

# Elektronik Haberleşme Sektörü'nde Düzenleyici Etki Analizi

---

Şubat 2015

# İçindekiler

<b>ÖNSÖZ</b>	<b>4</b>
<b>YÖNETİCİ ÖZETİ</b>	<b>5</b>
Genel bakış	5
DEA'nın Türkiye elektronik haberleşme sektöründeki rolü ve önemi	6
DEA'nın Türkiye'de uygulanabilmesi için önerilen yol haritası	8
<b>SONUÇ</b>	<b>12</b>
<b>1 GİRİŞ</b>	<b>14</b>
1.1 Raporun amacı	14
1.2 Raporun yapısı	14
<b>2 MEVCUT PAZARIN İNCELENMESİ</b>	<b>15</b>
2.1 Türkiye Elektronik Haberleşme Sektörü	15
2.2 Türkiye'deki Elektronik Haberleşme yasaları	17
2.3 Türkiye'deki mevcut düzenleme uygulamaları	18
<b>3 DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ (DEA)</b>	<b>26</b>
3.1 DEA'nın faydaları	26
3.2 DEA ne zaman gerçekleştirilir?	27
3.3 DEA süreci	27
3.4 1.Adım: Mevcut durumun tanımlanması	28
3.5 2. Adım: Düzenleme hedeflerinin belirlenmesi	29
3.6 3. Adım: Seçeneklerin belirlenmesi	29
3.7 4. Adım: Analizin etkilerinin ve orantılılığının hesaplanması	30
3.8 5. Adım: Önerilen düzenlemenin fayda ve maliyetlerinin değerlendirilmesi	31
3.9 6. Adım: Paydaşlara danışılması	33
3.10 7. Adım: En iyi seçeneğin belirlenmesi	35
3.11 8. Adım: Uygulama	35
3.12 9. Adım: Ardıl izleme yapısının kurulması	36
<b>4 DETAYLI VAKA ANALİZLERİ</b>	<b>37</b>
4.1 İngiltere kişisel verilerin korunması düzenlemesi	37
4.2 İngiltere'de tüketicilerin şahsi verilerine erişiminin düzenlemesi ('midata' projesi)	40
4.3 İsviçre'deki elektronik sağlık kayıtları için yapılan DEA çalışması	42
<b>5 TÜRKİYE İÇİN ÖNERİLEN DEA YOL HARİTASI</b>	<b>44</b>
5.1 Türkiye için bir DEA çerçevesinin tasarlanması	44
5.2 DEA ne zaman gerekir?	47
5.3 Süreler	49
5.4 Yetkinlikler ve iş yükü	50

5.5	Türkiye’de DEA çerçevesinin kurulabilmesi için tavsiyeler	53
<b>Ek-A:</b>	<b>TÜRKİYE ELEKTRONİK HABERLEŞME SEKTÖRÜ’NDEKİ DÜZENLEME YAPISI</b>	<b>57</b>
A-1:	Düzenleme yapan kurumlar	57
<b>Ek-B:</b>	<b>AVRUPA BİRLİĞİ YASAL ÇERÇEVESİ</b>	<b>63</b>
B-1:	Elektronik haberleşme için düzenleme çerçevesi	64
<b>Ek-C:</b>	<b>DEA ÇERÇEVELERİNDEN SEÇİLMİŞ ÖRNEKLER</b>	<b>66</b>
C-1:	OECD’de Düzenleyici Etki Analizi	66
C-2:	Avrupa Komisyonu DEA Direktifleri	68
C-3:	İngiltere’ de etki analizi hükümet direktifleri	69
C-4:	İngiltere Elektronik Haberleşme Sektöründe DEA	71
C-5:	İngiltere Enerji Sektöründe DEA	73
C-6:	İsviçre’de DEA	73
C-7:	Polonya’da DEA	75
C-8:	Avusturya’da DEA	76

# ÖNSÖZ

TÜBİSAD, Türkiye'deki Bilgi Teknolojileri, İletişim, Yeni Medya ve Tüketici Elektronik alanlarında faaliyet gösteren şirketlerin güçlü ortak sesini temsil eden bir sivil toplum kuruluşudur.

TÜBİSAD, evrensel değerlere bağlı kalarak, bilgi teknolojileri ve iletişim sektörlerinin sağlıklı ve sürdürülebilir büyümesini sağlamayı amaçlamaktadır.

TÜBİSAD misyonu doğrultusunda ve faaliyetleri çerçevesinde sektör gündeminde bulunan konular ile ilgili görüşlerini üyeleri ve üye temsilcilerinden oluşan komisyonları aracılığı ile oluşturur; ortaya çıkan görüşleri kamuoyuna duyurur ve bu görüşlerden hareketle kamuoyunda tartışma platformları oluşmasını sağlar.

Türkiye'nin katma değer yaratan en önemli sektörlerinin başında gelen Bilgi Teknolojileri ve İletişim Sektörü, 2013 yılında 61.2 milyar TL iş hacmi, 105 bin kişiye istihdam yaratan bir sektör haline gelmiştir.

Sektörün yarattığı en önemli katma değer ise ileri teknoloji barındıran yüksek hızlı iletişim altyapısının Türkiye'nin rekabet ve inovasyon gücüne sağladığı katkı ve buna paralel olarak ekonomik büyümeye getirdiği çarpan etkisidir.

Gelişmiş ekonomilerin önemli ortak noktalarından biri; sahip oldukları yüksek teknoloji ve iletişim altyapısı ve bu altyapıyı tüm paydaşlarına uygun düzenlemelerle en kolay şekilde kullanırması ve ulaştırabilmesidir. Türkiye, son 20 senede, özellikle Elektronik Haberleşme sektöründe, benzerlerinden daha hızlı düzenlemeler gerçekleştirmiş, sektörü rekabete açmış ve bu alanda yeni yatırımların yapılmasını sağlamıştır. Bugün gelinen noktada, alınan yolun ne kadar önemli olduğu açıktır.

Sektörün artan etki alanı nedeniyle, elektronik haberleşme sektörüne yönelik yapılan her düzenleme, vatandaşlardan kamu kuruluşlarına, küçük işletmelerden büyük şirketlere hemen herkesi önemli derecede etkilemektedir. Yapılan düzenlemelerin olumlu ve olumsuz etkileri artık her alanda çok hızlı hissedilmektedir.

TÜBİSAD, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Sektörünün gelişiminde önem taşıyan düzenleyici etki analizi (DEA) konusuna dikkati çekmek, halen bazı kurumlarda başarı ile uygulanan düzenleyici etki analizinin ilgili tüm kuruluşlarda kurumsal bir işleyiş biçimi haline gelmesine katkıda bulunmak ve bir yol haritası sunmak üzere "Elektronik Haberleşme Sektöründe Düzenleyici Etki Analizi" raporunu hazırlamıştır.

"Elektronik Haberleşme Sektöründe Düzenleyici Etki Analizi" başlıklı bu rapor, TÜBİSAD Telekomünikasyon Komisyonu'nun çalışmaları çerçevesinde Deloitte tarafından hazırlanmıştır. Raporun hazırlanma sürecinde verdikleri destekler için TÜBİSAD Yönetim Kurulu Üyesi ve Telekomünikasyon Komisyonu Başkanı Veli Tan Kırtış'e, TÜBİSAD Yönetim Kurulu Üyeleri; Avea CEO'su Erkan Akdemir, Turkcell CEO'su İlker Kuruöz, Vodafone Türkiye İcra Kurulu Başkan Yardımcısı Dr.Hasan Süel başta olmak üzere Türk Telekom Regülasyon Uyum Direktörü Turgut Aykol, Avea STK ve Uluslararası İlişkiler Müdürü Hande Bayrak, Turkcell Superonline Hukuk ve Regülasyon Stratejileri Genel Müdür Yardımcısı Çiğdem Ayözger, Türk Telekom Regülasyon Planlama Müdürü Dr. Faruk Güven'e, Vodafone Kamu Politikaları Kıdemli Müdürü Ogün Sarı ve Deloitte Türkiye Ortağı Tolga Yaveroğlu ve ekibine teşekkürlerimizi sunarız.

Şubat 2015  
TÜBİSAD

## GENEL BAKIŞ

Elektronik haberleşme sektörü, teknoloji ile birlikte hızla değişmekte ve gelişmektedir. Son yıllarda artan teknoloji harcamaları nedeniyle, elektronik haberleşme sadece nihai tüketiciler için değil aynı zamanda pek çok sektör için de kritik bir önem arz etmeye başlamıştır. Bu nedenle, sektörü ilgilendiren düzenlemeler teknolojide yaşanan hızlı değişimler, teknolojiler arası gerçekleşen yakınsamalar ve artan dijital entegrasyon göz önünde bulundurularak yapılmalı ve düzenlemelerin olası etkileri de önceden analiz edilmelidir.

Düzenleyici kurumların, karar alma süreçleri içerisinde düzenlemelerin ekonomik, sosyal ve çevresel etkilerini mümkün olduğu kadar ölçümleyebiliyor ve farklı paydaşların ihtiyaçlarını da değerlendirebiliyor olmaları gerekmektedir.

Günümüzde hayata geçirilen pek çok düzenlemenin hayata geçirilmesinin arkasında yatan temel sebep çoğunlukla rekabeti teşvik etmek, tüketicileri korumak ve refah seviyesini arttırmaktır. Birçok düzenleme bu sebeplerle tasarlanmakta ve uygulanmaktadır. Ancak kimi zaman yapılan düzenlemelerin neticesinde istenmeyen ya da daha önce öngörülmemiş sonuçlarla karşılaşmaktadır. Bu durum sektördeki işletmecilerin sürdürülebilirliklerini ve nihayetinde tüketicileri olumsuz yönde etkilemektedir. Düzenleme kararının her boyutuyla ele alınmadığı durumların neticesinde ortaya çıkan istenmeyen sonuçlar, evrensel bir vaka olarak karşımıza çıkmaktadır.

Dünyanın pek çok ülkesinde öngörülemez sonuçlardan ötürü iptal edilmek veya düzeltilmek zorunda kalınan kararlara rastlanmaktadır.

Düzenlemeler hayata geçirilmeden önce yapıl-

ması gereken etki analizinin sektöre getirdiği yük ile, bu analiz neticesinde ortadan kalkacak olan riskin de fayda-maliyet analizinin yapılması büyük önem arz etmektedir. Bu bağlamda Düzenleyici Etki Analizi (DEA) kavramı, tüketiciler, kurumlar, düzenleyici kurum ve diğer paydaşlar arasında köprü görevi gören faydalı bir araç olarak ön plana çıkmaktadır.

### DEA NEDİR?

Metodolojik bir düzenleme analiz yöntemi olan DEA, devlet kurumlarının önerilen düzenleme değişikliklerinin sonuçlarını dikkatlice ve sistematik bir şekilde analiz edip karar almadan önce ilgili paydaşlardan görüş almasını gerektiren, faydası kanıtlanmış bir ortak akıl mekanizması ve istişare aracıdır.

DEA, bir ya da birden fazla seçenek arasından, "herhangi bir düzenleyici müdahalenin yapılması halinde oluşacak durum (statüko)"<sup>1</sup> da dahil olmak üzere tüm paydaşlar için en iyi seçeneğin değerlendirilip seçilmesi sürecidir.

Düzenleyiciler, önerilen düzenlemelerin potansiyel ekonomik, sosyal ve çevresel etkilerini ölçmek için etki analizleri gerçekleştirirler. Bu değerlendirme, düzenleyicilere uygulama öncesinde düzenleme seçeneklerinin avantaj ve dezavantajlarını karşılaştırma imkânı sunarak istenmeyen sonuçların yaratacağı riskleri azaltmaktadır. Değerlendirme sonucunda, zaman zaman hiçbir düzenleme yapmama seçeneğinin en iyi seçenek olduğu da ortaya çıkabilmektedir.

DEA'lar alınan kararların istenmeyen sonuçlar doğurması riskini en aza indirir; ayrıca alınan kararların dengeli olmasını sağlar. DEA'nın odağında fayda ve maliyetlerin karşılaştırılması bulunmaktadır.

Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD),

<sup>1</sup> <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258511.pdf>

# Yönetici Özeti

Avrupa Birliği (AB) ve diğer uluslararası organizasyonlarca belirtildiği üzere tam kapsamlı DEA çerçevesi düzenleyici karar verme sürecini baştan sona içermektedir. Bu süreç 9 basamaktan oluşmaktadır. Süreç, mevcut durumun tanımlanması ile başlamakta, fayda-maliyet analizi ve kamuoyu görüşlerinin alınması aşamaları ile devam etmekte ve ardıl etki analizi ile sonlanmaktadır. Bu adımların detayları bu rapor içerisinde kapsamlı olarak ele alınmaktadır. Bugün dünyanın pek çok farklı ülkesinde

düzenleyiciler sürekli değişim gösteren sektör dinamikleri içerisinde tüm paydaşlarına karşı aynı oranda sorumlu, şeffaf ve ölçümlenebilir bir duruş sergilemek adına ileriye dönük bir düzenleme mekanizması olarak DEA'yı kullanmaktadır. Geçmiş 20 yıl içerisinde yaşanan uluslararası deneyimlerin de katkısıyla bu teknik giderek gelişmiş ve pek çok farklı ülkedeki farklı sektörlerdeki farklı paydaşların beklentilerini karşılar bir hale gelmiştir.

## DEA'NIN TÜRKİYE ELEKTRONİK HABERLEŞME SEKTÖRÜNDEKİ ROLÜ VE ÖNEMİ

**Elektronik Haberleşme Sektörü, ülkemiz için kritik bir öneme sahiptir. Sermaye yoğun olan bu sektör düzenleyicilerin kararlarından da etkilenmektedir.**

Elektronik Haberleşme Sektörü' nün de içinde bulunduğu Bilgi ve İletişim Teknolojileri Sektörü ülkemiz için kritik bir öneme sahiptir.

Sektörünün 1x birimlik büyümesinin ekonomik çarpan etkisiyle toplam ülke ekonomisinin büyümesine 1.8x'lik bir etki yaptığı tahmin edilmektedir.<sup>2</sup> Sektördeki işletmeciler, her yıl gelirlerinin yaklaşık %16'sını yatırıma ayırarak yeni nesil hizmetleri müşterilerine sunmaya çalışmaktadır; fakat göreceli olarak düşük karlılık oranları sebebiyle diğer ülkeler ile karşılaştırıldığında yaptıkları yatırıma göre daha düşük bir geri dönüş almaktadırlar.

Sektörde sürdürülebilir yatırım ortamının sağlanabilmesi için işletmecilerin karlılık seviyelerinin yükselmesi ve daha hızlı nakit yaratmaları gerekmektedir. Hukuki ve düzenleyici

müdahaleler rekabeti ve tüketici katılımını artırarak sektörün büyümesini desteklemektedir. Ancak söz konusu müdahaleler bazı durumlarda paydaşlar üzerinde istenmeyen finansal ve operasyonel yükler oluşturmaktadır. Bu durum sektörün sürdürülebilirliğini olumsuz yönde etkilemektedir.

**Pek çok farklı düzenleyici kurum ve kamu kurumu tarafından verilen kararlar işletmecilerin operasyonlarını ve finansal durumlarını etkilemektedir**

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı ve Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK), Elektronik Haberleşme Kanunu ile belirlenen iki temel düzenleyici kurum olsa da bazı diğer bakanlıkları, belediyeleri ve düzenleyicileri de içeren başka birçok kurum ve kuruluş, Türkiye'deki Elektronik Haberleşme Sektörünün işleyişini ve gelişimini doğrudan ya da dolaylı olarak etkilemektedir. Bu kurumlardan bazıları Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Rekabet Kurumu, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)'dur.

Elektronik Haberleşme Sektörünün ülkedeki diğer sektörlerle olan etkisinden ötürü sektör işletmecileri, ekosistem katılımcıları ve tüketiciler farklı düzenleyici kurumların hayata

<sup>2</sup> Deloitte analizi; 2023 yolunda Bilgi ve İletişim Teknolojileri, YASED 2012

geçirdiği düzenlemelerden sıklıkla etkilenmektedir.

Örneğin, bankacılık sektöründeki bir düzenleme değişikliği Elektronik Haberleşme işletmecilerinin tahsilat operasyonlarına direkt etki edebilmekte ya da çevresel kapsamda yapılan bir düzenleme değişikliği işletmecilerin şebeke kapsama alanı ve kalitelerini olumsuz etkileyebilmektedir.

Bu konuya bir örnek olarak, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın "Abone Sözleşmeleri Yönetmeliği" taslağı gösterilebilir. Tüketicilere ilişkin yapılan düzenlemelerin hem BTK, hem de Gümrük ve Ticaret Bakanlığı tarafından yapılması, işletmecilere her iki kurumun da ayrı bakış açısı ve esaslar ile hazırladığı mevzuata uyma yükümlülüğünü getirmektedir. Bu durum farklı ve birbiri ile çelişkili hükümlere uyum sağlamak gibi işletmecileri hukuken zora sokacak sonuçlar doğurmaya müsaittir. Ayrıca taslakta genel olan düzenlemeler, sektöre özgü uygulama ve hizmetlere tam uyum sağlayamamaktadır. Örneğin, su, elektrik ve doğal gaz gibi diğer aboneliklerde hizmete başlamak için gerekli adımlar Elektronik Haberleşme sektöründe olduğundan oldukça farklıdır. Yine aynı şekilde abonelik fesih işlem süreçlerini içeren birçok operasyonel gerekliliklerde de farklılıklar bulunmakta ve revizyon gerektirmektedir.

Yukarıdaki örnekte olduğu gibi, sektöre özgü olmayan ve farklı alanlara yönelik olan düzenlemeler Elektronik Haberleşme işletmecilerini ve tüketicileri esaslı bir şekilde etkileyebilmektedir. Bu durum, etki analizi ve bununla alakalı kamuoyu görüşü alınması sürecinin bu türdeki bağımlılıkları önceden fark edebilmek açısından sahip olduğu önemi işaret etmektedir.

**Etki analizlerinin uygulanmaması ve kamuoyu görüş alışverişlerinin sınırlı şekilde yürütülmesi, ve/veya paydaşlar tarafından**

**iletilen görüşlerin dikkate alınmaması hem işletmeciler hem de tüketiciler için istenmeyen sonuçlar doğurmaktadır**

Elektronik haberleşme pazarı için Türkiye'deki mevzuat ve düzenleme çerçevesi AB tarafından tanımlanan ile örtüşmekte; Bakanlık ve BTK'nın düzenleme hedefleri de Avrupa Dijital Ajandası ile uyumluluk sergilemektedir.<sup>3</sup> Ancak temel farkın özellikle etki analizlerinin gerçekleştirilmesinde ve kamuoyu görüşlerinin alınması süreçlerinin yürütülmesinde yaşandığı görülmektedir.

Türkiye'de 10 milyon TL üzerinde bir etki yaratması beklenen tüm düzenlemeler için geçerli olan bir Başbakanlık yönetmeliği bulunmaktadır. Ancak bu yönetmelik her zaman gerektiği şekilde hayata geçirilememektedir. Etki değerlendirmelerinin BTK tarafından gerçekleştirildiği iki adet örnek mevcuttur: mobil sonlandırma ücretleri ve numara taşınabilirliğine ilişkin gerçekleştirilen uygulama değerlendirmeleri. Ancak bu tür değerlendirmelerin sayısı düzenleme öncesinde yapılan değerlendirmelere odaklanarak artırılmalı ve kamuoyu ile paylaşılmalıdır. Yakın geçmişte gerçekleştirilmiş olan BTK düzenlemelerinin etki analizlerinin yapılarak kamuoyu ile paylaşılması, Elektronik Haberleşme Sektörünün daha verimli ve şeffaf hale gelmesine olanak sağlayacaktır.

Türkiye'de etki analizi yaygın olarak gerektiği gibi uygulanmamaktadır. Bununla birlikte süreci verimsiz kılan bir diğer faktör de standart ve tutarlı bir şekilde uygulanan tanımlanmış bir kamuoyu görüşü alınma sürecinin bulunmamasıdır. Düzenleyicilerin proaktif bir şekilde kamuoyu görüşüne başvurarak paydaşların yorumlarını aldığı birçok karşılıklı toplantı, görüşme, çalıştay ve yazışma yürütülmekte olmasına rağmen, son dönemlerdeki işletmeciler tecrübeleri yapılandırılmış bir kamuoyu görüş alım süreci olmadığını altını çizmektedir. Oysa ki, kamuoyu görüşlerinin alınması sürecinin

<sup>3</sup> AB çerçevesi ve Dijital Ajanda Ek-B'de daha detaylı incelenmiştir.

## Yönetici Özeti

başlatılması ve alınacak yanıtlar için bir süre sınırlaması belirlenmesi sadece düzenleyicinin inisiyatifinde bulunmaktadır.

Kamuoyu görüşü alınması sürecinin diğer düzenleyicilerin, işletmecilerin ve sektör paydaşlarının fikir ve yorumlarının resmi olarak talep edilmeden yürütülmesi bir takım riskler doğurmaktadır. Bu risklerin başında yapılan düzenleme değişikliklerinin olası etkilerinin gözden kaçırılması ve istenmeyen durumlarla sonuçlanması bulunmaktadır. Yapılan düzenleme değişikliklerinin bazıları uzun vadede sektöre ya da tüketici çıkarlarına olumsuz etki edebilecek bir potansiyeline sahip olabilmektedir. Bu nedenle tüm paydaşların, sistematik olarak yapılandırılmış bir kamuoyu görüş alım sürecine dâhil olması önerilmektedir.

Ülkemizde tüketicilerinin korunmasına yönelik birçok düzenleme yapılmaktadır. Bu düzenlemelere örnek olarak, fatura üst sınırı uygulaması, düzenleyici kurum ile işletmeci arasında entegre tüketici şikâyet sistemi oluşturma zorunluluğu,

borç ve alacak bilgilerinin e-devlet kapısı üzerinden sorgulanması, tarife paketlerinde kıst ücret uygulaması, faturalarda sunulan detaylara ilişkin usul ve esaslar, taahhütlere ilişkin fiyat uygulaması ve abonelik fesih ücretlendirmesi gibi düzenlemeler verilebilir. Bu düzenlemeler tüketici memnuniyeti ve güvenliğinin sağlanması esas alınarak yapılmıştır; bu düzenlemelerle Elektronik Haberleşme hizmetlerinin belirli bir kalite seviyesinin üzerinde sunulması amaçlanmıştır. Ancak bu düzenlemeler yapılmadan önce ilgili fayda-maliyet analizlerinin yapılması, getirilen yükümlülüklerin işletmeciler nezdinde yaratmış olduğu mali yükün, tüketicilere sağlamış olduğu ek faydadan daha yüksek olmadığına değerlendirilmesi gerekmektedir.

Son zamanlarda etki analizi çalışması yapılmadan hayata geçirilen ve düzenleme sonrasında işletmeciler ve/veya tüketiciler nezdinde istenmeyen/beklenmeyen sonuçlar doğuran düzenleyici kararlarının bir listesi Bölüm 2.3'te yer almaktadır.

## DEA'NIN TÜRKİYE'DE UYGULANABİLMESİ İÇİN ÖNERİLEN YOL HARİTASI

DEA'nın Türkiye'deki Elektronik Haberleşme Sektörü'ne uygulanması için düzenleyicilerin karar verme aşamasında kullanacakları etki değerlendirme sürecini tanımlayan bir çerçeve belirlenmesi önerilmektedir.

### *Türkiye için önerilen DEA çerçevesi*

Önerilen çerçeveyi oluşturan dört adım yandaki Tablo-1'de özetlenmektedir:



**Tablo-1: (Tam Kapsamlı) DEA Çerçevesi**

Adım	Amaç	Yapılanlar	Süre
Düzenleme seçeneklerinin belirlenmesi	Alternatif çözüm seçeneklerinin tanımlanması	Düzenleme için üzerinde çalışılan problem tanımlanır Problemin çözülmesi için elde bulunan seçenekler belirlenir	1-5 ay
Fayda ve maliyetlerin analizi	Teklif edilen düzenlemenin ya da düzenleme seçeneklerinin fayda ve maliyetlerinin ölçümlenebilir ve kıyaslanabilir hale getirilmesi	Söz konusu pazardaki mevcut düzenleme yaklaşımları gözden geçirilir Düzenleyici çözüm ve potansiyel sonuçları değerlendirilir Düzenlemenin tüketicilere, şirketlere, topluma, ekonomiye ve çevreye yansıyacak potansiyel maliyetleri > tanımlanır Pazar, rekabet, penetrasyon, kapsama, inovasyon, yatırım, tüketici refahı ve diğer tüm ilgili faktörler dahil olmak üzere düzenlemenin potansiyel faydaları belirlenir	2-3 ay
Kamuoyu görüşlerinin alınması	Farklı paydaşların görüşlerinin alınarak verilecek karara girdi oluşturması	Paydaşların görüşleri alınır Alınan görüşler sentezlenir	1-2 ay
Karar	Düzenleyicinin final kararı vermesi	Yapılan analizler ve alınan görüşler değerlendirilerek nihai karar verilir Karar gerekçeleri ile birlikte paydaşlarla ve kamuoyuyla paylaşılır	1 ay
Toplam Süre			5-11 ay

Yukarıdaki tablo DEA tanımı için bir öneri çerçeve niteliğinde olsa da, gerçek hayattaki uygulamalar bazı soruları beraberinde getirecektir: Her bir düzenleme teklifi için DEA yapılmalı mıdır? Ne zaman DEA yapılmaz? DEA'nın tüm adımları her zaman uygulanmalı mıdır? DEA yaparken kimler sürece dâhil olmalıdır? Fayda ve maliyetler nasıl ölçülür?

Önerilen düzenleme değişikliğinin kapsamına, etkilerin beklenen boyutuna ve sürece dâhil olan gruplara göre DEA adımları ve süreleri farklılık gösterebilecektir.

# Yönetici Özeti

## DEA ÇEŞİTLERİ VE SÜRELERİ

Düzenleyiciler tarafından alınan kararlar paydaşları farklı şekilde etkileyebileceği için her kararın tam kapsamlı bir DEA sürecine uygun olduğu söylenemez.

Düzenleyici kurumlar yıllık iş planları hazırlayıp kamuoyu ile paylaşırlar. Ani olarak ortaya çıkan önemli düzenleme ihtiyaçlarının da titiz ve dikkatli bir DEA süreci ile irdelenmesi gerekmektedir; çünkü beklenmeyen bu ani kararlar baştan tasarlanmış ve uygulamaya konulan DEA sürecinin verimli olarak uygulanmasını zorlaştıracaktır. Bu nedenle hem iş planı dâhilinde belirlenmiş olan düzenlemeler ve hem de öngörülmemiş düzenlemeler için ne tür bir DEA yapılması gerektiği ve ne kadar süreye ihtiyaç olduğu önceden belirlenmelidir.

Yoğun iş yükü nedeniyle düzenleyiciler karar verme sürecinde bir önceliklendirme yapmak durumundadırlar. DEA'ların ne zaman ve nasıl yapılacağı, kurum içi yönergelerle belirlenmeli ve yönetim de bu yönergeleri takip etmelidir. İdeal olarak nihai karara varılmadan önce bu yönergelerin oluşturulması sürecinde paydaşların görüşleri alınmalıdır. Bu görüş alma ve yayımlama süreci gelecekteki karar verme süreçlerinde daha fazla istikrar ve şeffaflık elde edilmesini sağlayacaktır.

Yönergeler ile DEA'nın yapılıp yapılmayacağı ve nasıl yapılacağını belirleyecek olan eşik değerleri ve kriterleri içeren net bir süreç tanımlanmalıdır.

Bu tanımlamada dikkate alınması gereken faktörler şu şekildedir:

- Kararın sektöre ya da tüketicilere olan etkisinin niteliği
- Kararın teknik derinliği ve geniş çaplı bir kamuoyu görüşünün alınmasına uygun olup olmadığı

Bu faktörlerin değerlendirilmesine bağlı olarak düzenleyici kurum aşağıdaki seçeneklerden birini seçebilir:

- **Tam kapsamlı DEA:** 5-11 ay sürmesi beklenen, 1 milyondan fazla tüketiciyi doğrudan etkilemesi ya da 15 milyon TL üzerinde etki oluşturması öngörülen kararlar için fayda-maliyet analizi dâhil tüm DEA adımlarının detaylı analiz edilebilmesi için yeterli süre tahsis edilerek uygulandığı seçenektir.
- **Kısaltılmış DEA:** 500 binden fazla tüketiciyi doğrudan etkilemesi ya da 5 milyon TL'nin üzerinde bir etki oluşturması öngörülen kararlar için fayda-maliyet analizi dâhil tüm DEA adımlarının mümkün olan en kısa sürede uygulandığı hızlandırılmış seçenektir. Yaklaşık 2-6 ay arası sürmesi öngörülmektedir.
- **Sektöre danışılması:** 500 binden az tüketiciyi etkilemesi ya da 5 milyon TL'nin altında bir etki oluşturması öngörülen kararlar için, detaylı fayda-maliyet analizi adımına gerek olmayan, fayda-maliyet bilgilerinin sadece sektör paydaşlarına sorulduğu kamuoyu görüşü alınması süreci izlenerek ilerletilen DEA sürecidir. 2-3 ay içinde tamamlanması öngörülmektedir.
- **Yönetici kararı:** Geniş çaplı bir kamuoyu görüş sürecine uygun olmayan, dar bir paydaş grubunu etkileyen ve mali etkisi az olduğu öngörülen teknik konular için yönetici kararı ile hızlı karar alınabilir. Fayda-maliyet analizi ya da kamuoyu görüşü adımlarının yer almamasından dolayı, bu kararlar yaklaşık 1-2 ay içinde tamamlanabilir. Kamuoyu görüşüne başvurulmasa da bağımsız uzmanların (örneğin akademisyenler, danışmanlar, vb.) görüşleri alınabilir. Nihayetinde, bu kararların da öngörülebilir ve tutarlı olması, gerekçeleri şeffaf bir şekilde kamuoyu ile paylaşılması esastır.

Kamuoyu görüşü alma süreci içerisinde, görüşleri alınan paydaşların (diğer kurumlar, işletmeciler, sektör temsilcileri, vb.) zamanın da ve etkin analizlerle desteklenen yapıcı katılımları kritik bir öneme sahiptir. Yukarıda

öngörülmüş olan sürelerin, sektör paydaşları deneyim kazandıkça kısalması beklenmektedir.

## BAŞARI FAKTÖRLERİ

DEA'ların başarı ile uygulanabilmesi için gerekli olan faktörlerin başında düzenleyicilerin uygun araçlara ve doğru seviyede yetkinliklere sahip olmaları ve mevcut iş yüklerinin buna müsaade etmesi gelmektedir. Bunu sağlayabilmek için önemli noktalar şu şekildedir:

- **DEA'ların gerçekleştirilmesi için kurum içi DEA yönergelerinin hazırlanması:** Prosedürlerin standardize edilmesi, ilgili karar ağacı ve tanımlamaların sonuçlandırılması ve dış paydaşlara tutarlı ve koordineli bir çalışmanın yürütülmesi için bir mekanizma oluşturulmalıdır.
- **Gerekli olan yetkinliklerin geliştirilmesi:** DEA'ların başarılı bir şekilde yürütülmesi için kurum içi yönergeleri bilen ve farklı alanlarda (örneğin ekonomi, hukuk ve teknoloji gibi) uzmanlığa sahip yeterli sayıda personel ve DEA projelerini yürütecek yetkinlikte uzmanlara ihtiyaç duyulmaktadır.
- **İç eğitim:** Hukukçuların, ekonomistlerin ve düzenleme uzmanlarının gerekli teknik becerileri ve DEA sürecini nasıl yürüteceklerini öğrenbilmeleri için kurum içi eğitime kaynak ayrılması gerekmektedir.
- **Dış iletişim:** DEA çerçevesi oluşturulduktan ve kurum içi mutabakat sağlandıktan sonra bu çerçevenin sektörle, ilgili paydaşlarla ve kamu ile paylaşılması gerekmektedir. Dış iletişim DEA sürecinin birçok aşamasında gereklidir. Bu nedenle kurum içerisinde ya da ilgili bakanlıklar vasıtasıyla dış iletişim sürecinin tanımlanması ve uygulanması gerekmektedir.

## Türkiye'de DEA çerçevesinin kurulabilmesi için tavsiyeler

Türkiye'deki Elektronik Haberleşme Sektörü

DEA'nın benimsenmesi için bazı temel adımların atılması gerekmektedir. Bu adımlar aşağıda dört başlık altında toplanmıştır:

1. Uygulanacak olan DEA çerçevesinin Elektronik Haberleşme Sektörü içerisinde tartışılması ve karara bağlanması (Bu rapor bu maddede bir başlangıç teşkil etmektedir.)
2. İlgili kurumların kapasitelerinin, eğer gerekiyorsa, DEA gereksinimlerine uygun şekilde geliştirilmesi
3. Yeni DEA yaklaşımının denenmesi için yakın gelecekte alınması muhtemel bir düzenleme kararının pilot uygulama olarak seçilmesi
4. DEA'ların Elektronik Haberleşme Sektörü' nü etkileyen tüm kararlar için gerçekleştirildiğinden emin olmak için uygulama planının sonuçlandırılması

## Türkiye'de DEA çerçevesinin kurulabilmesi için tavsiyeler

Türkiye'deki Elektronik Haberleşme Sektörü'nde DEA'nın benimsenmesi için bazı temel adımların atılması gerekmektedir. Bu adımlar aşağıda dört başlık altında toplanmıştır:

1. Uygulanacak olan DEA çerçevesinin Elektronik Haberleşme Sektörü içerisinde tartışılması ve karara bağlanması (Bu rapor bu maddede bir başlangıç teşkil etmektedir.)
2. İlgili kurumların kapasitelerinin, eğer gerekiyorsa, DEA gereksinimlerine uygun şekilde geliştirilmesi
3. Yeni DEA yaklaşımının denenmesi için yakın gelecekte alınması muhtemel bir düzenleme kararının pilot uygulama olarak seçilmesi
4. DEA'ların Elektronik Haberleşme Sektörü' nü etkileyen tüm kararlar için gerçekleştirildiğinden emin olmak için uygulama planının sonuçlandırılması

## Sonuç

DEA süreci, dinamik düzenleme ortamında yaşanabilecek yol kazalarını önlemek için tasarlanmış bir süreçtir. Elektronik Haberleşme Sektörü' nün 2010 yılından bu yana yakalamış olduğu yaklaşık 25 milyar TL'lik yatırım seviyesi, ulaştığı büyüklük ve ülke için önemi düşünüldüğünde bir seçenek değil bir zorunluluk haline geldiği görülmektedir. DEA, sınırlı ülke kaynaklarının verimsiz kullanımına yol açabilecek sorunların önlenmesinde etkili ve sağlıklı bir sektörün, başarılı bir ekonominin ve güvenilir bir geleceğin inşa edilmesi için tüm paydaşların şeffaf ve öngörülebilir bir ortamda bir arada çalışmasını sağlayacak olan bir mekanizmadır.

