

DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ

KANUN, KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME, TÜZÜK, YÖNETMELİK VE DİĞER DÜZENLEMELERDE UYGULANMASI

Dr. Birol Ekici

tepav

türkiye ekonomi politikaları araştırma vakfı

eprı

economic policy research institute

DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ

**KANUN, KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME,
TÜZÜK, YÖNETMELİK VE DİĞER DÜZENLEMELERDE
UYGULANMASI**

Dr. Birol Ekici

DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ

KANUN, KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME, TÜZÜK, YÖNETMELİK VE DİĞER
DÜZENLEMELERDE UYGULANMASI

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı

TEPAV yayınıdır. Bu kitaptaki tüm bilgiler kaynak gösterilmesi kaydıyla kullanılabilir.

ISBN 9944-927-10-4

Haziran 2006

Uğur Mumcu Caddesi 80/3
Gaziosmanpaşa 06700 Ankara
Telefon +90 312 446 0409
Faks +90 312 446 3006
tepav@tepav.org.tr
www.tepav.org.tr

Matsa Basımevi
+90 312 395 2054
Ankara

ÖNSÖZ

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) bağımsız ve araştırma ve bilgiye dayalı politika önerileri üretmek ve Türkiye’deki politika tartışmalarının içeriğini zenginleştirmek için 2004 yılının ikinci yarısında kuruldu. Kuruluşun ardından geçen kısa süre zarfında gerçekleştirdiği kapsamlı araştırmalar, kamu politikalarının izleme ve değerlendirmesi ile ilgili hazırladığı raporlar, merkezi ve yerel yönetim kapasitesinin gelişimine yönelik düzenlediği eğitim programları ve sanayi politikalarından Kıbrıs sorununa, Türkiye-ABD ilişkilerinden yerel yönetimlerde kapasite artırımına kadar farklı alanlarda fikirlerin farklı ve yenilikçi bakış açılarıyla tartışıldığı düşünce platformları oluşturarak politika tasarım sürecine katkı sağladı.

TEPAV, bünyesinde ekonomi etütleri, yönetim etütleri ve dış politika etütleri programları bulunan Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü, İstikrar Enstitüsü ve Uluslararası Politikalar Araştırma Enstitüsü ile çalışmalarına devam etmektedir.

Düzenleyici Etki Analizi, hükümetlerin dönüşüm sürecine yaşayan toplumu, ekonomiyi ve farklı çıkar gruplarını dengeli ve sağlıklı bir şekilde yönetebilmesi için kullanılan, modern yönetim araçlarından biridir. Bu yöntemle, sosyal ve ekonomik hayatı şekillendiren kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer düzenlemelerin yaratacağı etkilerin önceden öngörülebilmesi mantığıyla hükümetlerin süreci yeniden yapılandırma imkanı doğmaktadır. İyi bir etki analizi, politikaların düzenlemeye dönüştürülmesi sürecinde istenmeyen ve gereksiz etkilerin azaltılmasına ve pozitif etkilerin artırılmasına katkıda bulunmaktadır.

17 Şubat 2006 tarihinde yürürlüğe giren Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikle birlikte ülkemiz de düzenleyici etki analiziyle tanışmıştır. Yönetmelikte belirtildiği üzere 17 Şubat 2007 tarihinden itibaren on milyon YTL'nin üzerinde düzenleme öngören olan kanun ve kanun hükmünde kararnamelere etki analizi hazırlanması zorunlu hale gelmektedir.

Kaliteli düzenleyici etki analizi hazırlanması, çok yönlü bilgi ve beceriyi gerektirmektedir ve bu konuda kamu kuruluşlarında kapasite inşasını gerekli kılmaktadır. Düzenleyici etki analizi-nin hazırlanması konusunda diğer ülke örneklerinin irdelendiği ve ülkemizde yapılacak uygulama konusunda katkılar yapacağını düşündüğüm bu kitabın hazırlanmasında ve yayına sunulmasında emeği geçenleri tebrik ediyorum.

Güven SAK

Direktör

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı

SUNUŞ

Ekonomik büyümenin artırılması, rekabetçi bir piyasa yapısının oluşturulması, sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması, bürokrasinin azaltılması, yolsuzluk ve suç işleme eğiliminin engellenmesi; kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer düzenleyici işlemlerden oluşan mevzuatın kalitesinin artırılmasına bağlıdır. Modern bir kamu yönetiminin kurulması için yürütülen kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının başarısı da etkili ve daha iyi düzenleme yapmaktan geçmektedir. Amacımız, mevzuatın katılım, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerine uygun olarak hazırlanması suretiyle hukukumuzu evrensel hukuk ilkelerine uygun hale getirmek ve gerçek anlamda bir hukuk devletini kurmaktır.

Acil Eylem Planında, düzenlemelerin fayda ve maliyetlerinin değerlendirilmesi ve buna ilişkin raporun düzenleme ile birlikte Resmi Gazete'de yayınlanması hedefi bulunmaktadır. Bu hedef doğrultusunda İdareyi Geliştirme Başkanlığı koordinasyonunda oluşturulan çalışma grubu tarafından hazırlanan Yönetmelik taslağı Bakanlar Kurulunun 17 Şubat 2006 tarihli kararıyla yürürlüğe girmiştir. Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile Acil Eylem Planında öngörülen bu hedefin daha ilerisine geçilerek kanun, kanun hükmünde kararname ve diğer düzenleyici işlemlere düzenleyici etki analizi yapılmasının yolu açılmıştır.

Avrupa Birliği ile 3 Ekim 2005 tarihinde başladığımız müzakereler açısından da düzenleyici etki analizinin uygulamaya başlanması önemlidir. Birlik Müktesebatının ülkemizce benimsenmesi sırasında düzenleyici etki analizinin taraflarca değerlendirilmesi ve karşılaştırmalarının yapılması gerekmektedir. Bilindiği gibi, otuz beş başlık altında yürütülen müzakerelerin yaklaşık yarısından fazlasının tanıtıcı ve ayrıntılı tarama çalışmaları tamamlanmıştır. Fiili müza-

kere safhasında, Müktesebatın etki analizleri yapılacak, kabul edeceğimiz Müktesebatın vatandaşlar, kamu yönetimi, iş dünyası, sivil toplum ve toplumun diğer kesimleri üzerindeki muhtemel sosyal, ekonomik ve çevresel etkileri değerlendirilecektir.

Avrupa Birliği Müktesebatına uyum, toplumsal hayatın tüm alanlarında ekonomik ve sosyal değişimi beraberinde getirecektir. Bu değişimin hazırlanacak etki analizleri vasıtasıyla önceden vatandaşlarımıza açıklanması, ilgili kesimlerin ve halkımızın düzenlemelerin yapılması sürecine yaygın katılımının sağlanması toplumsal uzlaşımın artmasına katkıda bulunacaktır.

Diğer yandan, düzenleyici etki analizi ile Bakanlar Kurulu ve TBMM, kanun ve kanun hükmünde kararname taslaklarının ekonomik, sosyal, kültürel ve çevresel etkileri hakkında daha ayrıntılı ve ölçülebilir bilgilere yasama süreci içinde ulaşma imkanına kavuşacaktır. Yasama süreci; daha etkili, verimli ve sonuçların öngörüldüğü bir niteliğe sahip olacaktır.

Kitabın hazırlanmasında ve yayına sunulmasında emeği geçenlere teşekkür ediyorum.

Ercan TOPACA
Başbakanlık İdareyi Geliştirme
Başkanı

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ	1
ÇALIŞMANIN AMACI	3

Birinci Bölüm

DÜZENLEME ALANINDA REFORM

I- DÜZENLEME ALANINDA YENİDEN YAPILANMANIN AMAÇLARI VE ARAÇLARI	13
A- DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ	14
B- DANIŞMA SÜRECİNİN İYİLEŞTİRİLMESİ	15
1-Danışma Sürecinin Genel Prensipleri	16
a) Katılım	17
b) Açıklık ve Hesap Verebilirlik	17
c) Etkinlik	17
d) Tutarlılık	17
2- Danışma Sürecinin Asgari Standartları	17
a) Danışma Sürecinin İçeriğinin Açık Olması	17
b) İlgili Tarafların Sürece Dahil Edilmesi	18
c) Basım ve Yayın	18
d) Katılım için Zaman Sınırlaması	18
e) Alındı Bilgisi Gönderilmesi ve Geri Besleme	18
C- DÜZENLEMELERİN BASİTLEŞTİRİLMESİ	18
D- DÜZENLEMELERE ERİŞİMİN İYİLEŞTİRİLMESİ	19
II- MEVZUATIN SEBEP OLDUĞU İDARİ YÜKLER (BÜROKRASİ VE KIRTASIYECİLİK) VE BUNLARIN AZALTILMASI GEREĞİ	21
III- İYİ BİR DÜZENLEME YAPMANIN PRENSİPLERİ	25

İkinci Bölüm

DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ

I- DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİNİN AMAÇLARI	35
A- HÜKÜMETLER TARAFINDAN YAPILAN DÜZENLEMELERİN FAYDA VE MALİYETLERİ İLE DİĞER ETKİLERİNİN ORTAYA KONULMASI	35
B- BİRDEN FAZLA POLİTİK HEDEFİN BİR ARAYA GETİRİLMESİ	37
C- ŞEFFAFLIĞIN VE DANIŞMA SÜRECİNİN İYİLEŞTİRİLMESİ	37
D- HÜKÜMETİN HESAP VEREBİLİRLİĞİNİN GELİŞTİRİLMESİ	38
II- EKONOMİK İŞBİRLİĞİ VE KALKINMA TEŞKİLATI'NIN DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ ÜZERİNE YÜRÜTTÜĞÜ ÇALIŞMALAR	38

III- DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİNİN İYİ UYGULAMA KRİTERLERİ.....	41
A- ETKİ ANALİZİNE OLAN POLİTİK BAĞLILIĞI EN YÜKSEK DÜZEYE ÇIKARMAK	42
B- KURUMSAL YAPILANMAYI DİKKATLİ YAPMAK	43
C- DÜZENLEYİCİLERİN EĞİTİMİ	44
D- ESNEK VE TUTARLI ANALİTİK METOT KULLANIMI	45
E- VERİ TOPLAMA STRATEJİLERİNİ GELİŞTİRMEK VE UYGULAMAK	46
F- DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİNİN KULLANIMINI HEDEFLERMEK	47
G- ANALİZİN POLİTİKA OLUŞTURMA SÜRECİNDE MÜMKÜN OLDUĞU KADAR ERKEN KULLANILMASI	48
H- SONUÇLARI BİLDİRMEK VE HALKIN GENİŞ KATILIMINI SAĞLAMAK	49
I- DANIŞMA SURETİYLE HALKIN VE İLGİLİ KESİMLERİN GENİŞ KATILIMINI SAĞLAMAK	50
J- MEVCUT VE YENİ DÜZENLEMELER İÇİN DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ YAPILMASI	52
IV- DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ PROGRAMLARININ ÖZELLİKLERİ	52
A- KULLANILAN METODOLOJİ	52
B- ETKİ ANALİZİNİN YAPILMASI İÇİN KURUM OLUŞTURULMASI	52
C- ETKİ ANALİZİNİN KAPSAMI	53
D- DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ REHBERİ OLUŞTURULMASI	53
E- ETKİ ANALİZİNİN KAMUOYUNA AÇIKLANMASI	54
V- DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİNİN KALİTESİNİN ETKİLERİ	55
A- TEKNİK KONULAR	55
B- DEĞER ÇATIŞMASI VE GÜÇ MÜCADELESİ	55
C- YASAL ZORUNLULUKLAR	55
D- SÜRECE İLİŞKİN OLARAK KARŞILAŞILAN ZORLUKLAR	56
E- POLİTİK KONULAR	56
VI- DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİNDE KULLANILAN ANALİZ METOTLARI	56
A- FAYDA VE MALİYET ANALİZİ	56
B- MALİYET ETKİNLİK ANALİZİ	59
C- RİSK DEĞERLENDİRMESİ	60
D- RİSK-RİSK ANALİZİ	61
E- MALİYET DEĞERLENDİRMESİ	61
F- İŞ DÜNYASINA (KÜÇÜK VE ORTA ÖLÇEKLİ FİRMALAR) ETKİ ANALİZİ	62
G- MALİ ANALİZ VE BÜTÇE ANALİZİ	62
H- ÇOK KRİTERLİ ANALİZ	62
VII- MEVCUT DÜZENLEMELERİN GÖZDEN GEÇİRİLMESİNDE DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ	63
VIII- ETKİ ANALİZİ VE DÜZENLEYİCİ KURUMLAR	64

Üçüncü Bölüm
DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİNİN YAYILMASI

I- AVRUPA BİRLİĞİNDE DÜZENLEYİCİ ETKİ DEĞERLENDİRMESİ	75
A-AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İYİ DÜZENLEME YAPMA ÇALIŞMALARI	77
1- Düzenleyici Politika Rehberi	77
2- Lizbon Zirvesi ve Avrupa Yönetişimi Üzerine Beyaz Kitap	78
3- İyi Düzenleme Üzerine Mandelkern Raporu	78
4- Daha İyi Yasa Yapma Üzerine Eylem Planı,	80
5- Daha İyi Yasa Yapılması İçin Avrupa Komisyonu, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyi Arasında Yapılan Anlaşma	80
B- AVRUPA BİRLİĞİ DÜZENLEYİCİ ETKİ DEĞERLENDİRMESİ REHBERİ	81
1- Etki Değerlendirmesinin Kapsamı	84
2- Etki Değerlendirmesi İçin Eğitim	85
3- Etki Değerlendirmesinin Planlanması: Yol Haritası ve Stratejik Planlama ve Programlama Döngüsü	85
4- Etki Değerlendirmesi ve Ön-Değerlendirme Arasında Bağlantı	85
5- Etki Değerlendirmesini Düzenleme ile Orantılı Yapılması	85
6- Etki Değerlendirmesi Sırasında İlgili Taraflara Danışılması	86
7- Uzman Görüşlerinin Toplanması ve Kullanılması	87
8- Etki Değerlendirmesi Raporu	88
C- ETKİ ANALİZİNDE TEMEL ANALİTİK ADIMLAR	90
1- Sorunun Tespit Edilmesi	91
2- Hedeflerin Belirlenmesi	91
3- Politika Seçeneklerinin Belirlenmesi	92
4- Olası Ekonomik, Sosyal ve Çevresel Etkilerin Değerlendirilmesi	93
a) Bir Politikanın Ekonomik, Sosyal ve Çevresel Etkilerinin Belirlenmesi	93
b) En Önemli Etkilerin Belirlenmesi	100
c) Etkilerin İleri Düzey Analizi	100
5- Seçeneklerin Karşılaştırılması	100
6- İzleme ve Değerlendirme	101
D- ETKİLERİ KARŞILAŞTIRMA YÖNTEMLERİ	101
1- Fayda-Maliyet Analizi	101
2- Maliyet Etkinliği Analizi	102
3- Çok Ölçütlü Analiz	102
4- Risk Analizi	103
5- Duyarlılık Analizi	103
II- İNGİLTERE'DE DÜZENLEYİCİ ETKİ DEĞERLENDİRMESİ	104
A- İYİ DÜZENLEME İDARESİ	105
B- DÜZENLEYİCİ ETKİ DEĞERLENDİRMESİ NEDİR?	105
C- DÜZENLEYİCİ ETKİ DEĞERLENDİRMESİ GEREKTİREN VE GEREKTİRMİYEN POLİTİKA ÖNERİLERİ	107
D- DÜZENLEYİCİ ETKİ DEĞERLENDİRMESİNİN FAYDALARI	107

F- DÜZENLEYİCİ ETKİ DEĞERLENDİRMESİNE BAŞLAMA ZAMANI	108
G- ÖN (İLK), KISMİ VE NİHAİ (TAM) DÜZENLEYİCİ ETKİ DEĞERLENDİRMESİ ...	109
1- Ön (ilk) Düzenleyici Etki Değerlendirmesi	109
2- Kısmî Düzenleyici Etki Değerlendirmesi	110
3- Tam/Nihai Düzenleyici Etki Değerlendirmesi	111
H- İNGİLTERE’NİN DÜZENLEYİCİ ETKİ DEĞERLENDİRMESİ REHBERİ	113
1- Önerinin Başlığı	113
2- Amaç ve Planlanan Etki	113
a) Amaçlar	113
b) Mevcut Durum	115
c) Hükümet Müdahalesinin Açıklaması	115
3- Danışma	115
4- Seçenekler	117
a) Politika Amaçlarının Başarılması İçin Seçenekler	117
b) Riskler	117
c) Uyum ve Yürürlük	118
d) Planlanmayan Sonuçlar	118
e) Uygulama Planları	118
5- Maliyet ve Faydalar	119
a) Ekonomik Etkiler	119
b) Sosyal Etkiler	120
c) Çevresel Etkiler	120
6- Küçük Firmalar Etki Testi	120
7- Rekabet Değerlendirmesi	121
8- Uygulama, Yaptırımlar ve İzleme	122
a) Uygulama	122
b) Yaptırımlar	122
c) İzleme	122
9- Yürürlüğe Koyma Planı	123
10- Yürürlüğe Koyma Sonrası Gözden Geçirme	123
11- Özet ve Öneriler	123
1- Özet Maliyet ve Fayda Tablosu	124
2- Sonuç	124
12- Deklarasyon ve Baskı	124
a) Bakana Ait Deklarasyon	124
b) Baskı	125
I- ÖNEMLİ TAVSİYELER	125
J- OKUNABİLİRLİK VE UZUNLUK	126
K- DÜZENLEYİCİ ETKİ DEĞERLENDİRMESİ KONTROL LİSTESİ VE ŞEMASI	126
III- ALMANYA’DA DÜZENLEYİCİ ETKİ DEĞERLENDİRMESİ	129
A- GELECEĞE YÖNELİK DÜZENLEYİCİ ETKİ DEĞERLENDİRMESİ	129
B- EŞZAMANLI DÜZENLEYİCİ ETKİ DEĞERLENDİRMESİ	132
C- GEÇMİŞE YÖNELİK DÜZENLEYİCİ ETKİ DEĞERLENDİRMESİ	134

Dördüncü Bölüm
DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİNE YÖNELİK
ELEŞTİRİLER VE ZORLUKLAR

I- ETKİ ANALİZLERİNİN YAPILMASINDA KARŞILAŞILAN ZORLUKLAR	140
II- ETKİ ANALİZİNE KARŞI OLUŞAN KÜLTÜREL DİRENÇLER VE POLİTİK BASKILAR.....	141

Beşinci Bölüm
DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ VE TÜRKİYE

I- DÜZENLEME ALANINDA YENİDEN YAPILANMA İHTİYACI	145
II- DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİNİN UYGULANMASINA İLİŞKİN MODEL ÖNERİSİ	150
A- KURUMSAL YAPILANMANIN DOĞRU YAPILMASI	153
B- EĞİTİMLERİN YAPILMASI	154
C- DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ REHBERİNİN HAZIRLANMASI VE ÖRNEK REHBER ŞEKLİ	155
1- Önerinin Başlığı.....	156
2- Sorunun Tespiti ve Gerçekleştirilmek İstenen Amaçlar	156
3- Danışma ve İlgili Kesimlerin Katılımın Sağlanması	157
4- Fayda ve Maliyet analizi.....	158
5- Bütçe Analizi	159
6- Düzenlemenin Sosyal, Ekonomik ve Ticari Hayata, Çevreye ve İlgili Kesimlere Etkilerinin Neler Olacağı	160
a) Düzenlemenin Ekonomik Etkileri	160
b) Düzenlemenin Çevresel Etkileri.....	161
c) Sosyal Etkiler	161
7- İdari Yük (Kırtasiyecilik ve Bürokrasi) Analizi	162
8- Seçeneklerin Değerlendirilmesi	163
9- Uyum ve Yürürlülük.....	164
10- İrtibat	165
D- TAVSİYELER	165
SONUÇ	167
KAYNAKLAR	171

GİRİŞ

Devlette ve toplumda modern bir yönetimin kurulması, ekonomik refahın artırılması ve toplumsal düzenin sağlanması iyi düzenlemelerle gerçekleşmektedir. Devlet ile vatandaşın dinamik etkileşiminin sonucunda hazırlanan düzenlemeler, bir toplumda gelişmelerin önşartını oluşturmaktadır. Düzenlemeler, koydukları kurallarla belli hakları korumakta, yeni politikaları uygulamaya koymakta ve ekonomik gelişmeleri yönlendirmektedir.

Düzenlemelerin hazırlanmasının çağın gereklerine uygun hale getirilmesi arayışları sonucunda geliştirilen düzenleyici etki analizi (değerlendirmesi),¹ politika değişimlerinin uygulanması durumunda ortaya çıkacak bir dizi seçeneğin olası etkilerinin değerlendirilmesidir. Önerilen politikanın maliyeti, faydası ve riskleri açısından değerlendirme yapılmasıdır. Düzenlemelerin hazırlanması aşamasına halkın ve ilgili kesimlerin katılımının sağlanarak yönetişimin geliştirilmesi ve demokratik açığın azaltılmasıdır.

Hükümetin uygulamakta olduğu Acil Eylem Planında, düzenlemelerin fayda ve maliyetlerinin değerlendirilmesi ve buna ilişkin raporun düzenleme ile birlikte Resmi Gazete'de yayınlanması hedefi bulunmaktadır. Bu hedefin gerçekleştirilmesi için kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında, ilk defa Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ile uygulamaya konulmak istenen ve iyi düzenleme yapmanın en etkili araçlarından birisi olarak kabul edilen düzenleyici etki analizi, Kanunun Cumhurbaşkanlığı tarafından bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderilmesi nedeniyle henüz uygulamaya konulamamıştır. Ülkemizde mevzuatın hazırlanması konusunda 17 Şubat 2006 tarihinde yürürlüğe giren ve daha önce düzenleyici etki analizi konusunda herhangi bir hüküm içermeyen mevzuat hazırlanmasına ilişkin esasları yürürlükten kaldıran Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, iyi düzenleme yapılması, düzenleyici etki analizi dahil kapsamlı hükümler içermektedir.

Yönetmelik, kamuda yeniden yapılanmanın, ekonomik alanda hızlı kalkınmanın ve uluslararası alanda Avrupa Birliği'ne entegrasyonun öncelikleri oluşturduğu ülkemizde kanun, kanun

¹ Düzenleyici etki analizi farklı ülke ve dillerde düzenleyici etki değerlendirmesi olarak ifade edilebilmektedir. Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte, düzenleyici etki analizi ifadesinin kullanılması tercih edilmiştir. Bu çalışmada her iki ifade de aynı anlamda kullanılacaktır.

hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik ve diğer alt düzenleyici metinlerin hazırlanması sürecini günün gereklerine uygun hale getirmekte ve Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı ile Avrupa Birliği ülkelerinde yaygın olarak uygulanan düzenleyici etki analizini uygulamaya koymaktadır.

Avrupa Birliği üyeliğinin Türkiye'nin en önemli siyasi öncelikleri arasında yer aldığı bu günlerde mevzuatın Avrupa Birliği'ne uygun hale getirilmesi çalışmalarının arifesinde düzenleyici etki analizinin kullanımına başlanması, yüksek kalitede düzenleme yapılmasının başlıca itici gücü olacaktır.

ÇALIŞMANIN AMACI

Düzenlemeler, vatandaşlar ve şirketler için birçok fayda sağlamaktadır. Kamu sağlığının ve güvenliğinin iyileştirilmesi, vatandaşlara sosyal ve ekonomik faydalar sağlanması düzenlemeler vasıtasıyla olmaktadır. Düzenlemelerin bu olumlu yanlarına karşın olumsuz etkileri de olabilmektedir. Son yıllarda tüketici taleplerinde değişim yaşanması, yeni teknolojilerin keşfedilmesi, küresel pazarlar arasındaki karşılıklı bağımlılığın artması, üretim ekonomisinden hizmet ekonomisine geçişin yaşanması, liberal pazar ekonomilerine yapılan devlet müdahalelerinde başarısızlıkların oluşması ve istenen politikaların uygulanmasında yaşanan başarısızlıklar nedeniyle düşük kaliteli düzenleme sistemlerinin vatandaşları cezalandırdığı ve kaliteli düzenleme yapılmasının zorunlu olduğu bir durum ortaya çıkmıştır.

Ülkemizde hazırlanan düzenlemelerin kalitesinin yeterli olmaması nedeniyle düzenlemelerin uygulanamayan hükümleri artmış, ekonomik alanda istikrar sağlanamamış, Uluslararası Para Fonu ile anlaşma yapılmak zorunda kalınmış, şirketlerin rekabet edebilirlik güçleri artırılamadığı için cari açıklar verilmiş, yaşanan deprem felaketlerinde can ve mal kaybı çok yüksek olmuştur. Ayrıca, ülkemizdeki düşük kaliteli düzenlemeler, girişimciliğin ve yenilikçiliğin önüne geçerek şirketlerin maliyetlerini artırmakta, düzenlemelerin oluşturduğu aşırı idari yükler nedeniyle uygulanamayan hükümler çoğalmaktadır. Öyle ki, düzenlemelerin maliyetleri, ekonominin birçok önemli sektöründe rekabetin ve ekonomik performansın artırılmasının önünde engel oluşturmaktadır.

Düzenlemelerin kalitesini artırmak için birçok devlet yeni düzenlemelerin geliştirilmesinde, mevcut olanların gözden geçirilmesinde ve yeniden düzenlenmesinde kullanmak üzere yeni süreçler, yapılar ve araçlar geliştirmiştir. Bu araçların en önemlilerinden birisi düzenleyici etki analizidir.

Düzenleyici etki analizi, devlet faaliyetlerinin yeniden yapılandırılmasına ve yönetimin modernizasyonuna önemli katkı sağlamaktadır. Düzenlemelerin en iyi şekilde kullanılmasını sağlayan bir süreç olarak, düzenleme sayısının azaltılmasına ve kamuoyunun desteğinin alınmasına yardımcı olmaktadır. Prensipte, daha az fakat daha iyi, küçük fakat kapsamlı düzenleme

yapılmasını kolaylaştırarak bu düzenlemelerin yürürlüğe konulmasını ve düzenlemelere uyumu iyileştirmektedir.

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı ve Avrupa Birliği ülkeleri tarafından 1990'lı yıllardan sonra yaygın olarak kullanılmaya başlanan düzenleyici etki analizinin 17 Şubat 2006 tarihinde yürürlüğe giren Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikle 2007 yılından itibaren uygulanmasının önü açılmıştır. Mevzuatımıza yeni giren bu aracın iyi uygulanabilmesi için hazırlanan bu çalışmanın amaçları aşağıdaki gibidir:

1- Düzenleyici Etki Analiziyle İlgili Temel Bilgilerin Sunulması: Düzenleyici etki analizi, düzenleme taslaklarını hazırlayan kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanacaktır. Ülkemizde yeni uygulamaya girecek olan bu aracın tanıtımı ve araçla ilgili temel bilgilerin sağlanması, etki analizi programının başarısı için çok kritik önemdedir. Düzenleyici etki analizinin, ekonomik rekabet ve performansın artırılması, tüketici refahının sağlanması, yönetişimin geliştirilmesi, kamu hizmetlerinde etkililik ve verimliliğin sağlanması gibi sağladığı faydalardan ülkemizin nasıl yararlanabileceğinin ortaya konulması ve etki analizlerinin kapsamlı bir biçimde tanıtılması da çalışmanın amaçları arasındadır. Çalışma ile öncelikle düzenleyici etki analizi anlatılacak ve daha sonra en iyi uygulama örnekleri olan Avrupa Birliği ve İngiltere uygulaması kapsamlı bir biçimde tanıtılacaktır.

2- Düzenleyici Etki Analizi Hazırlama Sürecine İlişkin Önerilerin Getirilmesi: Düzenleyici etki analizi programlarının başarılı bir biçimde uygulamaya geçirilmesi sürecinde, etki analizlerinin yapılmasına ilişkin rehberler oluşturulmaktadır. Unutmamak gerekir ki, iyi bir şekilde biçimlendirilmeyen düzenleyici etki analizi programları, bürokrasi ve kırtasiyeciliğe neden olmakta ve kendisinden beklenen verim alınamamaktadır. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatına üye birçok ülkede ve Avrupa Birliği içinde etki analizlerinin kalitesinin ve standardının yükseltilebilmesi için rehber bulunmaktadır. 2007 yılının Şubat ayından itibaren hazırlanacak ve etkisi 10 milyon YTL'yi geçecek düzenlemeler için etki analizi hazırlanması zorunlu hale gelmektedir. Ülkemizde de etki analizlerinin kaliteli olarak hazırlanması ve politika oluşturma sürecine iyi bir şekilde entegre edilebilmesi için etki analizlerinin hazırlanmasına ilişkin bir rehber oluşturulması gerekmektedir. Bu rehberin, bütün kurumlar açısından bağlayıcı olması için Başbakanlık Genelgesi ile yürürlüğe konulması doğru olacaktır. Çalışma ile kamu görevlilerinin düzenleyici etki analizi yaparken başvurabilecekleri rehberle ilişkin taslak öneri ortaya konulmaktadır.

3- Danışma Sürecinin Netleştirilmesi: Etki analizinin en önemli unsurlarından birisi danışma sürecidir. Politika oluşturanların yaygın bir danışma sürecini kabul etmeleri ve ilgili kesimlerin politika oluşturma sürecine katkıda bulunmaları yaygın bir zihniyet dönüşümünü gerektirmektedir. Politikacılardan, düzenleme oluşumuna katkıda bulunan en alt seviyedeki memura kadar, zihniyet dönüşümünün yaşanması düzenleyici etki analizi programının iyi bir tanıtımıyla mümkün olacaktır. Düzenleyici etki analizine danışma sürecinin eklenmesi ve demokrasi açığının kapatılması için ilgili kesimlere nasıl danışılacağına ilişkin rehber bulunmaktadır. Çalışmayla, iyi bir danışma sürecinin nasıl yapılabileceği ayrıntılı olarak açıklanmaktadır.

4- Düzenleme Yapma Sürecinin Geliştirilmesi: Her ülkenin tarihi gelişim süreci içinde kendine özgü düzenleme yapma geleneği olduğundan dolayı etki analizinin kullanılmasında uzun dönemli planlama yapılması çok önemli olmaktadır. Düzenleyici etki analizinin etkili kullanımı uzun dönemli tecrübeler, eğitilmiş bürokratlar, sisteme bağlı kalan politikacılar ve sistemin uygulanmasından fayda elde eden sivil toplum örgütlerini gerektirmektedir. Genel olarak kamuoyu ile birlikte hem özel sektör hem de kamu sektörü içinde düzenleyici etki analizi sürecinin kabul edildiği bir kültürün kabul edilmesi gerekmektedir.

Düzenleyici etki analizinde sistematik yaklaşım oldukça önemlidir. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatına üye ülkelerde uygulamadan kaynaklanan tecrübeler, iyi bir şekilde uygulanan ve tasarlanan düzenleyici etki analizinin hükümetlerin etkinliğini ve verimliliğini iyileştirdiği, ekonomik performans ve rekabet gücünü artırdığını göstermektedir. Karmaşık toplumların ve farklı çıkarların muhalefete neden olmadan uzlaştırılabilmesi iyi bir şekilde hazırlanan etki analizlerine bağlı olduğundan, delile dayalı politika oluşturma süreci olan düzenleyici etki analizi sürecinin kabulü, yeni bir kültürü gerektirmektedir. Çalışmayla bu kültürün oluşumuna katkıda bulunulması hedeflenmektedir.

Birinci Bölüm

DÜZENLEME ALANINDA REFORM

Düzenlemeler, kural koyan metinlerdir ve kamu politikalarının en önemli uygulama araçlarıdır. Demokratik hükümleranın temel unsurlarından birisidir.¹ Parlamentodan geçen yasalardan yönergeye kadar birçok şekli bulunmaktadır.² Düzenlemeler, vatandaşlara ve işletmelere birçok fayda sağlamaktadır. Kamu sağlığı ve güvenliğinin iyileştirilmesine yardım ederler. Vatandaşlara ekonomik, sosyal ve çevresel faydalar sağlarlar. Mal ve hizmet alım ve satım sürecinde tüketici ve işletmelere yasal kesinlik koyarlar.³ Düzenlemeler, koydukları kurallarla belli çıkarları korumakta, belli gelişmeleri sağlamakta, belli davranış biçimlerini oluşturmakta ve aynı zamanda vatandaşlarla devlet ilişkilerini düzene bağlamaktadır.⁴

Sanayileşmiş ülkelerde ekonomik istikrarın ve piyasa düzeninin sağlanması amacıyla devletin piyasaya doğrudan müdahale etmesinin yerine, düzenleme yapılması suretiyle müdahale edilmesi son yıllarda oldukça yaygınlaşmıştır. Esasen bu müdahaleler de tüketicilerin korunması; çevre, sağlık ve güvenliğin iyileştirilmesi gibi sosyal ihtiyaçların karşılanmasına yöneliktir.⁵

¹ Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report, s.13.

² OECD, Recommendation of The Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation, Paris, 1995, s. 11.

³ European Policy Centre, Occasional Paper. Regulatory Impact Analysis: Improving the Quality of EU Regulatory Activity. Brussels, Belgium, 2001.s. 6.

⁴ Law Enforcement Expertise Centre, A practical legal system, Ministry of Justice, The Netherlands, 2005.

⁵ European Policy Centre, s. 6.

Düzenlemelerin pozitif etkileri olduğu kadar olumsuz etkileri de olabilmektedir.⁶ Mevzuat, ilgili taraflara gerekli korumayı sağlarken ve birtakım hakları garantiye alırken ekonomi için de önemli maliyetler oluşturmaktadır. Bu maliyetlere devlet, işletmeler, kamu sektörü organizasyonları, gönüllü kuruluşlar ve vergi ödeyen vatandaşlar katlanmaktadır.

Düzenlemelerden kaynaklanan olumsuz etkilerin görüldüğü ülkelerde, bu olumsuz etkileri ölçen çok sayıda çalışma yapılmıştır. ABD’de yapılan bir çalışmaya göre düzenlemelerin maliyeti ABD GSYİH’nin yaklaşık %10-12’sine tekabül etmektedir. Yine 2002 yılında şirketler üzerindeki mevzuattan kaynaklanan idari yüklerin Hollanda’da 16,4 milyar Euro’ya, İngiltere’de yılda 20-40 milyar Sterline ulaştığı tahmin edilmektedir.⁷ Şirketler seviyesinde Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) tarafından yapılan bir araştırmaya göre idari uyum maliyeti, küçük ve orta ölçekli firmaların yıllık cirolarının %4’üne tekabül etmektedir. Düzenlemelerin maliyetleri öncelikle şirketler tarafından doğrudan hissedilmekle beraber uzun dönemde toplumun tümü tarafından hissedilmektedir. Çünkü, düzenlemeler birçok kere tüketicilere olan maliyeti artırmaktadır. Düzenlemelerin yeterli kalitede olmaması; girişimciliği azaltarak, yenilikçiliğin önüne geçerek ve maliyetleri artırarak şirketlerin rekabet güçlerini de etkilemektedir.⁸

Düzenlemelerin olumsuz etkilerini giderebilmek ve yaşanan problemlere cevap hazırlamak için OECD ülkelerinde ve diğer birçok ülkede hükümetler, düzenleme alanında reform programları başlatmakta ve bu programları titizlikle takip etmektedir. Çünkü, düzenleyici reform programının başarılı bir biçimde uygulanması, güçlü ve sorumlu bir politik liderliğe bağlıdır.⁹ Güçlü politik liderlikle yürütülen reform programlarının amacı, gereksiz düzenlemelerin önlenmesi, kamu çıkarlarının korunması, düzenlemelerin maliyetlerinin azaltılması ve kalitesinin artırılmasıdır. Hükümetler daha titiz bir şekilde hazırladıkları her bir düzenlemeyle sağlanan faydaların maliyetleri haklı çıkaracak seviyede olmasına özen göstermektedirler. Düzenlemelerin kalitesinin artırılması çabaları, öncelikle sorun alanlarının tespiti; belli reformların gerçekleştirilmesi ve idari yüke neden olan düzenlemelerin yok edilmesi üzerine yoğunlaşmaktadır.¹⁰

Düzenleme alanında reform, farklı anlamlarda kullanılmaktadır. Düzenleyici reform, ekonomik ve sosyal değişimin bir parçasıdır. Düzenleyici reform aynı zamanda, belli bir alanın

⁶ Ballantine, Bruce ve Bethan Devonald. Modern regulatory impact analysis: The experience of the European Union, Regulatory Toxicology and Pharmacology 44, 2006, s. 67.

⁷ Arculus, David, Teresa Graham ve Penelope Rowlatt, Regulation- Less is More, Reducing Burdens, Improving Outcomes, Better Regulation Task Force 2005, s. 16-17.

⁸ European Policy Centre, s. 6.

⁹ OECD, Regulatory Impact Analysis. Best Practice in OECD Countries, Paris, 1997, s. 80.

¹⁰ Rodrigo, Delia. Regulatory Impact Analysis in OECD Countries Challenges for developing countries South Asian-Third High Level Investment Roundtable, Dhaka, Bangladesh, OECD, 2005, s. 3.

düzenlenmesinden vazgeçilmesi, düzenlemelerden kurtulunması ve yeni düzenleme yapma sayısının yıllık olarak azaltılması; düzenleme sürecine katılan memurlar üzerindeki politik kontrolün artırılarak politik hesap verebilirliğin artırılması; düzenlemelerin rasyonel temele dayanmasının sağlanarak düzenleyici kararların iyileştirilmesi anlamlarında kullanılmaktadır.¹¹ Hükümetler, düzenlemelerin etkili, verimli ve şeffaf olarak yapılabilmesi için çeşitli yollar aramaktadır. Düzenlemeler, hükümetler için kamu çıkarlarının en yükseğe çıkarılmasında kullanılan önemli araçlardır. Fakat, düzenlemelerin özellikle küçük ve orta ölçekli firmalar olmak üzere iş dünyası, vatandaşlar, ticaret ve yatırım üzerine olumsuz etkilerde bulunmaması için çok iyi bir şekilde hazırlanması gerekmektedir. Diğer yandan, düzenlemelerin politik hedefleri gerçekleştirmek üzere etkinliği bazen düşük olabilmektedir ve bu da düzenlemelerin önceliklerinin, içeriğinin ve şeklinin sorgulanmasına neden olmaktadır.

Diğer taraftan, düzenlemelerin hazırlanması süreçleri de reform programının kapsamında bulunmaktadır. Çünkü, klasik devlet anlayışıyla devletin tek başına yaptığı düzenlemelerin yetersiz kalması, kamusal korumanın aşınmasına; iş dünyası, vatandaşlar ve kamu yönetimi üzerindeki maliyetleri, bürokrasi ve kırtasiyeciliği artırarak devlete olan güvenin azalmasına neden olmaktadır.¹² Küresel sermayenin akışkanlığı sebebiyle iyi düzenleme yapamayan ülkeler, sermaye çıkışı yaşayarak yeterli yatırım yapamamakta, ekonomik alandaki rekabet güçlerini zayıflatmaktadır. Küreselleşme ve bilgi çağı toplumunun gereklerine uyum sağlamak, ekonomik büyümeyi gerçekleştirmek, ülkedeki yatırım ortamını iyileştirmek ve ülkenin uluslar arası rekabet gücünü artırmak amacıyla bir çok ülke ve organizasyon “İyi Düzenleme” alanında eş zamanlı çalışmalar yapmaktadır.

Hızla değişen bilgi çağı toplumunu ve küresel ekonomiye açık ülke ekonomisini yönetmek için artan düzenlemeler klasik yöntemlerle yapılırsa bir takım problemler hasıl olabilmektedir. Artık yasal düzenleme, her zaman en iyi çözüm yolu olmamaktadır. İş dünyası için uygun olan ve fayda sağlayan bir düzenleme, vatandaşlar açısından çok maliyetli ve gereksiz olabilmektedir. Öyle ki bazen toplumun farklı kesimleri arasında bir uzlaşma sağlanamamakta, uzun süreli müzakereler ve danışma toplantıları yapılabilmektedir.

Kamu otoriteleri için problemlerin çözümünde en iyi yol, her zaman yeni bir düzenleme yapma olmayabilmektedir. Aksine, aşırı derecede düzenleme yapılması kamu otoritelerinin gü-

¹¹ OECD, Regulatory Impact Analysis. Best Practice in OECD Countries, s.32.

¹² Akdeniz, Yaman. İnternet’in Çok Taraflı Yönetimi: Türkiye’deki Politika Yaratma Sürecinin Çağdaşlaşmasına Doğru, Türkiye Bilişim Vakfı Yayını, 2003. s. 24.

venilirliklerini ve etkinliklerini yitirmelerine yol açabilmektedir. Hızla değişen ve gelişen toplumlarda yapılan düzenlemeler sonucu aşağıdaki durumlar oluşabilmektedir.

a) Kullanırsızlık: Mevcut durumdaki bir soruna çözüm üretmek amacıyla hazırlanan bir düzenleme daha yürürlüğe girmeden yetersiz hale gelebilmektedir. Örneğin, teknolojik gelişime açık olan otomobillerde ve asansörlerde güvenliğin sağlanması açısından yapılan kanuni düzenleme daha yürürlüğe girer girmez teknolojiye meydana gelecek bir değişiklik nedeniyle yetersiz hale gelebilmektedir.

Bir düzenlemenin kullanılamaz hale gelmesine neden olan bir diğer husus, düzenleme ile getirilen kuralların bazı kesimleri çok etkilemesi, bazı kesimleri ise hiç etkilememesi nedeniyle haksızlıklara neden olması, bir diğer ifadeyle düzenlemenin adaletsiz hale gelmesidir. Örneğin, bir iş kurmak için gerekli şartlar ve mesleki gereklilikleri kural haline getiren bir düzenleme benzer grupta toplanan faaliyetlere farklı isimler verilmesi nedeniyle haksızlığa neden olan bir düzenleme haline gelebilmektedir. Ülkemizde, tacir olarak kuaför dükkanı açan bir berber, meslek odasına kayıtlı berber gibi ustalık belgesine sahip olmak zorunda değildir. Bu düzenleme ile tacir olarak dükkan açan bir kimse ustalık belgesine ihtiyaç duymamaktadır ve ustalık belgesi şartı koyan düzenleme kullanılamaz hale gelmektedir.

b) Tutarsızlık, uyumsuzluk, zıtlık ve aykırılık: Aynı konuda farklı bakış açılarına ve farklı çıkar gruplarına göre aynı veya farklı hükümet organları tarafından yapılan düzenlemeler birbiriyle çelişir durumda olabilmektedir. Örneğin, bir sanayi işletmesine ait arazi ve binaların, işçilerin sağlığı ve güvenliği için farklı, çevrenin korunması için farklı bir şekilde planlanması gerekebilmektedir.

c) Gereksizlik: Düzenlemeyle konulan kurallar, hedeflediği düzenleme alanının yanı sıra benzer alanlar için de yasaklayıcı ve gereksiz kurallar şekline dönüşebilmektedir. Çevre politikasında kirletici emisyonların sınırlandırılması üzerine yapılan düzenlemelerde belli atık ve kirleticiler için miktar sınırlaması konulmakta, bu miktara kadar kirletme olsa da göz yumulmaktadır. Bu iznin üzerinde kapasite veya sektör farklılığı bile olsa işletmelere izin verilmemektedir.

Düzenleme alanında reform yapma çabaları, ekonomik, idari ve sosyal alanda dönüşümleri gerçekleştirme çabalarıyla paralel yürümektedir.¹³ Günümüzde, düzenlemelerin kalitesi hükümetlerin etkinliği için hayati önemdedir.¹⁴ Dinamik, rekabet edebilir bir ekonominin oluşturulması ve modern kamu yönetiminin kurularak halkın ihtiyaç ve taleplerine cevap verebilen bir sistemin

¹³ Rodrigo, s.2.

¹⁴ OECD, Recommendation of The Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation, s.11.

geliştirilmesi için hükümetler ve uluslar arası organizasyonlar 1980’li yıllardan buyana düzenleme kalitesini artırmak için yeniden yapılanma çalışmaları yürütmektedirler.

Düzenlemelerin çok yaygın olarak kullanılmasıyla birlikte düzenleme enflasyonu ortaya çıkmış, düzenlemelere uyum sağlanması ülkeler açısından maliyetli olmaya ve idari formalitelerin yükü ağır gelmeye başlamıştır. Düzenlemelerin koyduğu kuralların katılığı ve rekabeti engellemesi ekonomik olarak sorun haline gelmiştir. Düzenlemelerin maliyeti, getirdiği faydalarla haklı gösterilmeye çalışılmış, fakat çoğu zaman ekonomik büyümenin yavaşlaması, istihdam yaratma kapasitesinin düşmesi, yapısal uyumun engellenmesi gibi maliyetler gereğinden fazla olarak artmıştır.¹⁵

Bütün bu maliyetlerin sonucunda yapılan arayışlarla, başarılı bir politika oluşturmak için her zaman düzenleme yapılmasının zorunlu olmadığı, devletin tek başına yasal düzenleme yapması yerine daha demokratik yaklaşımlara yol açan işbirliği, koordinasyon, danışma, birlikte düzenleme ve düzenleme yapılmasına izin verme gibi yolların denenerek yönetişimin de geliştirildiği görülmektedir. Düzenleyici reform kapsamında ülkelerin klasik düzenleme yapma yolunu tercih etme yerine kullandıkları yöntemler şunlardır:

1- Hiçbir düzenleme yapılmaması: Bazı durumlarda devletin düzenleme yapması sorunu daha da ağırlaştırabilir, soruna çözüm getirmeyip sorunu başka bir alana taşıyabilir. Soruna devletin daha önce yaptığı bir düzenleme neden oluyor olabilir. Sorunun çözümüne yönelik olarak düzenleme yapılması için erken olabilir veya doğru zaman olmayabilir. Bu gibi durumlarda devletin hiç düzenleme yapmaması ve müdahalede bulunmaması gerekmektedir. Örneğin, küçük yonga ve odunların yakılması hava kirliliğine neden olmaktadır. Fakat bunun yasaklanması hem halk arasında rağbet görmez hem de koyacağınız yasağın uygulanması çok zordur. Sokakta araba yıkanması da benzer bir durumdur. Unutulmamalıdır ki müdahale etmemek bazen en doğru yol olabilmektedir.

2- Bilgilendirme kampanyaları ve eğitim yapılması: Vatandaşlara ve firmalara yönelik olarak bilgilendirme kampanyaları yürütülerek haklarının ve sorumluluklarının farkına varmaları sağlanabilir. Kanun veya diğer alt düzenlemelere kampanyalar vasıtasıyla uyum seviyesi artırılabilir.

Bilgilendirme kampanyaları OECD ülkeleri tarafından en yaygın olarak kullanılan araçlardan birisidir. Bu yaklaşım, tüketicileri ve vatandaşları riskler karşısında tercihte bulunmaya

¹⁵ OECD, Recommendation of The Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation, s. 11.

yönlendirmektedir. Bilgilendirme kampanyalarının çoğu vatandaşları bilgilendirmeyi ve seçeneklerini artırmayı hedeflerken bazı bilgilendirme kampanyaları vatandaşların tavır ve tutumlarını değiştirmeyi amaçlamaktadır.¹⁶

Bu araçta hükümet bilgilendirme yapar, teknik ve kalite standartlarını oluşturur, en iyi ve en kötü uygulamaları açıklayarak utanç veya onur listesi hazırlar. Örneğin, buzdolaplarının enerji tüketiminin bir etiketle üzerine yapıştırılması zorunluluğu tüm firmaları en az enerji tüketen buzdolabını üretmeye ve satmaya zorlar. Benzer bir şekilde satışa sunulan ürünlerin üzerine nitelikleri ve belli özellikleriyle ilgili bilgi etiketi yapıştırılmasının zorunlu tutulması yasa ile düzenleme yapıldığı halde uyulması zor olan hususlarda kolaylıklar sağlayabilmektedir. Bu şekilde, firmaları bilgilendirme yapmaya doğru teşvik etmek bir çok soruna çözüm olabilir. Fakat bunu yaparken bürokrasi yaratmak, pazara girişi engellemek ve gereğinden fazla bilgi vermeye zorlamak doğru değildir.

3- Kendi alanını düzenleme yetkisi verme: Her iş dalı veya sektör, kendi kural ve davranış ilkelerini belirleyerek, kendi kendini düzenleyebilir. Piyasaları yöneten kuralların, ortak kurallara uyma konusunda karara varan piyasa sektörü mensupları tarafından benimsenmesi ve bunun düzenleme haline getirilmesi kendi kendini düzenleme şeklidir. Bu seçenek klasik devlet düzenlemesinin en ucuz yoludur. Hükümete bir maliyet yaratmaz. Kendi alanını da en iyi şekilde düzenler. Burada düzenleme yapan ilgili grubun temsilcilerinin güçlü olması gerekir. Eğer düzenleme yapan ilgili kesimin temsilcisi olan kuruluş güçlü olmazsa uygulamada zorluklar çıkacaktır. Böyle bir seçenek ilgili kesimin düzenlemeyi benimsemesini daha da kolaylaştıracaktır.

4- Teşviklerin kullanılması: Piyasanın iyi bir şekilde işlemesi için özelleştirmeler yapılarak, izin veya kota uygulamasına gidilerek, ödül vererek veya fiyat artırarak, hedefler ve vergiler konularak düzenleme yapılabilir. Örneğin, sigaranın klasik düzenleme yoluyla yasaklanması yerine, sigara üzerine vergi konulması sigaranın bırakılmasını teşvik edebilir. Doğrudan ödüllendirme yoluyla da teşvikler kullanılabilir. İnşaat sektöründe kazaların azaltılması için güvenlikle ilgili olarak kampanyalar düzenlenmesi ve en iyi güvenlik önlemlerini alan firmaya ödül verilmesi uygulaması gibi.

5- Klasik devlet düzenlemesi ve onun değişik biçimlerinin kullanılması: Devletin yapacağı düzenlemeler, bireylerin ve toplumun belli bir kısmının davranışlarını denetleyen, yönlendiren veya kısıtlayan müdahaleler olarak tanımlanabilir. Devlet düzenlemeleri, vatandaşların haklarını

¹⁶ OECD. Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance. OECD Publications, Paris, 2002, s. 139.

ve özgürlüklerini korur ve güçlendirir. Güvenli ve barış içinde bir toplumu özendirir. Piyasaların etkin bir biçimde çalışmasını hedefler. Geleneksel olarak devlet, herhangi bir sorunla karşılaştığı zaman düzenleme yapma seçeneğini tercih etmektedir. Devlet düzenlemeleri zorlayıcıdır. Düzenlemeyi bilmemek mazeret sayılmaz. Motosiklete binenlere başlık takılmasının zorunlu hale getirilmesi, işçilere minimum haklar sağlanması gibi düzenlemeler klasik düzenleme tipine örnek oluşturmaktadır.

6- Birlikte düzenleme yapılması: Devletin tek başına yapacağı düzenlemelerle amacına ulaşmasının mümkün olmadığı durumlarda sektör temsilcileriyle birlikte de düzenleme yapabilir. Birlikte düzenleme de hem devlet amacına ulaşmakta hem de sektör kendi isteklerini devlete kabul ettirerek düzenlemeye ortak olmaktadır. Birlikte düzenlemeyle, devlet gücü ile sektör uzmanlığı bir araya getirilmekte, sorumluluklar paylaşılmaktadır. Bu tür düzenlemede uyum sorunu en az seviyeye inmekte, ihtiyaçlara özgün çözümler üretilebilmektedir.¹⁷

Birlikte düzenlemeyle, düzenlemeden etkilenecek taraflar düzenlemeye ortak oldukları için düzenlemenin yürürlüğe konulması hususunda herhangi bir sıkıntı yaşanmamakta ve uyum seviyesi çok yüksek olmaktadır. Birlikte düzenleme yapılırken düzenleme sürecinin şeffaf olmasına azami derecede uymak gerekmektedir. Çünkü, birlikte düzenleme yapanların düzenlemeyi mümkün olduğu kadar kendi çıkarları için kullanmaları durumu ortaya çıkabilecek düzenlemeden olumsuz olarak etkilenenler olabilecektir.

I- DÜZENLEME ALANINDA YENİDEN YAPILANMANIN AMAÇLARI VE ARAÇLARI

Düzenlemeler alanında yürütülen reform sürecinin amacı; yasa ve diğer düzenlemelerin yapılması sürecindeki kalitenin artırılarak;

- Ekonomi ve piyasa üzerindeki idari yüklerin azaltılması,
- Şeffaflığın artırılması,
- Demokrasinin ve halka danışma sürecinin geliştirilmesidir.

Bir düzenlemenin kalitesi, düzenlemenin hakları eşit dağıtıp dağıtmadığı; şeffaf, tutarlı, dengeli, etkili, verimli, uygulanabilir olup olmadığı; düzenlediği alana yasal kesinlik getirip getirmedığı ve ihtiyaçları karşılayıp karşılamadığına göre belirlenmektedir. Toplumdaki koşullar

¹⁷ Better Regulation Task Force, Alternatives to Regulation, 2005.

sürekli değiştiği için düzenlemeler de sürekli geliştirilmeli, düzenlemelerin kalitesine ilişkin hususlar göz önünde bulundurulmalıdır.

Bu ilkeler doğrultusunda yasa koyucu, hükümetin menfaatini korumaktan uzaklaşmamalı, ilgili kesimlere sağladığı hakların yanı sıra yasadaki etkilenecek kırılgan çıkarları da korumalıdır. Dahası, yasa koyucu hükümetin istisnasız her duruma eşit hüküm bulma çabasının daha etkin ve adil olacağı fikrinden de uzaklaşmalıdır. Ayrıca, mevcut düzenlemelerin koyduğu kurallar en iyi şekilde kullanılmalıdır.

Karmaşık ekonomilerin ve gelişmiş toplumların iyi bir biçimde yönetilebilmesi için gereğinden fazla düzenleme yapılması çok fazla kuralın ortaya çıkmasına neden olabilir. Düzenlemeler, demokratik olarak yapılsa bile düzenleme sayısının çok fazla olması idari sistemin şeffaflığını azaltmakta, düzenlemeler tarafından konulan kurallar katı bir hal almakta ve hükümet tarafından kontrol edilemez hale gelmektedir.¹⁸

Bir ülkede rekabetin önündeki engellerin kaldırılması; iş dünyasının, vatandaşların ve kamu yönetiminin üzerine konulan idari yüklerin azaltılması, düzenlemelerin iyileştirilmesine ve kalitesinin artırılmasına bağlıdır. Düzenleyici alanda yeniden yapılanma ihtiyacı sonucunda çağın gereklerine uygun düzenleme yapabilmek için bir takım araçlar geliştirilmiştir. Bu araçlar, tek başına veya birlikte kullanılmakta, düzenlemelerin etkili bir biçimde yapılmasına ve uygulamaya konulmasına yardımcı olmaktadır.

Düzenleyici alanda yürütülen reformun araçları;

- Düzenleyici etki analizi,
- Danışma sürecinin iyileştirilmesi,
- Düzenlemelerin basitleştirilmesi,
- Düzenlemelere kolay erişimin sağlanmasıdır.

Bu araçlar ayrı ayrı olarak kullanılacağı gibi düzenleyici etki analizi sürecinde hep birlikte de kullanılabilir. Tümünün bir arada kullanılması, ülkede düzenleme kalitesinin artmasına daha çok katkıda bulunacaktır.

A- Düzenleyici Etki Analizi

Bir çok ülke yeni düzenlemelerin hazırlanmasına ve mevcut düzenlemelerin gözden geçirilmesine yönelik olarak yeni süreçler, yapılar ve araçlar geliştirmektedirler. Düzenleyici etki

¹⁸ Law Enforcement Expertise Centre, A practical legal system, Ministry of Justice, The Netherlands.

analizi, bu araçlardan en çok kullanılanların başında gelmektedir. Analiz, düzenleme yapanlara düzenlemenin etkilerinin sistematik ve aleni bir şekilde değerlendirilmesi ile net sosyal faydaların nasıl en yükseğe çıkarılabileceğinin düşünülmesi konularında yardımcı olmaktadır.

Düzenleyici etki analizi, düzenleyici reformun bir aracı olarak kabul edilmektedir ve rasyonel analiz yapılmasını sağlamaktadır. Düzenleyici etki analizi, düzenleme yapanları harekete geçmeden önce sistematik olarak düşünmeye sevk etmektedir. Etki analizi, düzenleme sürecine katılanların yaptıkları analizi kamuoyunun, politikacıların ve ilgili tarafların denetimine açarak hesap verilebilirliği artırmakta, yapılan analiz sonucunda yapılmasında zorunluluk bulunmayan konularda düzenleme yapılmasının önüne geçerek düzenleme sayısını azaltmaktadır.¹⁹

Öncelikle Amerika’da kullanılan ve 1980’li yıllardan itibaren İngiltere tarafından da kullanılmaya başlanan ve OECD’nin yaygınlaştırmaya çalıştığı düzenleyici etki analizi, düzenleyici reform çalışmaları sonucunda yaygın olarak kullanılmaya başlanmıştır. Düzenleyici etki analizi, düzenleyici reformun en önemli aracıdır.

B- Danışma Sürecinin İyileştirilmesi

Şeffaf ve demokratik karar oluşturma süreçlerinin kurularak yüksek kaliteli düzenlemelerin yapılması, politika oluşturma zincirine geniş katılımın sağlanmasına dayanmaktadır.²⁰ Danışma, düzenleme yapmakla görevli organlarla düzenlemeden etkilenmesi muhtemel olan kesimler arasında iletişim ve etkileşimin sağlanmasıdır.

Danışma süreci, yönetişimin bir aracı olarak kabul edilmelidir. Danışma sürecinin gerçekleştirilmesi birçok yolla olabilmektedir. Bu yüzden tek bir model öngörülmesi mümkün değildir. Danışma süreci, tek bir kaynağa danışma şeklinde oluşturulabileceği gibi birden çok metodun kullanıldığı bir şekilde de organize edilebilir. Hangi süreç seçilirse seçilsin, danışmanın amacı ilgili taraflara yeteri kadar ve uygun bir yolla danışılmasıdır.

Düzenlemelerin hazırlanması sürecine katılımın artırılması, düzenleme kalitesinin yükseltilmesini garantilemektedir. Aynı zamanda danışma, düzenlemenin meşruiyetini de artırmaktadır. Danışma, düzenlemenin neden gerekli olduğunu halka anlatarak geniş halk kitlelerinin desteğini sağlamaktadır. Farklı çıkarlar arasında bir denge sağlayarak korunması gerekenlerle hak verilmesi gerekenler arasında denge sağlamaktadır.

¹⁹ OECD, Regulatory Impact Analysis. Best Practice in OECD Countries, s.32.

²⁰ Commission Of The European Communities, Communication From The Commission Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM(2002) 704 final, s.16.

Danışmanın başlıca amaçları; öngörülen düzenleme taslağının iyileştirilmesi, yeni düzenlemenin uygun olup olmadığının incelenmesi, düzenleme taslağının uygulamada bir sorun yaratmayacağının doğrulanması, yeni düzenlemenin mevcut mevzuatla uyumlu olup olmadığının kontrol edilmesi ve düzenlemenin sonuçlarının etkili olup olmayacağının test edilmesidir.²¹ Ayrıca danışma, düzenlemenin makul ve faydalı olarak algılanıp algılanmadığının da değerlendirilmesini sağlamaktadır. Diğer yandan ilgili kesimlere danışılması ve hazırlık sürecine dahil edilmesi, daha sonra bu kesimlerin düzenlemeyi benimsemelerini ve sahiplenmelerini de sağlayacaktır.

İlgili kesimlere danışma sürecinde düzenlemeyle ilgili olarak aydınlatıcı bir açıklamanın düzenlemeye eklenmesi ve hangi kesimlerin ne oranda etkileneceğinin bu açıklamada yer alması danışma sürecinin faydalı olmasına katkıda bulunacaktır.

Danışma sürecinde ilgili kesimlere görüşlerini bildirmeleri için verilecek süre çok önemlidir. Bu süre çok kısa veya çok uzun olmamalıdır. Süre ilgili tarafların iyi bir biçimde düzenleme taslağını inceleyerek gerekli cevabı oluşturmalarına yeterli olmalıdır.

Bazen düzenlemeyi hazırlayanlar danışma sürecini gereksiz, uzun ve anlamsız bulabilir. Çünkü kendilerinin düzenlemenin etkileri konusunda yeterince bilgi sahibi olduklarını düşünebilirler. Böyle bir durumda bile düzenlemenin yürürlüğe girmesiyle birlikte bir sürprizle karşılaşmamak için danışma sürecinden vazgeçilmemelidir.

Danışma, yeni düzenlemenin etkinliğini oldukça azaltacağı veya tehlikeye düşüreceği durumlarda yapılmayabilir. Böyle durumlar haricinde danışma, şeffaf bir şekilde internet de kullanılarak, önceden belirlenmiş bir zaman aralığında yapılmalıdır.²²

Avrupa Birliği Komisyonu etkili bir danışma sürecinin genel prensiplerini ve minimum standartlarını 2002 yılında belirlemiştir.²³ Bu prensiplere ve standartlara uyulması düzenlemele-
rin kalitesini ve etkinliğini artıracaktır.

1-Danışma Sürecinin Genel Prensipleri

Danışma sürecinin dört adet prensibi bulunmaktadır.

²¹ Rodrigo, s. 11.

²² Mandelkern Group Report, s. 26-32.

²³ Commission Of The European Communities, Communication From The Commission Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM(2002) 704 final, s.16-22.

a) Katılım

Bir ülkenin oluşturduğu politikaların kalitesi daha düşünce aşamasından uygulama aşamasına kadar uzanan zincire geniş katılımın sağlanmasına bağlıdır.

b) Açıklık ve Hesap Verebilirlik

Düzenleme yapan kurumlar daha açık bir tavır içinde çalışmalarını sürdürerek kendilerine olan güveni artırabilirler. Düzenlemeler için yürütülen danışma süreci hem düzenlemeden etkilenenlere hem de toplumun tümüne karşı açık tutulmalıdır.

Açıklık ve hesap verebilirliğin sağlanması amacıyla düzenleyici kurumların üzerinde çalıştıkları konuları ve bu konular için yürütülen danışma sürecinde kullanılan mekanizmaları halka ve düzenlemeden etkilenenlere anlatması gerekmektedir. Ayrıca, kime ne için danışıldığı hususu ile politika oluşturma sürecinde kararın oluşumuna neyin etkili olduğu hususunun da kamuoyuna açıklanması doğru olacaktır.

c) Etkinlik

Politikalar ihtiyaçlara cevap vermeli, etkili ve zamanında yapılmalıdır. Politikanın etkinliğin sağlanması için danışma süreci mümkün olduğu kadar erken başlatılmalıdır.²⁴ İlgili taraflar politikanın daha ilk etapta belirlenen amaçlarının, metodunun, şeklinin ve performans göstergelerinin belirlenmesi sürecine katılmalıdır.

