

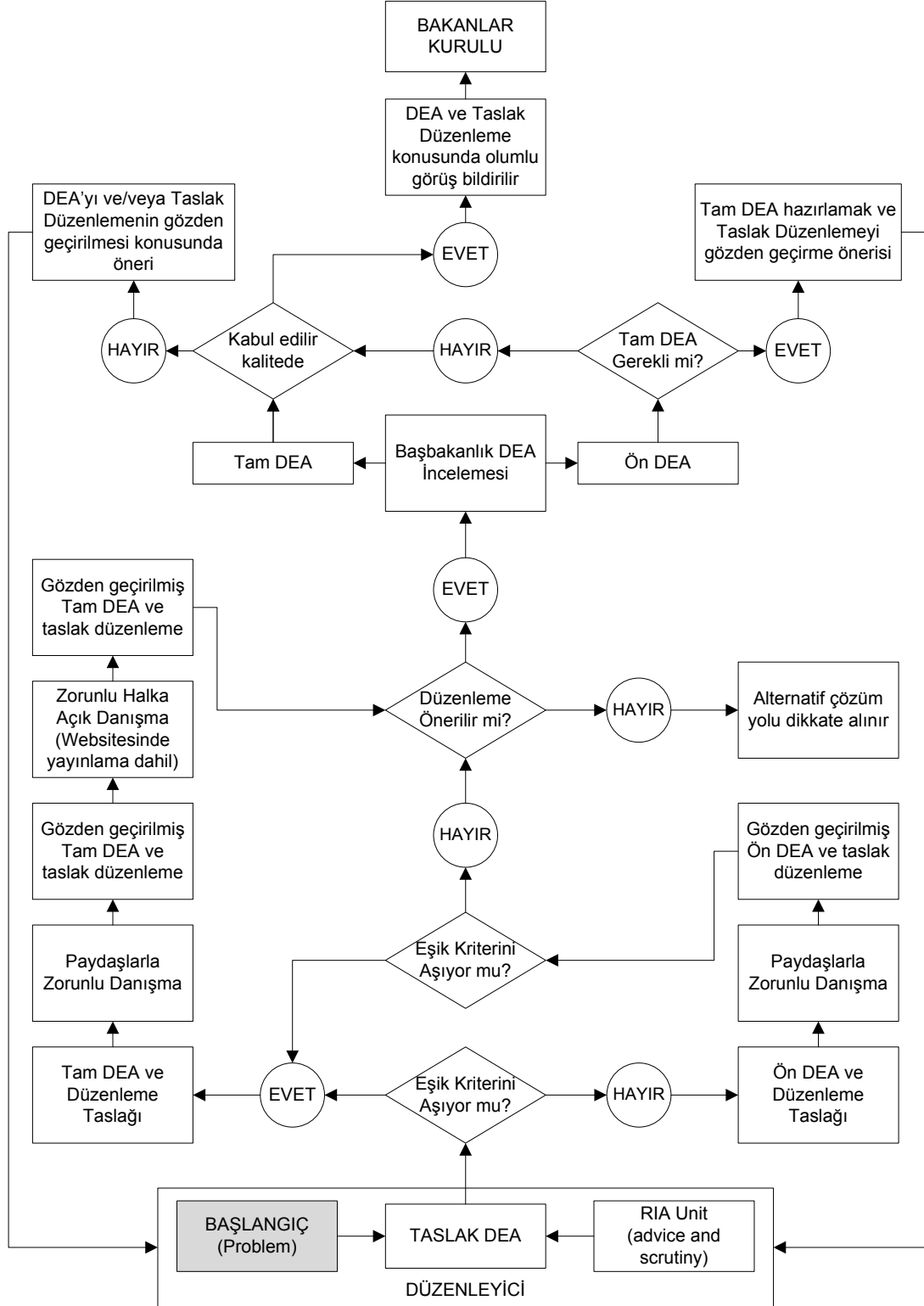
DEA REHBERİ

1. GİRİŞ

Bu Rehber, Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin kapsamına giren ve milli güvenlikle ilgili hususlar ile kesin hesap kanunu ve bütçe kanununun taslakları hariç olmak üzere kanun, kanun hükmünde kararname, yönetmelik, tüzük, Bakanlar Kurulu kararnamelerinin ek kararları ve diğer düzenleyici işlemlerin (bundan böyle “Düzenlemeler” olarak geçecektir) tasarlanmasında görev alan kamu kurum ve kuruluşları (bundan böyle “Düzenleyici İdareler” olarak geçecektir) için tasarlanmıştır.