Bu raporun önerdiği farklı DEA seçenekleri ve incelediği örnekler ışığında DEA çalışmalarının çerçevesi, süreci ve uygulanması önündeki eksikler tanımlanmakta ve bunların giderilmesi için bir yol haritası sunulmaktadır. Bu yol haritasının hayata geçirilmesi ile birlikte sektörü etkileyen kararların kapsamı ve etki alanının büyüklüğüne uygun olarak tanımlı, öngörülebilir ve şeffaf bir düzenleme analiz sürecine ve istişare mekanizmasına sahip olunması planlanmaktadır. Bu gelişmelerin de sektördeki inovasyonun ve yatırımların sürdürülebilirliğinin gelişmesi açısından kritik önem teşkil ettiği vurgulanmaktadır.

DEA uygulamalarının yıllar içerisinde yaygınlaşması sonucunda Elektronik Haberleşme Sektörü' ndeki düzenleyici kurumların da daha verimli ve etkin olma yolunda büyük ilerleme kaydedeceği düşünülmektedir. Başarılı bir DEA yapısının düzenleyici kurumlar için sağlayacağı belli başlı faydalar arasında aşağıdakiler öne çıkmaktadır:

- **Düzenli bir iletişim kanalı:** DEA, düzenleyici kurum ve tüm paydaşlar arasında tanımlı, düzenli ve amaca yönelik bir iletişim kanalı kurar.

- **Bilgi birikimi ve verimlilik:** Her uygulama sonrasında kurumda bilgi birikimi oluşacak ve deneyimler sayesinde kurum daha hızlı karar verebilir hale gelecektir.

- **Kurumların daha güvenilir bir hale gelmesi:** Şeffaf ve yapılandırılmış süreç sayesinde düzenleyici kurumlar kamuoyu gözünde daha güvenilir bir hale gelecektir.

- **Uyum ve işbirliği:** DEA düzenleme müdahalesinin şeffaf, orantılı ve tutarlı olmasına zemin hazırladığı için etkili düzenleme uygulamalarının önemli bir parçasıdır. DEA'nın uygulanması sektöre ve paydaşlara olan olumlu ve olumsuz tüm etkilerin değerlendirildiğinden emin olunmasını sağlar ve böylece paydaşların uyum ve işbirliğini artırır.

- **Diğer düzenleyici kurumlara örnek teşkil etmek:** Elektronik Haberleşme Sektörü geniş etki alanı nedeniyle birçok kurumun düzenleme alanına girmektedir. Bu nedenle etkin bir düzenleme ortamı için Kurum'un dışındaki diğer düzenleyici kurumların da benzer süreçlere sahip olmaları gerekmektedir. BTK, yürüteceği DEA uygulamaları ve deneyimiyle diğer denetleyici ve düzenleyici kurumlara örnek olup uygulamanın yaygınlaşması noktasında destek olabilir.

Etkili düzenlemeler modern ekonomilerin başarısı ve özellikle Elektronik Haberleşme Sektörü için oldukça kritik bir öneme sahiptir. Dünyadaki örnekler bakıldığında istikrarlı ve şeffaf bir düzenleme yapısına sahip ülkelerin daha fazla yatırım çektiği, daha etkili bir rekabet ortamına ve inovasyon kültürüne sahip olduğu görülmektedir.<sup>4</sup> Bu nedenle kurumlar düzenleyici karar alma kalitesini geliştirebilmenin yollarını aramaktadır.

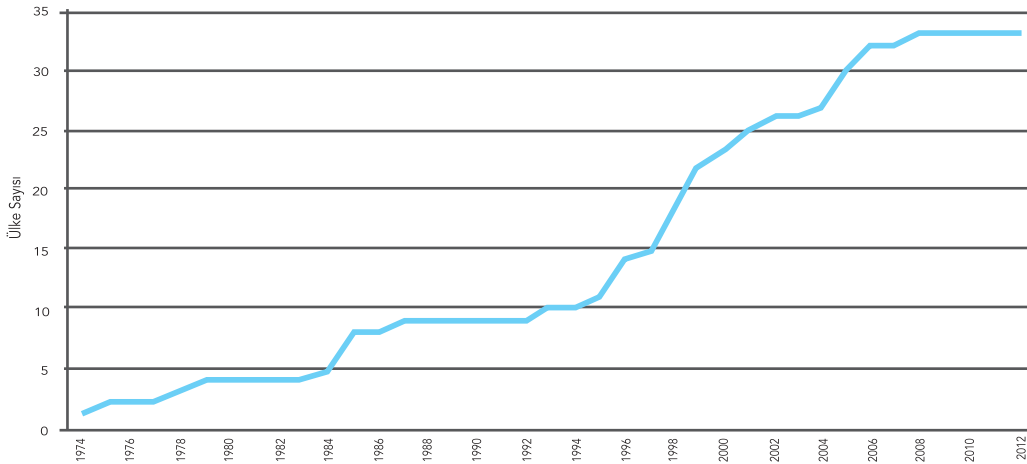
Düzenleme etkinliğini arttırmaya yönelik olan çabaların temel dayanak noktalarından birisi de düzenleyici etki analizleridir (DEA). DEA, düzenleyicilere eldeki seçenekleri tanımlama ve değerlendirme noktasında sistematik ve deneyime dayalı bir zemin sunmaktadır. DEA ayrıca sektör paydaşlarının karar verme sürecine kendi katkılarını iletebilecekleri bir mesaj kanalıdır. Devletlerin ve düzenleyicilerin DEA uygulamalarını benimsemeleri sonucunda elde edilen kazanımlar şunlardır:

- Politika seçeneklerinin daha dikkatli değerlendirilebilmesi

- Her bir seçeneğin sonuçlarının doğuracağı etkilerin daha sistematik ve titiz bir şekilde incelenebilmesi
- İlgili paydaşların ve kamuoyu görüşlerinin alınarak daha somut katkıların elde edilebilmesi
- Paydaşların düşünce ve yorumlarını iletebildiği ve iletilen bu yorumların alınan nihai kararı nasıl etkilediğini gösteren net ve şeffaf karar alma süreci
- Sonuç olarak daha etkin düzenleme kararları

DEA'nın kullanımı 1970'lerde başlamış ve zamanla tüm dünyaya yayılmıştır. Günümüzde tüm OECD ülkelerince kabul görmüş ve uygulamaya alınmıştır (bkz: Şekil-1). Birçok ülkenin DEA kavram ve çerçevesini düzenleyici karar almayı geliştiren bir yöntem olarak benimsemesi DEA'nın uluslararası başarısını kanıtlamaktadır.

**Şekil-1: OECD ülkelerinde DEA'nın benimsenme trendi**



Kaynak: OECD, 2012

<sup>4</sup> ITU, ICT Düzenleyici Toolkit'i'nde şunları belirtmektedir: "Düzenleyici müdahale tekel yapısındaki bir Elektronik Haberleşme pazarının rekabetçi bir pazara başarılı bir şekilde dönüşmesinde, tüketici çıkarlarının korunmasında, pazardaki rekabetçi ortamın muhafaza edilmesinde ve sektörün uzun vadedeki gelişiminde gereklidir. Etkili düzenleme; daha fazla ekonomik ve teknolojik büyüme, sektöre yapılan yatırımın artması, daha iyi hizmet kalitesi, daha düşük fiyatlar ve daha yüksek penetrasyon oranları gibi birçok fayda sağlamaktadır."

OECD; Düzenleme Politikası ve Sürdürülebilir Büyüme başlığı altında şunları belirtmektedir: "Düzenleme politikası ekonomik gelişmeye ve sosyal refaha şimdiden oldukça fazla katkı sağlamıştır. Ekonomik büyüme ve kalkınma; düzenleme politikasının yapısal reformlara, ürün pazarlarının serbestleşmesine, uluslararası pazarlara açılmaya ve inovasyon ve girişimcilik için daha az sınıra sahip bir ticaret ortamının elde edilmesine katkısı ile güç kazanmaktadır. Düzenleme politikası; yasanın sadeleştirilmesi amacıyla girişimler aracılığıyla yasamayı ve sistemleri çekici hale getirmeyi desteklemiştir. Düzenleme politikası ayrıca sürekli artan şekilde sosyal birlikteliği ve yaşam kalitesini desteklemekte, şeffaflığı arttırmakta ve vatandaşlar için bürokrasiyi azaltmaktadır."

# 1 Giriş

## 1.1 RAPORUN AMACI

TÜBİSAD, Deloitte' tan düzenleyici etki analizi yaklaşımını incelemesini ve Türkiye'deki potansiyel uygulama alanlarını Elektronik Haberleşme Sektörü özelinde değerlendirmesini istemiştir.

Bu çalışmadaki temel amaç, diğer ülkelerde DEA yaklaşımının nasıl kullanıldığının tanımlanması ve mevcut mevzuatlar çerçevesinde bu yaklaşımın Türkiye'ye nasıl uygulanabileceğinin belirlenmesidir.

Çalışma aşağıdaki kısımları içermektedir:

- Türkiye'deki Elektronik Haberleşme Sektörü'nün ve mevcut mevzuat yapısının incelenmesi;
- Avrupa'daki mevzuat yapısının ve düzenleme süreçlerinin incelenmesi;

- Etkili bir DEA sürecine olan ihtiyacın tanımlanması;
- Avrupa ülkelerinde uygulanan DEA politika ve süreçlerinin incelenmesi;
- Uluslararası örnekler ile en iyi DEA uygulamalarının belirlenmesi ve düzenleyici kurumlar arasındaki ortak yaklaşımların tanımlanması;
- Türkiye'deki düzenleyiciler tarafından benimsenebilecek bir DEA modelinin oluşturulması;
- Bu modelin Türkiye'de uygulanabilmesi için yol haritasının belirlenmesi ve atılacak adımlarının değerlendirilmesi.

## 1.2 RAPORUN YAPISI

Bu rapor aşağıdaki şekilde yapılandırılmıştır:

- **2. Bölüm:** Türkiye'deki mevcut Elektronik Haberleşme Sektörü'nün ve mevzuatın genel bir görünümünün sunulması ve düzenleyici etki analizine olan ihtiyacın değerlendirilmesi;
- **3.Bölüm:** DEA süreçlerinin detaylı bir şekilde incelenmesi;
- **4.Bölüm:** Seçilmiş DEA vaka analizlerinin incelenmesi;

- **5.Bölüm:** Türkiye'de uygulanabilecek DEA çerçevesinin ve uygulama yol haritasının sunulması

Ek olarak:

- **Ek-A:** Türkiye'deki Elektronik Haberleşme Sektörü' ne ait düzenleme yapısını incelemektedir;
- **Ek-B:** Avrupa Birliği'ndeki mevzuatı detaylandırmakta;
- **Ek-C:** Seçilmiş DEA uygulama örneklerini içermektedir.

## 2 Mevcut Pazarın İncelenmesi

### 2.1 TÜRKİYE ELEKTRONİK HABERLEŞME SEKTÖRÜ

Elektronik Haberleşme Sektörü bir yandan Türkiye ekonomisi ayakta tutan kurumların başarılarını doğrudan etkilerken bir yandan da nihai tüketicilerin gündelik hayatlarına katkı sağlamaktadır.

Bilgi ve İletişim Teknolojileri Sektöründe meydana gelen bir birimlik büyüme ekonomik çarpan etkisiyle toplam ülke ekonomisinin büyümesine 1.8x'lik bir etki yaptığı tahmin edilmektedir.

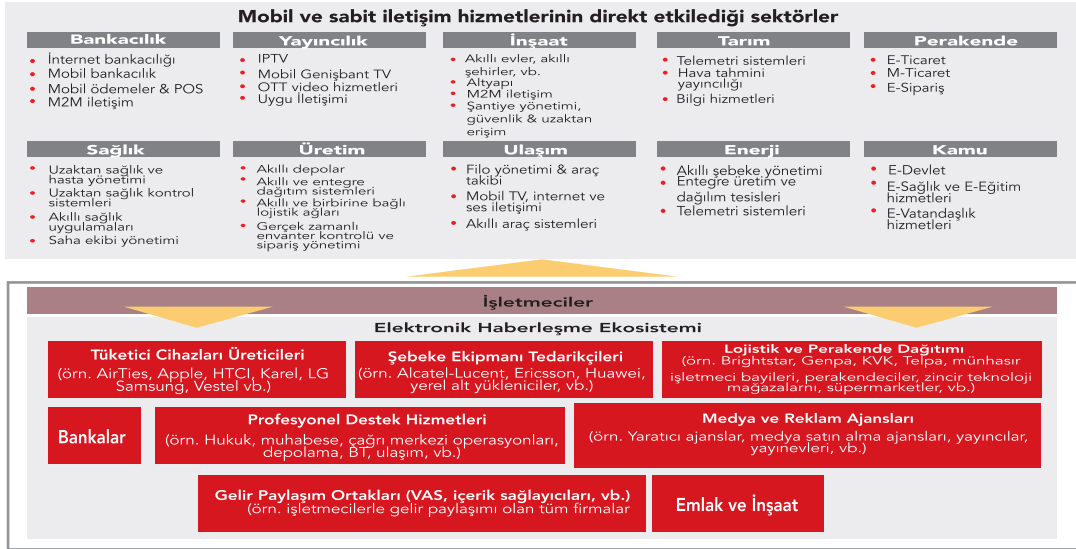
Ekonomiye olan direkt katkısına ek olarak Elektronik Haberleşme Sektörü hızlı fiber altyapısı ve 3G teknolojileri ile finansal hizmetler, perakende, lojistik, sağlık, tarım, e-ticaret gibi birçok sektörün etkinliğini ve verimliliğini de güçlendirmektedir. Birçok farklı sektör verimli çalışabilmek için mobil ve sabit iletişim ürün

ve hizmetlerine bağımlı durumdadır. Örneğin, 2012 yılında akıllı telefonların Türkiye perakende satışlarına doğrudan etkisinin 1,7 Milyar TL olduğu tahmin edilmektedir. <sup>5</sup>

Ek olarak, iletişim ve haberleşme hizmetlerinin maddi olarak ölçülemeyecek birçok faydası da bulunmaktadır. Bu faydalar arasında, bireyler ve topluluklar arası iletişimin güçlenmesi, sosyal dayanışmanın gelişmesi, kırsal kesimin ulaşılabilir olması ve acil durumlarda koordinasyonun daha rahat sağlanması gibi konular sayılabilir.

**Şekil-2 bu sektörün geniş etki alanını göstermekte ve verimlilik artışı noktasında sektörlerin kablolu ve kablosuz iletişim ürün ve hizmetleri aracılığı ile birbirleriyle nasıl bağlantılı olduğunu örneklerle ifade etmektedir.**

**Şekil-2: Elektronik Haberleşme ekosisteminin genel görünümü <sup>6</sup>**



Kaynak: Deloitte analizi

Bu geniş çaplı ekonomik ve sosyal etkilerin devam edebilmesi için inovasyonun da sürdürülmesi gerekmektedir. Elektronik Haberleşme sermaye yoğun bir sektördür ve bu nedenle sürdürülebilir inovasyon için sürdürülebilir yatırım seviyeleri gerekmektedir.

Hizmet kapsama alanlarının artırılması, yeni teknolojilerin kurulumu (4G/LTE, fiber, IPTV, bulut, NGN, M2M, vb.), faturalandırma ve müşteri hizmetleri gibi konularda son iki yılda toplam 11,2 Milyar TL yatırım gerçekleştirilmiştir.

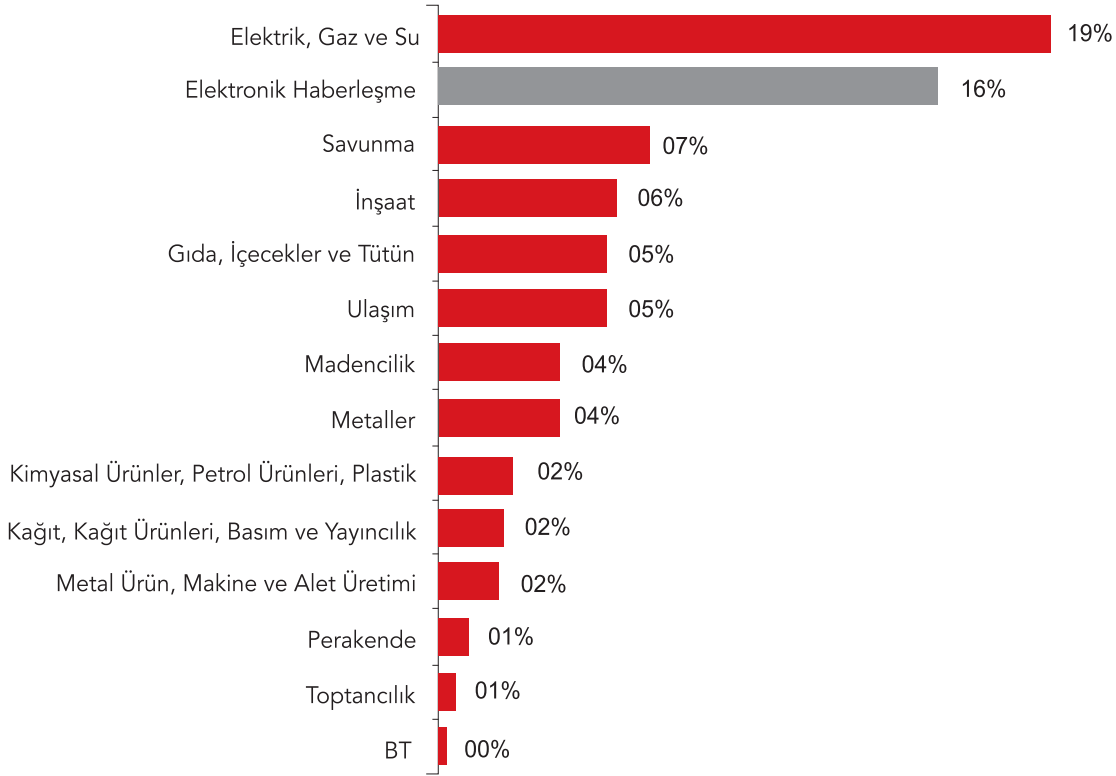
<sup>5</sup> Deloitte analizi; Perakendede mobil etkinin yükselişi, BMD 2014

## 2 Mevcut Pazarın İncelenmesi

Bu yatırımların ölçekleri değerlendirildiğinde sektörün ne kadar sermaye yoğun yapısı olduğu daha net bir şekilde görülebilmektedir

(bkz: Şekil-3). Sermaye yoğun yapısına rağmen sektördeki yatırımların büyük bir bölümünün geri dönüş oranları 10 yılın üzerindedir.

Şekil-3: Türkiye’de farklı sektörlerdeki Capex/Gelir oranları (2012)



Kaynak: Capital HQ ve Deloitte analizi

Türkiye Elektronik Haberleşme pazarı geçtiğimiz 10 yılda hızlı bir büyüme göstererek 2013 yılında 70 milyon mobil, 34 milyon geniş bant internet, 14 milyon sabit abone sayısına ulaşmıştır. Ancak abone sayısında ve kullanım seviyelerinde yaşanan bu artışın gelir ve karlılığa katkısı oldukça sınırlı kalmıştır. Nitekim üç mobil operatörden biri Vodafone, ilk defa 2013 yılında net kar açıklamış, en küçük operatör Avea ise 727 milyon TL ile zarar etmeye devam etmiştir.<sup>7</sup>

Yerleşik sabit hat işletmecisi Türk Telekom’un ses gelirleri PSTN abone sayısında ve kişi başı kullanımda yaşanan kayıptan ötürü azalmaktadır.

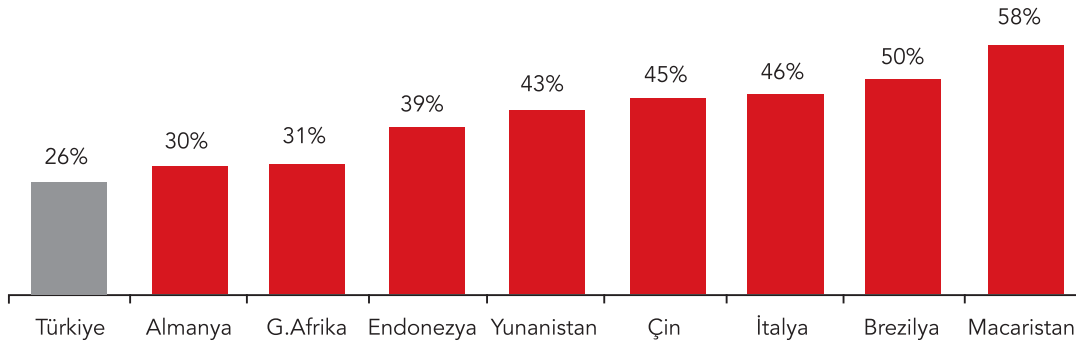
Şekil-4’te görüldüğü üzere, Türkiye’deki işletmeci karlılığı diğer birçok ülke ile kıyaslandığında daha düşük bir seviyede kalmaktadır. Bu nedenle işletmeciler büyümeye, inovasyona ve müşteri deneyimine sınırlı seviyede yatırım yapabilmektedirler.

<sup>7</sup>Net kâr rakamları işletmecilerin BTK’ya yıllık olarak gönderdikleri kesinleşmiş gelir tabloları dikkate alınarak hazırlanmaktadır.



## 2 Mevcut Pazarın İncelenmesi

Şekil-4: İşletmecilerin ortalama FAVÖK payları (2013)



Kaynak: BTK ve Wireless Intelligence, Deloitte analizi

Sektörde sürdürülebilir yatırımların devam edebilmesi için operatörler karlılık seviyelerinin artmasına ve nakit akımının hızlanmasına ihtiyaç duymaktadırlar. Yasal ve düzenleyici uygulamalar, sektörü, sürdürülebilirlik, pazarın büyümesi, rekabetin artması ve sektöre tüketici

katılımı gibi konularda olumlu yönden etkilemektedir. Bu etkiler ile birlikte bazı durumlarda istenmeyen maddi ve operasyonel yüklerin oluşmasına da neden olabildikleri için negatif etkileri de olabilmektedir.

### 2.2 TÜRKİYE'DEKİ ELEKTRONİK HABERLEŞME YASALARI

Türkiye'deki Elektronik Haberleşme Sektörü, 1924 yılından itibaren çıkarılan ve güncellenen bir dizi kanun ile güvence altına alınmıştır. Bu

yasalardan en kapsamlı olanı Kasım 2008'de yürürlüğe giren 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'dur (Kanun).

Şekil-5: Türkiye'deki Elektronik Haberleşme pazarına ilişkin kanunlar



## 2 Mevcut Pazarın İncelenmesi

Kanun'un temel amacı Türkiye Elektronik Haberleşme Sektörü'nün sürekli gelişmesini sağlamaktır. Bu kanun beş temel prensibe dayanmaktadır:

- Etkili rekabet ortamının sağlanması,
- Tüketici haklarının korunması,
- Hizmetlerin ülke geneline yayılması,
- Kıt kaynakların (örneğin radyo frekansları ve yeraltı altyapısı) etkili ve verimli kullanılması

- İletişim alt yapısında, şebekede ve hizmetlerde inovasyonun ve sürdürülebilir yatırımların teşvik edilmesi

Kanun, bu hedefler doğrultusunda gerekli düzenlemeleri oluşturmak, yürütmek ve gözlemek için Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı ve BTK'nın sorumluluklarını tanımlamıştır. Türkiye Cumhuriyeti kanunlarına ek olarak sektör AB mevzuatından da etkilenmektedir.

### 2.3 TÜRKİYE'DEKİ MEVCUT DÜZENLEME UYGULAMALARI

Türkiye'deki Elektronik Haberleşme Sektörü'nün mevzuatı ve düzenleme çerçevesi Avrupa Birliği mevzuatına ve çerçevesine oldukça benzemektedir. Aynı zamanda Bakanlığın ve BTK'nın düzenleme hedefleri de Avrupa Dijital Ajandası ile uyum halindedir.<sup>8</sup> Ancak uygulamada temel farklar ortaya çıkmaktadır. Bu farklılıklar özellikle kamuoyu görüşünün alınması ve etki analizi süreçlerinde göze çarpmaktadır.

#### KAMUOYU GÖRÜŞÜNÜN ALINMA SÜRECİ

Düzenlemelerin en önemli bileşenlerinden biri kamuoyu görüşü alınma sürecidir. Düzenleyiciler, hazırlamış oldukları düzenleme taslaklarını yürütmekte oldukları etki analizi kapsamında değerlendirilmek üzere sektör oyuncularının ve paydaşlarının yorum ve önerilere sunar ve onlardan gelecek geri bildirimler ışığında düzenlemelerde gerekli güncellemeleri yaparak bunları kamuoyu ile paylaşır.

Türkiye'de düzenleyicilerin proaktif bir şekilde kamu görüşüne başvurarak paydaşların yorumlarını aldığı birçok karşılıklı toplantı, görüşme, çalıştay ve yazışmalar düzenlenmekte olmasına rağmen; yapılandırılmış, standart bir görüş

alma sürecinin işletilmediği ya da önceden bilgilendirmenin yapılmadığı örnekler de bulunmaktadır.

Kamuoyu görüşünün alınması sürecini başlatmak ve toplanacak yanıtlar için verilecek süreyi belirlemek düzenleyicinin inisiyatifindedir. Bazı kararlar için en iyi uygulamalar ile örtüşen bir süreç yürütüldüğü halde, bazı kararlar için düzenleyiciler işletmecilerden öngörüş almadan sonuca gidilebilmektedir. Bu duruma ek olarak, bazı örneklerde kamuoyu görüşünün alınması süreciyle elde edilen bulguların paylaşılmadığı ve düzenlemelerin yapılma ya da değiştirilme gerekçelerinin yayımlanmadığı görülmektedir.

Tanımlanmış önceden bilgilendirme ve kamuoyu görüşü alınması süreçlerinin olmaması nedeniyle işletmeciler genellikle söz konusu düzenlemeler için yeterli hazırlık ve planlama yapamamaktadır. Düzenleyici kurumların bazı örneklerde işletmecilere görüşlerini iletebilmeleri için gerçekçi olmayan hazırlık süreleri tanıdığı gözlemlenmiştir. İşletmecilerin ilgili sistem ya da süreç yapısının birbirinden farklı olması nedeniyle düzenlemeler için ihtiyaç duydukları hazırlık süreleri birbirinden farklı olabilmektedir. Bu duruma karşın tanınan

<sup>8</sup>AB çerçevesi ve Dijital Ajanda Ek-B'de daha detaylı incelenmiştir.

## 2 Mevcut Pazarın İncelenmesi

hazırlık süreleri genellikle her işletmeci için aynıdır. Ayrıca, söz konusu sürelerle uyulmaması durumunda makul gerekçelerle süre uzatımı talebi iletilmiş olmasına rağmen işletmecilere büyük para cezalarının uygulandığı örnekler de mevcuttur. Örneğin, abonelik fesih

düzenlemelerinin yeterli görüş alınmadan ve işletmecilere uyum için yeterli süre tanınmadan yürürlüğe girmesi nedeniyle yaşanan sorunlar neticesinde, 2013 yılında birçok işletmeciye net satışlarının binde 12'si oranında ceza kesilmiştir.

### Şekil-6: Elektronik Haberleşme düzenlemeleri ve ilgili kamuoyu görüşlerinin alınması süreçleri



Kaynak: İşletmecilerle yapılan görüşmeler

Kamuoyu görüşünün alınması süreci diğer düzenleyicilerden, işletmecilerden ve farklı sektör gruplarından katkı alınmadan yürütülmesi gerekmektedir. Çünkü onların görüşlerine başvurulmadığı durumlarda alınacak kararların yol açabileceği bazı etkiler gözden kaçabilir veya öngörülme beklenmedik sonuçlarla karşılaşılabilir. Çoğu düzenleme temelde rekabeti arttırmak ve tüketicileri korumak için uygulanmasına karşın birçok örnekte görülmüştür ki, söz konusu düzenlemeler istenmeyen sonuçlar doğurabilmekte ya da işletmecilerin faaliyet ve yatırımlarının sürdürülebilirliğini olumsuz etkileyebilmektedir. Birçok düzenleme sektörü ya da tüketicileri kısa

vadede etkilemeyecek gibi görünse de uzun vadede olumsuz etkilere sebep olabilmektedir. Kamuoyu görüşü yapılandırılmış bir çerçevede içerisinde tüm sektör paydaşlarının katılımıyla oluşmuyor ise, bu zararları tespit edebilmek zor olabilir.

Kamuoyu görüşünün alınması süreci, şeffaflığın sağlanmasını ve paydaşların sürece katılımını mümkün kılmaktadır. Ancak bu süreç tek başına yeterli olmamakta ve tüm politika seçeneklerinin etraflıca değerlendirildiğini garanti edememektedir. Bunun için daha sistematik bir şekilde düzenleme öncesi ve sonrası detaylı etki analizlerinin yapılması gerekmektedir.

## 2 Mevcut Pazarın İncelenmesi

### Son dönemlerde DEA yokluğunda öngörülmeleyen sonuçlara neden olmuş düzenleme karar örnekleri

Son yıllarda yaşanan düzenleme deneyimleri göstermektedir ki, DEA'nın uygulanmaması durumunda düzenlemelerin etkinliği ve verimliliği zayıflamakta ve düzenlemelerin işletmeciler ve hatta tüketiciler nezdinde istenmeyen etkilere neden olması riski oluşmaktadır. DEA'ların uygulanması durumunda bazı düzenlemeler hayata geçirilmeden iptal edilebileceği gibi ek önlemler ve güncellemeler ile ekosistem için en doğru tercihlere yönlendirilmesi mümkün olacaktır.

#### 3G kapsama alanı zorunluluğu

Türkiye'deki mobil işletmeciler için 3G kapsama yükümlülüğü; imzalanan imtiyaz sözleşmeleri ile belirlenmiş durumdadır ve sözleşmenin ilk yılları için büyükşehir belediye sınırları ile şekillenmektedir. 2012 yılında Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda yapılan bir dizi değişiklik nedeniyle büyükşehir belediyesi sayısının 16'dan 30'a çıkarılması ve il sınırlarının ilin mülki sınırlarına genişletilmesine karar verilmiştir. BTK tarafından 2014 yılında alınan karar ile getirilen %100 nüfus kapsamı ve yeni büyükşehir belediyelerinin yeni sınırları ile kapsanmasının sağlanması zorunluluğundan dolayı, işletmecilerin kapsama yükümlülüklerinde önemli bir değişim olmuştur. Bu nedenle işletmecilerin hâlihazırda sahip oldukları 3G istasyonlarından daha fazlasını (çoğu düşük nüfuslu yerleşim yerlerinde) kurmaları ve bunun için ciddi oranda yatırım yapmaları gerekmiştir. Bu durum, işletmecilerin gelecek dönem planlamaları, bütçeleri ve stratejileri üzerinde büyük ve öngörülmemiş bir etki oluşturmuştur.

Daha yoğun nüfuslu yerleşim yerlerine yeni nesil teknolojilere ilişkin altyapının

götürülmesi için yapılabilecek yatırımın bu şekilde düşük nüfuslu yerleşim yerleri için kullanılması halinde, yatırımların tüketici refahına katkısı sınırlı kalacak ve işletmeciler için yatırımların geri dönüş süreleri uzayacak; hatta bazı yerlerde mümkün olmayacaktır. Tüm bu olası fayda ve maliyetlerin düzenleme yapılmadan önce bir DEA süreci ile analiz edilmesi, kaynakların daha etkin kullanılması açısından önemli bir girdi sağlayacaktır.

#### Göçebe numaralardan yapılan acil çağrılar

Acil numaralara (örneğin polis, itfaiye, hastane, vb.) yapılan çağrılara ilişkin düzenleme, işletmecilerin çağrıyı başlatan abonelerin lokasyon bilgilerini yerel acil durum merkezlerine iletmelerini gerekli kılmaktadır. Ancak bu düzenleme, lokasyon bilgileri otomatik olarak işletmeciler tarafından alınamayan (coğrafi olmayan) göçebe numaraları da (örneğin VoIP aboneleri) dahil olmak üzere tüm abonelik türlerini içerecek şekilde yürürlüğe girmiştir. İşletmecilerden gelen itirazlar üzerine bu düzenleme daha sonra geri çekilmiştir; işletmecilerin otomatik olarak lokasyon bilgisini tespit etmeden, aboneler tarafından iletilmiş adres bilgilerini acil durum merkezlerine iletebilecekleri şekilde yeniden düzenlenerek tekrar yayımlanmıştır. DEA uygulanması durumunda yaşanabilecek pratik sorunlar öngörülüp düzenlemelerde daha az güncellemeye ihtiyaç duyulmamaktadır.

#### Mobil cihazlardan mobil hizmet üyeliklerinin yenilenmesi

Mobil hizmetlerin mobil telefonlar kullanılarak yenilenmesinde "Captcha ile güvenlik kodu" uygulamasını zorunlu kılan bir düzenleme değişikliği standart mobil telefon kullanan abonelerin (tele-

## 2 Mevcut Pazarın İncelenmesi

fonlarında yeterli ekran büyüklüğü ya da klavyesi olmayan ve bundan dolayı telefonlarından captcha kodunu girmekte zorlanan abonelerin) söz konusu güvenlik kontrolünü sağlıklı şekilde telefonlarından gerçekleştirememeleri nedeniyle iptal edilmiştir. İlerleyen zamanlarda söz konusu güvenlik kontrolü abonelerin daha kolay bir şekilde kullanabileceği "onay kutusu (tick box)" sistemi ile değiştirilmiştir. Düzenleme öncesinde uygulanabilecek bir görüş alma süreci sayesinde bu limitasyonun önceden belirlenme ihtimalinin yüksek olduğu düşünülmektedir.

### *Otomatik yenilenen hizmetler*

BTK, 2010 yılı sonunda aldığı bir karar ile tüketicinin korunması kapsamında mobil telefon işletmecileri tarafından, tüketicilerin kullanmakta olduğu tarife paketlerine ek olarak dönemsel (haftalık, aylık, yıllık vb.) abonelik şeklinde sunulan ve iptal edilmesi halinde otomatik olarak yenilenen hizmetler kapsamında, işletmecilere birtakım yükümlülükler getirerek uyum için ek süre vermiştir. Sistemlerinde ek geliştirme gerektirecek yükümlülüklerin (ücretsiz periyodik bilgilendirme mesajı gönderilmesi gibi) bu tarihe kadar tamamlanmasının mümkün olmadığı işletmeciler tarafından belirtilmiştir.

