



YAYIN NO: 2691

DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ VE TÜRKİYE UYGULAMASI

Halime Sebahat KARAOSMANOĞLU
Uzmanlık Tezi

İKTİSADİ SEKTÖRLER VE KOORDİNASYON
GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

TEMMUZ 2006

ISBN 975 – 19 – 3980 - 5 (basılı nüsha)

Bu Çalışma Devlet Planlama Teşkilatının görüşlerini yansıtmaz. Sorumluluğu yazarına aittir. Yayın ve referans olarak kullanılması Devlet Planlama Teşkilatının iznini gerektirmez; İnternet adresi belirtilerek yayın ve referans olarak kullanılabilir. Bu e-kitap, <http://ekutup.dpt.gov.tr/> adresindedir.

Bu yayın 400 adet basılmıştır. Elektronik olarak, 1 adet pdf dosyası üretilmiştir.

TEŞEKKÜR

Yoğun iş temposuna rağmen değerli zamanını ayırarak çalışmanın başından itibaren görüşlerini ve desteğini esirgemeyen İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürü Sn. M. Cüneyd DÜZYOL'a, yaptığı yorumlar, değerlendirmeler ve eleştirilerle bana yol gösteren ve çalışmanın netleşmesine ve derinleşmesine yardımcı olan Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanı Sn. Osman YILMAZ'a, gerekli bilgi ve belgenin toplanması aşamasında katkı sağlayan değerli mesai arkadaşlarım Planlama Uzmanları Sn. Uğur EMEK, Sn. Hasan DURSUN, Sn. Hasibe IŐIKLI ve Planlama Uzman Yardımcıları Sn. Mehmet HONDUR ve Sn. Murat KUTLUKSAMAN'a içten teőekkürlerimi sunarım.

ÖZET

Planlama Uzmanlığı Tezi

DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ VE TÜRKİYE UYGULAMASI

Halime Sebahat KARAOSMANOĞLU

Düzenlemeler ekonomide etkinliğin sağlanması amacıyla kullanılan önemli kamusal araçlardır, ancak kötü tasarlanmış düzenlemeler ekonomik etkinliğin ve toplumsal refahın azalmasına yol açabilmektedir. Bu nedenle düzenlemelerin etkililiğinin artırılması ihtiyacı önem kazanmıştır. Öte yandan, devletin düzenleyici ve denetleyici rolü artmaktadır. Bu çerçevede, düzenlemelerin rasyonel temelini güçlendirilmesi amacıyla kullanılan bir reform stratejisi olarak Düzenleyici Etki Analizi birçok ÷lke tarafından kabul edilmiştir.

Düzenleyici Etki Analizi, kamusal eylemlerin seçili alanlardaki muhtemel olumlu ve olumsuz etkilerinin ve bu etkilerin toplumun çeşitli kesimleri arasındaki dağılımının sistematik ve tutarlı olarak incelenmesi ve sonuçların karar alıcılara iletilmesine ilişkin bir karar alma aracıdır. Analizin amaçları, kapsamı, tasarlanması ve yönetsel süreçteki rolü ÷lkeden ÷lkeye hatta düzenleme alanları arasında farklılık göstermektedir.

Düzenleyici Etki Analizinin, uygulandığı birçok ÷lkenin düzenleme sürecine önemli katkılar sağladığı gör÷lmekle birlikte, analizin kendisi de zaman alıcı ve maliyetli olabilmektedir. Bu nedenle, Düzenleyici Etki Analizinin kapsamının doğru olarak belirlenmesi önem taşımaktadır. Düzenleyici Etki Analizi yapılırken paydaşlara danışılması da düzenleme sürecinin temelini güçlendiren ve karar alıcıların düzenleme taslağına ilişkin doğru bilgiler edinmesini sağlayan çok önemli bir bileşendir.

Türkiye’de düzenlemelerin etkilerinin değerlendirilmesine yönelik kapsayıcı ve sistematik bir yöntem bulunmamaktadır. Bu eksiklik düzenlemelerin kalitesini azaltmakta ve düzenlemelerden beklenen amaçların gerçeleşmesini olumsuz yönde etkilemekte, ayrıca çok sayıda, karmaşık ve çelişkili mevzuat düzenlemelerine yol açmaktadır. Dolayısıyla, Düzenleyici Etki Analizi benzeri bir aracın Türkiye’de uygulanması önemli faydalar sağlayabilecektir. Çalışmada, Düzenleyici Etki Analizi kavramı bütün boyutlarıyla irdelenmekte ve ÷lke örneklerinden yola çıkılarak Türkiye için bir model kurulmaya çalışılmaktadır.

Anahtar Kavramlar: Düzenleme, düzenleyici alternatifler, Düzenleyici Etki Analizi, danışma, mevzuat hazırlama

ABSTRACT**REGULATORY IMPACT ANALYSIS AND ITS IMPLEMENTATION IN
TURKEY****Halime Sebahat KARAOSMANOğLU**

Regulations are important tools of increasing the efficiency of economy but poorly designed regulations may result in reduces in the efficiency of economy and social welfare. Regulatory Impact Analysis is a reform strategy which is generally used for improving the rational basis for regulatory decisions.

Regulatory Impact Analysis is a decision tool, a method of systematically and consistently examining selected potential impacts arising from government action, distribution of these impacts across the society and of communicating the information to decision-makers. Its objectives, scope, design, and role in administrative processes differ among countries and even among regulatory policy areas.

Despite the fact that the importance of Regulatory Impact Analysis in public decision-making is clear, there are some problems that reduces the success of Regulatory Impact Analysis process. Regulatory Impact Analysis itself can be costly and time consuming, therefore only measures that have significant impacts on the economy, the environment and the society should be subject to Regulatory Impact Analysis. Consultation is a very important component of Regulatory Impact Analysis to support the empirical base of the regulatory process and to provide decision-makers with appropriate information and inputs about the proposed regulation.

There is no comprehensive and systematic method to assess the impacts of regulations in Turkey. The absence of Regulatory Impact Analysis is a major weakness. This issue weakens the quality of regulations, causes negative impacts on achieving the objectives of the regulations and results in excessive, complicated and inconsistent regulations. Thus, integrating Regulatory Impact Analysis into development, review and reform of regulations would be beneficial in Turkey. In this study Regulatory Impact Analysis is analyzed in all dimensions and suggested a model for Turkey taking into consideration other countries' experiences.

Key Words: Regulation, regulatory alternatives, Regulatory Impact Analysis, consultation, legislation

İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR	i
ÖZET	ii
ABSTRACT	iii
İÇİNDEKİLER	iv
TABLOLAR	vi
ŞEKİLLER	vii
KISALTMALAR	viii
GİRİŞ	1
I- KAVRAMSAL ÇERÇEVE	5
1.1. Düzenleme	5
1.2. Etki Analizi	9
2. DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ	11
2.1. Düzenleyici Etki Analizinin Tanımı ve Kapsamı	11
2.2. Düzenleyici Etki Analizinin Tarihsel Gelişimi	14
2.3. Düzenleyici Etki Analizinden Beklenen Faydalar	15
2.4. Düzenleyici Etki Analizinin İlkeleri	17
2.5. Düzenleyici Etki Analizi Yapılırken Karşılaşılan Sorunlar	19
2.6. Düzenleyici Etki Analizinde Uygulanan Yöntem ve Araçlar	21
2.6.1. Fayda-maliyet analizi	21
2.6.2. Maliyet etkinliği analizi	26
2.6.3. Maliyet değerlendirmesi	26
2.6.4. Fayda değerlendirmesi	27
2.6.5. Risk analizi	28
2.7. Danışma Süreci	30
2.8. Düzenleyici Etki Analizinin Gözden Geçirilmesi ve Kalite Kontrolü	34
2.8.1. Göstergeler yaklaşımı	36
2.8.2. Testler yaklaşımı	40
3. ÜLKE ÖRNEKLERİ	45
3.1. Amerika Birleşik Devletleri	45
3.2. Kanada	56
3.3. Avrupa Birliğinde Düzenleyici Etki Analizi	60
3.3.1. Avrupa Birliğinde mevzuat	60
3.3.2. Avrupa Birliğinde düzenlemelerde kalitenin artırılması	62
3.3.3. Düzenleyici etki analizine ilişkin mevcut durum	63
3.4. Birleşik Krallık	73
3.5. Diğer Avrupa Ülkelerinde Düzenleyici Etki Analizi	81
3.5. Diğer Avrupa Ülkelerinde Düzenleyici Etki Analizi	82
3.5.1. Avusturya	83
3.5.2. Danimarka	84
3.5.3. Finlandiya	86
3.5.4. Almanya	87
3.5.5. Macaristan	88

3.5.6. İtalya.....	90
3.5.7. Hollanda.....	93
3.5.8. Polonya.....	95
3.5.9. İsveç.....	97
3.6. Gelişmekte Olan Ülkelerde Düzenleyici Etki Analizi.....	100
4. TÜRKİYE’DE DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ.....	107
4.1. Mevcut Durum.....	107
4.2. Düzenleyici Etki Analizinin Türkiye’de Uygulanmasına İlişkin Bir Çerçeve Önerisi.....	120
SONUÇ.....	131
EKLER.....	135
EK 1: Bir Düzenleyici Etki Analizi Örneği.....	135
EK 2: Düzenleyici Etki Analizi İyi Uygulamalar (<i>Best Practices</i>).....	146
EK 3: Gelişmekte Olan Ülkelerde Düzenleyici Etki Analizinin Kabul Edilmesi ve Uygulanmasına Yönelik Anket.....	148
EK 4: Proje Kapsamındaki 10 Avrupa Ülkesinde Düzenleyici Etki Analizinin Kabul Edilmesi ve Uygulanmasına Yönelik Anket.....	151
KAYNAKÇA.....	159

TABLÖLAR	SAYFA NO
Tablo 2.1.: Düzenleyici Etki Analizinde Kullanılan Analiz Teknikleri	29
Tablo 3.1.: Anketi Doldurup Geri Gönderen Ülkeler	99
Tablo 3.2.: Gelişmekte Olan Ülkelerde Düzenleyici Etki Analizinin Kullanılması	100
Tablo 3.3.: Gelişmekte Olan Ülkelerde Düzenleyici Etki Analizlerinde Fayda ve Maliyetlerin Analizi	100
Tablo 3.4.: Bazı Ülkelerde Düzenleyici Etki Analizi Uygulaması	102
Tablo 4.1.: Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar	114-115

ŞEKİLLER	SAYFA NO
Şekil 1.1.: Düzenleyici Etki Analizine İlişkin Kavramsal Çerçeve	5
Şekil 2.1.: Düzenleyici Etki Analizinin Kalite Kontrolüne İlişkin Yaklaşımlar	34
Şekil 3.1.: ABD’de Düzenleyici Etki Analizi Uygulaması	50
Şekil 3.2.: AB Düzenleyici Etki Analizi Uygulaması (Ön Değerlendirme Aşaması)	66
Şekil 3.3.: AB Düzenleyici Etki Analizi Uygulaması (Kapsamlı Değerlendirme Aşaması)	67
Şekil 3.4.: Birleşik Krallık’ta Düzenleyici Etki Analizinin Uygulanması	79
Şekil 4.1.: Türkiye’de Kanunların Yapım Süreci	109
Şekil 4.2.: Türkiye’de Tüzüklerin Yapım Süreci	111
Şekil 4.3.: Türkiye’de Yönetmeliklerin Yapım Süreci	113
Şekil 4.4.: Kanun Taslaklarının Yasal Kalite Kontrolü	118
Şekil 4.5.: Türkiye’de Düzenleyici Etki Analizinin Uygulanması (Ön Değerlendirme)	126
Şekil 4.6.: Türkiye’de Düzenleyici Etki Analizinin Uygulanması (Kapsamlı Değerlendirme)	127

KISALTMALAR

- a.g.e : adı geçen eser
AB : Avrupa Birliği
ABD : Amerika Birleşik Devletleri
APEC : Asia-Pasific Economic Cooperation (Asya Pasifik Ekonomik İşbirliği)
CWPS : Council on Wage and Price Stability (Ücret ve Fiyat İstikrarı Konseyi)
DPB : Devlet Personel Başkanlığı
DPT : Devlet Planlama Teşkilatı
EPA : Environmental Protection Agency (Çevre Koruma Ajansı)
KOBİ : Küçük ve orta boy işletme
OECD : Organization of Economic Cooperation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı)
OMB : Office of Management and Budget (Yönetim ve Bütçe Ofisi)
RIA : Regulatory Impact Analysis (Düzenleyici Etki Analizi)
SLIM :Simpler Legislation for Internal Market (İç Pazar Mevzuatının Basitleştirilmesi)
STÖ : Sivil toplum örgütü
TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi
vs : vesaire
YTL : Yeni Türk Lirası

GİRİŞ

Devletin ekonomik ve toplumsal hayata müdahalesi dönemler itibarıyla gerek içerik, gerekse kullanılan araçlar bakımından farklılık göstermektedir. Son yıllarda, devletin üretim ve ticari faaliyet gibi rollerinin giderek azaltılması yönünde bir eğilim bulunmaktadır. Bununla birlikte, devletin ekonomik ve toplumsal hayata müdahalesi nitelik değiştirerek çeşitlenmiş ve yeni bir boyut kazanmıştır. Devletin düzenleyici ve denetleyici rolünde artış olarak ifade edilen bu olgu, vatandaşların, çevre kalitesi, tüketicinin korunması, eğitim, sağlık ve benzeri sosyal hedeflere yönelik artan beklentilerini ve hassasiyetlerini yansıtmaktadır. Devlet müdahalesinin önemli araçlarından birisi olan düzenlemeler hem bireyler, hem de işletmeler için önemli faydalar getirmektedir. Bununla birlikte, kötü tasarlanmış düzenlemeler toplumsal refaha olumsuz etkide bulunabilmektedir. Bu gerçekten hareketle, birçok ülkede düzenlemelerde kalitenin artırılmasına yönelik girişimler başlatılmıştır. Düzenlemelerde kalitenin artırılması girişimlerinin önemli bir unsuru da Düzenleyici Etki Analizidir. Düzenleyici Etki Analizi düzenleme politikalarının ve bu politikaların uygulanabilir alternatiflerinin olumlu ve olumsuz muhtemel etkilerinin ve bu etkilerin paydaşlar arasında dağılımının sistematik olarak ölçülmesini ve ortaya çıkan sonuçların karar alıcılara iletilmesini amaçlayan bilgi temelli bir yaklaşımdır.

1980'lerden itibaren Düzenleyici Etki Analizi birçok gelişmiş ülkede kabul edilmiş standart bir politika aracı haline gelmiştir. Düzenleyici Etki Analizinin birçok ülke tarafından benimsenmesinin altında yatan başlıca nedenler, düzenlemelerde kalitenin artırılması, düzenlemelerde basitleşmenin sağlanarak iş dünyası üzerindeki gereksiz yüklerin kaldırılması ve düzenlemelerden etkilenen tarafların sürece dahil edilmesiyle düzenlemelere uyumun artırılması olarak sıralanabilir.

Düzenleyici Etki Analizinin yaygınlık kazanması görece yeni bir olaydır. Düzenleyici Etki Analizinin temelleri Amerika Birleşik Devletlerinde (ABD) ekonomik analiz yoluyla düzenlemelerin etkilerinin sistematik olarak gözden geçirilmesi şeklinde atılmıştır. Daha sonra 1980'lere gelindiğinde birkaç ülkede ikincil bazı düzenlemelerde bu tekniğin kullanıldığı görülmüştür. Analizin bugünkü şekliyle ortaya çıkması ve yaygınlık kazanması ise, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma

Örgütünün (*Organization of Economic Cooperation and Development-OECD*) 1997 tarihli Düzenlemelerde Reform Raporu ile gerçekleşmiştir. Bu Raporda OECD, üye ülkelere Düzenleyici Etki Analizini resmi düzeyde kabul etmelerini ve uygulamalarını tavsiye etmiştir.

Türkiye’de düzenlemelerde reform stratejisinin olmaması, Düzenleyici Etki Analizinin uygulanmaması ve devletin yapmış olduğu düzenlemeler üzerinde halkın ve düzenlemelerin muhataplarının görüş ve önerilerinin yeterince dikkate alınmaması, diğer OECD ve Avrupa Birliği (AB) üyesi ülkelerle karşılaştırıldığında önemli eksiklikler olarak göze çarpmaktadır. Türkiye’de Düzenleyici Etki Analizinin yapılmaması, düzenlemeler oluşturulurken saydamlık ve katılımcılıkta eksikliğe ve eksik ve hatalı bilgi sonucu yanlış düzenleme yapılmasına yol açmakta ve devlet-vatandaş ilişkilerini olumsuz yönde etkilemektedir. Bu nedenle, Türkiye’de Düzenleyici Etki Analizinin kabul edilerek uygulamaya konulmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Bu çerçevede, tez çalışması yapılırken güdülen amaç, Düzenleyici Etki Analizini her yönüyle inceleyerek diğer ülkelerin bu konuda hangi aşamada olduklarını göstermek ve bu uygulamalardan da yararlanılarak Türkiye için bir model önerisinde bulunmaktır.

Çalışma dört bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde, kavramsal boyut ele alınmakta, düzenleme ve etki analizi kavramları üzerinde durulmaktadır.

İkinci bölümde Düzenleyici Etki Analizinin tanımı, tarihçesi ve gelişimi, analizden beklenen faydalar, analizin ilkeleri, kullanılan teknikler ve karşılaşılan sorunlar ele alınmaktadır. Bölümde düzenlemelerde kalitenin ve Düzenleyici Etki Analizinin önemli bir bileşeni olan danışma süreci ve Düzenleyici Etki Analizinin kalite kontrolü ayrıca irdelenmektedir.

Çalışmanın en geniş bölümü olan üçüncü bölümde ülke örnekleri üzerinde durulmaktadır. Bu bölümde, Düzenleyici Etki Analizi konusunda gelişme sağlamış ülkeler olarak ABD, Birleşik Krallık (BK) ve Kanada örnekleri incelenmekte, AB’nin düzenleme süreci ele alınmakta ve yapılan bir anketin sonuçlarından yola çıkılarak diğer Avrupa ülkelerinde ve gelişmekte olan ülkelere Düzenleyici Etki Analizine ilişkin mevcut durum ortaya konulmaktadır.

Son olarak, Düzenleyici Etki Analizinin Türkiye’de kabul edilerek uygulanmasına ilişkin öneriler getirilmektedir. Öncelikle, Türkiye’de mevcut düzenleme sürecine ilişkin bilgi verilmekte, daha sonra da Türkiye’de Düzenleyici Etki Analizi sisteminin kurulması konusunda bir çerçeve çizilmektedir.

Konunun anlaşılmasına ve somutlaşmasına yardımcı olmak üzere, çalışmanın sonunda bir Düzenleyici Etki Analizi örneğinin özetine ek olarak yer verilmektedir.

I- KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Düzenleyici Etki Analizine ilişkin kavramsal çerçevenin, Şekil 1.1.'de de görüleceği üzere, iki boyutu bulunmaktadır: Düzenleme ve etki analizi. Aşağıda bu kavramlar ayrı ayrı incelenmektedir.

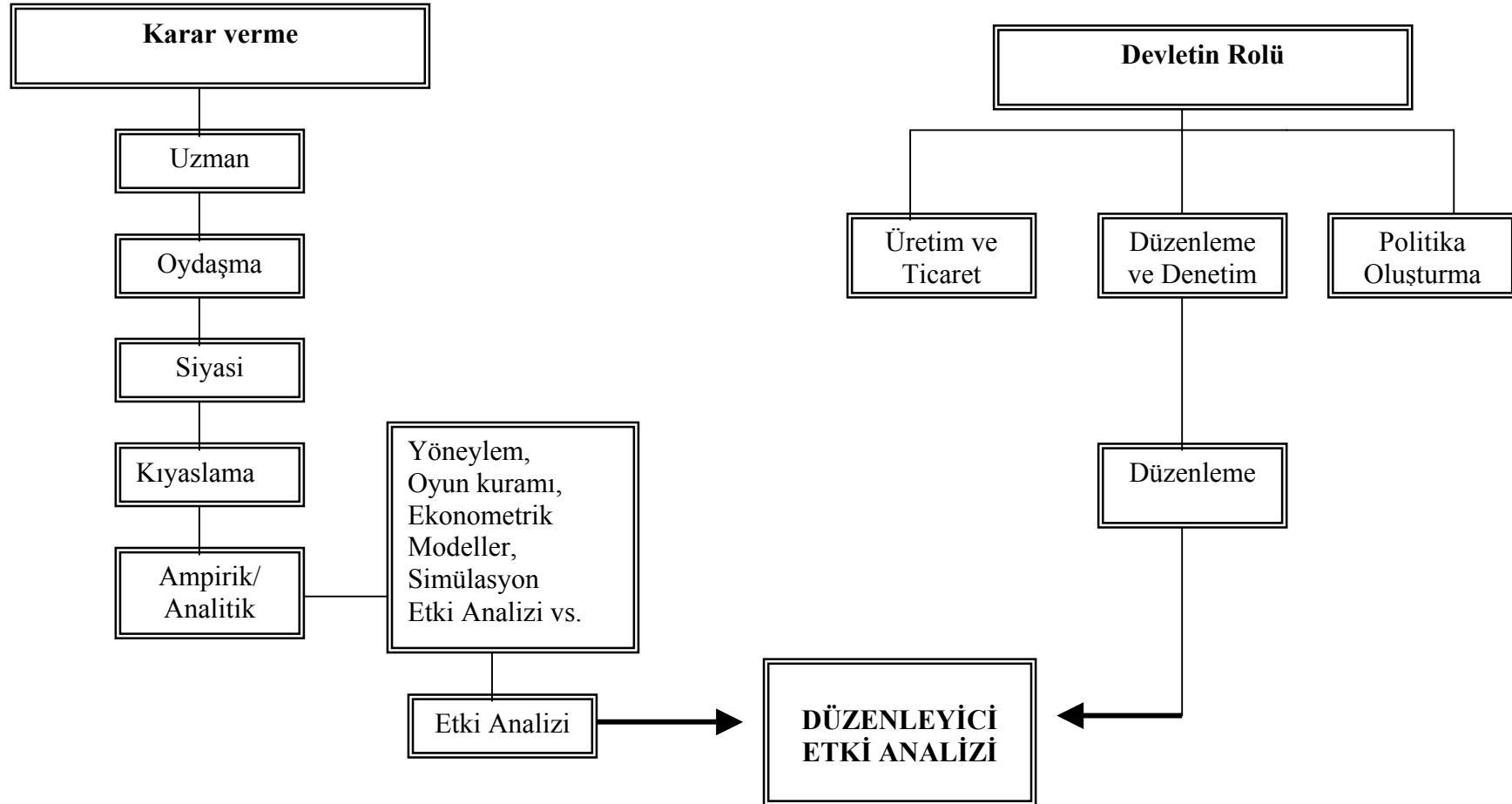
1.1. Düzenleme

Devletin toplumsal ve ekonomik hayata ilişkin rolü açıklanırken, genellikle iki uç yaklaşım temel alınmaktadır. Birincisi, devletin toplumsal ve ekonomik hayata doğrudan müdahale etmekten kaçınarak sadece güvenlik, savunma, kamu sağlığı, kamusal düzenin ve makroekonomik istikrarın sağlanması gibi minimal işlevler üstlenmesidir. Diğer uçta ise, devletin işletmecilik yapması ve girişimleri doğrudan koordine ederek müdahaleci işlevler üstlenmesi bulunmaktadır.¹ Ancak, her iki uç yaklaşım da saf haliyle hiçbir ülkede benimsenmemektedir. Günümüzde çeşitli ülkelere bakıldığında devletin bu iki örneğin bileşimine karşılık gelen bir rol üstlendiği görülmektedir.

Liberal ekonomistler ekonominin tam rekabetçi bir yapıya sahip olması ve piyasaların tamamıyla etkin işlemesi durumunda kamusal düzenlemelere gerek kalmayacağını ileri sürmektedir. Ancak, tamamıyla etkin işleyen bir piyasa ve tam rekabetçi bir ekonomi varsayımı nadiren gerçekleşmektedir. Piyasaların işleyişinde ortaya çıkan sorunlar ve başarısızlıklar nedeniyle devletin ekonomiye müdahale etmesi ve bu amaçla düzenlemelere başvurması kaçınılmaz olmaktadır. Bir başka deyişle, devletin ekonomik faaliyetlere ve ekonomik aktörlerin davranışlarına müdahale etmesinin ardında yatan temel gerekçe, piyasaların kendi hallerine bırakıldığında her zaman ekonomik etkinliğin gerektirdiği şekilde işlemediği gerçeğidir. Piyasalarda eksik veya yıkıcı (aşırı) rekabet, aktörlerin eksik bilgi ile

¹ EMEK, Uğur, *Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, Türkiye Sanayiciler ve İşadamları Derneği, TÜSİAD-T/2002-12/349, İstanbul, Aralık 2002: 52

Şekil 1.1: Düzenleyici Etki Analizine İlişkin Kavramsal Çerçeve



hareket etmeleri, asimetrik bilgi, kamusal mallar, dışsal ekonomiler, içsel ekonomiler ve doğal tekeller, ahlaki tehlike (*moral hazard*) gibi piyasaları başarısız kılan pek çok faktör devletin ekonomiye müdahale etmesini zorunlu kılan iktisadi zemini oluşturmaktadır.²

Kamusal politikaların önemli araçlarından birisi düzenlemelerdir. Düzenleme yoluyla devlet, gerçek ve tüzel kişilerin davranışlarını doğrudan kontrol etme, etkileme veya yönlendirme girişiminde bulunmaktadır. Kimi düzenlemeler belirli eylemleri yasaklamakta veya sınırlandırmaktayken, kimileri de belirli eylemlerin gerçekleştirilmesini talep etmekte veya gerçek ve tüzel kişileri belirli eylemlerde bulunmaya yönlendirmektedir. Düzenlemeler bireyleri, iş dünyasını, kar amacı gütmeyen kuruluşları ve kamu kurum ve kuruluşlarını hedef almaktadır.

Düzenlemenin uluslararası alanda genel kabul görmüş tek bir tanımı bulunmamaktadır. Düzenleme geniş anlamıyla “sosyal ve ekonomik amaçlara yönelik olarak devlet tarafından yürürlüğe konulan kurallar, kamusal politikalar ve uygulamalar” olarak tanımlanmaktadır.³ Bir başka tanıma göre düzenleme, “yaptırım tehdidi ile desteklenen ve gerçek ve tüzel kişilerin kullanabilecekleri takdir yetkileri üzerine getirilen kamu sınırlamalarıdır.”⁴ OECD’ nin çalışmalarında düzenlemelerin kapsamı oldukça geniş tutulmuştur. Bu çalışmalarda düzenleme “devletin işletmelere ve bireylere yükümlülükler getirmek için kullandığı çeşitli araçlar topluluğu” olarak tanımlanmaktadır.⁵ Bu araçlar kanunları, devletin tüm kurumları tarafından çıkarılan ikincil düzenlemeleri, ayrıca düzenleyici ve denetleyici kurumların koyduğu kuralları kapsamaktadır.

Düzenlemeler genel olarak üç kategori altında toplanmaktadır:

a) Ekonomik düzenlemeler: Fiyatlandırma, rekabet ve piyasaya giriş-çıkışlar gibi piyasa kararlarına doğrudan müdahale eden düzenlemelerdir.

² www.canaktan.org/ekonomi/regulasyon/piyasa.htm, 21.04.2004

³ www.canaktan.org/ekonomi/regulasyon/kavram.htm, 21.04.2004

⁴ EMEK, U, 2002: 56

⁵ OECD, “OECD Report on Regulatory Reform/Synthesis, Paris, 1997: 5

b) Sosyal düzenlemeler: Sağlık, güvenlik, çevre, sosyal bütünleşme gibi alanlarda kamusal çıkarları korumak için yapılan düzenlemelerdir.

c) İdari düzenlemeler: Devletin bilgi ve belge toplamak amacıyla ya da iç yönetsel süreçlerine dönük olarak yaptığı düzenlemelerdir.

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

Genel olarak iyi bir düzenlemenin aşağıda belirtilen ölçütlere uygun olması gerektiği kabul edilmektedir:

- Açıkça tanımlanan politika hedeflerine hizmet etmeli ve bu hedefleri gerçekleştirmede etkili olmalıdır.
- Sağlıklı bir yasal temele sahip olmalıdır.
- En az maliyetle yapılmalıdır.
- Maliyetleri karşılayacak düzeyde fayda üretmelidir.
- Piyasalar üzerindeki olumsuz etkileri en az olmalıdır.
- Değişikliklere uyum sağlamalıdır.
- Kullanıcılar için açık, basit ve kolay uygulanabilir olmalıdır.
- Diğer düzenleme ve politikalar ile tutarlı ve uyumlu olmalıdır.
- Hem ulusal, hem de uluslararası düzeyde rekabet, ticaret ve yatırımı kolaylaştırıcı ilkelerle uyumlu olmalıdır.

Düzenlemeler kamu yararının korunması ve geliştirilmesi için önemli araçlardır. Bununla birlikte, özellikle ekonomik ve toplumsal koşullarda köklü ve

hızlı bir değişimin yaşandığı zamanlarda düzenlemelerin toplumsal refahın sağlanmasının önünde bir engel teşkil etme riski bulunmaktadır. Yenileşmeyi engelleyen, ticaret ve yatırım üzerine gereksiz yükler getiren, düzenleyici birimler ve devletin diğer kurumları arasında görev ve yetki çatışmalarına yol açan, güncelliğini yitirmiş veya yeterince iyi tasarlanamamış düzenlemeler sorunun parçaları olarak ortaya çıkmaktadır. Özellikle hızlı teknolojik değişiklikler ve yüksek uluslararası hareketliliğin ağır bastığı sektörlerde bu sorunlar büyük dezavantaj oluşturabilmektedir.

Yukarıda belirtilen sorunların çözülmesi amacıyla son yıllarda birçok ülkede düzenlemelerde reform girişimleri başlatılmıştır. Düzenlemelerde reform, kamusal düzenlemelerin kalitesini artırmayı amaçlamaktadır. Reform, düzenlemelerin tek tek gözden geçirilmesi şeklinde olabileceği gibi, düzenleme rejiminin yeniden inşa edilmesi veya düzenleme yapma süreçlerinin iyileştirilmesi ve bu süreçte yer alan kurumların kapasitelerinin artırılması biçiminde de olabilmektedir.⁶ Reform sürecinde kullanılan önemli araçlardan birisi Düzenleyici Etki Analizidir. Düzenleyici Etki Analizi konusuna girmeden önce genel olarak etki analizi konusu üzerinde durulmakta fayda görülmektedir.

1.2. Etki Analizi

Gerek bireyler gerekse kurumlar sürekli olarak sorunlarla içiçe yaşayıp bu sorunları çözmek zorundadır. Sorunlar bitmeyecek ama yenilenecektir. Diğer bir deyişle, başarılı bireyler ve kurumlar karşılaştıkları sorunları çözüp yeni sorunlarla uğraşmaya başlamaktadır. Sorunları çözmeye çalışırken kullanılan en önemli araçlardan birisi doğru karar vermedir. Bu nedenle, doğru karar verme pek çok disiplinin inceleme konusu olmuş ve doğru ve etkili karar almaya yönelik çok sayıda sayısal, kurgusal ve analitik model, yöntem ve araç geliştirilmiştir. Bu model, yöntem ve araçlar, özünde, değişik seçenekler arasında bir seçimde bulunmayı kolaylaştırmayı ve rasyonel bir temele oturtmayı amaçlamaktadır. Bu yöntemlerden birisi de etki analizidir.

⁶ OECD, 1997a: 6

Etki analizi en temel anlamıyla, bir plan, program, politika veya projenin muhtemel fayda ve maliyetlerini, sonuçlarını ve yan etkilerini değerlendiren analitik bir yöntemdir.⁷ Bu yöntem uygulama öncesi (*ex ante*) kullanılabilirdiği gibi, uygulamadan sonra (*ex post*) ortaya çıkan gerçek etkileri değerlendirmek için de kullanılabilir.

Etki analizi karar alma sürecinin bilgi temelini her düzeyde geliştirilmesini amaçlamaktadır. Yeni politika araçlarının muhtemel sonuçları veya mevcut araçların gerçek sonuçları hakkında bilgi sağladığından etki analizi kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarında da kullanılmaktadır.

Etki analizinden yararlı sonuçlar elde edilmesi, gelecekte olması muhtemel olan gelişmelerin de göz önünde bulundurulması ve etkilerin farklı senaryolar üretilerek analiz edilmesine bağlıdır. Analiz, karar alma sürecine yardımcı olmakla birlikte, hiçbir zaman kararların yerine geçmemektedir.

Etki analizi yapılırken kullanılacak olan zaman ve kaynak politika aracının önemine bağlı olarak değişmektedir. İyi bir etki analizi uygulaması profesyonel uzmanlığa, zamana ve yeterli mali kaynağa ihtiyaç duyduğu için uzun ve maliyetli olabilmektedir; bu nedenle etki analizine tabi tutulacak araçlar belirlenirken seçici olunması gerekmektedir.

Etki analizi bir politika aracı taslağının değerlendirilmesi için kullanılabilirdiği gibi, alternatif politika araçlarının değerlendirilerek en uygun aracın seçilmesi ya da mevcut bir aracın gerçek etkilerinin değerlendirilmesi gibi amaçlarla da kullanılabilir.

Etki analizi pek çok alanda uygulanan bir yöntemdir. Bir politika aracının çevreye ve toplumun değişik kesimlerine olabilecek mali, ekonomik ve toplumsal etkileri etki analizine tabi tutulabilmektedir. Bu çerçevede, kamusal politikaların en önemli uygulama araçlarından birisi olan düzenlemelerin de etki analizine tabi tutulması fikri Düzenleyici Etki Analizini doğurmuştur. Bir sonraki bölümde Düzenleyici Etki Analizi kavramı üzerinde durulacaktır.

⁷ OECD/PUMA/SIGMA, "Improving Policy Instruments Through Impact Assessments", Working Paper No. 31, Paris, 2001: 10

2. DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ

2. 1. Düzenleyici Etki Analizinin Tanımı ve Kapsamı

Düzenleyici Etki Analizi düzenleme yapılıp yapılmamasına, yapılacak bir düzenlemenin içeriğinin belirlenmesine veya mevcut bir düzenlemenin değiştirilmesine ya da kaldırılmasına karar vermede kullanılan analitik bir araçtır. Bu çerçevede, Düzenleyici Etki Analizi düzenlemelerin, seçilmiş bazı alanlardaki, olumlu ve olumsuz muhtemel etkilerinin ve bu etkilerin toplum kesimleri arasında dağılımının sistematik ve tutarlı olarak incelenmesi ve bilginin karar alıcılara ulaştırılması için kullanılan bilgi temelli bir yöntem olarak tanımlanabilir.⁸ Hem inceleme hem de iletişim boyutu Düzenleyici Etki Analizinin aynı oranda önemli parçalarını oluşturmaktadır. İletişim boyutu inceleme sonucu ortaya çıkan bilgilerin karar alıcılarla ve karardan etkileneceklerle paylaşılmasını ve danışma sürecini ifade etmektedir.

Düzenleyici Etki Analizinin hem düzenlemeden faydalanacak, hem düzenlemenin bedelini ödeyecek olanlar, hem de karar alıcılar açısından önemi açıktır; burada açık olmayan ve cevaplandırılmayı bekleyen nokta Düzenleyici Etki Analizinin hangi düzenlemeler için nasıl uygulanacağıdır. Düzenleyici Etki Analizinin tasarlanması, uygulanacak metodoloji, çıkar gruplarının süreçteki rolü, demokratik bir süreçte analizin sınırları gibi konular önemli tartışma başlıklarını oluşturmaktadır.

Günümüzde Düzenleyici Etki Analizi birçok OECD ülkesinde kabul edilmiş durumdadır. 28 üye ülkeden 20'si bu tekniği kullanmaktadır.⁹ Ancak hedefleri, tasarlanması ve rolü ülkeden ülkeye hatta düzenleyici politika alanları içerisinde dahi farklılık göstermektedir.

Düzenleyici Etki Analizi genellikle, yapılacak düzenlemelerin her türlü etkisinden çok, belli bir alandaki etkilerini analiz etmek için yapılmaktadır. Bazı

⁸ OECD, *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*, Paris, 1997: 1

⁹ GARG, A; M. KABRA, "Regulatory Impact Assessment: Key to Good Governance" SAFIR Newsletter, 2004, pp. 8-13: 8

ülkeler düzenlemelerin işletmeler üzerindeki etkilerini değerlendirirken, bazıları yerel yönetimlere ya da yerel halka, çevreye ya da uluslararası ticarete etkisini değerlendirebilmektedir. Örneğin, BK iş dünyası üzerindeki etkilere önem verirken, Fransa'daki Düzenleyici Etki Analizi daha çok istihdam üzerindeki etkileri incelemek üzere geliştirilmiştir.¹⁰

Politika üretenlerin düzenlemelere ilişkin karar almasının beş değişik yolu bulunmaktadır.¹¹

- **Uzman:** Kararlar uzmanlık bilgisine dayanılarak belli bir uzman tarafından alınmaktadır.
- **Oydaşma (Consensus):** Kararlar ortak çıkar sahibi üyelerden oluşan bir grubun uzlaşması ile alınmaktadır.
- **Siyasi:** Siyasi temsilcilerin kendi siyasi önceliklerine göre karar almalarına dayanmaktadır.
- **Kıyaslama (Benchmarking):** Kararların alınması, bir dış modelin örnek alınarak bu modelle karşılaştırma yapılması yoluyla gerçekleşmektedir.
- **Ampirik:** Kararlar gerçek verilere ve analitik yöntemlere dayanmaktadır.

Bu yöntemler birbirlerinin tamamlayıcısı durumundadır. Her düzenleyici karar bu karar yöntemlerinin bir karışımından doğmaktadır. Karışım ulusal kültüre, siyasi geleneklere ve yönetim tarzına göre değişiklik göstermektedir.¹² Düzenleyici Etki Analizi bu karar alma yöntemlerinden “ampirik karar alma” yöntemine denk düşmektedir.

Düzenleyici Etki Analizinin önemli özelliklerinden birisi de sadece yeni düzenleme önerileri ile sınırlı olmayıp, mevcut düzenlemelerin gerçek etkilerinin değerlendirilmesi için de kullanılabilmesidir. Ancak, bu türlü bir analiz diğeri kadar yaygınlaşmamıştır. Bununla birlikte, düzenlemenin gerçek etkisini ölçtüğünden ve

¹⁰ Fransa Başbakanlığının 21 Kasım 1995 tarihli ve etki analizi konulu genelgesi. (Circulaire du 21 Novembre 1995 relative a l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'Etat.)

¹¹ KIRKPATRICK, C., D. PARKER, “Regulatory Impact Assessment: Its Potential Use In Developing Countries” Centre on Regulation and Competition, Manchester, 2003: 5

¹² OECD, 1997b: 4

yapılan hataların tekrarlanmaması amacıyla önlem alma fırsatı sağladığından söz konusu analiz özellikle düzenlemelerin gözden geçirilmesine yönelik reform programlarında önemli bir araç olarak kullanılabilir.

Düzenleyici Etki Analizinin daha iyi düzenlemeye katkısı düzenleyici tedbirlerin sistematik olarak değerlendirilmesi ve hesap verme, saydamlık ve tutarlılık ilkelerine sıkı sıkıya bağlılık üzerine oturmaktadır. Düzenleyici Etki Analizinin hazırlanmasındaki amaç, düzenleme önerisinin hedeflerinin, risklerin ve bu hedeflere ulaşabilmek için var olan seçeneklerin açıklanmasıdır. Bu yüzden iyi yapılmış bir Düzenleyici Etki Analizi devletin yaptığı düzenlemelerden doğan veya doğması muhtemel olan etkileri sistematik olarak incelemekte ve elde ettiği bilgiyi karar alıcılara sunmaktadır. Ayrıca, Düzenleyici Etki Analizinde o alanda düzenleme yapmamanın sonuçları da ortaya konmaktadır.¹³ Bir başka deyişle, o alanda düzenleme yapılmaması (*zero option*) durumunda hakim durumun ne olacağı da inceleme konusu olmaktadır.

İşletmelerden tüketicilere kadar çok geniş bir kesim düzenlemelerin konusu olabilmekte veya düzenlemelerden etkilenebilmektedir. Bu nedenle, Düzenleyici Etki Analizinin sınırlarının çizilmesi gündeme gelmektedir. Bu amaçla iki yol izlenmektedir. Ya düzenlemeden etkilenen bazı kesimler veya belirli alanlar Düzenleyici Etki Analizinin konusu olmakta ya da belirli bir maliyet eşliğinin üzerinde etkiye sahip olacağı düşünülen düzenlemeler Düzenleyici Etki Analizine tabi tutulmaktadır. Bir düzenlemenin sadece küçük ve orta boy işletmeler (KOBİ) üzerindeki etkilerinin incelenmesi ilk duruma, sadece 50 milyon Doların üzerinde maliyeti olacağı düşünülen düzenlemelerin incelenmesi ikinci duruma örnek olarak gösterilebilir.

Düzenleyici Etki Analizi devlette kültürel bir değişimi zorunlu kılmaktadır. Bu kültürel değişim, geleneksel, dışarıya kapalı ve politize olmuş karar alma süreci yerine daha açık, saydam ve rasyonel karar alma sürecini kapsamaktadır.

¹³ National Audit Office, "Better Regulation: Making Good Use of Regulatory Impact Assessments," Report by the Comptroller and Auditor General, London, 15 November 2001: 1

2.2. Düzenleyici Etki Analizinin Tarihsel Gelişimi

Düzenleyici Etki Analizinin resmi düzeyde kabul edilip uygulanması ilk olarak 1975 yılında ABD’de Gerald Ford’un başkanlığı döneminde “ekonomik analiz” şeklinde gerçekleşmiştir. Bu gelişmedeki temel neden düzenlemelerdeki aşırı çoğalma, ayrıca ABD’deki enflasyonist baskılar olmuştur.¹⁴ Zaman içinde, ekonomik analiz kapsamında yapılan değerlendirmelerin içeriği genişlemiş ve sadece işletmeler üzerindeki maliyetler değil, her çeşit önemli fayda ve maliyet de analize konu olmuştur. Böylece Düzenleyici Etki Analizinin temelleri atılmıştır.

1995 yılında OECD Bakanlar Konseyi devlet düzenlemelerinin kalitesini artırmak amacıyla bir tavsiye metni yayımlamış ve Düzenleyici Etki Analizine burada atıfta bulunmuştur.¹⁵ Ayrıca, Düzenleyici Etki Analizinden maksimum fayda sağlanması için yapılması gerekenleri iyi uygulamalardan (*best practice*) yola çıkarak sıralamıştır (Ek-2). Resmi Düzenleyici Etki Analizi birçok OECD ülkesinde yaygınlaşmış olmakla birlikte, kabul edilişi, kapsamı, uygulanışı ve değerlendirme ölçütleri gibi konulardaki çeşitlilik devam etmektedir. Her ülke kendi yapısına uygun olarak kendi sistemini kurmuştur. Bununla birlikte, bu alanda ilerleme sağlamış ülkeler “iyi uygulamalar” şeklinde diğer ülkelere örnek teşkil etmektedir.

Düzenleyici Etki Analizi geliştirmekte olan ülkelerde bilinmekle birlikte ya henüz uygulamaya geçirilememiştir ya da yeni yeni gelişmektedir. Ancak, her ne kadar yöntemin temelleri ABD’de atılmış olsa da, Düzenleyici Etki Analizi kavramının OECD kaynaklı bir kavram olması nedeniyle sistemin OECD üyesi ülkelerde uygulanışı daha çok inceleme konusu olduğu için, geliştirmekte olan veya az gelişmiş ülkelerde Düzenleyici Etki Analizinin uygulanışına ilişkin fazla bilgi ve belge mevcut değildir. Yoksul ülkelerde özellikle Afrika ve Ortadoğu ülkelerinde Düzenleyici Etki Analizi pratiği hakkında kısıtlı bilgiye ulaşılabilmektedir. Ancak, Kenya ve Güney Afrika Cumhuriyeti gibi bazı Afrika ülkelerinde, OECD’nin bu

¹⁴MORRALL John F III, “Regulatory Impact Analysis: Efficiency, Accountability and Transparency” Conference of the APEC-OECD Co-operative Initiative on Regulatory Reform, Singapore, February 2001: 1

¹⁵ OECD, “Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation”, Paris, 1995: 9-19

konudaki tavsiyeleri ve özellikle BK örneği dikkate alınarak Düzenleyici Etki Analizinin uygulanmasına ilişkin kılavuzlar hazırlanmıştır.

2.3. Düzenleyici Etki Analizinden Beklenen Faydalar

Düzenleyici Etki Analizinden beklenen faydalardan ilki, düzenleme seçenekleri arasında faydaları maliyetlerini telafi eden, faydaları en çoğa çıkarıp, maliyetleri en aza indiren seçeneği tercih etmektir.¹⁶ Düzenleyici Etki Analizi devletin eylemlerinin etkilerinin fayda ve maliyetler de dahil olmak üzere anlaşılmasına yardımcı olmaktadır. Günümüzde birçok ölkede ampirik temelli düzenlemeye doğru bir eğilim görölmekte ve düzenlemelerin maliyet açısından mümkün olduğunca etkin olması amaçlanmaktadır.

Düzenleyici Etki Analizi farklı düzenlemelerin fayda ve maliyetlerinin karşılaştırılması için temel oluşturmakta ve düzenlemeler veya düzenleme alanları arasında öncelikleri belirleme konusunda da yardımcı olmaktadır. Kaynakların daha az etkin düzenlemelerden daha etkin düzenlemelere kaydırılarak tahsis edilmesi, kamusal politikaların maliyetini düşürüp etkililiğini artırabilecektir.

Düzenleyici Etki Analizi yoluyla çeşitli politika hedefleri arasında bütünleşme, uyum ve eşgüdüm sağlanabilmektedir. Bu anlamda Düzenleyici Etki Analizi sadece analitik bir araç değil, aynı zamanda çeşitli çıkarları bir araya getiren bir eşgüdüm aracıdır. Düzenleyicilerin karşılaştıkları önemli sorunlardan birisi de birbirini etkileyen birden çok politikanın birbirleriyle uyumlaştırılması sorunudur. Toplumsal ve ekonomik hayat karmaşıklaştıkça düzenleyiciler düzenlemeleri yaparken sadece dar anlamda kendi hedeflerinin değil, düzenlemenin ekonomik etkinlik, ticaret, yoksulluğun azaltılması, eşitlik, çevre ve benzeri alanlardaki etkilerini de göz önüne almalıdır. Düzenleyici Etki Analizi bu amaç doğrultusunda önemli bir işlev üstlenmektedir.

Düzenleyici Etki Analizinin diğer bir faydası da saydamlığın ve katılımcılığın geliştirilmesi yönünde bir danışma aracı olmasıdır. Son dönemlerde kamu yönetiminde daha açık ve katılımcı karar alma sürecinin benimsenmesi yönünde

¹⁶ OECD/PUMA/SIGMA, “Assessing the Impacts of Proposed Laws and Regulations”, Working Paper No.13, Paris 1997

güçlü bir eğilime tanık olunmaktadır. Devletler ilgili kesimlerin karar alma sürecine zamanında, daha etkili ve daha geniş katılımının sağlanması yönünde çok çeşitli yöntemler kullanmaktadır. Bu süreç hesap verme sorumluluğunu, açıklığı ve saydamlığı artırmaya yönelik hareketin önemli bir parçasını oluşturmaktadır. Düzenleyici Etki Analizi bu sürece olumlu katkıda bulunmaktadır. Bu özelliğinden dolayı Düzenleyici Etki Analizi danışma süreciyle çok yakından ilişkilidir. İlgili tarafların sürece dahil edilmesi düzenleme sürecinin saydamlığını artırmakta, Düzenleyici Etki Analizinin kalite kontrolünü sağlamakta ve kararların dayandığı bilgileri geliştirmektedir.

Düzenleyici Etki Analizi tüm seviyelerdeki karar alıcıların hesap verme sorumluluğunu güçlendirmektedir. Düzenlemelerin gerekçesi, beklenen fayda ve maliyetleri ve sonuçları önceden ilan edildiğinden, vatandaşların, karar alıcıları ortaya çıkan sonuçlar üzerinden sorumlu tutması olanağı artmaktadır.

Düzenleyici Etki Analizinin yapılmasının ardında yatan temel gerekçe düzenleme seçeneklerinin, toplumsal refaha katkıları bağlamında değerlendirilmesidir.¹⁷ Düzenleyici Etki Analizi toplumsal refahın hem sonuç hem de süreç boyutlarına katkıda bulunmaktadır. Sonuca katkısı ekonomik, toplumsal ve sürdürülebilir kalkınma bağlamında etkin seçeneklerin tercih edilmesi, sürece katkısı ise iyi yönetim ilkelerinin hayata geçirilmesinde önemli bir araç olması dolayısıyla sağlanmaktadır. İyi yönetişime katkısı belirsizlikten kaçınma, politikalar arasında tutarlılık, düzenleyici eylemlerden ve sonuçlardan dolayı hesap verme, keyfilikten kaçınma ve saydamlık gibi ilkeleri kapsamaktadır.

Düzenleyici Etki Analizi düzenleme yapma kültüründe bir “değişime” neden olmakta, düzenleyiciler artık keyfi düzenleme yapmaktan kaçınmakta, eylemlerinin maliyetlerinin farkına varıp bu maliyetleri azaltmak için çözüm aramaktadır.