Düzenleyici Etki Analizi (DEA), düzenleme teklifleri ya da değişiklikler geliştirilirken izlenmesi gereken mantıklı bir dizi aşamadan oluşur. DEA, potansiyel etkilerin değerlendirilmesi sonucunda farklı olası düzenleyici ve düzenleyici olmayan opsiyonların avantaj ve dezavantajları konusunda politik karar vericilere kanıt sunulması sürecidir. DEA, bir düzenleme teklifinin geliştirilme sürecinin ilk aşamalarında gerçekleştirilmeli ve kanıtlar toplanıp değerlendirildikçe revize edilmelidir. Bu sürecin sonuçları, bir DEA raporunda özetlenerek sunulur.

1. DEA SÜRECİ



Aşama 1: DEA süreci, ilgili memurların toplum için bir sorun teşkil edebilecek ve bu nedenle kurum tarafından bir çözüm teklifinde bulunulması gerekebilecek bir husus üzerinde araştırma başlattığı, düzenleyicinin kurumunda başlar. Söz konusu husus tanımlanıp net bir şekilde formüle edildikten sonra, ilgili memurlar işbu rehberin şart ve koşullarına uygun olarak ve kurumları bünyesindeki DEA Biriminin tavsiyeleri ve kontrolü ile bir Ön DEA taslağı hazırlar. Düzenleyicilerin her birinde ayrı bir birim olarak ya da stratejik geliştirme dairesi ya da hukuk müşavirliği gibi mevcut bir birime bu işlevlerin kazandırılması yoluyla bir DEA Birimi kurulmalıdır. Ön DEA'de söz konusu duruma bir

müdahalede bulunulması gerektiği ortaya çıkarsa, düzenleyici idare süreçte devam ederek aşama 2'ye geçer.

Aşama 2: İşbu Rehberde daha sonra detaylı olarak açıklanacak olan eşit kriterlerine dayanarak, düzenleyici idare Tam bir DEA'ne ihtiyaç olup olmadığına ya da Ön DEA'nin bu bağlamda yeterli olup olmadığına karar verir ve zorunlu danışma süreci için DEA belgesini son haline getirir. Düzenleyici, DEA belgesiyle birlikte danışma sürecine alınacak taslak düzenlemeyi de hazırlayabilir.

Aşama 3: Ön DEA ve Tam DEA, yazılı olarak ana paydaşlarla yapılacak danışmalara tabi tutulur. DEA belgesi ve var ise taslak düzenleme, aşağıda belirtilen paydaşlara dağıtılır:

- Kamu sektörü:
 - o Adalet Bakanlığı
 - o Maliye Bakanlığı
 - o Devlet Planlama Teşkilatı
 - o AB Genel Müdürlüğü
 - o Rekabet Kurumu
 - o Ele alınan konuya bağlı olarak diğer ilgili devlet kurumları.
- Özel Sektör:
 - o Sanayi ve Ticaret Odası
 - o Diğer ilgili İş Dernekleri
 - o Tüketicilerin korunması konusuyla iştigal eden Sivil Toplum Örgütleri
 - o Üniversiteler gibi akademik kuruluşlar
 - o Diğer ilgili özel sektör kuruluşları

Düzenleyici, paydaşlardan gelecek geri bildirimler için 15 gün süre tanıyacaktır. Bu süre içinde belirli bir paydaştan yanıt gelmez ise, bu paydaştan gelen geri bildirim pozitif olduğu kabul edilir.

Aşama 4: Düzenleyici, danışma sürecinden elde edilen sonuçlara dayanarak, hem DEA belgesini hem de taslak düzenlemeyi revize etmelidir. Danışma sürecinde alınan geri bildirimler ve bu geri bildirimlere verilen yanıtlar, EK C'de verilen şablona uygun olarak fikirler tablosunda özetlenir ve ayrıca DEA belgesinin danışmayla ilgili bölümünde açıklanır.