Başka bir karar ile uyum süresinin 6 ay daha uzatılmasına karar verilmiştir; aynı zamanda da ilk kararda düzenlenmeyen ve işletmecilerin uygulamalarında sorunlara yol açan hususlar düzenlenmiştir. Bunun yanı sıra, düzenlemenin aboneliğin otomatik olarak yenilediği her bir seferinde yenilenme bilgisinin verilmesini zorunlu kılan kısmı, tüketici memnuniyetsizliği yaratması nedeniyle iptal edilmiştir. Düzenleme sürecinde bir DEA uygulanmış olsaydı uyum için işletmecilerin ne kadar süreye ihtiyaç duydukları daha doğru bir

yöntemle belirlenip tüketicileri de memnun edebilecek alternatifler değerlendirilerek görüşleri alınabilirdi.

### *Açık hatlar*

2009 yılında BTK, mobil telefon işletmecilerine, ilgili Kurul Kararının tebliğinden itibaren bir ay içerisinde, abonelerine çağrı merkezi kanalıyla kimlik bilgilerinin teyidi şartıyla "aktif ön-ödemeli bireysel hat" sayısını öğrenebilme imkânı tanınması yükümlülüğü getirmiştir. Bu düzenlemenin başarılı bir şekilde yerine getirilmesi için işletmecilerinde geliştirmeler yapılmasına ihtiyaç duyulmuştur. Ancak işletmecilere düzenlemeye uyum için bir ay süre tanınmış ve iki işletmeciler bu süre zarfında yükümlülükleri yerine getirememiştir. 2012 yılında alınan bir karar ile her iki işletmeciler de 2010 yılı net satış gelirlerinin on binde ikisi oranında idari para cezası almıştır. Bu ve benzeri teknik uyum gerektiren örneklerde sektörün taleplerinin bir DEA ile analiz edilip kararların şeffaf ve ölçümlere dayalı yöntemlerle verilmesi önem teşkil etmektedir.

### *Kullanım miktarı sınırlı hizmetler*

2010 yılında alınan bir karar ile BTK, işletmecilere kullanım miktarı sınırlı hizmetlerde kullanım miktarının kısa mesaj kanalı ile ücretsiz sorgulanması imkânının sağlanması ve kullanım sınırının %80'ine ve %100'üne ulaşılması halinde abonelerin bilgilendirilmesi yükümlülükleri getirmiştir. 2013 yılında alınan Kurul kararı ile iki işletmeciye yükümlülüğe uymamaları sebebiyle, işletmeler ilgili mesajları geliştirme için tanınan sürenin yetersiz olduğunu önceden bildirmiş olmalarına rağmen, idari para cezası uygulanmıştır. Düzenleme sürecinde DEA yapılması durumunda işletmeciler çekincelerinin gerçekçi olup olmadığı kontrol edilerek uyum süresinin

## 2 Mevcut Pazarın İncelenmesi

daha şeffaf bir şekilde belirlenmesi mümkün olabilecektir.

### *Yeni yetkilendirme alınmasını önleyen düzenlemeler*

Yetkilendirme Yönetmeliği geçici 4. maddesinde "İmtiyaz ve görev sözleşmesi ile yetkilendirilmiş işletmeciler ilave bir yetkilendirme alamaz" şeklindeki değişiklik ile işletmecilerin yetki alanları sınırlandırılmıştır. Bu değişiklik ile imtiyaz veya görev sözleşmesi ile yetkilendirilmiş işletmecilerin ileride sağlaması gerekebilecek (imtiyaz sözleşmesi veya görev sözleşmesi kapsamı dışında kalan) yeni hizmetler için BTK'dan yeni yetkilendirme almaları engellenmiştir. Bu gelişmenin sektörde teşebbüslerin rekabetçi davranışları önünde engel oluşturduğu iddiaları bulunmaktadır.

Düzenleme sürecinde yapılacak olan DEA'lar ile bu tarz iddiaların düzenleme yayımlanmadan önce ilgili tüm paydaşların katılımı ile değerlendirilerek karara bağlanması daha ideal bir yöntem olacaktır.

### *Elektronik Haberleşme sektöründe şebeke ve bilgi güvenliği*

Elektronik Haberleşme sektöründe şebeke ve bilgi güvenliği yönetmeliğinin yoruma açık olduğu ve netleştirilmesi gerektiği düşünülen hususlar bulunmaktadır (kritik sistem, BGYS kapsamı, vb.). Bu hususların kapsamının uygulanabilir sınırlar çerçevesinde belirlenmesi ve bu çerçevede bir fayda-maliyet analizi yapılması önerilmektedir. Yönetmeliğe, işletmecilerin varlık envanterinin güncellenmesi, etiketlenmesi, kritik sistem tanımlamalarının yapılması, sistem kayıtlarının tutulması ve zararlı kodlara karşı koruma sağlanması gibi yeni hükümler eklenmiş

ve mevcut yönetmeliğin yükümlülüklerinin sınırları genişletilmiştir. Düzenlemenin gereği olan geliştirmelerin sağlanması için önemli yatırımlar ve uzun bir uyum süreci gerekmesine rağmen, düzenleme yayımlandığı 13 Temmuz 2014 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Düzenleme sürecinde DEA yapılmaması nedeniyle uygulama aşamasında öngörülmemiş risklerin gerçekleşmesi olasıdır.

### *Kıst ücret uygulaması*

BTK tarafından, tarife ve paketlerde hizmetten faydalanılan gün sayısı, kullanılan dakika, veri, vb. ile orantılı olarak kıst ücret hesaplaması yapılmasını öngören bir düzenleme yayımlanmış ve yürürlük tarihi Nisan 2015 olarak belirlenmiştir. Bununla birlikte, kıst ücret yapısı tasarlanmasında ve kurgusunun detaylandırılmasında ortaya çıkan/çıkabilecek sorunların öngörülememesi nedeniyle düzenlemenin yüksek risk taşıdığı iddiaları bulunmaktadır. Düzenlemenin paket kurgusuna ve yaklaşımına ters olması nedeniyle uygulama esasları açısından pek çok tarife ve paketi ekonomik olarak uygulanamaz duruma getirdiği belirtilmiştir. Bu düzenleme yapılmadan önce eğer bir DEA yapılmış olsaydı ilgili risk ve uygulama zorluklarının olası etkileri ölçümlendirilerek beklenen faydalar ile karşılaştırılabilirdi.

### *Fatura üst sınırı*

Abonelerin harcama kontrolü yapabilmeleri için BTK tarafından fatura üst sınırı düzenlenmesi yayımlanmış ve işletmecilere bu konuda yükümlülükler getirilmiştir. Bu kapsamda, işletmeciler düzenlemenin gereklerini yerine getirmek için önemli miktarlarda yatırım yapmış ve bu hizmeti abonelerinin kullanımına sunmuşlardır. Bu duruma karşılık, mobil pazarda hâlihazırda, abonelerin farklılaşan

## 2 Mevcut Pazarın İncelenmesi

İhtiyaçlarına yönelik pek çok farklı modelde tarife ve paketler bulunması ve mobil hizmetlerin uygun fiyatlarla abonelere sunuluyor olması nedeniyle, fatura üst sınırı düzenlemesi aboneler tarafından tercih edilen bir uygulama olmamış, kullanımı limitli kalmıştır. Düşük kullanıma rağmen Kurum uygulamayı daha kapsamlı bir hale getirecek yeni bir taslak düzenleme yayınlamıştır. Düzenlemeye devam etme ya da daha da kapsamlı hale getirme kararını vermeden önce yapılacak bir ardıl DEA ile düzenlemenin fayda ve maliyetleri ölçülebilirdi.

### *Tarife karşılaştırma sitesi*

BTK tarafından mobil işletmecilere, tüm işletmecilerin tarifelerinin kıyaslanmasına imkân tanıyan bir tarife karşılaştırma sitesi kurulmasına yönelik düzenleme getirilmiştir. Bu düzenleme sonucunda işletmeciler gerekli geliştirmeleri yapmış ve uygulamayı kullanıcıların hizmetine sunmuşlardır. Abonelerin tarife bilgilerine çeşitli mecralar yoluyla rahatlıkla ulaşılabildiği düşünülen günümüzde

oluşturulan tarife karşılaştırma sitesi çok az sayıda müşteri tarafından kullanılmıştır. Buna karşılık BTK tarafından, bu uygulamaya tarifelere ilave olarak kampanyaların da dâhil edilmesi istenilmiş ve bu yönde de hazırlıklar yapılmıştır. Burada uygulanabilecek bir ardıl DEA ile fayda ve maliyet karşılaştırılması yapılması faydalı olacaktır.

### *Abonelerin kişisel verilerinin grup şirketleri tarafından paylaşımı*

Aynı gruba ait işletmeciler, kendi aralarında abonelerin izini olmaksızın kişisel verilerini paylaşmamaktadır. Bu nedenle dünyada yaygın olan paket hizmetlerin (bundle services) gelişmesi de mümkün olamamaktadır. Sadece elektronik haberleşme sektörünü değil tüm sektörlerin de büyümesini ilgilendirecek olan kişisel bilgilerin işlenmesi mevcut mevzuat ile sınırlandırılmaktadır. Eğer bu süreç içerisinde bir DEA yapılmış olsaydı, bu düzenlemenin beklenen faydaları ölçülerek daha sağlıklı bir değerlendirme yapılması sağlanabilirdi.

### **ETKİ ANALİZLERİ**

2006 yılında T.C. Başbakanlığı bir yönetmelik yayınlamak<sup>9</sup> ulusal güvenliği ilgilendiren konular hariç olmak üzere 10 milyon TL ve üzerinde etkiye sahip olacak yeni düzenlemeler için DEA yapılmasını zorunlu kılmıştır.

Başbakanlık bu yönetmeliğe ek olarak 2 Nisan 2007 tarihinde DEA sürecinin nasıl yürütülmesi gerektiğini anlatan bir genelge yayınlamıştır.<sup>10</sup> Bu genelgede yer alan yönergeler OECD ve AB'nin önerdiği DEA çerçevesini baz alarak modellenmiştir ve bu raporda Bölüm 3.3'te incelenmektedir.

Genelgeyle tüm yasa yapıcılar ve düzenleyicilerden, DEA'ların yönergelere uygun ve belirli kalite standartları çerçevesinde gerçekleştirilebilmesi için kurumsal kapasite ayırmaları ve ayrılan bu kapasite içerisinde tüm bu operasyonların koordine edilebilmesi için Başbakanlık tarafından kurulacak olan "Daha İyi Düzenleme Çalışma Grubu" ile beraber çalışacak bir birim oluşturmaları istenmiştir. Genelgede belirtilen yönerge ayrıca DEA rapor formatının nasıl olması gerektiği bilgisini de içermektedir; bu içerik Tablo-2'de gösterilmektedir.

<sup>9</sup> Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Şubat 2006

<sup>10</sup> [http://www.basbakanlik.gov.tr/genelge\\_pdf/2007/2007-0010-006-03896.pdf](http://www.basbakanlik.gov.tr/genelge_pdf/2007/2007-0010-006-03896.pdf)

## 2 Mevcut Pazarın İncelenmesi

Tablo-2: T.C. Başbakanlık Ofisi tarafından önerilen DEA rapor formatı

Bölümler	Kapsanacak Başlıklar
Giriş ve yönetici özeti	<ul style="list-style-type: none"><li>Etki analizini koordine eden kurumun adı</li><li>Değerlendirmeye katılan diğer kurumların ve paydaşların isimleri</li><li>Yönetici özeti<ul style="list-style-type: none"><li>Sorunun kısa tanımı</li><li>Önerilen düzenlemenin temel hedefi</li><li>Değerlendirilen alternatiflerin genel hatlarıyla tanımı</li><li>Seçilen alternatifin ve verilen kararın gerekçeleri</li></ul></li></ul>
1. Kamuoyu görüşlerinin alınması süreci	<ul style="list-style-type: none"><li>DEA sürecinde takip edilecek olan prosedürler ve zaman planı</li><li>Kamuoyu görüşlerinin alınması sürecinde danışılan ve geri bildirim alınan paydaşlar</li><li>Alınan geri bildirimlerin genel yapısı</li></ul>
2. Sorunun tanımı	<ul style="list-style-type: none"><li>Çözülecek olan sorun nedir?</li><li>Sorunun kaynağı nedir?</li><li>Etkilenen gruplar kimlerdir, bunlar nasıl etkilenmektedir ve ne ölçüde etkilenmektedirler?</li><li>Mevcut durum korunursa sorun ne şekilde ilerleyecektir?</li><li>Sorunlu alanda herhangi bir devlet politikası, kanun ya da düzenleme bulunmakta mıdır?</li><li>Sorunun çözümü için yerel ya da merkezi bir müdahaleye ihtiyaç var mıdır?</li></ul>
3. Hedefler	<ul style="list-style-type: none"><li>Düzenlemenin hedefleri nelerdir?</li><li>Bu hedefler devletin genel stratejisi, politikaları ve hedefleriyle örtüşmekte midir?</li></ul>
4. Çözüm alternatifleri	<ul style="list-style-type: none"><li>Tanımlanan problemin olası çözüm alternatifleri nelerdir? (Herhangi bir düzenlemenin yapılmaması durumu da her zaman bir alternatif olarak değerlendirilmelidir)</li><li>Hangi seçenekler ilk fazda dışarda tutulmuştur ve bunun nedeni nedir?</li></ul>
5. Etki analizi	<ul style="list-style-type: none"><li>Kısa listeye giren alternatiflerin potansiyel ekonomik, sosyal ve çevresel etkileri nelerdir?</li><li>Alternatiflerin direkt maliyetleri, endirekt maliyetler ve faydalar nelerdir?</li><li>Sorunların ortadan kaldırılabilmesi için tanımlanması gereken belirsizlikler ve oluşturulması gereken senaryolar nelerdir?</li><li>Bu etkiler zaman içerisinde nasıl değişecektir?</li><li>Eldeki alternatiflerden hangi sosyal grup, sektör ve coğrafya etkilenecektir?</li></ul>
6. Alternatiflerin değerlendirilmesi	<ul style="list-style-type: none"><li>Fayda-maliyet analizinin temel ilkesi nedir?</li><li>Her bir alternatif nedeniyle ortaya çıkabilecek potansiyel anlaşmazlıklar ve sinerjiler nelerdir?</li><li>Değerlendirme kriterlerine göre eldeki alternatiflerin birbirleriyle kıyaslanarak oluşturulan sırası nasıldır?</li><li>Alternatiflerin değerlendirilmesiyle elde edilen sonuç nedir?</li><li>En çok tercih edilen alternatif hangisidir? (opsiyonel)</li></ul>
7. Uygulama, gözlemlene ve değerlendirme	<ul style="list-style-type: none"><li>Uygulama sonrasında gerçekleştirilecek olan izleme ve değerlendirme için önerilen program nedir?</li><li>Düzenlemenin uygulanmasından hangi organizasyon sorumlu olacaktır?</li><li>Düzenleme gerçekleştirildikten sonra söz konusu düzenlemenin yeniden gözden geçirilmesi ve yeniden değerlendirilmesi için bir zaman planı mevcut mudur?</li></ul>

Kaynak: Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlığı <sup>11</sup>

<sup>11</sup> [http://www.basbakanlik.gov.tr/genelge\\_pdf/2007/2007-0010-006-03896.pdf](http://www.basbakanlik.gov.tr/genelge_pdf/2007/2007-0010-006-03896.pdf)



## 2 Mevcut Pazarın İncelenmesi

Yönergeye göre, tüm düzenleyiciler tahmini etkisi 10 milyon TL'nin üstünde olan tüm düzenleme değişikliği önerileri için ekonomik, sosyal ve çevresel etki analizi yapmayı denemeli ve

söz konusu etkileri maddi ifadelerle ölçümlenebilir hale getirmelidirler. Tablo-3'te değerlendirilebilecek bu etki alanlarına bazı örnekler verilmiştir.

**Tablo-3: DEA'lar ile değerlendirilebilecek etki alanı örnekleri**

Ekonomik etkiler	Sosyal etkiler	Çevresel etkiler
Potansiyel etkiler şu alanlarda değerlendirilebilir: <ul style="list-style-type: none"><li>• Kamu kurumları</li><li>• Tüketiciler</li><li>• Sektör oyuncularını</li><li>• KOBİ'ler</li><li>• Rekabet</li></ul>	Potansiyel etkiler şu alanlarda değerlendirilebilir: <ul style="list-style-type: none"><li>• Sağlık ve sosyal güvenlik</li><li>• Güvenlik</li><li>• Eğitim ve kültür</li><li>• İstihdam</li><li>• İş kalitesi</li><li>• Cinsiyet eşitliği</li><li>• Sosyal katılım</li></ul>	Potansiyel etkiler şu alanlarda değerlendirilebilir: <ul style="list-style-type: none"><li>• Hava, su ve toprak temizliği</li><li>• Arazi kullanımındaki değişiklikler</li><li>• Biyo-çeşitliliğin azalması</li><li>• İklim değişikliği</li></ul>

Kaynak: Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlığı<sup>12</sup>

Genelge ve yönetmelik ile gösterilen bu doğrultuya rağmen düzenleyiciler tarafından tamamen benimsenerek gerçekleştirilen DEA'ların sayısı oldukça azdır. Bu durumun temel nedeni düzenleyici kurumların çoğu zaman bu değerlendirmeleri isabetli bir şekilde ve zamanında yapabilecek yeterli kapasiteye (iş yükü, kadro, zaman vb.) sahip olmamalarıdır.

Tahmini etkinin 10 milyon TL'nin altında olmasının beklendiği durumlarda bile mevzuat kapsamlı bir kamuoyu görüşünün alınması sürecinin ve uygulama sonrasında gerekli gözlem ve değerlendirmelerin yapılabilmesi için bir ardıl değerlendirmenin de yapılması gerektiğini belirtmektedir.

Elektronik Haberleşme pazarında BTK tarafından gerçekleştirilen ardıl değerlendirmenin, mobil sonlandırma ücretlerinin ve numara taşınabilirliğinin uygulama sonrası değerlendirilmeleri de dâhil olmak üzere, az sayıda örneği bulunmaktadır. Bu konudaki örnek sayısının da artırılması ve kamu ile paylaşılması önerilmektedir. Geçmişte yapılmış önemli düzenlemelerin etki analizlerinin yapılması, düzenlemelerin fayda ve maliyetlerinin paydaşları ne şekilde etkilediğini göstermesi açısından önemli olacaktır.

<sup>12</sup> [http://www.basbakanlik.gov.tr/genelge\\_pdf/2007/2007-0010-006-03896.pdf](http://www.basbakanlik.gov.tr/genelge_pdf/2007/2007-0010-006-03896.pdf)

## 3 Düzenleyici Etki Analizi (DEA)

Düzenleyiciler; uygulanması önerilen düzenlemelerin ekonomik, sosyal ve çevresel etkilerini ölçmek için etki analizleri yürütmektedirler. Bu analizler, uygulama öncesinde istenmeyen sonuçların ortaya çıkma ihtimallerini azaltarak, düzenleyicilerin ve diğer karar mercilerinin uygulanması düşünülen düzenlemenin avan-

tajlarını ve dezavantajlarını daha iyi görebilmelerini sağlamaktadır. DEA kapsamındaki değerlendirmeler bir konuda atılması planlanan adımlardan hangisinin en iyi seçenek olduğunu gösterebileceği gibi bazen de hiçbir adım atılmadan mevcut durumun korunmasının en iyi seçenek olduğunu ortaya çıkarabilmektedir

### 3.1 DEA'NIN FAYDALARI

DEA'nın düzenleyicilere ve pazara olan faydası aşağıdaki üç başlıkta gruplanabilir:<sup>13</sup>

- **Ekonomik etkiler ve tüketici refahı:** DEA'lar mevcutta var olan ya da uygulanması düşünülen düzenlemenin pazardaki rekabeti ve tüketici tercihlerini etkileyip etkilemediğini analiz ederek ekonomik verimliliği arttırabilir. Bu duruma ek olarak DEA, söz konusu düzenlemenin işletmecilere gereksiz yük getirdiği durumların tespit edilmesini de sağlamaktadır. DEA'lar tüketiciye sağlanan faydaları da ölçümleyerek düzenlemenin faydalarının getirdiği yük ve maliyetten fazla olup olmadığının kontrol edilmesine imkân tanır.
- **Yönetişim:** DEA'nın uygulanması şeffaflığı ve ilgili paydaşların düzenleme sürecine erişimini arttırmaktadır. Bu durum paydaşların süreçlere katılımını arttırmaktadır ve düzenlemenin sonuçlarına, açıklanabilirliğine ve gözlemlenmesine odaklanmalarını sağlamaktadır.
- **Düzenleyicinin verimliliği ve etkinliği:** Güvenilir bir DEA uygulaması; düzenleyicilerin karar vermeden önce daha fazla veriye eriş-

bilmesini sağlayarak düzenlemelerin etkinliğini arttıracaktır. Etkili düzenleme, söz konusu düzenleme hedeflerine ulaşıldığı; verimli düzenleme ise "tercih edilen düzenleme seçeneğinin sadece faydalarının getireceği maliyetten fazla olduğu değil, toplamda en fazla net faydayı da sağlayacağı" anlamına gelmektedir.<sup>14</sup>

Bu faydalara ek olarak, net ve şeffaf bir düzenleme yaklaşımı bir ülkeye gösterilen ekonomik ilgiye de katkıda bulunmaktadır. DEA'nın uygulanıyor olması yatırımcılar için daha belirli bir yatırım ortamı sunmakla birlikte ekonomik büyümeyi de desteklemektedir; olumsuz ticari algıların ve iş ortamı içindeki engellerinin ortadan kaldırılmasına ön ayak olmaktadır.<sup>15</sup> Düzenleme ortamının öngörülebilirliği, orantısallığı esas alması ve kabul edilebilir gerekçelere dayanması sektörün yatırım cazibesini arttırmakta ve şirketlerin düzenlemelere uyum maliyetlerini azaltmaktadır. Düzenlemelere uyum maliyeti sermaye yoğun sektörlerde, özellikle Enerji ve Elektronik Haberleşme gibi, kritik bir konu olarak öne çıkmaktadır. Bu tür sektörlerde mevcut hizmetin istenen seviyede devam edebilmesi ve yenilikçiliğin korunabilmesi için yüksek seviyede yatırım gerekmektedir.

<sup>13</sup> [http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Publications/Publications\\_Archive/Publications\\_2011/Revised\\_RIA\\_Guidelines\\_June\\_2009.pdf](http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Publications/Publications_Archive/Publications_2011/Revised_RIA_Guidelines_June_2009.pdf)

<sup>14</sup> <http://www.treasury.govt.nz/publications/guidance/regulatory/impactanalysis/03.htm>

<sup>15</sup> <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>

## 3 Düzenleyici Etki Analizi (DEA)

### 3.2 DEA NEZAMAN GERÇEKLEŞTİRİLİR?

Bir DEA'da yürütülen analizin seviyesi, görünür ya da olası etkilerle ve/veya gerekli olan müdahalenin boyutuyla belirlenmektedir. Küçük ölçekli bir düzenleme için geniş kapsamlı bir DEA uygulanması beklenmemektedir.<sup>16</sup> En iyi düzenleme uygulamaları hakkındaki uluslararası teoriye göre bazı durumlarda DEA'nın sağlayacağı değer sınırlı olabileceğinden ötürü DEA metodolojisi ihtiyaca göre değişebilmektedir.

Bu gibi durumlar önerilen değişikliklerin işletmeciler ve/veya tüketiciler üzerinde çok küçük etkisinin olması ya da hiç etkisinin olmaması ile sonuçlandığı ya da önerinin geniş kapsamlı bir DEA yapılmasını belirleyen eşik değerini karşılamadığı durumları içermektedir. Bu nedenle DEA aşağıdaki durumlarda gerçekleştirilmeyebilir:

- Mevcut yönetmeliği temel alarak tekrarlayan teknik revizyonlar;

### 3.3 DEA SÜRECİ

Uçtan uca bir DEA çerçevesi, OECD, AB ve diğer uluslararası kuruluşlarca da belirtildiği üzere, baştan sona kadar tüm karar verme sürecini kapsamaktadır ve 9 adımı bulunmaktadır. Süreç; mevcut durumun tanımlanması ile başlamakta, karar verme süreci ile devam etmekte ve ardıl etki analizi ile sonlanmaktadır. Bu dokuz adım şu şekildedir:

1. Mevcut durumun tanımlanması;
2. Düzenleme hedeflerinin belirlenmesi;
3. Seçeneklerin belirlenmesi;
4. Analizin etkilerinin ve orantılılığının hesaplanması;

- "Kadük hale gelmiş yasama hükümlerin" geri çekilmesi ya da iptal edilmesi;<sup>17</sup>
  - Belirlenmiş bir maddi değer eşliğinden daha düşük bir net etkinin bekleniyor olması;
  - "Rekabet, pazarın açıklığı, istihdam, üretkenlik, yenilikçilik, yatırım ve kişi (çalışan ya da müşteri) sayısı" konuları üzerinde etkinin az olması ya da hiç olmaması<sup>18</sup>
  - Mevcut olan uluslararası bağlayıcı yükümlülüklerle uyum için zorunlu olan bir düzenlemenin söz konusu olması;
  - Ticaret ya da bireyler üzerinde oldukça küçük etkilerin söz konusu olması.
- Bu rapordaki yaklaşım "detaylı bir DEA'ya tabi olması gereken düzenlemeleri belirleyebilmek için bir ön analiz yapılmasını içermektedir".<sup>19</sup>

5. Önerilen düzenlemenin fayda ve maliyetlerinin değerlendirilmesi;
6. Paydaşlara danışılması;
7. En iyi seçeneğin belirlenmesi;
8. Uygulama;
9. Ardıl izleme yapısının kurulması.

Bu dokuz adım raporun geri kalan bölümlerinde detaylı bir şekilde açıklanmaktadır. Ancak 5.Bölüm'de verilen Türkiye için önerilen uygulama planı DEA'nın öncelikli 4 adet adımına odaklanmıştır: Seçeneklerin değerlendirilmesi, fayda-maliyet analizi, kamuoyu görüşü alma ve karar.

<sup>16</sup> HM Government, The IA Toolkit (Ağustos 2011)

<sup>17</sup> <http://www.treasury.govt.nz/publications/guidance/regulatory/impactanalysis/04.htm>

<sup>18</sup> <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/40984990.pdf>

<sup>19</sup> <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/40984990.pdf>

# 3 Düzenleyici Etki Analizi (DEA)

Şekil-7: DEA süreci adımları



Kaynak: Deloitte analizi

## 3.4 1. ADIM: MEVCUT DURUMUN TANIMLANMASI

DEA'nın gerçekleştirilebilmesi için düzenleyicinin öncelikle söz konusu düzenleme değişikliğinden etkilenecek mevcut duruma (statüko), pazara, önemli paydaşlara, sektördeki şirketlere ve tüketicilere vakıf olması gerekmektedir. Yapılacak olan değişikliğin (düzenleme müdahalesinin) boyutu ve eldeki tüm düzenleme seçenekleri mevcut durum temel alınarak değerlendirilecektir. Bu nedenle mevcut durumun net bir şekilde tanımlanması oldukça kritiktir. Mevcut durumun tanımlanması; düzenleyiciye yapılacak olan düzenleme değişikliğine olan gereksinimi savunabilmesi imkânı sunar.

Aynı zamanda paydaşların söz konusu düzenleme değişikliğini kabul ya da reddedebilmesi için bir referans noktası oluşturur.

Örnek olarak, İngiliz Hükümeti'nin Etki Analizi Araçları<sup>20</sup> düzenleyicilerin pazarda bir sorun olduğunu doğrulamaları ve bu sorunu net bir şekilde tanımlamaları gerektiğini belirtmektedir. Sorunun doğası, müşterilerin ya da başka

1 Statüko

- Pazarın mevcut durumunun belirlenmesi
- Etkilenmesi muhtemel paydaşların belirlenmesi

paydaşların bu sorunla karşılaşılma olasılığı ya da sıklığı gibi incelenecek konuyu detaylı anlamak için yapılması gereken araştırma başlıkları belirlenmelidir. Ayrıca ilgili uzmanlara danışılmalı ve sorunun çözümü için en uygun pozisyondaki uzmanlar belirlenmelidir.

Mevcut durum daha sonra devam eden kamuoyu görüşlerinin alınması sürecinin bir parçası olarak gözden geçirilir ve değerlendirme amacıyla paydaşlara sunulur. Düzenleyici açısından mevcut durum görüşü hakkında tüm tarafların mutabakatının sağlanması zorunlu değildir. Ancak mevcut pazar durumunun tarafsız bir değerlendirmesini gerçekleştirmek üzere anahtar sektör temsilcilerinin desteğinin alınması önemlidir.

<sup>20</sup> <http://www.apho.org.uk/resource/item.aspx?RID=121612>

## 3 Düzenleyici Etki Analizi (DEA)

### 3.5 2. ADIM: DÜZENLEME HEDEFLERİNİN BELİRLENMESİ

Düzenleyiciler tüm önerilen düzenlemelerin hedeflerini net bir şekilde belirlemelidir. Düzenlemenin gerekçesi, politika oluşturma sürecinin erken safhalarında tanımlanmalıdır. Düzenlemeyi en çok etkileyen alanlar genellikle dış etkenler, pazar gücü, işletmeciler arasında eşitlik ve ekonomik etkinliktir. Düzenlemenin başarısı politika hedeflerine ulaşıp ulaşılamadığı ya da ne kadar ulaşıldığı ile ölçüldüğünden, hedeflerin net bir şekilde tanımlanması ölçümleme ve gözlemlenebilir hedeflerin belirlenmesi için çerçeve oluşturulmasına katkıda bulunmaktadır. Ölçümlenebilir hedeflerin belirlenmesi aynı zamanda analizin kapsamının doğruluğundan emin olunmasını da sağlamakta ve eldeki seçeneklerin değerlendirilebilmesi için paydaşlara bir referans noktası sunmaktadır.<sup>21</sup> Ölçümlenebilir düzenleme hedeflerinin

#### 2 Hedefler

- Politika hedeflerinin net bir şekilde tanımlanması
- Hedeflerin doğru niteliklerde olduğundan emin olunması

tanımlanması kamuya hedeflerine ulaşılabilirlik ihtimalini değerlendirme şansı vermektedir<sup>22</sup>.

Düzenleyici önerilen düzenlemenin hedeflerini tanımladığında, bu hedefler işletmeciler, sektör grupları ve tüketicileri dâhil olmak üzere ilgili paydaşlarla paylaşılmalıdır. Bu sayede paydaşlar, hedeflerin uygun olup olmadığını ve ilgili sektör için yasal amaçlarla bağdaşır bağdaşmadığını değerlendirebileceklerdir.

### 3.6 3. ADIM: SEÇENEKLERİN BELİRLENMESİ

Düzenleyiciler en uygun olan seçeneği belirlemek için eldeki tüm seçenekleri birbiriyle kıyaslamalı ve her birinin olumlu ve olumsuz etkilerini değerlendirmelidir. Başka bir pazarda ya da ülkede uygulanmış olan bir çözümü aynen uygulamak, söz konusu çözümün hedef pazar özelindeki etkileri analiz edilmemiş olacağından yeterli olmayacaktır. Bu nedenle düzenleyici, ilk olarak çeşitli seçenekleri göz önünde bulundurmalıdır. Düzenleyicilerin mevcut olan tüm düzenleyici ve düzenleyici olmayan seçeneklerin kapsamlı listesini hazırla-

#### 3 Seçenekler

- Tüm seçeneklerin belirlenmesi
- Seçeneklerle ilgili karşı olguları da dikkate alınmalıdır

ması gerekmektedir. Bu seçenekler tanımlanmış olan politika hedeflerine ve üzerinde çalışılan sorunun tanımına uygun olmalıdır.

Düzenleyiciler ve paydaşlar eldeki seçenekleri ölçülebilir, gerçekçi ve düzenli olacak şekilde daha az sayıya indirmek için kamuoyu

<sup>21</sup> <http://www.treasury.govt.nz/publications/guidance/regulatory/impactanalysis/14.htm>

<sup>22</sup> <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/better-regulation/docs/i/11-1112-impact-assessment-toolkit.pdf>

## 3 Düzenleyici Etki Analizi (DEA)

görüşlerini kullanmalıdır. Seçeneklerin analizi için aşağıdaki yöntemler kullanılabilir:

- Her seçenek için mevcut ve öngörülen pazar koşullarına göre politika hedeflerinin ağırlıklandırılması
- Düzenleyici olmayan bir müdahale ile piyasada meydana gelebilecek durumların değerlendirilmesi
- Düzenleyici deneyimlerin ışığında önerilen müdahalenin doğasının ve kapsamının göz önüne alınması

Değerlendirilecek seçeneklerin sayısı için belirli bir limit bulunmamaktadır; iki seçenek dahi yeterli olabilmektedir. Bu aşamadaki en önemli konu düzenleyicinin tüm uygulama seçeneklerinin değerlendirildiğinden ve paydaşlara bildirildiğinden emin olmasıdır. Bu seçenekler bir sonraki aşamada etki, orantısallık ve fayda maliyet analizlerinde kullanılacaktır.

