

Düzenleyici Etki Analizi (DEA) ve Sivil Toplum

Regulatory Impact Assessment and Civil Society

Dr. Esra LaGro

DEA Danışmanı ve Türkiye Kurumsal Yönetim Derneği Üyesi

Düzenleyici Etki Analizi İstanbul Semineri - 2 Ekim 2009

Konuşma Notları

Değerli Konuklar,

Sözlerime Mahatma Ghandi'nin ünlü bir deyişle başlamak istiyorum izin verirseniz:

"Dünyada değişim istiyorsanız, değişimin kendisi siz olmalısınız."

"Be the change you want to see in the world."

Bugün sizlere aktarmak istediklerimi özetleyen bir deyiş bu ve konumuz kapsamında anlamını sunumum boyunca tekrar tekrar zihninizde canlandırmaya çalışacağım.

Düzenleyici Etki Analizi (DEA) ve Sivil Toplum

Küreselleşen dünyada toplumların artan demokrasi ve daha iyi yönetim konusundaki taleplerinin karşılanması için hükümetlerin genelde reform ve daha özele inildiğinde de daha iyi düzenleme konularında süreçlerini hızlandırmaları gerekliliktir. Bu gereklilik gerek OECD bünyesinde gerekse tam üyelik için müzakere sürecinde olduğumuz AB kapsamında giderek artan biçimde vurgulanıyor ve bu konuda çalışmalar hızla sürüyor.

Toplumda yapılmak istenilen reformların paydaşı olan grupların ya da daha geniş bir perspektiften bakıldığında sivil toplumun giderek artan biçimde politika (policy) yapım süreçlerine dahil edilmesi gelişmiş ülkelerde sistemin ayrılmaz bir parçasıdır. Bu kapsamda da her ülkenin kendi yapı ve koşullarına uygun bir corporatist kültür (corporatist culture / corporatism) geliştirdiğini görmemiz mümkün. Örneğin, Almanya'da bu model Rhineland kapitalizmi olarak adlandırılıyor. Diğer yandan İskandinav ülkelerine bakıldığında onların da kendilerine uygun başka bir model benimsediğini görebiliriz. Yine Fransa ve İngiltere'de aynı durum söz konusu. Ülkemizde henüz bu konuda oturmuş bir corporatist model yok, işte bu noktada bilinen (ve bugün burada duymakta olacağınız) tüm özelliklerinin ve faydalarının yanısıra Türkiye için DEA'nın önemi de kendine has bir corporatist kültür geliştirmesi bakımından çok önemli ve etkin bir araç olmasıdır. Bence bu noktada devletin olduğu kadar sivil toplumun ve özellikle de iş dünyasının bu süreci sahiplenmesinin önemi de aslında buradadır.

Toplumsal paydaşların doğrudan devletin politika yapım sürecine katılımı ve toplumdaki sosyo-ekonomik ve demokratik değerlerin, prensiplerin de dikkate alındığı o topluma özel bir politika (policy) yapım ve reform süreci oluşturmaya yönelik bir uzlaşma platformu olarak tanımlayabileceğimiz corporatist kültür ülkemizde yerleşik olmaktan uzak, birbirinden ayrı bazı parçalardan (scattered fragments) söz etmek mümkün belki. Bu da beraberinde şeffaflık, hesap

DEA'nın değişik açılardan değerlendirilebilecek olan faydaları var. Bunlardan en önemlileri olarak kabul edebileceğimiz faydaları ana hatlarıyla kısaca şöyle tanımlayabiliriz.

1. Adından da anlaşılacağı gibi düzenleme süreçlerinin toplum ve ilgili paydaşlar bakımından ekonomik ve toplumsal etkilerinin daha iyi anlaşılmasını sağlar. Bu ilgili düzenlemenin yapılma sürecinde gerçekleştiğinde uygulamada olabilecek sorunların aşılması bakımından da bir önizleme yapılması olarak da düşünülebilir.
2. DEA çok taraflı olabilecek politika amaçlarının bütünleştirilmesini sağlayabilir.
3. DEA artan şeffaflık demektir ve bu da DEA'nın önemli bir bileşeni olan danışma süreçleriyle sağlanır.
4. DEA hükümetlerin ve düzenleyicilerin topluma hesap verebilirliğini artırır.

DEA teknik çözümler adı altında sınıflandırabilecek türden ve dolayısıyla tarafsız olarak kabul edilebilecek bir araç olması dolayısıyla ana önceliklerin tanımlanması ve gelecek reform süreçlerinin sonuçlarını şekillendirmesi bakımından bir devletin ve toplumun modernleşmesinin değerli bir bileşenidir.