Bir düzenlemenin etkinliği, kapsadığı alanın ve içerdiği gücün doğru tespit edilmesiyle orantılıdır. Bir düzenleme ile nelerin başarılabilceğinin doğru tahmini, danışma sürecinin etkinliğine sıkı sıkıya bağlı olmaktadır.

d) Tutarlılık

Politikalar ve uygulama birbiriyle tutarlı olmalıdır. Belirlenen politikaların uygulanması düzenlemenin doğru yapılıp yapılmadığına bağlı olmaktadır.

2- Danışma Sürecinin Asgari Standartları

Danışma sürecinin beş adet asgari standardı bulunmaktadır.

a) Danışma Sürecinin İçeriğinin Açık Olması

Danışma sürecinde yapılan tüm iletişimler çok açık ve net olmalı, ilgili tarafların cevaplarını oluşturmalarını kolaylaştıracak bilgileri içermelidir. Danışma sürecinde kullanılan belgelerde

²⁴ Department of the Taoiseach, RIA Guidelines, How to Conduct a Regulatory Impact Analysis, Dublin, 2005, s. 59.

düzenlemenin konusu ve amacı hakkında özet bir bilgi verilmeli, ayrıntılı bilgi alınabilecek kişi ile cevap verme süresinin son tarihi belirtilmelidir.

b) İlgili Tarafların Sürece Dahil Edilmesi

Düzenlemeden etkilenecek ilgili tarafların görüşlerini bildirmeleri için kendilerine fırsat sağlanmalıdır. Bunların yanı sıra politikanın uygulanmasında görev alacaklar da danışma sürecine dahil edilmelidir.

c) Basım ve Yayın

Daha geniş kitlelere hitap edebilmek için internet vasıtasıyla danışma süreci yaygınlaştırılmalıdır. Örneğin Avrupa Birliği içinde Komisyon “Avrupa’da Sizin Sözüünüz” internet sayfasını oluşturmuştur. İnternetin yanı sıra medya gibi geleneksel iletişim metotlarıyla da geniş halk kitlelerine ulaşılabilir.

d) Katılım için Zaman Sınırlaması

Katılımın sağlanması için asgari süreler tanınmalıdır. Bizim ülkemizde bu süre bir ay olarak uygulanmaktadır. Avrupa Birliği'nde ise yazılı görüşler için sekiz hafta, toplantılar yoluyla görüş bildirilmesinde 20 çalışma günüdür.

e) Alındı Bilgisi Gönderilmesi ve Geri Besleme

Danışma sürecinde cevap gönderenlere görüşlerinin alındığının bildirilmesi ve toplanan görüşlerin ve sonuçlarının internet vasıtasıyla yayınlanması süreci etkin hale getirmektedir.

C- Düzenlemelerin Basitleştirilmesi

Küreselleşme, hızlı teknolojik değişim ve kültürel çoğulculuk nedeniyle ekonomik ve sosyal şartlar çok hızlı değiştiğinden mevcut düzenlemeler hızla kullanılamaz hale gelmekte ve gereksiz bir biçimde idari yüklere neden olmaktadır. Bu nedenle, bugün hükümetlerin önündeki en büyük zorluklardan birisi geçersiz, kullanılamaz ve gereksiz düzenlemelerin basitleştirilmesi, güncel hale getirilmesi ve modernleştirilmesidir.

Mevcut düzenlemelerin düzenli ve sistemli bir şekilde gözden geçirilmesi, ulusal düzenleme sisteminin karmaşık, kullanışsız, tarihi geçmiş bir hale gelmesinin önüne geçmekte, ekonomik performansın engellenmesine son vermektedir.

Sosyal ve ekonomik sistemlerin karmaşıklığı yeterli sayıda ve kalitede düzenlemeyi gerektirmektedir. Bu karmaşıklık, vatandaşların hayatlarının kalitesi için zorunludur. Fakat düzenlemelerin en az yük getiren bir şekilde hazırlanması ve uygulanması her zaman mümkün-

dür. Diğer bir ifadeyle düzenlemelerin basitleştirilmesi, içinde yaşadığımız dünyanın basitleştirilmesi, ayrıntı ve detaylarının yok edilmesi ile kazanılan gelişimlerin yok edilmesi anlamına gelmemektedir. Aksine, düzenlemelerin etkilediği alanlar tarafından benimsenmesini, düzenlemeye uyum seviyesinin artırılmasını ifade etmektedir.

Düzenlemelerin basitleştirilmesi, bir alanın düzenlenmesinden vazgeçilmesi değildir. Bir alanın düzenlenmesinden vazgeçilmesi belli sektördeki düzenlemelerin yürürlükten kaldırılmasını ifade ederken düzenlemelerin basitleştirilmesi, belli bir sektördeki mevcut kuralların hem korunmasını hem de bunların sebep olduğu idari ve mali yüklerin azaltılmasını, anlaşılabilirliğinin ve uyum seviyesinin yükseltilmesini ve etkinliğinin artırılmasını ifade etmektedir. Belli toplumsal çıkarların ve çevrenin korunması; zayıf ve engellilerin desteklenmesi; malların, hizmetlerin, iş hayatının, yaşam standartlarının kalitesinin artırılması ihtiyaçlarından dolayı gittikçe karmaşılaşan düzenlemeler basitleştirme çalışmalarının hedefi değildir. Basitleştirme çalışmalarının hedefi düzenlemelerin istenen amaçlarının korunarak düzenlemelere uyumdan dolayı oluşan idari yüklerin azaltılması, düzenlemelere uyum seviyesinin yükseltilmesi ve düzenlemelerden kaynaklanan bürokrasi ve kırtasiyeciliğin azaltılmasıdır.

Bu çerçevede; basitleştirme tek bir adımda gerçekleştirilecek bir süreç değildir. Uzun ve zaman alıcı bir süreçtir. Sürdürülebilir bir program ve politik desteğe ihtiyaç duyulmaktadır.

Yeni bir düzenleme yapılırken de basitleştirme ilkesi sürekli göz önünde tutulmalıdır. Her bir yeni düzenleme yapılırken düzenlemenin yapıldığı sektörü ilgilendiren basitleştirmelerin yapılması gerekmektedir. Amacına hizmet etmeyen düzenleme hükümleri iptal edilerek yerine yenileri hazırlanmalıdır.²⁵

D- Düzenlemelere Erişimin İyileştirilmesi

Modern ve karmaşık toplumların iyi bir şekilde yönetilmesi için düzenleme sayıları gün geçtikçe artmaktadır. Yirminci yüzyılın son dönemlerine kadar düzenlemelerin artışı planlanmamış, ekonomik ve sosyal aktivitelerin düzenlenmesi için sayısız düzenleme yapılmıştır.²⁶ Düzenleme sayısı ve kapsamının hızla artması sıradan vatandaşların bunları anlamalarını ve günlük hayatta tümünü bilmelerini imkansız hale getirmiştir. Buna karşın bilgi ve iletişim teknolojisinde yaşanan gelişmelerle herkesin tüm düzenlemelere istediği anda ulaşması mümkün hale gelmiştir. Düzenlemelere erişim konusunda böyle birbirine çok zıt olan durum söz konusu

²⁵ Mandelkern Group Report,s. 32-40

²⁶ Rodrigo, s. 2.

olabilmektedir. Gerçek hayatta yaşanan bu zıtlığa karşın düzenlemelere erişimin kolaylaştırılması için üç unsur çok önemlidir.

1- Düzenlemelerin tutarlılığının, açıklığının artırılması ve dilinin anlaşılır olması gerekmektedir. Düzenlemelerde kullanılan dilin anlaşılır olması şeffaflığı artıracaktır.

2- Yürürlükteki düzenlemeler, tüm vatandaşların kolaylıkla erişebileceği şekilde olmalıdır. Fiziki olarak düzenlemeleri görmek isteyenler düzenlemelere ulaşabilmelidir.

3- Çok fazla çaba gerektirmeden düzenlemeleri okumak isteyenler okuyabilmeli, kendini ilgilendiren hususları danışmana ihtiyaç duymadan anlayabilmelidir. Danışmana ihtiyaç duyulmadan düzenlemelerin sıradan vatandaşlar tarafından anlaşılması uyum seviyesini yükseltecektir.²⁷

Düzenlemelerin öncelikle bir kitapta türlerine göre toplanabilmesi gerekmektedir. Düzenlemeler, kullanmak isteyenler tarafından kolaylıkla erişilebilmesi için biraraya getirilmelidir. Bazı ülkeler, sayfaları değiştirilebilen bir kitapta düzenlemeleri toplamakta, değişen maddeleri olduğu zaman değişen maddelerin önceki düzenlemelere yerleştirilmesini kolaylaştırmaktadır.

Bunun yanı sıra son yıllarda internetin yaygın olarak kullanımıyla birlikte tüm düzenlemelerin vatandaşlar ve kamu kurumları tarafından internetten erişilebilir hale getirildiği görülmektedir. Birçok OECD ülkesinde düzenleme metinlerine internetten ulaşılabilmekte, etki analizleri de internette yer almaktadır. Birçok ülkede düzenlemelere erişimden dolayı ücret alınmamaktadır.²⁸

Diğer yandan, son yıllarda mevzuat dilinin anlaşılması güç, modası geçmiş, kullanışsız ve aşırı oranda teknik olduğu ileri sürülmektedir. En önemlisi mevzuatın dilinin hitap ettiği kesim tarafından bile bazen anlaşılamadığı ileri sürülmektedir. Bazı ülkelerde, örneğin İsveç'te mevzuat dilinin modernize edilmesi için çalışmalar yürütülmüştür. Bu çerçevede mevzuatın hitap ettiği kesim değil sıradan vatandaşların bile anlayabileceği dilde metin haline getirilmesi çok önemli olmaktadır.²⁹

²⁷ a.g.e. s. 11.

²⁸ a.g.e. s. 11.

²⁹ Mandelkern Group Report, s. 41-45.

II- MEVZUATIN SEBEP OLDUĞU İDARİ YÜKLER (BÜROKRASİ VE KIRTASIYECİLİK) VE BUNLARIN AZALTILMASI GEREĞİ

İş hayatının ve ticari faaliyetlerin düzenlenmesi devletlerin çok eski görevlerinden birisidir. M.Ö. 350 yılında Aristo, eski Atina’da ekmeklerin ağırlıklarının doğru olabilmesi için düzenlemeler yapıldığını belirtmektedir.

İş dünyası ve endüstri çevreleri, düzenlemeler tarafından konulan bir dizi gereklilikleri ve yükümlülükleri yerine getirmek durumundadırlar. İş dünyasının geliştirilmesi için düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır. İş dünyasının hem belli bir düzen içinde çalışması hem de optimal maliyetle çalışması önemlidir. Ancak iş dünyasının maliyetleri düzenlemeler yoluyla gereksiz olarak artırılıyorsa bu durum ekonomik ve sosyal olarak israf anlamına gelmektedir.

Günümüzde iş dünyasının hem iyi bir şekilde düzenlenmesi hem de optimal maliyetle çalışması hükümetlerin karşısına bir zorluk olarak çıkmaktadır. Düzenlemelerin koyduğu kuralların kendisi hiçbir zaman amaç olmamalıdır. Kurallar her zaman halkın çıkarına ve amaçlarına uygun olmalıdır. Yirminci yüzyılın sonlarına doğru düzenlemeler tarafından oluşturulan kurallar sistemi şirketler ve vatandaşlar için uyulması kolay olmaktan çıkmış, birçok ülkede karmaşık hale gelmiştir. Dünya Bankası verilerine göre gelişmekte olan ülkelerde mevzuatın işdünyası üzerine yüklediği gereksiz bürokrasi ve kırtasiyecilik gelişmiş ülkelere göre daha ağırdır.³⁰ Ülkelerin iş dünyası için en iyi şartları hazırlaması gerekmektedir. Bu yüzden iyi bir dengeyin oluşturulması çok önemlidir.

Düzenlemeler tüketicileri, işletmeleri, çalışanları ve çevreyi korumalı, iş dünyasının daha etkin çalışmasına katkıda bulunmalı ve ekonomide rekabetçi bir ortamı sağlamalıdır. Gereksiz bürokrasi ve kırtasiyeciliğe neden olan mevzuat, işletmeler açısından para ve zaman kaybına neden olmaktadır. Ruhsatlandırma, form doldurma gibi işlemler kırtasiyeciliğe neden olan en önemli hususlardır. Bunların doğru olup olmadığının kontrolü de idarelere ayrıca yük getirmektedir.³¹

Mevzuatın uygulanmasına yönelik olarak yapılan işlemler sonucu idari yükler ortaya çıkmaktadır. Eğer mevzuatı hazırlayanlar, uygulamayı önceden iyi tahmin edebilir ve şekillendirebilirse idari yükler daha az oluşacaktır. İdari yüklerin azaltılması için işletmeler ge-

³⁰ Jacobs, Scott ve Andrew Stone. How Can Developing Countries Use Regulatory Impact Analysis to Foster Growth?

³¹ Hampton, Philip. Reducing Administrative Burden, Effective Inspection and Enforcement, March 2005, HM Treasury, s. 1-3.

reksiz olarak devlete bilgi vermeye veya bilgiyi ikinci kez devletin başka bir kurumu bile olsa vermeye zorlanmamalıdır.

Mevzuatın yüklediği maliyetler, politika maliyeti ve idari maliyet olarak ikiye ayrılmaktadır. Politika maliyeti, doğrudan politik amaçların gerçekleştirilmesi için katlanılan maliyetlerdir. İdari maliyetler ise mevzuatın yürürlüğe konulması ve denetimi dahil yeni mevzuatın tanıtımı ve mevzuata uyumun sağlanması, kayıtların tutulması ve raporlanmasından oluşan maliyetlerdir. Örneğin yeni kabul edilen bir mevzuat, kimyasal maddelerin solunmasına karşı işçilerin korunmasını emrediyorsa bu emir, işyerinde havalandırma yapılması için havalandırma cihazları satın alınmasını veya kimyasal maddelere karşı koruma sağlayan kişisel donanım alınmasını ve bu cihazların sürekli olarak iyi şartlarda çalışıp çalışmadığının kontrol edilmesi maliyetini getirir. Bu politikanın getirdiği düzenleme sonucu katlanılan politik maliyettir. İdari maliyetler ise mevzuata uyum için bilgi toplanmasını, işçilerin maruz kaldıkları kimyasal maddelerin seviyesine ve kontrol cihazlarına ilişkin kayıt tutulmasını ve bu bilgilerin yetkili otoritelere raporlanmasını içerir. İdari maliyetler, mevzuatın oluşturduğu maliyetlerin yaklaşık %30'unu teşkil etmektedir.³²

Mevzuattan kaynaklanan idari yüklerin ve kırtasiyeciliğin maliyeti ikiye ayrılabilir. Bunlardan birincisi, politikalara uyum maliyetidir. Örneğin yeni çıkarılan çevre kanunu değişikliği ile fabrikalara filtre takılması zorunluluğu getirilmesi veya belli bir nüfus yoğunluğu olan yerden fabrikanın taşınması zorunluluğu sonucu oluşan maliyetlerdir.

Diğer maliyet idari maliyettir. Bunlar işletmelerin devlete hazırlamak zorunda oldukları bilgi yükümlülüklerinden kaynaklanmaktadır. Belli bir bilgi yükümlülüğünün karşılanması böyle bir idari maliyettir. Örneğin, işçi güvenliğinin sağlanması için gerekli önlemlerin alınması zorunludur. Fakat bunun devlete raporlanması idari bir kırtasiyecilik oluşturmaktadır.³³

Kabul edilebilir seviyede oluşan politik maliyetler tahammül edilebilir maliyetlerdir. Fakat idari maliyetler, her zaman geçerliliğini sürdüren giderlerdir ve mevzuatın etkili bir biçimde uygulanabilmesi için en düşük seviyede olması gerekmektedir. İşletmeler açısından düzenleme alanında ve çıkarılan düzenlemelerde bulunan sorunların en önemlileri aşağıdaki gibidir;

- İşletmelerin başa çıkabileceğinden daha fazla ve hızlı mevzuat çıkarılmaktadır.
- İşletmeler yeni mevzuatın bazıları hakkında bilgi sahibi olamamaktadırlar.

³² Arculus et al, s. 13.

³³ Hampton, Philip, s. 11.

- İşletmeler fazla mevzuat çıkarılması ve yeni mevzuatı takip edememeleri nedeniyle uymaları gereken mevzuatı bilememekte veya birbiriyle çelişen tavsiye ve bilgi almaktadırlar.
- Küçük firmalar için toplam maliyet oldukça yüksektir. Özellikle yeni mevzuatın takibi için personel tahsis edemeyen küçük firmalar üzerinde aşırı idari yük oluşmaktadır.

Ortaya çıkan sorunların çözülebilmesi için aşağıdaki tedbirlerin alınması gerekmektedir:

- İşletmeler üzerine maliyet getiren mevzuatın sayısında sınırlama yapılmalı,
- Bir konu hakkındaki mevzuatın bir araya getirilerek mevzuatın bilinmesinin kolaylaştırılması sağlanmalı,
- Mevzuat hakkında bilgi ve rehberlik sağlanmalı, denetimler risk denetimi şeklinde ve seyrek olarak yapılmalı,
- Mevcut maliyetler ölçülerek şeffaf bir fayda maliyet analizi yapılmalı,
- Bir alanı düzenlemek üzere yeni bir mevzuat kabul edildiğinden önceki mevzuat yürürlükten kaldırılmalıdır.

Büyüme ve üretim artışının en önemli unsuru olan küçük ve orta ölçekli işletmelerin artması ve çalışmaya devam etmeleri hükümetlerin önemli çabalarından birisidir. İdari maliyetler küçük işletmeler üzerinde daha ağır bir biçimde ortaya çıkabilmektedir. İngiltere'de bulunan Küçük İşler Federasyonu 2004 yılında yaptığı bir çalışma sonucunda “İyi mevzuat işletmeler için iyi olan mevzuattır” ifadesini kullanmıştır. Çalışmaya göre 20 kişiye kadar çalışanı olan küçük firmalar üzerindeki kırtasiyecilik büyük firmalara oranla 5 kat daha fazla gerçekleşmektedir. Küçük firmalar ayrıca mevzuatı takip etmekte güçlük çekmektedirler.³⁴

Kırtasiyeciliğin yönetimi ve azaltılması için en önemli yaklaşımlardan birisi eğer önemli bir mevzuat kabul ediliyorsa o alanla ilgili olarak daha önceden varolan önemsiz mevzuatın kaldırılmasıdır. Bakanlık bir alanı düzenlemek için yeni bir mevzuat hazırlıyorsa daha önceden bu alanı düzenleyen mevzuatın yürürlükten kaldırılması gerekmektedir.

İşletmeler üzerinde idari yüke neden olan mevzuatın sadeleştirilmesi çerçevesinde şunlar yapılabilir:

³⁴ Arculus et al, s. 25.

Mevzuatın yürürlükten kaldırılması ve yeni mevzuat hazırlanmaması: Düzenlemenin mevzuat külliyatından tümüyle çıkarılması daha önceden düzenleme yapılmış duruma göre daha serbest/liberal bir ortam sağlayacaktır.

Mevzuatın birleştirilmesi: Birden fazla mevzuatın daha iyi uygulanabilmesi ve yönetilebilir hale getirilmesi için birleştirilerek daha basit bir dille yeniden düzenlenmesi kırtasiyeciliği azaltma yolunda kullanılabilir. Mevzuatın şeffaflığının ve anlaşılabilirliğinin artırılması mevzuata uyum maliyetini düşürecektir.

Mevzuatın geliştirilmesi: Belli bir sektörü düzenleyen özel mevzuatların genel düzenleme yapan mevzuat hazırlanarak mevzuatın birbiriyle örtüşen ve uyumsuz olan kısımlarından kaynaklanan sorunların çözülmesi kırtasiyeciliği azaltmaya katkıda bulunacaktır.

Kırtasiyeciliğin azaltılması konusunda zihniyet değişiminin yaşanması en önemli unsurlardan birisidir. Mevzuatın hazırlanmasından sorumlu olan bakanlık veya birimlerin bir alanı düzenleyen yeni bir mevzuat hazırlanırken sürekli “bu mevzuatı kabul ediyoruz ama bu alanla ilgili olarak neyi yürürlükten kaldırabiliriz?” diye kendilerine soru sorması gerekmektedir.

Mevzuatın sadeleştirilmesi çerçevesinde hükümetin mevzuat hazırlanmasına ilişkin olarak görevli kurum ve birimlerde şu önemli değişiklikleri yapması gerekmektedir.

1- Öncelikle hükümetin kırtasiyeciliğe neden olan süreçlerin basitleştirilmesi için istekli olması gerekmektedir. Hükümetin kırtasiyeciliğin azaltılması konusunu öncelikli politikalar arasına alması gerekmektedir. Bu konuda bir zihniyet dönüşümünün yaşanması şarttır.

2- Hükümetin bir alanı düzenlemek için yeni bir mevzuatı kabul etmesi durumunda, o alanı önceden düzenleyen mevzuatı yürürlükten kaldırması doğru olacaktır. Hükümet yürürlükten kaldırdığı mevzuatla eksilttiği kırtasiyeciliği ölçerek halka duyurmalı, bu hususta bir heyecan yaratmalıdır.

3- Kurumlar ve mevzuatın hazırlanmasıyla sorumlu birimler, mevzuatın uygulanmasıyla ilgili olarak daha sık ve daha kapsamlı değerlendirmeler yapmalıdır. Bu değerlendirmeler, mevzuatın öngördüğü sonuçların beklenildiği gibi gerçekleşip gerçekleşmediği, mevzuat için öngörülen fayda ve maliyetlerin tahmin edildiği gibi çıkıp çıkmadığı, beklenmeyen bir hususun bulunup bulunmadığı ve basitleştirilecek bir alan olup olmadığına yönelik olmalıdır. Ayrıca bu gözden geçirmelerin geleceğe ilişkin politika oluşturma ve basitleştirme çalışmalarına katkıda bulunması gerekmektedir.

4- Pratikte çalışmadığı tespit edilen, maliyetleri faydalarını önemli ölçüde aşan, uygulanması için istek bulunmayan mevzuatın gözden geçirilmesi veya yürürlükten kaldırılması doğru olacaktır.

5- Son olarak, işletmeler ve diğer ilgili taraflar gereksiz ve çok fazla kırtasiyeciliğe neden olan mevzuatın tespiti ve buna ilişkin önlemlerin alınmasında işbirliği yapmalıdır.

III- İYİ BİR DÜZENLEME YAPMANIN PRENSİPLERİ

Demokratik yönetimlerin esas görevi, halkın ekonomik ve sosyal refahının yükseltilmesidir. Hükümetler bu görevlerini yerine getirebilmek için makroekonomik istikrarın sağlanması, istihdamın artırılması, girişimciliğin desteklenmesi, çevre kalitesinin iyileştirilmesi, sağlık ve esenlik standartlarının yükseltilmesi gibi politikalar dahil birçok politikayı uygulamaya koymaktadır. Hükümetlerin istedikleri politikaları hayata geçirebilmeleri sırasında izleyecekleri düzenleme mekanizmaları, bu politikaların başarıya ulaşması açısından çok önemli olmaktadır. Diğer bir ifadeyle, iyi bir politikanın başarılı bir biçimde uygulanabilmesi, başarılı bir düzenleme süreci ve şeklinden geçmektedir.³⁵

Ülkelerin her birinin idari yapıları tarihi gelişim içinde birbirlerinden farklılık içerecek şekilde geliştiklerinden, düzenleme yapma süreçleri de birbirlerinden farklılıklar içermektedir. Bu çerçevede ekonomik, sosyal ve idari alanda en iyi düzenleme yapmanın tek ve kesin bir yolu bulunmamaktadır. Düzenleyici metinlerin iyileştirilmesi konusundaki girişimler, öncelikle düşük kaliteli düzenlemelerin yapıldığı alanların tespit edilmesi, düzenleme sürecinin reform edilmesi ve külfet oluşturan düzenlemelerin yok edilmesi üzerine odaklanmaktadır.

Kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer alt seviyedeki düzenlemelerle hükümetin yetkilendirdiği düzenleyici kurullarının yaptığı düzenlemelerin iyileştirilmesi için OECD tarafından üye ülkelerin en iyi örnekleri esas alınarak yedi adet öneri getirilmiştir. “İyi Bir Düzenlemenin Prensipleri” olarak adlandırılan öneriler;

1- Mevzuat hazırlama süreci açısından çok açık hedefler ve uygulama çerçevesi oluşturan reform programının politik seviyede kabul edilmesi,

2- Mevzuatın amaçlanan hedefleri etkili ve verimli bir biçimde karşılamaya devam etmesi için sistematik olarak gözden geçirilmesi,

³⁵ OECD. The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis, Paris, 1997, s. 5.

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

4- Rekabet politikalarının uygulanabilir ve sonuç verici olabilmesi için gerekli alanların güçlendirilmesi ve gözden geçirilmesi,

5- Rekabetin teşvik edilmesi için ekonomik düzenlemelerin reforma tâbi tutulması ve açıkça bütün halkın yararına olmayan ekonomik düzenlemelerin yürürlükten kaldırılması,

6- Uluslar arası prensiplerin güçlendirilmesi ve uluslar arası anlaşmaların uygulanmasının yaygınlaştırılması vasıtasıyla gereksiz ticaret ve yatırım engellerinin kaldırılması,

7- Reformu destekleyecek politikaların geliştirilmesi ve diğer politika amaçlarıyla önemli bağlantıların sağlanmasıdır.³⁶

1998-2004 yılları arasında OECD, Türkiye'nin de dahil olduğu 20 ülkede, düzenleyici metinlerin reformu konusunda incelemelerde bulunmuş, 1.000'den fazla politika önermiştir. Bu çalışmalar sırasında, düzenleyici metinler üzerine uygulanan reformların daha iyi ekonomik performansın yakalanmasına ve sosyal refahın arttırılmasına katkıda bulunduğu görülmüştür.

OECD dışında AB tarafından da AB'nin kendi ve üye ülkelerdeki düzenlemelerde kaliteyi artırmak amacıyla yürüttüğü çalışmalar bulunmaktadır. Avrupa'da ekonomik müdahalecilikten düzenleyici devlete dönüşümle birlikte, düzenleyici politik sistem öne çıkmış, bunun sonucunda da “düzenleyici yönetim” hükümetler, vatandaşlar ve firmalar için temel bir konu olmuştur. Düzenleyici yönetimi geliştirmek için bütün AB ülkeleri “iyi düzenleme” ve “iyi yönetim” konularında politik kararlılık ve kurumsal çaba oluşturmaya çalışmaktadırlar.³⁷

³⁶ OECD. The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis, s. 27-37.

³⁷ Radaelli, M. Claudio. What Does Regulatory Impact Mean in Europe, Joint Center, 2005, s. 1.

İkinci Bölüm

DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ

Modern devlet ve demokrasi, toplumsal hayatı şekillendiren düzenlemelerle gelişmektedir. Devletin düzenleme yapmak için kullandığı araçlar, yaygın ekonomik ve sosyal dönüşümlerin bir parçası olarak artmakta, gün geçtikçe daha geniş alanların düzenlenmesine başlanmaktadır. Ekonomik alanda üretim ekonomisinden hizmet ekonomilerine doğru bir kaymanın yaşanması, bölgesel ve küresel pazarlar arasında bağımlılıkların artması, bilgi ve iletişim teknolojisinde yaşanan gelişmelerin hızlanması ve daha iyi hizmete karşı artan tüketici talepleri hükümetleri düzenleyici işlemlerinde yeni arayışlara itmektedir. Hükümetlerin bu değişimlerin etkisinde kalan gelişmiş toplumları, ekonomileri ve farklı çıkar gruplarını dengeli bir şekilde yönetebilmesi için sosyal ve ekonomik hayatı şekillendiren kanun, yönetmelik ve diğer alt düzenleyici metinlerin hazırlanması sırasında izlediği süreci değiştirmesi ve geliştirmesini zorunluluk haline getirmektedir.

Toplumun tümünü veya değişik kesimlerini etkileyen düzenlemelerin kaliteli bir şekilde yapılması hükümetin etkinliğinin sağlanması açısından hayati önemdedir.¹ Ekonomik ve sosyal hayatta yaşanan hızlı değişimlere ve ortaya çıkan sorunlara zamanında cevap verilebilmesi de “Daha iyi düzenleme yapma” gereğini artırmaktadır. Düzenlemelerde kalitenin sağlanması ve sıkıntı yaratan düzenlemelerden kurtulunması ihtiyacı, tek tek çabaların sergilenmesinden ziyade düzenlemelerin hazırlanma aşamasının reform edilmesini daha mantıklı hale getirmektedir.

¹ OECD, Recommendation of The Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation, s. 11.

Düzenlemelerin hazırlanması aşamasının çağın gereklerine uygun hale getirilmesi arayışları sonucunda geliştirilen düzenleyici etki analizi, politika değişimlerinin uygulanması durumunda ortaya çıkacak bir dizi seçeneğin olası etkilerinin değerlendirilmesidir.² Farklı seçenekler hakkında bilgi sağlayarak ve değerlendirme yaparak politik karar oluşturma sürecini iyileştiren bir araçtır. Önerilen politikanın maliyeti, faydası ve riskleri açısından değerlendirme yapılmasıdır.³

Düzenleyici etki analizi; kamu yönetimi, küçük ölçekli işler, bu işleri yapan küçük firmalar, sosyal refah ve kâr amacı gütmeyen organizasyonlar üzerine oluşturulmaya çalışılan düzenleyici politikaların etkilerinin önceden kabaca ölçülmesi için tam bir maliyet-fayda analizinden, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı tarafından ortaya konulan basit kontrol listesinin kullanımına kadar bir dizi metodu içermektedir.

Düzenleyici etki analizi, bir ülkedeki düzenlemelerin iyileştirilmesinde önemli roller oynamaktadır. Modern ve kanıta dayalı düzenleme yapmanın etkili bir aracıdır. Çözülme bekleyen bir politik bir soruna bir dizi seçenek öngörür ve bu seçeneklerin avantajlarını ve dezavantajlarını ortaya çıkararak en iyi alternatifini sunar. Böylece, en iyi alternatifini ortaya koyarak gereksiz düzenleme yapılmasının önüne geçer.⁴ Buna karşın, politik kararların yerine geçebilecek bir yapı öngörmez. İyi politikaların geliştirilmesine ve nihai kararların alınmasına yardımcı olur. Yapılacak düzenlemelerin iş dünyasına, çevreye, belli sosyal gruplara olan etkilerini araştırır. İlgili tarafların, sivil toplum örgütlerinin ve iş dünyasının düzenlemelere katılımını sağlayarak düzenleme süreci dışında kalan dış dünyanın katılımını sağlar. İyi bir etki analizi, politikaların düzenlemeye dönüştürülmesi sürecinde istenmeyen ve gereksiz etkilerin azaltılmasına ve pozitif etkilerin artırılmasına katkıda bulunur.⁵

Düzenleyici etki analizi, politika oluşturma sürecinin ayrılmaz bir parçasıdır. Politika oluşturulmasının başlangıç aşamasında, düzenlemeye dönüştürülen politikanın uygulamaya konulması halinde avantaj ve dezavantajlarının neler olacağının belirlenmesinde kullanılan düzenleyici etki analizi, mümkün olduğu kadar erken aşamada politika oluşturma sürecine dahil edilmelidir. Politika oluşturmada sistematik yaklaşımı gerektiren etki analizi, kararların oluşturulması için tek başına yeterli gelmemektedir. Etki analizi; açıklık, katılım ve hesap verilebilirliği artırarak politik ve idari karar alma sürecinin kalitesini artırmaktadır.⁶ Düzenleyici etki analizinin

² Cabinet Office. A Quick Guide to Regulatory Impact Assessment, 2004.

³ Department of the Taoiseach, RIA Guidelines, How to Conduct a Regulatory Impact Analysis, s. 6.

⁴ a.g.e., s. 15.

⁵ Mandelkern Group Report, s. 19.

⁶ Rodrigo, s. 3.

en önemli amacı, uygulanması öngörülen politikaların faydalarının en yükseğe ve maliyetlerinin en aza çekilerek en iyi (optimal) hale getirilmesidir.⁷

Düzenleyici etki analizinin, hükümetin politika oluşturma sürecine tam olarak entegre edilmesi düzenleme sürecine katılanlarda, politikacılarda, ilgili gruplarda ve halkta önemli kültürel dönüşümleri gerektirmektedir. Düzenleyici etki analizinde en az üç ilgili kesim (aktör) bulunmaktadır. Bunlar; uzmanlar, memurlar ve politikacılarıdır. Bazen bunlara vatandaşlar ve firmalar da eklenmektedir. Farklı aktörler düzenleyici etki analizini farklı anlayışlar, kriterler ve kaliteler katmaktadır. Aktörlerin ağırlığı ülkeden ülkeye değişmektedir.

Düzenleyici etki analizinde sistematik yaklaşım oldukça önemlidir. Mekanizmanın şekillendirilmesi başarı için ön şarttır. Sistemin şekillendirilmesindeki ana unsur, düzenleyici etki analizi sürecinin tamamında en üst düzeyde şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin sağlanmasıdır.⁸ Düzenleyici etki analizi, politikaları hayata geçirecek düzenlemelerin belli bir çıkar grubuna hizmet etmesinden ziyade toplumun tümüne hizmet edebilmesi için açıklık ve hesap verebilirliğe özel önem vermektedir. Böylece, düzenleyici etki analizi uzun dönemli ekonomik büyüme politikalarına olduğu kadar yönetişimin geliştirilmesi değerlerine de hizmet etmektedir.

Öteki araçlarla birlikte kullanılan düzenleyici etki analizi, düzenlemelerin kalitesinin iyileştirilmesi amacına; kararların maliyet etkinliğini sağlayarak, düşük kaliteli ve gereksiz kararların sayısını azaltarak, kararların şeffaflığını artırarak, etkilenen gruplara danışılmasını iyileştirerek, hükümet içinde tutarlılığı artırarak ve bakanlıklar arası iletişimi geliştirerek katkıda bulunmaktadır.⁹

Düzenleyici etki analizi, hükümetlerin değişik politik amaçlarına göre farklı şekillerde kullanılabilir. Bazı ülkeler etki analiziyle, düzenlemelerin iş dünyası üzerine olan etkilerini, bazıları ise idari yükleri ve kırtasiyeciliği değerlendirmektedir. Diğer bazı ülkeler de sosyal refah teorisine dayanan fayda-maliyet analizini kullanmaktadır. Bunların yanı sıra öngörülen bir düzenlemenin yerel idarelere, yerli gruplara veya küçük ölçekli işlere etkisinin ne olacağını değerlendirmek için de etki değerlendirmesi yapan ülkeler bulunmaktadır. Fransa’da düzenlemenin diğer etkilerinin yanında istihdam üzerine yapacağı etki de değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Bütün bu değerlendirmelerde düzenleyici etki analizi, hükümetin eyleminden doğan belli potansiyel etkilerin sürekli ve sistematik olarak incelenmesini ve karar oluşturanlara

⁷ OECD, Regulatory Impact Analysis. Best Practice in OECD Countries, s. 211.

⁸ a.g.e., s. 211.

⁹ OECD. Regulation and industrial competitiveness: A perspective for regulatory reform, Paris, 1997, s. 17.

iletilmesini sağlayan bir metot ve karar aracıdır.¹⁰ Düzenleyici etki analizi iyi politika oluşturulmasına yardımcı olur, politik olarak hesap verme aracı değildir.¹¹

Esasında düzenleyici etki analizi, karar oluşturulması için gerekli faktörlerin kapsamının genişletilmesi ve netleştirilmesidir. Düzenleyici etki analizi, yeni hazırlanan ve mevcut düzenlemelerin pozitif ve negatif etkilerini sistematik olarak değerlendirmeyi amaçlayan bir dizi metodu içerir.¹² Düzenleyici etki analizinin geliştirilmesi, hükümetlerin düzenleme güçlerinin iyi kullanımını amaçlayan düzenleyici yönetimin kurulmasının bir parçasıdır.¹³

OECD ülkelerindeki tecrübeler iyi bir şekilde uygulanan ve tasarlanan düzenleyici etki analizinin hükümetlerin etkinliğini ve verimliliğini iyileştirdiği, ekonomik performans ve rekabet gücünü artırdığını göstermektedir. Düzenleyici etki analizi, kendisi tek başına karar oluşturulması için yeterli değildir. Etki analizi, idari ve politik olarak karar oluşturma kalitesinin iyileştirilmesi için rehber olarak kullanılmaktadır.¹⁴

Düzenleyici etki analizi, yeni politikaların etkilerinin belirlenmesi ve sayısallaştırılması için geliştirilen bir politika aracıdır. Bu araç, mevcut düzenlemelerin gözden geçirilmesi için de kullanılabilir. Özünde, düzenleyici etki analizi, kapsamlı ve sistematik bilgi toplanması vasıtasıyla karar oluşturmaya etki yapan faktörlerin netleştirilmesidir. Düzenleyici etki analizi, politikacılara daha dengeli kararlar oluşturmaları için yardımcı olur.¹⁵

Düzenleyici etki analizi, tek bir şekli ve kalıbı bulunan ve her ülkeye uyan bir araç değildir. Etki analizi, hedefleri, şekli ve rolü ülkeden ülkeye değişebilen esnek bir araçtır.¹⁶ Analiz, bir ürün olmaktan ziyade bir süreçtir.¹⁷ Düzenleyici etki analizinin somut sonuçları başarması için uzun dönemli perspektife dayanması gerekmektedir. Düzenleyici etki analizi için geliştirilen uygulama sürecine bağlı kalınması ve kamu sektörüyle özel sektör tarafından ortaya çıkan sonuçların kabulü kültürünün geliştirilmesi çok önemlidir.

Düzenleyici etki analizinin amacı genel olarak, düzenleme teklifleriyle varılmak istenen amaçların açıklanması, risklerin belirlenmesi ve düzenlenmek istenen alanda hedefe ulaşmak için seçeneklerin ortaya konulmasıdır. Yeni yapılacak düzenlemelere ve varolan düzenlemelerin de-

¹⁰ OECD, Regulatory Impact Analysis. Best Practice in OECD Countries, s. 12.

¹¹ Ballantine, Bruce ve Bethan Devonald, s. 58.

¹² OECD, Recommendation of The Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation, s. 16.

¹³ OECD, Regulatory Impact Analysis. Best Practice in OECD Countries, s. 7.

¹⁴ a.g.e., s. 7

¹⁵ Department of the Taoiseach, Regulating Better, 2005.

¹⁶ Kaymak, Hasan. "Düzenleyici Etki Analizi", Maliye Dergisi, Sayı 146, Mayıs-Aralık 2004, s. 113.

¹⁷ Radaelli, Claudio M. The Diffusion of Regulatory Impact Analysis – Best Practice or Lesson-Drawing? European Journal of Political Research; Aug 2004, Vol. 43 Issue 5, s. 727.

ğiştirilmesi sırasında etki analizi yapılmasının nedeni, düzenlemeyle yürürlüğe girecek olan politikanın uygulanması sonucunda ortaya çıkabilecek sonuçlarının netleştirilmesidir. Alınacak politik kararlara düzenleyici etki analizinin uygulanması, analizi yapan teknokratlarca ortaya konulan çözüm önerilerinin söz konusu politik kararların yerine geçmesi anlamına gelmez. Bilakis, karar oluşturma sürecinin gerekli ve tereddüde yer bırakmayacak şekilde net bilgilerle donatılması anlamına gelmektedir.

Şekil yönünden düzenleyici etki analizi tek tip yapıda bir belge değildir. Farklı ülkeler farklı analiz yöntemleri ve teknikleri kullanarak etki analizleri hazırlamaktadır. Buna rağmen tüm ülkelerde düzenleme sürecinin şeffaf ve hesap verebilir hale getirilmesi, düzenleyici etki analizinin gerçekleştirmeye çalıştığı en önemli hususlardan birisidir. Analiz sonuçlarının açıklanması ve kamuoyuyla paylaşılması düzenlemelerin iyileştirilmesine katkıda bulunmaktadır. Etki analizleri, sadece maliyet ve faydalara ilişkin bilgilerin bulunduğu, nasıl bir düzenlemenin doğru olduğuna ilişkin seçeneklerin ortaya konduğu bir belgeye indirgenemez. Tam aksine, düzenleyici süreç, ortaya çıkan sorunlara ve konulara rehberlik eden bir dizi adımı içermektedir ve karar vericilere yardımcı olan bir belgedir. Yapılan araştırmalar, düzenleyici etki analizinin çok sayıda faydasının olduğunu göstermektedir. Bunlar aşağıda sıralandığı gibidir:^{18, 19}

1. Ekonomik performansın ve tüketici refahının artırılması,
2. Karar vericilerin istediği politika değişikliğini gerçekleştirebilmesi için alternatif seçeneklerin belirlenmesi,
3. Düzenlemenin sosyal, çevresel ve ekonomik maliyet ve faydalarının net olarak anlaşılması, beklenmeyen sonuçların ve risklerin tespiti,
4. En iyi politika seçeneğinin belirlenerek bunu gerçekleştirecek düzenlemenin yapılması,
5. Negatif etkilerin tespit edilmesi suretiyle yapılan düzenlemelerde başarısızlıkla yüz yüze kalınmasının önlenmesi,
6. Farklı düzenleme seçeneklerinin değerlendirilmesi suretiyle uygulamaya geçirilmesi düşünülen politikaya en uygun düzenleme seçeneğinin belirlenmesi ve düzenlemenin iyi bir biçimde şekillendirilmesi,
7. İş dünyası, tüketiciler ve diğer paydaşların aktif katılımlarının sağlanarak şeffaflığın artırılması, yönetişimin güçlendirilmesi,

¹⁸ European Policy Centre, s. 7,8.

¹⁹ Department of the Taoiseach, RIA Guidelines, How to Conduct a Regulatory Impact Analysis, s. 12.

8. Belli çıkar gruplarının baskılarına karşı düzenlemeyi yapanların etki analizinden elde edilen veriler ve kamuoyu katılımı sonucunda direnme gücünün artırılarak kolaylaştırılması, düzenlemeyi yapanların hesap verebilirliklerinin artırılması,
9. Hükümetin müdahalesinin gerekip gerekmediği konusunda zihniyet dönüşümünün sağlanarak yeni düşünce tarzının yerleştirilmesi, geleneksel düzenleme araçlarının tartışılmasının sağlanarak alternatiflerinin geliştirilmesi, düzenlemelerin şekillendirilmesinde daha ayrıntılı düşünülmemesinin sağlanması, ilgili kesimlere danışılması, düzenleme sonucunda oluşacak istenmeyen sonuçların önceden belirlenmesi,
10. Kamu hizmetlerinin etkili ve verimli bir biçimde sunulmasının sağlanması,
11. Düzenlemelerde şeffaflığın artırılarak ve vatandaşlarla kurumlar arasındaki diyalogun geliştirilerek demokratik açığın azaltılmasıdır.

Diğer yandan, düzenleme yapılması sırasında etki analizin kullanılması, deneme-sınamaya dayalı düzenleme ve karar oluşturmaya da sağlamaktadır. Bu analiz çerçevesinde bir düzenleme, mümkün olan en az maliyeti ve en çok istenen sonuçları veriyorsa kaliteli bir düzenleme olarak görülmektedir. Bahsedilen nitelikleriyle düzenleyici etki analizi devletin düzenleme alanında kullandığı en önemli araçlardan birisi haline gelmiştir.

Düzenleme yaparken problemin tam olarak anlaşılabilmesi ve hükümet eylem ve kararlarının dolaylı etkilerinin hesaplanabilmesi, düzenleme çabalarının temelini çürütür ve sonuçta başarısızlıkla baş başa kalınır. Düzenleyici etki analizi, problemleri tanımlama konusunda başarılıdır, hükümet kararının gerekçesini sağlar ve alınan kararın doğru olduğunu gösterir.

Orijinal olarak etki değerlendirmesi²⁰ bağımsız düzenleyici ajanslar tarafından hazırlanan bir belge olmuştur. Düzenleyici etki analizinin kullanıldığı ilk ülke olan ABD’de, etki değerlendirmeleri Bütçe ve Yönetim Ofisi tarafından izlenen bağımsız düzenleyici ajanslar tarafından yapılmaktadır.²¹ Bu yaklaşım, düzenleyici gücün çoğunluğa dayalı yönetimden alınarak bir kuruma devredilmesidir. Kurumsal anlamda bu durum, sektörel seviyede uzmanlar tarafından politika yapılması anlamına gelmektedir. Burada düzenleyici etki analizi, sektörel politika oluşumunda tartışmaları yürütmek için kullanılan bir araçtır. ABD’de düzenleyici sürecin yasal dayanağı, parlamentonun hükümeti kontrol etmesine dayanmaz. Daha çok icracı kuruluşların yarattıkları güvene dayanır. Bu anlayışta, düzenleyici etki analizinin yapılmasının esas amacı

²⁰ Bu aynı zamanda Amerikan yaklaşımıdır.

²¹ Radaelli, Claudio M. Diffusion Without Convergence: How Political Context Shapes the Adoption of Regulatory Impact Assessment, *Journal of European Public Policy* 12:5 October 2005: 924–943, Routledge. s. 931-2.

etkinlik, hesap verebilirlik ve şeffaflıktır²² ve ana düşünce teknik seviyedir. Fakat bu, müzakere ve standart bir çalışma sürecinin yokluğu anlamına gelmez. Gerçekten, kurumlarla düzenlemeden etkilenen firmalar arasında ve kongredeki komiteler arasında müzakereler tarihsel olarak baskın bir şekilde düzenleme kültürüne dahil olmuştur.

Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde, kurumsal ve bürokratik çerçeve oldukça farklıdır. Düzenleyici etki analizi, Avrupa Birliğinde teknik bir müzakere aracıdır. Daha önemlisi, hükümetle parlamento, hükümetle düzenlemeden etkilenen firmalar ve hükümetle vatandaşlar arasında bir iletişim aracıdır. Düzenleyici etki analizini yapan birimler bağımsız kuruluşlar değildir. İlgili kurumlar kendi düzenleyici etki analizlerini yapmaktadır. Buna karşın, Avrupa'da bağımsız düzenleme kuruluşlarının birçoğu etki değerlendirmesi yapması konusunda baskı altına alınmamışlardır.²³

Dahası, Avrupa'da düzenleyici etki analizleri daha çok etkinlik çerçevesinde değil de yapılan düzenlemenin kanuni sürece uygun olarak yapılıp yapılmadığı ve diğer düzenlemelerle uygun olup olmadığını tespit açısından kullanılmaktadır.

Düzenleyici etki değerlendirmesinin diğer iyi düzenleme yapma araçlarına göre üstünlüğünün ve merkezde yer almasının nedeni, danışma sürecinin nasıl yapılacağı, sosyal ve ekonomik fayda ve maliyetlerin neler olacağı, birbiriyle zıtlıklar içeren politikalar arasında dengenin nasıl sağlanacağını göstererek politika oluşumunun tüm süreci için bir standart sağlamasıdır. Düzenleyici etki değerlendirmesinin en yaygın ve ideal olarak kullanılan şekli ile unsurları aşağıdaki gibidir.²⁴

- 1- Problemin tanımlanması,
- 2- Farklı seçeneklerin üzerinde çalışılarak ayrıntılandırılması,
- 3- Danışma,
- 4- Farklı seçeneklerin analizi için metodun seçimi,
- 5- Seçeneklerin değerlendirilmesi,

²² Morrall, John F. Regulatory Impact Analysis: Efficiency, Accountability, and Transparency, US Office of Management and Budget, 2001, s. 2.

²³ Radaelli, M. Claudio. What Does Regulatory Impact Mean in Europe, s.9.

²⁴ Radaelli, Claudio M. Diffusion Without Convergence: How Political Context Shapes the Adoption of Regulatory Impact Assessment, s. 925-6.

6- Özel değerlendirme ve testlerin yapılması (Örneğin, küçük ve orta ölçekli firmalar üzerine etki değerlendirmesi, rekabet testi, cinsiyet üzerine etki testi gibi),

7- Seçenekler arasından birinin seçilmesi ve politika yapıcılara önerilecek düzenleme seçeneğinin sunulması,

8- Düzenlemenin izlenmesi ve raporlanması.²⁵

İyi bir düzenleyici etki analizinin hazırlanabilmesi, belli ilkelere uymayı gerektirmektedir. Düzenleyici etki analizi özellikle aşağıdaki unsurlar üzerine dayanmaktadır:²⁶

Gerekçelendirme: Düzenleyici etki analizi, belli sosyal, ekonomik veya çevresel sorunların açıkça tespitini ve hükümetin müdahalesinin muhtemel sonuçlarının gerekçelendirilmesini gerektirir.

Danışma: Düzenleyici etki analizi, hükümetin yapacağı müdahaleyi belirleyen mevzuat taslağının maliyet ve faydalarını belirlemek için ilgili tüm taraflarla kapsamlı ve şeffaf bir danışma sürecini gerektirir.

Analiz: Düzenleyici etki analizi, düzenlemenin ilgili taraflara, kamu sağlığı ve güvenliğine, çevreye yapacağı muhtemel etkiler hakkında alternatiflerin, maliyetlerin ve faydaların deneye dayalı ve sistematik olarak analizini gerektirir.

Toplam net faydaların en üst düzeye çıkarılması: Düzenleyici etki analizi, vatandaşlara en fazla net faydayı sağlayan düzenleme seçeneğini bulmayı ve bunun üzerinde odaklanmayı gerektirir. 1987 yılında Amerika Birleşik Devletleri'nde Çevre Koruma Ajansı 15 düzenleyici etki analizini değerlendirmiştir. Yapılan değerlendirme sonucunda analizlerin maliyetinin 10 milyon Dolar, ülkenin kazanımının ise 10 milyar Dolar olduğu tespit edilmiştir. Buradaki kazanımın oranı 1/1000'dir.²⁷ Düzenleyici etki analizi, düzenleme yapanların maliyetlerin göz önüne alınması ve maliyetlerin düşürülmesi yönünde bir zihniyet dönüşümü yaşamalarını sağlamaktadır.

Tutarlılık: Düzenleyici etki analizi, devletin tüm taraflarının tutarlı bir şekilde analiz yapmasını sağlayan, kolay işleyen ortak, standart ve pratik bir süreci gerektirmektedir.

²⁵ Radaelli, Claudio M. Diffusion Without Convergence: How Political Context Shapes the Adoption of Regulatory Impact Assessment, s. 926.

²⁶ European Policy Centre, s. 7.

²⁷ US Environmental Protection Agency. EPA's Use of Benefit Cost Analysis: 1981-1986, EPA-230-05-07-028, EPA, Washington, DC. 1987.

Hesap verilebilirlik: Düzenleyici etki analizi, belirli bir düzenleme strateji veya amaçlarının seçilmesinin sonuçlarının karar vericilere iletilmesi konusunda açık ve önceden şekillendirilmiş bir iletişim sürecini gerektirir.

I- DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİNİN AMAÇLARI

Düzenlemelerin vatandaşlar ve iş dünyası üzerine maliyetler yüklediğini; her türlü sosyal değerlerin korunmasında düzenlemelerin önemli bir araç olduğunu; ticaret, rekabet ve istihdam yaratma üzerine düzenlemelerin önemli etkileri bulunduğunu düşünenler her geçen gün artmaktadır. Bu nedenle düzenleme yapma süreci her zaman baskı altına alınmaya çalışılmaktadır. Bu baskılara cevap oluşturmak isteyen hükümetlerin düzenleyici etki analizini kullanmaktaki amaçları dört başlık altında toplanabilir.²⁸

A- Hükümetler Tarafından Yapılan Düzenlemelerin Fayda ve Maliyetleri ile Diğer Etkilerinin Ortaya Konulması

Düzenleyici etki analizi, uygulamaya konulacak politika önerisinin etkinliğini değerlendirerek karar alma mekanizmalarını bilgilendirir. Farklı düzenlemelerin fayda ve maliyetlerini kıyaslayarak öncelikle yürürlüğe konulması gereken düzenlemeler hakkında bir fikir verir ve hükümet kaynaklarının daha etkin düzenlemelere aktarılmasını sağlayarak etkinliği artırır.²⁹ Yüksek kalitede düzenleme, mümkün olduğu kadar maliyet etkin politikaları gerçekleştiren düzenleme olarak görülmektedir.³⁰ Daha politik karar aşamasında düzenleyici etki analizi vasıtasıyla, yapılacak düzenlemenin fayda ve maliyetleri hakkında bilgi elde edilebilir. Politika oluşturanlar tarafından faydalarının ve maliyetlerinin görülmesi alınacak kararın en iyi yönde oluşturulmasına katkıda bulunacaktır. Fayda ve maliyetlerin karşılaştırılmasında önemli bir rol üstlenen düzenleyici etki analizi, fayda ve maliyet karşılaştırması suretiyle düzenlemelerin öncelikleri konusunda fikir verebilir. Verimli olmayacak düzenlemelere kaynak tahsisinin önüne geçerek kaynakların etkin kullanımını sağlar ve böylece hükümetin faaliyetlerinden kaynaklanan maliyeti azaltır.

Düzenlemenin fayda ve maliyetlerinin ortaya serilmesi için birtakım teknikler kullanılmaktadır. Bunlar;

- Fayda-maliyet analizi,

²⁸ OECD, Regulatory Impact Analysis. Best Practice in OECD Countries, s. 14.

²⁹ Rodrigo, s. 7.

³⁰ OECD, Regulatory Impact Analysis. Best Practice in OECD Countries, s. 14.

DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ

- Maliyet etkinlik analizi,
- Maliyet değerlendirmesi,
- Mali veya bütçe analizi,
- Sosyo-ekonomik etki analizi,
- Düzenlemeye uyum sağlama analizi,
- İş dünyasına etki testidir.

Düzenleyici etki analizi sürecinde yukarıda bahsedilen tekniklerin yanı sıra farklı teknikler de kullanılmakla birlikte OECD ülkelerinde en yaygın olarak kullanılan teknik, fayda ve maliyet analizidir. Öteki teknikler fayda ve maliyet analizinin kısmi yönlerini içermektedir. Fayda ve maliyet analizi adından da anlaşıldığı gibi düzenlemenin toplumun değişik kesimlerine pozitif ve negatif etkilerinin olacağını kabul eden bir analizdir. Analizin esas amacı, topluma sağlanacak net faydaların araştırılmasıdır. Fayda ve maliyet analizi, sağladığı bilgilerle karar oluşturulmasına rehberlik eder. Politika önerisinin etkilerine odaklanır. Fayda ve maliyetleri miktar olarak ortaya serer. Alternatif politikalar arasında kıyaslama yapma imkanı verir. Politik öneriye bir dizi fayda ve maliyet eklenmesine izin verir.

Fayda ve maliyetler bazen gelecekte birikimli bir şekilde ortaya çıkabilmektedir. Gelecekte ortaya çıkacak fayda ve maliyetler basit bir şekilde toplam fayda ve maliyetin hesaplanmasına dahil edilemez. Özellikle düzenlemeden etkilenen halk yakın gelecekte kazanacağı fayda ve katlanacağı maliyetlere bakar. Gelecekte elde edilecek fayda ve maliyetleri de hesaba katarak net fayda ve maliyetin ortaya konulması gerekmektedir. Gelecekte ortaya çıkacak fayda ve maliyetler açısından belirsizlikler bulunabilir. Önemli olan en iyi varsayımı kullanarak, mümkün olan en iyi şekilde tahminde bulunarak ve gerçekten doğru cevabın olmayacağını kabul ederek tahminde bulunmaktadır. Bu durumda farklı faraziyelere göre etkinin değerlendirilmesi ve anahtar parametre olarak “yüksek”, “orta” ve “düşük” olasılıklarını kullanarak tahminde bulunulması en doğru yol olacaktır.

Düzenlemenin fayda ve maliyetlerinin hiçbir şekilde miktar olarak ifade edilmesine imkan yoksa öncelikle parasal olmayan terimlerle ifade edilmesi denenmelidir. Örneğin, kurtarılabilecek hayat, önlenecek yaralanma gibi. Eğer böyle bir imkan da yoksa mümkün olduğu kadar faydaların ve maliyetlerin tam olarak tanımlanmasına girişilmeli, miktar olarak ifade edilememesi nedeniyle her hangi bir fayda ve maliyet ihmal edilmemeli ve faraziyeler açıkça ortaya serilmelidir.

Fayda ve maliyet analizleri, fayda ve maliyetin toplumda dağılımını dikkate almamaktadır. Analiz, kazananların kaybedenleri tazmin edeceğini kabul etmektedir. Fakat bu tür bir tazmin çok nadir olarak gerçekleşir. Analizde fayda ve maliyetin nasıl dağılacığına ilişkin tahminde bulunmak analizin etkinliğini ve güvenilirliğini artıracaktır.

ABD’de yapılan bir araştırmaya göre, 1990-1995 yılları arasında yapılan düzenlemelerde uygulanan düzenleyici etki analizi sonucunda elde edilen fayda 280 milyar ABD Dolarıdır.³¹ Yine, bu düzenlemelerin tercih edilmesi sonucunda maliyetleri aşan faydalar net 140 milyon ABD Dolarıdır. 2003 yılında Bütçe ve Yönetim Ofisinin yayınladığı rapora göre, 1 Ekim 1992 tarihinden itibaren 30 Eylül 2002 tarihine kadar federal düzenlemelerden elde edilen yıllık faydanın miktarı 146-230 milyar ABD Doları ve yıllık ölçülebilen maliyet ise 36-42 milyar ABD Dolarıdır. Bu, düzenleyici etki analizinden dolayı ortalama 100 milyar ABD Doları net fayda elde edildiğini göstermektedir.³²

B- Birden Fazla Politik Hedefin Bir Araya Getirilmesi

Birbirini etkileyen birçok politikanın bir araya getirilmesi düzenleme yapanlar için önemli zorluklardan birisidir.³³ Bir düzenleme yapılırken sadece düzenlemenin amaçları düşünülmemeli çevre, ticaret, eşitlik ve ekonomik etkinlik gibi konulara düzenlemenin etkisinin ne olacağı da hesaplanmalıdır. Düzenleyici etki analiziyle karar mekanizmalarına politika oluşturma konusunda alternatif seçenekleri değerlendirme fırsatı sunularak, birden fazla politik hedefin gerçekleştirilmesi için tek bir karar alma imkanı verilmektedir. Bu noktadan hareketle, etki analizinin karar alıcılara yön verecek ve politikalar arasında bağlantıları oluşturacak, politikaların etkilerinin bir bütün olarak değerlendirilmesine fırsat sunacak bir araç olduğu da söylenebilir. Diğer bir deyişle etki analizleri, sadece farklı çıkarları bir araya getiren değerlendirme değil aynı zamanda bir koordinasyon aracıdır. OECD, fayda maliyet analizinin çevre ve ekonomi politikalarının bir araya getirilmesinde başlıca araç olabileceğini ifade etmiştir.³⁴

C- Şeffaflığın ve Danışma Sürecinin İyileştirilmesi

Danışma, etki değerlendirmesinin en önemli tamamlayıcı unsurlarından birisidir. Halka, çıkar gruplarına ve iş dünyasına danışılması, yapılacak düzenlemeye ilişkin eldeki bilgilerin artı-

³¹ Hahn, Robert W. Regulatory Reform: What Do the Government’s Numbers Tell Us, Washington: The American Enterprise Institute, January 17, 1996, s. 29-30.

³² Hahn, Robert W. ve Rohit Malik. Is Regulation Good For You?, Harvard Journal of Law & Public Policy Vol 27, 2004, s. 894

³³ OECD, Regulatory Impact Analysis. Best Practice in OECD Countries, s. 14.

³⁴ OECD. Integrating Environment and Economy: Progress in the 1990s, Paris. 1996, s. 46.

rılmasını sağlamaktadır. Danışmanın rolü, ülkede etkili olan yönetim sistemine göre değişmektedir. Çoğulcu demokrasinin bulunduğu ülkeler diğer ülkelere göre danışma konusunda daha etkili yaklaşımları kullanmaktadır.

Düzenleyici etki analizi sürecinin kullanıldığı ülkelerin birçoğunda³⁵ danışma süreci için uygulanan ortak bir rehber bulunmaktadır. Bu ülkelerde danışma sürecinin sonuçları halkla paylaşılmaktadır. Danışma sürecinde internet sistematik olarak kullanılmaktadır.³⁶ İlgili taraflara danışılması sürecinde, düzenleyici metin taslağının baştan itibaren internet ortamında yer alması ve alınan görüş ve önerilerin metne yansıtılması yapılan düzenlemenin şeffaflığını ve kabulünü güçlendirmektedir.

D- Hükümetin Hesap Verebilirliğinin Geliştirilmesi

Bakanlıklar, düzenleyici metinlerin ve düzenleyici etki analizlerinin esas hazırlayıcıları olduklarından dolayı, etki değerlendirmeleri, hesap verilebilirliğin artırılması için kullanılan bir araç olmaktadır. Düzenleyici etki analizi içerdiği kapsamlı bilgilerle hükümetin alacağı kararlarının toplumu nasıl etkilediğini göstererek bakanlıkların ve diğer karar mekanizmalarının hesap verebilirliklerini geliştirmektedir. Örneğin, İngiltere’de hazırlanan düzenleyici etki değerlendirmesi, yasanın Parlamente’ye sevkinden önce sorumlu bakan tarafından “Düzenleyici etki değerlendirmesini okudum ve faydaların maliyetleri karşıladığına dair ikna oldum” denilerek imzalanmaktadır.

II- EKONOMİK İŞBİRLİĞİ VE KALKINMA TEŞKİLATI’NIN DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ ÜZERİNE YÜRÜTTÜĞÜ ÇALIŞMALAR

Etkili, verimli ve çağın gereklerine uygun bir kamu yönetiminin kurulması, kaliteli düzenleme yapılmasıyla mümkün olmaktadır. Düzenlemelerin kalitesi, vatandaşların yaşam seviyesinin iyileştirilmesinde önemli rolü olan ekonomik performansın artırılması için çok önemlidir.³⁷

Düzenlemelerin kalitesinin artırılması için düzenleyici reform kavramı, çağın gereklerine uygun, daha etkin ve daha az maliyetli düzenlemelerin yapılması amacıyla baskı altında kalan OECD ve Avrupa Birliği ülkeleri arasında hızla yayılmaktadır. OECD üyesi ülkeler, ekonomik performansın artırılması ve vatandaşların hayat kalitelerinin artırılması için düzenleme kalitesinin çok önemli olduğunu kabul etmektedirler.³⁸ OECD Konseyi, Mart 1995’te “Hükümet Düzenle-

³⁵ Düzenleyici etki analizinin kullanıldığı Meksika, Kanada, Avustralya, İngiltere, Danimarka ve Avrupa Birliği’nde danışma süreci için ortak bir rehber kullanılmaktadır.

³⁶ Radaelli, Claudio M. The Diffusion of Regulatory Impact Analysis – Best Practice or Lesson-Drawing? s. 735.

³⁷ OECD, Recommendation of The Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation, s. 3.