Bir Ön DEA sözkonusu olduğunda, danışma sürecinde teklif edilen müdahalenin etkisinin eşik kriterlerini karşıladığına ilişkin ek kanıtlar toplanması durumunda, düzenleyicinin aşama 2'ye geri dönerek Tam DEA hazırlaması ve taslak düzenlemeyi revize etmesi gerekmektedir. Yeni DEA ve taslak düzenleme de zorunlu yazılı danışma sürecine tabi tutulmak durumundadır.

Zorunlu yazılı danışma sürecinin ardından, Tam DEA aşama 5'e, Ön DEA ise aşama 6'ya geçecektir.

Aşama 5: Tam DEA, düzenleyicinin web sitesinde yayınlanarak kamunun görüşlerine sunulur (kamuya danışma). Düzenleyici Tam DEA belgesini, taslak düzenlemeyi ve fikirler tablosunu websitesinde yayınlamak kamuya danışma sürecini başlatmak ve geri bildirimler için en az 30 gün beklemek zorundadır. Düzenleyici, yorumların yazılabileceği bir kutucuk ya da geri bildirimlerin gönderilebileceği bir e-mail adresi gibi bir geri bildirim aracını web sitesinde belirtmelidir.

Aşama 6: Düzenleyici, danışma sürecinde elde edilen sonuçları esas alarak, hem DEA belgesini hem de taslak düzenlemeyi revize etmelidir. Danışma sürecinde alınan en önemli geri bildirim ve bu geri bildirimlere verilen yanıt, EK C'de verilen şablona uygun olarak fikirler tablosunda özetlenmeli ve ayrıca DEA belgesinin danışmayla ilgili bölümünde açıklanmalıdır. Zorunlu kamuya danışma sürecinde elde edilen bulgulara dayanarak, düzenleyici düzenleyici müdahalenin hala önerilip önerilmediğine karar

verir. Sözkonusu düzenlemeye yönelik bir alternatifin daha iyi olduğu kanıtlanır ve düzenleyici bu alternatifi seçmeye karar verirse, Başbakanlığa herhangi bir teklif sunulmayacağından dolayı süreç sona erer. Düzenleyici, sözkonusu düzenleyici müdahalenin gerekli olduğuna inanıyorsa Ön ya da Tam DEA, taslak düzenleme ve fikirler tablosu incelenmek üzere Başbakanlığa sunulur.

Aşama 7: Başbakanlığın DEA Birimi sözkonusu Ön ve Tam DEA belgelerini taslak düzenleme ve fikirler tablosuyla birlikte incelemek ve 15 gün içinde fikrini bildirmek durumundadır. Ön DEA hazırlanmış olması ve Birimin bu DEA'nin yeterli olmadığına karar vermesi durumunda, Birim düzenleyiciye Tam DEA hazırlamasını önerecektir. Birim, herhangi bir DEA ya da düzenleme teklifinin kalitesinin yeterli olmadığına karar vermesi durumunda, bu belgelerin iyileştirilmesini ya da revize edilmesini önerecektir.

1. ÖN VE TAM DEA'NİN KULLANIMI

Bir Ön DEA'de yapılan değerlendirme daha az detaylıdır, kolay bir şekilde elde edilen bilgilere dayanır ve teklif edilen eylemin potansiyel etkilerinin boyutunu gösterecek olan eşik kriterleri de dahil olmak üzere şablonda yer alan bir dizi sorunun sorulmasıyla oluşturulur:

- Teklif edilen eylemin etkilerinin toplam maliyetinin 10 milyon TL'yi aşma olasılığı var mı?
- Teklif edilen eylem politik açıdan oldukça önemli ya da hassas bir konuyu mu kapsıyor?
- Birçok insanın ve/ya da işletmenin teklif edilen bu eylemden etkilenme olasılığı var mı?

Eşik kriterleriyle ilgili sorulardan herhangi birine verilen yanıt pozitif ise, düzenleyici idare çok daha detaylı olan ve en önemli etkilerin niceliksel olarak tanımlanmasını gerekli kılan bir Tam DEA hazırlamak zorundadır.

