



**T.C.**  
**ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI**  
**STRATEJİ GELİŞTİRME BAŞKANLIĞI**

**TÜRKİYE'DE DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ UYGULAMASI**  
**VE ÜLKE KARŞILAŞTIRMASI**

**Betül CAN**  
**Mali Hizmetler Uzman Yardımcısı**

**MALİ HİZMETLER UZMANLIĞI**  
**UZMANLIK TEZİ**

**ANKARA**  
**TEMMUZ 2017**



T.C.  
ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI  
STRATEJİ GELİŞTİRME BAŞKANLIĞI

TÜRKİYE'DE DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ UYGULAMASI  
VE ÜLKE KARŞILAŞTIRMASI

Betül CAN  
Mali Hizmetler Uzman Yardımcısı

Tez Danışmanı: Zühal KORKMAZ EYYÜPKOCA

MALİ HİZMETLER UZMANLIĞI  
UZMANLIK TEZİ

ANKARA  
TEMMUZ 2017



## TEŞEKKÜR

Uzman Yardımcılığım dđnemimde mesleki gelişimim için verdiği destekler nedeniyle Strateji Geliştirme Başkanım Sadi KIZIK'a, yardım ve  nerileri için tez danışmanım Zühal KORKMAZ EYYÜPKOCA'ya, iş hayatımın bana kazandırdığı değerli insanlardan Şehircilik Ő rası Genel Sekreteri Gamze  ZER'e ve ağrı UZEL'e iten teŐekkürlerimi sunarım. Ayrıca, birlikte çalıştığımız dđnemde mesleki bilgilerinden yararlandığım uzmanlarım, meslektaşlarım ve çalışma arkadaşlarıma teŐekkürü bir borç bilirim.

Her zaman yanımda olan ve emeklerini ödeyemeyeceğim sevgili aileme: babam Hasan CAN'a, annem Aynur CAN'a, kardeşim Beyza CAN'a ve nişanlım Bahadır PİRİMOĞLU' na sonsuz teşekkür ediyorum.

## ÖZET

### TÜRKİYE'DE DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ UYGULAMASI VE ÜLKE KARŞILAŞTIRMASI

Düzenlemeler; sosyal ve ekonomik amaçlara yönelik olarak devlet tarafından yürürlüğe konulan kamusal politikalar ve uygulamalardır. Düzenlemelerin temel hedefi, toplumun ihtiyaçlarını tam olarak karşılamak amacıyla davranışları değiştirme gücüne sahip etkin ve etkili bir norm oluşturmaktır.

Kamu yararının korunması ve geliştirilmesi için önemli araçlardan olan düzenlemeler, güncelliğini kaybettiğinde veya yeterince iyi tasarlanmadığında sorunlara neden olmaktadır. Bu nedenle, birçok ülkede kamusal düzenlemelerin kalitesini artırmak amacıyla reform uygulamalarına gidilmektedir. Düzenleyici reformlar ile rolü değişen devlet, üretim alanından düzenleyici ve denetleyici alana yönelmiştir. Bu çerçevede, düzenlemelerin temelini güçlendirilmesi amacıyla kullanılan bir reform stratejisi olan Düzenleyici Etki Analizi birçok ülke tarafından kullanılmaya başlanmıştır.

Düzenleyici Etki Analizi, mevzuat çalışmalarının daha etkili yürütülmesi amacıyla en az mali kaynakla en uygun faydayı sağlayacak yasal düzenlemenin nasıl yapılması gerektiğine dair karar alıcılara yol göstermektedir. Ülkelerin siyasi

yapıları, politika oluşturma süreçleri, kültürel ortamları farklı olduğundan analizin uygulama yöntemleri de ülkeden ülkeye değişmektedir.

Kamu yönetiminde kaliteyi arttırmak ve çağın getirdiği yeniliklere uymak amacıyla Düzenleyici Etki Analizi, 2006 yılında “Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” ile mevzuatımıza kazandırılmıştır. Bu tarihten itibaren önerilen düzenlemelerin muhtemel olumlu ve olumsuz etkilerinin sistematik olarak değerlendirilebilmesi için Düzenleyici Etki Analizi yapılmaktadır.

**Anahtar Kavramlar:** Düzenleme, Düzenleyici Alternatifler, Düzenleyici Etki Analizi, Danışma, Mevzuat Hazırlama, Daha İy Düzenleme,

## **ABSTRACT**

### **IMPLEMENTATION OF REGULATORY IMPACT ANALYSIS IN TURKEY AND COMPARISONS BETWEEN COUNTRIES**

Regulations are public policies and implementations which put into effect by the government leading for the social and economic purposes. The basic goal of the regulations is to create an active and efficient norm that having the power to change the behavior in order to provide the needs of the society.

Regulations are important tools for the protection and development of the public interest but they can cause problems when they are out of date or not designed well enough. For that reason, reforms are being implemented in many countries to improve the quality of public regulations. The government's role is changed with Regulatory Reforms and they has shifted from production to regulatory and supervisoryscope. Withinthisscope, Regulatory Impact Analysis is a reform strategywhich is generally used by many countries for improving the basis of regulatory decisions.

The Regulatory Impact Assessment guides the decisionmakers on how to make the legal regulation that will provide the best benefit with the least financial resources in order to make the legislative work more effective. The methods of analysis vary from country to country because of the diffrence in political structures, policy making processes and cultural environments of the countries.

Regulatory Impact Analysis was introduced to our legislation system in 2006 with the "Directive on Procedures and Principles of Legislation Preparation" in order to increase quality in public administration and to comply with the innovations of the time. Since this date, Regulatory Impact Analysis is being applied to systematically evaluate the possible positive and negative effects of the proposed regulations.

Key Words: Regulation, Regulatory Alternatives, Regulatory Impact Analysis, Advisement ,Legislative Arrangement, Regulation Improvement.



## İÇİNDEKİLER

|                                  |     |
|----------------------------------|-----|
| TEŞEKKÜR.....                    | I   |
| ÖZET.....                        | II  |
| ABSTRACT.....                    | III |
| KISALTMALAR DİZİNİ.....          | X   |
| ŞEKİLLER VE TABLOLAR DİZİNİ..... | XI  |
| GİRİŞ .....                      | 1   |

### 1.BÖLÜM

|  |   |
|--|---|
| 1. KAMU YÖNETİMİNDE DÜZENLEYİCİ REFORM .....     | 3 |
| 1.1. DÜZENLEYİCİ REFORM.....                     | 3 |
| 1.1.1. Düzenleme Kategorileri .....              | 6 |
| 1.1.1.1. Ekonomik Düzenlemeler.....              | 6 |
| 1.1.1.2. Sosyal Düzenlemeler.....                | 6 |
| 1.1.1.3. İdari Düzenlemeler.....                 | 6 |
| 1.1.2. İyi Bir Düzenlemenin Ölçütleri.....       | 7 |
| 1.1.3. Daha İyi Düzenleme(BetterRegulation)..... | 8 |
| 1.1.3.1. Basitleştirme: .....                    | 8 |
| 1.1.3.2. İdari Yükün Azaltılması.....            | 9 |
| 1.1.3.3. Düzenleyici Etki Analizi.....           | 9 |

|   |    |
|---|----|
| 1.2. DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ.....                            | 10 |
| 1.2.1. Tanım .....  | 10 |
| 1.2.2. Tarihsel Gelişimi.....                                 | 11 |
| 1.2.3. Karar Alma Yöntemleri .....                            | 14 |
| 1.2.4. Düzenleme Yapma Yöntemleri.....                        | 15 |
| 1.2.4.1. Hiçbir Düzenleme Yapılmaması.....                    | 16 |
| 1.2.4.2. Bilgilendirme Kampanyaları ve Eğitim Yapılması.....  | 16 |
| 1.2.4.3. Kendi Alanını Düzenleme Yetkisi Verme .....          | 17 |
| 1.2.4.4. Teşviklerin Kullanılması.....                        | 17 |
| 1.2.4.5. Klasik Devlet Düzenlemesi.....                       | 17 |
| 1.2.5. Düzenleyici Etki Analizinin Amaçları .....             | 18 |
| 1.2.6. Düzenleyici Etki Analizinin Faydaları.....             | 18 |
| 1.2.7. Düzenleyici Etki Analizinin İlkeleri .....             | 19 |
| 1.2.7.1. Gerekçelendirme .....                                | 19 |
| 1.2.7.2. Danışma-Görüş Alma .....                             | 19 |
| 1.2.7.3. Analiz.....  | 19 |
| 1.2.7.4. Toplam Net Faydanın Maksimum Düzeye Çıkarılması..... | 20 |
| 1.2.7.5. Tutarlılık .....                                     | 20 |
| 1.2.7.6. Hesap Verilebilirlik.....                            | 20 |

|  |    |
|--|----|
| 1.3. DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİNDE KULLANILAN ANALİZ METOTLARI.... | 20 |
| 1.3.1. Düzenleyici Etki Analizi Yöntemleri.....                  | 22 |
| 1.3.1.1. Fayda-Maliyet Analizi .....                             | 22 |
| 1.3.1.2. Maliyet-Etkinliği Analizi .....                         | 23 |
| 1.3.1.3. Maliyet Değerlendirilmesi .....                         | 24 |
| 1.3.1.4. Fayda Değerlendirmesi .....                             | 24 |
| 1.3.1.5. Risk Değerlendirmesi.....                               | 25 |
| 1.3.1.6. Risk-Risk Analizi.....                                  | 26 |

## 2. BÖLÜM

|   |    |
|---|----|
| 2. TÜRKİYE’DE DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ .....  | 27 |
| 2.1. TÜRKİYE’DE DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ ETKİNLİKLERİNİN GELİŞİMİ<br>VE İLGİLİ MEVZUAT .....    | 27 |
| 2.2. TÜRKİYE’DE DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ.....   | 30 |
| 2.2.1. Kısmi ve Tam Düzenleyici Etki Analizi .....  | 31 |
| 2.2.2. Türkiye’de Düzenleyici Etki Analizinin Uygulanma Aşamaları .....                         | 33 |
| 2.2.2.1. Problemin Tespiti.....   | 33 |
| 2.2.2.2. Hedeflerin Tespiti .....   | 34 |
| 2.2.2.3. Alternatif Çözüm Yollarının Tespiti .....  | 34 |
| 2.2.2.4. Bütün Alternatif Çözüm Seçeneklerinin Belirlenmesi.....                                | 34 |
| 2.2.2.4.1. Kuruluşların Görev Alanına Giren Konuların Kendileri Tarafından<br>Düzenlenmesi..... | 35 |

|  |    |
|--|----|
| 2.2.2.4.2. Ortak Düzenleme .....   | 36 |
| 2.2.2.4.3. Kanuni Düzenlemeler .....   | 36 |
| 2.2.2.4.4. Düzenleme Yapmama Yönteminin Diğer Alternatif Araçları .....                            | 37 |
| 2.2.2.5. Her Bir Seçeneğin Fayda ve Maliyetlerinin Analizi .....                                   | 37 |
| 2.2.2.6. Taslakların Hazırlanması .....  | 37 |
| 2.2.2.7.Etkilerin Analizi .....  | 38 |
| 2.2.2.7.1. Fayda ve Maliyet Değerlendirmeleri .....  | 39 |
| 2.2.2.8. Alternatif Çözüm Yollarının Karşılaştırılması ve En Uygun Seçeneğin Tespit Edilmesi ..... | 41 |
| 2.2.2.9. Danışma ve Görüşlerin Bildirilmesi.....   | 42 |
| 2.2.2.10. Uygulama, İzleme ve Değerlendirme .....  | 43 |
| 2.2.2.11.Düzenleyici Etki Analizi Raporu .....   | 44 |
| 2.2.2.12. Teklif Yazılarının Hazırlanması ve Onaya Sunulması.....                                  | 45 |
| 2.2.2.13. Taslaklara Nihai Halinin Verilmesi ve Başbakanlığa Gönderilmesi .....                    | 46 |
| 2.2.2.14. Taslakların Başbakanlık Tarafından Değerlendirilmesi.....                                | 47 |
| 2.2.2.15.Düzenlemelerin Yürürlüğe Girme Süreci .....   | 48 |
| 2.2.3. Düzenleyici Etki Analizinin Temel İlkeleri .....  | 51 |
| 2.3. MALİ ANALİZ VE BÜTÇE ANALİZİ .....  | 52 |
| 2.4. TÜRKİYE’DE YASAL DÜZENLEME YAPMA SÜRECİ .....   | 54 |
| 2.4.1. Kanun.....  | 55 |
| 2.4.2. Kanun Hükmünde Kararname .....  | 57 |

|  |    |
|--|----|
| 2.4.3. Tüzükler .....  | 58 |
| 2.4.4. Yönetmelikler .....   | 58 |
| 2.4.5. Adsız Düzenleyici İşlemler .....  | 58 |
| 2.5. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ VE 2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ                            | 59 |
| 2.6. TÜRKİYE’DE DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİNE İLİŞKİN MEVCUT DURUM<br>DEĞERLENDİRMESİ ..... | 61 |
| 2.7. TÜRKİYE’DE DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ UYGULAMA ÖRNEKLERİ.....                         | 70 |
| 2.7.1. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nda Düzenleyici Etki Analizi Faaliyetleri .....     | 70 |

### 3. BÖLÜM

|   |    |
|---|----|
| 3. DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİNDE DÜNYA UYGULAMALARI VE ÜLKE<br>KARŞILAŞTIRMASI..... | 74 |
| 3.1. DÜNYA UYGULAMALARINA GENEL BAKIŞ.....  | 74 |
| 3.2. DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ UYGULAMA ÖRNEKLERİNİN İNCELENMESİ<br>.....          | 76 |
| 3.2.1. Amerika Birleşik Devletleri .....  | 76 |
| 3.2.1.1. İçerik Testleri .....  | 77 |
| 3.2.1.2. Sonuç Testleri .....   | 78 |
| 3.2.1.3. Fonksiyon Testleri.....  | 78 |
| 3.2.2. Avrupa Birliği .....   | 78 |
| 3.2.3. OECD Uygulamaları.....   | 81 |
| 3.2.4. Kanada .....   | 84 |
| 3.2.5. İngiltere .....  | 87 |

|                                    |     |
|------------------------------------|-----|
| 3.2.6. Almanya.....                | 89  |
| 3.2.7. İrlanda .....               | 91  |
| 3.2.8. Polonya .....               | 91  |
| 3.2.9. Meksika.....                | 93  |
| 3.2.10. Hollanda.....              | 93  |
| DEĞERLENDİRME VE SONUÇ.....        | 95  |
| EKLER.....                         | 102 |
| EK 1: Mali Yük Hesabı Örneği ..... | 102 |
| KAYNAKÇA.....                      | 106 |

## KISALTMALAR DİZİNİ

|       |   |
|-------|---|
| a.g.e | : adı geçen eser  |
| AB    | : Avrupa Birliği  |
| ABD   | : Amerika Birleşik Devletleri   |
| GATT  | : General Agreement on Tariffs and Trade (Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması)           |
| GSMH  | : Gayri Safi Milli Hasıla   |
| GSYİH | : Gayri Safi Yurtiçi Hasıla   |
| KMYKK | : Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu   |
| KOBİ  | : Küçük ve orta boy işletme   |
| OECD  | : Organization of Economic Cooperation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı) |
| s.    | : Sayfa   |
| TBMM  | : Türkiye Büyük Millet Meclisi  |
| TL    | : Türk Lirası   |

## **ŞEKİLLER VE TABLOLAR DİZİNİ**

Şekil 1.1.: Türkiye’de Düzenleyici Etki Analizinin Uygulanması AŞamaları

Şekil 2.1.: Türkiye’de Normlar Hiyerarşisi

Şekil 2.2.: Mevzuat alıŐmaları

Tablo 3.1. : Çeşitli lkelerde Düzenleyici Etki Analizinin Başlangıç Tarihleri





## GİRİŞ

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde, kaliteyi arttırmak, değişen ihtiyaç ve talepleri karşılamak amacıyla Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı ile mevzuatımıza kazandırılan Düzenleyici Etki Analizinin Ülkemizdeki uygulanma süreci ve diğer ülkelerle karşılaştırılması bu çalışmanın konusunu oluşturmaktadır.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın ilk bölümünde, düzenleyici reformun bir aracı olan Düzenleyici Etki Analizi kavramının tanımı, tarihsel gelişim süreci, analizde kullanılan yöntemler ayrıntılarıyla açıklanmaktadır.

Düzenleyici Etki Analizi mevzuat çalışmalarının daha etkili yürütülmesi amacıyla en az mali kaynakla en uygun faydayı sağlayacak yasal düzenlemenin nasıl yapılması gerektiğine dair bir çerçeve sunmaktadır. Bu kapsamda, ikinci bölümde, 2006 yılında “Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” ile Ülkemizde uygulanması yasal zorunluluk haline getirilen Düzenleyici Etki Analizine ilişkin yasal dayanaklara ve uygulama aşamalarına yer verilmiştir. Daha sonra, Ülkemizdeki mevcut yasal düzenleme yapma süreci ve 2017 Anayasa değişikliği ile birlikte getirilen yenilikler üzerinde durulmuştur. Genel olarak, ülkemiz açısından uygulamanın mevcut durum değerlendirilmesi yapılarak örnek Düzenleyici Etki Analizi çalışmaları sunulmuştur.

Gelişmiş ülkelerin çoğu Düzenleyici Etki Analizi üzerinde çalışmakta ve analizin kullanım alanını genişletmeye çalışmaktadır. Düzenleyici Etki Analizi; hedefleri, uygulama yöntemleri ve idari süreçlerdeki rolü ülkeden ülkeye değişebilen

esnek bir araçtır. Ülkelerin siyasi yapıları, politika oluşturma süreçleri, kültürel ortamları farklı olduğundan Analizin uygulanmasında farklılıklar bulunmaktadır. Bu çerçevede, Ülkemizdeki çalışmaların geliştirilmesine yardımcı olması için diğer ülkelerdeki uygulamalar, çalışmanın son bölümünde ele alınmıştır. Düzenleyici Etki Analizinin Ülkemizdeki uygulamasının Dünyadaki iyi uygulama örnekleri ile karşılaştırılması yapılarak uygulamadaki benzerlikler ve farklılıklar değerlendirilmiştir. Diğer ülkelerin çalışmaları ışığında bir takım öneriler getirilerek analizin uygulanabilirliği üzerine bir çerçeve çizilmiştir.

Düzenleyici Etki Analizi Türk Kamu Yönetim Sistemi'nde yeni bir kavram olması ve henüz uygulanmaya başlanan bir araç olması nedeniyle konu ile ilgili Türkçe yeterli kaynak bulunmamaktadır. Bu nedenle, çalışmanın hazırlanmasında yabancı dillerden çeviri kaynaklardan faydalanılarak konu genel özellikleriyle ele alınmış, spesifik uygulama örneklerine çok fazla değinilememiştir. Dolayısıyla ikinci bölümdeki anlatımda, büyük ölçüde mevzuattan yararlanılarak Düzenleyici Etki Analizinin genel özellikleri açıklanmaya çalışılmıştır.

## 1. BÖLÜM

### 1. KAMU YÖNETİMİNDE DÜZENLEYİCİ REFORM

#### 1.1. DÜZENLEYİCİ REFORM

Düzenleme teriminin uluslararası alanda genel kabul görmüş tek bir tanımı bulunmamaktadır. Düzenleme geniş anlamıyla “sosyal ve ekonomik amaçlara yönelik olarak devlet tarafından yürürlüğe konulan kurallar, kamusal politikalar ve uygulamalar” olarak tanımlanmaktadır. Bir başka ifadeyle düzenleme; yaptırım tehdidi ile desteklenen, gerçek ve tüzel kişilerin kullanabilecekleri takdir yetkileri üzerine getirilen kamu sınırlamalarıdır. Kamusal anlamda düzenleme yetkisi ise, devletin üstlendiği görevleri yerine getirebilmesi için, Anayasa ve kanunlara aykırı olmamak üzere genel ve soyut nitelikte normlar koyabilmesini ifade etmektedir<sup>1</sup>. OECD'nin kullandığı anlamda düzenleme (regülasyon) terimiyle piyasaya yönelik yapılmış düzenlemeler kastedilmektedir. Deregülasyon (kuralsızlaştırma) ise belirli bir alandaki düzenlemelerin tamamen yürürlükten kaldırılmasını ifade etmektedir.

Düzenlemelerin temel hedefi, toplumun ihtiyaçlarını tam olarak karşılamak amacıyla davranışları değiştirme gücüne sahip etkin ve etkili bir norm oluşturmaktır. Bunu hedefleyen düzenleyici işlemlerin topluma ağır bir yük getirmemesi ve yatırım ortamını iyileştirmesi beklenmektedir.

---

<sup>1</sup>[www.canaktan.org/ekonomi/regulasyon/kavram.htm](http://www.canaktan.org/ekonomi/regulasyon/kavram.htm) (Erişim Tarihi: 10.01.2017)

Kamu yararının korunması ve geliştirilmesi için önemli araçlardan olan düzenlemeler, güncelliğini kaybettiğinde veya yeterince iyi tasarlanmadığında sorunlara neden olmaktadır. Özellikle hızlı değişimlerin yaşandığı zamanlarda refahın sağlanmasına engel teşkil edebilmektedir. Bu nedenle birçok ülkede kamusal düzenlemelerin kalitesini artırmak amacıyla reform uygulamalarına gidilmektedir. Reform, düzenlemelerin tek tek gözden geçirilmesi şeklinde olabileceği gibi, düzenleme rejiminin yeniden inşa edilmesi veya düzenleme yapma süreçlerinin iyileştirilmesi ve bu süreçte yer alan kurumların kapasitelerinin artırılması biçiminde de olabilmektedir.

Yatırımlar için gerekli sermaye birikiminin önemli ölçüde özel sektör tarafından sağlanması ve sermaye hareketlerinin önündeki engellerin göreceli olarak kaldırılması düzenlemelerde reform uygulamalarının başlatılmasında etkili olmuştur. Çünkü iyi düzenleme yapılmadığı durumlarda küresel sermayenin akışkanlığı nedeniyle sermaye çıkışı yaşayan ülkelerin rekabet güçleri zayıflamaktadır.

Avrupa Birliği içinde Leaken Zirvesi için hazırlanan Mandelkern raporunda, piyasa başarısızlıklarının ortadan kaldırılması için devlete biçilen görevlerin kusursuz, tam ve etkin bir şekilde yerine getirilmesi gerektiği ve bir tür “kamusal mal” olan düzenlemelerin oluşturulmasına ilişkin kalite göstergesi olarak asgari standartlarının tanımlanması gerektiği vurgulanmıştır. Ayrıca, küreselleşmenin getirdiği yeni koşullar kamu yönetimini mevzuat hazırlık sürecinin geliştirilmesi noktasında da zorlamaktadır.

Sahip olduğu düzenleme erkiyle üreticinin, tüketicinin, sivil toplum kuruluşlarının ve hatta kendi alt birimlerinin karar ve davranışlarını doğrudan kontrol

etme ve yönlendirme gücüne sahip olan devletin hayata geçirdiği başarılı düzenlemeler, genel olarak rekabet gücünü artırmak, açık piyasa yapısını tesis etmek, yaşam standardını ve kalitesini yükseltmek, çevreyi korumak, yönetsel süreçlerde katılımı, şeffaflığı ve hesap verebilirliği arttırmak, sürdürülebilir gelişmeyi sağlamak suretiyle toplumsal refaha katkıda bulunurken; başarısız düzenlemeler ise, ekonomik istikrarı bozmasıyla, rekabet gücüne hasar vermesiyle, ekonomiye ve topluma yöneltilen maliyetleri arttırmasıyla, eşitsizlikleri derinleşmesiyle, bilgi asimetrisini çoğaltmasıyla, düzenleyici erki işlevsiz kılmasıyla, kamu yararı yerine düzenleyicilerin veya belirli grupların çıkarlarını korumasıyla kendini belli etmektedir<sup>2</sup>.

Sonuç olarak ise, Düzenleyici Reformlar ile devlet anlayışı da köklü bir değişime uğramış, yeni bir devlet anlayışı oluşmuştur: “Düzenleyici Devlet”. Devlet, değişen rolüyle üretim alanından düzenleyici ve denetleyici alana yönelmiş, bu rolü de yeni sorumlulukları beraberinde getirmiştir. Tamamen serbest bırakıldığında etkinlikten uzaklaşan piyasalarda rekabeti sağlamak amacıyla gerekli düzenlemeleri yapmak ve uygulamaları takip etmek devletin temel sorumlulukları arasına girmiştir. Böylece geleneksel düzenlemeler yapan devlet yerine etkin, esnek ve değişime uyum sağlayabilen bir devlet anlayışı oluşmuştur.

---

<sup>2</sup>Edward Donelan, Overview of the Importance and Impact of Better Regulation Conference on Regulatory Impact Assessment, Ankara, 2006.

### **1.1.1. Düzenleme Kategorileri**

OECD literatüründe düzenlemeler genel olarak  c kategori altında toplanmaktadır:

#### **1.1.1.1. Ekonomik Düzenlemeler**

Fiyatlandırma, rekabet ve piyasaya giriş- ıkışlar gibi piyasa kararlarına doğrudan müdahale eden düzenlemelerdir.

#### **1.1.1.2. Sosyal Düzenlemeler**

Sağlık, güvenlik,  evre, sosyal bütünleşme gibi alanlarda kamusal çıkarları korumak için yapılan düzenlemelerdir.

#### **1.1.1.3. İdari Düzenlemeler**

Devletin bilgi ve belge toplamak amacıyla ya da i  yönetsel süreçlerine dönük olarak yaptığı düzenlemelerdir.

Devletin toplumsal ve ekonomik hayattaki rolü açıklanırken, genellikle iki u  devlet anlayışı bulunmaktadır. Klasik Liberal Devlet anlayışında, devletin sadece güvenlik, savunma, kamu sağlığı, kamusal düzenin ve makroekonomik istikrarın sağlanması gibi temel işlevleri üstlenmesi gerektiği savunulmaktadır. Müdahaleci Devlet anlayışında ise, devlet piyasayı doğrudan koordine ederek müdahaleci işlevler üstlenmektedir. Ancak, her iki yaklaşım da saf haliyle hiçbir ülkede benimsenmemektedir. Günümüzde çeşitli Ükelere bakıldığında devletin bu iki örneğin birleşimine karşılık gelen bir rol üstlendiği görülmektedir.

Son yıllarda düzenleme çabalarında vurgu, ekonomik düzenlemelerden sosyal düzenlemelere kaymıştır. Sosyal düzenlemeler görece olarak artma eğilimindedir. Artan küresel rekabet ve ulusal ekonomilerin gelişmesi sonucu daha rekabetçi bir ortamın oluşması devletin ekonomik kısıtlamalarına ihtiyacı azaltmaktadır. Bu nedenle, ekonomik düzenlemeler görece azalma eğilimine girerken, sosyal düzenlemelerin önemi gittikçe artmaktadır. Bu çerçevede, çevre, tüketicinin korunması, ayrımcılığın önlenmesi, fırsat eşitliği, iş güvenliği ve benzeri konular öne çıkmaktadır<sup>3</sup>.

### **1.1.2. İyi Bir Düzenlemenin Ölçütleri**

Kaliteli ve iyi bir düzenleme yapmanın ölçütleri aşağıda açıklanmaktadır.