³⁸ Rodrigo, s. 3

melerinin Kalitesinin İyileştirilmesi Üzerine Öneriler” adında uluslar arası bir prensibi kabul ederek “Düzenleyici Karar Oluşturma İçin Başvurulacak Referans OECD Kontrol Listesi”ni ortaya koymuştur. On maddelik sorudan oluşan Kontrol Listesi, daha iyi düzenlemelerin geliştirilmesi ve uygulanması ihtiyacına cevap vermektedir. İyi bir düzenleme yapmanın prensiplerini gösteren ve politika oluşturan düzenlemelerin her aşamasında kullanılabilecek olan sorular, hükümet düzenlemelerinin etkililik ve verimliliğini artırma, düzenleme seçeneklerini net bir şekilde ortaya koyma, daha iyi kararlara ulaşabilmeleri için görevlilere yardım etme, önceden bilinen ve kestirilebilen düzenleme sürecini belirleme, gereksiz ve modası geçmiş mevcut düzenlemeleri tespit etme, hükümet faaliyetlerinin daha şeffaf olmasını sağlama amaçlarıyla kullanılmaktadır. Bununla birlikte Kontrol Listesi, düzenlemelerin iyileştirilmesinde tek başına etkili olamamaktadır. Liste mutlaka, mevcut düzenlemelerin sistematik değerlendirilmesini, danışma süreçlerini, bilgi toplama sistemlerini ve analizini içeren düzenleyici yönetim sistemiyle birlikte uygulanmalıdır.³⁹

OECD tarafından hazırlanan Kontrol Listesinde bulunan ve cevaplanması gereken sorular aşağıdaki gibidir:

1- Problem doğru bir şekilde tanımlanmakta mıdır?

Çözülmesi gereken problem açıkça tanımlanmalı, sorunun ortaya çıkış nedenleriyle etkilediği gruplar ve konular açıklanmalıdır.

2- Hükümetin davranışı (eylemi) haklı mıdır?

Hükümetin müdahalesi, bu müdahaleyi haklı kılacak açık bir kanıtla dayandırılmalıdır. Muhtemel maliyet ve faydaları ortaya konulan hükümet müdahalesi, çözülmesi beklenen soruna cevap vermelidir. Küreselleşmeyle birlikte, hükümetlerin birçok düzenlemesi diğer ülkeleri de etkilediğinden düzenlemelere ilişkin kararların şeffaf ve iyi gerekçelendirilmesi gerekmektedir.

3- Yapılacak düzenlemenin türü uygun seçilmiş midir?

Yapılacak düzenlemenin iyi bir biçimde seçilmesi giderleri azaltabileceği gibi hükümetin eyleminin etkinliğini de artıracaktır. Bu nedenle, düzenleme yapılmadan önce düzenleyici ve düzenleyici olmayan farklı politikalar maliyet, fayda ve idari gereklilikler açısından karşılaştırılmalı, düzenlemeyi yapacak politika dikkatli bir şekilde tasarlanmalıdır.

4- Düzenleme için yasal bir dayanak var mıdır?

³⁹ OECD, Recommendation of The Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation, s. 9.

Düzenleme süreci öyle bir yapılandırılmalı ki tüm düzenleyici kararlar “hukuk kurallarına” uygun olsunlar. OECD ülkelerinin tamamı, özel faaliyetler üzerinde kısıtlama getiren kararların sağlam bir yasaya ve yetkili bir otoriteye dayanması konusunda anlaşmaktadırlar. Düzenleme, mevcut yasalara, uluslar arası normlara ve anlaşmalara uygun olmalıdır. Düzenleme yapan organlar, yeni düzenlemenin diğer düzenlemelerde değişiklik gerektirip gerektirmediğini incelemelidir.

5- Hükümetin faaliyete geçecek kurumu hangisi olmalıdır?

Düzenlemeyi gerektiren sorun tüm ülkeyi mi, belli bir bölgeyi mi yoksa yerel bir alanı mı kapsamaktadır? Çeşitli idari kademelerin kurumsal düzenleme kapasiteleri nedir? Düzenleme yapılırken bu sorulara cevap bulunarak uygun kurum tarafından düzenleme yapılması veya kurumlar arası işbirliği yapılarak birlikte düzenleme yapılması gerekmektedir.

6- Düzenlemenin faydaları maliyetleri haklı çıkarıyor mu?

Düzenleyici organlar her bir düzenleme önerisinin toplam fayda ve maliyetini tahmin edebilmelidir. Düzenlemenin iş dünyasına, vatandaşlara ve kamu yönetimine getireceği maliyet ve faydalar karşılaştırıldığında elde edilecek faydalar bu kesimlerin katlanacağı maliyetleri haklı çıkarmalıdır.

7- Etkilerin topluma dağılımı şeffaf mı?

Hükümetin müdahalesi sonucunda maliyet ve faydaların toplumdaki dağılımı değişebilmektedir. Bazen maliyetler düzenlemeden yararlanan kesime değil de başka bir kesime yüklenebilmektedir. Örneğin, çalışma ile ilgili düzenlemeler, iş sahibi olan işçilere yarar sağlayabilir. Ancak işsizlerin iş bulmasını da daha zor hale getirebilir. Bu nedenle düzenleyiciler düzenlemenin maliyet ve faydalarının topluma nasıl dağıldığını şeffaf bir biçimde göstermelidir.

8- Düzenleme kullanıcılar açısından açık, tutarlı, kapsamlı ve erişilebilir mi?

Düzenleyiciler, kuralların kullanıcılar tarafından anlaşılabilirliğini değerlendirmeli, düzenleme metnini mümkün olduğunca açık, tutarlı ve kapsamlı bir biçimde hazırlamalıdır. Açık ve kesin bir dil düzenlemenin uygulanması sırasındaki anlaşmazlıkları en aza indirir ve düzenlemeye uyma oranını yükseltir. Yine düzenleme, etkilediği gruplar tarafından kolay bir biçimde elde edilebilir olmalıdır.

9- İlgili tüm taraflar kendi fikirlerini beyan etme fırsatını buldular mı?

Düzenlemeler açık ve şeffaf bir biçimde gelişmeli ve hazırlanmalıdır. Düzenlemeden etkilenecek olan işyerleri, sendikalar, ilgili gruplar veya hükümetin diğer kademeleri görüşlerini düzenlemeye yansıtılma fırsatını elde edebilmelidir.

10- Düzenlemeye uyum nasıl sağlanacaktır?

Zorlu ve iyi bir karar alma sürecinden sonra bile düzenlemenin önünde bir test bulunmaktadır. Bu test kamuoyudur ve düzenlemeyi kabul edip etmemesi çok önemlidir. Düzenlemelerin toplum ve ilgili kesimler tarafından benimsenmesi için eğitim, ikna, promosyon, ekonomik teşvik, kontrol ve yaptırım gibi stratejilerden faydalanılmaktadır. OECD ülkelerindeki uygulama, genelde teşvik edici benimseme araçlarına değil de cezalandırıcı yaptırımlara dayanmaktadır.

1998-2004 yılları arasında OECD, 20 ülkede düzenleyici reform gözden geçirme çalışmalarını yürütmüştür. Bu çalışmalarda yaklaşık binden fazla spesifik öneri getirilmiştir.⁴⁰

III- DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİNİN İYİ UYGULAMA KRİTERLERİ

Düzenleyici etki analizinin başarılı bir şekilde uygulanması; ülkede varolan idari yapıya, yasalara ve anayasal çerçeveye bağlıdır.⁴¹ Düzenleyici etki analizini uygulayan ülkelerin elde ettiği tecrübelerden analizin etkili bir şekilde uygulanması için bazı prensipler geliştirilmiştir. Uygulama yapan ülkelerin tecrübelerinden iyi uygulama prensipleri ortaya konulsa da bu prensiplerin her ülkede aynı sonucu vermesi beklenmemelidir. Ülkelerin kurumsal, sosyal, kültürel farklılıklarıyla ülkede gelişen hukuki sistemdeki farklılıklar farklı bazı şekillendirmeleri gerektirebilmektedir.⁴² 1995 yılının Mart ayında OECD Konseyi, hükümet düzenlemelerinin kalitesinin iyileştirilmesi için 10 maddelik bir kontrol listesi kabul etmiştir. Düzenleyici etki analizinin sistematik kullanımı, büyük ölçüde kontrol listesinde yer alan soruların cevaplandırılmasına bağlıdır. Yine, 27 Mayıs 1997 tarihinde üye devlet bakanları, hükümetlere düzenleyici etki analizinin düzenlemelerin geliştirilmesi, gözden geçirilmesi ve düzenleme reformuna entegre edilmesini tavsiye eden Düzenleyici Reform Üzerine OECD Raporunu kabul etmişlerdir.⁴³

İyi bir düzenleyici etki analizinin, hazırlandığı dönemde erişilebilecek en iyi bilgileri içermesi çok önemlidir. Hazırlanan düzenleyici etki analizi açık, anlaşılır, kısa ve tam olmalıdır. Yalın bir dille herkesin anlayabileceği sadelikte hazırlanmalıdır. Sorunların ölçeğini iyi açıklamalı, mümkün olduğu kadar sayılabilir kılmalıdır. Bireylerin ve ilgili kesimlerin nasıl etkileneceğini tanımlayarak eşitlik ve adaletle ilgili sorunları irdelemelidir. Seçeneklerin her birinin olumlu ve olumsuz yanlarını irdelemeli ve ilgili kesimlerin beklentilerine uydurmalıdır. Düzenlemeyle getirilecek kurallara nasıl uyulacağını belirlemelidir.

⁴⁰ Rodrigo, s. 4.

⁴¹ Mandelkern Group Report, s. 19.

⁴² OECD, Regulatory Impact Analysis. Best Practice in OECD Countries, s. 214

⁴³ a.g.e., s. 3

Düzenleyici etki analizini uygulamak zordur. Dikkatli bir şekilde hazırlanacak programlar ve kurumsal yapılanmalar vasıtasıyla düzenleyici etki analizinin uygulanmasından kaynaklanacak problemler asgariye indirilecektir. Düzenleyici etki analizinin etkili bir şekilde uygulanması için bazı kriterleri taşıması gerekmektedir.⁴⁴

Düzenleyici etki analizinin en iyi şekilde uygulanabilmesi için geliştirilmiş tek bir model yoktur. Etkili bir değerlendirme sürecine sahip olabilmek için düzenleyici etki analizinin kullanılacağı ülkenin kurumsal, sosyal, kültürel ve yasal şartlarının dikkate alınması gerekir. OECD ülkelerinde düzenleyici etki analizinin uygulanmasından kaynaklanan en iyi örnekler ve tecrübeler daha etkili uygulamalar için güzel imkanlar sunmaktadır. OECD ülkelerindeki en iyi uygulamalar değerlendirildiğinde başarılı bir düzenleyici etki analizi süreci için aşağıda listelenen basamakların gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

A- Etki Analizine Olan Politik Bağlılığı En Yüksek Düzeye Çıkarmak

Etki analizi, mümkün olduğu kadar çok sayıda düzenlemeye daha politik karar oluşturulmadan uygulanmalıdır.⁴⁵ Düzenleyici karar oluşturma sürecinde düzenleyici etki analizinin başarılı bir şekilde kullanılması için analizin bakanlar kurulu veya parlamento seviyesinde desteklenmesi gerekmektedir.⁴⁶ Analizin düzenleyici metinlerde yaygın olarak kullanımının sağlanması için kanun veya başbakanlık genelgesi gibi etkili bir yaptırımla desteklenmesi faydalı olmaktadır.⁴⁷ Örneğin, İtalya’da Bakanlar Kurulu tarafından tartışılan ve onaylanan tüm hükümet kanun tasarısı taslakları için düzenleyici etki analizi yapılması şarttır. ABD’de düzenleyici kurumlar, düzenleyici etki analizini eklemeyen düzenlemelerini yayımlayamamaktadırlar. Meksika, Güney Kore ve Çek Cumhuriyetinde düzenleyici etki analizi yapılması için kanuni hükümler bulunmaktadır. İngiltere’de Parlamentonun önüne gelen her yasa tasarısı için düzenleyici etki analizi’nin yapılması zorunludur.

Politikacılar, düzenleme yapılması konusunda uzman değildirler. Etki analizinin kendi fonksiyonlarına yardımcı bir araç olduğu hususunun politikacılar tarafından benimsenmesi gerekmektedir. Ayrıca etki analizinin, politikacılar tarafından karmaşık olarak görülmemesi gerekmektedir.⁴⁸

⁴⁴ a.g.e., s. 213.

⁴⁵ a.g.e., s. 213.

⁴⁶ a.g.e., s. 22, 214.

⁴⁷ OECD. Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance, s. 126.

⁴⁸ OECD. Regulatory Impact Analysis. Best Practice in OECD Countries, s. 214.

B- Kurumsal Yapılanmayı Dikkatli Yapmak

Düzenleyici etki analizi programı, düzenleme sürecine katılanların rollerini ve sorumluluklarını değiştirmektedir.⁴⁹ Bu nedenle, düzenleyici etki analizi sürecinde hazırlanan gerekçe, amaç, etki değerlendirmesi, hukuki analiz gibi çalışmaların sorumluluğu merkezi kontrol birimleri ve bakanlıklar arasında dikkatli dağıtılmalıdır.⁵⁰ Genellikle bakanlıklar hem düzenlemenin hem de düzenleyici etki analizinin ilk taslaklarını hazırlamakta ve düzenlemeyle ilgili bilgilere daha kolay ulaşabilmektedir. Düzenlemeyi yapan bakanlıklardan bağımsız olan ve genellikle düzenlemenin kalitesinden sorumlu tutulan merkezi kontrol birimi gibi diğer birimler ise gereken kaynak ve teknik kapasiteye sahiptirler.

Etki analizlerinin yapılması konusundaki sorumlulukların dağıtılmasında iki yanlış yapmak gerekmektedir. Bunlardan birincisi; tüm sorumluluğun analizi hazırlayanlara verilmesi ve izleme ile kontrol biriminin kurulmamasıdır. Böyle bir durumda etki analizleri standarttan uzaklaşmakta ve gerekli bilgileri içermemektedir. İkincisi ise, karar verme mekanizmalarına entegre olmayan akademik kuruluşlara veya bağımsız kuruluşlara etki analizi hazırlatılmasıdır. Bu durumda da analizler gerçeklerden oldukça izole edilmiş olmaktadır.⁵¹

Düzenleyici etki analizinin kalitesinin sağlanması için analize sahip çıkılmasını sağlayacak şekilde sorumlulukların dağıtılması gerekmektedir. Düzenleyici etki analizinin kaliteli, tutarlı ve etkili bir şekilde hazırlanma sürecinin izlemesi için merkezi bir birim kurulmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Merkezi birimin, etki analizlerinin kalitesini sağlamak için yeterli uzmanlığa ve otoriteye sahip olması şarttır.⁵² Merkezi kontrol birimi ile düzenleyici etki analizlerini hazırlayan bakanlıklar arasında sorumlulukların dikkatli dağıtılması gerekmektedir.

OECD ülkelerinde yaşanan tecrübelerle bakıldığında zaman düzenleyici etki analizinin tamamıyla bakanlıklara bırakılması veya gereğinden fazla merkezileştirilmesi başarısızlıklara neden olmaktadır. Bunun nedeni çok açıktır. Düzenleyici etki analizi, düzenleme hazırlayan birimlerin hesap verilebilirliğinin artırılmasını gerektirdiği için düzenleme taslağını hazırlayan bakanlık veya kurum tarafından hazırlanmalıdır. Ayrıca, etki analizinin hazırlanması iyi bir bilgi birikimi ve uzmanlığı gerektirmektedir. 2002 yılına kadar 28 OECD ülkesinden 11'i merkezi bir izleme birimi kurmuştur. Merkezde kurulan izleme kurumu, düzenleyici etki analizinin kaliteli bir biçimde hazırlanması için kaynağa ve teknik kapasiteye sahiptir.

⁴⁹ a.g.e., s. 22.

⁵⁰ Rodrigo, s. 16.

⁵¹ OECD. Regulatory Impact Analysis. Best Practice in OECD Countries, s. 22

⁵² a.g.e., s. 215

Etki analizlerinin izlenmesi için kurulan birimler farklı ülkelerde farklı görev ve yetkilerle donatılmıştır. Düzenleyici etki analizinin hazırlanmasına teknik yardım sağlanması, analizin kalitesinin incelenmesi ve kurumun etki analizine ne kadar uyduğu konusunda rapor hazırlanması bu görev ve yetkiler arasında sayılabilir. Hazırlanan düzenleyici etki analizlerinin merkezi bir birim tarafından gözden geçirilmesi, bu birimin her yıl çok sayıda ve farklı konuda etki analizini incelemesini gerektirmektedir. Bazı etki analizleri oldukça teknik olarak hazırlanmaktadır. Bazı ülkelerde gözden geçirme görevinin yerine getirilmesi için oldukça yüklü miktarda harcama yapılmaktadır. Bu harcama aslında doğrudan düzenlemelerin maliyetlerinin artırılması anlamına gelmektedir. Bu nedenle merkezi izleme biriminin büyüklüğü konusunda oldukça dikkatli davranmak gerekmektedir.⁵³

C- Düzenleyicilerin Eğitimi

Yüksek kalitede düzenleyici etki analizi hazırlanması bilgi ve beceri gerektirmektedir. Etki analizi hazırlanırken teknik bilgilerle hükümet politikasının birleştirilmesi şarttır.⁵⁴

Düzenleme sürecine katılanların uzmanlıklarının ve yeteneklerinin geliştirilmesi için bir program hazırlanmalı ve düzenleyici etki analizi için bir rehber oluşturulmalıdır. Kanada’da eğitimlerin sağlanması için bir etki analizinin incelenmesi yerine en iyi uygulama örnekleri semineri düzenlenmekte ve etki analizi yapanlar arasında iletişim kanallarının açık olmasına özen gösterilmektedir.⁵⁵ Düzenleyicilerin yüksek kalitede düzenleyici etki analizi yapma becerilerine sahip olmaları gerekmektedir. Bunun yanı sıra bu kişilerin düzenleyici etki analizi için gerekli temel metodolojiyi ve veri toplama yöntemini bilmeleri, iyi bir düzenleme için etki değerlendirmesinin önemini kavramaları gerekmektedir.

Düzenleyici etki analizi programının kullanımına başlanmadan önce kamu görevlilerinin teknik kapasitelerinin artırılması ve zihniyet dönüşümlerinin sağlanması için bu hususta eğitilmeleri önemli olmaktadır.^{56, 57} Eğitime periyodik olarak devam edilmesi etki analizini hazırlamak üzere yeni görevlendirilenler olacağı için zorunlu olmaktadır. Eğitimin etki analizlerinin üzerinde izleme ve kontrol görevi bulunan kurumlar tarafından yapılması, ülke çapında birliğin sağlanmasına yönelik olumlu katkılarda bulunmaktadır. Yine, düzenleyici etki analizini geliştirmenin bir

⁵³ OECD. Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance, s. 126-127.

⁵⁴ OECD. Regulatory Impact Analysis. Best Practice in OECD Countries, s. 218.

⁵⁵ a.g.e., s. 22.

⁵⁶ OECD. Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance, s. 126-127.

⁵⁷ Rodrigo, s. 16.

yolu da buna ilişkin eğitimin ulusal eğitim programlarına katılarak analize ilişkin bir kültürün oluşumunun sağlanmasıdır.⁵⁸

Düzenleyici etki analizi eğitimlerinde uzun dönemli düzenleyici kültürün geliştirilmesi ve etkisiz olan mevcut süreçlerin geliştirilmesi için ülke dışından uzmanlar getirilmektedir. Ülke dışından getirilen uzmanlar vasıtasıyla uluslar arası tecrübelerin paylaşılması sağlanmaktadır.

Düzenleyici etki analizi süreciyle ilgili kılavuzun ve diğer yazılı yöntemlerin hazırlanması eğitime önemli bir destek sağlamaktadır.⁵⁹ Eğitimle ilgili en iyi malzemeler basit ve esaslı örnekler veya alan çalışmalarıdır. Örneğin, İngiltere’de düzenleyici etki analizi için rehber hazırlanmıştır ve bu rehber “Daha iyi politika yapmak: Düzenleyici Etki Analizi Yöntemi” adı altında internete konulmuştur.

D- Esnek ve Tutarlı Analitik Metot Kullanımı

Düzenlemeler için düzenleyici etki analizi tarafından ölçülebilecek açık kalite standartları oluşturulmalıdır. Kullanılan metotlar esnek ve mevcut idari kapasite ile kaynaklara uygun olmalıdır. Birçok durumda, metodun basitliği çok önemli olmaktadır.⁶⁰ Düzenleyici etki analizinin şekillendirilmesinde ve performansında hangi metodun kullanılacağına karar vermek çok önemlidir. OECD uygulamasında düzenleyici etki analizi, hükümetlerin değişik politik gündemlerine göre farklı şekillerde olabilmektedir. Bazı ülkeler yapılan düzenlemenin iş hayatına olan etkilerini değerlendirirken diğer bazı ülkeler idari ve kırtasiyecilik maliyeti açısından değerlendirme yapmaktadır. OECD ülkelerinde, çeşitli analiz metotları kullanılmaktadır. Bunların içinde fayda-maliyet analizleri, maliyet etkinlik analizleri, maliyet-çıktı analizleri, mali veya bütçe analizleri, sosyo-ekonomik etki analizleri, sonuç odaklı analizler, maliyet analizleri ve iş hayatına etki testleri en çok kullanılan metotların başında gelmektedir.⁶¹

Ülkelerin bir çoğunda fayda-maliyet analizini uygulama eğilimi görülmektedir. 1990 yılında iki-üç OECD üyesi ülke bu analizi kullanırken 2002 yılında bu sayı 19’a çıkmıştır.⁶² Fayda-maliyet analizi OECD’nin 1997 tarihli raporunda yer alan “maliyetleri haklı gösterecek faydalar üretilmesi” tavsiyesiyle uyum içindedir.^{63, 64} Ayrıca, düzenlemenin topluma olan etkilerini değer-

⁵⁸ OECD. Regulatory Impact Analysis. Best Practice in OECD Countries, Paris, 1997, s. 215.

⁵⁹ OECD. Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance, s. 127.

⁶⁰ OECD. Regulatory Impact Analysis. Best Practice in OECD Countries, s. 22.

⁶¹ OECD. Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance, s. 128.

⁶² a.g.e. s. 129.

⁶³ OECD. Regulatory Impact Analysis. Best Practice in OECD Countries, s. 215.

⁶⁴ OECD. The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis, s. 28.

lendiren bu test “sosyal açıdan en ideal” politikayı uygulamaya imkan sağladığından dolayı da tercih edilmektedir.

Nicelikli fayda-maliyet analizlerinin genellikle diğer metotlar tarafından desteklenmesi ihtiyacı doğmaktadır. Ne verimlilik ne de eşitlik gibi nitelikler genelde parasal olarak anlatılamaz ve sayısal olarak değerlendirilemez. Bir analizin bütün temel etkenleri yeterince içermesi ve tartması gerektiğinden düzenleyiciler hazır olan analitik metotları uygularken biraz esnek olmalıdırlar. İyi bir ekonomik analiz, formüllerin uygulanmasıyla ortaya çıkan sonuçlardan değil, profesyonel değerlendirmelerden doğmaktadır.

E- Veri Toplama Stratejilerini Geliştirmek ve Uygulamak

Etkili bir analiz yapabilmek için veri kalitesi esastır.⁶⁵ Düzenleyici etki analizinin kullanılabilirliği, etkilerin değerlendirilebilmesi için toplanan verilere dayanmaktadır. Veri toplanması etki analizlerinde miktara dayalı analiz yapılabilmesinin önünde bulunan en sorunlu alanlarından birisi olduğu için başarılı bir düzenleyici etki analizi programı için veri toplama stratejisi ve rehberi oluşturulması zorunludur.⁶⁶ Etki analizi hazırlanmasının önündeki en önemli engel toplanabilecek verilerin sınırlı olmasıdır. Düzenleyici etki analizi, mali kısıtlamalara rağmen sayısal verilere ve deneye dayalı metotlara dayanmalıdır. Veri toplama, düzenleyici etki analizinin en zor aşamalarından birisidir. Yapılacak analizin düzenleme sürecine olan faydası toplanan verilerin kalitesine ve değerlendirilmesine bağlı olmaktadır. Veri toplama aşamasının yetersiz olması, iyi analiz yapmak için gereken verinin bulunmaması anlamına gelir ve yetersiz veriye dayanılarak yapılan analiz doğru hedefe götürmeyecektir.

Analiz, hazırlandığı zamana göre en iyi bilgileri içermeli, bu bilgiler açık, kısa ve yalın bir biçimde ortaya serilmelidir. Düzenleyici etki analizini desteklemek için farklı yollar kullanılarak bilgi toplanabilir. Halka danışma yollarının kullanılması, danışılacak uzman gruplar oluşturulması, araştırma şirketlerinin kullanılması kaliteli ve doğru veri elde edilmesi yollarının bazılarıdır. Örneğin, İtalya’da birebir röportajlar, anketler ve yapılacak düzenlemeden etkilenecek kesimlerden oluşturulan grupların kullanımı veri toplama yolları olarak kullanılmaktadır. Danimarka’da ise iş dünyası temsilcilerinin görüşlerinin alınması yoluna gidilmektedir.

Halka danışma sürecinin kullanılması veri toplanması için önemli bir araçtır. Fakat halktan toplanan veriler dikkatli bir şekilde gözden geçirilmeli, miktara dayalı bir analizde kullanabilmek için test edilmelidir. Halktan ve ilgili kesimlerden veri toplarken dikkat edilmesi gereken en

⁶⁵ OECD. Regulatory Impact Analysis. Best Practice in OECD Countries, s. 215.

⁶⁶ OECD. Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance, s. 130.

önemli husus, birisi ilgili kesimlerin kendi çıkarlarını yükseltebilmek için abartılı bilgi vermele-ridir. Danışma sürecinin şeffaf bir biçimde yürütülmesi, ilgili kesimlerin kendi çıkarları için süreci kullanmalarının önüne geçecektir.

Diğer bir veri toplama kaynağı ise belli bir sektörle çok fazla çıkarı bulunmayan uzmanlara danışılmasıdır. Akademik ve diğer araştırma gruplarından faydalanılması da tarafsız ve önemli veriler sağlayabilir.

Danışma sürecine ilave olarak bazı ülkeler tarafından yeni veri toplama stratejileri geliştirilmiştir. Örneğin Danimarka’da düzenlemenin etkilerinin iyi bir şekilde önceden belirlenebilmesi için farklı stratejiler benimsenmiştir. Bunlardan en önemlisi düzenlemenin iş dünyasına etkilerinin belirlenebilmesi için yapılan test toplantılarıdır. Yapılan açık oturumlarla düzenlemenin işdünyasına olacak etkileri tespit edilmeye çalışılmaktadır. Toplantılarda açıkça yürürlüğe konulması düşünülen düzenlemelerin etkilerinin ne olacağı iş dünyası temsilcilerine sorulmaktadır. Bu uygulamayla hem ilgili kesimlerin görüşleri toplanmış hem de açık oturumlar düzenleme öncesi hükümet tarafından iş dünyasına yapılan bir uyarı olarak algılanmaya başlanmıştır. İtalya’da düzenleyici etki analizi rehberi araştırma, doğrudan görüşme ve belli bir denek grubun kullanılmasını önermektedir.

Ülke örneklerine bakıldığı zaman sayısal ve doğru veri toplamının tek bir yolunun olmadığı, en iyi yolun etki analizlerinin alanına göre değişebileceğini göstermektedir.⁶⁷

F- Düzenleyici Etki Analizinin Kullanımını Hedeflemek

Düzenleyici etki analizi, politik kararların alınmasına etkide bulunan geniş bir sistemin etkili bir parçası olmalıdır. Düzenlemelerin tipi dikkate alınmaksızın bütün önemli düzenlemelere etki analizi sistematik bir biçimde uygulanmalıdır.^{68, 69} Politikacılar da toplum üzerine etkisi olan düzenlemelerin etki analizine tâbi tutulmasını istemelidirler. Düzenlemenin sonuçlarının fark edilme olasılığının fazla olduğu yerlerde etki analizi mutlaka yapılmalıdır.

Etki analizine ayrılacak zaman ve kaynağın analiz yoluyla yapılacak iyileştirme ile orantılı olması gerekmektedir. İki adımlı bir etki analizi yapılması yaygın bir uygulamadır. Öncelikle ne tür bilgiye ve hangi kapsamda etki analizine ihtiyaç olduğunun hızlı bir biçimde değerlendirilmesi doğru olmaktadır.

⁶⁷ OECD. Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance, s. 131.

⁶⁸ OECD. Regulatory Impact Analysis. Best Practice in OECD Countries, s. 213.

⁶⁹ OECD. Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance. OECD Publications, Paris, 2002, s. 131.

Kore'nin etki analizi sistemi, düzenlemenin maliyetinin tahmin edilmesine dayanmaktadır. Etkisi 0,9 milyon ABD Dolarını aşan, bir milyondan fazla kişiyi veya ekonomide rekabeti önemli ölçüde etkileyecek olan ve uluslararası standartlardan açıkça uzaklaşmayı gerektiren düzenlemeler önemli düzenlemeler olarak tanımlanmakta ve bu düzenlemelere mutlaka düzenleyici etki analizi yapılması gerekmektedir. Yine ABD tarafından da benzer bir kriter kabul edilmiştir. Yıllık maliyeti 100 milyon ABD Dolarını geçen, belli bir sektör veya bölgeyi aşırı oranda etkileyecek olan veya rekabete, istihdama, yatırıma, üretime ve yenilikçiliğe olumsuz etkileri olabilecek düzenlemelere etki analizi yapılması zorunludur.⁷⁰ ABD Bütçe ve Yönetim Ofisi yılda 600'e yakın düzenleme taslağını gözden geçirmekte (toplam düzenlemenin %15-17'si) ve bunlardan 100 kadarına (uygulamaya giren düzenlemelerin %1-2'si) ekonomik etkisi önemli olduğu için tam bir fayda-maliyet analizi yapılmaktadır.⁷¹ Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulan Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikle ülkemizde etkisi 10 milyon YTL'yi geçen kanun taslaklarına etki analizi hazırlanması öngörülmektedir.

Hollanda'da iki bölümlü bir yaklaşım kabul edilmiştir. İlk aşamada etki analizi kriterleri düzenleme taslağına uygulanmaktadır. Buna göre %8-10 arasında düzenlemeye etki analizi yapılmaktadır. İkinci aşamada belli bir düzenleme için cevap hazırlanması gereken sorular belirlenmektedir. 15 adet standart sorudan hangilerinin hazırlanan düzenlemede cevaplandırılması gerektiği belirlenmektedir.

Ticaretin engellenmemesi ve ekonomik rekabetin sağlanması, düzenleyici etki analizinin güçlü bileşeni olmalıdır. Birçok OECD ülkesinde ticaret ve rekabet kriteri etki analizinin içinde yer almaktadır. Macaristan ve Yeni Zelanda'da her bir düzenleme taslağında bu kriter dikkate alınırken, Hollanda, Norveç, İsviçre ve ABD'de önemli düzenlemeler yapılırken dikkate alınmaktadır. Fransa, Japonya, Portekiz, Avusturya ve Çek Cumhuriyeti'nde ise sadece seçilmiş bazı alanlarda taslak hazırlanırken ticaretin engellenmemesi ve rekabetin sağlanması göz önüne alınmaktadır.

G- Analizin Politika Oluşturma Sürecinde Mümkün Olduğu Kadar Erken Kullanılması

Düzenleyici etki analizi, politika geliştirmenin rutin bir parçası haline gelecekse, politika oluşturma sürecine mümkün olduğu kadar erken aşamada entegre edilmesi zorunlu olmaktadır. Eğer düzenleyici etki analizi politika oluşturma sürecine erken aşamalarda dahil edilmezse, alı-

⁷⁰ Morrall, s. 2.

⁷¹ OECD. Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance, s. 132.

nan politik kararların sonradan gerekçelendirilmesi için kağıt üzerinde bir çalışma şeklinde kalacaktır. Düzenleyici etki analizinin politika oluşturma sürecine entegrasyonu zihniyet dönüşümünü gerektiren ve uzun zaman alan bir süreçtir.

Düzenleyici etki analizi zaman alıcı bir süreçtir. Bu yüzden süreç politika ve idari kararların gelişiminin rutin bir parçası olarak politikaların yapımına sistematik ve tutarlı bir şekilde entegre edilmelidir.⁷² Politika oluşturanları bilgilendirmek için düzenleyici etki analizinin hazırlanması, her zaman olumlu bir çalışmadır. Ama aslında politika üreten devlet organları, kâr veya maliyet açısından iş dünyası, sivil toplum kuruluşları ve bir bütün olarak toplum üzerinde doğrudan ya da dolaylı etkisi olabilecek, yasa niteliğinde olan veya olmayan tüm tasarılar için taslak aşamasında etki analizi hazırlanmalıdır.⁷³ Eğer düzenleyici etki analizi politika oluşturma sürecine bağlı olarak yapılmazsa, alınan politik kararın sonradan hazırlanmış gerekçesi gibi olacaktır.

H- Sonuçları Bildirmek ve Halkın Geniş Katılımını Sağlamak

Düzenleyici etki analizinde kullanılan faraziyeler ile veriler halka açıklanarak ve danışılarak test edilirse düzenleme ve sonuçları daha iyi şekillendirilebilmektedir. OECD ülkeleri bu kritere yeterince önem vermemektedir. Sadece çok az sayıda OECD ülkesi ısrarla düzenleyici etki analizini halka sunmaktadır. Halkın düzenleyici etki analizi sürecine dahil edilmesinin birkaç faydası vardır. Halk ve özellikle düzenlemeden etkilenenler etki analizinin tamamlanabilmesi için önemli veriler sağlamaktadır. Danışma süreci, önerilerin hayata geçirilebilmesi, alternatiflerinin düşünülmesi ve düzenlemenin etkilenen taraflar açısından kabul edilebilirliğinin test edilmesi için önemli veriler sağlamaktadır.⁷⁴

Düzenleyici etki analizinde kullanılan varsayımlar ve veriler kamuya açıklanarak ve danışılarak test edilirse geliştirilebilmektedir. Analizin düzenleyici taslak metinle birlikte açıklanması düzenleme açısından gelecek bilgilerin kalitesini artıracak, dolayısıyla da düzenlemelerin kendisi de kaliteli olacaktır.

Düzenleyici etki analizlerinin internet vasıtasıyla halkın ve ilgili kesimlerin erişimine açılması ABD’de düzenleyici etki analizi sürecinin iyileştirilmesine ilişkin olarak yapılan öneriler arasında yer almaktadır.⁷⁵ ABD’de Ücret ve Fiyat İstikrarı Konseyinin dört ekonomisti 23

⁷² OECD. Regulatory Impact Analysis. Best Practice in OECD Countries, s. 22.

⁷³ Akdeniz, s. 23.

⁷⁴ OECD. Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance, s. 133.

⁷⁵ Hahn, Robert W., Jason K. Burnett, Yee Ho I. Chan, Elizabeth A. Mader ve Petrea R. Moyle. Assessing Regulatory Impact Analyses: The Failure of Agencies to Comply With Executive Order 12,866, Harvard Journal of Law & Public Policy Vol 23, p. 859-885, 2000, s. 862.

adet düzenleyici etki analizi yapılarak hazırlanan düzenleme üzerinde yaptıkları bir araştırmada, 1978 yılında kendileri tarafından yapılan toplam 23 etki analizinin 17'sinin düzenleme sonucunda analizde öngörülen şekilde gelişme kaydedildiği, 2 tane düzenlemenin uygulanması sonucunda analizde öngörülenin tam aksine gelişmelerin yaşandığını tespit etmişlerdir.⁷⁶ 1987 yılında Bütçe ve Yönetim Ofisinin yaptığı bir çalışmada delil gösterilmemiş olsa da etki analizlerinin topluma olan faydalarının çok büyük olduğu ifade edilmiştir. Yine Yönetim ve Bütçe Ofisinin 1994 tarihli bir çalışmasında da düzenleyici etki analizi programlarının düzenleme yapanları doğru yöne götürdüğü ifade edilmektedir.⁷⁷

I- Danışma Suretiyle Halkın ve İlgili Kesimlerin Geniş Katılımını Sağlamak

Halkın ve ilgili kesimlerin düzenleyici etki analizi sürecine katılımının sağlanması, etki analizinin şeffaflığının sağlanması açısından en önemli unsurlardan birisidir ve düzenleme sürecine belirgin yararları olmaktadır. Halka ve ilgili kesimlere hem resmi hem de gayri resmi⁷⁸ olarak danışılması, düzenlemenin en iyi şekilde hazırlanmasını sağlamakta ve en iyi alternatifin seçimine katkıda bulunmaktadır. Hazırlanan düzenlemenin iş dünyası ve ilgili kesimler üzerine bürokratik engeller oluşturmaması, oluşturulan politikanın ihtiyaçlara cevap verebilecek şekilde hazırlanması, sonuçların önceden tahmin edilebilmesi ve daha taslak aşamasında kaliteli bir düzenleme oluşturulması için halka ve ilgili kesimlere danışılması önemlidir. Halk, özellikle de düzenlemelerden etkilenenler, analizi tamamlamak için gereken verileri temin edebilirler.

Yapılacak düzenlemenin etkileri iki şekilde değerlendirilebilmektedir. Düzenleme daha yapılmadan değerlendirme yapılabilir ve böylece düzenlemeye yeni şekiller verilebilir. Düzenlemeyle öngörülen faraziyeler halka danışılması suretiyle test edilebilir.⁷⁹ Düzenleme yapıldıktan sonra da yapılacak değerlendirmelerle düzenlemede ihtiyaca göre değişiklikler yapılabilir. Halka ve ilgili kesimlere danışmada düzenlemenin karmaşıklığı, etki seviyesi ve danışma zamanına göre değişik modeller kullanılabilir. Örnek olması amacıyla Danimarka'da iş dünyasını etkileyecek bir idari düzenlemenin yapılması sürecinde ve düzenleme yürürlüğe girdikten sonra yapılacak danışma süreci aşağıda verilen tablodaki gibi yapılabilir.⁸⁰

⁷⁶ Hopkins, Thomas, Tom Lenard, John F. Morrall, E. Pinkston. A Review of the Regulatory Interventions of the Council on Wage and Price Stability, Washington, January, 1981, s. 41.

⁷⁷ Office of Management and Budget. The First Year of Executive Order No. 12866, October, Office of Information and Regulatory Affairs, 1994, s. 9.

⁷⁸ Department of the Taoiseach, RIA Guidelines, How to Conduct a Regulatory Impact Analysis, s. 59.

⁷⁹ OECD. Regulatory Impact Analysis. Best Practice in OECD Countries, s. 22

⁸⁰ Kirkegaard, Peter Bay. Public consultation Mechanism-Making Good Business Regulation, Paper Presented at the Training Program for Turkish Officials Organized by OECD Regulatory Management and Reform Division and the Government of Turkey, 30 November-2 December, 2004.

Düzenlemenin Hazırlanması Aşamasında İş Dünyasına Danışılması

Tablo 1: Danimarka’da İdari Bir Düzenlemelerin İş Hayatına Etkisinin Değerlendirilmesi

	Uygun olduğu durum	Danışılacak büyüklük	Çıktı
Geniş katılımlı danışma	İş hayatıyla ilgili genel düzenleme	İş dünyasında 500 temsilciye anket	Sayısal tahmin ve kalite
Dar kapsamlı danışma	Bir sektör veya bir iş alanı için düzenleme	Sektörden özel seçilmiş 250 temsilciye anket	Sayısal tahmin ve kalite
Danışma grubu	Çok karmaşık bir düzenleme veya değişik düzenleme modellerinin tartışılması	İş hayatından 10 temsilci, yetkili idareler ve uzmanlar (yuvarlak masa tartışması)	Kalite ve sayısal tahmin
Pilot uygulama	İdari sonuçlar konusunda bir dizi şüphe bulunuyorsa	İş dünyasından 30 temsilci	Sonuçlar hakkında göstergeler

Kaynak: İş Dünyası İçin İyi Düzenleme Birimi

Düzenleme hazırlama sürecinde yapılan danışma mekanizmasında elde edilen veriler, düzenleme yürürlüğe girdikten sonra yeniden aynı temsilcilerle birlikte yapılan danışma sürecinde elde edilen verilerle karşılaştırılır. Yıllık olarak sektörden 1.000 temsilciye anket uygulanır ve düzenlemenin etkileri konusunda ayrıntılı anketler yapılır. Bu anketler ve danışma süreci sonunda yapılan düzenlemenin etkileri ortaya serilir ve hangi kesime ne kadar yük veya avantaj getirdiği hesaplanır.

Halkın ve ilgili kesimlerin geniş katılımını sağlamanın düzenleme yapma sürecinde bir takım avantajları ve dezavantajları bulunmaktadır. Danışma mekanizmasının kullanımı kolaydır, pahalı değildir ve etkilenen kesimlerin görüşlerini yansıtır.

Düzenleyici etki analizi sürecinde önemli katkılar sağlayan danışma mekanizmasının önünde engeller de bulunmaktadır. Danışma süreci yasama ve düzenleme yapma sürecini yavaşlatmaktadır. Yasanın çok gerekli olduğu durumlarda bazen bürokratlar danışma sürecini önemli olarak görmeyip vazgeçme eğilimine girebilirler. Bazen ilgili kesimlere anlatmakta güçlükler çekilebilir. Ancak bu güçlüğü göze almak gerekir. Çünkü ilgili kesimlere anlatılamayan bir düzenleme halka nasıl anlatılacaktır.

Düzenleme sürecine katılan birimlerin çokluğu nedeniyle danışma sürecinin kimin tarafından yapılacağı da sorun teşkil edebilir. Genel kural olarak danışma mekanizmasının düzenlemeden sorumlu olan ve hazırlayan bakanlık veya birim tarafından yapılması esastır.

J- Mevcut ve Yeni Düzenlemeler İçin Düzenleyici Etki Analizi Yapılması

Etki analizi, yeni düzenlemelerin hazırlanması sırasında olduğu kadar mevcut düzenlemelerin gözden geçirilmesi esnasında da kullanılabilir. Hatta mevcut düzenlemelerde sonradan yapılan gözden geçirmelerin düzenlemenin kalitesine katkısının daha fazla olacağı söylenebilir. Çünkü sonradan yapılan gözden geçirmeler sırasında düzenlemenin etkileri konusunda veri sıkıntısı olmayacaktır.

Düzenleyici etki analizi, mevcut düzenlemelerin kalitesinin artırılması için kullanılan en önemli araçlardan birisidir. Böyle olmasına rağmen çok az sayıda ülke düzenleyici etki analizini mevcut düzenlemelerin iyileştirilmesi amacıyla kullanmaktadır.⁸¹

IV- DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ PROGRAMLARININ ÖZELLİKLERİ

İdeal bir düzenleyici etki analizi modelinin oluşturulması için belirlenmiş kurallar yoktur. Düzenleyici etki analizini kullanan ülkelerin her biri kendi tarihi gelenekleri çerçevesinde, kurumları oluşturmada ve kapsama alanını belirleyerek aracı kullanmaktadır.

Düzenleyici etki analizi her ülkede desantralize edilmiş bir faaliyettir. Tüm uygulamalarda analizin geliştirilmesi düzenleme yapanların sorumluluğundadır. Ülkeler arasında bazı farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıklar aşağıdaki gibi oluşmaktadır.

A- Kullanılan Metodoloji

Düzenleyici etki analizinde kullanılan metodolojiler oldukça farklıdır. Bazı ülkeler fayda-maliyet analizi yaparken, bazıları iş dünyasının düzenlemeye uyum maliyeti üzerinde durmaktadır. Genel olarak ülkeler maliyet ve faydaları ölçerken doğrudan ve dolaylı maliyetleri de ölçme yoluna gitmektedirler.

B- Etki Analizinin Yapılması İçin Kurum Oluşturulması

Düzenleyici etki analizinin kalite ve şeklinden sorumlu olan kurum oluşturulup oluşturulmamasına bakıldığında; bazı OECD ülkeleri böyle bir kurum kurarken bu kurumun oluşturulduğu yer veya bakanlık oldukça farklı olmaktadır. Etki analizinin izlenmesi için endüstri, ekonomi ve ticaret bakanlıklarında birimler oluşturan ülkelerin yanı sıra parlamento denetim

⁸¹ Ballantine, Bruce ve Bethan Devonald, s. 67.

ofisinde, başbakanlıkta ve bütçe ve kamu yönetimi biriminde kurum oluşturan ülkeler bulunmaktadır. Etki analizi için oluşturulan izleme ve değerlendirme birimlerinin yaygın olarak kamu yönetiminin merkezinde veya bütçe yönetim merkezinin yanında olduğu görülmektedir. Bunun nedeni, bütün kamu yönetimi üzerinde etkili olan bu kurumların bilgi kaynaklarından, yönetim otoritelerinden ve kredilerinden faydalanmaktır.

Birçok ülkede, düzenleyici etki analizinin hazırlanmasından düzenlemeyi yapan bakanlığın sorumlu olduğu görülmektedir. Fakat izleme ve gözetleme sorumluluğu da sıkça karşılaşılan bir durumdur. Tecrübeler göstermiştir ki, eğer düzenleyici etki analizi tamamıyla düzenleyicilere bırakılırsa başarısız olmaktadır. Benzer şekilde sadece merkezi otoritenin yetkisine verilirse de başarısızlık yaşanmaktadır. Merkezi izleme birimi, düzenleyici etki analizi konusunda başbakanlık emri, başkanlık emri ve parlamento kararı gibi araçlarla önemli yetkiler elde etmektedir. Bu emirler genellikle uyulması zorunlu olan kurallar olarak tanımlanmaktadır.⁸²

Düzenleyici etki analizinin kalitesinin artırılması için birçok ülkede çeşitli tedbirler alınırken bazı ülkeler de etki analizi özel sektörden hizmet satın alınması yoluyla yapılmaktadır. Bazen etki analizinin yapılmasının çok zor olduğu durumlar olabilir. Uzun dönemde, düzenleyici etki analizinin düzenleyici sürece katılan kurumlar dışında hazırlanması böyle bir kültürün gelişmesi açısından tehlike oluşturmaktadır. Düzenleyici etki analizinin hizmet satın alma yoluyla hazırlanması yaygın olarak kullanılırsa düzenleyici etki analizi ile düzenleme arasında suni bir ayırım gelişebilir. Düzenleyici sürece katılanlar ve halk etki analizini, düzenlemelerin yapılmasında ve iyi politika geliştirmede kritik bir rehber olarak görmekten ziyade yapılan düzenlemelerin gerekçesinin oluşturulması için başkaları tarafından hazırlanan suni bir belge olarak görebilir.⁸³

C- Etki Analizinin Kapsamı

Etki analizinin yapılmasının zorunlu olduğu düzenlemeler ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Bazı ülkeler sadece yeni hazırlanan kanun tasarısına, bazıları sadece yönetmeliklere, bazıları hem kanunlara hem yönetmeliklere uygulamaktadır. Federal ülkelerde eyaletler tarafından da kullanıldığı görülen düzenleyici etki analizinin yerel yönetimler seviyesinde kullanıldığı görülmemektedir.

D- Düzenleyici Etki Analizi Rehberi Oluşturulması

Düzenleyici etki analizinin uygulanması için bir rehber hazırlanması etki analizi programının başarısı için çok önemli olmaktadır. ABD’de düzenleyici etki analizleri üzerine yapılan bir

⁸² OECD. Regulatory Impact Analysis. Best Practice in OECD Countries, s. 17-18.

⁸³ a.g.e., s. 217.

araştırmada, kurumların etki analizinin nasıl yapılacağına ilişkin bir rehber hazırlayarak izlemesi durumunda, kalitenin çok yüksek oranda artacağı sonucuna varılmıştır.⁸⁴ Düzenleyici etki analizi rehberinin hazırlanması etki analizlerinin kalite farklılıklarını azaltmakta ve politikaları oluşturanlara daha fazla ve sistematik bilgi verilmesini sağlamaktadır.

Ülkeler arasında rehberin, merkezi otorite tarafından yapılıp yapılmaması konusunda farklılıklar bulunmaktadır. Bazı ülkelerde merkezi otoritenin hazırladığı tek bir düzenleyici etki analizi rehberi kullanılırken bazı ülkelerde birden fazla rehber kullanılabilmektedir.⁸⁵

OECD ülkelerinin bazılarında hazırlanan rehberler çok ayrıntı gerektirdiği, pratik olmadığı ve fazla kuralcı olduğu için süreci zorlaştırmaktadır. En iyi rehber, basit olan, örnek olaylara dayanan, veri toplanması için yol gösteren ve metodolojiyi anlatan olmaktadır. En iyi rehberlerden birisi İngiltere'nin hazırladığı rehberdir. Bu rehber olağanüstü bir biçimde iyi şekillendirilmiştir. ABD'nin rehberi 40 sayfadan azdır ve neredeyse tüm konuları kapsamaktadır. Düzenleyici etki analizi rehberi gerekli oldukça yenilenmelidir.⁸⁶

Bazı ülkeler, düzenleyici etki analizini hazırlayan kuruluş ve bakanlıklara uzmanlarıyla yardımda bulunmak üzere masa kurmuştur. Hollanda'da bakanlıklar arası yardım masası, düzenleme taslağı hazırlayan kurum ve bakanlık görevlilerine ilgili alanlarda yardımda bulunmak üzere uzmanlarıyla irtibata geçme fırsatı vermektedir. Yardım masası, etki analizinin şekillendirilmesi, verilerin toplanması, analiz edilmesi ve yorumlanması hususlarında yardımda bulunmaktadır.⁸⁷

E- Etki Analizinin Kamuoyuna Açıklanması

Etki analizinin kamuoyuna açıklanması hususu birçok ülkede çok farklılık arz etmektedir. Bazı ülkeler, düzenleyici etki analizinin iyi hazırlanması için daha başlangıçta etki analizlerini kamuoyuna açıklarken bazı ülkeler nihai etki analizini kamuoyuna açıklamakta bazıları ise hiçbir şekilde açıklamamaktadırlar. Etki analizinin kamuoyuna açıklanarak kamuoyunun tepkilerinin alınması, düzenlemenin daha iyi şekillendirilmesini ve ihtiyaçlara daha çok cevap verebilir hale getirilmesini sağlamaktadır.⁸⁸

⁸⁴ Hahn, Robert W. Regulatory Reform: What Do the Government's Numbers Tell Us, s. 30

⁸⁵ OECD. Regulatory Impact Analysis. Best Practice in OECD Countries, s. 215

⁸⁶ OECD. Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance, s. 127.

⁸⁷ a.g.e. s. 127.

⁸⁸ OECD. Regulatory Impact Analysis. Best Practice in OECD Countries, s. 19

V- DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİNİN KALİTESİNİN ETKİLERİ

Etki analizlerinin kaliteleri bazen çok farklı olabilmektedir. Öyle ki, analizde yer alan iddiaların çok iyi desteklenmediği ve amaçların çok iyi belirtilmediği durumlar ortaya çıkabilmektedir. Yine etki analizi bazen ne yapılmak istendiğinin gerekçesi gibi hazırlanabilmektedir.

Düzenleyici etki analizinin kalitesine paralel olarak etkisi değişmektedir. Kalitesiz ve yetersiz düzenleyici etki analizi yapılmasının belli başlı nedenleri bulunmaktadır.

A- Teknik Konular

Etki değerlendirmelerinde kullanılan tahlil metotları tam olarak geliştirilememektedir. Maliyet fayda analizi gibi analizlerde sosyal maliyet ve faydalar net olarak ortaya konulamamaktadır. Etki analizlerinin miktar olarak ifade edilmesine şiddetli ihtiyaç bulunmaktadır. Etki analizleri için yeterli veri toplanması gerekmektedir. Yeterli veri toplanmadan yapılacak analizler sağlıklı sonuçlar üretemeyecektir. Analiz için toplanacak veriler bazen hiç bulunmamakta veya analizi yapan kurum için veri toplanması çok pahalı olabilmektedir. Yine kullanılan metotlar analizi yapan kurum açısından bazen çok karmaşık olabilmektedir.⁸⁹

B- Değer Çatışması ve Güç Mücadelesi

Bazı çıkar grupları ve düzenleme sürecine katılanlar, düzenleyici etki analizinin kendi kurumsal yapı ve özelliklerine uymaması nedeniyle direnç göstermekte, yeni kullanılan metot dolayısıyla çıkarları tehlikeye giren ilgili taraflar ise yeni sisteme engel çıkarmaya çalışmaktadır.⁹⁰

C- Yasal Zorunluluklar

Bazı durumlarda önceki yasalar yeni düzenlemenin maliyeti ne olursa olsun etkilerine bakılmadan hazırlanmasını gerektirmektedir. Bu durum, etki analizlerinin amacına aykırı olmaktadır.⁹¹

⁸⁹ a.g.e., s. 21.

⁹⁰ a.g.e., s. 21.

⁹¹ a.g.e., s. 21.

D- Sürece İlişkin Olarak Karşılaşılan Zorluklar

Etki analizlerinin kalitelerinin kontrol edilmesine ilişkin olarak bir araç kullanılmamaktadır. Etki analizlerinin kalitelerinin kontrol edilmemesi elde edilebilecek faydaların azalmasına neden olmaktadır.

Bazı durumlarda politikacılar seçim beyanatında geleceğe ilişkin olarak taahhütlerde bulundukları için göreve geldiklerinde taahhüdü yerine getirecek düzenlemenin bir an önce yürürlüğe girmesini istemekte, böyle durumlarda etki analizleri düzenlemenin haklı gerekçesi olarak hazırlanmaktadır. Düzenleme sürecine katılanlar ve etki analizini hazırlayanlar çok çabuk karar vermeye ve düzenleme taslağını bir an önce hazırlamaya zorlanmaktadır. Oysa danışma süreci ve analizler süreci oldukça yavaşlatmaktadır.

E- Politik Konular

Düzenleyici etki analizleri politik kararların alınmasına faydalı olabilmek için farklı ve kapsamlı bilgiler sağlarlar. Fakat bazen politikacıların böyle bir talebi bulunmamaktadır. Çünkü politikacıların düzenleyici etki analizi vasıtasıyla bilgilendirilmesi alınacak karardan ve yapılacak düzenlemeden vazgeçmelerine neden olabilmektedir.

VI- DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİNDE KULLANILAN ANALİZ METOTLARI

Düzenleyici etki analizini uygulayan ülkeler arasında bir veya birden fazla düzenleyici etki analizi metodu kullanılmaktadır. Bazı ülkelerdeki politika yapıcıları, düzenleyici etki analizini yasa ve düzenlemelerin tüketicilere ve ekonomiye getireceği faydaları, maliyetleri ve riskleri ölçmek amacıyla kullanmaktadır.⁹² Düzenleyici etki analizinde en yaygın olarak kullanılan metot fayda-maliyet analizidir. Bununla birlikte bu analizin yetersiz olduğu bazı durumlarda fayda-maliyet analizinin yanı sıra maliyet etkinlik analizi, maliyet çıktı analizi, mali ve bütçe analizi, sosyo-ekonomik etki analizi, iş dünyasına etki analizi (bazen küçük ve orta ölçekli işletmeler üzerine etki analizi olabilmektedir) ve diğer teknikler de kullanılarak düzenleyici kararın oluşumuna katkıda bulunmaktadır.

A- Fayda ve Maliyet Analizi

Düzenleme yapma sürecinde kullanılan en kapsamlı analiz fayda-maliyet analizidir.⁹³ Bu yaklaşımda, düzenlemenin getireceği toplam faydalar hesaplanarak toplam maliyetle kıyaslanmaktadır. Fayda-maliyet analizi sonucunda doğrudan ve dolaylı olarak ortaya çıkacak sosyal ve

⁹² Jacobs, Scott ve Andrew Stone. How Can Developing Countries Use Regulatory Impact Analysis to Foster Growth?

⁹³ Mandelkern Group Report, s. 20.

ekonomik faydalar maliyetleri aşıyorsa düzenleme arzu edilen bir düzenlemedir.⁹⁴ Bu analiz, düzenlemenin istenen ve istenmeyen etkilerini ortaya koymaktadır. Toplum için faydaları net olarak fazla olan düzenleme önerilerinin hayata geçirilmesini kolaylaştırmaktadır.

Genel olarak bir düzenlemenin faydaları maliyetleri aşıyorsa arzu edilmektedir. Fayda ve maliyet analizleri elde edilecek fayda ve maliyetleri ortaya koymakla birlikte fayda ve maliyetlerin ölçülmesi ve miktar olarak belirtilmesi her zaman kolay olmamaktadır. Fayda-maliyet analizleri, sağlık, güvenlik ve doğal çevrenin korunması ve iyileştirilmesi üzerine yürütülen politikaların düzenlemeye dönüştürülmesinde önemli roller oynamaktadır. Fayda ve maliyet analizleri kamu politikalarının şekillendirilmesinde gerekli ve yeterli görülmesi de başka analizlerle elde edilemeyecek önemde bilgiler sağlamaktadır. Sağlanan bu bilgiler politika oluşturmaya katkıda bulunmakta ve düzenleme sürecini iyileştirmektedir. Fayda ve maliyet analizlerinde aşağıdaki hususlar dikkate alınmalıdır.⁹⁵

- Fayda-maliyet analizleri, uygulanmaya konulması düşünülen politikaların istenen ve istenmeyen yönlerinin kıyaslanmasında kullanışlı olmaktadır.
- Karar alıcılara, düzenlemelerin geliştirilmesinde farklı politikaların ekonomik fayda ve maliyetlerini değerlendirme fırsatı tanınmalıdır.
- Fayda-maliyet analizleri önemli ve kapsamlı düzenleyici kararlar için gerekli olmalıdır.
- Öngörülen politikaların fayda ve maliyetleri mümkün olduğunca miktar olarak sayısal bir şekilde ifade edilmelidir. Belirsizlikler ise çok iyi tanımlanarak en iyi şekilde tahmin edilmelidir.
- Fayda ve maliyetlerin hesaplanmasında bir dizi ekonomik faraziyeler kullanılmalıdır.
- Fayda ve maliyet analizleri öncelikle fayda ile maliyet arasındaki ilişkiye odaklansa da fayda ve maliyetlerin dağılımına da bakılması önemlidir.

Bu analizde hükümetin alacağı kararın getirileri ile götürüleri karşılaştırılmaktadır. Bireyler de günlük hayatlarında bu karşılaştırmayı yapmaktadırlar. Örneğin kazalarda ölüm oranı yüksek olmasına rağmen birçok kişi ekonomik olması nedeniyle küçük ve daha az petrol tüketen araçları tercih etmektedir.

⁹⁴ Department of the Taoiseach, RIA Guidelines, How to Conduct a Regulatory Impact Analysis, s. 5.

⁹⁵ Arrow, Kenneth J., Maureen L.Cropper, George C.Eads, Robert W. Hahn, Lester B. Lave, Roger G. Noll, Paul R. Portney, Milton Russell, Richard Schmalensee, V. Kerry Smith ve Stavins, Robert N. "Is There a Role for Benefit-Cost Analysis in Environmental, Health, and Safety Regulation?", Science, 12 April. 1996, s. 221, 222.

Fayda-maliyet analizi çok tercih edilmesine rağmen birtakım yetersizlikleri bulunmaktadır. Fayda-maliyet analizinin sonucunda faydalar fazla olmasına karşın toplumda fayda ve maliyetlerin dağılımı istenmeyen bir şekilde gelişebilmektedir. Bir gruba fayda sağlayan bir düzenleme diğer bir grubu olumsuz etkilemektedir. Bir grup vatandaşın elde ettiği fayda 20 milyon YTL iken bir grup vatandaşın 10 milyon YTL kaybı olabilmektedir. Burada net kazanç 10 milyon YTL'dir. Böyle bir kazanç ve kayba neden olan politika farklı gruplara fayda ve maliyet sağlamasına rağmen cazip olarak kabul edilmektedir. Kazananların, kaybı olanları tazmin ettiği değerlendirilerek politikanın etkin olduğuna karar verilebilmektedir. Bununla birlikte, kazananlar tarafından kayıplar gerçekten karşılanmadığı sürece ahlaki ve politik olarak düzenlemenin savunulması mümkün değildir. Düzenlemenin maliyet yüklediği kesimlerin katlandığı maliyetler karşılanmadığı sürece fayda-maliyet analizinin politik olarak cazibesi azalmaktadır.

Analizin gerçek hayatta uygulanmasında, kazanan ve kaybı olan sosyal gruplar arasında ayırım yapıldığı görülmemektedir. Diğer bir ifadeyle, hükümetin politika paketinin tümü incelendiğinde uygulanacak politikaların bireylere veya küçük bazı kesimlere olan etkisinin ihmal edildiği ve hiç bahsedilmediği görülmektedir. Bir grup, hükümetin bir düzenlemesinden olumsuz olarak etkilenebilirken bir başka düzenlemesinden de kazançlı çıkabilmektedir. Çok fazla sayıda olan hükümet düzenlemelerinde, bir gruba sağlanan faydanın haksız olarak bir başka grubu etkilememesinin çaresi bulunabilir. Örneğin, gelir transferi programları gelir dağılımında bulunan eşitsizliklerin giderilmesine hitap etmektedir ve diğer bir politika ile dengeleme yapılmasının zorunluluğu bulunmamaktadır.⁹⁶

Diğer yandan, fayda-maliyet analizinin bir diğer eksikliği, her şeyin miktar olarak sayısallaştırılamamasına dayanmaktadır. Bu analizde, önemli bazı unsurların miktar olarak ifade edilememesi söz konusu olabilmektedir. Bu durumda ölçülemeyen unsurların ihmal edilme tehlikesi mevcuttur.⁹⁷ Örneğin, otoyollarda olan kazaların sayısının ve ölüm oranlarının %10 düşürülmesi için yapılacak iyileştirme yatırımlarının parasal miktarı ne kadar olmalıdır? Bu örnek böyle durumlarda fayda-maliyet analizinin kullanılamayacağı anlamına gelmemelidir. Fayda-maliyet analizlerinde sayısal olarak fayda ve maliyetler ortaya konulamıyorsa kalitatif değerlendirmeler fayda ve maliyetlerin belirlenmesinde kullanılabilir. Sayısal veriler politikanın oluşturulmasında daha büyük kolaylıklar sağlayabilir. Fakat kesinlikle zorunlu değildir.⁹⁸

⁹⁶ OECD. Regulatory Impact Analysis. Best Practice in OECD Countries, s. 181-182.

⁹⁷ a.g.e., s. 168.

⁹⁸ a.g.e., s. 182.

Fayda-maliyet analizinin bir olumsuzluğu da oldukça pahalı bir analiz yöntemi olmasıdır.⁹⁹ Pahalı ve kapsamlı bir analiz olması her zaman başvurulmuş bir analiz olmasının önüne geçebilmektedir.