¹⁷ KIRKPATRICK, PARKER, 2003: 3

2.4. Düzenleyici Etki Analizinin İlkeleri

Düzenleyici Etki Analizinin kabul edilmesi ve uygulanmasının hızı ve şekli ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, bu konuya ilişkin genel kabul görmüş bazı ilkeler de göze çarpmaktadır¹⁸.

Düzenleyici Etki Analizi, analiz yapılmadan önce politik ölçütlere göre zaten verilmiş olan kararları haklı çıkarmak için bir manipülasyon aracı olarak kullanılabilir. Bundan kaçınılmalı ve Düzenleyici Etki Analizi halihazırda alınan kararları meşrulaştırma aracı olarak değil, doğru karar alma aracı olarak kullanılmalıdır.

Düzenleyici Etki Analizi düzenleme sürecinin hemen başında, düzenleme yapma kararı alınır alınmaz, henüz taslak hazırlanmadan önce başlatılmalıdır. Bu durum değişik seçeneklerin saptanmasına ve değerlendirilmesine olanak sağlayacağı gibi, paydaşların sürece başından itibaren katılmalarına da izin verecektir. Bazı durumlarda da erken başlanmış bir analiz, gereksiz düzenlemelerin hazırlanmasına engel olacaktır. Zira “hiç düzenleme yapmama” da bir seçenek olarak göz önünde bulundurulmaktadır.

Düzenleyici Etki Analizinin karar almanın yerine geçen bir araç olmadığı bilinmelidir. Karar alma sürecinin kalitesini artırmayı amaçlayan, politika oluşturma sürecinin bütünleşik bir parçası olarak görülmelidir. Karar alıcı Düzenleyici Etki Analizinin sonuçlarıyla kendisini bağlamayabilir.

Düzenleyici Etki Analizinin yapılabilmesi için fayda ve maliyetlere değer biçilmesi ve bunların sayısallaştırılması gerekmektedir. Dolayısıyla, analize başlanmadan önce gerekli beceriye sahip insan kaynağı ve teknik donanım temin edilmelidir.

Düzenleyici Etki Analizi için uygun ve doğru bilgilerin toplanması, bu nedenle, Düzenleyici Etki Analizi için gerekli verilerin toplanmasına ilişkin bir sistemin kurulması önem taşımaktadır. Düzenleme taslağına veya mevcut

¹⁸ LEE, Norman, “Developing and Applying Regulatory Impact Assessment Methodologies in Low and Middle Income Countries”, Centre on Regulation and Competition, Working Paper No. 30, Manchester, 2002: 36

düzenlemeye ilişkin bilgiler eksik veya yanlışsa, özellikle idari kapasitenin zayıf olduğu durumlarda Düzenleyici Etki Analizinden başarılı sonuçlar beklemek mümkün olmayacaktır.

Düzenleyici Etki Analizinin önemli unsurlarından birisi de danışma sürecidir. Ancak, katılımcılık ve danışma süreci zaman alıcı olabilmekte ve belli miktarda kaynak gerektirmektedir. Bu nedenle, Düzenleyici Etki Analizi için gerekli kaynak ve zaman, analize başlanmadan önce göz önünde bulundurulmalıdır. Kaynak ve zaman tüketiminden kaynaklanan maliyetleri en aza indirebilmek için detaylı bir analizin gerekli olduğu alanlar önceden saptanmalıdır. Düzenleyici Etki Analizi sürecinin aşamalara ayrılması bu amaca hizmet etmektedir. Bazı ülkeler bu saptamayı yapabilmek için ön inceleme ve tarama (*screening*) sürecini kullanmaktadır. Ön inceleme süreci sonunda önemli etkilere sahip olacağına karar verilen düzenlemeler daha kapsamlı bir analize tabi tutulmaktadır.

Bir başka ilke, Düzenleyici Etki Analizinin mutlaka siyasi düzeyde kabul edilmesi gerektiğidir. Analizin, düzenleme sürecinin bir parçası olması ve sistematik olarak kullanılmasının sağlanması için güçlü bir siyasi desteğe ihtiyaç duyulmaktadır. Siyasi desteğin yanında bürokratik ve yönetsel destek ve sahiplenme de önem taşımaktadır. Bu amaçla, birçok OECD ülkesinde Düzenleyici Etki Analizinin uygulanmasını izlemek ve geliştirmek üzere ayrı birimler oluşturulmuştur.¹⁹

Düzenleyici Etki Analizinin kalite kontrolü iyi tasarlanmış bir Düzenleyici Etki Analizi sisteminin önemli unsurlarından birisidir. Kendi kendine değerlendirme yeterli ve nesnel olmayabilir. Bu nedenle, analizin kalitesinin düzenlemeyi yapan birim dışında, resmi ve bağımsız bir merkezi bir kalite kontrol birimi tarafından nesnel ölçütlere dayanılarak kontrol edilmesi gerekmektedir.

¹⁹ RADAELLI, Claudio, “Getting to Grips With the Notion of Quality in the Diffusion of Regulatory Impact Assessment in Europe.” Conference on Regulatory Impact Assessment: Strengthening Regulation Policy and Practice, Manchester, 26-27 November 2003: 9

2.5. Düzenleyici Etki Analizi Yapılırken Karşılaşılan Sorunlar

Düzenleyici Etki Analizinin uygulanması, kalitesi ve düzenleme sürecinde dikkate alınması gibi konularda sorunlar çıkabilmektedir. Bu sorunları aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür:²⁰

- Her ne kadar Düzenleyici Etki Analizi son dönemde yaygınlık kazanmış olsa da uygulamada, analizlerin niteliğinin düşük olduğu gözlenmektedir. Bu durum analizlerin sadece yapılmış olmak için yapıldığı, içeriğine ve doğruluğuna gereken önemin verilmediği izlenimini vermektedir. Örneğin, ABD’de yapılan bir araştırma, bu ülkede Düzenleyici Etki Analizi yapılırken kullanılan yöntem fayda-maliyet analizi olmakla birlikte, yapılan Düzenleyici Etki Analizlerinin neredeyse yarısının fayda-maliyet testini içermediğini göstermektedir.²¹ Analizin maliyeti çoğu zaman düzenlemeyi yapanlar tarafından dahi eleştirilmektedir, kusur ve noksanları ise çıkar grupları tarafından eleştiriye uğramaktadır.

- Düzenleyici Etki Analizi yapımına ilişkin analitik yöntemlerin tam olarak geliştirilmemiş olması bir diğer sorundur. Düzenleyici Etki Analizinin başarılı olması nicel yöntemlerin olabildiğince fazla kullanılmasını gerektirmektedir. Zira nitel değerlendirmeler daha çok yargılama ve öznel değerlendirme riski taşımaktadır. Bu da analizi yürütenler arasında bir görüş birliği oluşmasını zorlaştırmaktadır.

- Veri toplama diğer bir sorun alanı olarak öne çıkmaktadır. Düzenleyici Etki Analizinin yapılabilmesi için gerekli olan veriler çoğu zaman mevcut veya güncel değildir, mevcut olan verilerin toplanması ise maliyetli olmaktadır. Bazı ülkelerde kaliteli bir veri toplama stratejisi kabul edilmiş değildir.

- Düzenleyici Etki Analizinde kullanılan yöntemler belirli düzeyde uzmanlığı gerektiren, karmaşık ve teknik yönü yüksek yöntemlerdir. Bu nedenle, Düzenleyici Etki Analizini yapacak olan birimlerin kurumsal kapasitesi yetersiz kalabilmektedir. Birçok düzenleyici birim Düzenleyici Etki Analizi yapacak birikime sahip olmadığını düşünmekte ve gerekli kaynak ve beceriye sahip bulunmamaktadır.

²⁰ OECD, 1997b: 20

²¹ HAHN, R. W., J. K. BURNETT, Y. H. I. CHAN, E. A. MADER, P. R. MOYLE, “Assessing Regulatory Impact Analysis: The Failure of Agencies to Comply with Executive Order 12866” Harvard Journal of Law and Public Policy, Volume 23, No.3, 2000: 34

- Düzenleyici Etki Analizine direnç oluşabilmektedir. Çıkar grupları, bürokratik kesimler ve karar alıcılar Düzenleyici Etki Analizine kendi yerleşik çıkarlarına zarar vereceği düşüncesiyle karşı çıkabilmektedir.

- Birçok ülkede Düzenleyici Etki Analizinin gereklerine uyulmaması sonucu bir yaptırım uygulanıp uygulanmayacağı ya da hangi yaptırımların uygulanacağı açık değildir. Örneğin, analiz sürecinde öngörülen bir aşama veya yönteme uyulmaması durumunda ne olacağı belli değildir. Diğer bir deyişle, Düzenleyici Etki Analizi için öngörülen usul ve esaslar veya Düzenleyici Etki Analizinin nasıl yapılacağına ilişkin kılavuzda yer alan hususların bağlayıcılığı belirsizdir.

- Düzenleyici Etki Analizinin yapılıp yapılmadığının ya da yapılan analizlerin kalitesinin kontrol edilmesi uygulamasına yeterince önem verilmemektedir ve bu durum Düzenleyici Etki Analizinin baştan savma, yanlış veya yetersiz olmasına yol açmaktadır. Bunun sonucunda Düzenleyici Etki Analizinden beklenen faydaları azalmaktadır.

- Düzenleyici Etki Analizi düzenleyici süreçte genellikle çok geç bir evrede hazırlanmaktadır, bu evre genellikle kararlar alındıktan ve düzenleme taslağı hazırlandıktan sonraya tekabül etmektedir. Bu durum, Düzenleyici Etki Analizlerini düzenlemelerin yapılmasını haklı çıkarmak için kullanılan bir araç haline sokmaktadır.

- Toplumsal ve ekonomik hayatın çok hızlı değişiyor olması ortaya çıkan sorunlara çok çabuk çözüm bulmayı gerektirmektedir. Bu nedenle, düzenleyiciler kararlarını daha hızlı almaları konusunda sürekli bir baskı altındadır; oysa analizde kullanılan yöntemler, katılımcılık ve danışma, süreci yavaşlatabilmektedir.

Yukarıda belirtilen nedenlere bağlı olarak ampirik girdilerin sınırlı olması sonucu Düzenleyici Etki Analizi teorik hükümlere bağlı olma eğiliminde bulunmaktadır.

2.6. Düzenleyici Etki Analizinde Uygulanan Yöntem ve Araçlar

Düzenleyici Etki Analizinin uygulanmasına ilişkin tek bir model mevcut değildir. Düzenleyici Etki Analizi esnek bir araç olduğu için ülkeler kendi yapılarına uygun olan modeli tercih etmektedir.

Hangi düzenlemeler için Düzenleyici Etki Analizinin gerektiğinin doğru biçimde tespit edilememesi bütün olarak Düzenleyici Etki Analizi sisteminin etkililiğinin azalmasına yol açabilmektedir. Bu konuda dikkatli olunmalıdır. Küçük ve önemsiz olarak görülen düzenlemeler çok önemli sonuçlar doğurabilmektedir. Bu duruma neden olmamak için bazı ülkeler iki evreden oluşan bir Düzenleyici Etki Analizi sistemini benimsemiştir. Bu sisteme göre hemen hemen tüm düzenlemeler bir ön incelemeye tabi tutulmakta, sadece önemli sonuçları olacağı tahmin edilen düzenlemeler için daha kapsamlı Düzenleyici Etki Analizi uygulanmaktadır. Düzenleyici Etki Analizinin yoğunluğu ve ayrıntı derecesi, değerlendirilen düzenlemenin etkileriyle orantılı olmalıdır. Hangi düzenlemenin resmi bir Düzenleyici Etki Analizine tabi tutulacağına ilişkin karar ise düzenlemeyi hazırlayan otoriteden bağımsız olarak alınmalıdır.

Düzenleyici Etki Analizi yapılırken yararlanılan tekniklerden bazıları aşağıda belirtilmektedir:

- Fayda-maliyet analizi,
- Maliyet etkinliği analizi,
- Maliyet değerlendirmesi,
- Fayda değerlendirmesi,
- Risk analizi.

2.6.1. Fayda-maliyet analizi

Fayda-maliyet analizi düzenlemelerin olumlu ve olumsuz etkilerinin analiz edilmesinin en yaygın yöntemidir. Bu türlü bir analiz ile düzenleyici kararlar ilgili toplam faydalar hesaplanmakta, bu faydalar toplam maliyetlerle karşılaştırılmakta, böylece düzenlemenin yapılmaya değer olup olmadığı ortaya çıkmaktadır. Yapılan

karşılaştırma sonucu ortaya çıkan sonuç olumlu ise kararın potansiyel olarak tercih edilebilir olduğu hükmüne varılmaktadır. Ancak, fayda-maliyet testini geçen tüm politikaların otomatik olarak uygulanacağı söylenemez. Fayda-maliyet analizinin sadece piyasa değeri olan fayda ve maliyetleri değil, çevre ve tüketiciler üzerinde etkiler gibi fayda ve maliyetleri de parasallaştırma eğiliminde olması bu analiz tekniğinin bir handikapıdır. Zira sayısal hesaplamalara dahil edilemeyen stratejik öneme sahip bazı konular olabilecektir.

Fayda-maliyet analizi, bireylerin refahında politik bir karar sonucu oluşan toplam değişikliğin parasal olarak ölçülmesi için kullanılan ve kamusal politika kararlarının kalitesini²² artırmayı amaçlayan bir tekniktir. Politikaları refahı artırma ya da azaltma temelinde sıralamak için kullanılmaktadır. Bireysel refahın bireysel tercihlerin tatmin edilmesine dayandığı varsayılmaktadır. Refahtaki değişmelerin parasal olarak ölçülmesi ise, bireylerin bu değişiklik için ne miktarda ödeme yapmaya gönüllü olduklarının sorulması yoluyla türetilmektedir. Bu yaklaşım piyasada değeri ölçülemeyen çevre gibi kamusal mallara uygulanacağı gibi, piyasa mal ve hizmetlerine de uygulanabilir. Ancak, piyasa dışı (*non-market*) malların değerlerinin ölçülmesi çok daha zordur.

Fayda-maliyet analizi yaygın olarak kullanılmakla birlikte, birçok eleştiriye de maruz kalmaktadır. Analiz üzerindeki eleştiriler, bireysel refahın tercihlerin tatmin edilmesi şeklinde karakterize edilebileceği, toplam toplumsal refahın bireysel refahların basit bir toplamı olduğu varsayımları ve bireysel refahın toplam ölçümü ve ekonomik değerlerin nicelleştirilmesinde yaşanan ampirik sorunlar üzerinde odaklanmaktadır.

Her ne kadar kararların sadece basit bir fayda-maliyet testine dayanması kabul edilmeleri için yeterli olarak görülme de, fayda-maliyet analizi karar almanın önemli faktörlerinden birisi olmalıdır. Bu yaklaşıma göre, net faydası olumsuz olarak ölçülen bir düzenleme, eğer gelir dağılımının iyileştirilmesi veya çevre kalitesinin

²² Kalite, bir politikanın topluma getirdiği sosyal refahın ölçümüne atıfta bulunmaktadır. Refahı azaltan politikalar artıran politikalara göre a priori daha düşük kalitede kabul edilmektedir. Ayrıca, refahı büyük oranda artıran politikalar sadece marjinal olarak artıran politikalara göre daha üstün sayılmaktadır.

artırılması gibi eylemi haklı çıkaracak başka faktörler bulunursa kabul edilebilir.²³ Fayda-maliyet analizinin tüm önemli düzenleme kararlarının bir parçası olarak kullanılması gerekmektedir. Kurum ve kuruluşlar önemli düzenleme kararları alırken, sonucu etkileyebilmesi için fayda-maliyet analizine mümkün olduğunca erken başlamalıdır.

Bu türlü bir ekonomik hesaplama yöntemi ilk olarak Fransız mühendis Jules Dupuit tarafından ortaya atılmıştır. Fakat bu yöntemin pratikte kullanılmaya başlanması 1936 yılında ABD Hükümetince çıkarılan Federal Denizcilik Kanununun (*Federal Maritime Law*) sonucu olarak ivme kazanmıştır. İlk olarak su yolu sistemlerinin geliştirilmesi projelerinde uygulanmıştır. Söz konusu Kanun bu alanda toplam faydası maliyetini geçen projelerin yürütülmesini talep etmiştir.²⁴

Fayda-maliyet analizinin genel yaklaşımı kaynakların sınırlı oluşu ve bu sınırlı kaynakların toplumun net refahını en yüksek seviyeye çıkaracak şekilde tahsis edilmesi zorunluluğudur. Bu yaklaşımın en temel niteliği çok fazla kapsayıcı olmasıdır. Düzenlemenin tüm etkilerinin göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Böylece analizi yapanların sadece kendi istedikleri ve seçtikleri faydalar ve kısmi maliyetleri incelemelerinin önüne geçilmektedir.

Bu tür analizlerde dahil edilen varsayımlardan birisi de bir grubun elde ettiği faydaların simetrik olarak bir başka grubun kaybı olarak düşünülmesidir. Örneğin, bir politika sonucunda bir grup vatandaş 10 milyon YTL zarara uğruyorsa, ancak bir başka grup 20 milyon YTL fayda sağlıyorsa ortada 10 milyon YTL net kazanç var demektir. Bu örnekte, maliyetlere katlanan ve faydaları elde eden gruplar farklı olmasına rağmen politika, uygulanmaya değer olarak kabul edilecektir. Kazananların potansiyel olarak kaybedenleri telafi ettiği düşünülmektedir ve bu noktadan hareketle politikanın etkin olduğuna hükmedilmektedir. Uygulamada sosyal gruplar arasında farklılaştırma yaygın değildir. Bazı grupların belirli bir düzenleme sonucunda dezavantajlı duruma düşmesi düzenlemenin yapılmaması için

²³ KOPP, R. J, A. J. KRUPNICK, M. TOMAN “Cost-Benefit Analysis and Regulatory Reform: An Assessment of the Science and the Art” Resources for the Future Discussion Paper No.19, Washington DC, January 1997: 7-8

²⁴ www2.sjsu.edu/faculty/watkins/cba.htm

tek başına yeterli bir neden değildir. Zira bu gruplar diğer devlet politikalarından kendi lehlerine orantısız olarak fayda sağlayabilmektedir.

Fayda-maliyet analizinin en önemli yanı çok sayıda politika etkisinin parasallaştırılmasıdır. Ancak, fayda-maliyet analizinde sık sık dile getirilen sorunlardan birisi tüm etkilerin sayısallaştırılmaz veya parasallaştırılmaz oluşudur. Güvenlik, istihdam, eğitim, bölgesel gelişme ve sağlık gibi bazı kamusal politika alanlarında çıktılarının parasallaştırılması her zaman mümkün olmamaktadır. Ancak, bu durum fayda-maliyet analizinin böyle durumlarda kullanışsız olduğu anlamına gelmemektedir. Fayda ve maliyet bileşenlerinin parasal veya herhangi bir nicel terimle ifade edilememesi durumlarında dahi fayda-maliyet yaklaşımı karar alma için yapıcı bir yol sağlamaktadır.

Fayda-maliyet analizinin avantajları genel olarak saydamlık, hesap verebilirlik, tutarlı veri toplama için bir çerçevenin sağlanması, bilgide boşlukların ve belirsizliğin tespit edilmesi ve benzer olmayan etkilerin tek bir net fayda birimine toplanması yeteneğidir.²⁵

Fayda-maliyet analizi bir politikanın toplumsal refaha etkileriyle ilgili bilgi gerektirmekte ve analiziye bu bilginin toplanması ve işlenmesine ilişkin bir şablon sunmaktadır. Fayda-maliyet analizinin bu şablon karakteri karar alıcıların toplanan bilginin yeterli olup olmadığını belirlemesini ve önemli bilgilerin eksik olup olmadığını görmesini sağlamaktadır.

Fayda-maliyet analizinin bir diğer avantajı toplumun refahını etkileyen bir politika kararının tüm özelliklerini tek bir endeks içinde toplamasıdır. Böylece refahı farklı şekillerde etkileyen politikaların karşılaştırılmasına imkan vermektedir.

Fayda-maliyet analizinin yukarıda belirtilen güçlü yönleri yanında, yöntemin kullanılmasını sınırlayan bazı zayıf yönleri de bulunmaktadır.

Daha önce de belirtildiği üzere, bazı kamusal politikaların fayda ve maliyetlerinin sayısallaştırılması veya parasallaştırılması imkanı bulunmamaktadır. Bazı durumlarda da kamusal politikaların tercihinde siyasi eğilimler ve toplumsal

²⁵ OECD/PUMA/SIGMA, 2001

değerler ağır basmaktadır. Bu gibi durumlarda fayda-maliyet analizinin kullanılması uygun olmayacaktır.

Fayda-maliyet analizinde toplumsal refahın bireysel refahların toplamından oluştuğu varsayılmaktadır. Halbuki, toplumun refahı mutlaka bireysel refahların basit bir toplamı anlamına gelmemektedir.

Fayda-maliyet analizi mevcut gelir dağılımını veri olarak kabul etmektedir. Bu nedenle, toplumsal adalet ve eşitlik gibi amaçlara dönük politikaların değerlendirilmesinde eksik kalabilmektedir.

Düzenleme politikaları için fayda ve maliyet akımları uzun zaman periyotları boyunca uzanmaktadır. Maliyetlerin, özellikle önemli sermaye harcamaları dahil edildiğinde, uzun dönemde etkileri olabilmektedir. Aynı şekilde, faydalar da uzun dönem etkileri içerebilmektedir. Örneğin, kanser hastalığının azaltılmasına ilişkin birçok politikanın hemen etkili olması beklenmemelidir. Bu politikaların kabul edildiği tarihte önemli maliyetleri olmasına karşın, 20 ya da 30 yıl içerisinde ortaya çıkacak olumlu etkileri olacaktır. Benzer şekilde, iklim değişikliklerine ilişkin politikalar gelecek yüzyıla kadar ortaya çıkmayacak etkilere sahip olabilmektedir. Zaman içindeki etkilerin ölçülmesi yöntemi “iskonto etme/sosyal indirim (*discounting*)” olarak bilinmektedir. Gelecekte oluşacak faydaların bugünkü değeri bugün görülecek faydalardan daha az olabilmektedir, bu yüzden bu etkilerin bu farkı yansıtması için iskonto edilmesi gerekmektedir. Bu yaklaşımın temelinde insanların sabırsız oluşu, şimdiki faydaları gelecekte oluşacak faydalara tercih etmesi ve o andaki maliyetleri gelecekte oluşacak maliyetlerden daha fazla önemsemesi kabulü yatmaktadır. Hiç sosyal indirim oranının kullanılmaması veya sosyal indirim oranı sıfır gibi davranılması istenmeyen politika etkilerinin doğmasına neden olabilir.²⁶ Dolayısıyla fayda-maliyet analizi sosyal indirim oranının kullanılmasını da içermelidir.

Sonuç olarak, fayda-maliyet analizinde hedef tüm tarafların maruz kaldığı maliyetleri değerlendirmek ve toplam faydaların toplam maliyetlerden fazla olduğunu ortaya çıkarmak olmalıdır.

²⁶ a.g.e: 41

2.6.2. Maliyet etkinliği analizi

Fayda-maliyet analizinden çok daha sınırlı ancak daha az sorunlu bir analiz tekniği maliyet etkinliği analizidir. Maliyet etkinliği analizi bir hedefe ulaşmak için çeşitli seçeneklerin topluma oransal maliyetinin bir endeksini sağlamakta ve genellikle birim fayda başına maliyeti hesaplama olarak ifade edilmektedir. Maliyet etkinliği yaklaşımının bazı sınırlamalarına karşın, birim fayda başına maliyet yaklaşımı hem düzenleyici politikanın fayda ve maliyetlerini yansıtmakta, hem de değişik politikaların görelî performansları konusunda yararlı olmaktadır.

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

Maliyet etkinliği analizi açıkça değersiz olan, ikincil öneme sahip politika alternatiflerinin elenmesinde özellikle yararlı olmaktadır. A politikasının 12 milyon dolarlık bir harcamayla 6 yaşam kurtardığını, B politikasının ise 15 milyon dolar harcamayla 5 yaşam kurtardığını ve bu politikalardan sadece birinin izleneceğini varsayalım. Maliyet etkinliği analizini kullanacak olursak, A politikası için kurtarılan hayat başına maliyetin 2 milyon dolar, B politikası için ise 3 milyon dolar olduğu ortaya çıkar. Bu durumda A politikası daha uygun bir politika olacaktır.²⁷

2.6.3. Maliyet değerlendirmesi

Politika analizindeki diğer bir yöntem, faydaları görmezden gelerek sadece basitçe maliyetler üzerinde yoğunlaşmaktır. Bu, kapsamlı bir rehberlik sağlamayan kısmi bir yaklaşımdır. Maliyetler bir düzenleyici kararın sonucunda ortaya çıkan ve

²⁷ KOPP, R. J., A. J. KRUPNICK, M. TOMAN, 1997: 187

ilk olarak değerlendirilmesi gereken unsurlar olup, böylece ülkelerin daha iyi düzenleyici süreçleri kabul etmelerine öncülük etmesi bakımından önemlidir.

Maliyet değerlendirmesi yaklaşımında ilk adım maliyetlerin tek tek kaydedilmesidir. Maliyetlerin sayısallaştırılması hem sabit maliyetleri, hem de değişken maliyetleri kapsamaktadır. Maaş ve ücretler, bakım ve onarım maliyetleri, sermaye ve fırsat maliyetleri de dahil olmak üzere tüm maliyetlerin analize dahil edilmesi gerekmektedir.

2.6.4. Fayda değerlendirmesi

Herhangi bir fayda değerlendirmesi için başlama noktası fayda değerlendirmesine kılavuzluk eden genel ilkelerin gözden geçirilmesidir. Tüm politika bağlamlarında uygun fayda değeri toplumun sonuçlar için ödeme yapma gönüllülüğüdür. Fayda-maliyet analizini çevreleyen pek çok argüman toplumun politika sonuçları için ödeme yapma isteğine dayanmayan yanlış fayda değerlendirmelerinden kaynaklanmaktadır. Örneğin, hayata ve sağlığa olan risklerin değerlendirilmesi durumu göz önünde bulundursun. Bu alanda kullanılacak ilk metodoloji insan sermayesi yaklaşımıdır. Özellikle, insan hayatının değerinin hesaplanması için analistler bir çalışanın ömrü boyunca aldığı kazancın bugünkü değerini değerlendirmektedir, böylece bu değer fayda olmaktadır. Ancak, insan yaşamı sadece kazançlara indirgenmemektedir. Yaşam boyunca kazancı 1 milyon YTL olan bir kişi %50 ölüm ihtimalini önlemek için 500.000 YTL vermeye gönülsüz olabilir; ancak milyonda bir ölüm ihtimalini önlemek için 1 YTL harcamayı kabul edebilir.

Faydaların gerçek değerinin ortaya çıkarılması için kullanılan bir teknik, bireylere ödeme yapmak için gönüllü olup olmadıklarının sorulmasını içeren anket tekniğidir. Bu alanda en yaygın olarak kullanılan metodoloji “koşullu/şarta bağlı değerlendirme (*contingent valuation*)” olarak bilinmektedir. Böyle bir durumda bireylerden belirli piyasa durumlarına değer biçmeleri istenmektedir. Örneğin, bir kişi trafik kazalarında ölüm riskini 1/100.000 azaltan bir trafik güvenliği politikası için ne kadar ödemeye hazırdır? Bu tür teknikler BK, ABD ve Yeni Zelanda gibi ülkelerde uygulanmaktadır. Her ne kadar anket yaklaşımı hayatın değerinin

anlaşılması için daha doğrudan bir yaklaşımı temsil etse de, anketlerin kullanımı da kusursuz değildir. Her şeyden önce, anketler katılımcıların anlamlı ve düşünceli cevaplar vermesini sağlayacak şekilde özenli hazırlanmalı ve yönetilmelidir. Katılımcıların cevaplara dürüst cevaplar vermesi için soruların iyi tasarlanması ve katılımcıları çekmesi gerekmektedir. Ancak, katılımcı vereceği cevabın politika sonuçlarını etkileyeceğine emin olursa, tercihlerini yanlış tarif etme eğiliminde olabilir. Bu türlü sınırlamalara rağmen doğru olarak tasarlanmış anketler, nicelleştirilmesi zor olan çok çeşitli düzenleyici faydaları muhatap almak için kullanılması bakımından avantajlıdır. Örneğin, tehlike altındaki türlerin korunması ya da bir kalp krizinin önlenmesi için insanların ödemeye hazır olduğu bedel nedir? Bu gibi sorulara verilen cevapların piyasa verileri kullanarak bulunmasının güç oluşu nedeniyle bu sonuçlar için halkın ödemeye hazır olduğu miktarın anlaşılması gereklidir.²⁸

2.6.5. Risk analizi

Sağlık, güvenlik ve çevre gibi alanlara ilişkin düzenlemelerin analiz edilmesi söz konusu olduğunda risk analizi kullanılmaktadır. İnsan sağlığına, güvenliğe veya çevreye risklerin azaltılmasına yönelik bir düzenlemenin analiz edilmesinin anahtar unsuru riskin şiddetinin saptanmasıdır. Risk analizi politika etkilerinin sadece bir yönüne odaklanmaktadır, bu da azaltılacak risklerdir. Fayda-maliyet analizi veya maliyet etkinliği analizlerinden farklı olarak risklerin azaltılması için maliyetlerin değerlendirilmesi söz konusu değildir. Bu yüzden risk analizi diğer yaklaşımlarla karşılaştırıldığında, kapsam yönünden daha sınırlıdır. Bununla birlikte, risk analizi daha kapsamlı bir politika değerlendirmesi için gerekli bir unsurdur. Risk analizi maliyetleri içermemektedir, dolayısıyla yaşam kalitesini gerçekten artıran politikaları geliştirmenin bir yolu olarak kullanılması gereken bir tekniktir.

Yaşamdaki birçok faaliyet ve ürün sonucu risklerle karşı karşıya kalınmaktadır. İdeal olan, toplumun kaynakları riski en fazla azaltan politikalara tahsis etmesidir. Risk değerlerinde her zaman bir belirsizlik olmasına rağmen, bazı riskler kesine yakın olarak bilinebilmektedir. Örneğin, bir trafik kazasında veya bir iş

²⁸ a.g.e: 189

kazasında hayatını kaybetme riski tahmin edilebilmektedir. Çünkü bu tür olaylar günlük yaşamda sıklıkla görüldüğü için gözlemlenebilmektedir. Bununla birlikte, diğer risklerin kesinliği daha az anlaşılabilir. Örneğin, hava kirliliği, sigara içme, içme suyu veya diğer kimyasallara bağlı olarak ortaya çıkan risklerde belirsizliğin derecesi daha büyük olabilmektedir.

Risk analizi risklerin tahmin edilmesi için pek çok alternatif yöntem önermektedir. Eğer hedef en fazla “beklenen” hayatı kurtarmak ise, analizin odak noktasını “orta” risk seviyesi oluşturmalıdır. Bu, ortaya çıkması en muhtemel sonuçları göstermektedir. Bu yaklaşım ortaya çıkma olasılığı düşük olan en kötü senaryolarla ilgili olmaktan daha fazla hayat kurtaracaktır.²⁹ Bir örnekle durum açıklığa kavuşturulabilir. Düzenleyicilerin eşit maliyeti olan iki politika seçeneği arasında bir karar vermek zorunda olduğu varsayalım. İlk politika seçeneğinin 5 hayat kurtarması beklenmektedir ve geçmişteki tecrübeler sonucu bu rakam neredeyse kesin olarak tahmin edilmektedir. İkinci seçeneğin 4 hayat kurtarması beklenmektedir. Ancak bu kesin değildir. Kurtarılabilecek hayat sifira kadar düşebileceği gibi, 8'e kadar da çıkabilir. Bu durumda, 5 hayat kurtarması beklenen politika seçeneği tercih edilmelidir. Kesin olmayan, belirsiz politika seçeneği 8 hayat kurtarma olasılığı olsa bile tercih edilmemelidir. Çünkü önemli olan kurtarılması “beklenen” hayattır. Politika oluşturanlar sadece muhtemel sonuçlar zincirini değil, her zaman beklenen sonuçları görmek istemektedir.

²⁹ a.g.e: 196

Tablo-2.1.: Düzenleyici Etki Analizinde Kullanılan Analiz Teknikleri

KAVRAM	AÇIKLAMA	AVANTAJLAR	DEZAVANTAJLAR
Fayda-maliyet analizi	Eğer tahmin edilen faydalar maliyetleri aşarsa, düzenleme arzu edilebilir.	Bir düzenlemenin hem olumlu hem de olumsuz etkilerini ve politikaların toplumun çıkarlarını en iyi şekilde sağlaması gerekliliğini yansıtır.	Bazen önemli fayda bileşenleri nicel olarak ifade edilemeyebilir. Dolayısıyla bunlara daha az önem verme riski bulunmaktadır.
Maliyet etkinliği analizi	Fayda birimi başına maliyet hesaplanır.	Etkin olmadığı açık olan politikaları eler ve politikaların görece faydalarına ilişkin bir endeks sağlar.	Faydaların optimal seviyesinin seçimine karar veremez.
Maliyet değerlendirmesi	Düzenlemelerin maliyetlerini değerlendirir. Maliyetlerin çok yüksek olmadığını gösterme girişimlerini de kapsayabilir.	Toplumun düzenleme için ödeyeceği toplam fiyatı saptar ve düzenlemenin ekonomik fizibilitesine bakar.	Düzenlemenin faydalarını göz önünde bulundurmaz.
Risk analizi	Politikadan etkilenen risklerin şiddetinin ve sağlıkla ilgili sonuçlarının nicel değerlendirmesini sağlar.	Karar alıcılara politikanın risklerin azaltılmasında etkili olup olmadığı konusunda bir fikir verir.	Çok çeşitli risk etkileri bulunabilir. Risklerin azaltılması için maliyetleri veya riskler dışındaki diğer etkileri değerlendirmez.

2.7. Danışma Süreci

Danışma, bir karar üzerinde oydaşmayı sağlamak, değişik fikir ve görüşleri keşfetmek, yeni önerilerin kabul edilmesini kolaylaştırmak, maliyet yönünden etkin politika önerileri geliştirmek, karar alma sürecinde saydamlığı artırmak gibi çok çeşitli amaçlara hizmet eden bir yoldur. İyi yönetişimin temellerinden birisi de doğru yapılmış ve tüm ilgili kesimlerce ciddiye alınmış danışma düzeneğidir. Danışmanın iyi yönetişim için gerekli bir şart olduğuna dair genel kabule rağmen kamu kurum ve

kuruluşları ve politikacılar ilgili kesimlere danışılmasını güçlerini devretme olarak algılayabilmektedir. Genellikle optimal karar almanın önünde bir engel oluşturduğu ve süreci yavaşlattığı düşünülmektedir. Hiç şüphesiz, iyi yönetilemeyen danışma sürecinin düzenlemelerin kabul edilmesini geciktirme, kaynak ve zaman israfı gibi olumsuz sonuçları olabilecektir. Ancak, iyi hazırlanan ve yürütülen danışma süreci karar almanın bilgi temelini güçlendirmekte ve oydaşmayı sağlayarak etkili politika kararları alınması şansını artırmaktadır. Ayrıca, danışma bir politika aracının yanlış varsayımlar ya da yetersiz bilgi gibi nedenlerle değiştirilmesi, hatta geri çekilmesi gibi olasılıkları azaltmakta; bu tür eksikliklerin en başta fark edilmesi olanağı sağlamaktadır.

Danışma asla daha önce alınmış bir kararı haklı çıkarmak için kullanılmamalıdır. Eğer danışma sonucu ortaya çıkan görüşler hesaba katılmaz ve ciddiye alınmazsa bu, zaman kaybından başka bir şey olmayacaktır; aynı zamanda kötü bir kararın ortaya çıkmasına ve danışma sürecine katılan taraflarla ilişkilerin bozulmasına yol açacaktır.

Danışma süreci iki ayrı alanı kapsamaktadır:³⁰

- Kamu kurum ve kuruluşlarına danışma,
- Kamu yönetimi dışındaki paydaşlara danışma

Kamu yönetimi içerisinde yapılan danışma her bakanlığın kendi sorumluluk alanıyla ilgili konuları kapsamaktadır. Örneğin, Maliye Bakanlığı temel olarak bütçeye olan etkiyi, Çevre Bakanlığı çevresel etkiyi, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ise KOBİ'lere olan etkileri değerlendirmelidir. Yönetim içerisinde yapılan danışmada yazılı bir usul izlenebilir ya da kurumlar arası toplantılar düzenlenebilir. Eğer danışma yazılı bir şekilde gerçekleşecekse, tüm yorumlar tüm katılımcılara iletilmelidir. Eğer sözlü şekilde olacaksa, ilgili tüm tarafları aynı toplantıya çağırarak tam bir görüş alışverişinin sağlanması ve farklı görüş açılarının açıklığa kavuşturulması açısından tercih edilmelidir.

³⁰ MILLIGAN, Eric, "Using RIA As a Tool in Regulatory Consultations and Communications," Seminar on the Use of Regulatory Impact Analysis to Foster Economic Efficiency and Policy Coherence, Sofia, Bulgaria, 23-24 January 2003

Kamu yönetimi dışında geliŖecek olan danışma ise ya yazılı usulle ya da açık oturum Ŗeklinde gerçekleştirilebilir. Son zamanlarda bazı ölkeler İnternet yoluyla ilgili kesimlere ve halka danışma yoluna gitmeye başlamışlardır. Bu tür bir danışma yolu herhangi bir belge gönderme zorunluluğu olmadığından geleneksel yollardan çok daha ucuza mal olmaktadır. Ayrıca, ilgilenen herkesin öneri üzerinde yorum yapma olduğundan daha geniş katılımlı olmaktadır. Fakat, bazı dezavantajları da vardır; örneğin, bu yolla belirli hedef soruları sormak daha zor hale gelmekte, tartışmaların odağından uzaklaşılabilmektedir. Bu nedenle, kamu yönetimi dışında geliŖecek olan danışma faaliyetinde belirli sorulara odaklanmak önemlidir.

Birçok ölkede yasal bir zorunluluk olmamasına rağmen danışma faaliyetine düzenleme sürecine yer vermektedir. BK tarafından Kasım 2000’de danışmaya ilişkin uygulama ilkelerini gösteren bir belge yayımlanmıştır. Bu belgede kamu kurum ve kuruluşlarının izlemeleri gereken ilkeler bulunmaktadır. İlkeler aşağıda belirtildiği gibidir:³¹

- Süreç boyunca danışılacak kesimlerin kapsamı geniş tutulmalı, yazılı danışma yapılırken yorum ve görüşlerin alınması için en az 12 haftalık bir süre tanınmalıdır. Danışma politika oluşturma sürecinde mümkün olduğunca erken başlanması gereken ve devam eden bir süreçtir. Danışmaya başlamadan önce ilgili tarafların ve politika önerisinden etkilenmesi muhtemel olan kesimlerin doğru tespit edilmesi önemlidir. Bu kesimlerle, danışmaya başlanmadan önce temasa geçilmeli ve bu kesimlerin danışma sürecine mutlaka dahil olmaları sağlanmalıdır. Özürlüler, yaşlılar, çocuklar, marjinal gruplar, azınlıklar da dahil olmak üzere toplumun hiçbir kesimi arasında ayrımcılık yapılmamalı, tüm toplum kapsanmalıdır. Küçük işletmeler, çocuklar, kadınlar, tüketiciler, azınlık toplulukları gibi bazı paydaşlara ulaşılması zor olabilmektedir. Bu durumda, bunların örgütlü temsilcileriyle iletişime geçmek önemlidir. Yazılı görüş sorma bu anlamda en etkili yoldur. Diğer danışma usulleri ise sürecin tamamlanmasında yardımcı rol oynamaktadır.

³¹ Cabinet Office, Code of Practice on Consultation, London, 2004: 6-11

- Önerilerin ne olduğu, kimlerin etkilenebileceği, hangi soruların sorulabileceği ve cevaplar için zaman çizelgesi oluşturulması gibi konularda açık ve net olunmalıdır. Katılımcılara, odak sorular sorulmalı ve görüş beklenen alanlar açıkça ifade edilmelidir. Gerekliyorsa, soruları cevaplandıranlardan cevaplarını destekleyecek kanıtlar istenmelidir. Eğer danışma faaliyetine katılanların sağlayacakları girdilerin özellikle önemli olduğu alanlar varsa bu alanların belirtilmesi gerekmektedir. Katılımcılar çabalarını nereye yoğunlaştırmaları gerektiğini bilirlerse, cevaplar daha kullanışlı ve sonuç odaklı olabilir. Danışma sürecine katılanların listesi süreç sonunda hazırlanacak olan rapora mutlaka eklenmelidir.

- Danışmaya konu olan belgelerin açık, özlü ve herkes tarafından kolayca ulaşılabilir olması sağlanmalıdır. Belgelerde yalın bir dil kullanılmalıdır, gerektiğinde mesleki ve teknik terimlerin kullanılmasından kaçınılmalı, belgeler mümkün olduğunca erişilebilir olmalıdır. Karmaşık kavramlar olabildiğince açık olarak tanımlanmalı ve teknik terimlerin kullanılması zorunluysa küçük bir sözlük (*glossary*) kullanılması yoluna gidilmelidir.

- Konu ve katılacak kişi ve gruplar göz önünde bulundurularak en uygun danışma yöntemi seçilmelidir. Bazı konular belirli yaklaşımları gerektirmektedir. Örneğin, bazı grupların kapasitesi resmi danışma usullerini uygulayamayacak kadar sınırlıysa, bunlar için tartışma grupları veya gayri resmi toplantılar daha uygun olabilir. Eğer katılımcılar danışma faaliyeti hakkında yorum veya şikayette bulunmak isterse, kimlerle muhatap olması gerektiğini bilmelidir. Bu kişinin danışma faaliyetini yürüten takımın bir üyesi olmaması nesnelliğin sağlanması bakımından uygun olacaktır.

- Alınan cevaplara ve danışma sürecinin politikayı nasıl etkilediğine dair geri beslemede (*feedback*) bulunulmalıdır. Cevaplar dikkatlice ve önyargısız bir biçimde analiz edilmelidir. Cevapların doğru olarak analiz edilebilmesi için farklı grupları kimlerin temsil ettiğinin ve hangi metodolojinin kullanıldığının anlaşılması önemlidir. Danışma süreci sonucunda ortaya çıkacak olan rapor cevapların özetlerinin ne zaman, nerede, hangi İnternet sitesinde yayımlanacağını içermelidir.

Eğer İnternet sitesine ulaşamayanlar var ise, bunlar cevap özetinin bir kopyasını talep ettiğinde bunlara özetin sureti verilmelidir.

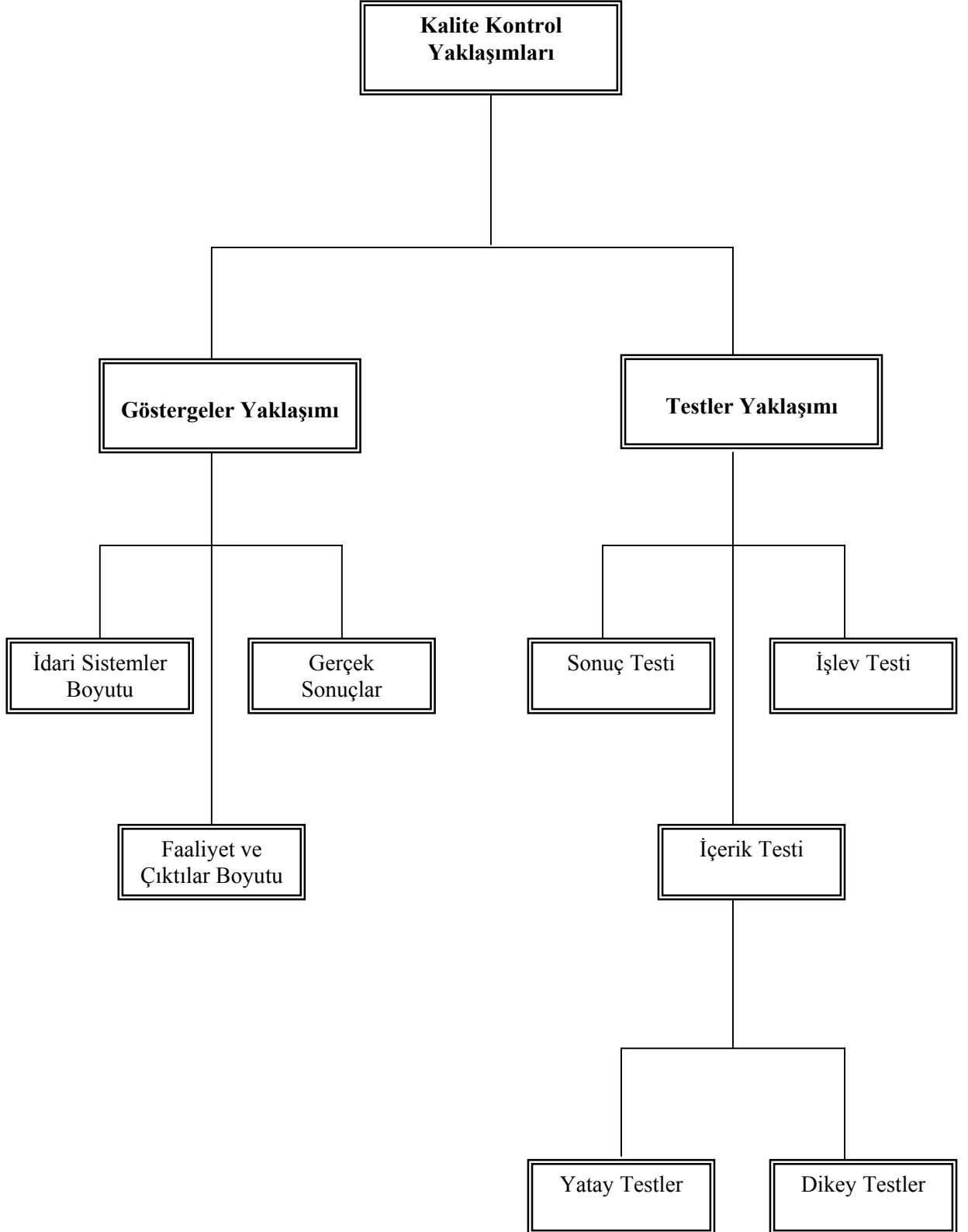
Cevapları kimin, hangi amaçla kullanacağı da açıklanmalıdır. Ayrıca, eğer gizli tutulmaları özellikle talep edilmiyorsa; cevaplar, cevabı verenlerin isimleri ve adresleri de belirtilmelidir. Bilgi edinme hakkı gereğince, eğer gizli tutulmaları öngörülmemişse veya açıklanması üçüncü kişileri rencide etmeyecekse cevaplar onları talep eden her kişiye sağlanmalıdır. Eğer cevapların bir sureti talep edilirse, fotokopi ve posta masrafları için talep edenlerden bir bedel istenmesi meşrudur.

- Her bakanlık ve kurum/kuruluş kendi içerisinde bir danışma koordinatörü atmalıdır. Bunlar, danışma faaliyeti yürütülürken bir danışman gibi davranmalıdır. Danışma süreci etkililik yönünden değerlendirilmelidir. Bu yapılırken, cevapların sayısına ve türüne, danışma sonucu elde edilen cevapların politika seçeneklerini nasıl açıklığa kavuşturduğuna ve son kararı nasıl etkilediğine, bazı danışma yöntemlerinin diğerlerinden daha başarılı olup olmadığına bakılmaktadır. Bu değerlendirme kurum tarafından gelecekte yapılacak olan danışma faaliyetlerine yol göstermesi amacıyla kullanılmalı ve gerekli dersler çıkarılarak sonuçlar tüm kurumlara yayılmalıdır.

Danışmanın amacı karar almanın analitik temelini güçlendirmek ve devletin aldığı kararların tüm sonuçları üzerinde bilgi toplamaktır. Ne kadar bilgili olursa olsun, bir düzenlemeyi hazırlayan bir kamu görevlisi bu düzenlemenin tüm olası sonuçlarını görebilecek tam bir bakış açısına sahip olamayabilir. Genellikle düzenlenen alanla ilgili yeterli veriye ulaşmakta güçlüklerle karşılaşmaktadır ya da bu alanda daha önce yapılmış araştırmalar sınırlı olabilmektedir. Ayrıca, bir etki analizini özellikle fayda-maliyet analizini yürütecek yeterli sayıda, eğitimli eleman bulabilmek güçtür. Eğer idari kapasite zayıfsa, danışma esnasında toplanan bilgi Düzenleyici Etki Analizinin en önemli temelini oluşturmaktadır.

2.8. Düzenleyici Etki Analizinin Gözden Geçirilmesi ve Kalite Kontrolü

Düzenleyici Etki Analizinin kalitesinin ölçülmesine ilişkin iki temel yaklaşım mevcuttur. Birinci yaklaşım göstergelere, ikinci yaklaşım ise testlere dayanmaktadır.

Şekil 2.1. Düzenleyici Etki Analizinin Kalite Kontrolüne İlişkin Yaklaşımlar

2.8.1. Göstergeler yaklaşımı

Bu yaklaşıma göre, Düzenleyici Etki Analizinin kalitesi söz konusu olduğunda genellikle kalitenin üç boyutuna atıfta bulunmaktadır. Bu boyutlar;

- İdari sistemler boyutu,
- Faaliyetler ve çıktılar boyutu,
- Gerçek sonuçlar boyutudur.