Ana hatlarıyla baktığımız bu hususlara yine başka bir vurgu ekleyebilmemiz mümkün. DEA süreci doğru, sistematik ve etkin olarak kullanıldığında toplumun politika yapım sürecine doğrudan katılımını sağlayacağından demokratik yapıyı güçlendirir. Diğer bir deyişle DEA etkin olarak kullanıldığında bir demokrasi aracıdır ve az önce belirttiğim korporatist kültürün gelişmesine büyük rolü olabilecektir. Bu çerçevede de uygulamada iki birbirini tamamlayan bileşeni özellikle vurgulamamız gerekir: **güçlü koordinasyon yapısına sahip devlet** ve bunu dengeleyecek, **toplumun ve iş dünyasının taleplerini doğrudan temsil edebilecek etkinliğe sahip bir sivil toplum yapısı**. DEA sürecinin önemli bir parçasını oluşturan ve tüketiciler, iş dünyası ve sivil toplumla etkileşimin odak noktası olan Danışma bileşeni, aynı zamanda meşruiyet ve yanısıra vatandaşlar arasında adalet ve eşitliğin sağlanıp korunabilmesi için önemlidir.

DEA sürecinin başarılı ve etkin olmasının önemli unsurlarından biri de DEA sisteminin üzerine inşa edilebileceği bir kurumsal alt yapının gerekliliğidir. Bu yapının içeriğini tanımlamak istersek de DEA analizinin gerçekleştirilmesi için gerekli yeterliliğin geliştirilmesi, yönetim ve koordinasyon ölçütlerinin tanımlanması ve en az bunlar kadar önemli olan kaliteli DEA süreci ve uygulamada sistematik ve istikrarlı olunmasıdır.

DEA daha ziyade devletin koordinasyonunda gerçekleştirilmesi gereken bir süreç olarak görülse de, kaliteli ve istikrarlı sonuçlara ulaşmayı sağlayacak olan DEA için sivil toplum ve iş

dünyasının da bu süreçte aktif biçimde yer alması gereklidir. Özel sektörün ve sivil toplumun bu konuda süratle kapasitesini artırması az önce belirttiğimiz DEA bileşeni olan danışma sürecinin kalitesini artıracığından DEA sonuçlarında kalitesini doğrudan artıracaktır, bu da daha iyi düzenleme ve daha iyi yönetim anlamına geliyor şüphesiz.

Türkiye’de halihazırda sivil toplum ve iş dünyası bakımından geliştirilmiş olan kapasite yok denecek kadar az. İlk önce yapılması gereken bu konuda farkındalık yaratılması ve bunun da uygun kapasite artırımı süreci ile desteklenmesi. Oluşacak olan bu kapasite DEA Danışma süreçlerinde ilgili paydaşların düzenlemenin uygulama süreçlerinde oluşabilecek etkileri daha önceden kavrayıp bu konudaki taleplerini de düzenleyicilere zamanında aktarabilmelerini ve olumsuz olabilecek etkileri bertaraf etmelerini sağlayıcı olacaktır. Bunu takip eden adım ise iş dünyası ve sivil toplum örgütlerinin kendi sektörlerini ilgilendiren düzenlemelere dair “Business RIA” dediğimiz iş dünyasının kendi DEA sürecini yapıp, gerek danışma süreçlerinde veya danışma sürecinden bağımsız olarak doğrudan karar alıcılara politika üretim süreçlerinde sistematik analize dayanan verilerini sunmalardır.

Halihazırda yürütmekte olduğumuz ve Başbakanlık makamının yararlanıcı olduğu DEA projesinde geline nokta, her bir Bakanlık kendi bünyesinde bir DEA irtibat noktası kurmuş bulunmaktadır ve bu konudaki kapasite artırımı süratle devam etmektedir. Bu çerçevede kamu kurumlarının artan kapasitesine uygun olarak sivil toplum ve iş dünyasının da kendi kapasitesini artırması reform ve modernizasyon süreçlerinin şeffaflığı, etkinliği gibi hususlarda belirleyici unsur olarak ortaya çıkmaktadır. Bu çerçevede halihazırda kamu kurumlarına rehberlik edecek olan bir DEA kılavuzu mevcuttur ve gerçekleştirmekte olduğumuz bu projeye daha da geliştirilmiş bir DEA Kılavuzu oluşturulması, Düzenlemelere İlişkin ilgili Yönetmeliğin gözden geçirilmesi gib süreçlerin yansırı DEA sürecine dair kurumsal yapılanmanın da üzerinde çalışmaktayız. Burada vakitimiz kısıtlı olduğu ve oturumun sivil toplum odaklı olması nedeniyle bu gerçekleşmekte olan bu gözden geçirme sürecine ve analize dair fazla ayrıntıya giremiyorum ama daha sonra sorularınız olması durumunda yanıtlamaktan memnuniyet duyarım.

Şimdi buraya kadar belirttiğim hususlara ek olarak, ülkemizin önde gelen ve önemli sivil toplum kuruluşlarından olan TKYD’nin üyesi olarak kurumsal yönetim ve DEA konusundaki bağ ve yapılabilecekler konusundaki görüşlerimi kısaca sizlerle paylaşmaya çalışacağım.

İyi Yönetişim (Good Governance)

İki önemli aktörün nasıl iyi yönetim ilkelerine sahip çıktığı ile doğru orantılı olarak istenen noktaya varabilir:

Birinci aktör: **Devlet**

İkinci aktör: **Özel sektör**

Sorumluluğu nedir?

Sorumluluğu nedir?