- Düzenleme uygulamaya konulmadan önce bu alanda bir düzenlemenin gerekli olup olmadığı değerlendirilmelidir.
- Hazırlık aşamasında, düzenleme konusu açıklıkla ortaya konulmalı ve ilgili kesimlere amacın ne olduğu anlatılmalıdır.
- Sağlıklı bir yasal temele sahip olmalıdır. Diğer düzenlemeler ile tutarlı ve uyumlu olmalıdır.
- Açıkça tanımlanan politika hedeflerine hizmet etmeli ve bu hedefleri gerçekleştirmede etkili olmalıdır.
- Düzenlemeler açık ve anlaşılması kolay olmalıdır. Bir düzenleme gerekli olduğu kadar ayrıntılı, mümkün olduğu kadar da basit olmalıdır.

---

<sup>3</sup> Halime Sebahat Karaosmanoğlu, Düzenleyici Etki Analizi ve Türkiye Uygulaması, DPT Yayın No: 2691, Ankara, 2006, s.8.



- Düzenlemenin sağladığı fayda ile koyduğu sınırlamalar arasında bir denge olmalıdır.

- Uygulama aşamasında, düzenlemeyi yapanlarla etkilenenler arasında sorun yaşanmaması için etkili bir iletişim ortamı sağlanmalıdır.

- Piyasalar  zerindeki olumsuz etkileri en az olmalıdır. Ulusal ve uluslararası düzeyde rekabet, ticaret ve yatırıma kolaylaştırıcı ilkelerle uyumlu olmalıdır.

### **1.1.3. Daha İyi Düzenleme(BetterRegulation)**

Daha iyi düzenleme(betterregulation); düzenleme yapma sürecinde idari basitleştirme, düzenlemeden kaynaklanan idari yüklerin azaltılması ve Düzenleyici Etki Analizi gibi araçların kullanılmasıyla düzenleme yapma süreçlerinin ve düzenlemelerin iyileştirilmesi anlamına gelmektedir.

#### **1.1.3.1. Basitleştirme:**

Basitleştirme; düzenlemenin temel hedefleri muhafaza edilirken, idari süreçlerin etkinleştirilmesi ile vatandaş, özel sektör ve kamu yönetiminin uyum maliyetlerinin azaltılması için mevcut düzenlemelerin yeniden yapılandırılması sürecidir. Başka bir ifadeyle; düzenlemelerin daha etkin, daha az yük getiren ve anlaşılması daha kolay hale getirilerek muhafaza edilmesi anlamına gelmektedir.

Sosyal ve ekonomik koşulların; küreselleşme, teknolojinin hızlı gelişmesi, kültürel oğluculuk gibi nedenlerle değişmesine bağlı olarak mevcut düzenlemeler ile düzenleyici sistemin güncellenmesi ve basitleştirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu bakımdan, ilgili yasal sistemdeki düzenlemeler güncelleştirilmeli, basitleştirilmeli, değer ve ekonomik performansı azaltan, güncel ihtiyaçlara cevap

vermeyen araçlar konumuna gelmemeleri amacıyla sistematik ve periyodik olarak gözden geçirilmelidir<sup>4</sup>.

Düzenlemelerin Basitleştirilmesi; deregülasyon (yürürlükten kaldırma), birleştirme ve rasyonelleştirme yöntemleriyle uygulanmaktadır.

### **1.1.3.2. İdari Yükün Azaltılması**

İdari yük, düzenlemeler nedeniyle özel sektörün ve vatandaşların uymak zorunda olduğu bilgi ve belge verme yükümlülüklerinin doğurduğu sorumluluklar olarak tanımlanabilir.

Mevzuatın gereklerini yerine getirmek için yapılan yazışmalar, formaliteleri yerine getirmek için harcanan para ve zaman doğrudan idari yükü; mevzuatın, bir işletmenin yenilikçiliğini ve verimliliğini azaltması da dolaylı idari yükü oluşturmaktadır<sup>5</sup>.

İdari basitleştirme çalışmalarının son yıllarda OECD ülkelerinde yaygınlaşmasının temel nedeni, iş dünyasından gelen, idari yükün azaltılması ve ekonomik performansın artırılması yönündeki baskılar ile vatandaşların etkinlik ve şeffaflık yönündeki talepleridir<sup>6</sup>.

### **1.1.3.3. Düzenleyici Etki Analizi**

Çalışmanın ana konusu olan Düzenleyici Etki Analizi, yeni bir başlık altında ayrıntılı olarak açıklanacaktır.

---

<sup>4</sup> Recep Kızılcık, OECD ve AB Ülkelerinde Yürütülen Daha İyi Düzenleme Çalışmaları ve Bu Alanda Ülkemizde Atılması Gereken Adımlar, TİD, 2006, s.452.

<sup>5</sup> Necati Yamaç, Avrupa Birliği'nde Mevzuat Kaynaklı Bürokrasinin Azaltılması Çalışmaları, TİD,S.462, 2009, s.143.

<sup>6</sup> Recep Kızılcık, Avrupa Birliği ve Türkiye'de Mevzuat İyileştirme Çabaları, Yasama Dergisi, S.1, 2006, s.74.

## 1.2. DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ

### 1.2.1. Tanım

Seçenekler arasında bir tercihte bulunmayı kolaylaştırmak ve doğru karar almak için çok sayıda yöntem ve araç geliştirilmiştir. Bu yöntemlerden biri de Düzenleyici Etki Analizidir. Düzenleyici Etki Analizi, bir düzenlemenin muhtemel fayda ve maliyetleri ile olumlu ve olumsuz etkilerinin sistematik olarak incelenmesini amaçlayan uluslararası kabul görmüş bir yönetim aracıdır.

Bir başka tanıma göre; Düzenleyici Etki Analizi, düzenleyici politikanın kalitesini geliştirme maksadıyla yeni teklif edilen veya mevcut düzenlemelerin olumlu ve olumsuz etkilerinin sistematik bir değerlendirmesini temin eden, aynı zamanda düzenleyici ve politika oluşturucuları daha sistemli bir şekilde düşünmeye ve herhangi bir sorunun alternatif çözümleri arasında seçim yaparken daha geniş ekonomik ve dağıtıcı amaçlara karşı dengeli karar almaya teşvik eden, düzenleyici eylem ve işlemlerde hesap sorulabilirliği artıran bir araçtır<sup>7</sup>.

Düzenleyici Etki Analizi, önerilen düzenlemelerin muhtemel olumlu ve olumsuz etkilerinin ve bu etkilerin toplumun değişik kesimleri arasındaki dağılımının sistematik olarak değerlendirilebilmesi için bir çerçeve sunarak, karar alma sürecinin niteliğini arttırmak amacını güder. Dolayısıyla Düzenleyici Etki Analizi, bir karar alma aracı değil, karar alma sürecinin niteliğini ve etkinliğini arttırıcı bir araç olarak değerlendirilmelidir<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup>Garg Kabra, Regulatory impact assessment: key to good governance, New Delhi.

<sup>8</sup>TEPAV Düzenleyici Etki Analizi Rehberi, TEPAV Yayınları, Ankara, 2007, s.2.

### 1.2.2. Tarihsel Gelişimi

Düzenleyici Etki Analizinin temelleri ABD’de kullanılmış olan ekonomik etki analizi yöntemiyle atılmıştır. Düzenleyici Etki Analizinin ilk defa resmi düzeyde kabul edilip uygulanması 1975 yılında ABD’de aşırı artmış olan düzenlemeler ve enflasyon baskısı nedeniyle bir “ekonomik analiz” uygulanması sonucu olmuştur. Daha sonra değerlendirmelerin içeriği genişlemiş sadece işletmeler üzerindeki etkiler değil, her türlü fayda ve maliyetler analize konu olmaya başlamıştır<sup>9</sup>.

Hazırlanan mevzuatlar çok sayıda paydaşı etkilemektedir ve mevzuatın eksiklikleri ancak yürürlüğe girdikten sonra karşılaşılan sorunlarla anlaşılabilir. Bu eksiklikler mevzuatta değişiklik yapılması suretiyle veya ikincil düzenleyici işlemler yoluyla giderildiğinde mevzuat karmaşası oluşmaktadır. Bu kısır döngüyü kırmak ve mevzuat kalitesini arttırmak üzere 1990’lı yıllarda OECD’nin başlattığı hareket doğrultusunda, belirli aşamalardan oluşan bir politika belirleme aracı olarak Düzenleyici Etki Analizi yöntemi geliştirilmiştir. Devletin düzenleme süreçlerine yönelik kalite kontrol araçları arayışının bir sonucu olarak ortaya çıkan Düzenleyici Etki Analizi kavramı, düzenlemelerin hazırlanmasından meşrulaştırılmasına kadar olan süreçte sıkça başvurulan bir araç olarak OECD ve AB ülkelerinde yaygın olarak kullanılmaya başlanmıştır.

OECD Bakanlar Konseyi 1997 yılında Düzenleyici Reformlarda OECD Raporu’nda, üye ülkelerin yasal ve idari düzenlemelerinde gerekli reform çalışmalarının yapılabilmesi için yardım ve destek verilmesini kararlaştırmıştır. 1998 yılında ise “Düzenleyici Reform Programı Gönüllü Ülke İncelemelerini” başlatmıştır. İnceleme yapılan ülkelerde kamusal yaşamı düzenleyen mevzuatın

---

<sup>9</sup>Karaosmanoğlu, s.14.

hazırlanma süreci, ilgili ekonomik ve sosyal aktörlerin bu sürece dâhil edilme mekanizmaları, düzenlemelerin kamuoyuna duyurulması ve ilgili tarafların düzenlemelere erişimleri, düzenlemelerin hangi aralıklarla gözden geçirildiği, ilgili tarafların düzenlemelere uyumlarının nasıl sağlandığı, düzenlemelerden zarar gören taraflar için idari ve yargısal başvuru yolları gibi konular ele alınmakta olup bu alanlarda ülkelere yapıcı tavsiyeler sunulmaktadır<sup>10</sup>.

2001 yılında İngiltere, Kanada ve Polonya ile birlikte ülkemiz de OECD tarafından yapılan ülke incelemeleri programına alınmıştır. İncelemeler sonucunda, OECD'nin 2002 yılında Türkiye için hazırladığı “Türkiye’de Düzenleyici Reformlar” raporunun birinci bölümünde, Türkiye'nin düzenleyici reform çalışmaları öncesinde ve sırasında hangi alanlarda yetersiz kaldığı ve ne yapması gerektiği konusunda genel değerlendirmeler bulunmaktadır. Düzenleyici Etki Analizinin yasama sürecine uyumlu hale getirilmediği eleştirilmiştir. İkinci bölümde ise düzenleyici politikalar ve sonuçları; düzenleyici yönetim, rekabet politikası, piyasalarda açıklık konuları üzerinde durulmuştur. Konu ile ilgili olarak ayrıca 2001 yılında 12 sayılı Başbakanlık Genelgesi çıkarılmış, Başbakanlık müsteşar yardımcısının başkanlığında OECD uzmanlarına yardımcı olmak amacıyla “Düzenlemelerde Kurumlar Arası Reform Koordinasyon Komitesi” kurulmuştur. Raporda; İdari Kapasite, Rekabet, Piyasalarda Açıklık, Enerji, Telekomünikasyon ve Karayolu Yük Taşımacılığı sektörleri incelenerek hem genel hem de sektörel değerlendirmelere dayanan politika önerileri yer almaktadır. Düzenleyici Etki Analizinin rekabet ilkelerinin belirleyiciliğinde ve güçlendirilmesinde kullanılması gerektiği tavsiye edilmiştir.

---

<sup>10</sup>Vedat Uras, Ahmet Arslanoğlu, Oecd' nin Düzenleyici Reform İncelemeleri-Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek, 2002 s.3.

Gelişmiş ülkelerin çoğu Düzenleyici Etki Analizi üzerinde çalışmakta ve düzenleyici etki analizinin kullanım alanını genişletmeye çalışmaktadır. 1990'ların başlarında sadece birkaç OECD ülkesi Düzenleyici Etki Analizini kullanırken 2000'li yıllarda yarıdan fazlası bu aracı kabul ederek etki analizini kapsamlı bir biçimde kullanmaya başlamıştır. 2000'li yıllardan itibaren ise Avrupa Birliğinin üzerinde durduğu konulardan biri haline gelen Düzenleyici Etki Analizi, “Avrupa Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi” (2001) ve “Daha İyi Mevzuat Paketi” (Better Regulation, 2002) kapsamında AB tarafından ele alınmış ve AB kurumları için zorunlu hale getirilmiştir.

2001 yılında Avrupa Birliği Komisyonunca kabul edilen “Avrupa'nın Yönetişimi Beyaz Kitabında” düzenlemelerin etkili bir analizi temel olarak hazırlanması ve kalitesinin ve etkinliğinin artırılması ile basitleştirilmesi konularında önerilere yer verilmektedir. Ayrıca Beyaz Kitapta Avrupa'daki iyi yönetime temel oluşturan beş ilke belirlenmiştir. Bunlar; açıklık, katılım, hukuki sorumluluk, etkinlik ve uyumluluk ilkeleridir. Bu ilkeler demokratik bir yönetim kurulması açısından önemlidir ve Avrupa Birliği'nin üye devletlerinde demokrasiye ve hukuk kurallarına temel oluşturmaktadır<sup>11</sup>.

AB'de uygulanan politikaların diğer büyük ekonomilerle karşılaştırması amacıyla hazırlanan Lizbon Stratejisinin gerçekleştirilmesinde ve AB'ye yeni katılımların olası etkilerinin değerlendirilmesinde Düzenleyici Etki Analizi kullanılmaktadır. Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde, Türkiye'nin büyük bir müktesebatı iç hukukuna aktarması gerekmektedir. Örneğin ülkemizde AB uyum sürecinde Düzenleyici Etki Analizi kullanılarak hazırlanacak belgelerde müktesebat

---

<sup>11</sup>Commission of the European Communities European Governance, White Paper.

uyumuna ihtiyaç duyulan alanların neler olduğu tespit edilebilecek ve söz konusu alanlarda AB müktesebatı ile mevzuatımız arasındaki eksiklikler belirlenebilecektir. Düzenleyici Etki Analizi, AB'nin uyum sürecinde dayattığı bir yöntem olmayıp politika oluşturma süreçlerinin iyileştirilmesi amacıyla istenilmektedir. Ayrıca, Düzenleyici Etki Analizi hem mevzuat hazırlama sürecinde hem de mevcut düzenlemeler için uygulanabilecek bir karar alma aracıdır.

OECD ile Avrupa Birliği'nin ortak girişimi olan Yönetim ve Yönetişimde İyileşme İçin Destek Girişimi (SIGMA) da etki değerlendirmesinin Avrupa Birliği'ne girmek isteyen ülkelerde yayılmasında önemli destek sağlamıştır. SİGMA'nın ana hedefi, kamu yönetiminin iyileştirilmesi, kapasitelerinin geliştirilmesi, reformların tasarımı ve uygulanmasının iyileştirilmesi yoluyla sosyo-ekonomik kalkınmayı desteklemek olarak belirtilmiştir.

### 1.2.3. Karar Alma Yöntemleri

Politika üretenlerin düzenlemelere ilişkin karar almasının beş değişik yolu bulunmaktadır<sup>12</sup>:

- **Uzman:** Kararlar uzmanlık bilgisine dayanılarak belli bir uzman tarafından alınmaktadır.
- **Oydaşma (Consensus):** Kararlar ortak çıkar sahibi üyelere oluşan bir grubun uzlaşması ile alınmaktadır.
- **Siyasi:** Siyasi temsilcilerin kendi siyasi önceliklerine göre karar almalarına dayanmaktadır.

---

<sup>12</sup> KIRKPATRICK, C., D. PARKER, Regulatory Impact Assessment: Its Potential Use In Developing Countries, Centre on Regulation and Competition, Manchester, 2003, s.5.

- **Kıyaslama (Benchmarking):** Kararların alınması, bir dış modelin örnek alınarak bu modelle karşılaştırma yapılması yoluyla gerçekleşmektedir.

- **Ampirik:** Kararlar gerçek verilere ve analitik yöntemlere dayanmaktadır.

Bu yöntemler birbirlerinin tamamlayıcısı niteliğinde olup her düzenleyici karar bu karar yöntemlerinin sentezinden oluşmaktadır. Düzenleyici Etki Analizi bu karar alma yöntemlerinden “ampirik karar alma” yöntemine dahil edilebilir<sup>13</sup>.

#### 1.2.4. Düzenleme Yapma Yöntemleri

Düzenleme yapılmak istenen alanda başarılı bir politika oluşturmak için devletin, kanun yapma sürecinde daha demokratik yaklaşımları içeren, işbirliği, koordinasyon, danışma, birlikte düzenleme ve düzenleme yapılmasına izin verme gibi yöntemleri tercih ettiği görülmektedir<sup>14</sup>.

Demokratik ülkeler açısından, halkın ekonomik ve sosyal refahının yükseltilmesi önemli öncelikler arasında yer almaktadır. Hükümetler ekonomik ve sosyal refahın yükseltilmesi için makroekonomik istikrarın sağlanması, istihdamın artırılması, girişimciliğin desteklenmesi, çevre kalitesinin iyileştirilmesi, sağlık ve esenlik standartlarının yükseltilmesi gibi politikalar dahil birçok politikayı uygulamaya koymaktadır. Hükümetlerin istedikleri politikaları hayata geçirme sırasında izleyecekleri düzenleme mekanizmaları, bu politikaların başarıya ulaşması açısından çok önemli olmaktadır. Diğer bir ifadeyle, iyi bir politikanın başarılı bir biçimde uygulanabilmesi, başarılı bir düzenleme süreci ve şeklinden geçmektedir<sup>15</sup>.

Düzenlemelerin çok yaygın olarak kullanılmasıyla birlikte düzenleme

---

<sup>13</sup>A.g.e. s.5.

<sup>14</sup> Mehmet Tank, Meclisin Kanun Yapma Usulü Ve Düzenleyici Etki Analizi, TAAD, Cilt:1,Yıl:2, Sayı:6, Ankara.

<sup>15</sup>The OECD Report on Regulatory Reform Synthesis, OECD Publications, Paris,1997



enflasyonu ortaya çıkmış, bunlara uyum sağlanması ülkeler açısından maliyetli olmaya ve idari formalitelerin yükü ağır gelmeye başlamıştır. Düzenlemelerin koyduğu kuralların katılığı ve rekabeti engellemesi ekonomik olarak sorun haline gelmiştir. Düzenlemelerin maliyeti getirdiği faydalarla haklı gösterilmeye çalışılmış, fakat çoğu zaman ekonomik büyümenin yavaşlaması, istihdam yaratma kapasitesinin düşmesi, yapısal uyumun önüne engellerin çıkarılması gibi maliyetler gereğinden fazla artmıştır<sup>16</sup>.

Bütün bu maliyetlerin sonucunda yapılan arayışlarla, başarılı bir politika oluşturmak için her zaman düzenleme yapılmasının zorunlu olmadığı, devletin tek başına yasal düzenleme yapması yerine daha demokratik yaklaşımlara yol açan işbirliği, koordinasyon, danışma, birlikte düzenleme ve düzenleme yapılmasına izin verme gibi yolların deneyerek yönetişimin de geliştirildiği görülmektedir. Düzenleyici reform kapsamında ülkelerin düzenleme yaparken kullandıkları yöntemler şunlardır<sup>17</sup>.

#### **1.2.4.1. Hiçbir Düzenleme Yapılmaması**

Bazı durumlarda devletin düzenleme yapması sorunu daha da ağırlaştırabilir, soruna çözüm getirmeyip sorunu başka bir alana taşıyabilir. Bu gibi durumlarda devletin hiç düzenleme yapmaması ve müdahalede bulunmaması gerekmektedir.

#### **1.2.4.2. Bilgilendirme Kampanyaları ve Eğitim Yapılması**

Bu araçta hükümet, bilgilendirme yapar, teknik ve kalite standartlarını oluşturur, en iyi ve en kötü uygulamaları açıklayarak utanç veya onur listesi hazırlar. Örneğin, buzdolaplarının enerji tüketiminin bir etiketle gösterilmesi zorunluluğu tüm

---

<sup>16</sup>Recommendation of The Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation, OECD Publications, 1995.

<sup>17</sup> Regulatory Policies in OECD Countries From Interventionism to Regulatory Governance, OECD Publications, 2002.

firmaları en az enerji tüketen buzdolabını üretmeye ve satmaya zorlayacaktır.

#### **1.2.4.3. Kendi Alanını Düzenleme Yetkisi Verme**

Her iş dalı veya sektör, kendi kural ve davranış ilkelerini belirleyerek, kendi alanını düzenleyebilir.

#### **1.2.4.4. Teşviklerin Kullanılması**

Piyasanın iyi bir şekilde işlemesi için özelleştirmeler yapılarak, izin veya kota uygulamasına gidilerek, hedefler ve vergiler konularak düzenleme yapılabilir. Örneğin, sigaranın klasik düzenleme yoluyla yasaklanması yerine sigara üzerine vergi konulması sigaranın bırakılmasını teşvik edebilir.

#### **1.2.4.5. Klasik Devlet Düzenlemesi**

Devletin yapacağı düzenlemeler, bireylerin ve toplumun belli bir kısmının davranışlarını denetleyen, yönlendiren veya kısıtlayan müdahaleler olarak tanımlanabilir. Devlet düzenlemeleri, vatandaşların haklarını korur ve güçlendirir. Piyasaların etkin bir biçimde çalışmasını hedefler. Geleneksel olarak devlet, herhangi bir sorunla karşılaştığı zaman düzenleme yapma seçeneğini tercih etmektedir. Zira Devlet düzenlemeleri zorlayıcıdır.

Motosiklete binenlere başlık takılmasının zorunlu hale getirilmesi, işçilere uygun sosyal ve mali haklar sağlanması gibi düzenlemeler klasik düzenleme tipine örnek oluşturmaktadır.

Devletin tek başına yapacağı düzenlemelerle amacına ulaşmasının mümkün olmadığı durumlarda sektör temsilcileriyle birlikte de düzenleme yapılabilir. Birlikte düzenleme de sektör temsilcileri de sürece ortak olduğu için devlet gücü ile sektör uzmanlığı bir araya getirilmekte, sorumluluklar paylaşılmaktadır.

### **1.2.5. Düzenleyici Etki Analizinin Amaçları**

- Düzenlemenin amaçlarının belirlenmesi ve birden fazla politik amacın bir araya getirilerek ölçülebilir hedeflere dönüştürülmesi,
- Uygulanabilecek alternatif politika seçeneklerinin tespit edilmesi,
- Seçeneklerin toplumun ilgili kesimlerine olan ekonomik, sosyal ve çevresel etkilerinin tespiti,
- Şeffaflığın ve danışma sürecinin iyileştirilmesi,
- Seçeneklerin gerekçelendirilerek değerlendirilmesi ve uygulamaya konulacak politikanın kamuoyuna daha iyi anlatılması ve hesap verilebilirliğin artırılması,
- En uygun politikanın belirlenmesi ve düzenleyici karar mekanizmalarının (kanun/yönetmelik vb.) niteliğini arttırmak ve iyi yönetim ilkelerini gözetmek (Şeffaflık, Hesap verilebilirlik, Tutarlılık)

Düzenleyici Etki Analizinin amaçları arasında yer almaktadır.

### **1.2.6. Düzenleyici Etki Analizinin Faydaları**

- Değişim konusunda daha bilinçli olunmasını, olumsuz etkilerin önüne geçilebilmesini ve rekabetçiliğin artması sağlar.
- Düzenlemelerin maliyet ve faydasını karşılaştırmak suretiyle seçenekler arasında öncelikler oluşturulmasına yardım etmektedir. Bu şekilde kaynakların daha az etkin alanlardan daha etkin alanlara kaydırılması, düzenlemelerin maliyetini azaltıp verimliliğini artıracaktır.

- Düzenleyici Etki Analizi etkili çözüm önerileri sunmakta ve daha çok fayda sağlayan seçeneğin belirlenmesinde düzenleyici otoritelere yardım etmektedir.

- Politika oluşturulmasına katılım sağlanması süreci iyileştirmektedir. Analizin danışmayla birleştirilmesi neticesinde düzenleyici süreçlerin şeffaflığı artmış, raporlarının kalite kontrolü temin edilmiştir.

### **1.2.7. Düzenleyici Etki Analizinin İlkeleri**

İyi bir Düzenleyici Etki Analizinin hazırlanabilmesi için aşağıda belirtilen ilkelere uyulması gerekmektedir<sup>18</sup>.

#### **1.2.7.1. Gerekçeleştirme**

Analiz yapılmadan önce düzenleme gerektiren alanların tespit edilmesi ve doğru karar almak için muhtemel sonuçların gerekçeleştirilmesi gerekmektedir.

#### **1.2.7.2. Danışma-Görüş Alma**

Düzenleme yapılacak alanda ilgili kesimlerin de görüşleri doğrultusunda maliyetler ve faydalar belirlenerek kapsamlı ve şeffaf bir danışma süreci yürütülmelidir.

#### **1.2.7.3. Analiz**

Düzenlemenin sosyal, ekonomik ve ticarî hayata, çevreye ve ilgili kesimlere yapacağı muhtemel etkiler hakkında maliyetlerin ve faydaların analitik yöntemlere dayalı ve sistematik olarak analizi gerçekleştirilmelidir.

---

<sup>18</sup> Önder Canpolat, Hukuki Düzenleme Tekniği, Düzenleyici Etki Analizi ve Yasa Yapım Süreci, 1. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2010, s.78.

#### **1.2.7.4. Toplam Net Faydanın Maksimum Düzeye Çıkarılması**

Düzenleyici Etki Analizi, maliyetlerin ve faydaların karşılaştırılarak değerlendirilmesi neticesinde en fazla net faydayı sağlayan düzenleme seçeneğini bulmaya odaklanmaktadır.

#### **1.2.7.5. Tutarlılık**

Düzenleyici Etki Analizi, düzenlemenin yapımına katılanların birbirleriyle uyum içinde tutarlı bir şekilde analiz yapmasını sağlayan kolay işleyen, ortak bir süreci gerektirmektedir.

#### **1.2.7.6. Hesap Verilebilirlik**

Düzenleyici Etki Analizi, uygulanmasına karar verilen düzenlemeye ilişkin sonuçların karar alıcılara iletilmesi konusunda açık ve önceden şekillendirilmiş bir iletişim sürecini gerektirir. Örneğin, İngiltere’de düzenlemenin parlamentoya sevkinden önce ilgili bakan, Düzenleyici Etki Analizi raporunu okuduğunu ve faydaların maliyetleri karşıladığına ikna olduğunu belirterek düzenlemeyi imzalamaktadır.

### **1.3. DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİNDE KULLANILAN ANALİZ**

#### **METOTLARI**

Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 2- Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında açıklandığı üzere yürürlükte olan ve taslak düzenlemelerin olumlu ve olumsuz etkilerini sistematik bir şekilde incelemeyi hedefleyen Düzenleyici Etki

Analizi birçok metottan oluşmaktadır. Düzenleyici Etki Analizi, esnek bir araç olduğu için ülkeler siyasi eğilimleri ve toplumsal değerlerine göre en uygun metodu tercih etmektedir.