Aşağıda bu boyutlar ayrı ayrı incelenmektedir.

2.8.1.1. İdari sistemler boyutu

Bu boyut kamu yönetimi içerisinde Düzenleyici Etki Analizi sisteminin bulunup bulunmadığına, süreçte yer alan ana unsurlara ve sürecin doğru tasarlanıp tasarlanmadığına odaklanmaktadır. Sürecin kalitesi düzenleyici kalitenin dolaylı bir boyutudur. Çünkü düzenlemenin kendisinin kalitesini ölçmekten çok düzenleyici kararın girdilerinin kalitesini ve kurumsal kapasiteyi ölçmektedir. İyi süreçlerin iyi kararlarla ve düzenleyici kaliteyle olan yakın ilişkisi nedeniyle bu boyut önemlidir. Bu boyutun en önemli avantajı devletin kontrol edebileceği değişkenleri tanımlaması ve kolayca ölçülebilir olmasıdır.

İdari sistemler boyutunun göstergeleri aşağıdaki gibidir.³²

- Düzenleyici Etki Analizinin kalite kontrolünden ve izlenmesinden sorumlu merkezi bir birim bulunmakta mıdır?
- Düzenleyici Etki Analizi pilot aşamasında mıdır ya da tam olarak kullanılmakta mıdır?
- Düzenleyici Etki Analizi tüm düzenlemelere uygulanmakta mıdır?
- Düzenleyici Etki Analizinin tüm yeni düzenlemeler için değil, sadece önemli düzenleme önerileri için yapılması durumunda, seçim kim tarafından ve nasıl yapılmaktadır?

³² RADAELLI, 2003: 4

- Düzenleyici Etki Analizi sürecinde kesin ve açık danışma standartları bulunmakta mıdır?
- Düzenlemeler yayımlandığında Düzenleyici Etki Analizinin sonuçları da yayımlanmakta mıdır? Eğer yayımlanıyorsa, kim tarafından, nasıl yayımlanmaktadır?
- Ulusal düzeyde yapılan Düzenleyici Etki Analizi düzenleme önerisinin yerel veya bölgesel yönetimlere olan muhtemel etkilerini ölçmekte midir?
- Bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumlar Düzenleyici Etki Analizi yapmakta mıdır?
- Bakanın imzası veya onayı şart koşulmuş mudur?
- Düzenleyici Etki Analizi sürecinin şartlarının yerine getirilmemesi durumunda bir yaptırım uygulanmakta mıdır?
- Düzenleyici Etki Analizi üzerinde Parlamento gözetimi öngörülmekte midir? Parlamento, kararlarında Düzenleyici Etki Analizi sonuçlarını dikkate almakta mıdır?

2.8.1.2. Faaliyetler ve çıktılar boyutu

Bu boyut Düzenleyici Etki Analizi süresince yapılan faaliyetlere ve bu faaliyetler sonucunda oluşan çıktılara gönderme yapmaktadır. Faaliyetler ve çıktılar devletin düzenleyici kaliteyi geliştirmek için gösterdiği çabaların seviyesi hakkında bilgi vermektedir.³³

Bu boyutun göstergeleri aşağıdaki gibidir:

Faaliyetler:

- Düzenleyici Etki Analizinin uygulanmasına ilişkin eğitim programları düzenlenmekte midir? Eğer düzenleniyorsa, eğitilenlerin sayısı ve statüsü nedir?
- Düzenleyici Etki Analizi için bir kılavuz var mıdır? Eğer varsa, kaç yılda bir gözden geçirilmektedir?

³³ a.g.e: 4

- Politika oluşturma sürecinde ekonomik analiz kılavuzu bulunmakta mıdır?
- AB etki değerlendirmesi kılavuzu mevcut mudur?
- Düzenleyici Etki Analizi için bir kontrol listesi var mıdır? Eğer varsa, kılavuzun içinde mi bulunmaktadır, ayrı bir belge midir?
- Veri toplama stratejisi var mıdır? Bu konuda bilgi ve göstergeler mevcut mudur?
- Devlet tarafından Düzenleyici Etki Analizi yıllık raporu yayımlanmakta mıdır?
- Düzenlemelere uyum stratejisi bulunmakta mıdır?
- Mevcut düzenlemelerin gözden geçirilmesi stratejisi var mıdır?

Cıktılar:

- Düzenleyici Etki Analizinin uygulandığı düzenleme önerilerinin yüzdesi nedir?
- Düzenleyici Etki Analizinin uygulandığı kanun tasarı ve tekliflerinin yüzdesi nedir?
- Düzenleyici Etki Analizi yoluyla gözden geçirilen mevcut düzenlemelerin yüzdesi nedir?
- Düzenleyici Etki Analizi yoluyla analiz edilen ve bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumlar tarafından önerilen düzenlemelerin yüzdesi nedir?
- Bir özet içeren Düzenleyici Etki Analizlerinin yüzdesi nedir?
- İnternet’te yayımlanan Düzenleyici Etki Analizlerinin yüzdesi nedir?
- Resmi Gazetede yayımlanan Düzenleyici Etki Analizlerinin yüzdesi nedir?
- Ekonomik analizlerin yüzdesi nedir?
- Aşağıda belirtilen maddelerin tümünü içeren toplam etki analizlerinin bir yıllık yüzdesi nedir?

1) Kamusal müdahalenin niçin gerekli olduğunun açıklanması,

- 2) Düzenleyici alternatifler ve seçenekler,
- 3) Sosyal indirim oranı,
- 4) Maliyetler için alt sınır,
- 5) Faydalar için alt sınır,
- 6) Fayda ve maliyetlerin temel kategorileri,
- 7) Nicelleştirilemeyen veya parasallaştırılmayan fayda ve maliyetlerin tespit edilmesi ve açıklanması,
- 8) Maliyetlerin sayısallaştırılması,
- 9) Maliyetlerin parasallaştırılması (işletmeler için)
- 10) Maliyetlerin parasallaştırılması (vatandaşlar ve kar amacı gütmeyen kuruluşlar için)
- 11) Faydaların sayısallaştırılması,
- 12) Faydaların parasallaştırılması (işletmeler için),
- 13) Faydaların parasallaştırılması (vatandaşlar ve kar amacı gütmeyen kuruluşlar için),
- 14) Alternatiflerin fayda ve maliyetlerinin nicel olarak analiz edilmesi,
- 15) Cinsiyet etki değerlendirmesi,
- 16) İşgücü piyasasına etki,
- 17) Çevre üzerindeki etki,
- 18) Kamu yönetimine etkinin nitel olarak analiz edilmesi,
- 19) Kamu yönetimine etkinin nicel olarak analiz edilmesi,
- 20) Dağılım etkileri,
- 21) Beklenen uyum seviyesi için kontroller,
- 22) Fayda-maliyet analizine alternatifler,
- 23) Risklerin tanımlanması,

24) Risklerin sayısallaştırılması,

25) Risk analizi için metodoloji.

2.8.1.3. Gerçek sonuçlar boyutu

Gerçekleşmiş etkilere ilişkin bilgi sağlayan ve ölçülmesi en zor olan boyuttur. Düzenleme sürecinin genel kalitesinin Düzenleyici Etki Analizinden mi kaynaklandığı, yoksa toplumsal ve ekonomik çevrenin mi bir sonucu olduğunu ölçmeyi amaçlamaktadır.³⁴ Düzenlemenin gerçek sonuçlarına dayanması nedeniyle ex post bir değerlendirmedir.

Gerçek sonuçlar boyutunun göstergeleri aşağıdaki gibidir:³⁵

- Düzenleyici Etki Analizi yoluyla değerlendirilen düzenlemelerin gerçek piyasa etkileri nelerdir?
- Onaylanan önemli düzenlemelerin toplu fayda ve maliyetleri nelerdir?
- Düzenleyici Etki Analizi yoluyla değerlendirilen düzenlemelerin ticarete etkiler nelerdir?
- Düzenleyici Etki Analizi yoluyla değerlendirilen düzenlemelerin inovasyona etkisi nedir?
- Uyum maliyetleri nelerdir?
- Paydaşların Düzenleyici Etki Analizinin kalitesi hakkındaki görüşleri nelerdir?
- Yürürlükten kaldırılan kanunlar hangileridir?
- Düzenlemeye uyumun oranı yüzdeler olarak nedir?

2.8.2. Testler yaklaşımı

Testler yaklaşımında Düzenleyici Etki Analizlerinin performansını değerlendirebilmek için genel olarak üç testten yararlanılmaktadır. Bunlar; içerik

³⁴ a.g.e: 5

³⁵ a.g.e: 24-25

testleri, sonuç testleri ve işlev testleridir. Bunların her biri önemli olup, birbirlerini tamamlamaktadır.³⁶ Aşağıda bu testler ayrıca incelenmektedir.

2.8.2.1. İçerik testleri

İçerik testleri Düzenleyici Etki Analizinde kapsanan bilgi ve belgelerin ex-ante testleridir. Bu testler, Düzenleyici Etki Analizi yapıldığı sırada analizi yapanların ulaşabildiği bilgi ve verileri değerlendirmektedir. Tipik olarak bu tür değerlendirme Düzenleyici Etki Analizlerinin yapılması için hazırlanmış olan kılavuzlarda öngörülen kurallara uyulup uyulmadığının ölçülmesi biçiminde yapılmaktadır. İçerik testleri ikiye ayrılmaktadır:

- Yatay (*Extensive*) Testler
- Dikey (*Intensive*) Testler

Yatay testler Düzenleyici Etki Analizlerini tek tek göz önünde bulundurmayıp etki analizi örneklerinden hareket etmektedir. Robert Hahn ve arkadaşlarınca 1996-1999 yılları arasında ABD’de federal düzeyde yapılan ve 48 Düzenleyici Etki Analizi örneğini kapsayan inceleme bu teste örnek olarak verilebilir. Bu incelemede Hahn ve arkadaşları özellikle şu iki soru üzerinde durmuştur:³⁷

- Düzenleyici Etki Analizleri Başkanlık Genelgesinin getirdiği şartları karşılamakta mıdır?
- Düzenleyici Etki Analizleri Yönetim ve Bütçe Ofisinin (*Office of Management and Budget-OMB*) hazırlamış olduğu kılavuzun getirdiği ilkelerle uyumlu mudur?

³⁶ HARRINGTON, W., R. D. MORGENSTERN, "Evaluating Regulatory Impact Analysis", OECD Expert Meeting on Regulatory Performance: Ex-post Evaluation of Regulatory Policies", Paris, 22 September 2003: 5

³⁷ HAHN, R. W., J. K. BURNETT, Y. I. CHAN, E. A. MADER, P. R. MOYLE, "Assessing the Quality of Regulatory Impact Analysis", AEI-Brookings Joint Centre for Regulatory Studies Working Paper No. 1, January 2000: 8

Hahn ve arkadaşları yaptıkları incelemenin sonucunda şu sonuçlara varmışlardır. Düzenleyici Etki Analizleri Başkanlık Genelgesi ile belirtilen şartları karşılamamaktadır. Analizlerin %90'ı sadece maliyetleri parasallaştırmış, %50'si faydaları parasallaştırmış, sadece %29'u net faydayı hesaplamışlardır. Dörtte üçü düzenlemenin alternatiflerini tartışmış ve sadece %25'i alternatiflerin fayda ve maliyetlerini hesaplamıştır.

Hahn ve arkadaşları içeriği ayrıca iki teste daha tabi tutmuşlardır. Düzenleyici Etki Analizleri saydam mıdır, yani okuyucu analizde neyin varsayıldığını kolayca anlayabilmekte ve hesapları izleyebilmekte midir? Ayrıca, Düzenleyici Etki Analizlerinde iç tutarlılık sağlanmış mıdır? Yani Düzenleyici Etki Analizi süreci boyunca aynı varsayımlar mı kullanılmıştır? Bu alanlardaki inceleme sonuçları da göstermiştir ki, incelemeye konu olan Düzenleyici Etki Analizlerinin kalitesi arzu edilenden çok uzaktadır.³⁸

Hahn ve arkadaşları incelemiş oldukları tüm Düzenleyici Etki Analizlerini aynı kefeye koymuşlar ve hepsini eşit öneme sahip gibi kabul etmişlerdir. Ancak, eğer analizler düzenlemenin ekonomik önemine göre tartılarak incelenseydi sonuçlar çok daha değişik olabilirdi. Fakat, şunu da gözden uzak tutmamak gerekir ki, Düzenleyici Etki Analizlerini önem derecesine göre nesnel olarak sınıflamak kolay değildir.

Yukarıda belirtilen testlerin yanında Düzenleyici Etki Analizleri ayrıca dikey testlere de tabi tutulabilmektedir. Bu tür testler Düzenleyici Etki Analizinin bileşenlerinin varlığından ziyade kalitesiyle ilgilenmektedir. En temel düzeyde bu testler Düzenleyici Etki Analizinin, örneğin faydaların veya maliyetlerin çift sayılması, faydaların yanlış tanımlanması, faydalar ile maliyetler arasında ayırım yapılamaması, düzgün olmayan sosyal indirim oranı gibi bariz hatalardan kaçınıp kaçınmadığını incelemektedir. Ayrıca, Düzenleyici Etki Analizinin saydamlığını ve açıklığını sorgulamaktadır. “Bu sonuçlara nasıl ulaşıldığı açıklanmış mıdır?”, “Nicel sonuçlar verilerle bağlantılı mıdır?”, “Varsayımlar yeterince açık mıdır?”, “Varsayımlar makul mudur?” gibi sorulara yanıt aranmaktadır.

³⁸ a.g.e: 8

2.8.2.2. Sonuç testleri

Düzenleyici Etki Analizinin değerlendirilmesinde bir başka yol düzenlemenin sonuçlarının ex post olarak incelenmesi ve gerçek etkilerin Düzenleyici Etki Analizi sürecinde tahmin edilen sonuçlarıyla karşılaştırılmasıdır. Eğer Düzenleyici Etki Analizi düzenleme kabul edildiğinde ne olacağını doğru olarak tahmin edemezse, sonunda güvenilirliğini ve karar alma sürecindeki değerini yitirebilmektedir. Sonuç testlerindeki kategoriler sadece fayda ve maliyetler değildir. Aynı zamanda düzenlemelerin dağılım etkileri veya tam olarak uygulanıp uygulanmadıkları gibi sonuçlar da yeterli veri toplanarak ölçülebilmektedir.

2.8.2.3. İşlev testleri

Düzenleyici Etki Analizinin değerlendirilmesi fikri Düzenleyici Etki Analizinin düzenleme sürecinde bir değişiklik yapacağını öngörmektedir. Yani, düzenleyici süreçlerin sonuçları Düzenleyici Etki Analizinin yokluğu durumunda meydana gelecek olandan bir şekilde farklı olacaktır. İşlev testleri bu farkın ortaya çıkıp çıkmadığını ölçmektedir. Ancak, bu test türü çok az uygulanmaktadır.

3. ÜLKE ÖRNEKLERİ

3.1. Amerika Birleşik Devletleri

ABD Düzenleyici Etki Analizinin temellerinin atıldığı ülkedir. 1960'ların sonları ve 1970'lerin başları ABD tarihinde sağlık, güvenlik ve çevre alanlarında düzenleme eğilimlerinin arttığı bir dönem olmuştur. Bu dönemde, ABD işyerlerini, çevreyi, yolcuları ve tüketicileri korumak için çok sayıda yeni kamu kurumu oluşturma yoluna gitmiştir. Bu, aynı zamanda firmaların kararlarına devletin müdahalesinin de artışı demektir. İş dünyasından gelen şikayetler üzerine Başkan Richard Nixon 1971'de gizli bir gözden geçirme grubu kurmuş ve bir program başlatmıştır.³⁹ Bu program genel olarak çevresel düzenlemelere odaklanmış ve düzenlemeleri fayda-maliyet analizi yapmadan firma perspektifi ile gözden geçirmiştir.

Başkan Gerald Ford'un devlet düzenlemelerinin enflasyon üzerindeki etkileri konusundaki kaygıları düzenlemelerde reform için daha örgütlü ve kapsamlı bir çabaya işaret etmektedir. 1974'te Ford, Başkan olmasından hemen sonra endüstri şirketlerinin liderlerini ve ekonomistleri ülkenin o dönemde yüz yüze geldiği stagflasyon ve yavaş büyüme sorununa çözüm üretebilmek amacıyla bir ekonomik zirveye davet etmiştir. Bu zirve, Başkan Ford'un kamu kurumlarının yeni ve maliyetli bir düzenleme yapmadan önce "*enflasyon etki analizi*" hazırlamalarını öngören bir genelge⁴⁰ yayınlamasıyla sonuçlanmıştır. Ayrıca, zirvede enflasyon etki analizi belgelerini gözden geçirmekle görevli bir kurumun kurulması önerilmiştir. Ağustos 1974'te kurulan Kurum, "Ücret ve Fiyat İstikrarı Konseyi (*Council on Wage and Price Stability-CWPS*)" olarak adlandırılmış ve genel olarak akademik çevreden gelen ekonomistlerden oluşmuştur. Bu dönemde çeşitli kuruluşlar 11821 sayılı Başkanlık Genelgesi çerçevesinde enflasyon etki analizleri yapmış ve analizler CWPS tarafından gözden geçirilmiştir.

³⁹ OECD, 1997b, 72

⁴⁰ Executive Order 11821

Konseydeki ekonomistler bir düzenlemenin maliyetlerinin faydalarını geçmediği sürece enflasyona neden olmayacağını varsaymışlardır. Bu yüzden enflasyon etki analizini fayda-maliyet analizine dönüştürmüşlerdir. Düzenleyicilerin temel düzenleme önerilerinin fayda ve maliyetlerini analiz etmeleri uygulaması şekil itibarıyla değişikliğe uğramış olmakla birlikte Ford'tan sonra işbaşına gelen tüm başkanlar tarafından da benimsenmiştir.⁴¹

ABD'de İdari Usul Yasası, düzenleyicilerin, halkın ve ilgili tarafların düzenleme önerisi üzerindeki yorumlarını almalarını öngörmektedir. Düzenlemeyi yapmak isteyen kurum bu yorumlara cevap vermeli ve bu düzenlemenin keyfi olmadığını halka anlatmalıdır. Konsey, bu resmi yorum sürecini düzenlemelerin fayda ve maliyetlerini analiz ederken kullanmıştır. Ayrıca, yaptığı analizin sonuçlarını teknik terimler kullanmadan bir basın bildirisi yoluyla halka açıklamıştır.

1977'de Jimmy Carter'ın göreve gelmesiyle Çevre Koruma Ajansının (*Environmental Protection Agency-EPA*) başını çektiği bazı kurumlar kendi yaptıkları düzenlemelerin gözden geçirilmesi konusunda Başkanlık Ofisinin rolünün olmaması gerektiğini ileri sürmüştür. Buna karşın, Başkanın ekonomi danışmanları ekonomi üzerindeki gereksiz düzenleyici yüklerin gözden geçirilmesini ve düzenlemelerin maliyet yönünden etkin olmasını temin etmek amacıyla ekonomik analize dayanan bir merkezi gözden geçirme programının gerekliliğini savunmuşlardır. 1978'de enflasyonun önlenemez yükselişi Başkan Carter'ı Düzenleyici Etki Analizi programını güçlendirmeye zorlamıştır. Aynı yıl Düzenleyici Etki Analizini zorunlu kılan bir genelge⁴² çıkarılmış ve Düzenleyici Analiz Gözden Geçirme Grubu (*Regulatory Analysis Review Group*) adıyla ekonomistlerden ve OMB çalışanlarından oluşan yeni bir grup kurulmuştur.⁴³

Bundan sonraki Başkanlık kampanyalarında merkezi bir gözden geçirme ve izleme programının varlığı tartışma konusu olmamış, daha çok bu programın güçlendirilmesi üzerinde durulmuştur. Başkan Ronald Reagan ekonomik büyüme için düzenlemelerde reformu ön koşullardan birisi olarak kabul etmiştir. Reagan,

⁴¹ WIEDENBAUM, Murray, "Regulatory Process Reform: From Ford to Clinton", Regulation, Volume 20, No. 1, 1997, pp. 20-26

⁴² Executive Order 12044

⁴³ OECD, 1997b

düzenlemeleri sadece daha etkili hale getirmeyi değil, aynı zamanda sayıca azaltmayı amaçlamıştır.

Reagan'ın başlattığı düzenleyici reform programı Carter'ın programından bazı yönlerden ayrılmaktadır. Her şeyden önce, Reagan'ın programı kamu kurumlarından fayda-maliyet analizi yapmalarının yanında sadece net faydaları en çoğa çıkararak düzenlemeleri çıkarmalarını istemiştir. Bu, ilk fayda-maliyet testlerini geliştirmiştir. İkinci olarak, kurumlardan düzenleme önerilerini ve fayda-maliyet analizlerini onay için OMB'ye göndermelerini istemiştir. Ayrıca, bu dönemde ex post analiz benimsenmiştir. Buna göre, kurumlar mevcut düzenlemelerini de gözden geçireceklerdir. Son olarak, düzenleyici reform sürecini izlemek ve bu konuda bir başvuru mercii olarak görev yapmak üzere Başkan Yardımcısının önderliğinde bir görev gücü (*task force*) kurulmuştur. Bu gelişmeler, düzenleyici gözetim yetkisinin önceden öngörülemeyen şekilde merkezileştirilmesini de beraberinde getirmiştir.

Görevde kaldığı süre boyunca Reagan deregülasyona önem vermiş ve düzenleyici kurumların kadro ve bütçelerini kısma yoluna gitmiştir. Bunun bir sonucu olarak, Reagan'ın ilk yıllarında Carter ile karşılaştırıldığında yeni düzenleme yapma hızının önemli oranda düştüğü gözlenmiştir. Ayrıca, bazı mevcut düzenlemeler de ya iptal edilmiş veya değiştirilmiştir. Bu durum, her yıl maliyetlerde yaklaşık 10 milyar dolarlık bir düşüşe neden olmuştur.⁴⁴

1981'de Reagan yeni bir genelge hazırlamıştır. Bu genelge ile OMB'nin analizler üzerindeki gözetim rolü güçlendirilmiştir. Ayrıca, Reagan Yönetiminin son yıllarında özellikle sağlık, güvenlik ve çevre gibi alanlarda düzenlemeler hız kazanmış ve George Bush döneminde de durum bu şekilde devam etmiştir.⁴⁵

William Clinton da işbaşına geldiğinde diğer başkanların yaptığı gibi kendi genelgesini çıkarmıştır. Bu genelge ile OMB'ye kurumları kendi önerilerine ikna etmek için 90 günlük bir süre tanımıştır. Eğer bu sürenin sonunda anlaşmazlık olursa, bu anlaşmazlığı çözmeye Başkan veya Başkan Yardımcısı yetkili kılınmıştır.⁴⁶

⁴⁴ a. g. e. : 73

⁴⁵ REAGAN, Ronald, "Executive Order 12291: Federal Regulation" Public Papers of the Presidents, Washington DC, 17 February 1981

⁴⁶ CLINTON, William J., "Executive Order 12866: Regulatory Planning and Review", Public Papers of the Presidents, Washington DC, 30 September 1993

Bu dönemde getirilen önemli değişikliklerden birisi de gözden geçirme sürecinde açıklığın ve hesap verme sorumluluğun artırılmış olmasıdır. OMB'nin kurumlara düzenleme konusunda yapmış olduğu değişiklik önerilerinin kayıtları veya Ofisin bir düzenlemeyi niçin kuruma geri gönderdiğinin gerekçesi, gözden geçirme sürecinin sonunda, halkın erişimine açılmaktadır.

Clinton tarafından çıkarılan genelge düzenlemelerin gözden geçirilmesinde seçici bir yaklaşım izlemiştir. Buna göre, OMB'nin sadece ekonomi üzerinde önemli etkisi olan düzenlemeleri gözden geçirmesi öngörülmüştür.

Halen yürürlükte olan bu genelgeye göre, federal Düzenleyici Etki Analizi programlarının tasarlanması maliyet etkinliği ve fayda-maliyet ilkelerine dayanmaktadır. Buna göre;

- Eğer düzenleyici eyleme neden gerek duyulduğu ve eylemin sonuçları hakkında yeterli bilgi bulunmuyorsa devlet o konuda düzenleme yapamaz.
- Eğer düzenlemenin muhtemel faydaları muhtemel maliyetlerini karşılamıyorsa düzenleyici eylem gerçekleşmez.
- Düzenlemelerin amacı toplumsal faydayı en yüksek seviyeye çıkarmak olmalıdır.
- Birçok seçenek arasından, net faydaları en yüksek seviyeye çıkaran düzenleme seçeneği tercih edilmelidir.

Bugünkü eğilim Düzenleyici Etki Analizini yasal yükümlülükler yoluyla standart hale getirmek, iyileştirmek ve bağlayıcı kılmaktır. 1995 yılında çıkarılan Fon Tahsis Edilmemiş Görevlerin Reformu Hakkında Kanun (*Unfunded Mandates Reform Act*) bir yılda özel sektör için 100 milyon dolar ve merkezi ve yerel yönetimler için 100 milyon dolar ve daha fazla harcama gerektiren herhangi bir düzenlemenin makul sayıda alternatifleri için maliyet etkinliği analizini gerektirmektedir. Bu önemli bir adımdır, ancak Kanunun şart koştuğu maliyet etkinliği testi Başkanlık Genelgesiyle getirilen fayda-maliyet analizinden çok daha zayıf kalmaktadır.

Düzenleyici Etki Analizinin iyi hazırlandığı zaman düzenlemelerin net sosyal faydasını artırdığı görülmüştür. 1981’de Başkan Carter döneminde yapılan analizleri gözden geçirmekle görevli bir grup tarafından yapılan inceleme düzenlemelerin yaklaşık üçte birinin açıkça iyileşmiş olduğunu göstermiştir.⁴⁷

Birçok ülkede bu alanda hala sorun yaşanırken ABD’de Düzenleyici Etki Analizinin politika süreciyle bütünleştiği görülmektedir. Fakat analizin kalitesi ve tamlığı konusunda hala önemli zayıflıklar bulunmaktadır. Hahn tarafından yapılan bir araştırma metodoloji ve varsayımlar konusunda hem kurum içi hem de kurumlar arasında önemli tutarsızlıklar olduğunu göstermiştir. Bunlar, farklı iskonto oranları, fayda-maliyet analizinin yanlış kullanımı ve varsayılan faydalardaki çeşitlenmeleri kapsamaktadır.⁴⁸

ABD Düzenleyici Etki Analizini siyasi yönden üstlenme konusunda oldukça başarılıdır. Sahiplenme en yüksek siyasi seviyeden gelmektedir. Düzenleyici Etki Analizi yapma zorunluluğu 1981’deki başlangıcından itibaren Başkanlıkça çıkarılan genelgelerle olmaktadır. Üstelik, her başkan genelgeyi 1981’den beri kendi görüşleri doğrultusunda değiştirmekte, ekleme ve çıkarmalar yapmaktadır.

ABD ilk anda Düzenleyici Etki Analizi yapma sorumluluğunu düzenleyicilere yüklemiş ve merkezi bir gözden geçirme ve kalite kontrol konusunun güçlü bir rol oynamasını sağlamıştır. OMB, misyonunun açık oluşu, uzman personeli ve merkezi yönetim birimlerine yakın oluşu dolayısıyla Düzenleyici Etki Analizinin kalite kontrolünü yapmaktadır. Ofis Düzenleyici Etki Analizinin uygulanması konusunda ayrıntılı bir kılavuz hazırlamıştır. Bu belge, konular üzerinde metodolojik bir kılavuz olması yanında 12866 sayılı Genelge çerçevesinde Düzenleyici Etki Analizinin hedeflerini saymaktadır.

Düzenleyicilerin eğitimi konusu ABD’nin zayıf olduğu bir alandır. 1998 yılında Ofis Düzenleyici Etki Analizi kalitesinin geliştirilmesinde kurumların

⁴⁷ OECD, 1997b: 73

⁴⁸ HAHN, R. W., P. DUDLEY, “How Well Does the Government Do Cost-Benefit Analysis?”, AEI-Brookings Joint Centre for Regulatory Studies Working Paper No.1; January 2004

eğitilmesi ve bunlara teknik yardım konularının genişletilmesi ihtiyacını dile getirmiştir.⁴⁹

Düzenleyici Etki Analizi için en çok tercih edilen yöntemin fayda-maliyet analizi olduğu kabul edilirse, ABD en ciddi ve kapsamlı analiz yapan devlet olarak görülebilir. Metodolojilerdeki tutarsızlıklar ABD’de ilgi konusu olmaktadır. Başkanlık Genelgesi fayda-maliyet analizini şart koşarken, Fon Tahsil Edilmemiş Görevlerin Reformu Hakkında Kanun maliyet etkinliği analizini öngörmekte, 29 Mart 1996 tarihli Küçük İşletmelerin Düzenlemelerinin Adil Olarak Uygulanması Kanunu ise (*Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act*) düzenlemelerin küçük işletmeler üzerindeki etkilerinin kısmi olarak analiz edilmesini talep etmektedir. Farklı ama paralel mevzuatın varlığı bir tehlike değildir. Çünkü yöntem çeşitliliği iyi bir karar alma sürecinin tamamlayıcısıdır. Ancak, bu ilkeler arasındaki potansiyel çatışma durumunda çekirdek fayda-maliyet ilkesine zarar verilmemesine dikkat edilmelidir.

Düzenleyici Etki Analizindeki kalite sorunlarının ana nedeni bilgi eksikliğidir. Yenilikçi ve daha etkili veri toplama stratejilerinin geliştirilmesi analitik kalitenin geliştirilmesinde önemli bir rol oynayabilir. Düzenleyici Etki Analizinin bu unsurunda ABD diğer ülkelerde olduğu gibi düşük bir profil çizmektedir⁵⁰. Ofis veri toplama stratejilerinin geliştirilmesi ve uygulanması konularında kurumlara kılavuz hazırlamamıştır. Bu, Düzenleyici Etki Analizi sürecinin daha iyi hale getirilmesinde sonraki adım olarak göz önünde bulundurulması gereken bir alandır.

Resmi Düzenleyici Etki Analizi önemli düzenlemeleri hedeflemektedir. Önemli düzenleme olarak anılan düzenlemeler, 100 milyon dolar yıllık maliyeti olan, belirli bir sektörde veya bölgede maliyetleri önemli miktarda artıran veya rekabet, istihdam, yatırım, verimlilik gibi konularda önemli etkileri olan düzenlemeler olarak tanımlanmaktadır. Ancak, genelge “ekonomik yönden önemli düzenlemeler” ile “önemli düzenlemeler” arasında ayırım yapmış ve ekonomik yönden önemli düzenlemeler için tam bir fayda-maliyet analizi yapılmasını şart olarak koymuştur.

⁴⁹ OECD, “Regulatory Reform in the United States: Government Capacity to Assure High Quality Regulation”, Paris, 1999: 34

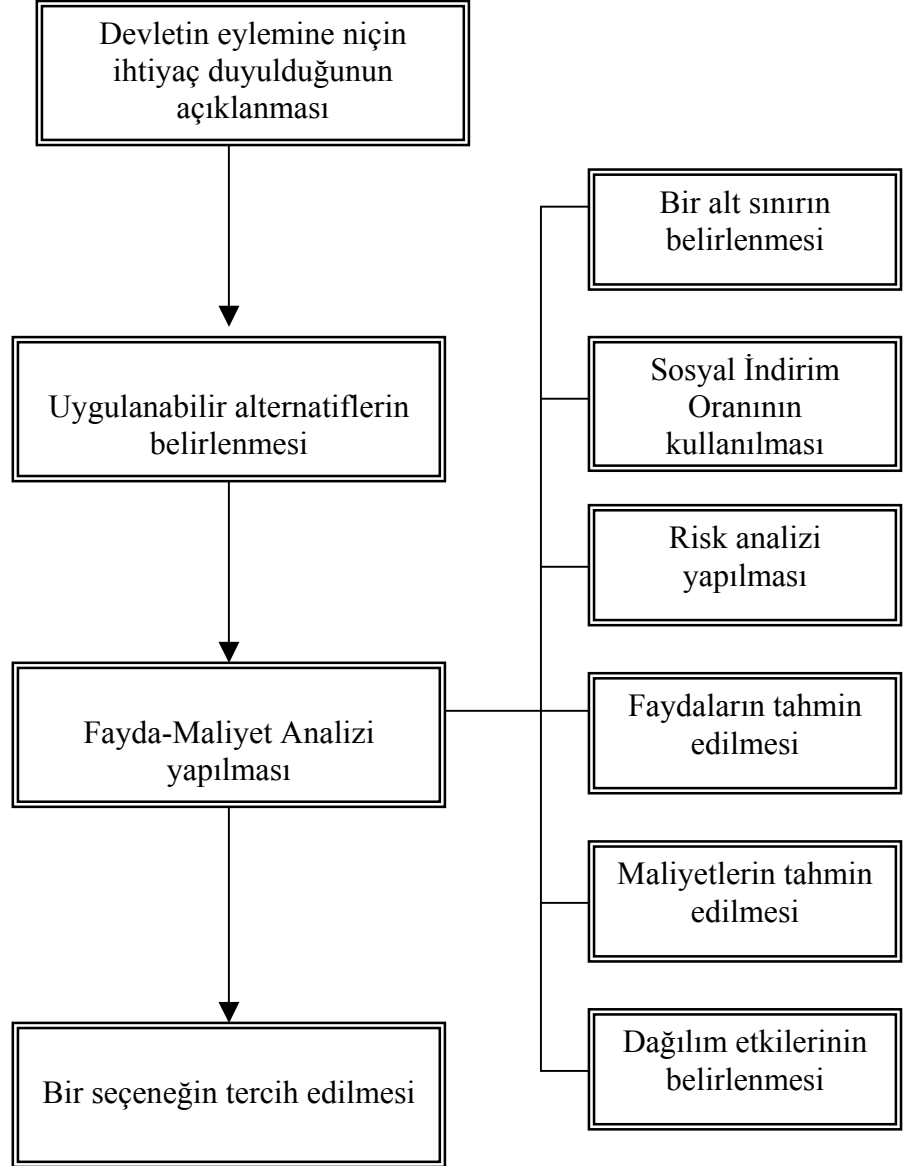
⁵⁰ OECD, 1999: 3

Ancak, analizlerin hedeflediği düzenlemeler kategorisi zaman içinde değişebilmektedir. Örneğin, 1991’de Başkan Bush döneminde Düzenleyici Etki Analizine tabi tutulacak olan düzenlemelerin sayısı artmıştır. Clinton döneminde ise Düzenleyici Etki Analizine yaklaşım oldukça seçici hale gelmiştir.

ABD’nin Düzenleyici Etki Analizi programının ilkeleri ve detayları 12866 sayılı Başkanlık Genelgesinde bulunabilir. Bu genelgenin uygulanmasına ilişkin 37 sayfalık bir kılavuz bulunmaktadır. Kılavuz belgesi her ne kadar düzenleme önerileri için yapılmış gibi görünse de, hem ex ante değerlendirme hem de mevcut düzenlemelerin ex post değerlendirmesi için rehberlik yapmaktadır. ABD’de son 15 yıldır bu kılavuz kullanılmaktadır⁵¹. Kılavuz Düzenleyici Etki Analizlerinin karar alıcılara aşağıda belirtilen durumları saptamak için bilgi sağlaması gerektiğini ifade etmektedir:

- Önerilen eylemin niçin gerekli olduğunu ve sonuçlarını gösteren yeterli bilgi olmalıdır.
- Topluma muhtemel faydalar muhtemel maliyetleri karşılamalıdır. Ancak, tüm faydalar ve tüm maliyetler nicel terimlerle açıklanamaz.
- Önerilen eylem bir kanun başka bir düzenleme yaklaşımı gerektirmedikçe, topluma net faydaları en yüksek seviyeye çıkarmalıdır.
- Düzenleme yasal bir zorunluluksa, önerilen eylem maliyet yönünden en etkin olmalıdır.
- Kararlar bilimsel, teknik ve ekonomik verilere dayanmalıdır.

⁵¹ Bu süre boyunca en az 100 milyon ABD Doları etkisi olan 500’den fazla düzenleme fayda-maliyet analizine tabi tutulmuştur.

Şekil 3.1.: ABD’de Düzenleyici Etki Analizi Uygulaması

ABD’de Düzenleyici Etki Analizi aşağıda belirtilen aşamalar geçilerek yürütülmektedir:⁵²

1) Devletin eylemine niçin ihtiyaç duyulduğunun belirtilmesi:

Analizin ilk aşamasını devletin düzenlemeye niçin ihtiyaç duyduğunu açıklaması oluşturmaktadır. Fayda-maliyet analizinin ilk varsayımı, mükemmel işleyen rekabetçi piyasaların topluma net faydayı maksimize edeceğidir. Ancak, sorun piyasalarda rekabetin tam olarak işleyemeyişidir. Eğer devlet yeterince rekabetçi olamayan piyasaları tespit edip müdahale ederse, piyasa aksaklıkları düzeltilebilir ve böylece toplumsal refah artırılabilir. Dolayısıyla, ihtiyacın ifade edilmesi devlet müdahalesini haklı çıkaran bir piyasa aksaklığının bulunup bulunmadığını sistematik olarak incelemektedir.

2) Alternatiflerin incelenmesi:

Analizin ikinci aşaması analiz yapanlarca temel düzenleme önerisinin en önemli uygulanabilir alternatiflerinin incelenmesini içermektedir. İncelenen alternatiflerin sayısı analiz için ayrılan zaman ve kaynağın miktarına ve analizin ne kadar değerli olduğuna bağlı olarak değişmektedir.

3) Fayda-maliyet analizinin yapılması:

Son aşama düzenleme önerisinin ve alternatiflerinin fayda-maliyet analizinin yapılmasıdır. Üç alt bölüme ayrılır: Genel İlkeler, Fayda Tahmini ve Maliyet Tahmini.

• Genel İlkeler

Öncelikle bir “alt sınır (karşılaştırma noktası-*baseline*)” belirlenmektedir. Her alternatifin fayda ve maliyetleri bu alt sınıra göre ölçülmelidir. Genellikle her düzenleme önerisi için alt sınır “mevcut durum”dur. Mevcut bir düzenlemenin ex post değerlendirmesi için alt sınır ise düzenlemenin olmamasıdır (*zero option*).

⁵² Executive Order 12866

İkinci olarak, fayda ve maliyetlerin farklı zaman periyotlarında ortaya çıktığı durumlarda hem faydalar, hem de maliyetler aynı sosyal indirim oranı⁵³ kullanılarak günümüze iskonto edilmektedir. Diğer bir deyişle, net bugünkü değer hesap edilmektedir.

Düzenlemelerin etkileri her zaman belirsizlik içermektedir, o yüzden risk analizi teknikleri sık sık kullanılmaktadır. Burada temel ilke, risk analizlerinin tamamen açıklık ve saydamlık ilkelerine uygun olarak yapılmasıdır.

Kılavuz uluslararası ticarete etkisi olan düzenlemelerin fayda ve maliyetleri tahmin edilirken ulusal ve yabancı kaynaklar arasında kesin bir tercih yapılmamasını önermektedir. Örneğin, bir düzenleme belirli bir aracın satın alınmasını gerektiriyorsa, bu aracın ABD içinde veya dışarıda üretiliyor olması önemli değildir.

Fayda ve maliyetlerin parasallaştırılmadığı durumlarda bunlar en azından nicel terimlerle ifade edilmelidir. Eğer bu mümkün olmazsa, nitel terimlerle açıklanmalıdır.

Nihai olarak, kimin ya da hangi toplumsal kesimlerin kazançlı, hangi kesimlerin zararlı çıktığı yani dağılım etkileri (*distributional effects*) tahmin edilmekte ve sunulmaktadır. Bazı insanların analizde farklı gruplara farklı ağırlık verilmesini önermelerine rağmen, bu etkilerin fayda-maliyet hesaplamalarına dahil edilmesinin genel kabul görmüş teknikleri mevcut değildir.

- Faydaların Tahmin Edilmesi

Faydaların tahmin edilmesi fayda-maliyet analizinin güçlü yönlerinden birisidir. Etki analizinin diğer yöntemleri maliyet tarafına yoğunlaşmaktadır. Çünkü maliyetleri ölçmek genellikle daha kolaydır. Birçok yöntem faydalara çok az dikkat etmektedir. Oysa kamusal politikaların faydalarının bilinmesi maliyetlerinin bilinmesi kadar önemlidir.

Faydaların tahmin edilmesinde ilk adım topluma tüm muhtemel faydaların mümkün olduğunca parasal terimlerle ifade edilmesidir. Ayrıca, faydanın türü, ne zaman gerçekleşmesinin beklendiği ve kimlerin bunlardan faydalanacağına ilişkin bir

⁵³ ABD için bu oran %7 olarak kabul edilmektedir.

değerlendirme yapılmalıdır. Milli güvenlik gibi parasallaştırılmayan herhangi bir fayda dikkatlice incelenmeli ve açıklanmalıdır. Düzenleyici Etki Analizi ayrıca fayda tahminlerinin dayandığı verileri ve varsayımları da içermelidir.

Kamusal eylemin fayda ve maliyetlerine değer biçilmesinin temelini “ödeme gönüllülüğü” kavramı oluşturmaktadır. Ödeme gönüllülüğünün tahmin edilmesi için piyasa işlemleri en zengin veri tabanını oluşturmaktadır. Bununla birlikte, bazı durumlarda piyasa değerı gerçek değerı yansıtmaz. Böyle durumlarda bir “gölge fiyat” kullanılmalıdır. Bu durumlar, piyasa fiyatlarının rekabet ortamında belirlenmediği, devlet tarafından sabitlendiğinde olmaktadır. Bazı mal ve hizmetler piyasada ticarete konu olmazlar, alınıp satılmazlar. Bunların değerleri “eğer bunların piyasada ticari işlemlere konu olsalardı hangi fiyattan alınıp satılacaklarının” düşünülmesi yoluyla tahmin edilmelidir. Bunun için bazı istatistiki teknikler kullanılmaktadır, ancak bu mümkün olmazsa eylemden yararlananlara soru sorma/anket yöntemi de kullanılabilir. Ancak, anket yöntemi kötüye kullanılması ihtimali yönünden dikkatli kullanılması gereken bir yöntemdir.

- Maliyetlerin Tahmin Edilmesi

Fayda tahminlerine ilişkin temel metodolojik konular maliyet tahmini için de doğrudur. Maliyetler tahmin edilirken önemli fakat zor bir sorun gerçek maliyetlerle transfer ödemeleri arasında nasıl ayırım yapılacağıdır. Transfer ödemeleri toplumun bir kesiminden başka bir kesime devredildiği için gerçek maliyet sayılmamaktadır; bu yüzden fayda-maliyet analizindeki maliyet hesaplamalarına dahil edilmemektedir.

3.2. Kanada

Kanada Düzenleyici Etki Analizini düzenlemelerde reformun bir bileşeni olarak kullanmaktadır. Kanada'nın Düzenleyici Etki Analizi programı diğer düzenleyici reform araçlarını tamamlamaktadır. Düzenleyici Etki Analizi programı Kanada'da üç temel amaca hizmet etmektedir:⁵⁴

- Federal düzeydeki kuruluşların düzenleme girişimlerine çerçeve sağlamaktadır.
- Önerilen düzenleme üzerinde karara varabilmeleri için bakanlara temel bilgi sağlamaktadır.
- Düzenleme önerileri hakkında halkı bilgilendirmektedir.

Devletin düzenleme gücünü kullanmasının Kanada halkına en fazla faydayı sağladığını gösterebilmek için düzenleyiciler aşağıda sayılan unsurların gerçekleştiğini temin etmelidir. Bu unsurlar Kanada'da yapılan Düzenleyici Etki Analizinin nitelikleri hakkında da bir ipucu vermektedir:⁵⁵

- Düzenlemeyi gerektiren bir sorun veya risk bulunmalıdır, bu sorunu çözmek için federal devletin müdahalesi gerekli olmalı ve düzenleme en iyi seçenek olmalıdır.
- Kanada halkına danışılmalıdır.
- Düzenlemenin faydaları topluma, özel sektöre veya kamu sektörüne olan maliyetlerinden daha ağır basmalıdır.
- Toplumsal refah ve istihdam üzerindeki olumsuz etkiler en aza indirilmeli ve gereksiz düzenleme yükü getirilmemelidir.
- Küçük ölçekli işletmelerin durumları özellikle göz önünde bulundurulmalıdır.
- Kurumlar arasında görüş birliği sağlanmalıdır.

⁵⁴ Treasury Board of Canada Secretariat, "Regulatory Reform Through Regulatory Impact Analysis: The Canadian Experience", July 2001

⁵⁵ Treasury Board of Canada Secretariat, *RIAS Writer's Guide*, August 1992

- Düzenleme sürecinin yönetimine ilişkin standartlar izlenmelidir.
- Uygulama ve uyum politikaları kabul edilmelidir.

Kanada'nın Düzenleyici Etki Analizi programı fayda-maliyet analizini içermekle birlikte bu analizin ötesine gitmektedir. Fayda-maliyet analizi Düzenleyici Etki Analizinin gerekliliklerinden sadece birisidir. Uluslararası rekabet gücü ve küçük işletmeler üzerindeki etkiler ile toplumsal etkilerin analizi önemlidir.

Kanada'nın Düzenleyici Etki Analizi programı ilk olarak 1978 yılında önemli düzenlemeler için profesyonel bir “*sosyo-ekonomik etki analizi*” istenmesi ile başlamıştır. 1976 yılında Hazine Bakanlığının çıkarmış olduğu, fayda-maliyet analizinin nasıl yapılması gerektiğini gösteren kılavuz da bunu desteklemiştir. 1980'li yılların başında düzenleyici reform, deregülasyon girişimleri ve halkın sürece katılımının güçlendirilmesi üzerinde odaklanmıştır. 1986 yılında ise tüm öneriler için Düzenleyici Etki Analizi zorunlu hale getirilmiştir.⁵⁶ Öneriler için Düzenleyici Etki Analizi yapılması zaman zaman çıkarılan kılavuzlar ve el kitapları, eğitim kursları ve iş dünyası etki testi gibi araçlarla geliştirilmiştir.

Düzenleyici Etki Analizi programı aşağıda ifade edilen soruların cevaplandırılmasında bir çerçeve sağlamaktadır:⁵⁷

- Sorun devletin müdahalesini haklı çıkaracak mahiyette midir?
- Eğer devletin müdahalesi gerekliyse, düzenleme hedeflere ulaşmada en etkili ve etkin yol mudur?
- Müdahale ederken devletin hedefleri nelerdir?
- Düzenleme önerisi fayda ve maliyetlerin makul bir dengesiyle sonuçlanacak mıdır?
- Kimler düzenlemeden fayda sağlayacak, kimler maliyeti ödeyecektir?
- Uluslararası rekabet gücü ve küçük işletmeler üzerindeki etkiler ne olacaktır?

⁵⁶ OECD, 1997b: 36

⁵⁷ Government of Canada, *Guide to the Regulatory Process*, 2002

- Taraflara nasıl danışılacaktır? İlgililer önerilen düzenleme ve muhtemel etkileri hakkında ne düşünmektedir?

- Düzenlemeye uyumun sağlanıp sağlanmadığı nasıl kontrol edilecektir?

Her Düzenleyici Etki Analizi ile düzenleme politikası arasındaki tutarlılığı sağlayabilmek için tüm Düzenleyici Etki Analizleri için standart bir format geliştirilmiştir. Format altı ana başlıktan oluşmaktadır:

1) Tanım

Önerinin niçin yapıldığı açıklanmaktadır.

2) Alternatifler

Önerinin hedefleri gerçekleştirmede diğer politika seçenekleri arasında niçin tercih edildiği gösterilmektedir.

3) Faydalar ve maliyetler

Düzenlemeden doğan fayda ve maliyetler tanımlanmakta ve nicelleştirilmektedir. Eğer bu mümkün değilse fayda ve maliyetlerin nitel açıdan değerlendirilmesine izin verilmektedir.

4) Danışma

Bakanlıklara, kurum ve kuruluşlara ve özel sektöre sorunun tanımlanması ve karakterize edilmesi, düzenlemenin geliştirilmesi ve fayda ve maliyetlerin değerlendirilmesi için yapılan danışmanın sonuçları özetlenmektedir.

5) Uygulama ve uyum

Uyumun sağlanabilmesi için kabul edilen strateji ve uygulama mekanizmaları açıklanmaktadır.

6) İletişim

Düzenleme önerisi ve Düzenleyici Etki Analizi hakkında daha fazla bilgi verebilecek bir yetkilinin tespit edilip adının ve adresinin belirtilmesi gerekmektedir.

Kanada'da kullanılan Düzenleyici Etki Analizi yöntemleri ve analizin derecesi düzenleme önerisinin muhtemel etkileri ve düzenlemenin önemiyle orantılı

olarak değişmektedir. Başlangıç safhasında tüm düzenleme önerilerinin “tarama”ya maruz tutulması düzenlemeleri sınıflandırmak açısından yararlıdır. Düzenlemeler önceden tahmin edilen maliyetlerin tutarı ve önerilerin ilgililer tarafından kabul edilme derecesine bağlı olarak düşük maliyetli, orta maliyetli ve önemli girişimler olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Tahmini maliyeti 100.000 Kanada Dolarının altındaki düzenlemeler düşük maliyetli, 100.000 ila 50 milyon Kanada Doları arasındakiler orta maliyetli, 50 milyon Kanada Dolarının üstündekiler ise önemli düzenlemeler olarak görölmektedir.

