

DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİNİN TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ¹

Mehmet BIÇKICI*

GİRİŞ

Her demokratik devlet, toplumun ekonomik ve sosyal refah seviyesini artırmak, ekonomik istikrarı sağlamak, istihdam düzeyini yükseltmek, eğitim ve öğretim sistemini geliştirmek, çevre, sağlık ve sosyal güvenlik alanlarında yüksek kalite standartlarına erişmek için politikalar üretmekte ve kamu yararını da gözeterek söz konusu amaçlara ulaşmak için düzenlemeler yapmaktadır.

Ancak, idarelerce yapılan bu düzenlemeler, günümüzün ekonomik ve sosyal değişimlerine paralel olarak değişmedikçe ya da yapılan düzenlemenin getirisi ve maliyeti arasındaki bağlantı kurulmadıkça, bireylerin, şirketlerin, küçük ve orta ölçekli işletmelerin, teknolojik yeniliklerin ve ekonomik büyümenin önünde zaman zaman engel teşkil etmekte ve yeni ihtiyaçlara cevap vermede yetersiz kalmaktadır. İdareler yapılan düzenlemeden yarardan çok zarar görmekte ve sürekli düzenleme yapmak suretiyle zaman ve kaynak israfına neden olmaktadır.

Bu nedenle, gelişmiş ülkeler yapılmış olan düzenlemeleri güncellemeye ve yapılacak olanları da belli kriterler çerçevesinde değerlendirerek uygulamaya koymaya başlamışlardır. Zamanla bu çalışmalar bir program dahilinde yürütülmeye ve Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) tarafından Düzenleme Reformu Programı altında anılmaya başlanmıştır.

Düzenlemelerin belli aralıklarla çeşitli teknikler kullanılarak gözden geçirilmesi, sadeleştirilmesi, düzenleme sürecinde açıklık ve şeffaflığın sağlanması, etkilenen tarafların danışma mekanizmaları yoluyla düzenleme sürecine dahil edilmesi ve düzenlemeler için geleceğe yönelik etki analizlerinin yapılması bu programın ana hatlarındandır.

1) DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİNİN (DEA) TANIMI VE ORTAYA ÇIKIŞI

Düzenlemenin ne olduğu konusunda genel kabul görmüş bir tanım bulunmamaktadır. Ancak, OECD çalışmalarında düzenlemeler idarenin kendisinin, vatandaşın ve diğer kuruluşların ihtiyaçları sonucu idare tarafından konan farklı enstrümanlar topluluğu olarak tanımlanmaktadır. Düzenlemeler resmi, gayri resmi talimatlar gibi idarenin her bir düzeyi tarafından çıkarılan metinleri kapsadığı gibi, yasama organınca yürürlüğe konulan kanunları ve idarenin düzenleme yetkisini devrettiği özerk kurullar tarafından çıkarılan kuralları da kapsar.

Düzenlemeler OECD literatüründe üç kategori altında toplanmaktadır.

¹ Türk İdare Dergisi, Aralık 2003, Sayı:441, s.285-306'da yayınlanmıştır.

* Başbakanlık Uzmanı (Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü)

a) Ekonomik Düzenlemeler: Pazar mekanizmasının işleyişine direkt olarak etki eden düzenlemelerdir. Bu düzenlemeler fiyat belirleme, rekabeti artırıcı veya azaltıcı, pazara giriş ve çıkışı düzenleme, vergi gibi hususları kapsamaktadır.

b) Sosyal Düzenlemeler: Kamu yararını sağlamaya yönelik olan düzenlemelerdir. Sağlık, çevre, güvenlik ve topluma ilişkin konular sosyal düzenlemenin içeriğini oluşturabilir.

c) İdari Düzenlemeler: Kırtasiyecilik de olarak adlandırılan ve idarenin bilgi toplamak ve bireyin ekonomik kararlarına müdahale anlamını taşıyan idari formalitelerdir.

Geçen yüz yıl boyunca düzenleme araçları bir gelişim göstermiştir. Düzenlemelerin kullanımı çeşitli alanlara yayılmış ve düzenlemenin amaçları hızlı bir şekilde genişlemiştir. Çünkü düzenlemeler idarenin karşı karşıya kaldığı politika sorunların çözümüne uygun ve etkisi yüksek araçlar sunmaktadır.

Düzenlemelerin çokluğunun eleştirilmesine rağmen, politika aracı olarak kullanılan düzenlemelerin kalitesini artırmak pek gündeme gelmemiştir. 1970'li yılların başlarında ortaya çıkan serbestleştirme (deregülasyon) hareketi ile düzenleme reformu, düzenlemenin sınırları ve doğasına ilişkin sorunlara cevap bulmak için ilk hareket olmuştur. Serbestleştirme, girişimciliği ve yenileşmeyi engelleyen çok sayıda düzenlemenin ekonomik kısıntısından ortaya çıkmıştır. Serbestleştirme çalışmaları 1980 ve 1990 yıllarda yapılan Düzenleme Reformu çalışmalarına yön vermiştir. 1995 yılında OECD tarafından "Düzenlemelerin Kalitesini İyileştirici OECD Konseyinin Tavsiyeleri" açıklanmış ve uluslararası alanda bu kabul görmüştür.

Düzenleme reformu çalışmalarının başlamasıyla, "düzenlemeler nasıl elimine edilebilir" sorusundan "düzenleyici yapı, fonksiyon ve dizayn açısından nasıl iyileştirilebilir" sorusuna yönelinmiştir.

Düzenleyici karar alma ve düzenleme yapma mekanizmasının iyileştirilmesinde kullanılan araçlar önemli rol oynamaktadırlar. Bu araçlar başta düzenlemelerde etki analizi (DEA), düzenleyici alternatifler, halkın katılımı , idarenin basitleştirilmesi ve izinlerin (lisansların) azaltılmasıdır.

Bu araçlardan DEA, idarenin politik gündemine farklı şekillerde yansımıştır. Değişik ülkelerde değişik ad ve uygulama biçimleri almıştır. İş etkisi değerlendirmesi, idari ve bürokratik sınırlamalar, fayda- maliyet analizi, maliyet değerlendirmesi ve risk analizi gibi adlandırmalar ve uygulamalar buna örnektir.

DEA, yukarıda da bahsedildiği üzere deneysel ve akılcı analizlerle ilgili olarak düzenleme reformu programının bir parçası olarak ele alınmaktadır.

DEA, idarenin düzenleme faaliyetinden doğan etkilerin sistematik olarak incelenmesi ve bu inceleme sonucunda çıkan verilerin karar alıcılara iletilmesini içeren bir düzenleme reformu aracı olarak adlandırılabilir.

Düzenlemeler, vatandaşlara ve firmalara yönelik fayda ürettikleri gibi bazen de negatif etkiler meydana getirebilmekte, gerek toplumsal gerekse de ekonomik zararlara yol açabilmektedir. İdareler bu nedenle yeni düzenlemeler yaparken düzenlemeyi faydaları ile meşrulaştırmak ve

faidaları maksimize etmek istemişlerdir. Bunu başarabilmek için de yeni araç ve yapılar geliştirmeye başlamışlardır. DEA da oluşturulan yeni yapılardan biridir. DEA net sosyal faydanın maksimize edilmesini amaçlar.

DEA şu altı temel sütun üzerine kurulmuştur:

- a) Meşrulaştırma: Ekonomik, sosyal ve çevresel problemlerin tanıtımı ve idari müdahalenin etkilerini meşrulaştırmada açık tanımlama,
- b) Danışma: İdarenin düzenleme faaliyetinden etkilenenlerle birlikte geniş halk katılımıyla tartışılmasının sağlanarak geniş ve açık bir danışma süreci oluşturma,
- c) Analiz: Düzenlemenin kamu sağlığı, güvenliği ve çevresel etkilerin hesaba katılarak maliyet, fayda ve alternatiflerin analizi,
- d) Net faydanın maksimize edilmesi: Vatandaşların refah düzeyinin artırılması,
- e) Tutarlılık: İdarenin her bir bölümünde genel ve kabul görmüş standartların uygulanması,
- f) Hesap verebilirlik: Düzenlemenin veya uygulanan politikanın sonuçlarından karar alıcıların sorumluluğu.