Yeni düzenlemeler yapılması veya yeni bir birim oluşturulması ihtiyacı ile karşılaşıldığında, bunların kamu yönetiminde ve halkın hayatında meydana getireceği etkiler araştırılacaktır. İdarenin düzenleme faaliyetinden doğacak bu etkilerin sistematik olarak incelenmesini ve bu inceleme sonucunda ortaya çıkacak verilerin karar alıcılara iletilmesini ihtiva eden Düzenleyici Etki Analizi, düzenlemenin içeriğine ve türüne göre fayda-maliyet analizi, maliyet-etki analizi, maliyet değerlendirmesi ve fayda değerlendirmesi gibi yöntemlerle gerçekleştirilebilir<sup>19</sup>. Bunlardan en çok kullanılan yöntemlere değinilecektir.

Başarılı düzenlemelerin geliştirilmesi için amacın doğru saptanması ve amaca ulaşmak (etkililik) ve bu amacı en az maliyet ile gerçekleştirebilmek (etkinlik) önem taşımaktadır. Bu nedenlerle aynı düzenleme için farklı yöntemler de uygulanabilir.

Esasen Düzenleyici Etki Analizinde kullanılan metotlardan olan maliyet-fayda ve maliyet-etkinlik analizleri 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile mevzuatımıza girmiş olup Kanunun 5/g maddesinde; “Kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esastır.” ifadesi yer almaktadır. Bu hüküm ile sosyal, ekonomik ve çevresel etkileri değerlendiren

---

<sup>19</sup> Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 2 - Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, s. 100, <http://www.igb.gov.tr/Kutuphane/10%202003%20KYYY%20II.pdf> (Erişim Tarihi 13.03.2017)

Düzenleyici Etki Analizi uygulamasının kamu idareleri tarafından yapılması zorunlu hale getirilmiştir.

### **1.3.1. Düzenleyici Etki Analizi Yöntemleri**

#### **1.3.1.1. Fayda-Maliyet Analizi**

Fayda-maliyet analizi, düzenlemelerin olumlu ve olumsuz etkilerinin tespit edilmesinde kullanılan en yaygın yöntemdir. Yapılması tasarlanan düzenlemeleri etkinlik yönünden değerlendirmeye yarayan, topluma en yüksek faydayı sağlayacak olan düzenlemenin seçiminde veya öncelik sırasının tespit edilmesinde kullanılmaktadır.

Düzenlemenin sağlayacağı toplam fayda ile toplam maliyet parasal olarak hesaplanarak karşılaştırılacak ve yapılan değerlendirme sonucunda maliyetleri en aza indiren ve en yüksek faydayı sağlayan düzenleme seçilmiş olacaktır. Zira kaynaklar sınırlıdır ve bu sınırlı kaynakların toplumun yaşam seviyesini iyileştirmek ve kamu yararını en üst düzeye çıkarmak için en uygun şekilde kullanılması gerekmektedir.

Bu analiz yönteminin olumsuz yönü, fayda ve maliyetleri parasal olarak hesaplamaya dayalı bir yöntem olmasıdır. Güvenlik, istihdam, eğitim ve sağlık gibi bazı kamusal politika alanlarında çıktıların parasallaştırılması her zaman mümkün olmamaktadır. Bu konuda, belirli bir öneme sahip ancak parasallaştırılmayan faydaların belirlenmesinde hangi ölçütlerin kullanılacağıın tespit edilmesi önem arz etmektedir.

Örneğin, sağlık alanında yapılacak bir düzenleme kararına ilişkin yapılan fayda maliyet analizinde, bir grup 20 milyon TL fayda elde ederken, bu düzenlemeden etkilenen başka bir grup 10 milyon TL maliyete katlanıyorsa bu

durumda net fayda 10 milyon TL olacaktır ve bu net fayda zarar edenlerin zararını da telafi edecek düzeyde ise düzenlemenin yapılması anlamlı olacaktır.

Toplam faydası toplam maliyetini aşan düzenlemelerin yürütülmesi amacıyla uygulanan fayda-maliyet analizi tutarlı veri toplama için uygun ortam sağlayarak bilgide boşlukları ve belirsizlikleri tespit etmeye yardımcı olduğu için yaygın olarak kullanılmaktadır.

### **1.3.1.2. Maliyet-Etkinliği Analizi**

Düzenlemelerin dolaylı ve dolaysız olası tüm maliyetlerini karşılaştırarak toplam maliyeti en düşük olanın seçilmesinde kullanılan bir yöntemdir. Maliyet değerlendirmesinde faydalardan ziyade maliyete odaklanılır ve birim fayda başına maliyet yaklaşımı olarak da tanımlanabilir. Geniş bir rehberlik sağlamasa da bu yöntemle farklı seçeneklerin maliyetini ifade eden bir indeks oluşturulur.

Fayda-maliyet analizi ile maliyet etkinliği analizi arasındaki kritik fark maliyet etkinliği analizinde faydalara kesin olarak değer biçilmesinin gerekli olmamasıdır. Maliyet etkinliği analizinde birim fayda başına maliyet hesaplanmaktadır, ancak fırsat eşitliği, hastalıkların azaltılması, beslenmenin daha iyi hale getirilmesi gibi parasallaştırılması güç olan çıktılarına parasal bir atıfta bulunmak gerekmemektedir. Maliyet etkinliği analizinde gerekli olan veriler görece azdır. Bu yaklaşımın kullanılması tüm fayda kategorilerinin kati surette parasallaştırılması gibi zor bir girişimi ortadan kaldırdığı için tercih edilebilmektedir<sup>20</sup>.

A politikasının 12 milyon dolarlık bir harcamayla 6 yaşam kurtardığını, B politikasının ise 15 milyon dolar harcamayla 5 yaşam kurtardığını ve bu

---

<sup>20</sup>Karaosmanoğlu, s.26.



politikalarından sadece birinin izleneceğini varsayalım. Maliyet etkinliği analizini kullanacak olursak, A politikası için kurtarılan hayat başına maliyetin 2 milyon dolar, B politikası için ise 3 milyon dolar olduğu ortaya çıkar. Bu durumda A politikası daha uygun bir politika olacaktır<sup>21</sup>.

Analiz sonucunda, daha az fayda ve daha fazla maliyet getiren seçenekler elendiği için riskler azaltılmış ve uygulamaya konulacak politikaların maliyetleri düşürülmüş olacaktır. Bu analiz maliyetleri gerekçelendirmemekte alternatif düzenlemelerin görece performansı hakkında fikir vermektedir.

### **1.3.1.3. Maliyet Değerlendirilmesi**

Bu yöntemde, düzenlemelerin faydaları göz ardı edilerek sadece topluma olan maliyetlerine odaklanılır. İlk adımda değerlendirilmesi gereken tüm maliyetler sayısallaştırdığı için bu yöntem ile maliyeti çok fazla bulunan düzenlemeler başlangıçta seçeneklerin dışında tutulacaktır. Daha detaylı yapılacak analizlere ön hazırlık niteliği taşıyan maliyet değerlendirmesi yöntemi faydaları dikkate almaması ve maliyetleri gerekçelendirmemesi nedenleriyle eleştirilmektedir.

### **1.3.1.4. Fayda Değerlendirmesi**

Fayda-maliyet analizinin yetersiz kaldığı durumlarda düzenlemenin faydalarının değerlendirilmesi amacıyla başvurulur. Özellikle sosyal devlet ilkesinin gerektirdiği düzenlemelerde, düzenlemenin sağlayacağı sosyal faydaya odaklanılması amacıyla fayda değerlendirme yöntemi tercih edilebilir. Bu yöntemle, maliyetler göz ardı edilir ve toplumun elde edilecek fayda için ödeme yapma gönüllüğü belirlenir.

---

<sup>21</sup>Kopp, r. J., a. J. Krupnick, m. Toman, 1997,s. 187

Trafik kazalarının önlenmesi konusunda bir politika oluşturulmak istenmesi durumunda piyasa verilerinden yararlanılarak vatandaşların ödemeye razı olacakları bedel tespit edilemeyeceği için böyle bir durumda, vatandaşlardan düzenlemenin yaptırımlarına değer biçmeleri istenebilir.

İstatistiki verilerden yararlanmak suretiyle ya da röportaj, anket gibi yöntemler kullanılarak da faydanın gerçek değeri tespit edilebilir. Yeni bir eğitim politikası oluşturulması için vatandaşların ödemeye razı olacağı değerle ilgili bir anket uygulaması yapıldığında, toplum ilgili politikaya bir değer biçmiş olacak ve bu da düzenlemenin faydalarını görmeyi kolaylaştıracaktır. Bu konuda uygulanacak anketlerin dikkatle hazırlanması ve bireylerin dürüst cevaplar vermesi düzenlemenin uygulanabilirliğini tespit etmekte son derece önemlidir.

#### **1.3.1.5. Risk Değerlendirmesi**

Risk; zarar, kayıp, tehlike veya hasar olmasına yönelik belirsizlik içeren unsur, etken veya gidişat olarak tanımlanmaktadır.

Risk analizi yöntemi, uygulanması düşünülen düzenlemenin sonucunda oluşması muhtemel etkiler nedeniyle ortaya çıkabilecek risklerin değerlendirilmesi esasına dayanmaktadır. Politika önerileri değerlendirilirken risk analizinde risklerin büyüklüğünün saptanmasına, söz konusu risklerin azaltılmasına ve kaynakların riski en az olan politikaya tahsis edilmesine odaklanılmaktadır.

Fayda-maliyet analizi ve maliyet etkinliği analizlerinden farklı olarak risklerin azaltılması için maliyetler değerlendirilmeye alınmamaktadır. Bu nedenle diğer yöntemlere göre daha sınırlı bir analiz imkanı sunmaktadır. Bununla birlikte, risk analizi kapsamlı bir politika değerlendirme için gerekli bir unsurdur.

Risk Değerlendirmesi yöntemi; insan sağlığına, güvenliğe, çevreye ilişkin risklerin azaltılmasına ve yaşam kalitesinin iyileştirilmesine yönelik düzenlemelerin analizinde yaygın olarak kullanılmaktadır.

#### **1.3.1.6. Risk-Risk Analizi**

Risk analizinin bir türü olan risk-risk analizi ise, düzenlemenin riskler üzerinde doğrudan yaptığı etkilerden daha çok düzenlemeden diğer risklerin etkilenip etkilenmediği ve düzenlemenin yarattığı risklerin toplamda fayda sağlayıp sağlamayacağı ile ilgilenir. Bu yöntemde, düzenlemeden kaynaklanan bazı risklerin toplam riski artıracığı varsayımından hareket edildiği için araştırma yapılan alan, düzenlemenin doğrudan etkileyeceği alandan daha geniş tutulmaktadır.

Örneğin; içme sularının klorlanması bazı kanser türlerinin ortaya çıkması riskine neden olabilmektedir. Ancak içme sularının klorlanmaması nedeniyle içme suyunda bakteri ve mikropların olabileceği ve bu durumun daha yüksek oranda hastalıklara neden olabileceği göz önüne alındığında suların klorlanması kabul edilebilir bir politika olmaktadır.

## 2.BÖLÜM

### 2. TÜRKİYE’DE DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ

#### 2.1. TÜRKİYE’DE DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ ETKİNLİKLERİNİN GELİŞİMİ VE İLGİLİ MEVZUAT

Başarılı düzenleyici politikalar oluşturmak bir ülkenin refahı için büyük önem taşımaktadır. Ülkemizde etkili bir düzenleme reformu yapılamaması ve mevzuatın zamanında gözden geçirilememesi nedenleriyle kamu yönetiminde yeterli etkinlik ve şeffaflık sağlanamamış, keyfi karar alma mekanizmaları oluşmuş ve hesap verme sorumluluğu geliştirilememiştir. Bu durum düzenleme alanında yeniden yapılanma ihtiyacını doğurmuştur. Bu çerçevede, ülkemizde düzenleme yönetiminin iyileştirilmesine yönelik olarak kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının başlaması ile etkili bir girişim yapılmıştır.

Başbakanlıkça oluşturulan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Çalışma Grubu tarafından 2003 yılında hazırlanan “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 2 - Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı” adlı çalışmada, “Düzenleyici Etki Analizi kavramı”, herhangi bir kamu hizmetinin veya programının başlatılması, yönetim biriminin kurulması veya düzenlemenin yapılmasına ilişkin kararların alınması ya da uygulanmasından önce bunların toplum açısından getirisinin ve muhtemel

sonuçlarının hesaplanmasını, fayda ve maliyetlerinin değerlendirilmesi olarak ifade edilmektedir<sup>22</sup>.

Avrupa Birliğinin Lizbon Stratejisi kapsamında tüm üye ülkelerde 2000 yılından itibaren başlatılan Daha İyi Düzenleme Çalışmalarına paralel olarak, ülkemizdeki düzenleyici çerçeveyi iyileştirmek, Düzenleyici Etki Analizi çalışmalarını yönlendirmek, bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak Düzenleyici Etki Analizlerinin kalite kontrolünü gerçekleştirmek ve kamu yönetiminin bu alandaki kapasitesini geliştirmek için çalışmalar yapmak üzere 2004 yılında Başbakanlığa bağlı “Daha İyi Düzenleme Çalışma Grubu” oluşturulmuştur. Bu çalışma grubu aynı zamanda Avrupa Birliği nezdinde bu alanda yürütülen çalışmalarda işbirliği sağlamaktadır.2008 yılı sonunda yapılan değişlikle ise, Daha İyi Düzenleme Grubunun adı “Düzenleyici Reform Grubu” olarak değiştirilmiştir.

Düzenleyici Etki Analizi, 17 Şubat 2006 tarihinde yayımlanan Mevzuat Hazırlama Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik (Bundan sonra Yönetmelik olarak anılacaktır) ile yasal zorunluluk haline gelmiştir. Anılan Yönetmelik’in 24’üncü maddesinde, millî güvenliği ilgilendiren konular, acil müdahaleyi gerektiren olaylara ilişkin düzenlemeler, bütçe ve kesin hesap kanunu taslakları ile milletlerarası antlaşmaların uygun bulunmasına ilişkin kanun taslakları hariç olmak üzere, 17.02.2007 tarihinden itibaren hazırlanacak kanun, kanun hükmünde kararnameler, tüzük, yönetmelik, Bakanlar Kurulu kararı eki kararlar ve diğer düzenleyici

---

<sup>22</sup>Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 2 - Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı” s. 103,<http://www.igb.gov.tr/Kutuphane/10%202003%20KYYY%20II.pdf> (Erişim Tarihi 13.03.2017)

işlemlerin taslak metinlerinde Düzenleyici Etki Analizi uygulanması zorunlu tutulmuştur.

Bu çerçevede, kamu laboratuvarları alanında gerçekleştirilen bir pilot proje ile Düzenleyici Etki Analizinin ülkemizdeki ilk uygulaması gerçekleştirilmiştir. Bu proje sürecinde, hem katılımcı bakanlıkların bu alandaki uygulama kapasiteleri geliştirilmiş hem de kamu kurum ve kuruluşlarınca uygulanacak olan Düzenleyici Etki Analizinin uygulama esaslarını belirlemek için uzman görüşlerden istifade edilerek 02.04.2007 tarihli Başbakanlık tarafından yayımlanan genelgenin eki olan Düzenleyici Etki Analizi Rehberi'ne göre Düzenleyici Etki Analizi rehber kuralları oluşturulmuştur. Yönetmelik kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşları, kendi bünyelerinde yapılacak Düzenleyici Etki Analizi ile ilgili idari kapasite oluşturmak, kalitenin tesisi ve Başbakanlıkta oluşturulan “Düzenleyici Reform Grubu” ile koordinasyonu sağlamak üzere bir birim tespit edecek ve görevlerini yaparken de Düzenleyici Etki Analizi Rehberi'ne (Bundan sonra Rehber olarak anılacaktır) göre hareket edeceklerdir.

Düzenleyici Etki Analizinin mevzuatımıza girişi anılan yönetmelikle olmuştur. Ancak, Düzenleyici Etki Analizi kavramının mevzuatta ilk yer alışının bu olmadığını belirtmek gerekir. Daha öncesinde Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un<sup>23</sup>17'nci maddesinde ve Türkiye İstatistik Kanunu'nun<sup>24</sup>35'inci maddesinde yapılacak yeni düzenlemeler ve ihdas edilecek birimler için düzenleyici etki analizi yapmak Strateji Geliştirme birimlerinin görevleri arasında sayılmıştır.

---

<sup>23</sup> Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, 16 Mayıs 2005 tarih ve 25817 sayılı Resmi Gazete.

<sup>24</sup> Türkiye İstatistik Kanunu, 18 Kasım 2005 tarih ve 25997 sayılı Resmi Gazete.

## 2.2. TÜRKİYE'DE DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ

Yönetmelikte Düzenleyici Etki Analizi, “Taslağın bütçeye, mevzuata, sosyal, ekonomik ve ticarî hayata, çevreye ve ilgili kesimlere etkilerinin ne olacağını göstermek üzere hazırlanan ön değerlendirme” olarak tanımlanmaktadır. Düzenleyici Etki Analizi Rehberi’nde “düzenleme” terimi ise; hükümetin, vatandaşların ve onların oluşturdukları grupların iş ve işlemlerini, düzenlemeler yardımı veya vasıtasıyla etkilediği bir takım normları ifade etmektedir.

Aslında Düzenleyici Etki Analizinin uygulanması ve kamu idareleri için zorunlu olması 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile gerçekleşmiştir. Kanunun 5/g maddesinde; “Kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esastır.” ifadesi ile Düzenleyici Etki Analizinde kullanılan metotlara yer verilmiştir.

Kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları için Düzenleyici Etki Analizi hazırlanmaktadır. Yönetmelikte, yürürlüğe konulması hâlinde yıllık muhtemel toplam etkisi otuz milyon Türk Lirasının altında kalan kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları için Kısmi Düzenleyici Etki Analizi, yıllık muhtemel toplam etkisi otuz milyon Türk Lirasını aşan kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları için Tam Düzenleyici Etki Analizi yapılmasının zorunlu olduğu ifade edilmektedir. Kaynakların(insan, maddî...) sınırlı olması nedeniyle tüm yasal düzenlemeler için etki analizi hazırlanması esası benimsenmemiştir. Bu nedenle

Düzenleyici Etki Analizi için bir eşik değeri belirlenmiş olup gerekli görülen hallerde bu limit yeniden düzenlenebilmektedir. Ayrıca, 5018 sayılı Kanunda, etki tutarına bakılmaksızın, kamu gelir ve giderlerini etkileyen her kanun tasarısı için mali yük hesabı yapılması zorunlu tutulmaktadır.

Ayrıca Başbakanlık, yürürlükteki kanunların etkilerinin ölçülmesi amacıyla ilgili bakanlık ile kamu kurum ve kuruluşlarından, yıllık muhtemel toplam etkisi otuz milyon Türk Lirasının altında kalan kanun ve kanun hükmünde kararname tasarıları için Tam Düzenleyici Etki Analizi ve etkisine bakılmaksızın diğer düzenleyici işlemler için de Kısmi veya Tam Düzenleyici Etki Analizi hazırlanmasını isteyebilmektedir. Başbakanlığa verilen bu tercih hakkının kullanımı tamamıyla serbesttir. Ancak, bu tercihin hesap verilebilirliğin artırılması ve kamuoyunun bilgilendirilerek şeffaflığın sağlanması çerçevesinde kullanması beklenmektedir. Diğer ülkelerin uygulamalarına bakıldığında kamuoyunu yüksek seviyede etkileyecek düzenlemelere ilişkin olarak hazırlanan tasarılar düzenleyici etki analizinin eklendiği görülmektedir.

Millî güvenliği ilgilendiren konular ile bütçe ve kesin hesap kanunu tasarıları için düzenleyici etki analizi hazırlanması gerekmemektedir. Milli güvenliğe ilişkin mevzuat tasarılarının gizli bilgileri içermesinin muhtemel olması nedeniyle Düzenleyici Etki Analizi hazırlanması zorunlu tutulmamıştır. Bu konuda Düzenleyici Etki Analizi hazırlayan ülke de bulunmamaktadır.

### **2.2.1. Kısmi ve Tam Düzenleyici Etki Analizi**

Yönetmelikte, yürürlüğe konulması hâlinde yıllık muhtemel toplam etkisi otuz milyon Türk Lirasının altında kalan kanun ve kanun hükmünde kararname



taslakları için Kısmi Düzenleyici Etki Analizi, yıllık muhtemel toplam etkisi otuz milyon Türk Lirasını aşan kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları için Tam Düzenleyici Etki Analizi yapılması zorunlu tutulmuştur.

Yönetmelik uyarınca Kısmi Düzenleyici Etki Analizi raporları aşağıdaki hususları içermektedir.

- Düzenlemenin hazırlanmasını gerekli kılan sebepler ile taslak gerekçelendirilir.
- İhtiyaca yönelik alternatif çözüm önerilerinin değerlendirilmesi yapılır.
- Düzenlemenin muhtemel fayda ve maliyetlerinin analizi yapılır ve bütçe üzerindeki etkileri belirlenir.
- Düzenlemenin bütçeye ek malî yük getirmesi halinde yaklaşık maliyet hesaplanır.
- Düzenlemenin sosyal, ekonomik ve ticarî hayata, çevreye ve ilgili kesimlere danışma ve katılım konusunda etkileri analiz edilir.
- Düzenlemenin yıllık muhtemel toplam etkisi hesaplanır.
- Düzenlemenin kırtasiyeciliğin ve bürokratik formalitelerin azaltılmasına katkısı ve yeni bir kuruluş oluşturma ya da kurum geliştirme ihtiyacı değerlendirilir.
- İzlenen danışma ve görüş alma süreçleri tamamlanarak mevzuatın uygulanabilirliği değerlendirilir.

Tam Düzenleyici Etki Analizinde ise düzenlemenin muhtemel fayda ve maliyetlerinin analizi, bütçe üzerindeki etkileri, sosyal, ekonomik ve ticarî hayata,

çevreye ve ilgili kesimlere danışma ve katılım konusunda etkileri, izlenen danışma ve görüş alma süreçleri tamamlanarak mevzuatın uygulanabilirliği hususları ile ilgili Kısmi Düzenleyici Etki Analizine nazaran daha ayrıntılı bilgi ve değerlendirme yapılır.

### **2.2.2. Türkiye’de Düzenleyici Etki Analizinin Uygulanma Aşamaları**

Mevzuat Hazırlama Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik<sup>25</sup> ve Düzenleyici Etki Analizi Rehberi<sup>26</sup> hükümleri göz önünde bulundurularak ülkemizdeki düzenleyici etki analizinin uygulanma aşamaları sıralanmıştır.

#### **2.2.2.1. Problemin Tespiti**

Etkin bir çözüm yolunun bulunması için öncelikle problemin doğru tanımının yapılması gerekmektedir. Toplanan veriler ışığında sorunun önemi ve büyüklüğü saptanmalıdır.

Mevcut durumun devam etmesi halinde yeni problemlerin ortaya çıkma ihtimali ve bunların sonuçları ortaya konulmaya çalışılmalıdır. Ayrıca, muhtemel problemin bir defalık mı yoksa tekrar eden bir problem mi olduğu açıklanmalıdır.

Problem alanı ile ilgili olarak mevcut hükümet politikaları ve yasal düzenlemeler de göz önünde bulundurularak düzenleme yapma zorunluluğunun gerekçeleri ortaya konulur. Müdahale için en önemli gerekçeler, kamu güvenliği, kamu sağlığı veya çevre kirliliği gibi nedenler olabilir.

---

<sup>25</sup> Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, 17 Şubat 2006 tarih ve 26083 sayılı Resmi Gazete.

<sup>26</sup> Düzenleyici Etki Analizi Rehberi, 3 Nisan 2007 tarih ve 26482 sayılı Resmi Gazete.

Mevzuat hazırlama ve karar oluşturma sürecinin ilk aşaması olan, problemin tespiti aşamasında ilgili tarafların da görüşlerinin alınması problemin doğru olarak tespiti ve aciliyeti ile kapsamının tam olarak anlaşılmasına yardımcı olacaktır.

#### **2.2.2.2. Hedeflerin Tespiti**

Problemin czm ile ulaşılmak istenen amaç, mümkün olduğunca açık bir Şekilde tespit edilmelidir. Eğer mümkünse, hedefler daima rakamsal verilerle gösterilmelidir. Net, ölçülebilir, kabul gören, gerçekçi ve gerçekleştirilecek zaman dilimi belli olacak Şekilde hedef belirlenmelidir.

#### **2.2.2.3. Alternatif Czm Yollarının Tespiti**

Bu aşamada, tespiti ve tanımı yapılan problemin czm için en az üç olmak üzere çok sayıda alternatif czm yolu geliştirilmelidir. Aynı zamanda, "hiçbir Şey yapmama" seçeneği de dâhil bütün czm yöntemleri seçenekler arasında yer almalıdır.

Hedefleri gerçekleştirecek politika alternatifleri geliştirilmelidir. En uygun politika alternatiflerinin üzerinde durulmalı, düzenleyici ve düzenleme dışı alternatifler değerlendirilmelidir. Seçenekler etkinlik, verimlilik ve uyumluluk ilkelerine göre ölçülerek teknik ve diğer sınırlamalara göre azaltılmaya çalışılmalıdır.

#### **2.2.2.4. Bütün Alternatif Czm Seçeneklerinin Belirlenmesi**

Hedeflere ulaşmak için, alternatif czm yollarının geliştirilirken ilgili tarafların görüşleri alınmalıdır.

Karşılaşılan ve incelenen problemle ilgili olarak ortaya konulan alternatif czm önerilerinin içinden, açıkça hedefe en uzak olanlar ayıklanmalıdır. Ancak,

tespit edilen hedefin gerçekleştirilmesine kısmen de olsa katkı sağlayacak olan çözüm önerileri reddedilmemelidir.

Düzenlemelere alternatif çözüm yolları, özellikle şu üç yöntemden oluşmaktadır:

#### **2.2.2.4.1. Kuruluşların Görev Alanına Giren Konuların Kendileri Tarafından Düzenlenmesi**

Bir sektörde faaliyet gösteren kuruluşların oluşturduğu “üst kuruluşların” bu alanla ilgili işleyiş kurallarını kendilerinin koyduğu ve bu kurallara uyumun sağlanmasını kendilerinin takip ettikleri durumu ifade eder. Bu durumda görüş sorulan kamu kurumları danışmanlık görevi yürütmektedir. Bu yaklaşımın avantajı, düzenlemeyi yapanların düzenlenecek veya düzenlenmiş alanı iyi bilmeleri ve düzenlemeleri değişen şartlara uyumlu hale getirme hususunda sahip oldukları esnekliktir. Dezavantajı ise; toplumun veya diğer bir grubun aleyhine bir grubun kendi ekonomik çıkarlarını ön plana alması, muhtemel rakiplerinin pazara girmelerini zorlaştırması veya engelleyebilmesi, ekonomik rekabeti sınırlandırması ve fiyatları dondurması gibi ihtimallerdir.

Bu yöntemin uygulanmasında karşılaşılan en önemli sorunlardan biri, düzenlemelere uyum konusunda karşılaşılan denetim sorunudur. Özellikle kamu güvenliği ve sağlığı gibi güçlü kamu bağı olmayan alanlarla, problem çıkma ihtimalinin düşük olduğu alanlarda, problemin anlık sonuçlar doğurmadığı veya problemin pazarın iç dinamikleri ile çözülebileceği durumlarda uygulanabilir.