Kanada’da Düzenleyici Etki Analizi süreci genel olarak aşağıdaki şekilde işlemektedir⁵⁸:

Düzenleyici Etki Analizini yapmak düzenlemeyi yapan kuruluşun sorumluluğu altındadır. Düzenleyici Etki Analizi taslağı sorumlu kuruluşun personeli tarafından hazırlanmaktadır. Kurumun yapısına bağlı olarak taslak ekonomistler veya hukukçu personel tarafından hazırlanmaktadır. Bu süreçte uygun alternatifler seçilerek değerlendirilmekte, fayda-maliyet analizi ve risk analizi gibi yöntemler kullanılmaktadır. Ayrıca, ilgili taraflarla yapılan danışma sonuçları da önemli bir girdidir. Analizin arka planı kuruluşun kendi içinde hazırlanabildiği gibi dışarıdan danışman yardımı da alınabilmektedir. Bu, analizi yapan kuruluşun o anda mevcut olan kaynaklarına, öneri için öngörölen zamana, istenilen analizin miktarına ve kurumun pratiğine bağlı olarak değişmektedir.

Her Düzenleyici Etki Analizi aşamalı olarak bir gözden geçirmeye tabi tutulmaktadır. Her Düzenleyici Etki Analizi için ortak olan gözden geçirme basamakları aşağıdaki gibidir:

- Düzenleyici Etki Analizi taslağı kurum içinde teknik, ekonomist veya hukukçu personel tarafından, ayrıca yöneticilerce gözden geçirilmektedir.

- Sorumlu kuruluşlar ayrıca dışarıdan gözden geçirme usulünü uygulamaktadır. Bu, ilgili taraflara danışılması anlamına gelmektedir. İlgililer Düzenleyici Etki Analizinin girdilerini kullanarak analiz üzerinde yorumda bulunmaktadır.

⁵⁸ Treasury Board of Canada, 2001: 9-30

- Merkezi bir birim her taslak düzenlemeyi ve Düzenleyici Etki Analizi belgelerini genel devlet politikası ve Anayasa ile tutarlılığı sağlamak bakımından incelemektedir.

- Halkın görüşlerini almak için Düzenleyici Etki Analizleri Kanada Gazetesinde⁵⁹ düzenleme önerisiyle birlikte 30 gün süreyle yayımlanmaktadır.

- Halkın görüş ve yorumları alındıktan sonra nihai düzenleme ve Düzenleyici Etki Analizi (varsa) yapılan revizyonla birlikte Kanada Gazetesinde yeniden yayımlanmaktadır.

Kanada'nın Düzenleyici Etki Analizi konusundaki tecrübesi oldukça olumludur. Düzenleyici Etki Analizi programının esnekliği ülkenin güçlü bir yönüdür. Bu esnekliğin bir sonucu olarak, değişik kurumlar etkileri değerlendirirken farklı ve etkili yaklaşımlar benimsemektedir. Danışma süreci ve bunun yayımlanmasının Düzenleyici Etki Analizi programının zorunlu bir unsuru olarak kabul edilmesi belki de programın en önemli ve en iyi gerçekleştirilen özelliğidir.⁶⁰

3.3. Avrupa Birliğinde Düzenleyici Etki Analizi

3.3.1. Avrupa Birliğinde mevzuat ⁶¹

- **Birincil mevzuat**

- Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşmalar

- 1951 yılında Paris'te imzalanan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Anlaşması
- 1957 yılında Roma'da imzalanan Avrupa Ekonomik Topluluğu Anlaşması
- 1957 yılında Roma'da imzalanan Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu Anlaşması

⁵⁹ Kanada'nın Resmi Gazetesi

⁶⁰ OECD, "Regulatory Reform in Canada: Government Capacity to Assure High Quality Regulation", Paris, 2002

⁶¹ ÖZDEMİR, Sahir, "Avrupa Topluluğunda İkincil Mevzuat ve Karar Alma Usulleri", DPT Yayınları, Ankara, Mayıs 2001

- Aynı yıl Roma'da imzalanan Avrupa Topluluklarının Ortak Bazı Kurumları Hakkında Konvansiyon

- Bu antlaşmaların ekleri, protokolleri, bu antlaşmalara çeşitli tarihlerde değişiklik getiren antlaşmalar.

• **İkincil mevzuat**

- **Tüzük (*Regulation*):**

Tüzükler genel geçerliliğe sahiptir ve bağlayıcıdır. Yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üye ölkelerde, iç hukuka aktarma işlemi olmadan doğrudan uygulanmaktadır. Üye ölkelerin iç hukukuna öncelik taşımaktadır.

- **Direktif (*Directive*):**

Direktifler Birliğin amaçlarına ulaşmak için, üye ölkelerin yerine getirmeleri gereken hukuki yükümlölükleri belirlemek amacıyla çıkarılmaktadır. Direktiflerin tüzüklerden farkı, üye ölkelerin iç hukukunda ilke olarak doğrudan uygulanmamalarıdır. Direktiflerin üye ölkelerde uygulanması bir iç hukuk düzenlemesini gerektirmektedir.

- **Karar (*Decision*):**

Hem üye ölkelere, hem de gerçek ve tüzel kişilere yönelik olarak çıkarılmaktadır. Hem üye ölkeler, hem de kişiler için bağlayıcıdır. Bireysel ve genel kararlar olmak üzere iki kategori altında toplanmaktadır. Genel kararlar belli bir konudaki genel uygulama şartlarının veya izlenecek genel usulün belirlenmesine yönelik olarak çıkarılmaktadır. Buna karşılık bireysel kararlar bir AB hukuku kuralının somut bir olaya uygulanmasına ilişkin kararlardır.

- **Diğer:**

Yukarıda sayılanlar dışında, AB'nin bağlayıcı olmayan başka düzenlemeleri de vardır. Bunlar tavsiye (*recommendation*), görüş (*opinion*), ilke kararı (*resolution*), bildiri (*declaration*) ve eylem programıdır.

3.3.2. Avrupa Birliğinde düzenlemelerde kalitenin artırılması

AB düzeyinde düzenlemelerde kalitenin geliştirilebilmesi için 1980'den bu yana pek çok girişimde bulunulmuştur. Bunların başlıcaları aşağıda belirtilmektedir:⁶²

- Daha esnek ve daha az kuralcı düzenlemeler yönünde bir eğilim benimsenmiştir.
- AB kurumları arası anlaşmalar yoluyla yasal kalite standartları ve şartları kabul edilmiştir.
- AB Komisyonunca, yasal metinlerin tutarlı ve kaliteli olmasına ilişkin kılavuzlar hazırlanmıştır.
- Daha yapısal ve geniş çaplı danışma usulleri benimsenmiş, beyaz ve yeşil kitaplardan daha fazla yararlanılması yoluna gidilmiştir.
- Çıkarılacak yeni mevzuat için iş dünyası etki analizinin yapılması koşulu getirilmiştir.
- 1994 yılında 6 ana sektörde düzenlemelerin basitleştirilmesini amaçlayan Molitor Raporu kabul edilmiştir.
- 1996 yılında AB Komisyonu tarafından Düzenleyici Politika Kılavuzu çıkarılmıştır.
- Maastricht Anlaşmasına AB Komisyonunca, mevzuat önerileri yapılırken ilgili tüm taraflara olan fayda ve maliyetlerin göz önünde bulundurmasını talep eden bir bildiri eklenmiştir.
- Amsterdam Antlaşmasına, Komisyonun düzenleme yapmadan önce geniş kapsamda danışmasını içeren bir protokol eklenmiştir.
- 1996 yılında mevcut düzenlemelerin basitleştirilmesini ve geliştirilmesini amaçlayan SLIM (*Simpler Legislation for Internal Market*) Programı başlatılmış ve 1998 yılında bir rapor hazırlanmıştır.

⁶² Meads, Richard, "Better Regulation in the European Union: The Role of Regulatory Impact Analysis", 22 April 2002: 11

•2000’de üye devletlerce, mevcut veya yeni AB mevzuatının düzenleme kalitesinin geliştirilmesinin yollarını aramak üzere kurulan Mandelkern Grubu Mart 2001’deki Stockholm Zirvesine bir rapor sunmuştur. Mandelkern Grubunun hazırlamış olduğu rapor Düzenleyici Etki Analizini düzenlemelerde kalitenin geliştirilmesi ve modern ve kanıt temelli bir politika oluşturulması süreci için etkili bir araç olarak nitelemekte ve AB düzeyinde yeni bir Düzenleyici Etki Analizi sisteminin geliştirilmesini önermektedir.⁶³

Tüm bu gelişmeler Düzenleyici Etki Analizi yapılması yönünde önemli adımlar olmuştur. Ancak, AB düzeyinde Düzenleyici Etki Analizi yapılması için basit bir yasal temel mevcut değildir. Ayrıca, kapsamlı bir Düzenleyici Etki Analizinin yapılması için herhangi bir yasal zorunluluk da getirilmemiştir. Yine de, Düzenleyici Etki Analizi için bazı yasal temeller AB (Maastricht) Anlaşmasınının 157’nci maddesinde görülebilir. Bu madde iş dünyasının geliştirilmesi için alınacak tedbirlere odaklanmaktadır. Bu temelde Konsey, mevzuat önerilerinin iş dünyası üzerindeki etkilerinin değerlendirilmesine ilişkin olarak, bir dizi karar almıştır. Söz konusu Anlaşmanın 174’üncü maddesi ise, AB’nin çevresel politikalar hazırlanırken eylemin muhtemel fayda ve maliyetlerini göz önünde bulundurmasını sağlamaktadır. 127’nci madde istihdam, 152 ve 153’üncü maddeler ise, kamu sağlığının ve tüketicinin korunması hedeflerini Komisyonun sağlamasını öngörmektedir. Yasal temel konusunda daha ileri destek, Maastricht Anlaşmasına eklenen 18 No’lu Deklarasyondan gelmektedir. Buna göre, Komisyon mevzuat önerilerinin tüm ilgili taraflara sağlayacağı faydalarla getireceği maliyetleri göz önünde bulundurmaktadır.

3.3.3. Düzenleyici etki analizine ilişkin mevcut durum

1996 tarihli Düzenleyici Politika Kılavuzuna göre, her düzenleme önerisi aşağıda belirtilen hususları içermelidir:⁶⁴

• Düzenlemenin amacını ve niçin önerildiğini açıklamalı ve gerekçe yeterince ikna edici olmalıdır.

⁶³ Mandelkern Group Final Report, Brussels , 13 November 2001

⁶⁴ Meads, 2002: 12

- Net olarak belirlenmiş bir yasal dayanağı olmalıdır.
- Yerindenlik (*subsidiarity*) ve orantılılık ilkeleri ile uyumlu olmalıdır.
- Yasal ve idari basitleştirmeyi amaçlamalıdır.
- Basit, kesin ve anlaşılır bir dile sahip olmalıdır.
- Komisyonun öncelikleri ve eylemleri ile tutarlı olmalıdır.
- Karar alma ve uygulama süreçleri boyunca değerlendirmeye tabi tutulmalıdır.
- Geniş bir danışma sürecine dayanmalıdır.

Bununla birlikte, kılavuz geneldir ve herhangi bir önerinin etkisi değerlendirilirken kullanılacak yöntemleri ve teknik varsayımları belirlememektedir. Üstelik, Komisyon Genel Sekreterliğinin kılavuzda belirtilen temel standartlara uymayan önerileri reddetme gücü de yoktur. Yukarıda belirtilen hususlara uyulup uyulmadığını tekil düzeyde her genel müdürlük incelemektedir. Bu genel kuralın üç istisnası vardır. Bunlar, bütçesel etki analizi, çevresel etki analizi ve iş dünyası etki analizidir.⁶⁵ Bunların yapılması zorunludur. Bu analizlere aşağıda değinilmektedir.

Bütçesel etki analizi

Her mevzuat önerisine bir bütçesel etki analizinin eklenmesi zorunludur. Mali kaynakların kullanılmasını içeren tüm öneriler Komisyonun politika önceliklerine uygun olmalıdır. Bütçesel etki analizi sürecini izlemek, metodolojileri, süreç standartlarını ve teknik varsayımları üretmek üzere Genel Sekreterlikte bir merkezi birim kurulmuştur. Bu değerlendirme süreci, karar alıcıların, düzenlemelerin kamu kaynakları üzerindeki etkilerini anlamalarına yardımcı olmaktadır.

⁶⁵ BALLANTINE, B., “Regulatory Impact Analysis: Improving the Quality of European Union Regulatory Activity”, European Policy Centre Occasional Paper, Brussels, 2001:12

Çevresel etki analizi

Eğer önerilen tedbirin çevresel sonuçları belirginse, çevresel etki analizi yapılması zorunludur. Çevre Genel Müdürlüğü diğer genel müdürlüklerin bu alandaki sorumluluklarını netleştirmek amacıyla bir kurallar metni yayımlamıştır.

İş dünyası etki analizi

İş dünyası üzerinde belirgin etkisi olan tüm mevzuat önerileri için resmi bir iş dünyası etki analizi yapılması zorunludur. İş dünyası etki analizi Düzenleyici Etki Analizinin kısmi bir şekli olmasına rağmen, önerilen düzenlemelerin etkilerinin değerlendirilmesi için geniş olarak kullanılan bir yöntemdir.

İş dünyası etki analizi sürecinin güçlendirilmesi ve koordinasyonundan Girişim Genel Müdürlüğü sorumludur.

Yukarıda belirtilen üç analiz dışında, her genel müdürlük düzenleme önerisinin diğer etkilerini değerlendirmek için bir dizi yöntem kullanmaktadır. Örneğin, Sağlık ve Tüketicinin Korunması Genel Müdürlüğü tüketicinin çıkarları hakkındaki politika önerilerinin ex ante etki analizi için kılavuzlar çıkarmıştır. İstihdam Genel Müdürlüğü ise istihdam konusunda yapısal fonlardan yapılan harcamaların etkilerini değerlendirme sürecini yürütmektedir. Bu süreç ekonometrik ve istatistiki tekniklerin kullanılması yaklaşımıyla tamamlanmaktadır.

Avrupa Birliği Komisyonunca yürütölen Düzenleyici Etki Analizinin, özellikle de iş dünyası etki analizinin her zaman mükemmel olduğunu söylemek güçtür. Sadece az sayıda analiz karar alıcılara düzenleme önerisinin muhtemel fayda ve maliyetleri konusunda yararlı bilgi sağlamaktadır. Bunun da ötesinde, her düzenleme için etki analizi yapılmadığı göze çarpmaktadır. AB Komisyonunun farklı genel müdürlükleri tarafından yürütölen etki analizlerinin niteliği ve kapsamında çok az tutarlılık vardır. Fayda ve maliyetlerin sistematik analizi nadir olarak yürütölmektedir.

Sistemin geneline bakıldığında, AB düzeyinde Düzenleyici Etki Analizi sisteminin başlıca eksikliklerini aşığıdaki şekilde sıralamak mümkündür:

Yapılar ve usuller açısından sorunlar

- Mevcut etki analizi sistemleri bütünleştirilmiş değildir.
- Genel Sekreterliğin tek tek genel müdürlükler tarafından yapılan analizlerin kalite değerlendirmesini yaparken kullanabileceği detaylı kalite standartları mevcut değildir.
- Genel Sekreterliğin Düzenleyici Politika Kılavuzunda getirilen temel standartlara uymayan mevzuat önerilerini kabul etmeyi reddetme gücü yoktur.
- Genel Sekreterlik “izleme” rolünü yerine getirebilmek için gerekli olan kaynaklardan yoksundur.
- Etki analizini yürütmek ya da yürütmemek konusunda saydam ve nesnel kararlar yoktur.
- Mevcut düzenlemelerin gerçek etkilerini anlamak amacıyla sistematik ex post analizler yapılmamaktadır.

Roller ve sorumluluklar açısından sorunlar

Var olan sistemin güçlü yanlarından birisi, öneriyi hazırlamakla sorumlu olan genel müdürlüğün, aynı zamanda etki analizinin yapılmasından da sorumlu olmasıdır. Ancak, ortak metodolojiler oluşturmak, veri kalite standartları hazırlamak, uzman desteği sağlamak ve uyuma zorlamak için tam yetkiye sahip olan bir merkezi birimin bulunmayışı temel bir eksikliktir. Bunun da ötesinde, etki analizi yapılmaması durumunda hiçbir yaptırım öngörölmüş değildir.

İnsan kaynakları açısından sorunlar

- Süreçte görev alan personelin eğitilmesine gereken önem verilmemektedir.
- Genel müdürlükleri desteklemek ve hizmetler arası uzmanlık dağıtmak için yeterli sayıda nitelikli personel kadrosu yoktur.

Analitik metodolojiler açısından sorunlar

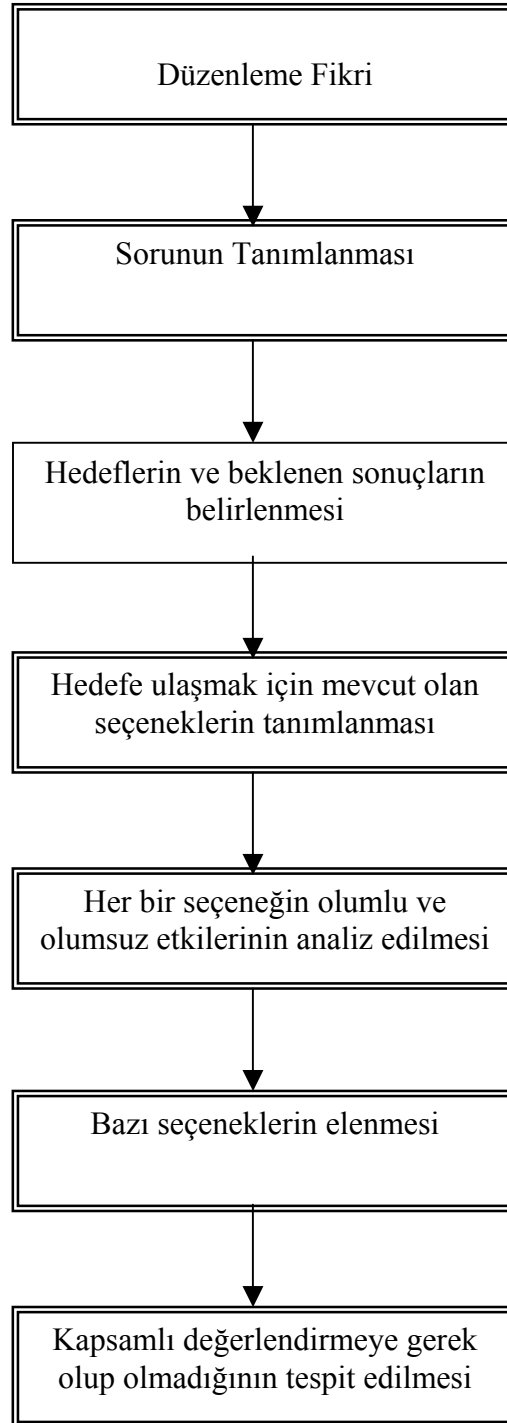
- Mevcut kılavuzlar sadece tavsiye niteliğindedir.

- Değerlendirmeler kapsadığı alan bakımından oldukça sınırlıdır, tüm etkileri kapsamamaktadır.
- Bilgilerin belli bir kaynaktan toplanması şartı getirilmemiştir.
- Toplanan tüm bilgilerin yayımlanması veya neden bir veri setinin diğerine tercih edildiğinin açıklanması gerekliliği yoktur.
- Veri kalite standartları yoktur.
- Ortak teknik varsayımlar bulunmamaktadır.
- Herhangi bir yeni mevzuat önerisinin uyum maliyetlerini belirlemek için en iyi yolun sağlanması konusunda bir kılavuz yoktur.
- Fayda ve maliyetlerin sayısallaştırılması için zorunluluk getirilmiş değildir.
- Etki analizi sürecinde ilgili taraflara danışma konusunda spesifik bir şart getirilmemiştir. Yapılan danışmaların şekli ve etkililiği de büyük ölçüde, görevlilerin tavrına ve tecrübelerine dayanmaktadır.

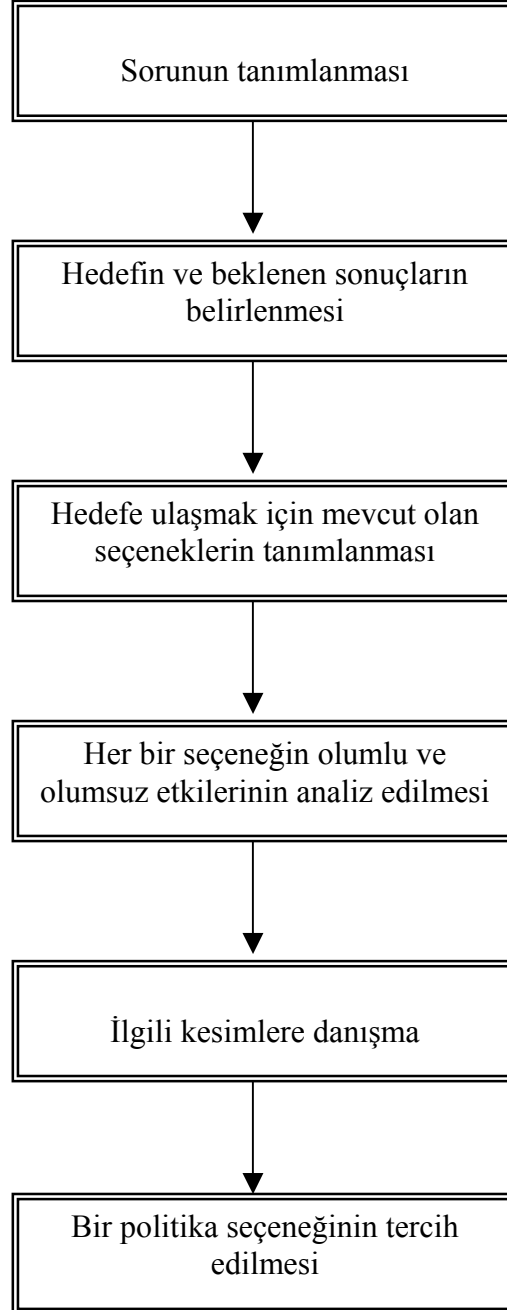
Yukarıda belirtilen bütün bu sorunlara çözüm getirmek amacıyla AB Komisyonu tarafından, 2003 yılından itibaren uygulanmak üzere Düzenleyici Etki Analizi için yeni bir bütünleşik model kabul edilmiştir. Yeni etki analizi yöntemi bir düzenleme önerisinin doğrudan ve dolaylı etkileriyle ilgili tüm sektörel değerlendirmeleri bütünleştirmektedir. Böylece, çok sayıda kısmi ve sektörel değerlendirme durumlarından kaçınılmaktadır. Yeni model, ortak bir temel sorular seti, minimum analitik standartlar ve ortak bir raporlama formatı sağlamaktadır. Buna göre, Düzenleyici Etki Analizi, ön değerlendirme ve kapsamlı değerlendirme olmak üzere iki aşamadan oluşmaktadır.⁶⁶ Aşağıda bu aşamalar açıklanmaktadır:

⁶⁶ VIBERT, F, “The EU’s New System of Regulatory Impact Assessment- A Scorecard”, European Policy Forum, London, March 2004

Şekil 3.2.: AB Düzenleyici Etki Analizi Uygulaması (Ön Değerlendirme Aşaması)



Şekil 3.3.: AB Düzenleyici Etki Analizi Uygulaması (Kapsamlı Değerlendirme Aşaması)



Ön Değerlendirme Aşaması

Ön değerlendirme aşaması, tanımlanan sorun, muhtemel seçenekler ve etkilenen sektörlere genel bir bakış sağlamaktadır. Ayrıca, hangi önerilerin kapsamlı değerlendirmeye tabi tutulacağı konusunda bir filtre görevi görmektedir. Ön değerlendirme, önerilerin Yıllık Politika Stratejisine dahil edilmesi için bir şarttır. Bu aşama, aşağıda belirtilen ana faktörlere odaklanan kısa bir rapor ile sonuçlandırılmaktadır⁶⁷:

- Sorunun, hedeflerin ve arzu edilen sonuçların tanımlanması,
- Hedeflere ulaşmak için mevcut olan ana politika seçeneklerinin orantılılık ve yerindenlik ilkeleri de göz önünde bulundurularak tanımlanması,
- Daha önce yürütülen veya daha sonra yapılması öngörülen hazırlık niteliğindeki aşamaların tarif edilmesi ve kapsamlı değerlendirmenin gerekli olup olmadığına karar verilmesi.

Bu amaçla hazırlanan ön değerlendirme raporunun formatı ve içeriği aşağıda belirtilen konuları kapsamaktadır.⁶⁸

1) Sorunun tanımlanması

Düzenleme önerisinin çözmesi beklenen sorun tanımlanmakta, soruna yol açan ekonomik, toplumsal ve çevresel koşullar açıklanmaktadır.

2) Düzenlemenin amacı

Düzenlemenin genel amacı belirlenmektedir.

3) Politika seçenekleri

Hedefe ulaşmak için önerilen temel yaklaşım belirtilmekte, hangi politika araçlarının göz önünde bulundurulacağı açıklanmakta ve tanımlanan seçeneklerin yerindenlik ve orantılılık ilkelerine uygunluğu belirlenmektedir. Ayrıca, dışarıda bırakılabilecek seçenekler tespit edilmektedir.

4) Olumlu ve olumsuz etkiler

⁶⁷ European Commission, “Communication on Impact Assessment”, 276 Final, 5 June 2002: 6

⁶⁸ a.g.e: 12

Tercih edilen seçeneklerin beklenen ekonomik, toplumsal ve çevresel etkileri genel olarak gösterilmekte, kimlerin düzenlemeden etkileneceği, AB içinde ya da dışındaki sektör veya bölgeler üzerindeki muhtemel etkiler belirlenmektedir.

5) İzleme

Hazırlık kabilinde hangi adımların atıldığı, kapsamlı değerlendirmenin önerilip önerilmediği ve danışma sürecinin planlanıp planlanmadığı açıklığa kavuşturulmaktadır.

Kapsamlı Değerlendirme Aşaması

Ön değerlendirme sonucu oluşan raporu esas alarak Komisyon, hangi önerilerin kapsamlı değerlendirmeye tabi tutulacağına karar vermekte ve bunları Yıllık Politika Stratejisinde ilan etmektedir.

Kapsamlı değerlendirme önerinin ekonomi, toplum ve çevre üzerindeki muhtemel etkilerinin derinlemesine analizlerinin yapılması ve önerinin oluşturulması sürecinde ilgili taraflara ve uzmanlara danışılması amaçlarıyla yapılmaktadır.

Kapsamlı değerlendirme genellikle Yıllık Politika Stratejisi kararını takiben yapılmaktadır.

Etki analizi, “orantılı analiz” ilkesine göre yapılmaktadır. Bunu anlamı, analizin derinliğinin muhtemel etkilerin önemiyle orantılı olmasıdır. Dolayısıyla, ciddi olumsuz etkileri olması muhtemel veya toplumda belirli grupları ciddi biçimde etkileyecek düzenlemeler, küçük teknik değişiklikler getiren düzenlemelere göre daha ciddi ve kapsamlı analiz gerektirmektedir.

Kapsamlı değerlendirme sorumlu genel müdürlük tarafından yapılmakta ve Genel Sekreterlik bilgilendirilmektedir. Öneriden etkilenmesi muhtemel olan diğer genel müdürlükler ve gerektiğinde dışarıdan uzmanlar sürece dahil edilmektedir.

Kapsamlı değerlendirme raporu aşağıda belirtilen konuları kapsamaktadır:⁶⁹

1) Sorunun tanımlanması

⁶⁹ a.g.e: 18

Ekonomik, sosyal ve çevresel terimlerle ifade edilen verili bir politika alanında sorun, başlangıç durumunda içsel riskler, “hiçbir politika önerisinin olmaması” durumunda neler olacağı, kim ya da kimlerin öneriden etkileneceği belirlenmektedir.

2) Düzenlemenin amacı

Düzenlemenin genel amacı ortaya konulmakta ve ön değerlendirme aşamasında ortaya konulan hedeflerin dikkate alınıp alınmadığı açıklanmaktadır.

3) Politika seçenekleri

Hedefe ulaşmak için mevcut olan temel yaklaşımın ne olduğu, hangi politika araçlarının göz önünde bulundurulduğu, hangi seçeneklerin dışarıda bırakılabileceği ve yerindenlik ve orantılılık ilkelerinin nasıl göz önünde bulundurulduğu sorularına cevap aranmaktadır.

4) Tanımlanan seçeneklerden beklenen olumlu ve olumsuz etkiler

Tercih edilen seçeneklerden beklenen, özellikle ekonomik, toplumsal ve çevresel sonuçlarla ilgili olarak, risk yönetimi üzerindeki etkiler de dahil, olumlu ve olumsuz etkiler tespit edilmektedir. Ayrıca, belirli bir sosyal grup, ekonomik sektör veya bölge üzerinde ya da Avrupa Birliği dışında veya üçüncü ülkeler üzerinde etkilerin olup olmayacağı belirlenmektedir.

5) İzleme

Düzenleme uygulanmaya başlandıktan sonra izleme ve değerlendirmenin nasıl sağlanacağı açıklanmaktadır.

6) Danışma

Süreçte kimlere, hangi amaçla danışıldığına ve danışmanın sonuçlarına yer verilmektedir.

7) Tercih edilen seçenek ve gerekçesi

Nihai olarak bir politika seçilmekte ve bu politikanın niçin seçildiği, diğer politika seçeneklerinin niçin elendiği, ayrıca olumsuz etkileri en aza indirebilmek ve olumlu etkileri en çoğa çıkarabilmek için ek tedbir alınıp alınmadığı belirtilmektedir.

3.4. Birleşik Krallık

Birleşik Krallık'ta mevcut ya da yeni bir düzenlemenin iş dünyası ve gönüllü kuruluşlar üzerindeki etkisinin kamu kurumlarınca nicel olarak analiz edilmesi düzenleme sürecinin bir parçasıdır. 1980'ler boyunca işletmelerin düzenleme nedeniyle katlandıkları maliyetlerin değerlendirilmesine ilişkin bazı çalışmalar yürütülmüştür. Ancak, bu çalışmalar her zaman tutarlı ve kapsamlı olmamıştır. 1998 yılında Başbakan Tony Blair Düzenleyici Etki Analizi yapılmamış politika önerilerinin bakanlar tarafından göz önünde bulundurulmaması gerektiğini bildirmiştir. Sonuç olarak, 1998 yılında Düzenleyici Etki Analizinin zorunlu kılınmasıyla günümüzde kamu kurum ve kuruluşları iş dünyasına etki yapan her bir düzenleme önerisi için "Uyum Maliyet Analizi (*Compliance Cost Analysis*)" yapmak zorundadır.⁷⁰

Düzenleyici Etki Analizi düzenleyici öneriden sorumlu olan kurum tarafından yapılmakta ve yayımlanmaktadır. Her kurum kendi düzenleme birimine sahiptir. Uzmanlardan oluşan bu birim Düzenleyici Etki Analizi için tavsiye ve kaynak sağlamaktadır ve kurumun yapmış olduğu Düzenleyici Etki Analizlerinin kalitesinin ve doğruluğunun kontrol edilmesinden sorumludur, bunu yaparken Kabine Ofisinde teşkilatlanmış olan Merkezi Deregülasyon Birimine (*Central Deregulation Unit*) danışmaktadır.

1993 yılından beri kurumların en üst amiri hazırlanan Düzenleyici Etki Analizinin kalitesinden kişisel olarak sorumludur. 1996 yılından itibaren ise, ilgili bakanın kişisel olarak Düzenleyici Etki Analizlerini göz önünde bulundurmaları istenmektedir. Bakanlar, bir Düzenleyici Kalite Sertifikası imzalamaktadır. Buna ilaveten, iş dünyasından insanlardan oluşan Deregülasyon Görev Gücü Düzenleyici Etki Analizlerinin suretlerini okuyarak kalitelerini kontrol etmekte, ayrıca politika kararları alınırken Düzenleyici Etki Analizi sonuçlarının dikkate alınıp alınmadığını izlemektedir.

Düzenleyici Etki Analizi, özel sektör veya gönüllü sektör üzerinde etkisi bulunan her çeşit düzenleme önerisini kapsamaktadır. Uluslararası anlaşmalar,

⁷⁰ OECD; 1997b

sözleşmeler ve konvansiyonlar ile AB önerileri de Düzenleyici Etki Analizine tabi tutulmaktadır. Bunların yanı sıra daha sonraki bir tarihte yasal olarak bağlayıcılığı olacak taahhütlerle sonuçlanan uluslararası toplantılar veya ileri bir tarihte uygulamaya konacak olan önerilerin yapıldığı toplantı ve konferanslar için başlangıç düzeyinde bir Düzenleyici Etki Analizi yapılması önerilmektedir.

Bir düzenleme önerisi tasarlanırken, düzenlemenin gönüllü sektöre veya iş dünyasına etkisinin olup olmadığı veya ne kadar etkide bulunacağı her zaman açık olmayabilir. Bu durumda, başlangıç düzeyinde bir Düzenleyici Etki Analizi yapıp, bunun karar vermek için yeterli bilgi sağlayıp sağlamadığına bakılmaktadır. Böyle bir durumda, erken bir evrede başlatılmış bir danışma süreci veya gayriresmi toplantılar özellikle önemlidir. Eğer sonuç hala belirsizse, Düzenleyici Etki Analizinin genişletilmesine devam edilmekte ve kısmi Düzenleyici Etki Analizi danışma belgesine dahil edilmektedir. Daha sonra taraflara, düzenlemenin herhangi bir etkisinin olmayacağı varsayımı üzerindeki yorumları sorulabilir. Eğer varsayım doğrulanırsa, tam bir Düzenleyici Etki Analizi yapmaya gerek kalmayacaktır. Ancak, kurumlar Düzenleyici Etki Analizi yapmama kararını savunabilmek için geçerli mazerete sahip olmalı ve bu konuda gelecek soruları cevaplayabilmek için hazırlıklı olmalıdır.

Kılavuza göre, iyi bir Düzenleyici Etki Analizi belgesi aşağıda belirtilen nitelikleri taşımalıdır:⁷¹

- Zamanında ulaşılabilen en iyi bilgileri içermelidir.
- Açık, kesin, net ve sorunla orantılı olmalıdır.
- Sorunları açıkça belirten, alternatifleri ve seçenekleri ortaya koyan, düzenlemeden bağımsız bir belge olmalıdır.
- Basit bir dil kullanılmalıdır. Ortalama bir vatandaşın anlamakta zorluk çekeceği teknik terimlerden kaçınılmalıdır.

Önemli bir başka nokta da, Düzenleyici Etki Analizinin düzenleme önerisinin muhtemel etkileriyle orantılı olması gerektiğidir. Eğer öneri sadece birkaç işletmeyi

⁷¹ Cabinet Office, *Good Policy Making: A Guide to Regulatory Impact Assessment*, London, 2000

etkileyecekse ya da birçok işletmeyi az derecede etkileyecekse veya fayda ve maliyetler üzerinde durulması gerekmeyecek kadar küçük olacaksa, Düzenleyici Etki Analizi oldukça kısa tutulabilir. Eğer önerinin etkileri önemli ve büyük olacaksa ve geniş bir kesimi etkileyecekse daha çok veri ve daha derin bir analiz gerekecektir.

Düzenleyici Etki Analizine mümkün olan en erken zamanda başlanmalıdır. Düzenleyici Etki Analizi süreci BK'da üç aşamadan oluşmaktadır:

- Başlangıç düzeyinde Düzenleyici Etki Analizi,
- Kısmi Düzenleyici Etki Analizi,
- Tam/nihai Düzenleyici Etki Analizi.

Bu üç aşama aşağıda ayrı ayrı incelenmektedir.⁷²

1) Başlangıç Düzeyinde Düzenleyici Etki Analizi

Başlangıç düzeyinde Düzenleyici Etki Analizi analiz sürecinin ilk aşamasıdır ve içeriği aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

- Düzenleme yapılmasını gerektiren sorunlar açıklanmalı ve düzenlemenin hedefleri açıkça belirtilmelidir.
- Oluşması muhtemel olan risklerin ölçeği tanımlanmalı ve mümkünse riskler nicel hale getirilmelidir.
- Düzenleme veya hiç bir şey yapmama da dahil olmak üzere düzenleme dışı alternatiflerin tanımlanması gerekmektedir.
- Her alternatifin olumlu ve olumsuz yönleri göz önünde bulundurulmalıdır.
- Etkilenen sektörler ve bu sektörlerdeki işletmeler tanımlanmalıdır.
- Eşitlik ve adalet konularına değinilmelidir.
- Fayda ve maliyetler konusunda mevcut olan bilgiler değerlendirilmelidir.
- Dağılım etkileri tanımlanmalıdır.
- Rekabet değerlendirmesi yapılmalıdır.

⁷² a.g.e: 11-31

- Düzenlemeye uyumun nasıl sağlanacağı göz önünde bulundurulmalı ve uygulama sürecinde gözden geçirmenin yapılıp yapılmayacağı da öngörülmalıdır.

Rekabet Filtre Testi

Bütün Düzenleyici Etki Analizlerinin rekabet değerlendirmesini içermesi zorunludur. Bunun için ilk aşama her bir politika seçeneğine “rekabet filtresi testi (*competition filter test*)” uygulamaktır. Aşağıda da görüleceği üzere, filtre testi 9 adet “evet/hayır” sorusundan oluşmaktadır. Değerlendirme mümkün olan en erken safhada yapılmalıdır. Bu değerlendirme, rekabet üzerinde ters veya olumlu herhangi bir etkiyi tespit etmeye ve kısmi Düzenleyici Etki Analizinde basit veya detaylı bir değerlendirmenin gerekip gerekmediğini saptamaya yardımcı olmaktadır.

Rekabet Filtre Testi aşağıdaki sorulardan oluşmaktadır:⁷³

- 1) Yeni düzenlemeden etkilenen piyasa(lar)da, %10’dan daha fazla pazar payına sahip herhangi bir firma var mıdır?
- 2) Yeni düzenlemeden etkilenen piyasa(lar)da %20’den daha fazla pazar payına sahip herhangi bir firma var mıdır?
- 3) Yeni düzenlemeden etkilenen piyasa(lar)da en büyük üç firma, birlikte en az %50 pazar payına sahip midir?
- 4) Düzenlemenin maliyetleri bazı firmaları diğerlerinden daha fazla etkilemekte midir?
- 5) Düzenleme piyasanın yapısını firmaların büyüklüğünü ve sayısını değiştirmek suretiyle etkilemekte midir?
- 6) Düzenleme yeni veya potansiyel firmalar için mevcut firmaların karşılamak zorunda olmadığı, daha yüksek “kurma-piyasaya giriş” maliyeti doğurur mu?
- 7) Düzenleme yeni veya potansiyel firmalar için mevcut firmaların karşılamak zorunda olmadığı, daha yüksek “değişken” maliyetler doğurur mu?
- 8) Sektörde hızlı teknolojik değişimler önemli rol oynamakta mıdır?

⁷³ a.g.e: 27

9) Düzenleme firmaların ürünlerinin fiyatını, kalitesini veya yerleşmesini seçme kabiliyetini kısıtlamakta mıdır?

Eğer “hayır” cevapları “evet” cevaplarından fazla ise, bu durum önerinin rekabet üzerinde hiçbir etkisinin olmayacağını veya çok az etkileme ihtimalinin bulunduğunu göstermektedir. Bu durumda, filtre testinin bulgularını başlangıç düzeyindeki Düzenleyici Etki Analizine kaydetmek yeterli olacaktır. Eğer filtre testi sonuçlarında “evet” cevabı daha fazla çıkarsa, bu, önemli rekabet etkileri için potansiyel bulunduğunu göstermektedir. Bu durumda, daha ileri bir aşamada rekabet etkilerinin detaylı analizi gerekli olabilir. Ancak, başlangıç düzeyindeki Düzenleyici Etki Analizinde olumsuz rekabet etkilerinin kısaca tarif edilmesi yeterli olacaktır.

Küçük Ölçekli İşletmeler Etki Testi

Birleşik Krallık'ta küçük ölçekli işletmeler ekonomi yaşamında önemli yer tutmaktadır. Yaklaşık 3,7 milyon küçük ölçekli işletme vardır ve bunlar 12,5 milyon insan istihdam etmektedir⁷⁴. Özel sektörü etkileyen birçok düzenleme önerisi dolaylı veya dolaysız olarak küçük işletmeleri de etkilemektedir. Bu nedenle, Küçük Ölçekli İşletmeler Etki Testi Düzenleyici Etki Analizi sürecinin bütünleşik bir parçasıdır ve başlangıç düzeyindeki Düzenleyici Etki Analizi aşamasında yapılmaktadır. Eğer önerinin küçük işletmeler üzerinde hiçbir etkisinin olmayacağı düşünülüyorsa bu varsayımın birçok küçük işletmeyle veya bir temsilci grubuyla yapılan gayriresmi tartışma yoluyla test edilmesi gerekmektedir.

2) Kısmi Düzenleyici Etki Analizi

Kısmi Düzenleyici Etki Analizi başlangıç düzeyindeki Düzenleyici Etki Analizi üzerine inşa edilmektedir. Bu sürece mutlaka resmi bir danışma süreci eşlik etmelidir. Çünkü bu aşamada daha fazla tartışmaya ve veriye ihtiyaç duyulmaktadır. Uyumun nasıl sağlanacağı ve izleme ve gözden geçirmenin nasıl yapılacağı üzerine düşünülmektedir. Ayrıca, ilk aşamada yapılmış olan maliyet ve fayda tahminleri geliştirilmektedir.

⁷⁴ OECD, 1997b: 65

3) Tam/Nihai Düzenleyici Etki Analizi

Tam Düzenleyici Etki Analizi kısmi Düzenleyici Etki Analizinde yapılmış olan değerlendirmelerin üzerine kurulmaktadır. Düzenleyici Etki Analizinin danışma faaliyeti sonucunda ortaya çıkan veriler ve daha ileri bilgiler ışığında güncellenmesi gerekmektedir. Daha sonra bakana net önerilerle birlikte sunulmaktadır. Eğer Düzenleyici Etki Analizi sorumlu bakan tarafından imzalanırsa nihai Düzenleyici Etki Analizi haline gelmekte ve kuruluşun/bakanlığın resmi İnternet sitesinde yayımlanmaktadır. Analiz sonuçları resmi olarak kitap haline getirilmemekte, ancak Parlatentonun kütüphanesinde bir sureti bulunmakta ve vatandaşların erişimine sunulmaktadır.

Birleşik Krallık'ta Düzenleyici Etki Analizi kontrol listesi mevcuttur. Liste aşağıda belirtilen bileşenlerden oluşmaktadır:⁷⁵

1) Önerilen düzenlemenin başlığı

Başlık tam olarak yazılmalıdır. Eğer düzenleme yapılırken herhangi bir belge örneğın bir AB Direktifi referans olarak alınıyorsa, bu da başlığın içine dahil edilmelidir.

2) Tedbirin amacı ve beklenen etkisi

- Öneri neyi yapmayı hedeflemektedir?
- Dolaylı veya dolaysız olarak kimleri etkileyecektir?
- Düzenleme alanında düzenleme yapılmasını gerektiren sorun nedir?
- Mevcut durum ve şu an yürürlükte olan yasal çerçeve nasıldır?
- Zarar getirmesi muhtemel olan riskler ve risklerin gerçekleşme oranı nedir?

3) Seçenekler

Tüm seçenekler belirlenmeli ve her birinin hedefe ulaşma potansiyeli araştırılmalıdır. "Hiç bir şey yapmama" da bir seçenek olarak dahil edilmelidir. Her

⁷⁵ OECD, 1997b: 64-69

seçenekle bağlantılı olarak, herhangi bir riskin oluşup oluşmayacağı, oluşma ihtimali ve bu risklerin nasıl azaltılacağı konusunda dikkatli olunmalıdır.

4) Faydalar ve maliyetler

- Öneriden en fazla etkilenmesi muhtemel olan sektörler, her sektördeki firmaların sayısı ve ölçekleri nelerdir?

- Varsayımlar nelerdir? Bu varsayımların değişme ihtimali ne kadardır? Varsayımlardaki herhangi bir değişiklik fayda ve maliyetlerin seviyesini nasıl etkileyecektir?

- Her seçeneğin sağlayacağı faydalar nelerdir?

- Her seçeneğin getireceği maliyetler nelerdir?

5) Eşitlik ve adalet

Her bir seçenek açısından fayda ve maliyet dengesi bakımından orantısız olarak etkilenebilecek gruplar belirlenmelidir.

6) Küçük Ölçekli İşletmeler Etki Testi

Her seçeneğin küçük işletmeler üzerindeki etkileri göz önünde bulundurulmalı, “küçük ölçekli işletmeler etki testi” uygulanarak bu testin her aşamasındaki detaylar kaydedilmelidir.

7) Rekabet değerlendirme

Her seçeneğin rekabet üzerindeki muhtemel olumlu ve olumsuz etkilerini ortaya çıkarabilmek amacıyla “rekabet filtre testi” uygulanarak rekabet değerlendirme yapılması gerekmektedir.

8) Yürütme ve yaptırım

9) Danışma

10) İzleme ve Gözden Geçirme

Önemli yeni düzenlemeler yürürlüğe girdikten itibaren üç yıl içerisinde gözden geçirilmelidir.

11) Özet ve öneri

Önerilen seçeneklerden birisi tercih edilmeli ve bunun nedeni belirtilmelidir. Karara ulaşırken fayda ve maliyet analizine gönderme yapılmalıdır.

12) Bakan bildirisi

Bakan aşağıdaki cümleyi içeren bir bildiriği imzalamalıdır:

*“Düzenleyici Etki Analizini okudum ve faydaların maliyetleri karşıladığı konusunda tatmin oldum.”*⁷⁶

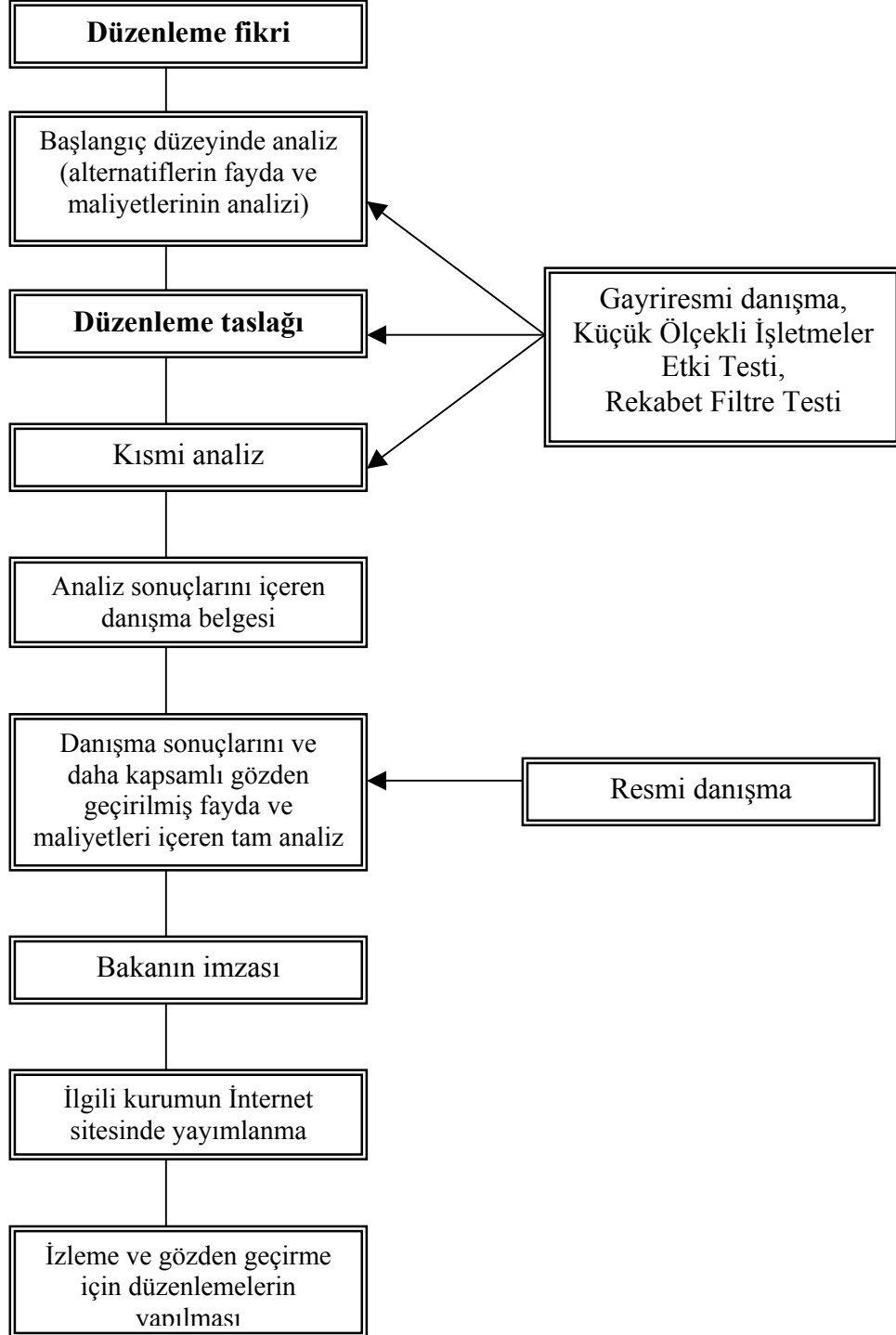
13) İletişim ve bilgi

Değerlendirme veya önerilen düzenleme hakkında doğabilecek soruları cevaplayabilecek bir görevlinin adı, adresi ve telefon numarası belirtilmeli, ayrıca tarih atılmalıdır.