Bilindiği üzere, kararlar aşağıda belirtilen beş yöntemle oluşmaktadır:

- a) Uzmanlar: Kararlar, ne yapılması gerektiğine profesyonel olarak karar veren güvenilir uzmanlar tarafından alınmaktadır. Alınan kararlar siyasi iradeye aktarılmakta ve hayata geçirilmektedir.
- b) Fikir birliği: Kararlar çıkar dengeleri üzerinde genel bir anlayışa erişen gruplar tarafından alınmaktadır.
- c) Siyasi : Kararlar politik işlemin önemine göre siyasi temsilciler tarafından alınmaktadır.
- d) Karşılaştırma : Kararlar dış modellere göre veya onların benzerleri şeklinde alınmaktadır.
- e) Ampirik: Kararlar gerçek belgeler üzerine ve objektif kriterlere göre düzenleme faaliyetinin verilerinin tanımlandığı analizlere göre alınmaktadır.

Her düzenleyici karar, bu karar alma yöntemlerinin karışımından doğar. Bu karışım milli kültüre, siyasi geleneklere, idari tarza ve eldeki konuya göre değişir. Örneğin Hollanda'da fikir birliği yöntemi daha ağır basmaktadır. Amerika Birleşik Devletlerinde ise ampirik metot daha fazla geçerlidir. Bizde ise, siyasi kararlar daha ağır basmaktadır. Ama yapılacak düzenlemenin mahiyetine göre yöntemlerin ağırlığı değişmektedir. Örneğin bütçe ile ilgili düzenlemelerde Maliye Bakanlığınca bazı istatistiki sonuçlar düzenlemenin yapılmasına yön verebilmektedir.

DEA, karar almanın ampirik yöntemi içerisinde yer almaktadır. Ama DEA'nın etkileri sadece ampirik metodun rolü sayesinde belirlenmez, ayrıca diğer metotların da düzenleme işlemi içerisinde katkıları vardır. Bu beş metot birbirini tamamlayıcıdır. DEA tek başına kamu politikalarının belirlenmesinde ne yeterli ne de gereklidir. Ama kendisi düzenlemenin yapılmasına yönelik tartışmanın güçlendirilmesinde ve diğer metotların açıklanmasında önemli rol oynayabilmektedir. Esasında DEA girişimlerinin amacı, karar almaya etki eden faktörleri açıklamak ve genişletmektir.

2) DEA'NIN AMAÇLARI

Düzenleme sosyal değerlerin korunmasında önemli bir araçtır. İdareler DEA'yı dört amaç için kullanmaktadır:

a) İdari Düzenlemenin Maliyet ve Faydalarını İçerecek Şekilde Gerçek Etkilerini Anlamayı Sağlamak: Ampirik temelli düzenlemelere yönelik eğilim genellikle OECD ülkelerinde görülmektedir. Bu eğilim hem özel sektörün hem de kamu idaresinin etkinlik konusundaki ilgilerinden kaynaklanmaktadır. DEA farklı düzenlemelerin fayda ve maliyetlerinin karşılaştırılmasında rol oynamaktadır. Bu da düzenlemelerde ve düzenleme alanında önceliklerin belirlenmesine yardım eder. Kaynakların daha fazla fayda üreten düzenlemelere dağıtılması idari düzenlemenin maliyetini düşürür ve etkinliğini artırır.

Düzenleyici kararların, daha iyi objektif standartlarla ve ampirik olarak doğrulanmaları uluslararası ticaret kuralları tarafından da desteklenmektedir. Örneğin, Hizmetlerin Ticareti Üzerine Genel Anlaşma (GATS) hizmet arzı standartlarının "açık ve objektif kriterlere dayandırılması" ve "hizmetlerin kalitesini sağlayacak koşullardan daha ağır olmamasını" gerekli görmüştür.

b) Çoklu Politika Amaçlarının Entegrasyonunu Sağlamak: Düzenleyiciler için önemli sorunlardan birisi, birbirini etkileyen çoklu politikaların entegrasyonudur. Dünyanın çok kompleks bir hal almasından dolayı düzenleyiciler dar tanımlanmış kendi amaçları ile sınırlı kalmamalı, ayrıca ekonomik etkililik, ticaret, eşitlik ve çevre gibi diğer faktörleri de gözönünde bulundurmalıdır. Denetimler göstermiştir ki etkileşimli düzenleyici politikaların dikkatli dizaynı ve politik bağlantı anlayışı ile ticari politikalar daha iyi idare edilebilir.

DEA, karar alıcılara yön verecek ve politikalar arasında bağlantı ve etkileri ortaya koyacak genel bir entegrasyon yapısı olarak da kullanılabilir. Bu anlayışta DEA farklı çıkarları bir araya getirmek için sadece analitik bir araç değil, ayrıca bir koordinasyon aracıdır. DEA programı politika alanında düzenleyici etkilerin artan kapsamını analiz etmek için kullanılır ve fayda ve maliyetlerin açıkça karşılaştırılabildiği bir yapıyı ortaya koyar. Örneğin, OECD fayda ve maliyet analizinin "çevresel ve ekonomik politikaların entegrasyonu için temel bir araç" olabileceğini ifade etmiştir.

c) Danışma ve Açıklığı Artırmak : Geçen on yıl içerisinde bir çok OECD ülkesinde düzenlemelerin daha açık ve katılımcı bir şekilde yapılması yönünde kuvvetli bir eğilim ortaya çıkmıştır.

Hükümetler karar alma sürecine, düzenlemeden etkilenen grupların daha etkili ve geniş katılımını sağlamak için farklı yöntemler kullanmaktadır. DEA süreci de açıklığı, şeffaflığı ve idarenin cevap verilebilirliğini artırmak için OECD çalışmalarında büyük bir önem taşımaktadır. Saydam olmayan diğer yöntemlerin aksine DEA düzenlemelerin etkilerini ve karar odaklarını açıklar. Bir çok ülkede DEA kamunun görüşlerini alma işlemleri ile yakın bağlantı içerisinde. Kamunun görüşlerini alma veya danışma ise gerçekte, öngörülen kuralın etkileri ve amacını içeren DEA dokümanları etrafında gerçekleşir. DEA'nın, danışma kanallarını kullanması düzenleyici işlemin şeffaflığını ortaya çıkarır ve etki durumlarının kalitesinin ölçülmesine yardımcı olur.

Şeffaflık uluslararası ticaret sisteminin gelişmesinde yer alan bir anahtar değer olarak kabul edilmektedir.

d) İdarenin Hesap Verebilirliğini Sağlamak: DEA, idarenin toplum yararına olan kararlarının daha açık bilgilendirilmesi ve gösterilmesine yönelik olarak idari ve siyasi karar alıcılarının hesap verebilirliğini sağlar. Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'nde güçlü bir inanca göre, düzenleyicilerin eylemlerinin fayda ve maliyetlerinin toplum tarafından bilinmediğinde, kendilerinin seçmenlerine karşı tam olarak hesap verebilirliklerinin olmayacağı varsayılmaktadır.

Bir çok DEA programı, bakanlara düzenleyici kararlarda sorumluluğu almayı ve anlamayı sağlamaktadır. Bazı ülkelerde de kendi yargulamaları sonucu üretilen düzenleyici analizleri direkt olarak onaylamaları istenir.

3) DEA'NIN YARARLARI

DEA hakkında yapılan son çalışmalar DEA'nın aşağıda belirtilen dokuz temel faydasını ortaya koymuştur:

a) Düzenlemeye alternatiflerin olup olmadığını tanımlar: DEA sayesinde düzenlemenin düzenleme araçlarından herhangi biriyle yapılıp yapılmayacağı veya bir düzenleme yerine idarenin başka bir tasarrufu ile yapılıp yapılmayacağı ortaya konur.

b) Düzenlemenin doğru fayda ve maliyetlerinin anlaşılmasını sağlar: DEA düzenlemenin ekonomik, sosyal ve çevresel fayda ve maliyetlerinin anlaşılmasına yardım eder. Ayrıca beklenmedik sonuçları ve risk paradokslarını da ortaya koyar.

c) Düzenlemenin faydalarının maksimize edilmesini sağlar: DEA etkili çözüm önerileri sunar ve daha çok fayda üreten yöntemlerin belirlenmesinde düzenleyicilere yardım eder.

d) Düzenlemenin başarısızlığını önlemeye çalışır: DEA düzenlemenin negatif etkilerinin görülmesini sağlayarak düzenlemenin gerçek amaçlarından sapmasını engeller.