Fayda-maliyet analizi bazen karar oluşturulması için yeterli olmayabilmektedir. Çünkü ekonomik kaynakların bir sınırı olduğu için faydası maliyetini aşan tüm politika önerilerinin düzenlemeye dönüştürülüp uygulanması mümkün görünmemektedir. Böyle bir durumda düzenleme yapanlar eldeki kaynaklarla ancak en fazla faydayı sağlayan düzenlemeleri hayata geçirebileceklerdir.

Fayda-maliyet analizi kapsamlı olması nedeniyle tercih edilmektedir. Diğer analizlere göre çok kapsamlı olmasına rağmen fayda-maliyet analizi sürecinde tespit edilemeyen hususların analize dahil edilmesi pratikte mümkün görünmemektedir. Birçok politikanın dolaylı etkileri olmasına rağmen bunun analiz sürecinde tespit edilememesi nedeniyle bazı hususlar fayda-maliyet analizinin kapsamı dışında kalmaktadır.

B- Maliyet Etkinlik Analizi

Fayda-maliyet analizinden daha sınırlı analiz imkanı sunan bir diğer araç, maliyet-etkinlik analizidir. Her bir birim faydanın maliyetini ölçen bu analiz, belli bir amacın gerçekleştirilmesi için değişik seçenekler sunabilmektedir.¹⁰⁰ Yaklaşım, riskleri azaltarak uygulamaya konulacak politikaların maliyetlerini düşürmektedir.

Yapılacak düzenlemenin doğru olup olmadığını sorgulamadığından maliyet etkinlik analizi fayda-maliyet analizine göre daha basit bir tekniktir. Analizle, istenen sonuçlara ulaşmada daha az fayda ve daha fazla maliyet getiren politika seçeneklerinin elenmesi yapılır. Ancak optimal politika seçeneğini ortaya koymakta yetersiz kalır.

Maliyet etkinlik ve fayda-maliyet analizlerinin arasındaki en önemli fark, maliyet etkinlik analizinde faydaların gerçek değerinin açıkça ifade edilmesine gerek bulunmamasıdır. Maliyet etkinlik ölçüleri her bir birim faydanın maliyetini hesaplamaktadır. Ancak, hastalıkların azaltılması, beslenmenin iyileştirilmesi ve fırsat eşitliği gibi değerleri kararlaştıramaz.

Maliyet etkinlik testleri, politik hedefleri gerçekleştirmekte yetersiz olacak olan seçeneklerin ayıklanmasında çok etkin olmaktadır. Örneğin A politika seçeneği 10 milyon YTL maliyetle 5 hayat kurtarmayı öngörüyorsa ve B politika seçeneği 15 milyon YTL maliyetle 3 hayat kurtar-

⁹⁹ a.g.e., s. 223.

¹⁰⁰ Department of the Taoiseach, RIA Guidelines, How to Conduct a Regulatory Impact Analysis, s. 78.

mayı öngörüyorsa A politika seçeneği 2 milyon YTL'ye, B politika seçeneği 5 milyon YTL'ye bir hayat kurtarmayı öngörmektedir ve A politika seçeneğinin B'ye göre önemli bir maliyet üstünlüğü bulunmaktadır.¹⁰¹

Maliyet etkinlik analizi metodu, belirli faydalara ulaşma isteğini veri olarak alır. Bu, tekniğin en önemli eksikliğidir. Örneğin, maliyet etkinlik analizi savunma harcamalarını değerlendirmek için geliştirilmiştir. Generaller ve diğer askeri personel belli bir tank modelini en fazla maliyet etkinliği sağlayan model olarak övünerek açıklayabilir. Bu açıklama aynı özellikteki tanklar arasında bu tankın en düşük maliyetli tank olduğunu göstermektedir. Bu iddia doğru bile olsa, o toplumun tankı üretmesi gerektiği anlamına gelmemektedir.

C- Risk Değerlendirmesi

Öngörülen politikanın uygulanması sonucu oluşacak etkilerden dolayı ortaya çıkacak risklerin miktar olarak değerlendirilmesidir. Risk değerlendirmesi karar alıcılara, tercih edilecek politikanın hayata geçirilmesi sonucu oluşabilecek risklerin azaltılmasında etkili olup olmadığı konusunda veri sunmaktadır. Ancak riskler bazen çok çeşitli ve birbiriyle kıyaslanamayacak türden ortaya çıkabilmektedir.

Düzenlemelerin insan sağlığına, güvenliğine, çevreye karşı oluşturabileceği risklerin azaltılmasına yönelik olarak yapılacak analizlerin ana unsuru karşı karşıya kalınan riskin büyüklüğünün tespiti olmaktadır. Risk analizi, oluşturulacak politikaların tek bir yönüyle ilgilenebilir. Bu da azaltılabilecek risklerdir.

Toplumların kendileri için en iyi politikaları uygulamaya koyacak düzenlemeleri hazırlamak için girişimde bulunmaları çok normaldir. Risk analizleri maliyet değerlendirmelerini veya fayda değerlendirmelerini içermediği için tamamıyla hayat kalitesinin iyileştirilmesine yönelik politikaların geliştirilmesinde kullanılması çok önemlidir. Örneğin günde 1,4 adet sigara içilmesinin kanser yapma riski, 1.000.000 km motosiklet kullanımıyla karşı karşıya kalınan kaza yapma riski, hava kirliliğinin akciğer kanseri yapma riski, risk analizleriyle hesaplanabilmekte ve sağlıkla ilgili olarak önerilerde bulunulabilmektedir.

Motorlu araç kullananlar arasında motosiklet kullananların en fazla kaza yapma riski ile karşı karşıya oldukları herkes tarafından bilinmektedir. Ancak, hava kirliliğine ve kimyasallara maruz kalınmasının neden olduğu riskler daha ayrıntılı analizleri gerektirmektedir.

¹⁰¹ OECD. Regulatory Impact Analysis. Best Practice in OECD Countries, s. 184.

Risk değerlendirmeleri, risklerin tahmin edilebilmesi için birçok alternatif önermektedir. Örneğin, politika oluşturanların aynı maliyet yükleyen iki düzenleme ile karşı karşıya kaldıklarını varsayalım. İlk düzenleme önerisinin yılda 5 kişinin hayatını kurtardığı test edilmiş olsa bile ikinci düzenlemenin ortalama 6 kişinin hayatını kurtaracağı ve bu rakamın 0-12 arasında gerçekleşebileceğinin beklenmesi durumunda ikinci düzenlemenin tercih edilmesi gerekmektedir. Çünkü, ikinci seçenekte daha fazla insanın hayatının kurtarılması beklenmektedir. Buna karşın ikinci düzenleme ile 4 kişinin ortalama olarak hayatının kurtarılmasının beklenmesi ve bu rakamın 0-8 arasında olabileceği muhtemel olsa bile bu durumda ilk önerinin tercih edilmesi gerekmektedir. Çünkü ortalama kurtarılması beklenen hayat sayısı 4'e düşmüştür.

D- Risk-Risk Analizi

Risk analizinin bir türü olan risk-risk analizi, düzenlemenin riskler üzerine doğrudan yaptığı etkilerle ilgilenmez. Daha çok, diğer risklerin etkilenip etkilenmediği ve düzenlemenin yarattığı risklerin toplamda fayda sağlayıp sağlamayacağı ile ilgilenir. Aslında kullanılan metodoloji risk analizi ile aynıdır. Tek fark, araştırma yapılan alan doğrudan düzenlemenin etkileyeceği alanlardan daha geniş olarak tutulur. Risk-risk analizi, düzenlemeden kaynaklanan bazı risklerin toplam riski artıracağı düşüncesinden kaynaklanmaktadır.

Risk-risk analizine bir örnek vermek gerekirse, içme sularının klorlanması birtakım kanser risklerine neden olabilmektedir. Fakat içme sularının klorlanmaması suda bakteri yaşamasına neden olacağından ve bunun da daha yüksek oranda çeşitli hastalıklara neden olacağı kesin olduğundan suların klorlanması kabul edilebilir bir politika olmaktadır. Yine bazı aşı türlerinin ölüme neden olması beklense de toplamda insan sağlığına önemli katkıları olan aşılamanın tercih edildiği görülmektedir. Yine ilaçların yan etkileri olmakla birlikte ilaç kullanmaya devam edilmektedir.¹⁰²

E- Maliyet Değerlendirmesi

Bu analiz, düzenlemenin iş dünyasına, tüketicilere ve halka olan maliyetini değerlendirir. Düzenlemenin topluma olan toplam maliyetini ortaya koyar. Maliyet değerlendirmesinin düzenlemenin maliyetine ilişkin veri sağlaması ve çok fazla maliyeti çıkan bir düzenlemenin daha başlangıçta elimine edilmesine fırsat sağlaması avantaj olarak kabul edilmektedir. Bunun yanı sıra tekniğin, düzenlemenin faydalarını dikkate almaması ve maliyetleri gerekçelendirmemesi nedeniyle dezavantajı da bulunmaktadır.

¹⁰² OECD. Regulatory Impact Analysis. Best Practice in OECD Countries, s. 201-204.

Faydaları ihmal eden bu politika analizi, sadece maliyetler üzerine odaklanmaktadır. Bu analiz, kapsamlı sonuç vermeyen kısmî bir yaklaşımdır. Düzenlemelerin maliyetleri, birçok kesime yükler koyabilir. Kamu harcamalarının artışına neden olan bir öneri, vergi oranlarının da artışına neden olabilir. Düzenlemelerin koyduğu maliyetler iş dünyasına yükler koyuyor olabilir. Tüketiciler ve işçiler satın aldıkları bir mala bir düzenlemeden dolayı yansıtılan maliyetten dolayı daha fazla bir para ödüyor olabilir. Ülkede büyümeyi ve rekabeti etkileyen bir düzenlemeden dolayı bütün kesimler olumsuz olarak etkilenebilir.

Değişik maliyet unsurlarının toplanması maliyet analizinin ilk adımını oluşturmaktadır. Bunun yanı sıra düzenlemenin uygulanabilirliği ve katlanabilirliği de tespit edilmektedir. Bir düzenlemeye katlanabilirliğin ölçülmesi çok zor bir ölçümdür. Bazı durumlarda, katlanabilirlik endüstrideki tüm firmaların veya belli orandaki firmaların düzenlemenin getirdiği maliyetlere tahammül edebilmesiyle ilgili olmaktadır.¹⁰³

F- İş Dünyasına (Küçük ve Orta Ölçekli Firmalar) Etki Analizi

Maliyet değerlendirmesi analizinin bir türü olan bu analiz, belli bir sektör üzerine oluşacak maliyetlere odaklanmaktadır. Birçok düzenlemenin iş dünyası üzerine ve özellikle küçük ve orta ölçekli firmalar üzerine idari yükleri olmaktadır. Analiz; tüketicilere, kamu kesimine ve iş dünyası dışındaki kesimlere olan etkilerle ilgilenmemektedir. Analiz, iş dünyasının üzerindeki idari yüklerin azaltılmasını hedeflemektedir.

G- Mali Analiz ve Bütçe Analizi

Düzenlemenin devlet bütçesine olan etkisini araştırır. Düzenlemenin hükümete mali açıdan fayda ve maliyetini ortaya koyar. Düzenlemenin topluma olacak olan fayda ve maliyetiyle ilgilenmez.

H- Çok Kriterli Analiz

Bu analiz, belli bir amacın başarılması için ortaya konan politika seçeneklerinin değerlendirilmesini içerir. Birden fazla amacın gerçekleştirilmesi için geliştirilen analiz, tek bir kriterin kullanımının yetersiz kaldığı durumlarda kullanılır. Özellikle çevre ve sosyal etkiler gibi parasal terimlerle ifade edilemeyen etkilerin değerlendirilmesinde etkili olmaktadır. Çok kriterli analiz, karar alıcılara sosyal, ekonomik, teknik, mali ve çevresel etkilerin tümünün analize dahil edilme-

¹⁰³ a.g.e., s. 188.

sini sağlamaktadır.¹⁰⁴ Analizde, farklı çevresel ve sosyal göstergelerle ekonomik fayda ve maliyetler yan yana konulabilir.

VII- MEVCUT DÜZENLEMELERİN GÖZDEN GEÇİRİLMESİNDE DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ

Düzenleyici etki analizi, birbiriyle yarışan politika seçeneklerinin tercih edilmesinde kullanılan bir araçtır diye tanım yapıldığı zaman genelde aracın sadece yeni düzenlemeler için kullanılacağı akla gelebilir. Fakat gerçek böyle değildir. Uygulamada, düzenleyici etki analizini düzenleyici reformun bir aracı olarak kullanan bazı ülkeler, mevcut düzenlemelerin düzenleyici etki analizi kullanılmak suretiyle gözden geçirilmesi sürecine başlamış bulunmaktadır.

Düzenleyici etki analizinin kullanılması suretiyle mevcut düzenlemelerin gözden geçirilmesi uygulaması, bir ülkedeki mevzuatın kalitesinin artırılması için yapılan çalışmalar olarak görülmektedir. Bir ülkede geçerli mevzuatın tümünün kalitesinin artırılması çabası, yeni bir düzenleme hazırlanırken uygulanması gereken etki analizi prensip ve metotlarının mevcut düzenlemelerin koyduğu idari yüklerin gözden geçirilmesi sürecine de uygulanması gerekmektedir.

Düzenleyici etki analizinin, mevcut düzenlemelerin gözden geçirilmesi sürecinde kullanımı, yeni düzenlemelerin değerlendirilmesi sürecinde kullanımıyla aynıdır. Etki analizi mevcut düzenlemenin topluma sağladığı faydaların tespiti için kullanılır ve yapılacak bir müdahalenin fayda ve maliyetlerinin ortaya konulması için değerlendirmede bulunur.

Mevcut düzenlemelerin gözden geçirilmesi sürecinde genellikle belli bir alandaki tüm düzenlemelerin gözden geçirilmesi söz konusu olabilmektedir. Mevcut düzenlemelerin fayda ve maliyet analizleri düzenlemenin uygulamada olması nedeniyle daha kolay yapılabilir. Ayrıca, mevcut düzenlemelerin etkileri uygulamaya henüz koyulmamış olan düzenlemenin muhtemel etkilerine göre daha kolay görülebilmekte ve bilinmektedir. Bu çerçevede, uygulamaya konulacak düzenlemelere göre mevcut düzenlemelere daha kolay etki analizleri yapılabilir ve iyileştirmeler daha başarılı bir biçimde yürütülebilir.¹⁰⁵

Mevcut düzenlemelerin gözden geçirilmesi sürecinde bir amaç doğrultusunda hareket etmek doğru olacaktır. Çünkü mevcut düzenlemelerin birbirlerine olan tutarlılıkları ve bağılılıkları çok yüksek olmaktadır. Eğer belli bir alandaki düzenlemelerin belli bir amaç doğrultusunda

¹⁰⁴ Department of the Taoiseach, RIA Guidelines, How to Conduct a Regulatory Impact Analysis, s. 78.

¹⁰⁵ OECD. Regulatory Impact Analysis. Best Practice in OECD Countries, s. 226.

varolan yüklerini azaltmaya yönelinmezse çalışma sonucunda büsbütün başarısızlıkla karşı karşıya kalınma riski ortaya çıkmaktadır. Öncelikle, en çok fayda getirecek ve maliyet azaltacak alandaki düzenlemelerin gözden geçirilmesi önemlidir. Örneğin, Fransa ve ABD’de kırtasiyeciliğin ve bürokrasinin aşırı yüklerle neden olduğu alanlar seçilmiş, Japonya ve Finlandiya’da da işyeri açma ve çalışma ruhsatı alanlarındaki düzenlemeler gözden geçirilmiştir. Ülkemizde de her iki alanda da çalışmalar yürütülmüştür.

Mevcut düzenlemelerin gözden geçirilmesi, düzenlemenin etkinliği ve uygunluğu konusunda net bilgiler sağlamakta, düzenlemenin zayıf yönlerini ortaya koymakta ve ne tür bir önlem alınması gerektiği konusunda fikir sağlamaktadır.¹⁰⁶

VIII- ETKİ ANALİZİ VE DÜZENLEYİCİ KURUMLAR

Yüksek kaliteli düzenleme yapabilmek için düzenleme yapma sürecine katılan kurumların yeterli ve düzenlemeleri uygulayan kurumların başarılı olması şarttır. Bunun yanı sıra düzenleme sürecine katılan kurumlar arasında iyi bir koordinasyonun sağlanması önemlidir.

Düzenleme alanında yürütülen iyileştirme çabalarının başarılı olabilmesi için bütün bakanlıklar tarafından desteklenen merkezi bir izleme ve kontrol biriminin kurulması faydalı olmaktadır. Bu birimin Maliye Bakanlığı, ticaret ve rekabet birimleri gibi kurumlar tarafından da desteklenmesi gerekmektedir.

Merkezi izleme ve kontrol biriminin esas görevi düzenlemelerin gözden geçirilmesi ve düzenleme kalitesinin artırılması olmalıdır. Düzenleme alanında yürütülen reformlara en önemli destek yeni düzenlemelerin kalitesinin değerlendirilmesi için bağımsız bir kurulun kurulması olacaktır. Bu kurul, bakanlıklar tarafından hazırlanan düzenlemelerin değerlendirme kriterlerine uygun olup olmadığına bakacaktır. Bağımsız bir birimin kurulmadığı ülkelerde bu fonksiyon kamu kurumları tarafından yürütülmektedir. Düzenleyici etki analizi, düzenlemelerin kalitesinin artırılması için önemli bir mekanizmadır. Düzenlemelerin kalitesinin artırılması için merkezi izleme birimi, düzenleyici etki analizinin kalitesine ve önerilen düzenleme taslağına bakmalıdır. Merkezi izleme biriminin görevini etkili bir biçimde yerine getirebilmesi için teknik kapasitesinin ve yetkilerinin artırılması gerekmektedir.

Bütün ülkelerde düzenlemelerin yapılması için güçlü merkezi birimler bulunmaktadır. Düzenlemelerin kalitesinin sağlanmasında genellikle maliye, adalet, ticaret ve endüstriden sorumlu bakanlıkların daha etkin rol aldıkları görülmekle beraber bu durum ülkelerin tarihi

¹⁰⁶ Mandelkern Group Report,s. 12.

gelişimlerine göre değişebilmektedir. Yürütme organları düzenlemelerin kalitesinin artırılması hususunda iki açıdan önem kazanmaktadır. Bunlardan birincisi; yeni yasaların parlamentoya önerilmesidir. Diğer ise yasaların uygulanması için yapılan ikincil düzenlemelerin yürütme organları tarafından hazırlanmasıdır. Bu nedenle yürütme kurumlarının düzenleyici etki analizi sürecine dahil edilmesi önemlidir.¹⁰⁷

Parlamentolar, birincil düzenlemelerin gözden geçirilmesi ve yasalaştırılması konusunda resmi sorumluluğa sahip kurumlardır. Düzenleyici etki analizi sürecinde elde edilen bilgiler yasa önerileriyle birlikte parlamentoya gönderilmelidir ki etki analizlerinde yer alan bilgiler yasa yapma sürecinde dikkate alınabilsin. Parlamentolar, etki analizlerinin önemini fark ettikleri zaman kullanımı konusunda çok değerli destek sağlayacaktır.

Bağımsız düzenleyici kurumlar, ülkelerin düzenleme yapılarının bir parçasıdır ve son yıllarda daha önemli kurumlar haline gelmişlerdir. Düzenleme kalitesinin, şeffaflığının ve istikrarının iyileştirilmesinde önemli katkıları bulunmaktadır. Bu kurumlar da etki analizini düzenleme yapmadan önce kullanmalıdırlar.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Rodrigo, s. 9-10.

¹⁰⁸ a.g.e. s. 10-11.

Üçüncü Bölüm

DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİNİN YAYILMASI

Düzenleyici etki analizinin kullanımı son 25 yılda oldukça artmıştır. OECD ve Avrupa Birliği, düzenleme alanında reformların sürdürülmesini ve düzenleyici etki analizinin kullanımının yayılmasını desteklemektedir. Avrupa Birliği içinde Mandelkern raporu bu çerçevede hazırlanan başlıca raporlardan birisidir. OECD ile Avrupa Birliği'nin ortak girişimi olan Yönetim ve Yönetişimde İyileşme İçin Destek Girişimi de (SIGMA) etki değerlendirmesinin Avrupa Birliği'ne girmek isteyen ülkelerde yayılmasında önemli destek sağlamıştır.¹ Düzenleyici etki analizi aracının kullanımının yayılmasını destekleyen bu kurumlar, iktidarı ve muhalefeti arasında çatışma bulunan, biri kazandığında biri kaybeden politika sistemini benimsememektedirler. Ayrıca, OECD ve Avrupa Birliği, düzenlemeler konusunda farklı bir çalışma sistemine sahiptir. Avrupa Birliği ve OECD'ye göre düzenlemeler yapılırken muhalefet ve çatışma yaratmaktan ziyade tüm tarafların bir fikir etrafında birleşmesi ve uzlaşılan alanlarda düzenleme yapılması önemlidir.²

Gelişmiş ülkelerin çoğu düzenleyici etki analizini kullanmak istemekte ve düzenleyici etki analizinin kullanım alanını genişletmeye çalışmaktadır.³ 1990'ların başlarında sadece birkaç OECD ülkesi düzenleyici etki analizini kullanırken 1996 yılına kadar yarıdan fazlası bu aracı kabul ederek kullanmaya başlamıştır. 2001 yılının başlarında ise 28 ülkeden 14'ü etki analizini

¹ Radaelli, Claudio M. Diffusion Without Convergence: How Political Context Shapes the Adoption of Regulatory Impact Assessment, s. 928.

² Radaelli, Claudio M. The Diffusion of Regulatory Impact Analysis – Best Practice or Lesson-Drawing?, s. 727.

³ European Policy Centre, s. 8

kapsamlı bir biçimde kullanmaya başlamış, diğer 6 ülke ise düzenlemelerinin tümünde olmamakla birlikte yaptığı belli tip düzenlemelerde analizi seçici bir biçimde kullanmaya başlamıştır.⁴

2001 yılı öncesinde sadece birkaç Avrupa Birliği ülkesinde düzenleyici etki analizi kullanılmaktadır ve düzenleme sürecine katılan bazı uzmanlar bile haberdar değildir. Buna karşın 2004 yılına kadar 15 üye ülkenin önemli çoğunluğu resmi olarak düzenleyici etki analizini kabul etmiştir ve hatta Macaristan ve Polonya gibi yeni üye devletler bile kabul etmiştir.⁵ 2004 yılının Mayıs ayında Avrupa Birliği üyesi 14 ülke ile Çek Cumhuriyeti, Estonya, Latviya, Macaristan, Polonya, Bulgaristan ve Norveç'e AB Komisyonu Girişim Genel Müdürlüğü tarafından düzenlemelerin kalitesine ilişkin göstergeleri değerlendiren bir anket gönderilmiştir. Bu ankete cevap gönderen 18 ülkenin tamamı düzenleyici etki analizinin iyi düzenleme yapmaktaki öneminin arttığını belirtmişlerdir.⁶ Avrupa Birliği içinde düzenleyici etki analizini kullanan ülkelerin hepsi aracı aynı seviyede kullanmamaktadır. Bazı ülkeler sadece maliyet değerlendirmesi yapmakta, bazı ülkeler sadece pilot olarak kullanmakta, bazı ülkeler kontrol listesi olarak kullanmakta ve bir grup ülke de maliyet ve fayda değerlendirmesi yaparak analizi kullanmaktadır.

Öte yandan farklı ülkeler düzenleyici etki analizini farklı amaçlar için kullanmaya devam etmektedir. Düzenleyici etki analizi; Almanya, İsveç ve İtalya düzenlemelerin basitleştirilmesi, Hollanda'da düzenlemelerin rekabete olumsuz etkide bulunmaması, Belçika ve Danimarka ise iş dünyasını düzenleyen mevzuatın kalitesinin artırılması amacıyla kullanılmaktadır. Avrupa Birliği seviyesinde ise topluluk düzenlemelerinin hazırlanmasında meşruiyet probleminin giderilmesi için düzenleyici etki analizi yapılmaktadır.

İngiltere düzenleyici etki analizini 1980'lerden buyana kullanmaktadır. Belçika, Hollanda, İsveç "düzenlemeye uyum maliyeti"nin ve "işletmeler üzerindeki idari yüklerin azaltılması" sürecini düzenleyici etki analizi olarak yeniden adlandırmıştır. Bu ülkeler, düzenlemenin faydaları üzerine yoğunlaşmamaktadır. Ülkelerin esas politikaları firmalar üzerindeki idari yüklerin azaltılmasıdır.

Bazı ülkelerde ise mevzuatın öngörmesine rağmen düzenleyici etki analizinin kullanımı açısından belirsizlikler bulunmaktadır. Bunlara Fransa, Avusturya ve İtalya örnektir. Bu ülkeler-

⁴ Radaelli, Claudio M. The Diffusion of Regulatory Impact Analysis – Best Practice or Lesson-Drawing? s. 724.

⁵ FORMEZ, 'A comparative analysis of RIA in ten EU countries'. Report prepared for the Directors of Better Regulation, Dublin, May 2004, s. 5.

⁶ Radaelli, Claudio M. Diffusion Without Convergence: How Political Context Shapes the Adoption of Regulatory Impact Assessment, s. 928.

de etki değerlendirmesinin nasıl yapılacağı üzerine ayrıntılı yasalar bulunmaktadır. Fakat sistematik olarak düzenleyici etki analizi kullanılmamaktadır.

İngiltere’de etki analizi farklı politika süreçlerine eklenmektedir. Birçok etki analizi tipi bulunmaktadır. Bazı düzenleyici süreçlerde politik kararın oluşturulması için baskı yüksekse bu politik seçeneğin gerekçelendirilmesi için etki analizi hazırlanmaktadır. Gerçek şudur ki yüksek veya düşük standartlı ekonomik analize göre hazırlanan etki analizi nihai tercihi yapacak olan hükümetin kararını etkilememektedir.

İngiltere’de birden fazla politik seçeneğe mümkün olduğu kadar erken aşamada düzenleyici etki analizinin entegre edilmesi, ilgili tarafların nihai kararın alınmasına katkıda bulunması oldukça nadir bir durumdur. Politikacılar üzerinde o kadar baskı olmaktadır ki bazen çok hızlı karar alınması gerekebilmektedir. Hatta bazen partiler seçim beyanlarında neleri yapacaklarını açıklamaktadırlar ve bu da yapılan düzenlemelere hazırlanan etki analizlerinin ne kadar sağlıklı olduğunu sorgulamayı gerektirmektedir.⁷

Fransa’da politika oluşturma süreci farklı şekillerde başlamaktadır. İtalya ile karşılaştırıldığı zaman politikanın düzenlemeye dönüşmesine katılan yürütme birimleri arasında koordinasyon yoktur. Fakat koordinasyon ve politika tutarlılığı politik olarak sağlanmaktadır. Politika üzerinde anlaşıldıktan sonra düzenleyici etki analizi seçeneğin meşruiyetini sağlamak için hızlı ve yüzeysel olarak hazırlanır. Bu nedenle, etki değerlendirmesi karar oluşturma sürecinde bilgilendirme sağlamak yerine ardıl bir rol üstlenir.

OECD ülkelerinde, düzenleyici etki analizinin kullanımını öngören mevzuatın türü ve yaptırım güçleri farklıdır. Düzenlemelere etki analizi sürecinin kullanılmasını Türkiye yönetmelikle, Çek Cumhuriyeti, Kore ve Meksika kanunla; ABD başkan kararıyla; Avustralya, Avusturya, Fransa, İtalya ve Hollanda Başbakanlık Genelgesiyle; Kanada, Danimarka, Finlandiya, Japonya, Macaristan, Yeni Zelanda, Norveç, Polonya, Almanya, Portekiz, İsveç ve İngiltere meclis direktifi, meclis kararı, hükümet önergesi, politika direktifi, gibi mevzuatla hüküm altına almıştır.

OECD üyesi ülkelerin düzenleme süreçlerine bakıldığında standart etki değerlendirmesinin birçok ülkede uygulandığı görülmektedir. Diğer ülkelerle kıyaslandığı zaman daha zayıf yönetim yapısına sahip olan Meksika’da bile etki değerlendirmesi kullanılmaktadır. Federal İdari İşlemler Yasasının yürürlüğe girdiği Mayıs 2000’den buyana Federal Düzenleyici Geliştirme Komisyonu Düzenleyici Geliştirme Konseyi ve sivil toplum kuruluşlarının yardımıyla yasal ya da idari dü-

⁷ Radaelli, Claudio M. Diffusion Without Convergence: How Political Context Shapes the Adoption of Regulatory Impact Assessment, s. 934-5.

zenlemelerle ilgili gözden geçirme ve iyileştirme önerilerinde bulunma görevini yerine getirmektedir. Bu ülkede bütün federal düzenleme taslakları Başkanın yasal bürosuna gönderilmeden en az 20 işgünü önce halkın erişimine sunulmak zorundadır. Danışma sonuçları ile birlikte düzenlemenin amaçları, alternatifleri ve muhtemel fayda ve maliyetleri içerecek şekilde düzenlenen düzenleyici etki analizi taslağa eklenmek zorundadır.⁸

Fransa, Almanya ve AB’de etki değerlendirmesi kısmi olarak yapılmaktadır. Ancak, AB ve Fransa’da tam bir düzenleyici etki analizi sisteminin kabul edilmesi yönünde çabalar da yürütülmektedir. Enteresandır ki, hem Fransa hem de İtalya etki değerlendirmesinin nasıl yapılacağına ilişkin ayrıntılı bir kanuna sahiptir.

Almanya’da 1984 yılında 10 maddelik bir kontrol listesinin kabulüyle başlayan düzenleyici etki analizini uygulama girişimi, 1995 yılında “Eyaletlerin desteklenmesi için danışma komisyonu”nun kurulmasıyla devam etmiş, fakat Böhret sistemi olarak da adlandırılan etki analizi uygulaması deneme aşamasından öteye gidememiştir. 1990’lı yılların ortalarından buyana ise Almanya’da düzenleyici etki analizine olan politik bağlılık gittikçe azalmaktadır.⁹

Düzenleyici etki analizi konusunda OECD ve AB ülkelerine bakıldığında Meksika, Kanada, ABD, Avustralya, İngiltere, Danimarka, Hollanda, Fransa, Almanya ve Avrupa Birliği’nde düzenleyici etki analizinin nasıl yapılacağına ilişkin bir rehber bulunduğu görülmektedir. Düzenleyici etki analizi, Almanya, İsveç ve İtalya’da düzenlemelerin basitleştirilmesi için bir çözüm aracı olarak görülmektedir. Hollanda’da düzenleyici etki analizi, rekabet açısından bir fonksiyon üstlenmiş, Danimarka ve Belçika’da düzenleyici etki analizi ile iş çevreleri arasında bir irtibat kurulmaktadır.¹⁰

AB’nin etki değerlendirmesi süreci rehberi 2003 yılında hazırlanarak basılmış, 2005 yılında yenilenen rehber 2006 yılında güncellenmiştir. Fransa ve Almanya hariç adı geçen ülkelerin hepsi düzenleyici etki analizi yapılması konusunda politik kararlılığa sahiptir. AB’de de 2002 yılında uygun bir düzenleyici etki analizi sistemi kurulması için harekete geçilmiştir.¹¹

ABD, düzenleyici etki analizi süreci ile ilgili olarak önemli tecrübelerle sahiptir. Ülke başlıca düzenleme önerilerinin fayda ve maliyetlerinin değerlendirilmesi ve alternatif düzenlemelerin önerilmesi konusunda bir dizi resmi programa sahiptir. ABD, dünyanın en büyük ekonomisi olarak düzenlemelerin etkilerinin ölçülmesi ve düzenlemelerin şekillendirilmesi konu-

⁸ Kaymak, Hasan, s. 122

⁹ Radaelli, Claudio M. The Diffusion of Regulatory Impact Analysis – Best Practice or Lesson-Drawing? s. 729.

¹⁰ Radaelli, M. Claudio. What Does Regulatory Impact Mean in Europe, s. 6.

¹¹ Radaelli, Claudio M. The Diffusion of Regulatory Impact Analysis – Best Practice or Lesson-Drawing? s. 730.

sunda diğer ülkelere oranla daha fazla kaynak ayırmaktadır. ABD’de İdari Usul Yasası, düzenleme yapılmadan önce ilgili taraflara ve kamuoyuna yasa tasarısı üzerine yorumda bulunma şansının verilmesini zorunlu kılmaktadır.¹²

ABD’de Düzenleyici Etki Analizi Programı Başkan Ford zamanında başlatılmış,¹³ 1981 yılında Reagan tarafından imzalanan ve 100 milyon Doları aşan etkiye sahip büyük tekliflere düzenleyici etki analizinin eklenmesini zorunlu tutan 12.291 sayılı İdari Emrin yayınlanmasıyla güçlendirilmiştir. Reagan’ın göreve başlamasından bir ay sonra çıkarılan bu Emir, devrim niteliğinde görülmektedir. Çünkü emir, düzenlemelerin şekillendirilmesi görevini kamu kurumlarından, kongre komitelerinden ve ilgi gruplarından alarak başkana bağlı birime vermiştir. Aynı emirle, düzenlemelerin ve bunlara ilişkin analizlerin merkezi kontrol görevi Yönetim ve Bütçe Dairesi (Office of Management and Budget) bünyesinde yer alan Bilgi ve Düzenleyici İşlemler Dairesine verilmiştir. Bugünkü şeklini ise Bill Clinton’ın 1993’de yayınladığı ve halkın sürece erişim ve katılımını artıran ve düzenlemelerin faydalarının maliyetini aşması değil haklı çıkarması gerektiği yönünde değişiklikler getiren 12.866 sayılı İdari Emirle almıştır.¹⁴ Bu Emir, düzenleyici etki analizi ifadesindeki analiz kelimesini değerlendirme olarak değiştirmiştir ve Reagan’ın emrindeki ana temayı korumakla birlikte düzenlemelerin etkilerinin dağılımına daha fazla önem vermektedir.

Daha etkin ve etkili düzenlemelerin hazırlanması için Başkan Reagan, Bush ve Clinton kurumlarına önemli düzenlemelerde fayda-maliyet analizi yapmaları, faydaların maliyetleri aşıp aşmadığına bakmalarını ve alternatif düzenlemeleri göz önünde tutmaları emrini vermiştir. Her bir başkan, Başkanlık Yönetim ve Bütçe Ofisinin her bir düzenlemeyi gözden geçirmesini isteyerek kurumların hesap verebilirliklerini artırmayı amaçlamışlardır. En önemli adım ise Başkan Reagan’ın 12.291 ve Başkan Clinton’un 12.286 sayılı emirleriyle atılmıştır. Bu emirlerin her ikisi de kurumların önemli federal düzenlemeler için düzenleyici etki analizi yapmalarını emretmektedir.¹⁵

Düzenleyici etki analizinin düzenleme taslaklarını hazırlayan birimler tarafından hazırlanması sebebiyle bazı ülkeler merkezi bir kontrol birimi kurmaya ihtiyaç duymuşlardır. Etki analizi sürecinin ve kalitesinin incelenmesi ve izlenmesi için merkezi bir organı kuran ülkeler Meksika, Kanada, ABD, Avustralya ve Fransa’dır.

¹² OECD. Regulatory Impact Analysis. Best Practice in OECD Countries, s. 70.

¹³ Morrall, s. 1.

¹⁴ Kaymak, s. 119.

¹⁵ Hahn et al, s. 860.

Danimarka’da her bir bakanlık düzenleyici etki analizinin yapılmasından kendisi sorumludur. Düzenleyici etki analizinin beş konuda ortaya çıkacak sonuçları ölçmesi gerekmektedir. Bunlar; kamu kesimi, iş dünyası, vatandaşlar, çevre ve zorunlu olmamakla birlikte kadın-erkek eşitliği açısından yapacağı etkilerdir. Düzenlemenin kamu kesimine yapacağı etkiler sadece ekonomik ve idari olarak ölçülürken iş dünyasına yapacağı etkiler daha ayrıntılı bir şekilde ölçülmektedir. İş dünyasına yapılacak etkinin ekonomik açıdan kısa dönem doğrudan etki, kısa dönem dolaylı etki, uzun dönem yapısal maliyetler olarak ölçülmesi gerekmektedir. İş dünyasına yapılacak idari etkiler açısından ise yeni duruma uyum ve işletme maliyetinin ölçülmesi gerekmektedir. Danimarka’da iş dünyasını etkileyen bütün düzenlemeler Maliye Bakanlığı-İş Dünyası İçin Daha İyi Düzenleme Birimine gönderilir. Bu birim yapılacak düzenlemenin iş dünyasına idari ve mali etkileri açısından inceleme yapar.

Hollanda’da analiz için merkezi bir birim yoktur fakat küçük bir yardım birimi düzenleme yapma sürecine yardımda bulunur. Adalet Bakanlığı da süreci izler ve kontrol eder. İş dünyasına etki analizi önerilen taslağın iş hayatına etkisini, çevre değerlendirmesi önerilen taslağın çevreye olan doğrudan ve dolaylı etkisini, hayata geçirme ve yürürlük değerlendirmesi düzenlemenin uygulamaya nasıl konulacağının planlanmasını, maliyet-fayda analizi yeni taslağın topluma olacak olan fayda ve maliyetlerini ortaya serer.¹⁶

Etki değerlendirmesi ve bahsi geçen dört analizden hangilerinin kullanılacağı konusunda düzenlemeyi yapan bakanlık sorumludur. Etki değerlendirmesini yapan ve değerlendirmeye katılan kişilerin ismi ve uzmanlık alanı değerlendirmenin altına yazılır.

Hollanda’da ayrıca, politikaların kaliteli bir biçimde düzenleme haline getirilmesi ve bu düzenlemeler vasıtasıyla etkili bir biçimde uygulamaya konulabilmesi için 11 başlıkta çeşitli soruları içeren bir kontrol listesi kullanılmaktadır. Bu liste, politika ve düzenlemenin başarı ve başarısızlık sebeplerini ortaya çıkarmaktadır. 1990’lı yılların ortalarında merkezi hükümet tarafından geliştirilen “Onbir Tablosu” düzenlemelerin hedef aldığı grupların düzenlemeye herhangi bir zorlama olmadan uyumunu geliştirmek ve düzenlemeyi yürürlüğe koymak için kullanılmaktadır. Bu tabloda yer alan sorularla, yasa taslaklarının veya önerilen politikaların başarılı bir biçimde yürürlüğe girip giremeyeceği veya yürürlüğe girdiği zaman getirilen kurallara tam olarak uyulup uyulmayacağı kontrol edilmektedir. Tabloda yer alan sorular politika oluşturma sürecinin her aşamasında uygulanabilmektedir. Her aşamada uygulanabilmesinin nedeni, başarısızlıklar ne

¹⁶ Bos, Jan, T. K. Impact Assessment As Part of Legislative Quality: Compliance and Enforcement, Paper Presented at the Training Program for Turkish Officials Organized by OECD Regulatory Management and Reform Division and the Government of Turkey, 30 November-2 December 2004.

kadar erken tespit edilirse çare bulmak o kadar kolay olacağı içindir. “Onbir Tablosu” basit bir düzenleme için yarım günden daha az bir zamanda cevaplandırılabilirken karmaşık politikalar için idareler ve ilgili kesimler arasında uzun görüşmeleri gerektirebilmektedir.¹⁷ Düzenlemelerin oldukça arttığı günümüzde uygulanabilirliğinin en iyi şekilde ölçülmeye çalışıldığı bu tablo aşağıdaki soruları içermektedir:

Tablo 2: “Onbir Tablosu” Kontrol Listesi

Politika ve Düzenlemeye Uyumun Sağlanması Açısından Cevaplanacak Sorular

- 1- Düzenlemenin koyduğu kurallar hedef grup tarafından kolayca anlaşılabilir mi?
- 2- Düzenlemenin maliyetleri ve faydaları nelerdir? Düzenlemeye uyup uymama bir avantaj veya dezavantaj sağlıyor mu?
- 3- Uygulamaya konulacak olan politikanın kabul edilebilirlik düzeyi nedir?
- 4- Düzenlemenin hedef aldığı kesim kurallara saygı duyma eğiliminde mi?
- 5- Düzenlemeye uyma konusunda sosyal kontrol var mı? Uyum için resmi otoritelerin zorlaması gerekiyor mu?

Politika ve Düzenlemenin Yürürlüğe Girmesi Açısından Cevaplanacak Sorular

- 6- Düzenlemeye uymama durumunda toplumun resmi otoriteye bu durumu rapor etme eğilimi var mı? Resmi otoritelere rapor gelip gelmeme riski nedir?
- 7- Düzenlemenin yürürlüğe girmesi konusunda denetim riski var mı?
- 8- Düzenlemeye uyulmamasını tespit etme konusunda risk var mı?
- 9- Düzenlemeye uymayanlar kendilerinin daha çok denetlendiği duygusuna kapılıyor mu? Uyanlarla uymayanları tespit etme konusunda risk var mı?
- 10- Düzenlemeye uyulmadığı durumlarda objektif yaptırım uygulama riski var mı?
- 11- Yaptırımın ağırlığı nedir? Düzenlemeye uymayanlar kendilerine uygulanacak yaptırımın ağırlığını biliyor mu?

Kaynak: Hollanda Adalet Bakanlığı, Kanunları Yürürlüğe Koyma Merkezi

Almanya’da ve Avrupa Birliği’nde düzenleyici etki analizinin yapılması için merkezi bir birim bulunmamaktadır. Adı geçen ülkelerden Kanada, ABD ve Avustralya’da hükümet tarafından düzenleyici etki analizi üzerine yıllık rapor yayınlanmaktadır. Avrupa Birliği dahil adı geçen

¹⁷ Law Enforcement Expertise Centre, (2005), The “Table of Eleven” An aid to formulating policy with a high compliance factor, Ministry of Justice, The Netherlands, 2005.

ülkelerden Fransa ve ABD hariç kanun tasarıları parlamentoda tartışılmadan önce düzenleyici etki analizi parlamentoya gönderilmektedir.¹⁸

Etki analizinin kapsamı her ülkede aynı değildir. Düzenleyici etki analizini kullanan tüm ülkeler etki analizinin kapsamı konusunda seçici davranmaktadır. Etki değerlendirmesi zaman, kurumsal çaba ve insan kaynağı gerektirdiğinden mevzuatın her alanını kapsamı yanlış olacaktır. Avustralya gibi ülkelerde çok kapsamlı düzenleyici etki analizi yapılmaktadır. Fakat Kanada, İngiltere ve Hollanda gibi ülkeler etki analizi yapılması konusunda seçicidir ve yılda 200'den az etki değerlendirmesi yapılmaktadır. Avustralya'da çok kapsamlı etki analizi yapılmasına rağmen bu ülkede de analiz yapmanın zorunlu olmadığı düzenlemeler bulunmaktadır. Bu ülkede etki analizinin yapılıp yapılmaması üzerine anlaşmazlık ortaya çıktığında anlaşmazlık Düzenleme İnceleme Bürosu tarafından çözüme bağlanmaktadır.

Diğer bir konu, tek başına milletvekillerinin verdiği kanun tekliflerindeki durumdur. Bir milletvekilinin verdiği kanun teklifine sadece İngiltere'de etki analizi uygulanmaktadır. Almanya'da uygulanabilirlik söz konusudur. Fakat pratikle düzenleyici etki analizi uygulanmamaktadır. Yine Avrupa ülkelerinden sadece İngiltere'de Avrupa Birliği düzenlemeleri konusunda spesifik bir düzenleyici etki analizi uygulanması söz konusudur.¹⁹ Avrupa Birliği düzenlemeleri İngiltere'de büyük ve kapsamlı düzenlemelerin %50'sinin kaynağı olmaktadır. Avrupa Birliği düzenlemelerine uyum için yapılan düzenlemelere de düzenleyici etki analizi yapan İngiltere analizi politika yapma ve müzakere sürecinin bir parçası olarak görmektedir.²⁰

Düzenleyici etki analizi metotlarına baktığımız zaman, istisnalar olmakla birlikte miktarı esas olan yaklaşımlara doğru bir gidiş olduğunu görmekteyiz. Fakat kalite ile miktar arasında bir denge sağlanması gerektiğini öne sürenler de bulunmaktadır. Örneğin, Avrupa Birliği Komisyonu 2001 yılında, sayısal (miktar) analizlerin önemini kabul ederek, kalite yönünün de ihmal edilmemesi gerektiğini bildirmiştir. Komisyon düzenleyici etki analizi sonuçlarının her zaman sadece maliyet-fayda analizleriyle ifade edilemeyeceğini düşünmektedir.²¹

Avrupa Birliği ve Hollanda'da etki analizi sürecinde alternatif düzenleme seçeneği (düzenleme yapmama dahil) değerlendirilmektedir. Avrupa Birliği ve Hollanda haricindeki ülkelerde

¹⁸ Radaelli, Claudio M. The Diffusion of Regulatory Impact Analysis – Best Practice or Lesson-Drawing? s. 732.

¹⁹ a.g.e., s. 733.

²⁰ Barnes, Matthew. Building the RIA Infrastructure: Institution, Incentives, and Administrative Processes, Paper Presented at the Training Program for Turkish Officials Organized by OECD Regulatory Management and Reform Division and the Government of Turkey, 30 November-2 December 2004.

²¹ Radaelli, Claudio M. The Diffusion of Regulatory Impact Analysis – Best Practice or Lesson-Drawing? European Journal of Political Research; Aug 2004, Vol. 43 Issue 5, s. 734.

yapılan düzenlemelerin kamu yönetimi üzerine olan etkileri etki analizine konu olmaktadır. Danimarka, Fransa ve Hollanda hariç düzenleyici etki analizleri yaygın olarak sayısal analiz yapmakta ve vatandaşlara olan maliyet-fayda analizini içermektedir.

Etki değerlendirmesinin en önemli tamamlayıcı unsurlarından birisi olan danışma süreci konusunda ülkelerin farklı uygulamaları vardır. Danışmanın rolü ülkede etkili olan politik sisteme göre değişmektedir. Meksika, Kanada, Avustralya, İngiltere, Danimarka ve AB’de danışma süreci için ortak bir rehber bulunmaktadır. Bu ülkelerde danışma sürecinin sonuçları halkla paylaşılmaktadır. Danışma sürecinde internet sistematik olarak kullanılmaktadır.²²

Hükümetler yapacakları düzenlemelerin ve buna ilişkin taslakların halk tarafından iyi bir şekilde anlaşılması ve halkın katkısının alınması için düzenleme taslaklarını basit bir dille hazırlayarak halka açıklamalıdır. Ayrıca şeffaflığın gelişmesine yardımcı olmak için bilgisayar bilgi teknolojisinin düzenleme süreciyle birleştirilmesi gerekmektedir. Bugün OECD ülkelerinin tümünde düzenleme metinlerine internet aracılığıyla ulaşılması mümkündür. Benzer olarak, düzenlemelerin hazırlık aşamasında da halkı bilgilendiren verilere internetten ulaşılabilir. Bilgiye ulaşım neredeyse tüm hallerde kısıtlamasız ve ücretten muafır.

Japonya’da düzenlemeler ve uygulamaya konulacak politikalar hakkındaki bilgiler bakanlıkların ve kurumların internet sayfalarında bulunmaktadır. Avrupa Birliği’nde halkın bilgilendirilmesi için “İş ile Diyalog” adı verilen internet sitesi tek pazar kuralları ve teknik standartlar gibi bazı anahtar konularda iş dünyasını bilgilendirmektedir. Bu sitenin AB’nin her yerinde kurulmuş olan “Avrupa Bilgi Merkezleri” ile bağlantısı vardır. ABD’de iş dünyasını ilgilendiren tüm düzenlemeler internette yer almaktadır.

I- AVRUPA BİRLİĞİNDE DÜZENLEYİCİ ETKİ DEĞERLENDİRMESİ

Avrupa’da ekonomik müdahalecilikten düzenleyici devlete dönüşümle birlikte düzenleyici politik sistem öne çıkmış, bunun sonucunda da düzenleyici yönetim hükümetler, vatandaşlar ve firmalar için temel bir konu olmuştur. Düzenleyici yönetimi geliştirmek için bütün AB ülkeleri “iyi düzenleme” ve “iyi yönetim” konularında politik kararlılık ve kurumsal çaba oluşturmaya çalışmaktadırlar.²³ Danışma, basitleştirme, yasa taslaklarının hazırlanması için rehber oluşturma gibi diğer araçlarla birlikte düzenleyici etki analizi, bu çabaları içeren programların temel taşıdır.

²² a.g.e., s. 735.

²³ Radaelli, M. Claudio. What Does Regulatory Impact Mean in Europe, s. 1.

Düzenleyici etki analizi, Avrupa'yı 2010 yılına kadar rekabetçi bilgi toplumu yapmayı öngören Lizbon Stratejisinin de odak noktasıdır.

Düzenleyici etki analizi, AB ülkelerinin gündeminde bulunmaktadır. Fakat düzenleyici etki analizinin içeriğinde ülkeden ülkeye farklılıklar bulunmaktadır. Düzenleyici etki analizi, AB kurumlarının ve üye devlet hükümetlerinin gündemine girmiş bulunmaktadır. AB'de Düzenleyici etki analizi, topluluğun düzenleyici sisteminde bulunan yasal boşluğu doldurmak üzere kullanılan bir araç olarak görülmektedir.²⁴ 2001 yılı öncesinde sadece birkaç AB üyesi devlette kullanılan düzenleyici etki analizi, 2004 yılında 15 üye devletin birçoğu tarafından kabul edilmiş hatta Polonya ve Macaristan gibi yeni üye devletler tarafından da kabul edilmiştir. 2003 yılında, AB'nin Helen Başkanlığı tarafından 15 üye devletin 13'ü üzerinde yapılan bir çalışmada (Fransa ve Portekiz dahil edilmemiştir) yedi üye devletin düzenleyici etki analizini kullandığı, geri kalan altı üye devletin ise en az pilot proje seviyesinde kullandığı ortaya konulmuştur.²⁵

Düzenleyici etki analizi, AB içinde farklı amaçlarla kullanılmaktadır. Özellikle çatışan çıkarların uzlaştırılması ve Avrupa Birliği ile vatandaşları arasındaki demokratik açığın azaltılması için düzenleyici etki analizi yardımcı olmaktadır.²⁶ Fakat söylem olarak tüm üye devletler düzenleyici yönetim ve iyi düzenleme için düzenleyici etki analizini kullandığını söylemektedir. Bazı ülkeler maliyet değerlendirmesi şeklinde kullanmakta, bazıları pilot olarak kullanmakta, bazılarında sadece kontrol listesi olarak kullanılmakta, İngiltere ve AB Komisyonunun yeni sisteminde olduğu gibi bazı ülkelerde de kapsamlı bir maliyet-fayda analizi değerlendirmesini içermektedir.²⁷

Düzenleyici etki analizi, düzenlemelerin etkilerinin değerlendirilmesini amaçlayan bir dizi teknik ve aracı içeren ve düzenleme alanında bulunan problemlere karşı geliştirilen sistematik ve analitik bir yaklaşımdır. Analiz sonuçları kamuoyu ve karar vericilerle sistematik bir biçimde paylaşılmaktadır. Modern düzenleyici etki analizi ne politik sürecin yerini alabilir ne de yasama sürecine temel teşkil edebilir. Analiz, sadece yasa koyucuların yaptıkları yasalardaki başarısızlık riskini azaltır ve yasaların istenmeyen sonuçlarını azaltır.

Son yıllarda düzenleyici etki analizi sürecinin şekillendirilmesi konusunda Avrupa Birliği içinde önemli başarılar elde edilmiştir. Birlik aynı zamanda yasama kalitesinin iyileştirilmesi için

²⁴ a.g.e., s. 6.

²⁵ a.g.e., s. 4.

²⁶ European Policy Centre, s. 2.

²⁷ a.g.e., s. 5.

bir dizi girişim başlatmıştır. Dahası, Avrupa Birliği Parlamentosuna yasa yapma konusunda daha güçlü yetkiler verilmiş, sivil toplumun yasama sürecine daha aktif katılımı sağlanmıştır.

Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde uygulanmak üzere kabul edilen yeni ekonomik, sosyal ve çevresel düzenlemelerin yaklaşık %80'i Avrupa Birliği'nin politika oluşturma sürecinden geçerek kabul edilmektedir.²⁸ Avrupa Birliği seviyesinde düzenleme yapılması Birlik seviyesinde ekonomik ve sosyal hayata müdahale edilmesi anlamına gelmektedir. Birlik, yapacağı düzenlemelerde gerekliyse etki analizleri yaparak düzenleme yapmayı tercih etmektedir.²⁹ Bu durum Birlik içinde düzenleme kalitesinin önemini artırmaktadır. Bu nedenle Avrupa Birliği seviyesinde düzenleyici etki analizi anlatılırken Avrupa Birliği Komisyonu, Konsey ve Parlamento tarafından Avrupa Birliği düzenlemelerinin kalitesinin artırılması, kodifiye edilmesi, basitleştirilmesi ve sosyal, ekonomik ve çevresel etkilerinin değerlendirilebilmesi için başlatılan girişimler ve AB içinde uygulanan düzenleyici etki analizi anlatılacaktır.

A-Avrupa Birliği'nde İyi Düzenleme Yapma Çalışmaları

Avrupa Birliği tarafından benimsenen politika seçeneklerinin Birliğin diğer amaçları ile birbirini destekler nitelikte olması gerekmektedir. Rekabeti, büyümeyi ve istihdamı destekleyen politikalar ekonomik ve sosyal bütünleşme ile sağlıklı bir çevrenin geliştirilmesini de destekleyecektir. Yapılan düzenlemeler sürdürülebilir kalkınmayı destekleyecek kalite ve yeterlikte olmalıdır. Düzenlemelerin kalitesinin artırılması ve iyi düzenleme yapılması amacıyla Avrupa Birliği içinde bir dizi politik çalışma ve girişim yürütülmüştür.

1- Düzenleyici Politika Rehberi

1996 yılında Avrupa Komisyonu Başkanlığı tarafından hazırlanan Düzenleyici Politika Rehberi, düzenleme taslaklarına düzenlemenin iyileştirilmesi amacıyla hazırlanan bir dizi soruya cevap veren bir not eklenmesini zorunlu hale getirmektedir. Rehber, yapılan düzenlemelerin kalitesinin artırılması amacıyla hazırlanmasına rağmen bir düzenleme önerisinin etkilerini değerlendiremeyecek kadar geneldir. Bu nedenle, her bir genel müdürlük önerdiği düzenlemelerin etkileri konusunda kendileri sorumludur. Düzenleyici politika rehberi kapsamı dışında üç tür düzenlemeye etki analizi yapılması zorunludur.

Bütçeye İlişkin Değerlendirme: Avrupa Birliği kurumlarının bütçeyi ilgilendiren önerilerine ilişkin olarak mali değerlendirme yapılmak zorundadır.

²⁸ Ballantine, Bruce ve Bethan Devonald, s. 60.

²⁹ Commission of the European Communities, European Governance, White Paper.

Çevresel Etki: Eğer önerinin çevreye etkisi olacağı düşünülüyorsa çevresel etki değerlendirilmesi yapılmak durumundadır.

İş Dünyasına Etki: Eğer düzenlemenin iş dünyası üzerine önemli bir etkisi bulunuyorsa iş dünyası etki değerlendirmesi yapılmak durumundadır. İş dünyasına etki analizi 1986 yılından itibaren yapılmıştır.

2- Lizbon Zirvesi ve Avrupa Yönetişimi Üzerine Beyaz Kitap

Avrupa Birliği içinde düzenleme kalitesinin artırılmasına yönelik ilk büyük adım Lizbon Avrupa Konseyi'nde atılmıştır. Lizbon Avrupa Konseyinde, AB'nin 2010 yılına kadar dünyanın en iyi rekabet edebilen ve bilgiye dayalı dinamik ekonomisini oluşturması hedefi kabul edilmiştir. Bu konseyde ve Santa Maria de Feira'da bu amacı gerçekleştirmek için “daha iyi düzenleme” (better regulation) yapmanın çok önemli bir rolü olduğu açıkça belirtilmiştir.

Avrupa Birliği Komisyonunca hazırlanan “Avrupa'nın Yönetişimi Beyaz Kitabı” Avrupa'nın iyi yönetişimine temel oluşturan beş ilke belirlemiştir. Bunlar; açıklık, katılım, hukuki sorumluluk, etkinlik ve uyumluluk ilkeleridir. Bu ilkeler demokratik bir yönetim kurulması açısından önemlidir. Bu ilkeler, Avrupa Birliği'nin üye devletlerinde demokrasiye ve hukuk kurallarına temel oluşturmaktadır.³⁰

Düzenlemelerin kalitesinin ve etkinliğinin artırılması ile basitleştirilmesi konusunda önerilerde bulunan Avrupa Yönetişimi Üzerine Beyaz Kitap³¹ 2001 yılında Komisyon tarafından kabul edilmiştir. Beyaz kitapta, düzenlemelerin etkili bir analizi temel alarak hazırlanması ve bu analizde muhtemel sosyal, ekonomik ve çevresel etkilerin irdelenerek fayda ve maliyetlerin ortaya konulması önerilmektedir.

3- İyi Düzenleme Üzerine Mandelkern Raporu

2001 yılında Avrupa Komisyonuna daha iyi mevzuat hazırlanması için sunulan ve Konseyce kabul edilen Mandelkern Raporu şöyle demektedir: Mevzuatın bu kadar çoğalması ve yayılması hem sıradan bir insan hem de profesyonellerin onu anlamasını oldukça imkansız hale getirmiştir. Uygulamada insanlar ve işletmeler kendilerini etkileyen mevzuat hakkında genel bir bilgiye bile sahip olamayacak kadar mevzuat karmaşılaşmış ve çoğalmıştır.³²

³⁰ Commission of the European Communities, European Governance, White Paper.

³¹ Beyaz kitaplar: Avrupa Birliği Komisyonu tarafından hazırlanan beyaz kitap, belirgin bir alanda Birliğin harekete geçmesi için somut teklifleri içeren dokümandır. Beyaz kitaplar yeşil kitabın devamı olarak basılabilir. Beyaz kitap, Avrupa Konseyi tarafından benimsenirse Avrupa Birliği için eylem planı olur.

³² Mandelkern Group Report, s. 41.

AB Konseyinin Leaken Zirvesi için hazırlanan Mandelkern Raporu, düzenleyici kalite için yedi prensip ortaya koymuştur. Kaliteli ve iyi bir düzenleme yapmanın ve yürürlüğe koymanın prensipleri olan bu hususlar; gereklilik, orantılılık, hizmetlerde halka yakınlık (subsidiarity), şeffaflık, hesap verebilirlik, ulaşılabilirlik ve basitliktir. Düzenleyici etki analizi bu prensiplerin başarılması için önemli katkılarda bulunmaktadır.³³

1- Gereklilik: Bir düzenleme uygulamaya konulmadan önce kamu kurumları bu alanda ve konuda bir düzenlemenin gerekli olup olmadığını değerlendirmelidir.

2- Ölçülülük/orantılılık: Düzenlemenin sağladığı avantajlarla koyduğu sınırlamalar arasında bir denge kurulmalıdır. Düzenlemenin olumsuz etkilediği kesimlere yüklediği bedel ile çıkar sağladığı kesimlere sunduğu avantajlar arasında adil bir ölçü olmalıdır. Aynı amaca ulaşmak için daha iyi bir yol olup olmadığı değerlendirilmelidir.³⁴

3- Hizmetlerde halka yakınlık: Bir hizmetle ilgili kararlar halka en yakın birimler tarafından alınmalıdır.

4- Şeffaflık: Düzenleme konusu olay açıklıkla ortaya konulmalı ve amacın ne olduğu anlatılmalıdır. Düzenlemelerin hazırlanması aşaması kamu kesimlerinin tekelinde kalmamalı daha hazırlık aşamasında düzenlemelerin yapımına ilgili kesimler dahil edilmelidir. Bir düzenleme taslağı hazırlanırken ilgili kesimlere danışılması ve ilgili aktörlerin düzenleme sürecine dahil edilmesi şeffaflığın ilk şartıdır. Düzenlemenin kaliteli olması için kurumlar danışma mekanizmalarını geliştirecek ve ilgili kesimlerin görüşlerini yansıtmalarını sağlayacak yol ve yöntemleri keşfetmelidirler.

5- Hesap verilebilirlik: Düzenlemeyi yapan ve uygulamakla görevli olan hükümet vatandaşa ve parlamentoya karşı hesap verebilir olmalıdır. Düzenleme, yeterince anlatılmış, herkes tarafından erişilebilen bir düzenleme olmalıdır. Düzenlemeleri uygulamaya koyacaklara verilecek güç etkili fakat adil olmalıdır.

6- Erişilebilirlik: Tutarlı ve kapsamlı bir düzenleme, düzenli bir biçimde uygulanacaksa hitap ettiği kesimler tarafından ulaşılabilir olmalıdır. Düzenlemeyi yapanlarla etkilenenler arasında da uygulama aşamasında sorun yaşanmaması için etkili bir diyalog olması faydalı olmaktadır.

³³ Department of the Taoiseach, RIA Guidelines, How to Conduct a Regulatory Impact Analysis, s. 12.

³⁴ a.g.e., s. 7.

7- Basitlik: Düzenlemelerin kullanımı ve anlaşılması kolay olmalıdır. Bir düzenleme gerekli olduğu kadar ayrıntılı, mümkün olduğu kadar basit olmalıdır.³⁵

Mandelkern Raporu; düzenleyici etki analizinin kullanımı, düzenleme hazırlanırken danışma sürecinin kullanılması, düzenlemelerin basitleştirilmesi, kaliteli düzenleme hazırlanması için kurumsal yapılanmanın gerçekleştirilmesi, düzenleme yapılırken alternatiflerinin göz önünde bulundurulması, mevzuata erişimin iyileştirilmesi ve Avrupa Birliği mevzuatının ulusal düzeyde uygulanması konularında üye devletlere ve Avrupa Komisyonuna, Konseyine ve Parlamentosuna önerilerde bulunmaktadır. Rapor, 15 Avrupa Birliği üye ülkesinin üzerinde mutabakata vardığı bir belge olması bakımından önemlidir.

4- Daha İyi Yasa Yapma Üzerine Eylem Planı,

Avrupa Komisyonu, 2002 yılında mevzuatın basitleştirilmesi ve geliştirilmesi için sekiz adet bildirgeyi³⁶ içeren Daha İyi Yasa Yapma Üzerine Eylem Planını kabul etmiştir. Bu plan bir önceki yıl Mandelkern Raporunda getirilen önerilerin takibi niteliğindedir.

Eylem planına göre; komisyonun hazırladığı tekliflerde etki değerlendirmesinin sistematik olarak kullanılması, Komisyonun danışma mekanizmasının minimum standartlarının oluşturulması, Avrupa Birliği mevzuatının basitleştirilmesi ve güncellenmesi için uygulanacak bir program oluşturulması öngörülmektedir.³⁷ Bu eylem planı 2002 yılında yapılan Seville Avrupa Konseyine sunulmuş ve üye devlet hükümet başkanları tarafından kabul edilmiştir.