### 3.7 4. ADIM: ANALİZİN ETKİLERİNİN VE ORANTILIĞININ HESAPLANMASI

Yapılacak olan DEA'nın orantısallığı; düzenleyicinin "ölçümler ve değerlendirmeler için verilerin toplanması ve analiz edilmesine ayrılacak olan kaynakları uygun şekilde belirlenmesini" gerektirmektedir.<sup>23</sup> Bu analiz; "etki analizini gerçekleştirmek için gerekli olan analizin yürütülmesi amacıyla sarf edilecek çabanın büyüklüğünün" de hesaplanmasını sağlamaktadır.<sup>24</sup> DEA süresince gerçekleştirilecek olan çalışmanın seviyesi ve boyutu, düzenlemenin etkilerinin ve oluşturacağı faydaların büyüklüğü ile doğru orantılı olmalıdır. OECD'nin bu konuyla ilgili görüşü şu şekildedir:

#### 4 Etkiler & Orantısallık Analizi

- Kapsayıcı etki alanlarının belirlenmesi
- Önemli etkileri kapsam dışında bırakmak için ön orantısallık analizlerinin yapılması

**"Orantısallık yalnız maliyet, fayda ve etki analizlerine uygulanmaz. Orantısallık aynı zamanda göz önüne alınan tüm seçeneklerin sayısını, kamuoyu görüşlerinin alınması sürecinin doğasını ve yürütme, uyumluluk ve gözden geçirme işlemlerini içerecek şekilde tüm DEA sürecine uygulanır."**<sup>25</sup>

<sup>23</sup> <http://www.apho.org.uk/resource/item.aspx?RID=121612>

<sup>24</sup> <http://www.apho.org.uk/resource/item.aspx?RID=121612>

<sup>25</sup> [http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Publications/Publications\\_Archive/Publications\\_2011/Revised\\_RIA\\_Guidelines\\_June\\_2009.pdf](http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Publications/Publications_Archive/Publications_2011/Revised_RIA_Guidelines_June_2009.pdf)

## 3 Düzenleyici Etki Analizi (DEA)

### 3.8 5. ADIM: ÖNERİLEN DÜZENLEMENİN FAYDA VE MALİYETLERİNİ DEĞERLENDİRİLMESİ

**“Üzerinde yeterince çalışılmamış düzenlemelerin topluma maliyeti yüksektir.”<sup>26</sup>** Bu nedenle tüm düzenleme müdahalelerinin asıl amaçlarından biri önerilen düzenleme çözümünün çıktılarının tüketiciler, sektör ve pazar tarafından bir bütün halinde anlaşılabilir nitelikte olmasını sağlamaktır. Düzenleyiciler “düzenlemelerin büyük ek maliyetler yaratmadan pazardaki sorunları çözebilir” nitelikte olduğunu göstermelidir.<sup>27</sup> Düzenleyiciler ayrıca her ne kadar ölçümlenmesi zor olsa da verimlilik ve adillik gibi niteliksel faktörlerin fayda maliyet analizlerine dâhil edilmesine özen göstermelidirler. OECD’nin bu konuyla ilgili görüşü şu şekildedir: “Nitel faktörlerin oldukça önemli olduğu durumlarda, DEA yönergelerinin bu nitel faktörleri ölçümlenebilir olanlara kıyasla ikinci plana atmaması gerekmektedir. Tüm temel etkileri ve tersine çevrilemeyecek tüm olası sonuçları içeren bir analiz oldukça kapsamlı ve yeterli olacaktır.”<sup>28</sup>

Bu değerlendirmeler düzenlemelerin toplum üzerine olan etkilerinin fayda ve maliyetlerini de içerecek şekilde tespit edilmesi için kullanılmaktadırlar. OECD’nin ifadesiyle “uygun tüm alternatiflerin aynı analiz yöntem ile değerlendirilmesiyle karar vericiler en etkin ve verimli alternatifleri sistematik olarak seçme imkânına kavuşmaktadır.”<sup>29</sup> Bu analiz düzenleyicilere her bir seçeneğin etkileriyle beraber değerlendirilmesi sağlayacak bir çerçeve sunmakta ve böylece uygulanacak olan düzenlemenin doğru, orantılı ve gerekçeli olmasını sağlamaktadır.

5 Fayda-maliyet analizi

•Seçeneklerin topluma olan net etkilerinin belirlenmesi  
•En çok tercih edilen seçeneğin belirlenmesi

Fayda maliyet analizi DEA yaklaşımının oldukça kritik bir parçasını oluşturmaktadır ve şu adımları içermektedir:

- Söz konusu pazardaki mevcut düzenleme yaklaşımlarının gözden geçirilmesi: Bu adımda “düzenleyici rejimin analizi ya da değerlendirilmesi üzerinde çalışılacak rejime göre planlanmalıdır”<sup>30</sup>. Bu incelemede ilk olarak hangi kriterlerin gerekli olduğu ve bu kriterlerin, sektör için şeffaflık ve güvence sağlayacak şekilde, nasıl ölçüleceği belirlenmektedir. Belirlemelemeden sonra önerilen düzenleyici yaklaşımların tümünün incelemesi yapılabilmekte, beklenen faydaların ve sorunların tanımlanması mümkün olabilmektedir.
- Önerilen düzenleyici çözümün ve potansiyel sonuçlarının değerlendirilmesi: Bu aşama uluslararası teamül ve deneyimler ışığında yapılmalıdır. “Bir düzenleyici yaklaşımın bir diğeri ile karşılaştırılabilmesine yardımcı olacak spesifik yöntemler ya da benchmarklar olmadığı durumlarda herhangi bir kıyaslamalı analiz yapılması sağlıklı değildir.”<sup>31</sup>
- Düzenlemenin potansiyel maliyetlerinin tanımlanması ve bu masrafların zaman

<sup>26</sup><http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>

<sup>27</sup><http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>

<sup>28</sup> <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258511.pdf>

<sup>29</sup> <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>

<sup>30</sup> Dounoukos S and Henderson A (2003): *Structural Separation in Telecommunications: A Review of Some Issues, Agenda Volume 10*

<sup>31</sup> S. D. Dounoukos S and Henderson A (2003): *Structural Separation in Telecommunications: A Review of Some Issues, Agenda Volume 10*

### 3 Düzenleyici Etki Analizi (DEA)

içerisinde kim tarafından üstlenileceğinin belirlenmesi: Bu adım süreç içerisinde kritik önem taşımaktadır. Fayda maliyet analizinin üçüncü kısmı düzenleyici tarafından tek başına yürütülememektedir. İşletmeciler, sektör oyuncularını ve onlar kadar olmasa da tüketiciler hem iş maliyetleri hem de fırsat maliyetleri ve son kullanıcıya olan etkileri değerlendirerek düzenlemenin gerçek maliyetlerini ölçümlemek üzere sürece dâhil edilmelidir. Temel senaryoya ek olarak, seçeneklerden her birinin muhtemel maliyet ve faydaları değerlendirilmelidir. Söz konusu maliyetler işletmecileri pazarın dışına itmemelidir; bunun yerine maliyetler önerilen çözüm ile orantılı olmalı ve yerleşik operatörü istenen sonuçlara yönlendirmelidir. Yapılacak düzenleme ile *“şirketlerin rekabet etme, büyüme ya da kar elde etme imkânlarının olması gerekenden fazla şekilde etkilenmemesi sağlanmalıdır.”*<sup>32</sup>

Bu maliyetler, tek seferlik ve tekrar eden maliyetler olarak sınıflandırılabilir ve aşağıda belirtilen başlıkları içerirler:

- Direkt maliyetler: Bu maliyetler; düzenlemeler ile uygun olarak uygulama, yürürlüğe alma, izleme ve değerlendirmenin bir parçası olarak düzenleyiciler ya da kamu kurumları tarafından üstlenilecek maliyetlerdir.
- Uyumluluk maliyetleri: Bu maliyet kalemleri yeni düzenleme ile uyum sağlanmasının bir parçası olarak yükümlüler tarafından üstlenilen diğer direkt düzenleme maliyetleridir. Sistem ve süreç değişikliklerini, raporlama sistemlerini, izleme ve ölçüm maliyetlerini içerir.
- Dolaylı maliyetler: Bu maliyetler, düzenlemenin bir sonucu olarak düzenleyiciler, işletmeciler, sektör ve tüketiciler için oluşan maliyetlerdir. Dolaylı maliyetler değerlendirilirken

dikkate alınması gereken 3 husus vardır: Maliyetler tanımlandığında alanlar için bu maliyetlerden etkilenecek paydaşların da tanımlanması bu maliyetlerin büyüklüğünün ölçülmesine de olanak sağlayacaktır. Maliyetlerin tanımlanmamış olması halinde bu belirsizlikten ortaya çıkan bir risk değerlendirmesi öngörülmelidir.<sup>33</sup>

İşletmeciler maruz kaldığı maliyetleri fiyat artışı olarak tüketicilere yansıtılabileceğinden, düzenleyicilerin kapsamlı bir maliyet analizi yapmaları gerekmektedir. Düzenlemenin belirgin olarak işletmecilerin maliyetlerini artırması ve işletmecilerin bu maliyetleri tüketicilere yansıtması durumunda, ek bir düzenleyici müdahaleye gerek duyulabilir.

Fayda maliyet analizinin son gerekliliği, rekabet, penetrasyon, kapsam, yenilikler ve yatırım etkileri dâhil olmak üzere pazar ve yerleşik durumdaki işletmeci için potansiyel düzenleme faydalarının tanımlanmasıdır.<sup>34</sup> Bu faydalar genellikle, tüm pazar seviyelerinde artan rekabete neden olacak şekilde ayrımcı uygulamaların iptal edilmesini içerir. Düzenleyiciler tarafında, düzenlemenin faydalarına karşı gereğinden fazla iyimser olunması eğilimi mevcuttur. Bu eğilime karşılık olarak düzenleyiciler net ve açık hesaplamalar yapmalıdırlar. Bu hesaplamalar, **“artan ya da azalan maliyetler ve beklenen faydaların gecikmesi gibi unsurları da bünyesinde barındırmalıdır. Operasyonel maliyetler ve beklenen faydalar için varsayımların test edilmesi amacıyla hassasiyet analizleri gerçekleştirilmelidir.”**<sup>35</sup>

Düzenleyici önlem tasarımında detaylı bir fayda-maliyet analizi için İsviçre’deki elektronik sağlık kayıtlarının tutulması düzenlemesi çerçevesinde yapılan analiz örnek gösterilebilir. Bu vakanın analizi 4.Bölüm’de detaylı olarak ele alınmıştır.<sup>36</sup>

<sup>32</sup> Dounoukos S and Henderson A (2003): Structural Separation in Telecommunications: A Review of Some Issues, Agenda Volume 10

<sup>33</sup> <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>

<sup>34</sup> Dounoukos S and Henderson A (2003): Structural Separation in Telecommunications: A Review of Some Issues, Agenda Volume 10

<sup>35</sup> HM Treasury (2011), ‘The Green Book. Appraisal and evaluation in central government.’, Temmuz 2011, s. 29.

<sup>36</sup> <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407044034/http://www.ialibrary.berr.gov.uk/ImpactAssessment/?IAID=c8cbf905d9194a558059200a8f93d7e9>



## 3 Düzenleyici Etki Analizi (DEA)

### 3.9 6. ADIM: PAYDAŞLARA DANIŞILMASI

DEA'lar, sürecin ilk aşamasından itibaren tüm paydaşların katılımını gerektirmektedir. Danışma sürecinde, proje ekibinin büyüklüğü yapılacak düzenlemenin etkisiyle doğru orantılıdır.

Yeni düzenlemenin paydaşları etkileme şekli bu paydaşlara nasıl danışılacağını belirler. Danışma sürecinin başarılı geçmesi için düzenleyicinin aşağıdaki şartları yerine getirmesi gerekmektedir:

- Güncel analiz bulgularının sunulması: Düzenleyiciler, tüm seçeneklerin uygun şekilde değerlendirildiğini ve tüm seçeneklerin maliyet ve faydalarının dikkate alındığını belirtmelidirler;
- Veri sağlanması: Düzenlemeden daha net verilere erişebilecek şekilde etkilenen işletmeler ve tüketicilerden, spesifik bilgiler talep edebilir. Bu sayede düzenleyicilerin ve sektörün tutarsız ya da hatalı verilerle çalışma riski azaltılır;
- Belirtilen görüşlerin kontrol edilmesi: Tüm paydaşların görüşleri kontrol edilerek bütün görüşlerin değerlendirilmiş olması sağlanır;
- Paydaş resmi görüşlerinin alınması: Öngörülen düzenleme ve yapılan etki analizi hakkında tüm paydaşlardan resmi sunumları talep edilebilir.

Kamuoyu görüşlerinin alınması sürecinden aşağıda belirtilen koşulları sağlanması beklenmektedir:

6

Paydaşlara danışılması

- Paydaşlara danışılması ve görüşlerinin alınması
- Görüşlerin dikkate alınması ve gerekirse değişikliklerin yapılması

- Etkilenen ya da ilgilenen tüm taraflar, kamuoyu görüşlerinin alınması sürecine dâhil edilir;
- Danışılan taraflara yanıt vermeleri için yeterli süre verilir ancak bu süre sürecin yavaşlatılmasına neden olacak şekilde uzun değildir;
- Yazılı fikir alınma sürecinde kullanılacak (soru listesi, bilgi talep listesi gibi) görüşme belgeleri, sürecin başlamasından önce hazır hale getirilir. Tartışma belgelerinin kalitesi doğrudan görüşmelerin başarısını etkileyecektir çünkü bu belgeler şeffaflığı, kanıtlara dayanan politikanın detaylı olarak belirlenmesini, süreçte paydaşların güveninin artmasını ve mevcut bulguların test edilmesi için düzenleyicilerin hazır olmalarını sağlar. Görüşme belgeleri ön görüşmeleri ve bulguları detaylı olarak açıklarken tartışma için soruları ve konuları belirleyecektir.
- Görüşme süreci amaca uygun şekilde, önerilen düzenlemenin ölçeğine göre özelleştirilir. Aşağıdaki tablo; etkin ve etkili bir kamuoyu görüşlerinin alınması sürecinin başarı kriterlerini göstermektedir:

### 3 Düzenleyici Etki Analizi (DEA)

Tablo-4: Etkin ve etkili kamuoyu görüşlerinin alınması süreci başarı kriterleri

Kriter	Açıklama
Süreklilik	Yeni düzenlemenin hazırlanması süreci boyunca yürütülmelidir.
Yeterli zaman olması	Paydaşların yanıt vermeleri için gerçekçi zaman sağlanmalıdır. Politikanın düzenleme üzerinde etkisi olması açısından mümkün olduğu kadar erken yürütülmelidir.
Belirli hedefi olması	Sadece ilgili paydaşların danışılması gerekmektedir.
Uygun ve erişilebilir olması	Kamuoyu görüşlerinin alınması sürecinin yürütülmesi bilgi ihtiyaçlarına, paydaşların tercihlerine ve sözleşme türlerine göre, e-posta, toplantı ve yazılı sunum gibi yöntemlerle özelleştirilmelidir. Aynı zamanda düzenleme teklifinin etkileri ve büyüklüğüne göre iletişim çalışmalarının büyüklüğü de değişecektir.
Şeffaflık	Paydaşların verdikleri geri bildirimlerin politika gelişimine nasıl dâhil edileceğini anlamaları gerekmektedir. Bu nedenle süreç yöneticilerinin de verilen geri bildirimleri çalışmaya nasıl dâhil edileceğini belirleyecek teknik bilgi donanımına sahip olması gerekmektedir.
Netlik	Görüşmelerin kapsamı ve hedefleri, daha önceden verilen kararlar dâhil, tüm paydaşlara açıkça belirtilmelidir.
Koordinasyon	Süreçler mümkün olduğu kadar düzenlemeden etkilenen politika alanlarını/ sektörleri içerecek şekilde koordine edilmelidir.

Kaynak: Yeni Zelanda Hazine Bakanlığı<sup>37</sup>

34

Bazı düzenleyiciler tüm düzenleme kararlarında uygulamak üzere çeşitli kurallar belirlemektedirler. Örneğin Birleşik Krallık'taki enerji piyasası düzenleyicisi OFGEM kendi görüşme süreci için özelleştirilmiş bir çerçeve sunmaktadır. Bu çerçeve, kamuoyu görüşü alma aşamasının aşağıdaki üç süre seçeneğinden birisine göre gerçekleştirileceğini belirtmektedir:

- 4 hafta: Bu süre bir görüşme süreci için tanınan en kısa süredir. Acil olan etki analizlerinde ya da mevcut mevzuatta oldukça küçük değişikliklerin yapılacağı durumlarda geçerlidir;

- 8 hafta: Önceden bir görüş alışverişi yapılmadığında ya da makul seviyede paydaş katılımı sağlandığında genellikle bu süre seçeneği seçilmektedir;
- 12 hafta: Bu genellikle tanınan en uzun süredir. Büyük etkisi olması beklenen ya da büyük ölçekli fayda beklenen durumlarda bu süre seçeneği seçilmektedir.

OFGEM'in çerçevesi ile ilgili daha detaylı bilgi EK-C'de sunulmaktadır.

<sup>37</sup> [http://www.treasury.govt.nz/publications/guidance/regulatory/impactanalysis/24.htm#\\_toc1](http://www.treasury.govt.nz/publications/guidance/regulatory/impactanalysis/24.htm#_toc1)

## 3 Düzenleyici Etki Analizi (DEA)

### 3.10 7. ADIM: EN İYİ SEÇENEĞİN BELİRLENMESİ

Kamuoyu görüşlerinin alınması süreci bitiminde (eğer yeni bir düzenleme yapılacaksa) düzenleyici yapılacak yeni düzenlemenin uygulanması için karar vermelidir. Bu aşamada düzenleyicilerin aşağıda belirtilenleri dikkate almaları önemlidir:

*"Mevcut pazara müdahale etmeme seçeneği de her zaman ciddi bir şekilde değerlendirilmelidir. Bazen pazarın kusurlu şekilde çalışması yeni düzenlemeler için gerekçe olarak kullanılır. Ancak hiçbir pazar mükemmel şekilde çalışmaz, öyle ki yapılacak yeni düzenlemenin etkileri ve istenmeyen*

7  
Son  
düzeltme

• En iyi seçeneğin belirlenmesi

*sonuçları, mevcut kusurlu pazarın etkilerinden daha kötü olabilir."* <sup>38</sup>

Alınan nihai karar aşağıdaki adımlara uygun olarak paydaşlarla paylaşılmalıdır.

### 3.11 8. ADIM: UYGULAMA

Yeni düzenlemenin uygulamaya alınma süreci, mevcut düzenlemelerdeki değişiklikler ve düzenlemelerin iptali ülkeden ülkeye ve ülke içinde de bakanlıklar ve düzenleyici kurumlar arasında değişebilmektedir. Düzenleyici kurumun, yapılacak yeni düzenleme ile ilgili gerekli eylemi belirledikten sonra uygulama planı geliştirmesi gerekmektedir. Uygulama yöntemi ve uygulamanın yürürlüğe alınma şekli pazarın düzenlemeye karşı görüşünü, uyumunu ve sonuç olarak düzenlemeden kaynaklanacak fayda ve maliyetleri etkileyecektir. Düzenleme içindeki önemli maliyetler uygulama aşamasında işletmeciler tarafından üstlenilmektedir. Yeni düzenlemeye sağlıklı bir geçiş için, işletmecilerin öncelikle kendi kurumları içerisinde değişimi yönetebilmeleri ve düzenleyici kuruma sunulacak kanıtlardan önce uyumluluk testlerini yapabilmeleri amacıyla, düzenleyiciler işletmecilere yeterli sürenin verildiğinden emin olmalıdırlar.

8  
Uygulama

Uygulama planının oluşturulması ve uygulamanın gerçekleştirilmesi

Yeni düzenlemenin zorunlu olması (belirli tarihten sonra uygulanmaması durumunda ceza gibi uygulamalar) ve düzenlemedeki değişikliklerin nasıl uygulanacağını doğru şekilde planlanması düzenlemenin başarısı açısından önemlidir. Zorunlu uygulamanın gerekli olması durumunda ilgili kurumlar daha erken bir aşamada bilgilendirilmeli ve zorunlu uygulamanın maliyetleri fayda-maliyet analizine dâhil edilmelidir. Bu aşamada uygulama planının amaçları ve süreleri uygulanacak yöntemlere ilişkin risklere göre belirlenmelidir. Sürece doğrudan dâhil olacak paydaşlar belirlenmeli ve net bir iletişim stratejisi oluşturulmalıdır. <sup>39</sup>

<sup>38</sup> <http://www.ofcom.org.uk/about/policies-and-guidelines/better-policy-making-ofcoms-approach-to-impact-assessment/>

<sup>39</sup> <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/better-regulation/docs/i/11-1112-impact-assessment-toolkit.pdf>

## 3 Düzenleyici Etki Analizi (DEA)

### 3.12 9. ADIM: ARDIL İZLEME YAPISININ KURULMASI

Düzenlemenin kapsama uygunluğunu, hedeflere uyumunu ve yarattığı etkiyi değerlendirmek üzere düzenleyiciler, düzenlemenin uygulanması sonrası inceleme yapmalıdır. Bu süreç, yapılan düzenlemenin toplum nezdinde/bazında beklenen faydaları ne ölçüde sağladığını ve piyasanın düzenleyici çözüme tepki verip vermediğini belirlemek üzere tasarlanmıştır. İzleme aşağıda belirtilen başlıklar dikkate alınarak yapılmalıdır:

- DEA'da tanımlanan şekilde mevcut durum
- DEA'da tanımlanan şekilde hedefler
- Mevcut pazar ortamı

DEA çerçevesi, bu performans göstergeler-

9

Uygulama sonrası inceleme

- Politikanın hedeflere ne ölçüde ulaştığının belirlenmesi
- Geliştirmeler için potansiyel kapsamın belirlenmesi

Modelde değerlendirmelerin ne zaman yürütüleceği ve hangi verilerin, analizin bir parçası olarak kullanılacağı belirlenmelidir. Bu model, düzenlemeye yerleştirilecek bir inceleme maddesi yoluyla ya da düzenli bir inceleme sürecinin taahhüt edilmesi ile uygulanabilir. Türkiye'de de DEA analizi yapılmamış önemli düzenlemeler için bu adım kullanılarak, düzenlemelerin beklenen hedeflere ne ölçüde ulaştığı fayda ve maliyetleriyle analiz edilebilir.

## 4 Detaylı vaka analizleri

Bu bölümde çeşitli sektörlerden farklı düzenleme alanlarını içeren vaka analizlerine yer verilmektedir. Vaka analizleri farklı Avrupa ülkelerinin DEA kavramına yönelik yaklaşımlarını anlatmaktadır. Paylaşılan vaka analizlerinin her biri farklı olup hepsi birlikte değerlendirildiğinde fayda - maliyet analizi yapmanın, şeffaflığı sağlanmanın ve paydaş görüşlerinin alınması amacıyla sektöre danışmanın önemini altı çizmektedir.

Vaka analizlerinden elde edilen ana çıkarımlar şu şekildedir:

- Uygulanan yöntemler arasında farklılıklar olmasına rağmen DEA'ları düzenleyici kurumlar gerçekleştirmektedirler. DEA teorik bir uygulama değildir; düzenleyici kararların nasıl alınacağına belirlenebilmesi için sıklıkla gerçekleştirilen ve sonuca etki eden bir çalışmadır.

### 4.1 İNGİLTERE KİŞİSEL VERİLEN KORUNMASI DÜZENLEMESİ

#### DURUM

1995 yılından itibaren yürürlükte olan bir veri koruma kanunu olmasına rağmen son yıllarda yaşanan teknolojik gelişmeler nedeniyle, özellikle internetin ve sosyal medyanın yaygınlaşması, mevcut kanunun güncellenmesini bir gereklilik haline getirmiştir. 2012 yılında Avrupa Komisyonu ("Komisyon"), teknolojide yaşanan yeni gelişmelerin kanunlara yansıtılması ve tüm Avrupa Birliği (AB) üye ülkelerinin bu güncellemeler doğrultusunda yeni kanunları yürürlüğe koyması gerektiğini öne sürmüştür. Komisyon'un bu konudaki hedefleri şunları kapsamaktadır:

- Mevcut düzenlemeler güncellenirken kişisel

- DEA'ların uygulanma yöntemleri değişiklik gösterebilmektedir. Düzenleyiciler bazı durumlarda fayda-maliyet analizine; bazılarında ise kamuoyu görüşlerinin alınması sürecine yoğunlaşmaktadırlar.
- Fayda-maliyet analizi, maliyetlerin farklı paydaşlara olan dağılımını dikkate almalı (örn: işletmeciler, tüketiciler, üreticiler, vb.) ve çevresel ve sosyal maliyetleri de içerecek şekilde tüm maliyetleri geniş bir kapsamda değerlendirmelidir.
- Paydaş katkılarıyla düzenlemenin yönü ve odağı ciddi oranda değişebileceğinden kamuoyu görüşünün alınması süreci düzenlemelerin başarısı için hayati bir öneme sahiptir.

verilerdeki hızlı büyümeyi dikkate almak,

- Avrupa Birliği üye ülkeleri arasında daha iyi bir uyum sağlamak,

- Kanunun sebep olduğu bürokratik yükleri azaltmak,
- Kurumların kişisel verileri değerlendirmesi ile ilgili yükümlülüklerini sıkılaştırarak kişisel veri koruma kanunlarını kuvvetlendirmek ve bu sayede tüketici güvenini artırmak.

Komisyon'un referans aldığı bir çalışmaya göre internetten alışveriş yapan ve sosyal ağları yoğun olarak kullanan tüketicilerin büyük bir çoğunluğu (sırasıyla %82'si ve %74'ü) internet ortamında kişisel bilgilerinin kontrolünün kendilerinde bulunmadığını ve veri güvenliğinin sağlanmasından sorumlu bir otoritenin varlığından haberlerinin olmadığını belirtmiştir. Aynı zamanda, tüketicilerin %90'ı veri güvenliği

## 4 Detaylı vaka analizleri

alanında AB genelinde aynı haklarının geçerli olması gerektiğine inandıklarını paylaşmışlardır<sup>40</sup>. Komisyon, bu bilgi ve güven eksikliğinin, dijital ekonomiye geçişteki en büyük engellerden biri olduğunu düşünmektedir.

Bu nedenle Komisyon; "uyumun artırılması ve yürütmenin merkezleştirilmesi" yoluyla AB genelinde veri güvenliği kurallarının sadeleştirilmesi ve düzene sokulmasını" önermiştir.<sup>41</sup> Komisyon'un bu önerisi tüm işletmelerin tek bir veri güvenliği otoritesine raporlamasını öngörmektedir. Bununla birlikte, küresel veri transferlerinin basitleştirilmesi yönelik de öneriler değerlendirilmiştir.

Komisyon önerdiği yeni kuralların daha basit, açık ve güçlü olduğunu ve bu yolla AB vatandaşlarının veri güvenliğinin daha rahat sağlanabileceğini düşünmektedir. Aynı zamanda yeni düzenlemenin getireceği daha sade standartlar sayesinde işletmelerin maliyetlerinde azalma sağlayacağı ve rekabetçiliği artıracığı öngörülmektedir. Komisyon yapmış olduğu analizde, dağınık yasal yapının sadeleşmesi ve operasyonel iş yükünün azaltılması yolu ile yıllık yaklaşık 2,3 milyar € seviyesinde bir maliyet kazancının olacağını hesaplamıştır.<sup>42</sup>

### DEA

2012 yılında Birleşik Krallık Adalet Bakanlığı; Komisyonu'nun veri koruma önergesini değerlendirmek için bir DEA gerçekleştirmiştir. Düzenleyici etki analizi sonucunda Hükümet; kanunun faydalarının olduğundan yüksek gösterildiğine ve Komisyon'un sadece bürokratik yüklerle odaklanırken yeni kanuna uyum ile ilgili ek masrafları hesaba katmadığına inandığını ifade etmiştir.

Adalet Bakanlığı, veri koruma kanununun revize

edilmesini memnuniyetle karşıladığını belirtmiştir. Bu yorumla beraber Bakanlık, hükümetin büyümeyi ve inovasyonu destekleyecek veri güvenliği bakış açısını içeren bir çerçeve görmek istediğini de görüşlerine eklemiştir. Bu değerlendirmede, Adalet Bakanlığı düzenlemedeki idarî yaptırımların sebep olunan zarara kıyasla orantısız olduğu yönünde endişelerinin olduğunu belirtmiştir. Yüksek cezai bedellerin kanuna uyum sağlamak adına gereksiz masraf yaratacağına ve aşırı kaynak tüketeceğine inandığını da vurgulamıştır. Bu nedenle etki analizi önergeye uygun alternatifleri değerlendirmektense Komisyon'un mevcut önergesinin maliyetini analiz etmeye odaklanmıştır. Adalet Bakanlığı, kendi fayda maliyet analizlerinin yeterince kapsamlı olmadığını kabul etmiş ve kanun tasarisına ileride eklenebilecek bir takım hükümlerin önemli bir etkisi olabileceğine inandığını da belirtmiştir. Bakanlığın hazırlamış olduğu analiz; düzenleme sayesinde ortaya çıkacak ek maliyetleri ve kazanımları tanımlamayı hedeflemiştir. Bu etki analizi, özel işletme ve kamu sektöründe finansal olarak ifade edilebilecek ve edilemeyecek maliyetleri belirlemeye odaklanmıştır. Bu maliyetlerden bazıları şunlardır:

- İşletmelerde veri koruma memurunun işe alınması ve veri koruma etki değerlendirmesinin periyodik olarak yürütülmesinin zorunluluğu (Sadece Birleşik Krallık' ta bu yükümlülüğün maliyetinin yıllık 130-320 milyon £ arası olduğu tahmin edilmektedir.)
- Tüm kişisel veri eksikliklerini bir denetim kurumuna bildirme zorunluluğu (Bu bildirimlerin 24 saat içinde yapılması gerekmektedir ve Birleşik Krallık genelindeki maliyetinin yılda 30-130 milyon £ olduğu hesaplanmaktadır.)
- Uyum sağlamanın idarî maliyeti (Bu yükümlülük detaylı dokümantasyonun yürütülmesini

<sup>40</sup> [http://ec.europa.eu/justice/data-protection/document/review2012/factsheets/1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/data-protection/document/review2012/factsheets/1_en.pdf)

<sup>41</sup> [http://ec.europa.eu/justice/data-protection/document/review2012/factsheets/6\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/data-protection/document/review2012/factsheets/6_en.pdf)

<sup>42</sup> Ibid.

## 4 Detaylı vaka analizleri

içermekte ve yıllık maliyetinin 20-50 milyon £ seviyesinde olması öngörülmektedir.)

- Denetim otoritesinin rolünün kapsamının genişlemesi,
- Veri taşınabilirliği (Kişilerin kendilerine ait verilere istedikleri zaman ulaşabilmelerini sağlayan bir yükümlülük; maliyeti ölçümlenmemiştir),
- Sebep olduğu zarara göre orantısız görünen yüksek ceza miktarları (Maksimum seviyesi 1 milyon € ya da ilgili işletmenin yıllık cirosunun %2'si tutarında bulunan, seviyelendirilmiş bir ceza yapısı).

Adalet Bakanlığı etki analizinin ardından yeni veri güvenliği uygulamalarının yüksek maliyetlerine karşın önerilen değişikliklerin aşağıda belirtilen bazı faydaları olabileceğini belirtmiştir:

- AB üye ülkelerinin veri koruma kanunları arasında kanunî çerçevelerdeki tutarsızlıkların azaltılması
- Kişisel veri kayıplarının azaltılması
- Bir denetim kurumunu bilgilendirme zorunluluğunun kalmaması

- Kişisel veri korumasının iyileştirilmesi
- Çevrimiçi veri paylaşımında güvenin artmasıyla internet hizmeti kullanımının artması ve
- "Unutulabilme hakkı" gibi düzenlemeler sayesinde bireyler için kişisel veri üzerindeki kontrolün artması

### FİNANSAL ETKİLER

Analize göre önerilen düzenlemenin yürürlüğe girmesinin ardından:

- 1.800 - 5.100 milyon £ (en iyi tahmin 3.500 milyon £ ) maliyete karşın
- 900 - 1.900 milyon £ (en iyi tahmin 1.900 milyon £) fayda sağlanacağı öngörülmüştür. Komisyon'un önerisinin özellikle küçük ve orta ölçekli işletmeler üzerinde, 10 milyon £'a kadar ulaşabilen, yüksek bir maliyet baskısı oluşturacağı ortaya konmuştur.

Birleşik Krallık Hükümeti, Adalet Bakanlığı'nın gerçekleştirmiş olduğu bu etki analizini, Komisyon ile sürdüreceği görüşmelerde, önerilen düzenlemede revizyon yapılmasını sağlamak amacıyla kullanmaya karar vermiştir.

#### Kritik Bulgular:

- Adalet Bakanlığı, önerilen düzenlenmenin yürürlüğe girmesinin fayda ve maliyetlerini analiz eden detaylı bir etki analizi hazırlamayı üstlenmiştir.
- Analiz, tercih edilen politikanın net faydasının (güncel değerler ile) - 2,1 milyar £ olacağını hesaplamıştır.
- Devletin ve düzenleyici kurumların kararları sektör üzerinde önemli finansal etkilere sebep olabilmektedir. Ekonomik etki analizi, düzenlemenin beklenen etkilerini ortaya koyması nedeniyle düzenlenmenin taslak aşamasında yararlı olabilmektedir.
- DEA'lar ve kapsamında bulunan fayda-maliyet analizleri, taslak aşamasında ortaya konan değerlendirmede atlanmış ya da eksik analiz edilmiş alanları ortaya çıkarabilmektedir.

## 4 Detaylı vaka analizleri

### 4.2 İNGİLTERE'DE TÜKETİCİLERİN ŞAHSİ VERİLERİNE ERİŞİMİNİN DÜZENLEMESİ ('MIDATA' PROJESİ)

#### DURUM

2011 yılı Nisan ayında Birleşik Krallık hükümetine bağlı bulunan Ticaret, Inovasyon ve Yetkinlikler birimi, kabinenin Davranışsal Bilgi Ekibi ile birlikte, "Daha iyi seçenekler: Daha iyi tercihler – Büyüme Destekleyen Tüketiciler" isimli bir rapor yayınlamıştır<sup>43</sup>. Bu raporun amacı; tüketicilere daha fazla kontrol hakkı tanınması ve tüketici güvenliğinin sağlanabilmesi için alternatif çözümlerin sunulması olarak belirlenmiştir. Raporunda sunulan çözümlerden bir tanesi de "Midata Projesi"dir. Midata projesi, tüketicilerin işletmelerin elinde bulunan kişisel verilerine erişimlerinin sağlanmasını önermektedir. Bu projenin amacı; tüketicilerin daha iyi bilgilenecek daha doğru tercihler yapabilmelerinin sağlanması ve bu sayede tercihlerinden daha yüksek fayda elde edebilmeleri olarak düşünülmüştür. Programın yayınlanmasının ardından programa uyum isteğe bağlı bırakılmıştır.

2012 yılı Haziran ayında, raporun yayınlanmasında birlikte çalışan iki birim "midata" projesini incelemiştir<sup>44</sup> ve isteğe bağlı olan bu programı zorunlu hale getirmeyi önermişlerdir. Bu önerilerinin değerlendirilmesi için de kamuoyu görüşüne başvurmaya karar vermişlerdir. Kamuoyu görüşlerinin alınması için son tarih olarak Eylül ayı belirlenmiş ve tüm paydaşlara fikirlerini iletebilecekleri farklı seçenekler sunulmuştur.

Hükümet, bu çalışmaya ilişkin ilettiği görüşünde<sup>45</sup>; projeyi desteklemekle birlikte projenin zorunlu tutulması konusunda görüş ayrılıkları olduğunu belirtmiştir. Hükümetin tüketicilerin korunmasına yönelik gerekli önlemlerin alınacağına dair açıklamalar yapmış ve ardından diğer paydaşlar da tüketici mahremiyeti ve düzenlemenin maliyeti konusunda endişelerini paylaşmıştır.