e) Düzenlemenin yapısını iyileştirir: DEA'nın yapılması ile düzenlemenin olumsuz etkileri görülerek düzenlemenin yeniden ele alınması sağlanır ve potansiyel problemler önlenmiş olur. Düzenlemede yapılacak bazı değişiklikler net faydayı artırabilmektedir.

f) Danışma sürecini iyileştirir: DEA ile, danışma sürecine, iş çevrelerinin, tüketicilerin ve diğer ilgililerin katılımının sağlanması suretiyle bu sürecin daha etkin çalışmasını sağlamaktadır.

g) Düzenleyicilerin sorumluluğunu artırır: DEA karar alma şekillerinin daha açık olmasına ve politikanın şeffaflığına yardım eder. Ayrıca, DEA düzenlemenin toplum tarafından tartışılmasını net faydanın etkilerinin dağılımının ortaya çıkarılmasını sağlamakla, baskı gruplarından gelebilecek baskılara karşı düzenleyicilerin işlerini kolaylaştırmaktadır.

h) İdare içerisindeki kültürel değişmeyi sağlar: DEA'nın uygulanması ile düzenleme yapma hususundaki idari kültür değişerek düzenleme yapma sürecine yeni bir anlayış kazandırılmaktadır. DEA ile, düzenlemeye paralel alternatiflerin incelenmesi, danışma mekanizmaları, beklenmedik maliyetlerin hesabı, sonradan doğabilecek etkilerin tespiti gibi hususlar da düzenleme yapılış sürecine katılmaktadır.

ı) Demokratik açığı azaltır: DEA, düzenleme yapım sürecindeki demokratik açığı azaltarak kurumların halk gözündeki meşruiyetini sağlar, şeffaflığı artırır ve idare ile vatandaş arasında ilişkileri artırır.

4) DEA'NIN YÖNTEMLERİ

DEA'nın kullanıldığı ülkelerde kullanılan yöntemler farklılık göstermektedir. Hangi yöntemin uygulanacağı hususu o ülkenin düzenleme durumuna ve önceliğine göre değişmektedir. Kullanılan yöntemler fayda- maliyet analizi, maliyet etki analizi, maliyet değerlendirme, fayda değerlendirme, risk değerlendirme ve risk-risk analizidir. Bu yöntemlerden en çok kullanılan dördü şunlardır:

a) Fayda- Maliyet Analizi: En geniş kullanımı olan düzenleme etki analizi fayda-maliyet analizidir. Bu yöntemde düzenleyici kararlarla ilgili toplam fayda hesaplanır, bu faydalar toplam maliyetle karşılaştırılır ve eğer sonuç fayda yönünde ise alınacak karar potansiyel olarak desteklenmiş olur. Düzenleyici politikalar bir çok olaydan etkilenebilir. Fayda ve maliyet de düzenleme sonucu ortaya çıkan iki önemli çıktıdır.

Fayda-maliyet analizinin genel ruhu şöyledir; kaynaklar sınırlıdır ve bizler bu sınırlı kaynakları toplumu daha iyi yaşatmak veya kamu yararını maksimize etmek için en optimal şekilde kullanmalıyız. Kısaca bu analizde kaynakların ekonomik olarak kullanılıp kullanılmayacağı araştırılmaktadır.

Bir karar almak için sadece fayda-maliyet analizi yeterli değildir. Ekonomik kaynaklar sınırlı olduğu zaman faydanın maliyetten yüksek olduğu zamanlarda bile siyasi irade bu kararı almayabilir. Ancak, daha önce de belirtildiği üzere, karar alma yöntemlerinde en objektif olanı analitik yöntem olması nedeniyle fayda-maliyet analizinin uygulandığı düzenleme tasarımları bu analiz sonucuna göre değerlendirilmektedir.

Fayda-maliyet analizinin, karşılaştırmalı bir yöntem olması nedeniyle, bu karşılaştırma sürecinde bazı etkenleri de dikkate almalıyız. Bu analiz kapsamlı bir analizdir. Politik etkilerin tamamı hesaba katılmalıdır. Toplumsal duyarlılığa ilişkin etkiler, rekabet gibi unsurlar diğer idari politikaların etkilerinde olduğu gibi hesaplanmalıdır. Açıkça belirtmelidir ki karar alıcılar lehte veya aleyhte olsun tüm etkileri hesaba katılmalıdır.

Bu analizde temel olarak toplam faydanın toplam maliyeti aşmış aşmadığı kontrol edilir. Ancak, bu analizin uygulanması sırasında birkaç önemli engelin de olabileceği düşünülmelidir. Bunlar veri toplanması, dağılımsal etki ve dar bütçedir. Analiz yapılabilmesi için düzenlemeye ilişkin verilerin toplanabilmesi gereklidir. Ama verilerin toplanmasında bazı problemler çıkmaktadır. Bunlardan biri niceliksel problemlerdir. Analistler tüm önemli etkileri nicel hale getirebilmeli ve bunları parasal hale sokabilmelidir. Niteliksel analiz de fayda- maliyet analizi için önemlidir. Nicel hale dönüştürülemeyen etkiler de değerlendirmeye katılmalıdır. Burada iyi bir entegrasyon yapılmalıdır. Verilerin kısıtlı olması fayda-maliyet analizinde kesinliği etkilemekte ve belirsizlik yaratmaktadır. Bu nedenle veriler mümkün olduğunca toplanmalıdır.

Fayda-maliyet analizinde dağılımsal etki denen ve fayda ile maliyetin kimler tarafından taşındığının bilinmesi değerlendirmede merkez oluşturmaktadır. Ancak, toplam fayda ve maliyetin hesaplanmasında grupsal dağılımlar bu analizin yorumlanmasında problemler oluşturabilmektedir.

İdarelerin bütçe kısıtlamalarıyla analiz yapma çabaları analizin sonuçlarını etkilemektedir. Analizin etkilerinin değerlendirilmesi ve yapılaş sürecinin analitik yöntemlere olan uygunluğu da sonuçları etkilemektedir.

b) Maliyet-Etki Analizi: Maliyet-etki analizi, fayda-maliyet analizinden daha sınırlı bir politika aracıdır. Maliyet-etki analizi bir takım amaçları teşvik etmek için farklı seçeneklerin göreceli maliyet indeksini sağlar. Maliyet-etki analizi, genellikle fayda-maliyet analizinden daha az tartışmalıdır. Çünkü maliyet-etki analizinde düzenleyici amaçların altında yatan mantık sorulmaz. Maliyet ölçümleri bazen politikaların seçimindeki karara ulaşmayı engelleyen bazı sınırlamalara maruz kalsa da, başarılı faydanın her bir parçasının maliyetinin ölçülmesi hem düzenleyici politikaların ters etkileri ve faydaları yansıtır hem de farklı politikaların göreceli performansına kullanılabilir bir indeks sağlar.

Maliyet-etki analizi ile fayda-maliyet analizi arasındaki en önemli fark, faydaların açıkça değerlendirmeye ihtiyaç duyulmasıdır. Maliyet etki ölçümleri her bir faydanın maliyetini hesaplar ama çıktının parasal değerini belirlemez.

Maliyet-etki analizi, açıkça maliyeti daha düşük olan politika alternatiflerinin açıklanmasında kullanılır. Örneğin, A politikası (6) canı 12 milyon TL'ye korurken, B politikası (5) canı 15 milyon TL'ye korumaktadır. Burada, A'da bir canı koruma maliyeti 2 milyon TL iken B'de 3 milyon TL'dir. Sonuç olarak A'da daha düşük maliyet vardır.

c) Maliyet Değerlendirmesi: Karar alma sürecinde uygulanan DEA'nın yöntemlerinden biri de maliyet değerlendirmesidir. Burada faydalar göz ardı edilir ve maliyete odaklanır. Bu parçacı görüş geniş bir rehberlik sağlamaz ama toplumun düzenleme çabalarına bazı indeksler sağlar. Gerçekte ise maliyet değerlendirme, ülkeyi düzenleme analizlerine uyarlamaya iten ve maliyetlerin ilk adımda zorunlu olarak değerlendirilmesinin gerektiği bir yöntemdir.

Düzenlemenin maliyeti çok taraflı nedenlerden dolayı doğar. Eğer bir düzenleme kamu harcamalarını içeriyorsa vergi oranları bu düzenlemeden etkilenebilir. Maliyetler iş ve ortaklıklar üzerine de uygulanabilir. Tüketiciler ve işçiler aldıkları mallar ve ücretler dolayısıyla düzenleme maliyetlerini yüklenirler. Bazı durumlarda büyümeyi ve rekabeti etkileyen düzenleme veya düzenleme gruplarının işsizlik oranları da etkilenebilir.