5- Daha İyi Yasa Yapılması İçin Avrupa Komisyonu, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyi Arasında Yapılan Anlaşma

Avrupa Komisyonu, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyi arasında 2003 yılı sonunda daha iyi düzenleme yapılması konusunda bir anlaşma imzalanmıştır. Anlaşmayla üç kurum arasında düzenleme yapılması sürecinde koordinasyonun artırılması, yasama sürecinin şeffaflığının ve vatandaşlar tarafından erişilebilirliğinin sağlanması, gerektiğinde alternatif düzenleme metodlarının (birlikte düzenleme, kendi alanını düzenleme) kullanılması, düzenlemelerin kalitesinin artırılması (düzenleme yapılmadan önce iletişim sağlanması, etki analizinin kullanılması, düzenleme metinlerinin tutarlı olması), düzenlemelerin üye devletler tarafından uygulanması,

³⁵ Mandelkern Group Report, s. 9-10

³⁶ Bunlar; Etki değerlendirmesi (2002), Düzenlemelerin iyileştirilmesi ve basitleştirilmesi (2002), Danışma için minimum standartlar ve genel prensipler (2004), Hedef tabanlı sözleşmeler için çerçeve (2002), Uzmanların bir araya getirilmesi ve kullanılması (2002), Avrupa Düzenleme Kurumlarının Çalışma Kuralları (2002), Yeni komite kararları için öneri (2002), Topluluk yasalarının uygulanmasının daha iyi izlenmesidir (2002).

³⁷ Communication From the Commission, Action Plan "Simplifying and Improving the Regulatory Environment", COM (2002)278 final.

düzenleme sayısının azaltılması ve düzenlemelerin basitleştirilmesi konularında görüşbirliğine varılmış ve her kurum tarafından anlaşmanın hayata geçirilmesi için gerekli adımların atılması kararlaştırılmıştır.³⁸

B- Avrupa Birliği Düzenleyici Etki Değerlendirmesi Rehberi

Avrupa Komisyonu 2002 yılında Avrupa Birliği içinde geliştirilecek politikaların kalitesinin iyileştirilmesi ve tutarlılığın artırılması için yeni etki değerlendirme sistemini benimsemiştir. Etki değerlendirmesinin önemli düzenlemelerde 2003 yılından sonra aşamalı olarak uygulanması kabul edilmiş ve etki değerlendirme metodu ortaya konmuştur.

Komisyon, Göteborg ve Leaken Avrupa Konseyinde kabul edildiği şekilde etki değerlendirme metodunu oluşturmuştur. Yeni sistem iki aşamalı bir süreç öngörmektedir. Birinci aşama ön değerlendirme aşamasıdır. İkinci aşama ise kapsamlı etki değerlendirmesidir.³⁹ 2003 yılında Avrupa Birliği içinde 42 önerinin, 2004 yılında ise 46 öneri için sürdürülebilir Avrupa açısından kapsamlı düzenleyici etki analizi yapılmıştır.⁴⁰

Komisyon 2002 yılında etki değerlendirme ile ilgili olarak kapsamlı bir rehber hazırlamıştır. Avrupa Konseyi, 2003 yılında Brüksel’de yapılan Bahar Zirvesinde Komisyonu düzenleyici etki analizi konusunda yeni bir yaklaşım geliştirmeye davet etmiştir. Yeni yaklaşımın kapsamlı olması ve tüm sektörler için aynı düzenleyici etki analizi metodunu kullanması öngörülmüştür. Yeni etki değerlendirme metodu, Birliğin yıllık politika stratejisine ve çalışma programlarına entegre olmak durumundadır. Yine düzenleyici etki analizi, düzenlemenin etkilerinin ortaya konulması hususunda orantılı ve doğru olmalı, politika oluşumunun mümkün olduğu kadar erken safhasında çalışmaya dahil edilmelidir.

Yapılan düzenleyici etki analizi süreci şöyledir:

- Konunun, amaçların ve etkilenecek tarafların analiz edilmesi,
- Ölçülebilir, doğrulanabilir, belirli ve genel amaçların tespit edilmesi,
- Politika seçeneklerinin belirlenmesi,
- Ekonomik, çevresel ve sosyal etkilerin ölçülmesi ve kıyaslanması,
- Diğer genel müdürlükler ve ilgili taraflara danışılması,
- Uygulamanın izlenmesi.

³⁸ Interinstitutional Agreement on Better Regulation 2003/C 321/01.

³⁹ Communication from The Commission on Impact Assessment, s.6.

⁴⁰ Ballantine, Bruce ve Bethan Devonald, s. 61.

2002 yılında “Etki Değerlendirmesi Nasıl Yapılmalıdır” adı altında üç el kitabı ile ayrıntılı bir rehber hazırlanarak kullanıma sunulmuştur. 15 Haziran 2005 tarihinde güncellenen bu rehber, yeni ihtiyaçlar çerçevesinde 15 Mart 2006 tarihinde yeniden güncellenmiştir.

Avrupa Birliği’nde etki değerlendirmesinin sürecinin özeti aşağıdaki gibidir:⁴¹

A. Sürece ilişkin temel adımlar

İlk Aşama

1- Etki değerlendirmesinin planlanması/Stratejik Planlama ve Programlama döngüsüne entegrasyonu,

- Yıllık Politika Stratejisinde yol haritasının hazırlanması,
- İnisiyatifin yol haritasının Yıllık Politika Stratejisiyle bütünleşecek şekilde sabitlenmesi,
- Yol haritasının Çalışma Programında yer alacak şekilde güncellenmesi.

2- Kurumlararası Yönlendirme Komitesinin kurulması, (Kurumlararası koordinasyonu ilgilendiren türdeki bütün konular için zorunludur.),

3- İlgili taraflara danışılması ve uzman görüşlerinin toplanması,

4- Etki değerlendirmesinin yapılması.

İkinci aşama

Bulguların etki analizi raporunda sunulması (girişim geri çekilse bile),

Etki değerlendirmesinin kurumlararası danışmaya öneriyle birlikte gitmesi,

Bazı durumlarda etki değerlendirmesinin bir komiserler grubunca incelenmesi,

Etki değerlendirmesinin komiserler heyetine sunulması.

Üçüncü aşama

Etki değerlendirmesi raporunun diğer kurumlara öneriyle birlikte gönderilmesi,

Nihai rapor normal olarak Avrupa internet sayfasında yayımlanır.

A1. Süreç İçerisinde İlgili Taraflara Danışılması ve Uzman Görüşlerinin Toplanması

1- İlgili tarafların ve uzmanların görüşlerinin alınması için bir danışma planı hazırlanması,

⁴¹ Impact Assessment Guidelines Annexes-European Commission, s. 1-3, Etki Değerlendirmesi Rehberinin sonuna eklenmiştir.

2- Danışmanın;

- Amacının belirlenmesi,
- Unsurlarının belirlenmesi,
- İlgili gruplarının belirlenmesi,
- Uygun danışma araçlarının belirlenmesi,
- Uygun zamanın belirlenmesi,

3- Etki değerlendirmesi sürecinde danışma için belirlenen minimum standartlara uyulmalıdır.⁴²

A2. Bulguların Sunulması: Etki Değerlendirmesi Raporu

- Etki değerlendirmesi için yapılan çalışmanın kısa bir raporla özetlenmesi,
- Varsayımların ve belirsizliklerin ifade edilmesi,
- Basit ve teknik olmayan dil kullanılması,
- Nihai etki değerlendirmesi raporu şeklinin (formunun) kullanılması,
- Teknik detayların ve destekleyici belgelerin etki değerlendirmesi ekine konulması,

B. Temel analitik adımlar

Problemin tespit edilmesi

- Problemin kapsamının belirlenmesi,
- İlgili tarafların ve etkilenen nüfusun tanımlanması,
- Nedenlerin ortaya koyulması,
- Problem Birliğin eylem alanı içinde mi?

Hedeflerin tespit edilmesi

- Problemin altında yatan nedenlerle birlikte çözümüne ilişkin hedeflerin belirlenmesi,
- Müdahale mantığını başlatacak şekilde belli seviyelerde hedefler oluşturulması,
- Hedeflerin AB politikalarına ve stratejilerine (Lizbon ve Sürdürülebilir Kalkınma Stratejileri gibi) uyumlu olması.

Temel politika seçeneklerinin geliştirilmesi

- Hedeflere ulaştıracak politika seçeneklerinin belirlenmesi,

⁴² Commission Of The European Communities, Communication From The Commission Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM(2002) 704 final.

DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİNİN YAYILMASI

- En uygun çözüm mekanizmalarının belirlenmesi (düzenleyici olan ve olmayan yaklaşım),
- Etkinlik, verimlilik ve tutarlılık kriterleri ve teknik sınırlamalar nedeniyle seçeneklerin daraltılması,
- İleri seviyede analiz için geçerli potansiyel seçeneklerin listesinin oluşturulması.

Etkilerin analiz edilmesi

- Çevresel, ekonomik ve sosyal etkilerin (doğrudan ve dolaylı) belirlenmesi,
- Kimin (AB dışındakiler dahil) etkilendiğinin ve nasıl etkilendiğinin belirlenmesi,
- Etkilerin sayısal, niteliksel ve parasal açılarından değerlendirilmesi,
- Politika seçeneklerindeki risklerin ve belirsizliklerin değerlendirilmesi.

Seçeneklerin karşılaştırılması

- Her bir seçenek için olumlu ve olumsuz etkilerin tartılması,
- Mümkünse etkilerin tümünün toplu olarak veya ayrı ayrı gösterilmesi,
- Seçenekler arasında kıyaslamalar yapılması,
- Tercih edilen ve uygun olan seçeneğin belirlenmesi,

Politikanın izlenmesi ve değerlendirilmesi

- Muhtemel müdahalenin temel hedefleri için ana ilerleme göstergelerinin belirlenmesi,
- İzlemenin nasıl yapılacağına ilişkin bir plan yapılması,
- Değerlendirmenin nasıl yapılacağına ilişkin bir plan yapılması,

1- Etki Değerlendirmesinin Kapsamı

Avrupa Komisyonu, Yıllık Çalışma Programında yer alan tüm tedbirler için etki değerlendirmesi yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Bunlar; tüm hukuki düzenleme teklifleri, beyaz kitaplar, harcama programları ve ekonomik, sosyal ve çevresel etkileri olan uluslar arası anlaşmalar için müzakere kurallarıdır. Komisyon çalışma programında yer almayan bir düzenleme teklifi için gerektiğinde etki değerlendirmesi düzenlenmesini isteyebilir. Her durumda standart bir etki değerlendirmesi yapılması söz konusu değildir. Etki değerlendirmesi, konunun önemine göre

derinleştirilmektedir. Yeşil kitaplar⁴³ ve sosyal ortakların görüş bildirmesine yönelik tavsiyeler için etki analizi yapılmamaktadır.⁴⁴

2- Etki Değerlendirmesi İçin Eğitim

Etki değerlendirmesi hazırlama sürecine katılacaklar için Avrupa Birliği'ndeki her bir genel müdürlük ve genel sekreterlik tarafından eğitim faaliyetleri yürütülmektedir. Bazı genel müdürlükler özel eğitimler de sunmaktadır.

3- Etki Değerlendirmesinin Planlanması: Yol Haritası ve Stratejik Planlama ve Programlama Döngüsü

Önemli etki değerlendirmeleri, zaman ve kaynakların önceden planlanmasını gerektirdiğinden, Komisyonun yıllık stratejik planlama ve programlama döngüsüyle bütünleştirilmektedir. Bunun için etki değerlendirmesi yapacak birimlerden yol haritası hazırlamaları istenmektedir. Yol haritaları etki değerlendirmesinin tamamlanacağı süre ve her bir politika seçeneğinin etkileri ile etkilenecek taraflar hakkında bilgi içermek zorundadır. Ayrıca, danışma sürecinin nasıl yapılacağına ilişkin olarak da bilgi içerir. Yol haritaları, çalışma planlarına paralel olarak yayınlandığından, diğer genel müdürlüklere yıllık stratejik plan ve çalışma programından önce iletilmesi gerekmektedir.

4- Etki Değerlendirmesi ve Ön-Değerlendirme Arasında Bağlantı

Komisyonun önemli harcama gerektiren ve bütçe gelirlerinde azalmaya neden olan bütün program ve aktiviteleri için Mali Düzenlemeler ve Bunların Uygulama Kuralları uyarınca önceden değerlendirme yapılması gerekmektedir. Yapılan ön değerlendirmeyle, kısa ve uzun dönemde karşılanması gereken ihtiyaçlar, başarılması gereken amaçlar, beklenen sonuçlar ve bunların nasıl ölçüleceği, önerinin içerebileceği riskler ve alternatif düzenleme seçenekleri, geçmişte benzer uygulamalardan alınan dersler, gereken kaynak ve kurulacak izleme sistemi tespit edilmeye çalışılır.⁴⁵ Daha sonra bu ön değerlendirme ile etki değerlendirmesi birleştirilecektir.

5- Etki Değerlendirmesini Düzenleme ile Orantılı Yapılması

Etki değerlendirmesinin derinliği ve kapsamı, önerilen düzenlemenin olası etkileri tarafından belirlenmektedir. Bir düzenlemenin etkisi arttıkça etki analizinin içermesi gereken sayısal

⁴³ Komisyon tarafından yayımlanan Yeşil Kitaplar, sosyal politika, tek para birimi, telekom ve benzeri gibi spesifik bir konuda Avrupa seviyesinde tartışmaları canlandırmak ve danışma sürecini başlatmak maksatlı belgelerdir. Bu çerçevede ortaya çıkan somut teklifler daha sonra Beyaz Kitapların konu aldığı Birlik faaliyetlerine dönüşebilmektedir.

⁴⁴ European Commission, Impact Assessment Guidelines, s. 6.

⁴⁵ 23 Aralık 2002 tarihli ve 2342/2002 sayılı Komisyon düzenlemesi Avrupa Birliği'nin genel bütçesine uygulanabilir mali düzenlemeler üzerine 1605/2002 tarih ve sayılı Konsey tüzüğüünün uygulanma kurallarını belirlemektedir.

veri ve parasal ifade miktarı o kadar artmaktadır. Bunun yanı sıra etki değerlendirmesinin hazırlandığı sektöre bağlı olarak analizin bir kısmının daha geniş hazırlanması gerekebilmektedir.

Daha önce üye devletlerin kendileri tarafından düzenlenen bir alanın Avrupa Birliği tarafından düzenlenmesi için düzenleme geliştiriliyorsa etki analizi kapsamlı olarak hazırlanmaktadır. Avrupa Birliği'nin bu alanı düzenleyip düzenlememesi ve bu alana müdahale edip etmemesi hususunda kapsamlı bir analiz hazırlanır.

Mevcut mevzuatın gözden geçirilmesinde, mevzuatın hazırlandığı döneme göre şartların ve amaçların değişip değişmediğine ve problemin düzenleme ile çözülüp çözülmediğine bakılmaktadır. Eğer amaçlar hala değişmemişse, mevcut düzenlemenin neden bu amaçları gerçekleştiremediği ve gerekli olan değişikliğin neler olduğu üzerinde durulur.

Daha önce de belirtildiği gibi bütçeye etkisi olacak olan düzenlemeler için ön bir etki değerlendirmesi yapılması zorunludur.

6- Etki Değerlendirmesi Sırasında İlgili Taraflara Danışılması

Avrupa Komisyonu, politikaların şekillendirilmesi sırasında ilgili taraflara danışılması konusunda köklü bir geleneğe sahiptir. Bu geleneğin temel prensipleri; Komisyonun hesap verebilirliğinin artırılması için ilgili tarafların daha çok katılımının sağlanması, danışma sürecinin sistematik bir biçimde yapılabilmesi için standartlarının oluşturulması, her bir politika önerisi için uygun danışma stratejisinin şekillendirilmesi ve en iyi uygulama örneklerinin Komisyon içinde paylaşılmasıdır.⁴⁶

Birlik içinde ilgili tarafların bilgi ve görüşlerinin toplanması politika geliştirme sürecinin önemli bir parçasıdır. Ayrıca, politika geliştirme sürecinin saydamlaştırılması, geliştirilen politikanın uygulanabilirliğinin güçlendirilmesi, geliştirilen politikanın ilgili taraflar karşısında meşruiyetinin artırılması için de danışma süreci uygulanmaktadır.

Başarılı bir danışma sürecinin önkoşulu erken planlamadır. Danışma planı bütün politika yapım sürecini kapsamalı ve danışmaların amacını, ilgili hedef grupları, uygun danışma araçlarını, danışma zamanlarını ve danışma belgelerini belirlemelidir.

⁴⁶ Commission Of The European Communities, Communication From The Commission Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM(2002) 704 final, s. 3-4.

Başarılı bir danışma süreci için danışmanın amacının açıkça tanımlanması gerekmektedir. Amaç; yeni fikirlerin ortaya çıkarılması, gerekli verilerin toplanması, bir hipotezin doğruluğunun sınanması vb. olabilir.

Danışma bütün kamuya açık olabilir veya özel bir kategoriyle sınırlanabilir. Danışma sürecinde uzmanlar kullanılabilir, internet yoluyla danışılabilir, anket yapılabilir veya yüz yüze görüşme yolu seçilebilir.

Danışma sürecinin zamanlaması önemlidir. Her bir durum bazında uygun zamanlama yakalanmalıdır. Fakat danışma süreci, politika geliştirmeye etkisinin maksimize edileceği mümkün olan en erken zamanda başlatılmalıdır.

Kamuya danışılması sırasında uygulanmak üzere Komisyon, asgari standartları belirlemiştir. Danışmanın şeffaflığı sağlandıktan sonra özel dikkat gösterilmesi gereken hususlar aşağıdaki gibidir:

- Açık, net ve gerekli bilgiyi içeren danışma belgeleri hazırlanmalı,
- İlgili grupların tümüne danışılmalı,
- Yazılı olarak görüşleri alınacaklara asgari sekiz hafta, toplantı suretiyle görüşleri alınacaklara asgari 20 işgünü zaman tanınmalı,
- İnternet veya posta yoluyla yapılan danışmalarda ilgili kişi veya gruplardan gelen cevaplara alındı bilgisi gönderilmeli, alınan görüşlerin sonuçları internette yayınlanmalı,⁴⁷
- Danışma sonuçlarının etki değerlendirmesi raporunda nasıl dikkate alındığı rapor edilmelidir.

7- Uzman Görüşlerinin Toplanması ve Kullanılması

Bir etki analizinin analitik kalitesi, kullanılan verilerin geçerliliğine bağlıdır. Bu nedenle güvenilir veri toplanması, politika seçeneklerinin sağlam analizler ve geçerli sonuçlar üzerinde geliştirilmesi açısından hayati önemdedir. Uzmanlık ve daha açık bir şekilde bilimsel uzmanlık, kamu politikalarının şekillenmesi, uygulanması ve değerlendirilmesinde kritik önemde bir unsurdur.⁴⁸

⁴⁷ Commission Of The European Communities, Communication From The Commission Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM(2002) 704 final, s. 18-21.

⁴⁸ Commission Of The European Communities, Communication from the Commission on the collection and use of expertise by the Commission: Principles and Guidelines, COM(2002) 713 final.

Uzman gruplar ve özellikle bilimsel komiteler, Komisyon ve AB organlarınca sağlam bir bilimsel tavsiye toplamanın ilk kaynağıdır. Ayrıca, 2005 yılından itibaren SİNAPSE e-Network olarak adlandırılan bir internet sayfası uygulaması Komisyon birimlerine bazı iletişim ve bilgi araçları sağlamaktadır.

8- Etki Değerlendirmesi Raporu

Herhangi bir uzmanlığı olmayan sıradan insanların anlayabileceği bir dille hazırlanacak olan etki değerlendirme raporu veri toplama süreci sonunda üretilen bir belgedir. Tablo ve çizelgeler de kullanılabilecek olan etki değerlendirme raporu ekleri hariç 30 sayfayı aşmamalıdır.

Komisyonunda uyum olması açısından Avrupa Birliği tarafından etki değerlendirmelerinde kullanılan standart rapor formatı aşağıdaki gibidir:⁴⁹

Etki analizini hazırlayan genel müdürlüğün adı:

Dahil olan birimler:

Gündem planlama veya çalışma programına yapılacak atıf:

Yönetici özeti: Bir sayfadan fazla olmamalı, teknik olmayan bir dille yazılmalı, seçeneklerin kısaltılmış listesini ve karşılaştırma sonuçlarını sunmalı

Bölüm 1: Raporda kullanılan yöntem ve ilgili taraflarla danışma

- Organizasyon ve zamanlama

Planlama veya Çalışma Programında yer alan konuların açıkça belirtilmesi,

Etki analizinin genel kronolojisinin oluşturulması ve bir izleme grubu kurulmuşsa belirtilmesi.

- Danışma ve uzmanlık

Dışarıdan uzmanlık kullanılmışsa nasıl kullanıldığının gösterilmesi,

İlgili taraflara hangi aşamada ve nasıl danışıldığının gösterilmesi,

Komisyon tarafından belirlenen asgari standartların karşılanıp karşılanmadığının gösterilmesi ve karşılanmamışsa nedeninin belirtilmesi,

⁴⁹ Impact Assessment Guidelines Annexes – European Commission, s. 64-66.

Temel sonuçların gösterilmesi.

Bölüm 2: Problemin tanımlanması

- Eylem gerektirebilecek konu ya da problem nedir?
- Problemin altında yatan nedenler nelerdir?
- Kim, hangi şekilde ve ne kadar etkilenmektedir?
- Her şey eşit kabul edildiğinde problem nasıl gelişecektir?
- Avrupa Birliği eylem yapma hakkına sahip midir? – Antlaşma temelinde “gereklilik testi” ve temel hakların sınırları.

Bölüm 3: Amaçlar

- Genel politika amaçları nelerdir? Daha spesifik amaçlar nelerdir?
- Bu amaçların diğer AB politikalarıyla ve eğer mümkünse Lizbon ve Sürdürülebilir Kalkınma Stratejileri veya temel haklara saygı gibi yatay amaçlara uygunluğunun belirtilmesi.

Bölüm 4: Politika seçenekleri

- Amaçları gerçekleştirmek ve problemi çözmek için olası politika seçenekleri nelerdir? ‘Hiçbir eylem olmaması’ seçeneği her zaman düşünülmelidir ve düzenleyici olmayan bir seçenek şiddetle tavsiye edilir.
- Hangi seçenekler başlangıç aşamasında elendi ve neden?

Bölüm 5: Etkilerin analizi

- Kısaca listelenmiş seçeneklerin her birinin olası ekonomik, sosyal ve çevresel etkileri nelerdir?
- AB dışındakiler de dahil olumlu ve olumsuz, doğrudan veya dolaylı etkileri listeleyiniz.
- Belirsizlikleri tespit ediniz.
- AB içindeki ve dışındaki etkileri kapsama alınız.
- Zaman geçtikçe hangi etkilerin ve nasıl değişeceğini belirtiniz.
- İlgililere ilişkin olarak, hangi sosyal grubun, ekonomik sektörün veya özel bölgenin etkilendiğini belirtiniz.

- Düzenlemeye uyum sağlamanın önündeki potansiyel engeller nelerdir?

Bölüm 6: Seçeneklerin karşılaştırılması

- Her bir seçenek için olumlu ve olumsuz ağırlıkların nasıl ölçüldüğünü gösteriniz.
- Toplu sonuçları gösteriniz.
- AB seviyesinde müdahalenin artı değerinin olup olmadığını doğrulayan analizi gösteriniz.
- Mümkünse seçenekleri farklı değerlendirme kriterlerine göre derecelendiriniz.
- Mümkünse ve uygunsa tercihli bir seçenek belirtiniz.

Bölüm 7: İzleme ve değerlendirme

- Amaçların karşılanmasına yönelik ilerlemenin temel göstergeleri nelerdir?
- Olası izleme ve değerlendirme planı nedir?

Etki değerlendirmesinin destekleyici belgeleri olan uzman raporları veya ilgili taraflardan alınan görüşlerinin özetleri gibi belgeler çıktı olarak veya internet (html) bağlantısı olarak rapora eklenmelidir. Raporun ekleri konusunda sayfa sınırlaması yoktur.

Tasarlanan düzenleme, etki analizi ve ekleriyle birlikte gerekiyorsa kurum içi danışma sürecine tâbi tutulur. Tasarı için düşünülen alternatif düzenleme seçenekleri, muhtemel ekonomik, sosyal ve çevresel etkiler ve nihai etki değerlendirmesine hangi internet adresinden ulaşılacağı tasarıya eklenen açıklamada gösterilir. Avrupa Birliği'nde etki değerlendirmesinin kalitesi Genel Sekreterlik tarafından değerlendirilir.

Düzenleme taslağı ve nihai etki değerlendirmesi diğer kurumlara gönderilir. Etki değerlendirmesi belgesinde bulunan deliller ve veriler düzenlemenin yapılması sürecinde Konsey ve Parlamento tarafından da dikkate alınır.

Tamamlanmış etki değerlendirmesi raporu düzenleme taslağıyla birlikte Avrupa etki analizi internet sayfasında yayımlanır. Bu Genel Sekreterlik tarafından yapılır. Çok nadiren, uluslar arası müzakereleri içermesi gibi durumlarda, yayının sınırlandırılması veya ertelenmesi düşünülebilir.

C- Etki Analizinde Temel Analitik Adımlar

Etki analizi, mantıksal bir sırada altı temel adımı izler. Bununla birlikte, süreç içerisinde yapılan iş gereği daha önce geçilmiş olan adımların yeniden ele alınması olasılığı olabilmektedir.

Bu “ileri ve geri” süreci bütün önemli etki değerlendirmelerinde olmaktadır ve belki de hedeflerin belirlenmesinde özel öneme haizdir.

1- Sorunun Tespit Edilmesi

Sorunun belirlenmesi, etki analizinin ilk ve en temel aşamasıdır.⁵⁰ Bu nedenle sorun, genel cümlelerden ziyade belirli ve net ifadelerle açıklanmalıdır. Sorun, olabildiğince somut bir biçimde tanımlanarak karar alıcılara açıklanmalıdır. Hangi kesimlerin ne oranda ve ne şekilde etkileneceğinin belirlenmesi sorunun tespitine ve ölçeğine ilişkin veriler sağlamaktadır. Sorunun ne olduğunu tespit etmek kadar bu hususun neden sorun teşkil ettiğinin ve mevcut ya da gelişen durumun neden ideal olmadığının açıklanması gerekmektedir.

Sorunun tespit edilmesi sürecinde değerlendirmenin tarafsız ve çok yönlü bir biçimde yapılması zorunludur. Sorunlar bir hususun eksikliği şeklinde tanımlanmamalıdır. Bu durum, hedeflerin tanımlanmasında ve son olarak politika araçlarının seçiminde önyargıya neden olabilir.

Problemin ve altında yatan nedenlerin tespit edilmesinden sonra AB’nin bu konu üzerinde eylem hakkı olup olmadığının ve Avrupa Birliği seviyesinde düzenleme yapmanın üye devletlerin problemi kendilerinin çözmesinden daha iyi bir seçenek olup olmadığının ortaya konulması gerekmektedir. Bir konuda Avrupa Birliği seviyesinde düzenleme yapabilmek için sorun ile Avrupa Birliği kurucu anlaşmalarından en az birisi arasında bağlantı kurulması, üye ülke ve Birliğin her ikisinin de sorun alanında yetkili olması ve Birliğin düzenleme yapmasının daha etkin olacağının delillendirilmesi gerekmektedir.

2- Hedeflerin Belirlenmesi

Hedefler, tespit edilen sorunlara ve bunların altında yatan temel nedenlere cevap verecek şekilde tespit edilmelidir. Ayrıca, hedeflerin Lizbon ve Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi gibi Avrupa Birliği politika ve stratejilerine uygun olması gerekmektedir. Bunlar hiyerarşik bir sıra içinde yazılmalı ve etki değerlendirmesi süreci uygulanırken daha da ayrıntılandırılmalıdır. Hedefler;

- Spesifik olmalı: Hedefler farklı yorumlara yol açmayacak şekilde açık ve net olmalıdır.
- Ölçülebilir olmalı: Hedefler gelecekte elde edilmek istenen bir durumu ölçülebilir bir şekilde tanımlanmalıdır. Bu sayede hedeflere ulaşıldığının ya da ulaşılmadığının tespiti mümkün olmaktadır.

⁵⁰ İleri, Çişel ve Uysal, Taylan, Düzenleyici Etki Analizi Rehberi, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, İstanbul, 2006, s. 20.

- Onaylanmış olmalı: Hedeflerin onları yerine getirmek için sorumluluk alan herkes tarafından benzer bir şekilde yorumlanması, anlaşılması ve kabul edilmesi gerekmektedir.
- Gerçekçi olmalı: Hedefler, bunları gerçekleştirmekle sorumlu olanlar için anlamlı ve gerçekçi olmalıdır.
- Zamana bağlı olmalı: Hedefler belirli bir tarihe ve zaman periyoduna bağlı olmalıdır.⁵¹

3- Politika Seçeneklerinin Belirlenmesi

Etki değerlendirmesi sürecinde hedefler belirlendikten sonra gelen aşama hangi politika seçeneklerinin bu hedeflere ulaştıracağına belirlenmesi aşamasıdır. “Politika seçeneği” tabiri belki de ilk görüldüğünden daha karmaşıktır. Hedeflere ulaşmak için pek çok yol vardır. Avrupa Birliği içinde kullanılan temel yaklaşımlara örnek olarak, Birlik yasal faaliyetleri, üye devletlerin yasal faaliyetleri, kendi kendine düzenleme ve ekonomik teşvikler sayılabilir.

Alternatif seçeneklerin düşünülmesi düzenleme sürecine katılanları dar bir kalıp içine sınırlamaktan kurtarmaktadır. Bu çerçevede ilk adım, önerilen hedeflere ulaştırabilecek alternatif politika seçeneklerinin geniş bir listesinin oluşturulmasıdır. Bir seçenek belirgin bir biçimde öne çıksa bile diğer seçenekler tamamıyla dışlanmamalıdır. Soruna müdahale etmeme ihtimali her zaman göz önünde bulundurulmalıdır. Ayrıca, mevcut düzenlemenin gözden geçirilmesi suretiyle yenilenmesi veya sadece basitleştirilmesine yönelik seçenekler de göz önüne alınmalıdır.

Politika seçeneklerinin belirlenmesinde sadece üç seçeneğin düşünülmesi tuzağına düşülmemelidir: “Hiçbir şey yapmama” seçeneği, tercih edilen seçenek ve hiç kimsenin istemediği seçenek. Böyle bir yaklaşım, diğerleri analiz edilmemiş gerçekçi öneriler öne sürdüğünde sıkıntıya neden olacaktır.

Politika seçeneklerinin incelenmesinde kullanılan kriterler aşağıdaki gibidir:

- Etkililik: Hedeflere ulaşmada hangi seçeneklerin ne derecede başarılı olabileceği,
- Verimlilik: Belli bir kaynak seviyesinde ve en az maliyetle hedeflerin ne kadar başarılabileceği,
- Tutarlılık: Seçeneklerin çevresel, ekonomik ve sosyal alanlar arasında uyumsuzluğa neden olabilecek unsurları içermemesi.

⁵¹ European Commission, Impact Assessment Guidelines, s. 20.

4- Olası Ekonomik, Sosyal ve Çevresel Etkilerin Değerlendirilmesi

Her bir seçeneğin etkisinin analiz edilmesi, etki analizi sürecinin önemli bir parçasını oluşturmaktadır. Etki analizi süresinde hiçbir düzenleme yapılamaması seçeneği de her zaman göz önünde bulundurulmalıdır.

Etki analizlerinin nihai amacı, farklı politika seçeneklerinin etkileri üzerine açık ve yeterli bilgi sağlanmasıdır. Sağlanan bu bilgiler elde bulunan politika seçeneklerinin kıyaslanmasında kullanılabilir.

Komisyon, etki değerlendirmesi sürecinin miktar ve kaliteye dayalı yönleriyle metodlarının güçlendirilmesi için internet tabanlı bir destek hattı geliştirmektedir. Ayrıca, Komisyon Avrupa Birliği Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisinin uygulanmasının izlenebilmesi için bir dizi gösterge geliştirmiştir.⁵² Etkilerin ölçülmesi sırasında bu göstergelerin kullanılması önemle tavsiye edilmektedir. Bu göstergelerin kullanılması farklı politika önerilerinin kıyaslanabilirliğini artırmaktadır ve her bir politika önerisinin Avrupa Birliği sürdürülebilir kalkınma stratejisine uyumluluğunu artırmaktadır.

Etki analizi üç adımdan oluşmaktadır. Her adım kendi içinde sağladığı sonuçlarla müteakip adım için temel oluşturur.

a) Bir Politikanın Ekonomik, Sosyal ve Çevresel Etkilerinin Belirlenmesi

Etki değerlendirmesinde öncelikle politikanın uygulanmasına bağlı olarak oluşabilecek etkiler belirlenmektedir. Oluşturulmak istenen politikanın bazı etkileri düzenleme yapanlar tarafından istenen etkiler olduğu için önceden bilinmektedir. Ancak, önceden kolaylıkla belirlenemeyen etkilerin tespit edilmesi önem taşımaktadır. Etkiler belirlenirken etki değerlendirmesi rehberinde bulunan kapsamlı bir soru tablosu da kullanılmaktadır. Tablodaki sorular “evet” veya “hayır” gibi kısa cevaplar verilmesi için kullanılacak bir kontrol listesi değildir. Tablolardaki sorular, politika seçeneklerinin potansiyel etkileri hakkında başlangıçta tahmin edilebilenlerden daha geniş alanda etkilerin belirlenebilmesi için yardım sağlamaktadır.

Tablo 3: ETKİ ANALİZİNDE KULLANILAN ANAHTAR SORULAR.⁵³

⁵² Commission of the European Communities, Communication from Mr. Almunia to the Members of the Commission Sustainable Development Indicators to Monitor the Implementation of the EU Sustainable Development Strategy, Brussels, SEC(2005) 161 final, s. 9-20.

⁵³ European Commission, Impact Assessment Guidelines, s. 29-32.

a) Ekonomik etkiler

Etki alanları	Temel sorular
Rekabetçilik, ticaret ve yatırım hareketleri	Seçenek, AB firmalarının AB üyesi olmayan ülkelerdeki rakipleriyle karşılaştırıldığında rekabetçi pozisyonlarını etkiliyor mu? Sınır aşan yatırım akımlarını teşvik ediyor mu (ekonomik faaliyetin yer değiştirmesi dahil)? Önerilen eylemler Avrupa piyasalarında istenmeyen piyasa süreci sonuçlarını düzeltmek için gerekli mi?
İç piyasada rekabet	Seçenek, AB rekabet politikasını ve iç piyasanın işlemlerini etkiliyor mu? Örneğin, öngörülen seçenek, tüketici seçimlerinde bir azalmaya, düşük rekabet nedeniyle daha fiyat artışına, piyasaya giriş ve yeni hizmet sağlayıcıların ortaya çıkmasında engellere, rekabet dışı davranışların artmasına neden oluyor mu?
İşletim maliyetleri ve işletme yönetimi	Öngörülen tedbir işletmelere yeni bir düzenleme yapma, fiyat artırma veya uyum maliyeti getiriyor mu? Öngörülen seçenek, temel girdilerin erişilebilirliğini veya maliyetini etkiliyor mu? Finansmana ulaşmayı etkiliyor mu? Yatırım döngüsünü etkiliyor mu? Piyasadan belli ürünlerin çekilmesini gerektiriyor mu? Ürünlerin pazarlanması sınırlandırılmış mı veya yasaklanmış mı? Özel bir işletmenin yönetiminde sıkı düzenlemeyi gerektiriyor mu? İşletmelerin doğrudan kapatılmasına neden oluyor mu? Bazı ürünlere veya işletmelere farklı muamele öngörüyor mu?
İşletmeler üzerindeki idari maliyetler	Seçenek, işletmeler üzerindeki idari yükleri artırıyor mu? İdari yükümlülükler karmaşıklaşıyor mu? Maliyetler KOBİ'ler (Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler) üzerinde görece daha fazla yük oluşturuyor mu?
Mülkiyet hakları	Mülkiyet hakları etkileniyor mu (arsa, menkul mal, maddi ve maddi olmayan mal varlığı)? Mülkiyet hakkının kazanılması, kaybedilmesi veya kullanılması sınırlandırılmakta mı?
Yenilik ve araştırma	Seçenek, araştırma geliştirmeyi teşvik mi ediyor yoksa engelliyor mu? Yeni üretim metodlarının, teknolojilerin ve ürünlerin tanıtılmasını ve yayılmasını kolaylaştırıyor mu? Fikri mülkiyet haklarını (patent, ticari marka, telif hakkı, diğer know-how

	haklar) etkiliyor mu? Bilimsel veya endüstriyel araştırmaları teşvik mi ediyor yoksa sınırlandırıyor mu? Daha etkili kaynak kullanımını teşvik ediyor mu?
Tüketiciler ve hane halkı	Seçenek, tüketicilerin ödediği fiyatları etkiliyor mu? Tüketicilerin iç piyasadan yararlanma kabiliyetlerini etkiliyor mu? Satın aldıkları mal ve hizmetlerin kalitesini ve bunlara erişimi veya tüketim tercihlerini etkiliyor mu? Tüketici bilgisini ve korunmasını etkiliyor mu? Bireylerin veya hane halklarının hem şimdiki hem de uzun vadedeki mali durumları için önemli sonuçları var mı? Ailenin ve çocukların ekonomik açıdan korunmasını etkiliyor mu?
Belirli bölge ve sektörler	Öngörülen seçeneğin belli sektörler üzerinde önemli etkileri oluyor mu? Belli bölgelerde özel bir etkisi (örneğin yeni oluşturulan ve kaybedilen meslekler anlamında) var mı? KOBİ'ler üzerinde özel sonuçları var mı?
Üçüncü ülkeler ve uluslar arası ilişkiler	Seçenek, AB'nin ticaret politikasını ve uluslar arası yükümlülüklerini- Dünya Ticaret Örgütündeki dahil- etkiliyor mu? AB dış politikasını ve kalkınma politikasını etkiliyor mu? AB'nin tercihli ticaret anlaşması yaptığı üçüncü ülkeleri etkiliyor mu? Seçenek, gelişmekte olan, az gelişmiş ve orta gelirli ülkeleri etkiliyor mu?
Kamu kurumları	Seçenek halihazırda ve uzun dönemde kamu kurumları için bütçesel sonuçlar doğuruyor mu? Seçenek yeni bir kamu kurumu kurulmasını veya mevcut olanların yeniden yapılandırılmasını gerektiriyor mu?
Makroekonomik çevre	Seçeneğin ekonomik büyüme ve istihdam üzerindeki genel etkileri nelerdir? Yatırım koşullarının iyileştirilmesine ve piyasaların düzgün işlemesine katkıda bulunuyor mu? Doğrudan veya dolaylı enflasyonist sonuçları var mı?

b) Çevresel etkiler

Etki alanları	Temel sorular
Hava kalitesi	Seçeneğin insan sağlığına, ürünlere veya binalara zarar veren fotokimyasal veya zararlı hava kirleticileri konusunda etkisi var mı?
Su kalitesi ve kaynaklar	Seçenek, tatlı su ve yer altı suyunun miktarını ya da kalitesini azaltıyor veya yükseltiyor mu? Kıyı ve deniz bölgelerinde su kalitesini azaltıyor ya da yükseltiyor mu? İçme suyu kaynaklarını etkiliyor mu?
Toprak kalitesi ve yeraltı kaynakları	Seçenek, toprağın asitleşmesi, kirlenmesi veya tuzlanması ve toprak erozyonu oranlarını etkiliyor mu? Önemli toprak kaybına neden oluyor mu (örneğin İnşaat veya bina çalışmaları yoluyla) veya kullanılabilir toprak miktarını artırıyor mu (toprak temizlenmesi yoluyla)?
İklim	Seçenek, ozon tabakasına zarar veren madde (CFC, HCFC gibi) içeriyor mu ve sera gazlarının (karbon dioksit, metan gibi) atmosferde emilmesini etkiliyor mu?
Yenilenebilir veya yenilenemeyen kaynaklar	Seçenek, yenilenebilir kaynakların (tatlı su, balık) kullanımını bunların kendilerini yenileme sürelerinden daha hızlı mı etkiliyor? Yenilenemeyen kaynakların (kaynak suları, mineraller gibi) kullanımını azaltıyor mu artırıyor mu?
Biyo-çeşitlilik, bitki örtüsü, canlılar ve doğal dokular	Seçenek, bir alanda türlerin/cinslerin/ırkların sayısını azaltıyor mu (biyolojik çeşitliliğin azalması) yoksa artırıyor mu (korumayı artırarak)? Koruma altındaki veya tehlike altındaki türleri ve bunların yaşam alanlarını veya ekolojik olarak duyarlı alanları etkiliyor mu? Büyük alanları daha küçük alanlara ayırıyor mu veya göç yollarını, ekolojik koridorları veya tampon bölgeleri etkiliyor mu? Korunan alanların etkiliyor mu?
Toprak kullanımı	Seçenek, toprak alanlarını (yeşil alanlar) ilk defa kullanıma açıyor mu? Ekolojik nedenlerle duyarlı kabul edilen alanları etkiliyor mu? Arazinin kullanımında değişikliğe neden oluyor mu?

Atık üretimi / geri dönüşümü	Seçenek, atık üretimini (katı, kentsel, tarımsal, endüstriyel, madencilik, radyoaktif veya zehirli atıklar) veya atıkların nasıl kullanıldığını veya dönüştürüldüğünü etkiliyor mu?
Çevresel risk olasılığı veya boyutu	Seçenek; yangın, patlama, kazaların olmasını etkiliyor mu veya sağlıyor mu? Çevreye yabancı veya genetik olarak yapısı değiştirilmiş organizmaların izinsiz veya istem dışı yayılmasını etkiliyor mu? Doğal afetlerin artmasını veya azalmasını etkiliyor mu?
Enerjinin taşıma şekilleri ve kullanımı	Seçenek, enerji tüketimini azalma veya artma yönünde etkiliyor mu? Taşıma talebinin azalmasına veya artmasına etkide bulunuyor mu? Araç emisyonlarının azalmasına veya artmasına etkisi oluyor mu?
Firma faaliyetlerinin çevresel etkileri	Seçenek, üretimin daha az veya daha fazla enerjiye duyarlı hale gelmesine sebep oluyor mu? Çevre dostu olan ve olmayan malların fiyatlarını etkiliyor mu? İşletmelerin çalışmalarında değişiklik yaparak daha az/fazla kirletecek şekilde çalışmalarına etkide bulunuyor mu?
Hayvan ve bitki sağlığı, gıda güvenliği	Seçeneğin, hayvan ve bitki sağlığı üzerinde bir etkisi var mı? Hayvanların huzurunu (insanların hayvanlara muamelesi gibi) etkiliyor mu? Gıda güvenliğini etkiliyor mu?

c) Sosyal etkiler

Etki alanları	Temel sorular
İstihdam ve iş-gücü piyasası	Öngörülen seçenek, yeni iş kurulmasını kolaylaştırıyor mu? İş kaybına etkisi oluyor mu? Belli meslekler, işçi grupları veya serbest çalışanlar için olumsuz sonuçları var mı? İşgücü talebini etkiliyor mu? İşgücü piyasasının işlemesine etkisi oluyor mu?
İş kalitesine ilişkin standartlar	Seçenek, iş kalitesine etki ediyor mu?

DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİNİN YAYILMASI

ve haklar	İşçilerin veya iş arayanların iş bulmalarına etkide bulunuyor mu? İşçilerin sağlığını ve güvenliğini etkiliyor mu? İşçilerin haklarını ve yükümlülüklerini etkiliyor mu? Gençlerin iş ortamında korunmasını etkiliyor mu? İşverenin hak ve yükümlülüklerini etkiliyor mu? AB içinde asgari istihdam standartlar getiriyor mu? İşyerlerinde yeni buluşların kullanımını, yeniden yapılanmayı ve değişime uyum sağlamayı kolaylaştırıyor ya da sınırlandırıyor mu?
Sosyal katılım ve belli grupların korunması	Seçenek, işgücü piyasasına erişimi etkiliyor mu? Doğrudan veya dolaylı olarak eşitliğe/eşitsizliğe neden oluyor mu? Mal ve hizmetlere eşit erişimi etkiliyor mu? Genel ekonomik çıkar hizmetlere erişimi etkiliyor mu? Kamuoyunu belli bir konu hakkında daha iyi bilgilendiriyor mu? Belli özel şahısları, firmaları, yerleşimleri ve güçsüzleri diğerlerinden daha fazla etkiliyor mu? Üçünü ülke vatandaşlarını, çocukları, kadınları, engellileri, işsizleri, yaşlıları, siyasi partileri, sivil örgütleri, etnik ve dini azınlıkları ve göçmenleri önemli ölçüde etkiliyor mu?
Fırsat ve muamele eşitliği, ayrımcılığın önlenmesi	Seçenek, eşit muameleyi ve fırsat eşitliğini etkiliyor mu? Cinsiyet eşitliğini etkiliyor mu? Çeşitli grup ya da bireylere cinsiyet, ırk, renk, etnik ve sosyal köken, genetik özellikler, dil, din, inanç, siyasi görüş, bir ulusal azınlığın üyesi olma, fakirlik, doğum, engellilik, yaş temelinde farklı davranmayı gerekli kılıyor mu? Dolaylı olarak ayrımcılığa neden oluyor mu?
Özel hayat ve aile ortamı, kişisel veriler	Seçenek, kişilerin özel hayatını veya AB içinde serbest dolaşım hakkını etkiliyor mu? Aile hayatını veya ailenin yasal, ekonomik veya sosyal olarak korunmasını etkiliyor mu? Kişisel bilgilerin kullanılmasını veya ilgili kişinin kişisel verilerine erişim hakkını etkiliyor mu?
Yönetişim, katılımcılık, iyi yönetim, adalete erişim, medya ve etik	Seçenek, Kurucu Anlaşmanın ve yeni yönetim yaklaşımının öngördüğü alanlarda ilgili kesimlerin katılımını etkiliyor mu? Bütün aktörler ve ilgililere, farklılıkları göz önüne alınarak eşit davranılıyor mu? Seçenek, kültürel çeşitliliğe ve dil farklılığına etkide bulunuyor mu? Kamu kuruluşlarını etkiliyor mu?

	Kişilerin kamu idaresiyle ilişkilerini ve haklarını etkiliyor mu? Adalet erişimi etkiliyor mu? Kamuyu belli alanda daha iyi bilgilendiriyor mu? Medya çoğulculuğunu ve fikir özgürlüğünü etkiliyor mu? Biyo-etik konuları (klonlama, insan bedeninin kullanılması, genetik araştırma vs.) ortaya çıkarıyor mu?
Kamu sağlığı ve güvenliği	Seçenek, sosyo-ekonomik çevreye (çalışma ortamı, gelir düzeyi, eğitim, meslek, beslenme gibi) etki yoluyla ortalama ömrü, ölüm ve hastalık oranını, sağlık ve güvenliği etkiliyor mu? Biyo-terörizm olasılığını azaltıyor mu, artırıyor mu? Doğal çevreye verilen önemli zararlar nedeniyle sağlık riski olasılığını azaltıyor mu artırıyor mu? Gürültü seviyesinde ve hava, su ve toprağın miktarında değişikliğe neden olarak sağlığı etkiliyor mu? Enerji kullanımı veya atıkların kullanımındaki değişiklikler nedeniyle sağlığı etkiliyor mu? Sağlığa ilişkin yaşam biçimi göstergelerini etkiliyor mu? (sigara, alkol veya fiziki aktivite gibi)
Suç, terörizm ve güvenlik	Seçenek, güvenlik, suç veya terörün artmasına veya azalmasına etkide bulunuyor mu? Suç faaliyetlerinin artmasını etkiliyor mu? Yasaların uygulanma kapasitesini etkiliyor mu? Güvenliğe ilişkin çıkarlar ve sanık hakları arasındaki denge üzerine etkide bulunuyor mu? Suç mağdurlarının ve tanıkların haklarını koruyor mu?
Sosyal güvenlik, sağlık ve eğitim sistemleri üzerinde oluşan etkiler ve bunlara erişim	Seçenek, hizmetlerin kalitesine ve bunlara erişimi etkiliyor mu? Kişilerin kamu ve özel kesim tarafından verilen eğitime erişimini etkiliyor mu? Sınır ötesi hizmet sağlanmasını etkiliyor mu? Sosyal, sağlık ve eğitim sistemlerinin finansmanı, bunlara erişimi etkiliyor mu? Üniversiteleri ve akademik özgürlüğü etkiliyor mu?

Kaynak: Avrupa Birliği Komisyonu, Etki Değerlendirmesi Rehberi

Yukarıda yer alan sorular olası etkilerin geniş bir bakış açısıyla değerlendirilmesini sağlamaktadır. Böylece, politika seçeneğinin potansiyel etkileri kapsamlı bir biçimde değerlendirilmektedir.

Etki analizinde etkilerinin neden ortaya çıktığı, kimleri etkilediği ve etkinin ne kadar süreceğinin bilinmesi çok önemlidir. Ortaya çıkan etki sonucu kimlerin kazançlı çıktığı ve kimlerin kaybettiğinin de hesaplanması gerekmektedir.

b) En Önemli Etkilerin Belirlenmesi

En önemli etkilerin belirlenmesi, basit araçlar kullanılarak kolay ve ucuz bir şekilde yapılabilir. Bundan sonra bu etkilerin analizi için büyük çaba harcanır.

Nedensel model bu tür bir tanımlama için yararlı bir araçtır. Çünkü, her bir önerinin yapısını ve önemini dikkate alarak gelişmiş bir analiz yapmaya izin veren bir temel sağlamaktadır.

Niteliksel değerlendirme de yapılabilmektedir. Bu yaklaşımda etkilerin oluşma ya da oluşmama olasılıkları (düşük, orta, yüksek) belirlenmekte, her bir etkinin önemi (düşük, orta, yüksek) değerlendirilmektedir.

c) Etkilerin İleri Düzey Analizi

Uygun bulunduğu taktirde, ikinci adımın sonuçları temelinde kapsamlı bir üçüncü adımla etkilerin derin analizi yapılabilmektedir.

5- Seçeneklerin Karşılaştırılması

Avrupa Birliği seviyesinde düzenleme yapılmaması dahil alternatif düzenleme önerilerinin etkileri analiz edildikten sonraki aşama önerilen her bir politika seçeneğinin zayıf ve güçlü yanlarının dikkate alınarak karşılaştırılmasıdır. Bazı düzenleme önerilerinin etkileri parasal olarak, bazılarının miktar olarak bazı önerilerin etkisi ise kalitatif bir şekilde ifade edilmiş olabilir. Bu farklılık kıyaslamaya engel teşkil etmemelidir.⁵⁴ Avrupa Birliği müktesebatının değiştirilmesine yönelik bir öneri hazırlanırken özellikle maliyetlerin düşürülmesinin faydaların azalmasına sebep olup olmadığı araştırılmalıdır. Örneğin bazı sektörlerde, yasal düzenlemeler belli bir mesleğin icrasını sınırlamaktadır. Sertifikalandırma zorunluluğunun kaldırılması, rekabeti ve tüketici memnuniyetini artırmaktadır. Böyle bir düzenleme aynı zamanda sektörün yetersiz ve hilekar kimselere de açılması anlamına gelmektedir. Sonuçta sektöre giren sayısının ve rekabetin artırıl-

⁵⁴ Kalitatif, kantitatif ve parasal olarak karışık bir biçimde ifade edilen etkilerin pozitif ve negatif yönlerini karşılaştıran analiz çok kriterli analizdir.

masından dolayı elde edilen faydalar sektörde gerçekleşen dolandırıcılıktan dolayı açılan mahkeme masrafları sebebiyle gerçekleşen zararlardan daha az olabilecektir.

İlk adım olarak her bir seçeneğin etkileri özetlenmelidir. Özet metinlerde etkiler bir arada toplanmamalıdır. Negatif ve pozitif etkiler birbiriyle yan yana sıralanmalıdır.

Etki değerlendirmesi sürecinin nihai politika seçimi açısından kesin bir sonuç veya tavsiye oluşturması beklenmemelidir. Nihai karar her zaman Komisyona bırakılmaktadır. Bu nedenle etki değerlendirmesi raporları her zaman bir önerinin diğerlerinden daha iyi olduğunu ifade etmeyebilir.⁵⁵

6- İzleme ve Değerlendirme

Politikaları oluşturanlar, yapılan düzenlemelerin uygulamasının yolunda olup olmadığını ve belirlenen hedeflerin ne ölçüde başarıldığını bilmek için izleme sistemlerine ihtiyaç duyarlar. Bir politika ile istenen amaçlar başarılmadığı zaman bunun politikanın kötü şekillendirilmesinden mi yoksa kötü uygulamadan mı kaynaklandığının bilinmesi gerekmektedir. Örneğin, etki analizinin ilk aşamasında yapılan sorunların analizi net miydi? Hedefler ilgili ve erişilebilir miydi? Yetersiz uygulama, zayıf idari kapasiteden mi kaynaklanıyor? İzleme ve değerlendirme çalışmaları, bu soruların cevaplandırılması açısından gereklidir ve müdahalenin nasıl yapılması gerektiğine ilişkin değerli bilgiler sağlamaktadır.

Etki analizi çerçevesinde temel politika hedefleri için bazı ana göstergelerin tanımlanması ve gözlem ve değerlendirme düzenlemelerinin taslağının çıkarılması gerekmektedir. Bununla birlikte bütün seçenekler için detaylı göstergelerin oluşturulmasına gerek yoktur. Bu en uygun seçenek belirlendikten sonra yapılacaktır.

D- Etkileri Karşılaştırma Yöntemleri

Etkilerin karşılaştırılması için Avrupa Birliği seviyesinde beş metot kullanılmaktadır.⁵⁶

1- Fayda-Maliyet Analizi

Bu analiz, önerilen ve uygulanan kamusal girişimlerin sosyal, ekonomik ve çevresel etkilerinin tespitini ve değerlendirilmesini içerir.

Bu analizde;

- Politikaların olumlu-olumsuz ayrımı yapılmadan her yönüyle incelenmesi,

⁵⁵ European Commission, Impact Assessment Guidelines, s. 44.

⁵⁶ Impact Assessment Guidelines Annexes – European Commission, s. 42-44.

- Politikadan elde edilecek fayda ve katlanılacak maliyetlerin hangisinin hangi zaman aralığında oluştuğunun bulunup karşılaştırılması,
 - Alternatif önerilerin de değerlendirilebilmesi,
- avantajları oluşturmaktadır.
- Sayısal veya parasal veri içermeyen durumlarda uygulanamaması,
 - Sosyal iskonto oranının hesaplanmasındaki zorluklar,
 - Diğer yöntemlere kıyasla pahalı ve zaman alan bir yöntem olması,
 - Dağılımda etkinliğe yönelik konuların göz ardı edilmesine yol açabilmesi,
- dezavantajları oluşturmaktadır.

2- Maliyet Etkinliği Analizi

Belirlenen bir hedef düzeyine ulaşmak için farklı proje alternatiflerinin ne büyüklükte maliyetler oluşturduğunun karşılaştırması amacıyla yapılan bir araçtır. Proje seçiminde fayda-maliyet analizinden daha düşük bir maliyetle yürütülebilen bir analiz yöntemidir.

Avantajları:

- Fayda ölçümünün fayda-maliyet analizinden daha rahat bir biçimde yapılabilmesini sağlar.
- Yaklaşık benzer fayda düzeylerine sahip alternatifler arasından seçim yapılmasını hızlandırır.

Dezavantajları

- Faydanın optimal düzeyi hakkında bilgi vermez.
- Yalnızca görünen faydalara dayalıdır; yan etkiler gözden kaçırılabilir.
- Projelerin “net fayda” getirip getirmediğinin bilgisini sunmaz.

3- Çok Ölçütlü Analiz

Bu analiz yönteminde, her bir alternatif konusunda elde bulunan sayısal, niteliksel ve parasal verilerin her birisinde başarı için konulan ölçütleri tutturup tutturamadıklarına göre değerlendirilerek, bu alternatifler arasından en fazla ölçütü tutturan proje önerisine ulaşmaya çalışılır.

Avantajları:

- Bir projenin sürdürülebilirliğini bulmak için nicel verilerin sunduğundan fazlasını sorgular.
- Çeşitli tipte verileri farklı kesinlik düzeylerinde değerlendirerek kullanır.
- Dağılımda etkinlik ve politik ikilemler gibi sayısal verilere yansımayan sorunlara da ışık tutar.

Dezavantajları:

- Nesnellikten uzaklaşma ihtimali vardır.
- Faydaların maliyetleri geçip geçmediğini bulmaktan uzaktır.
- Zaman tasarrufu konusunda alternatiflerin farklı tercihlerini yansıtmaz.

4- Risk Analizi

Fayda yerine riske dayalı ölçüm ve karşılaştırmalar temeline dayalı bir analizdir. Alternatiflerin seçilmiş risk kalemlerinde nasıl bir performans gösterdiğine bakılarak bu risklerin nasıl azaltılacağına dair çözümler aranır.

Avantajı: Alternatifler arasından risk baz alınarak seçim yapma şansı elde edilir.

Dezavantajları:

- Farklı alternatiflerin risklerinin tanımları standart bir risk tanımı altına giremeyecek derecede uyumsuz olabilir.
- Risk olarak görülen olayın gerçekleşmesi halinde oluşacak yan maliyetler genellikle hesaba katılmamaktadır.
- Risk dışındaki olumlu veya olumsuz faktörler göz önüne alınmaz.

Yukarıdaki dezavantajlar çerçevesinde bir hareket hakkında karar verilirken risk analizi tek dayanak olarak kullanıma elverişli değildir.

Bu temel risk analizi tipinin dışında, risk olarak görülen şeyden kurtulmanın ya da gerçekleşme olasılığını azaltmanın maliyetinin ne olacağını parasal olarak hesaplayan başka teknikler de kullanılmaktadır.

5- Duyarlılık Analizi

Bu analiz, bir projenin ya da işleyişin kurucu parametrelerindeki değişkenlerden her birindeki oynamalara ne kadar duyarlı olduğunu tespit etmek amacıyla kullanılır. Söz konusu parametrelerden riski yükseltenlerinin vazgeçilmez oluşu ya da getiriye yükseltenlerin nispeten

zayıf varsayımlara dayanması hallerinde tercih edilmeyen bir analiz türüdür. Buna karşın belirsizlikleri çözenin en güvenilir yöntemi olarak kabul edilmektedir.

II- İNGİLTERE'DE DÜZENLEYİCİ ETKİ DEĞERLENDİRMESİ

İngiltere'de düzenlemelerin değerlendirilmesi konusunda tarihsel olarak parçalı bir yapı söz konusudur. Düzenlemelere gerekçe hazırlanması, aynı konuda çifte düzenleme yapılmaması veya düzenlemenin eksik yapılmaması gibi hususlarda, düzenlemelerin tümünü değerlendirecek merkezi bir birim bulunmamaktadır.⁵⁷ Son yıllarda bu konularda daha dikkatli olmaya özen gösterilmiş, düzenleyici sistemin değerlendirilmesi için geliştirilen projelerde ve düzenleme prensiplerinin geliştirilmesinde bu eksiklikler giderilmeye çalışılmıştır. İngiltere'de düzenlemelerin geliştirilmesi için bir dizi yeni adım atılmıştır. 2001 yılında çıkarılan Düzenleyici Reform Yasası, bakanları hem kamu hem de özel sektöre konulacak idari yüklerin azaltılması veya kaldırılması konularında yetkilendirmektedir.

Daha önce genel olarak özel sektörü etkileyen düzenlemelerin etkileri üzerine değerlendirmeler yapan devlet daireleri yeni durumda düzenlemelerin kamu sektörü üzerine yaptığı etkilere de bakmaya başlamıştır. Kamu sektörü üzerine düzenlemelerin yapacağı etkileri değerlendirmek üzere Düzenleyici Etki Birimi içinde Kamu Sektörü Takımı oluşturulmuştur. Bu takım, düzenleyici etki analizine benzer bir değerlendirme sistemi geliştirmiştir. Geliştirilen düzenleyici etki değerlendirmesi, ilgili tarafların katılımına imkan veren ve sürekli gözden geçirmeyi içeren kapsamlı bir fayda-maliyet analizidir. Düzenleyici etki değerlendirmesi için bir rehber geliştirilmiştir. Değerlendirme çerçevesi, çok farklı isimler altında geliştirilmiş ve 2002 yılında kamu sektörü ile ilgili olarak hizmet sunan kurumlar tarafından kullanılmak ve değerlendirmelerde bulunmak üzere kabul edilmiştir. Buradaki amaç, geliştirilecek politikalara mümkün olduğu kadar erken aşamada düzenleyici etki analizinin uygulanması ve toplum üzerine yüklenecek idari yüklerin azaltılmasıdır.

İngiltere, 1980'lerde ve özellikle 1990'larda düzenleme yapılma süreci konusunda yerel yönetimler ve sağlık alanında önemli gelişmeler kaydetmiştir.⁵⁸ 1980'li yıllardan buyana politika oluşumunun koordinasyonunu sağlamak üzere düzenleyici etki değerlendirmesini kullanmaktadır.⁵⁹ Başbakanın Ağustos 1998'de, işletmelere, hayır kurumlarına ya da gönüllü kuruluşlara

⁵⁷ James, Oliver. The Rise of Regulation of the Public Sector in the United Kingdom, *Sociologie du Travail* 47 (2005), s. 335.

⁵⁸ Hood, Christopher, Colin Scott, Oliver James, George W. Jones, Tony Travers. *Regulation Inside Government: Waste Watchers, Quality Police and Sleazebusters*. Oxford University Press, Oxford, 1999, s. 194-197.

⁵⁹ Radaelli, M. Claudio. What Does Regulatory Impact Mean in Europe, s. 6-10.

etkisi olan hiçbir düzenleme önerisinin ekinde düzenleyici etki değerlendirmesi olmaksızın ilgili bakan tarafından dikkate alınmayacağını açıklamasıyla analizin yapılması konu yönünden sınırlı olarak zorunlu hale gelmiştir.

A- İyi Düzenleme İdaresi

İngiltere’de hükümetin merkezinde yer alan Kabine Ofisinin içinde düzenleyici etki analizi ile ilgili çalışmaları yürütmek üzere önce Düzenleyici Etki Birimi kurulmuştur. Hükümet 2005 Bütçesiyle Düzenleyici Etki Birimi yerine Kabine Ofisi içinde “İyi Düzenleme İdaresi” kurmayı kararlaştırmıştır. 2005 yılı Mayıs ayında kurulan İyi Düzenleme İdaresi, sadece gerekli olduğu zaman düzenleme yapılması, düzenlemelerin idari yüklerinin belirlenmesi için hedef konulması ve hem kamu hem de özel sektör için uygulama ve denetim faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi konularında görev yapmak üzere yetkilendirilmiştir. İdare, daha önce Düzenleyici Etki Biriminin yürüttüğü; yeni politika önerilerinin incelenmesi, kanun yapma sürecinin hızlandırılmasına yardımcı olunması, mevcut idari yüklerin azaltılması için kamu kurum ve kuruluşlarıyla birlikte çalışılması fonksiyonlarını da yürütmektedir.⁶⁰

B- Düzenleyici Etki Değerlendirmesi Nedir?