#### **2.2.2.4.2. Ortak Düzenleme**

Özel sektörün kendisinin düzenlemeleri y r rl ge koyduğu ve bunların uygulanmasını sağladığı, ancak bunun için gerekli yasal yapıyı kamu yönetiminin oluşturduğu durumdur. Bu durumda, kanun uyulması zorunlu ilkeleri koyar fakat aynı zamanda bu standartların zamana uyumunu sağlamak için belirli bir esnekliği ilgili alanda faaliyet gösteren üst kuruluşlara bırakır. Devlet düzenleme yetkisini, standartlara uyumun sağlanması ve uygulama düzenlemelerini çıkarma yetkisini doğrudan ilgili sektör kuruluşlarının oluşturduğu üst kuruluşa devretmektedir.

#### **2.2.2.4.3. Kanuni Düzenlemeler**

Kanuni düzenlemeler, kişilerin yapacakları işlemlerde izleyecekleri yöntemi detaylı olarak ortaya koyan ve onların davranışlarını deėiŐtirmek isteyen düzenlemelerdir. Bunlar, yanlış uygulamaları araŐtırmak ve açığa çıkarmak için devletin izleme ve denetimini zorunlu kılmaktadır. Y r rl ge konulmuş kuralların ihlali halinde cezalar öngörülmektedir. Bu yöntemin avantajı, çoğu durumda, kurallar açık ve anlaşılabilir olduğu ve cezalar ngr ld ğu için uygulamada etkinliğin sağlanmasına yardımcı olmasıdır. Dezavantajı ise, değişen Şartlara uyum konusunda esnekliğinin d Őuk olmasıdır.

Bu düzenleme yöntemi; yüksek risklerin yaŐandıėı, potansiyel problemin etkilerinin geniş olduğu, kurallara tam uyum ile standart uygulamanın istendiği ve sektörün oluşturduğu üst kuruluşların etkisinin zayıf olduğu durumlarda baŐvurulması gereken bir yöntemdir.

#### **2.2.2.4.4. Düzenleme Yapmama Yönteminin Diğer Alternatif Araçları**

Hiçbir Şey yapmama seçeneği, herhangi bir düzenleme yapmaktan kaçınma ve problemin zaman içinde kendiliğinden (pazar mekanizmasının etkisi ile)  z mleneceği yöntemdir. Bilgilendirme ve eğitim kampanyaları, hizmet sözleŐmeleri, zorunlu denetimler gibi yöntemlerle mevzuat oluŐturulmadan ilgili alanlar düzenlenebilmektedir.

#### **2.2.2.5. Her Bir Seçeneğin Fayda ve Maliyetlerinin Analizi**

Bu aşamada ise, çözüm önerisinden kaynaklanan maliyet ve faydaların tespiti amaçlanır ve bir önceki aşamada geliştirilen çözüm önerilerinin detaylı bir Şekilde maliyet ve faydalarının ölçülmesi ve değerlendirilmesi yapılır. Amaç, muhtemel faydanın maliyetlerden daha fazla olduğu seçeneğin belirlenmesidir.

Analizin başarısı, konunun genişliğine ve bu alanla ilgili bilginin teminine bağlıdır. Açıkçası, bütün etkilerin parasallaştırılması mümkün değildir. Bununla beraber, mümkün olan en fazla etki parasallaŐtırılmalı veya en azından etkilerin değeri tahmin edilmelidir. Aynı zamanda sosyal ve çevresel etkiler de ihmal edilmemelidir. Politika seçiminde, düzenlemelere uyumda karşılaşılabilecek engeller, riskler ve belirsizlikler de göz önüne alınmalıdır.

#### **2.2.2.6. Taslakların Hazırlanması**

Yönetmelik hükümleri gereği; taslaklar, konuyla ilgili kurum ve kuruluşların görevli birimleri tarafından hazırlanır. Hukuk müŐavirlikleri dıŐındaki birimlerce hazırlanan taslaklar hakkında hukuk m Őavirliklerinin görüŐü alınmaktadır.

Öncelikle, taslağa yapılan deęiŐikliklerle ulaşılmak istenen amacı belirleyebilecek nitelikte bir ad verilir. Taslaklar düzenleme amacına uygun bir

şekilde, düzenlenen alana ilişkin mevzuatın tamamı gözden geçirilerek üst hukuk normlarına aykırılık teşkil etmemesine dikkat edilerek hazırlanır. Taslakların hazırlanmasında bu konuda daha önce verilen yargı kararları da dikkate alınır.

Taslakların kapsam maddesi, herhangi bir tereddüde yol açmayacak açıklıkta düzenlenir; taslağın kapsamı konusunda herhangi bir tereddüt bulunmuyorsa, taslakta ayrıca kapsam hükmüne yer verilmez. Ayrıca taslakların nasıl hazırlanacağına ilişkin bilgiler Yönetmeliğin taslaklara dair usul ve esaslar bölümünde açıklanmaktadır.

Mevzuata madde veya hüküm eklenmesini, mevzuatın bazı madde veya hükümlerinin değiştirilmesini veya yürürlükten kaldırılmasını öngören metinler çerçeve taslak adı altında düzenlenmektedir.

Müstakil taslak ise başlı başına belirli bir alanı düzenleyen ve ilk defa yürürlüğe konulacak mevzuata ilişkin metinleri ifade etmektedir.

#### **2.2.2.7.Etkilerin Analizi**

Taslağı hazırlayan kamu idaresi birimi tarafından tasarı taslağına ilişkin sosyal, çevresel, ekonomik etkileri gösteren Düzenleyici Etki Analizi taslağı hazırlanır.

Yönetmeliğin 24'üncü maddesinde, millî güvenliği ilgilendiren konular, acil müdahaleyi gerektiren olaylara ilişkin düzenlemeler, bütçe ve kesin hesap kanunu taslakları ile milletlerarası antlaşmaların uygun bulunmasına ilişkin kanun taslakları hariç olmak üzere, hazırlanacak kanun, kanun hükmünde kararnameler, tüzük, yönetmelik, Bakanlar Kurulu kararı eki kararlar ve diğer düzenleyici işlemlerin taslak metinlerinde Düzenleyici Etki Analizi uygulanması zorunlu tutulmuştur.

Çözüm önerisinin, belirli bir sosyal grup ve sektörler üzerinde doğuracağı etkinin yanında, bütün toplum üzerindeki etkisinin de ölçülmesi gerekmektedir. Bu kapsamda, fayda ve maliyet değerlendirmeleri yapılmalıdır.

#### **2.2.2.7.1. Fayda ve Maliyet Değerlendirmeleri**

Hazırlanan düzenleme taslağına ilişkin fayda ve maliyetlerin, toplumun belirli bir kesimine olan etkisini göstermek için yapılan değerlendirmeler bir araya toplanmalı ve düzenlemelerin toplum için ne anlama geldiğı gösterilmelidir.

Fayda ve maliyetler, doğrudan ve dolaylı olarak ve zaman bakımından da bir defalık ve devamlı şekilde ayrıştırılmalıdır. Ayrıca, gelecekte karşılaşılabilecek etkilerin bu günkü değerleri belirlenmeli ve bu değerler göz önüne alınmalıdır. Fayda ve maliyetlerin zaman olarak ölçümü önemlidir. Eğer mümkünse etkiler yıllık olarak ölçülmelidir.

Önerilen düzenleme ile alternatiflerin etkileri yönünden değerlendirilmesi aşamasında, düzenlemenin konusuna göre, fayda-maliyet analizi , maliyet-etkinliğı analizi , maliyet Değerlendirilmesi, fayda değerlendirmesi, risk değerlendirmesi, risk-risk analizi yöntemlerinden uygun olanı kullanılarak yapılacaktır. Hangi yöntemin kullanılacağı ekonomik etkinlik kadar önemli olabilecek olan adilliğı, idari kolaylığı veya uygulamada kesinliğı gibi düzenlemenin durumuna göre belirlenecektir.



Fayda ve maliyet değerlendirmeleri: ekonomik etkiler, sosyal etkiler, çevresel etkiler olmak üzere üç başlık altında toplanmıştır<sup>27</sup>.

#### **a) Ekonomik Etkiler**

Düzenlemelerin ekonomik etkileri aşağıdaki başlıklar altında değerlendirilmelidir.

**Kamu yönetimine olan etkiler:** Bütçeye, destekleyici yatırımlara, uygulama maliyetlerine ve bölgeler arası gelir farklılıklarına olan etkilerdir.

**İş dünyasına olan etkiler:** Bilgi verme ve ödeme yapma zorunluluğu, zorunluluğun bildirilmesi, bir konuda kayıt olma ve kurma zorunluluğu, artan girdi fiyatları, üretim, ulaşım ve pazarlamada yaşanan değişim, arz kaynakları, yeni üretimlerin pazara uygulanması, ürün ve hizmetlerin kısıtlı olarak alınması ve artan riskler üzerine olan etkilerdir.

**Tüketiciler üzerine olan etkiler:** Ürün, hizmet ve paranın maliyeti, mal ve hizmetlerden elde edilen fayda, yeni ürünün pazara uyarlanması, talep, toplum için diğer maliyetler, ekonomik büyüme üzerine olan etkilerdir.

**KOBİ'ler üzerine olan etkiler:** Küçük ve orta büyüklükteki işletme (KOBİ)'lerin gelişimi, istihdam kapasiteleri ve benzeri konular üzerine olan etkilerdir.

**Rekabet üzerine olan etki:** Firmaların pozisyonlarını güçlendirici veya baskın bir duruma getirip getirmediği, firmaların sayısını azaltıcı veya artırıcı etki

---

<sup>27</sup>Düzenleyici Etki Analizi Rehberi, 3 Nisan 2007 tarih ve 26482 sayılı Resmi Gazete.

yapıp yapmadığı, rekabetin sınırlandırılıp sınırlanmadığı, rekabet düzeyinin güçlendirilip güçlendirilmediği değerlendirilmelidir.

### **b) Sosyal Etkiler**

Sosyal eşitsizliklerin artması, iş güvenliğinde azalma, işsizlik artışı, sağlık, güvenlik ve tüketici hakları (suç ve terörizm dahil), eğitim, öğretim, kültür, istihdam düzeyleri ya da iş kalitesi, cinsiyet eşitliği, sosyal dışlanma ve fakirlik, yaralanma ve hastalıklar ve benzerleri üzerine muhtemel etkiler değerlendirilir.

### **c) Çevresel Etkiler**

Hava, su ve toprak kirliliği, arazi kullanımı değişikliği, biyo-çeşitlilik kayıpları ve iklim değişikliği üzerine muhtemel etkiler değerlendirilir.

## **2.2.2.8. Alternatif Çözüm Yollarının Karşılaştırılması ve En Uygun Seçeneğin Tespit Edilmesi**

Problemin çözümü için önerilen alternatiflerin yapılan etki değerlendirmesi sonuçlarına göre, hükümetin mevcut politika, stratejileri ile bu konudaki düzenlemeler de göz önünde bulundurularak, avantajları ve dezavantajlarının ortaya konulduğu ve faydalı olacağı değerlendiriliyor ise tercih sıralaması yapılır.

Bu aşamada, her bir alternatifin olumlu ve olumsuz tarafları değerlendirildikten sonra eğer faydalı olduğu görülüyorsa ayrı ayrı maliyetleri hesaplanır ve alternatifler arasında karşılaştırma yapılmak suretiyle en uygun seçenek tespit edilir.

Karşılaştırma yapılırken Rehberde yer alan Örnek Karşılaştırma Tablosundan yararlanılır ve tabloya konuyla ilgili gerekli bilgiler eklenebilir. Her bir seçeneğin olumlu/olumsuz etkileri yüksek veya düşük olarak derecelendirilerek değerlendirilir.

#### **2.2.2.9. Danışma ve Görüşlerin Bildirilmesi**

Önerilen düzenlemenin muhtemel etkilerinin ölçülmesi için ilgili taraflarla görüş alışverişinde bulunmak hazırlık sürecinin şeffaflığı ve yolsuzlukla mücadele etmek adına da yararlıdır.

Konunun farklı açılardan değerlendirilmesi ve çözüm yollarının tespitinde danışma, bağımsız bir kontrol sağlayarak beklenmedik sonuçlarla karşılaşma riskinin azaltılmasına katkı sağlar. Ayrıca düzenlemenin ortak hazırlanmasına imkân verdiği için gönüllü uyuma da katkı sağlamaktadır.

Taslaklar, öncelikle kendi görevleri açısından incelenmek ve düzenleyici etki analizinde belirtilen hususların yerinde olup olmadığı açısından değerlendirilmek üzere ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının görüşüne gönderilir. Kamu gelir ve giderlerini etkileyen kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları hakkında Maliye Bakanlığı ile ilgisine göre Kalkınma Bakanlığının veya Hazine Müsteşarlığının; malî konuları düzenleyen kanunlar ile düzenleyici işlemlere ilişkin taslaklar hakkında Maliye Bakanlığının görüşünün alınması zorunlu tutulmuştur. Danışma yazılı (görüş verme, soruları cevaplandırma) veya sözlü (bakanlıklar arası toplantılar, kamuya açık toplantılar, seçilmiş kişilerin görüşünü alma, kamuoyu araştırması) yapılabilir. Yine taslaklar hakkında konuyla ilgili mahallî idareler, üniversiteler, sendikalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinden de faydalanılacaktır. Ayrıca, düzenleme sürecini

mümkün olduğunca şeffaflaştırabilmek için, kamuoyunu ilgilendiren taslaklar Başbakanlığa iletilmeden önce, teklif sahibi bakanlık tarafından kamuya açık bir toplantı düzenlenmesi, internet sayfasında yayımlanması suretiyle kamuoyu bilgilendirilebilmektedir.

Kurumlar en geç otuz gün içinde Yönetmelik ekinde yer alan formun doldurulması suretiyle taslaklara ilişkin görüşlerini bildirmektedir. Bu süre, ivedi durumlarda Başbakanlık tarafından kısaltılabilmektedir. Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları görüş vermek için ek süre isteyebilir ancak görüş bildirmekten kaçınılamaz. Süresinde görüş verilmezse olumlu görüş verilmiş sayılmaktadır.

Danışma, sürece katılan kişi ve grupların eleştirisi ve önerileri dahil, onların görüşlerinden ne kadar yararlandığını gösteren, bütün katılımcıların görüşlerinin detaylı olarak değerlendirilmesi ile sonuçlandırılır.

#### **2.2.2.10. Uygulama, İzleme ve Değerlendirme**

Bu aşamada, çözüm önerisi olarak ortaya konulmuş bütün alternatifler için ayrı ayrı veya sadece tercih edilen öneri ile ilgili olarak çalışmalar yapılır.

Uygulama metodunun açıklanmasının ardından düzenlemenin uygulanmasından sorumlu olacak idari birim belirlenir ve uygulamada gerekli kaynakların da temini için ilgili kamu birimleri tespit edilir. Düzenlemenin yürürlüğe girmesi halinde düzenlemenin muhatapları olan bireylerin yapması gerekenler açıkça belirlenir ve bilgi almaları için yöntemler geliştirilir.

Genel olarak, düzenlemeler bireylerin ve girişimcilerin davranışlarını belirli bir biçime sokmak için yapılmaktadır. Düzenlemelerin uygulanmasına yardımcı olmak için, ihlal edilmesi halinde bir takım yaptırımlarının(yargılama, ceza, tazminat

hükümleri, lisanslama, kayıt) belirlenmesi gerekmektedir. Ayrıca, yürürlüğe konulmuş olan kuralların ihlalinin nasıl tespit edileceğine dair araçların açıklanması gerekmektedir. (örneğin teftiş ve denetim mekanizmaları)

Çok iyi hazırlanmış olmasına rağmen hiçbir düzenleme mükemmel değildir. Gelişen teknoloji ve piyasa koşulları göz önünde bulundurulduğunda hedeflere ulaşıp ulaşılmadığının kontrolü için düzenlemelerin belirli periyotlarla izlenmesi ve değerlendirilmesi gereklidir.

İzleme yapılırken dikkat edilecek hususlara<sup>28</sup>; aşağıda yer verilmiştir.

- Düzenlemenin yürürlüğe konulmasına neden olan sorun hala varlığını sürdürmekte midir?
- Getirilen kurallar, tespit edilen hedefleri karşılıyor mu?
- Düzenlemenin etkileri beklentilerle uyumlu mu?
- Beklenmedik problem ve etkilerle karşılaşıldı mı?
- Problem beklentilere uygun olarak çözülüyor mu? Bu güne kadarki tecrübe, problem çözümünün etkinleştirilmesini gerektiriyor mu?

#### **2.2.2.11.Düzenleyici Etki Analizi Raporu**

Düzenleyici Etki Analizi raporunun uzunluğu yapılacak düzenlemenin karmaşıklığı, yapılan analizlerin yoğunluğu, gerçekleştirilen danışmaların sayısı ve genişliğine bağlıdır. İyi bir raporun, hazırlandığı dönemde erişilebilecek en sağlıklı bilgileri içermesi önemlidir. Rapor, düzenlemeyi kısaca açıklayan giriş kısmı, çözüm önerilerinin karşılaştırılması ve en uygun bir veya iki önerinin gerekçeleri ile

<sup>28</sup> Düzenleyici Etki Analizi Rehberi, 3 Nisan 2007 tarih ve 26482 sayılı Resmi Gazete.

değerlendirilmesi ve danışma sürecinde görüşüne başvurulmuş kişi ve grupların isim listesinden oluşmaktadır.

Kısaca:

- Düzenleyici Etki Analizi için yapılan işler bir rapor halinde özetlenmelidir.
- Tahmin ve belirsizlikler açıklanmalıdır.
- Basit ve teknik olmayan bir dil kullanılmalıdır.
- Belirlenen formata uygun olarak hazırlanmalıdır.
- Teknik detaylar ve destekleyici bilgiler eklene konulmalıdır.

Bütün kamu yönetimi birimleri arasında uyumluluğun sağlanabilmesi açısından raporun hazırlanmasına ilişkin Rehberde bir format belirlenmiştir. Düzenleyici Etki Analizi Raporu, sade ve anlaşılabilir bir dille yazılmalı ve normal koşullarda 30 sayfayı geçmemelidir.

Raporda temel alınan verilere (uzman çalışmaları, raporlar, istatistikler, veriler, ilgililerin görüşleri) atıflar yapılmalıdır. Bu sayede varılan kararın arkasındaki gerekçeler görülecektir.

#### **2.2.2.12. Teklif Yazılarının Hazırlanması ve Onaya Sunulması**

Yapılacak yeni düzenlemelerin olası etkilerinin tespitinde ilgili kesimlere görüş sorulmasının ardından geri bildirimler ile elde edilen deneyimler ve fikirler doğrultusunda taslaklar güncellenir ve teklif yazıları hazırlanır. Bakanlıklarca hazırlanan taslaklara ilişkin teklif yazıları, bakan tarafından; bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarca hazırlanan teklif yazıları, bağlı, ilgili ve ilişkili olunan bakan

tarafından; doğrudan Başbakan'a bağlı kuruluşlarda ise teklif yazıları, bu kuruluşların üst yöneticileri tarafından imzalanmaktadır.

Ancak, ilgili kanunun öngördüğü hâllerle sınırlı olmak üzere, Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulmayan yönetmelikler ile genelge ve tebliğ teklifleri, ilişkili buldukları bakanlığa da bilgi verilmesi kaydıyla Düzenleyici ve Denetleyici kurum başkanı tarafından imzalanır.

### **2.2.2.13. Taslaklara Nihai Halinin Verilmesi ve Başbakanlığa**

#### **Gönderilmesi**

Aşağıdaki belgelerle birlikte nihai Düzenleyici Etki Analizi taslağı ve mevzuat taslağı rapor haline getirilir.

- Görüşe gönderilen taslak,
- Taslağı ilişkin görüşler,
- Görüşler dikkate alınarak düzenlenen nihaî taslak ve genel gerekçe,
- Görüşlerin değerlendirildiğı form,
- Taslağıın mevcut düzenlemeyle karşılaştırılmasına ilişkin karşılaştırma cetveli,
- Kanun ve kanun hükmünde kararname taslaklarında madde gerekçeleri ve Düzenleyici Etki Analizi.

Genel gerekçede, taslağıın hazırlanmasını gerektiren nedenler açıkça belirtilir. Madde gerekçelerinde ise her maddenin düzenleniş nedenleri açıklanır. Kaldırılması, değiştirilmesi veya eklenmesi istenen hükümlerin neler olduğı ve kaldırma,

değiştirme veya ekleme sebepleri açıkça belirtilir. Madde gerekçeleri, her madde için ayrı ayrı düzenlenir. Dikkate alınmayan görüşlerle ilgili olarak da niçin dikkate alınmadığına dair bir gerekçe yazılır.

Etki miktarına bakılmaksızın, kamu gelir ve giderlerini etkileyen ve kamu idarelerini yükümlülük altına sokan kanun tasarıları için yapılan mali yük hesabı sonucunda oluşan bilgilere, taslağın gerekçesinde yer verilir. Ayrıca taslakların nasıl hazırlanacağına ilişkin bilgiler Yönetmeliğin taslaklara dair usul ve esaslar bölümünde açıklanmaktadır.

Son olarak, hazırlanan Düzenleyici Etki Analizi Raporu ilgili bakanlık veya kurum tarafından değerlendirilmek üzere Başbakanlıkta oluşturulan Düzenleyici Reform Grubuna yazılı ortamda veya elektronik imza mevzuatı çerçevesinde elektronik ortamda gönderilir.

#### **2.2.2.14. Taslakların Başbakanlık Tarafından Değerlendirilmesi**

Başbakanlığa bağlı Düzenleyici Reform Grubu, taslakları incelerken şekil yönünden re'sen düzeltme yapabilir veya Anayasaya, kanunlara ve diğer ilgili mevzuata aykırılık tespit ettiği taslakları, noksanlıkların giderilmesi veya uygunluğun sağlanması amacıyla yeniden değerlendirilmek üzere teklif sahibi bakanlık, kurum veya kuruluşa iade edebilir. Başbakanlık tarafından yapılan Düzenleyici Etki Analizi Raporuna ilişkin değerlendirme ilgili bakanlığa veya kuruma bildirilir. Daha sonra söz konusu bakanlık veya kurum, gereken düzenleme çalışmalarını tamamlayarak Düzenleyici Etki Analizi Raporuna son şeklini verir ve tekrar değerlendirilmek üzere Başbakanlığa gönderir.



### **2.2.2.15.Düzenlemelerin Yürürlüğe Girme Süreci**

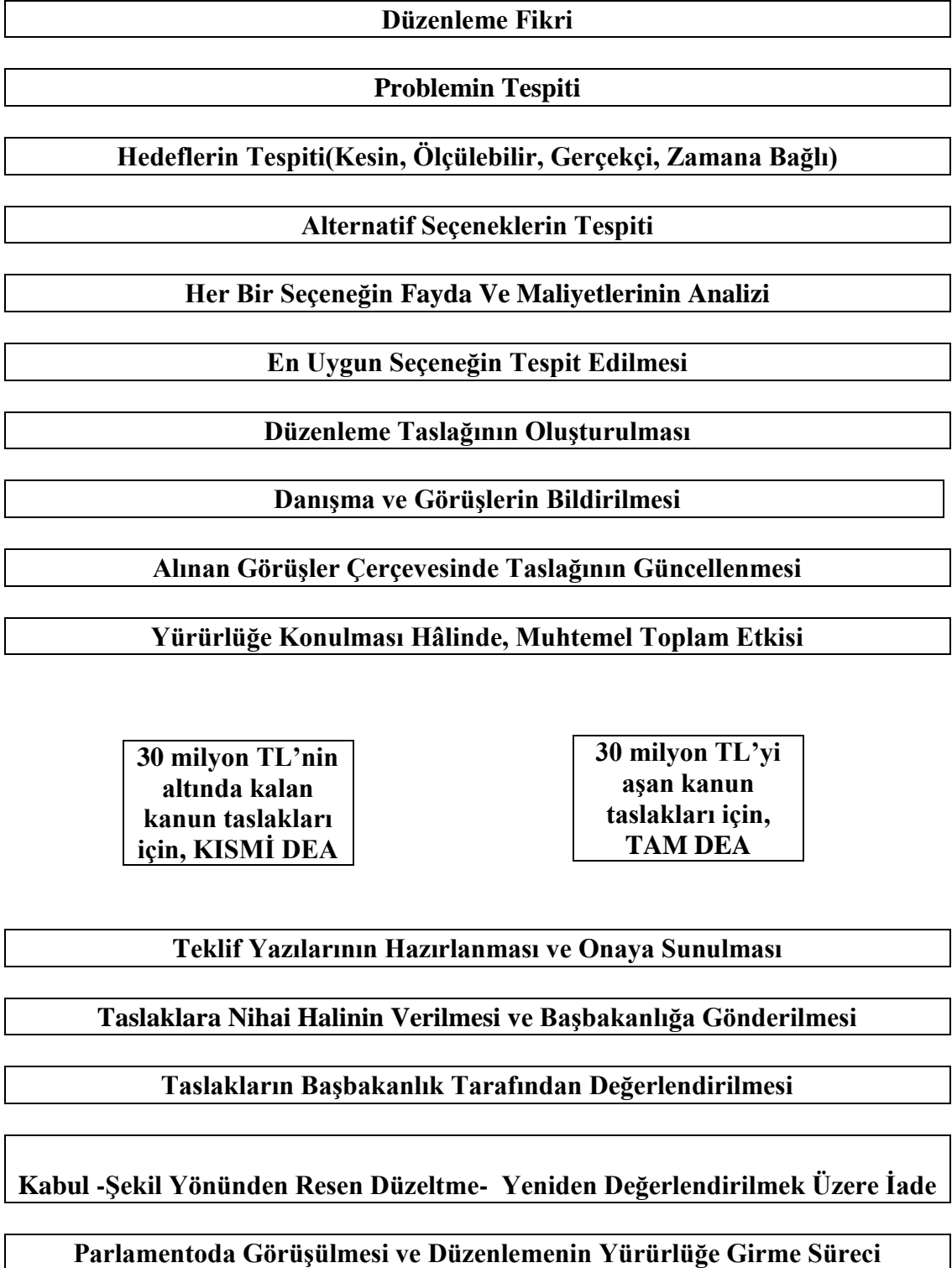
1981 Anayasasının 88'inci maddesinin birinci fıkrasına göre, “Kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri yetkilidir.” Bakanlar Kurulu tarafından yapılan teklifler “kanun tasarısı”, milletvekilleri olarak yapılan teklifler ise “kanun teklifi” olarak adlandırılmaktadır. Kanun tasarısı taslakları bakanlıklar tarafından hazırlanmakta, Bakanlar Kurulunca imzalandıktan sonra TBMM Başkanlığına sunulmaktadır.

Tasarı taslakları Bakanlar Kurulunun gündemine gelmeden önce hazırlık aşamasında kurumlarda, tasarı üzerinde gerekli teknik ve hukuki çalışmalar yapılmaktadır. İlgili tarafların öneri ve düşünceleri değerlendirilmekte ve öneriler doğrultusunda tasarı hazırlanmaktadır.