#### DEA

2012 yılı Kasım ayında düzenlemeyi hazırlayan iki kurum ortak bir etki analizi gerçekleştirmiştir<sup>46</sup>. DEA'da değerlendirilen seçenekler şunlardır:

- Hiç bir değişiklik yapılmaması
- AB veri koruma düzenlemelerinin sonuçlarının beklenmesi (DEA sırasında final çıktının nasıl olacağı bilinmemektedir.)
- Karar verme yetkisini bakanlığa vererek, tüketici talebi olduğu durumlarda, işletmelerin tüketicinin yaptığı işlemler verilerini analiz edilebilir bir formatta ücretsiz teslim etmelerinin sağlanması
- İlgili bilgilerin belli bir ücret karşılığında tüketicilere temin edilmesi

Yapılan etki analizinin temel amacı; ellerinde

<sup>43</sup> [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/294798/bis-11-749-better-choices-better-deals-consumers-powering-growth.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/294798/bis-11-749-better-choices-better-deals-consumers-powering-growth.pdf)

<sup>44</sup> [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/32687/12-943-midata-2012-review-and-consultation.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/32687/12-943-midata-2012-review-and-consultation.pdf)

<sup>45</sup> [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/34700/12-1283-midata-government-response-to-2012-consultation.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/34700/12-1283-midata-government-response-to-2012-consultation.pdf)

<sup>46</sup> [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/34738/12-944-midata-impact-assessment.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/34738/12-944-midata-impact-assessment.pdf)



## 4 Detaylı vaka analizleri

daha fazla bilgi bulunan işletmelere karşı tüketicileri koruyabilmek için gerekli önerilerin tespit edilmesi olarak belirlenmiştir. DEA içerisinde belirtilen proje amaçlardan biri de tüketicilere daha fazla seçenek ve düşük fiyatlar sunulması sonucunda işletmeleri inovasyon ve rekabete teşvik etmektir .

Bazı enerji şirketlerinin programa uyum sağlama haricinde katılım genel olarak düşük olmuş ve proje hızlı bir şekilde yayılmamıştır. Bu nedenle, Hükümet "hiç bir değişiklik yapmaması" ve "gönüllü katılım" seçeneklerini beklenen faydaları sağlamayacağına düşünerek elemiştir.

Yapılacak yeni düzenlemede diğer bir seçenek de karar verici yetkisinin, maliyet kararlarını da içerecek şekilde, bakanlığa verilmesi ve bu sayede bakanlığın tüketicilere verilerinin sunulabilmesi için işletmelere zorunluluk uygulanabilmesi olarak belirtilmiştir.

Hükümet, kendi hazırladığı raporda istenecek en küçük bir ücretin bile tüketicileri, verilerini talep etmekten vazgeçirebileceğini belirtmiştir. Bu nedenle işletmelerin de verileri müşterilere sunmayacağını ve tüketiciler için düzenlemede

hedeflenen korunmanın sağlanamayacağını belirtmiştir. Tüketiciler ve işletmeciler ara çözüm olarak tüketicilerden bedel istenmeyecek bir model tercih etmişlerdir.

Birleşik Krallık Hükümeti analizler sonucunda tüketiciler ve firmalar arasında tüketiciler aleyhine olan bilgi asimetrisini azaltmak ve rekabeti desteklemek için düzenlemeyle ilgili kararını vermiştir. Karar; tüketicinin talep etmesi durumunda bedelsiz bir şekilde verilerinin sunulabilmesine imkân veren bir yetkinin tanıtılması olmuştur.

### FİNANSAL ETKİLER

Etki analizi; sabit maliyetlerin olmayacağını ve maliyetlerin veri talebi olması durumunda oluşacağını göstermiştir. Düzenlemenin ilgili sektörler için toplam maliyeti (mobil telefon, bankacılık ve enerji dâhil) 5 milyon £ olarak belirlemiştir.

Hükümet yapmış olduğu etki analizinde "tüketiciler tarafından firma tercih oranlarında yapılacak %1'lik bir iyileştirmenin enerji, vadesiz mevduat ve ödemeli mobil hat kullanıcıları için sırasıyla 20 milyon, 38 milyon ve 60 milyon £ fayda sağlayacağını" öngörmüştür.

#### Kritik Bulgular:

- Tüketicilere sadece talep etmeleri durumunda, kişisel bilgilerinin sağlanması yolu açılarak işletmelere de ek maliyeti olmayan bir çözüm bulunmuştur.
- Tüketicilere kendileri hakkında tutulan verilerin ham formatta sağlanması ile işletmeler veri analizinden sağladıkları katma değeri yitirmemiş ve ek veri analiz maliyetlerine de maruz kalmamışlardır.
- Hükümet tüketicilere bilgi sağlayarak bilgi asimetrisi sonucunda oluşabilecek piyasa aksaklıklarını düzeltebileceğini görmüştür.
- Tüketici güvenliğinin altı çizilmiş ve bedelsiz bir şekilde tüketicilerle veri paylaşarak ve tüketici güvenliğinin önündeki engellerin kolaylıkla kaldırılabileneceği gözlenmiştir.

## 4 Detaylı vaka analizleri

### 4.3 İSVİÇRE'DEKİ ELEKTRONİK SAĞLIK KAYITLARI İÇİN DEA ÇALIŞMASI

#### DURUM

2010 yılında, İsviçre'de elektronik sağlık kaydına geçişe hazırlık amacıyla bir DEA çalışması yürütülmüştür<sup>47</sup>. Bütünleşik elektronik sistem; bağımsız eczanelere, hastanelere ve diğer sağlık kurumlarına tek veri kaynağı üzerinde birlikte çalışabilme imkânı sağlamıştır. Sağlık kayıtları hakkındaki düzenlemenin başarılı olmaması durumunda, kurumların Bilgi Teknolojileri sistemlerinin farklı olması kurumlara hasta bilgilerine erişim önünde engeller oluşturacağı düşünülmüştür. Bu kayıt sistemi; hastanın geçmiş bilgilerini kullanarak maliyet tasarrufu sağlayacak, teşhislerin daha iyi yapılmasını sağlayacak ve belirli bir tıbbi kurumun alt yapısına daha az seviyede bağlı kalınmasını sağlayarak mükerrer bilgi kayıtlarını önleyecektir.

#### DEA

Etki analizi, düzenlemenin farklı gruplar üzerindeki etkilerini değerlendirmiştir. İncelenen gruplar için etki analizi sonuçları aşağıdaki şekildedir:

- Eczaneler: Düzenleme teklif aşamasındayken büyük eczaneler hâlihazırda bilgi sistemlerine yatırım yapmış ve güçlü bir iletişim ağı oluşturmuş durumdadırlar. Yeni düzenlemenin ek yatırım gerektirebileceği ancak orta vadede faydalarının maliyetlerin üzerine çıkacağı öngörülmüştür. Düzenlemenin eczaneler için 2031 yılına kadar toplam 89 milyon İsviçre Frangı fayda sağlaması beklenmektedir.
- Hastaneler: Teşhis Sınıflandırma Sistemi'ne (Diagnosis-related Group) geçiş nedeniyle ek maliyetler olacağı ancak sağlık kayıtlarının

artan maliyetlerinin gelişmiş bir bilgi sistemine geçişle beraber azalacağı öngörülmektedir. Bütünleşik kayıt sistemine geçişle birlikte yanlış teşhisleri ve mükerrer tedavileri engelleme fırsatı doğacağı için yeni düzenlemenin faydasının yüksek olacağı öngörülmektedir.

- Diğer sağlık kurumları: Kurumların çoğunda bulunan bilgi sistemleri yeni düzenlemeye geçiş için yeterli durumdadır. Sertifikasyon, yatırım ve işletim maliyetlerinin yüksekliği nedeniyle kurumlar yatırım yapmakta isteksiz görünmektedir. Düzenlemenin uygulamaya geçildiğinde uzun vadede olumlu bir etkisi olacağı öngörülse de, sabit yatırımların yüksekliğinden dolayı 2031 yılına kadar yatırımın geri dönüşü negatif olacaktır.
- Hastalar: Yeni düzenlemeden en fazla faydalanacak kesim olan hastalar, daha doğru teşhis edilecekleri ve diğer sağlık kurumlarının imkânlarına erişim sağlayacakları için avantajlı durumdadırlar.
- Kamu sektörü: Hasta bilgilerinin korunması ve muhafaza edilmesinin ek maliyetler yaratacağı öngörülmektedir. Ancak bu maliyetlerin; yeni düzenlemeye geçildiğinde sağlanacak tasarruflarla karşılanacağı ve 2013 yılı itibarıyla kamu sektörüne sağlanacak toplam net faydanın 131 milyon İsviçre Frangı olması beklenmektedir.

#### FİNANSAL ETKİLER

Yandaki tablo; 2011 ile 2031 yılları arasında farklı paydaşların üstleneceği maliyetleri ve karşılığında kazanacağı faydaların boyutlarını göstermektedir.

<sup>47</sup> [http://www.bag.admin.ch/themen/gesundheitspolitik/10357/10360/14162/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6I0NTU042I2Z6In1a-cy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCKdoR3e2ym162epYbg2c\\_JjKbNoKSn6A--](http://www.bag.admin.ch/themen/gesundheitspolitik/10357/10360/14162/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6I0NTU042I2Z6In1a-cy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCKdoR3e2ym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--)

## 4 Detaylı vaka analizleri

Şekil-8: Farklı paydaşlar için toplam fayda ve maliyetler (milyon İsviçre Frangı, 2011-2031)

	Maliyetler			Faydalar			Toplam		
	Finansal maliyetler	Çalışanlarla ilgili ve ölçülebilir maliyetler	Ölçülemeyen maliyetler	Finansal faydalar	Çalışanlarla ilgili ve ölçülebilir kazanımlar	Ölçülemeyen faydalar	Toplam maliyet	Toplam fayda	Net fayda
Tıbbi Uygulamalar (Genel uygulayıcılar dahil)	968	243	73	-	505	340	1,284	845	439
Hastaneler	128	23	486	714	67	6	637	787	150
Eczaneler	90	46	13	-	130	108	149	238	89
Federasyon ve kantonlar	373	63	-	567	-	-	436	567	131
Tıbbi uygulama çalışanları	-	-	16	-	-	18	16	18	2
Hastane çalışanları	-	-	18	-	-	22	18	22	4
Eczane çalışanları	-	-	5	-	-	21	5	21	16
Nüfus	-	-	1,602	8	-	5,163	1,602	5,171	3,569
Kronik hastalar	-	-	410	2	-	2,282	410	2,284	1,874
Kalan nüfus	-	-	1,192	6	-	2,881	1,192	2,887	1,695
Genel Toplam	1,559	375	2,213	1,289	702	5,878	4,147	7,669	3,522

Kaynak: Elektronik Sağlık Kayıtları hakkında Federal Kanun ön taslağına ilişkin DEA, 2011

Sağlık hizmetlerinin kalitesinde ve etkinliğinde yaşanacak iyileşmelerden ötürü olumlu bir so- syo-ekonomik değişim yaşanacağı öngörülme-

ktedir. DEA bu nedenle yeni düzenlemenin uygulanması gerektiği sonucuna varmıştır.

43

### Kritik Bulgular:

- Fayda-maliyet analizinin önemli bir kısmını; faydaların ve maliyetlerin sektör paydaşlarına dağıtılması oluşturmaktadır. Bu alanlar detaylı analiz edilmeli ve nihai karar kapsamında iletişimi net ve etkili bir şekilde yapılmalıdır.
- DEA süreci farklı türlerde kararlara uygulanabilmekte ve birçok türde etkiyi kapsayabilmektedir.

## 5 Türkiye için önerilen DEA yol haritası

### 5.1 TÜRKİYE İÇİN BİR DEA ÇERÇEVESİNİN TASARLANMASI

Uluslararası kuruluşların DEA tanımlamaları ve çalışmaları incelendiğinde Türkiye'deki DEA uygulamalarının yetersiz seviyede olduğu görülmektedir. DEA'nın devlet kurumlarına benimsenmesi ve uygulanması halinde, karar verme süreçlerinde oluşacak şeffaflık ve özen birçok kazanım sağlayacaktır.

DEA'nın Türkiye'deki karar alma süreçlerinde uygulanmaya başlaması ile birlikte mevcut süreçlerin işleyişinde bazı değişiklikler yaşanacaktır. Bu nedenle, DEA çerçevesi ülkeye özel bir şekilde oluşturulmalı ve fazlar halinde uygulamaya alınmalıdır. Bu sayede DEA'nın çeşitli bakanlıklar ve düzenleyici kurumlar bünyesinde benimsenmesi teşvik edilebilir ve uygulama deneyimi zamanla gelişebilir.

Bu bölümde, ilk olarak DEA standart çerçevesi tasarımının Türkiye'deki duruma uyarlanması ve sonrasında da çerçevenin nasıl uygulamaya alınacağı incelenmektedir.

Bölüm-3'te açıklandığı üzere bütünsel bir DEA çerçevesi 9 adımdan oluşmaktadır. Devletler ve uluslararası kurumlar tarafından tanımlanan ve "uluslararası en iyi uygulama" niteliğine sahip olan bu çerçeve oldukça kapsamlı bir standart sunmaktadır.

Raporun bu kısmında DEA sürecinin dört anahtar adımına odaklanılmıştır:

- Başlangıçtaki düzenleme seçeneklerinin belirlenmesi
- Fayda-maliyet analizinin gerçekleştirilmesi
- Kamuoyu görüşünün alınması
- Kararın alınması/önerinin yapılması

Türkiye'de uygulanacak olan DEA çerçevesi bu aşamaların her birini içermelidir. Bu aşama-

ların ne derinlikte ele alınması gerektiği de, ilgili düzenlemenin kapsam ve içeriğine göre değişkenlik gösterecektir. Aşamalar aşağıda daha detaylı bir şekilde incelenmiştir.

#### 5.1.1 SEÇENEKLERİN TANIMLANMASI

Düzenleme seçeneklerinin tanımlanabilmesi için düzenleyici öncelikle mevcut durumu ve düzenleme hedeflerini detaylandırmalıdır. Bu sayede en uygun düzenleme seçenekleri net bir şekilde görülebilecektir. Bu faz aşağıdaki adımları içermektedir:

1. Mevcut durumu net ve kapsamlı bir şekilde tanımlamak için düzenleyici, aşağıda belirtilen bilgileri sunmalıdır:

- Mevcut pazar koşulları (Arz ve talep eğilimleri, katılımcılar, işletmeciler, tüketiciler, düzenleyiciler ve ilgili taraflar ya da sektör grupları)
- Tüm ilgili sosyal faktörler (Hizmet yükümlülükleri, sosyal politika amaçları ve engelliler, gaziler, yaşlılar, üniversite öğrencileri)
- Toplumda hâlihazırda etkilenen ya da etkilenebilecek olan taraflar
- Varsa, mevcut yasama ya da düzenleme gereksinimleri
- İlgili taraflara ve düzenleyicilere ilişkin araçlar ya da kaynaklar
- Bu ya da benzer konulara ilişkin yakın zamanda verilen kararlar

2. Mevcut durum tanımlandıktan sonra düzenleyici hem DEA'nın hem de önerilen düzenleme değişikliğinin hedeflerini belirlemelidir. Düzenleyici; bu aşamada aşağıda açıklanan bilgileri sunmalıdır:

- Müdahalenin gerekçesi
- Düzenlemenin beklenen kapsamı

## 5 Türkiye için önerilen DEA yol haritası

- Müdahalenin beklenen sonuçları Hedefler şu özelliklerde (SMART) olmalıdır:
- Net (S: Specific) : Hedef farklı yoruma yer vermeyecek şekilde net olmalıdır.
- Ölçülebilir (M: Measurable): Hedefler nicel olarak ifade edilmeli; mümkün değilse de belirlenen niteliksel hedefler net bir şekilde tanımlanmalıdır.
- Gerçekçi (A: Realistic): Hedefler etki analizi için verilen zaman aralığı içerisinde elde edilebilir olmalıdır.
- İlgili (R: Relevant): Hedefler devletin ya da ilgili kurumun ana hedeflerine uygun olmalıdır.
- Önceliklendirilmiş (T: Timely): Birden çok hedefin belirlendiği yerlerde ana hedef net bir şekilde sıralamada önceliklendirilmelidir.

3. Sürecin ilerleyen kısımlarında eldeki düzenlemeye ve düzenleme harici seçeneklerin oldukça kapsamlı bir listesinin hazırlanmasına yoğunlaşılmalıdır. Bu seçenekler belirlenen politika hedeflerine ve problem tanımıyla uygun olmalıdır. Seçenekler aşağıdakileri içerebilir:

- Sektör gruplarının kendilerinin yaptığı düzenleme,
- Direkt düzenleme,
- Kamu bilgilendirme kampanyaları, vergiler ya da sübvansiyonlar gibi düzenleyici olmayan seçenekler,
- Müdahale etmeme seçeneği<sup>48</sup>.

4. Düzenleyici yukarıda anlatılan kriterleri belirledikten sonra bu kriterler işletmecileri, sektör gruplarını ve tüketicileri de içerecek şekilde ilgili paydaşlara anlatılmalıdır.

5. Düzenleyiciler ve paydaşlar; eldeki seçeneklerin sayısını azaltmak için ölçülebilir, gerçekçi ve düzenli bir yapıda olacak şekilde

kamuoyu görüşü alma sürecini kullanmalıdır. Seçeneklerin analizinde aşağıda belirtilen yöntemler kullanılabilir:

- Her seçenek için mevcut ve gelecekte beklenen pazar koşullarına karşı politika hedeflerinin ağırlıklandırılması
- Düzenleyici olmayan bir müdahale ile piyasada meydana gelebilecek durumların belirlenmesi
- Geçmiş düzenleme deneyimleri ışığında önerilen müdahalenin doğasının ve kapsamının değerlendirilmesi

Bu süreç önerilen düzenleme değişikliğinin kapsamına, etkilerinin beklenen boyutuna ve sürece dâhil olan grupların büyüklüğüne göre 1 ila 5 ay arasında sürmektedir.

### 5.1.2 FAYDA MALİYET ANALİZİ (FMA)

Fayda maliyet analizi, DEA çerçevesinin oldukça kritik bir parçasını oluşturmakta ve şunları içermektedir:

1. Söz konusu pazardaki mevcut düzenleme yaklaşımlarının gözden geçirilmesi:

- FMA'da hangi aksiyonların ölçümleneceğine karar verilmesi
- Bu kriterlerin finansal olmayan veriler de dâhil olmak üzere nasıl ölçüleceğinin belirlenmesi
- Ölçümlemeyi ve sonuçlarının yorumlanmasını kapsayacak zaman planını içeren bir süre sınırının belirlenmesi

2. Önerilen düzenlemenin uluslararası örnekler ışığında değerlendirilmesi:

- Düzenlemenin diğer ülkelerde uygulanıp uygulanmadığının; uygulandıysa nasıl uygulandığının incelenmesi

<sup>48</sup> <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>

## 5 Türkiye için önerilen DEA yol haritası

- Düzenlemenin bu ülkelerdeki Elektronik Haberleşme ve diğer sektörler için etkilerinin dikkate alınması
- Ortak olan tüm pazar faktörlerinin belirlenmesi
- Sonuçları etkileyebilecek her türlü pazar farklılıklarının belirlenmesi

### 3. Düzenlemenin potansiyel maliyetlerinin belirlenmesi:

- Aşağıdaki başlıklara göre tüm maliyetlerin ölçülmesi:

- i. Tüketici
- ii. Ticari
- iii. Sosyal
- iv. Ekonomik (fırsat maliyeti dâhil)
- v. Çevresel

- Maliyetlerin aşağıdaki şekilde kategorize edilmesi:

i. Direkt ya da finansal maliyetler: Bu maliyetler; düzenlemeler ile uygun olarak uygulama, yürürlüğe alma, izleme ve değerlendirmenin bir parçası olarak düzenleyiciler ya da kamu kurumları tarafından üstlenilecek maliyetlerdir.

ii. Uyumluluk maliyetleri: Bu maliyetler; yeni düzenlemeye uyum sağlamanın parçası olarak yükümlüler tarafından üstlenilen diğer direkt düzenleme maliyetleridir. Sistem ve süreç değişiklikleri, raporlama sistemleri, izleme ve ölçüm çalışmaları maliyetlerini içerir.

iii. Dolaylı maliyetler: Bu maliyetler; düzenleme sonrasında düzenleyiciler, işletmeciler, sektör ve tüketiciler için oluşan maliyetlerdir

- Maliyetleri hangi paydaşın nasıl bir zaman planıyla üstleneceğinin belirlenmesi
- "Herhangi bir değişiklik yapılmaması" senaryosundaki maliyetlerin belirlenmesi

### 4. Düzenlemenin potansiyel faydalarının belirlenmesi:

- Faydalar aşağıdaki başlıklar altında değerlendirilmesi:
  - i. Yerleşik veya hâkim işletmeci ve pazar
  - ii. Rekabet
  - iii. Penetrasyon
  - iv. Kapsama
  - v. İnovasyon
  - vi. Yatırım
  - vii. Tüketici refahı
  - viii. Diğer tüm ilişkili faktörler

5. Düzenleyici süreç boyunca sektöre ve ilgili paydaşlara danışılması ve elde edilen verilerin ve varsayımların doğruluğunun teyit edilmesi  
Bu süreç, önerilen düzenleme değişikliğinin kapsamına, etkilerin beklenen boyutuna ve sürece dâhil olan gruplara göre 2 ila 3 ay arasında sürmektedir.

### 5.1.3 KAMUOYU GÖRÜŞÜNÜN ALINMASI

Düzenleyicinin analiz bulgularını resmi olarak kamuoyu ve ilgili tüm paydaşların bilgisine sunması gerekmektedir. Bu noktaya kadar kamuoyu görüşü alınması gayri resmi kanallardan ve sadece düzenlemeden etkilenen paydaşlarla yapılmış durumdadır. Kamuoyu görüşünün alınması süreci kamuya soruları yanıtlama imkânını sunmaktadır. Bu durum sonucunda da kapsamlı ve verimli bir DEA için gerekli olan süreler uzamaktadır. Ancak; düzenleyicinin paydaşlara başvuru ve yanıtlar için net ve makul süreler tanımlaması gerekmektedir.

Etkili bir kamuoyu görüşü alınması için düzenleyicinin aşağıdaki adımları gerçekleştirmesi gerekmektedir:

- Tüm paydaşların sürece dâhil edilmesi
- Eldeki tüm bilgilerin, analizlerin, bulguların ve her bir adımda elde edilen dokümanların,

## 5 Türkiye için önerilen DEA yol haritası

özetlerini de içerecek şekilde, kamu ile paylaşılması

- Yanıt için yeterli süre tanınması
  - Kamuya açık görüşmeler gerçekleştirilmesi
  - Kamuoyu görüşünün alınması sürecinde ortaya çıkan tüm sorulara yanıt verilmesi
- Bu süreç; önerilen düzenleme değişikliğinin kapsamına, etkilerin beklenen boyutuna ve sürece dâhil olan gruplara göre 1 ila 2 ay arasında sürmektedir.

### 5.1.4 KARAR ALINMASI

Bu adımda; düzenleyici nihai karara ulaşmak için yukarıdaki adımlarda elde edilen bilgileri

kullanmaktadır. Nihai karar verildikten sonra düzenleyici bu kararı aşağıdaki bilgilerle birlikte açıklamalıdır:

- Süre ve uyumu da içeren bir uygulama planı
- Kanıt sunulması gereken alanlar ve bu alanlara uyum için gereken süreler

Bu adım önerilen düzenleme değişikliğinin kapsamına, etkilerin boyutuna ve sürece dâhil olan gruplara göre yaklaşık olarak 1 ay sürmektedir.

## 5.2 DEA NEZAMAN GEREKİR?

Düzenleyici kurumlar her yıl çok sayıda karar vermek durumundadırlar. Bu kararlardan bazıları sektöre geniş anlamda etki edebilecek boyutta olmaktadır fakat kararların büyük çoğunluğunu oluşturan diğerleri ise detaylı tartışma gereği olmayan ya da küçük çapta etkileri olan teknik ya da yönetsel kararlardır. Bu iki uç arasında yer alan çok sayıda karar da mevcuttur. İki uç arasındaki bu kararların birçok nedenle paydaşlar üzerinde önemli ölçüde etkileri bulunabilir ancak bu tür kararlarda tam kapsamlı bir DEA süreci yürütmek uygun olmayabilir.

Düzenleyici kurumlar genellikle yıllık iş planları hazırlarlar. Yıl içinde düzenlenen konular ve verilen kararların bu iş planlarına uygun olması beklenir. Beklenmeyen ani kararlar düzenleyici etki analizi sürecinin verimli olarak uygulanmasını zorlaştıracaktır. Bu nedenle, düzenlemelerin öngörülebilir olması; sağlıklı bir sektör yapısı için önem arz etmektedir. İş planı dâhilinde belirlenmiş olan tüm düzenlemeler için ne tür bir DEA yapılması gerektiği ve ne

kadar süreye ihtiyaç olduğu önceden belirlenmelidir.

Düzenleyicilerin alınacak her karar için kapsamlı DEA sürecini yürütmeleri mümkün değildir. Örneğin; BTK her yıl ortalama 100 Kurul Kararı yayımlamaktadır ve tüm bu kararlar için tam kapsamlı DEA sürecinin işletilmesi düzenleme programının yürütülmesini imkânsız kılacaktır. Bu nedenle, düzenleyicilerin karar verme sürecinde bir önceliklendirme yapmaları gerekmektedir. Bu süreç kurum içi yönergelerle belirlenmeli ve yönetim de bu yönergeleri takip etmelidir. İdeal durumda nihai karara varılmadan önce bu yönergelerin oluşturulmasında da paydaşların görüşleri alınmalıdır. Bu sayede karar verme süreçlerinde daha fazla istikrar ve şeffaflık elde edilmesini sağlayacaktır.

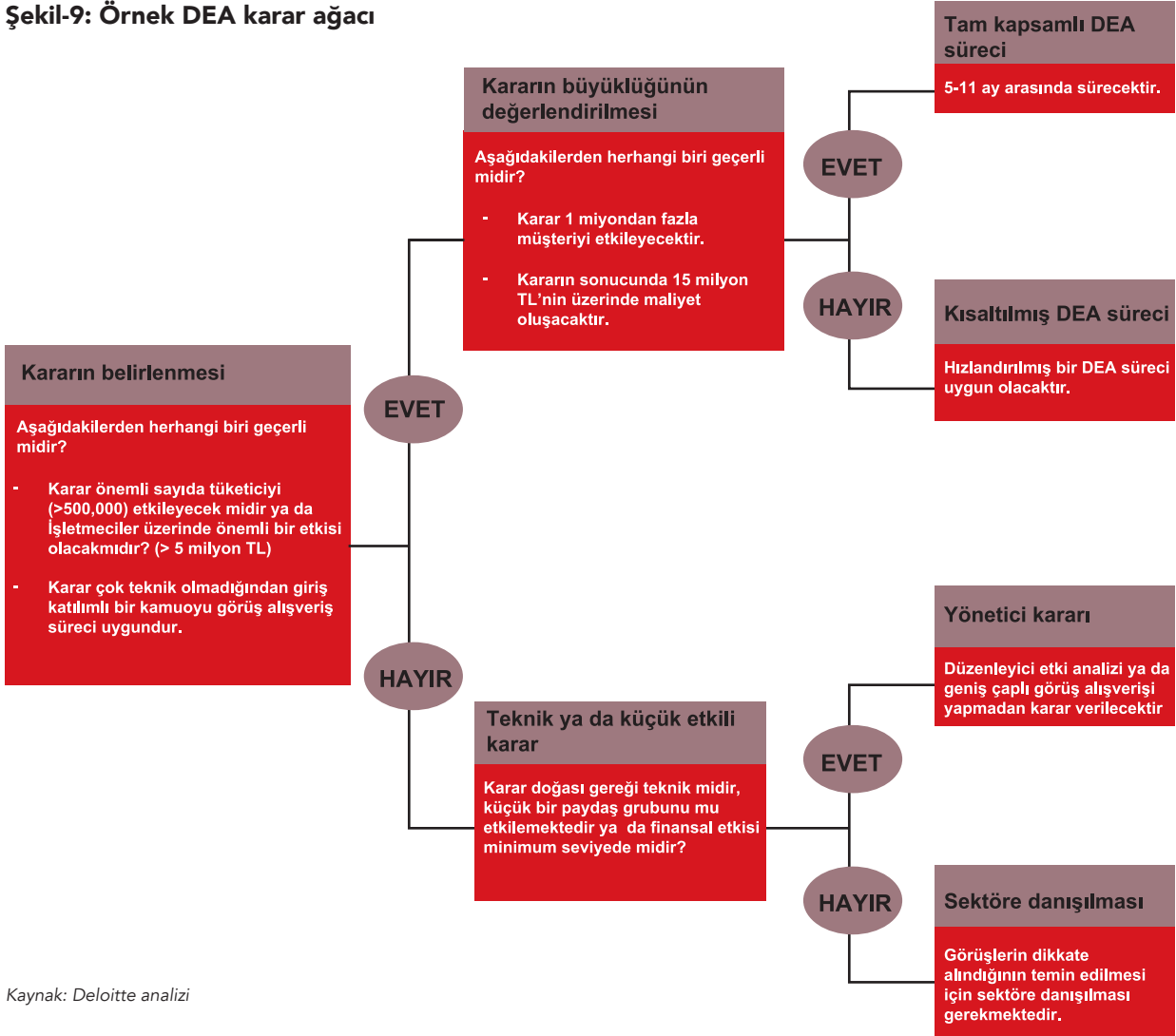
Bu yönergeler; DEA'nın yapılıp yapılmayacağını ve yapılması durumunda nasıl yapılacağını belirleyecek olan eşik değerleri ve kriterleri içeren net bir süreç tanımlamalıdır. Bu tanımlamada dikkate alınması gereken faktörler şu şekildedir:

## 5 Türkiye için önerilen DEA yol haritası

- Kararın sektöre ya da tüketicilere etkisinin niteliği
- Kararın teknik derinliği ve geniş çaplı bir kamuoyu görüşü alınması sürecine uygun olup olmaması

Şekil-9'da söz konusu yönergelerin temelini oluşturan karar verme sürecinde kullanılacak örnek bir karar ağacı yer almaktadır.

Şekil-9: Örnek DEA karar ağacı



Kaynak: Deloitte analizi

Şekil-9'da da sunulan örnekte belirlenmiş olan faktörlerin ve kriterlerin değerlendirilmesine bağlı olarak düzenleyici kurum aşağıdaki seçeneklerden birini seçebilir:

- **Tam kapsamlı DEA;** 1 Milyondan fazla tüketiciyi doğrudan etkileyebilecek ya da sonucunda 15 milyon TL'nin üzerinde etki oluşturabilecek kararlar için fayda-maliyet analizi dâhil tüm detaylı DEA adımlarının yeterli

süre tahsis edilerek uygulandığı seçenektir. Yaklaşık 5-11 ay sürmesi öngörülmektedir.

- **Kısaltılmış DEA;** 500 binden fazla tüketiciyi doğrudan etkileyebilecek ya da kararın sonucunda 5 milyon TL'nin üzerinde bir etki oluşturabilecek kararlar için, fayda-maliyet analizi dâhil, tüm DEA adımlarının mümkün olan en kısa sürede uygulandığı hızlandırılmış bir seçenektir. Yaklaşık 2-6 ay arası sürmesi öngörülmektedir.



## 5 Türkiye için önerilen DEA yol haritası

- **Sektöre danışılması;** 500 binden az tüketiciyi etkileyebilecek ya da kararın sonucunda 5 milyon TL'nin altında bir etki oluşturabilecek kararlar için, detaylı fayda-maliyet analizi yapılmasına gerek olmadan, sadece kamuoyu görüşleri alınarak yürütülen bir DEA sürecidir. 2-3 ay içinde tamamlanması öngörülmektedir.
- **Yönetici kararı;** geniş çaplı bir kamuoyu görüş sürecine uygun olmayan, dar bir paydaş grubunu etkileyen ve maddi etkisinin az olacağı öngörülen teknik konular için yönetici kararı ile hızlı karar alınabilir. Fayda-maliyet analizi ya da kamuoyu görüşü adımlarının yer almamasından dolayı, bu kararlar yaklaşık 1-2 ay içinde tamamlanabilir. Kamuoyu görüşüne başvurulmayıp bağımsız uzmanların (örneğin, akade-

misyenler, danışmanlar, vb.) görüşleri alınabilir. Sonuç olarak, alınan kararların öngörülebilir ve tutarlı olması, gerekçeleri ile şeffaf bir şekilde kamuoyu ile paylaşılması esastır.

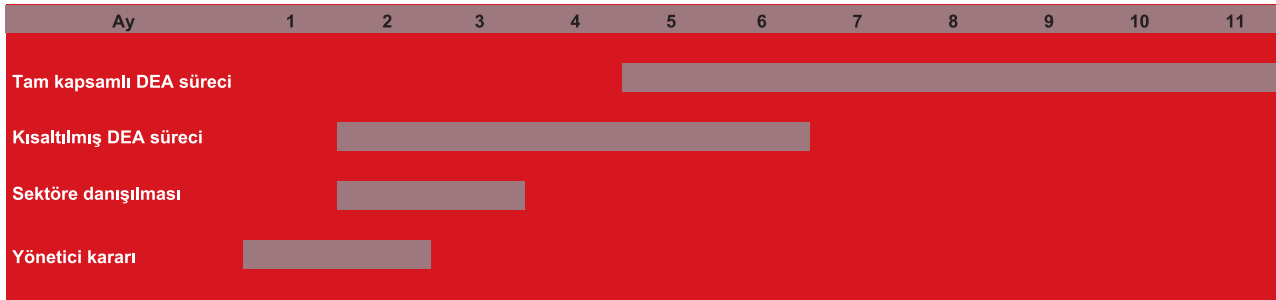
Kapsam açısından değerlendirildiğinde, erişim ve ara bağlantı düzenlemeleri gibi yapı itibarıyla ilgili pazar analizlerine bağlı olan düzenlemelerin kapsamlı DEA sürecine tabi olmadıkları görülmektedir. Bu düzenlemeler daha çok sektöre ve uzmanlara danışılarak, hızlandırılmış ancak şeffaf bir süreç içerisinde tamamlanmalıdır. Öte yandan, tam kapsamlı DEA'ların en çok tüketici haklarını korumaya yönelik düzenlemeler için uygulandıkları görülmektedir.