Maliyet analizinde ilk adım temsil edilen maliyet parçalarını hesaplama olmasına rağmen, bir çok durumda düzenleme standardı seviyesini tespit etmek için maliyet bilgilerini gerçek olarak kullanmaya yönelik teşebbüslerde vardır. Gerçekte düzenlemenin mali olarak yeterliliği ve teknolojik olarak uygulanabilirliğini belirleme çabaları da vardır. Düzenleme standardını karşılayacak ancak maliyeti yüksek olan teknolojilerin bulunması halinde, düzenleme teknolojik olarak uygulanabiliridir.

Mali yeterlilik kriteri ise uygulanma açısından daha zordur. Bazı durumlarda mali yeterlilik, endüstrideki firmaların tamamının veya belli bir oranının sadece düzenleme maliyet seviyesini değil ayrıca endüstrinin yaşamsallığına cevap verecek doğrulamaları içeren standart şikayetlerin olup olmadığıyla da ilişkilidir.

d) Fayda Değerlendirmesi: Düzenleme analizlerinde maliyetten çok kazanılan faydaların değerlendirildiği durumlarda fayda değerlendirmesinden bahsedilir. Fayda-maliyet analizlerinde her birim faydanın parasal değer olarak karşılığını belirleme çabaları vardır. Fayda-maliyet analizlerinin yetersiz kaldığı durumlarda bile bazı fayda değerlendirmesine ihtiyaç duyulabilir. İdeal olarak tek bir fayda indeksini hesaplamak için bir yaklaşım kurmak yapıcı olacaktır. Örneğin bir düzenleme beş ölüm ve on ölümcül bir hastalığı elimine ederse politika etkisi on ölümcül değerdir.

Her bir fayda değerlendirmesinde başlangıç noktası, faydaların kıymetlendirilmesine olanak sağlayan genel prensiplerin ele alınmasıdır. Fayda kıymetinin belirlenmesinde ürün çıktısına toplum tarafından yapılacak ödeme arzusu temel alınır.

Ayrıca, düzenleme sonucu elde edilecek faydaların doğru olarak kıymetlendirilmesi de önemlidir. Fayda-maliyet analizinin etrafındaki bir çok tartışma, politika çıktıları için toplumun ödeme arzusuna dayanmayan fayda değerlendirmelerinden kaynaklanmaktadır. Örneğin sağlık ve yaşam riskinin değerlendirilmesini düşünelim. Bu alanda uygulanan ilk yöntem insanın varlık yaklaşımıdır. İnsan hayatının kıymetini hesaplamak için analistler, işçinin hayatı boyunca elde edeceği kazancının şimdiki kıymetini değerlendirirler. Bu kıymet ölüm riskini elimine edecek fayda olur. Bu değerlendirme yaklaşımı, işçi kazançlarının şimdiki değerinin hesaplanmasında ana bir nedendir. Diğer yandan, bu kıymetlendirme bazı durumlarda uygun olur. Örneğin hukuki bazda kazazedelere verilecek tazminat miktarının belirlenmesinde, işçi kazançlarının şimdiki kıymeti önemli rol oynar. İnsanın yaşamsal değerinin kıymetlendirilmesi bazı tazminat miktarlarının hesaplanmasında kullanılabilir ama bazı durumlarda yapıcı bir kıymet biçme aracı değildir. Bunun altında yatan sebep basittir. İnsan yaşamı onun kazancından daha değerlidir. Ayrıca bazı hayatların kaybindan çok, hayat için küçük riskler değerlendirilmektedir. Örneğin, hayatı boyunca bir milyon Türk Lirası kazancı olacak bir birey ölümü %50 şansla önlemek için beş yüz bin Türk Lirası vermeye rıza göstermeyebilir ama milyonda bir ölüm için bir Türk Lirası harcamaya rıza gösterir.

5) OECD ÜLKELERİNDEKİ DEA PROGRAMLARININ BAZI ÖZELLİKLERİ

İdeal bir DEA programı için tek bir model yoktur. OECD tarafından on yedi üye ülke ve bu ülke eyaletlerinde DEA uygulamalarına ilişkin bir araştırma yapılmıştır. OECD ülkelerinde uygulanan DEA programlarının genel özellikleri şöyledir:

a) Yöntem: Araştırmaya konu on yedi ülkenin altısında düzenlemeye etki eden tüm önemli etkilerin araştırılması bir gereklilik olarak görülürken, iki ülkede parasal maliyetlere, iki ülkede de işe uygunluk maliyetlerine, diğer dört ülkede fayda-maliyet analizine ağırlık verilmiştir. Ancak sadece ABD ve Kanada'da yeni düzenlemeler için sıkı bir fayda-maliyet analizi zorunluluğu konulmuştur.

b) Kurumlar : DEA için oluşturulan kurumlar geniş bir farklılık içerisinde dizayn edilmişlerdir. On yedi ülkeden onunda DEA programlarının izlenmesi için özel kurumlar kurulmuştur. Bunların dördü endüstriyel, ekonomik ve ticari konulardan sorumlu kurumlardır. Üçü bütçe ve genel kamu idaresinden, İki hükümet merkezinden sorumludur. Biri ise meclis denetim ofisidir.

Bu farklı kurumların oluşması kısmi olarak tarihi olayların sonucudur, ama bu değişen DEA'nın amaçlarını ve her bir hükümetin güç yapısını da yansıtır. Her bir kurum içinde bulunduğu

yönetim çerçevesi içerisinde değerlendirilmelidir ama deneyimler göstermiştir ki genelde kurumlar hükümetin merkezine yakın yer alırlar ve özellikle düzenleme işlemine nüfuz etmenin ve düzenleyicilere etki edebilmenin kolay olduğu bütçeleme faaliyetlerine yakın olacak şekilde bulunurlar.

Ancak, her ülkede düzenleyicilerin kendileri (genelde sorumlu bakanlar temsil edilirler) öncelikli olarak DEA için sorumludurlar. Şöyle ki DEA programları genelde merkezi organlarca sağlanan gözetim, kalite kontrolü ve inandırma gibi değişen hükümet düzeyleriyle desantralize edilmişlerdir.

Merkezi gözlemci kurumlar bakanlar kurulu kararları, başkanlık tamimleri ve başbakanlık genelgeleri gibi geniş bir alanda otorite sahibidirlar. Bu gibi talimatlar için gözetim bir zorunluluktur.

c) Kapsam: Değerlendirmeye tutulan ülkelerden üç ülkede DEA kanun taslakları geliştirilirken uygulanmaktadır. Beş ülkede alt düzey düzenlemelerde ve 9 ülkede de her ikisinde de uygulanmaktadır. DEA programlarında istisnalar sıklıkla görülür. Alt düzey düzenlemelerde DEA'nın uygulanması iyi düzenlenmemiştir.

Federal ülkelerde birçok devlet DEA programlarına sahiptir. Hemen hiçbir ülkede yerel düzeyde DEA programı uygulanmaz. Kanunlar ve alt düzey düzenlemelerde DEA benzer etkiler verebilir ama onlar arasında apriori (önceden tasarlanmış) bir bağlantı yoktur. Bununla birlikte farklılıklar kurumsal ilişkiler ve tarihi şartlardan çok akılcı programların dizaynıyla ilgilidir.

d) Yazılı Kılavuzların Gelişimi: Bu kılavuzların gelişimi DEA uygulayıcıları için programların etkinliğinin bir göstergesi olmuştur. On yedi ülkenin sekizi DEA için uzun tarihli, kapsamlı ve analitik bir hükümet rehberine sahiptir.

e) Kamuya Açıklama: On yedi ülkenin üçü DEA taslaklarını kamunun görüşleri için yayımlamaktadır. Altısı DEA'nın son şeklini sunmaktadır. Dokuz ülke ise yapılan DEA çalışmalarını kamuya sunmamaktadır. Analizlerin kalitesinin kontrolünde ve bilgilerin toplanmasında toplum katılımını değerli bulan ülkelere verilen pozitif cevaplara karşı, DEA programının düzgün işlemesi bakımından toplum katılımı hususunda bir boşluk olduğu görülmektedir.