Bakanlar Kurulunca görüşülerek tasarıya son şeklinin verilmesinin ardından tasarı Bakanlar Kurulunun bütün üyeleri tarafından imzalanır ve gerekçesi ile birlikte TBMM Başkanlığına sunulur. Meclis Başkanlığı teklifleri doğrudan komisyona göndermektedir. TBMM komisyonlarında kanun tasarısı ve teklifleri görüşülmektedir. Komisyonlarda, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri ve Bakanlar Kurulu üyeleri söz alabilirler. Komisyon üyeleri dışında kimse değişiklik önerileri veremez ve oy kullanamaz. Ancak, komisyonlar çalışmalarına görüşlerini almak üzere uzmanları, sivil toplum örgütlerini ve bakanlıkları davet etme yetkisine sahiptir. Kanun tasarıları üzerine hazırlanan komisyonun tavsiyeleri tasdik, tadilat veya reddedilmek üzere genel kurula gönderilir. Kanun tasarısı ve Düzenleyici Etki Analizi raporu Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür. Sunulan raporla meclisin şeffaf bir biçimde bilgilendirilmesi sağlanmaktadır.

Tasarı veya tekliflerin TBMM'de oylanması suretiyle kabul edilen düzenlemeler Cumhurbaşkanının onayına gönderilir. Son aşamada ise, onaylanan düzenlemeler Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girer.

**Şekil 1.1: Türkiye’de Düzenleyici Etki Analizinin Uygulanması Aşamaları**



### 2.2.3. Düzenleyici Etki Analizinin Temel İlkeleri

Düzenleyici Etki Analizi aşağıdaki temel ilkelerden oluşmaktadır.<sup>29</sup>

1. PROBLEMİN TESPİTİ
  - 1.1. Problemin tanımı
  - 1.2. Problemin taraflarının tespiti
  - 1.3. Problem alanı ile ilgili olarak mevcut hükümet politikaları ve yasal düzenlemelerin tespiti
  - 1.4. Düzenleme yapma zorunluluğunun gerekçesinin ortaya konulması
2. HEDEFLERİN TESPİTİ
3. ALTERNATİF ÇÖZÜM YOLLARININ TESPİTİ
  - 3.1. Bütün alternatif çözüm seçeneklerinin belirlenmesi
  - 3.2. En uyumsuz alternatiflerin elenmesi
4. ETKİLERİN ANALİZİ
  - 4.1. Düzenlemeden etkilenen grupların ve alanların tespiti
  - 4.2. Fayda ve maliyet değerlendirmeleri
    - 4.2.1. Ekonomik etkiler
    - 4.2.2. Sosyal etkiler
    - 4.2.3. Çevresel etkiler
5. ALTERNATİF ÇÖZÜM YOLLARININ KARŞILAŞTIRILMASI
6. DANIŞMA VE KATILIM
  - 6.1. Danışılacak kişi ve grupların tespiti
  - 6.2. Danışma yöntemleri
  - 6.3. Son genel danışma
7. UYGULAMA, İZLEME VE DEĞERLENDİRME
  - 7.1. Uygulama
  - 7.2. Düzenlemenin izlenmesi ve değerlendirilmesi
8. DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ RAPORU

---

<sup>29</sup> Düzenleyici Etki Analizi Rehberi, 3 Nisan 2007 tarih ve 26482 sayılı Resmi Gazete.

### 2.3. MALİ ANALİZ VE BÜTÇE ANALİZİ

Kanun taslaklarının bütçeye etkisinin analizi ile düzenlemenin devlet bütçesine olan etkileri, mali açıdan fayda ve maliyetleri araştırılırken topluma olan fayda ve maliyeti üzerinde durulmamaktadır.

Devlet gelir ve giderlerinin tayin ve tespitinden kaynaklanan olaylar vergi ve bütçe haklarının meydana gelmesine sebep olmuştur. Vergi ve sair kaynaklardan elde edilen gelirlerle kamu harcamalarının çeşit ve miktarını tayin ve tasdik etme hakkına bütçe hakkı denir<sup>30</sup>.

Bütçe hakkı, kamu gelirlerinin ve giderlerinin parlamento onayı olmaksızın yapılamamasını gerektirir. Parlamento sunulan kanun tasarı ve teklifleri için mali yük hesabının yapılması da bütçe hakkının bir gereğidir.

Ülkemizde mevzuat hazırlanması sürecinde çevresel etkilerin ve bütçe üzerindeki etkilerin kısmen ölçülmesi dışında sistematik bir etki analizi yapılmamaktadır. Bu nedenle yapılacak düzenlemelerin kamu gelirleri ve giderleri üzerinde yaratacağı değişimi ifade eden bütçe etkisi, Düzenleyici Etki Analizi bakımından büyük önem taşımaktadır.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi Ve Kontrol Kanunu'nun gelir ve giderleri etkileyecek kanun tasarıları başlıklı 14'üncü maddesinde "Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri; kamu gelirlerinin azalmasına veya kamu giderlerinin artmasına neden olacak ve kamu idarelerini yükümlülük altına sokacak kanun tasarılarının getireceği malî yükü, orta vadeli program ve malî plan çerçevesinde, en

---

<sup>30</sup>Nihad Sayar, Kamu Maliyesi II. Cilt Bütçe Prensipleri ve Tatbikatı, Sermet Matbaası, İstanbul, 1970

az üç yıllık dönem için hesaplar ve tasarılar eklerler. Sosyal güvenliğe yönelik kanun tasarılarında ise en az yirmi yıllık aktüeryal hesaplara yer verilir. Ayrıca, bu kanun tasarılarına Maliye Bakanlığı ile ilgisine göre Kalkınma Bakanlığının veya Hazine Müsteşarlığının görüşleri eklenir.” hükümleri gereği Kanun tasarılarının mali yükü hesaplanmaktadır. Malî disiplinin bozulmasına yol açacak uygulamalara başvurulmasını önlemek amacıyla bütçe gelirlerinin azalmasına ya da giderlerinin artmasına neden olacak kanun tasarı ve tekliflerinin gerekçelerinde, tasarı ve tekliflerin malî sonuçlarına ilişkin bilgilerin yer alması öngörülmüştür.

Kanun tasarılarının malî yüklerinin hesaplanması malî hizmetler birimince gerçekleştirilmekte olup malî yükleri en az üç yıllık bir dönem için hesaplanarak, orta vadeli program ve orta vadeli malî plan çerçevesinde, idarenin stratejik planı, performans programı ve bütçesi üzerindeki etkileri açısından değerlendirilmektedir<sup>31</sup>. Mali yük hesabı örneği ek 1 de sunulmuştur.

Mali yük hesabı yapılırken varsayımlar makul bir şekilde yapılmalı, hesaplamalarda güncel veriler kullanılmalı ve verilerin hangi kaynaktan hangi tarihlerde alındığı belirtilmelidir. Söz konusu analizle, stratejik planlama ve bütçe hazırlama sürecinde öngörülebilirlik artacak, faaliyetlerin mali açıdan takip edilmesi kolaylaşacak, performans hedefleri ve bütçe ilişkisi güçlendirilerek kamu kaynaklarının etkin kullanılması konusunda birikim arttırılacaktır.

Bu kapsamda Maliye Bakanlığı tarafından, ekinde bütçe etki formunun yer aldığı ve 5018 sayılı Kanununun 14’üncü maddesinde hüküm altına alınan “mali yük” hesabının nasıl yapılacağını göstermek üzere kamu kurum ve kuruluşlarının

---

<sup>31</sup> İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar, Kanun Tasarılarının Malî Yükünün Hesaplanması, Md.16.

işbirliğiyle bir genelge çıkarılması planlanmakta olup çalışmalar devam etmektedir. Uygulamaya Konulması Öngörülen Bütçe Etki Formunda düzenlemeden etkilenenler (kamu birimleri, sektör, kesim, kişi sayısı), düzenlemenin hedefleri, maliyet, yıllık elde edilmesi öngörülen yaklaşık gelir tutarı, yıllık yaklaşık vazgeçilmesi öngörülen gelir tutarı, yıllık net etki gibi unsurlara yer verilmesi planlanmaktadır<sup>32</sup>.

## **2.4. TÜRKİYE'DE YASAL DÜZENLEME YAPMA SÜRECİ**

Alman Hukukçu Hans Kelsen 'in oluşturduğu Normlar Hiyerarşisi, bir hukuk düzeninde mevcut olan normlar arasında bulunan astlık-üstlük ilişkilerini ifade etmektedir. Bu hiyerarşide hangi yazılı kaynakların öncelikli olduğu belirlenir ve alt basamakta yer alan norm üst basamakta yer alan normlara uygun olarak hazırlanır.

Bilindiği üzere, ülkemizde anayasa, kanunlar, uluslararası anlaşmalar, sözleşmeler, kanun hükmünde kararname, tüzükler, yönetmelikler, tebliğler, genelgeler, sirküler gibi düzenleyici araçlar ile kamusal politikalar belirlenmektedir. Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir.

---

<sup>32</sup> <https://www.bumko.gov.tr/Eklenti/10044,kanun-taslaklarinin-butceye-etkisininincelenmesipdf.pdf?0> (Erişim Tarihi: 18.04.2017)

Türkiye’de normlar hiyerarşisi aşağıdaki gibidir:

**Şekil 2.1.:Türkiye’de normlar hiyerarşisi**



#### **2.4.1. Kanun**

Yasama organının politika oluşturmaya yönelik olarak başlıca irade açıklama şekli kanun yapmaktır. Ülkemizde TBMM'nin yasama yetkisi, genel ve asli bir nitelik taşır. Genellik ilkesi, kanun yapma alanının konu açısından belli istisnalar dışında sınırlı olmadığını, yasamanın asliliği ilkesi ise yasama organının Anayasaya uygun olmak koşuluyla her konuda ve dilediği ölçüde ayrıntılı düzenleme yapabileceği anlamına gelmektedir.

1982 Anayasasının çeşitli maddelerinde hangi konuların kanunla düzenleneceğine yer verilmiştir. Anayasa'nın kanunla düzenleneceğini belirttiği hususlar dışında kalan konuların nasıl düzenleneceğini belirlemek ise takdir yetkisine bırakılmıştır.



Anayasanın 88'inci maddesinin birinci fıkrasına göre, "Kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri yetkilidir." Bakanlar Kurulu tarafından yapılan teklifler "kanun tasarısı", milletvekilleri olarak yapılan teklifler ise "kanun teklifi" olarak adlandırılmaktadır. Kanun tasarısı taslakları bakanlıklar tarafından hazırlanmakta, Bakanlar Kurulunca imzalandıktan sonra TBMM Başkanlığına sunulmaktadır.

Tasarı taslakları Bakanlar Kurulu'nun gündemine gelmeden önce, hazırlık aşamasında kurumlarda, tasarı üzerinde gerekli teknik ve hukuki çalışmalar yapılmaktadır. İlgili tarafların öneri ve düşünceleri değerlendirilmekte ve öneriler doğrultusunda tasarı hazırlanmaktadır. Bakanlar Kurulunca görüşülerek tasarıya son şeklinin verilmesinin ardından tasarı Bakanlar Kurulunun bütün üyeleri tarafından imzalanır ve gerekçesi ile birlikte TBMM Başkanlığına sunulur.

Teklifler Meclis Başkanlığı tarafından ilgili komisyona gönderilmektedir. TBMM komisyonlarında kanun tasarısı ve teklifleri görüşülmektedir. Komisyonlarda, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri ve Bakanlar Kurulu üyeleri söz alabilirler. Komisyon üyeleri dışında kimse değişiklik önerileri veremez ve oy kullanamaz. Ancak, komisyonlar çalışmalarına görüşlerini almak üzere uzmanları, sivil toplum örgütlerini ve bakanlıkları davet etme yetkisine sahiptir. Kanun tasarıları üzerine hazırlanan komisyonun tavsiyeleri tasdik, tadilat veya reddedilmek üzere Genel Kurula gönderilir. Kanun tasarısı ve Düzenleyici Etki Analizi raporu Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür. Sunulan raporla meclisin şeffaf bir biçimde bilgilendirilmesi sağlanmaktadır. Tasarı veya tekliflerin TBMM'de oylanması suretiyle kabul edilen düzenlemeler Cumhurbaşkanının onayına sunulmaktadır. Son aşamada ise, onaylanan düzenlemeler Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girer.

#### **2.4.2. Kanun Hükümünde Kararname**

1982 Anayasasının 91'inci maddesinde, kanun hükmünde kararname düzenleme şartları hüküm altına alınmıştır. Buna göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi, bir yetki kanunu ile Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir. Yetki kanunu, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin, amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılmayacağını gösterir. Sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak kaydıyla, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnameler ile düzenlenemezler. Bunun dışında her şey kanun hükmünde kararnameye konu olabilir.

Kanun Hükümünde Kararnameler, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler. Ancak, kararnamede yürürlük tarihi olarak daha sonraki bir tarih de gösterilebilir. Kararnameler, aynı zamanda Resmî Gazetede yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmayan kararnameler bu tarihte, Türkiye Büyük Millet Meclisince reddedilen kararnameler bu kararın Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte, yürürlükten kalkar. Değiştirilerek kabul edilen kararnamelerin değiştirilmiş hükümleri, bu değişikliklerin Resmî Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girer.

Yetki kanunları ve bunlara dayanan Kanun Hükümünde Kararnameler, Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonları ve Genel Kurulunda öncelikle ve ivedilikle görüşülmektedir.

### **2.4.3. Tüzükler**

1982 Anayasasının 115'inci maddesinde, Bakanlar Kurulunun, kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak ve Danıştay'ın incelemesinden geçirmek şartıyla tüzükler çıkarabileceği belirtilmektedir. Danıştay incelemesi istisari nitelikte olup Bakanlar Kurulu Tüzük tasarısı hakkında Danıştay'ın vereceği karar ile bağlı değildir.

Tüzüklerle çok çeşitli konular düzenlenebilir. Tüzükler, Cumhurbaşkanınca imzalanır ve kanunlar gibi Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler.

### **2.4.4. Yönetmelikler**

1982 Anayasasının 124'üncü maddesinde Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler. Yönetmelikler, Cumhurbaşkanı tarafından imzalanmamaktadır.

Tüm yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayımlanması zorunlu tutulmamıştır. Hangi yönetmeliklerin Resmî Gazetede yayımlanacağı Resmi Gazetede Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun ile belirlenmiştir.

### **2.4.5. Adsız Düzenleyici İşlemler**

Anayasada öngörölmüş yürütme organının düzenleyici işlemleri kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük ve yönetmelik olmak üzere dört tanedir. Ancak uygulamada, yürütme organı bunların dışında, kararname, karar, tebliğ, sirküler, genelge, yönerge, talimat gibi işlemler ile düzenlemeler yapmaktadır.

## 2.5. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ VE 2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ

1982 Anayasası'nın 104'üncü maddesinde yapılan değişiklikle; Cumhurbaşkanına, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarabilme yetkisi verilmiştir<sup>33</sup>. Bu yetkinin yürürlüğe girme tarihi, birlikte yapılacak ilk TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda Cumhurbaşkanının göreve başladığı tarih olarak belirlenmiştir.

Anayasanın ilgili maddelerinde münhasıran kanunla düzenleneceği belirtilenler dışında kalan kamu kurum ve kuruluşlarının, kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarının, hükümet sistemi değişikliği nedeniyle Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi hüküm altına alınmıştır. Ancak Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenememektedir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümlerinin uygulanacağı ve Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda ise Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümsüz olacağı öngörülmüştür. Değişiklikle, Cumhurbaşkanı kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelik de çıkarabilecektir.

Bir idari işlem olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile bireysel nitelikte; yalnızca o kişi bakımından sonuç doğuran (kaymakam atanması vs.) veya

---

<sup>33</sup> 6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 27 Nisan 2017 tarih ve 30050 sayılı Resmî Gazete.

düzenleyici nitelikte; norm koymak (bir bakanlığın çalışma usullerini belirlemek vs.) suretiyle düzenleme yapılabilecektir.

Mevcut Anayasa'nın 8'inci maddesinden "Bakanlar Kurulu" ibaresi çıkarılarak "Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir." hükmü getirilmiştir. Bu durumda uygulanacak sistemde; kanun hükmünde kararnameler, tüzükler, Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan yönetmelikler gibi işlemlerin yerini "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri" almaktadır. İlgili mevzuatta değişiklik yapıncaya kadar kanunlar ve diğer mevzuat ile Başbakanlık ve Bakanlar Kuruluna verilen yetkilerin Cumhurbaşkanı tarafından kullanılacağı düzenlenmiştir. Hâlihazırda Başbakanlık, bakanlıklar, bağlı, ilgili, ilişkili kurum ve kuruluşlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanacak kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik ve diğer düzenleyici işlemlerin taslak metinlerinin hazırlanmasında kullanılan Düzenleyici Etki Analizinin Anayasa değişikliklerinin yürürlüğe girmesi ile birlikte nasıl yapılması gerektiğine ilişkin bir çalışma yapılması ihtiyacı da doğmaktadır.

OECD ülkelerinde, Düzenleyici Etki Analizi uygulanması için yaptırım güçleri farklı olan mevzuatlar çıkarılmıştır. Örneğin: Çek Cumhuriyeti, Kore ve Meksika kanunla; Türkiye yönetmelikle; ABD başkan kararıyla; Avustralya, Avusturya, Fransa, İtalya ve Hollanda başbakanlık genelgesiyle; Kanada, Danimarka, Finlandiya, Japonya, Macaristan, Yeni Zelanda, Norveç, Polonya, Almanya, Portekiz, İsveç ve İngiltere meclis kararı, hükümet önergesi gibi düzenleyici işlemler ile mevzuata kazandırılmıştır. Ancak Fransa ve İtalya etki değerlendirmesinin nasıl yapılacağına ilişkin ayrıntılı bir kanuna sahip olmasına

rağmen etki analizi kısmi olarak yapılmaktadır. Diğer yandan, Tam Düzenleyici Etki Analizi sisteminin kabul edilmesi yönünde çalışma yapıldığı bilinmektedir. Ülkemizde de Düzenleyici Etki Analizi çalışmalarının iyi uygulama örneklerinin seviyesine ulaşması için yaptırım gücü olan düzenlemeler ile güvence altına alınması gerektiği düşünülmektedir.

## **2.6. TÜRKİYE'DE DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİNE İLİŞKİN MEVCUT DURUM DEĞERLENDİRMESİ**

Hızla değişen bilgi çağı toplumuna uyum sağlamak ve dışa açık ülke ekonomisini yönetmek için arttırılan düzenlemeler klasik yöntemlerle yapıldığında birtakım sorunlara neden olmaktadır. Ülkemizde düzenlemelerin nasıl hazırlanacağına ilişkin belli bir çerçeve olmadığı için geleneksel olarak, gerekçeler kanun tasarılarına eklenmekteydi. Düzenleme alanında ülkemizin eksikliklerinin giderilmesi için 2006 yılında yayımlanan Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikle bu alanda önemli hükümler getirilmiştir. Kanun, yönetmelik ve diğer alt düzenleyici metinlerin hazırlanması sırasında Düzenleyici Etki Analizi uygulanarak, düzenleme hataları yapma olasılığını düşürmek ve düzenlemenin kalitesini arttırmak amaçlanmaktadır. Düzenlemenin kalitesi ise ancak düzenleme hazırlanması sürecinin iyileştirilmesiyle mümkün olabilecektir.

Yönetmelik hükümleri gereği hazırlanacak kanun, kanun hükmünde kararnameler, tüzük, yönetmelik ve diğer düzenleyici işlemlerin taslak metinlerinde

Düzenleyici Etki Analizi uygulanması zorunlu tutulmuştur. Ancak, pilot uygulamalar dışında henüz tam anlamıyla uygulanmamaktadır.

Ülkemizde Düzenleyici Etki Analizi yeni uygulanmaya başlandığı için konuya ilişkin bilgi birikimi ve idari kapasite yetersizdir. Yeni bir düzenlemenin hazırlanmasında öncelikle gerekli mevzuat çıkarılmakta, öngörülmesi gereken personel, teknoloji ve fiziki alt yapılar ise daha sonra tamamlanmaya çalışılmaktadır. Bu durum eksikliklere, zaman ve maliyet kayıplarına neden olabilmektedir.

İlk aşamada birçok kurum, Düzenleyici Etki Analizi uygulanmasına ilişkin sorumluluklarını yerine getirirken kurumda yeterli düzeyde eğitim almış personel bulunmadığı için zorlanmaktadır. Bu çerçevede, personele Düzenleyici Etki Analizi konusunda eğitim verilmesi önem kazanmaktadır. Çünkü Düzenleyici Etki Analizini geliştirmenin bir yolu da eğitimle analize ilişkin kültürün oluşturulmasıdır. Diğer yandan, zaman içerisinde konuyla ilgili bilgi birikiminin artmasıyla ve bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak Düzenleyici Etki Analizlerinin kalite kontrolünü gerçekleştirmek üzere kurulan Başbakanlığa bağlı Düzenleyici Reform Grubu'nun da desteğiyle çalışmaların nitelik kazanması beklenmektedir. Bir Başkan, üç Başkan Yardımcısı ve beş Başbakanlık uzmanından oluşan Grup, çalışmalarında danışmanlardan da yararlanmaktadır. Ayrıca Grup; Düzenleyici Etki Analizine ilişkin çalışmaları yönlendirmek ve koordine etmek, diğer kurumlarla işbirliği yapmak, AB'nin ve diğer dış kaynaklı fonların desteğiyle sağlanan projelerin koordinasyonunu yürütme görevlerini üstlenmektedir.

64.Hükümet 2016 Yılı Eylem Planı ile her türlü mevzuat düzenlemelerinde Düzenleyici Etki Analizi uygulamasının etkili bir şekilde hayata geçirilebilmesine

yönelik tedbir alınacağı etkili bir şekilde uygulanması için eğitim çalışmaları yapılacağı ve düzenli bir takip sistemi oluşturulacağı eyleme bağlanmıştır.

Tasarıyı hazırlayan her bakanlığın ya da kamu kurumunun Düzenleyici Etki Analizini kendisinin yapacağı Yönetmelikten anlaşılmaktadır. Rehberde ise Daha İyi Düzenleyici Reform Grubu ile koordinasyonu sağlamak üzere kurumların bir birim belirlenmeleri istenmiştir. Ancak, Yönetmelikte kurumda hangi birimin çalışmaları yürüteceği kurumların inisiyatifine bırakıldığı için yetki belirsizliği sorunu doğmaktadır. Bu durumda örneğin; Gelir İdaresi Başkanlığı, Sosyal Güvenlik kurumu gibi bazı kurumlar, bu görevi teşkilat kanunlarıyla Strateji Geliştirme birimlerine verilirken Adalet Bakanlığında ise görev Kanunlar Genel Müdürlüğüne verildiği görülmüştür. Belirsizliğin bir nedeni, Düzenleyici Etki Analizinin karma bir yapıya sahip oluşudur. Bu durumda, kamu kurum ve kuruluşlarında düzenleme tasarılarını hazırlamaktan sorumlu birimlerin Düzenleyici Etki Analizi sürecini takip etmesi uygun olacaktır<sup>34</sup>.

Bir diğer önemli nokta ise, Düzenleyici Etki Analizinin hangi düzenleyici işlemler için uygulanacağına ilişkin kapsam sorunudur. Türkiye uygulamasının yatay kapsam-dikey kapsam ayrımına göre değerlendirilmesinde yarar vardır. Hangi düzenlemeler için Düzenleyici Etki Analizi yapılacağını ifade eden yatay kapsam, dünya ülkelerinin uygulamasında da farklılık göstermektedir. Düzenleyici Etki Analizinin uygulanmasını zorunlu kılan Yönetmeliğin 9, 20 ve 24'üncü maddelerinde bu zorunluluk sadece kanun ve kanun hükmünde kararname tasarıları için getirilmiştir. Bir başka anlatımla hangi seviyede olursa olsun düzenleyici

---

<sup>34</sup>Yalçın Şahinkaya, İsmail Aksel, Mevzuat Hazırlamada Düzenleyici Etki Analizi ve Türkiye Uygulaması, Adalet Dergisi, 32. Sayı, 2008, s.45.



işlemlerin hiçbiri için böyle bir zorunluluk öngörölmüş değildir. Ancak, 24'üncü maddenin 2'nci fıkrasında Başbakanlık tarafından, diğere düzenleyici işlemler için de Düzenleyici Etki Analizinin yapılmasının istenebileceğı belirtilmektedir. Bu şekilde bir düzenlemenin kanuni idare ilkesi uyarınca ne ölçüde doğru olduğı tartışmaya açıktır. Bununla beraber OECD'nin Türkiye ile ilgili hazırlamış olduğı "Hükümetin Yüksek Kalitede Düzenleme Hazırlama Kapasitesi" konulu raporda yer alan Düzenleyici Etki Analizinin kapsamına ilişkin tavsiyelere göre de Düzenleyici Etki Analizi konusunda Avrupa Parlamentosunun kararlarında yer alan "kontrol listesinin alt seviyedeki düzenlemeler, kanun hükmünde kararnameler ve tüzükler için de uygulanması gerektiğı belirtilmektedir<sup>35</sup>.

Başbakanlık ya da bakanlıklar tarafından yapılan ve ülke genelini ilgilendiren kimi düzenleyici işlemlerin etkisi bazen bir kanundan daha güçlü olabilmektedir. Dolayısıyla kamu kaynaklarını kullanan kuruluşlar ile üst kurullar (Enerji Piyasasını Düzenleme Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu vb.) yaptığı düzenleyici işlemler geniş kitleleri ilgilendiren kurum ve kurulların faaliyet gösterdikleri alanda düzenleyici işlemler yaparken, Düzenleyici Etki Analizi yapma zorunluluğı getirilmemiş olması önemli bir eksiklikler.

Kapsam konusunda bir diğere konu da dikey kapsamdır. Düzenleyici Etki Analizine tabi tutulan düzenlemelerin analiz kapsamında hangi açılardan değerlendirmeye tabi tutulacağını ifade eden dikey kapsam, Düzenleyici Etki Analizinin etkililiğı konusundaki bir diğere değışkendir. Yönetmelikte değerlendirme ölçütleri açıkça ifade edilmiş olmamakla birlikte ikinci maddede Düzenleyici Etki Analizinin tanımı yapılırken bu değerlendirmenin "bütçeye, mevzuata, sosyal,

---

<sup>35</sup>a.g.e. s.32

ekonomik ve ticarî hayata, çevreye ve ilgili kesimlere” etkisi dikkate alınarak yapılacağı ifade edilmiştir. Maddede geçen “ilgili kesimler” ifadesi katılımcılığı vurgulamakta olup, dikey kapsam dâhilinde değildir. Bu açıdan dikey kapsamı mevzuatta sayarak sınırlamak doğru değildir<sup>36</sup>.

Düzenleme hazırlanması aşamasında, sistematik olarak görüş alma süreci başlatılmıştır. İlgili tarafların sürece dahil edilmesi düzenleme sürecinin saydamlığını artırmakta, Düzenleyici Etki Analizinin kalite kontrolünü sağlamaktadır. Yönetmelikle düzenleme taslakları hakkında mahalli idarelerin, üniversitelerin, sendikaların, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinden de faydalanılması hüküm altına alınmıştır. Bir diğer önemli husus ise görüşlerin bildirilmesi için ilgili taraflara 30 günlük süre tanınmasıdır. Bunun yanı sıra kamuoyunu ilgilendiren taslakların Başbakanlığa iletilmeden önce, teklif sahibi bakanlık tarafından internet, basın veya yayın aracılığıyla kamuoyunun bilgisine sunulabilmesi imkânı getirilmiştir. Bu suretle elde edilen görüşler de taslakların hazırlanmasında değerlendirilmektedir.