Ek A'da Ön DEAlerinde kullanılacak bir şablon verilmiştir; bu aynı zamanda Tam bir DEA'nin yönetici özetine yönelik bir şablon olarak da kullanılabilir. Tam DEAleri için kullanılacak şablon Ek B'de verilmiştir.

2. DEA BİLEŞENLERİ

2.1. Problemin Tanımlanması

Problem tanımında, sözkonusu problem tanımlanmalı, yapısı ve boyutuyla ilgili bilgi verilmelidir. Bu problemde en çok etkilenecek paydaşları, sektörleri ve sosyal grupları belirtmeli, mevcut durumun neden sürdürülemez olduğunu ve bir kamu müdahalesinin neden gerekli olduğunu açıklamalıdır. Düzenleme bir problemin çözümüne yönelik opsiyonlardan sadece birisi olduğundan dolayı, problem sadece düzenleme olmaması şeklinde tanımlanamaz.

Bir problemin ardında yatan nedenler (hangi faktörler bu problemin ortaya çıkmasına neden oldu) tanımlanmalıdır. Bu işlem, semptomlardan gerçek nedenlerin ele alınmasına yardımcı olur. Bu iki kavramın karıştırılması, durumu daha da kötüye götürebilecek yanlış ya da uygun olmayan bir eylemle sonuçlanabilir.

Problem alanıyla ilgili mevcut hükümet politikaları (örneğin; konsept, strateji, ulusal program) ve düzenlemeleri ile bunlardan sorumlu ilgili kamu idarelerinin tespit edilmesi oldukça önemlidir. Düzenleyici, mevcut politika ve düzenlemelerin yeni politika ya da düzenlemelere ihtiyaç duyulmadan problemin çözülmesini sağlayıp sağlayamayacağına karar vermek durumundadır. Örneğin, daha etkin uygulama düzenlemeleri yapılması ve etkilenen grupların bilinçlendirilmesi genellikle iyi bir başlangıçtır.

Mevcut düzenlemelerin yeterli olmadığına karar verilmesi durumunda, bunun nedenleri açıklanmalıdır. Örneğin, eski düzenlemeler mevcut sosyal gerçekliklere uygun olmayabilir. Mevcut düzenlemenin sadece tadil edilmesinin ya da tamamen değiştirilmesinin mi gerekli olduğuna karar verilmelidir.

Bu analiz, düzenleyicinin özellikle kamu güvenliği, kamu sağlığı ya da çevre kirliliği gibi anahtar alanlardaki bir problemin çözülmesi için devlet müdahalesine başvurulma nedenlerini net bir şekilde tespit etmesini sağlar.

2.2. Hedeflerin Belirlenmesi

Gelecekte uygulanacak bir düzenlemenin tam olarak neyi başaracağı anlaşılmeden olası işlem seyrinin belirlenmesi zordur, opsiyonların karşılaştırılması ise çok daha zordur. Hedefler, teklif edilen opsiyonların başarısını ya da başarısızlığını değerlendirmek açısından etkin kriterlerdir – hedefler net bir şekilde belirlenmeden politikanın uygulanmasını izlemek ve istenilen etkileri sağlayıp sağlamadığını değerlendirmek imkansızdır. Hedeflerin belirlenmesi, mevcut politikalar ile düzenlemelerle olan bağların belirlenmesine de yardımcı olur.

Hedefler, bir problemin çözümü için en uygun opsiyonun belirlenmesinde karışıklığa neden olacağından dolayı, belirli bir eylemin yapılması şeklinde tanımlanmamalıdır. Örneğin, belirlenen hedef bir düzenlemenin kabul edilmesi olmamalıdır, çünkü düzenleme bir problemin çözümüne yönelik opsiyonlardan sadece biridir.

2.3. Opsiyonların Belirlenmesi

Hedeflerinizi belirledikten sonra, DEA'nin bir sonraki aşaması problemin temel nedenini ele almayı ve hedeflerin gerçekleştirilmesini sağlayacak opsiyonların belirlenmesi aşamasıdır.