Düzenleyici Etki Analizinin siyasi düzeyde sahiplenilmesi konusunda Birleşik Krallık oldukça ilerleme sağlamıştır. Kabineye ve Parlamentoğa sunulacak olan tüm düzenleme önerilerine Düzenleyici Etki Analizinin eklenmesi zorunludur. Ayrıca düzenleme önerileri Parlamentoğa gitmeden önce önerilere eklenen Düzenleyici Etki Analizlerinden ilgili bakan kişisel olarak sorumludur. Birleşik Krallık'ın ilerleme sağladığı bir başka konu da ex post analizdir. 2001 yılında çıkarılan Düzenlemelerde Reform Kanunu (*Regulatory Reform Act*), mevcut mevzuatın gözden geçirilmesi aşamasında Düzenleyici Etki Analizi benzeri bir yöntemin kullanılmasını öngörmektedir. Bununla birlikte, yalnızca kamu kurum ve kuruluşları üzerinde etkileri bulunan düzenleme önerileri ile bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumların yapmış olduğu düzenleme önerilerinin Düzenleyici Etki Analizine tabi tutulmaması Birleşik Krallık açısından bir eksiklik olarak görülmektedir. Ancak, sonuç itibarıyla, Birleşik Krallık, Düzenleyici Etki Analizi standartları konusunda büyük oranda gelişme kaydetmiş bir ülkedir.⁷⁷

⁷⁶ Cabinet Office, 2000

Şekil 3.4.: Birleşik Krallık'ta Düzenleyici Etki Analizinin Uygulanması



⁷⁷ OECD, "Regulatory Reform in the United Kingdom: Government Capacities to Assure High Quality Regulations", Paris, 2002: 34

3.5. Diğer Avrupa Ülkelerinde Düzenleyici Etki Analizi

2000 yılından önce sadece birkaç Avrupa ülkesi, birbirlerinden farklı da olsa, Düzenleyici Etki Analizini uygulamaktaydı. Ancak, günümüzde neredeyse tüm Avrupa ülkelerinde Düzenleyici Etki Analizi yapılması resmi düzeyde kabul edilmektedir. Bazı ülkelerde Düzenleyici Etki Analizi sistematik olarak uygulanırken, bazılarında⁷⁸ henüz pilot aşamasındadır.

Avrupa ülkeleri düzenlemelerde kalite ve daha spesifik olarak Düzenleyici Etki Analizi konularında farklı görünümsergilemektedir. 10 Avrupa ülkesinde mevcut durumu tespit etmek ve bu konuda daha önce neler yapıldığını açıklamak konularına odaklanmış bir proje gerçekleştirilmiştir. Proje Avrupa Birliği Konseyinin İtalya dönem başkanlığında İrlanda ve Hollanda ile işbirliği içinde danışmanlardan oluşan bir araştırma grubu tarafından hazırlanmıştır. Rapor daha sonra Yunanistan'ın başkanlığı döneminde yeniden gözden geçirilmiştir.

Ülkelerdeki Düzenleyici Etki Analizi uygulamalarına bakıldığında dört durum ayırt edilebilir:

1) Düzenleyici Etki Analizi yapılması önemli etkileri olduğu düşünülen tüm düzenlemeler için zorunludur ve sistematik olarak uygulanmaktadır.

2) Düzenleyici Etki Analizi, etkisi olan tüm düzenlemeler için öngörülmektedir, ancak uygulanmaya başlanması yenidir ve şu ana kadar sınırlı sayıda düzenleme için uygulanmıştır.

3) Düzenleyici Etki Analizi sadece seçili birkaç tedbire deneme amaçlı olarak uygulanmaktadır.

4) Şu ana kadar hiç uygulanmamıştır.

Proje kapsamında 10 ülkeden⁷⁹ hiçbirisinin dördüncü kategoriye girmediğinin altını çizmek gerekmektedir. Bunların hemen hepsi birinci ve ikinci kategoriye girmektedir. Tüm ülkelerde son yıllarda bu konudaki çabaların artmış olmasının iki

⁷⁸ İtalya ve Macaristan

⁷⁹ Avusturya, Danimarka, Finlandiya, Almanya, Macaristan, İtalya, Hollanda, Polonya, İsveç, Birleşik Krallık.

itici gücü vardır. Birincisi, daha iyi bir düzenleyici çevre yoluyla her ülkenin rekabet etme gücünün artırılması ihtiyacı, ikincisi ise Avrupa ülkelerinin bütünleşmesidir. Bu konuda dikkat çekici bir diğer nokta, Doğu Avrupa ülkelerinin de Düzenleyici Etki Analizini uygulamaya hazır oluşudur. Sadece Polonya veya Macaristan değil, Baltık ülkeleri, Çek Cumhuriyeti, Romanya, Bulgaristan ve diğer Avrupa ülkeleri de Düzenleyici Etki Analizi ve benzer araçlara gerekli önemi vermiş ve bu çerçevede önemli adımlar atmıştır.

Eğer Avrupa ülkeleri bir bütün olarak göz önünde bulundurulursa Düzenleyici Etki Analizinin resmi düzeyde kabul edildiğini, ancak uygulama yönünde eksiklik olduğunu söylemek doğru olacaktır. Düzenleyici Etki Analizi henüz her Avrupa ülkesinde sistematik olarak kullanılmamaktadır.

Aşağıda söz konusu projeye katılan ülkelerin Düzenleyici Etki Analizine ilişkin mevcut durumu olumlu ve olumsuz yönleriyle özet olarak sergilenmektedir.⁸⁰

3.5.1. Avusturya

Bir federasyon olan Avusturya'da düzenlemelerde kalitenin geliştirilmesi politikaları hem federal düzeyde hem de eyaletler düzeyinde kabul edilmektedir. Merkezi seviyede bu politikalar kılavuzlar, genelgeler veya eğitim programları yoluyla işlemektedir. Federal Şansölye 1992 yılında mali analizi öngören bazı kılavuzlar yayımlamıştır. Federal bakanlıkların her biri kendi görev alanlarına ilişkin düzenlemelerin kalitesinin geliştirilmesinden sorumludur ve ilke olarak bunu yaparken ilgili kesimlere danışmaktadır.

Avusturya'da Düzenleyici Etki Analizi ikincil mevzuat da dahil her türlü düzenleme için öngörülmektedir. Düzenleme taslağını hazırlayan bakanlık aynı zamanda Düzenleyici Etki Analizinin yapılmasından da sorumludur. Düzenleyici Etki Analizinin yapılması sürecinde tüm fayda ve maliyet türlerinin göz önünde bulundurulması zorunludur. Kullanılan yöntem de fayda-maliyet analizidir. Düzenleme önerilerinin iş dünyasına ve istihdama olan etkilerine vurgu yapılmaktadır.

⁸⁰ FORMEZ, "A Comparative Analysis of Regulatory Impact Analysis in 10 EU Countries", Report prepared for the EU Directors of Better Regulation Group, 2004: 21-48

Avusturya Düzenleyici Etki Analizini daha iyi düzenleme sürecinin bir parçası olarak kabul etmektedir. Danışma Düzenleyici Etki Analizinin bir parçası değil, ayrı bir süreçtir. Ancak, bu, Düzenleyici Etki Analizi üzerinde etkili olmadığı anlamına gelmemektedir. Danışma sorumlu bakanlığın düzenleme önerisi taslağını hazırlamasının ardından başlamaktadır. Danışma için vatandaşlara, kamu kurum ve kuruluşlarına, eyaletlere ve düzenleme önerisinin muhtemel muhataplarına (hedef gruplara) ulaşılmaktadır. Danışma faaliyeti, daha çok kişiye ulaşabilmek açısından İnternet yoluyla yürütülmektedir. Görüşlerin bildirilmesi için öngörülen süre ilke olarak en az 6 haftadır. Danışmaların tüm sonuçları yayımlanmaktadır ve düzenleme taslağına son şeklini vermekle sorumlu olan bakanlık tarafından dikkate alınmaktadır.

Avusturya’da düzenleme kalitesinin geliştirilmesi çabalarındaki temel engeller kaynak ve eğitim yetersizliği ve uygun araçların bulunmayışıdır. Düzenleyici Etki Analizi bazen bürokratik formaliteleri artıran bir unsur olarak görülmektedir, dolayısıyla kamu görevlileri bu konuda oldukça gönülsüz davranmaktadır. Düzenleyici Etki Analizi programının tam olarak uygulamaya geçirilmesi için eğitime büyük oranda yatırım yapılması ihtiyacı bulunmaktadır. Düzenleyici Etki Analizi Avusturya’da düzenlemelerde kaliteyi artırmıştır, ancak parçalı bir görünüm sergilemektedir. Daha bütünleşik bir Düzenleyici Etki Analizi yaklaşımına ihtiyaç bulunmaktadır.

3.5.2. Danimarka

Danimarka’da 1993 yılında etki değerlendirmesine ilişkin pilot projeler başlatılmıştır. Aynı yıl, Başbakanlık mevzuat taslakları üzerinde danışmaya ilişkin bir belge yayımlamıştır. Belge, kurum ve kuruluşlardan uyum maliyetlerini ve çevresel etkileri analiz etmelerini talep etmiştir.

1993 yılında başlatılan bu projeler 1995 yılında daha geniş bir Düzenleyici Etki Analizi politikasına önderlik etmiştir. Düzenleyici Etki Analizi politikası düzenleme önerisinin ekonomiye genel etkilerinin dikkate alınmasını içermiş ve AB düzenlemeleriyle ilişkiyi de kapsamıştır. 1996 yılında düzenleme önerisinin düzenleyici yüklerini tahmin etmek için İş Dünyası Test Panelleri kabul edilmiştir.

1997 yılında Danimarka Parlamentosu idari yükler ve ekonomi üzerindeki ilk raporunu yayımlamıştır. Aynı yıl, iş dünyası test panelleri geliştirilmiş ve kurumsallaştırılmıştır. 1998 yılından beri Düzenleyici Etki Analizleri düzenleme önerilerinin iş dünyası üzerindeki etkilerini de kapsamaktadır. 1998 yılında Düzenleme Komisyonu Danimarka'nın düzenleme politikasının hayata geçirilmesini izleme göreviyle kurulmuştur. Aynı yıl, OECD'nin sunmuş olduğu şablona uygun olarak Düzenleyici Etki Analizi kontrol listesi kabul edilmiştir.

Düzenleyici Etki Analizleri genel olarak ikincil düzenlemeleri kapsamaktadır. Bununla birlikte, ikincil düzenlemeler iş dünyası üzerinde önemli sonuçlar doğuruyorsa test panellerinin kullanılması zorunludur. Herhangi bir kanun tasarısı taslağı Parlamento'ya sunulmadan önce Maliye Bakanlığı tasarının iş dünyası üzerindeki beklenen sonuçlarını onaylamak zorundadır. Diğer bakanlıklara da danışılmaktadır. Ekonomi Bakanlığı, Çevre Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı kendi görev alanlarıyla ilgili olarak kalite kontrol işlevini yerine getirmektedir.

Düzenleyici Etki Analizi mevcut düzenlemelerin değerlendirilmesi için de istenmektedir. Her yıl, kabul edildikten 3 yıl sonra gözden geçirilmesi zorunlu olan kanunlar içerisinde yaklaşık 15 kanun seçilerek gözden geçirilmektedir. Ancak, bu gözden geçirme işlemi Düzenleyici Etki Analizinin ayrıntılı biçimde kullanılmasını gerektirmemektedir.

Resmi kılavuzlar Düzenleyici Etki Analizinin üç evrede yapılmasını öngörmektedir. Bunlar; tarama, kapsamın belirlenmesi ve değerlendirme evreleridir. Rekabet, çevre veya AB düzenlemeleri ile ilişkiler etki analizinde özellikle göz önünde bulundurulmaktadır. Ayrıca, birçok düzenleme seçeneği de dikkate alınmaktadır. Ancak, bunların seçilmesine ilişkin kesin ölçütler yoktur. Düzenleme önerisinin faydalarının maliyetlerini karşılmasına dair genel bir şart da bulunmamaktadır. Etkiler de temel olarak nitel terimlerle ifade edilmektedir.

Etki analizi sürecinde birçok yöntem kullanılmaktadır. Fayda ve maliyetler parasallaştırıldıkları takdirde iskonto edilmektedir. Danimarka'da genellikle %6 sosyal indirim oranı kullanılmaktadır.

Bir kanun tasarısı taslağı Parlamentoya sunulmadan önce danışma yoluna gidilmektedir. Ancak, bu zorunlu tutulmamıştır. Yine de, hemen hemen tüm düzenlemeler için danışılmaktadır ve iş dünyası test panelleri tarafından desteklenmektedir. Danışma için minimum standartlar konmamıştır. Düzenleme seçeneklerinin muhtemel muhatapları ve kamu kurum ve kuruluşları danışma sürecine katılmaktadır. İnternet'te yayımlandıkları takdirde vatandaşlar da düzenleme önerileri üzerinde yorumda bulunabilmektedir. Danışma süresi olaydan olaya değişmektedir, yorumlar için tanımlanmış bir zaman yoktur, alınan yorumlar da nadiren yayımlanmaktadır. Ancak, Düzenleyici Etki Analizinin sonuçları ilgili bakanlığın İnternet sitesinde yayımlanmaktadır ve talep halinde bir sureti verilebilmektedir.

3.5.3. Finlandiya

Finlandiya'da farklı bakanlıklar nezdinde maliye, ticaret, sanayi, çevre, sosyal ilişkiler ve sağlık gibi farklı sektörel iyi düzenleme politikaları mevcuttur. Etki analizi 1970'lerin ortalarında başlatılmıştır. 1990'da ise genişletilmiştir. 2002'de Finlandiya, OECD'nin başlatmış olduğu Düzenleyici Gözden Geçirme çalışmasına gönüllü ülke olarak tabi tutulmuştur. Uygulamalar göstermiştir ki, tutarlı ve kapsamlı bir yaklaşım ihtiyacı halen devam etmektedir. Destekleyici idari yapılar ve kaynaklar eksiktir. Çeşitli bakanlıkların faaliyetleri sınırlı olarak Adalet ve Maliye Bakanlıkları tarafından denetlenmektedir, ancak merkezi bir kalite kontrol birimi mevcut değildir.

Düzenleyici Etki Analizi sadece yeni düzenleme önerileri için istenmektedir. Yani ex post analiz uygulanmamaktadır. İkincil düzenlemeler de Düzenleyici Etki Analizi kapsamındadır. Düzenleyici Etki Analizi sürecinde tüm fayda ve maliyetlerin değerlendirilmesi zorunludur. Danışmanın yapılması bir kanun ile resmi olarak öngörülmemekle birlikte uygulamada çok geniş katılımlı danışma faaliyetleri yürütölmektedir. Düzenleme önerisinin büyüklüğüne ve önemine göre farklı teknikler kullanılmaktadır. Danışma süreci 2-6 hafta arasında değerirmektedir.

Finlandiya'nın Düzenleyici Etki Analizi konusundaki eksikliklerinden birisi şartların yerine getirilmemesi durumunda herhangi bir yaptırımın öngörölmemiş olmasıdır.

3.5.4. Almanya

Almanya’da ikincil düzenlemeler de dahil her türlü düzenleme resmi olarak Düzenleyici Etki Analizine tabidir. Düzenleme önerisini hazırlamakla görevli olan federal bakanlık aynı zamanda Düzenleyici Etki Analizini yapmakla sorumludur. Federal İçişleri Bakanlığı Düzenleyici Etki Analizlerinin varlığından ve kalite kontrolünden sorumlu birimdir ve bir Düzenleyici Etki Analizinin kötü olduğuna kanaat getirirse buna karşı çıkabilmektedir. İçişleri Bakanlığında ayrı olarak başka bakanlıklar da kalite kontrol sürecine dahil olmaktadır. Örneğin, Maliye Bakanlığı kamu gelir ve giderlerine etkiyi, Ekonomi ve İstihdam Bakanlığı genel fiyat düzeyi, tüketiciler ve sanayi üzerindeki etkiyi değerlendirmektedir.

Düzenleyici Etki Analizlerinin yapılmaması veya yetersiz görülmesi durumunda spesifik yaptırımlar öngörülmemiştir. Bazı durumlarda bakan düzenleme taslağından imzasını çekebilir. Ancak, bu nadir olarak ve eksik görülen Düzenleyici Etki Analizleri için gerçekleşmektedir.

Düzenleyici Etki Analizi hem dolaylı, hem de doğrudan etkileri kapsamaktadır. Ayrıca, tüm alanlar analize dahil edilmektedir. Bununla birlikte, ekonomi özellikle de küçük ölçekli işletmeler ve tüketiciler üzerindeki etkiye özel önem verilmektedir. Federal devlet tarafından hazırlanmış olan bir Düzenleyici Etki Analizi kılavuzu ve el kitabı bulunmaktadır.

Danışma yapılması zorunludur ve düzenleme sürecinin erken bir safhasında başlamaktadır. Danışma, ilgili belgelerin dolaştırılması ve sözlü görüş bildirme yoluyla gerçekleştirilmektedir. Federal düzeydeki uzman çevreler ve özel sektör kuruluşları danışma sürecine dahil edilmektedir. Sonuçlar genellikle yayımlanmamaktadır. Resmi danışma için süre 4 haftadır. Danışma Düzenleyici Etki Analizinin bütünleşik bir parçası olarak görülmemektedir, ayrı bir süreçtir.

Düzenleyici Etki Analizi sonuçları ayrı belgeler olarak yayımlanmamaktadır. Kanun hazırlama sürecinin bir unsuru olarak sunulmakta ve gerekçenin (*explanatory memorandum*) içerisinde yayımlanmaktadır.

Federal düzeyde görev yapan personelin eğitilmesi için Kamu Yönetimi Federal Akademisi tarafından önerilen ve başlatılan programa Düzenleyici Etki Analizi de dahil edilmiştir.

Birçok eyalet kendi Düzenleyici Etki Analizini yürütmektedir. Bunun için kendi geliştirdikleri kılavuzlara uygun hareket etmektedir. Eyaletler düzeyinde Düzenleyici Etki Analizinden sorumlu birimler vardır; bunlar federal düzeyden bağımsız hareket etmektedir. Bu birimler genellikle İçişleri Bakanlığı veya Adalet Bakanlığı olmaktadır. Zaman zaman Eyalet Başkanlığı da olabilmektedir. Federal İçişleri Bakanlığı ile eyalet kuruluşları arasında ya da eyaletlerin kendi aralarındaki bağlar sıkı değildir, aralarında görüş, bilgi ve yardım alışverişi neredeyse bulunmamaktadır.

3.5.5. Macaristan

Macaristan birçok OECD ülkesinden daha önce kanunlarının ve ikincil mevzuatının etkililiğini hem merkezi hem de yerel düzeyde değerlendirmek konusuna ilgi göstermiştir. Ancak, bu konuda gerçek anlamda uygulama girişimlerine yeni başlanmıştır.

Düzenleyici Etki Analizi bu ülkede 1987 yılında mevzuatın hazırlanmasına ilişkin kanunla tanınmıştır. Buna göre, yeni bir düzenlemenin kabulünden önce sorumlu bakanlıklar toplumsal ve ekonomik durumlar, vatandaşların hak ve yükümlülükleri, düzenlemenin beklenen etkileri ve uygulama koşullarını bilimsel bulgular ışığında analiz etmek ve Parlamento'yu bu konularda bilgilendirmekle yükümlüdür. Kanuna göre, ayrıca belirlenen hedeflere ulaşmak için alternatif araçlar değerlendirilmelidir. Düzenlemeleri hayata geçirmekle sorumlu kuruluşlar düzenlemeler yürürlüğe girdikten 1 yıl sonra düzenlemelerin gerçek etkilerini değerlendiren bir raporu Adalet Bakanlığına sunmaktadır. Dolayısıyla Düzenleyici Etki Analizi aynı zamanda mevcut düzenlemelerin değerlendirilmesi için de kullanılmaktadır.

Ex ante analiz düzenlemelerin her türü için zorunludur. Ancak, Parlamento kararları ve bağımsız düzenleyici kurumların yaptıkları düzenlemeler Düzenleyici Etki Analizinin kapsamı dışında tutulmaktadır. Düzenleyici Etki Analizi AB

Direktiflerinin uygulanması için de bir şarttır. Devlet bütçesi de Düzenleyici Etki Analizine tabi tutulmaktadır. Düzenleyici Etki Analizi yapılırken özellikle iş dünyası ve kamu yönetiminin işleyişi üzerindeki etkiler göz önünde bulundurulmaktadır.

1995 yılında başlatılan düzenlemelerde reform programı bazı iyileştirmeler getirmiştir. Düzenlemelerde reformu izlemekle görevli bir birim kurulmuştur. Bu birime tevdi edilen görevlerden birisi de Düzenleyici Etki Analizlerinin kalite kontrolünü yapmaktır. Birim Macaristan'da uygulanan Düzenleyici Etki Analizi sistemini incelemiş, ancak kalite kontrol her zaman gerçekleştirilememiştir. Birim fazladan kaynak ve personel gerektirdiği için 1998 yılında kalite kontrol görevi bu birimden Adalet Bakanlığına devredilmiştir. Düzenleyici Etki Analizlerinin kalite kontrolünden sorumlu takım birisi ekonomist, diğeri de hukukçu olmak üzere iki kişiden oluşmaktadır.

Düzenleyici Etki Analizleri bakanlık düzeyinde bakanlık personeli tarafından yürütülmektedir. Hem merkezi, hem de yerel düzeydeki düzenleyiciler için bir üniversite tarafından bir eğitim programı planlanmış olsa da, bu plan henüz hayata geçirilememiştir.

Macaristan'da Düzenleyici Etki Analizinin uygulama ayağı eksik kalmıştır. Gerçekte tüm düzenleme önerilerinin resmi olarak Düzenleyici Etki Analizine tabi olmaları gerekirken sadece birkaç seçili olayda Düzenleyici Etki Analizi yapılmış, yapılanlarda da olması gereken metodolojiye bağlı kalınmamıştır. Düzenleyici Etki Analizlerinde sadece düzenlemeden beklenen olumlu etkileri, nitel terimlerle belirten birkaç cümleden oluşan bir belgeden öteye gidememiştir. Bunun da ötesinde Düzenleyici Etki Analizi genelde devletin eylemini haklı çıkarmak için yapılmaktadır. Özenli ve tutarlı bir metodoloji genellikle kullanılmamaktadır. Üstelik ex post değerlendirme kabul edilmiş olsa da, bunun için uyumlaştırılmış bir metodoloji mevcut değildir. Düzenleyici Etki Analizini hazırlamakla görevli kişi veya kişiler bunu yapmadığı veya yaptığı Düzenleyici Etki Analizi yetersiz görüldüğü takdirde bir yaptırım öngörölmüş değildir. Bu nedenlerle bazı iyileştirici tedbirlerin hayata geçirilmesi planlanmış ve 1987 tarihli Kanun 1999 ve 2000 yıllarında gözden geçirilmiştir. Kanunun yeni halinde getirilen en önemli düzenleme izleme ve kalite değerlendirme rollerinin daha net belirtilmesidir.

Düzenleme süreci boyunca danışma yapılması zorunlu tutulmamaktadır. Danışma, daha çok düzenleme taslağı hazırlanıp bittikten ve incelendikten sonra yapılmaktadır. Sürece daha çok kamu kurum ve kuruluşları, çıkar örgütlerinin özellikle sendikaların temsilcileri ve ilgili diğer sivil toplum örgütleri katılmaktadır. Bazı durumlarda paneller düzenlenerek uzmanlar dinlenebilmektedir. Bununla birlikte, ne danışma sürecine katılma fırsatları ne de sürece katılanların görüşleri halka açıklanmaktadır. Bu anlamda saydamlığın geliştirilmesi ihtiyacı bulunmaktadır. Danışma sonuçları daha çok kanun koyucular ve politikacılar tarafından kullanılmaktadır. Düzenleyicilerin danışma sonuçlarını dikkate almalarına ilişkin yasal bir şart yoktur. Genel olarak, danışma usulünün geliştirilmesi gerekmektedir.

Sonuç itibarıyla, Macaristan'da Düzenleyici Etki Analizi günümüzde düzenleme önerilerinin zorunlu birer unsuru haline gelmiştir. Ancak, uygulamada aksaklıklar görülmektedir ve bu tekniğin düzenleme sürecinin bir evresi haline getirilmesi ihtiyacı bulunmaktadır.

3.5.6. İtalya

İtalya'da Düzenleyici Etki Analizi 1999 tarih ve 50 sayılı Kanunla yürürlüğe girmiş ve 27 Mart 2000 tarihli Başbakanlık Genelgesi ile de uygulanmasına ilişkin esas ve usuller gösterilmiştir. Genelge Düzenleyici Etki Analizinin içeriğini belirtmekte ve her türlü düzenlemenin Düzenleyici Etki Analizine tabi olması gerektiğini ifade etmektedir. Merkezi düzeyde Düzenleyici Etki Analizi Başbakanlığın sorumluluğu altındadır. Başbakanlık, bakanlıklar tarafından hazırlanan Düzenleyici Etki Analizlerinin gözden geçirilmesi ve kalite kontrolünden, ayrıca Düzenleyici Etki Analiziyle bağlantılı faaliyetlerin koordine edilmesinden sorumludur. Kurum ayrıca Düzenleyici Etki Analizi politikalarının geliştirilmesiyle de yükümlüdür. Düzenleyici Etki Analizleri ilgili bakanlıklarca hazırlanmaktadır. Analizin sorumlu kişi(ler) tarafından yapılmaması durumunda bir yaptırım öngörölmüş değildir. Bununla birlikte, yapılan analiz yetersiz görülürse Başbakanlık içindeki Düzenleyici Etki Analizi Birimi bazı spesifik konular hakkında ilave analiz yapılmasını talep edebilmektedir.

Başbakanlığın 21 Eylül 2001 tarihli Genelgesi Düzenleyici Etki Analizine ilişkin yeni maddeler getirmiştir. Buna göre, her bakanlıkta Düzenleyici Etki Analizi için bir irtibat noktası olarak işlev görecek bir görevli atanacaktır. Ayrıca, yeni bir deneme evresi başlatılmıştır. Bu evre boyunca Düzenleyici Etki Analizinin daha basit bir şekli birkaç örnek olayda test edilmiş ve test sonuçları dikkate alınarak Düzenleyici Etki Analizinin uygulama kapsamının daraltılması için seçme kriterleri geliştirilmiştir. Bunun yanında, ex post analiz öngörülmüştür. 2003 yılı boyunca Başbakanlık ve bir üniversitenin işbirliğiyle her biri 6 gün süren ve toplam 60 kamu görevlisinin katıldığı 3 eğitim kursu düzenlenmiştir. Kurs uluslararası tecrübelere genel bir bakış, çoklu düzenleme seçenekleri, iş dünyası ve kamu yönetimine etkilerle vatandaşlar üzerindeki etkilerin değerlendirilmesi gibi konuları kapsamıştır.

2003 yılında ikinci bir deneme evresi başlatılmıştır ve bu evre halen devam etmektedir. Çalışmalar Düzenleyici Etki Analizi Birimince koordine edilmekte ve bu birim kurum ve kuruluşlara bu konuda teknik yardım sağlamaktadır. Birim ayrıca bu dönemde kullanılmak üzere yeni kılavuzlar hazırlamıştır. Bu deneme evresinin amacı Düzenleyici Etki Analizi ile ilgili teorik ve pratik sorunları anlamak ve bulgular ışığında yeni bir Düzenleyici Etki Analizi kılavuzu hazırlamaktır.

İtalya’da son yıllarda yerel ve bölgesel düzeyde Düzenleyici Etki Analizi yapma konusuna gittikçe artan bir eğilim görülmektedir. 2002 yılı boyunca birçok bölge yönetimi bir pilot projeye katılmıştır. Son zamanlarda ise belediyelere ilişkin bir pilot proje başlatılmıştır. Bu olumlu adımlara rağmen merkezi ve yerel birimler arasında ve yerel birimlerin kendi aralarında Düzenleyici Etki Analizine ilişkin işbirliği görülmemektedir.

Bölgesel düzeyde Düzenleyici Etki Analizi yapılması –Basilicata dışında- bir kanunla öngörülmemiştir. Ancak, bölge düzeyindeki düzenleyiciler deneme sürecine katılarak bu konuyu öğrenmek ve uygulamak için istekli ve hazır olduklarını göstermişlerdir. Bölgelere bu deneme süreci boyunca yardımcı olmak üzere bir grup danışman da merkezi yönetim tarafından atanmıştır.

Düzenleyici Etki Analizi süreci İtalya’da iki farklı evreye ayrılmaktadır. Bunlar ön değerlendirme ve nihai değerlendirmedir. Bu evreler arasındaki fark

yapılan analizin derinliğine ilişkindir. İlk evrede birçok seçeneğin olumlu ve olumsuz yönleri karşılaştırılmakta ve bir seçenek tercih edilmektedir. Tercih edilen seçeneğin daha derin bir analize tabi tutulması ise ikinci evrede gerçekleşmektedir. Ancak, tercih edilen seçenek derinlemesine değerlendirilirken şu gerçek de gözden uzak tutulmamaktadır: Yeni ve daha detaylı bilgiler ışığında, ilk evrede kabul edilmeyen seçeneklerin daha iyi olabileceklerine hükmedilebilmektedir. İkinci evrede daha derin bir analize tabi tutulan düzenleme önerisinin tüm taraflar için fayda ve maliyetleri daha detaylı olarak tanımlanmakta ve mümkün olduğunca nicel olarak ifade edilmektedir.

İtalya’da Düzenleyici Etki Analizi süreci aşağıda ifade edilen formata göre yapılmaktadır:

1) Normatif bir çerçeve,

2) Sorunun tanımlanması:

Temel sosyal ve ekonomik ihtiyaçların açıklanması ve risk analizidir.

3) Politika hedefleri:

Genel hedef ile belirli hedefler ayrılarak hedefler belirlenmekte, düzenlemeden nelerin beklendiği açıklanmaktadır.

4) Politikadan etkilenmesi muhtemel olan kesimlerin belirlenmesi:

Vatandaşlar, iş dünyası ve kamu kurumları arasında bir ayırım yapılması zorunludur. Ayrıca tespit edilen kesimlerin sayısı ve tipolojisi de belirtilmelidir.

5) Düzenleme seçeneklerinin belirlenmesi,

6) İlgili seçeneklerin tercih edilmesi,

7) Tercih edilen seçeneğin değerlendirilmesi.

Belirli bir değerlendirme yöntemi kullanılmamaktadır, ancak en yaygın olarak kullanılan teknik fayda-maliyet analizidir.

Genel bir zorunluluk olmasa da düzenleme süreci boyunca ilgili kişilere danışılmaktadır. Danışma sürecine katılan taraflar ise genellikle kamu kurum ve kuruluşları, sendikalar ve işletmeerdir. Danışma sonuçlarının ve katılma koşullarının

yayımlanması için genel bir kural bulunmamaktadır. Düzenleyici Etki Analizinden sorumlu olan kamu kurum ve kuruluşları aynı zamanda kimlere danışacağına, düzenlemenin türüne, hangi bilgilerin eksik olduğuna, hatta politik nedenlere bağlı olarak seçme serbestisine sahiptir. Hem merkezi, hem de bölgesel düzeyde en sık kullanılan danışma teknikleri gayriresmi toplantılar, belgelerin dolaştırılması, yorum önerileri ve anketlerdir. Danışma sonuçlarının yayımlanması, karar alıcıların yorum ve bilgileri dikkate alıp almadığı ya da nasıl dikkate aldığı açıklanması zorunlu değildir. Danışma için tanımlanmış bir süre de mevcut değildir.

Düzenleyici Etki Analizlerinin yayımlanması şartı yoktur, ancak analiz sonuçları talep edildiği takdirde temin edilebilmektedir.

3.5.7. Hollanda

Düzenleyici Etki Analizi Hollanda'da 1985 yılından bu yana yapılmaktadır. Düzenleyici Etki Analizi düzenleme sürecinin yetersizliği ve karmaşıklığı ile baş etmek için kullanılan ana araçlardan birisi olarak ortaya çıkmıştır. Düzenleyici Etki Analizi uygulamasının ilk aşamasında düzenlemelerin kalitesi için politik sorumluluk Adalet Bakanlığına verilmiştir. 1989 yılında bu bakanlık bünyesinde düzenleyici politika için bir genel müdürlük kurulmuş ve bu genel müdürlük tüm kanunların gözden geçirilmesi göreviyle donatılmıştır. 1992 yılında Adalet Bakanlığı düzenlemeler konusunda yeni kılavuzlar yayımlamıştır. Bu kılavuzlar temel olarak kanun tasarılarının kalitesini ve danışma usullerini içermektedir.

1994 yılı Hollanda'da Düzenleyici Etki Analizi girişiminin geliştirilmesi açısından önemli bir yıldır. İş dünyasının düzenlemelere uyum maliyetlerinin azaltılmasına yönelik olarak "Rekabet Edebilirlik, Deregülasyon ve Mevzuat Kalitesi Programı" kabul edilmiştir. Rekabet edebilirlik ve ekonomik düzenlemelerin etkinliği üzerine odaklanma iki önemli yeniliği beraberinde getirmiştir. İlk olarak, Ekonomik İşler Bakanlığı "daha iyi düzenleme" politikası sorumluluğunu üzerine almış; ayrıca, düzenlemelerde kalitenin tanımı düzenlemenin ekonomik etkilerini kapsayacak şekilde genişletilmiştir.

Düzenleyici Etki Analizi ikincil düzenlemeleri de kapsamaktadır. Ancak, tüm düzenlemeler değil, sadece önemli etkileri olacağı düşünülen düzenlemeler

Düzenleyici Etki Analizine tabi tutulmaktadır. Önemli etkiden kastın ne olduğuna ilişkin standartlar konmamıştır.

Hollanda'nın Düzenleyici Etki Analizine yaklaşımı üç kontrol listesinin esnek olarak kullanılması ile karakterize edilmektedir. Üç kontrol listesinden ilki ekonomik ve iş dünyasına etkileri kapamaktadır. Diğeri, düzenleme önerilerinin çevresel etkileriyle ilgilidir. Son liste ise fizibilite ve uygulamaya ilişkindir. Düzenlemelerde kalite politikalarının yönetiminde üç bakanlık sorumluluk paylaşmaktadır: Ekonomik İşler Bakanlığı, Çevre Bakanlığı ve Adalet Bakanlığı.

Hollanda'da Düzenleyici Etki Analizi iki evreden oluşmaktadır: hızlı tarama evresi ve kapsamlı değerlendirme evresi.

Düzenleyici Etki Analizi bakanlık düzeyinde bakanlık çalışanları tarafından yürütülmektedir. Gerektiği zaman dışarıdan danışman desteği sağlanmaktadır. Eğer düzenleme önerileri için Düzenleyici Etki Analizi yapılmazsa veya yapılmış olan Düzenleyici Etki Analizi tatmin edici bulunmazsa bu durum düzenleme taslağının ön yüzünde Bakanlar Kuruluna gönderilirken belirtilmektedir. Düzenleyici Etki Analizlerinin kalite kontrolünden sorumlu iki birim mevcuttur. Bunlardan birincisi Ekonomik İşler, Çevre ve Adalet Bakanlıkları bünyesinde kurulmuş olan Mevzuat Önerileri Masasıdır. Diğer kalite kontrol birimi ise, bağımsız İdari Yükler Danışma Kuruludur.

Düzenleyici Etki Analizi ve kontrol listesinin kullanılması konularına ilişkin sistematik olarak verilen eğitim programları yoktur, ancak gerektiğinde bu konularda çok kısa süreli ve geçici (ad hoc) eğitim programları düzenlenebilmektedir. Son birkaç yılda Düzenleyici Etki Analizi konusundaki genel sorumluluk Ekonomik İşler Bakanlığına kaydırılmıştır. Ayrıca, danışma usulleri güçlendirilmiştir. Ancak, danışma yapılması halen zorunlu değildir. Ayrıca nasıl yürütüleceğine ilişkin standartlar da konmamıştır. Bununla birlikte, düzenlemelerin önemli bazı bölümleri için geniş katılımlı ve başarılı danışma faaliyetleri yürütülmektedir.

Hollanda'da gündemde AB mevzuat önerilerinin etki analizinin yapılmasına ilişkin bir kılavuzun çıkarılması bulunmaktadır.

3.5.8. Polonya

1999 yılında Polonya’da “2002 Yılına Kadar Ülkenin Orta Vadeli Ekonomik Gelişmesine İlişkin Kavram Belgesi” kabul edilmiş ve belgede düzenlemelerde reform öncelikli konular arasında gösterilmiştir. Aynı yıl Başbakanlığa ve Bakanlar Kuruluna danışmanlık yapmak üzere bir Düzenlemelerde Kalite Takımı kurulmuştur. Takımın görevlerinden birisi de Düzenleyici Etki Analizi yaklaşımının geliştirilmesini sağlamak olarak belirlenmiştir.

2001 yılının sonunda Düzenleyici Etki Analizi Bakanlar Kurulunda kabul edilen tüm kanun tasarıları için zorunlu hale getirilmiştir. Düzenleyici Etki Analizi ikincil düzenlemeleri de kapsamaktadır. Düzenleyici Etki Analizinin kapsamı düzenleme önerisinin konusuna ve kapsamına bağlı olarak değişmektedir. Sorumlu bakanlık düzenleme önerisinin etkilerinin önemli olacağına hükmederse daha kapsamlı bir etki analizinin yapılmasına karar verebilmektedir. Genel olarak, kapsamlı bir Düzenleyici Etki Analizi sadece önemli toplumsal ve ekonomik etkileri olması beklenen düzenlemeler için uygulanmaktadır. Düzenleyici Etki Analizi Birimi kapsamlı Düzenleyici Etki Analizi yapılmasını önerebilir, ancak görüşleri bağlayıcı değildir. Bakanlar Kurulu da Düzenleyici Etki Analizinin yetersiz olduğu kanaatine varırsa sorumlu bakanlıktan analizi genişletmesini ve derinleştirmesini talep edebilmektedir.

Düzenleyici Etki Analizinin özeti düzenleme taslağıyla birlikte ilgili bakanlığın İnternet sitesinde yayımlanmaktadır.

2003 yılı Temmuz ayında Düzenleyici Etki Analizi kılavuzu yayımlanmıştır. Aynı yıl merkezi yönetimde görev yapan kamu görevlilerinin eğitimi için kısa süreli eğitim programları düzenlenmiştir. Devlet Mevzuat Merkezi bünyesinde kurulan bir birim Düzenleyici Etki Analizlerinin kalite kontrolünden sorumludur, ayrıca Düzenleyici Etki Analizi ile ilgili faaliyetleri koordine etmektedir.

Polonya’daki Düzenleyici Etki Analizi düzenlemenin en iyi alternatif olduğunu, ayrıca tercih edilen seçeneğın faydalarının maliyetlerden daha fazla olduğunu göstermek zorundadır. Tüm faydalar ve maliyetler nicel terimlerle ifade edilmektedir. Ancak, nicel veri toplamak çok zaman alıcı veya maliyetli olursa nitel

değerlendirmeye izin verilmektedir. En sık kullanılan yöntem ise fayda-maliyet analizidir. Sağlık, çevre ve güvenlik alanlarındaki düzenlemelerde risk analizine başvurulmaktadır. Ayrıca rekabet ve piyasa açıklığı üzerindeki etkiler de tüm durumlarda hesaba katılmaktadır.

Düzenleyici Etki Analizlerinin kalite kontrolü konusunda Polonya ikili bir sisteme sahiptir. Devlet Mevzuat Merkezi Düzenleyici Etki Analizlerinin ve danışmaların kapsamı konularında bakanlıklara tavsiyede bulunmaktadır. Eğer ilgili bakanlık Merkezin görüşünü paylaşmazsa, bunun gerekçesini açıklayan resmi bir cevap vermekle yükümlüdür. Düzenleyici Etki Analizi Biriminin görüşü ve bakanlığın cevabı taslağa eklenen belgenin birer parçasıdır. Ancak, Düzenleyici Etki Analizi Biriminin taslağı durdurma yetkisi bulunmamaktadır. Bu, ancak taslağın Bakanlar Kurulunda tartışılması sırasında mümkün olabilmektedir. Bakanlar Kurulu Düzenleyici Etki Analizi yapılmamış bir taslağı incelemeyi reddedebilmekte ve Düzenleyici Etki Analizi yetersiz olan bir taslağı analizin geliştirilmesi için ilgili bakanlığa geri gönderebilmektedir. Bu konudaki tek yetkili Bakanlar Kuruludur. Bununla birlikte, Parlamento da kanun tasarılarını gerekçesinin tam olmadığına ya da danışma sonuçlarının sunulmamış olduğuna inanırsa, tasarıyı Bakanlar Kuruluna geri gönderebilmektedir.

Düzenleme önerisinden etkilenmesi muhtemel olan tüm tarafların katıldığı danışma faaliyeti yapılması zorunludur. Danışmanın mümkün olan en erken evrede başlatılması önerilmektedir. Danışma sürecine katılma olanakları halka tam olarak duyurulmamakla birlikte, sürece genellikle geniş katılım olmaktadır. Katılımcıları genellikle hedef gruplar, yani düzenleme önerisinin doğrudan muhatapları, kamu kurum ve kuruluşları, sendikalar, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları, yerel yönetimler, tüketici ve çevre örgütleri olarak saymak mümkündür. Ayrıca, danışma sürecine katılamasalar bile, görece zayıf konumdaki aktör ve gruplar da göz önünde bulundurulmaktadır. Tek bir danışma tekniği kullanılmamaktadır. Düzenleyicilerin danışma süreci boyunca verilen görüşleri dikkate alma zorunluluğu da bulunmamaktadır. Düzenleyiciler gelen görüşler ve bilgiler ışığında taslağı değiştirebilmektedir. Eğer görüşler dikkate alınmazsa, bu görüşlerin taslağa ekli bir belgede yer alması ve niçin dikkate alınmadıklarının açıklanması gerekmektedir.

Eğer görüşleri kabul edilmeyen taraf bu konuda düzenleyiciye soru sorarsa düzenleyici, görüş sahibine cevap vermekle yükümlüdür. Bu durumda, danışma pratiğinin Polonya'daki Düzenleyici Etki Analizinin güçlü yönlerinden birisi olduğunu söylemek mümkündür.

3.5.9. İsveç

İsveç'te Kabine Ofisi düzenleme politikasından sorumludur. Sanayi, İstihdam ve İletişim Bakanlığı bünyesinde yapılanan SimpLex isiminde bir grup, küçük ölçekli işletmeler üzerinde etkili olacak düzenlemelerin kalitesinin artırılmasından sorumlu iken, Adalet Bakanlığı tüm düzenleme önerilerinin yasal ve diline ilişkin kalitesini kontrol etmektedir. Ayrıca tüm bakanlıklarda kendi görev alanıyla ilgili düzenlemelerde kaliteyi artırmak için bir sekreterlik mevcuttur.

Küçük ölçekli işletmeler üzerinde etkisi olan bütün düzenleme önerileri 1999 yılından beri Düzenleyici Etki Analizine tabi tutulmaktadır. SimpLex grubu tarafından hazırlanan kontrol listesi dikkate alınarak Düzenleyici Etki Analizi yürütülmektedir.

İsveç'te Düzenleyici Etki Analizi üç ana aşamadan oluşmaktadır:

Hükümet tarafından bir araştırma komisyonu kurulmaktadır. Komisyonun görevinin belirlenmesi Hükümetin yetkisindedir. Komisyon sorunu teşhis etmekte, seçenekleri incelemekte ve diğer ilgili kesimlerle de tartışarak bir çözüm önerisi sunmaktadır. Komisyonun üyeleri genellikle bu konuda eğitim görmüş, tecrübeli hukukçulardır. Komisyon başkanına bir bütçe tahsis edilmektedir. Komisyona gerektiğinde dışarıdan uzmanlar da dahil edilmektedir. Komisyonun çalışmalarına ilişkin bir rapor hazırlanarak Hükümete sunulmakta ve Hükümet üç ayda bir bu raporları sunmaktadır.

Danışma sonuçlarının ve orijinal raporun temelinde Hükümet ikinci aşama olarak Parlamento'ya sunulan düzenleme önerisini geliştirmektedir. Bu aşamada Komisyon tarafından yapılmış olan Düzenleyici Etki Analizi önerisinin nihai haline göre sorumlu bakanlık tarafından geliştirilmektedir. Hükümet tüm kararlarını oybirliği ile aldığı için tüm bakanların aynı fikirde olması zorunludur. Bu fikir birliği

bakanlıklar arası tartışmalar yoluyla sağlanmaktadır. Bu tartışmalarda düzenleme önerisi tüm yönleriyle tartışılmaktadır. Daha sonra düzenleme önerisi ve ona eklenen Düzenleyici Etki Analizi Parlamenta sunulmaktadır.

Kanun kabul edildiğinde, ayrıntılar yönetmeliklerle veya düzenleyici kurumlar seviyesinde geliştirilmektedir. Bu ayrıntılar küçük ölçekli işletmeler üzerinde etkiye sahipse, orijinal düzenleme önerisi gibi Düzenleyici Etki Analizine tabi tutulmaktadır. Bu da, üçüncü aşamayı oluşturmaktadır.

Hangi düzenleme önerisinin Düzenleyici Etki Analizine tabi tutulması gerektiğinin belirlenmesinde temel ölçüt, kontrol listesine göre, önerinin küçük işletmeler üzerinde önemli etkilere sahip olup olmamasıdır. Bunun anlamı tüm düzenleme önerilerinin Düzenleyici Etki Analizine tabi tutulmaması gerektiğidir. Seçim, hangi sonuçların küçük işletmeleri önemli ölçüde etkilediğine ilişkin tecrübelerle dayanılarak yapılmaktadır. Bununla birlikte, yukarıda sözü edilen Komisyon bazen sadece tamamlanması gereken başlangıç düzeyinde Düzenleyici Etki Analizi yapmaktadır.

Hükümet her yıl Düzenleyici Etki Analizi konusunda bir rapor hazırlayarak Parlamenta göndermektedir. Yaklaşık 20 sayfa olan rapor araştırma komisyonu, Hükümet ve düzenleyici kurumlarda bir önceki yıl yapılan Düzenleyici Etki Analizi çalışmalarını sunmaktadır. Rapor, düzenleyici kurumların yıllık raporlarına ve SimpLex takımının tavsiyeleri ile eğitim programlarına dayanmaktadır. Kurumlar küçük işletmeler üzerindeki idari yüklerin azaltılması konusunda bir önceki yıl ne yaptıklarını anlatmak zorundadır.

Parlamento her kanun önerisinin etki analizinin siyasi kontrolünden sorumludur. Çünkü Düzenleyici Etki Analizleri gerekçeye eklenmektedir. Ayrıca, SimpLex takımının da inceleme ve destek rolü vardır. Takım kamu görevlilerine, Komisyona ve düzenleyici kurumlara kılavuzluk, eğitim ve destek sağlamaktadır. 400 merkezi kamu görevlisi Düzenleyici Etki Analizlerinin nasıl yapılacağına ilişkin eğitime tabi tutulmuştur. Ayrıca, Düzenleyici Etki Analizi konusunda bir el kitabı yayımlanarak kamu görevlilerine ve kurum ve kuruluşlarda çalışan hukukçulara dağıtılmıştır. Onaylanmış bir Düzenleyici Etki Analizi taslağın Parlamenta

sunulması için gerekli olan bir şarttır. Diğer bir deyişle, Düzenleyici Etki Analizi sürecinde SimpLex'in merkezi bir rolü vardır ve küçük işletmeleri ilgilendiren ve bakanlıklarca hazırlanan Düzenleyici Etki Analizlerinin onaylanmasından sorumlu birimdir. Tüm öneriler için etki analizi istenmemektedir. Burada sınır "önemli etkiler"dir. Mevcut düzenlemelerin Düzenleyici Etki Analizine tabi tutulması öngörülmemektedir.

SimpLex kontrol listesi, çözülmesi gereken sorunun ne olduğu, alternatifler olup olmadığı, özellikle de düzenleme önerisiyle küçük işletmeler için ne kadar yük getirileceği üzerinde odaklanmaktadır. Ayrıca, bütçe etkisi üzerine de güçlü bir vurgu yapılmaktadır. Bunun da ötesinde, çevresel ve cinsiyet etki analizi (*gender impact analysis*) de yapılmaktadır.

Değişik seçenekler değerlendirilirken spesifik olarak kullanılan bir ekonomik teknik mevcut değildir. Küçük işletmeler için maliyetlerin nicelleştirilmesi tercih edilmekte ve ilk seçim olarak görülmektedir. Bazı durumlarda nicelleştirme mümkün olmayabilmektedir. Bu gibi durumlarda etkilerin nitel açıklamaları seçilmektedir. Devlet bütçesine ve yerel yönetimlere olan maliyetler de ayrıca parasallaştırılmaktadır. Ancak, bunun yapılmaması durumunda bir yaptırım öngörülmemiştir. Faydalar bazen parasal terimlerle ifade edilmektedir. Ancak, çoğu zaman faydalar nitel olarak açıklanmaktadır. İsveç'in düzenleyici politikasında son yıllarda nitel açıklamaya doğru bir eğilim vardır.