Daha iyi düzenleme / reform

Kurumsal Yönetim

Bu iki süreç birbirinden ayrı gözükse de aslında birbirini tamamlayan süreçler ve de etkileşimli süreçlerdir.

DEA

ise daha iyi yönetim konusunda iki aktörün aynı dilin konuşması bakımından en etkin araçlardan biridir.

Durum biraz daha karmaşıktır. Bunun da nedeni küreselleşmeye ivme kazandıran süreçlerin / gücün devlet ve özel sektör üzerinde **değişime yönelik uluslararası düzeyde baskı ve talep** yaratması söz konusu olmasıdır. Yani her iki aktörümüzün ortak başka bir noktası da budur.

Karşı karşıya olunan bu ortak konuma bir de **küreselleşme ile yerelleşme arasındaki çekişme** eklenir. İki aktörümüz küresel olarak kabul edilmiş ilkelerle yerel arasında olabilecek en iyi seçeneklerden oluşan bir bileşke yaratmak durumundadırlar. Bu bileşkeyi yaratırken de toplumun genel refahı ve yararı bakımından yol kazalarını önlemeleri gerekir.

Bu da tek başına yeterli değildir, şeffaf, katılımcı ve artan toplumsal talepleri karşılamaya yönelik ortak demokratik yönetim modelini oluşturup paylaşmaları gerekir. Yani **corporatist bir kültür** yaratılması gereklidir.

Bunun için de **en önemli araçlardan biri DEA'dır** ve DEA'yı sadece devlet odaklı görmek doğru değildir, zira DEA içinde bir Danışma bileşeni barındırıyor ve bu da ortak payda da buluşabilmenin etkin yoludur.

Bu kapsamda ülkemizde bir **değişim yönetimi** sürecinin gerçekleştirilmesi gerekli, geleneksel anlayışın değişimi ve çağın gereklerine uygun modernizasyonun yaratılması bakımından bu önemlidir. Burada da araç yine DEA'dır, çünkü değişim bir günde gerçekleşmez doğal olarak. DEA süreci de bu çerçevede adım adım değişimi gerçekleştirmemize yarayacaktır. Daha iyi bir yönetim istiyorsak değişimin kendisi olmamız gerekiyor, yani süreçleri devlet odaklı görmemek gerekiyor sadece.

Kurumsal Yönetim ve DEA özeline inerseniz; Kurumsal yönetim alanında politika oluşturmak için siyasi destek gerekir. Kurumsal yönetim alanındaki OECD ilkelerine bakıldığında, DEA gibi bir sürecin / aracın ilgili politika seçeneklerinin belirlenmesi yönünde kullanımının tavsiye edildiğini görebiliriz. Bu kapsamda OECD'nin Kurumsal Yönetim Prensipleri'nin 1A maddesine bakıldığında bunu görmemiz mümkündür. Bu kapsamda OECD bünyesinde halihazırda süregelen bir çalışma bulunuyor, söz konusu çalışmanın sonuçları yakın bir tairhte açıklanacaktır.

Yine kurumsal yönetim ve DEA'nın kurumsal yönetim alanında kullanımına ilişkin en somut örneklerden biri İngiliz Finansal Hizmetler Kurumu tarafından gerçekleştirilmiştir. Uygulamanın teknik detaylarına girmemekle birlikte, kısaca özetlersek, finans piyasalarına dair düzenlemeler kapsamında bir analiz yapılmış ve bulgular piyasa başarısızlığı ile kurumsal yönetim arasında politika amaçları ve ilgili piyasa yapıları bakımından çok yakın ilişki olduğu kanıtlanmıştır. Yapılan çalışmanın özelliği DEA sürecinde kullanılan analitik metodların kurumsal yönetim alanına giren düzenlemelerde kullanımının daha tarafsız ve etkin sonuçlara ulaşmada etkin olduğu görülmüştür.

Özet olarak, küresel ölçekte, uluslararası kurumlar tarafından belirlenen ilke ve uygulamalar dahilinde ve örnek vaka çalışmalarının yapılmakta olduğu ülkeleri de göz önüne alarak bir değerlendirme yapıldığında, Kurumsal Yönetim alanındaki düzenlemelere dair önemli araçlardan birinin DEA olduğunu ve bu konudaki çalışmaların giderek artan bir ivme kazanmakta olduğunu söyleyebiliriz. Dolayısıyla, biz de Türkiye'de bu konudaki çalışmaları süratle geliştirmek durumundayız.

Bu çerçevede konusunda lider bir sivil toplum kuruluşu olan Türkiye Kurumsal Yönetim Derneği de hiç kuşkusuz sürecin önemli paydaşı olacaktır.

Özetle, DEA sürecinde devlet, sivil toplum ve iş dünyası tek bir sürecin olmazsa olmaz bileşenleridir ve bu sürecin etkin biçimde işlemesi hepimizin sorumluluğudur. Daha iyi yönetim ve daha demokratik bir topluma dair taleplerimizin aracı DEA, değişimin kendisi de toplum olarak bizler olacağız.

Hazırsanız, hemen çalışmaya başlayalım mı? Teşekkürler...