Geniş bir politika opsiyonu yelpazesinin ele alınması, "sınırların ötesine" geçmenizi ve daha fazla şeffaflığın elde edilmesini sağlar. Bu, karar vericilere ve paydaşlara seçme özgürlüklerinin olduğu alternatif opsiyonların ciddi bir şekilde analiz edildiğini ve bu opsiyonlardan bazılarının neden benimsenmediğini açıklamanın bir yoludur. Hedefleri en iyi karşılayacak opsiyonlara ilişkin kanıtların sunulması, DEA'ni hazırlayanların teklif edilen opsiyonun ardında yatan mantığı daha iyi açıklayabilmelerini ve hedeflerin gerçekleştirilmesine yardımcı olmayacak opsiyonların gereksiz yere tartışılmasının önlenmesini sağlayacaktır.

Tam bir DEA'de, biri "hiçbirşey yapmamak" opsiyonu ve diğeri düzenlemeye alternatif (düzenleyici olmayan ya da gönüllü opsiyon) olacak bir opsiyon olmak üzere en az üç opsiyon belirlenmelidir. Ön DEA'de opsiyonlar, biri "hiçbirşey yapmamak" opsiyonu ve diğeri tercih edilen müdahale araçları olmak üzere iki opsiyonla sınırlandırılabilir.

Etkilerin Analizi

DEA'de, temel hat olarak kullanılan "hiçbirşey yapmamak" opsiyonunda açıklanan mevcut durumla karşılaştırılarak net değişikliklerin ortaya koyulması yoluyla, farklı politika opsiyonlarının etkileri sunulmalıdır. Bir DEA, politika opsiyonlarının her birinin karakteristik özellikleri ve sonuçları açısından temel hattan nasıl farklı olduklarını göstermelidir. Genellikle, ne kadar fazla nicel tanımlama yapılırsa, yapılan analiz de o kadar ikna edici olur.

Müdahaleye yönelik opsiyonları değerlendirmek için belirli karar kriterleri kullanılmalıdır:

- Ana karar kriteri, sözkonusu müdahalenin faydalarının maliyetlerini karşılamasıdır ya da başka bir deyişle faydalarının maliyetlerinden fazla olmasıdır. Bu kriter hem nicel hem de nitel olarak sunulan etkiler için uygulanabilir.
- Bununla birlikte, birden fazla opsiyon bu kriteri karşılayabilir. Bu durumda, DEA'nin hangi opsiyonun en yüksek net faydayı sağlayacağını göstermesi gerekmektedir. Ya da etkilerin nicel olarak tanımlanması kolay değilse, bir opsiyonun neden daha fazla fayda sağlayacağı nitel olarak açıklanabilir.
- Alternatif olarak, faydaların maliyetlerden daha fazla olduğu opsiyonlar arasında seçim yapmak için en düşük maliyet çözümü uygulanabilir. Gerçekleştirilmesi gereken sabit bir hedef var ise, her bir opsiyonun sözkonusu sabit hedefi gerçekleştirme maliyeti karşılaştırılabilir. Tercih edilen opsiyon, tüm paydaşlar açısından en düşük maliyete neden olan opsiyondur.
- Opsiyonların farklı hedefleri/faydaları sözkonusuysa, her bir opsiyonun fayda başına maliyeti değerlendirilebilir ve fayda başına daha düşük maliyeti olan bir opsiyon önerilebilir.

Müdahaleler çok çeşitli etkiler doğurabilir. Bunlar ekonomik, sosyal ya da çevresel fayda ve maliyetler olabilir.

Karar kriterlerini uygulayabilmek için etkiler ilgili metrikler (kilo, metre, vs.) kullanılarak ölçülmelidir ve opsiyonların daha kolay bir şekilde karşılaştırılabilmesi için mümkünse etkiler, tercihen parasal olarak olmak üzere, tek bir metrikle değerlendirilmelidir.

Etilerin değerinin belirlenmesinin zor olduğu durumlarda, kaç kişi ya da kaç işletme ve ne tür gibi diğer etki ölçütleri kullanılmalıdır.