Düzenleme süreci boyunca ilgili kesimlere danışılmaktadır ve danışma yapılması da zorunlu tutulmuştur. Normal olarak, danışma paydaşlarla olan toplantılar yoluyla yapılmaktadır. Bunun dışında, bazen şirketlerle anket yapma yoluna gidilebilmektedir. Komisyon her durumda, birbirleriyle çatışan çıkarların tam olarak sunulmasını sağlamak zorundadır. Rapor nihai olarak hazırlandığı zaman sorumlu olan bakan bu raporu bir basın toplantısı yaparak sunmaktadır. Bundan sonra da 3 aylık resmi danışma süreci başlamaktadır.

Düzenleme taslağına ilgili bakanlıkların İnternet sitelerinde ulaşılabilir. Danışma hem özel sektör, hem de mahkemeler ve üniversiteler de dahil kamu kurumları ve gönüllü kuruluşların katılımıyla yürütülmektedir. Bununla birlikte,

vatandaşların da kendilerini ilgilendiren konularla ilgili olarak görüş bildirme hakkı bulunmaktadır. Danışma faaliyetlerinin yürütülmesine ilişkin resmi kılavuzlar çıkarılmış ve minimum standartlar konmuştur. Danışma sonuçları İnternet’te yayımlanmamaktadır, fakat kamuya açıktır. Sonuçların bir dereceye kadar dikkate alınması zorunludur. Düzenleme önerisini nihai hale getirirken Hükümet hangi görüşleri dikkate aldığını, hangilerini almadığını ve niçin almadığını açıklamalıdır.

İsveç Düzenleyici Etki Analizine ilişkin genel sorunlar ex post değerlendirmenin ve AB kaynaklı düzenlemeler için etki analizinin olmayışıdır.

3.6. Gelişmekte Olan Ülkelerde Düzenleyici Etki Analizi

Derecesi birbirinden farklı olmakla birlikte birçok ülkede kullanılmakta olan Düzenleyici Etki Analizinin gelişmekte olan ülkelerde kullanıldığına dair çok az kanıt vardır. Bunun olası nedenleri Düzenleyici Etki Analizinin metodolojisinin, gelişmiş ülkelere farklı ekonomilere sahip olan bu ülkelere yerleşmemiş olması ve gelişmekte olan ülkelerin daha çok sürdürülebilir kalkınma ve yoksulluğun azaltılması konuları üzerinde odaklanmış olmasıdır.⁸¹

Gelişmekte olan ülkelere Düzenleyici Etki Analizi kalkınma hedeflerine hitap etmelidir. Düzenleme politikasının amacı kamu ve özel sektör davranışlarını sürdürülebilir kalkınma ve yoksulluğun azaltılması ile tutarlı bir yolda değiştirmek olmalıdır.

Düzenleyici Etki Analizi gelişmekte olan ülkelere karar alma sürecinde uygulandığı zaman bazı metodolojik ve uygulamaya ilişkin zorluklarla karşılaşabilmektedir. Düzenleyici Etki Analizi uzmanlık, bilgi ve kaynak gerektirmektedir. Halbuki, gelişmekte olan ülkeler anlamlı bir Düzenleyici Etki Analizi yapabilmek için gerekli olan verileri toplama kapasitesinden dahi yoksun olabilmektedir. Bu sorunlara rağmen bazı gelişmekte olan ülkeler Düzenleyici Etki Analizi programları başlatmıştır.⁸²

⁸¹ KIRKPATRICK, C, D. PARKER, Y. F. ZHANG, “Regulatory Impact Assessment in Developing and Transition Economies: A Survey of Current Practice and Recommendation for Further Development”, Centre on Regulation and Competition, Manchester, 18 November 2003: 3

⁸² KIRKPATRICK, Colin, “Regulatory Impact Assessment in Developing Countries: Research Issues”, Centre on Regulation and Competition Working Group Working Paper No.5, Manchester 2001

2003 yılında Manchester Üniversitesi tarafından gelişmekte olan ülkelerde ve geçiş ekonomilerinde Düzenleyici Etki Analizinin kabul edilmesine ve uygulanmasına ilişkin olarak bir dizi soru formüle edilmiş ve bir anket şeklinde düzenlenerek 99 ülkede düzenleme yetkisine sahip 311 kuruluşa gönderilmiştir. (EK-3) Sorular birçok ülkede birden fazla muhabata gönderilmiş ve böylece alınan bilgilerin doğruluğuna ilişkin çapraz kontrol yapma imkanı doğmuştur. Anketler 99 ülkeden 40'ı tarafından tamamlanarak geri gönderilmiştir.⁸³

Tablo 3.1.: Anketi Doldurup Geri Gönderen Ülkeler

ASYA
Hindistan, Ürdün, Kore, Malezya, Umman, Pakistan, Filipinler, Sri Lanka, Tayland
AFRİKA
Cezayir, Botsvana, Kamerun, Gabon, Gana, Gine Bisau, Kenya, Malavi, Kenya, Mauritius, Fas, Nijerya, Güney Afrika Cumhuriyeti, Tanzanya, Uganda, Zambiya, Zimbabve.
LATİN AMERİKA VE KARAYİPLER
Barbados, Brezilya, Kolombiya, Jamaika, Meksika, Nikaragua, Peru, Uruguay, Venezuela.
GEÇİŞ EKONOMİLERİ
Arnavutluk, Estonya, Gürcistan, Litvanya, Moldovya, Romanya.

Anket sonuçlarına göre, Düzenleyici Etki Analizi ve ilkelerinin ne olduğu ankete katılan ülkelerin hepsinde az çok bilinmektedir. Ancak, bu bilgi derin ve yaygın değildir. Ayrıca, ülkeler arasında, hatta aynı ülkede farklı kuruluşlar arasında bu alanda görüş ayrılığı bulunmaktadır. Gelen cevaplardan anlaşılmaktadır ki, ankete katılan 40 ülkeden 10'unda Düzenleyici Etki Analizi yapılması yasal bir zorunluluktur.⁸⁴ 20 ülke ise, çoğunda yasal bir zorunluluk bulunmamasına rağmen Düzenleyici Etki Analizinin bazı şekillerde uygulandığını ifade etmiştir.

⁸³ KIRKPATRICK, C, D. PARKER, Y. F. ZHANG, 2003

⁸⁴ Kore, Filipinler, Cezayir, Botsvana, Tanzanya, Jamaika, Meksika, Arnavutluk, Litvanya, Romanya.

Tablo 3.2.: Gelişmekte Olan Ülkelerde Düzenleyici Etki Analizinin Kullanılması

BÖLGE	Uygulanmaktadır.	Hiç uygulanmamaktadır.	Bilinmiyor
Asya	8	-	1
Afrika	11	3	2
Latin Amerika	6	3	-
Geçiş Ekonomileri	5	1	-
TOPLAM	30	7	3

Düzenleyici Etki Analizi ülkelerin çoğunda bir dereceye kadar uygulanmakla birlikte, analizin ilkelerine aşinalık konusunda bölgesel farklılıklar göze çarpmaktadır. Cevap verenlerden sadece 6 tanesi OECD'nin Düzenleyici Etki Analizi kılavuzlarından haberdar olduklarını belirtmiştir. Sadece 4 ülke Düzenleyici Etki Analizine ilişkin ulusal düzeyde resmi bir kılavuzun bulunduğunu ifade etmiştir.

Tablo 3.3: Gelişmekte Olan Ülkelerde Düzenleyici Etki Analizlerinde Fayda ve Maliyetlerin Analizi

	ÜLKE SAYISI
Düzenleyici Etki Analizinin uygulanması	30
Sadece maliyetlerin değerlendirilmesi	-
Sadece faydaların değerlendirilmesi	2
Fayda ve maliyetlerin değerlendirilmesi	18
Tutarsız cevaplar	5
Bilinmiyor	5

Yukarıdaki tablo, Düzenleyici Etki Analizinin kabul edildiği ülkelerin çoğunda değerlendirmelerin düzenleme önerisinin hem faydalarını, hem de maliyetlerini içerdiğini göstermektedir.

Anket sonuçları ayrıca, ülkelerin çoğunda danışma faaliyetinin düzenleme sürecindeki rolüne vurgu yapıldığını ortaya çıkarmaktadır. Danışma bu ülkelerde daha çok dışarıdan uzmanları, kamu kurumlarını ve iş dünyasını kapsamaktadır. Sivil toplum kuruluşları ve vatandaşlardiren sürece dahil edilmektedir.

Anketin son bölümü Düzenleyici Etki Analizinin düzenlemelerde reform stratejisinin bir parçası olarak rolüne ilişkin bilgi toplamak amacıyla tasarlanmıştır. Ankete katılan 40 ülkeden 22'si düzenlemelerde reformun geliştirilmesi konusunda ülke çapında bir stratejinin var olduğunu kaydetmiştir. Bunların 10 tanesinde ise, Düzenleyici Etki Analizi düzenlemelerde reform programlarının bir parçası olarak görülmektedir.

Anket sonuçları genel olarak, gelişmekte olan ülkelerde Düzenleyici Etki Analizinin bilinmesi ve uygulanması seviyesinin tahmin edilenden çok daha yüksek olduğunu ortaya çıkarmıştır. Ancak, 59 ülkeden hiçbir cevabın gelmediği göz önünde bulundurularak bu tespit ihtiyatla karşılanmalıdır.

Tablo 3.4.: Bazı Ülkelerde Düzenleyici Etki Analizi Uygulaması⁸⁵

Ülkeler	Yapılan analizin türü ve başlama tarihi	Analizin kapsamı	Analiz kim tarafından yürütülüyor?	Müzakere zorunlu mu?	Merkezi kalite kontrol birimi
ABD	Enflasyon etki analizi, ekonomik analiz, 1974	Yıllık 100 milyon Dolar maliyeti olan tüm düzenlemeler	Düzenleyiciler	Evet. Tüm Düzenleyici Etki Analizi taslakları ve nihai halleri Resmi Gazetede yayımlanmaktadır.	Yönetim ve Bütçe Ofisi
KANADA	Sosyo-ekonomik etki analizi, genel etki analizi-1986	50 milyon Kanada dolarının altında maliyeti olan düzenlemeler için tam fayda-maliyet analizi, düşük maliyetli düzenlemeler için hızlı testler	Düzenleyiciler	Evet. Tüm Düzenleyici Etki Analizi taslakları Kanadan gazetesinde yayımlanmaktadır.	Hazine Kurulu Sekreterliğinin tavsiye niteliğinde yetkisi bulunmaktadır.
AVRUPA BİRLİĞİ	Genel etki analizi-1990	Tüm mevzuat önerileri	Düzenleyiciler	Analiz sonuçları yeşil ve beyaz kitaplarda yer almaktadır.	İç değerlendirme
AVUSTURYA	Mali analiz-1992	Kanunlar, ikincil düzenlemeler, AB direktiflerinin uygulanmasına yönelik kanunlar	Düzenlemeyi yapanlar	Evet	Merkezi bir kalite kontrol birimi yoktur. Her bakanlık kendi yaptığı analizin kalitesinden sorumludur.
DANİMARKA	Firmalar üzerindeki idari etkilerin analizi-1966	Ulusal kanunlar ile AB direktiflerinin uygulanmasına yönelik kanunlar	Düzenlemeyi yapanlar	Hayır	Maliye Bakanlığı
FİNLANDİYA	Tüm fayda ve maliyetleri kapsayan genel bir etki analizi, ayrıca mali analiz-1970'lerin ortası	Kanunlar, ikincil düzenlemeler, AB direktiflerinin uygulanmasına yönelik kanunlar	Düzenlemeyi yapanlar	Evet	Merkezi bir kalite kontrol birimi yoktur. Her bakanlık kendi yaptığı analizin kalitesinden sorumludur.

⁸⁵ OECD, 1997b

ALMANYA	Bütçe etki analizi, firmalar üzerindeki etkilerin analizi -1980'lerin başı	Kanunlar, ikincil düzenlemeler, AB direktiflerinin uygulanmasına yönelik kanunlar	Düzenlemeyi yapanlar	Evet	Federal İçişleri Bakanlığı, Federal Maliye Bakanlığı ve Federal Ekonomi ve İstihdam Bakanlığı
MACARİSTAN	Sosyo-ekonomik etki analizi-1987	Kanunlar, ikincil düzenlemeler, yerel/bölgesel düzeydeki düzenlemeler, AB direktiflerinin uygulanmasına yönelik kanunlar	Düzenlemeyi yapanlar	Hayır	Adalet Bakanlığı
İTALYA	Maliyetlere odaklanmış etki analizi-1999	Kanunlar, ikincil düzenlemeler, bağımsız düzenleyici kuruluşların düzenlemeleri, AB direktiflerinin uygulanmasına yönelik kanunlar	Düzenlemeyi yapanlar	Evet	Başbakanlık
HOLLANDA	Rekabet üzerindeki etkilere odaklı bir genel etki analizi-1985	Kanunlar, ikincil düzenlemeler, Parlamento üyeleri tarafından yapılan mevzuat önerileri, bağımsız düzenleyici kuruluşların düzenlemeleri	Düzenlemeyi yapanlar	Hayır	Adalet, Çevre ve Ekonomik İşler Bakanlıkları nezdinde kurulan Mevzuat Önerileri Masası ile bağımsız bir kurul olan İdari Yükler Konusunda Danışma Kurulu
POLONYA	Sosyo-ekonomik etki analizi-2001	Kanunlar, ikincil düzenlemeler, AB direktiflerinin uygulanmasına yönelik kanunlar	Düzenlemeyi yapanlar	Evet	Başbakanlıkla ilişkili, bağımsız bir kuruluş olan Devlet Mevzuat Merkezi
İSVEÇ	Özellikle KOBİ'ler	Kanunlar, ikincil	Düzenlemeyi yapanlar	Evet	Sanayi, İstihdam ve

	üzerindeki maliyetlere odaklanmış bir analiz, mali analiz-1999	düzenlemeler, bağımsız düzenleyici kuruluşların düzenlemeleri,			İletişim Bakanlığı
BİRLEŞİK KRALLIK	İş dünyası etki analizi-1985	Kanunlar, ikincil düzenlemeler, Parlamento üyeleri tarafından yapılan mevzuat önerileri, AB direktiflerinin uygulanmasına yönelik kanunlar	Düzenlemeyi yapanlar	Evet	Kabine Ofisi

4. TÜRKİYE'DE DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ

4.1. Mevcut Durum

Düzenleyici Etki Analizinin dünyada artan önemi ve yaygın kullanımına rağmen konu yakın zamana değin Türkiye’de fazla yankı bulmamıştır. Türkiye’de mevzuat hazırlanması sürecinde çevresel etkilerin ve bütçe üzerindeki etkilerin kısmen ölçülmesi haricinde sistematik bir etki analizi mevcut değildir. Ancak, son yıllarda yaşanan siyasi ve ekonomik krizler, yetersiz kalan kamu yönetimi ve AB’ye üyelik perspektifi Türkiye’de düzenlemelerde reform ve bu çerçevede Düzenleyici Etki Analizi yapılması ihtiyacının itici güçleri olmuşlardır. Nitekim, Dünya Bankası ve OECD gibi uluslararası örgütler de bu gerekliliği dile getirmişlerdir. Türkiye 2001 yılında kendi isteğiyle, OECD’nin başlatmış olduğu Düzenlemelerde Reform Programı incelemesine tabi tutulmuş ve bu çalışma sonucunda “Türkiye’de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek” adlı rapor hazırlanmıştır. Raporda, Türkiye’nin Düzenleyici Etki Analizini üstlenme konusunda hiçbir resmi girişimde bulunmadığından bahisle Düzenleyici Etki Analizi programının Türkiye’de öncelikle kabul edilmesi gerekliliği vurgulanmış ve uygulamaya ilişkin yol gösterici önerilerde bulunulmuştur.⁸⁶

Türkiye’de son yıllarda başlatılan Kamu Yönetimi Reformu kapsamında hazırlanan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısının 5’inci maddesi kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişine ilişkin temel ilkeleri düzenlemektedir. Söz konusu maddenin (c) bendinde ise Düzenleyici Etki Analizi kamu yönetiminin temel ilkelerinden birisi olarak sayılmaktadır: “Yapılacak yeni düzenlemeler ve kurulacak birimler için düzenleyici etki analizi yapılır.”⁸⁷ Bahse konu Kanun Tasarısı Düzenleyici Etki Analizinin yasal temelini oluşturmaktadır. Tasarının kanunlaşarak yürürlüğe girmesi halinde yeni düzenleme önerileri ve kurulması düşünülen birimler için Düzenleyici Etki Analizi yapılması zorunlu hale gelecektir. Kanunda Düzenleyici Etki Analizinin kapsamı, uygulama

⁸⁶ OECD, “Türkiye’de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek”, Paris, 2001

⁸⁷ Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı, m. 5

usul ve esasları, kim tarafından gerçekleştirileceği ve kalite kontrolü gibi konularda hükümler getirilmemekte, Düzenleyici Etki Analizine sadece kamu yönetiminin temel ilkelerinden biri olarak değinilmektedir. Söz konusu Kanun Cumhurbaşkanı tarafından Anayasaya aykırılık iddiasıyla bir daha görüşölmek üzere TBMM'ye geri gönderilmiştir. Ancak, Düzenleyici Etki Analizini de içeren söz konusu madde yeniden görüşölmek üzere geri gönderilen maddeler arasında bulunmamaktadır. Ayrıca, Acil Eylem Planında yer alan KYR-45 kod numaralı eylem, kanun tasarısı ve gerekçelerinde, kanunun sağlayacağı fayda ve getireceği maliyetler dikkate alınarak düzenlemenin yapılacağı açıklanmaktadır.

Son olarak, kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik, Bakanlar Kurulu Kararı eki kararlar ve diğer düzenleyici işlemlerin taslak metinlerinin hazırlanmasına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amacıyla Başbakanlık tarafından ‘‘Mevzuat Hazırlama Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik Taslağı’’ hazırlanmış ve Taslakta Düzenleyici Etki Analizine ilişkin bazı hükümler getirilmiştir. Söz konusu Yönetmelik Taslağı, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları hazırlarken Düzenleyici Etki Analizi yapmalarını öngörmektedir. Düzenleyici Etki Analizi Taslakta ‘‘mevzuatın, bütçeye, hukuk sistemine, sosyal, ekonomik ve ticari hayata, çevreye ilgili kesimlere etkilerinin ne olacağını göstermek üzere hazırlanan ön değerlendirme’’ şeklinde tanımlanmaktadır. Taslakta, yürürlüğe konulması halinde etkisi beş milyon YTL'yi geçen kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları için Düzenleyici Etki Analizinin yapılmasının zorunlu olacağı ifade edilmektedir. Ayrıca, Başbakanlığın etkisi beş milyon YTL'nin altında kalan kanun ve kanun hükmünde kararnameler ile etkisine bakılmaksızın diğer düzenleyici işlemler için de Düzenleyici Etki Analizi hazırlanmasını isteyebileceği belirtilmektedir. Ayrıca, Taslağın ekinde Düzenleyici Etki Analizinde yer alması gerekli olan konuları gösteren bir kontrol listesi verilmektedir. Söz konusu Yönetmelik Taslağının, Türkiye'de Düzenleyici Etki Analizi sisteminin kabul edilip uygulanmasına ilişkin olumlu bir adım olarak görölmekle birlikte, birtakım eksiklikleri içerdieği ve Düzenleyici Etki Analizinin tüm yönleriyle hayata geçirilmesi yönünde yeterli olmadığı düşünölmektedir.

Düzenleyici Etki Analizinin Türkiye açısından değerlendirilmesine geçmeden önce Türkiye’de düzenlemelerin yapılış sürecinden ve düzenleyici yönetimden bahsetmekte fayda görölmektedir.

Bir hukuk düzeninde mevcut olan normlar arasında “altlık-üstlük” ilişkisi bulunmaktadır. Bu durum “normlar hiyerarşisi” olarak adlandırılmaktadır. Bu hiyerarşide alt basamakta yer alan norm üst basamakta yer alan normlara uygun olmak zorundadır. Türkiye’de normlar hiyerarşisi aşığıdaki gibidir:

- Anayasa,
- Kanunlar,
- Kanuna eşit hukuk kaynakları,
 - Uluslararası anlaşmalar ve sözleşmeler,
 - Kanun hükmünde kararnameler,
- Tüzükler-Bakanlar Kurulu Kararları,
- Yönetmelikler,
- Diğer düzenlemeler,
 - Tebliğ,
 - Genelge,
 - Sirküler.

Türkiye’de düzenlemelerin hazırlanması usulü aşığıda genel olarak anlatılmaktadır:

a) Kanun:

Anayasanın çeşitli maddelerinde hangi konuların kanunla düzenleneceği yer almaktadır. Buna göre;

- Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri,
- Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri,

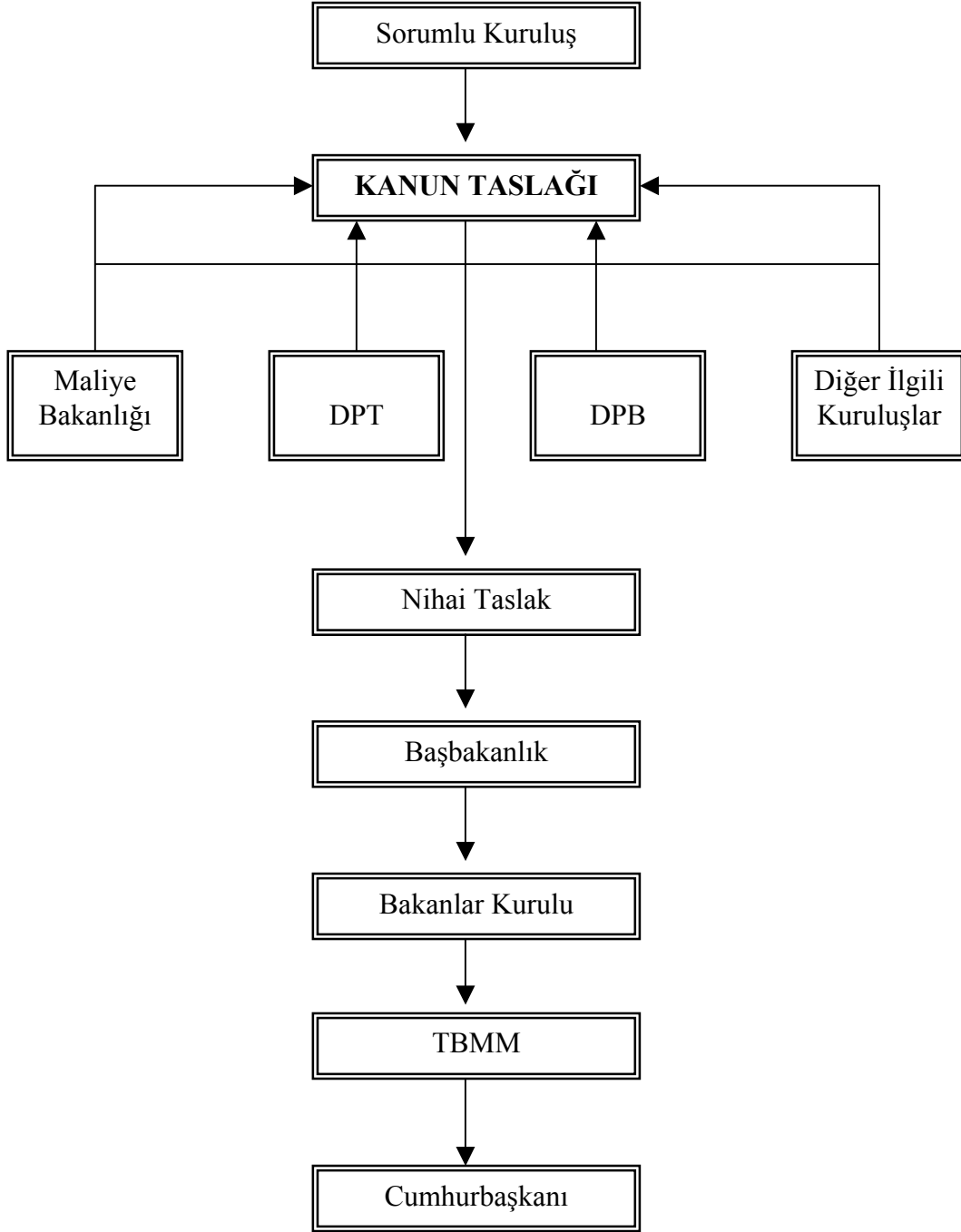
- Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlölükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri,
- Temel hak ve hürriyetlerin sınırlanması,
- Suç ve cezalar,
- Kamu tüzel kişiliklerinin kurulması,
- Bütçe,
- Vergilerin konması ve kaldırılması kanunla olmaktadır.

Anayasanın 88’inci maddesinin birinci fıkrasına göre, “*Kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri yetkilidir.*” Bakanlar Kurulu tarafından yapılan teklifler “kanun tasarısı”, milletvekilleri olarak yapılan teklifler ise “kanun teklifi” olarak adlandırılmaktadır. Kanun tasarısı taslakları bakanlıklar tarafından hazırlanmakta, bütün bakanlarca imzalandıktan sonra TBMM Başkanlığına sunulmaktadır. Tasarı taslakları Bakanlar Kurulunun gündemine gelmeden önce bakanlık veya bakanlıklarda tasarı üzerinde gerekli teknik ve hukuki çalışmalar yapılmaktadır. Tasarıların ilgili bakanlıkça hazırlıkları yapılırken, üniversitelerin, ilgisi itibarıyla yüksek yargı organlarının, meslek kuruluşlarının ve diğer ilgili kurum ve kuruluşların öneri ve düşünceleri alınmakta, değerlendirilmekte ve uygun görülen öneriler doğrultusunda tasarı düzeltilmektedir. Dikkate alınmayan görüşler, niçin dikkate alınmadığına ilişkin gerekçe ve bir üst yazıyla birlikte Başbakanlığa gönderilmektedir. Bakanlar Kurulunca konu değerlendirilmekte ve tasarıya son şekli verilerek tüm bakanların imzası alındıktan sonra gerekçesi ile birlikte TBMM Başkanlığına sunulmaktadır. Kanun tasarılarının genel ve maddeler hakkında bilgiler içeren gerekçesi, kaldırılması, değiştirilmesi, eklenmesi gerekli hükümleri açıkça belirtilmektedir.

Kanun teklifleri TBMM üyelerince bir ya da çok imzalı olarak hazırlanarak TBMM Başkanlığına verilmektedir. Meclis Başkanlığı teklifleri doğrudan komisyona göndermektedir. Teklif ayrıca Başbakanlığa intikal ettirilmektedir. Başbakanlık teklifi Hükümet görüşünün oluşturulması bakımından ilgili olduğu bakanlığa veya kurum ve kuruluş göndermektedir. Hükümet görüşünün

oluşturulmasını takiben kanun teklifi Hükümet görüşü ile birlikte TBMM Başkanlığına sunulmaktadır.

Şekil 4.1.: Türkiye’de Kanunların Yapım Süreci



b) Kanun Hükmünde Kararnameler:

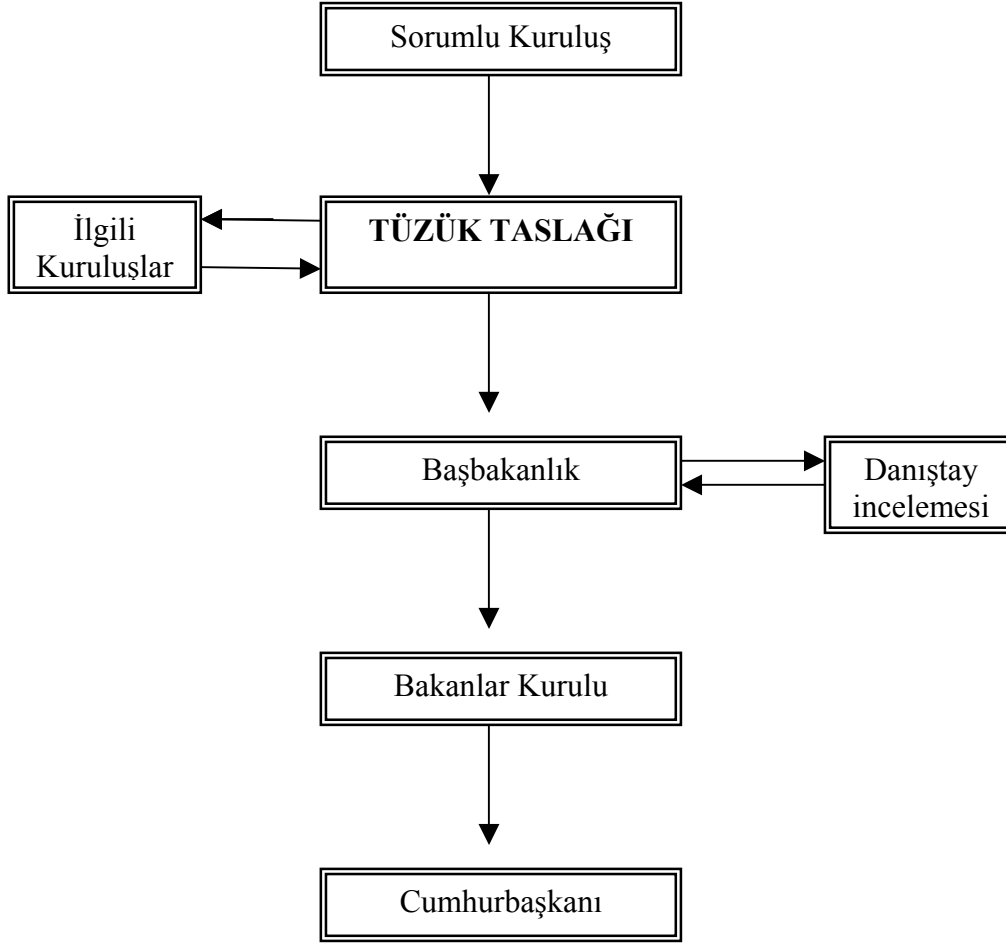
Anayasanın 91'inci maddesi kanun hükmünde kararnamelere ilişkindir. Buna göre, TBMM Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir. TBMM bu yetkiyi bir yetki kanunu ile vermektedir. Yetki kanununun, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin amacını, kapsamını, ilkelerini, yetkiyi kullanma süresini ve bu süre içerisinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılmayacağını göstermesi zorunludur. 91'inci maddeye göre; sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak kaydıyla, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnameler ile düzenlenemezler. Bunun dışında her şey kanun hükmünde kararnameye konu olabilir. Kanun hükmünde kararnameler Resmi Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler, ancak kararnamede yürürlük tarihi olarak daha sonraki bir tarih de gösterilebilir. Kararnameler Resmi Gazetede yayımlandıkları gün TBMM'ye sunulur. Yetki kanunları ve bunlara dayanan kararnameler TBMM komisyonları ve Genel Kurulda öncelikle ve ivedilikle görüşülürler.

c) Tüzükler:

Anayasanın 115'inci maddesine göre, “*Bakanlar Kurulu kanunun uygulanmasını göstermek ve emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak ve Danıştay incelemesinden geçirilmek şartıyla tüzük çıkarabilir*”. Tüzüklerin en önemli özellikleri bir kanuni dayanağa sahip olmaları ve Danıştay incelemesinden geçirilmesi zorunluluğudur. Tüzük çıkarma yetkisi sadece Bakanlar Kuruluna tanınmıştır. Bakanlıkların veya diğer kuruluşların tüzük çıkarma yetkisi bulunmamaktadır. Bir tüzük yapılabilmesi için bunun kanunda açıkça öngörölmüş olması gerekmemektedir. Ancak, kanunda tüzük yapılması açıkça öngörölmüşse konu başka bir düzenleyici işlem ile düzenlenemez. Danıştay'ın incelemesinden geçirilmiş olan bir tüzük tasarısı Başbakan ve diğer bakanlar tarafından imzalanan bir kararname ile Cumhurbaşkanına sunulur. Cumhurbaşkanı tarafından imzalanan tüzük Resmi Gazetede yayımlanır. Tüzüklerin yürürlüğe giriş tarihleri metinlerinde gösterilebilir. Böyle bir durumda tüzükler bu tarihte yürürlüğe girerler. Ancak,

yürürlük tarihleri metinlerinde gösterilmemişse, tüzükler Resmi Gazetede yayımlandıklarının ertesi gününden başlayarak 45 gün sonra yürürlüğe girerler.

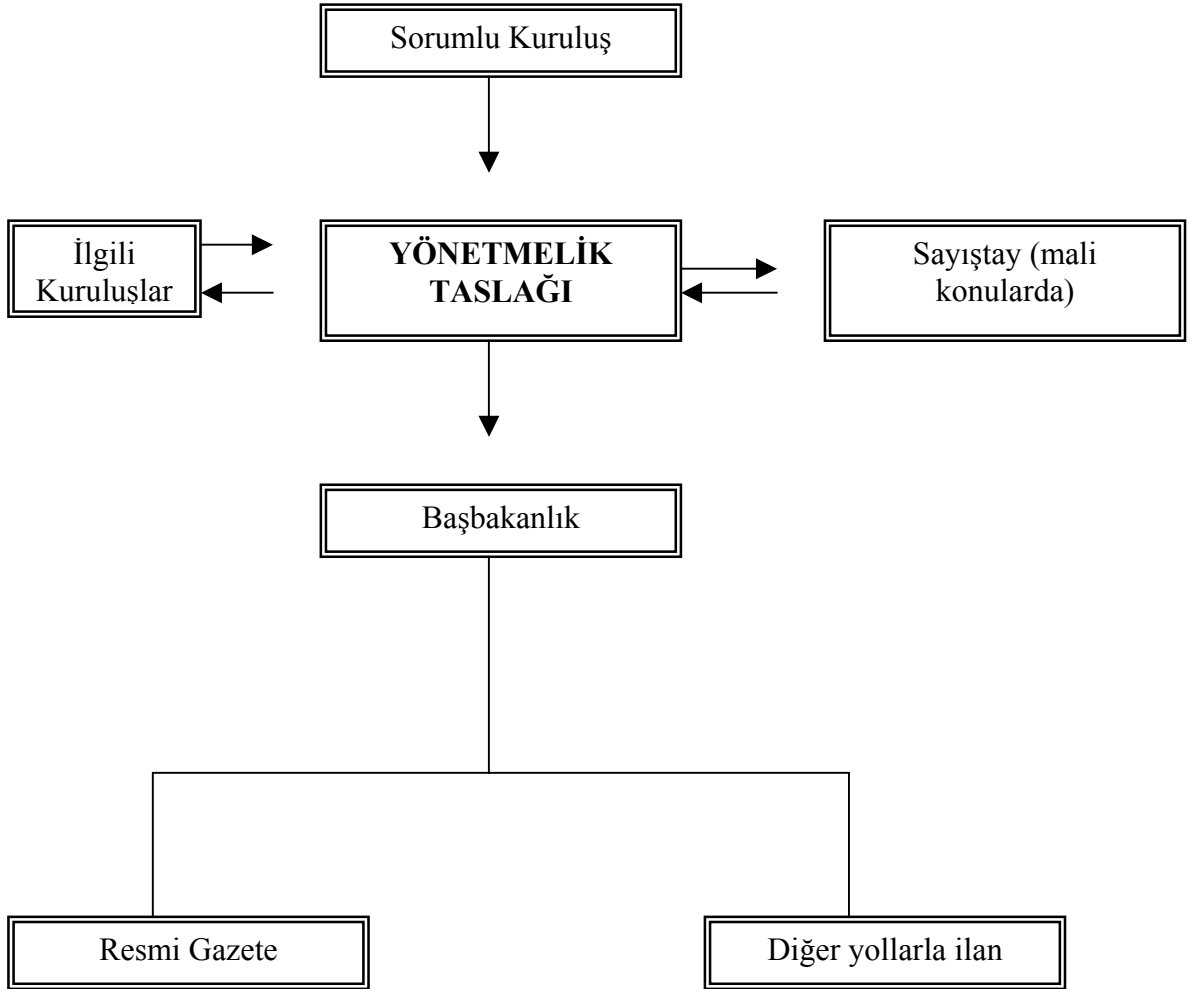
Şekil 4.2.: Türkiye’de Tüzüklerin Yapım Süreci



d) Yönetmelikler:

Anayasanın 124'üncü maddesine göre, yönetmelikler Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerin kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak ve bunlara aykırı olmamak koşuluyla çıkarılan düzenlemelerdir. Tüzüklerden farklı olarak yönetmelikler için şekli bir şart getirilmemiştir. Yönetmeliklerin Danıştay incelemesinden geçirilmesi zorunlu olmadığı gibi, Cumhurbaşkanı tarafından da imzalanmamaktadır. Tüm yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayımlanacağına ilişkin genel bir şart yoktur. 24.5.1984 tarih ve 3011 sayılı Resmi Gazetede Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun hangi yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayımlanacağını düzenlemektedir. Buna göre; Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin; işbirliğine, yetki ve görev alanlarına ait hükümleri düzenleyen, kamu personeline ait genel hükümleri kapsayan, kamuyu ilgilendiren yönetmelikleri Resmi Gazetede yayımlanmaktadır. Ancak, milli güvenlik ve emniyetle ilgili olan ve gizlilik derecesi taşıyan yönetmelikler yayımlanmamaktadır. Yerel yönetimlerce düzenlenen ve bu yönetimlerin yetki alanlarına giren yönetmelikler ise mahallinde çıkan bir gazete veya diğer yayın organları yoluyla ilan edilmektedir. Resmi Gazetede yayımlanması gereken yönetmelikler Resmi Gazetede yayımlandıkları tarihte, başka yollarla ilan edilen yönetmelikler ise ilan edildikleri tarihte yürürlüğe girmektedir.

10.10.1984 tarihli ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, Başbakanlığa mevzuat hazırlama usul ve esasları ile ilgili ilkeleri tespit etmek görevini vermiştir. Bu hüküm gereğince Başbakanlık 1991 yılında Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmelik Tasarılarının Hazırlanmasına İlişkin Esaslar yayımlamıştır. Tüzük ve yönetmeliklerin maddi ve şekli düzenlemelerinde genel hukuk ilkelerinin yanında, yukarıda bahsedilen Esaslara uyulmaktadır. Bu uyum zorunlu olmamakla birlikte, hukuki düzenlemelerde birliktelik sağlamak açısından önemlidir.

Şekil 4.3.: Türkiye’de Yönetmeliklerin Yapım Süreci

e) Bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumların düzenleyici işlemleri:

Türkiye’de son dönemde belli sektörlerde bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumlar kurulması yönünde bir eğilim bulunmaktadır. Söz konusu kurumların isimleri, sektörleri ve görevleri aşağıdaki tabloda sunulmaktadır:

Tablo 4.1.- Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar

KURUM	KURULUŞ KANUNU	SEKTÖR	GÖREVİ
Sermaye Piyasası Kurumu	2499 / 1981	Sermaye piyasaları	Sermaye piyasasının güven, açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını, tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarının korunmasını düzenlemek ve denetlemek.
Radyo ve Televizyon Üst Kurulu	3984 / 1994	Radyo ve televizyon yayınları	Radyo ve televizyon yayınlarının düzenlenmesine ilişkin esas ve usulleri belirlemek.
Rekabet Kurumu	4054 / 1994	Mal ve hizmet piyasaları (bütün sektörler)	Mal ve hizmet piyasalarındaki rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı anlaşma, karar ve uygulamaları ve piyasaya hakim olan teşebbüslerin bu hakimiyetlerini kötüye kullanmalarını önlemek, bunun için gerekli düzenleme ve denetlemeleri yaparak rekabetin korunmasını sağlamak.
Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu	4389 / 1999	Bankacılık	Tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini korumak, mali piyasalarda güven ve istikrarı ve ekonomik kalkınmanın gereklerini de dikkate alarak kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere bankaların kuruluş, yönetim, çalışma, devir, birleşme, tasfiye ve denetlenmelerine ilişkin esasları düzenlemek.
Telekomünikasyon Kurumu	4502 / 2000	Telekomünikasyon	Telekomünikasyon sektöründe adil ve serbest rekabete dayalı dinamik ve güçlü bir telekomünikasyon sektörü oluşturmak, sektör ile ilgili politikalara katkı sağlamak, tüketici haklarının korunmasını sağlayıcı tedbirleri almak, frekans ve numara gibi kıt kaynakların

			planlanarak, etkin ve verimli kullanımı sağlamak.
Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu	4628 ve 4646 / 2001 ve 2001	Elektrik ve doğal gaz	Elektriğin ve doğal gazın yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterebilecek, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir enerji piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimi sağlanmak.
Şeker Kurumu	4634 / 2001	Şeker ve şekerli tatlandırıcılar	Türkiye’de şeker rejimini, şeker üretimindeki usul ve esaslar ile fiyatlandırma, pazarlama şart ve yöntemlerini düzenlemek.
Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu	4733 / 2002	Tütün, tütün mamulleri ve alkollü içkiler	Tütün ve tütün mamullerinin Türkiye’de üretimine, iç ve dış alım ve satımına ilişkin usul ve esasları düzenlemek.
Kamu İhale Kurumu	4734 / 2002	Bütün kamu sektörleri	Kamu hukukuna tabi olan veya kamunun denetimi altında bulunan ya da kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemek.

Bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumların yaptıkları düzenleyici işlemlerin usulleri ve bunların izledikleri yöntem konusunda birörneklik bulunmamaktadır. Bununla birlikte, 2005 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair 2004/7978 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının “Mevzuat Taslaklarına İlişkin Görüşlerin Alınması” başlıklı 13’üncü maddesine göre, özel kanunlarla kurulmuş, kamu tüzel kişiliğini, idari ve mali özerkliği haiz düzenleyici ve denetleyici kurumlar, Bakanlar Kurulu Kararı gerektiren mevzuat düzenlemeleri için Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve Yıllık Programlarla ilişkisinin kurulması açısından DPT’nin görüşünü almaktadır.

f) Diğer düzenleyici işlemler:

Türkiye’de yukarıda belirtilenler dışında, Bakanlar Kurulu Kararı, tebliğ, sirküler, genelge adları altında idari düzenlemeler yapılmaktadır. Anayasada

düzenleyici işlemler olarak tüzük ve yönetmeliklerden bahsedilmektedir. Tebliğ, sirküler, genelge gibi düzenlemelerin statüsü, niteliği, birbirlerinden farkları gibi konular belirli değildir. Bazı kaynaklar bunları yönetimin iç işleyişini düzenleyen düzenleyici işlemler olarak kabul etmekle birlikte, bir kısmının genel hükümler getirdiği de görülmektedir.

Türkiye’de düzenleme kalitesini geliştirecek kurallar veya bu kaliteyi tespit edecek birimler mevcut değildir. Ancak, düzenlemelerin yapılışına ilişkin bazı usul şartları konmuştur. Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde kanun tasarılarının bütün bakanlarca imzalanmış olarak ve gerekçesi ile birlikte Meclis Başkanlığına sunulacağı, gerekçede tasarının tümü ve maddeler hakkında bilgiler, kaldırılması veya eklenmesi istenilen hükümlerin neler olduğunun ve neden kaldırılması, değiştirilmesi veya eklenmesinin gerekli görüldüğünün açıkça gösterileceği hükme bağlanmaktadır.⁸⁸ Bu açıklamalardan da anlaşılacağı üzere gerekçeler söz konusu kanunun niçin yapıldığını ve geçmişini açıklayan metinlerden ibarettir, kanunun kalitesine ilişkin hedefleri ve ölçütleri içermemektedir. Yönetim düzenleyici işlem yaparken, bunu açıklamak zorunlu olmadığı halde, bir gerekçeye dayanmak zorundadır. Gerekçeler de bu ilke gereğince kanun tasarılarına eklenen formalite metinler olarak kalmaktadır.

Düzenlemelerin hazırlanmasında danışma usulü

Yukarıda sözü edilen Başbakanlığın hazırladığı Esaslara göre⁸⁹,

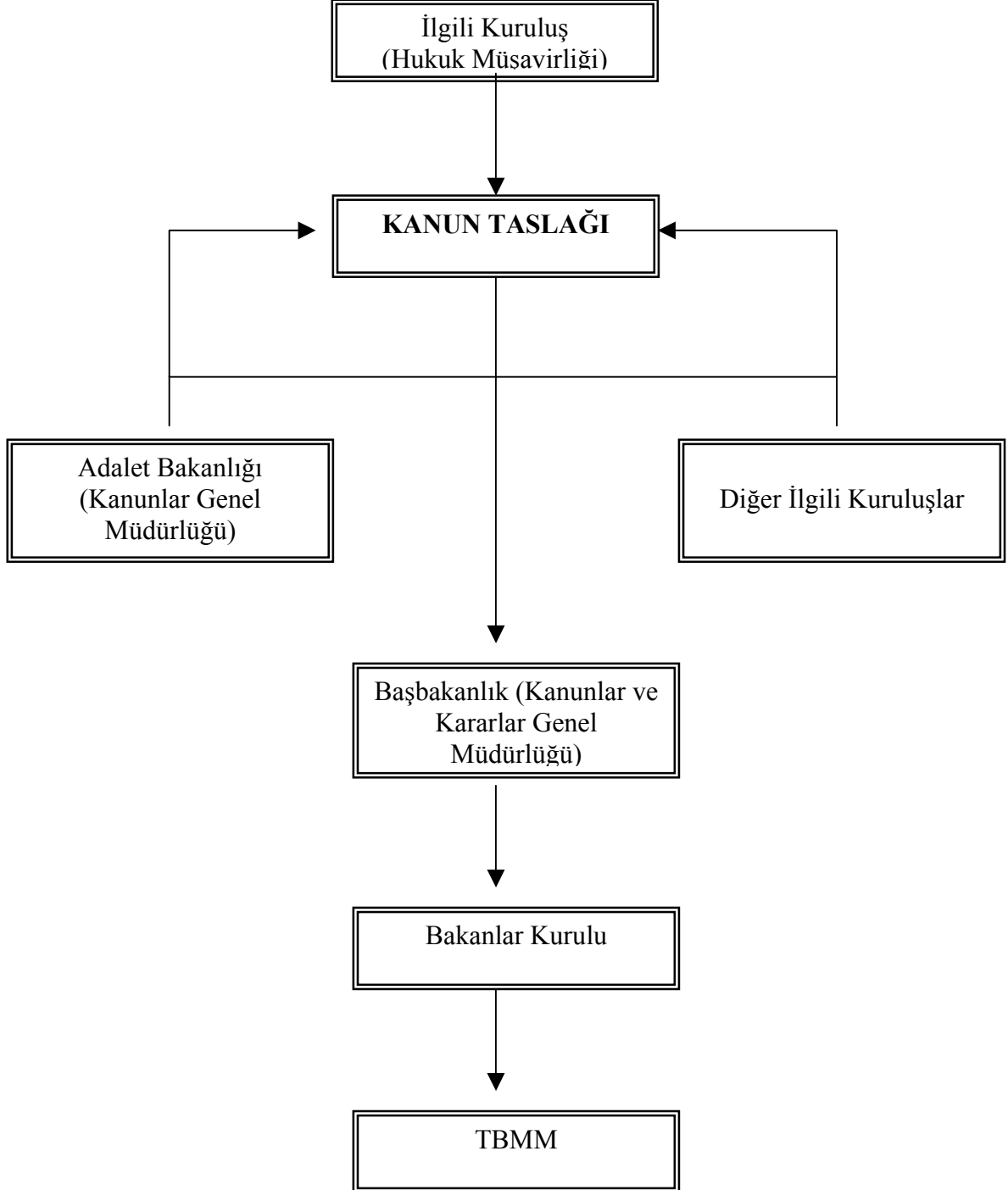
- Yıllık Programlar ile bu programların uygulanması, koordinasyonu ve izlenmesine dair kararlar uyarınca bakanlıklarca hazırlanan ekonomik, sosyal ve kültürel politikalar ve tedbirlerle ilgili kanun tasarıları ile yeni bir teşkilatlanmayı öngören kanun tasarıları hakkında ilgili bakanlıkların; ayrıca, mezkur programlar ve kararlarda öngörülen ilke ve tedbirler açısından incelenmek üzere Devlet Planlama Teşkilatının,

⁸⁸ 5.3.1973 tarih ve 584 sayılı TBMM Kararı ile kabul edilen ve 13.4.1973 tarih ve 14506 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü, m. 73

⁸⁹ 8 Eylül 1992 tarih ve 21339 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Kanun, Kanun Hükümünde Kararname, Tüzük ve Yönetmelik Tasarılarının Hazırlanmasına İlişkin Esaslar, m.3

- Kamu personeli ve teşkilatlanmasıyla ilgili olarak hazırlanan düzenlemeler hakkında Devlet Personel Başkanlığının,
- Tüzük tasarıları hakkında bütün bakanlıkların,
- Mali konularda yapılacak düzenlemeler hakkında, devletin harcama ve gelir politikası ile vergi tekniğine uygunluk yönünden incelemek üzere Maliye Bakanlığının,
- Bakanlıklarca hazırlanan kanun ve kanun hükmünde kararname taslaklarının Türk hukuk sistemine ve kanun tekniğine uygunluğunu incelemek ve bu konuda görüş belirtmek üzere, tüm kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları hakkında Adalet Bakanlığının,
- Bakanlıklar ve Sayıştay'ın denetimine giren diğer idarelerce mali konularda düzenlenecek yönetmeliklerin yürürlüğe konulabilmesini teminen, mali konuları içeren düzenleyici idari işlemler hakkında Sayıştay'ın

görüşünün alınması zorunludur. Görüldüğü üzere Türkiye'de düzenleme sürecine birçok kurum ve kuruluş katılmaktadır. Ancak, kamusal politika oluşturma sürecinde vatandaşların ve sivil toplum kuruluşlarının rolü ve katkısı sınırlıdır. Politika oluşturma sürecine politikadan etkilenmesi muhtemel olan kişi ve grupların katılmalarını zorunlu tutan bir hukuki prosedür mevcut değildir. Ancak, son yıllarda kamu kurum ve kuruluşları düzenleme taslaklarını kendi İnternet sitelerinde yayımlayarak vatandaşların görüş ve önerilerine sunmaktadır.