6) DEA'DA KARŞILAŞILAN SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Son yirmi yıldır DEA'nın uygulanması sonucunda karışık bir görüntü ortaya çıkmıştır Bir yandan DEA, düzenleyici kurumlar arasında genel kabul görmüş, diğer yandan da iyi yapıldığı zaman düzenleyici kararların maliyet etkilerini iyileştirmiş ve gereksiz-kalitesiz düzenlemelerin sayısının azaltılmasını sağlamıştır. Ayrıca, DEA kararların şeffaflığını artırmakta, danışmayı teşvik etmekte ve ilgili grupların katılımını sağlamaktadır. DEA idarenin bütünlüğünü ve bakanlıklar arası iletişimi geliştirmektedir. Hollanda'da yürütülen bir program sayesinde DEA sonucunda düzenleyici taslakların %20'si yeniden ele alınmış veya bunlarda bazı değişiklikler yapılmıştır. Güney Kore'de DEA'nın zorunlu olarak ilk uygulandığı 1998 yılında düzenleyici taslakların %25'i Düzenleme Reform Komitesi tarafından reddedilmiştir. Kanada'da DEA'nın uygulanması düzenleyicilerin düzenleme kültürlerinde değişimler yaşanmasına neden olmuştur.

DEA'nın uygulanmasında görülen pozitif etkilerin yanında bazı sorunlarla da karşılaşmaktadır. Birçok OECD ülkesinde veri toplanması, memurların yetiştirilmesi ve varolan düzenlemelerin DEA'ya tabi tutulması hususunda problemler ortaya çıkmıştır. ABD'de düzenlemelerin %40'ının fayda-maliyet analizlerinde başarısızlık olduğu gözlemlenmiştir. Hatta DEA programına sahip bazı ülkelerde düzenlemeler maliyet analizleri yapılmadan uygulanmaktadır.

DEA'nın kapsam konusu da problem oluşturmaktadır. Sadece oniki ülkede DEA alt düzenlemelerde uygulanmaktadır. Onbeş ülkede sadece kanunlara uygulanmaktadır. DEA'dan istisna tutulmalar genellikle çoktur. Bazı ülkelerde DEA yerel düzenlemelere de uygulanmaktadır. DEA'nın kapsamında görülen problemler bu analizin etkinliğini azaltmaktadır.

Kanunlar ve alt düzenlemeler DEA sonucunda benzer etkiler verebilmektedir. Farklılıkların ise kurumsal ilişkilerden ve tarihi şartlardan ziyade programların dizaynıyla ilgili olduğu belirtilmektedir. DEA'lar düzenlemelere tek tek uygulandığından toplam sonuçlara ilişkin tahmini sonuçlar verebilmektedir. Performansa dayalı düzenlemelerin kullanımının artışı ve düzenlemelere yeni standartların adapte edilmesine ilişkin eğilim DEA'nın etkinliğine yeni bir anlayış kazandırmıştır.

Ancak, DEA'nın bu uygulamalar sırasında bazı sorunlarla karşı karşıya kaldığı bilinmektedir. Bu sorunların tespiti DEA'nın gelecekteki uygulama başarısını etkileyecektir.

a) Teknik Sorunlar: Birincisi analitik yöntemlerle ilgili sorunlardır. Temel olarak DEA'nın uygulanması sırasında hangi analitik yöntemin çalıştırılacağı konusunda anlaşmazlık mevcuttur. Düzenleyicilerin odaklanması gereken niteliksel ve niceliksel öngörüler konusunda nasıl bir orta yol bulunulacağı hususunda hala sorunlar karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca analitik metotlar da tam olarak geliştirilmiş durumda değildir. Örneğin fayda-maliyet analizinde sosyal indirim oranının ne olacağı hususu açıklığa kavuşturulamamıştır. Bir düzenlemenin gelecekteki getirisi maddi açıdan çok düşük olabilir ama toplumsal yararlar, kamu yararı açısından getirdiği faydalar açısından ne kadar bir indirim yapılacağı sorundur. Hesaplanamayan faydaların değerlendirilmesi, belirsizlik ve riskler bu tartışmayı devam ettirmektedir. DEA'ya konu olan sosyal ve çevresel düzenlemelerdeki risklerin hesaplanmasında uygulanacak yöntemlerin belirlenmesi de bir sorun teşkil etmektedir.

İkincisi, veri toplanması sorunudur. Analitik yöntemde iyi ve güvenilir sonuçlar alınabilmesi araştırmaya konu düzenlemenin etkilerine ilişkin verilerin toplanmasına bağlıdır. Verilerin toplanmasındaki maliyet ve zaman kavramları analitik yöntemlerin sonuçlarını tartışmaya açmaktadır. Verilerin (datalar) güvenilirliğinde kalite kontrolü de önemli diğer bir problemdir.

b) Değer Sorunları ve Güç İlişkisi: Kavramsal olarak DEA'ya karşı yüksek bir direnç vardır. Bazı çıkar grupları ve düzenleyiciler kendi inançları karşısında DEA'ya olan muhalefeti sürdürmektedirler. Buradaki ana problem DEA'nın tüm siyasi kararlarda açıklık için bir rol üstlenmesi ve idarenin gücünü sınırlamasıdır. Bu ise bazı çıkar grupları ve düzenleyicilerin çıkarlarını zedelemektedir.

DEA programları sonucunda düzenleme kültürü genellikle değişmektedir. Daha öncede belirtildiği gibi kararlar beş yöntemle alınabilmektedir. Genellikle analitik yöntemin ağır olmadığı karar alma süreçlerinde DEA'nın uygulanması bu sürecin analitik bir hal almasına sebep olacaktır.

Bazı çıkar grupları karar alma sürecindeki çıkarlarının zedelenmesinden dolayı DEA'ya karşı hoşnutsuzluk göstermektedir.

c) Kurumsal ve Kaynak Sorunu: Birincisi ödül ve cezalardır. DEA programlarının başarısı DEA sonuçlarına riayetle önemlidir. Bu sonuçlara riayet edilmesi için uygun özendirici ödüller veya cezalar konulmalıdır. Ama bir çok ülkede hem ceza hem de ödül müessesesi gelişmemiştir. Kurumlar DEA sonuçlarına uymayı sağlamalıdır.

İkincisi kaynak sorunudur. Birçok düzenleyici hem DEA için gerekli yeteneklerin olmadığından hem de bütçe sıkıntısından dolayı DEA gereklerini uygulama kapasitesinden yoksundur. Gerekli analitik yöntemler düzenleyici kurumların kapasiteleri açısından çok karmaşık ve maliyetli olabilir. Bu yeteneksizlik bir çok ülkede bulunan ve koordinasyon kurumlarınca sağlanacak eğitimin göz ardı edilmesini yansıtmaktadır. Yüksek kalitedeki DEA'nın elde edilebilmesinde neden olarak gösterilen kaynak sıkıntısı, genellikle politika yapım aşamasında önceliklerin belirlenmesindeki başarısızlıktan kaynaklanmaktadır. Kapasite eksikliği ayrıca, DEA hedeflemesinin başarısızlığıyla da bağlantılıdır. Düzenlemelerin etkilerinin değerlendirilmesinde kaynak kullanımındaki etkinliği maksimize etmek için ilk olarak karar alıcılar DEA uygulayacakları düzenlemeleri tanımlamalıdır. Bu tanımlama için en azından fayda konusunda bir sınır konulmalıdır. Örneğin Güney Kore'de DEA'nın uygulanıp uygulanmaması konusunda iki sınır belirlenmiştir. Yıllık on milyar Won potansiyel etkisi olabilecek düzenlemeler ile bir milyondan fazla insanı etkileyecek olan düzenlemeler DEA'ya konu olmaktadır.

d) Yasal Sorunlar: Bazı durumlarda kanunlar düzenleyicilerin tüm maliyetleri hesaplamalarını zorunlu kılmaktadır. Bazı durumlarda da yasama tarafından alternatif politika araçlarının düşünülmesi teşvik edilmektedir. DEA tam potansiyelini başarmak için politika yapım sürecine DEA'nın nüfuz etme zorunluluğunun altında yatan düzenleme kalitesine de bu problemler yansır.

e) Yöntemsel Sorunlar: Bunlardan birincisi kalite kontrol yöntemi sorunudur. DEA'nın potansiyel faydalarının belirlenmesinde kalite kontrolü yetersizdir. DEA'nın düzenleyici uzmanlarca bağımsız olarak değerlendirilmesi genelde yoktur. Ama on bir OECD ülkesinde bu tür değerlendirmeler görülebilir. Yapılan DEA çalışmaları, yetersiz kaynak ve DEA'yı yapan kuruluşların gerekli yetkilerle donatılmamış olmalarından dolayı değerlendirmelere tabi tutulmaz.