Ekonominin ve farklı çıkar gruplarının dengeli ve sağlıklı bir şekilde yönetilebilmesi için kullanılan modern yönetim araçlarından biri olan Düzenleyici Etki Analizi ile sosyal ve ekonomik hayatı şekillendiren kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer düzenlemelerin yaratacağı etkilerin önceden öngörülebilmesi mantığıyla hükümetlerin süreci yeniden yapılandırma imkânı doğmaktadır. İyi bir etki analizi,

---

<sup>36</sup>A.g.e. s.32

politikaların düzenlemeye dönüştürülmesi sürecinde istenmeyen ve gereksiz etkilerin azaltılmasına ve pozitif etkilerin artırılmasına katkıda bulunmaktadır<sup>37</sup>.

Bir düzenlemenin kalitesi, düzenlemenin şeffaf, tutarlı, etkili ve verimli bir şekilde uygulanabilir olup olmadığı; düzenlediği alana yasal kesinlik getirip getirmediği ile ihtiyaçları karşılayıp karşılamadığı tarafından belirlenmektedir. Toplumdaki koşullar sürekli değiştiği için düzenlemeler de sürekli geliştirilmeli, düzenlemelerin kalitesine ilişkin hususlar göz önünde bulundurulmalıdır.

Daha iyi düzenleme ortamının oluşturulmasında önemli bir yeri olan Basitleştirme ile ilgili olarak mevzuatın gözden geçirilmesi ve değerlendirme sonucunda gerekli görülenlerin yürürlükten kaldırılması kapsamında çalışmalar yürütülmektedir. 1988 yılında yayımlanan Mevzuat Külliyyatının, yürürlüğe giren yeni mevzuat hükümleri ile çelişmesi veya mükerrer durumların ortaya çıkması gibi nedenlerle yeniden gözden geçirilmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda, ülkemizde düzenlemeler ile ilgili gözden geçirme çalışmaları yürütülmektedir.

## **Şekil 2.2.: Mevzuat Çalışmaları**

---

<sup>37</sup> Birol Ekici, Kanun, Kanun Hükümünde Kararname, Tüzük, Yönetmelik ve Diğer Düzenlemelerde Uygulanması, Tepav, 2006

|  | <b>Gözden Geçirilen<br/>Mevzuat Sayısı</b> | <b>Güncelleştirilmesi<br/>gereken mevzuat<br/>sayısı</b> | <b>Yürürlükten<br/>kaldırılan<br/>mevzuat sayısı</b> |
|--|--|--|--|
| <b>Kanun</b>                           | 920  | 272  | 118  |
| <b>Tüzük</b>                           | 215  | 70   | 46   |
| <b>Bakanlar Kurulu<br/>Yönetmeliği</b> | 286  | 116  | 39   |

Kaynak:<http://www.memurlar.net/haber/61871/basbakanlikgereksizmevzuatcalismalarina-devam-ediyor.html>

13.967 yönetmelik gözden geçirilmiş ve kodifiye edilmiştir. Böylece yürürlükte kalmasına karar verilen yönetmelik sayısı 4.510 olmuş,9.457 yönetmelik ise iptal edilmiştir. Bu çalışma ile 2.585 genelge gözden geçirilmiş olup bunlardan 936'sının geçmişte yürürlükten kaldırıldığı, 1.220 'sinin yürürlükten kaldırılması gerektiği, yürürlüğü devam edecek olan genelge sayısı ise 429 olarak belirlenmiştir.

Düzenlemelerden tamamen vazgeçme mantıklı bir seçenek olmadığı için, kalite standartlarını karşılayan düzenlemelerin yaratılması için etkin düzenleyici kalite programları geliştirilmeli ve uygulanmalıdır. Mevcut düzenlemelerin rutin gözden geçirilmesi kesinlikle yeni düzenlemeleri tamamlayacaktır. İdari basitleştirme, on yıl önce düzenleyici reformun önde gelen unsurları olan

özelleştirme ve deregülasyona göre şimdilerde daha fazla gündemdedir. Basitleştirme çalışmaları daha geniş düzenleyici kalite konuları ile birlikte ele alınmalı ve daha önemli düzenleyici reformları destekler mahiyette olmalıdır. Zamanla daha kapsamlı ve kaliteli düzenleyici kalite programları tasarımları ve uygulamaları idari basitleştirme programlarına olan ihtiyacı ortadan kaldıracaktır<sup>38</sup>.

Düzenleme alanında iyileşme sağlayacak çalışmalardan birisi mevzuata erişimin iyileştirilmesidir. Ülkemizin mevzuata ulaşma açısından uyguladığı süreçler OECD ülkelerindeki en iyi uygulamalarla aynı düzeydedir. Kanun, tüzük, yönetmelik, tebliğ ve düzenleyici ve denetleyici kurumların kararları Resmi Gazete’de yayımlanmaktadır. Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü tarafından güncellenen mevzuatlar elektronik ortamda ([www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr)) yayımlanarak düzenlemelere erişim oldukça iyileştirilmiştir.

Ayrıca Başbakanlığa bağlı Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü ile Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü düzenlemeler üzerinde çalışmalar yapmaktadır.

Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü: Bakanlıklarca hazırlanan kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik ve Bakanlar Kurulu kararlarına ait tasarımları; Anayasaya, kanunlara, genel hukuk kurallarına, kalkınma plan ve programları ile Hükümet Programına uygunluğu açısından inceleyerek; Bakanlar Kurulunda görüşülecek duruma getirir. Ardından Bakanlar Kurulunca uygun görülen kanun tasarımlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmasına kadar olan işleri yürüterek süreci kanunlaşmaya kadar takip etmekten sorumludur. Ayrıca

---

<sup>38</sup>Kızılcık,s.6.

Başbakanlığın görev alanına giren kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik esasları ve Bakanlar Kurulu kararnamelerini gerektiğinde ilgili birimlerin görüşünü de alarak hazırlamaktadır.

Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü: Hukuki metinleri toplayarak yürürlükte olanları tespit eder ve yürürlükte olan mevzuatı ek ve değişiklikleri ile birlikte tek metin haline getirir.

Kanun yapma sürecinde Adalet Bakanlığı'nın da birtakım görevleri vardır. Adalet Bakanlığı'nın teşkilat ve görevlerini düzenleyen 2992 sayılı Kanuna göre diğer Bakanlıklarca hazırlanan kanun ve kanun hükmünde kararname taslaklarının Başbakanlığa gönderilmesinden önce Türk hukuk sistemine ve kanun yapma tekniğine uygunluğunu incelemek Adalet Bakanlığı'nın görevlerinden biridir. Adalet Bakanlığı kanun tasarısı taslaklarını hazırlamak üzere komisyon oluşturma ve çalıştırma yetkisine sahiptir. Bu çerçevede, temel kanunlar üzerinde çalışmalar yapmak üzere uzman personelden oluşan komisyonlar kurulmaktadır. Örneğin, Türk Medeni Kanunu ve Türk Ceza Kanunu Adalet Bakanlığı tarafından kurulan komisyonlarca hazırlanan taslakların Parlamento tarafından kabul edilmesiyle kanunlaşmış ve yürürlüğe girmiş temel kanunlardır.

## **2.7. TÜRKİYE'DE DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ UYGULAMA ÖRNEKLERİ**

### **2.7.1. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nda Düzenleyici Etki Analizi**

#### **Faaliyetleri**

##### **• Düzenleyici Etki Analizi Bileşenleri İçeren Çevre ve Orman**

##### **Bakanlığı(Mülga) Projeleri (2006-2007)**

"Düzenleyici Etki Analizinin Türk Hukuk Sisteminde Uygulamaya Sokulması" Projesi ve TEPAV Vakfı tarafından uygulanan "Büyük Yakma Tesisleri" hakkında Düzenleyici Etki Analizi pilot projeleri yürütülmüştür.

##### **• Düzenleyici Etki Analizi Bileşenleri İçeren Çevre ve Şehircilik**

##### **Bakanlığı Projeleri (2010-2013)**

"Çevre Alanında Kapasite Geliştirme" Projesi, "WEEE Atık Elektrikli ve Elektronik Ekipman Direktifi", "Seveso-II Direktifi" ve "Atık Yakma Direktifi" çalışmaları yapılmıştır.

##### **• Çevre ve Şehircilik Bakanlığı adına Düzenleyici Etki Analizi Bileşeninin**

##### **Dâhil Edildiği Çeşitli Teknik Yardım Projeleri**

"UOB Uçucu Organik Bileşikler", "REACH- REACH Kimyasalların Kaydı, Değerlendirilmesi, İzni ve Kısıtlanması Direktifi", "Emisyon Kontrolünün Geliştirilmesi - Hava Kirliliğini Azaltmaya Yönelik AB Direktifleri Grubu" projeleri yürütülmektedir.

• **Entegre Kirlilik Önleme ve Kontrol Projesi (EKÖK) için Yapılan  
Düzenleyici Etki Analizi Çalışmaları<sup>39</sup>**

**1. Problemin tespiti**

Türkiye'de endüstriyel hava kirliliği (SO<sub>2</sub>, toz, enerji üretimi ve çimento sektörünün rolü) ve Türkiye'de endüstriyel su kullanımı ve kirliliği (Gıda, içecek ve tekstil endüstrilerinin rolü)

**2. Politika bağlamı - diğer politika alanlarıyla bağlantılar**

Türkiye-AB müzakereleri, rekabet ve sanayi stratejisi, yenilik politikası ve temiz üretim, KOBİ politikası, toplumsal bilinç.

**3. Seçenekleri tanımlayan politika tedbirleri**

Adaptasyon zaman dilimleri - geçiş süresi - kademeli geçiş, idari sadeleştirmeler, teşvikler.

**4. Uygulama maliyetlerinin hesaplanması**

Yürürlükteki izin usulleri, entegre iznin uygulamaya sokulması ile ilgili ek görevler tanımlanmıştır.

**5. Eğilimler ve etki mekanizmaları**

• Hızlı ekonomik büyüme → elektrik enerjisi ve ulaştırma hizmetleri için artan talep

• Ucuz enerji → Türk sanayi sektörünün rekabet gücü

---

<sup>39</sup> <http://www.csb.gov.tr/db/ippc/icerikbelge/icerikbelge2309.pdf> (Erişim Tarihi 23.05.2017)



- Türk ihracat portföyündeki enerji yoğun ürünlerin yüksek payı → Türk sanayisinin rekabet gücü

- Hızlı ekonomik büyüme → Artan hava kirliliği

- Artan hava kirliliği → Kamu politikası için zorluk

## **6. EKÖK'ü Uygulamaya Sokmak için Alternatif Yollar/Politika**

### **Seçenekleri**

#### **1. Seçenek: EKÖK'ün Maksimum Çevresel Faydaları**

Bu seçeneğin özellikleri:

- Direktifin hızla iç hukuka aktarılması

- Mümkün olduğunca sektörler arasında eşit biçimde bitiş süreleri / geçiş dönemleri tanımlanması,

- Yönetmeliğin tutarlı ve sıkı uygulanması,

- Kirletici şirketlerin çevre performansını artırmak için hiçbir teşvik sunulmamıştır.

- "Kirleten öder" ilkesi, istisnasız, tüm şirket grupları için uygulanır.

#### **2. Seçenek: EKÖK Fizibilite Odaklı Uygulaması**

- İç hukuka aktarma son tarihleri ve şartları uygulama programı üst üste istişare ve anlaşmalarla belirlenir.

- Yetkililer işletmecilerin uyumunu kolaylaştıran idari basitleştirmeler sunmaktadır, ancak sadece istisnai durumlarda, örneğin sadece kayıtlı Çevre

Yönetim Sistemi ve iyi bir çevre uyumu kaydı olan küçük ve orta ölçekli firmalar için.

- Mali teşvikler. KOBİ'ler ve büyük yakma tesislerinin durumunda "Kirleten Öder" ilkesinden istisnalar

### **3. Seçenek: EKÖK'ün Fizibilite Odaklı Uygulaması**

Hükümet şirketlerin tesislerin entegre izin ve EKÖK şartlarına uyum yükünü azaltmak için ciddi çaba harcamaktadır.

- Zamanlama. EKÖK gerekleri yavaş yavaş uygulamaya sokulmaktadır ve bu sayede, çeşitli işletmeciler için sunulan basitleştirme ve istisnalar, ayrı ayrı, örneğin sektörel bazda, veya büyük tesisler durumunda tesis bazında müzakere edilmektedir.

- Yetkililer geniş bir işletmeciler grubu için, uyumu kolaylaştırmak amacıyla idari basitleştirmeler sunmaktadır.

- Yetkililer AR-GE ve teknik destek önlemleri için devlet sübvansiyonları, AB Yapısal Fonları tarafından ortak finanse edilen tercihli krediler yoluyla çeşitli finansal teşvikler sunmaktadır.

- Geniş bir yelpazede destek projeleri başlatılmıştır.

- Yetkili makamlar için teknik kapasite geliştirme IPA Katılım öncesi mali Yardım Aracı tarafından kolaylaştırılmıştır.

## 3.BÖLÜM

### 3. DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİNDE DÜNYA UYGULAMALARI VE ÜLKE KARŞILAŞTIRMASI

#### 3.1. DÜNYA UYGULAMALARINA GENEL BAKIŞ

Devletlerin düzenleyici ve denetleyici rolündeki artışlara paralel olarak birçok ülkede düzenlemelerin kalitesinin artırılması, düzenlemelerin basitleştirilerek iş dünyası üzerindeki gereksiz yüklerin azaltılması, etkilenen tarafların düzenlemelere katılımı sağlanarak uyum ve etkililiğin artırılması amacıyla çalışmalar yapılmaya başlanmıştır<sup>40</sup>. Bu çerçevede, düzenlemelerin temelini güçlendirilmesi amacıyla kullanılan bir reform stratejisi olan Düzenleyici Etki Analizi birçok ülke tarafından kullanılmaya başlanmıştır.

Düzenleyici Etki Analizi hedefleri, uygulama yöntemleri ve idari süreçlerdeki rolü açısından ülkeden ülkeye değişebilen esnek bir araçtır. Raporun hangi aşamada, (hazırlık ya da düzenlemenin geçmesi gereken onay ya da yasama aşamalarından birinden önce gibi) ne seviyede (kanun, tüzük, yönetmelik, tebliğ vb.) veya kapsamdaki (bütün konular ya da sadece bütçeyi ilgilendiren düzenlemeler gibi sınırlı konular vb.) düzenlemeler için ve ne zaman hazırlanacağı ülkeden ülkeye farklılık arz etmektedir. Ancak bu farklılıklar köklü zıtlıklar içermemektedir.

---

<sup>40</sup> Karaosmanoğlu, s.40

ABD ve Hollanda'da yapılan çalışmalar toplam düzenleme maliyetlerinin ülkelerin GSMH' sının %10'u civarında olduğunu göstermektedir. Bu maliyetler doğrudan doğruya politika hedefleriyle bağlantılı maliyetler ve raporlama, kayıt tutma gibi idari maliyetlerdir<sup>41</sup>.

Hazırlanan analiz raporlarının ilgili mevzuatla belirlenen esaslara, içerik, kalite ve amaçlara ulaşma yönünden uygunluğunu ve kamuya maliyetini tespit etmek, Düzenleyici Etki Analizi çalışmalarının daha verimli ve etkin olmasını temin etmek için gerekli geliştirme ve danışmanlık çalışmalarını yapmak, analiz yapmakla yükümlü kurumlar arasında tekdüzeliği ve mükerrerliği önleyecek şekilde koordinasyonu sağlamak üzere merkezi bir birim görevlendirilmektedir. Görev tanımları az-çok değişebilmekle birlikte, İngiltere örneğinde bu birim Kabine Ofisi Düzenleyici Etki Birimidir. ABD'de ise Yönetim ve Bütçe Dairesi'ne bağlı Bilgi ve Düzenleyici İşler Dairesi bu işlevi yerine getirir ve Kongre'ye rapor verir<sup>42</sup>.

Meksika, Kanada, Avustralya, İngiltere, Danimarka ve Avrupa Birliğinde danışma süreci için ortak bir rehber kullanılmaktadır. Analiz Almanya, İsveç ve İtalya'da düzenlemelerin basitleştirilmesi için bir çözüm aracı olarak görülmektedir. Hollanda'da analiz, rekabet açısından bir fonksiyon üstlenmiş, Danimarka ve Belçika'da ise iş dünyası ile irtibat aracı olarak kullanılmaktadır<sup>43</sup>.

Bugün itibarı ile Düzenleyici Etki Analizinin, özellikle etkilerin ölçülmesinde kullanılacak model konusu hariç, diğer temel ilkelerinde OECD, Avrupa Birliği ve üye ülkeler arasında bir anlayış birliğinin oluştuğu söylenebilir.

---

<sup>41</sup> Kızılcık, s. 95.

<sup>42</sup> Hasan Kaymak, Düzenleyici Etki Analizi, Maliye Dergisi, Ankara, 2004

<sup>43</sup>Radaelli, M. Claudio (2005), What Does Regulatory Impact Mean in Europe.

## 3.2. DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ UYGULAMA ÖRNEKLERİNİN İNCELENMESİ

### 3.2.1. Amerika Birleşik Devletleri

Düzenleyici Etki Analizinin temelleri ABD’de kullanılmış olan ekonomik etki analizi yöntemiyle atılmıştır. Aynı adlarla olmasa da aslında benzer analizler farklı ülkelerde daha önceden beri yapılmaktadır. Düzenleyici Etki Analizinin ilk defa resmi düzeyde kabul edilip uygulanması 1975 yılında ABD’de aşırı artmış olan düzenlemeler ve enflasyon baskısı nedeniyle bir “ekonomik analiz” uygulanması sonucu olmuştur. Daha sonra değerlendirmelerin içeriği genişlemiş sadece işletmeler üzerindeki etkiler değil, her türlü fayda ve maliyetler analize konu olmaya başlamıştır<sup>44</sup>.

Düzenleyici Etki Analizi, ABD’de bugünkü şeklini 1993’te yayımlanan ve halkın sürece erişim ve katılımını artıran ve düzenlemenin faydalarının maliyetini aşmasını değil, haklı çıkarması gerektiği yönündeki değişiklikler getiren idari emirle almıştır. Halen yürürlükte olan bu emir ile Yönetim ve Bütçe Dairesi düzenleyici işlemlerin belirlenen ilkelere uyup uymadığını tespiti yönelik inceleme yapmaktadır. Aykırılığın tespiti halinde taslak ilgili kuruma geri gönderilmektedir. Daire ayrıca, yeni düzenlemelere ihtiyaç duyulduğunu tespit ettiği konuları yetkili kurumlara teşvik mektubu göndererek bildirmekte, düzenleyici işlemlerde kalitenin artırılması için ilgili bütün taraflarla ilişki kurarak görüş ve düşüncelerine

---

<sup>44</sup> Karaosmanoğlu, s.14.

başvurmaktadır <sup>45</sup> .Ayrıca, düzenleyici işlemler için ek prosedürel kontrol öngörülmüştür. Örneğin ABD, Danimarka, Kanada gibi ülkelerde yapılan düzenlemelerin iş dünyası üzerinde olumsuz etki doğurmaması için konuyla ilgili kontrol ve denetim yapmakla görevli denetim birimleri oluşturulmuştur.

Yapılan Düzenleyici Etki Analizinin isabetliliği ve performansının ölçümü ve değerlendirilmesi farklı biçimlerde olabilir<sup>46</sup>.Örnek olarak, Amerikan Yönetim ve Bütçe Dairesi'nce kullanılan ve birbirini tamamlayan üç yöntemden bahsedilebilir.

### **3.2.1.1. İçerik Testleri**

Analizi hazırlayanların, bu süreçte elde edebildiği ve kullanabildiği verilerin niteliklerinin, kalitelerinin ve yeterliğinin araştırıldığı içerik testleri geriye dönük olarak ilgili kılavuz ve şablonlara uyulup uyulmadığını irdeler.

İçerik testleri ise kapsamlı veya yoğun olmak üzere iki türde yapılır.

#### **• Kapsamlı test**

Analizi zorunlu kılan yasal düzenlemenin gerekli gördüğü unsurları içerip içermediği üzerinde durur.

#### **• Yoğun test**

Raporun unsurlarının kalitesi, fayda ve maliyetlerin mükerreren hesaba katılması, faydaların uygunsuz tanımı, fayda veya maliyetlerle transfer ödemelerinin karıştırılması gibi hatalara yol açmaması ile raporun açıkça anlaşılabilirliği ve şeffaflığı üzerinde durur.

---

<sup>45</sup> John Morrall, Regulatory Impact Analysis: Efficiency, Accountability, and Transparency, US Office of Management and Budget, Singapore, 2001.

<sup>46</sup>HarringtonMorgenstern, EvaluatingRegulatory Impact Analyses, 2004.

### **3.2.1.2. Sonuç Testleri**

Analizin öngördüğü sonuçlarla gerçekleşen sonuçları karşılaştırarak, analize konu olan düzenlemenin performansını ölçer.

### **3.2.1.3. Fonksiyon Testleri**

Düzenleyici Etki Analizinin yapılmasının etkin düzenleme konusunda faydalı olup olmadığı hususuna yoğunlaşır. Özellikle bu analizin kural koyma işlevini sonuçlarıyla birlikte daha verimli hale getirmede bir katkısının olup olmadığını anlamak için bu testlere başvurulur.

ABD’de yapılan bir araştırmaya göre, 1990-1995 yılları arasında yapılan düzenlemelerde uygulanan Düzenleyici Etki Analizi sonucunda elde edilen fayda 280 milyar dolardır. Yine, bu düzenlemelerin tercih edilmesi sonucunda maliyetleri aşan faydalar net 140 milyon dolardır. 2003 yılında Bütçe ve Yönetim Ofisinin yayınladığı rapora göre, 1 Ekim 1992 tarihinden itibaren 30 Eylül 2002 tarihine kadar federal düzenlemelerden elde edilen yıllık faydanın miktarı 146-230 milyar dolar ve yıllık ölçülebilen maliyet ise 36-42 milyar dolardır. Bu, düzenleyici etki analizinden dolayı ortalama 100 milyar dolar net fayda elde edildiğini göstermektedir<sup>47</sup>.

### **3.2.2. Avrupa Birliği**

AB düzeyinde düzenlemelerde kalitenin geliştirilebilmesi amacıyla 1980’den bu yana pek çok çalışma yapılmıştır. Bu çalışmalarda zamanla daha esnek ve daha az kuralcı düzenlemeler yönünde bir eğilim benimsenmiştir. AB Komisyonu tarafından yasal metinlerin tutarlı ve kaliteli olmasına ilişkin 1996 yılında Düzenleyici Politika Rehberi çıkarılmıştır.

---

<sup>47</sup>Birol Ekici, Düzenleyici Etki Analizi Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük, Yönetmelik ve Diğer Düzenlemelerde Uygulanması, Tepav, 2006.

Düzenleyici politika rehberinde üç tür düzenlemeye Etki Analizi yapılması zorunlu tutulmuştur. Bunlar, bütçesel etki analizi, çevresel etki analizi ve iş dünyası etki analizidir. Bütçesel etki analizinin her mevzuat önerisine eklenmesi zorunludur. Mali kaynakların kullanımını içeren tüm öneriler, Komisyonun politika önceliklerine uygun olmalıdır. Çevresel etki analizi, çevreye önemli etkisi olacağı düşünülen öneriler için zorunludur. İş dünyası etki analizi ise iş dünyası üzerinde belirgin etkisi olan bütün mevzuat önerileri için zorunludur.

2000 yılında üye devletlerce, AB mevzuatının düzenleme kalitesinin geliştirilmesinin yollarını aramak üzere kurulan Mandelkern Grubunun hazırladığı rapor, politika oluşturulması süreci için etkili bir araç olan Düzenleyici Etki Analizinin, AB düzeyinde yeni bir sistem ile geliştirilmesini önermektedir.

Bu çerçevede, GATT'ın Uruguay Turu, hizmet sunumuna ilişkin standartların tarafsız ve şeffaf kriterlere dayanmasını ve hizmetin kalitesini temin etmek için gerekenden fazla yük getirici olmamasını zorunlu kılmıştır. Avrupa Komisyonu'nun, Daha İyi Düzenleme paketi ile Avrupa Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi kapsamında, politika dizayn biçimini iyileştirmek için attığı önemli adımlardan biri 2003 yılında önceki sektör tipi değerlendirmelerini birleştirip bunlarını yerini almak üzere yeni bir sistemle getirdiği Etki Değerlendirmesidir. Halen geliştirilmeye devam edilen Etki Değerlendirmesi sürecine düzenleyici teklifler, önemli ekonomik, sosyal ve çevresel etkilere sahip diğer teklifler, belirli gruplara önemli etkisi olan teklifler, temel değişiklik veya politika reformu sunan teklifler dahil edilmesi gereken düzenlemeler arasında değerlendirilmektedir.



Üye ülkelerde ortak bir formatta uygulanmak üzere kabul edilen söz konusu model, tarama ve değerlendirme olmak üzere iki aşamadan oluşmaktadır. Tarama aşamasında sorunun tanımlanması, sorunun çözümüne yönelik alternatifler ve düzenlemeden etkilenen taraflara ilişkin genel bir bakış açısı edinilmektedir. Bu aşamada hangi düzenleme önerilerinin daha kapsamlı bir değerlendirmeye tabi tutulacağı da belirlenmektedir. Değerlendirme aşamasında ise tarama sonucunda oluşturulan rapor esas alınarak hangi alternatiflerin kapsamlı değerlendirmeye tabi tutulacağına karar verilmektedir. Bu aşamada önerilerin sosyal, ekonomik ve çevresel etkileri analitik yöntemler kullanılarak detaylı bir şekilde analiz edilmekte, kamuoyuna danışma süreçleri kullanılmakta ve düzenlemenin olası sonuçları irdelenmektedir<sup>48</sup>.

Avrupa Birliği bünyesinde düzenleme önerileri için de Düzenleyici Etki Analizi hazırlanmasına ilişkin bilgilere merkezde yer alan ve Kabine Ofisi bünyesinde çalışan ve diğer kurumlarla düzenlemelerin adil ve etkili olması için birlikte çalışmakla görevli olan Düzenleyici Etki Birimi (Regulatory Impact Unit) tarafından hazırlanan rehberde yer verilmiştir. Rehberde göre, düzenleyici etki analizi Ön, Kısmi ve Tam/Nihai Düzenleyici Etki Analizi olmak üzere üç aşamada hazırlanacaktır. İlk aşamada analiz, zaten bilinmekte olan muhtemel riskler ve faydalarla ilgili en iyi tahminleri ve daha çok bilgiye ihtiyaç olan hususların tespitini içerir. Kısmi analiz ise, Kabine, Kabine Komitesi, Başbakanlık ya da bir başka Bakanlık ile toplu anlaşmayı gerektiren tekliflerle birlikte sunulması zorunlu olan ve alternatiflerle, ön analize dayanılarak, ancak daha detaylı veri toplanmasını, resmi danışma mekanizmalarını, uyum ve izleme hususlarını içerecek şekilde hazırlanan

---

<sup>48</sup>Karaosmanoğlu,s.62.

analizdir. Tam/Nihai Analiz ise Kısmi analizde yer alan bilgilerin güncellenmesi ve daha ileri danışma, bilgi ve analizler ve net tavsiyelerle Bakana sunulan analizdir. Öneri parlamentoya sunulduğunda ekinde tam analiz bulunmalıdır. Ancak sorumlu Bakan tarafından imzalanan analiz Nihai Analiz olmaktadır<sup>49</sup>.

### 3.2.3. OECD Uygulamaları

OECD (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü) 14 Aralık 1960'ta imzalanan Paris Sözleşmesi'ne dayanarak kurulmuştur. Ülkemizin de üyesi olduğu OECD Bakanlar Konseyi, 1995'te "Hükümet Düzenlemelerinde Kalitenin Geliştirilmesi Konusunda Tavsiye Kararı" almış, 1997'de "Düzenlemelerde Reform OECD Raporunu " kabul ederek üye ülkelerin yasal ve idari düzenlemelerinde gerekli reform çalışmalarının yapılmasını kararlaştırmıştır. Bu çerçevede 1998'de "Düzenlemelerde Reform Programı Gönüllü Ülke İncelemeleri" başlatılmıştır.

Avrupa Birliği ve OECD'ye göre düzenlemeler yapılırken muhalefet ve çatışma yaratmaktan ziyade tüm tarafların bir fikir etrafında birleşmesi ve uzlaşılan alanlarda düzenleme yapılması önemlidir<sup>50</sup>.

Kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer alt seviyedeki düzenlemelerle hükümetin yetkilendirdiği düzenleyici kurullarının yaptığı düzenlemelerin iyileştirilmesi için OECD tarafından üye ülkelerin en iyi örnekleri esas alınarak yedi adet öneri getirilmiştir. "İyi Bir Düzenlemenin Prensipleri" olarak adlandırılan öneriler aşağıdaki gibidir<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup>EU, Impact Assessment in the Commission, Introduction.

<sup>50</sup>Radaelli Claudio, The Diffusion of Regulatory Impact Analysis-Best Practice or Lesson-Drawing , s.727.

<sup>51</sup> OECD, The OECD Report on Regulatory Reform Synthesis, OECD Publications, 1997

- Mevzuat hazırlama süreci açısından çok açık hedefler oluşturulmalı ve bu hedefler politik seviyede kabul edilmelidir.

- Mevzuat sistematik olarak gözden geçirilmelidir.

- Mevzuatın ve mevzuat hazırlama sürecinin şeffaf, ayrımcılığa kapalı ve etkili bir biçimde uygulanabilir olması gerekmektedir.

- Rekabet politikalarının uygulanabilir ve sonuç verici olabilmesi için gerekli alanlar güçlendirilmelidir.

- Rekabetin teşvik edilmesi için ekonomik düzenlemeler reforma tabi tutulmalı ve açıkça bütün halkın yararına olmayan ekonomik düzenlemeler yürürlükten kaldırılmalıdır.

- Uluslararası prensipler güçlendirilerek ve uluslararası anlaşmaların uygulanması yaygınlaştırılarak gereksiz ticaret ve yatırım engelleri kaldırılmalıdır.

- Yeniden yapılanmayı destekleyecek politikalar geliştirilmelidir.

**Tablo 3.1. : Çeşitli Ülkelerde Düzenleyici Etki Analizinin Başlangıç Tarihleri**

| Ülke             | Düzenleyici Etki Analizinin Başlangıç Tarihi* |
|------------------|---|
| Almanya          | 1984 (2000'de güçlendirildi)                  |
| Amerika          | 1974 (1981'de güçlendirildi)                  |
| Avrupa Komisyonu | 2002  |
| Avustralya       | 1985 (1997'de güçlendirildi)                  |
| Avusturya        | 1992  |
| Birleşik Krallık | 1985 (1996 ve 1998'de güçlendirildi)          |
| Çek Cumhuriyeti  | 2000'den beri geliştirilmekte                 |
| Danimarka        | 1993 (1966'ya kadar geri)                     |
| Finlandiya       | 1970'ler                                      |
| Fransa           | 1996  |
| Hollanda         | 1985 (1994-1995'te güçlendirildi)             |
| İrlanda          | 1999  |
| İsviçre          | 2000  |
| İtalya           | 1999  |
| Japonya          | 1987  |
| Kanada           | 1978 (1986'da güçlendirildi)                  |
| Kore             | 1998  |
| Macaristan       | 1987 (1996'da güçlendirildi)                  |
| Meksika          | 1996 (2000'de genişletildi)                   |
| Norveç           | 1985  |
| Polonya          | 2001  |
| Yeni Zelanda     | 1996  |
| Yunanistan       | 1990 (2001'den beri geliştirilmekte)          |

**Kaynak: OECD RIA Inventory (2004), s.12-55; JACOBS (2004), s.286.**

\* Tarihler tüm ülkelerde Düzenleyici Etki Analizinin başlangıç yıllarından ziyade mali analiz, sosyo-ekonomik etki analizi, genel etki analizi, fayda-maliyet analizi, iş

dünyası etki değerlendirmesi gibi farklı etki analizi yöntemlerinin ilk uygulanış tarihleridir. Bu yöntemler genel olarak Düzenleyici Etki Analizi başlığı altında toplanmaktadır.

Gelişmiş ülkelerin çoğu Düzenleyici Etki Analizi üzerinde çalışmakta ve analizin kullanım alanını genişletmeye çalışmaktadır. 1990'ların başlarında sadece birkaç OECD ülkesi Düzenleyici Etki Analizini kullanırken 2000'li yıllarda yarıdan fazlası bu aracı kabul ederek etki analizini kapsamlı bir biçimde kullanmaya başlamıştır.

#### **3.2.4. Kanada**

OECD ülkeleri arasında Kanada düzenleyici reform çalışmalarında öncü ülke olarak kabul edilmektedir. 1977 yılında devlet kurumlarından yaptıkları programları periyodik olarak değerlendirmeleri istenmiştir. Aynı zamanda sağlık, güvenlik ve adalet alanlarında yapılan yeni düzenlemelerde öncül olarak Sosyal-Ekonomik Etki Analizi yapılması gerekli tutulmuştur. Kanada 1986 yılında kapsamlı bir Düzenleyici Reform Stratejisini kabul etmiş ve o tarihten itibaren düzenleme sistemini geliştirmeye çalışmıştır. Kanada'nın düzenleyici sistemi düzenleyici kalite standartlarına ve güçlü kurumlara dayalıdır. Hazine Kurulu devletin yaptığı düzenlemeleri incelemekte ve koordine etmektedir. Düzenleyici Etki Analizi politika yapma sürecinin zorunlu bir parçasıdır. Düzenleyici sistem oldukça şeffaf olup, Düzenleyici Etki Analizi kamuya danışma sürecine tamamiyle entegre edilmiştir. Bunun yanı sıra, bütün devlet faaliyetlerinin bağımsız denetimi yapılmakta ve düzenlemelerin yürütülmesi ve uyumu yakından izlenmektedir<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup>Regulatory Impact Analysis in Canada, Axel Volkery Environmental Policy Research Centre, Freie Universitaet Berlin, Germany, 2004

Kanada’da Düzenleyici Etki Analizi gereksinimi mevzuat şeklinde değil, Bakanlar Kurulu Direktifleri çerçevesinde getirilmiştir. Ana doküman Kanada Düzenleyici Politikası Hakkındaki Bakanlar Kurulu Direktifi olup, 1999 yılında yürürlüğe girmiştir. Düzenleyici Etki Analizi gerekliliği tüm birincil ve ikincil mevzuatı kapsamakta olup, Direktifte yeni bir düzenleme yapılırken düzenleyiciler tarafından uyulması gereken yedi unsur belirtilmiştir<sup>53</sup>.

- Geniş katılımlı bir kamuoyuna danışma sürecinin yürütülmesi,
- Düzenleyici müdahaleye gereksinim olduğunu ve önerilen mevzuattan başka bir alternatif olmadığının kanıtlanması,
- Faydaların maliyetleri geçtiğinin gösterilmesi,
- Düzenlemenin ekonomiye ve idari bürokrasiye olan negatif etkilerinin azaltılması,
- Uluslararası ve devletlerarası anlaşmaların göz önünde bulundurulması,
- Düzenleyici kaynakların etkin bir şekilde yönetilmesi,
- Politika ve kanun yapmaya ilişkin diğer Bakanlar Kurulu Direktifleriyle uyumluluğun sağlanması.

Her bir düzenlemeye eklenmesi gereken Düzenleyici Etki Analizinde, oransallık ilkesi gereği, daha büyük etkileri olan düzenlemeler için daha detaylı analiz yapılması gerekmektedir. Kanada’nın Düzenleyici Etki Analizi yaklaşımı kapsam açısından oldukça geniş olup, birçok konuda tam çerçevesinin çizilmesi ilgili departmanların kararlarına bağlıdır. Düzenleyici Etki Analizinin amacı, düzenlemeye

---

<sup>53</sup> Müberra Güngör, Gökhan Evren, Düzenleyici Etki Analizi, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu yayınları, Ankara, 2009, s.33.

karar verecek olan bakanlara bir özet sağlamanın yanı sıra, kamuoyu danışma sürecinin nasıl yapılacağı hususunda açıklama yapması, birbirinden farklı alternatiflerin ve farklı çıkarların ortaya konulması ve önerinin tahmin edilen maliyet ve faydalarının açıklanmasıdır. Düzenleyici Etki Analizinin hem niteliksel hem de niceliksel yaklaşımlar içeren unsurları bulunmaktadır. 1992 yılından itibaren Maliyet-Fayda analizi geliştirilmiş ve düzenleme sürecinin zorunlu bir parçası haline getirilmiştir. Kanada’da hem Düzenleyici Etki Analizi süreci hem de süreçte kullanılacak analizler hususunda çok sayıda kılavuz bulunmaktadır.

Kanada’da kurumların Düzenleyici Etki Analizi kapasitesi zaman içerisinde oldukça gelişmiştir. Düzenleyici Etki Analizi genellikle önerinin gelişiminden sorumlu devlet görevlileri tarafından hazırlanmaktadır. Bütün kurumlarda Düzenleyici Etki Analizi çalışmalarını koordine etmekten sorumlu düzenleme yöneticileri atanmıştır. Düzenleyici Etki Analizinin yapılmasında yüksek bir siyasi destek bulunmaktadır. Düzenleyici Etki Analizi bir Bakanlar Kurulu dokümanı olup, bakanın onayını almak zorundadır. Bakanlar Kuruluna düzenleme sunmanın ön koşulu Düzenleyici Etki Analizinin hazırlanmasıdır. Yapılacak düzenlemelerin başka düzenlemeleri de etkilemesi halinde, düzenlemeyi hazırlayan kurum Düzenleyici Etki Analizi hazırlarken diğer ilgili kurumların da görüşünü almak durumundadır. Düzenleyici Etki Analizinin, detayı ve hazırlanma süresi önerinin önemine ve karmaşıklığına göre değişiklik gösterebilmektedir. Birkaç sayfadan oluşan Düzenleyici Etki Analizi olabildiği gibi, yüzlerce sayfadan oluşan Analiz de bulunmaktadır. Kanada’daki Düzenleyici Etki Analizi uygulamasının diğer bir güçlü yanı Düzenleyici Etki Analizinin politika sürecinin tümüne entegre edilmiş ve en başından itibaren uyum konusuna odaklanmış olmasıdır. Bu durum düzenlemenin

planlanması sürecini tamamen değiştirmiş olup, uygulamaya yönelik kapasite gereksinimleri mutlaka göz önünde bulundurulmaktadır. Bunun yanında yoğun bir danışma süreci uygulanmakta ve bu durum şeffaflığı artırarak düzenleme sürecinde tutarlılığı ve güveni sağlamaktadır. Kanada düzenleyici sistemi dünyanın en şeffaf sistemlerinden biri olarak kabul edilmektedir.

Kanada'da düzenleme kültürü önerilere oldukça açık olup, yeni fikirler geliştirilmekte ve uygulanmaktadır. Düzenleyici Etki Analizinin etkin bir şekilde uygulanmasının en önemli unsurlarından biri bu konuda etkin eğitimlerin yapılmış olmasıdır. Kanada'da bu hususa büyük önem verilmekte olup, Düzenleyici Etki Analizine ilişkin birçok örneklem ve tavsiyeler yayımlanmaktadır. Yayımlar arasında düzenleyici alternatiflerin değerlendirilmesi, maliyet-fayda analizleri, uyum politikalarının geliştirilmesi, düzenleyici programların yönetilmesi, uluslararası düzenleyici işbirliğinin sağlanması gibi hususlar yer almaktadır.

### **3.2.5. İngiltere**

1998 yılında, işletmelere, hayır kurumlarına ya da gönüllü kuruluşlara etkisi olan hiçbir düzenleme önerisinin ekinde Düzenleyici Etki Analizi olmaksızın ilgili Bakan tarafından dikkate alınmayacağına açıklanmasıyla İngiltere'de, bu Düzenleyici Etki Analizinin yapılması konu yönünden sınırlı olarak zorunlu hale gelmiştir. Düzenleme gerekliliği ortaya çıktığında ise, inceleme kapsamına düzenlemenin etkileyeceği bütün taraflar dahil edilmektedir. Düzenleme önerisi bir parlamento üyesi tarafından kanun teklifi şeklinde yapılmış ve hükümetin



desteklemeyi düşündüğü veya karşı çıkmayacağı bir öneri ise, bunun için de Düzenleyici Etki Analizi hazırlanmaktadır<sup>54</sup>.

İngiltere’de düzenlemelerin değerlendirilmesi konusunda tarihsel olarak parçalı bir yapı söz konusudur. Düzenlemelere gerekçe hazırlanması, aynı konuda çifte düzenleme yapılmaması veya düzenlemenin eksik yapılmaması gibi hususlarda, düzenlemelerin tümünü değerlendirecek merkezi bir birim bulunmamaktadır<sup>55</sup>. Son yıllarda bu konularda daha dikkatli olmaya özen gösterilmiş, düzenleyici sistemin değerlendirilmesi için geliştirilen projelerde ve düzenleme prensiplerinin geliştirilmesinde bu eksiklikler giderilmeye çalışılmıştır. İngiltere’de düzenlemelerin geliştirilmesi için bir dizi yeni adım atılmıştır. 2001 yılında çıkarılan Düzenleyici Reform Yasası, bakanları hem kamu hem de özel sektöre konulacak idari yüklerin azaltılması veya kaldırılması konularında yetkilendirmektedir<sup>56</sup>.

İngiltere’de Kabine Ofisinin içinde Düzenleyici Etki Analizi ile ilgili çalışmaları yürütmek üzere 2005 yılında Kabine Ofisi içinde “İyi Düzenleme İdaresi” kurulmuştur. İyi Düzenleme İdaresi, sadece gerekli olduğu zaman düzenleme yapılması, düzenlemelerin idari yüklerinin belirlenmesi için hedef konulması ve hem kamu hem de özel sektör için uygulama ve denetim faaliyetlerinin gerekçelendirilmesi konularında görev yapmak üzere yetkilendirilmiştir. İdare, daha önce Düzenleyici Etki Biriminin yürüttüğü; yeni politika önerilerinin incelenmesi, kanun yapma sürecinin hızlandırılmasına yardımcı olunması, mevcut idari yüklerin

---

<sup>54</sup> Kaymak, s.120.

<sup>55</sup> James Oliver, The Rise of Regulation of the Public Sector in the United Kingdom, Sociologie du Travail, 2005, s. 335.

<sup>56</sup> Ekici, s.104.

azaltılması için kamu kurum ve kuruluşlarıyla birlikte çalışılması fonksiyonlarını da yürütmektedir<sup>57</sup>.

İngiltere’de yeterli bir değerlendirme için ne gibi bilgilere ve analizlere ihtiyaç olduğunu belirleme amaçlı “ön değerlendirme” ve daha detaylı değerlendirmenin yapılacağı “genişletilmiş değerlendirme” olmak üzere iki aşamada yapılmaktadır. Ülkemizde de İngiltere yaklaşımına benzer bir sistem ile Ön Düzenleyici Etki Analizi uygulanması suretiyle analiz politika belirleme süreciyle bütünleştirilebilir. Böylece, kamuoyuna danışma sürecinde genişletilmiş bir şekilde Tam Düzenleyici Etki Analizinin hazırlanmasında kalitenin artırılması için güçlü bir potansiyel araç uygulanabilir.

İngiltere’de her devlet kurumu Kurum Düzenleyici Etki Birimine sahiptir. Düzenleyici etki analizi yaparken elektronik ortamda bulunan düzenleyici etki analizi rehberi adım adım izlenmektedir. Önemli tedbirler için doğrudan düzenleyici etki değerlendirmesi yapılmak durumundadır. Önemli tedbirler aşağıda bahsedilen politika alanlarındaki tedbirlerdir. Bunlar; 20 milyon Sterlinden fazla maliyeti olan, yüksek seviyede medya ilgisi uyandıracak olan, politika alanında, belli bir grubu orantısız bir biçimde etkileyecek olan politika alanlarıdır<sup>58</sup>.

### **3.2.6. Almanya**

Almanya'da 1984 yılında Böhret sistemi olarak da adlandırılan ve 10 maddelik bir kontrol listesinin kabulüyle başlayan Düzenleyici Etki Analizini uygulama girişimi deneme aşamasından öteye gidememiştir. 1990'lı yılların ortalarından bu yana ise Almanya'da Düzenleyici Etki Analizine olan politik bağlılık gittikçe

---

<sup>57</sup>Cabinet Office, About the BetterRegulation Executive.

<sup>58</sup> Ekici, s.106.

azalmaktadır. 2001 yılında Federal İçişleri Bakanlığı düzenleyici etki değerlendirmesi rehberi ve el kitabı hazırlamıştır. Buna göre düzenleyici etki değerlendirmesi geçmişe dönük, eşzamanlı ve geleceğe dönük olarak yapılmaktadır<sup>59</sup>.

Almanya’da düzenleme sürecini belirleyen kurallar düzenlemenin yapacağı etkinin ve istenmeyen yan etkilerinin ortaya konulmasını gerektirir. Bunun yanı sıra, düzenlemenin hükümetin harcamalarına etkisi, özellikle küçük ve orta ölçekli firmalara olmak üzere endüstriye olan maliyeti, tüketicilere olan etkisi, birim fiyatlara etkisi ve genel fiyatlar seviyesine etkisi belirtilir. Almanya’da düzenleyici etki değerlendirmesi sürecinde faydalara yönelik bir değerlendirmeden ziyade maliyetlere yönelik değerlendirme esastır.

2001 yılında Federal İçişleri Bakanlığı, Düzenleyici Etki Değerlendirmesi Rehberi ve Düzenleyici Etki Değerlendirmesi El Kitabı hazırlamıştır. Fakat hazırlanan rehber ve el kitabında düzenleyici etki değerlendirmesi için belirli bir metodun kullanılması öngörülmemektedir. Ayrıca, 2003 yılından buyana bürokrasiyi azaltmak üzere bir girişim başlatılmış, şirketler ve vatandaşlara yönelik bürokrasinin azaltılması amaçlanmış ve bürokrasinin azaltılması için etki değerlendirmesi uygulanmaya başlanmıştır. Birçok bireysel örnek düzenleyici etki değerlendirmesinin Almanya’da etkili bir biçimde kullanılabileceğini göstermesine rağmen sistematik ve yaygın bir kullanımı bulunmamaktadır<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup>Böhret ve Konzendorf, Guidelines on Regulatory Impact Assessment, Prepared for the Federal Ministry of the Interior and for the Ministry of Baden- Wuerttemberg, Speyer.

<sup>60</sup>Böllhoff Dominik, Regulatory Impact Assessment in Germany, Paper Presented at the Seminar on Investment Impact Assessment, 2005.

### **3.2.7. İrlanda**

İrlanda'da Düzenleyici Etki Analizi 2001 yılında OECD tarafından yapılan çalışmalar ile başlatılmıştır. Diğer ülkelerle benzer olarak İrlanda da Avrupa Birliğindeki çalışmaların örnek alındığı gözlemlenmektedir.

İrlanda'da yetersiz ekonomik kaynaklar, tüm kamu kaynaklarının optimum seviyede kullanılması zorunluluğunu da beraberinde getirmektedir. Düzenleyici Etki Analizi Çalışmaları bu anlamda tam anlamıyla bir yasal fizibilite çalışması niteliğinde olduğu için modern devlet yapısının vazgeçilmez araçlarından biri haline gelmektedir.

İrlanda'da Düzenleyici Etki Analizi çalışmalarında, teşhis edilen sorunla ilgili politika seçeneklerinin belirlenmesinden sonra sorunlar Temel Değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Eğer yasal değişiklik gerekli görülürse ana başlıklar ve Temel Değerlendirme Başbakanlığa sunulmaktadır. Kanun tasarısı hazırlanma aşamasında halka danışmayı da içeren Tam Düzenleyici Etki Analizi yapılarak, analizle desteklenen tasarının nihai şekli Başbakanlığa sunulularak yasama sürecine girmektedir.

### **3.2.8. Polonya**

2000 yıllarında OECD'nin çalışmaları ile Düzenleyici Etki Analizi, bürokrasinin ortadan kaldırılması, basitleştirmeye öncelik verme şeklinde Polonya'da uygulanmaya başlamıştır. Yeni düzenlemelerin mevcut mevzuat ile uyumunu sağlamak ve idari yüklerin ortadan kaldırılması için uygulanan Düzenleyici Etki Analizinin kapsamı konuya bağlı olarak tanımlanmakta ve fizibilite çalışmaları yapılmaktadır. Her düzenleme için Tam Düzenleyici Etki Analizi

uygulanmamaktadır. Kısmi Düzenleyici Etki Analizi, Tam Düzenleyici Etki Analizi ve Tarama Döneminde Yapılan Düzenleyici Etki Analizi şeklinde uygulanmaktadır.

Polonya’da Düzenleyici Etki Analizi Bakanlar Kurulunda kabul edilen tüm kanun tasarıları için zorunlu hale getirilmiştir. Düzenleyici Etki Analizi ikincil düzenlemeleri de kapsamaktadır. Genel olarak kapsamlı bir Düzenleyici Etki Analizi sadece önemli toplumsal ve ekonomik etkileri olması beklenen düzenlemeler için uygulanmaktadır; ilgili bakanlık düzenleme etkilerinin önemli olacağına hükmederse kapsamlı bir Etki Analizi yapılmasına karar verebilmektedir. Düzenleyici Etki Analizi Birimi kapsamlı Düzenleyici Etki Analizi yapılmasını önerebilmektedir ancak görüşleri bağlayıcı değildir. Bakanlar Kurulu da Düzenleyici Etki Analizinin yetersiz olduğu kanaatine varırsa sorumlu bakanlıktan Analizi genişletmesini ve derinleştirmesini talep edebilmektedir. Düzenleyici Etki Analizinin özeti düzenleme taslağıyla birlikte ilgili bakanlığın internet sitesinde yayımlanmaktadır. Düzenleme önerisinden etkilenmesi muhtemel olan bütün tarafların katıldığı bir danışma faaliyeti sürdürülmesi zorunludur. Danışmanın mümkün olan en erken aşamada başlatılması önerilmektedir. Düzenleyicilerin danışma sürecindeki görüşleri dikkate alma zorunluluğu yoktur. Düzenleyiciler gelen görüşler ve bilgiler ışığında taslağı değiştirebilmektedir; görüşler dikkate alınmazsa, bu görüşlerin taslağa ekli bir belgede yer alması ve neden dikkate alınmadıklarının açıklanması gerekmektedir. Görüşleri dikkate alınmayan taraf bu konuda soru sorarsa düzenleyici görüş sahibine

cevap vermekle yükümlüdür. Danışma süreci Polonya'daki Düzenleyici Etki Analizinin güçlü yönlerinden biri niteliğindedir<sup>61</sup>.

### **3.2.9. Meksika**

Federal İdari İşlemler Yasası'nın yürürlüğe girdiği Mayıs 2000'den bu yana Federal Düzenleyici Geliştirme Komisyonu (COFEMER), Düzenleyici Geliştirme Konseyi ve sivil toplum kuruluşlarının yardımıyla yasal ya da idari düzenlemelerle ilgili gözden geçirme ve iyileştirme önerilerinde bulunma görevini yerine getirmektedir. Bütün federal düzenleme taslakları Başkan'ın yasal bürosuna gönderilmeden en az 20 işgünü önce halkın erişimine sunulmak zorundadır. Danışma sonuçları ile birlikte düzenlemenin amaçlarını, alternatifleri ve muhtemel fayda ve maliyetleri içerecek şekilde düzenlenen Düzenleyici Etki Analizi taslağa eklenmektedir. Her ne kadar Komisyon'un taslakları veto etme yetkisi yoksa da, ilgili kurumların anlaşmazlıkları net biçimde açıklamaları gerekir. 2001'den bu yana da, Düzenleyici Etki Analizi raporlarına ve düzenleme taslaklarının incelenmesine ilişkin yeni kılavuzlar elektronik ortamda kullanıma sunulmuş, Düzenleyici Etki Analizi Raporlarının, 2002'den itibaren tüm kurumlarca kullanımı zorunlu tutulmuş olan, yeni bir elektronik sistemde sunulması da mümkün kılınmıştır<sup>62</sup>.

### **3.2.10. Hollanda**

Hollanda'da 1985 yılından bu yana uygulanan Düzenleyici Etki Analizi, düzenleme sürecinin yetersizliğine ve karmaşıklığına karşı kullanılacak bir araç olarak ortaya çıkmıştır. Başlangıçta düzenlemelerin kalitesi için politik sorumluluk Adalet Bakanlığına verilmiştir. 1989'da bu bakanlık bünyesinde düzenleyici politika

---

<sup>61</sup>Gül Fulya Baskıcı, Uluslararası Uygulamalar Işığında Düzenleyici Etki Analizi ve Türk Mali Yönetimi ve Kontrol Sistemi açısından Uygulanabilirliği, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara, 2007, s.115.

<sup>62</sup>COFEMER, Mexico's Federal RegulatoryImprovementProgramme, s.3

için bir genel müdürlük kurulmuş ve bütün kanunların gözden geçirilmesi göreviyle donatılmıştır. 1992 yılında düzenlemeler konusundaki kanun tasarılarının kalitesi ve danışma usulleri hakkında yeni rehberler yayımlamıştır. 1994'te iş dünyasının düzenlemelere uyum maliyetlerinin azaltılmasına yönelik olarak "Rekabet Edebilirlik, Deregülasyon ve Mevzuat Kalitesi Programı" kabul edilmiştir. Rekabet edebilirlik ve ekonomik düzenlemelerin etkinliği üzerine odaklanma iki önemli yeniliği beraberinde getirmiştir. Birincisi, Ekonomik İşler Bakanlığı'nın "daha iyi düzenleme" politikası sorumluluğunu üzerine alması, ikincisi düzenlemelerde kalitenin tanımının düzenlemenin ekonomik etkilerini kapsayacak şekilde genişletilmiş olmasıdır. Düzenleyici Etki Analizi ikincil düzenlemeleri de kapsamaktadır. Ancak tüm düzenlemeler değil sadece önemli etkileri olacağı düşünülenler Düzenleyici Etki Analizine tabi tutulmaktadır. Önemli etkinin ne olduğuna ilişkin standartlar getirilmemiştir. Düzenleyici Etki Analizi hızlı tarama ve kapsamlı değerlendirme olmak üzere iki aşamadan oluşmaktadır<sup>63</sup>.

Düzenleyici Etki Analizi bakanlık düzeyinde bakanlık çalışanları tarafından yürütülmekte, gerektiğinde dışarıdan danışman desteği sağlanmaktadır. Düzenleme önerileri için Düzenleyici Etki Analizi yapılmazsa veya yapılmış olan Düzenleyici Etki Analizi tatmin edici bulunmazsa bu durum Bakanlar Kuruluna gönderilirken düzenleme taslağının ön yüzünde belirtilmektedir<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup>Baskıcı s.126.

<sup>64</sup>A.g.e. s.127.

## DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Devlet, toplumun ekonomik ve kültürel her türlü ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla ekonomik piyasalarda, çevre, sağlık ve güvenliğin iyileştirilmesi gibi alanlarda sosyal ilişkilere müdahale sayılabilecek düzenlemelerde bulunur. Bu düzenlemelerin vatandaşlar açısından olumlu etkileri olduğu kadar olumsuz etkileri de olabilir. Devletler koyduğu hukuk normlarının olumsuz etkilerini giderebilmek ve yaşanan problemlere çözüm bulabilmek için kanunların hazırlık süreçlerine oldukça önem vermişlerdir. Düzenlemelerin sosyal hayat, piyasalar, büyüme ve istihdam olmak üzere pek çok alanı etkilediği görülmektedir. Dolayısıyla oluşabilecek olumlu, olumsuz, tüm sonuçların düzenlemeler yapılmadan önce tespit edilmesi ve üzerinde derinlemesine düşünülmesi gerekmektedir. Bu amaca hizmet edebilecek bir araç olarak Düzenleyici Etki Analizi kullanılmaktadır.

Düzenleyici Etki Analizi, mevcut ya da yeni bir düzenlemenin olası fayda, maliyet ve etkilerini analiz etmek için kullanılan bir politika aracıdır. Analizin en temel özelliği düzenleme önerilerinin muhtemel olumlu ve olumsuz etkilerini değerlendirmesidir. Düzenleyici Etki Analizi ile politika yapıcılara karar verme aşamasında yardımcı olan analitik bir rapor sunulmaktadır. Bu raporda, yapılacak düzenleme, faydalar ve maliyetler açısından değerlendirilerek en uygun seçeneğin tespit edilmesini sağlayacak veriler toplanmaktadır. Düzenleyici Etki Analizinin karar alma sürecine tam anlamıyla dahil edilmesi ve uygulanmasına yönelik olarak karar alıcıların istek düzeyinin yüksek olması analizin başarısının ön koşulu olarak değerlendirilmektedir.



Düzenleyici Etki Analizi; hedefleri, uygulama yöntemleri ve idari süreçlerdeki rolü ülkeden ülkeye değişebilen esnek bir araçtır. Ülkelerin siyasi yapıları, politika oluşturma süreçleri, kültürel ortamları farklı olduğundan analizin uygulanmasında farklılıklar bulunmaktadır. Ancak bu farklılıklar köklü zıtlıklar içermemektedir. Ülkeler arasında kapsam, yazılı rehber mevcudiyeti ve danışma yöntemleri gibi hususlarda farklılıklar söz konusudur.

Kapsam yönünden bakıldığında ise, bazı ülkeler sadece kanun tasarıları için bazıları da daha alt seviye düzenlemeleri de dahil ederek daha geniş bir alan için analizi zorunlu tutmaktadır. Toplum üzerinde doğrudan ya da dolaylı etkisi olabilecek tüm düzenlemeler için Düzenleyici Etki Analizi hazırlanmasının uygun olacağı düşünülmektedir. Analiz edilecek düzenlemelerin istisnaları da ülkelerde farklılık göstermektedir. Ülkemizde milli güvenliğe ilişkin mevzuat taslaklarının gizli bilgileri içermesinin muhtemel olması nedeniyle Düzenleyici Etki Analizi hazırlanması zorunlu tutulmamıştır. Bu konuda Düzenleyici Etki Analizi hazırlayan ülke de bulunmamaktadır.

Kaynakların sınırlı olması nedeniyle tüm yasal düzenlemeler için etki analizi hazırlanması esası benimsenmemiştir. Bu nedenle bazı ülkelerde bütün etkilerin değerlendirilmesi yönünde genel bir zorunluluk varken, birçok ülkede belirli bir eşik değer kıstas alınarak önemli maliyetler getiren düzenlemelerin değerlendirilmesi analiz edilmektedir. Ancak toplum üzerine etkisi olan düzenlemeler, eşik değere bakılmaksızın mutlaka etki analizine tabi tutulmalıdır. Genel olarak tüm ülkelerde daha geniş kapsamlı ve bütün düzenlemelere ilişkin analiz yapılması eğilimi vardır.

Düzenleyici Etki Analizinin geliştirilmesine yönelik ülkelerdeki çalışmalar devam etmektedir. Bu konuda oldukça deneyimli olan ABD, Kanada ve İngiltere gibi ülkeler kullanılan yöntemlerde iyileştirmeler yapmaktadır. Bu iyileştirmeler arasında risk değerlendirmeleri ile düzenlemenin rekabete ve veri toplama yöntemlerine etkilerinin analiz sürecine eklenmesine sayılabilir.

Bağımsız ve tarafsız bir değerlendirme Düzenleyici Etki Analizi için temel bir kalite kontrol unsuru niteliğindedir. Dünyadaki uygulamalar incelendiğinde, Düzenleyici Etki Analizine ilişkin raporların kalite kontrolünü üstlenen özel bir birim oluşturulduğu ve ülkelerin devlet yapısı ve analizle amaçlanan çıktılara göre bu birimin farklı yapılandırıldığı görülmüştür. Ülkemizde Düzenleyici Etki Analizine ilişkin kalite kontrol süreçlerini yürütmek üzere kurulan “Düzenleyici Reform Grubu” Başbakanlığa bağlı olarak yapılandırılmıştır. Bu şekilde özel bir birim oluşturulması Düzenleyici Etki Analizini değerlendirmek, yeterli analiz standartlarını kuvvetlendirmek ve desteklemek için gereklidir. Düzenleme taslağını hazırlayan kamu kurumları ile bu birim arasındaki yetki dengesine önem verilmelidir. Ayrıca bu birim analizlerin açık ve kolay uygulanabilir olması ve gerekli eşgüdüm ile kalite kontrolün sağlanması hususlarında önemli bir rol üstlenmelidir.

Düzenleyici Etki Analizinin yapılabilmesi için gerekli olan veriler çoğu zaman mevcut veya güncel değildir, mevcut olan verilerin toplanması ise maliyetli olmaktadır. Ancak ülkelerde kaliteli bir veri toplama stratejisinin geliştirilip uygulanması analizin başarısı açısından önem arz etmektedir. Düzenleyici Etki Analizinde kullanılan veriler kamuya danışılarak geliştirilebilmektedir.

Düzenleyici Etki Analizi, danışma ve bilgi paylaşımı uygulamalarıyla düzenlemelerden etkilenmesi muhtemel tüm paydaşlara bu sürece etkin olarak katılma imkânı vermektedir. Mevzuat hazırlama sürecinde geniş tabanlı bir istişare süreci düzenleme yapma ve yasama sürecini yavaşlatmaktadır. Ancak analizin düzenleyici metinle birlikte açıklanması ile halkın idari ve yasal düzenlemeler konusunda bilgi sahibi olması ve karar alma mekanizmalarına etkin bir şekilde katılması düzenlemelerde etkinlik ve verimliliği sağlayarak yasal ve idari altyapı güçlendirilmektedir. Düzenleyici Etki Analizi; düzenlemelerin maliyet ve faydasını karşılaştırmak suretiyle seçenekler arasında öncelikler oluşturulmasına yardım etmektedir. Bu şekilde kaynakların daha az etkin alanlardan daha etkin alanlara kaydırılması, düzenlemelerin maliyetini azaltıp verimliliğini artıracak kamu kaynaklarının israf edilmesini engelleyici bir araç işlevi görecektir. Aynı zamanda katılımcılığın geliştirilmesine, yönetimde şeffaflığın ve hesap verebilirliğin artırılmasına zemin hazırlamakta düzenlemenin doğuracağı sonuçların bilinmediği mazeretini de ortadan kaldırmaktadır. Ayrıca bir düzenlemenin baştan kadük olma ihtimalini ortadan kaldırması açısından oldukça önemli bir araçtır.

Düzenleyici Etki Analizi uygulaması, kurumsal ve kültürel değişimi de beraberinde getirmektedir. İlk aşamada birçok kurum, Düzenleyici Etki Analizi uygulanmasına ilişkin sorumluluklarını yerine getirirken kurumda yeterli düzeyde eğitim almış personel bulunmadığı için zorlanmaktadır. Kamu yönetimi reformu ile ulaşılmak istenen hedeflerin gerçekleştirilmesi için ülkemizin şartları, personel ve donanım imkânları, analiz maliyetleri dikkate alınarak çalışmalara nitelik kazandırılması önem kazanmaktadır. Bu durumda personele Düzenleyici Etki Analizi konusunda eğitim verilerek uygulamayı güçlendirecek yaptırım ve teşvikleri içeren

yasal yapının oluşturulması önemli bir adım olacaktır. Çünkü Düzenleyici Etki Analizini geliştirmenin bir yolu da eğitimle analize ilişkin kültürün oluşturulmasıdır.

Düzenleyici Etki Analizi mevzuat hazırlama sürecine yeni bir sistem getirdiğinden sistemin baştan iyi tasarlanmış olması gerekir. Kaliteli düzenleyici etki analizi hazırlanması, çok yönlü bilgi ve beceriyi gerektirmektedir ve bu konu kamu kuruluşlarında kapasite inşasını gerekli kılmaktadır. Bu bakımdan, ülkemizin kamu yönetimi kültürü ile anayasal ve idari yapısı dikkate alınarak bu konuda deneyimli ülkelerin uygulamaları ışığında mevzuat yapma sürecimiz tasarlanabilir. Ülkemizde Düzenleyici Etki Analizi kapasitesi yeterli değildir. Bu kapasitenin artırılması için uzun bir süre ve çaba gerekmektedir. Örnek etki analizi uygulamaları yaygınlaştırılarak süreç doğru tasarlanmalıdır. Düzenleyici Etki Analizi farklı ve teknik araçlar kullanılmasını gerektiren bir metodolojiye sahip olduğu için kapasite artırma sürecinde farklı modeller tasarlanabilir. Bu nedenle, analiz uzmanlık gerektiren bir alan olduğu için bağımsız uzmanlarca ilgili kurumlardaki kişilerin katılımıyla yapılabilir.

Birçok ülkede Düzenleyici Etki Analizinin gereklerine uyulmaması sonucu bir yaptırım uygulanıp uygulanmayacağı ya da hangi yaptırımların uygulanacağı açık değildir. Örneğin, Rehberde bir aşama veya yöntem uyulmaması durumunda ne olacağı belli değildir. Diğer bir deyişle, Düzenleyici Etki Analizi için öngörülen usul ve esasların bağlayıcılığı belirsizdir.

Hükümetlerin karşı karşıya oldukları en önemli problemlerden birisi, ilgili yasal sistemdeki düzenlemelerin güncelleştirilmesi ve basitleştirilmesidir. Bu konuda ülkemizde de düzenleme enflasyonu yaşanmaktadır. Birbiriyle çelişen ve belli

hükümleri yürürlükte olmasına rağmen uygulanmayan mevzuatın sayısı oldukça fazladır. Mevcut kanun, kural ve diğer düzenlemeler, değer ve ekonomik performansı azaltan, güncel ihtiyaçlara cevap vermeyen araçlar konumuna gelmemeleri için sistematik olarak gözden geçirilmelidir. Etkili bir düzenleme ancak doğru düzenleme aracının seçilmesiyle mümkün olabilmektedir. Bazen hiç düzenleme yapılmaması daha doğru bir tercih olabilmektedir. Bir düzenleme yapılırken bu hususun mutlaka göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Yine yönetmelikle düzenlenmesi gereken bir hususun kanunla düzenlenmesi gereksiz yere parlamentoyu meşgul edebilecektir.

Düzenleyici Etki Analizinin temelde faydalı bir araç olduğu hususunda yaygın bir kabul olmasına rağmen, farklı maksatlarla uygulamaya konulduğu yönünde eleştiriler de mevcuttur. Bu görüşe göre, Düzenleyici Etki Analizi, sosyal devletin ortadan kaldırılmasını; bunun yerine kamu hizmeti üretmeyen “düzenleyici devlet” anlayışının yerleştirilmesini amaçlayan, kamu hizmeti alanını daraltan, kamu kurumlarının kamu hizmeti yapmalarını yasaklayan yaklaşımın neticesi olarak görülmektedir. Bu şekilde devlet yapısının serbest piyasa ilkelerine dayandırıldığı ve bu piyasa sisteminin gereklerine göre yönetildiği düşünülmektedir.

Eleştirilerin kısmen haklı olduğu nokta ise, analizin zaman alıcı olması ve çok fazla maliyete yol açabilmesidir. Bu nedenle analiz politika gelişiminin bir parçası olarak politikaların yapım sürecine entegre edilmelidir. Eğer Düzenleyici Etki Analizi politika oluşturma sürecine bağlı olarak yapılmazsa, yapılan düzenlemenin sonradan hazırlanmış gerekçesi gibi olacaktır. Diğer yandan, Düzenleyici Etki Analizinin, ülkelerin düzenleme işlevini nitelikli hale getirmek, yasama ve yürütme erklerinin duyarlılığını artırmak amacıyla kültür ve zihniyet değişimi sağlama rolü

göz önünde bulundurulduğunda, analize yönelik eleştirilerin yersizliği ortaya çıkmaktadır.

Düzenleyici Etki Analizinin etkili ve verimli olabilmesi için karar alıcılar tarafından en üst düzeyde sahiplenilmesi gerekmektedir. Ancak iyi uygulama örnekleri göstermektedir ki, siyasi sahiplenmenin tam olduğu ve iyi tasarlanmış bir Düzenleyici Etki Analizi sisteminin varlığı, etkin bir uygulama için yeterli olamamaktadır. Ayrıca, bürokratik büyümeye yol açmadan etkin bir idari yapının kurulmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Son olarak diğer ülkelerdeki uygulamaların takip edilmesi ve kurumlar arası sürekli işbirliğiyle analizin geliştirilmesi için önemli adımların atılması gerektiği unutulmamalıdır.

## **EKLER**

### **EK 1: Mali Yük Hesabı Örneği <sup>65</sup>**

**Hazırlayan Kamu İdaresi:** Çevre ve Şehircilik Bakanlığı

**Taslağın Adı:** 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı

**Düzenlemeden Etkilenenler:** Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Belediyeler ve İl Özel İdareleri ile 20.000 vatandaşın düzenlemeden etkileneceği varsayılmıştır.

#### **Düzenlemenin Hedefleri:**

6306 sayılı Kanun kapsamında yapı maliklerine veya malik olmasalar bile kiracı veya sınırlı ayni hak sahibi olarak bu yapılarda ikamet edenlere veya bu yapılarda işyeri bulunanlara geçici konut veya işyeri tahsisi ya da kira yardımı yapılabilirken söz konusu uygulama kapsamına riskli yapıları malik, kiracı veya sınırlı ayni hak sahibi olmaksızın kullananlara da yardım yapılması amaçlanmaktadır.

**Yıllık Yaklaşık Maliyet:** 2016 yılı için 95, 4 Milyon TL, 2017 yılı için 151, 7 Milyon TL, 2018 yılı için 138 Milyon TL maliyet gerçekleşeceği öngörülmektedir.

**Yıllık Net Etki Tutarı:** Tasarıyla yapılan düzenlemenin negatif net etkisinin 2016 yılı için 95, 4 Milyon TL, 2017 yılı için 15, 7 Milyon TL, 2018 yılı için 138 Milyon TL olacağı öngörülmektedir.

---

<sup>65</sup><https://www.bumko.gov.tr/Eklenti/10044,kanun-taslaklarinin-butceyetkisininincelenmesipdf.pdf?0>  
(Erişim Tarihi 22.05.2017)

## **Düzenlemenin Bütçeye Beklenen Etkileri Nelerdir? Yapılacak Harcamaların Kaynakları Nelerdir?**

Düzenlemenin merkezi yönetim bütçesine etkisi bulunmamaktadır. Ancak merkezi yönetim bütçesi dışında kullanılan dönüşüm projeleri özel hesabına 2016 yılı için 95,4 Milyon TL, 2017 yılı için 151,7 Milyon TL, 2018 yılı için 138 Milyon TL ilave yük getireceği öngörülmektedir. Söz konusu ilave yük dönüşüm projeleri özel hesabı gelirlerinden karşılanacağından merkezi yönetim bütçesinden ilave kaynak tahsisi yapılmayacaktır.

Ayrıca, mali yük hesabında;

- Yıllık elde edilmesi öngörülen yaklaşık gelir tutarı,
- Yıllık yaklaşık vazgeçilmesi öngörülen gelir tutarı,
- Düzenlemenin kalkınma planı, hükümet programı, orta vadeli program, orta vadeli mali plan, yıllık program ve benzeri belgelerle uyumluluğu
- Düzenleme sosyal güvenliğe yönelik ise en az 20 yıllık aktüeryal hesaplama yapılması
- Düzenleme ile yeni bir teşkilatlanma ve kamuda personel istihdamı öngörülüp öngörülmediği, hususlarına da yer verilir.



## Makroekonomik Göstergelere İlişkin Varsayımlar

| Gösterge/Yıl     | 2016 | 2017 | 2018 |
|------------------|------|------|------|
| GSYH Deflatörü   | 7,6  | 7,4  | 6,0  |
| Döviz Kuru       | 3,0  | 3,1  | 3,2  |
| TÜFE Yılsonu (%) | 7,5  | 6,0  | 5,0  |

Kaynak: OVMP (2016-2018) ve OVP (2016-2018)

### Giderlere İlişkin Varsayımlar:

Düzenleme kapsamında kira yardımı yapılacak toplam kişi sayısının değişmeyeceği varsayılmıştır.

Yıllık toplam kira yardımı tutarı hesaplamasında 2016 yılı için yürürlükteki rakam (795 TL) esas alınmış sonraki yıllar için aylık kira yardımı tutarı TÜFE oranıyla arttırılmıştır.

### Gelirlere İlişkin Varsayımlar:

Dönüşüm projeleri özel hesabından her yıl elde edilen gelirin söz konusu ilave yükü karşılayabileceği ve merkezi yönetim bütçesinden yardım ihtiyacında bulunulmayacağı varsayılmıştır.

### HESAPLAMALAR:

2016 yılı için 10.000 vatandaşa ait riskli yapının yıktırılması sonucu ödenecek aylık kira yardımı olan 795 TL üzerinden toplam kira yardımı olarak (10.000\*795 TL\*12) 95.400.000 TL tutarı bulunmuştur.

2017 yılı içinde 5000 kişiye ait riskli yapının yıktırılması sonucu toplamda 15.000 kişinin kira yardımından faydalanacağı öngörülmüştür. Ayrıca 795 TL olan aylık kira yardımı 2017 yılında TÜFE oranıyla arttırılmıştır.

$$795 * 1,06 = 842,7 \text{ TL} \quad (843 \text{ TL olarak alınmıştır.})$$

$$15.000 * 843 \text{ TL} * 12 = 151.740.000 \text{ TL}$$

2018 yılı içinde kalan 5000 vatandaşın da riskli yapılarının yıktırıldığı ve mevcutta kira yardımı alan 15.000 vatandaşın 7.000'ine hak sahibi oldukları konutlarının tesliminin yapıldığı varsayılmıştır. Ayrıca bir önceki yıl aylık kira yardımı tutarı yine TÜFE oranıyla arttırılmıştır.

$$843 \text{ TL} * 1,05 = 885,15 \text{ TL} \quad (885 \text{ TL olarak alınmıştır.})$$

$$20.000 - 7.000 = 13.000 \text{ (kira yardımını almaya devam edecek olan kişi sayısı)}$$

$$13.000 * 885 \text{ TL} * 12 = 138.060.000 \text{ TL}$$

## KAYNAKÇA

AKDOĞAN Abdurrahman, Kamu Giderlerinin Etkinliği Açısından Fayda-Maliyet Analizleri ve Önemi, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 9, Sayı 2, 1993.

BASKICI Gül Fulya, Uluslararası Uygulamalar Işığında Düzenleyici Etki Analizi ve Türk Mali Yönetimi ve Kontrol Sistemi açısından Uygulanabilirliği, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara, 2007.

BIÇKICI Mehmet, Düzenleyici Etki Analizinin Türkiye’de Uygulanabilirliği, Türk İdare Dergisi, Sayı 441, 2003.

BÖHRET ve KONZENDORF, Guidelines on Regulatory Impact Assessment, Prepared for the Federal Ministry of the Interior and for the Ministry the Interior of Baden- Wuerttemberg, Speyer.

BÖLLHOFF Dominik, Regulatory Impact Assessment in Germany, Paper Presented at the Seminar on Investment Impact Assessment, 2005.

Cabinet Office, About the Better Regulation Executive.

CANPOLAT Önder, Hukuki Düzenleme Tekniği, Düzenleyici Etki Analizi ve Yasa Yapım Süreci, 1. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2010

COFEMER, Mexico’s Federal Regulatory Improvement Programme.

DONELAN Edward, Overview of the Importance and Impact of Better Regulation Conference on Regulatory Impact Assessment, Ankara, 2006.

EKİCİ Birol, ÇELİK Mehmet, Düzenleyici Etki Analizi Süreci ve Uygulama, Amme İdaresi Dergisi, Sayı 40, 2007.

EKİCİ Birol, Düzenleyici Etki Analizi, Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük, Yönetmelik ve Diğer Düzenlemelerde Uygulanması, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV), 2006.

EMEK Uğur, Türkiye’de Düzenleyici Etki Analizi, İktisat İşletme ve Finans Dergisi, Cilt 22, Sayı: 251, 2007.

EU, Impact Assessment in the Commission, Introduction

GARG Kabra, Regulatory Impact Assessment: Key To Goodgovernance, New Delhi.

GÜNGÖR Müberra, EVREN Gökhan, Düzenleyici Etki Analizi, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu yayınları, Ankara, 2009.

MORGENSTERN Harrington, Evaluating Regulatory Impact Analyses, 2004.

<https://www.bumko.gov.tr/Eklenti/10044,kanun-taslaklarinin-butcey-etkisininincelenmesipdf.pdf?0> (Erişim Tarihi: 18.04.2017)

İLERİ ÇİSEL, UYSAL Taylan, Düzenleyici Etki Analizi Rehberi, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, No: 192, İstanbul, 2006.

Kamu Yönetimi 1. Ulusal Kurultayı Sonuç Bildirgesi, Kamu Yönetimi 1. Ulusal Kurultayı Sonuç Bildirgesi, [http://www.inonu.edu.tr/kongre/kamu2004/sonuc\\_bildirgesi.doc](http://www.inonu.edu.tr/kongre/kamu2004/sonuc_bildirgesi.doc) (Erişim Tarihi: 13.04.2017)

KARAOSMANOĞLU Halime Sebahat, Düzenleyici Etki Analizi ve Türkiye Uygulaması, DPT Yayın No: 2691, Ankara, 2006.

KAYMAK Hasan, Düzenleyici Etki Analizi, Maliye Dergisi, Ankara, 2004

KIRKPATRICK, C., D. PARKER, “Regulatory Impact Assessment: Its Potential Use In Developing Countries” Centre on Regulation and Competition, Manchester, 2003.

KIZILCIK Recep, Avrupa Birliği ve Türkiye’de Mevzuat İyileştirme Çabaları, Yasama Dergisi, Sayı 1, 2006.

KIZILCIK Recep, Düzenleyici Etki Analizi”, Türk İdare Dergisi, Sayı 446, 2005.

KIZILCIK Recep, OECD ve AB Ülkelerinde Yürütülen Daha İyi Düzenleme Çalışmaları ve Bu Alanda Ülkemizde Atılması Gereken Adımlar, TİD, 2006.

KIZILCIK Recep, OECD ve AB Ülkelerinde Yürütülen Daha İyi Düzenleme Çalışmaları ve Bu Alanda Ülkemizde Atılması Gereken Adımlar, Türk İdare Dergisi, Sayı 452, 2006.

KOPP, r. J., a. J. KRUPNICK, m. TOMAN, 1997, Washington

KÜÇÜK Şaban, DİNÇER Tuğba, Düzenleyici Etki Analizi. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü,2008.

MandelkernGroup Final Report, Brussels,2001.

MORRALL John, Regulatory Impact Analysis: Efficiency, Accountability, andTransparency, US Office of Management and Budget, Singapore, 2001,

OECD, The OECD Report on Regulatory Reform Synthesis, OECD Publications, 1997

OLİVER James, The Rise of Regulation of the Public Sector in the United Kingdom, Sociologiedu Travail, 2005.

RADAELLI, Claudio, The Diffusion of Regulatory Impact Analysis: Best Practice or Lesson-Drawing?, European Journal of Political Research

Regulatory Impact Analysis in Canada, Axel Volkery Environmental Policy Research Centre, Freie Universitaet Berlin, Germany, 2004.

SAYAR Nihad, Kamu Maliyesi II. Cilt Bütçe Prensipleri ve Tatbikatı, Sermet Matbaası, İstanbul, 1970.

ŞAHİNKAYA Yalçın, AKSEL İsmail, Mevzuat Hazırlamada Düzenleyici Etki Analizi ve Türkiye Uygulaması, Adalet Dergisi, 32. Sayı, 2008.

TANK Mehmet, Meclisin Kanun Yapma Usulü Ve Düzenleyici Etki Analizi,TAAD, Cilt:1,Yıl:2, Sayı:6, 2011.

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) Düzenleyici Etki Analizi Rehberi, TEPAV Yayınları, Ankara, 2007.

The OECD Report on Regulatory Reform Synthesis, OECD Publications, Paris,1997.

URAS Vedat, ASLANOĞLU Ahmet, Türkiye’de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek, OECD ve Başbakanlık Dış İlişkiler Başkanlığı, Başbakanlık Basımevi, 2002.

[www.canaktan.org/ekonomi/regulasyon/kavram.htm](http://www.canaktan.org/ekonomi/regulasyon/kavram.htm) (Erişim Tarihi: 10.01.2017)

YAMAÇ Necati, Avrupa Birliği'nde Mevzuat Kaynaklı Bürokrasinin Azaltılması Çalışmaları, TİD, S.462, 2009.

YANCI ÖZALP Nihan, “Türkiye’de Yasa Yapımı Nicelik Sorunu mu, Nitelik Sorunu mu?, AÜSBFD-61/1 sayı, s, 276.

## **MEVZUAT**

1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 24 Aralık 2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete.

Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, 16 Mayıs 2005 tarih ve 25817 sayılı Resmi Gazete.

Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 2 - Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı” s. 103,<http://www.igb.gov.tr/Kutuphane/10%202003%20KYYY%20II.pdf> (Erişim Tarihi 13.03.2017)

6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun,  
27 Nisan 2017 tarih ve 30050 sayılı Resmî Gazete.

Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik,17 Şubat 2006 tarih ve  
26083 sayılı Resmi Gazete.

Türkiye İstatistik Kanunu, 18 Kasım 2005 tarih ve 25997 sayılı Resmi Gazete.

Düzenleyici Etki Analizi Rehberi, 3 Nisan 2007 tarih ve 26482 sayılı Resmi Gazete.