Düzenleyici etki değerlendirmesi, iyi düzenleme yapmak için anahtar bir araçtır. Etki değerlendirmesi süreci, birimlere başarılı politika oluşturma hususunda yardımcı olur. Politika değişikliklerinin muhtemel etkilerine ve uygulanacak bir dizi seçeneğe ilişkin bir analizdir. Kapsamlı ve esnek bir araç olan düzenleyici etki değerlendirmesi aşağıdaki hususları dikkate alır.

- Resmi yasama sürecini, bilgilendirme kampanyalarını ve yasaların uygulanmasına ilişkin her türlü düzenlemeyi,
- Düzenlemelerin ekonomik, sosyal ve çevresel etkilerini,
- Düzenlemenin etkileyeceği iş dünyası, kamu sektörü, gönüllü kuruluşlar ve ilgili diğer kesimleri.

Düzenleyici etki değerlendirmesi, Avrupa Birliği’ne yönelik veya ülke içine yönelik olarak yapılan ve kamu ve özel sektörü, yardım kuruluşlarını, gönüllü kuruluşları ve küçük ölçekli işleri etkileyen bütün politika değişimlerine uygulanmaktadır.⁶¹

İngiltere’de hükümetin yasa tasarıları, bağımsız bir birim olan “İyi Düzenleme Görev Gücü” tarafından oluşturulan iyi düzenleme prensiplerine uygun olarak hazırlanmak zorundadır. İyi

⁶⁰ Cabinet Office, About the Better Regulation Executive.

⁶¹ Cabinet Office, What is a Regulatory Impact Assessment?

düzenleme prensipleri; ölçülülük/orantılılık, sorumluluk/hesap verebilirlik, tutarlılık, şeffaflık ve probleme yönelik olmadır.

Ölçülülük/orantılılık: Düzenleme yapanlar sadece çok gerekli ise müdahale etmelidirler. Çözüm olarak öne sürülen düzenleme algılanan problem ile orantılı olmalıdır. Düzenleme yapmanın alternatifleri düşünülmüş olmalıdır.

Hesap verebilirlik: Düzenleme yapanlar düzenleme konusundaki kararlarının gerekçelerini oluşturabilmeli, halka bunu anlatabilmelidir. Düzenleme için öneri basılmalı ve düzenlemeden etkilenenlere düzenlemeyle ilgili son karar verilmeden danışılmalıdır. Düzenlemeyi yapanlar son karara nasıl varıldığı konusunda yeterli açıklamayı yapabilmelidir.

Tutarlılık: Düzenlemenin yapımına katılanlar birbirleriyle uyum içinde olmalıdırlar. Yeni bir düzenleme AB tarafından yürürlüğe konulan mevzuat dahil diğer düzenlemelerle uyum içinde olmalıdır.

Şeffaflık: Düzenlemeyi yapanlar açık olmalı, düzenlemeyi basit ve kullananların anlayabileceği şekilde hazırlamalıdır. Politik amaçlar ve düzenlemeye olan ihtiyaç çok açık bir biçimde tanımlanmalı ve ilgili kesimlere duyurularak onlarla paylaşılmalıdır. Düzenlemeyle ilgili kesimlerin görüşleri alınmalıdır. İlgili kesimlere yapılan düzenleme taslağıyla ilgili olarak görüş verebilmeleri için en az 12 hafta süre tanınmalıdır. Düzenleme yürürlüğe girmeden önce 12 haftalık bir süre tanınmalıdır. Düzenlemeye uyacaklara düzenlemeyi anlamaları için bu süre verilmelidir. Düzenlemeye uymamanın sonuçları açıklanmalıdır.

İngiltere’de her devlet kurumu Kurum Düzenleyici Etki Birimine sahiptir. Düzenleyici etki analizi yaparken elektronik ortamda bulunan düzenleyici etki analizi rehberi adım adım izlenmektedir. Önemli tedbirler için doğrudan düzenleyici etki değerlendirmesi yapılmak durumundadır.

Önemli tedbirler aşağıda bahsedilen politika alanlarındaki tedbirlerdir. Bunlar;

- 20 milyon Sterlinden fazla maliyeti olan,
- Yüksek seviyede medya ilgisi uyandıracak olan,
- Politika alanında İyi Düzenleme Görev Gücü’nün raporu olan ve bu birimin ilgisi olan,
- Belli bir grubu orantısız bir biçimde etkileyecek olan politika alanlarıdır.

Düzenleyici etki değerlendirmeleri gerekiyorsa Küçük Firmalara Etki Testini içermelidir. Ayrıca, rekabet üzerine etki analizini de içermelidir. Düzenleyici etki analizini hazırlarken insan

hakları, ırk, cinsiyet ve kırsal kesimde yaşayan insanlar gibi politikanın tüm etkileri düşünülmelidir.⁶²

C- Düzenleyici Etki Değerlendirmesi Gerektiren ve Gerektirmeyen Politika Önerileri

İster Avrupa Birliği ve isterse ulusal konulara ilişkin olsun özel sektörü, kamu sektörünü, yardım kuruluşlarını, gönüllü kuruluşları ve küçük ve orta ölçekli firmaları etkileyen tüm politika değişikliği önerileri için düzenleyici etki değerlendirmesi yapılması zorunludur.

Kamu kesimine, özel sektöre, yardım kuruluşlarına ve gönüllü kuruluşlara herhangi bir fayda sağlamayan ve maliyeti getirmeyen öneriler,

Yasal olarak artışı önceden belirlenen harçlar veya enflasyon gereği önceden belirlenen formüle göre artış öngören düzenlemeler,

Yolların kapanmasına ilişkin emirler,

düzenleyici etki değerlendirmesi yapılmasını gerektirmez.⁶³

Düzenleyici etki değerlendirmelerinin kalitesi İyi Düzenleme Görev Gücü ve Ulusal Denetim Ofisi tarafından düzenli olarak incelenir. Hazırlanan etki değerlendirmeleri, hazırlandığı konuda toplanan bilgileri ve dayanakları içerdiğinden dolayı parlamento tartışmalarında da kullanılır. Düzenleyici etki değerlendirmesi, çözüm bulunmak istenen politika konusunu iyi açıklamalı, seçenekleri ortaya koymalı, soruna çözüm yollarını da içermelidir. Seçenekler, soruna çözüm bulma konusunda hiçbir düzenleme yapılmaması, yasal düzenleme yapılmadan çözüm bulunması ve standart oluşturarak çözüm bulunması gibi hususları içermelidir. İyi bir etki değerlendirmesi, amaca en iyi ulaşmayı sağlayacak düzenlemenin ne olduğu sorusuna cevap vermelidir.

D- Düzenleyici Etki Değerlendirmesinin Faydaları

Düzenleyici etki değerlendirmesi süreci, politika oluşturma sürecinin ayrılmaz bir parçasıdır. Düzenleyici etki değerlendirmesinin faydaları aşağıdaki gibidir:

- Getirilen önerilerin amaçlarını netleştirir,
- Önerinin bütün etkilerinin düşünülmesini sağlar,
- Politikayla ulaşılmak istenen hedefi gerçekleştirmek için alternatif seçeneklerin belirlenmesini ve değerlendirilmesini sağlar,

⁶² Cabinet Office, Further Advice.

⁶³ Cabinet Office, Who needs do a Regulatory Impact Assessment?

- Danışma sürecinin anlamlı olmasını sağlar,
- AB içindeki müzakereler hakkında bilgi sağlar,
- Faydaların maliyetleri karşılayıp karşılamadığını tespit eder,
- Belli bir grubun orantısız ve haksız yere etkilenip etkilenmeyeceğini belirler.⁶⁴

F- Düzenleyici Etki Değerlendirmesine Başlama Zamanı

Ön (ilk, başlangıç) düzenleyici etki değerlendirmesine politika fikrinin ilk oluşumundan itibaren başlanması gerekmektedir. Bunu yaparken düzenleyici etki değerlendirmesi rehberinden faydalanmak doğru olacaktır. Aynı zamanda düzenleyici etki değerlendirmesi sürecinde mümkün olduğu kadar erken olacak şekilde ekonomistlerden, istatistikçilerden ve bilim adamlarından faydalanmak gerekir.

Ön düzenleyici etki değerlendirmesi, politika seçeneğinin sunumuyla birlikte bakana iletilmelidir. Yine ön düzenleyici etki değerlendirmesi politika konusunda ayrıntılı bilginin nerelerden elde edileceğini de içermelidir.

Nihai düzenleyici etki değerlendirmesi, yasa taslağıyla birlikte Parlamente'ye gönderilir ve ilgili birimin internet sitesinde de yayınlanır. Yeterli bir düzenleyici etki değerlendirmesi olmadan Bakanlar Kurulundan uzlaşmanın çıkarılamayacağı bilinmelidir.

İş hayatına büyük yükler getirmesi muhtemel olan düzenleme taslaklarının Başbakanın başkanlığında toplanan Düzenleyici Sorumluluk Heyetinde tartışılması ve karara bağlanması gerekmektedir. Bunun iki istisnası acil durumlara ilişkin olarak çıkarılan yasalar ve maliye bakanı tarafından normal bütçe sürecinde önerilen vergi konularıdır. Başbakanın başkanlığında toplanan heyetin gündemini Düzenleyici Etki Birimi tarafından kararlaştırılan düzenleyici etki değerlendirmesi oluşturmaktadır. Daha sonra tasarı, daha geniş bakanlar toplantısında onaya sunulur. Heyet ayrıca, öneriyi hazırlayan birimin önceki performansını ve iş hayatına getirilecek yükü de tartışır.

Avrupa Birliği tarafından yapılacak bir düzenleme açısından Avrupa Birliği Komisyonunun düşüncesine etki yapabilmek amacıyla ön düzenleyici etki değerlendirmesi hazırlanır. Avrupa Birliği ile müzakere sürecinde bakanların tümünün uzlaşmasını sağlamak amacıyla düzenleyici etki değerlendirmesi gerekmektedir. Bu düzenleyici etki değerlendirmesine Parlamento incelemesi sırasında hazırlanan açıklayıcı tezkere eklenmelidir. Bundan başka Avrupa Birliği

⁶⁴ Cabinet Office, What are the benefits of a Regulatory Impact Assessment?

direktiflerinin uygulanma seçenekleri düşünülürken de düzenleyici etki değerlendirmesi hazırlanır.

Kaliteli bir düzenleyici etki değerlendirmesi, politika yapma sürecinin önemli bir parçasını oluşturur. Başlangıçtan itibaren, görevlendirilecek bir kişinin düzenleyici etki değerlendirmesinin sorumluluğunu alması ve başka kimlerin düzenleyici etki değerlendirmesi hazırlanması sürecine katkıda bulunacağını belirlemesi gerekmektedir.

Tamamlanmış bir düzenleyici etki değerlendirmesi, hükümetin açıklık ve şeffaflık taahhüdüne uygun olarak halka açıklanır. 2001 yılı Ocak ayından itibaren birimlere ait düzenleyici etki değerlendirmesi bölümünde düzenleyici etki değerlendirmesi internete konulmaktadır. Kısmi ve nihai düzenleyici etki değerlendirmeleri birimin internet sayfalarında da yayınlanır.⁶⁵

G- Ön (İlk), Kısmi ve Nihai (Tam) Düzenleyici Etki Değerlendirmesi

Politika oluşturma sürecinin ayrılmaz bir parçası olması için düzenleyici etki değerlendirmesine mümkün olduğu kadar erken başlanmalıdır. Düzenleyici etki değerlendirmesi süreci devam eden bir süreçtir ve politikayı geliştirir. Düzenleyici etki değerlendirmesi süreci üç aşamayı içerir:

1- Ön (İlk) Düzenleyici Etki Değerlendirmesi

Politika fikri geliştirilir geliştirilmez ön düzenleyici etki değerlendirmesi hazırlanır. Sadece kamu hizmetlerine etki edecek düzenleyici etki değerlendirmesi için kamu sektörü ön etki değerlendirmesi hazırlanır. Bu etki değerlendirmesinin amacı, kamu hizmetlerinin sunumunun iyileştirilmesidir. Kamu sektörü düzenleyici etki değerlendirmesi ilgili bakanları bilgilendirmeli ve bu bakanların uzlaşısını amaçlamalıdır. Muhtemel riskleri içermeli, getirilen önerilerin fayda ve maliyetlerini ortaya koymalı, daha fazla bilgi ihtiyacı bulunan alanları belirlemelidir. Bu düzenleyici etki değerlendirmesinin diğer etki değerlendirmelerinden farkı, küçük firmalara etki testini ve rekabet değerlendirmesini içermemesi, önerinin para ve zaman açısından etkileri içermesi, nihai düzenleyici etki değerlendirmesi yapılmasını gerektirecek parasal kriteri içerip içermediği açılarından olmaktadır.

Kamu sektörü ön düzenleyici etki değerlendirmesi, hazırlandığı zaman iki husus dikkate alınır. Birinci husus, parasal eşik kriteri olan beş milyon Sterlindir. Önerinin parasal değeri beş milyon Sterlinden yüksekse nihai düzenleyici etki değerlendirmesi yapılmak zorundadır. Bir tereddüt varsa bu etki miktarı üzerine Düzenleyici Etki Biriminden yardım alınarak belirlenir.

⁶⁵ Cabinet Office, When should I start a Regulatory Impact Assessment?

İkinci kriter önerinin yüksek seviyede medya ve politik ilgi toplayıp toplamayacağıdır. Eğer öneri yüksek seviyede medya ve politik ilgi uyandırıyorsa etkisi beş milyon Sterlinin altında bile olsa nihai düzenleyici etki değerlendirmesi hazırlanmalıdır.

Ön düzenleyici etki değerlendirmesi:

- Politika amacı hakkında net bir bilgi vermeli,
- Sorunu tanımlamalı ve mümkünse çözüm bulunacak sorunları sıralamalı,
- Düzenleme yapılmadan soruna çözüm bulunup bulunmayacağını belirtmeli, hangi düzenlemeyle çözüm bulunacağını göstermeli,
- Her bir seçeneğin olumlu ve olumsuz yönlerini belirtmeli, ilgili sektörlerdeki mevcut düzenlemelere uyup uymadığını göstermeli,
- İş dünyası ve diğer kesimler dahil kimlerin etkileneceğini göstermeli, düzenlemenin kimleri orantısız bir şekilde etkileyeceğini belirtmeli,
- Bilinen maliyet ve faydaları ortaya sermeli,
- Öngörülme-yen potansiyel sonuçları özetlemeli,
- Etkilenecek pazarı ve rekabet konularını içermeli,
- Yeni düzenlemeye uyumun nasıl sağlanacağını belirtmelidir.

2- Kısmî Düzenleyici Etki Değerlendirmesi

Kısmî düzenleyici etki değerlendirmesi, ilk düzenleyici etki değerlendirmesinin üzerine geliştirilir. Kısmî düzenleyici etki değerlendirmesi; kabineden, kabine komisyonlarından, başbakanlıktan ve ilgili bakanlıklardan ortak bir karar çıkmasını gerektiren öneriler için yapılmaktadır. Kısmi düzenleyici etki değerlendirmesi daha fazla müzakere yapılmasını, veri toplanmasını ve gayri resmi danışma sürecini içermelidir. Maliyet ve fayda tahmini üzerine daha net bilgiler içermesi gerekmektedir. Bu etki değerlendirmesinde ayrıca seçenekler ve uygulama, yürürlük, uyum sağlama ve izleme üzerine ayrıntılı olarak çalışılmalıdır.

Kısmî düzenleyici etki değerlendirmesi,

- Politika amaçları ve konu hakkında net bilgiler vermeli,
- Çözüm bulunmak istenen konuyu ölçerek sayısallaştırmalı ve tanımlamalı,
- Düzenleme yapılması ve yapılmaması seçeneğini tespit etmeli,

- Her bir seçeneğin olumlu ve olumsuz yönlerini incelemeli, ilgili sektörlerdeki mevcut gerekliliklere uygun olmalı,
- Yüksek seviyede uygulamayı içermeli ve her bir seçenek için plan sunmalı,
- İş dünyasının sektörleri ve uygulamadan orantısız bir şekilde etkilenecek olanlar dahil kimin etkileneceğini tespit etmeli,
- Fayda ve maliyetleri tahmin etmeli, her bir seçeneğin ana risklerini belirlemeli,
- İstenmeyen potansiyel sonuçları özetlemeli,
- Küçük firmalara etki testini içermeli,
- Her bir seçeneğin beklenen rekabet etkilerini içerecek şekilde rekabet değerlendirmesi sunmalı,
- Yürürlük, yaptırımlar ve izleme hususunda her bir politika seçeneğini incelemelidir.

3- Tam/Nihai Düzenleyici Etki Değerlendirmesi

Nihai düzenleyici etki değerlendirmesi, kısmi düzenleyici etki değerlendirmesinin üzerine inşa edilir. Bu etki değerlendirmesinde danışma sürecinde elde edilen bilgiler, analizler ve varsa diğer bilgiler güncelleştirilir. Ayrıca yürürlüğe girecek seçeneğin uygulama sonrasına ilişkin değerlendirilmesiyle birlikte ayrıntılı bir uygulama planı hazırlanır. Burada politika seçeneğinin nasıl sunulacağına ve değerlendirileceğine ilişkin bilgilere de yer verilir.

Nihai düzenleyici etki değerlendirmesi, bakanlara açık önerilerle birlikte sunulur. Düzenleyici etki değerlendirmesi, sorumlu bakan tarafından imzalandığı zaman nihai düzenleyici etki değerlendirmesi olur ve Avam Kamarasının kütüphanesine konulmak üzere gönderilir.

Nihai düzenleyici etki değerlendirmesi, taslakla birlikte Parlamente'ya sunulur. İlgili birimin internet sayfasında da yayımlanır.

Avrupa Birliği düzenlemeleri, İngiltere düzenlemelerinin tâbi olduğu sürece tabidir. Dolayısıyla bu konuda yapılan düzenleyici etki değerlendirmesini de sorumlu bakan imzalar.

Nihai Düzenleyici Etki Değerlendirmesi:

- Politikanın amaçlarını tespit etmeli,
- Çözüm bulunmak istenen konuyu ölçerek sayısallaştırmalı ve tanımlamalı,

- Sunulan politika seçeneğinin dışında kalan seçenekleri tanımlamalı, her bir seçeneğin mevcut düzenlemelere uyumunu incelemeli, ayrıca her bir seçeneğin riskleri belirtile-rek bunların nasıl çözümleneceği tanımlanmalı,
- İş dünyasının sektörleri ve uygulamadan orantısız bir şekilde etkilenecek olanlar dahil kimlerin etkileneceğini tespit etmeli,
- Kısmi düzenleyici etki değerlendirmesinde bulunan her bir seçeneğin olumlu ve olum-suz yönlerini incelemeli,
- Ekonomik, sosyal ve çevresel etkileri dikkate alarak sadece kamu sektörüne, firmalara, yardım kuruluşlarına ve gönüllü kuruluşlara değil aynı zamanda tüketicilere, bireylere ve ekonominin tümüne olan diğer fayda ve maliyetler gösterilmeli,
- Fayda ve maliyetlerin kime ve hangi sektöre olacağı özetlenmeli,
- Dolaylı olan ve istenmeyen maliyet ve sonuçlar belirlenmeli,
- Küçük firmalara etki testiyle ilgili detaylarla küçük ölçekli ekonomilere yönelik yo-rumlar eklenmeli,
- Küçük firmalara her bir seçeneğin yapacağı etki dahil tüm etkiler özetlenmeli,
- Basit veya ayrıntılı bir rekabet değerlendirmesi eklenmeli,
- Varolan risklerle birlikte önerilen her bir seçeneğe yönelik olarak yürürlüğe koymanın nasıl olacağı açıklanmalı,
- Her bir seçeneğin getireceği değişikliklerin nasıl anlatılacağı açıklanmalı,
- Politikanın nasıl izleneceği açıklanmalı,
- Danışma sürecinin sonucunda elde edilen veriler özetlenmeli ve danışma süreci sonu-cunda düzenleyici etki değerlendirmesinde yapılan değişiklikler açıklanmalı,
- Önerilen seçeneğe ait ayrıntılı uygulama ve yürürlüğe koyma planını içermeli,
- Uygulama sonrasına ilişkin değerlendirmeyi içermeli,
- Özellikle fayda ve maliyet analizi olmak üzere nedenleriyle birlikte tercih edilen seçe-nek öneri haline getirilmelidir.⁶⁶

⁶⁶ Cabinet Office, The initial, partial and full/final Regulatory Impact Assessment.

H- İngiltere'nin Düzenleyici Etki Değerlendirmesi Rehberi

Kamu sektörü, özel sektör, yardım kuruluşları, gönüllü kuruluşlar veya küçük ölçekli iş dünyasını etkileyen AB ve ülke içine yönelik tüm politika değişiklikleri için düzenleyici etki değerlendirmesi yapılmalıdır. Düzenleyici etki analizi, politika değişimleri veya AB Komisyonunun düşündüğü politikalar için yapılacak ilk şeylerin başında gelmektedir. Düzenleyici etki değerlendirmesi, politika hedeflerinin başarılmasına yardımcı olmaktadır. Etki analizleri, politika değişimlerinin muhtemel etkilerine ilişkin analizleri ve uygulama için bir dizi seçeneği sağlamaktadır. Eğer politika, sadece kamu hizmetlerine etkide bulunuyorsa Ön Kamu Sektörü Düzenleyici etki değerlendirmesi sürecini başlatılmalıdır. Diğer bütün politikalar için adım adım Düzenleyici etki analizi rehberi izlenmelidir.⁶⁷

1- Önerinin Başlığı

Önerinin adı ve ilgili olan tüm yasalar burada yazılmalıdır. Avrupa Birliği önerileri için ise önerinin ne olduğu, tipi (direktif gibi), uygulama referans numarası, müzakere veya uygulama aşamasında olup olmadığı belirtilmelidir. Önerinin konuşma diline ait bir ismi varsa veya herkes tarafından bilinen bir ismi varsa bu da ayrıca belirtilmelidir.

2- Amaç ve Planlanan Etki

a) Amaçlar

Öneriyle neyin amaçladığı ve zamanı açıkça belirtilmelidir. Amaç açık, kısa ve kesin olarak yapılır. Etki değerlendirmesi formu, politika oluşturmada temel olacağı ve başarılı bir politika oluşturmaya doğru götüreceği için net ifadeler içermelidir.

Amaçların karşılanıp karşılanmayacağını değerlendirilerek yapılacak politikanın başarısı ölçülebilir. Politikanın ülkenin tümünü mü yoksa bir kısmını mı etkileyeceği burada ifade edilmelidir.

⁶⁷ Cabinet Office, Read this before starting your RIA.

İyi ve iyi olmayan amaçlar için örnekler

Konu	İyi bir amaç	İyi olmayan bir amaç Bunlar da size amacınıza ulaşmak için politika seçenekleri sunmaktadır.
Seyahat belgesi olmadan İngiltere'ye gelen yolcu sayısında artış	Dokümanlarını İngiltere kontrol noktalarından önce tahrip ederek veya göstermeyerek fayda elde eden yolcu sayısının en asgariye çekilerek İngiltere hava limanlarına belgesiz gelenlerin sayısının, arkasından sığınma talebinin kötüye kullanılmasının, azaltılması,	Yolcuların kendi ülkelerinden ayrılmadan önce seyahat belgelerinin örneklerini göstermesini havayolu şirketlerinden istenmesi.
Mide kanserinde artış ve pasif içicilik nedeniyle sağlık durumunda meydana gelen kötüleşme	Hükümetin amacı: Başkalarının sigara içmesine maruz kalanların sağlık risklerinin azaltılması, Kişi haklarının zedelenmesinin korunmasını tanımak ve onlara sigara içilmeyen alanlar yaratmak, Sigara içilmeyen kapalı kamu alanlarının faydasını artırarak sigara içmeyi bırakmayı teşvik etmek ve böylece sigara içme baskısını azaltmak. Tümünden sigara içenlerin oranında azalma sağlayarak gelecek 10 yılda binlerce yaşamı kurtarmak.	Kamusal alanlarda sigara içilmesinin yasaklanması.

b) Mevcut Durum

Mevcut durumun ne olduğunu özetle açıklanmalı, yasal durum tanımlanmalıdır.

Bu alanda politikaların kimin tarafından yürütüldüğü açıklanmalıdır. Ayrıca politikanın ne kadar etkin olduğu da belirtilmelidir.

Alınacak tedbirlerin mevcut politikayı ve düzenlemeleri nasıl etkileyeceği açıklanmalıdır.

c) Hükümet Müdahalesinin Açıklaması

Harekete geçmenin her türlü (AB Direktifi gibi) nedenleri tanımlanmalıdır. Eğer hükümetin müdahalesi olmazsa mevcut durumun ne olacağı tanımlanmalıdır. Çünkü, belki hiçbir tedbir alınmaması daha uygun olacaktır.

Hiçbir şey yapmama seçeneğini düşünmek çözüm için uygun seviyede bir müdahale oluşturulmasına yardımcı olabilir. Kendi halinde sorunun neden çözülmemeyeceği ve neden hükümetin müdahalesi gerektiği burada gösterilmelidir.

Gelecekte ortaya çıkması muhtemel olan bir sorunun önlenmeye çalışıldığı durumlarda, hükümet müdahalesi olmazsa sorunun ortaya çıkma olasılığını ve miktarını hesaplanmalıdır.

Kimin etkileneceği ve özellikle belli bir grubun diğerlerinden daha fazla etkilenip etkileneceğini bu kısımda belirtilmelidir.

Düzenleyici etki değerlendirmesinde mümkün olduğu kadar sayısal verilere başvurulmalı ve örnekler verilmelidir. Belli bir dönemde özellikle bir yılda neyin değişeceği hesaplanmalıdır. Bazen bir yıldan daha fazla bir zamanın hesaba katılması gerekebilir.

Eğer kötü bir durum oluşuyorsa bunun kötüleşme oranını açıklanmalıdır.

Seçenekler kısmında amaçlara ulaşabilmek için alternatifler değerlendirilmeli ve tanımlanmalıdır. Bu alternatiflerden birisi unutulmalıdır ki hiçbir şey yapılmaması ve hiç müdahale edilmemesidir. Hiçbir müdahale yapılmamasının fayda ve maliyetleri açıklanmalıdır.⁶⁸

3- Danışma

Danışma süreci, politika oluşturma sürecinin ayrılmaz bir parçasıdır. Düzenleyici etki değerlendirmesine başlandığı zaman danışma süreci de başlamalıdır. Düzenleyici etki değerlendirmesi, danışma sürecinin yapısını belirleyerek danışma sonucunda elde edilen verilerle oluşturulacak politika için delil oluşturmaktadır.

⁶⁸ Cabinet Office, Purpose and intended effect.

Danışma süreci, resmi olsun veya gayri resmi olsun politika oluşturma açısından çok değerli bilgiler sağlayarak potansiyel fayda ve maliyetlerle muhtemel riskler hakkında bilgi sağlar. Bu süreç önerinin istenmeyen sonuçları hakkında da tahmin yürütmeye yardımcı olur. Danışma süreci aynı zamanda politika önerisine geniş halk kitlelerinin düşüncesini dahil eder. Düzenleyici etki analizi, danışılan halkın ve ilgili grupların oluşturulmaya çalışılan politikalar hakkında bilgi edinmesini sağlar ve her bir politika seçeneğinin maliyet ve faydalarını görmesini sağlar. Danışma sürecinin tamamlanmasında Kabine Ofisinin Danışma İçin Rehberine uyulmalıdır. Bu rehber göre, yeni bir düzenleme yapılması planlandığı zaman ve yeni bir politika oluşturulması için seçenekler bulunduğunda devlet kurumları tam ve geniş bir danışma sürecini tamamlamak zorundadırlar. Danışma süreci resmi ve yazılı danışma sürecinin yanı sıra gayri resmi danışma sürecini de içermelidir.

İngiltere’de hazırlanan düzenlemelere uyum süreci de danışma yoluyla değerlendirilmektedir ve Danışma Sürecine İlişkin Yıllık Rapor’da bu durum yer almaktadır. Kabine Ofisi danışma sürecine ilişkin en iyi uygulama örneklerinin yayılmasını desteklemektedir ve bu ülkedeki danışma süreçlerinin 2003 Mart-2004 Nisan tarihleri arasında yapılanların %75’i 12 haftadan daha uzun bir süreyi kapsayacak şekilde yapılmıştır.⁶⁹

Danışma sürecinden iyi sonuç alabilmek için gayri resmi danışma süreci de yürütülmelidir. İlk düzenleyici etki değerlendirmesi gayri resmi danışma süreciyle desteklenmelidir. Danışma sürecinde, etkilenen sektörler ve düzenlemeleri uygulayanlar dahil olmak üzere kurumdaki diğer birimlere, kurumun ekonomistlerine, istatistikçilerine, sosyal araştırmacılarına ve diğer uzmanlara, diğer çıkar gruplarına, rekabet ve tüketici konularında veri sağlayabilecek Ticaret Ofisine, bilimsel alanlardaki konular için Bilim ve Teknoloji Ofisine danışılmalıdır.

Eğer düşünülen düzenleme küçük firmalara etkide bulunacaksa Küçük Firmalar Etki Testi yapılmalıdır.

Danışma süreci dikkatli bir biçimde planlanmalıdır. Yazılı danışma sürecinin minimum 12 hafta olması gerekmektedir. Düzenleyici etki analizi süreci bu 12 haftalık danışma sürecini kapsamalıdır. Tatil döneminde danışma yoluna gidilmemelidir. Danışma belgesine kısmi Düzenleyici etki analizi eklenmelidir. Cevapları analiz etmek için yeterli bir süre bırakılmalı, analiz edince politika önerisinde gerekli değişiklikler yapılmalıdır. Danışma sürecinde gelen bütün tavsiyeler kayda geçirilmelidir. Bu süreçte elde edilen cevapların özetleri kurum internet

⁶⁹ Cabinet Office, Consultation.

sitesinde yayınlanmalıdır. Danışma süreci sonucunda yapılan değişikliklere ilişkin hususlar nihai düzenleyici etki analizinde açıklanmalıdır.⁷⁰

4- Seçenekler

Bir düzenleme yapılırken politika amaçlarına ulaşabilmek için kullanılacak seçenekler geniş bir şekilde düşünülmelidir. Her bir seçeneğin riskleri, seçeneğin uygulanabilirliği ve uygulanmaya konulduğu taktirde muhtemel olumsuz sonuçları değerlendirilmelidir. Ayrıca seçenekler fayda ve maliyet bölümünde de değerlendirilmelidir.⁷¹

a) Politika Amaçlarının Başarılması İçin Seçenekler

Düzenleyici etki değerlendirmesinde çok geniş bir seçenek sunulmalı ve bunlar değerlendirilmelidir. Özellikle, politika gelişiminin ilk aşaması olan ön düzenleyici etki değerlendirmesinde bunlara yer verilmelidir. Hiçbir düzenleme yapmama seçeneği de bu aşamada değerlendirilmelidir. Alternatif düzenlemeler göz önünde bulundurulmalıdır.

Kısmi düzenleyici etki değerlendirmesinde en az üç seçenek sunmak gerekmektedir. Bunlardan birisi hiç bir şey yapmamak, birisi savunulan öneri ve sonuncusu da bunun alternatifi olabilir. Ön ve kısmi düzenleyici etki değerlendirmesinde alternatif düzenleme seçeneği sunulmuyorsa bunun nedeninin nihai düzenleyici etki değerlendirmesinde açıklanması doğru olacaktır.

AB önerileri için de bir dizi alternatif seçenek düşünülebilir. AB düzenlemesinin fayda ve maliyetleri mümkün olduğu kadar kısa sürede çalışılmalıdır. Böylece AB Komisyonunu etkileme gücü artacaktır. Oluşturulmaya çalışılan politika AB direktifi ile zaten düzenleniyorsa bu durumda önerideki belirsiz alanları tespit ederek çalışmaya başlanabilir.⁷²

b) Riskler

Riskler bölümünde, amaç ve istenen etkiler bölümünde yapılan değerlendirmelerin dışında kalan seçeneklerin riskleri açıklanmalıdır. Risklerin tespit edilmesi için kurumun ekonomistinde de yardım alınmalıdır. Riskler açıklanırken, nasıl ortaya çıkabileceği sıralanır. Ortaya çıkabilecek risklerin sonuçları politikanın amaçlarını gerçekleştirmesini engelleyebilecek seviyede mi bu açıklanır. Riskler sıralanırken politikanın uygulama aşamasında belirebilecek risklere de yer verilir. Önceki benzer politikaların uygulanmasına bakılarak elde edilebilecek dersler öğrenilmeye çalışılır. Sonuçta risklerin azaltılması için neler yapılacak ona karar verilir.⁷³

⁷⁰ a.g.e. s. 1

⁷¹ Cabinet Office, Options.

⁷² a.g.e. s. 1

⁷³ a.g.e. s. 1

c) Uyum ve Yürürlük

Yapılacak düzenlemenin otomatik olarak yürürlüğe girmesi ve tam bir uyum sağlanması beklenmemelidir. Uyumunu maksimum seviyeye çıkarmak için seçenekler düşünülmelidir. Düzenlemeye uymak çok kolay olmayacaksa vatandaş da uymamayı tercih edecektir. Yapılan düzenlemeye uyumun maliyeti düzenlemeyle konulan cezalardan daha fazla olmamalıdır. Böyle olursa herkes ceza ödemeyi tercih edecektir. Düzenlemeyi yürürlüğe koymak için değişik alternatifler düşünülmeli en uygun olanı seçilmelidir.⁷⁴

d) Planlanmayan Sonuçlar

Her bir seçenek için planlanmayan muhtemel sonuçlar düşünülmelidir. Bunu yapmak zordur fakat yapmamak daha sonra çıkacak sorunlara davetiye çıkarmaktadır. Planlanmayan sonuçların önceden tahmin edilebilmesi için mümkün olduğu kadar çok kurumla, çıkar grubuyla, uzmanla, ekonomistle, araştırmacı ve bilim adamıyla görüşmek gerekmektedir.

Planlanmayan sonuçlara en iyi örnek insanların kaçamak noktalarını iyi bulmalarıdır. Örneğin hava kirliliği için çıkarılan bir düzenlemeye uymamak için fabrikaların başka ülkeye taşınması söz konusu olabilir.⁷⁵

e) Uygulama Planları

Kısmî düzenleyici etki değerlendirmesinde uygulama planı bulunmalıdır. Her bir seçenek için uygulama planı hazırlanması doğru olacaktır. Uygulama planı şunları içermelidir:

- Uygulamayı kim yapacaktır?
- Uygulamanın amacı nedir?
- Uygulama takvimi nedir?
- Uygulamanın ilgili grupları kimlerdir?
- Uygulama sırasında kimler etkilenecektir?
- Her bir seçeneğin riski nedir?
- Yürürlük ve izleme nasıl olacaktır?
- Pilot uygulama yapılacak mıdır?

Nihai düzenleyici etki analizi uygulama planını içermeli ve uygulamaya ilişkin verileri güçlendirmelidir.⁷⁶

⁷⁴ a.g.e. s. 1

⁷⁵ a.g.e. s. 1

⁷⁶ a.g.e. s. 1

5- Maliyet ve Faydalar

Fayda ve maliyetlerin gösterilmesi, düzenleyici etki değerlendirmesinin analitik parçasıdır. Bu kısım, nihai politika önerisini desteklemekte ve faydaların maliyetleri haklı çıkarıp çıkarmadığına karar verilmektedir. Bu kısımda tüm seçeneklerin fayda ve maliyetleri gösterilmelidir.

Fayda ve maliyetler araştırılırken düzenleyici etki değerlendirmesinin her üç şeklinde de aynı yol izlenir. Fakat ilk düzenleyici etki değerlendirmesinden nihai düzenleyici etki değerlendirmesine doğru analizin kapsamı genişletilir. Bu bölümü açık ve teknik olmayan bir dille sunmak önemlidir. İlgili teknik bilgiler düzenleyici etki değerlendirmesine ek olarak sunulabilir.

Fayda ve maliyetler değerlendirilirken tüm sektör ve gruplara olacak etki göz önüne alınır. Bazı seçenekler bir gruba fayda sağlarken başka gruplara maliyet doğuruyor olabilir. Her bir seçenekte tüm gruplara olacak etki göz önüne alınmalıdır. Bu nedenle düzenlemenin iş dünyasına, tüketicilere, gönüllü kuruluşlara, sosyal gruplara, kamu sektörüne olacak etkisi birlikte değerlendirilmelidir. Fayda-maliyet etkisi özet bir biçimde sunulmalıdır ki tüm etkiler aynı anda değerlendirilebilsin.

Fayda ve maliyetler mümkünse miktar veya parasal olarak gösterilmelidir. Bu maliyet ve faydaların kıyaslanmasını kolaylaştıracaktır. Miktarlandırmayı doğru yapabilmek için ekonomistlerden yardım almak gerekebilir. Bu durumda kurumun ekonomistini düzenleyici etki analizi sürecine dahil etmek faydalı olacaktır. Diğer bilgiler de miktar olarak gösterilmeye çalışılmalıdır. Kurtarılabilecek hayat sayısı, atık miktarında olacak azalma gibi. Eğer bunların hiç biri mümkün değilse fayda ve maliyetler kalite ifadesiyle belirtilebilir.⁷⁷

Fayda ve maliyetleri belirlerken kontrol listesi kullanmak faydalı olabilir. Şu sorulara cevap vermek fayda ve maliyetleri ortaya çıkaracaktır.

a) Ekonomik Etkiler

Ekonomik etkilerin fayda ve maliyetlerinin belirlenmesi için bir dizi soruyu cevaplandırmak gerekmektedir. Sorular aşağıdaki gibidir:

Öneri devlette gelir ve tasarrufu artırıyor mu?

Öneri mal ve hizmetlerin kalite ve maliyetini etkiliyor mu?

Öneri yeni teknoloji getiriyor mu?

Öneri belli sektörlerde yatırımı artırıyor mu?

⁷⁷ Cabinet Office, RIA cost and benefits checklist.

Öneri etkide bulunduğu sektörlerde rekabeti etkiliyor mu?

Öneri kamu sektörüne ve kamu sektörünün hizmet sunumuna etkide bulunuyor mu?

Öneri iş dünyasına, yardım kuruluşlarına ve gönüllü kuruluşlara etkide bulunuyor mu? Bulunduğu etki fiyatları, istihdamı ve rekabet ortamını değiştiriyor mu?⁷⁸

b) Sosyal Etkiler

Öneri halk sağlığına, iş sağlığına, suç ve suçla mücadele, eğitim düzeyine, ırk eşitliğine, kırsal kesimdeki topluma, insan haklarına, cinsiyet eşitliğine, engellilere, çocuklara ve gençlere, yaşlılara etki ediyor mu?⁷⁹

c) Çevresel Etkiler

Düzenleme, sera etkisine neden olan gazların seviyesinde bir değişikliğe neden oluyor mu?

Öneri iklim değişikliğine neden olan etkiler yapıyor mu?

Öneri, atık yönetiminin maliyetinde değişikliğe neden oluyor mu?

Öneri, hava kalitesinde önemli değişikliğe neden oluyor mu?

Öneri, su kirliliğine, suların çekilmesine veya sellerin oluşmasına etkide bulunuyor mu?

Öneri, yaban hayatının yaşam alanlarını rahatsız ediyor mu?

Öneri, insanların maruz kaldıkları gürültü seviyesini etkiliyor mu?⁸⁰

6- Küçük Firmalar Etki Testi

Sadece kamu hizmetlerini etkileyen önerilere ilişkin düzenleyici etki değerlendirmeleri haricindeki tüm etki değerlendirmeleri Küçük Firmalara Etki Testini içermek zorundadır. 250 kişiden daha az işçi çalıştıran firmalar küçük firma olarak sayılmaktadır. Bu etki testini yapmak için Küçük İş Dünyası Servisi yardımda bulunmaktadır. Eğer yapılacak düzenlemenin etkisi önemli görülmezse tek aşamalı bir etki testi yapılmaktadır. Bu test kısmî düzenleyici etki değerlendirmesinde yer alır. Burada danışılan firma sayısı ve danışma sonuçlarına yer verilir ve neden etkinin önemli görülmediği açıklanır. Eğer etki önemli görülürse testin ikinci aşamasına geçilir

⁷⁸ Cabinet Office, RIA cost and benefits checklist.

⁷⁹ a.g.e. s. 1

⁸⁰ a.g.e. s. 1

ve daha ayrıntılı analiz yapılır. Bu analiz resmi danışma sürecini kapsamalıdır. Bunun sonucunda toplam etki, alternatif düzenlemeler, planlanmayan sonuçlar gösterilir.⁸¹

7- Rekabet Değerlendirmesi

Politika önerisi kamu hizmetlerinden başka bir kesimi etkiliyorsa düzenleyici etki değerlendirmesinde rekabet değerlendirmesi yapılmalıdır. Rekabet değerlendirmesi iki aşamada yapılır. Bunun için hazırlanan birinci aşama test evet-hayır cevabı verilmesi gereken 9 soruyu içermektedir.

İlk üç soru pazarın düzenlemeden etkilenip etkilenmeyeceğini değerlendirmektedir. Düzenlemeden etkilenecek bir firmanın pazar payının %10, %20 oranında olup olmadığını veya üç firmanın pazarın %50'sine sahip olup olmadığını test eder. Pazardaki firma sayısı ne kadar azsa, küçük firmaların rekabet etme şansı o kadar az olacaktır.

Dördüncü soru önerinin firmaları farklı bir biçimde etkileyip etkilemediğini değerlendirir. Küçük firmaları daha fazla olumsuz etkileyip etkilemediği belirlenir.

Beşinci soru düzenlemenin bazı firmaları daha ağır cezalandırıp cezalandırmadığını ölçmektedir. Eğer bazı firmalar düzenleme tarafından daha ağır bir biçimde cezalandırılıyorsa bu firmaların pazarda kalıp kalmayacakları şüpheli hale gelmektedir. Bu durum, pazardaki firmaların sayısını ve paylarını değiştirecektir.

Altı ve yedinci soru düzenlemenin yeni firmaları cezalandırılıp cezalandırılmayacağını değerlendirmektedir.

Sekizinci soru pazarda teknolojik değişikliğin hızlı olup olmadığını, dokuzuncu soru firmalar için bir sınırlama olup olmayacağını test etmektedir.

Eğer bu sorulara verilen “hayır” cevabı “evet” cevabından çoksa önerinin pazardaki rekabeti etkileme kabiliyeti muhtemelen çok düşük olacaktır. Bu durumda ön düzenleyici etki analizinden elde edilen sonuçların değerlendirilmesi yeterli olacaktır.

Eğer, “hayır” cevabı “evet” cevabından daha fazla ise düzenlemenin rekabet etkisinin yüksek olması muhtemeldir. Bu durumda düzenlemeden etkilenen pazarlar için ayrıntılı rekabet etki analizi yapılır ve kısmî düzenleyici etki değerlendirmesi aşamasında ayrıntılı bir değerlendirme yapılır. Ayrıntılı değerlendirmede, etkilenen pazarlar belirlenir, mevcut rekabet şartları incelenir ve düzenlemenin etkisi ayrıntılı bir biçimde belirlenmeye çalışılır. Danışma süreci tamamlanma-

⁸¹ Cabinet Office, Small Firms Impact Test.

dan çok ayrıntılı bir bilgi toplanamayabilir. Ancak bu olmadan da mümkün olduğu kadar bilgi toplanmaya çalışılmalıdır. Toplanan bilgiler nihai Düzenleyici etki değerlendirmesinde ayrıca değerlendirilir.⁸²

8- Uygulama, Yaptırımlar ve İzleme

a) Uygulama

Her bir politika seçeneğine uyumun nasıl sağlanacağı gösterilmelidir. Uyum farklı yollar-
dan sağlanabilir. En yüksek oranda uyumu sağlamak için farklı düzenleme modelleri
düşünülebilir. Farklı bir düzenleme modelinde düzenlemeye uyum hükümetin çabasını ve masra-
fını gerektirmeyebilir. Farklı düzenleme şekillerinde uyumun hangi oranda olacağı
değerlendirilmelidir. Her bir uygulamanın muhtemel fayda ve maliyetleri ortaya konmalıdır.
Aynı alanda yapılmış bir düzenlemeye olan uyum seviyesi tanımlanmalıdır. Eğer benzer düzen-
lemeye uyum seviyesi düşükse muhtemelen yapılan düzenlemeye uyum oranı da düşük olacaktır.
Eğer uyumu destekleyecek araçlar konulmazsa yapılan düzenlemeye yüzde yüz uyum beklen-
memelidir. Uyum seviyesini etkileyecek riskler bu kısımda belirlenir. Eğer uygulama kamu
görevlileri tarafından takip edilecekse uygulamayı sağlayacak olanlarla mümkün olduğu kadar
erken temas kurulmalıdır. Uyumun kontrol görevi, tüketicilere veya organizasyonlara da verilebi-
lir. Eğer uyumu sağlamak üzere yeni bir kurum veya birim kuruluyorsa niçin mevcut birimlerin
bunu yapamayacağını belirtmek durumunda kalırsınız. Ayrıca yeni birimi kurmak için hazineden
de izin almak zorunda kalırsınız.

b) Yaptırımlar

Düzenlemeye uyumun sağlanması için yaptırıma ihtiyaç olup olmadığı değerlendirilmeli-
dir. Konulacak herhangi bir yaptırım uymama ile orantılı olmalıdır. Suçlayıcı olmayan
yaptırımlar tercih edilmelidir. Lisanslama ve tescil gibi önleyici idari metotlar öncelikle kulla-
nılmalı, bireysel cezalar ve yasal para cezaları gibi önleyici araçlar kullanılmalıdır. Yaptırımlar
idari yaptırımlar şeklinde düzenleniyorsa, adil, hızlı, bağımsız ve maliyeti düşük bir sürece tâbi
olmalıdır. Konulacak her türlü yaptırım insan haklarına uygun olmalıdır.

c) İzleme

Düzenleyici etki değerlendirmesinde her bir seçenek için öngörülen izleme süreci tanımla-
nır. İzleme kriterleri; belirli, ölçülebilir, başarılabılır, ilgili ve zamanla sınırlı olmalıdır. İzlemenin

⁸² Cabinet Office, Competition assessment.

kimler tarafından yapılacağı düzenleyici etki değerlendirmesinde belirtilmelidir. İzlemenin ne kadar sıklıkla yapılacağı ve nasıl raporlanacağı gösterilmelidir.⁸³

9- Yürürlüğe Koyma Planı

Nihai düzenleyici etki değerlendirmesinde önerilen politika düzenlemesi için ayrıntılı bir yürürlüğe koyma planı geliştirilir. Tüm yeni düzenlemeler için 12 haftalık yürürlüğe koyma süresi vardır. Bu süre minimum süredir. Karmaşık bir düzenleme için daha uzun bir süre kullanılabilir.⁸⁴

10- Yürürlüğe Koyma Sonrası Gözden Geçirme

Önerilen politika seçeneğinin yürürlük sonrası nasıl gözden geçirileceği ve değerlendirileceği belirtilmelidir. Bu bölüm, nihai düzenleyici etki değerlendirmesi aşamasında doldurulmalıdır. Düzenleme yürürlüğe girdikten sonra politika amaçlarını ne ölçüde karşılayacağı hususu, hâlâ hükümetin yapması gereken bir işlem bulunup bulunmadığı yönüyle olmalıdır. Gözden geçirme yapılırken ilgili gruplara danışarak istenmeyen bir hususun meydana gelip gelmediği tespit edilir. Daha önceden belirlenmiş bir kişi gözden geçirme ile görevlendirilebilir.⁸⁵

Düzenleme yürürlüğe girdikten ve gözden geçirme işlemi yapıldıktan sonra düzenlemenin amacına hizmet ettiği görüldüğü zaman artık mevzuat külliyatında da yer almasına gerek kalmamakta yürürlükten kaldırılmaktadır. Yeni düzenleme yaparken amaca ulaşıldığı zaman düzenlemenin yürürlükten kalkması için hükümler konulması tercih edilen bir husustur. Bu her zaman mümkün olmayabilir. Örneğin Avrupa Birliği direktiflerinin birçoğu için bu mümkün görünmemektedir. Çok hızlı değişikliklerin yaşandığı teknoloji alanında, bir problemin çözümü için çıkarılan fakat sorun çözüldükten sonra kullanılması mümkün olmayan alanlarda kullanılabilir.

11- Özet ve Öneriler

Nihai düzenleyici etki değerlendirmesinde yapılan analiz ve getirilen delillerin kısa bir özeti yapılır. Bu kısım, fayda ve maliyetlerin özetine ilişkin bir tabloyu ve seçeneklerin karşılaştırmasına ilişkin bilgileri içerir.⁸⁶

⁸³ Cabinet Office, Enforcement, sanctions and monitoring.

⁸⁴ Cabinet Office, Implementation and delivery plan.

⁸⁵ Cabinet Office, Post-implementation review.

⁸⁶ Cabinet Office, Summary and recommendation.

a) Özet Maliyet ve Fayda Tablosu

Yıllık toplam maliyet ve faydalar ortaya konur ve bunlar ekonomik, sosyal ve çevresel olarak ayrıştırılır. Maliyetin idari olup olmadığı belirtilir ve bir kez gerçekleşen maliyet her yıl yinelenen maliyetten ayrılır.

Seçenek	Yıllık toplam fayda: Ekonomik, sosyal ve çevresel	Yıllık toplam maliyet - Ekonomik, sosyal ve çevresel, - Politik ve idari
1-		
2-		
3-		
4-		

b) Sonuç

Önerilen seçenek söylenir. Bu seçeneğin neden seçildiği delile ve etki değerlendirmesinde yapılan değerlendirmeye dayanarak açıklanır. Niçin diğer seçeneklerin seçilmediği belirtilir. Düzenleyici etki analizi bir dokümandır ve ayrıntılı bilgi veren ekleri de olabilir.

12- Deklarasyon ve Baskı**a) Bakana Ait Deklarasyon**

Eğer öneri hükümet politikası olarak kabul görüyorsa sorumlu bakan tam düzenleyici etki değerlendirmesini mutlaka imzalamalıdır. Tam düzenleyici etki analizi sorumlu bakan tarafından imzalandıktan sonra nihai düzenleyici etki değerlendirmesi olmaktadır. Birden fazla kurumu ilgilendiren etki değerlendirmeleri de sorumlu bakan tarafından imzalanır. Bağımsız kurullarda bakan tarafından yetkilendirilen üst düzey yetkili, düzenleyici etki değerlendirmesini imzalar. Tüm düzenleyici etki değerlendirmeleri soru ve yorumlara açık olmak için irtibat noktası vermek durumundadır. İrtibat için isim, adres, telefon ve e-posta adresi eklenmelidir.

Tüm nihai düzenleyici etki değerlendirmeleri “Düzenleyici Etki Analizini okudum ve faydaların maliyetleri haklı çıkardığı için memnun kaldım” diye yazılarak imzalanır.

b) Baskı

Tüm nihai düzenleyici etki değerlendirmeleri herkes tarafından ulaşılabilmesi için kurumun internet sitesinde yayınlanmalıdır. Nihai düzenleyici etki değerlendirmesinin bir kopyası da Parlamento binasının kütüphanesine gönderilir. Etki değerlendirmeleri ayrıca, ilgili komisyonlara gönderilmektedir. Hükümet tasarıları için hazırlanan etki değerlendirmelerinin özeti aynı zamanda kanun tasarısının açıklayıcı özeti olur. Bu açıklama faydaların maliyetleri haklı kılmasından ziyade fayda ve maliyetlerin tarafsız bir şekilde ortaya serilmesi şeklinde olur.

Avrupa Birliği ile ilgili düzenlemelerde düzenleyici etki değerlendirmesi açıklayıcı layihaya eklenmek zorundadır. Eğer nihai düzenleyici etki değerlendirmesini hazırlayacak yeterli zaman yoksa ön düzenleyici etki değerlendirmesi hazırlanıp mümkün olduğu kadar ayrıntı eklenir.

Tek bir milletvekilinin verdiği kanun tekliflerinde ise eğer hükümet teklifi destekliyorsa veya karşı çıkmıyorsa teklifin Parlamentoda ikinci kez okunması aşamasından önce düzenleyici etki değerlendirmesi hazırlanmalıdır. Hükümetin karşı çıktığı milletvekili yasa tekliflerine de düzenleyici etki değerlendirmesi yapılması ne için karşı çıkıldığının ortaya konulması açısından faydalı olacaktır.⁸⁷

I- Önemli Tavsiyeler

Düzenleyici etki değerlendirmesinin hazırlanmasına mümkün olduğu kadar erken başlanmalıdır. Bunun için hazırlanan rehber kullanılmalı, tekerlek yeniden icat edilmeye çalışılmamalıdır. Daha önceden varolan tecrübeler kullanılmalıdır.

Etki değerlendirmesinde her zaman açık bir gerekçe ortaya konulmalıdır. Hükümetin bu alana müdahale gerekçesi açıklanmalıdır. Düzenleyici etki değerlendirmesi yaşayan bir dokümandır. Gerekli oldukça, son aşamaya kadar geçecek sürede güncellenmelidir.

Maliyet ve faydaları ortaya koyabilmek için kurumun ekonomistinden faydalanmak gerekmektedir. Ortaya çıkabilecek maliyet ve faydalar kapsamlı bir biçimde tanımlanmalıdır. Kaybedenler mutlaka düşünülmelidir. Düzenlemeden orantısız ve olumsuz bir şekilde etkilenecekler de dikkatle incelenmelidir.⁸⁸

⁸⁷ Cabinet Office, Declaration and publication.

⁸⁸ Cabinet Office, Top tips.

J- Okunabilirlik ve Uzunluk

Okunamayacak kadar uzun bir düzenleyici etki değerlendirmesi amaca hizmet etmeyecektir. Eğer teknik terimlerin de düzenleyici etki değerlendirmesinde yer alması gerekiyorsa, açık ve doğru cümlelerle ifade edilmelidir. Etki değerlendirmeleri hazırlandıkları konuda tek başına bir dokümandır. Bu yüzden okuyucuların düzenleyici etki değerlendirmesinin hazırlandığı konuda önceden bilgileri olmasını beklememek ve herkesin anlayabileceği şekilde hazırlamak gerekmektedir. Kısa ve ekleri olan bir düzenleyici etki değerlendirmesi en uygun etki değerlendirmesi hazırlama yoludur. Maliyet ve faydaları açıklayan tabloların düzenleyici etki değerlendirmesinde bulunması etkili olacaktır. İngiltere’deki etki değerlendirmesi örneklerine bakıldığında, değerlendirmelerin en çok 20 sayfa veya daha az olduğu görülmektedir.

Bazı durumlarda çok geniş alanları düzenleyen kanunların hazırlanması kaçınılmazdır. Adeta çerçeve kanun olan bu tür kanunların düzenleyici etki değerlendirmeleri de çok kapsamlı olmak durumundadır. Böyle durumlarda kısım kısım düzenleyici etki değerlendirmesi hazırlamak belki en iyi çözümdür. Bu şekilde bir düzenleyici etki değerlendirmesi hazırlanması halinde toplam fayda ve maliyetler sonuç bölümünde belirtilmelidir.

K- Düzenleyici Etki Değerlendirmesi Kontrol Listesi ve Şeması

Bölüm 1-8: Ön, kısmî ve nihai düzenleyici etki değerlendirmeleri için doldurulmalıdır.

- 1- Önerinin adı,
- 2- Amaç ve istenen etki: Amaçlar, konunun geçmişi, hükümet müdahalesinin gerekçesi,
- 3- Danışma: Devlet kurumlarına ve halka,
- 4- Seçenekler: Seçenekler ortaya konulmalı ve her birinin başarılması için potansiyel değerlendirilmelidir. Hiçbir şey yapmama seçeneği de değerlendirilmelidir. Her bir seçeneğin yürürlük ve gerçekleşme planı açıklanır.
- 5- Maliyet ve faydalar: Önce düzenlemeden etkilenecek sektör ve grupları belirterek düzenlemeyle bunlara sağlanacak fayda ve maliyetler belirlenmeye çalışılır.
- 6- Küçük firmalar etki testi: Düzenleme için önerilen her bir seçeneğin küçük firmalara etkisi düşünülmeli ve küçük firmalar etki testi doldurulmalıdır.
- 7- Rekabet değerlendirmesi: Her bir seçeneğin rekabete olan etkisi düşünülmelidir.
- 8- Uygulama, yaptırımlar ve izleme: Öneri nasıl uygulanacaktır? Kim uygulayacaktır? Yaptırımlar ne olacaktır? Politikanın amacının gerçekleşip gerçekleşmediği nasıl izlenecektir?

Bölüm 9-12: Bölüm 9-12 danışma sürecinden sonra doldurulmalı ve nihai düzenleyici etki değerlendirmesine konulmalıdır.

9- Yürürlüğe koyma ve uygulama planı: Bu kısım düzenleyici etki değerlendirmesinin politika değişimini güçlendirmesi için eklenmelidir. Politika değişimi ile neyin başarılacağı, kimin sorumlu olacağı ve neye sebep olunacağı burada sıralanmalıdır.

10- Yürürlük sonrası gözden geçirme: Büyük düzenlemelerin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç yıl içinde gözden geçirilmesi gerekmektedir.

11- Özet ve öneri: Hangi seçenek önerilmektedir ve neden? Önerinizi maliyet ve fayda analizi ile destekleyiniz. Her bir seçeneği maliyet fayda analizi özet tablosunda ayrıntılandır.

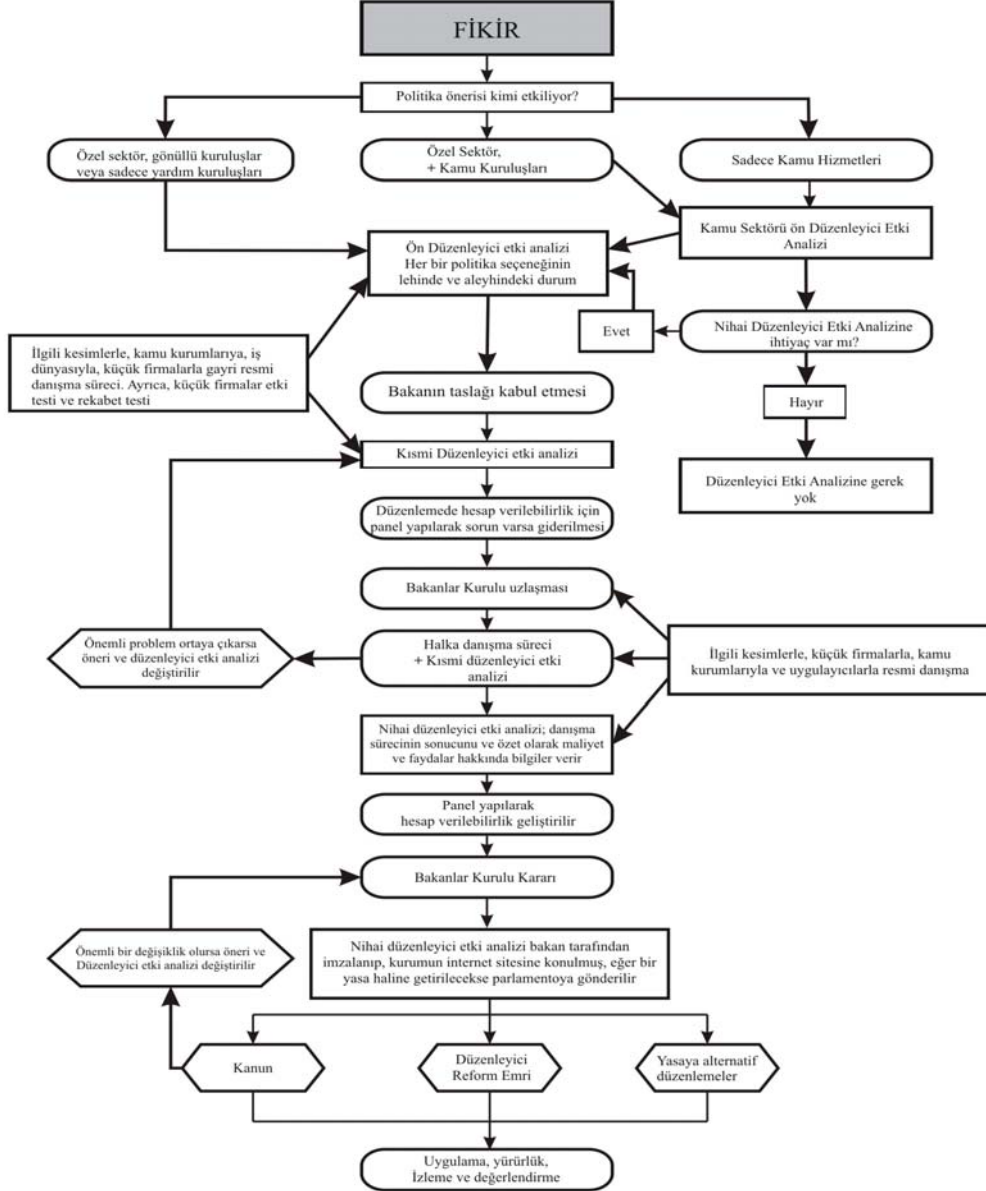
Maliyet ve fayda analizi tablosu

Seçenek/Tercih	Yıllık toplam ekonomik, sosyal ve çevresel fayda	Yıllık maliyet - Ekonomik, sosyal ve çevresel - İdareye
1-		
2-		
3-		
n		

12- Deklarasyon ve baskı: Bakanın deklarasyonu eklenir ve imzalatılır. İrtibat telefonları ve yeri eklenir.⁸⁹

⁸⁹ Cabinet Office, Regulatory Impact Assessment template.

Şekil 1- Politika oluşturma sürecinde düzenleyici etki değerlendirmesi



KAYNAK: Cabinet Office, RIA in the Policy Making Process,

<http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/documents/ria/word/ukflow.doc>

III- ALMANYA'DA DÜZENLEYİCİ ETKİ DEĞERLENDİRMESİ

Düzenleme alanında yürütülen reform çabaları, devletin ve kamu yönetiminin modernleştirilmesi çabalarının bir parçasıdır. Reformun amacı, düzenlemelerin kalitesinin artırılması ve düzenleme yoğunluğunun azaltılmasıdır. Düzenleyici etki değerlendirmesi, bu alanda dikkate değer bir katkı sağlamaktadır.

Almanya'da, Federal Devlet seviyesinde yapılan düzenleyici etki değerlendirmesi daha çok yeni yasaların geliştirilmesine odaklanmıştır. Federal Devletin düzenleme yapma süreci geniş ve kendine has özellikler içermektedir. Düzenleme yapma sürecinde kullanılan araçların bir kısmı düzenleyici etki değerlendirmesi olarak değerlendirilebilir. Düzenleyici etki değerlendirmesi, hem temel yasalara hem de ikincil düzenlemelere uygulanmaktadır. Bütün düzenleme taslaklarının açıklayıcı layihaları, düzenleyici etki değerlendirmesi özetini içermek zorundadır.

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

2001 yılında Federal İçişleri Bakanlığı, Düzenleyici Etki Değerlendirmesi Rehberi ve Düzenleyici Etki Değerlendirmesi El Kitabı hazırlamıştır. Fakat, hazırlanan rehber ve el kitabında düzenleyici etki değerlendirmesi için belirli bir metodun kullanılması öngörülmemektedir. 2003 yılından itibaren şirketlere ve vatandaşlara yönelik bürokrasinin azaltılması amacıyla bir girişim başlatılmış ve bu bağlamda etki değerlendirmesi uygulamaya koyulmuştur.⁹⁰ Birçok bireysel örnek düzenleyici etki değerlendirmesinin Almanya'da etkili bir biçimde kullanılabileceğini göstermesine rağmen sistematik ve yaygın bir kullanım şu ana kadar gerçekleşmemiştir.⁹¹

A- Geleceğe Yönelik Düzenleyici Etki Değerlendirmesi

Geleceğe yönelik düzenleyici etki değerlendirmesi, alternatif düzenlemelerin karşılaştırmalı etkilerini de dikkate alarak düzenleme geliştirilmesine yardımcı olur. Böylece en uygun seçeneği geliştirilmesini sağlar. Ayrıca, muhtemel idari yük ve faydaları göstererek taslak düzen-

⁹⁰ Böllhoff, Dominik. Regulatory Impact Assessment in Germany, Paper Presented at the Seminar on Investment Impact Assessment, 18 April 2005.

⁹¹ Böhret, Carl and Götz Konzendorf. Guidelines on Regulatory Impact Assessment, Prepared for the Federal Ministry of the Interior and for the Ministry the Interior of Baden-Wuerttemberg, Speyer, 2004, s. 1.

lemenin çerçevesini çizer. Geleceğe yönelik olarak yapılan düzenleyici etki değerlendirmesinin yapılması sırasında şu sorulara cevap aranır:

- Politika oluşturulacak alanda düzenlemeye ihtiyaç var mıdır?
- Düzenleneme yapılacak alan nasıl tanımlanmaktadır?
- Alternatif düzenleme yapma imkanı var mıdır ve beklenen etkileri nelerdir?
- Hangi düzenleyici alternatif en avantajlıdır?

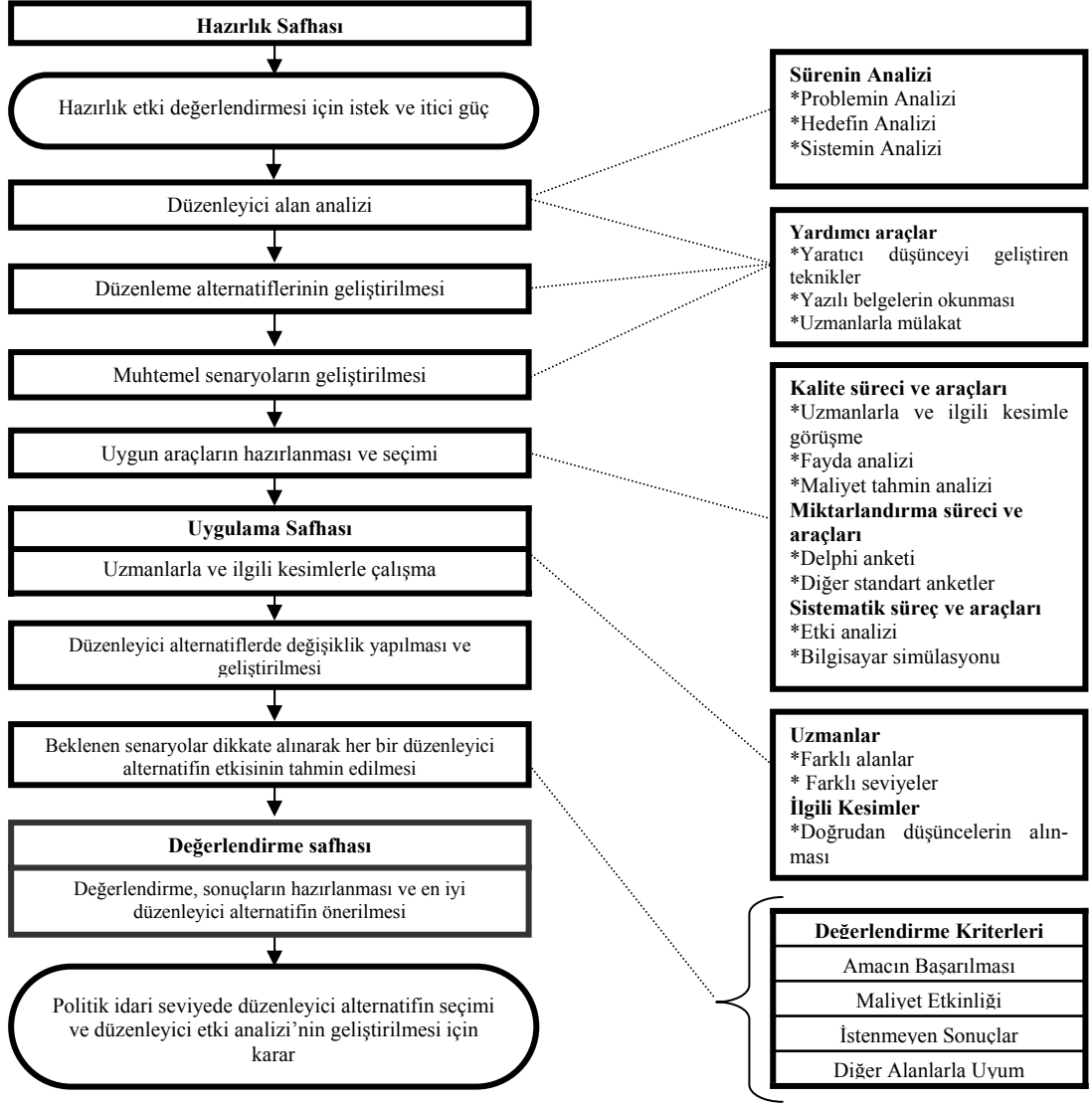
Geleceğe yönelik düzenleyici etki değerlendirmesi yapılmasına karar verildikten sonraki ilk adım düzenleyici alanın analizidir. Problem iyi analiz edilirse çözüm yolu bulmak kolaylaşacaktır. Düzenleyici alternatiflerin incelenmesi, soruna en iyi çözümü bulmak açısından faydalı olacaktır. Bu sırada hiç düzenleme yapılmaması seçeneği de daima göz önünde tutulmalıdır. Hazırlık safhasında problemi ortadan kaldıracak en faydalı çözümün bulunması için ilgili mevzuatın okunması, uzmanlarla görüşülmesi ve diğer araçların kullanılması faydalı olacaktır. Düzenleme yapılacak alanda uzmanlığı bulunan ve farklı kesimlerden gelen kişilerle çalışma toplantıları ve panellerin yapılması oluşturulacak düzenlemeye yol gösterecektir. Danışma süreci sonucunda elde edilecek sonuçlar belgeye dökülmelidir. İlave olarak, miktar veren analizlerin yapılması zorunludur. Almanya’da fayda analizi yapılmamakta, Delphi Metodu⁹² (anketi) ile maliyet etkinlik analizi yapılmaktadır.⁹³

Geleceğe yönelik düzenleyici etki değerlendirmesi sonucunda sistematik bir değerlendirme yapılır. En iyi düzenleme seçeneği ortaya konularak politikacılara sunulur.

⁹² Delphi Metodu: Bir fikir veya görüş konusunda uzlaşmanın sağlanması için geleneksel olarak kullanılan bir metottur. Uzlaşmanın sağlanması için görüş bildirenlerin yüz yüze gelmeleri zorunlu değildir. Anket, e-posta, gönderilen bir soru kağıdının cevaplandırılması gibi yöntemler kullanılarak geniş katılım sağlanabilir. Teknik etkili bir şekilde kullanılırsa yeni bilgilerin oluşturulması çok kolay olmaktadır. Uzlaşmanın sağlanması için Delphi Metodunda genellikle Hegel’in Diyalektik tez, anti-tez ve nihayetinde sentez süreci kullanılmaktadır. Bu süreçten sonra tüm katılımcılar yeni teze uyum sağlayabilmek ve ortak bir fikir oluşturabilmek için fikirlerini değiştirebilmekte veya yeni tezi destekleyebilmektedir. Amaç tek ve güçlü bir fikrin oluşumunu sağlayabilmektir.

⁹³ Böhrer, Carl and Götz Konzendorf, 2004, s. 7-11.

Şekil 2- Geleceğe Yönelik Düzenleyici Etki Değerlendirmesi (DED) İçin Önerilen Süreç



Kaynak: Düzenleyici Etki Değerlendirmesi Rehberi

B- Eşzamanlı Düzenleyici Etki Değerlendirmesi

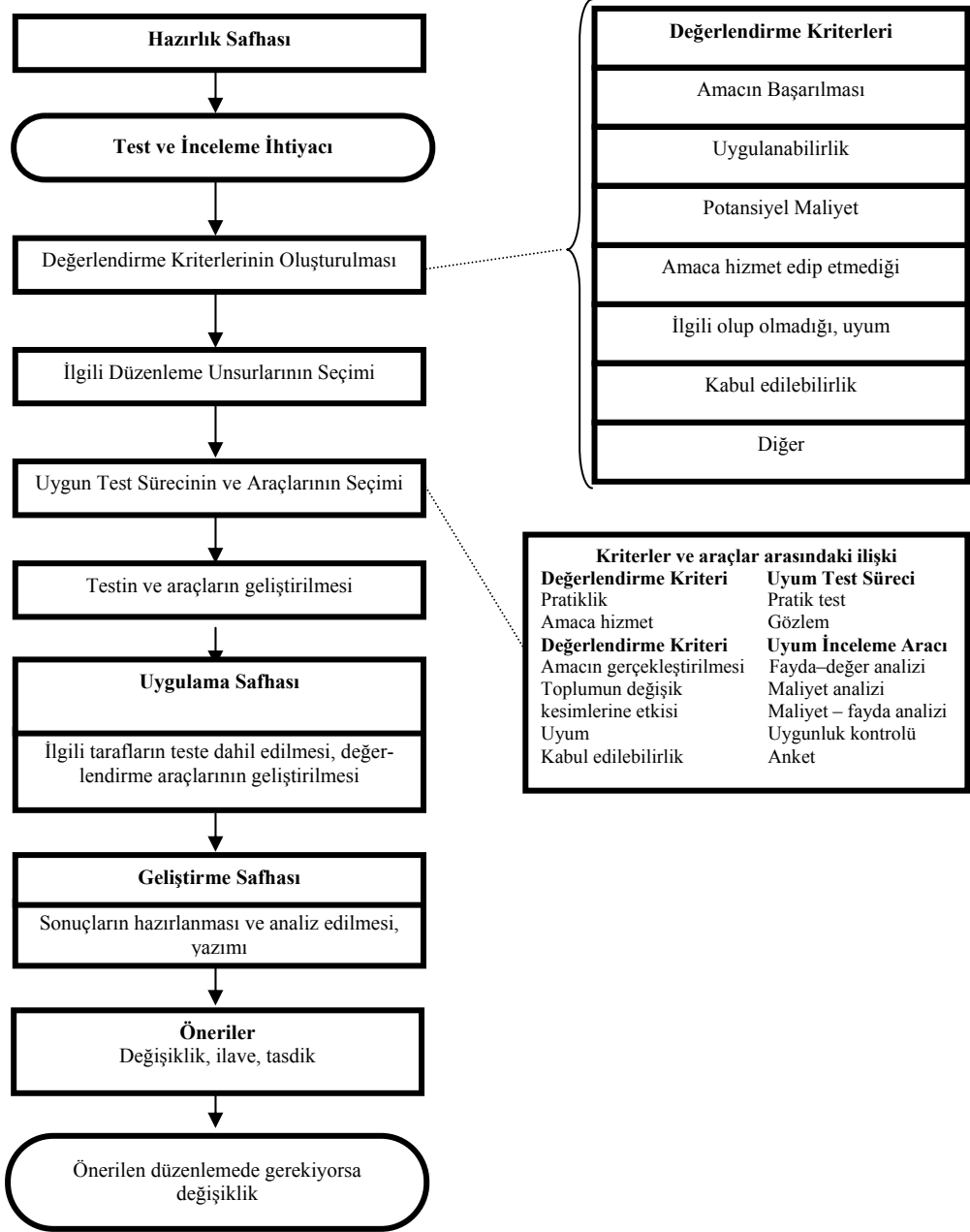
Almanya’da eşzamanlı düzenleyici etki değerlendirmesi, taslak düzenleme metnlerinin incelenmesine ve test edilmesine yardımcı olur. Eşzamanlı düzenleyici etki değerlendirmesi, hazırlanan taslağın uygulanabilirlik ve maliyet etkisi gibi açılardan analiz edilmesi, gerçek hayata uygulanabilirliği, istenmeyen sonuçların asgariye indirilmesi ve taslak metnin en iyi hale getirilmesi için uygulanmaktadır. Bu düzenleyici etki değerlendirmesinin cevap bulunması gereken sorular şunlardır:

- Planlanan düzenleme kabul edilebilir midir?
- Planlanan düzenleme uygulanabilir midir ve etkinliği artırmakta mıdır?
- Planlanan düzenleme ile meydana çıkacak maliyet ve faydalar uygun bir şekilde dağıtılabilir midir?

Bu sorulara cevap arayan eşzamanlı düzenleyici etki değerlendirmesi yapılmasına karar verildikten sonra uygulanabilirlik ve maliyet etki değerlendirmesi gibi değerlendirme kriterleri ile taslak metnin bölümlerinin neler olacağına karar verilir. Bu aşamadan sonra seçilen testler ve değerlendirme metotları uygulanır. Testler ve değerlendirme metotları uygulanırken mümkünse ilgili kesimler sürece dahil edilir. Değerlendirme aşamasında test sonuçlarının sistematik bir analizi yapılarak doküman haline getirilmesi sağlanır. Bu aşama, taslak metnin desteklenmesini ve değiştirilerek düzeltilmesine ilişkin bilgileri sağlar.⁹⁴

⁹⁴ a.g.e. s.13-16.

Şekil 3- Eş Zamanlı Düzenleyici Etki Değerlendirmesi Süreci



Kaynak: Düzenleyici Etki Değerlendirmesi Rehberi

C- Geçmişe Yönelik Düzenleyici Etki Değerlendirmesi

Geçmişe dönük düzenleyici etki değerlendirmesi, yasal hükümlerin sonuçlarının değerlendirilmesini amaçlar. Yapılan düzenlemelerle başarılan amaçları özetler. İstenmeyen fakat ortaya çıkan sonuçları ve etkilerini tespit eder. Mevcut düzenlemelerde yapılması gereken değişikliklere karar verir.

Geçmişe dönük düzenleyici etki değerlendirmesi yanıtlanması gereken sorular şunlardır:

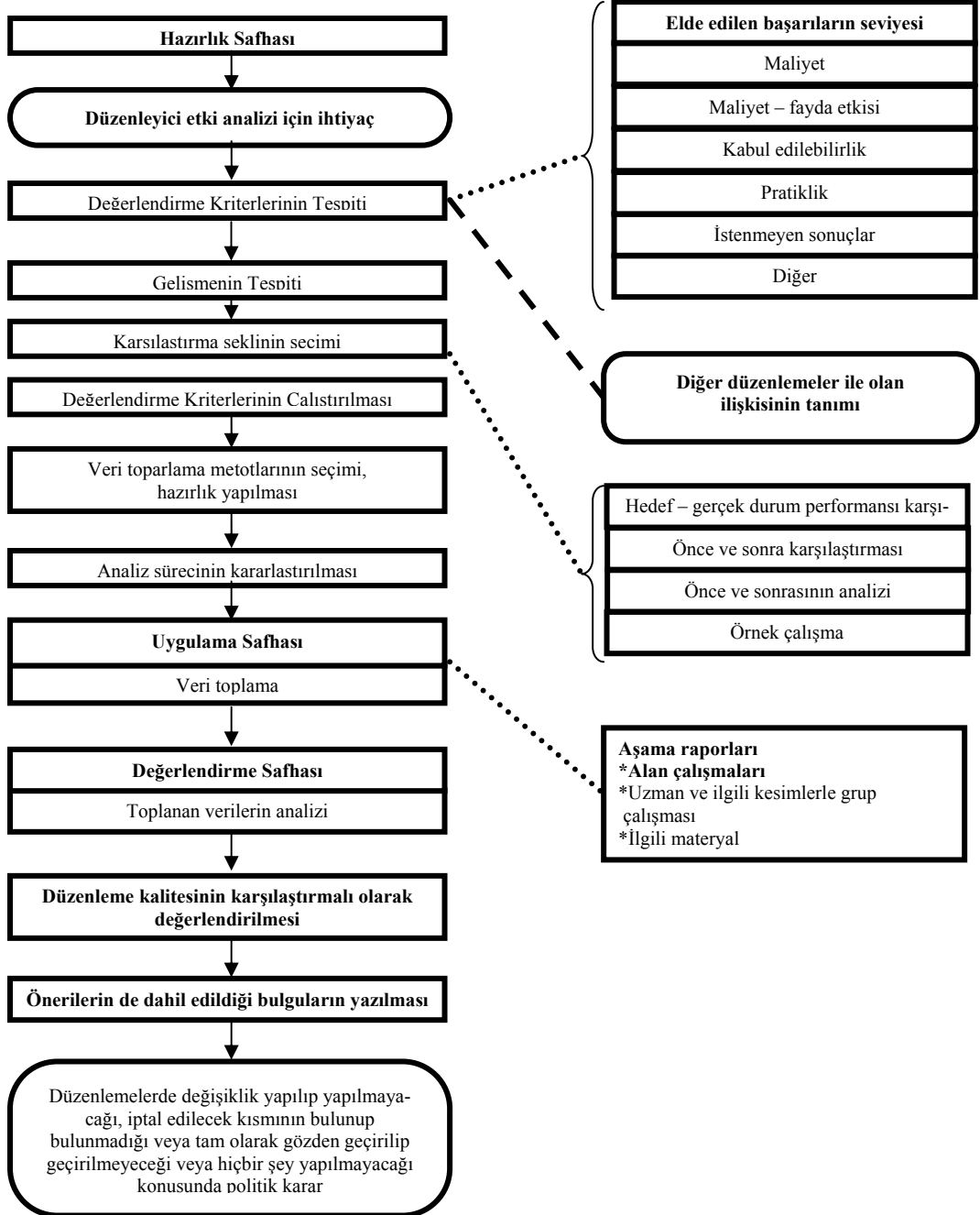
- Mevcut düzenlemenin amaçları başarılmış mıdır?
- Amaçlanmayan bir sonuç ortaya çıkmış mıdır ve bunlar etkili midir?
- Ortaya çıkan maliyet ve faydalar nedir?
- Düzenleme uygulanabilir olduğunu göstermiş midir?
- Düzenlemede değişiklik ve iptal ihtiyacı var mıdır?

Geçmişe dönük düzenleyici etki değerlendirmesi yapılmasına karar verildikten sonra atılacak ilk adım, değerlendirme kriterlerinin seçimidir. Temel değerlendirme kriterleri; elde edilen başarıların seviyesi, oluşan maliyet, maliyet-fayda etkisi, düzenlemenin kabul edilebilirliği, uygulanabilirliği ve istenmeyen sonuçların bulunup bulunmadığıdır.

Geçmişe dönük düzenleyici etki değerlendirmesinin en önemli dayanağı toplanan verilerdir. Toplanan veriler karşılaştırmalı olarak analiz edilmelidir. Yapılan değerlendirme sonucunda düzenlemenin değiştirilmesini gerektirecek kadar yeterli olumsuz veri yoksa düzenlemenin olduğu gibi kalmasına da karar verilebilir. Bunun yanı sıra verilerin değerlendirilmesi sonucu elde edilen sonuçlara göre düzenlemenin tamamıyla iptali veya kısmen değiştirilmesine de karar verilebilir.⁹⁵

⁹⁵ a.g.e., s.18-22.

Şekil 4- Geçmişe Dönük Düzenleyici Etki Değerlendirmesi



Kaynak: Düzenleyici Etki Değerlendirmesi Rehberi

Dördüncü Bölüm

DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİNE YÖNELİK ELEŞTİRİLER VE ZORLUKLAR

Etkili bir düzenleme aracı olarak kabul edilen ve birçok OECD üyesi ülkede uygulama bulunan düzenleyici etki analizine karşı olumlu ve destekleyici ifadeler kadar eleştiriler de yapılmaktadır. Düzenleyici etki analizine yönelik olarak yapılan en ağır eleştirilerin başında fayda-maliyet analizleri gelmektedir. Yapılan fayda-maliyet analizleriyle, para ile değeri ölçülemeyen insan hayatı, yaban hayatı gibi konuların ölçülmesinden dolayı eleştiriler yapılmaktadır. Eleştiri getirenlerin bazıları, çevreye verilen zararların tamir edilebilir maliyetlerinin ölçülmesini kabul etse de bundan zarar görenlerin haklarının ihlalinin ölçülemeyeceğini, parasal değerlendirmenin güvenilir ve ahlaki olmadığını ileri sürmektedir. Daha güçlü bir ifadeyle fayda-maliyet analizinin, öteki türlere ve biyolojik çeşitliliğe, ruh sağlığına, sosyal güvene ve insan refahına düzenlemelerin yaptığı etkileri tam olarak ölçemeyeceği iddia edilmektedir.

Ekonomistler bu eleştirilere, fiyatlandırılmayan mallar değerlendirmesiyle cevap vermektedir. Bütün bunlara karşın burada tartışılması gereken konu düzenleyici etki analizinin olmaması durumunda düzenlemenin yapılıp yapılmayacağı konusunda verilecek kararın daha kolay olup olmayacağıdır. Etki analizi olmadan yapılan düzenlemelerde de çevreye ve biyolojik çeşitliliğe karşı olan tehdit, eşitlik, dağıtım ve adalet problemleri bulunacaktır. Fakat karar vericiler bunlara ilişkin bilgi olmadan karar vereceklerdir.

Basit maliyet değerlendirmelerinin bazı iş kolları ve topluluklar lehine analizlerde bulunması diğer bir eleştiri konusudur. Etki değerlendirmesinde kimlerin ne kadar etkileneceğinin tam

olarak belirlenmesi zor olmasına rağmen buna ilişkin değerlendirmeler yapılmaktadır. Bu yüzden fayda-maliyet analizlerinin yapılması düzenleyici etki analizini eleştirenlere göre tam bir değerlendirme yapamamaktadır.

Düzenleyici etki analizinden kimin sorumlu olacağı ise açıkta kalan konulardan birisidir. Farklı birimler düzenleyici etki analizinden gerçekten kimin sorumlu olduğu yönünde çatışmaya girebilirler. Müdahale yetkisine sahip merkezi bir birimin bulunması, diğer birimlerin katkıda bulunmasını engelleyebilmektedir. Danimarka ve Hollanda bu konuda iyi örnekleri oluşturarak bize ders vermektedir. Hem Danimarka’da hem de Hollanda’da hiçbir kurum tek başına düzenleyici etki analizinden sorumlu değildir. Danimarka’da Maliye Bakanlığı, Hollanda’da Ekonomik İşler Bakanlığı liderlik rolünü üstlense de kurumlar düzenleyici etki analizini sonuçlandırabilmek için işbirliği yapmak zorundadır. Hollanda örneğinde en az üç kurum işbirliği yapmak zorundadır. Bu üç kurumun tercihleri, kontrol listesine dahil olan üç soru grubunda gösterilmektedir. Hollanda’daki düzenleyici etki analizi yardım masası, düzenleyici etki analizi konusunda merkezi bir birim veya kontrol eden birim olmaktan ziyade birimler arasındaki işbirliğinin geliştirici bir kurum olarak görev yapmaktadır. Ülkede düzenleyici etki analizi yapılmaya başlandığı yıllarda yardım masasının müdahaleci yaklaşımının sorunlara neden olmasından dolayı Yardım Masasının gücü kasıtlı olarak en alt seviyede tutulmuştur.¹ Bu nedenlerle bazı ülkeler elde edilen tecrübelerle, Yardım Masasını merkezi bir koordinatör olmaktan ziyade hizmet birimine benzer bir biçimde yapılandırmaktadır.

Düzenleyici etki analizi ağı kurulması ve idari işbirliği yapılması bu iki ülkede dikkate değer sonuçlar vermektedir. Hollanda’da kullanılan üç adet kontrol listesi, elde edilecek faydaların değerlendirilmesinden fazla bir şey ortaya koymaz. Sayılı sonuçlara gelince, kontrol listesi nihai tek bir sayı ortaya koymaz. Danimarka’da da aynı durum söz konusudur. Kısmî tahminler öneriyi destekleyen maliyet-fayda analizine dahil edilmez. Kurumlar arası işbirliği sırasında karşıt fikirler arasında bir dengeleme yapılır. Karşılıklı fikirler arasında dengeleme yapılmaması daha sonra uygulaması güç fakat teknik olarak mükemmel bir düzenleyici etki analizi ortaya koyacaktır.

Merkezi birim üzerine devam edecek olursak merkezi düzenleyici etki analizi biriminin gücü ne olmalıdır? Düzenlemeyi yapan birim tarafından yapılan fakat belli gereklilikleri karşılamayan değerlendirmeleri reddedebilecek midir? Elbette, merkezi birim sürecin desteklenmesi, bilgi ve tavsiye sağlanması, kalite kontrollerinin yapılması ve sürece katılan tüm aktörlerin iz-

¹ OECD. Regulatory Reform in Netherlands. Paris OECD, 1999, s. 135.

lenmesi açısından gereklidir. Ancak merkezi birim sürece katılan birimlere not verme yetkisine sahip olmamalıdır.

ABD ve İngiltere sürecin nihai kontrolünü yapan bir birim kurmamakla ve kontrol fonksiyonunu birkaç birime dağıtmakla buna iyi bir örnek teşkil etmektedir. İngiliz düzenleyici etki analizi sürecinde farklı ve gereğinden fazla aktörün bulunması bu amaca yöneliktir. İngiltere’de İyi Düzenleme İdaresi, Küçük İşler Servisi, Düzenleyici Sorumluluk İçin Jüri Heyeti ve En İyi Düzenleme Görev Birimi bu konuda görevli olan aktörlerden sadece birkaçıdır. ABD’de kurumsal rekabet ölçütleri (a measure of institutional competition) sistemin kontrol altında tutulması için en iyi garantidir. Kanada’da kontrol ve sorumluluk açısından iyi bir denge kurulmuştur.

Kontrol birimi üzerine son söylenecek söz şudur: Düzenleyici etki analizi üzerine karar verecek tek bir birimin yetkili olarak donatılması ve onun sürece ilişkin son sözü söyleme yetkisine haiz olması stres altında ve sınırlı kaynaklarla çalışan yöneticilerin cezalandırılması anlamına gelecektir. Düzenleyici etki analizi yetkileri dağıtabilen bir sürece sahip olmalıdır.

Etki analizi yaparken seçilen metotlar diğer bir eleştiri noktasıdır. Bu konuda hiçbir uzlaşma yoktur ve bir çok ülkede nitelik ve nicelik tahminleri birlikte yapılmaktadır. Düzenleyici etki analizi yapılırken sayısal verilere ve sosyal verilere ne kadar itibar edileceği hususu yeterince sarıh değildir.

Analizin yapılmasına esas teşkil edecek olan veri toplanması konusunda tam bir birlik olmaması, düzenleyici etki analizinin politikacıların tercih seçeneklerini kısıtlaması, uzun ve sistematik bir eğitimi gerektirmesi ve zaman alıcı olması diğer eleştiri noktalarıdır.

Düzenleyici etki analizinin uygulanması konusunda OECD üyesi ülkelerde kalite ve analize uymama kötü örnekleri bulunmaktadır. Birçok OECD ülkesi OECD tarafından belirlenen 10 adet iyi uygulama örneğine uyma konusunda zayıf kalmaktadır.²

Son bir husus da düzenleyici etki analizinin her grup tarafından kendi çıkarları uğruna kullanılması tehlikesidir. Farklı aktörler, düzenleyici etki analizini kendi amaçları için farklı şekillerde kullanmaya çalışacaktır. Aktörler, düzenleyici etki analizini farklı tercihlerle sahiplenebileceklerdir. Düzenleyici etki analizinin politikacılar tarafından ele geçirilmesinin veya belli bir grubun kendilerine çıkar sağlanması için kullanılmasının önüne geçilmesi gerekmektedir.³ Politikacılar uzlaşmayı ve politik rantı elde edebilmek, bürokratlar düzenleme hazırlama sürecine

² Ballantine, Bruce ve Bethan Devonald, s. 68.

³ Kirkpatrick, Colin ve David Parker. Regulatory Impact Assessment: Developing Its Potential for Use in Developing Countries, Working Paper Series, No. 56, Centre on Regulation and Competition, Manchester, July 2003, s. 10.

bağlılığı sağlamak, vatandaşlar gerçek hayatın düzenlemeye önceden yansıtıldığını görmek, firmalar belirsizliklerin önceden giderildiğini temin için düzenleyici etki analizini istemektedir.⁴

I- ETKİ ANALİZLERİNİN YAPILMASINDA KARŞILAŞILAN ZORLUKLAR

Doğru bir ekonomik analiz hiç şüphesiz düzenleyici etki analizinin temel taşıdır. Kurumlar, politika oluşturma ve bunu yasalaştırma sürecinde kolaylaştırıcı rol üstlenmektedirler. Düzenleyici etki analizinin kalitesi, içerdiği ekonomik analizin kalitesine bağlı olmaktadır.⁵

Mevzuatın hazırlanması sürecinde rol alan aktörlerin problemin tanımı ve çözümü hususunda anlaşılmadıkları durumlarda düzenleyici etki analizi hazırlanması sıkıntılı olmaktadır. Buna ilave olarak farklı politika aktörleri tarafından problemin tanımının sürekli değiştirilmesi düzenlemenin sonuçları hususunda deneye dayalı bir sonuç öngörülmesini bazen imkansız hale getirebilmektedir. Bu durumda çözümler sürekli değişmektedir. Bazı ülkelerde ise yetkiler çok belirgin değildir ve sürekli değişmektedir. Almanya ve İtalya gibi ülkelerde, düzenleyici süreç birçok aşamayı içermektedir ve politikacılarla bürokrasi arasında birçok temas noktası içeren bu süreç oldukça parçalıdır. Örneğin İtalya’da düzenleyici etki analizinin neden resmi bir süreç olarak yasa ile tanımlandığını yeni bir yasa oluşturmada bulunan kaotik süreç açıklamaktadır. Farklı bakanlıklar Başbakana cevap hazırlamaktan ziyade kendi politik partilerine cevap hazırlamakta koalisyon içinde üzerinde uzlaşıya varılmayan bir politika önerisinde bakanlar politik partilerini harekete geçirmektedirler. İtalya’da düzenleyici etki analizi politika oluşturma sürecine bağlıdır ki bu süreç ülkede belirli değildir.⁶

Etki analizlerinin uygulanmasında karşılaşılan en önemli zorluklardan birisi politika oluşturanların etki analizinin faydasını kabullenmemeleri ve uygulanmasının süreci kolaylaştıracağını farkına varamamalarıdır.

Etki analizini hazırlayacak uzman ve personel sayılarının yetersizliği kurumlar tarafından öne çıkarılan zorluklardan bir diğeridir. Personel ve uzman sayısı iyi düzenleme yapma eğitimleri çerçevesinde giderilebilecek bir sorun alanı olmakla birlikte politik liderlik ve destek de önemli sorun alanlarından birisi olmaya devam etmektedir.

⁴ Radaelli, M. Claudio. What Does Regulatory Impact Mean in Europe, s. 8.

⁵ Radaelli, Claudio M. Diffusion Without Convergence: How Political Context Shapes the Adoption of Regulatory Impact Assessment, s. 933.

⁶ a.g.e., s. 933.

Etki analizlerinin yürütülmesi için yeterli kaynak bulunamaması analizlerin kalitesini etkilemektedir. Yeterli kaynağın tahsis edilmemesi sonucu hazırlanan etki analizlerinin ya kapsamı dar kalmakta ya da bazı veriler dahil edilemediği için kalitesi düşük olmaktadır.⁷

II- ETKİ ANALİZİNE KARŞI OLUŞAN KÜLTÜREL DİRENÇLER VE POLİTİK BASKILAR

Düzenlemelerin yapılması konusunda her ülkede güçlü gelenekler, yasalar, bakanlıklar arası ilişkiler ve danışma süreçleri bulunmaktadır. Bu gelenekler idari ve yasal düzenlemelerden kaynaklanmaktadır ve yeni bir sistemin kolaylıkla kabulünün önünde engel oluşturmaktadır.

Bazen de politika oluşturma sürecine katılan birimlerde işlerini çok iyi bilen uzmanların ülkeleri için yeni sistemin iyi olmayacağına inanmaları sonucunda da düzenleyici etki analizi sistemine karşı dirençler oluşabilir. Bu nedenle uzmanlar, düzenleyici etki analizini istekli bir şekilde hayata geçirmeye yanaşmazlar. Düzenleyici etki analizini gereksiz bürokratik bir süreç olarak kabul ederler.

Düzenleyici etki analizi sisteminin etkili bir biçimde uygulanmasının önünde duran bu engellerin kaldırılması bazen yıllar sürebilir. Özellikle yasal düzenlemelerin bulunduğu ülkelerde bu yasaların değiştirilmesi oldukça zaman alıcı olabilir.

Etki analizi sistemine karşı olanlar, etki analizlerini iş dünyası odaklı düzenlemelerin yapılmasının bahanesi olarak görmektedirler. Etki analizleri vasıtasıyla politika oluşturulmasını, politikacılar üzerinde baskı oluşturulması olarak görmektedirler. Delile dayalı düzenleme yapılması, politik kararların düzenlemeye dönüştürülmesinde çok fazla bir seçenek alanı da bırakmamaktadır. Bazen parti programında ve seçim açıklamalarında belli düzenlemelerin yapılması kararlaştırılmış olabilmektedir. Hükümetler kendi seçim açıklamaları ve parti programları gereğince yapmak istedikleri düzenlemelere düzenleyici etki analizi yapılmasına pek sıcak bakmamaktadırlar.⁸

Son olarak, düzenleyici etki analizinin çok zaman alıcı bir süreci gerektirdiği, politikaların gelişimini kabul edilemez bir şekilde geciktirdiği şeklinde algılanabilmektedir.

⁷ Mandelkern Group Report, s. 19.

⁸ a.g.e., s. 23-25.

Beşinci Bölüm

DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ VE TÜRKİYE

Ülkemizde mevzuat, Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin çıkarıldığı 17 Şubat 2006 tarihine kadar Başbakanlığın bu maksatla çıkarmış olduğu 8 Eylül 1992 tarihli ve 21339 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmış bulunan “Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmelik Tasarılarının Hazırlanmasına İlişkin Esaslar”¹a göre hazırlanmıştır.¹ Söz konusu Esaslar, mevzuatın hazırlanması sırasında uyulması gereken şekil kurallarını ayrıntılı olarak düzenlemesine rağmen düzenleyici kalitenin artırılması amacıyla sistematik bir yaklaşım öngörmemiştir.

İlk defa kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde, Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısında mevzuatımıza kazandırılmaya çalışılan düzenleyici etki analizi, Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin yürürlüğe girmesiyle birlikte 2007 yılı Şubat ayından itibaren kullanılmaya başlanacaktır. Düzenleyici etki analizinin mevzuat hazırlama sürecine entegre edilmesiyle çağdaş düzenleme yapma araçlarından olan ilgili kesimlere danışma, basitleştirme, maliyet-fayda analizi, risk analizi ve yönetişimin geliştirilmesi gibi ilkeler de mevzuat hazırlama sürecine dahil edilmiş olacaktır. Böylece güçlü bir yeniden yapılanma sürecinin yaşandığı ülkemizde halkımızın talep ve

¹ Ayrıca Bkz. 16 Ekim 1991 tarih ve 21023 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmış bulunan “Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmeliklerin Hazırlanmasında Uygulanacak Esaslar ve Şekil Kuralları Hakkında Yönetmelik” hükümleri (md.1-27 arası) Bu yönetmelik, 8 Eylül 1992 tarih ve 21339 Sayılı R.G.’de Başbakanlıkça yayınlanmış bulunan “Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmelik Tasarılarının Hazırlanmasına İlişkin Esaslar” başlıklı (30) maddelik bir metinle, yürürlükten kaldırılmıştır.

beklentilerine uygun, ülkemizin ihtiyaçlarını dikkate alan, ekonomik ve sosyal refahın artmasına katkıda bulunan düzenlemeler yapılması kolaylaşacaktır.

Esasen düzenleyici etki analizinin alt bileşenlerini oluşturan maliyet-fayda ve maliyet-etkinlik analizleri 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile mevzuatımıza girmiş bulunmaktadır. Kanunun 5/g maddesinde; *“Kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esastır.”* denilmektedir. Bu hüküm sosyal, ekonomik ve çevresel etkileri ana konusu haline getiren ve bir düzenleme aracı olan düzenleyici etki analizinin kamu idareleri tarafından yapılmasını zorunlu hale getirmektedir.

Avrupa Birliği ile 3 Ekim 2005 tarihinde başladığımız müzakereler açısından da düzenleyici etki analizinin uygulamaya başlanması hayati önem taşımaktadır. Birlik Müktesebatının ülkemizce benimsenmesi sırasında düzenleyici etki analizinin taraflarca değerlendirilmesi ve karşılaştırmalarının yapılması gerekmektedir. Bilindiği gibi, otuz beş başlık altında yürütülen müzakerelerin yaklaşık yarısına yakınının tanıtıcı ve ayrıntılı tarama çalışmaları tamamlanmıştır. Söz konusu tarama safhalarından sonra fiili müzakerelere geçilecektir. İşte bu safhada Birlik Müktesebatının, etki analizleri yapılacaktır. Etki analizleriyle, kabul etmeyi düşündüğümüz Müktesebatın vatandaşlar, kamu yönetimi, iş dünyası, sivil toplum ve toplumun diğer kesimleri üzerindeki muhtemel sosyal, ekonomik ve çevresel etkileri değerlendirilecektir.

Temel amacı taslak haldeki yasaların olası pozitif ve negatif etkileri konusunda genel ya da detaylı olarak bilgi edinilmesini sağlamak olan etki analizleri Avrupa Birliği üyesi ülkelerle aday ülkelerin yasama sürecinin önemli bir parçasıdır. Etki analizleri müzakere sürecinde Avrupa Birliği Müktesebatına uyum sağlamanın ekonomik, mali, hukuki, siyasi ve sosyal etkilerinin araştırılması, elde edilen sonuçların süreç içinde değerlendirilmesi amacıyla kullanılmaktadır.

Avrupa Birliği müktesebatına uyum toplumsal hayatın tüm alanlarında ekonomik ve sosyal değişimi beraberinde getirecektir. Düzenleyici etki analizleri, Avrupa Birliği Müktesebatına katılım tarihinde uyum sağlayıp sağlayamayacağımızı net bir şekilde gösterecektir. Nitekim 2004 yılında Avrupa Birliği üyesi ülkelerin çoğu geçiş dönemi ya da istisna talebinde bulundukları müzakere pozisyonu belgesiyle birlikte düzenleyici etki analizlerini de sunmuşlardır. Hazırlanan etki analizleri, ilgili müktesebatın aday ülkenin iç hukukuna aktarılmasının ekonomik ve sosyal etkisini değerlendirmekte, uyumun olası maliyetini ortaya koymaktadır.

Avrupa Birliği müktesebatına uyum ve bu amaçla yapılan yasal değişikliklerin uygulanması belirli maliyetleri beraberinde getirmektedir. Etki analizleri müktesebata uyum sağlanması için çeşitli alternatif düzenlemeler önereceğinden, bu alternatiflerden en düşük maliyetli olanının seçilmesi müktesebata uyumun maliyetlerini azaltacaktır.

Diğer yandan, müzakere sürecinde hazırlanan etki analizleriyle uygulamaya konulacak düzenlemelerin iş dünyası başta olmak üzere toplumun değişik kesimlerine etkisi ortaya konulacağından bu kesimlerin bilgisine başvurulması, danışılması toplumun üyeliğe hazırlanması açısından önem kazanmaktadır.²

I- DÜZENLEME ALANINDA YENİDEN YAPILANMA İHTİYACI

Düzenleyici politika bir ülkenin refahı için çok kritik bir önem taşımaktadır. Düzenlemeler bir taraftan çevrenin korunması, çalışma güvenliğinin sağlanması, tüketicilerin korunması ve ekonomik rekabetin sağlanması yoluyla toplumların ihtiyacına cevap verirken diğer taraftan toplumların üzerine önemli maliyetler yüklemektedir. Zayıf olarak hazırlanmış bir düzenleme küçük ve orta ölçekli firmaları cezalandırarak, yenilik ve verimlilik artışlarını önleyerek ekonomide bozulmalara neden olabilmektedir.³

Ülkemizde düzenleme yönetiminin iyileştirilmesine yönelik olarak kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının başlamasına kadar etkili bir girişim yapılmamıştır. Bugüne kadar etkili bir düzenleme reformu yapılamaması nedeniyle;

- Günün gereklerine uygun maliye ve ekonomi politikaları uygulanamamış, piyasaların sağlıklı işlemesine yönelik reformlar zamanında yapılamayarak zaman zaman ekonomik krizlerin çıkmasına engel olunamamış, yabancı yatırımlar cezbedilememiş, kamu yönetiminde israfın önüne geçilememiş, fiyat istikrarı ve bütçe disiplini sağlanamamış, bütçe açıkları artmış,
- Yapılan düzenlemelerin etkin bir biçimde uygulanamaması sonucu Marmara Bölgesinde yaşanan depremlerde olduğu gibi toplumsal ve ekonomik zararlar meydana gelmiş, kabul edilemez servet kayıpları oluşmuş,
- Mevzuatın zamanında yenilenememesi ve gözden geçirilememesi nedeniyle karmaşa ortaya çıkmış, mevzuatın hazırlanmasında etkili danışma mekanizmaları kurulamamış,

² İleri, Çisel ve Taylan Uysal., s. 30-41

³ Office of Management and Budget, Office of Information and Regulatory Affairs (2001), Making Sense of Regulation: 2001 Report to Congress on the Costs and Benefits of Regulations and Unfunded Mandates on State, Local, and Tribal Entities.

- Yerel yönetimlere yetki devredilememiş,
- Kamu yönetiminde yeterli etkinlik ve şeffaflık sağlanamamış, istihdam artmış, keyfi karar alma mekanizmaları oluşmuş ve kamu kesiminde hesap verme sorumluluğu geliştirilememiştir.

OECD Bakanlar Konseyi 1997 yılında “Düzenleyici Reformlarda OECD Raporu”nu kabul ederek, üye ülkelerin yasal ve idari düzenlemelerinde gerekli reform çalışmalarının yapılabilmesi için üye ülkelere gerekli yardımın ve desteğin verilmesini kararlaştırmıştır. Bu karar doğrultusunda 1998 yılında “Düzenleyici Reform Programı Gönüllü Ülke İncelemelerini” başlatmıştır.

OECD tarafından bu amaçla yürütülen çalışmalarda, inceleme yapılan ülkede kamusal yaşamı düzenleyen mevzuatın hazırlanma süreci, ilgili ekonomik ve sosyal aktörlerin bu sürece dahil edilme mekanizmaları, düzenlemelerin kamuoyuna duyurulması ve ilgili tarafların düzenlemelere erişimleri, düzenlemelerin hangi aralıklarla gözden geçirildiği, ilgili tarafların düzenlemelere uyumlarının nasıl sağlandığı, düzenlemelerden zarar gören taraflar için idari ve yargısal başvuru yolları gibi konular ele alınmakta, incelenen ülke hükümetlerine yardımcı olmak amacıyla bu alanlara yönelik olarak yapıcı tavsiyeler sunulmaktadır.

2001 yılında Avrupa Birliği müktesebatı ve politikalarıyla uyum çalışmalarına katkı sağlacağı düşüncesiyle Türkiye de OECD tarafından ülke incelemeleri programına alınmıştır. Konu ile ilgili olarak 2001 yılında 12 sayılı Başbakanlık Genelgesi çıkarılmış, Başbakanlık müsteşar yardımcısının başkanlığında “Düzenlemelerde Kurumlar Arası Reform Koordinasyon Komitesi” kurulmuş ve inceleme çalışmalarına OECD uzmanlarına yardımcı olmak amacıyla İdari Kapasite, Rekabet, Piyasalarda Açıklık, Enerji, Telekomünikasyon ve Karayolu Yük Taşımacılığı adı altında 6 çalışma grubu oluşturulmuştur. Çalışma grupları incelemelerini bir rapor halinde yayınlamışlardır.

OECD ülkelerinin çoğunun aksine, ülkemizde düzenleme reformunu veya reformun kalitesini tespit edecek bir birim yoktur. Ayrıca kanunların veya diğer düzenlemelerin nasıl hazırlanacağını gösteren kanunlar da yoktur. Geleneksel olarak, gerekçeler, hükümet içinde ve dışında danışmalar yapılmasını gerektiren belgeler olarak kanun tasarılarına eklenmektedir. Tasarı TBMM’ye sunulmadan önce Bakanlar Kurulunun bütün üyeleri tarafından imzalanması gerekmektedir. Ayrıca Başbakanlıktaki iki birim de düzenlemelerin nihai inceleme olarak düzenleyici yönetime katılmaktadır.

1- Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü: Kanun tasarılarının, kanun hükmünde karar-namelerin, tüzüklerin ve yönetmeliklerin Anayasaya uygunluklarından, mevcut mevzuata

uyumluluğundan ve kanuni kalitenin sağlanmasından sorumludur. Bakanlıklar arasındaki ihtilaflarda da aracılık yapar ve ilgili bakanlıklar ve kurumlarla birlikte kendisi, ortak konularda kanun tasarıları hazırlayabilir.

2- Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü: Yürürlüğe girmek için Bakanlar Kurulunun tasdikini gerektirmeyen yönetmeliklerin hukuki kalitesini gözden geçirir.

TBMM, kanun tasarısı ve teklifleri için düzenleme yönetimi sistemini komisyonlarıyla yürütmektedir. Komisyon üye ve uzmanları, sivil toplum örgütlerini ve bakanlıkları davet ederek görüşlerini almaktadır. Kanun tasarıları üzerine hazırlanan komisyonun tavsiyeleri tasdik, tadilat veya reddedilmek üzere genel kurula gelmektedir. Bazen kanun tasarıları danışma usullerindeki ana sorunlar nedeniyle geri çekilmekte veya tamamen değiştirilmektedir.

Ülkemizde kanun, yönetmelik ve diğer alt düzenleyici metinlerin hazırlanması sırasında düzenleyici etki analizinin kullanılmaması, düzenleme hataları yapma olasılığını yükselterek, düzenlemenin güvenilirliğini ve meşruiyetini azaltarak, son anda yapılan lobicilik faaliyeti ve taviz verme yüzünden düzenlemenin öngörülebilirliğini zorlaştırarak, düzenlemenin kalitesini düşürmektedir. Düzenleme hazırlanması sırasında danışma fırsatlarının olmaması menfaat sahiplerinin nihai kararlar için kabine ve TBMM’de lobicilik yapma sonucunu da doğurmaktadır. Bu durum yasa sürecini baltalamakta ve gerekli kanunun çıkmasında telafi edilemez gecikmelere neden olabilmektedir.⁴

Daha fazla sürdürülemez durumda olan bu olumsuzlukların giderilmesi için kamu yönetiminde yeniden yapılanma ve Avrupa Birliği’ne tam üyelik hedefi içinde düzenleyici işlemlerin etki değerlendirilmesinin yapılması için bir fırsat doğurmaktadır.⁵ Nitekim 58 ve 59 uncu Hükümet Acil Eylem Planında, kamu yönetimi reformu başlığı altında (KYR-45) düzenlemelerin iyileştirilmesine yönelik olarak tedbirler öngörülmüş, “kanun gerekçelerinde kanunun getireceği fayda ve maliyetlerin yer alması” ilkesi benimsenmiştir. Bu çerçevede, TBMM’ye sunulan kanun tasarısı ve tekliflerinin gerekçelerinde, kanunun sağlayacağı fayda ve getireceği maliyetleri dikkate alınarak düzenleme yapılacaktır. Bu çerçevede, genel gerekçeler kanunlarla birlikte Resmi Gazetede yayınlanacaktır.

17 Şubat 2006 tarihine kadar uygulamada olan Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmelik Tasarılarının Hazırlanmasına İlişkin Esaslar düzenlemelerin kalitesinin

⁴ OECD ve Başbakanlık Dış İlişkiler Başkanlığı. Türkiye’de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek, Çeviren Vedat Uras, Ahmet Aslanoglu, Başbakanlık Basımevi, 2002, s. 48.

⁵ a.g.e., s. 35.

artırılmasına yönelik olarak kapsamlı hükümler içermemektedir. Bu esasları yürürlükten kaldıran Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikle düzenleme alanında ülkemizin eksikliklerinin giderilmesi için önemli hükümler getirilmiştir.

1- Danışma süreci iyileştirilmiştir: Kamuoyuna danışma, vatandaşların ve iş çevrelerinin düzenleyici kararlara katkılarını sağlamakta ve yüksek kalitede düzenlemeler yapmanın merkezi-ni teşkil etmektedir. Daha önce uygulanan Esaslarda danışma konusunda zorunlu gerekler veya rehber kurallar yer almamıştır. Danışma fırsatlarının az olması ilgili çevrelerin çabalarını, son anda hükümeti veya TBMM’yi etkileme lobiciliğine yöneltmelerine yol açmıştır.⁶ Türkiye’nin danışma performansında diğer OECD ülkelerinin gerisinde kalması, bakanlıkların hesap verebi-lirliğini zayıflatmış ve yeni düzenlemenin muhtemel etkilerinin değerlendirmesini engellemiştir.

Yeni çıkarılan Yönetmelikle, danışma süreci sistematik hale getirilmiş, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının yanı sıra ilgili tarafların görüşlerinin alınması imkanı da getirilmiştir. Yönetme-likle, düzenleme taslakları hakkında mahalli idarelerin, üniversitelerin, sendikaların, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinden de faydala-nılması hüküm altına alınmıştır.

Bunun yanı sıra kamuoyunu ilgilendiren taslakların Başbakanlığa iletilmeden önce, teklif sahibi bakanlık tarafından internet, basın veya yayın aracılığıyla kamuoyunun bilgisine sunula-bilmesi imkanı getirilmiştir. Bu suretle taslak hakkında toplanan görüşlerin değerlendirilmesi gerekmektedir.

Danışma sürecinin iyileştirilmesine ilişkin olarak getirilen bir diğer önemli husus görüşle-rin bildirilmesi için verilen süre ile ilgilidir. Görüşlerin bildirilmesi için ilgili taraflara 30 günlük süre tanınmaktadır.

2- Düzenleyici etki analizinin mevzuatımıza girmesi sağlanmıştır. 10 maddelik bir kontrol listesinin uygulanmasını öngören Yönetmeliğin uygulanması ile düzenleme alanında önemli kalite artışları sağlanacaktır.

Yönetmelikle elde edilecek gelişimlerin yanı sıra düzenleme alanında iyileşme sağlayacak çalışmalar da yürütülmektedir. Bu alanlardan birisi mevzuata erişimin iyileştirilmesidir. Türki-ye’nin mevzuata ulaşma açısından uyguladığı süreçler OECD ülkelerindeki en iyi uygulamalarla aynı düzeydedir. Kanun, tüzük, yönetmelik, tebliğ ve düzenleyici ve denetleyici kurumların ka-rarları Resmi Gazete’de yayımlanmaktadır. Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü,

⁶ a.g.e., s. 61.

konularına göre kodifiye ettiği kanun, KHK, tüzük ve Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulan yönetmelikleri Mevzuat Külliyyatı adı altında ciltler halinde hazırlamakta, güncel hale getirmekte ve yayımlamaktadır. Kodifiye edilen mevzuatın elektronik bir versiyonu internette mevcuttur.

Türkiye 1985-1988 yılları arasında yürürlükte bulunan bütün kanunlarını ve düzenlemelerini gözden geçirmiş ve kodifiye etmiştir. 11 binden fazla kanun teker teker incelenmiş ve konularına göre tasnif edilmiştir. 1.664 kanun ve düzenleme iptal edilmiş geri kalanı derlenip toplu halde yayımlanmıştır. Bugün Avrupa Birliği'ne tam üyelik hedefi, mevcut mevzuatın gözden geçirilmesine yol açmaktadır.

Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğünün 2004 yılından itibaren uygulamaya başladığı projelerle düzenlemelere erişim oldukça iyileştirilmiştir. Mevzuat arama motorları daha etkin hale getirilerek mevzuata erişim kolaylaştırılmıştır. Ayrıca düzenlemelerin tam metinlerine ulaşılması mümkün hale getirilmiştir. Hatta, kamu kurum ve kuruluşlarınca yürürlüğe konulan yönetmelikler ile 01/01/2004 tarihinden sonra yürürlüğe konulan tebliğler de sisteme dahil edilmiş ve adı geçen Genel Müdürlük türüfından internette kullanıma sunulmuştur. Proje sonuçlandığı zaman mevzuatın yönetmelikler dahil tümüne internet ortamında ulaşmak mümkün olacaktır.

OECD ülkelerinin tecrübesi, Türkiye'nin mevcut mevzuatını yeniden gözden geçirmekte yarar göreceğini göstermektedir. 1980'lerdeki revizyondan beri önemli miktarda yeni kanun ve düzenleme yayınlanmış bulunmaktadır ve Türkiye'nin birçok düzenlemelerinin eskimiş, yeniliği yavaşlatan ve lüzumsuz katılığa sebep olan nitelikte olduğunu gösteren deliller çoktur. 1984 tarihinde kanunlarda bir gözden geçirme yapılmış bir daha yapılmamıştır. İyi düzenleme yapma çabalarının yürütülmemesi sonucu kanunların sayısı 13.300'ü aşmış, uluslararası anlaşmaların sayısı tam olarak çıkarılamaz olmuştur.⁷ Yeniden düzenlenmesi zorunlu olan kanunların tespit edilen sayısı 277, üzerinde herhangi bir işlem yapılamayacak kanunların sayısı 449, külliyattan çıkarılması gereken kanunların sayısı 26, yürürlükten kaldırılması gereken kanunların sayısı 156, tasfiyesi öngörülen diğer kanunların sayısı 12 olmak üzere toplam 920 adet kanunun ayıklanması veya sadeleştirilmesi gerekmektedir.⁸

⁷ Uluslararası anlaşmaların sayısının 6.000'den fazla olduğu tahmin edilmektedir.

⁸ Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü.

Zımnen yürürlükten kaldırılmış durumda olan ya da uygulama imkanı olmadığı için yürürlükten kaldırılması gereken tüzük sayısı 49, kendinden sonra yürürlüğe giren mevzuat nedeniyle yeniden düzenlenmesi gereken tüzük sayısı 79 adettir.⁹

Yönetmelikler alanında da durum kanun ve tüzüklerden farklı değildir. Ülkemizde yürürlükteki yönetmelik sayısı 12 binin üstüne çıkmasına rağmen Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe girmeyen yönetmelikler bir kitapta toplanmamış, kanuni dayanağı yürürlükten kalkmasına rağmen bazı yönetmeliklerin hala yürürlükte bulunduğu tespit edilmiştir. Bunun üzerine 2004/19 sayılı Başbakanlık Genelgesiyle kamu kurum ve kuruluşlarından yürürlükte bulunan yönetmeliklerini Başbakanlığa (Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü) göndermeleri istenmiştir. Bu çalışma sonucunda sayısı yaklaşık 16.000'i geçen yönetmelik tek tek incelenerek yaklaşık 5.000'e indirilmiştir.¹⁰

Avrupa Birliği' üyeliği sürecinde mevzuatın gözden geçirilecek olması, Türkiye'de bu alanda reform için oldukça uygun bir atmosfer yaratmaktadır. Etkili, şeffaf, hesap verebilir bir düzenleme çerçevesi oluşturmak önemli sonuçlar ortaya koyacaktır.

Kaliteli düzenleme yapabilmek amacıyla ulusal yönetim kapasitelerinin geliştirilmesi gerekmektedir. Düzenlemenin kalitesi ancak düzenleme hazırlanması sürecinin iyileştirilmesiyle mümkün olabilecektir.

II- DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİNİN UYGULANMASINA İLİŞKİN MODEL ÖNERİSİ

Ülkemizde kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunda öngörülen ancak yasanın yürürlüğe girmemesi nedeniyle uygulamaya konulamayan düzenleyici etki analizi aracı, 17 Şubat 2006 tarihinde Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin yürürlüğe girmesiyle mevzuatımıza kazandırılmıştır.

Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin getirdiği sisteme göre düzenleyici etki analizi; mevzuat taslağının bütçeye, mevzuata, sosyal, ekonomik ve ticarî hayata, çevreye ve ilgili kesimlere etkilerinin ne olacağını göstermek üzere hazırlanan ön değerlendirme olarak kabul edilmektedir. Analiz, mevzuat taslağını hazırlayan birim tarafından hazırlanacak ve taslakla birlikte Bakana ve Bakan tarafından da Başbakanlığa sunulacaktır.

⁹ Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü.

¹⁰ Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü.

Yönetmelikle, tüm düzenlemeler için etki analizi hazırlanması esası benimsenmemiş, İngiltere’de ve ABD’de olduğu gibi belli bir eşik belirlenmiştir. Buna göre yürürlüğe konulması hâlinde etkisinin on milyon YTL’yi geçeceği tahmin edilen kanun ve kanun hükmünde kararname tasarıları için düzenleyici etki analizi yapılması zorunlu hale gelmiştir. Yine hükümetin hesap verme sorumluluğunun ve şeffaflığın artırılması çerçevesinde Başbakanlığa tercih hakkı bırakılmıştır. Buna göre Başbakanlık, etkisi on milyon YTL’nin altında kalan kanun ve kanun hükmünde kararnameler ile etki miktarına bakılmaksızın diğer düzenleyici işlemler için de düzenleyici etki analizi hazırlanmasını isteyebilecektir. Başbakanlığa verilen bu tercih hakkının kullanımı tamamıyla serbesttir. Ancak diğer ülkelerin ve özellikle İngiltere’nin uygulamasına baktığımızda bu tercihin yüksek seviyede medya ilgisi uyandıracak olan ve kamuoyunu üst seviyede ilgilendiren tasarılarla belli bir grubu veya ekonomik rekabeti orantısız bir biçimde etkileyecek olan politika alanlarına ilişkin olarak hazırlanan tasarılar düzenleyici etki analizinin eklendiği görülmektedir. Hükümetin bu tercihi hesap verilebilirliğin artırılması ve kamuoyunun ayrıntılı olarak bilgilendirilerek şeffaflığın sağlanması çerçevesinde kullanması beklenmektedir.

Diğer yandan millî güvenliği ilgilendiren konular ile bütçe ve kesin hesap kanunu tasarıları için düzenleyici etki analizi hazırlanmayacaktır. Milli güvenliğe ilişkin mevzuat tasarılarının gizli bilgileri içermesinin muhtemel olması nedeniyle böyle bir tercihte bulunulmuştur. Zaten bu konuda düzenleyici etki analizi hazırlayan ülke de bulunmamaktadır.

Yönetmelikle iyi düzenleme yapılmasına ilişkin olarak konulan ve düzenleyici etki analizinin ayrılmaz parçası olan danışma süreci de ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Yönetmeliğin 6 ncı maddesine göre; mevzuat tasarıları Başbakanlığa sunulmadan önce ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının görüşü alınacaktır. Yine tasarılar hakkında konuyla ilgili mahallî idareler, üniversiteler, sendikalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinden de faydalanılacaktır. Ayrıca, kamuoyunu ilgilendiren tasarılar Başbakanlığa iletilmeden önce, teklif sahibi bakanlık tarafından internet, basın veya yayın aracılığıyla kamuoyunun bilgisine sunulabilecektir. Bu suretle tasarı hakkında toplanan görüşler değerlendirildikten sonra tasarı Başbakanlığa gönderilecektir.

Mevzuat tasarılarını hazırlayan kurum ve kuruluş tarafından hazırlanacak düzenleyici etki analizi tasarıyla birlikte Başbakanlığa gönderilecektir. Düzenleyici etki analizi kanun tasarılarına eklenerek Türkiye Büyük Millet Meclisine gönderilecektir. Böylece, Parlamentonun şeffaf bir biçimde bilgilendirilmesi sağlanacaktır.

Düzenleyici etki analizinin şekli ve kullanımının kolay olması amacıyla Yönetmelikte diğer OECD ülkelerinin birçoğunda da kullanılan 10 maddelik bir kontrol listesi hazırlanmıştır. Bu

maddelerin ayrıntılı ve doğru bir biçimde cevaplandırılması ile düzenleyici etki analizi hazırlanmış olacaktır. Ülkemizde hazırlanacak düzenleyici etki analizinde kullanılacak kontrol listesinde yer alan hususlar aşağıdaki gibidir:

1- Düzenlemenin hazırlanmasını gerekli kılan sebeplerin neler olduğu, düzenlemenin türünün doğru seçilip seçilmediği: Ülkemizde düzenleme enflasyonu yaşanmaktadır. Öyle ki, birbiriyle çelişen ve belli hükümleri yürürlükte olmasına rağmen uygulanmayan mevzuatın sayısı oldukça fazladır. Etkili bir düzenleme ancak, doğru düzenleme aracının seçilmesiyle mümkün olabilmektedir. Bazen hiç düzenleme yapılmaması doğru olabilmektedir. Bir düzenleme yapılırken bu hususun mutlaka göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Yine yönetmelikle düzenlenmesi gereken bir hususun kanunla düzenlenmesi gereksiz yere Parlamentoyu meşgul edebilecektir.

2- Düzenlemenin muhtemel fayda ve maliyetlerinin neler olduğu, faydaların maliyetleri haklı çıkarıp çıkarmadığı: Düzenlemenin muhtemel fayda ve maliyetleri o düzenlemenin kabul edilebilirliğini artıracaktır. Burada önemli olan husus faydaların maliyetlerden fazla olması zorunluluğu değildir. Önemli olan düzenleme ile elde edilen faydaların maliyetleri haklı çıkarıp çıkarmadığıdır. Bazı düzenlemelerde ölçüm çok zor olabileceği gibi bazen toplumsal olarak katlanılması gereken maliyetlerde olabilecektir. Önemli olan elde edilen faydaların maliyetleri katlanılır kılıp kılmamasıdır.

3- Düzenlemenin bütçeye ek malî yük getirip getirmediği, getiriyorsa yaklaşık maliyetin ne olduğu: Düzenleme bütçeye mali bir yük getiriyorsa bunun bilinmesi ve hükümetin buna göre hazırlık yapabilmesi için bu hususun analizde belirtilmesi gerekir.

4- Düzenlemenin yeni bir teşkilat kurulmasını veya kadro ihdasını öngörüp öngörmediği ve bunların gerekli olup olmadığı: Etkili ve küçük bir kamu yönetiminin kurulmasının öncelikli hedefler arasında yer aldığı günümüzde düzenlemenin yeni bir organizasyon oluşturmada bu organizasyona olan ihtiyacın etraflı bir biçimde analizde açıklanması doğru olacaktır.

5- Düzenlemenin sosyal, ekonomik ve ticarî hayata, çevreye ve ilgili kesimlere etkilerinin neler olacağı: İyi bir düzenlemenin etkide bulunacağı kesimlerin doğru olarak belirlenmesi, belli kesimleri orantısız olarak etkiliyorsa bunun açıklanması düzenlemenin uygulanabilirliğini artıracaktır.

6- Düzenlemenin kırtasiyeciliği ve bürokratik formaliteleri artıran yönlerinin bulunup bulunmadığı: Düzenlemelerin idari yüklere, gereksiz bürokrasiye ve kırtasiyeciliğe neden olmayacak şekilde hazırlanması ülkenin ekonomik alanda rekabet edebilirliğini artıracaktır. Eğer

düzenlemenin neden olduğu kırtasiyecilik ve bürokrasi uygulanamayacak kadar ağır olursa düzenlemeye uyumun sağlanması da zor olacaktır. Unutmamak gerekir ki kırtasiyecilik ve bürokraside yapılacak en küçük bir azalma ekonomik faaliyetlerin daha büyük oranda artmasına ve milli gelirin yükselmesine neden olacaktır.

7- Düzenleme yapılırken ilgili tarafların görüşlerini beyan etme fırsatı bulup bulmadığı: Yönetmelikle ilgili kesimlerin görüşlerini beyan edebilmeleri için önemli araçlar konulmuştur. Bunlardan en önemlisi kamuoyunu ilgilendiren mevzuat taslaklarının internet ortamında ilgili kesimlerle paylaşılmasıdır.

8- Düzenlemenin uygulanabilir olup olmadığı, düzenlemeye uyumun nasıl sağlanacağı, uygulamanın nasıl takip edileceği: Uygulanamayan bir düzenleme baştan ölü olarak doğacaktır. Düzenlemeler diğer mevzuatla uyumlu olmalı ve uygulanamayacak hükümler içermemelidir. Ülkemizde düzenlemelerin birbiriyle çelişir durumda olması ve uygulanamayacak hükümler içermesi çok karşılaşılan bir husustur. Çünkü, taslakların üst hukuk normlarına aykırı olmaması ve yargı kararları göz önüne alınarak hazırlanması gerekmektedir. Yoksa, mahkemeler tarafından düzenlemenin iptal edilmesi söz konusu olabilecektir.

9- Düzenleme ile yetki ve sorumluluk verilen idarenin doğru seçilip seçilmediği: Düzenlemeyi uygulayacak olan idarenin doğru seçilmesi yetki ve görev çakışmalarını ve tartışmalarını önleyecektir.

10- Düzenlemenin etkilerinin nasıl ölçüldüğü: Düzenlemenin etkilerinin nasıl ölçüldüğü bir düzenlemeye analiz hazırlanıp hazırlanmaması açısından önem taşımaktadır. Etkisi 10 milyon YTL'yi geçen kanun ve kanun hükmünde kararnamelere düzenleyici etki analizi hazırlanması gerekmektedir. Ölçüm yapılırken mümkün olduğunca sayısal verilerden faydalanılması düzenlemenin etkilerinin açıkça ortaya serilmesi açısından önem taşımaktadır.

Yönetmeliğin düzenleyici etki analizinin uygulanmasına ilişkin hüküm içeren maddesi 17 Şubat 2007 tarihinde yürürlüğe girecektir. Bu tarihe kadar düzenleyici etki analizini hazırlamakla ve incelemekle sorumlu ve yetkili olacak kamu görevlilerinin etkili bir biçimde hizmet içi eğitimden geçirilmeleri uygulamayı kolaylaştıracaktır.

A- Kurumsal Yapılanmanın Doğru Yapılması

Düzenleme taslak metinlerinin ilgili kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanması ve düzenleyici etki analizinin politika oluşturma sürecine en erken aşamada entegre edilmesi gerektiğinden dolayı düzenleyici etki analizlerinin taslakları hazırlayan kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanması gerekmektedir. Etki analizlerinin yapılması için kamu kurum ve kuruluş-

larının ilgili birimlerinde düzenleyici etki analizlerini hazırlamak üzere küçük bir birim oluşturulması faydalı olacaktır.

Düzenleyici etki analizinden öngörülen faydanın elde edilebilmesi için merkezi bir kontrol birimi kurulması zorunludur. Çünkü böyle bir birimin kurulmaması her kamu kurum ve kuruluşun kendi belirlediği standart ve kalitede düzenleyici etki analizi hazırlamasına yol açacaktır. Bunu dikkate alan Meksika, Kanada, ABD, Avustralya ve Fransa merkezi bir kontrol birimi kurmuştur. Bu kontrol biriminin ülkemizde mevzuat hazırlama sürecine uygunluğu açısından Başbakanlıkta kurulması doğru olacaktır. Başbakanlıkta kurulacak merkezi kontrol birimi Hollanda'da olduğu gibi hem ülke çapında hazırlanan tüm düzenleyici etki analizlerinin kalitesini kontrol etmeli hem de düzenleyici etki analizlerinin hazırlanması sürecinde teknik destek sağlamalıdır. Düzenleme taslaklarını hazırlayan kamu kurum ve kuruluşlarının yeterli bilgi birikimine sahip olamayacağı göz önünde bulundurularak ilgili kurumların talebi üzerine düzenleyici etki analizinin nasıl yapılacağına ilişkin bilgi desteği sağlanması düzenlemeden beklenen faydaların ve maliyetlerin daha açık ifade edilmesini sağlayacaktır.

Ayrıca Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğe göre etkisi 10 milyon YTL'nin altında kalsa bile Başbakanlık düzenlemeler için düzenleyici etki analizi hazırlanmasını isteyebilecektir. Yine Başbakanlık Yönetmeliğe göre düzenleme taslaklarının toplandığı yerdir ve düzenlemelerin genel olarak kontrolünden sorumlu kuruluştur. Bütün bu nedenlerle merkezi kontrol biriminin Başbakanlıkta kurulması ve bu kurum vasıtasıyla düzenleyici etki analizlerinin değerlendirilmesi doğru olacaktır.

Kurumsal yapılanmada merkezi bir kontrol biriminin kurulmasıyla sorun yaratabilecek bir husus merkezi kontrol biriminin yetki konusudur. Acaba merkezi kontrol birimi için en uygun olabileceği farzedilen Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü düzenleyici etki analizini yetersiz bulma ve geri çevirme yetkisine sahip olmalı mıdır? Burada OECD ülkelerinin uygulaması önem kazanmaktadır. Hazırlanan düzenleme ve buna ekli olarak gönderilen düzenleyici etki analizi ilgili kurum ve kuruluşla bakanlığın hesap verebilirliğini göstermektedir. Bu çerçevede, İngiltere'de olduğu gibi merkezi kontrol biriminin düzenleyici etki analizini yetersiz bulma ve geri çevirme yetkisine sahip olmaması, bu konuda yaşanabilecek sıkıntıların daha çok analizin hazırlanması sürecinde yardım yapılması suretiyle aşılması doğru olacaktır.

B- Eğitimlerin Yapılması

Düzenleyici etki analizi programının kullanımına başlanmadan önce kamu görevlilerinin teknik kapasitelerinin artırılması ve zihniyet dönüşümlerinin sağlanması için bu hususta eğitimleri önemli olmaktadır. Eğitim sürecinde en iyi uygulama örneklerinin tanıtılması eğitimin etkinliğini artıracaktır.

Etki analizi yapacak personelin yetiştirilmesi gayesiyle OECD ve Avrupa Birliği' ortak girişimi olan SIGMA ile ortaklaşa gerçekleştirilen çalışmalarla, Başbakanlık merkez teşkilatı ve Avrupa Birliği' Genel Sekreterliği uzmanlarının düzenleyici etki analizi konusunda yetiştirilmeleri için, şu ana kadar, yabancı uzmanların katılımı ile birçok eğitim semineri düzenlenmiş, ülkemizde uygulanan Avrupa Birliği' projeleri kapsamında kurum personeline düzenleyici etki analizinin farklı boyutları aktarılmış durumdadır. Ayrıca Başbakanlık uzmanları tarafından da 2006 yılı başlarında bir eğitim semineri yapılmıştır. Şüphesiz, önümüzdeki bir yıllık süreçte bu alandaki eğitim faaliyetleri yoğunlaşacaktır.

Kanada'da eğitimlerin sağlanması için bir etki analizinin incelenmesi yerine en iyi uygulama örnekleri semineri düzenlenmekte ve etki analizi yapanlar arasında iletişim kanallarının açık olmasına özen gösterilmektedir.¹¹ Düzenleyicilerin yüksek kalitede düzenleyici etki analizi yapma becerilerine sahip olmaları gerekmektedir. Bunun yanı sıra bu kişilerin düzenleyici etki analizi için gerekli temel metodolojiyi ve veri toplama yöntemini bilmeleri, iyi bir düzenleme için etki değerlendirmesinin önemini kavramaları gerekmektedir.

C- Düzenleyici Etki Analizi Rehberinin Hazırlanması ve Örnek Rehber Şekli

Düzenleyici etki analizlerini hazırlayacak kamu kurum ve kuruluşlarının standartlara uygun ve kaliteli bir etki analizi hazırlayabilmesi için analizin nasıl yapılacağına ilişkin olarak bir rehber hazırlanması çok önemlidir. Etki analizi rehberinin hazırlanması, politika oluşturanlara daha fazla ve sistematik bilgi sağlanmasına katkıda bulunmaktadır. ABD'de yapılan bir araştırma sonucunda etki analizinin hazırlanmasına ilişkin rehber hazırlanmasının ve sonuçlarının izlenmesinin kaliteyi çok yüksek oranda artırdığı görülmüştür.¹²

ABD ile Avrupa Birliği'nde ve OECD ülkelerinden Meksika, Kanada, Avustralya, İngiltere, Danimarka'da danışma süreci için ortak bir rehber bulunmaktadır. Bu ülkelerden bazılarında etki analizi el kitabı hazırlanmış, bazılarında da etki analizi yapılırken adım adım izlenmek üzere internete rehber konulmuştur.

2007 yılında uygulamaya konulacak olan etki analizi hazırlama programının başarısı için ülkemizde rehber hazırlanması çok önemlidir. Rehberin analiz hazırlama sürecini adım adım tanımlaması ve tereddüde yer vermeyecek şekilde ayrıntılandırılması doğru olacaktır. En kısa sürede pilot uygulama başlatılmalı, gelecek yıl zorunlu olarak hazırlanacak etki analizleri için tecrübeler geliştirilmelidir. Başbakanlık internet sayfasında ayrılacak bir kısımda, pilot uygulama

¹¹ OECD. Regulatory Impact Analysis. Best Practice in OECD Countries, s. 22.

¹² Hahn, Robert W. Regulatory Reform: What Do the Government's Numbers Tell Us, s. 30.

malardan elde edilen iyi uygulama örneklerinin paylaşılmaya başlanması gelecek yıl hazırlanmaya başlanacak etki analizlerinin kalitesi için önemlidir.

Rehberin merkezi bir otorite tarafından yapılıp yapılmaması da tercih konularından birisi olarak ortaya çıkmaktadır. Rehber, bazı ülkelerde tek bir birim tarafından hazırlanmakta bazı ülkelerde ise etki analizi hazırlayan her birim kendi rehberini oluşturmaktadır. Mevzuat taslaklarının hazırlanmasında önemli tecrübe ve bilgi birikimine sahip olan Başbakanlık tarafından diğer kurumların katkılarının da alınarak tek tip bir düzenleyici etki analizi rehberinin hazırlanması hazırlanacak bütün etki değerlendirmelerinin kaliteli olması için kritik öneme sahiptir.

Etki analizi rehberinin kırtasiyeciliğe ve bürokrasiye neden olmayacak bir süreç öngörmesi gerekmektedir. En iyi rehber, basit olan, örnek olaylara dayanan, veri toplanması için yol gösteren ve metodolojiyi anlatan rehber olmaktadır. Basit, kolay uygulanabilir bir rehber hazırlanması programın başarısına katkı sağlayacaktır. Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ekinde düzenleyici etki analizinde yer alacak hususlara yer verilmiş olup 10 maddelik bir kontrol listesi öngörülmüştür. Kontrol listesi etki analizi hazırlayacak birimlere asgari standartları ve toplanması gereken verileri göstermektedir. Kontrol listesinin kullanımını da içeren rehber 50 sayfayı aşmamalı, etki analizlerinin hazırlanması için tüm hususları kapsamalıdır.

Başbakanlık tarafından hazırlanacak rehberin bütün kurumlar açısından bağlayıcı olabilmesi için Başbakanlık genelgesiyle yürürlüğe konulması gerekmektedir. Rehber, merkezi kontrol birimi ve etki değerlendirmesini hazırlayacak birimler arasında rolleri iyi dağıtılmalıdır.

Bu rehberde yer alması gereken hususlar ve düzenleyici etki analizi belgesinin formu aşağıdaki gibi olmalıdır.

1- Önerinin Başlığı

Önerinin adı yazılmalıdır.

2- Sorunun Tespiti ve Gerçekleştirilmek İstenen Amaçlar

Etki analizinin hazırlanmasına neden olan sorun açıklanarak, konunun geçmişi hakkında bilgi verilmelidir. Sorunun doğru bir şekilde tespit edilmesi etki analizinin en önemli aşaması olmaktadır. Sorun genel cümlelerden ziyade net ifadelerle ve sayısal olarak açıklanmaya çalışılmalıdır. Sorundan etkilenen ilgili taraflar ve etkilenen nüfusun kapsamı burada açıklanmalıdır.

Sorunun kapsamlı bir açıklaması yapıldıktan sonra hükümetin neden soruna müdahale etmesi gerektiğinin açıklaması yapılmalıdır. Sorun alanına ilişkin olarak varsa ilgili mevzuat açıklanarak neden yetersiz kaldığı yazılmalıdır.

Sorunun net bir şekilde ortaya konulmasından sonra yapılacak düzenleme ve hükümet müdahalesiyle nelerin amaçlandığı belirtilmelidir. Amaçlar açık ve net bir biçimde belirtilmeli, ölçülebilir sonuçlar öngörmeli, hedefe ulaşıp ulaşılmadığı konusunda tereddüt yaratacak amaç belirlenmemelidir. Amaçlar gerçekçi olmalıdır. Yoksa düzenlemenin uygulanması aşamasında çok sıkıntı çekilebilecektir. Ayrıca amaçların belli bir tarihte ve zaman periyodunda gerçekleştirilebilir olması sorunun çözümünde kararlılık gösterilmesi açısından doğru olacaktır.

3- Danışma ve İlgili Kesimlerin Katılımın Sağlanması

Düzenleyici etki analizinin en önemli tamamlayıcı unsurlarından birisi danışmadır. Kaliteli bir düzenlemenin yapılması, şeffaf ve demokratik karar oluşturma süreçlerinin kurularak politika oluşturma zincirine geniş katılımın sağlanmasına bağlıdır. Bir düzenleme yapılırken halka, çıkar gruplarına ve iş dünyasına danışılması, yapılacak düzenlemeye ilişkin eldeki bilgilerin artırılmasını sağlamaktadır.

Düzenleyici etki analizinin kullanıldığı ülkelerden Meksika, Kanada, Avustralya, İngiltere, Danimarka ve Avrupa Birliği'nde sistematik bir danışma sürecinin yürütülmesi için danışma rehberi hazırlanmıştır. Bu ülkelerde danışma sürecinin sonuçları halkla paylaşılmakta, internet danışma sürecinin etkili yürütülebilmesi için sistematik olarak kullanılmaktadır. Düzenleyici metin taslağı, daha ilk tasarlandığı andan itibaren kurumun internet sayfasında yer almakta, alınan görüş ve öneriler düzenleme metnine yansıtılmaktadır.

Danışma süreci, düzenlemenin en iyi şekilde yapılması ve en iyi alternatifin seçilmesi konularında kritik bir öneme sahiptir. Hazırlanan düzenlemenin iş dünyası ve ilgili kesimler üzerine bürokratik engeller oluşturmaması, oluşturulan politikanın ihtiyaçlara cevap verebilecek şekilde hazırlanması, sonuçların önceden tahmin edilebilmesi ve daha taslak aşamasında kaliteli bir düzenleme oluşturulması için halka ve ilgili kesimlere danışılması önemlidir. Halk, özellikle de düzenlemelerden etkilenenler, analizi tamamlamak için gereken verileri temin edebilirler.

Danışma, hükümetin hesap verebilirliğini ve yönetişimi güçlendirmektedir. Ayrıca, politika geliştirme sürecinin saydamlaştırılması, geliştirilen politikanın uygulanabilirliğinin güçlendirilmesi, geliştirilen politikanın ilgili taraflar karşısında meşruiyetinin artırılması için de danışma süreci uygulanmaktadır.

Uygulamaya giren Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikle görüş alma ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiş, internetin kullanımı için mevzuat alt yapısı oluşturulmuştur. Düzenleyici etki analizi hazırlanması sürecinde etkili bir danışma sürecinin yürütülmesi için aşağıdaki hususlara azami riayet edilmelidir.

- Yürütülecek danışma konusunda net ifadeler içeren danışma belgeleri hazırlanmalı,
- İlgili grupların tümüne danışılmalı,
- Yazılı olarak alınacak görüşlerde Yönetmeliğin öngördüğü gibi asgari 30 gün süre tanınmalı,
- Toplantı yoluyla yapılacak danışmalarda asgari 20 gün süre tanınmalı,
- İnternet ve posta yoluyla yapılacak danışmalarda ilgili kişi ve gruplardan gelen görüşlere alındı bilgisi gönderilmeli,
- Alınan görüşlerin sonuçları internette yayınlanmalı,
- Danışma sonuçlarının etki değerlendirmesi raporunda nasıl dikkate alındığı rapor edilmelidir.

Politika oluşturma sürecinin ayrılmaz parçası olan danışma sürecinin mutlaka resmi olarak yürütülmesi zorunlu değildir. Düzenleme taslağını hazırlayanlar daha kaliteli bir düzenleme hazırlayabilmek için uzmanlara ve ilgili kesimlere her zaman danışabilir. Danışma süreci elde edilen verilerle oluşturulacak politika için delil oluşturacağından dolayı bu delil her şekilde oluşturulabilir.

Düzenlemenin istenmeyen yönleri ile düzenlemenin fayda-maliyetlerinin tespiti de kapsamlı bir danışma sürecine bağlıdır. Ülkemizde etkili bir danışma sürecinin yürütülmesi için düzenlemelerin hazırlanması sürecinde yürütülecek danışmaların şekli, kapsamı ve kalitesi konusunda Başbakanlık genelgesi ile bir rehber uygulamaya konulmalıdır. Unutulmamalıdır ki düzenleyici etki analizi aracının en önemli unsuru danışma sürecidir. Danışma sürecinin iyi yürütülmesi düzenleyici etki analizlerinin kalitesinin de artmasına katkıda bulunacaktır.

4- Fayda ve Maliyet analizi

Düzenleyici etki analizleri tarafından kullanılan en yaygın analiz biçimi fayda-maliyet analizidir. Yaklaşımda düzenlemenin getireceği toplam maliyetler düzenlemenin sağlayacağı toplam faydalarla kıyaslanmaktadır. Tahmin edilen faydalar maliyetleri aşıyorsa düzenlemenin yapılması istenen bir durum olmaktadır. Ayrıca, düzenlemenin topluma olan etkilerini değerlendiren bu test “sosyal açıdan en ideal” politikayı uygulamaya imkan sağladığından dolayı da tercih edilmektedir.

OECD ülkelerinin yarısından fazlasında kullanılan bu analiz OECD’nin 1997 tarihli raporunda yer alan “maliyetleri haklı gösterecek faydalar üretilmesi” tavsiyesiyle uyum içindedir.

Bu analizde; uygulanması düşünülen politikaların olumlu-olumsuz ayrımı yapmadan her yönüyle incelenmesi, politikadan elde edilecek fayda ve katlanılacak maliyetlerin hangisinin hangi zaman aralığında oluştuğunun bulunup karşılaştırılması ve alternatif önerilerin de değerlendirilebilmesi imkanı bulunmaktadır ve bunlar politikaların düzenlemeye dönüştürülüp dönüştürülmemesi kararına çok önemli etkilerde bulunmaktadır.

Fayda-maliyet analizlerinin bu olumlu yönlerine karşın eleştiri alan ve eksik kalan yönleri de bulunmaktadır. Etki analizlerinin önemli unsurlarından birisi olan fayda-maliyet analizlerinin fiyatlandırılmayan malların değerlendirilmesinde yetersiz kaldığı görülmektedir. Çevreye ve insan sağlığına karşı oluşturulacak tehditler bunlara örnek teşkil etmektedir. Eleştiri getirenlerin bazıları çevreye verilen zararların tamir edilebilir maliyetlerinin ölçülmesini kabul etse de bundan zarar görenlerin haklarının ihlalinin ölçülemeyeceğini, parasal değerlendirmenin güvenilmez ve ahlaki olmadığını ileri sürmektedir. Daha güçlü bir ifadeyle fayda-maliyet analizinin öteki türlere ve biyolojik çeşitliliğe, ruhsal sağlığa, sosyal güvene ve insan refahına yaptığı etkilerin tam olarak ölçülemeyeceği iddia edilmektedir.

Bu nedenlerle fayda-maliyet analizlerin yetersiz kaldığı durumlarda maliyet etkinlik analizi, maliyet çıktı analizi, mali analiz ve bütçe analizi, sosyo-ekonomik etki analizi, iş dünyasına etki analizi, risk analizi, risk-risk analizi gibi analizler kullanılmalıdır.

Acil Eylem Planında ve Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte sadece fayda-maliyet analizinin yapılması öngörüldüyse de politika seçeneklerinin iyi değerlendirilebilmesi, alternatif düzenlemelerden en iyi olanının bulunup ortaya çıkarılması için fayda-maliyet analizinin yanı sıra yetersiz kaldığı durumlarda diğer analiz metotları da kullanılmalıdır.

5- Bütçe Analizi

Bütçeyi ilgilendiren düzenleme önerilerine ilişkin olarak bütçe değerlendirmesi yapılmak zorundadır. Analiz, düzenlemenin devlet bütçesine olan etkisini araştırır. Düzenlemenin hükümete mali açıdan fayda ve maliyetini ortaya koyar. Düzenlemenin topluma olacak olan fayda ve maliyetiyle ilgilenmez.

Önemli harcama gerektiren ve bütçe gelirlerinde azalmaya neden olan bütün düzenleme önerileri için bütçe disiplininin taviz verilmemesi amacıyla önceden değerlendirme yapılması gerekmektedir. Yapılan ön değerlendirmeyle, kısa ve uzun dönemde karşılanması gereken ihtiyaçlar, başarılması gereken amaçlar, beklenen sonuçlar ve bunların nasıl ölçüleceği, önerinin

içerebileceği riskler ve alternatif düzenleme seçenekleri, geçmişte benzer uygulamalardan alınan dersler, gereken kaynak ve kurulacak izleme sistemi tespit edilmeye çalışılır.

6- Düzenlemenin Sosyal, Ekonomik ve Ticari Hayata, Çevreye ve İlgili Kesimlere Etkilerinin Neler Olacağı

Hükümetlerin en önemli görevlerinden birisi halklarının ekonomik ve sosyal refahının yükseltilmesi, sürdürülebilir kalkınmanın sağlanmasıdır. Hükümetler bu görevlerini yerine getirebilmek için makroekonomik istikrarın sağlanması, istihdamın artırılması, girişimciliğin desteklenmesi, çevre kalitesinin iyileştirilmesi, sağlık ve esenlik standartlarının yükseltilmesi gibi politikalar dahil birçok politikayı uygulamaya koymaktadır.

a) Düzenlemenin Ekonomik Etkileri

Oluşturulması düşünülen politikanın ekonomik etkileri belirlenirken kapsamlı bir analiz yapılmalıdır. Ekonomik etkinin iyi bir biçimde belirlenmesi düzenlemenin kabu edilebilirliğini büyük ölçüde kolaylaştıracaktır. Ekonomik etkilerin iyi bir şekilde değerlendirilmesi için aşağıdaki sorular cevaplandırılabilir. Bu sorular zorunlu olarak cevaplandırılması gereken sorular olmayıp sadece kapsamlı bir değerlendirme için düşünülmesi gereken sorular olarak kabul edilmelidir.

Düzenleme ile getirilen öneriler; rekabeti, ticareti ve yatırım hareketlerini etkilemekte midir?

Öngörülen seçenek iç piyasada rekabeti engelliyor mu? Tüketici tercihlerinde bir azalmaya, rekabetin azalması nedeniyle fiyat artışına, piyasaya yeni firma girişine ve rekabet dışı davranışların artmasına neden oluyor mu? Dış piyasa açısından Türk işletmelerinin Türk olmayan rakipleriyle olan rekabetçi güçlerini etkilemekte midir?

Seçenek, ülkeye yatırım çekiyor mu?

Seçenek, piyasalarda istenmeyen bir hususun düzeltilmesini sağlıyor mu?

Öngörülen tedbir işletmeleri fiyat artırmaya zorluyor mu? Firmaların temel girdilerinin fiyatlarını artırıyor mu? Yatırım döngüsünü etkiliyor mu? Bazı ürünlere ve işletmelere farklı muamele edilmesini öngörüyor mu?

Seçenek, işletmeler üzerinde bürokrasi ve kırtasiyecilikten kaynaklanan idari yükleri artırıyor mu? Küçük ve orta ölçekli firmaları büyük firmalara oranla orantısız etkiliyor mu?

Seçenek mülkiyet haklarının kazanılmasını ve kaybını etkiliyor mu?

Seçenek, araştırma ve geliştirme faaliyetleri ile yenilik yapılmasını etkilemekte midir? Yeni üretim metotlarının, teknolojilerinin ve ürünlerinin tanıtılmasını ve yayılmasını kolaylaştırıyor mu? Bilimsel araştırmaları teşvik ediyor mu?

Seçenek tüketicilerin korunmasını ve ödediği fiyatı etkiliyor mu? Tüketicilerin satın aldığı mal ve hizmetlerin kalitesi ile tüketim tercihlerini etkiliyor mu? Ailenin ekonomik olarak korunmasını etkiliyor mu?

Öngörülen seçeneğin ekonominin belli sektörleri üzerinde özellikle küçük ve orta ölçekli firmalar üzerinde önemli etkileri var mı?

Seçenek ülkenin dış politikasını ve kalkınma politikasını etkiliyor mu?

Öngörülen seçeneğin ekonomik büyüme ve istihdam üzerindeki genel etkileri nelerdir? Yatırım şartlarının iyileşmesine ve piyasaların düzgün işlemesine katkıda bulunuyor mu? Doğrudan ve dolaylı enflasyonist sonuçları var mı?

b) Düzenlemenin Çevresel Etkileri

Seçeneğin, insan, hayvan ve bitki sağlığına; hava, su ve toprak kalitesine etkisi var mı? Çevrenin kendisini yenileme hızından daha kötü bir şekilde kirlenmeye neden oluyor mu? Biyolojik çeşitliliği azaltıyor mu?

Seçenek üretimin daha az veya daha fazla enerjiye duyarlı hale gelmesine neden oluyor mu? Çevre dostu olan ve olmayan malların fiyatlarını etkiliyor mu? Taşıma talebinin artmasına neden oluyor mu? İşletmelerin çalışmalarına etkide bulunarak daha az/fazla kirlitecek şekilde çalışmalarına etkide bulunuyor mu?

c) Sosyal Etkiler

Öngörülen seçenek istihdam ve işgücü piyasasına etkide bulunuyor mu? Yeni işyeri kurulmasını kolaylaştırıyor mu? Belli meslekler için olumsuz sonuçları var mı? İşçilerin sağlığını, yükümlülüklerini ve haklarını etkiliyor mu?

Seçenek, fırsat eşitliğini ve eşit muameleyi etkiliyor mu? Özel hayat ve aile ortamını etkiliyor mu?

Yönetişimin gelişmesine katkıda bulunuyor mu? Kişilerin kamu idareleriyle ilişkilerini ve haklarını etkiliyor mu? Medyayı ve fikir özgürlüğünü etkiliyor mu?

Hizmet kalitesine ve bunlara erişimi etkiliyor mu? Sağlık ve eğitim sistemlerinin finansmanını ve bunlara erişimi etkiliyor mu? Üniversiteleri ve akademik özgürlüklerini etkiliyor mu?

7- İdari Yük (Kırtasiyecilik ve Bürokrasi) Analizi

Düzenlemelerin oluşturdukları gereksiz bürokrasi ve kırtasiyecilikle yeniliklerin uygulamaya konulmasının engellenmesi; ticaret, yatırım ve iktisadi etkinliğin önüne gereksiz engeller konulması gibi olumsuz etkileri olabilmektedir. Bir toplumda düzenlemeler daha karmaşık ve bilgiye dayalı oldukça yarattığı idari yükler de artmaktadır.

İdari yüklerin azaltılması için öncelikle kırtasiyeciliğin ve bürokrasinin ölçülmesi gerekmektedir. Çünkü ölçülebilen her şeyin azaltılabileceği temel kuraldır. Gelişmiş ülkelerin, kırtasiyeciliğin ölçümü konusunda yaygın olarak kullandıkları model Standart Maliyet Modelidir. Hollanda tarafından geliştirilen model her sektörde yaygın olarak kullanılarak ülkenin rekabet edebilirlik gücünün artırılmasında kullanılmaktadır. Modelin gücünü fark eden İngiltere, modelin incelenmesi ve İngiltere’de uygulanması için program başlatmıştır. Program çerçevesinde yapılan araştırma sonucunda, İngiltere’nin 1990’lı yıllarda Avrupa’nın en rekabetçi ülkesi olduğu fakat Hollanda’nın Standart Maliyet Modelini kullanarak şimdi İngiltere’den daha rekabetçi bir ülke olduğu ifade edilmektedir.

Eğer bir ülkede bürokrasi ve kırtasiyecilik azaltılırsa bunun yatırımların artışı üzerinde çok önemli katkıları olmaktadır. Ülkenin rekabet edebilirlik gücü artmaktadır. Çünkü bürokrasi ve kırtasiyeciliğin azaltılması ile yabancı yatırımların cezbedilmesi arasında doğru bir orantı bulunmaktadır.

Model, yapılan düzenlemeler sonucu oluşan idari yükün ölçülmesine, kavranmasına ve mukayese edilmesine imkan sağlamaktadır. Düzenlemeler işletmelere, devlete bilgi verilmesi yükümlülükleri getirmektedir. Yöntemin temel fikri, normal bir işletmenin devlete vereceği bilgilerin (vergi beyannamesi, istihdam bilgileri, işletmenin muhasebe bilgilerinin devletin denetimine hazır halde tutulması, vergi kayıtlarının tutulması, vergi beyanname kayıtlarının tutulması gibi) verilebilmesi için yılda ne kadar zaman ve para harcadığının tespitine yöneliktir.

Modelin kullandığı üç adet parametre bulunmaktadır. Bunlar;

Fiyat: Devletin bilgi yükümlülüklerinin karşılanması için yürütülen faaliyetlerin fiyatıdır. Faaliyet işletme tarafından yürütülürse saatlik ücret kullanılır. Hizmet satın alma yoluyla (muhasebeci tutma gibi) faaliyet gerçekleştiriliyorsa saat başı hizmet bedeli olarak hesaplanır.

Zaman: Söz konusu idari faaliyeti tamamlamak için harcanan süredir.

Miktar: Düzenlemenin neden olduğu idari faaliyetin yılda kaç kez yapılması gerektiği ile kaç işletmeyi etkilediğidir.

Bu parametreleri kullanarak temel Standart Maliyet Modeli formülüne ulaşılır:

$$\text{İdari Yük (Kırtasiyecilik ve bürokrasi)} : \text{Para} \times \text{X Zaman} \times \text{X Miktar} \\ : (\text{Miktar} = \text{İşletme sayısı} \times \text{denetim sıklığı})$$

Örneğin bir idari faaliyet 3 saat alıyorsa (Zaman), bu faaliyeti yürüten çalışanların saatlik ücreti 10 YTL ise (Tarife), bu faaliyetin fiyatı $3 \times 10 = 30$ YTL'dir (Fiyat). Eğer bu faaliyet 100.000 işletmeye (İşletme sayısı) yılda 2 kez uygulanıyorsa (Sıklık), formülün miktar hanesindeki rakam $100.000 \times 2 = 200.000$ olacaktır (Miktar). Dolayısıyla bu faaliyetin yıllık toplam maliyeti, $200.000 \times 30 = 6$ milyon YTL olacaktır.

Standart Maliyet Modeli, mevcut idari yüklerin ölçülmesinde kullanılabileceği gibi yeni oluşturulacak düzenlemelerin oluşturacağı idari yüklerin ölçülmesinde de kullanılabilir. Standart Maliyet Modelinin önemli bir özelliği mevcut yük tespit edildikten sonra bu yükün basitleştirme çalışmasıyla nasıl azaltılabileceğidir.

Modelin yayılması için OECD ve Avrupa Birliği önemli çabalar sergilemektedir. OECD ile Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığının birlikte yürüttüğü Kara Ulaştırma Sektöründe Kırtasiyeciliğin Ölçümü Projesi ile ülkemizde de modelin yayılmasına ilişkin olarak çalışmalar devam etmektedir.

Modelin yayılması ile işletmeler üzerinde çok önemli yüklere neden olan bürokrasi ve kırtasiyeciliğin azaltılması konusunda çok önemli başarılar elde edilecektir. Modelin düzenleyici etki analizi ile birlikte kullanılmasıyla mevcut düzenlemelerin basitleştirilmesi ve sebep olduğu idari yüklerin azaltılması, yürürlüğe konulacak yeni düzenlemelerin işletmeler üzerine idari yük oluşturmaması bakımından gelişmeler elde edilecektir.

8- Seçeneklerin Değerlendirilmesi

İstenen politikanın gerçekleştirilebilmesi ve hedeflere ulaşılabilmesi için alternatif düzenleme seçeneklerinin geliştirilmesi ve bunlardan en uygun olanının yürürlüğe konulması gerekmektedir. Seçenekler mümkün olduğu kadar geniş hazırlanmalı, hazırlanan her bir seçeneğin riskleri, seçeneğin uygulanabilirliği ve uygulanmaya konulduğu takdirde muhtemel olumlu-olumsuz sonuçları değerlendirilmelidir.

Her düzenleyici etki analizinde en az üç seçenek sunulmalıdır. Bunlardan birisi hiç bir şey yapmamak, birisi savunulan öneri ve sonuncusu da bunun alternatifi olabilir. Hiçbir müdahale yapılmaması her zaman göz önünde tutulmalıdır.

Seçeneklerin her birinin riskleri ortaya konulmalı risklerin tespit edilmesi için kurumun ekonomistinde de yardım alınmalıdır. Ortaya çıkabilecek risklerin sonuçları politikanın amaçlarını gerçekleştirmesini engelleyebilecek seviyede mi açıklanmalıdır. Seçenekler ve oluşturabileceği riskler karşılaştırılmalı, tercih edilen ve en uygun seçenek ortaya konulmalıdır. Elenen seçeneklerin neden elendiği de açıklanmalıdır.

En iyi seçeneğin tespit edilebilmesi için belli kriterler kullanılabilir. Bir politika seçeneğinin incelenmesinde kullanılan kriterler aşağıdaki gibidir:

Etkililik: Hedeflere ulaşmada hangi seçeneklerin ne derecede başarılı olabileceği,

Verimlilik: Belli bir kaynak seviyesinde ve en az maliyetle hedeflerin ne kadar başarılabileceği,

Tutarlılık: Seçeneklerin çevresel, ekonomik ve sosyal alanlar arasında uyumsuzluğa neden olabilecek unsurları içermemesi.

9- Uyum ve Yürürlülük

Yürürlüğe konulmayan ve uygulanmayan düzenlemeler amaçları gerçekleştiremeyecektir. Bu kısımda yapılacak düzenlemeye uyumun nasıl sağlanacağı belirtilir ve uygulamaya koyma mekanizmalarının neler olduğu yazılır. Yapılacak düzenlemenin otomatik olarak yürürlüğe girmesi ve tam bir uyum sağlanması beklenmemelidir. Uyumu maksimum seviyeye çıkarmak için seçenekler düşünülmelidir. Düzenlemeye uymak çok kolay olmayacaksa vatandaş ve firmalar da uymamayı tercih edecektir.

Bu bölümde şu sorular da cevaplandırılmalıdır:

- Düzenlemeye uyumu mevcut bir kurum mu sağlayacaktır veya yeni bir kurum mu sağlayacaktır.
- Mevcut bur kurum tarafından sağlanacaksa kurumun düzenlemeyi uygulamaya koyacak insan ve bütçe kaynakları yeterli midir?
- Eğer yeni bir kurum kurulacaksa bu kurumun kurulmasına ve işlemesine ilişkin maliyetler düzenlemenin maliyeti olarak dikkate alınmış mıdır?

Uyum seviyesinin yükseltilebilmesi için düzenlemeye uyumun sağlanmasıyla ilgili açıklamaların eklenmesi doğru olacaktır. Düzenlemeye uyumun sağlanması için teşvikler ve cezalar konulabilir. Yapılan düzenlemeye uyumun maliyeti düzenlemeyle konulan cezalardan daha fazla

olmamalıdır. Böyle olursa herkes ceza ödemeyi tercih edecektir. Düzenlemeyi yürürlüğe koymak için değişik alternatifler düşünülmeli en uygun olanı seçilmelidir.

10- İrtibat

Daha fazla bilgi edinebilmek için kimden bilgi alınacağı yazılır. Esasında düzenleyici etki analizinin daha ilk hazırlık aşamasından itibaren belli kişilerin etki analizi için görevlendirilmesi ve bu kişilerin uygulama sonuçlanıncaya kadar grup olarak korunması faydalı olacaktır. Etki analizinden bir kişinin başkanlığında bir grubun sorumlu olması tutarlılığı ve analizin kalitesini artırmaktadır.

D- Tavsiyeler

Düzenleyici etki analizinin hazırlanmasına başlanmadan önce ön bir değerlendirme yapılmalıdır. Bunun her düzenlemeye yapılması doğru olacaktır. Böylece Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte belirlenen 10 milyon YTL’lik etki sınırının aşıp aşılmadığı belirlenecektir.

Kanunlara, Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte öngörüldüğü şekilde gerekçe hazırlanırken 10 milyon YTL’lik etki sınırının aşılmadığı belirtilmelidir. Çünkü bu sınırı aşan düzenlemelerde düzenleyici etki analizi hazırlanması zorunludur.

Düzenleyici etki analizlerini bakanlıklarda düzenleme taslağını hazırlayan strateji geliştirme başkanlıkları hazırlamalı, düzenlemeyi isteyen genel müdürlük veya başkanlık analizin hazırlanmasına katılmalıdır.

Etkisi 10 milyon YTL’yi geçmesi öngörülen kanun tekliflerine düzenleyici etki analizini kim hazırlayacaktır. Etkisi 10 milyon YTL’yi geçeceği öngörülen kanun tekliflerine öncelikle milletvekilleri tarafından düzenleyici etki analizi hazırlanmalıdır. Bunun için TBMM İçtüzüğünde gerekli değişiklik yapılmalıdır.

Her bir düzenleyici etki analizi Başbakanlıkta kalite kontrolünden geçirilmek zorundadır. Başbakanlıkta düzenleyici etki analizi gözden geçirilirken ekonomist, teknik personel, hukukçu ve tecrübeli bir Başbakanlık Kanunlar Kararlar Genel Müdürlüğü uzmanı değerlendirmeye katılmalıdır.

Düzenleyici etki analizleri kurumların internet sayfalarında yayınlanmalıdır. Düzenleyici etki analizi, ilgili kanun taslağının internette yayınlandığı süre boyunca taslakla birlikte internette yayınlanmalıdır. Kamuoyundan alınacak görüşler çerçevesinde yapılan değişiklikleri müteakip düzenleyici etki analizi taslak metne eklenerek Başbakanlığa gönderilmelidir.

Başbakanlıkta oluşturulacak merkezi kontrol birimi düzenleyici etki analizinin kalitesine bakmalı, eklenecek bir husus varsa ilgili bakanlıkların temsilcileriyle görüşmelidir. Başbakanlık düzenleyici etki analizini geri gönderme yetkisine sahip olmamalıdır. Çünkü düzenleyici etki analizi ilgili bakanın önerdiği taslağa ilişkin hesap vermesiyle ilgili bir husustur. Ancak, hükümet politikaları çerçevesinde başbakanlıkta düzenleyici etki analizine yeni hususlar eklenebilir. Başbakanlıkta Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü düzenleyici etki analizini hükümet politikalarına uygunluk açısından değerlendirmeli ve anayasaya uygunluk açısından bir değerlendirme yapılmalıdır.

İlk aşamada çok uygun düzenleyici etki analizleri yapılamayabilecektir. Ancak en iyi uygulama örnekleriyle Türkiye'ye özgü ve ihtiyaçlara cevap verebilecek bir sistemin kurulacağına hiç şüphe bulunmamaktadır. Düzenleyici etki analizi programının uygulanmasıyla birlikte önemli kazanımlar elde edilmekle birlikte en iyi uygulama örneklerinin elde ettiği faydaların kazanılması için politikacılar, düzenleme sürecine katılanlar ve ilgi grupları arasında kültürel bir dönüşümün yaşanması gerekmektedir. Karar oluşturma süreçlerine düzenleyici etki analizinin tam olarak entegrasyonu uzun dönemli politik ve idari bir çabayı gerektirmektedir.

SONUÇ

Ekonomik alanda halkımızın refahını artıracak düzenlemelerin yapılması gereği, kamu yönetiminde reform ihtiyacının öncelikli ve acil konular arasında yer alması, Avrupa Birliği'yle müzakerelerin başlaması sürecinde mevzuatın Avrupa Birliği mevzuatına uyumlu hale getirilmesi çalışmaları etkili bir düzenleme sisteminin kurulmasını zorunlu kılmaktadır. Bu ihtiyaçlardan hareketle 17 Şubat 2006 tarihinde yürürlüğe giren Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin düzenleyici etki analizinin uygulanmasına ilişkin hükmü bir yıl sonra yürürlüğe girecektir.

Düzenlemelerin ölkemiz refahına, toplumsal düzenine ve modern bir kamu yönetiminin kurulmasına katkıda bulunabilmesi için iyi bir şekilde hazırlanması, en önemli iyi düzenleme aracı olan düzenleyici etki analizinin düzenleme sürecine sağlıklı bir biçimde dahil edilmesi gerekmektedir. Yaklaşık bir yıl sonra uygulamaya girecek olan uygulamanın kendisinden beklenen dönüşümü gerçekleştirebilmesi için pilot uygulamalar hemen başlatılmalıdır.

İyi bir düzenleyici etki analizinin, hazırlandığı konuda en iyi bilgileri içermesi çok önemlidir. Bu nedenle politika oluşturma sürecine mümkün olduğu kadar erken aşamada entegre edilmelidir. Etki analizi oluşturulması düşünülen politikanın iyi bir şekilde uygulanabilmesi için alternatifleri ortaya koymalı, en iyi düzenleme seçeneğini önermeli, önerilerin risklerini ortaya koymalıdır.

Kamu yönetiminin hesap verebilir ve şeffaf hale getirilmesi için düzenleyici etki analizi sürecinde bulunan halka danışma mekanizmalarının iyi kurulması gerekmektedir. Danışma sürecine mümkün olduğu kadar erken başlanmalıdır. Etki analizlerinin politik çatışmayı ve muhalefeti azaltması için halka danışma sürecine mutlaka internet dahil edilmeli, kurum ve kuruluşların görüşlerinin alınması için kullanılan sürede halkın görüşleri de internet vasıtasıyla toplanıp değerlendirilerek düzenlemelere yansıtılmalıdır. Bu süre bir aydan az bir süreyi içermemeli, alınan görüşlerin değerlendirilmesi düzenleme metnini hazırlayan birim tarafından yapılarak uygun görölen görüşler düzenleme metnine işlenmelidir. Bu görüşlerin değerlendirilmesi ve düzenleyici etki analizi düzenleme ile birlikte Parlamenteoya kadar gitmeli, düzenleme sürecine katılan tüm birimlerin görmeleri sağlanmalıdır. Acil Eylem Planında yer alan düzenle-

menin fayda ve maliyetlerinin Resmi Gazete’de yayınlanması hedefi ise mutlaka hayata geçirilmelidir. Düzenleyici etki analizinin 20 sayfayı geçmeyecek metin kısmı Resmi Gazete’de yayımlanmalıdır. Ekleri ise gerekirse internette yer almalı, hazırlayan kurumun hesap verilebilirliğine katkıda bulunmalıdır.

Düzenleyici etki analizinin, Avrupa Birliği ve diğer uluslar arası kuruluşların (Avrupa Konseyi ve Birleşmiş Milletler gibi) geliştirdiği düzenlemelerin Türk mevzuatına kabulü sırasında da gerektiğinde uygulanması yapılmalıdır. Avrupa Birliği mevzuatının iç mevzuata kabulü sırasında düzenleyici etki analizi yapan tek ülke İngiltere’dir. İngiltere bunu Avrupa Birliği Komisyonu’nu etkilemek amacıyla yapmaktadır. Avrupa Birliği müktesebatının ülkemize kazandırılması sırasında da kapsamlı etki analizleri yapılması zorunludur. Çünkü, Avrupa Birliği mevzuatının olduğu gibi alınması sosyal, ekonomik ve kültürel yapımıza uymayan hususların mevzuatımıza girmesine neden olabilecektir. Avrupa Birliği müktesebatının kabulü sırasında konulacak istisna ve muafiyetlerin belirlenmesi için Avrupa Birliği düzenlemelerine düzenleyici etki analizi yapılması gerekmektedir.

Diğer yandan önemli olan bir diğer husus Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte belirlenen eşiktir. Etkisi on milyon YTL’nin altındaki düzenlemelere de Başbakanlığın isteği üzerine düzenleyici etki analizi yapılabilir. Başbakanlığın bunu hangi hallerde isteyeceği belli kurallara bağlanmalıdır. Hükümetin vaat ettiği bir konunun düzenlemeye dönüştürülmesi sırasında halka düzenlemenin fayda ve maliyetlerinin anlatılması için düzenleyici etki analizi yapılabilir. Yine büyük çapta medya ilgisi uyandıran hususlarda ilgili tarafların ikna edilmesini sağlamak için düzenleyici etki analizi yapılabilir. Belli bir grubu veya ekonomik rekabeti çok orantısız bir şekilde etkileyecek olan düzenlemeler için de etki değerine bakılmaksızın etki analizi yapılması faydalı olacaktır.

Düzenleyici etki analizinin kullanıma başlanmasına paralel olarak kamu görevlilerinin bu hususta eğitilmeleri önemli olmaktadır. Düzenleyici etki analizinin sağlıklı bir biçimde uygulamaya konulması iyi bir hizmetiçi eğitimden geçmektedir. Hemen başlatılacak pilot uygulamalar vasıtasıyla elde edilecek en iyi uygulama örneklerinin düzenleyici etki analizi hazırlayacak olanlar tarafından paylaşılması gerekmektedir.

Düzenleyici etki analizi düzenleme taslaklarını hazırlayacak kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanacaktır. Düzenleyici etki analizi, düzenleme fikrinin daha ilk doğduğu andan itibaren politika geliştirme sürecine dahil edilmelidir. Fakat etki değerlendirmelerinin belli bir kalitede hazırlanabilmesi için merkezi kontrol biriminin kurulması zorunludur. Başbakanlık Ka-

nunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü içinde oluşturulacak merkezi kontrol birimi ile etki değerlendirmelerinin belli bir standart ve kalitede hazırlanması sağlanmalıdır.

Etkisi 10 milyon YTL'yi geçeceği öngörülen kanun tekliflerine de teklif sahibi milletvekilleri tarafından düzenleyici etki analizi hazırlanmalıdır. Bunun için TBMM İçtüzüğünde gerekli değişiklik yapılmalıdır.

Diğer bir husus merkezi kontrol biriminin yetkisinin ne olacağı konusudur. Merkezi kontrol birimi düzenleyici etki analizlerinin hazırlanmasına teknik destek sağlamalı, analizlerin iyi hazırlanması için danışılan bir birim olmalı ancak hazırlanan düzenlemelerle birlikte kendisine gönderilen etki analizlerini geri çevirme yetkisine sahip olmamalıdır. Çünkü etki değerlendirmeleri düzenlemeyi hazırlayan birimin hesap verilebilirliğini de sağlayan belge olduğundan dolayı bu belgeye müdahalede bulunulmamalıdır.

Kırtasiyeciliğin ve bürokrasinin azaltılması etki değerlendirmelerinin merkezi konularından birisi olmalıdır. Ülkenin ve işletmelerin rekabet edebilirliğine engel teşkil eden düzenlemelerin yapılmaması için Standart Maliyet Modeli kullanılmalı, uygulamaya girecek düzenlemelerin getireceği kırtasiyecilik ve bürokrasi ölçülerek ağır idari yüklere neden olacak düzenlemeler hazırlanmamalıdır.

Düzenleyici etki analizlerinin kısa ve herkesin anlayabileceği sadelikte hazırlanmasına özen gösterilmelidir. Analiz en önemli konuları ve ilgili hususları cevaplandırmalı, hazırlandığı konu ile doğru orantılı bir biçimde kapsamlı olmalıdır. Uzunluğunun 20 sayfayı geçmemesine özen gösterilmelidir. Analiz, mümkün olduğu kadar sayılabilir bilgilerle desteklenmeli, seçeneklerin en iyi maliyet ve fayda tahminlerini içermelidir. Teknik terimler içermemelidir. Teknik bilgiler analize eklenecek ve sayı sınırlaması bulunmayan eklerde verilmelidir.

KAYNAKLAR

- Akdeniz, Yaman. **İnternet'in Çok Taraflı Yönetimi: Türkiye'deki Politika Yaratma Süreci-nin Çağdaşlaşmasına Doğru**, Türkiye Bilişim Vakfı Yayını, 2003.
- Arculus, David, Teresa Graham ve Penelope Rowlatt, **Regulation-Less is More, Reducing Burdens, Improving Outcomes**, Better Regulation Task Force, 2005
- Arrow, Kenneth J., Maureen L. Cropper, George C. Eads, Robert W. Hahn, Lester B. Lave, Roger G. Noll, Paul R. Portney, Milton Russell, Richard Schmalensee, V. Kerry Smith ve Stavins, Robert N. **“Is There a Role for Benefit-Cost Analysis in Environmental, Health, and Safety Regulation?”**, Science, 12 April 1996
- Ballantine, Bruce ve Bethan Devonald. **Modern regulatory impact analysis: The experience of the European Union**, Regulatory Toxicology and Pharmacology 44, 2006, 57–68
- Barnes, Matthew. **Building the RIA Infrastructure: Institution, Incentives, and Administrative Processes**, Paper Presented at the Training Program for Turkish Officials Organized by OECD Regulatory Management and Reform Division and the Government of Turkey, 30 November-2 December 2004.
- Better Regulation Task Force. **Alternatives to Regulation**, <http://www.brtf.gov.uk/docs/pdf/alternative.pdf> (21.04.2005)
- Bos, Jan, T. K. **Impact Assessment As Part of Legislative Quality: Compliance and Enforcement**, Paper Presented at the Training Program for Turkish Officials Organized by OECD Regulatory Management and Reform Division and the Government of Turkey, 30 November-2 December 2004.
- Böhret, Carl and Götz Konzendorf. **Guidelines on Regulatory Impact Assessment**, Prepared for the Federal Ministry of the Interior and for the Ministry the Interior of Baden-Wuerttemberg, Speyer, 2004.
- Böllhoff, Dominik. **Regulatory Impact Assessment in Germany, Paper Presented at the Seminar on Investment Impact Assessment**, 18 April 2005.
- Cabinet Office (2004), **A Quick Guide to Regulatory Impact Assessment**, http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/docs/ria/pdf/ria_quick_guide.pdf (03.11.2004).

Cabinet Office, **What is a Regulatory Impact Assessment?**

<http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/overview/index.asp#whatisria>
(27.04.2006)

Cabinet Office, **Who needs do a Regulatory Impact Assessment?**

http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/overview/who_needs_ria.asp
(27.04.2006)

Cabinet Office, **What are the benefits of a Regulatory Impact Assessment?**

http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/overview/benefits_of_ria.asp
(27.04.2006)

Cabinet Office, **When should I start a Regulatory Impact Assessment?**

http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/overview/start_ria.asp (27.04.2006)

Cabinet Office, **Further Advice,**

http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/overview/further_advice.asp
(27.04.2006)

Cabinet Office, **The initial, partial and full/final Regulatory Impact Assessment,**

http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/overview/the_ria_process.asp
(27.04.2006).

Cabinet Office, **Read this before starting your RIA,**

http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/ria_guidance/read_this_before_starting.asp
(27.04.2006).

Cabinet Office, **Purpose and intended effect,**

http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/ria_guidance/purpose_and_intended_effect.asp (27.04.2006).

Cabinet Office, **Consultation,**

<http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/consultation/index.asp>, (27.04.2006).

Cabinet Office, **Options,**

http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/ria_guidance/options.asp, (27.04.2006).

Cabinet Office, **RIA cost and benefits checklist,**

http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/ria_guidance/costs_and_benefits/cost_and_benefits_checklist.asp, (27.04.2006).

Cabinet Office, **Small Firms Impact Test,**

http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/ria_guidance/small_firms_impact_test.asp, (27.04.2006).

Cabinet Office, **Competition assessment**,

http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/ria_guidance/competition_assessment.asp#filter, (27.04.2006).

Cabinet Office, **Enforcement, sanctions and monitoring**,

http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/ria_guidance/enforce_sanction_monitor.asp, (27.04.2006).

Cabinet Office, **Implementation and delivery plan**,

http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/ria_guidance/implementation_and_delivery_plan.asp, (27.04.2006).

Cabinet Office, **Post-implementation review**,

http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/ria_guidance/post_implementation_review.asp, (27.04.2006).

Cabinet Office, **Regulatory Impact Assessment template**,

http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/documents/ria/pdf/ria_template.pdf, (27.04.2006).

Commission of the European Communities, **Communication from Mr. Almunia to the Members of the Commission Sustainable Development Indicators to Monitor the Implementation of the EU Sustainable Development Strategy**, Brussels, SEC(2005) 161 final, www.eu.int/comm/sustainable/docs/indicators_SEC_2005_0161_F_EN.pdf

Commission of the European Communities, **Communication from The Commission on Impact Assessment**, COM(2002) 276, 5/6/2002
http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/docs/COM_2002_0276_F_EN.pdf

Commission Of The European Communities, **Communication From The Commission Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission**, COM(2002) 704 final, http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2002/com2002_0704en01.pdf

Commission of the European Communities, **European Governance**, White Paper,
http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0428en01.pdf

Commission Of The European Communities, **Communication from the Commission on the collection and use of expertise by the Commission: Principles and Guidelines**, COM(2002) 713 final, http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2002/com2002_0713en01.pdf.

Department of the Taoiseach, **Regulating Better**

http://193.178.1.125/upload/regulating_better_html/foreword.html (25.04.2005)

Department of the Taoiseach, **RIA Guidelines, How to Conduct a Regulatory Impact Analysis**, Dublin, 2005.

European Commission, **Impact Assessment Guidelines**, Sec (2005) 791,
http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/docs/SEC2005_791_IA%20guidelines_annexes.pdf

European Parliament, Council, Commission, **Interinstitutional Agreement on Better Regulation** http://www.eu.int/comm/secretariat_general/impact/docs/2003_C_321_1.pdf

European Policy Centre. **Occasional Paper. Regulatory Impact Analysis: Improving the Quality of EU Regulatory Activity**. Brussels, Belgium, 2001.

FORMEZ. **A comparative analysis of RIA in ten EU countries**. Report prepared for the Directors of Better Regulation, Dublin, May 2004, <http://www.betterregulation.ie> (19.04.2006)

Hahn, Robert W. **Regulatory Reform: What Do the Government's Numbers Tell Us**, Washington: The American Enterprise Institute, January 17, 1996.

Hahn, Robert W., Jason K. Burnett, Yee Ho I. Chan, Elizabeth A. Mader ve Petrea R. Moyle. **Assessing Regulatory Impact Analyses: The Failure of Agencies to Comply With Executive Order 12,866**, Harvard Journal of Law & Public Policy Vol 23, p. 859-885, 2000.

Hahn, Robert W. ve Rohit Malik. **Is Regulation Good For You?**, Harvard Journal of Law & Public Policy Vol 27, 2004, p. 893-916.

Hampton, Philip, **Reducing Administrative Burden, Effective Inspection and Enforcement**, HM Treasury of United Kingdom, 2005

Hood, Christopher, Colin Scott, Oliver James, George W. Jones, Tony Travers. **Regulation Inside Government: Waste Watchers, Quality Police and Sleazebusters**. Oxford University Press, Oxford, 1999.

Hopkins, Thomas, Tom Lenard, John F. Morrall, E. PINKSTON. **A Review of the Regulatory Interventions of the Council on Wage and Price Stability**, Washington, January, 1981.

İleri, Çisel ve Taylan Uysal. **Düzenleyici Etki Analizi Rehberi**, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, No: 192, İstanbul, 2006.

Jacobs, Scott ve Andrew Stone. **How Can Developing Countries Use Regulatory Impact Analysis to Foster Growth?**, <http://rru.worldbank.org/Discussions/Topics/Topic35.aspx>, (28.04.2006)

James, Oliver. **The rise of regulation of the public sector in the United Kingdom**, Sociologie du travail 47 (2005), s. 323–339

Kaymak, Hasan. **Düzenleyici Etki Analizi**, Maliye Dergisi, Sayı 146, Mayıs-Aralık 2004, s. 107-131.

Kirkegaard, Peter Bay. **Public consultation Mechanism-Making Good Business Regulation**, Paper Presented at the Training Program for Turkish Officials Organized by OECD Regulatory Management and Reform Division and the Government of Turkey, 30 November-2 December, 2004.

Kirkpatrick, Colin ve David Parker. **Regulatory Impact Assessment: Developing Its Potential for Use in Developing Countries**, Working Paper Series, No. 56, Centre on Regulation and Competition, Manchester, July 2003.

Mandelkern Group on Better Regulation (2001), **Final Report**
http://europa.eu.int/comm/secrteriat_general/impact/docs/mandelkern.pdf (24.10.2005)

Law Enforcement Expertise Centre, **A practical legal system**, Ministry of Justice, The Netherlands, http://www.justitie.nl/english/Images/white_paper_tcm23-59526.pdf (13.04.2005)

Law Enforcement Expertise Centre, **The “Table of Eleven” An aid to formulating policy with a high compliance factor**, Ministry of Justice, The Netherlands, www.justitie.nl/themas/rechtshandhaving, (13.04.2005).

Morrall, John F. **Regulatory Impact Analysis: Efficiency, Accountability, and Transparency**, US Office of Management and Budget, 2001.

OECD. **Recommendation of The Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation**, Paris, 1995.

OECD. **Integrating Environment and Economy: Progress in the 1990s**, Paris, 1996

OECD. **The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis**, Paris, 1997.

OECD. **Regulatory Impact Analysis. Best Practice in OECD Countries**, Paris, 1997.

OECD. **Regulation and industrial competitiveness: A perspective for regulatory reform**, Paris, 1997.

OECD. **Regulatory Reform in Netherlands**. Paris OECD, 1999.

OECD. **Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance**. OECD Publications, Paris, 2002.

OECD ve Başbakanlık Dış İlişkiler Başkanlığı. **Türkiye’de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek**, Çeviren Vedat Uras, Ahmet Aslanoglu, Başbakanlık Basımevi, 2002.

Office of Management and Budget. **The First Year of Executive Order No. 12866**, October, Office of Information and Regulatory Affairs, 1994.

Office of Management and Budget, Office of Information and Regulatory Affairs (2001), **Making Sense of Regulation: 2001 Report to Congress on the Costs and Benefits of Regulations and Unfunded Mandates on State, Local, and Tribal Entities**, <http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg/costbenefitreport.pdf>, erişim tarihi, 30.12.2005

Radaelli, Claudio M. **The diffusion of regulatory impact analysis – Best practice or lesson-drawing?** European Journal of Political Research; Aug 2004, Vol. 43 Issue 5, p723, 25p.

Radaelli, M. Claudio. **What Does Regulatory Impact Mean in Europe**, Joint Center, <http://aei-brookings.org/admin/authorpdfs/page.php?id=1088> (19.04.2005)

Radaelli, Claudio M. **Diffusion without convergence: how political context shapes the adoption of regulatory impact assessment**, Journal of European Public Policy 12:5 October 2005: 924–943, Routledge.

Rodrigo, Delia. **Regulatory Impact Analysis in OECD Countries Challenges for developing countries South Asian-Third High Level Investment Roundtable**, Dhaka, Bangladesh, OECD, 2005.

US Environmental Protection Agency. **EPA’s Use of Benefit Cost Analysis: 1981-1986**, EPA-230-05-07-028, EPA, Washington, DC. 1987

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) kamu politikaları tasarımı sürecine katkıda bulunmak amacıyla 2004'te kuruldu.

Bu amacına ulaşmak için Türkiye'deki fikir tartışmalarının bilgi-veri içeriğini arttıracak araştırmalar yapan TEPAV, araştırma sonuçlarını somut ve uygulanabilir politika önerileri şeklinde ortaya koyuyor.

TEPAV, politika önerileri geliştirmenin yanı sıra, bazı alanlarda somut projeler geliştirerek, gerçekleştirilmelerine katkı sağlıyor. Uygulanmakta olan kamu politikalarının izlenmesi ve değerlendirilmesi çalışmalarında da bulunan TEPAV, çalışmalarını destekleyecek eğitim programları ve toplantılar organize ediyor.

TEPAV çalışmalarını, “objektif ve partiler-üstü” yaklaşımından ayrılmadan sürdürüyor.

TEPAV bünyesinde, Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü (Economic Policy Research Institute - EPRI), İstikrar Enstitüsü ve Uluslararası Politikalar Araştırma Enstitüsü (International Policy Research Institute - IPRI) faaliyet gösteriyor.