Şekil 4.4.: Kanun Taslaklarının Yasal Kalite Kontrolü

4.2. Düzenleyici Etki Analizinin Türkiye’de Uygulanmasına İlişkin Bir Çerçeve Önerisi

Düzenleyici Etki Analizi düzenlemelerde reformun önemli unsurlarından birisidir. Düzenleyici Etki Analizinin uygulandığı ülkelere sağladığı faydalar konusunda görüş birliği oluşmuştur. Türkiye’de yapılan düzenlemelerin kalitesizliği ve çok sayıda, karmaşık ve birbirleriyle çelişen mevzuat Türkiye’de Düzenleyici Etki Analizinin uygulanmasını zorunlu kılmaktadır. Düzenleyici Etki Analizinin her hal ve şartta uygulanan tek bir metodolojisinin olmayışı, uygulandığı ülkenin siyasi ve yönetsel yapısına uygun olarak tasarlanması Türkiye’de de kendine özgü bir modelin kurulmasını gerektirmektedir.

Her şeyden önce, Düzenleyici Etki Analizinin yapılmasının zorunlu olarak temin edilmesi gerekli bir unsurdur. Bunun için Düzenleyici Etki Analizinin yasal olarak öngörülmesi gerekmektedir. Düzenleyici Etki Analizinin resmi olarak öngörülme şekilleri ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Kanunların bağlayıcı olması ve diğer düzenleyici işlemler kadar kolay değiştirilememesi nedeniyle bunun Türkiye’de bir kanunla düzenlenmesi doğru olacaktır. Mevcut durumda Türkiye’de Düzenleyici Etki Analizi yapılmasını öngören bir kanun yoktur. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı yeni düzenlemeler ve yeni kurulacak birimler için Düzenleyici Etki Analizi yapılmasını hükme bağlanmaktadır ve yürürlüğe girdiği takdirde Düzenleyici Etki Analizi uygulamasının yasal temelini oluşturulacaktır. Bununla birlikte, Düzenleyici Etki Analizi konusunun Genel İdari Usul Kanununda düzenlenmesi ihtimali de düşünülebilir. Bu aşamada Düzenleyici Etki Analizine siyasi düzeyde destek verilmesi ve sahip çıkılması da önemlidir. Bunun için bazı yaptırımlar da öngörülebilir. Örneğin, Düzenleyici Etki Analizi yapılmamış veya yeterli olmayan kanun tasarılarının bakan tarafından imzalanmaması ya da Bakanlar Kurulu tarafından incelenmeyerek kanun tasarısını hazırlayan kuruluşa geri gönderilmesi gibi yaptırımlar düşünülebilir. Ayrıca, düzenleme önerisi ilgili kuruluşlara görüş ve inceleme için gönderildiğinde, eğer bir Düzenleyici Etki Analizine sahip değilse, ilgili kuruluş tarafından incelenmemesi seçeneği üzerinde de durulabilir.

Düzenleyici Etki Analizinden fayda sağlanması bekleniyorsa, analize mümkün olan en erken zamanda başlanması gerekmektedir. Genellikle Düzenleyici Etki Analizine düzenleme taslağı ortaya çıktıktan sonra başvurulması eğilimi bulunmaktadır. Ancak, analize belli bir alanda düzenleme yapma kararı alınır alınmaz başlanması analizin faydalarını ve düzenlemenin kalitesini artıran önemli bir unsurdur. Böyle bir durumda analiz sonucunda bir alanda düzenlemenin gerçekten gerekli olup olmadığı ortaya çıkabilmekte ve böylece düzenleme yapılmasından vazgeçilmesi sonucuna varılabilmektedir. Bu da, gereksiz ve çok sayıda düzenlemenin önüne geçebilecektir.

Düzenleyici Etki Analizinin hangi düzenlemeler için yapılması gerektiği de açıklığa kavuşturulması gereken bir başka konudur. Düzenleyici Etki Analizi kaynak, emek ve zaman gerektiren bir faaliyettir; süreci yavaşlatır ve uzatır; bazen Düzenleyici Etki Analizinin kendisinin maliyeti değerlendirdiği düzenlemenin getireceği maliyetlerden fazla olabilir. O yüzden Düzenleyici Etki Analizinin tüm düzenlemelere değil, toplumun geneli üzerinde etkili olan veya toplumun belli bir kesimi üzerinde önemli etkileri olacağı düşünölen ekonomik ve sosyal düzenlemeler için yapılmalıdır. Burada önemli olan nokta hangi etkilerin önemli etkilere sahip olabileceğinin önceden kestirilebilmesidir. Bunun için, diğer ölkelerde olduğu gibi Türkiye’de de analizin “ön değerlendirme” ve “kapsamlı değerlendirme” gibi aşamalara bölünmesi ve sadece önemli etkileri olacağı düşünölen düzenlemelerin kapsamlı değerlendirmeye tabi tutulması yoluna gidilmelidir.

Düzenleme kalitesinin artırılması için sadece yeni düzenlemeler için değil, mevcut öneriler için de etki analizi sürecine başvurmak önemli bir husustur. Ex post değerlendirme, yapıldığı zaman düzenlemelerde değişiklik yapılmasını veya düzenlemenin yürürlükten kaldırılmasını gerektirebilir. Bu durum da zaman ve kaynak tüketen bir durumdur. Ancak, Türkiye düzenlemelerin çok olduğu ve sık değiştirildiği bir ölkedir. Bu yüzden Türkiye’de öncelikle ex ante analizin yürürlüğe konması, zaman içerisinde de sistem oturduktan sonra mutlaka mevcut düzenlemelerin de gözden geçirilmesi doğru olacaktır.

Düzenleyici Etki Analizinin diğer ölkelerde olduğu gibi Türkiye’de de düzenleme önerisini yapan kuruluş veya bakanlık tarafından yapılması ve sürecin

sonunda bir raporun taslağa eklenmesi, en sonunda da ilgili bakan tarafından imzalanması gerekmektedir. Bakan düzenleme tasarısını incelerken Düzenleyici Etki Analizinin mevcut olup olmadığına, eğer varsa yapılan analizin yeterli olup olmadığına bakmalıdır. Bu, bir bakıma yapılan Düzenleyici Etki Analizlerinin kalitesinin kontrol edilmesinin ilk aşamasıdır. Düzenleyici Etki Analizinin sorumlu kuruluş tarafından yapılmasını sağlamak için her kurumda bu işle sorumlu tutulan birim oluşturulmasına veya belli kişilerin bu işle görevlendirilmesine gerek vardır. Düzenleyici Etki Analizi uzmanlık ve beceri gerektiren bir faaliyettir. O yüzden bu birimlerde çalışacak personelin niteliği de önemli bir husustur. Bu birimlerde çalışacak personelin analitik düşünme yeteneğine sahip olması, ayrıca hukuk, istatistik, ekonomi gibi alanlardan en az birisine hakim olması gerekmektedir. İyi bir Düzenleyici Etki Analizinin yapılması için özellikle ilk zamanlarda dışarıdan uzman yardımı da kullanılabilir. Bir diğer seçenek, Düzenleyici Etki Analizlerinin sorumlu kuruluş, düzenlemeyle ilgisi bulunan kurum ve kuruluşlar ve dışarıdan uzmanların katılımıyla oluşturulan bir komisyon marifetiyle de yapılabilmesidir.

Düzenleyici Etki Analizleri zaman zaman uygulandıkları düzenlemeleri haklı çıkarmak, bu düzenlemelerin gerekliliğini mazur göstermek için başvuru olan bir yol haline gelebilmektedir. Bu nedenle yapılan Düzenleyici Etki Analizlerinin kalite kontrolünün nesnel olarak yapılması zorunludur. Birçok ülkede kalite kontrol bu işle görevlendirilmiş merkezi bir kuruluş veya merkezi bir kuruluş içinde yapılanmış bir birim tarafından yapılmaktadır. OECD Türkiye’de kalite kontrol organının Başbakanlık olması yönünde tavsiyelerde bulunmakta ve bu amaçla Başbakanlıkla bir dizi görüşme planlamaktadır. Ancak, Devlet Planlama Teşkilatının (DPT) birçok sektörü barındırması ve kanunlarda öngörülen rolü nedeniyle Türkiye’de kalite kontrol faaliyetine DPT’nin de katılmasının uygun olacağı düşünülmektedir. Bazı durumlarda Adalet, Çevre ve Orman ve Maliye Bakanlarının katılacağı ad hoc komitelerin kurulması yoluna da gidilebilir. Fakat yapılacak olan kontroller hiçbir zaman düzenlemeyi yapacak olan kuruluşun tasarruf hakkını ortadan kaldırmamalı, düzenleyici kuruluş ile merkezi kontrol birimi arasındaki sorumluluk dengesine dikkat edilmelidir. Kalite kontrolden sorumlu birimin ayrıca bir Düzenleyici Etki Analizi Kılavuzu ve Kontrol Listesi hazırlaması, bunlara uyulmadığı takdirde bir

yaptırım uygulanıp uygulanmayacağına karar vermesi ve kalite standartları koyması gerekmektedir. Kılavuzlar da zaman içinde gözden geçirilerek güncellenmelidir.

Düzenleyici Etki Analizinin yapılması veri toplamadan toplanan verilerin değerlendirilmesine, danışma faaliyetinin gerçekleştirilmesinden bunların sonuçlarının analiz edilmesine kadar çok geniş bir alanda uzmanlık ve beceri gerektiren bir iştir. Bu nedenle Düzenleyici Etki Analizi programının Türkiye’de uygulanmaya başlanmasıyla bu işle görevlendirilecek olan personelin eğitilmesi önemli bir konudur. Bu da uzun vadeli bir eğitim planını gerektirmektedir. Personelin eğitilmesi işinin ciddiye akademik kuruluşlarca veya bu alanda başarı sağlamış ülkelerden gelen temsilciler vasıtasıyla yapılması uygun olacaktır.

Düzenleyici Etki Analizi programı Türkiye’de mümkün olduğunca nicel değerlendirme yöntemlerine dayanmalıdır. Nitel değerlendirme yöntemleri değerlendirmeyi yapan personelin kişisel yargılarına ve yorumlarına açıktır, personel fayda ve maliyetleri abartma yoluna gidebilmektedir, ayrıca nesnel veriler olmadığı için görüş birliğinin oluşması engellenebilmektedir. Nicel değerlendirme objektifliğin ve tutarlılığın sağlanması açısından gereklidir. Ancak, bu her zaman mümkün olmayabilir. Özellikle, sosyal içerikli düzenlemelerde fayda ve maliyetlerin sayıya dökülmesinin zorluğu göz önüne alınarak nitel değerlendirme yöntemleri kullanılabilir. Ancak, o zaman da mümkün olduğunca nesnelliğin sağlanmasına ve kişisel yargılardan kaçınılmasına dikkat edilmelidir. Uzun vadede ise hedef tam bir fayda-maliyet analizine geçmek olmalıdır.

Başarılı bir Düzenleyici Etki Analizinin yapılmasının şartlarından birisi de kaliteli verilerin toplanmasıdır. Yanlış veya güncel olmayan verilerin kullanılması Düzenleyici Etki Analizinin de yanlış olarak yönlendirilmesine neden olmaktadır. Bu nedenle veri toplama stratejilerinin geliştirilmesi ve bu alanda bakanlıklara yol gösterilmesi zorunludur. Merkezi kalite kontrol biriminin görevlerinden birisi de veri toplama stratejisini ilgili kurum ve kuruluşlarla birlikte belirlemek ve bu stratejinin uygulanmasını sağlamak olmalıdır.

Düzenlemelerde kalitenin olmazsa olmaz koşulu düzenlemenin saydam olmasıdır. Bunun yollarından birisi de Düzenleyici Etki Analizi yapılırken

kamuoyuna danışılmasıdır. Danışma yapılmadan önce ilk olarak kimlere danışılacağı, daha sonra hangi yöntemin kullanılacağı ve süre kararlaştırılmalıdır. Türkiye’de danışma iki yönlü devam etmelidir. Bunlardan ilki kamu kurum ve kuruluşlara danışma olmalıdır. Bu tür danışmalar kurumlar arası toplantılar veya kurum temsilcilerinin katılacağı açık oturumlar şeklinde planlanabilir. Ancak, bu düzenleme sürecinin süresini artırabilir ve maliyetli olabilir. O yüzden mevcut durumda olduğu gibi, düzenleme taslağının ilgili kurum ve kuruluşlara gönderilerek görüşlerinin alınması yoluna gidilmesi daha uygun olabilir. İkincisi kamuoyuna danışmadır. Bunun için de masrafsız ve hızlı bir yöntem olan İnternet kullanılmalıdır. Böylece hem daha geniş kesimlere ulaşılabilir, hem de kaynak tasarrufu sağlanabilir. Ancak, İnternet yoluyla danışma konunun dağılması ve böylece amaçtan uzaklaşma gibi riskleri barındırmaktadır. Burada danışma faaliyetini yürüten kuruluşa iş düşmektedir. Buna ek olarak, danışma sonucu gelen bilgilerin ve görüşlerin karar alma aşamasında dikkate alınıp alınmadığının merkezi kontrol birimi tarafından değerlendirilmesi gerekmektedir. Danışma için verilen süreler ülkeden ülkeye değişmektedir. Karar verme sürecinin hızının yavaşlatılması ve bunun düzenlemenin önünde engel olmaması için optimum süre seçilmelidir. Türkiye’de bu süre 8 hafta olarak kararlaştırılabilir. Saydamlığın sağlanmasının bir başka yolu da hem danışma sonuçlarının hem de Düzenleyici Etki Analizi sonuçlarının ulaşılabilirliğidir. Hem danışma esnasında gelen görüşler ve hangilerin dikkate alındığı, hem de Düzenleyici Etki Analizinin sonuçları Düzenleyici Etki Analizini yapan kuruluşun ayrıca merkezi kontrol biriminin resmi İnternet sitesinde yer almalıdır.

Sonuç olarak, Düzenleyici Etki Analizi Türkiye’de uygulanması gerekli olan öncelikli bir konu haline gelmiştir. Bu uygulamadan en iyi verimi alabilmek açısından Düzenleyici Etki Analizlerinin sadece düzenleme taslaklarının eki formalite belgeler haline gelmesi önlenmeli, analize politika oluşturma sürecinin mümkün olan en erken safhasında başlanmalı (bu da düzenleme kararının alınmasıdır) ve zamanla Düzenleyici Etki Analizi politika oluşturma sürecinin bütünleşik bir parçası olarak algılanmalıdır.

Düzenleyici Etki Analizinin Türkiye’de aşağıda aşamaları izlemesi gerektiği düşünülmektedir:

Ön Değerlendirme:

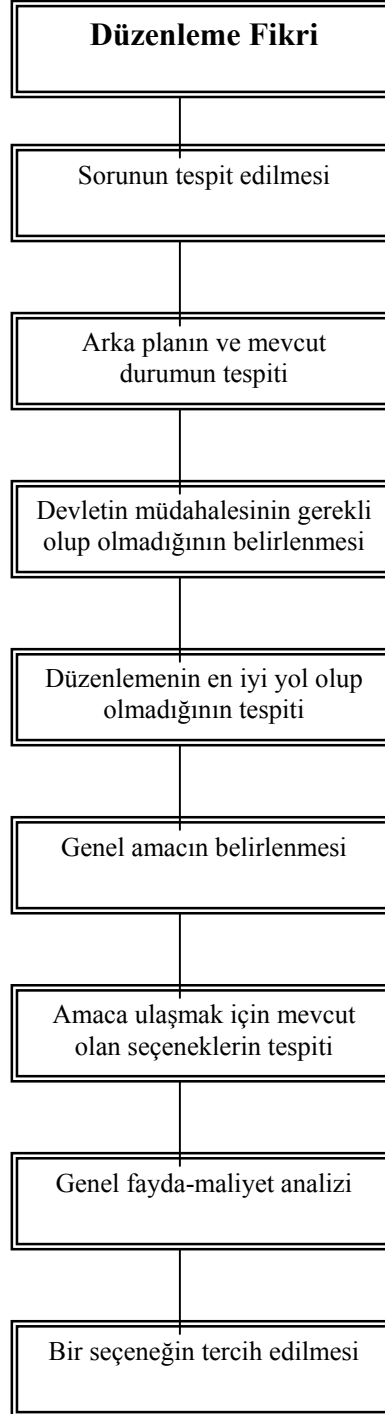
- Düzenleme fikrinin oluşması,
- Düzenleme yapılması düşünölen alanda sorunun, arka planın ve o alandaki mevcut durumun tespit edilmesi, devletin o alandaki müdahalesinin haklı çıkarılması ve düzenleme yapmanın sorunu çözmek için en iyi yol olup olmadığının belirtilmesi,
- Genel amacın ve hedeflerin belirlenmesi,
- Amaca ve tanımlanmış hedeflere ulaşmak için mevcut olan seçeneklerin tespit edilmesi,
- Her bir seçeneğin genel bir fayda-maliyet analizinin yapılması,
- En uygun seçeneğin tercih edilmesi ve niçin bu seçeneğin tercih edildiğinin açıklanması.

Kapsamlı Değerlendirme:

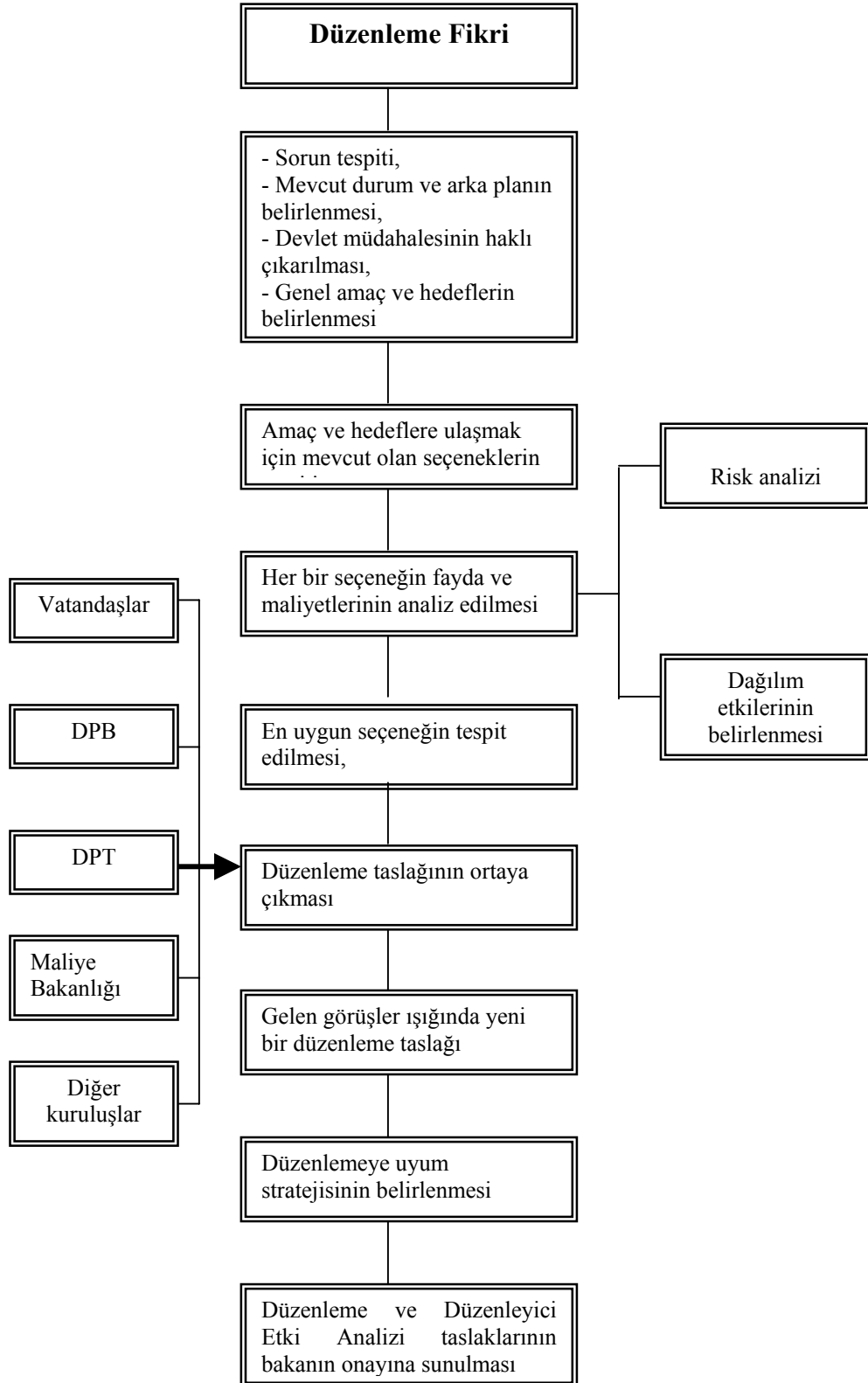
- Düzenleme alanındaki sorunun tespit edilmesi, arka planının ve mevcut durumun belirlenmesi, devlet müdahalesinin haklı çıkarılması ve düzenleme yapmanın sorunları çözmek için en iyi yol olduğunun gösterilmesi,
- Genel amacın ve hedeflerin belirlenmesi,
- Amaç ve hedeflere ulaşmak için mevcut olan seçeneklerin tespit edilmesi,
- Seçeneklere ilişkin uygun verilerin toplanması,
- Her bir seçeneğin fayda ve maliyetlerinin analiz edilmesi,
- Risk analizi ve dağılım etkilerinin saptanması,
- Uygun bir seçeneğin tercih edilmesi, niçin o seçeneğin tercih edildiğinin ve diğer seçeneklerin dışarıda bırakıldığının gerekçelerinin açıklanması,
- Kamu kurum ve kuruluşları ile toplumun ilgili tüm kesimlerinin düzenleme taslağı ve Düzenleyici Etki Analizi taslağı üzerindeki görüşlerinin alınması,

- Gelen görüşler doğrultusunda gerekli değişiklerin yapılması, dikkate alınmayan görüşlerin niçin dikkate alınmadığının gerekçesini gösteren bir bilgi notunun Düzenleyici Etki Analizi belgesine eklenmesi,
- Düzenlemeye uyumun sağlanması için bir stratejinin belirlenmesi.

Şekil 4.5.: Türkiye’de Düzenleyici Etki Analizinin Uygulanması (Ön Değerlendirme)



Şekil 4.6.: Türkiye’de Düzenleyici Etki Analizinin Uygulanması (Kapsamlı Değerlendirme)



SONUÇ

Düzenleyici Etki Analizi düzenlemelerin sayıca çoğalması ve karmaşıklığına bir cevap olarak gelişen ve kamusal kararların ampirik yönden desteklenmesi amacıyla kullanılan bir yaklaşımdır. Açık, saydam ve bilgi temelli bir düzenleme sisteminin oluşmasına da katkıda bulunmaktadır. Fayda-maliyet analizinden, maliyet etkinliği, fayda değerlendirilmesi, maliyet değerlendirilmesi, risk analizi gibi daha basit yöntemlere kadar bir yöntemler dizinini içermektedir. Bu yöntemlerden en sık kullanılanı ve en gelişmiş olanı ise, fayda-maliyet analizidir. Öyle ki, Düzenleyici Etki Analizi fayda-maliyet analiziyle eş anlamda anılmaya başlanmıştır. Bu, Düzenleyici Etki Analizini “fayda ve maliyetlerin sayısal olarak hesaplanıp değerlendirilmesi”ne indirgeyen yanlış bir düşüncenin sonucudur. Düzenleyici Etki Analizi genel olarak altı sütundan oluşmaktadır:

- Devletin müdahalesini haklı çıkaracak ekonomik, sosyal veya çevresel bir sorunun açıkça tanımlanması,
- Tüm paydaşlarla kapsamlı ve saydam bir danışma sürecinin yürütülmesi,
- Toplum, ekonomi ve çevre üzerindeki olumlu ve olumsuz etkilerin ve alternatiflerin sistematik ve ampirik olarak analiz edilmesi,
- Tüm vatandaşların toplam refahının en yüksek seviyeye çıkarılmasının hedeflenmesi,
- Analizin tutarlılığın sağlanması için standart ve ortak usullerin kullanılması,
- Belirli düzenleyici hedeflerin ve stratejilerin seçiminin sonuçlarının karar alıcılara açıkça iletilmesi.

Düzenleyici Etki Analizi uygulandığı her ülkeye belli kazanımlar sağlamıştır. Yaşanan tecrübeler Düzenleyici Etki Analizinin kullanımının yaygınlaştırılmasının düzenlemelerde kaliteyi geliştirdiğini göstermiştir. Düzenleme kararlarının kalitesine yapılan en önemli katkı hesaplamaların kesinliği değil, gerçek etkilerin sorgulanması ve anlaşılması ve varsayımlar üretilmesidir. Düzenleyici Etki Analizi karar vermenin mantığını değiştirmekte ve toplumda devletin rolü hakkında daha geniş bir vizyon oluşmasını sağlamaktadır. Düzenleyici Etki Analizinin başarısızlığı bu analizin

“doğru rakamları üretme” faaliyeti olduğu şeklindeki yanlış bir bakış açısından ve analizin gerektirdiği kurumsal ve kültürel değişikliğin anlaşılmasından kaynaklanmaktadır.

Düzenleyici Etki Analizi için tek bir metodoloji mevcut değildir. Her ülke kendi ekonomik, siyasi, idari ve kültürel yapısına uygun olarak kendi yöntemini seçmektedir. Bununla birlikte, Düzenleyici Etki Analizi metodolojisi temel olarak kendi sistemini tam olarak geliştiren ABD, Birleşik Krallık, Kanada gibi OECD üyesi ülkelerden etkilenmektedir. Analizin uygulandığı tedbirler ülkeden ülkeye değişmekte, ancak kapsamın oldukça geniş tutulmasına ilişkin bir eğilim bulunmaktadır. Düzenleyici Etki Analizi öncelikli olarak ekonomik düzenlemeler için kullanılmakla birlikte, kullanım sadece ekonomik düzenlemelerle sınırlı kalmamaktadır. Analizin uzun ve maliyetli bir süreç olması dolayısıyla sadece önemli etkiler doğurması beklenen düzenlemelerin böyle bir incelemeye tabi tutulmasında yarar bulunmaktadır.

Düzenleyici Etki Analizinin yürütülmesine ilişkin analitik yöntemlerin yeterince gelişmemiş olması, önemli teknik konularda görüş birliğinin olmaması, uygun veri toplanmasında yaşanan sıkıntılar, metodolojinin karmaşıklığı, yasal sınırlamalar, analizin emek ve kaynak yoğun olması, düzenleyicilerin kaliteli bir Düzenleyici Etki Analizinin yürütülmesi için yeterli beceriye sahip olmaması ve analize bazı kesimlerden gelen direnç yüksek kalitede bir Düzenleyici Etki Analizi yapılmasını sınırlandıran faktörlerdir.

Düzenleyici Etki Analizi yapılırken, analizin düzenlemeleri haklı çıkarmak için kullanılmasına ve bürokrasiyi azaltmaya çalışırken gereksiz bir başka bürokrasiye neden olmamasına dikkat edilmelidir. Bu da Düzenleyici Etki Analizinin bağımsız bir merkezi kuruluş tarafından gözden geçirilmesi ihtiyacını gündeme getirmektedir. Tecrübeler göstermiştir ki, Düzenleyici Etki Analizinden sorumlu olan kuruluşların bağımsızlığı Düzenleyici Etki Analizinin halkın gözündeki güvenilirliğini artırmaktadır. Çoğu zaman Düzenleyici Etki Analizinin gözden geçirilmesi ile görevlendirilmiş olan birimler düzenleyicilerden bağımsız olarak, genellikle de bir koordinasyon kuruluşu olması sıfatıyla Başbakanlık içerisinde yapılanmaktadır. Düzenleyici Etki Analizi hem bir yöntem hem de bir süreç olduğu

için gözden geçirme eylemi bu iki boyutu da kapsmalıdır. Yeterli bir gözden geçirme ve denetim düzeneği kurulmadan tüm sorumluluğu düzenleyicilere vermek etkinliği azaltacaktır. Buna karşılık Düzenleyici Etki Analizini bağımsız bir kuruluşa bırakmak analizi karar verme sürecinden izole edecek ve analizi aciz ve akademik bir çalışma haline getirecektir.

Türkiye’de sık sık düzenlemelerin çokluğundan ve karmaşasından şikayet edilmekle birlikte, Düzenleyici Etki Analizinin üstlenilmesine ilişkin henüz bir gelişme olmamıştır. Birçok ülkede düzenlemelerde kalitenin artırılmasında önemli bir rol oynayan Düzenleyici Etki Analizinin Türkiye’de de tüm yönleriyle hayata geçirilmesi zorunlu görölmektedir. Aşağıda Türkiye modeli için getirilen öneriler sıralanmaktadır:

- Düzenleyici Etki Analizinin kabul edilmesinde ve etkililiğinde siyasi destek çok önemli bir unsurdur.
- Düzenleyici Etki Analizinin yönetmeliğe bırakılmayarak ayrı bir kanunla ya da İdari Usul Kanunu içerisinde düzenlenmesi uygun olacaktır.
- Düzenleyici Etki Analizine hem siyasi hem de yönetsel düzeyde sahip çıkılmalıdır, bunun sağlanması için birtakım yaptırımlar öngörölmelidir.
- Düzenleyici Etki Analizine henüz düzenleme taslağı hazırlanmadan, düzenleme kararı alınır alınmaz başlanması, analizden beklenen faydaların gerçekleştirilmesi için önemli bir koşuldur. Zira düzenleme taslağı oluşturulduktan sonra başlanan Düzenleyici Etki Analizi düzenleme eylemini haklı çıkarma riski taşımaktadır.
- Düzenleyici Etki Analizinin kapsamının doğru olarak belirlenmesi önem taşımaktadır. Analize tüm düzenlemelerin değil, sadece toplum, ekonomi ve çevre üzerinde önemli etkileri olacağı düşünölen düzenlemelerin tabi tutulması gerekmektedir. Bunun için de ön değerlendirme ve kapsamlı değerlendirme olmak üzere iki aşama düşünölebilir.
- Düzenleyici Etki Analizi düzenleme taslağını oluşturan kurum ya da kuruluş tarafından yapılmalıdır. Ancak, başlangıç aşamasında dışarıdan uzmanların

analizi yapması veya sorumlu kuruluş, ilgili kuruluş ve uzmanların katılacağı bir komisyon kurularak analizin yaptırılması yoluna gidilebilir.

- Yapılan analizlerin bir merkezi kalite kontrol kurumu ya da birimi tarafından kalitesi değerlendirilmelidir. Bu kalite kontrol kurumu/birimi Düzenleyici Etki Analizi kılavuzu ve kontrol listesi de oluşturmalıdır. Oluşturulan kılavuzlar yeni tecrübeler ve toplumsal ve ekonomik koşullar ışığında güncellenmelidir.

- Değerlendirmeler mümkün olduğunca nicel olmalı, amaç tam fayda-maliyet analizine geçmek olmalıdır.

- Kaliteli verilerin toplanabilmesi amacıyla bir veri toplama stratejisi belirlenmelidir, bunun eşgüdümü de merkezi kalite kontrol birimi tarafından yürütülmelidir.

- Düzenleyici Etki Analizinin yapılması sürecinde kamu kurum ve kuruluşları ile toplumun ilgili kesimlerine danışılması zorunludur. Danışma faaliyetinin daha kolay, hızlı ve daha az maliyetli gerçekleştirilebilmesi için bilgi-iletişim teknolojilerinden mümkün olduğunca faydalanılması uygun olacaktır.

- Kaliteli bir Düzenleyici Etki Analizinin yapılabilmesi için düzenleme yapma sürecinde yer alan personelin ve üst yöneticilere eğitim verilmesi ihtiyacı bulunmaktadır.

- Düzenleyici Etki Analizinin düzenleme ile birlikte ilgili kuruluşun İnternet sayfasında yayımlanması ve bir suretinin isteyen herkese ücretini mukabilinde verilmesi uygun olacaktır.

- Düzenleyici Etki Analizinin politika süreciyle bütünleştirilmesi isteniyorsa, düzenleyiciler, siyasiler ve çıkar grupları arasında bir kültürel değişimin yaşanması zorunluluk arz etmektedir. Bu zorunluluk, Düzenleyici Etki Analizinin Türkiye’de kabul edilip uygulanmasının uzun bir süreç olacağına işaret etmektedir.

EKLER

EK 1: Bir Düzenleyici Etki Analizi Örneği

Düzenleyici Etki Analizine Konu Düzenleme

1995 tarihli Özürlülere Ayrımcılığın Önlenmesi Kanununun mallara, hizmetlere ve faaliyetlere erişimi düzenleyen III. bölümü:⁹⁰

Özet:

AMAÇ VE BEKLENEN ETKİLER

Sorunlar ve Hedefler:

1995 tarihli Özürlülere Ayrımcılığın Önlenmesi Kanununun 3. bölümü, 2 Aralık 1996 tarihinden itibaren mal ve hizmet üretenlere özürlü insanlara karşı ayrımcılık yapmamaları konusunda görevler yüklemiştir. Görevler, özet olarak, özürlülere hizmet vermektan kaçınılmaması, onlara normalden daha kötü standartta hizmet sağlanmaması ve kötü şartlarda hizmet verme önerisinde bulunulmamasıdır.

9 Haziran 1998'de Kanunun 3'üncü bölümünün 21'inci maddesinde zikredilen görevlerin uygulanmasına ilişkin bir zaman çizelgesi ilan edilmiştir. Sayılan görevler mal ve hizmetlerin sunuluş tarzlarında özürlü insanların mal ve hizmetlere ulaşmalarını kolaylaştırmak için makul düzeltmeler yapılmasını gerektirmektedir. Bunlar üç gruba ayrılmıştır:

a) Uygulamalar, politikalar ve usuller:

Hizmet sağlayıcılardan, özürlü insanların hizmetlere ulaşmasını zorlaştıran veya imkansız hale getiren uygulamaları, politikaları ve usulleri değiştirmek için uygun adımları atmaları istenmektedir. Örneğin, görme özürlü bir insanın bir kılavuz köpek yardımıyla bir binaya girmesi gerektiğinde o binada "köpeklerin girmesi yasağı" politikası uygulanıyorsa, bu politikanın değiştirilmesi gerekmektedir.

b) Ek yardımlar:

Hizmet sağlayıcılardan özürlü insanların bir hizmete ulaşmalarını sağlayacak veya bunu kolaylaştıracak ek yardım ve hizmetleri sağlamak için makul olan adımları atmaları istenmektedir.

c) Fiziksel özellikler:

Bir bina veya müstemilatının fiziksel bir özelliği, özürlü insanların hizmete ulaşmasını engeller veya zorlaştırırsa, hizmet sağlayıcı bu fiziksel özelliğin değiştirilmesi veya uzaklaştırılması veyahut da bu özelliklerden kaçınılması ya da hizmetin uygun alternatif yollarla görülmesi için uygun adımları atmalıdır.

Bu görevlerin yerine getirilmesi için iki aşamalı bir zaman çizelgesi kabul edilmiştir:

⁹⁰www.disability.gov.uk/dda

-1 Ekim 1999'dan itibaren uygulamalara, politikalara, usullere, ek yardım ve hizmetlere ve hizmetlerin uygun alternatif yollarla sağlanmasına ilişkin tüm görevler yerine getirilmiş olacaktır.

- 1 Kasım 2004'ten itibaren hizmetlere erişimi engelleyen fiziksel özelliklerin değiştirilmesi, kaldırılması veya bunlardan kaçınılmasına ilişkin görevler yerine getirilmiş olacaktır.

Üçüncü bölümde sayılan bu görevlerin evreleştirilmesiyle, özürli insanların ihtiyaçları ile hizmet sağlayıcılara gerekli ve makul düzeltmeleri yapmaları için yeterli zamanın verilmesi arasında hassas bir dengenin kurulması amaçlanmaktadır.

Söz konusu kanunun ilgili bölümüne uyulması hizmet sağlayıcılar için bazı maliyetlerin yüklenilmesi anlamına gelmektedir. Bu maliyetler, bir rampanın yaptırılması gibi bir kerelik olabileceği gibi, özürli insan hizmeti kullandıkça devam edecek maliyetler de olabilecektir. Bu maliyetler hem özel sektör kuruluşları, hem de kamu kuruluşları için geçerlidir.

Kanun hizmet sağlayıcılardan sadece mal ve hizmetlerin daha iyi ulaşılabilir hale gelmesi için "makul" adımlar atmaları gerektiğini ifade etmektedir. Bir diğer deyişle, hizmet sağlayıcılar makul olan neyse onu yapacaklardır, Kanun hizmet sağlayıcılara ucu açık bir yükümlülük yüklememektedir. Hizmet sağlayıcılar özürli insanların hizmete ulaşabilmeleri için en uygun yolun ne olduğuna karar vermekte esneklik sahibidir, buna kendisi karar verecektir. Kanun bir hizmet sağlayıcı için bir düzeltme yapmanın gerekli olup olmayacağı saptanırken göz önünde bulundurulması gereken faktörleri tayin etmemektedir. Bu konuda kılavuzluk yapmak üzere bir Uygulama İlkeleri Belgesi mevcuttur. Belgenin ilgili paragrafları "makul adımlar"dan neyin kast edildiğini göstermektedir. Beşinci bölüm ise, "makul düzeltme" görevinin nasıl işlediğini açıklamaktadır. Bununla birlikte, belge yasal zorunluluk getirmemektedir, sadece bir kılavuz niteliğindedir.

Risk Değerlendirmesi

Kanunda getirilen tedbirler spesifik olarak risklerle uğraşmamaktadır, özürli insanlar için yeni medeni haklar getirmektedir. Bununla birlikte, hizmetlere erişimin geliştirilmesi için makul adımlar atılmasının pratik faydalarından birisi de risklerin azaltılması olacaktır.

SEÇENEKLER

Kanunun 3'üncü bölümünün tam olarak hayata geçirilebilmesi için üç seçenek mevcuttur:

- Tedbirlere iş dünyasının gönüllü olarak uyması,
- Özürli Hakları Görev Gücünden (*Disability Rights' Task Force*) öneriler gelene kadar uygulamanın ertelenmesi,
- Kanun maddelerinin işletilmesi.

Her ne kadar hizmet sağlayıcıların bir kısmı özürli bireylere sundukları hizmetlerde gönüllü olarak ilerleme sağlamışsa da, bunun hizmet sağlayıcıların çoğunluğu için doğru olduğu söylenemez. Devlet özürli insanlar için daha fazla

hakkı daha kısa sürede tanımak için üçüncü bölümde sayılan görevlerin yerine getirilmesine devam etme yani üçüncü seçeneği kabul etme kararı almıştır.

EŞİTLİK VE ADALET SORUNLARI

- Tercih edilen seçenek devletin özürli insanlara daha kapsamlı haklar verilmesine ilişkin politikasıyla tutarlı mıdır?

- Düzenlemenin getireceği maliyetlere tüm firmalar tarafından adil olarak katlanılmakta mıdır? (Maliyetlerin dağılımı adil midir?)

Devletin Özürülere İlişkin Politikasıyla Tutarlılık

Devlet tarafından 1997 yılında ilan edilen bildiriye aşağıdaki ifadeler geçmektedir: “*Nerede olursa olsun hiçbir şekilde mazur gösterilemez ayrımcılığın sona erdirilmesine çalışılacaktır. Özürülülerin toplum veya iş hayatında ayrımcılığa maruz kalmamaları için kapsamlı ve uygulanabilir haklara sahip olmaları desteklenecektir ve ilgili tüm tarafların ortaklığıyla geliştirilecektir.*” Söz konusu vaat 2001 yılı bildirisinde daha güçlü ifadelerle yinelenmektedir. Buna göre, devletin temel amacı ve arzusu özürli insanların toplumsal hayata tam katılımını sağlamaktır. Devlet bu amaçla temel hak ve fırsatları genişletme yükümlülüğünü üstlenmiştir. Bahse konu kanunda sayılan görevlerin yerine getirilmesi bu vaadin gerçekleştirilmesi yolunda önemli bir adımdır.

Maliyetlerin Adil Dağılımı

Kanun hem özel hem de kamusal sektörden her büyüklükte hizmet sağlayıcıyı etkileyecektir. Kanun hizmet sağlayıcılardan her hal ve olayda makul olan neyse onu yapmalarını istemektedir, o yüzden maliyet de sınırlı olacaktır. Hizmet sağlayıcının makul düzeltmeleri yaparken maruz kaldığı her maliyet hizmet sağlayıcının genel harcamalarının bir parçası olarak tüm müşteriler arasında dağılacaktır.

FAYDALAR

Özürli insanlar günlük yaşama daha iyi katılım sağladıkça, bütün toplum ve ekonomi, bundan fayda sağlayacaktır. Özürülüler için yapılacak daha iyi aydınlatma, yürüyen merdiven, daha çok göze çarpan, kabartmalı ilanlar gibi düzenlemelerden geniş halk kitleleri de yararlanacaktır. Bununla birlikte, bu tedbirlerden en fazla faydayı 3 grubun görmesi beklenmektedir.

- a) Özürli insanlar, aileleri, bakıcıları ve arkadaşları,
- b) Hizmete ulaşmada zorluk çeken diğer insanlar,
- c) Hizmet sağlayıcılar.

Özürülülere Sağlanacak Faydalar

- Mallara, faaliyetlere ve hizmetlere hem özel hem de kamusal sektörde daha gelişmiş erişim hakkı,

- Ekonomik yaşamda ve toplumda söz sahibi olmak ve yer alabilmek için daha iyi fırsatlar,

- Özürlüler için yeterli donanımı olmayan binalarda meydana gelmesi muhtemel olan kaza ve incinmelerin mali ve sosyal maliyetlerinin azaltılması,
- Ulaşım maliyetlerinin azaltılması,
- Özürlü insanların arkadaşları, bakıcıları veya aileleri ile katılabilecekleri faaliyetlerin artırılması,
- Ayrımcılık sonucu oluşan mali kayıpların veya duygusal incinmelerin telafi edilmesi.

Hizmetlere Ulaşmada Güçlük Çeken Diğer İnsanlara Sağlanacak Faydalar

Bu grup insanlar temel olarak, hamile ve bebekli insanlar, yaşlılar ve geçici özürlü olan insanlardan oluşmaktadır. Özürlü insanlar için yukarıda belirtilen faydalar bu grup için de geçerli olacaktır.

Hizmet Sağlayıcılara Sağlanacak Faydalar

- Daha fazla insanın mal ve hizmete ulaşması sonucu satışlarda artış olması,
- Kamuoyunda daha iyi bir imaj, bunun sonucunda daha iyi iş fırsatları,
- Özürlüler için mal veya teçhizat üreten ya da satan veya hizmet sağlayan şirketler için genişlemiş bir piyasa.

Faydaların Değeri

Hizmetlere daha iyi erişim olanakları, özürlülerin daha önce kullanamadıkları hizmetleri kullanmalarını sağlayacaktır. Özürlüler bu hizmetlere daha güvenli olarak ulaşacaktır. Bunun sosyal, ticari ve bireysel değerlerinin parasal terimlerle ifade edilmesi zordur.

MALİYETLER

Etkilenen Sektörler

Halka mal ve hizmet sunan tüm sektörlerin kanundan etkilenmesi beklenmektedir. Ancak, ulaşım araçları ve eğitim sektörleri bundan istisnadır; çünkü bu sektörler Kanunun 3'üncü bölümünden muaf tutulmuşlardır. Kanunun kapsadığı hizmet binaları genel olarak, otel, banka, avukatlık bürosu, danışmanlık bürosu, meyhane, tiyatro, sinema, kuaför/berber, ibadet yerleri, mahkeme salonları, oyun alanları, muayenehanelerdir. Bununla birlikte, tüm hizmet sağlayıcıların düzeltme yapması veya aynı ölçekte düzeltme yapması mümkün değildir. Kanun onlardan sadece makul olanı yapmalarını istemektedir. Kamuya açık olmayan yerler kanundan etkilenmeyecektir.

Tipik bir firma için uyum maliyetleri

Hemen hemen tüm hizmet sağlayıcılar kanundan etkilendiği için tipik bir firma örneği vermek neredeyse imkansızdır. Çok geniş bir hizmet sağlayıcı çeşitliliği vardır. Özürlü insanların hizmetleri kullanma derecesi değişmektedir. Hizmet sağlayıcıların ne dereceye kadar düzenleme yapacakları hizmetin ne derece ulaşılabilir olduğuna ve hizmeti kullanan özürlü insanların ihtiyaçlarına bağlıdır.

Yine de, bir kısım hizmet sağlayıcılarının nasıl etkilenebileceğini aydınlatacak bazı düzeltme örnekleri verilebilir:

1) Küçük dükkanlar (örneğin, bir gazete bayii)

- Kapıyı açmayı kendi kendine başaramayan insanlar için kapının açılması,
- Dükkanın içine girmekte zorlanan, örneğin tekerlekli sandalyeli insanlar için kapıda hizmet verilmesi,
- İşitme özürli insanlar için bilgilerin yazılması,
- Kılavuz köpeklerin içeriye girmelerine izin verilmesi için köpeklere uygulanan girme yasağının kaldırılması.

2) Eczane:

- Eczacının işitme sorunu olan müşterilerinin taleplerini tartışmak için müşterinin tarafına gelmesi,
- Özürli insanlar için reçetenin verilmesini beklerken oturmaları için sandalye temin edilmesi,
- Öğrenme güçlüğü çeken insanlara reçetede yazılan ilaçların nasıl alınacağını açıklanması için daha fazla zaman ayrılması,

3) Sinema:

- Koltuklar arasındaki boşlukların kolayca geçilebilir olması,
- Bir hizmetlinin giriş ve çıkışlarda özürülere yardımcı olması, ayrıca bilet için para toplaması,
- Tekerlekli sandalyede oturan insanların da gösteri salonunda rahatça yer almalarını sağlamak için oturma düzeninde değişiklik yapılması.

4) Avukatlık bürosu:

- İşitme özürli insanlara karmaşık konuları daha iyi anlamalarını sağlamak için normalden daha uzun danışma süresinin tanınması,
- İşitme özürli insanlar için alternatif danışmanlık yöntemlerinin kullanılması,
- Görme özürli insanlar için bilginin alternatif yollarla sunulması,
- Baroya giriş çıkışların kolaylaştırılması için bir asansör temin edilmesi.

5) Kafe/Restoran:

- Garsonun görme özürülüler için mönüyü okuması veya mөнünün kabartmalı harflerle ya da daha büyük karakterlerle yazılması,
- Tekerlekli sandalyeli insanların yerleştirilmesi için masalardan birer sandalyenin uzaklaştırılması, ayrıca masalar arasındaki geçişin kolaylaştırılması için masaların yeniden yerleştirilmesi,
- Müşterinin hesabı kasada kuyruğa girmek yerine garsona ödemesi,

- Mevcut boş alana veya kaynaklara bağlı olarak lavaboların daha erişilebilir şekilde kurulması.

6) Berber/Kuaför:

- Fiyat listesinin büyük, okunaklı harflerle yazılıp asılması,
- Görme özürlü insanlar için fiyat listesinin okunması,
- Özürlü insanların beklerken oturmaları için daha fazla sandalye temin edilmesi.

Hizmet sağlayıcılara olan maliyetler tahmin edilirken çeşitli kaynaklardan veriler kullanılmış ve hizmet sağlayıcıların yapmaları gereken düzeltmeler hakkında varsayımlarda bulunulmuştur. Bu varsayımlar düzeltmelerin hiçbir maliyet getirmediği ya da getirdiği maliyetlerin göz ardı edilebileceği ihtimalini de içermektedir.

Tablo 1-: 1999'dan İtibaren Maliyetler**milyon pound**

Toplam Maliyetler	Bir Kerelik	Devam Eden
Uygulamalar, politikalar, usuller, ek yardım ve hizmetler	187-234	29-116
Hizmeti sunmanın alternatif yolları	-	33-167
GENEL TOPLAM	187-255	62-283
Özel Sektör		
Uygulamalar, politikalar, usuller, ek yardım ve hizmetler	180-225	28-110
Hizmeti sunmanın alternatif yolları	-	31-155
TOPLAM	180-234	59-265
Kamu Sektörü	Bir Kerelik	Devam Eden
	(Aralık)	(Aralık)
Uygulamalar, politikalar, usuller, ek yardım ve hizmetler	7-9	1-6
Hizmeti sunmanın alternatif yolları	-	2-12
TOPLAM	7-9	3-18

2004 yılından itibaren olan maliyetler politika ve uygulama arasındaki ayrım gözetilerek hesaplanmıştır.

Tablo 2: 2004'ten İtibaren Maliyetler

milyon pound

Özel Sektör	Politika Maliyeti (toplam)	Uygulama Maliyeti (yıllık)
Fiziksel özelliklere ilişkin düzeltmeler	560-1150	11-23
Kamu Sektörü	Politika Maliyeti Aralık (toplam)	Uygulama Maliyeti Aralık (yıllık)
Fiziksel özelliklere ilişkin düzeltmeler	46-88	1-2
TOPLAM	606-1238	12-25

Yukarıdaki tablonun ilk sütunu 2004 yılı görevlerinin yerine getirilmesi sonucu ortaya çıkan politika maliyetlerini göstermektedir ve tüm düzeltmeler 2004 yılında yapılacakmış gibi gösterilmektedir. Kapılarının yüksekliğinin ve kollarının değiştirilmesi, daha iyi aydınlatma düzeneği kurulması, rampa, yürüyen merdiven gibi düzeltmelerin yaklaşık 5 sene süreceği varsayılırsa:

- özel sektör için yıllık politika maliyeti 112-229 milyon pound aralığında ,
- kamu sektörü için yıllık politika maliyeti 9-18 milyon pound aralığında,
- toplam yıllık ortalama politika maliyeti 121-247 milyon pound aralığında oluşacaktır.