### 5.3 SÜRELER

Bir DEA çalışmasının tamamlanması için gerekli olan süre; gereken analizin türüne ve seviyesine bağlıdır. Yukarıda belirtildiği üzere tam kapsamlı bir DEA çalışmasının tamamlanması 11 aya kadar sürebilmektedir. Ancak sadece kamuoyu görüşü alınmasına karar verildiğinde bu süre 2-3 aya kadar düşebilmektedir. Yapılacak analizin

seviyesine, sektör görüşlerinin alınması sürecine, görüşlerden alınan geri bildirimlere ve önerilen düzenlemenin beklenen etkilerine bakılarak süreler karar verilir. Aşağıdaki şema; gerekli süreler için örnek bir zaman tablosunu içermektedir.

**Şekil-10: Çeşitli faaliyetlerin yaklaşık tamamlanma süreleri**



Yukarıda öngörülmüş olan sürelerinin sektör paydaşlarının süreç içinde deneyim kazanmasıyla kısalması beklenmektedir.

# 5 Türkiye için önerilen DEA yol haritası

## 5.4 YETKİNLİKLER VE İŞ YÜKÜ

Başarılı bir DEA uygulamasının önemli parçalarından birisi de gerekli olan yetkinlerin, mevcut süreçlerin ve iş yükünün buna müsaade etmesidir. Bu bölümde; Ofcom'un DEA çalışmaları için insan kaynağı yönetimini nasıl gerçekleştirdiğinin bir özeti yer almaktadır. Türkiye'de yapılacak çalışmalar için de insan kaynağı yönetiminin benzer şekilde ele alınması önerilmektedir.

### 5.4.1 OFCOM'DA DEA UYGULAMASI İÇİN GEREKLİ OLAN İNSAN KAYNAĞI

DEA'lar Ofcom'un karar verme sürecinde hayati öneme sahiptir.

*"Etki analizleri; mevzuat hazırlama çalışmalarında kilit rol oynamaktadır. Bu nedenle de sorumluluklarımız arasında oldukça önemli bir yere sahiptir. Etki analizleri farklı seçeneklerin ele alınmasını ve en iyi alternatifin seçilmesini mümkün kılan bir yol sunmaktadır. Seçenekleri değerlendirirken ve kararları verirken vatandaşların ve tüketicilerin çıkarlarını ileriye taşımak hayati öneme sahiptir"<sup>49</sup>.*

Ofcom bir sorun ya da incelenmesi gereken bir durum tespit ettiğinde, konunun özgün gerekliliklerini, gereken konu uzmanlığını ve etki analizinin genel yapısını dikkate alarak proje ekibini oluşturur. Bu ekiplerin yapısı ve büyüklüğü DEA'nın kapsamına, konu uzmanlığına, spesifik ekonomik ya da hukuki gerekliliklere ve değerlendirme için mevcut olan zamana bağlıdır. DEA geliştikçe daha spesifik kaynaklara da gereksinim duyulabilmektedir.

Ofcom'da sadece DEA'lar ile ilgilenen bir ekip bulunmamaktadır. Bunun yerine konu ilgili projeye özgün ekipler oluşturulmaktadır. Ofcom'un

DEA proje ekiplerinde genel bağlamda aşağıdaki rollere sahip üyeler yer almaktadır:

- **Proje müdürü:** Bu kişi baştan sona DEA sürecini yöneten kişidir. Proje müdürü genellikle söz konusu düzenleme kararında uzman bir kişi olmaktadır; örneğin spektrum ile ilgili bir DEA yürütülecekse proje müdürü bir spektrum uzmanından seçilmektedir. Proje müdürü aynı zamanda kıdemli uzmanları ve kurum dışı paydaşları sürece dâhil etmekten de sorumludur.
- **Uzmanlar:** Bu kişiler belirli konularda uzman olan Ofcom çalışanlarıdır. Pazar ve teknik bilgi elde edilmesi ya da analizlerin gerçekleştirilmesi ve sektöre bilgilendirme yapılması gibi faaliyetleri gerçekleştirirler.
- **Hukuk uzmanı:** Hukuk uzmanları önerilen düzenlemeyle ilgili yasal çerçeveyi detaylandırır, seçenekleri hukuki boyutlarıyla değerlendirir ve tüm süreç boyunca hukuki danışmanlık verirler.
- **Ekonomist:** DEA; genellikle fayda ve maliyet hesaplamalarını içeren ekonomik bir analiz gerektirmektedir ve bu nedenle ekonomistlerin süreç içerisinde katılımı önemlidir. Ekonomistler; ilgili rekabet konularını ve önerilen düzenlemenin olası etkilerini belirlemekten sorumludur. DEA; standart fayda-maliyet analizi formatını izlese de, amaçlarından biri düzenlemelerin farklı paydaşlar üzerindeki maddi ve maddi olmayan etkilerinin belirlenmesi ve alternatiflerin orantısallığının değerlendirilmesidir.
- **İç ve dış iletişim müdürü:** Genellikle, paydaşlarla görüş alışverişini proje ekibi yürütmektedir. Ancak ilgili konunun politik önemine göre bir iletişim uzmanının süreç içerisinde yer alması ve özellikle kamu ile olan iletişimin

<sup>49</sup> <http://www.ofcom.org.uk/about/policies-and-guidelines/better-policy-making-ofcoms-approach-to-impact-assessment/>

## 5 Türkiye için önerilen DEA yol haritası

yürütülmesi konusunda sorumluluk alması söz konusu olmaktadır.

- **Teknik destek:** Önerilen düzenlemelerin ve alternatiflerin teknik etkilerini değerlendirmek üzere destek verirler.

DEA'nın ve karar aşamasının gidişatı süresince ekibin büyüklüğü değişebilmektedir.

### 5.4.2 TÜRKİYE İÇİN DEA YÖNETİŞİM VE İNSAN KAYNAĞI FAKTÖRLERİ

#### KURUM İÇİ YÖNERGELER

Kurum içi yönergeler, bir kurumun etkili DEA'lar gerçekleştirebilmesi için gerekli olan yetkinliklerin başında gelmektedir. Bu yönergeler kurum içinde en iyi uygulama örneklerini sunmaktadır ve ekip için doğru prosedürün takip edildiğini garanti altına almak adına bir referans noktası görevi görmektedirler.

Kurum içi yönergeler genellikle aşağıdaki bileşenleri içermektedir:

- Düzenleme kararlarının yürütülmesinde kurum içi birimlerin takip etmesi için kurum içi karar alma yönergeleri, finansal eşikleri ve gerekli süreleri içeren detaylı bir süreç haritası ve hangi şartlarda ne detayda DEA yapılacağını belirleyen karar ağacı
- Fayda-maliyet analizlerinin yürütülmesi için ölçümleme teknikleri, veri kaynaklarını ve benzer alanlardaki detayları içeren kurum içi yöntem dokümanı
- Kamuoyu görüşü alma süreci için kurum içi yönergeler (doküman yapısı, hazırlayacak kişinin kim olduğu, onay süreçleri, standart şablonlar, vb.)

#### YETKİNLİKLER VE İNSAN KAYNAKLARI

DEA; bakanlık ya da düzenleyici kurumda tüm

süreçten sorumlu ve verilecek karar hakkında söz sahibi olacak bir yetkilinin liderliğinde yürütülmelidir. Bu kişinin de DEA'yı yürüten ve karar üzerinde çalışan bir ekibi olmalıdır. Bu ekip; elektronik haberleşme sektöründe ekonomi, hukuk ve teknik/mühendislik alanlarında uzmanlaşmış kişilerden oluşmalıdır.

Düzenlemenin kapsamına ve verilecek olan kararın doğasına göre ekibin büyüklüğü değişebilir. Örneğin; lisans koşullarında yapılacak olan küçük değişikliklerde öncelikli olarak hukuki bir konu olarak değerlendirilir ve genel olarak hukuki konularda uzmanlaşmış bir ekibe ihtiyaç duyulurken, spektrum ile ilgili verilecek bir kararda ise ekonomistler, mühendisler ve hukukçulardan oluşan daha büyük bir ekibin kurulması gerekmektedir ve buna ihtiyaç duyulmaktadır. Düzenleyiciler genellikle işin doğasına ve gereken iş yüküne göre DEA'ları yürütecek ve verilecek kararı şekillendirecek ekip atamaları yapmaktadırlar.

Bu duruma ek olarak, düzenleyici kurumlar bünyelerinde sıklıkla baş ekonomist gibi kıdemli bir yöneticiye bağlı olarak çalışan merkezi bir birim barındırmaktadırlar. Bu birimler yüksek yetkinliğe sahip profesyonelleri içeren ve kurum içerisindeki diğer birimlere operasyonel olarak destek verebilecek ortak bir havuz görevi görmektedirler. Ekip zamanla DEA alanında uzmanlaşır ve OECD, AB ve diğer düzenleyiciler gibi uluslararası kuruluşlarla ortak

## 5 Türkiye için önerilen DEA yol haritası

hareket ederek kurumun kapasitesinin artırılmasına büyük katkılarda bulunmaktadır.

### İÇ EĞİTİM

Bütün sektörlerde iç eğitim, DEA'ların başarılı bir şekilde yürütülmesi ve kurum içinde benimsenmesi için kritik öneme sahiptir. Bakanlık ya da düzenleyici kurumun organizasyonları içerisinde ekipleri oluşturduktan sonra, önerilen uygulama planı hakkında eğitimler vermesi gerekmektedir. Hukukçuların, ekonomistlerin ve düzenleme uzmanlarının teknik beceriye sahip olması beklendiği gibi tüm DEA proje üyelerinin Türkiye'ye ve sektöre özgün konuları da dikkate alarak DEA'nın nasıl yönetileceğini özümsemiş olması beklenmektedir.

Örnek eğitim programları aşağıdaki başlıkları içermektedir (hâlihazırda bir eğitim programı uygulanmadığı durumlarda):

#### Temel programlar:

- Düzenleme prensiplerine giriş: konseptler, düzenleme kurumları, rekabet analizi, pazar incelemesi, çözümler, maliyet ve fiyat kontrolü ve tüketicinin korunması
- Düzenlemenin hukuki boyutları: kanunun ve düzenlemenin genel içeriği, Elektronik Haberleşme sektöründeki kanunlar ve düzenlemeler, düzenleyici kurumların görevleri, kamu idari hukuku ve düzenleyicilerin kanundaki yeri, şeffaf devlet, bilgi özgürlüğü, hakemlik ve hukuki ihtilaf
- Düzenlemenin uygulanması: kamu idaresine giriş, düzenleyici kurumların yönetimi, düzenleyici kurumların yetkileri ve görevleri, kamuoyu görüşlerinin alınması sürecine giriş, hakemlik, hukuki ihtilaf ve daha etkin düzenleme yapma ilkeleri

#### DEA spesifik programlar:

- Fayda-maliyet analizi: fayda maliyet analiz-

inin ekonomisi, kamusal karar verme ilkeleri, politika oluşturma ve ekonomi yönetimi, ekonomi tahminlemesi, elektronik haberleşme teknolojilerindeki eğilimler, ekonometri ve ölçümlene teknikleri, anket tasarımı ve uygulama

- Kamuoyu görüşünün alınmasında kullanılan teknikler: etkili görüş alınma süreci, görüşmeleri yapılandırma, görüşme sonuç dokümanlarının yazılması, kamu görüşüne yanıt verilmesi ve kamuya açık oturumların düzenlenmesi

Eğitimler, kurum içindeki uzmanlar tarafından verilebileceği gibi dış kaynak kullanımıyla da gerçekleştirilebilirler; ancak söz konusu eğitimler sürecin her bir aşamasına özgü olmalı ve her bir aşamanın teknik gereksinimlerine göre oluşturulmalıdır. Örneğin, en iyi kamuoyu görüş alımı uygulamaları eğitiminde iletişim ve yönetim uzmanları gerekirken; fayda-maliyet analizi eğitiminde ekonomistlere ihtiyaç duyulacaktır. Başlangıç eğitimlerine ek olarak bakanlık ya da düzenleyici kurum düzenli takviye ve hatırlatma eğitimleri vererek en iyi uygulama standartlarının korunduğundan ve çalışanların DEA çerçevesindeki değişiklik ya da güncellemelerden haberdar olduğundan emin olmalıdır.

Son olarak; mevcut deneyimin artırılması için bakanlık ya da düzenleyici kurum uluslararası emsallerinden alternatifleri de değerlendirebilmelidir. Diğer ülkeler ya da sektörlerde yapılan uygulamalarda süreçlerin nasıl işlediği ile ilgili kullanışlı bilgiler de değerlendirilmelidir.

### DIŞ İLETİŞİM

DEA çerçevesi oluşturulup kurum içinde üzerinde anlaşıldıktan sonra bu çerçevenin sektörle, ilgili paydaşlarla ve kamu ile paylaşılması gerekmektedir. Dış iletişim ayrıca DEA sürecinin birçok aşamasında da gerekli olmaktadır.

## 5 Türkiye için önerilen DEA yol haritası

Bu nedenle, DEA ekibi içerisinde bir dış iletişim fonksiyonunun oluşturulması gerekmektedir. Dış iletişim fonksiyonunun küçük bir organizasyon olması durumunda ise ilgili bakanlığın ya da düzenleyicinin kurulu dış iletişim yapısını kullanması büyük öneme sahiptir.

Dış iletişim aşağıdaki sorumlulukları üstlendiğinde kritik öneme sahip bir birim olmaktadır:

- Kamu ile tek etkileşim noktası olması
- Tutarlı ve bütünsel mesajların oluşturulması
- Özellikle yaklaşan DEA ve kamuoyu görüş alımları ile ilgili bildirimlerin yapılması

- Sektörden ve ilgili paydaşlardan veri toplamak için merkezi bir kanal teşkil etmesi
- Mevcut süreçte yapılacak değişiklikler ya da güncellemelerle ilgili bildirimler yapması

Düzenleyici ayrıca kurum dışındaki tarafları kamuoyu görüşlerinin alınması süreci ile ilgili eğitmek ve sektör ve diğer paydaşlar için aşağıdaki konular hakkında eğitim programları oluşturmak zorundadır:

- Kamuoyu görüşlerinin alınması süreci
- Dokümantasyon yapısının anlaşılması
- Görüşlerin iletilmesi

### 5.5 TÜRKİYE'DE DEA ÇERÇEVESİNİN KURULABİLMESİ İÇİN TAVSİYELER

Türkiye'de Elektronik Haberleşme sektörü için DEA çerçevesinin fazlar halinde oluşturulması önerilmekte ve bu sayede de kurum içerisinde benimsenmesinin daha sağlıklı olacağı düşünülmektedir. Bu yaklaşım, DEA'nın devlet kurumları tarafından kademeli olarak hayata geçirilirken uygulanma yaygınlığının arttığı diğer ülkelerde de benzer şekildedir. DEA; devlet kurumlarının konu hakkındaki tecrübeleri arttıkça daha detaylı bir hal almakta ve daha sağlam bir yapıya bürünmektedir.

Devletler genellikle DEA'yı kısmi mevzuat değişiklikleri ya da devlet başkanı ya da başbakan imzalı kanun hükmünde kararname ile zorunlu hale getirmektedir. Bu şekilde, bakanlıklar ve kurumlarda etki sınırları yüksek olan durumlarda DEA yapılması zorunlu hale gelmektedir. Bu yaklaşım, bazen Birleşik Krallık Hükümetinin Hazine Yeşil Kitabı'nda (UK Gov-

ernment's HM Treasury Green Book) olduğu gibi yöntem hakkında detaylı yönergeler içerecek şekilde de desteklenmektedir. Ancak; birçok devlet kurumu uygulamada DEA'ları merkezi otoriteden talimat almadan daha iyi kararlar verebilmek için gerçekleştirmeyi seçmektedir. Birleşik Krallık'taki Ofcom ve Ofgem gibi düzenleyiciler DEA'ları gerçekleştirebilmek için kurum içi yönergelerini ve metodolojilerini kendileri hazırlamışlardır. Bu yöntem, kısmen daha iyi bir karar verme mekanizmasına sahip olmak kısmen de sağlam ve rasyonel karar vermede yasal gerekliliklerin yerine getirilemediği durumlarda hukuki zorluklara karşı daha iyi savunma yapabilmek için kullanılmaktadır.

Türkiye'deki Elektronik Haberleşme sektöründe DEA'nın benimsenmesi için aşağıdaki aksiyonlar önerilmektedir:

## 5 Türkiye için önerilen DEA yol haritası

- **Tavsiye-1:** DEA çerçevesinin Elektronik Haberleşme sektörü içerisinde tartışılması ve karara bağlanması
- **Tavsiye-2:** İlgili kurumların kapasitelerinin, eğer gerekiyorsa DEA gereksinimlerine uygun şekilde geliştirilmesi
- **Tavsiye-3:** Yeni DEA yaklaşımının denemesi için yakın gelecekte verilmesi gereken bir düzenleme kararının pilot olarak seçilmesi
- **Tavsiye-4:** DEA'ların Elektronik Haberleşme sektörünü etkileyen tüm kararlarda gerçekleştirildiğinden emin olmak üzere uygulama planının sonuçlandırılması  
Bu tavsiyeler takip eden bölümlerde detaylı bir şekilde açıklanmaktadır.

### 5.5.1 TAVSİYE-1: DEA ÇERÇEVESİNİN ELEKTRONİK HABERLEŞME SEKTÖRÜ İÇERİSİNDE TARTIŞILMASI VE KARARA BAĞLANMASI

#### ELEKTRONİK HABERLEŞME SEKTÖRÜ İÇİN DEA ÇERÇEVESİNİN TASARLANMASI

DEA'ların uygulanması devlet kurumlarının kurum içi karar verme süreçlerini etkilediğinden genellikle her kurum için ayrı yapılmaktadır.

Bu nedenle, devletin oluşturduğu genel bir DEA çerçevesi olmasına rağmen her bir kurum kendi detaylı DEA sürecini ve çerçevesini oluşturabilmektedir. Birleşik Krallık Hazine Bakanlığı'nın etki analizi<sup>50</sup> için genel bir çerçeve sunması ve bundan farklı olarak her ilgili düzenleyicinin kendisinin tasarladığı ve karar verme süreçlerinde kullandığı detaylı ayrı bir süreçte sahip olması bu duruma iyi bir örnektir. DEA uygulamasındaki başlangıç noktası genel bir yönlendirici çerçevenin oluşturulmasıdır. Bu çerçeve üzerinde ilgili devlet kurumları ve düzenleyici kurumlar mutabık kalmalı ve sektör paydaşlarının da görüşleri alınmalıdır. Çerçeve;

hâlihazırda yayınlanmış olan başbakanlık yönergesinin özelleştirilmiş bir hali olmalı ve aşağıdaki başlıkları içermelidir:

- Paydaş görüşlerinin nasıl alınacağı, fayda-maliyet analizinin metodolojisi, planlanan süreler, vb. unsurları içerecek şekilde DEA sürecinin yapısı
- Hangi devlet kurumlarının ve hangi tür kararların kapsama dâhil edileceği bilgisini içeren DEA sürecinin kapsamı
- Değişik türdeki DEA kararlarını tetikleyen maddi eşikleri içerecek şekilde kararların orantısallığını değerlendirmek için üzerinde anlaşılması çerçeve

Çerçevenin, devlet kurumları ve sektör paydaşları arasında büyük çaplı bir fikir birliğini sağlayacak şekilde kurgulandığından ve sektörle devlet arasında uyumu artırarak Türk toplumuna ve Türkiye ekonomisine maksimum faydayı sağladığından emin olunmalıdır. Ayrıca özellikle Avrupa Birliği olmak üzere; uluslararası deneyimlerden de faydalanılmalıdır.

#### KAPSANAN KURUMLAR

Türkiye'deki elektronik haberleşme sektörünü direkt olarak etkileyen kurumlar şunlardır:

- Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı
- BTK
- Rekabet Kurumu

DEA çerçevesinin öncelikli odağı bu kurumlar olmalıdır. Ancak, diğer bazı kurumların da sektöre etkisi olmasından dolayı aşağıdaki kurumlar da kapsama dâhil edilmelidir:

- RTÜK
- Gümrük ve Ticaret Bakanlığı
- Büyükşehir Belediyeleri

<sup>50</sup> Daha fazla detay Ek-C.3'te yer almaktadır.

## 5 Türkiye için önerilen DEA yol haritası

- BDDK
- EPDK
- Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı
- Adalet Bakanlığı
- Ekonomi Bakanlığı
- Maliye Bakanlığı
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
- Sektör Sivil Toplum Örgütü Temsilcileri

DEA çerçevesi, paydaşların görüşlerini alma ve onlar ile tartışma yoluyla bu kurumlardan mümkün olan en fazla sayıda kurumu kapsama dâhil etmelidir. Nihai çerçeveye ulaşıldıktan sonra bu kurumlar çerçeveyi uygulamaya geçirebilmek için kendi detaylı süreçlerini hazırlayabilir duruma gelmeleri beklenmektedir.

### 5.5.2 TAVSİYE-1: İLGİLİ KURUMLARIN KAPASİTELERİNİN, EĞER GEREKİYORSA DEA GERÇEKLEŞTİRİLEBİLECEK SEVİYEDE GELİŞTİRİLMESİ

Türkiye’de DEA’nın benimsenebilmesi için ilgili devlet kurumlarında DEA’ları başarıyla yürütebilecek yeterli yetkinlik ve kapasitenin bulunması oldukça önemlidir. Bölüm 5.4’ te anlatıldığı üzere DEA’nın en yüksek standartta, en etkili ve en verimli şekilde uygulanabilmesi için bu kapasiteye daha fazla yatırım yapılması önerilmektedir.

Bunun gerçekleştirilebilmesi için aşağıdaki dört alanda Kurum’un çalışma yapması gerekmektedir:

- Kurum içi DEA yönergeleri: Düzenleyici, DEA’nın yapılıp yapılmayacağını ve yapılacaksa hangi kapsamda yapılacağını belirtecek bir süreç haritasını, fayda-maliyet analizlerinin yapılabilmesi için detaylı bir kurum içi metodolojiyi ve kamuoyu görüş dokümanlarının yönetilmesi için kurum içi yönergeleri oluşturmalıdır.

- İnsan kaynağı: Düzenleyici kurum içerisindeki operasyonel birimleri desteklemek için gerekli yetkinliklere sahip profesyonelleri içeren merkezi havuz büyütülmelidir. Bu ekip düzenleyici içerisindeki birçok farklı birim tarafından DEA’ların gerçekleştirilmesi için kullanılacaktır.

- Eğitim: Kurulacak olan DEA çerçevesinin eğitimi verilmelidir. Bu eğitimler fayda-maliyet analizleri ve kamuoyu görüşlerinin alınması süreçleri konusunda özelleştirilmiş eğitimleri içermelidir.

- Dış iletişim: Çerçevenin sektör, diğer paydaşlar ve kamu ile paylaşılması gerekmektedir. Dış iletişim ayrıca DEA sürecinin birçok farklı adımında da gerekli olacaktır.

Düzenleyici kısa vadede aşağıdaki faaliyetleri gerçekleştirmelidir:

- DEA insan kaynağı havuzunun etkinleştirilmesi ve genişletilmesi
- Yetkinlik ve kapasite eksikliklerinin belirlenmesi ve gerekiyorsa buna göre bir ekip genişletme stratejisinin uygulanması
- Bir iç eğitim programının uygulanması
- İletişim ve kamuoyu görüşü alınması için DEA çerçevesi üzerinde uzlaşılması ve çerçevenin dokümante edilmesi

Hâlihazırda, BTK bünyesinde yapılan veya yapılacak düzenlemelerin muhtemel etkilerini değerlendirmek ve geleceğe yönelik önerilerde bulunmak amacıyla iş planında öngörülen veya Kurul Kararı ile belirlenen konularda DEA yapılmasından sorumlu olan birimin “Sektör Araştırma ve Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı” olduğu ifade edilmektedir. DEA çerçevesi ve süreci yine bu birimin liderliğinde yapılandırılabilir.

## 5 Türkiye için önerilen DEA yol haritası

### 5.5.3 TAVSİYE-3: YENİ DEA YAKLAŞIMININ DENENMESİ İÇİN YAKIN GELECEKTE VERİLMESİ GEREKEN BİR DÜZENLEME KARARIRIN PİLOT OLARAK SEÇİLMESİ

DEA, Türkiye’de düzenleme kararlarının yönetilmesinde oldukça kapsamlı değişiklikleri beraberinde getirecektir. Her yeni süreçte olduğu gibi DEA’nın da benimsenmesinin biraz zaman alması öngörülmektedir. Bu nedenle uygun bir düzenleme kararının deneme yapmak için pilot olarak seçilmesi önerilmektedir. Böylece düzenleyiciler DEA’nın tamamlanması için gereken süreyi daha iyi görebilecek, süreçte gereken yetkinlikleri ve uzmanlıkları daha iyi değerlendirebilecek ve sektörle etkileşim halinde olmanın yaklaşımın başarısına olan etkisini daha iyi gözlemleyebileceklerdir. Pilot çalışmada tamamlandıktan sonra, gerekirse DEA çerçevesi güncellenebilir ya da düzeltilebilir.

İlgili devlet kurumları bu yaklaşımın pilot bir çalışma olduğunun farkında olarak tam kapsamlı bir DEA çalışmasının tüm adımlarını içerecek şekilde yürütmelidir. Bu pilot çalışması ile edinilecek tecrübe gelecekteki DEA uygulamalarına oldukça büyük faydalar sağlayacaktır.

### 5.5.3 TAVSİYE-4: DEA’LARIN ELEKTRONİK HABERLEŞME SEKTÖRÜNÜ ETKİLEYEN TÜM KARARLARDA GERÇEKLEŞTİRİLDİĞİNDEN EMİN OLMAK ÜZERE UYGULAMA PLANININ SONUÇLANDIRILMASI

DEA çerçevesi nihai haline getirildikten ve pilot çalışma tamamlandıktan sonra DEA çerçevesi Elektronik Haberleşme sektörünü etkileyen diğer tüm devlet kurumlarına yayılmalıdır. Bu durum; her bir düzenleyici kurumun kendi detaylı sürecini ve prosedürünü hazırlamasını gerektirdiğinden bir miktar vakit alacaktır.

Elektronik Haberleşme sektöründeki daha iyi karar verme sürecinin ivme kaybetmeden devlet içerisinde yaygınlaşmasının sağlanması için bu sürecin düzenli aralıklarla gözlenmesi ve incelenmesi gerekmektedir.

Üzerinde uzlaşılan çerçeve oluşturulduktan sonra (bkz: Tavsiye-1) ilerlemenin görülebilmesi için bir yönlendirme birimi kurulmalıdır. Bu birim sektör ve devlet temsilcilerinden oluşabilir. Birimin başkanlığının tercihen ya Başbakanlıktan ya da sektörden (örn: Bakanlık) kıdemli bir temsilci tarafından yapılması önerilmektedir. Bu yönlendirme biriminin ilk hedefi DEA’nın uygulanmasının gelişimini izlemek ve sürecin başarısı hakkında paydaşları bilgilendirmek olmalıdır.



# Ek-A: Türkiye Elektronik Haberleşme Sektörü' ndeki düzenleme yapısı

## A-1 DÜZENLEME YAPAN KURUMLAR

### A-1.1: ULAŞTIRMA, DENİZCİLİK VE HABERLEŞME BAKANLIĞI'NIN SORUMLULUKLARI

Bakanlığın temel sorumluluğu, ülkenin dünya çapında rekabet gücünü ve vatandaşların hayat kalitesini; Bakanlığın, iletişim hizmetlerini herkes için ulaşılabilir kılarak artırma amaçlı stratejiler belirlemek ve politikalar geliştirmektir. Yasa, devlet için strateji oluşturma ve temsil sorumluluklarını aşağıdaki şekilde belirlemiştir:

- Sektörün gelişmesini sağlamak için stratejiler ve politikalar oluşturmak
- Gerekli araştırmalar yapmak
- Rekabete teşvik etmek ve bilgi toplumuna geçişi desteklemek için politikalar belirlemek
- Altyapının, ağ ve pazarın ihtiyaçlarını ve ulusal güvenlik menfaatlerini karşılayan hizmetlerin gelişmesine olanak tanıyan politikalar oluşturmak

- Olağanüstü hallerde ve doğal afetlerde devamlılığı korumak için stratejiler oluşturmak
- Yerli tasarımı ve elektronik haberleşme sistem ve donanımlarının yerli olarak üretilmesini teşvik etmek
- Uluslararası derneklerin ve organizasyonların sektörle alakalı aktivite ve toplantılarında devleti temsil etmek

### A-1.2: BİLGİ TEKNOLOJİLERİ VE İLETİŞİM KURUMU'NUN SORUMLULUKLARI

BTK idari ve finansal bağımsızlığa sahiptir ve temel olarak Bakanlık tarafından geliştirilen stratejilerin ve politikaların yürütülmesinden ve izlenmesinden sorumludur. BTK, anayasa maddelerini, tebliğleri ve diğer ikincil düzenlemeleri yürürlüğe koyarak bu stratejilerin yürütülmesinden ve gerekçeleri ile birlikte kamuya açık olan Kurul kararlarını almaktan sorumludur.

Şekil-11: BTK Kurul Kararları (2008'den sonra alınan kararlar, usul ve esaslar)

Düzenleme Türü	Düzenleme Sayısı	Kategoriler	
Kanunlar	7	Elektronik Haberleşme Kanunu (5809), Telefon ve Telgraf Kanunu (406), Radyo Kanunu (2813), Elektronik İmza Kanunu (5070), Evrensel Hizmet Kanunu (5369), Posta Hizmetleri Kanunu (6475)	
Bakanlar Kurulu Kararları	12	Altyapı ve hizmetler hakkında yetkilendirme planı(2), Siber güvenlik(1), Yayıncılık(1), Bilgi toplumu(1), Yetkilendirme(1), Diğer(6)	
BTK	Yönetmelikler	52	Elektronik haberleşme hizmetleri ve altyapı yönetimi(21), Kablosuz faaliyetler(7), Pazar gözetimi ve denetleme(9), Elektronik imza(1), İç yönetmelikler(10), Diğer(4)
	Tebliğler	23	Standardizasyon(4), Sabit hizmet kalitesi(3), Mobil hizmet kalitesi(1), Genel anlamda hizmet kalitesi(2), Teknik tebliğler(4), Altyapı paylaşımı(1), Süreç(2), Pazar analizi(2), Siber güvenlik(1), Diğer(3)
	Kurul Kararları	640*	Toplamda 640 Kurul Kararı. Yılıda ortalama 140 karar.

Departmanlar	2013	2012	2011	2010	2009	Toplam	%
BT	3	3	1	1	0	8	1%
Yetkilendirme	34	30	40	22	7	133	21%
Sektörel Araştırma ve Strateji Geliştirme	3	0	1	1	0	6	1%
Tüketici Hakları	18	19	25	37	14	113	18%
Spektrum İzleme	3	7	1	4	0	15	2%
Spektrum Yönetimi	3	1	3	2	2	11	2%
Erişim ve Tarifeler	47	59	46	57	46	255	40%
Sektörel İnceleme	28	46	3	2	1	80	13%
Sektörel Rekabet	0	2	2	2	0	6	1%
Bilgi Sistemleri	1	0	2	0	0	3	0%
Telekomünikasyon İletişim Başkanlığı (TİB)	1	4	1	0	0	6	1%
Teknik Düzenlemeler	4	0	0	0	0	4	1%
Toplam	145	171	125	128	71	640	

\*2008 yılından sonraki Kurul Kararları, \*\*Ocak 2014 itibarıyla.

# Ek-A: Türkiye Elektronik Haberleşme Sektörü' ndeki düzenleme yapısı

Şekil-11'de gösterilen şekilde BTK düzenlemelerinin çoğunluğu yetkilendirme, tüketici haklarının korunması, erişim/tarifeler ve denetim konularına ilişkindir.

BTK'nın temel sorumlulukları, aşağıdaki şekilde gruplandırılabilir:

**Yetkilendirme:** Yetkilendirme; şirketlerin tescil edilmesi ve elektronik haberleşme hizmetleri ve/veya altyapısı sunmakta olduklarından ötürü belirli haklarının ve yükümlülüklerinin belirlenip onaylanması işlemidir. BTK'nın yetkilendirmeye ilişkin sorumlulukları aşağıda belirtilen başlıkları içermektedir:

- Elektronik haberleşme hizmetleri, ağ ve/veya altyapıya ilişkin yetkilendirmelerin yönetilmesi ve uygulamalarının denetlenmesi
- Sektördeki kurulum, ölçüm, bakım ve onarım aktivitelerini gerçekleştiren kurumların yetkilendirmelerinin koordine edilmesi

**Tüketici Haklarının Korunması:** BTK kanuna uygun olarak abonelerin, tüketicilerin ve son kullanıcıların haklarının ve verilerinin korunmasını denetlemekten sorumludur. BTK'nın bu alana ilişkin sorumlulukları aşağıda belirtilen başlıkları içermektedir:

- Eşit ve kaliteli hizmet alma hakkı
- Şeffaflık ve bilgiye erişim hakkı
- Abonelik sözleşmelerinin adil olması
- Kişisel verilerin korunması ve gizlilik

## Rekabete Teşvik Etme ve Rekabetin Sürdürülmesi

BTK'nın bu alana ilişkin sorumlulukları aşağıda belirtilen başlıkları içermektedir:

- Rekabet engelleyici uygulamaların ortadan kaldırılması
- Gerekli olan durumlarda yaptırımların uygulanması

- İlgili durumlarda Rekabet Kurumu ile birlikte çalışılması
- Ticari sırların ve kamuya açık bilgilerin kapsamalarının belirlenmesi
- İlgili pazarların ve etkin pazar gücüne (SMP: significant market power) sahip işletmecilerin belirlenmesi ile elektronik haberleşme sektörüne ilişkin pazar analizlerinin gerçekleştirilmesi
- Tarifelere ilişkin kriterlerin ve prosedürlerin belirlenmesi; tarifelerin onaylanması ve denetlenmesi
- İşletmecilerin referans erişim tekliflerinin onaylanması
- Ara bağlantı ve ulusal dolaşım dahil olmak üzere erişime ilişkin prosedürlerin ve ilkelerin belirlenmesi

**Denetim:** Denetim kapsamı; lisans sözleşmelerinin, donanım standartlarının ve diğer tüm düzenleyici yönetmeliklerin ve kararların koşullar ile uygunluğunun sağlanmasını içerir. Bu bağlamda uygun olmayan şirketlere cezalar uygulanabilir. Kanun, BTK için aşağıda belirtilen denetim sorumluluklarını tanımlamaktadır:

- Yetkilendirmeye, tarifelere, erişime, numaralandırmaya ve spektrum yönetimine ilişkin denetimlerin gerçekleştirilmesi, radyo donanımlarının ve sistemlerinin kurulumuna ve kullanımına ilişkin lisans verilmesi; spektrum ve pazar gözetiminin izlenmesi ve denetimi
- İşletmecilerden, kurumlardan, kuruluşlardan, tüzel kişiliklerden vb. kaynaklardan her türlü bilgi ve belgenin talep edilmesi
- Bağımsız denetim standartlarının düzenlenmesi
- İşletmecilerin mevcut düzenlemelere olan uyumluluğunun denetlenmesi ya da üçüncü taraflarca denetlenmesinin sağlanması
- İşletmecilerin hizmet kalitelerinin denetlenmesi
- Gerekli olan durumlarda yaptırımların uygulanması

# Ek-A: Türkiye Elektronik Haberleşme Sektörü' ndeki düzenleme yapısı

**Anlaşmazlıkların Çözümü:** BTK kanun ile uygun olarak işletmeciler arasındaki uyuşmazlıkların çözümlenmesi için uzlaşma prosedürünün uygulanmasından sorumludur. Eğer arabuluculuk başarısız olursa, BTK gerekli olan tedbirlerin ve önlemlerin alınması ile yükümlüdür.

**Bilgi Teknolojileri:** Sektörün dinamik doğasına istinaden en yeni teknolojilerin, hizmetlerin, en iyi uygulamaların, küresel gelişmelerin ve eğilimlerin takip edilmesi önemlidir. Bu nedenle küresel/bölgesel benzerlikler ve diğer ilişkili organizasyonlarla iletişim halinde olmak ve ilgili araştırmaları yürütmek de BTK'nın sorumlulukları arasındadır:

- Sektördeki gelişmelerin takip edilmesi ve araştırmaların yapılması
- Uluslararası kuruluşların ilgili etkinliklerine katılmak ve onlarla işbirliği yapmak

**Teknik Yönetmelikler:** Gelişmiş bir elektronik haberleşme sektörü oluşturmak ve sürdürmek için, sınırlı kaynakların yönetilmesi ve küresel standartlar ile uyumluluğun sağlanması önemlidir:

- Frekansların, uydu pozisyonlarının ve numaralandırmanın, internet alan adlarının vb. kıt kaynakların planlanması ve tahsis edilmesi
- Teknik sistemlerin kurulumlarının ve işletilmelerinin denetlenmesi
- Tüm ilgili sistem türlerinin ulusal standartlara olan uyumluluklarının sağlanması

**Spektrum Yönetimi:** Radyo frekanslarının planlanması, tahsis edilmesi ve tescil edilmesi, radyo sistemleri ve donanımlarının kurulumu ve kullanımı için gerekli izinlerin verilmesi ve ilgili izleme faaliyetleri, Kanuna uygun olarak tamamen BTK'nın sorumluluğu altındadır.

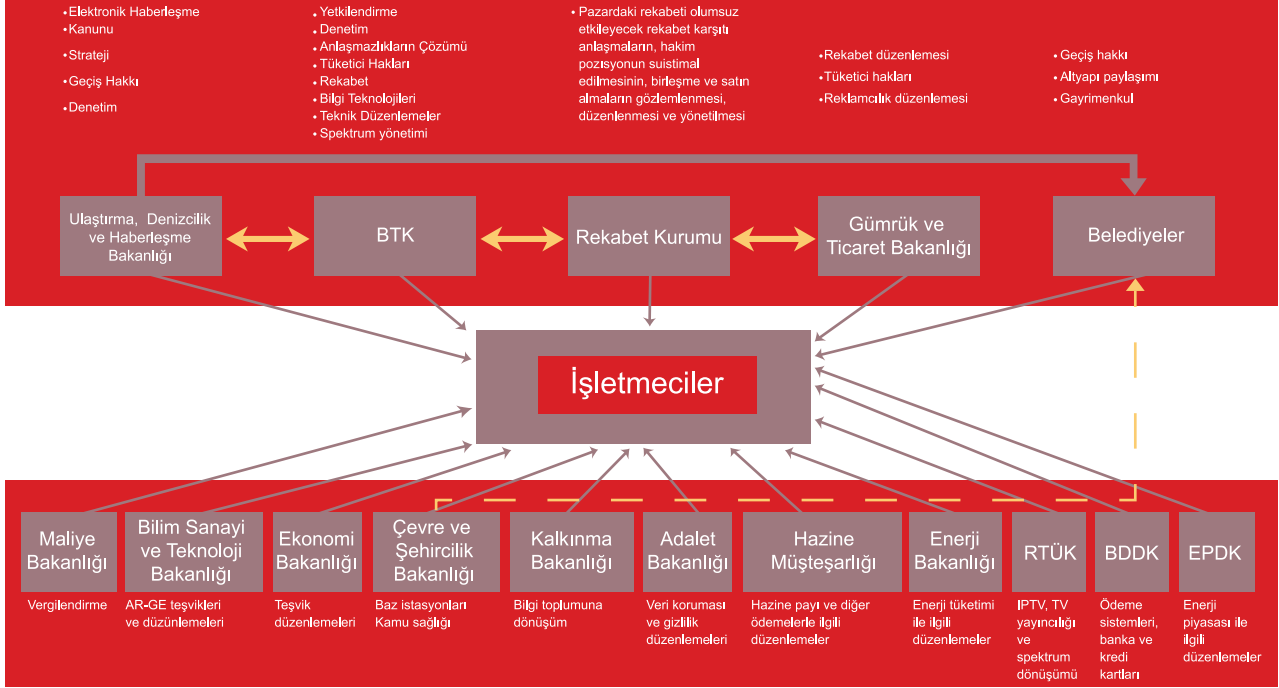
## A-1.3: MEVCUT DÜZENLEME ORTAMI

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'nın ve BTK'nın Kanun'da belirtilen iki temel düzenleyici kurum olmalarına rağmen, Türkiye'deki elektronik haberleşme sektörünün işlerliğini ve gelişmesini doğrudan ya da dolaylı yoldan etkileyen başka kuruluşlar ve kurumlar da mevcuttur. Bu kuruluşlar Rekabet Kurumu (RK), Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) vb. kuruluşlar da dâhil olmakla beraber diğer bakanlıkları, belediyeleri ve düzenleyicileri de içermektedir.

Elektronik haberleşme işletmecileri, ekosistem içerisindeki diğer paydaşlar ve son kullanıcılar farklı türde ve çok sayıda düzenleyicilerin uyguladıkları düzenlemelerden etkilenmektedirler. Bu durum büyük oranda sektörün ülke ekonomisi içerisindeki diğer sektörlerle olan yakın ilişkisinden kaynaklanmaktadır.

# Ek-A: Türkiye Elektronik Haberleşme Sektörü' ndeki düzenleme yapısı

Şekil-12: Türkiye'deki Elektronik Haberleşme düzenleme yapısı özeti ve anahtar paydaşlar



Kaynak: Deloitte analizi

## Bakanlıklar

- **Gümrük ve Ticaret Bakanlığı:** Tüketici Koruma ve Piyasa Denetimi Genel Müdürlüğü aracılığıyla uyuşmazlıklara ilişkin tüketici koruma ve reklamcılık dâhil olmak üzere tüm ticari ve rekabete ilişkin konuları yönetir. Müdürlük, tüketici kanununda en son yapılan kapsamlı değişiklikte sorumluluk almıştır. Bu değişiklikler abone sözleşmelerinin sunumu ve feshi gibi konularda işletmecileri ciddi oranda etkileyecek yeni düzenlemeleri getirmiştir. Bu nedenle, BTK'nın görev alanına giren konular ile Bakanlığın kararları arasında kesişme noktaları bulunmaktadır. Reklamcılık Kurulu, elektronik haberleşme işletmecilerinin en önemli reklam verenlerden olduğu reklam sektöründe, tüm reklam kampanyaları ve yapılan iletişimin yönetmelikler ile uyumluluğunun sağlanmasından sorumludur.
- **Kalkınma Bakanlığı:** Bilgi ve iletişim teknolojileri sektörü için stratejileri ve eylem plan-

larını içeren ulusal kalkınma planlarının hazırlanmasından sorumludur. Bilgi Toplumu Departmanı; ulusal bilgi toplumu stratejisinin geliştirilmesini, elektronik haberleşme altyapısının, hizmetlerinin ve ürünlerinin toplumun genel refahı ve gelişimi için nasıl kullanılacağını içeren çeşitli programlara öncülük etmektedir.

- **Maliye Bakanlığı:** Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından hazırlanan plana dayanarak 2014 yılı için 4,6 milyar TL'lik özel iletişim vergi bütçesi olan politika ve planları yürütür.
- **Hazine Müsteşarlığı:** Evrensel hizmet fonu dâhil olmak üzere işletmeciler tarafından ödenen hazine payını düzenler.
- **Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı:** Yerli sektörün teknoloji altyapısını ve ulusal rekabeti iyileştirmek için politikaların, stratejilerin, planların ve programların geliştirilmesinden ve yürütülmesinden sorumludur. Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı AR-GE'ye ilişkin konuları (Elektronik haberleşme işletmecilerinin AR-GE

# Ek-A: Türkiye Elektronik Haberleşme Sektörü' ndeki düzenleme yapısı

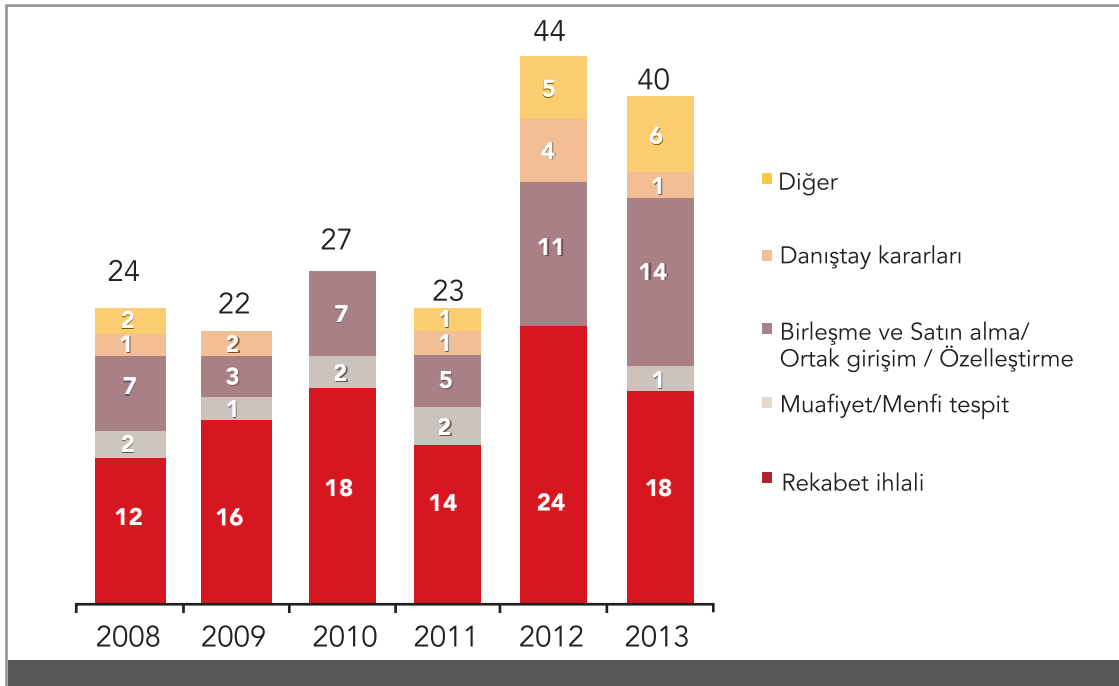
faaliyetleri dâhil) ve TÜBİTAK, KOSGEB, Türk Patent Enstitüsü ve Türk Bilim Akademisi gibi ilgili kuruluşları ve kendi idari kurumları yoluyla çeşitli teşvik ve sübvansiyon programlarını düzenler.

- **Ekonomi Bakanlığı:** Destek programlarını, yatırım teşviklerini (örn: belirli coğrafi bölgelerdeki çağrı merkezi operasyonları için sağlanan teşvikler) ve ithalat politikalarını (Elektronik haberleşme donanımları ve mobil cihazların ithalatı dâhil) düzenler.
- **Çevre ve Şehircilik Bakanlığı:** GSM baz istasyonlarının kamu sağlığı üzerindeki etkilerine ilişkin düzenlemeler dâhil olmak üzere Türkiye'deki çevre, kamu çalışmaları ve şehir planlamasından sorumludur.
- **Adalet Bakanlığı:** Veri koruma ve gizlilik ile ilgili konuların yönetilmesini içerecek şekilde hukuki alanlardan sorumludur. Taslak halindeki Kişisel Verilerin Korunması Kanunu, satış/pazarlama faaliyetlerine ilişkin gerekliliklere istinaden elektronik haberleşme işletmecilerine yönelik olarak potansiyel düzenlemeleri içermektedir.

## Diğer Kurumlar

- **Rekabet Kurumu (RK):** Rekabet Kurumunun görevi, bilgi ve iletişim teknolojileri dâhil olmak üzere ülke ekonomisi içerisindeki tüm sektörlerde rekabetçi bir ortamın oluşturulması, korunması ve geliştirilmesidir. RK; rekabet karşıtı anlaşmaları, etkin pazar gücü konusunun suistimal edilmesi ve belirgin olarak rekabeti olumsuz etkileyecek olan birleşmeler ve satın almaların önlenmesi için piyasaların izlenmesi, düzenlenmesi ve denetlenmesinden sorumludur. Yetkileri Rekabetin Korunması Hakkında Kanun No: 4054 tarafından tanımlanan RK; Kasım 2011'de BTK ile imzalanan protokol<sup>51</sup> ile elektronik haberleşme sektörüne ilişkin aktivitelerin koordinasyonu ve yönetmeliklerin uygulanması ile de yetkilendirilmiştir. Bu protokole göre BTK ve RK'nin işbirliği yapmaya karar verdiği birçok öncül düzenleme alanı bulunmaktadır:

Şekil-13: Rekabet Kurumu tarafından BT sektörü için alınan kararların özeti



Kaynak: Rekabet Kurumu

<sup>51</sup> [http://www.tk.gov.tr/elektronik\\_haberlesme\\_sektoru/sektorel\\_rekabet/piyasaanalizleri/dosyalar/PROTOKOL.pdf](http://www.tk.gov.tr/elektronik_haberlesme_sektoru/sektorel_rekabet/piyasaanalizleri/dosyalar/PROTOKOL.pdf)

# Ek-A: Türkiye Elektronik Haberleşme Sektörü' ndeki düzenleme yapısı

o BTK, Elektronik haberleşme sektöründe rekabet koşullarını etkileyen ve sektörde rekabetin tesisine, geliştirilmesine ve korunmasına ilişkin yönetmelik ve tebliğlerin hazırlanması ile kullanım hakkı tahsisi gerektiren ve sınırlı sayıda işletmeci tarafından verilecek olan elektronik haberleşme hizmetlerine ilişkin yeni yetkilendirmelere yönelik hazırladığı şartnameler hakkında RK'nin görüşünü alabilir. Bunun yakın geçmişte yaşanmış en güzel örneği, fiyat sıkıştırmasının tespitine, önlenmesine ve giderilmesine ilişkin usul ve esasların hazırlanması sırasında gösterilen koordinasyondur.

o BTK, yapacağı pazar analizlerine ilişkin olarak RK'nin görüşünü alır.

o BTK, ilgili mevzuatın öngördüğü hâllerde Elektronik Haberleşme sektöründe rekabet ihlallerine ilişkin sair konularda RK'den görüş isteyebilir.

## • Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK):

Radyo ve TV yayınlarının tek yetkilisi olarak, IPTV lisanslarının ve yayına ilişkin konuların düzenlenmesinden, 700-800 MHz spektrum bandının gelecekte mobil elektronik haberleşmede kullanımından ve karasal dijital yayına geçişin yönetilmesinden sorumludur.

## • Bankacılık Düzenleme ve Denetleme

**Kurumu (BDDK):** Finansal piyasaların düzenlenmesinden ve denetlenmesinden, etkin kredi sisteminin sağlanmasından ve mevduat sahiplerinin haklarının korunmasından sorumludur. Elektronik haberleşme işletmecilerini ve tüketicileri etkileyen yakın zamanlı yönetmelikler; Elektronik haberleşme hizmetleri ve mobil cihazlar için ödeme yapılırken banka ve kredi kartı taksitlerini yasaklayan yönetmeliği de içermektedir. Temelde cari açığı azaltmayı hedefleyen BDDK "taksit" yönetmeliğinin; genel internet ve veri kullanımı üzerinde negatif bir etkiye neden olacak şekilde ülkedeki akıllı telefon ve tablet satışının

büyümesini ters yönde etkileme potansiyeline sahip olduğu tartışılmaktadır.

Buna ek olarak 2013 yılında düzenlenen Ödeme ve Menkul Kıymet Mutabakat Sistemleri, Ödeme Hizmetleri ve Elektronik Para Kuruluşları Hakkında Kanun No.6493; mikro-krediler, P2P para transferleri, NFC/iBeacon, mobil ödemeler ve mobil cüzdan uygulamalarına ilişkin tüm konuları ve işletmecilerin ve katma değerli hizmet sağlayıcılarının geliştirdiği ya da sunduğu hizmetleri düzenler. Bu kanun ile BDDK da elektronik haberleşme sektöründe faaliyet gösteren ilgili şirketlerin düzenleyicisi konumuna gelmiştir.

## • Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu

**(EPDK):** Tüm enerji ve enerji tüketimine ilişkin konuları içerecek şekilde Türkiye'deki enerji piyasasını düzenler. EPDK; enerji dağıtım şirketlerinin kurabileceği ve işletebileceği minimum iletişim özelliklerini ve mobil ve PSTN ağı gerekliliklerini belirler.

• **Belediyeler:** Belediyeler işletmecilere "geçiş hakkı"nın kullanımında zemin etüdü, kazı ruhsatı gibi yer altı ve yer üstü tesislere erişime ilişkin izinleri sağlamaktadır. Bu nedenle belediyelerin kararları geniş bant ağlarını oluşturmak ve belediye sınırları içerisindeki mevcut altyapıyı ve tesisleri paylaşmak isteyen işletmecilere doğrudan etkilemektedir.

## Ek-B: Avrupa Birliği Yasal Çerçevesi

Avrupa Birliği (AB) Kanunları, “ulusal kanunlar ile eşit kuvvete” sahiptir<sup>52</sup> ve üye ülkelerdeki ulusal merciler için hakları ve yükümlülükleri belirtir. Bu kanunlar; AB kurumlarının prosedürler-

ini yöneten ve tüm AB üye devletleri tarafından onaylanan anlaşmalara dayanır. AB yönetmelik türleri şu şekildedir;

Şekil-14: AB mevzuat türleri

Düzenlemeler	<ul style="list-style-type: none"><li>Hukuki açıdan bağlayıcıdır.</li><li>AB içerisinde bir bütün halinde uygulanır.</li></ul>
Direktifler	<ul style="list-style-type: none"><li>Tüm AB ülkelerinin ulaşması gereken bir amacı ortaya koyar.</li><li>Her bir ülke kendisine uygun şekilde nasıl yapılacağını belirleyebilir.</li></ul>
Kararlar	<ul style="list-style-type: none"><li>Bireysel ya da şirket olarak yönlendirildiği kişiyi bağlar.</li><li>Doğrudan uygulanabilir özelliktedir.</li></ul>
Öneriler	<ul style="list-style-type: none"><li>Kurumların görüşlerini açıklamalarına ya da adres edildiği kuruma ya da kişiye yasal herhangi bir bağlayıcılık olmaksızın tavsiyelerde bulunmasına olanak verir.</li><li>Bağlayıcı değildir.</li></ul>
Görüşler	<ul style="list-style-type: none"><li>Kurumun, bağlayıcı olmayan bir şekilde bildirimde bulunmasını sağlar</li><li>Yönlendirildiği tarafa karşı herhangi bir yasal bağlayıcılığı yoktur.</li></ul>

Kaynak: Europa<sup>53</sup>

AB'nin kurumsal ve yasal çerçevesi dört temel kurum tarafından yönetilmektedir: bu kurumlar aşağıdaki grafikte gösterildiği şekilde Avrupa Konseyi, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Birliği Kurulu ve Avrupa Komisyonu şeklindedir:

Şekil-15: Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısı

Avrupa Konseyi	Avrupa Parlamentosu	AB Konseyi	Avrupa Komisyonu
<ul style="list-style-type: none"><li>AB'nin genel önceliklerini belirler</li><li>Devlet başkanları ve AB seviyesindeki liderlerden oluşur</li><li>Yasa geçirme yetkisi yoktur</li><li>En az 6 ayda bir toplanır</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>AB vatandaşları tarafından doğrudan seçilen temsilcilerden (Avrupa Parlamentosu Üyeleri) oluşur</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Bireysel üye ülkelerin devletlerini temsil eder</li><li>Üyeler, üye devletler tarafından tayin edilir</li><li>Konsey Başkanlığı, rotasyon ile paylaşılır.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Bir bütün olarak AB'nin çıkarlarını geliştirmek için kurulmuştur</li><li>Üyeler, üye devletler tarafından tayin edilir</li></ul>

AB yönetmeliğinin hazırlanması sürecinde bu üç kurum yer almıştır.

Kaynak: Europa<sup>54</sup>

<sup>52</sup> [http://europa.eu/eu-law/index\\_en.htm](http://europa.eu/eu-law/index_en.htm)

<sup>53</sup> [http://europa.eu/eu-law/decision-making/procedures/index\\_en.htm](http://europa.eu/eu-law/decision-making/procedures/index_en.htm)

<sup>54</sup> [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index\\_en.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_en.htm)

## Ek-B: Avrupa Birliği Yasal Çerçevesi

Avrupa Komisyonu önerdiği düzenlemeleri Avrupa Parlamentosunun ve AB Konseyi'nin onayına sunar. Ancak onaya sunulacak teklif öncesinde, Avrupa Komisyonu'nun söz konusu teklifin ekonomik, sosyal ve çevresel bağlamdaki potansiyel etkilerini içeren etki analizlerini yapmış olması gerekmektedir. Bu sürecin bir parçası olarak Avrupa Komisyonu; sektör, tüketiciler ve hükümet dışı organizasyonları içeren ilgili taraflar ile görüşmektedir.

"Olağan Yasama Yöntemi (Ordinary Legislative Procedure)"<sup>55</sup> ekonomik yönetim, göç ve enerji dâhil olmak üzere kanun alanları üzerinde aynı etki ile Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Birliği Konseyi'ni yetkilendirir. Avrupa Yönetmeliği'nin hem Parlamento hem de Konsey tarafından karşılıklı olarak onaylanması ve yürürlüğe sokulması gerekmektedir<sup>56</sup>. Bu durum "ortak karar" olarak Avrupa Birliği İşleri hakkında anlaşmanın 289. maddesinde; Konsey'in düzenlemeyi yürürlüğe koyabilmesi için Parlamento ve kamuoyu görüşü alınmasının gerekli olduğu

belirtilmiştir. Konsey "yasal olarak Parlamentosunun fikrini dikkate almakla yükümlü değildir ancak Adalet Mahkemesi'nin içtihatları doğrultusunda, Parlamentosunun fikri olmadan bir karar veremez"<sup>57</sup>.

Avrupa Komisyonu bir düzenleme teklif ettiğinde Avrupa Parlamentosu ve Konsey; düzenleme teklifini değerlendirir ve duruma göre değişikliklerin yapılmasını önerebilir. Eğer iki kurum da değişiklikler hakkında mutabık kalırsa önerilen düzenleme gerçekleştirilir. İki kurum da kabul etmezse, ikinci bir değerlendirme süreci planlanır. Her iki taraf da, son değerlendirme aşamasında önerilen düzenlemeyi engelleyebilme yetkisine sahiptir<sup>58</sup>.

Bu kanunlar hazırlandığında, Avrupa Komisyonu ülke çapında geçerli olan kanunların uygulanmasından ve yürürlüğe alınmasından sorumlu olan ulusal kuruluşlar ile birlikte yönetmeliği taslak haline getirir ve uygular.

### B-1 ELEKTRONİK HABERLEŞME İÇİN DÜZENLEME ÇERÇEVESİ<sup>59</sup>

Avrupa Parlamentosu, elektronik ağ ve hizmetler için ortak düzenleyici yapı hakkında 7 Mart 2002 tarihinde bir Direktif yayınlamıştır. "Çerçeve Direktif"; sektörü daha uyumlu ve daha rekabetçi hale getirmek üzere tasarlanan elektronik haberleşme gündeminin bir parçasını oluşturur ve aşağıda belirtilenleri içerir:

- Kapsam ve genel ilkeler
- Temel tanımlar
- Ulusal düzenleyici kuruluşlar hakkında genel hükümler

- Etkin Piyasa Gücü hakkında yönlendirme
- Radyo frekans ve geçiş hakları gibi temel kaynakların atanması için kurallar

Avrupa Komisyonu aşağıda belirtilenleri garanti etmek üzere ulusal düzenleyici kuruluşları yönlendirir:

- Bağımsızlık
- Temyiz etme hakkı
- Tarafsızlık ve şeffaflık
- İç pazarın konsolidasyonu

<sup>55</sup> [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index\\_en.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_en.htm)

<sup>56</sup> <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/0081f4b3c7/Law-making-procedures-in-detail.html>

<sup>57</sup> <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/0081f4b3c7/Law-making-procedures-in-detail.html>

<sup>58</sup> [http://europa.eu/eu-law/decision-making/procedures/index\\_en.htm](http://europa.eu/eu-law/decision-making/procedures/index_en.htm)

<sup>59</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/information\\_society/legislative\\_framework/l24216a\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/legislative_framework/l24216a_en.htm)



## Ek-B: Avrupa Birliği Yasal erevesi

Ulusal düzenleyici kuruluşların yükümlülükleri ve görevleri aşağıda belirtilenleri içerir:

- Haberleşme ağlarında ve hizmetlerinde rekabeti teşvik etmek
- Avrupa tesi ağların ve uluslararası işbirliğinin oluşturulması yoluyla i piyasanın gelişimine katkıda bulunmak
- Evrensel Hizmet Yükümlülükleri yoluyla Avrupa halkı menfaatlerinin, temel uyuşmazlık zm süreçlerinin ve kişisel verilerin ve gizliliğin korunmasını desteklemek
- Radyo frekanslarını yönetmek
- Numaralandırma, isimlendirme ve adresleme faaliyetlerini yönetmek ve kontrol etmek
- Geçiş haklarını kontrol ve tahsis etmek
- Altyapı paylaşımını ve lokasyon paylaşımını yönetmek

- Etkin pazar gücüne sahip işletmeciler için düzenleyici kontrolleri yönetmek
- Pazarın ayırıtılmasını ve tanımlanmasını sağlamak
- Pazar analizini gerçekleştirmek
- Uyuşmazlık zmn yönetmek
- Direktiflerdeki hükümlerin ihlalleri halinde uygulanacak kuralları ve cezaları belirtmek<sup>60</sup>.

<sup>60</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/information\\_society/legislative\\_framework/124216a\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/legislative_framework/124216a_en.htm)

# Ek-C: DEA Çerçeveslerinden Seçilmiş Örnekler

## C.1 OECD'DE DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ

OECD üye ülkelerde uygulanmakta olan en iyi 10 DEA uygulama örneğini detaylarıyla belirten bir rapor yayınlamıştır. Raporun, amacı uygulanması düşünülen ya da mevcutta uygulanmakta olan düzenlemelerin olumlu ve olumsuz yönlerinin değerlendirilmesidir. DEA uygulaması karar vermede tek başına dikkate alınmamalı; alınacak kararın kalitesini, etkinliğini ve verimliliğini artırıcı bir yol gösterici olarak değerlendirilmelidir. DEA uygulaması ayrıca açık fikirlilik, kamunun konuya dâhil edilmesi ve açıklanabilirlik gibi politik unsurları da yapısında barındırmaktadır.

Söz konusu en iyi 10 uygulama aşağıda detaylandırılmıştır:

1. DEA'ya olan politik bağlılığın maksimize edilmesi: Gerekli desteği ve geçerliliği kazanabilmek için DEA, devletin en üst kademe kurumlarınca desteklenmelidir ve ayrıca uyumluluk için şeffaf bir açıklanabilirlik unsuru içermelidir.
2. DEA program unsurları ile ilgili sorumlulukların dikkatlice dağıtılması: DEA sürecini gözeten ve sürecin güvenilir ve tutarlı olmasını sağlayan merkezi bir birim olmalıdır. Düzenleme yapıcı kurum ile birlikte DEA'nın sorumluluk alanının belirlenmesi karar verme sürecine entegrasyonu artırmakta ve sürecin sahiplebilmesine katkıda bulunmaktadır.
3. Düzenleme yapıcıların eğitilmesi: Yüksek kalitede DEA yapılabilmesi için düzenleyicilere gerekli becerileri kazandırılacak eğitimler uygulanmalıdır.
4. Tutarlı ancak esnek bir analitik yöntemin kullanılması: Nicel ve nitel bir analizin yapılabilmesi için düzenleyiciler tarafından bir fayda-maliyet analizi yaklaşımının benimsenmesi gerekmektedir. Bu analitik yöntem değişken

olmalı ancak tutarlılığı korumak için belirli prensipler içerisinde kalmalıdır.

5. Veri toplama stratejilerinin oluşturulması ve uygulanması: Nihai durumda, sonuçların isabetli olması kullanılan verinin kalitesine bağlı olduğundan, düşük maliyette yüksek kalitede veri toplanabilmesi için belirgin düzenleme standartları olması gerekmektedir.

6. DEA hedeflerinin belirlenmesi: DEA'ların tüm önemli düzenleme değişikliklerinde uygulanması ve kaynakların öncelikle etkinin en büyük olacağı alanlara ayrılması gerekmektedir.

7. DEA'nın düzenleme yapma süreci ile düzenlemeye entegrasyonun arasında mümkün olan en erken zamanda gerçekleştirilmesi: Düzenleme yapıcılar DEA'yı harici ya da tek başına kullanılan bir analiz olarak görmemeli ve DEA'yı karar verme sürecine entegre bir sistem olarak düşünmelidir.

8. Sonuçların iletişiminin yapılması: DEA sonuçlarının analizi sürecinde yeterli katılımı sağlayamamış düzenleyiciler; de dikkate alınarak; DEA çıktıları; bu düzenleyicilere yardımcı olmak amacıyla alternatif seçeneklerle birlikte net bir şekilde açıklanmalıdır.

**9. Paydaşların kapsamlı bir şekilde sürece dâhil edilmesi:** Yapılacak olan düzenleme değişikliğinden etkilenecek olan gruplara uygun zaman planları dikkate alınarak danışılmalı ve yanıtları (katkıları) istenmelidir. Bu durum; kamuoyu görüşlerinin alınması sürecinin birden çok aşaması olduğunu da göstermektedir.

**10. DEA'nın, planlanan düzenlemelerin yanı sıra, mevcut düzenlemelere de uygulanması:** DEA'nın teklif edilen ya da düşünülen düzenlemelere uygulanabileceği gibi mevcut düzenleme uygulamalarında da hayata geçirilmesi gerekmektedir <sup>61</sup>

<sup>61</sup> <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258828.pdf>.

## Ek-C: DEA Çerçevesinden Seçilmiş Örnekler

### OECD DEA Kontrol Listesi

Bu kontrol listesi, hem DEA sürecinin bir parçası hem de düzenlemenin incelenmesi için bir kontrol listesi olarak kullanılmaktadır. Kontrol listesinde yer alan sorular şu şekildedir:

1. Sorun doğru şekilde tanımlanmış mıdır?

Çözülecek sorunun ve çıkış nedenlerinin, problemin doğası, büyüklüğü ve etkilenen tüm paydaşların menfaatleri göz önüne alınarak net bir şekilde tanımlanması gerekmektedir.

2. Hükümetin eylemi doğru mudur?

Hükümetin aldığı karar net deliller ile desteklenmelidir. Bu deliller; alınan aksiyonların devlete olan faydasını ve maliyetini gerçekçi bir şekilde gösteren ve alternatif çözümleri de içeren deliller olmalıdır.

3. Yapılan düzenleme, hükümet için alınacak en iyi karar mıdır?

Düzenleyicilerin, düzenleme hazırlık sürecinin başında maliyet, fayda, yaygınlaştırma etkileri ve yönetim gereksinimleri gibi etmenleri değerlendirerek düzenleyici ve düzenleyici olmayan aksiyonları değerlendirmeleri gerekmektedir.

4. Düzenleme için yasal bir dayanak var mıdır?

Düzenleme süreçleri, bütün düzenleyici kararların "hukukun üstünlüğü" ilkesine uymasını gerektirecek şekilde yapılandırılmalıdır. Bir başka deyişle, bütün düzenlemelerin daha üst düzey düzenlemeler ve diğer yasal antlaşmaların yükümlülükleri ile uyumlu olmasını ve kesinlik, orantısallık gereklilikleri gibi ilgili yasal ilkelere uymasını sağlamak için sorumluluklar açık ve net bir şekilde belirlenmelidir.

5. Bu düzenlemenin yürütülmesi için devletin hangi seviyesi (ya da seviyeleri) en uygundur?

Düzenleyicilerin eyleme geçmek için en uygun hükümet kademesini belirlemesi veya birden fazla kademe söz konusu ise, bu yönetim kademeleri arasında etkin eşgüdüm sistemleri tasarlaması gerekmektedir.

6. Düzenlemenin getirdiği faydalar, maliyetlerini karşılayacak seviyede midir?

Düzenleyiciler, her bir yasal düzenleme teklifinin ve olası alternatiflerin beklenen maliyetlerini ve faydalarını öngörmeli ve bu tahminleri karar vericilerin erişebileceği biçimde hazırlamalıdır. Hükümetin eylemlerinin maliyeti, eyleme geçilmeden önce getireceği faydalarla karşılanabilmelidir.

7. Düzenlemenin toplum üzerindeki etkisinin dağılımı şeffaf mıdır?

Düzenleyiciler, yasal düzenleme ile ortaya çıkacak maliyet ve faydaların farklı sosyal gruplar arasındaki dağılımını grupları etkilediği ölçüde şeffaf hale getirmelidir.

8. Yapılacak düzenleme net, tutarlı, kapsamlı ve paydaşlara açık mıdır?

Düzenleyiciler, düzenleme kurallarının etkileyeceği olası paydaşlar tarafından anlaşıldığını kontrol etmeli ve bu amaçla düzenleme metninin ve kural yapısının mümkün olduğunca açık ve net olmasını sağlamalıdır.

9. İlgili tüm taraflar görüşlerini bildirme fırsatına sahip midir?

Yasal düzenlemeler açık ve şeffaf bir yöntem ile geliştirilmeli ve iş dünyası, sendikalar, diğer çıkar grupları ve hükümetin diğer kademeleri gibi ilgili tarafların görüşleri etkin bir şekilde ve zamanında alınmalıdır.

10. Düzenlemeye uyum nasıl sağlanacaktır?

Düzenleyiciler, yasal düzenlemenin uygulanmasında araç görevi görecektir teşvik ve kurumları değerlendirmeli ve bunların en iyi şekilde kullanılmasını sağlayacak uygulama stratejileri tasarlamalıdır<sup>62</sup>.

<sup>62</sup> <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/40984990.pdf>

<sup>63</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission\\_guidelines/docs/iag\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf)

# Ek-C: DEA Çerçeveslerinden Seçilmiş Örnekler

## C-2 AVRUPA KOMİSYONU DEA DİREKTİFLERİ

Avrupa Komisyonu tarafından 2009 yılında yayınlanmış olan DEA<sup>63</sup> direktifi; teşebbüslerin ve yönetmeliklerin dengeli, şeffaf olmasını ve kapsamlı kanıtlara dayanmasını sağlamayı hedeflemektedir. Etki analizi tipik olarak şunları içerir: konunun ölçeği; ilgili paydaşlar, olası seçenekler ve her bir seçeneğin ekonomik, sosyal ve çevresel etkileri. Kılavuz ayrıca bu sürecin, politik kararların verilmesine yardımcı olması için kullanılacağını ancak hiçbir zaman politik kararların yerine geçemeyeceğini de belirtmektedir.

Süreç aşağıda belirtilen aşamaları içermektedir:

- Tutarlılığın garanti edilmesi amacıyla sürecin her aşamasının izlenmesi için bir Etki Değerlendirme Yürütme Kurulu'nun (EDYK) oluşturulması
- Süreç boyunca devam eden kamuoyu görüşü alınması
- Sorunun tanımlanması: konuların zaman içerisinde nasıl geliştiği ve altında yatan nedenler dâhil olmak üzere büyüklüğü ve dâhil olan tarafların belirlenmesi
- Önemli paydaşların tanımlanması
- Avrupa Birliği'nin gereken düzenlemenin kendisi tarafından mı gerçekleştirileceği yoksa üye devletler tarafından gerçekleştirilmesinin mi daha iyi olacağı noktasında karar vermesi
- Baz senaryonun oluşturulması: Bu senaryo herhangi bir ek düzenlemenin yapılmadığı durumda gelecekte ortaya çıkacak durumu ifade etmektedir. Bu süreç, üye ülkelerde halihazırda mevcut olan politika-

ların ve yönetmeliklerin, ülkeler tarafından planlanan ya da önerilen eylemlerin, ilgili pazarların oluşturulmasının ve bu pazarlardaki eğilimlerin dikkate alınmasını içerir

- Belirlenen soruna ilişkin doğrudan net hedeflerin tanımlanması: Bu durum, seçeneklerin belirlenmesine ve birbirleriyle kıyaslanmasına olanak verir
- Potansiyel seçeneklerin derlenmesi: Potansiyel seçenekler arasında baz senaryo, Avrupa Birliği'nin herhangi bir faaliyette bulunmadığı senaryo, kendi kendine/birlikte düzenleme ve geliştirilmiş uygulama ya da zorunlu uygulama gibi seçeneklerin bulunması gerekmektedir. Daha sonra bu seçeneklerin sayısı daha detaylı bir değerlendirme yapabilmek üzere azaltılır
- Tüm politika seçenekleri için iş dünyası, vatandaş ve diğer ilgili taraflar ile ilgili bilgi yükümlülükleri net bir şekilde belirtilmelidir. Değişikliğin büyük öneme sahip olması durumunda oluşması beklenen etkiler, AB standart Maliyet Modeli kullanılarak ölçümlenmektedir
- Farklı seçeneklerin etkileri hem dolaylı ve doğrudan hem de çevre, ekonomik ve sosyal açılardan göz önüne alınmaktadır
- Seçenekler; istenilen amaçlara ulaşmadaki etkisine ve geçerliliğine ve AB'nin genel stratejileri ve amaçları ile ne kadar uyumlu olduğuna bakılarak karşılaştırılmaktadır
- Değerlendirmenin bir taslağı, EDYK'ya gönderilir. EDYK, etki analizinin kalitesini inceleyerek destek ve önerilerde bulunur ve bazı değişiklikler isteyebilir ya da tavsiyelerde bulunabilir

<sup>63</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission\\_guidelines/docs/iag\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf)

## Ek-C: DEA Çerçevesinden Seçilmiş Örnekler

- Etki analizinin bir sonraki versiyonu; EDYK'nın önerilerinin nasıl dikkate alındığı, önceki taslakta ne gibi değişikliklerin yapıldığı ve amaçlar, seçenekler ya da sonuçlar hakkında belirgin değişikliklerin olup olmadığını açıklamaktadır
- Rapor tekrar EDYK'ya sunulur. EDYK tarafından önerilen değişikliklerin dikkate alınmasından sonra nihai rapor EDYK önerileri ve taslak teklif ile birlikte hizmetler arası konsültasyona gönderilmektedir
- Raporun sonlandırılması; teklifin Komisyon tarafından ne zaman kabul

edildiğinin belirtilmesi ile birlikte bir basın bülteninde belirtilmelidir. Rapor Fransızca, Almanca ya da İngilizce dillerinde hazırlanabilir. Genellikle rapor, diğer dillere tercüme edilmez ancak yönetici özeti, tüm resmi dillere tercüme edilmelidir

- Raporun sonuç kısmı herhangi bir eylemin yapılması gerekmesi de oluşturulmalıdır. Rapor net bir şekilde, düzenlemenin neden bir vaka olduğunun analizini ve nedenlerini belirtmelidir. En son olarak, EDYK raporu inceler ve rapor bir Ekip Çalışması Belgesi (Staff Working document) olarak Europa.eu sitesinde yayınlanır.

### C-3: İNGİLTERE'DE ETKİ ANALİZİ HÜKÜMET DİREKTİFLERİ<sup>64</sup>

Birleşik Krallık Devleti fayda - maliyet analizinin nasıl yürütüleceği konusunda düzenleyiciler için bir rehber sunmaktadır. Bu rehber bir düzenleme değişikliği önerisinin net etki değerinin mümkün olduğu kadar doğru olmasını sağlamak için dikkate alınması gereken bazı önemli faktörlerin varlığına da işaret etmektedir. Toplum ve devlet için tüm ilgili maliyetler ve faydalar eldeki her bir seçenek için değerlendirilecek ve böylece en iyi seçenek seçilebilecektir.

#### Maliyetlerin ve faydaların değerlendirilmesi

İlk aşama maliyetlerin ve faydaların değerlendirilmesidir. Uygun olan durumlarda pazar fiyatı bir sonraki en iyi alternatifin fırsat maliyetini de içerecek şekilde hesaplanmalıdır. Ancak pazar fiyatının doğru olmayan değerler verdiği durumlar istisna olarak değerlendirilmelidir. Bu durum piyasaya tek bir tedarikçi ya da alıcının hâkim olması durumunda ya da pazarı bozan vergiler ya da sübvansiyonlar olması halinde

söz konusu olabilmektedir. Daha geniş bağlamda ekonomik, sosyal ve çevresel etkiler de dikkate alınmalıdır. Bu etkiler; hâlihazırda mevcut olan pazar fiyatlarının olmadığı durumlarda, değerlendirme yapmak üzere daha karmaşık bir yapı sunmaktadır. Bu gibi durumlarda, değerlendirme çalışması sürecinde muhasebeciler ve ekonomistler gibi uzmanlardan destek alınması gerekebilmektedir.

Parasal bir değer belirtilmesinin zor olduğu diğer etkiler estetik değer ya da zaman tasarrufu üzerindeki etkileri içermektedir. Değerlenen ögenin doğasına dayanarak kullanılabilir olan çeşitli teknikler mevcuttur. En yaygın yaklaşım, maliyetleri ve faydaları tartan ve seçeneklerin sınıflandırılması için kullanılabilir bir skor sağlayan çoklu kriter analizidir. Diğer bir yaklaşım ise seçeneklerin, minimum performans kriterlerini karşılayıp karşılamadığını ya da karşılayamadığını değerlendirmektir.

<sup>64</sup> [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/220541/green\\_book\\_complete.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220541/green_book_complete.pdf) Chapter 5

## Ek-C: DEA Çerçevesinden Seçilmiş Örnekler

### Düzeltilmeler

Toplam etki kadar fayda - maliyet analizi de toplumdaki farklı gruplar arasındaki etkinin analizini içermekte böylece gerçeklik ve diğer sosyal etkiler de göz önüne alınabilmektedir. Örneğin daha fazla bir parasal fayda, gelir seviyesi düşük kesimlere kıyasla daha varlıklı gruplar için çok daha az bir değer teşkil etmektedir. Genellikle daha düşük geliri olan gruplara sunulan daha yüksek faydaları içeren düzenleme teklifleri, daha yüksek gelir gruplarına sahip olanların lehine olmaktadır.

Gelir açısından gruplandırma kadar toplum üzerindeki etkiler de yaş, etnik grup, sağlık, cinsiyet, lokasyon ya da beceri açısından ayrılabilirler. Etkinin ayrılma yöntemi ve bu ayrılmanın belirlenme yöntemi net bir şekilde açıklanmalıdır.

Analiz, mevcut fiyatlar ya da nominal fiyatlardan ziyade ya sabit fiyatlar yoluyla ya da reel fiyatlar ile yapılmalıdır. Bu işlem gelecekteki enflasyon ile yine gelecekteki fiyatların düzeltilmesi ile gerçekleştirilir. Düzeltme işleminin yapılmaması halinde, düzenleme teklifinin gerçek fayda ve maliyetleri görülemeyeceğinden analiz hatalı olacaktır.

Bazı fiyatların beklenen enflasyondan daha yüksek ya da daha düşük bir oranda düzeltilmesi gerekebilir. Örneğin eğer iyi bir şey zor bulunuyorsa, daha zor bulunması halinde fiyatlar daha hızlı artacaktır. Ancak gelecekte benzerlerinin olması halinde fiyatlar, enflasyondan daha yavaş bir hızda artacaktır.

Söz konusu analiz aynı zamanda risk için de gerçekleştirilmelidir. Bir seçeneğin değeri gelecekteki belirsizliklere ne kadar maruz kalacağı ve bu belirsizliklerin önlenmesi ya da azaltılması için uygulanabilecek önlemler dikkate alınarak belirlenmelidir.

Fayda - maliyet analizinin gerçekleştirilmesinden ve gerekli düzeltmelerin yapılmasından sonra analiz, gelecekteki belirsizliklerin sonuçları ne kadar etkileyebileceğini gösterecek duruma gelecektir. Bu da, reel fiyat ya da enflasyon gibi kilit değişkenlerin beklenen etkilerinin sonuçlar üzerindeki değişikliklerini gösteren bir hassasiyet analiz ile elde edilebilmektedir. Seçeneklerin değerini fazlasıyla etkileyecek olan büyük ekonomik, politik ya da teknik belirsizliklere dikkat çeken bir dizi durum da söz konusu olabilmektedir.

### İngiltere Devleti Etki Analizi Araçları (HM Government Toolkit)

Birleşik Krallık Devleti'nin Etki Analizi Araçları<sup>65</sup> (HM Government IA Toolkit), düzenleyicilerin bir sorun olduğunu doğrulamalarını ve bu sorunu net bir şekilde tanımlamalarını gerektirmektedir. Sorunun doğası ve bu sorunla karşılaşılma olasılığı ya da sıklığı gibi bir konuya ilişkin konuları anlamak için araştırma yapılmalıdır. Ayrıca ilgili uzmanlara danışılmalı ve sorunun çözümü için kimlerin en uygun pozisyonda olduğu belirlenmelidir.

Mevcut durumun açıklanmasına dâhil olan ana aşamalar aşağıdaki şekildedir:

- Mevcut yasama/düzenlemeler ya da diğer hükümet girişimleri/programları ve pazarın özellikleri dâhil olmak üzere mevcut durumun anahtar özelliklerinin açıklanması;
- Daha önceden verilmiş olan her türlü ilgili kararın açıklanması;
- Mevcut durumun maliyetlerinin ve faydalarının açıklanması (örneğin, ek bir hükümet müdahalesinin olmadığı durumda beklenen sonuçlar);
- Sorunun yalnız belirtilerinin değil temel nedeninin tanımlanması.

<sup>65</sup> <http://www.apfo.org.uk/resource/item.aspx?RID=121612>

# Ek-C: DEA Çerçevesinden Seçilmiş Örnekler

## C-4: İNGİLTERE ELEKTRONİK HABERLEŞME SEKTÖRÜNDE DEA

2005 yılında Ofcom, düzenleyici etki analizleri için uyguladığı stratejiyi açıklayan "Daha iyi Politika Yapma" <sup>66</sup> isimli bir rapor yayınlamıştır. Ofcom bu raporda, kararlarının paydaşlar üzerinde önemli ek maliyetlere neden olabileceğini belirtmiş ve düzenleme uygulanmadan önce durumun dikkatli bir şekilde değerlendirilmesinin oldukça önemli olduğunu vurgulamıştır.

Etki değerlendirmeleri; haberleşme sektörü içerisinde tüm değer zincirinin ve ikincil etkilerin analiz edilerek olası tüm etkilerin dikkate alınmasını amaçlamaktadır. Analize geniş bir seçenek aralığı dâhil edilmiş ve buna herhangi bir düzenleme yapılmaması ve yardımcı düzenleme gibi doğrudan düzenleme alternatifleri de dâhil edilmiştir. Bunu yapmaktaki amaç, tüm alternatiflerin görülebilmesi ve her türlü istenmeyen sonucun ortaya çıkarılmasını sağlamaktır. Etki değerlendirmelerinin kilit ilkesi olan orantısallık ilkesi, etki ne kadar büyükse ya da paydaşlar ne kadar fazlaysa (paydaşların çeşitliliği de dâhil olmak üzere) çalışmanın da o derece kapsamlı olması gerektiğini ifade eder.

Etki analizi genel olarak:

- Paydaşlar üzerindeki her önerilen seçeneğin etkilerini tanımlamakta
- Rekabete olan her türlü etkiyi tanımlamakta
- Her seçeneğin maliyetini ve faydalarını belirlemede ve mümkünse nicelendirmekte ve
- Her seçeneğe ilişkin anahtar riskleri değerlendirmektedir.

Ofcom daha sonra birincil görevi olan vatan-

daşların haberleşme ve rekabeti artırarak tüketicilerin ilgili pazarlar ile ilişkin çıkarlarını maksimize etme hedefine en uygun seçeneği seçmektedir.

### Ofcom'un etki analizine dâhil olan aşamalar

Altı analitik aşama bulunmaktadır:

1. Konunun tanımlanması ve vatandaş ya da tüketici çıkarlarının tanımlanması:

- Net bir şekilde eldeki konunun tanımlanması: Düzenlemeden etkilenecek olan belirli gruplar ve sorunun ölçeği tanımlanır.

2. Politika amacının tanımlanması:

- Gerekli olan sonuç tanımlanır ve bu sonucun Ofcom'un genel amaçları ile tutarlı olması gerekmektedir.
- Genel amaç, mümkün olan yerlerde düzenlemelerden kaçınılmaktır.

3. Seçeneklerin tanımlanması:

- Hedeflere ulaşmak için uygulanabilir durumda olan tüm seçeneklerin göz önüne alınması gerekmektedir. Seçeneklerin seçilme yöntemi, her bir vakanın kendine has özelliklerine dayanmalıdır. Bu vakalar tek bir sorunu içerecek şekilde basit olabileceği gibi her birine farklı yaklaşımların benimsenmesi gereken birden çok sorunu da yapısında barındırabilir; hatta belirli bir sıra ile ele alınması gereken sorunlar söz konusu olduğunda söz konusu seçenekler arasından seçim yapmak daha da zorlaşabilmektedir.
- Herhangi bir düzenleme yapılmadan durumun olduğu şekilde bırakılması seçeneği, baz senaryo olarak değerlendirilir.

<sup>66</sup> [http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/better-policy-making/Better\\_Policy\\_Making.pdf](http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/better-policy-making/Better_Policy_Making.pdf)

## Ek-C: DEA Çerçevesinden Seçilmiş Örnekler

- Mevcut düzenlemenin kaldırılması seçeneği de uygun olan yerlerde değerlendirilebilmektedir.

- Diğer seçenekler mevcut bir düzenlemenin revize edilmesi, azaltılması ya da artırılması ve gelecekte durumun izlenmesi ve gözden geçirilmesi taahhüdü ile birlikte kısa vadeli düzenlemelerden kaçınmak amacıyla "bekle ve gör" seçeneğini içermektedir.

- Oldukça sınırlı sayıda seçeneğin mevcut olması durumu, politikanın amacının çok dar bir çerçevede tasarlanmış olmasından kaynaklanabilmektedir. Böyle bir durumda, politikanın amaçları tekrar gözden geçirilebilmektedir.

4. Farklı türdeki paydaşların etkilerinin tanımlanması:

- Seçeneklerin belirlenmesinden sonra Ofcom, ilgili paydaşlar üzerindeki olası etkileri değerlendirmektedir.

- Etkiler vatandaşlar ve tüketiciler için olduğu kadar küçük ve büyük ölçekli iş yerlerini, yayıncıları, Elektronik Haberleşme işletmecilerini, Elektronik Haberleşme hizmet sağlayıcılarını, donanım üreticilerini ve erişim şirketlerini de içerebilmektedir.

- Yaşlılar ve engelliler gibi diğer önemli gruplar ayrıca değerlendirilebilir.

5. Rekabet üzerindeki etkilerin tanımlanması:

- Ofcom açık ve rekabetçi piyasaların teşvik edilmesine çalışmaktadır. Bu nedenle her bir seçeneğin rekabete olan etkisini değerlendirmektedir.

- Rekabete olacak etkilerin mevcut durumda gerçekleşebilecek ve düzenlemenin bir sonucu olarak karşılaşılabilecek olan etkiler noktasında ayrımının iyi yapılması gerekmektedir.

6. Etkilerin değerlendirilmesi ve en iyi seçeneğin seçilmesi:

- Düzenlemeye karşı eğilim olması; net bir şekilde düzenleme gerektiren bir durumun olması ve faydaların maliyetlerden fazla olması gerektiği anlamına gelmektedir. Eğer düzenleme gerçekleştirilecekse seçilecek sonuç, hedeflere ulaşmaya hizmet eden en az elverişsiz yöntem olacaktır.

- Fayda - maliyet analizi içerisinde tüm önemli maliyetler dikkate alınmalıdır. Ofcom, bu maliyetlerin finansal olup olmadığını belirtmektedir. Hangi grupların maliyeti üstlenmekte ve hangilerinin faydaları elde edeceği konusu açıkça belirtilmelidir. Varsayımlar net bir şekilde belirtilmeli ve sonuçların hassasiyeti dikkate alınmalıdır.

- Fayda maliyet analizinin göz önüne alınmasından başka çok sayıda başka konu olmasından ötürü analiz sonuçları alınacak kararı belirlemekten çok bilgilendirme amacı taşınmalıdır.

- Göz önüne alınması gereken çok fazla hedefin söz konusu olduğu durumlarda, seçeneklerin önceliklerine göre sıralanabilmesi için bazı kriterlerin oluşturulması gerekebilmektedir.

- Aynı soruna yönelik olarak uygulanan diğer düzenlemeler de dikkate alınmalıdır.

Değerlendirmenin tamamlanmasından sonra Ofcom, öngörülen karar ile birlikte paydaşlara gerçekleştirilen analizin detaylarını ve elde edilen tavsiyeleri paylaşarak resmi olarak danışmaktadır. Ofcom kamuoyu görüşlerinin alınması aşamasından sonra söz konusu düzenleme ile ilgili olarak; gerçekleştirilen analizi, paydaşlardan alınan yorum ve geri bildirimleri, bu yorum ve geri bildirimlerin nasıl kullanıldığını ve seçilen seçeneğin neden seçildiğini nedenleriyle birlikte özetleyen kararı ve faaliyet raporunu yayınlamaktadır.



# Ek-C: DEA Çerçevesinden Seçilmiş Örnekler

## C-5 İNGİLTERE ENERJİ SEKTÖRÜNDE DEA

Sektördeki düzenleyici kurum olan Ofgem'in etki analizi kılavuzu; kamuoyu görüşlerinin alınması sürecini belirtir ve bu süreç; değerlendirilmenin karmaşıklığına, aciliyetine ve etkisine dayanarak farklılık gösterecektir. Resmi süreç, genel olarak düzenleme seçeneklerinin belirlenmesi ve bir taslak raporun hazırlanmasından sonra gerçekleşir.

Kamuoyu görüşlerinin alınması süresi için üç zaman alternatifi bulunmaktadır:

- 4 hafta: Bu bir görüş alışverişi süreci için tanınan en kısa süredir. Acil olan etki analizlerinde ya da mevcut mevzuatta oldukça küçük değişikliklerin yapılacağı durumlarda geçerlidir.
- 8 hafta: Önceden bir görüş alışverişi yapılmadığında ya da makul seviyede paydaş katılımı sağlandığında genellikle bu süre seçeneği seçilmektedir.
- 12 hafta: Bu genellikle tanınan en uzun süredir. Büyük etkisi olması beklenen ya da büyük bir fayda beklenen durumlarda bu süre seçeneği seçilmektedir.

Kamuoyu görüşlerinin alınması dönemi; etki an-

alizinin başarısının garanti edilmesinde önemli bir faktör olarak görülür. Üçüncü tarafların analizi incelemelerini ve ilk analizde göz önüne alınmamış olan bilgileri ya da değişkenleri değerlendirmelerini sağlar.

Kamuoyu görüşlerinin alınması sürecinin başarısı paydaşların bilgiye erişim kolaylığı ile doğrudan ilişkilidir. Kamuoyu görüşlerinin alınması süreci boyunca bilgiler internet vasıtasıyla yayınlanacak olsa da bazı durumlarda tekliften etkilenecek tarafları ayrıca bilgilendirmek gerekmektedir. Kamuoyu görüşlerinin alınması dönemi; karşılıklı toplantılar, çalıştaylar ve seminerler gibi farklı şekillerde gerçekleştirilebilir böylece teklifler, mümkün olduğu kadar net bir şekilde sunulacaktır.

İlgili olan tüm taraflar, tüketici grupları, bireyler ve piyasa katılımcıları, teklif ile ilgili fikirlerini iletebilirler. Tüm görüşler; görüş alışverişi süresi içerisinde iletilmiş olması halinde dikkate alınır. Nihai rapor kamuoyu görüşlerinin alınması sürecinde iletilen görüşlerin özetini ve bu görüşlerin etki analizinde nasıl ele alındığını içerecektir.

## C-6 İSVİÇRE'DE DEA

İsviçre iki farklı türde düzenleyici etki analizi uygulamakta ve bu iki farklı türdeki değerlendirmede birçok farklı yaklaşımı kullanmaktadır. Bu iki farklı türdeki değerlendirmelerden ilki ulusal ekonomiye ve şirketlere olan etkilere yola çıkılan değerlendirme, ikincisi de toplum, çevre ve etkilerin dağılımı üzerine olan, sürdürülebilirlik değerlendirmeleridir.

Federal Konsey, bir etki analizinin önemli düzenleme tekliflerinde söz konusu düzenlemenin ekonomiye, çevreye ve topluma olan olası etkilerinin değerlendirilmesi amacıyla uygulanmasına gereksinim duymaktadır. Etki değerlendirmeleri söz konusu düzenlemeyi öneren kurum tarafından gerçekleştirilmekte ve Ekonomik İlişkiler Bakanlığı (Secretariat for Economic Affairs-SECO) tarafından izlenerek incelenmektedir.

## Ek-C: DEA Çerçevesinden Seçilmiş Örnekler

Sürdürülebilirlik değerlendirmesi kapsamında etkinin değerlendirilmesinde göz önüne alınacak 15 kriter bulunmaktadır<sup>67</sup>. Bu kriterler ekonomik, çevresel ve sosyal etkiler arasında eşit şekilde bölünmüştür:

- Ekonomik:

- o Verimlilik: İnsan ve toplum sermayesinin verimliliği artırılmalı ya da en azından mevcut haliyle muhafaza edilmelidir.

- o Rekabet gücü ve yenilikçilik kapasitesi: Ekonomideki rekabet gücü ve yenilikçilik potansiyeli artırılmalıdır.

- o Pazar mekanizmaları ve gerçek maliyetler: Pazarda uygulanmakta olan fiyatlar, müdahaleci önlemlerden ziyade birincil araç olmalıdır.

- o Kamu sektörü: Kamu sektörünün eylemleri, gelecek jenerasyonlara haksız bir şekilde ek yük getirmemelidir.

- o Gelirler ve istihdam: İşsizlik ve gelirler üzerindeki etkiler, lokasyon olarak ve gelir grupları içerisinde nasıl dağıldığı göz önüne alınacaktır.

- Çevresel

- o Doğal habitatlar ve biyolojik çeşitlilik: Ana doğal ortamlar ve biyolojik çeşitlilik en azından hâlihazırda olduğu şekilde korunmalıdır.

- o Yenilenebilir kaynaklar: Yenilenebilir enerji kullanımı ya rejenerasyon seviyesinde ya da bu seviyenin altında olmalıdır.

- o Yenilenemeyen kaynaklar: Yenilenemeyen kaynaklar, kullanılan yenilenebilir kaynakların gelişim potansiyelinin altında olmalıdır.

- o Çevre kirliliği: İnsanlara ve doğal ortama karşı kirliliğin etkisi göz ardı edilebilir seviyede olmalıdır.

- o Çevresel felaketler: Çevresel bir felaket riski en aza indirgenmelidir ya da mümkün olduğunda önlenmelidir.

- Toplumsal

- o Sağlık ve güvenlik: Söz konusu düzenlemenin bireylerin sağlığı ve güvenliği üzerindeki etkisi korunmalı ve aktif olarak teşvik edilmelidir.

- o Eğitim ve kişisel gelişim: Eğitim ve kişisel gelişim en azından mevcut olduğu seviyede korunmalıdır.

- o Kültürel ve sosyal miras: Ulusal, yerel ve sosyal miraslar üzerindeki etkiler teşvik edilmelidir.

- o Eşitlik: Tüm birey grupları aynı yasal kesinliğe ve haklara sahip olmalıdır.

- o Dayanışma: Önerilen düzenleme sosyal gruplar arasında, diğer ülkelerle ve jenerasyonlar arasındaki dayanışmayı zedelememelidir.

<sup>67</sup> [http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00270/03005/index.html?download=NHzLpZeg7t,lnp6I0NTU042I2Z6ln1ad1lZn4Z2qZpnO2Yuuq2Z6gpJCDfXx4fGym162epYbg2c\\_JjKbNoKSn6A--&lang=en](http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00270/03005/index.html?download=NHzLpZeg7t,lnp6I0NTU042I2Z6ln1ad1lZn4Z2qZpnO2Yuuq2Z6gpJCDfXx4fGym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--&lang=en)

# Ek-C: DEA Çerçevesinden Seçilmiş Örnekler

## C-7 POLONYA'DA DEA

Polonya Ekonomi Bakanlığı 2006 yılında, yönetsel ve politik karar alma süreçlerinde kalitenin artırılması ve en iyi düzenleme seçeneklerinin seçilmesini sağlamak üzere düzenleyici etki analizi uygulama direktiflerini yayınlamıştır<sup>68</sup>. Bu direktife göre etki analizinin yapılması söz konusu düzenlemeyi öneren departmanın sorumluluğundadır. Analiz gerçekleştirildikten sonra Devlet Düzenleme Merkezi (Government Legislation Center) ve Başbakanlık Ofisi (Chancellery of the Prime Minister) analizi detaylarıyla birlikte incelemekte ve istenen kapsamın sağlanıp sağlanmadığını kontrol ederek ek açıklamalara ya da analizlere gerek olup olmadığını belirlemektedir.

DEA orantısallık ilkesine dayanır. Bu ilke düzenlemenin etkisi ne kadar büyükse yapılması gereken etki analizinin de o derece kapsamlı ve büyük ölçekli olmasını gerektirmektedir. Bazı durumlarda tam ölçekte etki değerlendirmelerinin yapılması gerekmebilir; ancak birçok durumda etki analizinin yapılması bir zorunluluktur. Etki analizinin zorunlu olduğu durumlar aşağıda belirtilenleri içerir:

- Çalışanlar: Söz konusu düzenleme değişikliği teklifinin işsizliği, istihdam oluşturulmasını, üretkenliği ya da işçi mobilitesini belirgin şekilde etkilediği durumları içerir
- Ekonomideki rekabet gücü: Girişimcilik, şirketlerin avantajlarını güçlendirebilmeleri ve pazara giriş bariyerleri gibi faktörlerin etkilendiği çeşitli durumları kapsar
- Kamu finansmanı: Devletin ya da yerel hükümet kurumlarının masraf ve gelirleri üze-

rinde önemli etkileri olan düzenleme değişikliklerini içerir; burada kamu sektöründeki ikincil etkiler de dikkate alınmalıdır

- Bölgesel etkiler: Temel olarak yeniden yapılandırma ve yapısal nedenlerden ötürü sıkıntı yaşayan bölgelerle ilgili durumları içerir
- Çevre: Düzenleme değişikliğinin kısa vadede ya da uzun vadede çevre üzerinde önemli etkilerinin olduğu durumları içerir

Etkilerin niceliklendirilmesinin zor olduğu durumlarda, fayda - maliyet analizinden ziyade derinlemesine bir nicelik değerlendirmesi yapılmaktadır.

Etki değerlendirmeleri prosedürü OECD ülkeleri için genelde aynıdır<sup>69</sup>. Sorun tanımlanır, hedefler netleştirilir, etki analizi yürütülür ve seçenekler kıyaslanır. Sürecin başlangıcında ise her bir seçeneğin riskinin ve olası istenmeyen sonuçların gerçekleşme potansiyellerinin değerlendirildiği bir risk değerlendirmesi gerçekleştirilmektedir.

Prosedürdeki direktifler kamuoyu görüşü alınmasını mümkün olan en erken aşamada başlaması ve tüm süreç boyunca devam etmesi gerektiğini belirtmektedir. Kamuoyu görüşlerinin alınması sürecinin faydalarından birisi, değişiklik tekliflerinin kabul edilme oranlarını artırması şeklinde değerlendirilebilir. Panel, fokus grup ve mülakat gibi birçok çeşitte görüş alışveriş süreci bulunmaktadır.

<sup>68</sup> <http://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/49F92D8B-5D7B-4D1E-AB62-F9E12365DFB9/56421/Wytyczneoocenykutkowregulacji1.pdf> an English translation: [https://www.google.co.uk/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CDIQFjAA&url=http%3A%2F%2Flegislationline.org%2Fdownload%2Faction%2Fdownload%2Fid%2F2164%2Ffile%2FPoland\\_Guidelines\\_Regulation\\_Impact\\_Assessment\\_.pdf&ei=eCsHU5ueLMK-S7AaMCw&usq=AFQjCNG6msDI1v1H00z8Hbcem7GNNSOkw&sig2=mRAjS7iw33zd1ull-fQChw&bvm=bv.61725948,d.ZGU](https://www.google.co.uk/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CDIQFjAA&url=http%3A%2F%2Flegislationline.org%2Fdownload%2Faction%2Fdownload%2Fid%2F2164%2Ffile%2FPoland_Guidelines_Regulation_Impact_Assessment_.pdf&ei=eCsHU5ueLMK-S7AaMCw&usq=AFQjCNG6msDI1v1H00z8Hbcem7GNNSOkw&sig2=mRAjS7iw33zd1ull-fQChw&bvm=bv.61725948,d.ZGU)

<sup>69</sup> [http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Sustainability%20in%20impact%20assessment%20SG-SD\(2011\)6-FINAL.pdf](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Sustainability%20in%20impact%20assessment%20SG-SD(2011)6-FINAL.pdf)

# Ek-C: DEA Çerçevesinden Seçilmiş Örnekler

## C-8 AVUSTURYA'DA DEA

Avusturya, 2013 yılında etki değerlendirmeleri için sonuç odaklı yeni bir prosedür sunmuştur<sup>70</sup>. Yeni prosedür; çeşitli departmanlardan 2013 yılının ilk çeyreğinde sunulan 50'den fazla etki analizinde başarılı bir şekilde test edilmiştir. Paydaşlar, değerlendirmenin nasıl hesaplanacağı konusunun netleştirilmesi; sonuçların doğrulanması hakkındaki uygulamaların belirlenmesi ve kullanılacak doğru nitel ve nicel performans göstergelerinin geliştirilmesi gibi sürecin iyileştirilmesi için farklı öneriler ilemiştir.

Eğer kritik politika alanlarından birinde büyük etkileri olacak yeni bir kanun, düzenleme ya da proje yürürlüğe alındıysa etki analizinin yapılması gerekli olduğu belirtilmiştir. Etki değerlendirilmesi yapılması gereken kilit politika alanları aşağıda belirtilenleri içerir:

- Kamu bütçeleri
- Cinsiyet eşitliği
- Sosyal alanlar
- Çocuklar ve gençler
- Tüketici politikası
- Vatandaşlara ek maliyet getirecek düzenlemeler
- Ticaret
- Ekonomi
- Ticaret için ek maliyet getirecek düzenlemeler
- Çevre<sup>71</sup>

Etki analizinin yürütülmesi teklifi taslak haline getiren departmanın sorumluluğuna bırakılmıştır. Avusturya Federal Performans Yönetimi Ofisi, ilgili departmanlara yardımcı olmak için araçlar, kontrol listeleri ve eğitim açısından destek sağlamaktadır. Ofis aynı zamanda analizin kalite güvencesini sağlamakta ve analizin tutarlılığı, kapsamının uygunluğu ve konuyla olan uyumu hakkında önerilerde bulunmaktadır. Düzenlemeden sorumlu olan departman daha sonra ofisin önerdiği hangi değişikliklerin yapıldığını ve hangi değişikliklerin yapılmadığını, açıklamaları ile beraber, belirtmek zorundadır.

<sup>70</sup> [http://www.wfa.gv.at/English/\\_start.htm](http://www.wfa.gv.at/English/_start.htm)

<sup>71</sup> [http://www.wfa.gv.at/English/\\_start.htm](http://www.wfa.gv.at/English/_start.htm)

*Bu belgede yer alan bilgiler sadece genel bilgilendirme amaçlıdır ve Deloitte Touche Tohmatsu Limited, onun üye firmaları veya ilişkili kuruluşları (bütün olarak Deloitte Network) tarafından profesyonel bağlamda herhangi bir tavsiye veya hizmet sunmayı amaçlamamaktadır. Deloitte Network bünyesinde bulunan hiçbir kuruluş, bu belgede yer alan bilgilerin üçüncü kişiler tarafından kullanılması sonucunda ortaya çıkabilecek zarar veya ziyandan sorumlu değildir.*