İkincisi, yapısal dizayn sorunlarıdır. DEA'lar düzenleyici süreçte çok geç hazırlanır. Bazen kararlar alındıktan sonra tamamlanabilir. Bu durum programın kültürel değişimdeki başarısızlığından kaynaklanmaktadır. Eğer DEA programının dizaynı iyi yapılmamışsa düzenleme sürecindeki DEA'nın etkinliği daha da kötüleşebilir. Yoğun testler, belirsizlikler, DEA'nın gerçekleriyle uyuşmayan kriterler düzenleyicilerin kapasitelerini zorlamaktadır. Bu sorunlar yapısal dizaynın iyileştirilmesini, testlerin basitleştirilmesini ve etkili sistemlerin kullanımını gerekli kılmaktadır. Düzenleyiciler çok daha hızlı karar alma konusunda yoğun baskı altındadır. Analizler ve danışmalar süreci yavaşlatabilir. OECD üyesi ülkelerde DEA ve danışma süreçlerinin kullanımı genişlerken bunlara karşı zaman baskısı yönünden eleştiriler de gelmektedir.

f) Siyasi Sorunlar: DEA düzenlemelerin olası sonuçları hakkında bilgi sunmasına rağmen, daha geniş ve yaygın çıkarlar arasında siyasi karar almanın zorluğundan bahisle siyasiler bu bilgileri talep etmemektedir. Ayrıca politikacılar düzenlemeleri artırma ve daha düşük kaliteli düzenlemeleri

uygulamaya meyillidir. Pratikte ise, DEA uzun süreli bir yatırım ihtiyaç duyar, bir eğitim süreci ve değişimle bağlantılıdır.

g) Sorunlara Çözüm Önerileri: DEA'nın uygulanması sırasında ortaya çıkan bu problemleri çözmek için dikkatli bir şekilde hazırlanan bir program ile kurumsal dizayn yapılmalıdır. Bazı ülkelerin son zamanlarda uyguladığı DEA programlarından çıkarılması gereken bazı dersler vardır.

OECD tarafından DEA'dan maksimum fayda sağlayabilmek için yapılması gerekenler bir liste halinde belirlenmiştir:

- a) DEA'ya politik desteği azamiye çıkarınız.
- b) DEA program unsurlarına verdiğiniz sorumlulukları dikkatle seçiniz.
- c) Düzenleyicileri eğitiniz.
- ç) Tutarlı fakat esnek analitik metodları kullanınız.
- d) Veri toplama stratejilerini geliştiriniz ve uygulayınız.
- e) DEA çabalarının hedeflerini belirleyiniz.
- f) DEA'yı karar verme süreciyle olabildiğince erken entegre ediniz.
- g) Sonuçları açıklayınız.
- h) Kamuoyunun geniş ölçüde katılımını sağlayınız.
- ı) DEA'yı yeni düzenlemeler kadar mevcut düzenlemelere de uygulayınız.

DEA için verilen politik desteklerden bazı sonuçlar alınmaktadır. Ancak bunları iyi değerlendirmek gereklidir. Bununla birlikte, düzenleyicileri ve DEA uygulayıcı kurumlarını ülkenin kültürüne ve işleyişine entegre etmelidir.

Yukarıda belirtilen sorunlardan da anlaşılacağı üzere, DEA'nın tam ve mükemmel bir şekilde uygulanması uzun bir süreçtir. Bazı problemlerle karşılaşılması doğaldır. Uzmanların eğitilmesi, kullanılan araçların geliştirilmesi, uygulamaların değerlendirilmesi, kontrol mekanizmasının sağlanması ve idari kültürde değişimlerin gerçekleştirilmesi DEA'nın gelişim sürecini etkiler.

7) DEA'NIN TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ

Ülkemiz çok köklü bir devlet anlayışına sahiptir. Devletin gücü yaptığı kurallar sayesinde vatandaşlarına hissettirilir ve bu kurallara uyulmasında devletin gücünün vatandaşlarca kabullenildiğini gösterir. Ülkemizde güçler ayrılığı ilkesi benimsenmiştir. Bu çerçevede yasama, yargı ve yürütme adı altında toplanan kurumlar güçler ayrılığı prensibiyle işlevlerine devam etmektedir. Yasama kanun düzeyinde düzenlemeler yapmakta, yürütme de bu kanunların uygulanmasına ilişkin idari düzenlemeler ortaya koymaktadır.

Ancak, ülkemizde OECD literatüründe DEA olarak anlamını bulan bir yöntem uygulanmamaktadır. DEA'nın Türkiye açısından değerlendirilmesini yaparken öncelikle ülkemizdeki düzenlemelerin yapılış sürecinden kısaca bahsetmek gerekir.

Ülkemizde genel olarak düzenlemeler; yasama organınca çıkarılan kanunlar, kanunların uygulanmasını göstermek için idarece çıkarılan tüzükler, yönetmelikler, bakanlar kurulu kararları,

tebliğler ve genelgeler olarak sayılabilir. İdare tarafından çıkarılan kanun hükmünde kararnameler daha sonra kanunlaştığı için kanun kapsamında sayılabilir.

a) Kanunlar: Anayasamız gereği kanunlar yasama organınca çıkarılmaktadır. Kanunlar iki usulle gündeme gelmektedir. Birincisi kanun tasarılarıdır. Kanun tasarıları ilgili bakanlık veya kurumlar tarafından hazırlanmakta, Başbakanlık aracılığıyla Bakanlar Kuruluna sunulmakta ve anılan Kurulca kabul edildikten sonra hükümet tasarısı olarak yasama organına gönderilmektedir. Yasama organında komisyonlarda ve genel kurulda kabul edilen tasarı kanunlaşarak Cumhurbaşkanının onayına gitmekte ve bu onaydan sonra Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmektedir.

İkincisi ise kanun teklifleridir. Teklifler milletvekillerince yasama organına verilir ve tasarılar gibi görüşüldükten sonra Cumhurbaşkanınca onaylanarak Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girer.

Kanun tasarılarının hazırlanmasına ilişkin herhangi bir kanuni düzenleme yoktur. Bunlar Başbakanlıkça çıkarılan Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmelik Tasarılarının Hazırlanmasına İlişkin Esaslara göre hazırlanmaktadır. İlgili bakanlıkların ve kurumların görüşleri alındıktan sonra Başbakanlıkça anayasaya, diğer kanunlara ve ilgili kurumların görüşlerine göre değerlendirilir. Tasarıların neden hazırlandığına ilişkin bir de gerekçe bulunur. Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğüne göre bu gerekçenin bulunması zorunludur. Ancak gerekçe genellikle metinsel olup analitik bir sorgulama içermemektedir.

Diğer yandan, Kanun Hükmünde Kararnameler de kanun tasarıları gibi hazırlanmaktadır.

b) Tüzükler: Tüzükler Anayasamızın 115 inci maddesinde düzenlenmiştir. Tüzükler bir kanunun uygulanmasını göstermek ve emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak ve Danıştay'ın incelemesinden geçirilmek suretiyle Bakanlar kurulu tarafından çıkarılan yazılı metinlerdir.

Tüzüklerin hazırlanması ve Bakanlar Kurulundaki işlemi Esaslarda belirtilen usule göre olmaktadır. Tüzüklerde tüm bakanlıkların görüşlerinin alınması ve gerekçelerin yazılması Danıştay tarafından istenmektedir. Ancak yine bu konuda kanuni bir zorunluluk yoktur.

c) Yönetmelikler: Yönetmelikler Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla çıkardıkları yazılı metinlerdir. Anayasamızın 124 üncü maddesinde düzenlenmişlerdir. Mezkur maddede Bakanlar Kurulunun yönetmelik çıkaracağına ilişkin herhangi bir hüküm olmamasına rağmen uygulamada Bakanlar Kurulunca da yönetmelik çıkarılmaktadır.

Yönetmelikler Başbakanlıkça çıkarılır Esaslara göre hazırlanmaktadır. Ancak hangi yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayımlanacağı hususu 3011 sayılı Kanunda belirlenmiştir.

d) Diğer Düzenleyici Mevzuat: Yukarıda sayılan mevzuat türleri dışında Bakanlar Kurulu kararları, tebliğler, genelgeler, sirküleri adı altında idari düzenlemeler yapılmaktadır. Bu düzenlemeler Esaslara göre hazırlanmaktadır.

8) TÜRKİYE'DE DEA'YA İHTİYAÇ VAR MI?

Türkiye'de mevzuatın hazırlanmasına ilişkin yasal bir düzenleme yoktur. Başbakanlık teşkilatı hakkındaki 3056 sayılı Kanununun 8 inci maddesiyle Başbakanlığın mevzuata ilişkin düzenleme yapabileceği belirtilmiştir. Bu hükme binaen mevzuatın hazırlanmasına ilişkin Esaslar Başbakanlıkça yürürlüğe konulmuştur. 1991 yılında ise Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmelik Tasarılarının Hazırlanmasına İlişkin Esaslar olarak bakanlık yönetmeliği şeklinde tekrar yayımlanmıştır. Bu Esaslarda genel olarak;

- a) Düzenlemelerin ilgili kurumlarca hazırlanması,
- b) Hazırlanan taslak hakkında ilgili kurumların görüşlerinin alınması,
- c) İlgili kurumlar arasında mutabakat sağlanması,
- d) Düzenlemelerin dilinin sade olması,
- e) Taslakların son haliyle Başbakanlığa gönderilmesi,

hususları düzenlenmiştir.

Ancak, gerek Esaslarda gerekse diğer mevzuatta düzenlemeler yapılırken herhangi bir analiz yapılması hususunda bir zorunluluk yoktur. Kanun tasarılarında gerekçe bulunması bir TBMM İçtüzüğü'nün gereğidir. Gerekçelerde tasarının neden hazırlandığı ve tasarı ile ne gibi değişiklikler getirildiği yazılı olarak anlatılır ama istatistiki bilgi toplama yani etkiler üzerine bir çalışma yapılma zorunluluğu yoktur. İdare hukukunun "idari gerekçesiz iş ve eylemde bulunamaz" temel prensibi gereği diğer idari düzenlemelerde gerekçe bulunması ise bir "genel kabul görmüş kural" olarak uygulanmaktadır.

Bununla birlikte, bütçe ile ilgili konularda Maliye Bakanlığınca hazırlanan veya bu Bakanlığın sorumluluk alanına giren düzenlemelerde mali yük hesaplanmaya çalışılır. Bunlar genellikle bütçe üzerine olan yüklerdir.

Oysa, yukarıdaki bölümlerde anlatılmaya çalışılan DEA programları ile düzenlemenin neden yapılması gerektiği, ne getireceği, ne götüreceği, ileride doğabilecek maliyetler, etkilenen tarafların görüşleri, başka bir düzenleme ile olabilirliği belirtilerek son tahlilde düzenlemenin kabul edilip edilmemesi hususu karar vericilere bırakılmaktadır.

Karar vericiler alacakları kararları bu raporlar üzerine şekillendirir ve düzenleme değerlendirilir. Ülkemizde maalesef böyle bir çalışma zinciri planlı olarak yoktur. Kararlar çoğunlukla siyasi olarak alınmaktadır. Örnek vermek gerekirse, bir yıl önce bazı kurum ve kuruluşlarının bölge teşkilatlarının kapatılması gündeme gelmiştir. Bu çalışmada bu teşkilatların kapatılması sonucu elde edilecek gelir "400 trilyon Türk Lirası" olarak basına yansımıştır. Bu rakam farazidir. Çünkü bu kuruluşların kapatılması ile oralarda çalışan işçiler işten çıkarılmayacaktır ve başka kuruluşlara devredilecektir. Ayrıca görevler de başka kuruluşlara devredilecektir. Bu çalışmada sadece kuruluşların malları ve personel sayısı hesaplanmıştır. Kapatılma işleminin getirisi-götürüsü hesaplanmamıştır. Ayrıca hizmetlerin hesaplanması hususu da açıklığa kavuşturulmamıştır. Oysaki bu kararlar gerekli altyapı çalışmaları ile desteklenebilirdi.

Sonuçta bu bölge teşkilatlarının kapatılmasına ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı bir yıl sonra yürürlükten kaldırılmıştır. Bu çalışma için hem Başbakanlık personeli hem de diğer kurumların

personeli uzun bir mesaisini bu çalışmaya harcamışlardır. Ayrıca kapatılacak kuruluş personeli bu bir yıllık süre içerisinde huzursuz edilmişlerdir.

9) OECD’NİN DEA KONUSUNDA TÜRKİYE’YE TAVSİYELERİ

Bilindiği üzere, Türkiye 2001 yılı içerisinde kendi isteği ile OECD tarafından Düzenleyici Reform Programı incelemesine tabi tutulmuştur. İnceleme sonrası hazırlanan “Türkiye’de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek Raporu” ile, ülkemizin durumu ortaya konmuş, reform yapılması gereken alanlar ve öncelikler belirlenmiş ve gerçekleşmiş olan reform niteliğindeki bazı düzenlemelerin de sonuçları objektif olarak değerlendirilmiştir.

Raporda DEA konusuna büyük bir önem verilmiştir ve şu tespitler yapılmıştır:

“Düzenleyici etki değerlendirmesini üstlenme konusunda Türkiye resmen hiçbir başvuruda bulunmamıştır. Bu Türkiye’nin kalite kontrol prosedürlerinde başlıca zaafıdır. Bu politikayla görevli yetkililer, hükümetin teklif ettiği önlemlerle ilgili olarak verdikleri kararları somut maliyet ve fayda hesaplarına dayandırmamaktadır. Kanun tasarılarına halen eklenen gerekçelerde, hemen hemen hiçbir sayı ve nicel değerlendirme bulunmamaktadır.

Türkiye’nin öncelikle DEA programını kabul etmesi gerekmektedir ve DEA’nın uzun bir süreç olması nedeniyle Türk hükümetinin en iyi OECD uygulamalarına ulaşması amacıyla, DEA disiplini için kabul edebileceği kuralların bir “yol haritası” olarak aşağıdaki hususlar sunulmuştur.

a) DEA’ya azami politik taahhüt. DEA’nın kullanılması hükümet tarafından tasdik edilmelidir. Türkiye’nin hukuki kültürü göz önünde tutulacak olursa DEA’nın uygulanmasına bir kanunla geçilmesi en doğru yoldur. DEA’nın kapsamı hem hem ilk düzenlemeyi hem de bağlı olanları kapsamalıdır. (TBMM’ye yıllık raporlar sunulması gibi) şeffaf izleme mekanizmaları da gerekli olabilir.

b) DEA programlarına sorumlulukları dikkatle tahsis ediniz. Kalite kontrolü ve tutarlılığı sağlarken, aynı zamanda düzenleyicilerin “tasarruf haklarını da” garanti altına alabilmek için DEA sorumluluklarının, düzenleyiciler ile merkezi kalite kontrol birimi arasında paylaşılması gerekmektedir. DEA, yeni düzenlemeleri teklif eden bakanlıklar tarafından hazırlanmalı, fakat bağımsız ve objektif bir değerlendirmeye tabi tutulmalıdır. DEA’yı değerlendirmek ve yeterli standart analizleri yapabilmek ve geliştirebilmek için hükümetin içerisinde uzman bir düzenleme reform makamı bulunmalıdır.

c) Düzenleyicileri eğitiniz. Düzenleyici kaliteyi değerlendirirken, etki değerlendirmesinin rolünü takdir etme ve metodolojik gerekler ve veri toplama stratejilerini anlama dahil, düzenleyicilerin yüksek kaliteli değerlendirmeleri hazırlama yeteneğine sahip olmaları gerekmektedir. Türkiye’nin DEA programı daha başlangıçta bir eğitim, yönlendirme ve merkezi yardım için uzun süre yatırım yapılması gereğini içermelidir.

d) Tutarlı fakat esnek bir analitik metot kullanınız. Türkiye’de DEA programının önce açık nitel değerlendirmelere dayanması, sonra da, mümkün olur olmaz tutarlılığı ve objektifliği sağlamak

amacıyla nicel değerlendirme yöntemlerine geçmesi gerekmektedir. Pratik bir başlama noktası iş çevrelerinin bu kurallara uyma maliyetleri üzerinde yoğunlaşabilir. Uzun vadeli hedef tam bir fayda-maliyet analizine geçmek olmalıdır.

e) DEA çabalarını hedef alınız. Yeterli bir DEA hazırlanması kaynak yoğun bir iştir. Tecrübe şunu da göstermektedir ki, gerektiğinden fazla sayıdaki DEA ile merkezi izleme birimleri işlevlerini yitirebilirler. Bu o kadar hayati öneme sahiptir ki Türkiye DEA çabalarında, toplum üzerinde en fazla etki yapması beklenen alanları hedef olarak seçmelidir.

f) Veri toplama stratejilerini geliştiriniz ve uygulayınız. DEA'nın faydalı olması veri kalitesine dayanır. Veri yani bilgi toplama konuları her zaman problemlidir. Başarılı bir nicel DEA programı için gerekli stratejilerin geliştirilmesi ve bakanlıklara yol gösterilmesi gerekmektedir.

g) Mümkün olduğunca erken davranarak DEA ile politika tespiti işlerini entegre hale getiriniz. DEA'yı politika tespiti süreci ile entegre etme; maliyetlerin ve faydaların ağırlıklarının hesaplanması disiplinin, alternatiflerin tanımlanması ve tartışılması sürecinin ve ulaşma yeteneğine göre politika seçilmesi işleminin zaman içerisinde politika geliştirilmesinin rutin bir parçası haline gelmeleri ile olmaktadır.

h) Kamuoyunu geniş ölçüde işin içine dahil ediniz. Kamuoyu özellikle bu düzenlemeden etkilenenler, yüksek kaliteli bir DEA için gerekli bilgilerin kaynağını oluştururlar ve danışmalar tekliflerin rantabl olup olmadıklarını, muhtemel alternatifleri ve tekliflerin ilgili taraflarca kabul edilme derecesini de gösterirler. Kamuoyuna danışmanın formalize edilmesinin ve DEA'ların kalitelerini süratle geliştirmenin güçlü bir potansiyel yolu "incele ve yorumla" mekanizması ile yaygın yapılmasıdır."

Görüldüğü üzere OECD hazırlanan raporda DEA programının Türkiye'de acilen konulması gerektiği hususunu önemle vurgulamakta ve yol gösterici tavsiyelerde bulunmaktadır

10) DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

DEA programının uygulandığı ülkelere getirdiği faydalar, düzenleme kalitesi açısından yadsınamayacak durumdadır. DEA düzenleme reformu programının önemli bir aracıdır. Mevzuat karmaşasından ve enflasyonundan sıkça şikayet edildiği ülkemizde, DEA programının uygulanması önemli bir çözüm yolu olarak görülmelidir. Ancak her ülkenin kendine has bir yönetim kültürü vardır. Ayrıca toplum yapısı idarenin vereceği kararlar açısından kilit rol üstlenebilir. Bu nedenle OECD tarafından tavsiye edilen hususları aynen uygulamak gerekmemektedir. Ama bu DEA programının uygulanması hususunun da göz ardı edileceği anlamına gelmemelidir.

Bu çerçevede DEA konusunda ülkemizde aşağıdaki hususların gerçekleşmesinde yarar vardır:

a) DEA programının uygulanmasına ilişkin bir kanun çıkarılmalıdır. Bu kanunda DEA'nın hangi düzenlemelere, hangi kurumlar tarafından, ne kadar bir süre zarfında uygulanacağı ve uygulama derecesi belirtilmelidir. Kanunda DEA'nın kontrolünün hangi kurumda olacağı da açıklanmalıdır.

b) Halen uygulanmakta olan Esaslar DEA programına uyarlanmalıdır. Bu Esasların hem DEA açısından yetersiz olacağı, hem de şeffaflık ve açıklık ilkelerini sağlayamayacağı anlaşılmaktadır. Bu nedenle, Esasların bu ilkeler çerçevesinde bir Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe konulacak yönetmelik şeklinde çıkarılmasının yerinde olacağı düşünülmektedir.

c) DEA'yı uygulayacak kurumlar olarak bakanlıklarda bulunan APK birimlerinin bu çalışma için yeniden düzenlenmesi gerekir. Düzenlemelerin hazırlanması sırasında her bakanlıkta bulunan APK birimlerinin düzenleme sürecine DEA yapmak suretiyle katılımı sağlanmalıdır. DEA'sı yapılan düzenlemeler Başbakanlığa gönderilmelidir. Bakanlık dışındaki diğer kurumlarda Hukuk Müşavirlikleri bu konuda yetkilendirilmelidir.

d) Merkezi birim olarak Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü temel alınmalı, tüm düzenlemelerin kontrolü bu birim tarafından yapılmalıdır. Bu tek birim faaliyetleri bakımından yeniden yapılandırılmalıdır. Ayrıca bu birim, tüm düzenlemelerin yapım aşamasında gerek DEA açısından gerekse de hukuka uygunluk açısından kontrol birimi olduğu gibi, mevcut düzenlemeleri de değerlendirme merkezi olmalıdır.

e) DEA programının etkin bir şekilde kullanımı düzenleyicilerin kalitesine bağlı olduğundan düzenleme yapacak uzmanların TODAİE'ce eğitilmesine ilişkin bu kurumda bir eğitim programı düzenlenmelidir.

f) Kabul edilecek DEA programı sadece yeni düzenlemeleri kapsamamalı, mevcut düzenlemeleri de ele almalıdır.

g) Düzenlemelerde danışma mekanizmasını geliştirmek amacıyla Esaslarda değişiklik yapılmalıdır.

h) Analitik yorumlamayı geliştirebilmek amacıyla, siyasal bilgiler, iktisadi ve idari bilimler, hukuk fakülteleri gibi kamuya personel yetiştiren yüksek öğretim kurumlarının temel matematik derslerinin konulması gerekmektedir.

ı) Şeffaflığı ve açıklığı artırabilmek için İdari Usul Kanunu yürürlüğe konulmalıdır.

i) E-Devlet çalışmalarına hız verilerek düzenleme yapım sürecinin hızlandırılması ve veri akışının kolaylaştırılması sağlanmalıdır.

j) Başbakanlığa gönderilecek düzenleme taslaklarının ekine bir DEA Kontrol Listesi konulmalıdır.

SONUÇ

Çağdaş mevzuat reformu çalışmalarının en önemli parçalarından birisi Düzenleyici Etki Analizidir. Bu analizde temel amaç, herhangi bir düzenlemenin yürürlüğe konulmadan önce hazırlık aşamasında olası fayda ve maliyetler ile olumlu veya olumsuz diğer etkilerin araştırılarak düzenlemenin yapılıp yapılmaması konusunda kararı vereceklerin bilgilendirilmesidir.

Türkiye’de mevzuat yapım sürecinde bütçe ve çevresel etkilerin kısmi ölçülmesi dışında sistematik bir etki ölçümü yoktur. Oysa Ülkemizde gerek idari yapısında, gerekse de ekonomik alanda mevzuat karmaşasından, fazlalığından ve mükerrerliğinden şikayet edilmektedir. Yapılan bir mevzuat kısa bir süre sonra yeniden değişikliğe uğramakta ve bu durum vatandaşların Devlete olan güvenini sarstığı gibi ekonomik zararlara da yol açmaktadır.

Gelişmiş ülkelerde uygulanan bu yöntemin Türkiye’de uygulanması için yeni icatlara gerek yoktur. Var olan uygulamaların iyi yanlarını alıp kendi idari kültürümüze adapte edebilirsek ülkemizde mevzuat konusunda sıkça gündeme gelen şikayetleri de azaltabiliriz.

KAYNAKÇA

- 1) OECD Regulatory Impact Analysis Best Practises in OECD Countries. OECD 1997. Fransa
- 2) OECD The OECD Report on Regulatory Reform Synthesis. OECD 1997. Fransa
- 3) OECD Regulatory Policies in OECD Countries- From Interventionism To Regulatory Governance. OECD 2002. Fransa
- 4) OECD Regulatory Reform in OECD Countries- Good Governance and Performing Markets. OECD 2002. Fransa
- 5) OECD Public Sector Transparency and Accountability- Making It Happen. OECD 2002. Fransa
- 6) OECD OECD Reviews of Regulatory Reform- Canada Maintaning Leadership Through Innovation. OECD 2002. Fransa
- 7) OECD OECD Reviews of Regulatory Reform- Regulatory Reform in Ireland. OECD 2001. Fransa
- 8) T.C. Başbakanlık Türkiye’de Düzenleyici Reformlar- Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek. Başbakanlık Yayını 2002. Türkiye
- 9) OECD Public Management Committee, Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report,13/11/2001
- 10) The European Policy Centre Occasional Paper-Regulatory Impact Analysis- Improving the Quality of EU Regulatory Activity.