Bir DEA'de her zaman etkilerden kimin ve ne zaman etkileneceği belirtilmelidir. Toplumun bütünü için faydalı olacak opsiyonların toplum üzerinde ve zaman içinde eşit olmayan bir dağılımla yayılmış pozitif ve negatif etkileri olabilir. Bu dağılımsal etkiler büyük ve önemliyse, bunların etkilerin analizi bölümüne eklenecek ayrı bir alt bölümde ele alınması gereklidir.

Ayrıca, etki değerlendirmesi bölümünde KOBİler ile rekabet üzerindeki etkilere ilişkin ayrı bir alt-bölüm de olmalıdır. Düzenleyici KOBİler ya da rekabet üzerinde önemli bir etki olmayacağına karar verirse, bunun nedenleri net bir şekilde açıklanmalıdır.

2.4. Opsiyonların Karşılaştırılması

Opsiyonların karşılaştırıldığı ve toplam maliyet ve faydaların gösterilmesi amacıyla bu opsiyonların maliyet ve faydalarının nicel analizin yapıldığı bir tablonun kullanılması faydalı olacaktır. Nicel analizin yapılmasının zor olduğu durumlarda, daha nitel bir yaklaşım benimsenebilir ya da etkiler nicel ve nitel analizlerin bir kombinasyonu ile değerlendirilebilir.

2.5. Danışma

DEA raporunda danışma sürecinin açıklandığı ayrı bir bölüm vardır. Danışma, yüksek kalitede ve güvenilir politika tekliflerinin hazırlanması ve masa başında çalışarak toplanan verilerin doğrulanması açısından önemli bir araçtır. Bazı durumlarda, danışmanın veri toplama çalışmalarının yerine kullanılması mümkündür. Düzenleyici danışma, politikaların etkin ve etkili olmasını sağlar ve düzenleyicinin yaptığı işin paydaş ve vatandaşların gözündeki yasallığını artırır. Benimsenen hedef ve ele alınan konuya bağlı olarak, danışma DEA çalışmalarının en başından başlayarak etki değerlendirmesinin farklı aşamalarında da (problemin niteliği, hedefler ve politika opsiyonları, etkiler, politika opsiyonlarının karşılaştırılması, malîter ve faydaların değerlendirilmesi) devam edebilir. Bunlara ek olarak, DEA belgesi geliştirildikten sonra da düzenleyicinin zorunlu danışma yapması gerekmektedir.

2.6. Uygulama ve İzleme

Bu bölümde, düzenleyici, uygulamanın nasıl yapılacağını ve hangi kamu sektörü kurumlarının düzenlemenin uygulanması aşamasında görevlendirileceğini açıklamalıdır. En başından tekliflerin uygulanabilir olup olmadığının ve yüksek düzeyde uygunluğun nasıl sağlanacağı hususlarının düşünülmesi önemlidir.

Belirlenen hedeflerin gerçekleştirildiğinden emin olmak amacıyla tüm düzenlemelerin zaman zaman gözden geçirilmesi gereklidir. Bir düzenlemenin yürürlüğe girdikten sonra belirli bir süre içinde gözden geçirileceği taahhüt edilmelidir.

2.7. Özet ve Öneriler

Tüm DEA bileşenleri tamamlandıktan sonra, DEA'ni hazırlayanlar ele alınan opsiyonlar ve bu opsiyonların etkilerinin bir karşılaştırmasının da dahil olduğu DEA'nin sonuçlarına ilişkin bir özet hazırlamalıdır. Daha sonra düzenleyici, karar kriterlerini esas alarak, bir ya da daha fazla opsiyon önermelidir.

3. DEA BELGESİ

DEA belgelerinin boyutu, teklif edilen düzenleme ya da düzenlemelerin potansiyel etkileriyle orantılı olmalıdır. Potansiyel etkileri büyük olan karmaşık bir konu birçok teknik ekten oluşan kapsamlı/büyük

bir DEA belgesiyle sonuçlanabilecekken, potansiyel etkileri daha az olan çok daha basit bir konu için hazırlanacak DEA belgesi kısa olacaktır. Önemli olan ilgili tüm kanıtların toplanması ve net bir şekilde sunulmasıdır.

3.1. Ön DEA Raporu

Bir Ön DEA'nin amacı, temel hatla ya da potansiyel etkilerle ilgili çok fazla nicel ölçüm yapılmaksızın Ek A'da verilen şablonda yer alan soruları yanıtlamaktır. Uyulması gereken tek şart, verilen yanıtların mevcut kanıtlar ya da net bir şekilde oluşturulmuş varsayımlarla geçerli kılınmasıdır.

3.2. Tam DEA Raporu

Başlık ve Yönetici Özeti dışında DEA raporunun bölümleri yukarıda açıklanan DEA bileşenlerine tekabül eder. Yönetici Özeti Ek A'da verilen şablona, Tam DEA raporu ise Ek B'de verilen şablona göre hazırlanmalıdır.

EK A. ÖN DEA RAPORU ŞABLONU / TAM DEA İÇİN YÖNETİCİ ÖZETİ ŞABLONU

Bu şablon Ön DEA Raporunu sunmak için ve Tam DEA Raporu için Yönetici Özeti şeklinde kullanılmaktadır.

BAŞLIK:’in Düzenleyici Etki Analizi

Kurum:Bakanlığı

Tarih: ...

İrtibat Bilgileri: ...

PROBLEM TANIMLAMA

Sözkonusu problem ve nedenleri nedir? Düzenleyici müdahale neden gereklidir?

HEDEFLERİN BELİRLENMESİ

Düzenleyicinin hedefleri nelerdir?

OPSIYONLARIN BELİRLENMESİ

Hedeflere ulaşmaya ve problemi çözmeye yönelik başlıca politika opsiyonları nelerdir?

OPSIYONLARIN KARŞILAŞTIRILMASI

Olası opsiyonların avantajları/faydaları ve dezavantajları/maliyetleri neledir?

(Ön DEA için aşağıda verilen tabloyu kullanın ve Tam DEA için tam analiz sırasında oluşturulan tabloların bir özetini kullanın.)

	Avantajlar/Faydalar	Dezavantajlar/Maliyetler
Opsiyon 1 - “hiçbirşey yapmamak”		
Opsiyon 2 -		
Opsiyon N -		

DANIŞMA

Gerçekleştirilen danışma çalışmalarının bir özetini yapın (kime, nasıl danışıldı?)

UYGULAMA VE İZLEME

Uygulama, yürütme ve izleme nasıl organize edilecek?

ÖNERİLER

Opsiyonların avantajları/faydaları ve dezavantajları/maliyetleri açısından karşılaştırılması sonucunda, önerilen opsiyon/opsiyonlar nelerdir?

ÖN DEALERİ İÇİN AŞAĞIDA VERİLEN EŞİK KRİTERLERİ SORULARINI YANITLAMANIZ GEREKMEKTEDİR:

- Teklif edilen eylemin etkilerinin toplam maliyetinin 10 milyon TL’yi aşma olasılığı var mı?
- Teklif edilen eylem politik açıdan oldukça önemli ya da hassas bir konuyu mu kapsıyor?
- Birçok insanın ve/ya da işletmenin teklif edilen bu eylemden etkilenme olasılığı var mı?

EK B. TAM DEA RAPORU ŞABLONU

Bu şablon Tam DEA Raporunu sunmak için kullanılır ve aşağıda belirtilen bölümlerden oluşur:

BAŞLIK: 'in Düzenleyici Etki Analizi Kurum: Bakanlığı Tarih: ... İrtibat Bilgileri: ...
YÖNETİCİ ÖZETİ (Ek A'da verilen şablona ve Tam DEA Raporunda güncellenen materyallere göre)
PROBLEM TANIMLAMA
HEDEFLERİN BELİRLENMESİ
OPSİYONLARIN BELİRLENMESİ
ETKİLERİN ANALİZİ
OPSİYONLARIN KARŞILAŞTIRILMASI
DANIŞMA
UYGULAMA VE İZLEME
ÖZET VE ÖNERİLER

EK C. TASLAK DÜZENLEMELER VE DEA'NE İLİŞKİN OPSİYONLARI BAŞBAKANLIĞA SUNARKEN KULLANILACAK FORM

Fikrini beyan eden kurum	DEA ya da Taslak Düzenlemeye yönelik Teklif	Değerlendirme
1.		
2.		
3.		
4.		