Hesaplamaların Temeli

İşletmelerin kanunun verdiği görevleri yerine getirmesi sonucu oluşan toplam maliyetler üç ana başlık altında toplanabilir:

- a) uygulamalar, politikalar ve usuller, ek yardım ve hizmetler,
- b) hizmetin uygun bir alternatif yolla görülmesi,
- c) bina ve müstemilatının fiziksel özelliklerini etkileyen diğer düzeltmeler.

Maliyetler hesaplanırken ikiye ayrılmıştır: Bir kereye mahsus maliyetler ve devam eden maliyetler. Bir kerelik maliyetler için her başlık altındaki sayılar hizmet sağlayıcı başına harcama miktarının tahmin edilerek bunun hizmet sağlayıcısı sayısı ile çarpılması yoluyla türetilmiştir. Genellikle, alet edevatın alınması bu tür maliyetler içine girmektedir. Devam eden maliyetler özürü insan hizmeti kullandığı sürece gerekli olan düzeltmenin maliyetidir ki, genellikle personel maliyeti bu grubu oluşturmaktadır. Toplam maliyetler düzeltme gerektiren insan sayısı, bu düzeltmelerin ortalama sayısı ve personel maliyetlerinin toplu olarak çarpımı ile bulunmuştur.

Maliyetler tahmin edilirken aşağıdaki kaynaklardan yararlanılmıştır:

- Özürlülere Ayrımcılığın Önlenmesi Kanunu,
- Sosyal Güvenlik Bakanlığınca yapılan anketin verileri,
- Kanunun 3'üncü bölümündeki tedbirlerle ilgili anket,
- Bakanlıklar arası iş dünyası kayıtları (1996 itibarıyla)

Bir Kerelik Maliyetler

Bu tür maliyetler hesaplanırken aşağıdaki veriler kullanılmıştır:

- 1) Birleşik Krallık'ta yaklaşık 2,1 milyon hizmet sağlayıcı bulunmaktadır.
- 2) Bunlardan 107.000 tanesi kamu sektörüne, 2 milyonu ise özel sektöre aittir.
- 3) Bunların %26'sı bir binaya sahip değildir ya da sahip oldukları bina kamuya açık değildir. Dolayısıyla fiziksel özelliklere ilişkin maddelerden etkilenmeyeceklerdir. Bunun anlamı düzenlemeden 1,44 milyon özel sektör ve 104.000 kamu sektörü hizmet sağlayıcının etkileneyeceğidir.
- 4) 2 milyon özel sektör kuruluşunun %45'i uygulama, politika ve usule ilişkin düzeltme yapmak veya ek yardım sağlamak zorunda kalacaktır. Bu da 900.000 hizmet sağlayıcısı demektir. 1,44 milyonu ise fiziksel özelliklere ilişkin düzeltme yapmak zorundadır.
- 5) Kamusal hizmet sağlayıcıların üçte birinden azı uygulamalar, politikalar ve usullere ilişkin düzeltme yapmak zorundadır. Bu da 35.000 kamusal hizmet sağlayıcısına tekabül etmektedir.

Devam Eden Maliyetler

Bu tür maliyetler hesaplanırken aşağıdaki veriler kullanılmıştır:

- 1) Özürlülere Ayrımcılığın Önlenmesi Kanunu 11,7 milyon insanı kapsamaktadır.
- 2) 980.000 insan binalara girerken zorluk yaşamaktadır.
- 3) 440.000 insan bilgilerin verilme tarzından güçlük çekmektedir.
- 4) 590.000 insan personelle iletişimde zorlanmaktadır.

Devam eden maliyetlerin büyük çoğunluğunu personel maliyetleri oluşturmaktadır. Saatlik ücret 5 pound olarak kabul edilmektedir.

Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler Üzerinde Etkiler

"Makul olma/uygunluk" kavramı Kanunda sayılan görevlerin yerine getirilmesinin anahtar kavramıdır. Bunun anlamı hizmet sağlayıcıların kendilerine makul gelmeyen, uygulanması güç veya çok masraflı olan düzeltmeleri yapmak zorunda olmamalarıdır. Hangi tür düzeltmelerin makul sayılacağı da sağlanan hizmetin türü, hizmet sağlayıcının doğası, büyüklüğü, kaynakları ve özür lülüğün/hizmete ulaşmada güçlüğün özür lü insan üzerindeki etkisine göre değişmektedir.

1998 yılında 17 küçük işletmenin sahibi ve yöneticilerine bazı sorular gönderilmiş ve görevlerin yerine getirilmesi durumunda işin yürütülme tarzının nasıl etkileneceği ve herhangi bir değişikliğin muhtemel maliyetini değerlendirmeleri istenmiştir. Bunlardan 11 tanesi bu anket çalışmasına katılmayı kabul etmiş ve bunlara kanunla ilgili bilgi gönderilmiştir. Bu sınırlı anketin amacı geniş bir danışma faaliyetine girişmeden önce devlete küçük işletmeler üzerindeki muhtemel etkiler hakkında ön bilgi sağlanmasıdır. Ankete katılan 11 işletmenin hepsi özürlü müşterilerinin olduğunu ifade etmiş, sadece bir tanesi bunun düzenli olmadığını belirtmiştir. Ayrıca, katılımcıların tümü özürlü müşterilerinin hizmetlere daha kolay ulaşmalarını sağlamak için gerekli düzeltmeleri yaptıklarını söylemişlerdir. Bunların üç tanesi hizmetlere fiziksel erişimin geliştirilmesi için değişiklik planladıklarını ifade etmiştir. İşletmelerin hepsi kanunda özürlülere tanınan hakların hayata geçirilmesinin büyük maliyetler getirmeyeceğini düşünmüştür. Hatta, çoğunluğu maliyetlerin nicelleştirilemeyeceği dolayısıyla göz ardı edilebileceği kanısına varmıştır.

Diğer Maliyetler

Nisan 2000 tarihinde devlet tarafından kurulan Özürlü Hakları Komisyonu (*Disability Rights Commission*) Kanunun uygulanmasına ilişkin olarak hem özürlülere hem de hizmet sağlayıcılara bilgi sağlamak, öneri ve yardımda bulunmaktadır. Özürlü Uzlaştırma Hizmeti (*Disability Conciliation Service*) ise Komisyon tarafından kaynak tahsis edilen bağımsız bir hizmettir. Özürlü vatandaşlarla hizmet sağlayıcılar arasında bir uyuşmazlık baş gösterdiğinde ücretsiz ve gönüllü bir arabuluculuk hizmetini anlatmaktadır. Bu hizmetin maliyeti Komisyon tarafından üstlenilmektedir. Bu hizmet uyuşmazlıkların yargı yoluna başvurulmadan önce halledilmesine yardımcı olmakta, ücretsiz bir hizmet olduğu için özürlülerle hizmet sağlayıcıların maliyetlerini azaltmaktadır.

DANIŞMA SÜRECİ

Taslak Düzenleyici Etki Analizini içeren bir danışma faaliyeti Mayıs-Ağustos 2000 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir. 564 anket cevabı alınmıştır. Cevaplar Düzenleyici Etki Analizi taslağındaki fayda ve maliyet tahminlerinin genel olarak kabul edilebilir olduğunu göstermiştir. Katılımcıların %80'i taslak Düzenleyici Etki Analizinin tümünü okumuş, %63'ü ise çoğunluğunu okumuştur. Düzenleyici Etki Analizini okuyanların %43'ü ek yorumlar yapmıştır. Katılımcıların %16'sının yorumları olumlu olarak kabul edilmiştir. %10'u maliyetlerin yanıtıcı olduğunu düşünmüş, bir kısmı ise değerlendirmelerde sağlanan bilginin küçük bir örgüt örneğine dayandığını söylemiştir. Kısacası, maliyetler üzerinde bir odaya sağlanamamıştır.

Danışma sonuçlarını gösteren bir rapor ayrıca yayımlanacaktır.

ÖZET VE ÖNERİLER

Özürlü insanların hizmetlere erişimini geliştirmek genellikle hizmet sağlayıcılara maliyet getirmektedir. Bununla birlikte, kanunda belirtilen görevlerin yerine getirilmesi özürlü insanlar ve genel olarak toplum için maliyetlere göre daha büyük faydalar anlamına gelmektedir. Fayda ve maliyetlerin nicelleştirilmesi zordur. Genellikle hizmetlere daha iyi ve kolay ulaşım özürlü insanlar için daha kaliteli bir

yaşam, hizmet sağlayıcılar için ise daha iyi iş fırsatları demektir. Toplumun her bireyi de özürlü insanların günlük yaşama yapacağı katkılardan fayda sağlayacaktır. Bununla birlikte, makul olan neyse onun maliyetine katlanacaktır. Birçok hizmet sağlayıcı bu alanda ilerleme kaydetmiştir.

Sonuç olarak, kanunda getirilen ve düzeltmelerin çekirdeğini oluşturan “makul olma” unsuru maliyetlerin mütevazı bir seviyede kalmasını sağlayacaktır. Ancak, özürlü insanlara, hizmet sağlayıcılara, dolayısıyla ekonomiye ve toplumun bütününe olan faydalar daha önemli olacaktır.

YÜRÜTME, YAPTIRIM, İZLEME VE GÖZDEN GEÇİRME

Kanunun 25’inci maddesine göre, bir özürlü hizmet sağlayıcının hizmetlere ulaşmak için gerekli makul düzeltmeyi yapmadığı kanaatine varırsa, hukuk davası açma hakkına sahiptir. Başarılı olursa, özürlü insan (varsa) uğradığı maddi kaybın telafisini veya manevi tazminat elde edebilir. Özürlü insan ayrıca mahkemeye başvurarak hizmet sağlayıcının ayrımcı davranışının tekrarının önlenmesine ilişkin bir mahkeme kararı çıkartabilir. Yargı sürecinde devletin bir rolü veya müdahalesi mevcut değildir. Ancak, devlet dava ihtiyacını azaltmak maksadıyla Özürlü Uzlaştırma Hizmeti adıyla bir hizmet başlatmıştır. 1993 yılından itibaren 53 şikayette bulunulmuş ve bu anlaşmazlıkların birçoğu özürlüler lehine bir uzlaşma ile sonuçlanmıştır.

3’üncü bölüme giren olaylar yargı önüne getirildikçe mahkemeler tarafından izlenmektedir. 1995 yılında bir araştırma projesi başlatılmış ve proje kapsamında anlaşmazlık konusu olan tüm olaylar tek tek incelenerek bunların nasıl çözümlendiklerine ilişkin bilgi toplanmıştır. Proje ile ayrıca, Kanunun mahkemede yorumlanmasına ilişkin eğilimler analiz edilmiş ve özürlü insanlarla örgütlerin bu kapsamdaki görüşleri ortaya çıkarılmıştır. Özürlü Hakları Komisyonu, Kanunu gözden geçirmeye devam etmektedir.

EK 2: Düzenleyici Etki Analizi İyi Uygulamalar (*Best Practices*)

1) Düzenleyici Etki Analizinin siyasi düzeyde sahiplenilmesi

Reform ilkeleri ve Düzenleyici Etki Analizinin kullanılması devletin en yüksek seviyesinde kabul edilmelidir. Ayrıca, Düzenleyici Etki Analizi, bakanlık seviyesinde sorumlulukların net olarak tanımlanması ile desteklenmelidir

2) Düzenleyici Etki Analizi programı unsurları için sorumlulukların dikkatlice dağıtılması

Düzenleyici Etki Analizine ilişkin sorumlulukların düzenleyicilere dağıtılması sahiplenme duygusunu ve düzenleme süreciyle bütünleşmeyi artırmaktadır. Düzenleyici Etki Analizi sürecini izleyecek ve kaliteyi, güvenilirliği ve tutarlılığı sağlayacak bir denetim birimine ihtiyaç vardır. Bu birim bu görevini yerine getirirken yeterli yetki ve beceriyle donatılmalıdır.

3) Düzenleyicilerin eğitilmesi

Düzenleyicilere yüksek kalitede Düzenleyici Etki Analizi yapmaları için gerekli olan beceriyi kazandıracak resmi ve iyi tasarlanmış eğitim programı sağlanmalıdır.

4) Tutarlı fakat esnek bir analitik yöntemin kullanılması

Tüm düzenlemeler için fayda-maliyet ilkesi kabul edilmelidir. Ancak, analitik yöntemler farklılaşabilir. Tutarlılığın azamiye çıkarılması için zorunlu kılavuzlar çıkarılmalıdır.

5) Veri toplama stratejilerinin geliştirilmesi

Faydalı bir analiz için veri kalitesi gereklidir. Kabul edilebilir veriler için kalite standartlarının açığa kavuşturulmasını sağlayacak ve zaman kısıntısı içinde mümkün olan en az maliyetle yüksek kalitede veri toplanması için bir politika belirlenmelidir.

6) Düzenleyici Etki Analizi çabalarının hedeflerinin belirlenmesi

Kaynaklar önemli etkileri olacak düzenlemelere aktarılmalıdır. Eğer önemli etkileri olacağı düşünülüyorsa Düzenleyici Etki Analizi ikincil düzenlemelere de uygulanmalıdır.

7) Mümkün olan en erken sürede başlanarak, Düzenleyici Etki Analizinin politika oluşturma süreciyle bütünleştirilmesi

Düzenleyiciler Düzenleyici Etki Analizi sonuçlarını politika oluşturma sürecinin eki belgeler olmaktan çok bütünleşik parçaları olarak görmelidir.

8) Sonuçların iletilmesi

Düzenleyici Etki Analizinin sonuçları karar alıcılara iletmeli ve etkili bir iletişim için ortak bir formatın kullanılması sağlanmalıdır.

9) Kamuoyunun geniş katılımının sağlanması

Çıkar gruplarına zamanında ve geniş çapta danışılmalıdır. Bunun anlamı bir dizi aşamadan oluşan danışma sürecidir.

10) Düzenleyici Etki Analizinin yeni düzenlemeler kadar mevcut düzenlemelere de uygulanması

Düzenleyici Etki Analizi disiplinleri mevcut düzenlemelerin gözden geçirilmesi amacıyla da kullanılmalıdır.

EK 3: Gelişmekte Olan Ülkelerde Düzenleyici Etki Analizinin Kabul Edilmesi ve Uygulanmasına Yönelik Anket

1. Düzenleyici Etkilerin Değerlendirilmesi

1.1 Yeni bir düzenleme kabul edilmeden önce Düzenleyici Etki Analizi yapılmakta mıdır?

Eğer her zaman veya bazı durumlarda Düzenleyici Etki Analizi yapılıyorsa,

- Kanunla öngörölmekte midir?

- Düzenleyici Etki Analizine tabi tutulması istenen düzenlemelerin seçilmesi için kriterler veya yayımlanmış kılavuzlar var mıdır?

1.2 Düzenleyici Etki Analizi aşağıdaki düzenlemeler için uygulanmakta mıdır?

- ekonomik düzenlemeler

- sosyal düzenlemeler

- çevresel düzenlemeler

1.3 Son beş yıl boyunca, aşağıda belirtilen alanlardaki düzenlemeler hangi oranda Düzenleyici Etki Analizine tabi tutulmuştur?

- ekonomik düzenlemeler

- sosyal düzenlemeler

- çevresel düzenlemeler

1.4 Düzenleyici Etki Analizinin nasıl yürütöleceğine ilişkin kılavuzlar mevcut mudur?

1.5 Düzenleyici Etki Analizleri yapıldığı zaman:

- Düzenlemenin sadece maliyetleri mi değerlendirilmiştir?

- Düzenlemenin sadece faydaları mı değerlendirilmiştir?

- Düzenlemenin hem faydaları hem de maliyetleri mi değerlendirilmiştir?

- Düzenlemenin toplumun farklı kesimleri üzerindeki etkileri değerlendirilmiş midir?

1.6 Faydalar ve maliyetler değerlendirildiği zaman:

- Faydalar nicelleştirilmekte midir?

- Maliyetler nicelleştirilmekte midir?

1.7 Düzenleyici Etki Analizi:

- Yeni düzenleme önerilerinin değerlendirilmesi için mi kullanılmaktadır?

- Mevcut düzenlemelerin gerçek sonuçları ve etkilerinin değerlendirilmesi için mi kullanılmaktadır?

1.8 Düzenleyici Etki Analizi belgeleri kamuya açık mıdır?

1.9 Düzenleyici Etki Analizi fayda ve maliyetlerin detaylı bir analizinin sağlanması için kullanılmakta mıdır?

Sizin görüşünüze göre, Düzenleyici Etki Analizi kullanıldığı zaman fayda ve maliyetlerin yeterli olarak değerlendirilmesini sağlamakta mıdır? Eğer değilse, temel eksikliklerin ne olduğunu belirtiniz.

2. Danışma ve Katılım

2.1 Danışma yeni düzenlemelerin yapılması sürecinin bir parçası mıdır?

Eğer bazı durumlarda veya her durumda danışma yapılıyorsa:

- Kanunla öngörülmekte midir?
- Ne tür danışma şekilleri kullanılmaktadır?
- Danışma sürecine kimler katılmaktadır?
 - ilgili alanlardaki uzmanlar
 - düzenleme önerisinin ilgili olduğu diğer kamu kurum ve kuruluşlarından temsilciler
 - KOBİ'lerden temsilciler
 - diğer (belirtiniz)
- Danışma düzenleme sürecinin hangi aşamalarında yürütülmektedir?
 - öneri taslak haline getirilmeden önce
 - öneri detaylı hale getirilmeden önce
 - öneri detaylandırıldıktan sonra
- Danışma sürecine katılanların görüşleri kamuya açıklanmakta mıdır?

3. Düzenlemelerde Reform İçin Genel Strateji

3.1 Devlet genelinde düzenlemelerde reforma veya düzenleme kalitesinin geliştirilmesine ilişkin bir politika mevcut mudur?

Cevap evetse:

- Reformun kesin hedeflerini belirtmekte midir?
- İyi düzenlemenin ilkelerini koymakta mıdır?
- Politika hangi yıl kabul edilmiştir?

3.2 Bazı sektörlerde düzenlemelerde reforma veya düzenleme kalitesinin geliştirilmesine ilişkin bir politika mevcut mudur?

Cevap evetse:

- Herhangi bir bağımsız düzenleyici kurum mevcut mudur?

Eğer mevcutsa, hangi sektörlerde olduğunu belirtiniz.

3.3 Düzenlemelerde reform veya düzenleyici kalitenin izlenmesi ve desteklenmesinden sorumlu bir kurum veya kurumlar var mıdır?

Cevap evetse:

- Bu kurum (lar) düzenleyici etkilerin bağımsız analizini yürütmekte midir?
- Bu kurum (lar) tek tek bakanlıkların reform konusunda kaydettiği ilerlemeyi izlemekte midir?
- Bu kurum(lar)a yeni düzenlemelerin yapılması sürecinin bir parçası olarak danışılmakta mıdır?

3.4 Düzenlemelerde reformdan sorumlu bir bakanlık veya bakanlıklar var mıdır?

Eğer varsa:

3.5 Hangi bakanlık(lar) düzenlemelerde reformdan sorumludur?

3.6 OECD'nin Düzenleyici Etki Analizi konusundaki kılavuzlar bilinmekte midir?

- Ülkenizin Düzenleyici Etki Analizine yaklaşımı OECD tarafından önerilen yaklaşımı mı model almaktadır?

- Ülkenizin Düzenleyici Etki Analizine yaklaşımı herhangi bir ülkenin yaklaşımını mı model almaktadır?

3.7 Düzenleyici Etki Analizi alt yapı hizmetlerine ilişkin düzenlemeler için kullanılmakta mıdır?

Cevap evetse:

- Hangi alt yapı hizmetlerinde kullanıldığını belirtiniz.
- Nasıl kullanıldığını belirtiniz:
 - yeni düzenlemeler için
 - mevcut düzenlemeler için
 - hem yeni hem de mevcut düzenlemeler için

4. İsim ve Adres

EK 4: Proje Kapsamındaki 10 Avrupa Ülkesinde Düzenleyici Etki Analizinin Kabul Edilmesi ve Uygulanmasına Yönelik Anket

Politik Sahiplenme, Düzenleyici Etki Analizinden Sorumlu Birimler ve Yapılan Eylemler

1. Düzenleyici Etki Analizinin kullanımı resmi olarak öngörülmekte midir?

Cevap hayırsa;

1.1. Düzenleyici tedbirlerin tasarlanması için bir Düzenleyici Etki Analizi sisteminin kabul edilmesine yönelik eylemler planlanmakta mıdır?

1.2. Düzenleyici Etki Analizi pilot aşamasında mıdır?

1.3. Düzenleyici Etki Analizinin kullanılmasına ilişkin bir yasal şart mevcut mudur?

Cevap evetse;

1.3.1. Ne zamandan beri bu şart vardır? (yıl itibarıyla)

1.4. Düzenleyici Etki Analizinden sorumlu bir bakan var mıdır?

Cevap evetse;

1.4.1. Diğer bakanlıkların bu konudaki rolü nedir?

1.5. Düzenleyici Etki Analizlerinin kalite kontrolünden sorumlu merkezi bir birim mevcut mudur?

Cevap evetse;

1.5.1. Bu birimde hangi nitelikte (ekonomist, hukukçu, istatistikçi, politika analisti vs) ve kaç tane görevli çalışmaktadır?

1.5.2. Birim nerede teşkilatlanmıştır? Özellikleri nelerdir?

1.5.3. Bu birimin geçici (*ad hoc*) bir bütçesi var mıdır? Tahsis edilen mali kaynakların ortalama miktarı ne kadardır?

1.6. Bir Düzenleyici Etki Analizi kılavuzu var mıdır?

1.7. Düzenleyici Etki Analizi yapılırken takip edilen bir kontrol listesi var mıdır?

1.8. Hangi birimler/kurumlar ve insanlar Düzenleyici Etki Analizi yapmaktadır?

1.9. Düzenleyici Etki Analizi sürecine dahil olan görevliler için belli bir eğitim programı var mıdır?

Cevap hayırsa;

1.9.1. Yakın gelecekte böyle bir program planlanmakta mıdır?

1.9.2. Eğer program varsa veya en azından planlanıyorsa:

1.9.2.1. Hangi nitelikte personel eğitime tabi tutulmuştur veya tutulacaktır?

1.9.2.2. 2001-2003 yılları arasında kaç tane görevli eğitime tabi tutulmuştur?

1.9.2.3. Program kapsamında anlatılan veya anlatılması planlanan konular nelerdir ve ne kadar sürmüştür veya sürecektir?

1.9.2.4. AB Düzenleyici Etki Analizi sistemi öğretilmiş midir?

1.9.2.5. Programın yürütülmesi;

1.9.2.5.1. Devlet tarafından mı gerçekleştirilmektedir?

1.9.2.5.2. Sözleşme yoluyla mı gördürülmüştür?

1.9.2.6. Sözleşme yapma yoluna gidilmişse durumu ayrıntılı olarak açıklayınız.

Uygulama Kapsamı

2. Hangi durumlarda bir Düzenleyici Etki Analizi talep edilmektedir?

2.1. Sadece çok önemli olan düzenlemeler için

2.2. Kanunlar için

2.3. İkincil düzenlemeler (tüzük, yönetmelik, genelge, tebliğ vs) için

2.4. Parlamento üyeleri tarafından yapılan öneriler için

2.5. Bölgesel ve yerel yönetimler tarafından yapılan düzenlemeler için

2.6. Bağımsız düzenleyici kurumlar tarafından yapılan düzenlemeler için

2.7. AB Direktiflerinin uygulanmasına yönelik kanunlar için

2.8. Diğer (belirtiniz)

3. 2003 yılında her bir kategori için kaç tane Düzenleyici Etki Analizi yapılmıştır?

4. Düzenleyici Etki Analizi mevcut düzenlemelerin değerlendirilmesi için talep edilmekte midir?

5. Düzenleyici Etki Analizi yerel ve bölgesel düzeyde öngörülmekte midir?

5.1. Eğer cevap hayırsa;

5.1.1. Yerel ve bölgesel düzeyde Düzenleyici Etki Analizinin kullanılması planlanmakta mıdır?

5.1.2. Ulusal düzenlemelerin yerel veya bölgesel yönetimlere etkilerinin değerlendirilmesine ilişkin olarak merkezi yönetimin bir zorunluluğu var mıdır?

5.2. Cevap evetse;

5.2.1. Hangi düzeyde olduğunu belirtiniz.

5.2.2. Yerel ve bölgesel düzeyde Düzenleyici Etki Analizi yapılması zorunlu mudur?

5.2.3. Yerel ve bölgesel düzeyde Düzenleyici Etki Analizi süreci merkezdekinden farklı mıdır?

Cevap evetse; belirtiniz.

5.2.4. Hangi durumlarda yerel ve bölgesel Düzenleyici Etki Analizi istenmektedir?

5.2.5. Düzenleyici Etki Analizinin yerel ve bölgesel düzeyde yürütülmesine ilişkin kılavuzlar mevcut mudur?

5.2.6. Yerel ve bölgesel düzeyde Düzenleyici Etki Analizinin sağlanması ve geliştirilmesine ilişkin olarak merkezi yönetimden herhangi bir yardım gelmekte midir?

Cevap evetse;

5.2.6.1. Belirtiniz.

5.2.7. Yerel ve bölgesel düzeydeki Düzenleyici Etki Analizlerinin kalitelerinin değerlendirilmesinden sorumlu birim veya birimler mevcut mudur?

5.2.7.1. Bunlar nerede teşkilatlanmıştır?

5.2.7.2. Merkezi ve yerel birimler arasında ve yerel yönetimlerin kendi aralarında bir işbirliği/geri besleme süreci var mıdır?

Cevap evetse; belirtiniz.

Usule İlişkin Düzenlemeler ve Danışma

Eğer Düzenleyici Etki Analizi resmi olarak öngörülüyorsa,

6. Aşağıda belirtilen usule ilişkin aşamalardan hangileri uygulanmaktadır?

6.1. Sorunun tanımlanması

6.2. Politika hedeflerinin tespit edilmesi

6.3. Birden fazla düzenleme seçeneğinin tespit edilmesi

6.4. Her bir ilgili seçeneğin ex ante değerlendirmesi

6.5. Bir seçeneğin tercih edilerek önerilmesi

7. Devletin eyleminin gerekliliğinin haklı çıkarılmasına yönelik bir genel şart var mıdır?

7.1. Düzenleme önerilerinin faydalarının maliyetlerini haklı çıkarmasına yönelik bir şart var mıdır?

8. “Emret ve kontrol et (*command and control*)” düzenlemelerinin alternatiflerinin göz önünde bulundurulması şartı var mıdır?

9. Özet ve kapsamlı etki analizi arasında fark var mıdır?

Cevap evetse;

9.1. Kapsamlı bir Düzenleyici Etki Analizine tabi tutulacak düzenlemelerin seçilmesi için ölçütler nelerdir?

10. Yapılması öngörülen düzenlemeler kamuya açık mıdır?

11. Düzenleme süreci boyunca danışma kullanılmakta mıdır?

Cevap evetse;

- 11.1. Zorunlu mudur?
- 11.2. Düzenleme sürecinin hangi aşamasında kullanılmaktadır?
- 11.3. Danışma sürecine katılma fırsatları yayımlanmakta mıdır?
- 11.4. Bazı paydaşların katılımına ilişkin herhangi bir sınırlama var mıdır?
- 11.5. Kimler danışma sürecine katılmaktadır?
 - 11.5.1. Vatandaşlar
 - 11.5.2. Düzenleme seçeneğinin muhtemel muhatapları
 - 11.5.3. Kamu kurum ve kuruluşları
 - 11.5.4. Diğerleri (belirtiniz)
- 11.6. Hangi danışma yöntemleri ve teknikleri kullanılmaktadır?
 - 11.6.1. Gayriresmi müzakereler
 - 11.6.2. Belge ve önerilerin yorum için dolaştırılması
 - 11.6.3. Kamuoyu duyurusu
 - 11.6.4. Test panelleri
 - 11.6.5. Odak grupları
 - 11.6.6. Açık oturumlar
 - 11.6.7. Komiteler veya çıkar gruplarının temsilcileriyle resmi görüşmeler
 - 11.6.8. Uzmanlardan oluşan danışma panelleri
 - 11.6.9. Anketler
 - 11.6.10. Belirli paydaşlardan belirli konularda yorum talep edilmesi
 - 11.6.11. Diğer (Belirtiniz)
- 11.7 Danışma süresi genel olarak ne kadardır?
- 11.8. Yorumlar için tanınmış bir süre var mıdır?
- 11.9. Alınan yorumlar herhangi bir şekilde yayımlanmakta mıdır?
- 11.10. Danışma sürecinin diğer sonuçları yayımlanmakta mıdır?
- 11.11. Sonuçlar kim tarafından ve nasıl incelenmekte ve kullanılmaktadır?
- 11.12. Düzenleyicilerin yapılan görüş ve yorumları dikkate alma zorunluluğu var mıdır?
 - 11.13. Düzenleyiciler yapılan görüş ve yorumları uygulamada nasıl dikkate almaktadır?
 - 11.14. Danışmanın nasıl yapılacağına ilişkin yayımlanan kılavuzlar var mıdır?
 - 11.15. Danışma için minimum standartlar konmuş mudur?
 - 11.16. Danışma yapılırken AB danışma standartları dikkate alınmakta mıdır?

11.17. Danışmanın ülkenizde düzenleyici kalitenin iyileştirilmesine katkı sağladığını düşünüyor musunuz?

11.18. Danışmanın etkililiğinin geliştirilebileceğini düşünüyor musunuz?

Cevap evetse;

11.19. Nasıl geliştirilebilir?

12. Düzenleyici Etki Analizi süreci farklı evrelere bölünmüş müdür?

Cevap evetse;

12.1. Bu farklı evreleri listeleyiniz.

12.2. Bu evrelerin hepsi zorunlu mudur? Seçimlik olan varsa bunları belirtiniz.

13. Düzenleyici Etki Analizini yapmakla sorumlu olan kurum bunu yapmazsa bir yaptırım öngörülmekte midir?

Cevap evetse;

13.1. Bu yaptırımları açıklayınız.

13.2. Düzenleyici Etki Analizinin yapılmaması durumunda yaptırımdan kim sorumludur?

13.2.1. Eğer yapılan Düzenleyici Etki Analizi yetersiz görülürse, bunun sonuçları ne olmaktadır?

13.2.2. Böyle bir kalite kontrolü her zaman (1.5 numaralı soruda belirtilen) merkezi kalite kontrol birimi tarafından mı gerçekleştirilmektedir?

Cevap evetse;

13.2.3. Bu kalite kontrol nasıl gerçekleştirilmektedir?

13.2.4. Kalite kontrolden sorumlu başka aktörler var mıdır? Bunları listeleyiniz ve her birinin rollerini açıklayınız.

14. Düzenleme sürecinin hangi anlarında Düzenleyici Etki Analizi gerçekten üretilmektedir?

15. Düzenleyici Etki Analizi belgeleri bir şekilde yayımlanmakta mıdır?

Cevap evetse;

15.1. Nerede ve nasıl yayımlanmaktadır?

16. Değerlendirmenin düzenleme seçeneği seçilmeden önce yapıldığını düşünüyor musunuz?

17. Değerlendirmenin düzenleme yapılıp yapılmaması veya nasıl düzenleme yapılması kararını gerçekten etkilediğini düşünüyor musunuz?

Etki Değerlendirilmesi Süreci

18. Sorunun tanımlanması faaliyeti nasıl yer almaktadır?

18.1. İlgili taraflar nasıl tanımlanmaktadır?

18.2. Çok çeşitli çıkarların, özellikle örgütlenmiş çıkarların ve zayıf aktör ve grupların dikkate alınması şartı var mıdır?

Cevap evetse;

18.2.1. Açıklayınız.

18.2.2. Bu çıkarların dikkate alınması hangi yollarla olmaktadır?

18.3. Bu evrede riskler göz önünde bulundurulmakta mıdır?

Cevap evetse;

18.3.1. Nasıl?

18.4. Politika hedefleri muğlaklıkları ve çelişkileri giderecek şekilde tanımlanmakta mıdır?

18.5. Beklenen sonuçlar nicel terimlerle mi ifade edilmektedir?

18.6. Hedefler arasında bir hiyerarşi mevcut mudur?

19. Çoklu düzenleme seçenekleri göz önünde bulundurulmakta mıdır?

19.1. Bunların seçilmesi için ölçütler var mıdır?

19.1.1. Açıklayınız.

19.2. Bunların seçilmesi için konulmuş usuller var mıdır?

19.3. Eğer çoklu düzenleme seçenekleri göz önünde bulundurulursa, her seçeneğe uyum seviyesi tahmin edilmekte midir?

19.4.

a) Hiç düzenleme yapmama

b) Gönüllü seçenekler

c) Kendi kendine düzenleme (*self-regulation*)

d) Birlikte düzenleme (*co-regülasyon*)

e) Teşvikler ve devlet yardımları

f) Sözleşmeler

g) Vergileme

h) Antitröst

i) Doğrudan düzenleme

j) Diğer

20. Etkiler,

a) Sadece nitel terimlerle mi ifade edilmektedir?

b) Temelde nitel terimlerle mi ifade edilmektedir?

c) Hem nitel hem de nicel terimlerle mi ifade edilmektedir?

d) Temelde nicel terimlerle mi ifade edilmektedir?

20.1 Nicel birimler mevcutsa,

- a) Temel olarak fiziksel göstergeler mi kullanılmaktadır?
- b) Temel olarak parasallaştırılmış fayda ve maliyetler mi kullanılmaktadır?
- c) Diğer (belirtiniz).

21. Aşağıda belirtilen alanlardan hangisine etki analizi sürecinde vurgu yapılmaktadır?

- a) rekabet
- b) çevre
- c) bazı riskler konusunda sosyal tehlikeler
- d) fırsat eşitliği
- e) yerindenlik
- f) zayıf sosyal gruplar ve örgütler
- g) KOBİ'ler
- h) azınlıklar
- i) diğerleri

22. Düzenleyici Etki Analizi yaparken aşağıda belirtilen kategorilerden hangileri temel olarak göz önünde bulundurulmaktadır?

- a) iş dünyası
- b) vatandaşlar
- c) gönüllü sektör
- d) kamu yönetimi
- e) diğer

23. Hangi değerlendirme tekniği kullanılmaktadır?

- a) tam bir fayda-maliyet analizi
- b) maliyet etkililiği analizi
- c) risk analizi
- d) basit bir kontrol listesi
- e) diğer

KAYNAKÇA

- ATIYAS, İzak, “Ne İçin ve Nasıl Regüstasyon”, TESEV’in Devletin Düzenleyici Görevleri Konulu Konferansı, İstanbul, 10 Aralık 1999
- AYANOĞLU, K., M. C. DÜZYOL, N. İLTER, C. YILMAZ, “Kamu Yatırım Projelerinin Planlanması ve Analizi”, DPT Yayınları, Ankara, Aralık 1996
- BALLANTINE, Bruce., “Regulatory Impact Analysis: Improving the Quality of European Union Regulatory Activity”, European Policy Centre Occasional Paper, Brussels, 2001
- BLAKE, Steve, “Setting Up A Regulatory Impact Unit-The UK Experience”, Workshop of the APEC-OECD Co-operative Initiative on Regulatory Reform, Merida, Mexico, April 2002
- CACERES, Armando, “Establishing a Regulatory Impact Analysis”, OECD Global Forum on Governance, Paris, November 2001
- CHICHILNISKY, Graciela, “The Costs and Benefits of Benefit-Cost Analysis”, Environment and Development Economics, No.2 pp. 202-206, 1997
- CLINTON, William J., “Executive Order 12866: Regulatory Planning and Review”, Public Papers of the Presidents, Washington DC, 30 September 1993
- DUPUIT, Melanie, “From Cost-Benefit to Regulatory Impact: The Neoliberal Turn in Environmental Valuation”
- EMEK, Uğur, *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği, TÜSİAD-T/2002-12/349, İstanbul, Aralık 2002
- FARROW, Scott, “Improving Regulatory Performance: Does Executive Office Oversight Matter?” AEI-Brookings Joint Center on Regulatory Studies Working Paper, 2000
- FORMEZ, “A Comparative Analysis of Regulatory Impact Analysis in 10 European Union Countries”, Report prepared for the Directors of Better Regulation, Dublin, May 2004
- GARG, A., M. KABRA, “Regulatory Impact Assessment: Key to Good Governance” SAFIR Newsletter, pp. 8-13, 2004
- GLAESER, E. L., A. SHLEİFER, “The Rise of The Regulatory State”, Harvard Institute of Economic Research Discussion Paper Number 1934, Massachusetts, November 2001
- GUASCH, J. L., R. W. HAHN, “The Costs and Benefits of Regulations: Implications for Developing Countries”, Policy Research Working Paper 1773, The World Bank, Washington DC, 1997
- HAHN, Robert W., “Government Analysis of The Benefits and Costs of Regulation”, *Journal of Economic Perspectives*, Volume 12, No. 4-Fall 1998, pp 201-210

- HAHN, Robert, “Regulatory Reform: Assessing the Government’s Own Numbers”, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies Working Paper No.6, 1999
- HAHN, Robert, *Reviving Regulatory Reform: A Global Perspective*, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, Washington DC, 2000
- HAHN, R. W., J. K. BURNETT, I. CHAN, E. A. MADER, P. R. MOYLE, “Assessing The Quality of Regulatory Impact Analysis”, AEI-Brookings Joint Center For Regulatory Studies, January 2000a
- HAHN, R. W., J. K. BURNETT, I. CHAN, E. A. MADER, P. R. MOYLE “Assessing Regulatory Impact Analysis: The Failure of Agencies to Comply With Executive Order 12866”, Harvard Journal of Law and Public Policy, Volume 23, No.3, 2000b
- HAHN, R., C. R. SUNSTEIN, “A New Executive Order For Improving Federal Regulation? Deeper and Wider Cost-Benefit Analysis”, AEI-Brookings Joint Centre for Regulatory Studies Working Paper No. 4, Washington, 2002
- HAHN, R. W., M.B. MUETHING, “The Grand Experiment for Regulatory Reporting”, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, March 2003
- HAHN, R. W., P. DUDLEY, “How Well Does The Government Do Cost-Benefit Analysis?”, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies Working Paper No. 1, January 2004
- HAHN, R. W., R. E. LITAN, “Counting Regulatory Benefits and Costs: Lessons for the US and Europe”, AEI-Brookings Joint Centre for Regulatory Studies Working Paper No. 7, October 2004
- HARRINGTON, W., R. D. MORGENSTERN, P. NELSON, “On the Accuracy of Regulatory Cost Estimates”, Journal of Policy Analysis and Management, Volume 19, No.2, pp. 297-322, 2000
- HARRINGTON, W., R. D. MORGENSTERN, “Evaluating Regulatory Impact Analysis”, OECD Expert Meeting on Regulatory Performance: Ex-post Evaluation of Regulatory Policies”, Paris, 22 September 2003
- HILL, Jefferson, “Government Capacities to Assure High Quality Regulation”, Regulatory Management and Reform Seminar, Moscow, 19-20 November 2001
- HUDSON, Judi, “Regulatory Impact Analysis and Private Sector Development: Some Thoughts From the South African Context”, Conference on Regulatory Impact Assessment: Strengthening Regulation Policy and Practice, Manchester, 26-27 November 2003
- HUNT, Alexandre, T, “The U.S. Approach to Regulatory Policy”, 4th Workshop of the APEC-OECD Co-Operative Initiative on Regulatory Reform, Vancouver, Canada, 8 October 2003

- KASEMETS, Aare, “Use of Regulatory Impact Analysis Information in the Explanatory Memoranda of Draft Acts”, Conference on Implementation of Regulatory Impact Analysis, Blagoevgrad, Bulgaria, 8-11 June 2004
- KELMAN, Steven, “Cost-Benefit Analysis: An Ethical Critique”, Regulation, pp. 33-40, January-February 1981
- KIRKPATRICK, Colin, “Regulatory Impact Assessment In Developing Countries: Research Issues”, Centre on Regulation and Competition Paper Number 5, Manchester, October 2001
- KIRKPATRICK, C., D. PARKER, Y. ZHANG, “Regulatory Impact Assessment In Developing and Transition Economies: A Survey of Current Practice and Recommendations For Further Development”, Regulatory Impact Assessment Conference, Manchester, 26-27 November 2003
- KIRKPATRICK, C., D. PARKER, “Regulatory Impact Assessment: Its Potential Use in Developing Countries”, Center on Regulation and Competition Working Paper, Manchester 2003
- KOPP, R. J., A. J. KRUPNICK, M. TOMAN, “Cost-Benefit Analysis and Regulatory Reform: An Assessment of The Science and The Art”, Resources For The Future Discussion Paper 97-19, Washington, January 1997
- LADEGAARD, Peter, “Good Governance and Regulatory Management”, Regulatory Management and Reform Seminar, Moscow, 19-20 November 2001
- LA SPINA, Antonio, “Establishing RIA in Italy”, OCSE Forum on Modernizing Government, Paris, 6-7 November 2001
- LEE, Norman, “Developing and Applying Regulatory Impact Assessment Methodologies In Low and Middle Income Countries”, Center on Regulation and Competition Paper Number 30, Manchester, October 2002
- LUTTER, Randall, “The Role of Economic Analysis in Regulatory Reform”, Regulation, Volume 22, No.2, pp. 38-46, 1999
- MEADS, Richard, “Better Regulation in The European Union: The Role of Regulatory Impact Analysis”, The European Policy Center, 22 April 2002
- MILLIGAN, Eric, “Using RIA as a Tool in Regulatory Consultations and Communications”, Seminar on the Use of Regulatory Impact Analysis to Foster Economic Efficiency and Policy Coherence, Sofia, 23-24 January 2003
- MINOGUE, Martin, “Governance-Based Analysis of Regulation”, Center on Regulation and Competition Working Paper No. 3, October 2001
- MORRALL, John F. III, “Regulatory Impact Analysis: Efficiency, Accountability and Transparency”, Conference of the APEC-OECD Co-operative Initiative on Regulatory Reform, Singapore, February 2001

- MÜFTÜOğLU, Tamer, “Ekonomi Politikaları Bağlamında Regüstasyon”, Regüstasyon ve Rekabet Sempozyumu, Ankara, 15-16 Mart 2001,
- ÖZDEMİR, Sahir, “Avrupa Topluluğunda İkincil Mevzuat ve Karar Alma Usulleri”, DPT Yayınları, Ankara, Mayıs 2001
- RADAELLI, Claudio, “The Politics of Regulatory Impact Analysis: What Are the Lessons to Learn?” International Seminar on Regulatory Impact Analysis: Methodology and Policy Issues, Rome, 15 June 2001
- RADAELLI, Claudio, “The Politics of Regulatory Impact Analysis in the OECD Countries: Best Practice and Lesson-Drawing”, Workshop On Regulatory Impact Analysis In Comparative Perspective, London, 11 March 2002
- RADAELLI, Claudio, “Getting to Grips with the Notion of Quality in the Diffusion of Regulatory Impact Assessment in Europe”, Conference on Regulatory Impact Assessment Strengthening Regulation Policy and Practice, Manchester, 26-27 November 2003
- RADAELLI, Claudio, “How Context Matters: Regulatory Quality in the European Union” Journal of European Public Policy, 17 March 2004a
- RADAELLI, Claudio, “The Diffusion of Regulatory Impact Analysis: Best Practice or Lesson-Drawing?”, European Journal of Political Research Volume 43, No.5, pp. 723-747, 2004b
- RADAELLI, Claudio, “What Does Regulatory Impact Assessment Mean in Europe?”, AEI-Brookings Joint Centre for Regulatory Studies Working Paper No.2, January 2005
- REAGAN, Ronald, “Executive Order 12291: Federal Regulation” Public Papers of the Presidents, Washington DC, 17 February 1981
- RODRİGO, Delia, “Regulatory Impact Analysis in OECD Countries Challenges for Developing Countries”, South Asian-Third High Level Investment Round Table, Dhaka, Bangladesh, 2004
- ROVIK, Aarne, “Alternatives to Regulation-Their Use and Experiences in Norway”, Contribution to the Secretariat for the OECD Review of Regulatory Reform in Norway, 30 August 2002
- VANAGS, Alfreds, “Regulatory Impact Analysis: An Economist’s Perspective”, Conference on Politics of Regulatory Impact Analysis, Sofia, Bulgaria, 28 February-1 March 2003
- VİBERT, Frank, “Regulation in the European Union”, Mercosur Working Group Paper, September 2002
- VİBERT, Frank, “The EU’s New System of Regulatory Impact Assessment-A Scorecard”, European Policy Form, London, March 2004
- WEIDENBAUM, Murray, “Regulatory Process Reform: From Ford to Clinton”, Regulation, Volume 20, No.1, pp. 20-26, 1997

- WILKINSON, Dr. Bryce, “Improving the Quality of Government Regulation”, Law and Economics Session of the New Zealand Association of Economists’ Annual Conference, Wellington, June 2002
- Cabinet Office, *Better Policy Making: A Guide to Regulatory Impact Assessment*, London, January 2003
- Cabinet Office, *Code of Practice on Consultation*, London, 2004
- Center on Regulation and Communication, “Regulatory Impact Assessment”, Policy Brief, No. 3, 2004
- Commission of the European Communities, “Review of SLIM: Simpler Legislation for the Internal Market”, COM (2000) 104 Final, Brussels, 28.02.2000
- Commission of The European Communities, “European Governance: Better Lawmaking”, Brussels, June 2002
- Delphi Group, “Assessing the Contribution of Regulatory Impact Analysis on Decision Making and the Development of Regulations”, Ottawa, 2000
- European Commission, “Communication on Impact Assessment”, 276 Final, 5 June 2002
- Government of Canada, *Guide to the Regulatory Process*, 2002
- Mandelkern Group Final Report, Brussels, 13 November 2001
- National Audit Office, *Better Regulation: Making Good Use of Regulatory Impact Assessments*, London, November 2001
- OECD, “Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation”, Paris 1995
- OECD, “The OECD Report on Regulatory Reform/Synthesis”, Paris 1997a
- OECD, *Regulatory Impact Analysis: Best Practices In OECD Countries*, Paris, 1997b
- OECD, “Regulatory Reform in the United States: Government Capacity to Assure High Quality Regulation”, Paris, 1999
- OECD, “Polish Approach to RIA”, Document Number 13, July 2001a
- OECD, “Türkiye’de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek”, Paris, 2001b
- OECD, “Regulatory Reform in the United Kingdom: Government Capacity to Assure High Quality Regulation”, Paris, 2002a
- OECD, “Regulatory Reform in Canada: Government Capacity to Assure High Quality Regulation”, Paris, 2002b
- OECD, “Regulatory Reform in Turkey: Government Capacity to Assure High Quality Regulation”, Paris, 2002c
- OECD, *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*, Paris, 2002d

- OECD, *Self Assessment Questionnaire*, Regulatory Governance Initiative, January 2003
- OECD, *From Red Tape to Smart Tape-Administrative Simplification in OECD Countries*, Paris, 2003a
- OECD, “Ex Post Evaluation of Regulatory Policies”, Paris, 22 September 2003b
- OECD, “Regulatory Impact Analysis Inventory”, Note by the Secretariat, 29th Session of the Committee, Paris, 15-16 April 2004
- OECD/PUMA/SIGMA, “Improving the Quality of Laws and Regulations: Economic, Legal and Managerial Techniques”, Paris, 1994
- OECD/PUMA/SIGMA, “Assessing The Impacts of Proposed Laws and Regulations”, Paper Number 13, July 1997
- OECD/PUMA/SIGMA, “Improving Policy Improvements Through Impact Assessment”, Paper Number 31, May 2001
- South Africa Foundation, *Designing A Regulatory Impact Assessment For South Africa*, August 2003
- S cretariat du Comit  Minist riel de la Prosp rit  Economique et du Développement Durable, *Guide Sur La R alisation D’Une Analyse D’Impact R glementaire*, 2004
- Treasury Board of Canada Secretariat, *RIAS Writer’s Guide*, August 1992
- Treasury Board of Canada Secretariat, *Reviewing Regulatory Functions*, August 1995
- Treasury Board of Canada Secretariat, *Regulatory Reform Through Regulatory Impact Analysis: The Canadian Experience*, July 2001
- United States Environmental Protection Agency, “Guidelines for Performing Regulatory Impact Analysis”, Washington, December 1983
- 7 Şubat 1992 tarihli AB Kurucu (Maastricht) Anlaşması
- 1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası
- 5.3.1973 tarih ve 584 sayılı TBMM Kararı ile kabul edilen ve 13.4.1973 tarih ve 14506 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak y r rl ge giren Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü
- 7.4.1984 tarih ve 18365 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan, 29.3.1984 tarih ve 2992 sayılı Adalet Bakanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul  Hakkında Kanun
- 24.5.1984 tarih ve 3011 sayılı Resmi Gazetede Yayınlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun
- 19.10.1989 tarih ve 18550 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan, 10.10.1984 tarih ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul  Hakkında Kanun
- 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu