

**T.C.
TARIM VE KÖYİŞLERİ BAKANLIĞI
DIŞ İLİŞKİLER VE AB KOORDİNASYON DAİRESİ BAŞKANLIĞI**

AB UZMANLIK TEZİ

**DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ TEKNİĞİNİN AVRUPA BİRLİĞİ
MEVZUAT TASARIMINDAKİ YERİ, TÜRK MEVZUAT TASARIMINA
AKTARIMI VE BİR ÖRNEK ÇALIŞMA**

**YUSUF İLKER SALAR
AB UZMAN YARDIMCISI**

**ANKARA
2008**

ÖZET

AB Uzmanlık Tezi

Düzenleyici Etki Analizi Tekniğinin Avrupa Birliği Mevzuat Tasarımındaki Yeri,
Türk Mevzuat Tasarımına Aktarımı ve Bir Örnek Çalışma

Yusuf İlker SALAR
AB Uzman Yardımcısı

T.C. TARIM VE KÖYİŞLERİ BAKANLIĞI
Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı

Bu çalışmada, Avrupa Birliği mevzuat tasarımı süreçlerinde kullanılan “düzenleyici etki analizi” tekniği incelenmiştir. Mevzuat tasarımının geliştirilmesi, kamunun toplumsal yaşama ve piyasalara daha etkin ve verimli bir şekilde müdahale etmesi için gerekli koşullardan birisidir. Günümüz dünyasının ulaştığı bilgi düzeyi, teknolojik seviye ve gündelik hayata ilişkin yeniliklerle beraber küreselleşmenin getirdiği yeni koşullar kamu yönetimini mevzuat tasarımını geliştirmesi noktasında zorlamaktadır.

Düzenleyici etki analizi bu çerçevede daha iyi düzenlemeler yapılması, mevzuata taraf olan paydaşların tasarım süreçlerine dahil edilmesi, şeffaflık ve hesap verilebilirlik gibi kavramlar bakımından büyük önem taşımaktadır. Ancak kamu yönetiminin kendine has yapısı ve karar alıcıların beklentilerinin karşılanması noktasında, düzenleyici etki analizine ilişkin bazı endişeler, konunun çok daha derinlemesine analiz edilmesini gerektirmektedir.

Avrupa Birliği’ne üyelik süreci, Türkiye’nin büyük bir müktesebatı iç hukukuna aktarmasını gerektirmektedir. Bu süreçte düzenleyici etki analizi de dahil olmak üzere her türlü tekniğin değerlendirilmesi gerek üyelik sürecinin başarısı, gerekse kamu yönetiminin etkinliğinin artırılması için gereklidir.

2008, 80 sayfa

Anahtar Kelimeler: Düzenleyici Etki Analizi, Mevzuat Tasarımı, Daha İyi Düzenleme, AB Üyelik Süreci

ABSTRACT

EU Expertise Thesis

The Place Of Regulatory Impact Assessment In the European Union Regulatory Design, Transferring Into Turkish Regulatory Design And A Sample Study

Yusuf İlker SALAR
Assistant EU Expert

REPUBLIC OF TURKEY
MINISTRY OF AGRICULTURE AND RURAL AFFAIRS
Department of Foreign Relations and EU Coordination

In this study, the technique of “regulatory impact assessment” used in the EU regulation design process has been evaluated. The improvement of regulation design is one of the mandatory conditions for effective and efficient public intervention to markets and social life. Today’s world’s level of information, technology and innovations of the daily life with the new conditions brought by the globalisation, have been pressing on the governments to improve their regulation design.

In this framework, regulatory impact assessment is very important for improving the quality of regulations, including the stakeholders to the design process of regulations, transparency and accountability. However, in the context of specific structure of the public management itself and covering the expectation of the decision makers, the concerns for the regulatory impact assessment entails a deeper analysis about the RIA itself.

Turkey’s EU accession process requires the adaptation of huge acquis. In this process, to evaluate each and every way, including regulatory impact assessment, is necessary not only for the success of accession, but also to improve the efficiency of the public management.

2008, 80 pages.

Key words: Regulatory Impact Assessment, Regulation Design, Better Regulation, EU Accession Process.

TEŞEKKÜR

Çalıőmalarımda bana her türlü desteği veren baőtta aileme, oda arkadaőtım AB Uzman Yardımcısı Sn. Uęur İLKDOğAN'a, AB Uzman Yardımcısı Sn. Kürőad İMGA'ya ve AB Uzmanı Sn. őahika ATILGAN'a, tezimle ilgili görüş ve önerileri ile çok önemli katkılar sağlayan Veteriner Hekim Sn. Iőtık ERŐAN ve Mali Suçları Araştırma Kurulu Uzmanı Sn. Çaęatay USLUOęLU'na ayrıca teőekkürlerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	i
ABSTRACT.....	ii
TEŞEKKÜR.....	iii
İÇİNDEKİLER.....	iv
TABLolar.....	vi
1. Giriş ve Kavramsal Çerçeve.....	1
2. Mevzuat Gerektiren Sorunlar Nelerdir?.....	4
2.1. Piyasa Mekanizmasından Kaynaklanan Sorunlar.....	4
2.1.1. Piyasa Fiyatları Topluma Olan Gerçek Maliyetleri Yansıtmayabilir.....	4
2.1.2. Kamusal Malların Arz Yetersizliği.....	4
2.1.3. Olmayan veya Eksik Rekabet.....	5
2.1.4. Varolmayan veya Tamamlanmamış Piyasa Yapıları.....	5
2.1.5. Eksik-Yanlış Enformasyon.....	6
2.2. Mevzuatlara İlişkin Eksiklikler.....	6
2.2.1. Eksik Tanımlanmış Hedefler ve Amaçlar.....	6
2.2.2. İdarenin Öngöremediği Uygulama Sonuçları.....	7
2.2.3. Mevzuat Vasıtasıyla Kayırma.....	7
2.2.4. Uygulamaya İlişkin Eksiklikler.....	7
3. Düzenleyici Etki Analizi Tarihçesi ve İlkeleri.....	8
3.1. Düzenleyici Etki Analizinin Tarihçesi.....	8
3.2. Avrupa Birliği Düzeyinde Düzenleyici Etki Analizi.....	10
3.3. Gereklilik.....	11
3.4. Orantılılık (Proportionality).....	11
3.5. Yerinde Hizmet (Subsidiarity).....	12
3.6. Şeffaflık.....	12
3.7. Hesap Verilebilirlik.....	12
3.8. Erişilebilirlik.....	12
3.9. Basitlik.....	12
4. Türkiye ve Düzenleyici Etki Analizi.....	14
5. Düzenleyici Etki Analizinin Amaçları.....	17
5.1. Kamu müdahalesinin geliştirilmesi.....	17

5.2. Farklı politika amaçlarının birleştirilmesi.....	18
5.3. Şeffaflığın ve görüş alma mekanizmalarının geliştirilmesi.....	18
5.4. Kamu müdahalelerinin hesap verilebilirliğinin artırılması.....	19
6. Mevzuat Tasarımı Sürecinin Geliştirilmesi.....	20
6.1. Danışma Sürecinin Geliştirilmesi.....	20
6.2. Basitleştirme.....	21
6.3. Mevzuata Erişim.....	22
6.3.1. Kanunların Konsolidasyonu.....	23
6.3.2. Çıkarılabilir Yapraklı Resmi Konsolidasyon Sistematiği.....	23
6.3.3. Mevzuata kolay ulaşım.....	24
6.3.4. Daha kolay anlaşılabilir mevzuat yapılması.....	24
6.3.5. Etkin yapılanmalar için çalışma yöntemleri.....	26
6.3.6. En iyi etkin yapılanma modelleri.....	27
6.3.7. Tavsiyeler.....	28
6.4. DEA Sürecinde Yaşanan Problemler.....	29
6.4.1. Pratikte Yaşanan Zorluklar.....	29
6.4.2. Kültürel Direnç.....	30
6.4.3. Siyasi Baskılar.....	30
7. Düzenleyici Etki Analizinin Analitik Aşamaları.....	31
7.1. Problemin-Sorunun Tanımlanması.....	32
7.2. Hedeflerin Tanımlanması.....	34
7.3. Politika Alternatiflerinin Tanımlanması.....	36
7.4. Muhtemel Ekonomik, Sosyal ve Çevresel Etkilerin Tanımlanması.....	37
7.5. Politika Seçeneklerinin Karşılaştırılması.....	50
7.6. Gelecekteki Denetim ve Gözetim Sürecinin Organizasyonu.....	51
8. Bir Örnek Düzenleyici Etki Analizi Çalışması.....	53
9. Avrupa Komisyonu'nun Etki Analizi Sisteminin Değerlendirilmesi.....	71
9.1. Komisyon'un EA Sisteminin Amaçları.....	72
9.1.1. Amaç 1: Komisyon Tasarılarının Kalitesinin Arttırılması.....	73
9.1.2. Amaç 2: Karar Alma Süreçlerine Etkin Bir Yardım Aracı.....	75
9.1.3. Amaç 3: Etki Analizinin Önemli Bir İletişim Aracı Olması.....	75
10. Değerlendirme ve Sonuç.....	76

11. Kaynakça.....	78
-------------------	----

TABLolar

<u>Tablo 1: Ekonomik etkiler.....</u>	<u>41</u>
<u>Tablo 2: Çevresel etkiler.....</u>	<u>43</u>
<u>Tablo 3: Sosyal etkiler.....</u>	<u>45</u>

1. GİRİŞ VE KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Kamunun piyasalarla olan ilişkisine ilişkin derinlemesine analizler, iktisat teorisinin tarihsel gelişiminde önemli bir yer tutmaktadır. Kamu müdahalesinin boyutları, ülkelerin siyasi yapılanmalarında belirleyici olmuş bir faktördür ve kimi zaman bu siyasi yapılanmalar arasındaki tansiyonun dozu, konunun bilimsel bir çerçevede tartışılması imkanlarını kısıtlamıştır.

Günümüz dünyası artık geçmişteki tarz tartışmalardan ziyade, kamunun, piyasalara ilişkin düzenleyici ve denetleyici rolünü ortaya çıkartmakla beraber, “kamu idaresi” felsefesinden “kamu yönetimi” felsefesine doğru bir yönelim göstermektedir. “Yönetim” kavramı, içerik itibariyle kaynakların etkin ve verimli kullanımı ile beraber, paydaşların refah düzeyini artırma amacına yönelik adımların atılmasını da içermektedir.

İşte kamunun bu adımları atmak için kullandığı modern devlet yönetiminin çerçevesini mevzuatlar çizer. Mevzuat, veya düzenleme, kamu idaresinin insiyatif kullanırken çerçevesini çizen, yöntem ve sınırlarını belirleyen bir araçtır ve bu kavramların günümüz devlet yönetimi için etkinliğinin ve verimliliğinin iyi derecede analiz edilmesi büyük önem taşımaktadır.

Piyasalardaki eksik veya yıkıcı (aşırı) rekabet, aktörlerin eksik bilgi ile 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.¹

Aynı zamanda, idarenin yapacağı uygulamalara ilişkin maliyetlerin önceden tespiti, faydası ve riskleri bakımından değerlendirmeler yapılması ve bu çerçevede halkın ve ilgili kesimlerin katılımının sağlanarak yönetişimin geliştirilmesi açısından mevzuat tasarımının ilerletilmesi gereği malumdur.

Düzenlemeler/mevzuatlar, kural koyan metinlerdir ve kamu politikalarının en önemli uygulama araçlarından birisidir. Demokratik egemenliğin temel unsurlarından birisidir.²

¹ www.canaktan.org/ekonomi/regulasyon/anasayfa-regulasyon.htm

² Mandelken Group on Beter Regulation, Final Report, s.13

Parlamentodan geçen yasalardan yönergeye kadar birçok farklı şekli bulunmaktadır.³ Düzenlemeler, mal ve hizmet alım ve satım sürecinde tüketici ve işletmelere yasal kesinlikler koyarlar.⁴ Düzenlemeler, koydukları kurallarla belli çıkarları korumakta, belli gelişmeleri sağlamakta, belli davranış biçimlerini oluşturmakta ve aynı zamanda vatandaşlarla devlet ilişkilerini düzene bağlamaktadır.⁵

Düzenleyici etki analizi kavramı, geçtiğimiz birkaç yıl zarfında kamu yönetimi literatürümüzde yerini almıştır. Avrupa Birliği'ne üyelik müzakerelerinin de getirmiş olduğu müktesebatın ulusal mevzuata aktarımı süreci de düzenleyici etki analizi aracının ülkemiz kamu idarelerince yoğun bir şekilde araştırılmasında etkili olmuştur.

Bu tezde, düzenleyici etki analizi kavramı, dünyadaki uygulamaları, Avrupa Birliği'nde kullanımı, Türk mevzuat tasarımı sürecine aktarımı incelenmiştir. Buna ek olarak İngiltere'de yapılan bir düzenleyici etki analizi çalışması da örnek olarak verilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde mevzuat tasarımına konu olan problemlerin kaynakları derinlemesine sıralanarak, tasarım sürecinin doğru yönetilmesinin önemi vurgulanmıştır. Serbest piyasa ekonomilerinin kendine has sorunları ve bu sorunların doğru tespiti ile beraber, kamu idarelerinin kendi yapılarından kaynaklanabilecek problemlerin de olduğu konusu bu bölümde değerlendirilmiştir.

Üçüncü bölümde, bu sorunlar çerçevesinde kullanılabilir bir araç olan düzenleyici etki analizinin tarihçesi ile beraber Avrupa Birliği Komisyonu tarafından belirlenen uygulama ilkeleri incelenmiştir. Oluşan bu sorunların hangi ilkeler çerçevesinde mevzuatlarının hazırlanacağı ve mevzuat tasarımcılarından beklentilerin neler olduğu bu bölümde irdelenmiştir.

Çalışmanın dördüncü bölümünde Türkiye'deki düzenleyici etki analizi konusunda neler yapıldığı, kamu idareleri bakımından konunun nasıl algılandığı ve mevzuat tasarımı süreçlerinde nasıl kullanıldığı, konunun kanuni altyapısı ile beraber sunulmuştur.

³ OECD, Recommendation of The Council of the OECD on Improving the Quality of the Government Regulation, Paris, 1995, s.11

⁴ European Policy Centre, Occasional Paper. Regulatory Impact Analysis: Improving the Quality Government EU Regulatory Activity. Brussels, Belgium, 2001. s.6

⁵ Law Enforcement Expertise Centre, A Practical Legal System, Ministry of Justice, The Netherlands, 2005

Düzenleyici etki analizinin amaçları beşinci bölümde incelenmiştir. Bir mevzuat tasarlanırken, kamu müdahalesinin etkinliğinin artırılması, farklı politika araçlarının birleştirilerek şeffaflığın artırılması ve böylelikle kamunun hesap verilebilirliğinin artırılmasının sağlanması başlıkları altında konuya yeni bir boyut kazandırılmıştır.

Dünyada son on yılda meydana gelen değişim, toplumları ve kurumları müthiş derecede etkilemektedir. Gerek teknoloji alanında gerekse siyasi anlamda oluşan bu değişim ikliminin mevzuat tasarımına yansımaları ve bu çerçevede tasarım süreçlerinin geliştirilmesi, bu çalışmanın altıncı bölümünde incelenmiştir. Ancak düzenleyici etki analizi çalışmaları yapacak olanların karşılaştıkları problemlerin de olması kaçınılmazdır. Bu tip muhtemel problemlerin muhteviyatı yine bu bölümde irdelenmiştir.

Yedinci bölümde, Avrupa Birliği Komisyonu tarafından hazırlanan düzenleyici etki analizi rehberi baz alınarak, bir DEA çalışmasının analitik basamakları anlatılmıştır. Altı aşamadan oluşan bu analizin her bir aşamasının içeriği ayrıntılı olarak bu bölümde incelenmiştir.

Sekizinci bölümde, bir AB düzenlemesinin İngiltere iç hukukuna aktarımı sürecinde yapılan düzenleyici etki analizine yer verilmiştir. Balıkçılık ile ilgili olarak AB genelinde uygulanacak olan karaya balık indirmeleri ve balıkçılık ürünlerinin işlenmesinde yapılan resmi hijyen kontrollerinin ücretlendirilmesindeki yeni oranların İngiltere balıkçılık endüstrisine olan etkileri bu çalışmada incelenmiştir. DEA formatı ve pratikliği bakımından İngiltere uygulamaları dünyadaki en iyi uygulamalardan birisi olarak kabul edilmektedir.

Dokuzuncu ve son bölümde AB Komisyonu tarafından hazırlanan ve bugüne kadar yapılan düzenleyici etki analizlerinin bir değerlendirmesini içeren rapor ana hatlarıyla sunulmuştur.

2. MEVZUAT GEREKTİREN SORUNLAR NELERDİR?

Ülke yönetiminde yaşanan ve piyasaların etkin ve verimli işletilmesi hususlarına ilişkin sıkıntılar, yapılan mevzuatların uygulanmasıyla aşılmaya çalışılmaktadır. Bu gibi sorunlar gerek piyasa mekanizmasının kendi işleyişinden kaynaklanabileceği gibi, gerekse yapılan düzenlemelerden-mevzuatlardan da kaynaklanabilmektedir.

2.1. *Piyasa Mekanizmasından Kaynaklanan Sorunlar*

Toplumun ihtiyaçlarının karşılanması sürecinde piyasa mekanizması kaynakların etkin ve verimli dağılımını yapamayabilir. İktisat literatüründe piyasaların her hal ve şartta kendi kendine dengeye geleceğini varsayan radikal görüşler olsa da, esas itibariyle piyasa mekanizmasının kendisine has yapısı nedeniyle kimi koşullarda kaynakları etkin ve verimli dağıtamayabileceği sıkça karşılaşılan bir durumdur.

2.1.1. *Piyasa Fiyatları Topluma Olan Gerçek Maliyetleri Yansıtmayabilir*

Pozitif ve negatif dışsallıklar fiyatlar tarafından topluma yansıtılmayabilir. Bu durum ortaya çıktığında malların veya hizmetlerin fiyatları, toplum için gerçek değerleri göstermeyebilirler. Örneğin tarımsal üretim için verilebilecek pozitif dışsallık, çeşitli katkılar vasıtasıyla üretimin arttırılması ile üretimin artması ve toplumun ucuz fiyatlarla ürünleri tüketmesi olarak verilebilir. Ancak bu durumun tersi de negatif dışsallıklara verilebilecek bir örnek olarak karşımıza çıkmaktadır, şöyle ki; aşırı katkı kullanımı ile toprağın ve doğanın kirletilmesinin uzun vadede topluma olan maliyetleri de fiyatlar tarafından yansıtılmayabilmektedir.

2.1.2. *Kamusal Malların Arz Yetersizliği*

Kamusal bir mal en kısa tanımıyla (i) bir kimsenin bu kamusal malı kullanması toplumun kalanı için bulunan bu kamusal malın tüketim miktarını azaltmıyor ise (ii) bir kamusal mal arz edildiğinde, bu mal bütün toplum için arz edilmiş ise, kamusal maldır. Esas itibariyle bu tip malların tüketimi için kişilere ödeme yaptırılması istenmeyen bir

durum olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak pek tabidir ki bu tip malların çeşitleri çok azdır.

Kamusal malların fiyatlandırılmasına ilişkin ilginç örneklerden birisi de trafik problemi olmayan bir yolda bir aracın ilerlemesi diğer araçlar için bir engel teşkil etmezken, otobanlarda gitmek isteyen araçların ücretlendirilmesi teknik olarak çok zor ve maliyetli bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ancak teknolojinin ilerlemesi ile artık kamusal malların ücretlendirilmesi giderek kolaylaşmaktadır.

2.1.3. Olmayan veya Eksik Rekabet

Günümüz dünyasında açık piyasa ekonomisi vasıtasıyla ve serbest rekabet ortamı ile kaynakların etkin bir şekilde kullanılacağı varsayılmaktadır. Ancak, rekabet ortamının bulunmaması veya eksik rekabet piyasalarının varolması durumunda, üretilen mal ve hizmetler sosyal olarak etkin düzeylerin altına inebilmektedir.

Piyasalarda rekabetin eksik düzeyde olmasının birçok nedeni bulunmaktadır. Firma sayısının fazlalığı esas itibariyle rekabetin oluşması için önemli bir veri olarak algılsa da, bu durum rekabetin oluşması için yeterli olmayabilir. Bununla beraber, piyasalara giriş ve çıkışlara ilişkin zorluklar, örneğin belli ölçeğin altında üretim yapan firmaların piyasalara ürün arz edememesi gibi nedenler de rekabet ortamını olumsuz etkilemektedir.

Ölçek ekonomileri de çoğu zaman getirdikleri yararlardan çok monopolleşme risklerini barındırmaktadır. Teknolojik ilerleme durumunda dahi, telekomünikasyon, nakliye ve enerji sektörleri gibi sektörlerin ürün fiyatlandırmaları monopolleşme riskleri nedeniyle mevzuatlar çerçevesinde takip edilmektedir.

2.1.4. Varolmayan veya Tamamlanmamış Piyasa Yapıları

Toplum tarafından değerli bulunan kimi mal ve hizmetlerin piyasalar tarafından arz edilmemesi de önemli bir sorundur. Bu durum, bazı küçük firmaların veya kendi adına çalışan kimselerin yeterli sermayelerinin olmaması veya banka ve finans kurumlarının bu kimseleri kredilendirmemeleri nedeniyle ortaya çıkabilmektedir.

2.1.5. Eksik-Yanlış Enformasyon

Toplum tarafından tüketilen ürünler için gerekli bilgilendirmenin eksik veya yanlış yapılması durumu da önemli piyasa risklerinden birisidir. Tüketici açısından bir ürün veya hizmete ilişkin bilgilendirmenin eksik veya yetersiz yapılması, çok farklı etkiler doğurabilir. Bu durum firmalar için de söz konusudur, örneğin bir alanda yatırım yapmak isteyen firmanın, bu alanla ilgili vergileri, gerekli lisans ve izinleri, karşılaşılabileceği maliyetleri önceden bilmesi gerekir ve bu bilgilendirmenin kamu tarafından eksik ve yetersiz yapılması firmaların yanlış yatırımlar yapmalarına neden olabilir.

2.2. Mevzuatlara İlişkin Eksiklikler

İş hayatının ve ticari faaliyetlerin düzenlenmesi devletlerin çok eski görevlerinden birisidir. İş dünyası ve endüstri çevreleri, düzenlemeler vasıtasıyla oluşturulan hukuki durumu gözetmek zorundadırlar. Gerek toplumsal yaşamın daha kolay ve güvenli bir şekilde sürdürülmesi, gerekse iş dünyasının daha rekabetçi ve verimli bir hale gelmesi için mevzuatların geliştirilmesi gereği bulunmaktadır. Ancak, mal ve hizmet üreticilerinin maliyetleri, oluşturulan mevzuatlar nedeniyle artıyor olabilir ve bu durum mevzuat kaynaklı olumsuzluk olarak önlenmesi gereken bir durumdur. Dünya Bankası verilerine göre gelişmekte olan ülke hükümetlerinin getirdiği düzenlemeler gelişmiş ülkelere göre, iş dünyası üzerinde daha fazla bürokrasi ve iş yükü yüklemektedir.⁶

Mevzuat tasarımında meydana gelen eksiklikler ve yetersizliklere ilişkin çıkabilecek sıkıntılar genel itibariyle aşağıda yer almaktadır;

2.2.1. Eksik Tanımlanmış Hedefler ve Amaçlar

Kamu otoritesi tarafından hazırlanan hedefler ve amaçlar yeterince açık tanımlanmamış olabilir ve bu durum mevzuat yetersizliğine neden olabilir. Mevzuat hazırlanırken dikkat edilmesi gereken en önemli unsurlardan birisi, hedeflerin çok net bir şekilde

⁶ Jacobbs, Scott ve Andrew Stone. How Can Developing Countries Use Regulatory Impact Analysis to Faster Growth?

tanımlanması ve mevzuatı uygulayanlara ve mevzuata konu olan kesimlere bu hedeflerin şeffaf bir şekilde duyurulması büyük önem taşımaktadır.

2.2.2. İdarenin Öngöremediği Uygulama Sonuçları

Kamu otoritesi, uyguladığı tasarrufların bütün sonuçlarını tahmin edemeyebilir;

- Hava kirliliğinin önlenmesi için yapılan düzenlemeler, sanayinin üretim maliyetlerinin aşırı artmasına ve sektöre girişlerin azalmasına, dolayısıyla rekabetin azalmasına neden olabilir.
- Üretime ilişkin standartların iyi tanımlanmaması; üreticilerin, arazi, maden ve sair hammaddeleri edinmelerine ilişkin zorluklar gibi nedenlerden dolayı piyasalar etkin şekilde işlemeyebilir.
- Kota ve kota benzeri üretim-satış kısıtlamaları da kimi zaman piyasaları eksik rekabet ortamına sürükleyebilir.

2.2.3. Mevzuat Vasıtasıyla Kayırma

Kamu otoritesinin kimi zaman eksik ve yetersiz bilgilendirme ile yarattığı hukuki durum bazı firma ve gurupların yararına olabilir. Bu durum toplumdaki bazı kesimlerin, küçük boyuttaki firmaların veya çeşitli sosyal çevrelerin kendilerini idareye ifade etmede yaşadıkları sorunlar nedeniyle ortaya çıkabilir. Bu çerçevede yapılan düzenlemeler toplumun tümünün yararına olmayabilir.

2.2.4. Uygulamaya İlişkin Eksiklikler

Yapılan mevzuatlar, karmaşık mekanizmalar ve altyapılar vasıtasıyla uygulanıyor olabilir. Yapılan hukuki altyapının uygulanması başlı başına bir sorunsaldır. Uygulamaya ilişkin yetkilerin, usul ve esasların iyi tanımlanmadığı hukuki altyapılar piyasalarda ve toplumun uygulamayı ilgilendiren kesimlerinde birçok sorunu da beraberinde getirebilir.

3. DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ TARİHÇESİ VE İLKELERİ

Yukarıdaki bölümlerde bahsi geçen ekonominin işleyişinde ve mevzuat tasarımında meydana gelen aksaklıklardan dolayı meydana gelen olumsuzlukların giderilmesi için 1970'lerden itibaren “düzenleyici etki analizi” tekniği kullanılmaya başlamıştır. En basit tanımıyla düzenleyici etki analizi, hazırlanacak olan mevzuatların olası etkilerinin tespit edilmesine yarayan bir araçtır. DEA, yeni veya hali hazırda uygulanmakta olan bir mevzuatın olası getiri, maliyet ve etkilerinin ölçülmesi ve değerlendirilmesidir.⁷ Bu vesile ile idarenin, ekonominin işleyişi ile ilgili riskleri, getirileri ve mevzuatın ilgili paydaşlarına olan doğrudan veya dolaylı maliyetlerini “sistematik” bir şekilde tahmin etmesi beklenmektedir.

3.1. *Düzenleyici Etki Analizinin Tarihçesi*

Düzenleyici Etki Analizi tekniği ilk olarak 1975 yılında Gerald Ford'un başkanlığı döneminde uygulanmıştır. Öncelikli olarak Amerika'da yaşanan aşırı mevzuat enflasyonunun kontrol altına alınması hedeflenmiştir fakat sonraki dönemlerde tekniğin kapsamı genişletilerek birçok alana uygulanmaya başlamıştır.

Düzenleyici etki analizi tekniğinin dünyada kabul görmesi ve farklı ülkeler tarafından benimsenmesi İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) tarafından sağlanmıştır. Tekniğin sistematik olarak geliştirilmesi, çeşitli eğitim ve tanıtma faaliyetleri ile dünyadaki diğer ülkelere benimsetilmesi OECD tarafından uygulanmışsa da, ülkelerin bu tekniği idari süreçlerinde uygulama usulleri farklılıklar göstermektedir. Bununla beraber, Avrupa Birliği Komisyonu, 2000 yılından itibaren yürüttüğü çalışmalarda belli bir sistematığı sağlamıştır ancak gerek AB Komisyonu'nda gerekse ulusal uygulamada tekniğin geliştirilmesi çalışmaları devam etmektedir. Örneğin AB Komisyonu bugüne kadar tamamladığı DEA çalışmalarını mercek altına alan eleştirel bir rapor da hazırlamıştır. Bu rapora daha sonraki bölümlerde değinilecektir.

⁷ OECD, Building an Institutional Framework For Regulatory Impact Analysis (RIA), 2008

1990'ların başında sadece birkaç OECD ülkesi düzenleyici etki analizini kullanırken, 1996 yılına kadar OECD ülkelerinin yarısından fazlası bu aracı kullanır hale gelmiştir. 2001 yılının başlarında ise 28 ülkeden 14'ü etki analizini kapsamlı bir biçimde kullanmaya başlamış, diğer 6 ülke ise düzenlemelerin tümünde olmamakla birlikte yaptığı çeşitli düzenlemeler için seçici bir şekilde analizi kullanmaya başlamışlardır.⁸ Avrupa Birliği ise bu sürece 2000'li yılların başında başlamıştır.

Düzenleyici etki analizi, Almanya, İsveç ve İtalya'da düzenlemelerin basitleştirilmesi, Hollanda'da düzenlemelerin rekabete olumsuz etkide bulunmaması, Belçika ve Danimarka ise iş dünyasını düzenleyen mevzuatın kalitesinin artırılması amacıyla kullanılmaktadır. AB Komisyonu düzeyinde ise topluluk mevzuatının hazırlanmasında yaşanan meşruiyet probleminin giderilmesi için düzenleyici etki analizi yapılmaktadır.

AB ülkelerinden İngiltere düzenleyici etki analizini kullanan ülkeler arasında en deneyimli ülke olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu ülke söz konusu tekniği 1980'lerden bu yana kullanmak suretiyle mevzuat tasarımı süreçlerinin birçok aşamasını geliştirmiştir. Belçika, Hollanda, İsveç "düzenlemeye uyum maliyeti"nin ve "işletmeler üzerindeki idari yüklerin azaltılması" sürecini düzenleyici etki analizi olarak yeniden adlandırmıştır. Söz konusu ülkeler mevzuat tasarımı süreçlerinin geliştirilmesinden ziyade yapılan mevzuatların firmalar üzerindeki maliyetlerinin azaltılması konusuna yoğunlaşmaktadır.

Bazı ülkelerin ulusal mevzuat tasarımı süreçlerine düzenleyici etki analizi dahil edilmesine karşın uygulamaya ilişkin bazı belirsizlikler bulunmaktadır. Fransa, Avusturya ve İtalya'da düzenleyici etki analizinin nasıl uygulanacağına dair detaylı usul ve esaslar bulunmasına karşın sistematik düzeyde DEA kullanılmamaktadır.

AB'nin etki değerlendirmesi süreci 2003 yılında yayınlanan bir rehber vasıtasıyla başlamış, söz konusu rehber 2005 ve 2006 yıllarında revize edilmiştir. Günümüzde AB sistematik bir şekilde DEA uygulamalarına devam etmekle birlikte mevzuat tasarımı süreçlerini geliştirme çalışmalarını da eşzamanlı olarak yürütmektedir.

⁸ Radelli, Cladio M. The Definition of Regulatory Impact Analysis – Best Practice or Lesson – Drawing? S. 724

Danimarka’da yapılacak olan düzenleyici etki analizinin beş hususta meydana gelecek sorunları belirlemesi beklenmektedir, bunlar; kamu kesimi, mal ve hizmet üreticileri, toplum, çevre ve kimi zamanlarda cinsiyet eşitliği açısından meydana gelebilecek etkilerdir. Düzenlemenin kamu kesimine olan yansımaları sadece ekonomik ve idari olarak ölçülürken, mal ve hizmet üreticilerine olan etkiler daha detaylı olarak değerlendirilmektedir. Bu değerlendirmeler, kısa dönem doğrudan etkiler, kısa dönem dolaylı etkiler, uzun dönem yapısal maliyetler olarak belirlenmiştir. Mal ve hizmet üreticileri için oluşacak idari maliyetler ise, oluşacak yeni hukuki duruma uyum ve işletme maliyetlerin ölçülmesi şeklinde tasarlanmıştır.

Hollanda’da ise DEA için bir merkezi kuruluş oluşturulmamıştır. Bunun yerine bir destekleme kurumu vasıtasıyla yapılan DEA çalışmalarına destek verilmektedir.

3.2. *Avrupa Birliği Düzeyinde Düzenleyici Etki Analizi*

Avrupa Birliği’ne üye devletlerde uygulanmak üzere kabul edilen yeni ekonomik, sosyal ve çevresel mevzuatın yaklaşık %80’i AB’nin politika oluşturma sürecinden geçerek kabul edilmektedir.⁹ Dolayısıyla Avrupa Birliği eskiye nazaran ülkelerin siyasi, ekonomik ve sosyal alanlardaki faaliyetlerine daha hakim bir durumdadır ve oluşturulan politikaların kalitesi çok daha fazla önem kazanmıştır. Bu nedenle, yapılacak olan mevzuat çalışmalarında sistematik olarak DEA kullanımı AB Komisyonu tarafından desteklenmektedir ve yapılan bu mevzuatların ulusal mevzuatlara aktarımları sürecinde de üye devletlerin kendi düzenleyici etki analizlerini yapmaları Komisyon tarafından tavsiye edilmektedir.

Avrupa Birliği konuyla ilgili ilk ciddi adımını Lizbon Zirvesi’nde atmıştır. Bilindiği gibi Lizbon Zirvesi’nin en radikal kararlarından birisi olan “AB’nin 2010 yılına kadar dünyanın en rekabetçi ve bilgiye dayalı dinamik ekonomisini oluşturması hedefi” kabul edilmiştir. Bu çerçevede söz konusu hedefin gerçekleştirilebilmesi amacıyla “daha iyi düzenleme” (better regulation) yapmanın önemi vurgulanmıştır.

⁹ Ballantine, Bruce ve Bethan Devonald, Modern Regulatory Impact Analysis: The experience of the European Union, Regulatory Toxicology and Pharmacology. S. 60

Geçilen çeşitli aşamaların sonunda Mandelkern Raporu Komisyon'a sunulmuş ve konuyla ilgili tespitler netlik kazanmıştır. Mandelkern Raporu düzenleyici etki analizinin AB Komisyonu çalışmalarında benimsemesinin önünü açan çok önemli bir belge olarak literatürde yerini almıştır. Şöyle ki; Mandelkern Raporu'nun en çarpıcı tespitlerinden birisi "Mevzuatın bu kadar çoğalması ve yayılması hem sıradan bir insanın hem de bir uzmanın bu mevzuatı anlamasını imkansız hale getirmiştir. Mevzuatlar, uygulamada insanlar ve işletmeler kendilerini etkileyen mevzuat hakkında genel bir bilgiye sahip olamayacak kadar karmaşıklaşmıştır ve çoğalmıştır."¹⁰

Mandelkern raporu, düzenleyici etki analizi uygulamaları için belirlediği 7 ilke şunlardır; gereklilik, orantılılık, yerinde hizmet (subsidiarity), şeffaflık, hesap verilebilirlik, ulaşılabilirlik ve basitlik.

3.3. Gereklilik

Bu prensibe göre, bir politika uygulaması öncesi, kamu idarecilerinin bu politikayı uygulayabilmeleri için yeni bir mevzuat düzenlemesine gerek olup olmadığına karar vermeleri gereklidir. Bu tip bir kararın verilebilmesi, kamu müdahalesinin araçları arasındaki etkinlik ve meşruiyet gibi seçeneklere ilişkin bir karşılaştırma içermektedir. Bu sayede kamu, ilgili taraflara bilgi verme, ilgili taraflarla çeşitli sözleşmeler imzalama gibi konularda en etkin yöntemle ilişkin karar alır.

3.4. Orantılılık (Proportionality)

Orantılılık, AB uygulamalarına ilişkin en önemli ilkelerden birisidir. Bu ilke çerçevesinde, yapılacak düzenlemenin, birincil mevzuat, ikincil mevzuat, çerçeve Direktifleri gibi araçlardan hangisi ile yapılacağı belirlenmesi gerekmektedir. Burada uygulanacak politika için en uygun düzeydeki mevzuat şekli belirlenir, örneğin bir yönetmelik çerçevesinde düzenlenebilecek bir hukuki durumun, kanun yaparak düzenlenmesine gerek yoktur.

¹⁰ Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report, 2001. s.41

3.5. *Yerinde Hizmet (Subsidiarity)*

Yerinde hizmet ilkesi de yine AB uygulamalarının en önemli ilkeleri arasında yer almaktadır. Bu ilkeye göre, yapılacak bir düzenleme, vatandaşa en yakın şekilde düzenlenmelidir, şöyle ki; yapılacak düzenleme kimi zaman ulusal düzeyde daha etkili olabilir ancak kimi zaman da ulusal düzeydeki anayasal veya yasal altyapı böyle bir düzenleme yapmaya elveremeyebilir. Bu durumda konu ile ilgili AB düzenlemesi mi yoksa ulusal düzeyde bir düzenleme yapılması mı etkilidir kararının verilmesi gereklidir.

3.6. *Şeffaflık*

Bir düzenlemenin kalitesinin artırılabilmesi için, olası etkilerin ilgili paydaşlara açıkça ilan edilmesi ve söz konusu tarafların görüşlerinin yapılacak mevzuata yansıtılması gereği malumdur. İlgili tarafların görüşlerinin alınması sayesinde şeffaflık ilkesine riayet edilmesi sağlanabilir.

3.7. *Hesap Verilebilirlik*

Bu ilke ile, mevzuata taraf olan tüm kesimlerin, mevzuatı tasarlayan bütün kamu idarecilerini teşhis edebilmeleri gerekli kılınmıştır. Bu surette mevzuatı tasarlayanlar, mevzuatın eksiklikleri ve uygulamada yaşanan problemlerle ilgili olarak taraflar vasıtasıyla uyarılabilirler.

3.8. *Erişilebilirlik*

Tasarlanan mevzuatın ilgili taraflar tarafından erişilebilir olması gereği malumdur. Mevzuat tasarım sürecinin tüm aşamalarında paydaşların erişimlerinin sağlanmasına büyük önem verilmektedir. Bu ilke, mevzuata taraf olan bazı kesimlerin mevzuat tasarımı süreçlerine erişimlerinde zorluk yaşadıkları varsayımı altında titizlikle uygulanması gereken bir ilkedir.

3.9. *Basitlik*

Bu ilke ile, yapılacak düzenlemenin kullanımının ve anlaşılmasının en basit şekilde tasarlanması hedeflenir.¹¹ Bu şekilde vatandaşların, getirilen yeni düzenleme ile

¹¹ Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report, 2001. s.10

kendilerine tanınan hakları rahatlıkla kullanabilmeleri imkanına kavuşması beklenir. Basitlik ilkesi, mevzuatın hazırlanması sürecinin en başından başlayarak, nihai metinlerin ortaya çıkmasına kadar aksatılmadan uygulanması ve aşırı detay metinlerden kaçınılması suretiyle uygulanmalıdır.

Bu eylem planına göre, Komisyon'un hazırladığı mevzuatların etki değerlendirmelerinin yapılmasının sistematik hale getirilmesi, danışma mekanizmasının standartlarının oluşturulması, AB mevzuatının bütünleştirilmesi ve güncelleştirilmesi için bir program yapılması öngörülmektedir. Bu plan Seville Avrupa Konseyi'nde devlet ve hükümet başkanları tarafından kabul edilmiştir.

Avrupa Birliği'nin birincil kurumları olan AB Komisyonu, AB Parlamentosu ve AB Konseyi arasında 2003 yılı sonunda mevzuat tasarımının geliştirilmesi hususunda bir anlaşma imzalanmıştır. Bu anlaşmanın içeriği;

- Komisyon, Konsey ve Parlamento arasındaki mevzuat tasarımı sürecinin koordinasyonunun artırılması
- Yasama sürecinin şeffaflığının ve vatandaşlar tarafından erişilebilirliğinin sağlanması
- Alternatif düzenleme araçlarının gerektiğinde kullanılması
- Düzenlemelerin kalitesinin artırılması
- Düzenlemelerin üye devletler tarafından uygulanması
- Düzenleme sayısının azaltılması ve düzenlemelerin basitleştirilmesi

olarak belirlenmiş ve görüş birliğine varılmıştır.

Bu aşamalardan sonra Avrupa Birliği Komisyonu 2002 yılında etki değerlendirmesi ile ilgili olarak geniş bir rehber hazırlamıştır. Bu rehber zaman içinde geliştirilmiş ve halen geliştirilmeye devam edilmektedir.

4. TÜRKİYE VE DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ

OECD tarafından 2001 yılında hazırlanan “Türkiye’de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme için Önemli Destek” isimli raporda yasama süreci ile DEA tekniğinin bir arada olmamasının mevzuat tasarımı sürecinin önemli bir eksikliği olarak vurgulanmıştır. Söz konusu raporda Türkiye’deki mevzuat tasarımı süreçlerinde DEA yapılması için resmi bir zorunluluğun bulunmadığı belirtilmiştir ve bu durum, hazırlanan mevzuatın kalite kontrol süreçlerindeki önemli bir eksiklik olarak vurgulanmıştır.

Düzenleyici etki analizinin Türk mevzuatına en basit haliyle girişi, DEA’nın alt bileşenleri olan maliyet-fayda ve maliyet-etkinlik analizlerinin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında gerçekleşmiştir. İlgili Kanunun 5/g maddesinde “Kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esastır.” olarak ifade edilmektedir. Bu yaklaşımla beraber kamu idarelerinin yapacakları mal ve hizmet ihtiyaçlarının karşılanması sürecinde bir nevi düzenleyici etki analizinin yapılması gereği ortaya konulmuştur.

Düzenleyici etki analizlerinin en kapsamlı kullanımının gerekeceği alanın AB müzakere süreci olması beklenmektedir. Avrupa Birliği müktesebatının iç hukuka aktarımı sürecinde gerek devlet idaresi organları ve karar alma mekanizmaları, gerekse toplumun farklı kesimleri çok farklı derecelerde etkileneceklerdir. Bu büyüklükte bir mevzuat aktarımının elbette sistematik bir şekilde etki analizlerinin yapılması gereği malumdur. Dolayısıyla düzenleyici etki analizi tekniğinin gerek kamu gerekse sivil toplum

örgütleri tarafından benimsenmesi ve sistematik olarak uygulanması, Birliğe katılımın maliyetlerinin ve faydalarının ortaya konulması bakımından büyük önem taşımaktadır. Ancak bu sürecin Türkiye Cumhuriyeti Devleti tarafından tek başına üstlenilmesi, gerek AB katılım gelenekleri, gerekse maliyetler bakımından uygun olmadığı aşıkardır. Sürecin AB tarafı ile koordineli ve eş-maliyet ilkeleri çerçevesinde yönetilmesi gerek Birlik gerekse Türkiye açısından en verimli yöntem olarak ifade edilebilir.

Düzenleyici etki analizi “5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Düzenlenmesi Hakkında Kanun” ile kamu kurum kuruluşlarının mevzuat hazırlama süreçlerinde gündeme gelmiştir. Kanununun 5. maddesinde, kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinde esas alınacak 12 temel ilke sayılmaktadır. Bunlardan biri, maddenin (c) bendinde zikredilen DEA’dır: “Yapılacak yeni düzenlemeler ve kurulacak yeni birimler için düzenleyici etki analizi yapılır.” Bent gerekçesinde belirtildiğine göre, “Yeni düzenlemeler yapılması veya yeni bir birim oluşturulması ihtiyacı ile karşılaşıldığında, bunların kamu yönetiminde ve halkın hayatında meydana getireceği etkiler araştırılacaktır. İdarenin düzenleme faaliyetinden doğacak bu etkilerin sistematik olarak incelenmesini ve bu inceleme sonucunda ortaya çıkacak verilerin karar alıcılara iletilmesini ihtiva eden düzenleyici etki analizi, düzenlemenin içeriğine ve türüne göre fayda-maliyet analizi, maliyet – etki analizi, maliyet değerlendirmesi ve fayda değerlendirmesi gibi yöntemlerle gerçekleştirilebilir.”

Bu kanun çerçevesinde “Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik Taslağı” çalışmalarına konu olan DEA, Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü çatısı altında kamu kurum ve kuruluşlarının mevzuat tasarımlarında kullanılmaya başlamıştır. Ancak kurumların yapılanmaları ve DEA tekniğini kullanım amaçları farklılık göstermektedir, şöyle ki, kimi kurumlar AB müktesebat uyumu için bu analizleri kendi bünyelerinde yürütürken, kimi kurumlar hazırladıkları kanun, yönetmelik ve sair taslaklar için Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü koordinasyonunda çeşitli çalışmalar yapmaktadır.

Ülkemizde herhangi bir kanun tasarısı TBMM’ye sunulmadan önce Bakanlar Kurulu’nun bütün üyeleri tarafından imzalanması gerekmektedir ve bununla beraber Başbakanlıkta iki genel müdürlük bu kanun tasarılarının incelemesini yaparlar, bunlar;

Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü ve Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü'dür.

Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü kanun tasarılarının, kanun hükmünde kararnamelerin, tüzüklerin ve yönetmeliklerin Anayasa'ya uygunluklarından, mevcut mevzuata uyumluluğundan ve kanuni kalitenin sağlanmasından sorumlu Genel Müdürlüktür. Bakanlıklar arasındaki ihtilaflarda da aracılık yapar ve ilgili bakanlıklar ve kurumlarla birlikte kendisi, ortak konularda kanun tasarıları hazırlayabilir.

Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü ise yürürlüğe girmek için Bakanlar Kurulu'nun onayını gerektirmeyen yönetmeliklerin hukuki kalitesini gözden geçirir.

TBMM, kanun tasarı ve teklifleri için düzenleme yönetimi sistemini komisyonlarıyla yürütmektedir ve bu komisyonlarda kanundan etkilenecek olan taraflar, çeşitli uzmanlar ve ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri çerçevesinde kanunlar şekillendirilmektedir.

Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik Taslağı çerçevesinde getirilen en önemli yenilikler, danışma sürecinin iyileştirilmesi ve mevzuat tasarımı sürecine düzenleyici etki analizinin dahil edilmesidir.

Yukarıdaki bölümlerde de bahsedildiği üzere, mevzuat hazırlama sürecinde danışmanın önemi büyüktür. Türkiye'de de danışma süreci hali hazırda TBMM bünyesindeki komisyonlar vasıtasıyla yürütülmektedir ancak herhangi bir sistematik yaklaşım söz konusu değildir. Getirilen bu yenilikle beraber ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile beraber ilgili tarafların da sürece dahil edilmesinin önü açılmıştır. Bahse konu yönetmelikle, mahalli idarelerin, üniversitelerin, sendikaların, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum örgütlerinin de görüşlerinin mevzuat hazırlama süreçlerine dahil edilmesi hüküm altına alınmıştır. Bununla beraber, hazırlanan mevzuat taslağı Başbakanlığa iletilmeden önce, ilgili bakanlık tarafından internet, basın veya yayın aracılığı ile kamuoyuna duyurulması imkanı da getirilmiştir. Bu yönetmelik çerçevesinde mevzuatın ilgili taraflarına görüşlerini bildirmeleri için 30 günlük süre tanınmaktadır.

Bu yönetmelik kapsamında getirilen bir diğer önemli değişiklik ise 10 maddelik bir kontrol listesinin uygulanmasını öngören yönetmeliğin uygulanması ile getirilen

düzenleyici etki analizidir ve böylelikle mevzuatlara ilişkin kalite artışının sağlanması hedeflenmektedir.

5. DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİNİN AMAÇLARI

Bugüne kadar düzenleyici etki analizi kullanan hükümetler, mevzuatların maliyetleri ve etkileri ile ilgili 4 temel amaç belirlemişlerdir;

5.1. *Kamu müdahalesinin geliştirilmesi*

Düzenleyici etki analizi, bir politika uygulamasının etkinliğini ve bu politika araçlarının maliyet ve verimliliğini değerlendirmek suretiyle karar alma mekanizmalarını bilgilendirebilir. DEA, farklı mevzuatların maliyetlerini ve getirilerini karşılaştıran temellerin geliştirilmesiyle, mevzuatlar arasında önceliklerin belirlenmesine yardımcı olabilir. Kaynakların, verimsiz mevzuat düzenlemelerinden daha verimli mevzuat düzenlemelerine aktarımı, kamu müdahalesinin etkinliğini arttırabilir ve maliyetleri düşürebilir. Verimli olmayan mevzuat çalışmalarının tespit edilmesi kaynak tahsisinde etkinliği arttırabilir ve mevzuat paydaşlarına olan hükümetten kaynaklanan maliyetlerin önlenmesine neden olabilir.

Mevzuat çalışmalarının fayda ve maliyetlerini ortaya koyabilmek için bazı teknikler kullanılmaktadır;

- Fayda – maliyet analizi
- Maliyet – etkinlik analizi
- Mali ve bütçe analizi
- Sosyo – ekonomik etki analizi
- Düzenlemeye uyum sağlama analizi
- İş dünyası etki testi

Bu analizler esas itibariyle fayda – maliyet analizinin çeşitli biçimleridir. Başka bir ifadeyle yukarıda sayılan analizlerin temelini fayda – maliyet analizi oluşturmaktadır. Fayda – maliyet analizi vasıtasıyla, yapılan mevzuatın topluma olan net faydasının hesaplanması beklenir. Bu şekilde farklı politika alternatifleri arasında bir karşılaştırma yapma imkanı sağlamaktadır ve dolayısıyla siyasi karar alma mercilerinin karar verirken kullanacakları insiyatifin yönünü belirlemelerine yardımcı olur.

Fayda ve maliyetler genel itibariyle mali terimler vasıtasıyla ifade edilmektedir. Kamuya olan toplam maliyet, firmalara olan maliyet, vergi mükelleflerine olan maliyet gibi çeşitli çıktılar bu analize konu olabilir. Ancak kimi zaman maliyetler ve faydalar mali terimler vasıtasıyla ifade edilemeyebilir. Bu tip durumlarda pek tabidir ki fayda veya maliyetleri ölçmenin yolları farklı ifadelerle olabilir, örneğin, trafik kazalarındaki azalma, can kayıplarındaki artış, önlenecek yaralanmalar gibi.

5.2. *Farklı politika amaçlarının birleştirilmesi*

DEA, politikaların etkilerinin belirlenmesinde ve politikalar arasında bağlantılar kurulmasında birleştirici bir çerçeve olarak kullanılabilir. DEA bu nedenle analitik bir araç olmakla beraber aynı zamanda farklı çıkarları bir araya getiren bir koordinasyon mekanizmasıdır. Piyasaların şeffaflığı ve rekabet kriterleri DEA içeriğinin önemli bileşenleridir. Bir düzenleme yapılırken sadece düzenlemenin amaçları düşünülmemelidir; çevre, ticaret, eşitlik ve ekonomik etkinlik gibi konulara düzenlemenin etkisinin ne olacağı da hesaplanmalıdır. Düzenleyici etki analiziyle karar mekanizmalarına politika oluşturma konusunda alternatif seçenekleri değerlendirme fırsatı sunulursa, birden fazla politik hedefin gerçekleştirilmesi için tek bir karar alma imkanı verilmektedir.

5.3. *Şeffaflığın ve görüş alma mekanizmalarının geliştirilmesi*

DEA, paydaşların görüşlerinin alınması hususunu içselleştirmiş bir analiz çeşididir. Danışma-görüş alma, topluma, çıkar guruplarına ve iş dünyasına ilişkin etkilerin idare tarafından öngörülemeyen taraflarını ortaya çıkartabilir. Pek tabidir ki bürokrasinin herhangi bir piyasa aktörü kadar bir ürün veya hizmet hakkında bilgi sahibi olması beklenemez ancak bu ürün veya hizmetin üretici ve kullanıcıların görüşleri, bürokrasi

tarafından hazırlanan DEA’da karar alıcılara sistematik bir şekilde iletilebilir. Bu bilgi akışı, alınacak karar açısından büyük önem taşımaktadır.

5.4. *Kamu müdahalelerinin hesap verilebilirliğinin artırılması*

DEA, gerek bakanlıklar düzeyinde, gerekse siyasi anlamda gerçekleşen karar alma süreçlerine katılımı ve bu süreçlerin hesap verilebilirliğini arttırabilir. Politika etkilerinin anlaşılmasını hükümet kararlarından toplumun ne şekilde yararlanacağını belirleyebilir.

Bir politikaya karar verme süreçleri çok çeşitli nedenler içerebilir. Ancak, verilecek olan bu karar her ne olursa olsun, çok sağlam analizlere ve verilere dayanmalıdır. İşte “düzenleyici etki analizi” bu süreçte kullanılan temel bir araçtır.

6. MEVZUAT TASARIMI SÜRECİNİN GELİŞTİRİLMESİ

Düzenleyici etki analizi, bir kanun, yönetmelik vs. mevzuatın veya kamunun gerek yatırım gerekse diğer araçlarla yaratacağı yeni hukuki, sosyal ve iktisadi durumu oluşturması için uygulanması gereken bazı mantıksal adımlardır. Bu analiz, mevzuat hazırlama işi ile uğraşanlara hazırladıkları mevzuatların etkilerinin sistematik ve şeffaf bir şekilde değerlendirilmesi ile net sosyal faydaların nasıl en yükseğe çıkartılabileceğinin düşünülmesi konularında yardımcı olmaktadır.

Düzenleyici etki analizi, mevzuat hazırlayan yetkilileri inisiyatif kullanmadan önce sistematik olarak düşünmeye sevk etmektedir. Etki analizi, düzenleme sürecine katılanların yaptıkları analizi kamuoyunun, siyasilerin ve ilgili tarafların denetimine açarak hesap verilebilirliği arttırmakta, yapılan analiz sonunda yapılmasında zorunluluk bulunmayan konularda düzenleme yapılmasının önüne geçerek düzenleme sayısını azaltmaktadır.¹²

6.1. *Danışma Sürecinin Geliştirilmesi*

Şeffaf ve demokratik karar oluşturma süreçlerinin oluşturularak yüksek kaliteli mevzuatların yapılması, politika oluşturma zincirine geniş katılımın sağlanmasına dayanmaktadır.¹³ Mevzuat hazırlama süreçlerinde, yaratılacak olan yeni hukuki durumla ilgili paydaşlara olan muhtemel etkilerin tespitinde danışma süreci büyük önem taşımaktadır. Karar vericilerin siyasi inisiyatiflerini kullanırken, toplumun farklı kesimlerinin yaratılacak olan bu yeni hukuki duruma verecekleri tepkilerin önceden tespiti, karar verme süreçlerini kolaylaştıracaktır.

¹² OECD, Regulatory Impact Analysis. Best Practice in OECD Countries, s.32.

¹³ Commission Of The European Communities, Communication From the Commission Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM (2002) 704 final, s.16.

Esas itibariyle danışma süreci, mevzuat hazırlık süreçlerinde çeşitli aşamalarda ilgili kesimler tarafından yapılmaktadır. Örneğin TBMM gündemindeki yasaların hazırlık aşamalarında komisyon çalışmalarında ilgili kesimlerin görüşleri dikkate alınmaktadır. Ancak danışma süreci de kendi içinde bir sistematığı olması gereken ve karar alma süreçlerinde temsil gücü olmayan çeşitli toplum katmanlarının da sürece dahil edilmesi gereken bir husustur. Düzenleyici etki analizi, içeriği itibariyle bu süreci içselleştirmektedir ve yaratılan yeni hukuki durumun ilgili kesimlere maliyetleri ve politika alternatifleri ile birlikte karar alıcıların konuyu daha kapsamlı görmelerini sağlamaktadır. Kaliteli bir mevzuat çalışmasının en önemli bileşenlerinden birisi, danışma-katılım imkanlarının artırılması yoluyla farklı kesimlerin görüş ve önerilerinin mevzuat çalışmalarına dahil edilmesidir.

Ancak danışma süreci de kendi içinde çeşitli riskler ve zorluklar barındıran bir süreçtir. Öncelikle danışılacak paydaşların tanımlanması kendi içinde kolay bir süreç değildir. Ancak görüşlerine başvurulacak kesimlerin ve bu kesimlerin temsilcilerinin iyi şekilde tanımlanması ile danışma süreci sağlıklı bir şekilde uygulanabilir.

Danışma sonuçları da kendi içinde tutarlılıktan uzak ve geç kalınmış olabilir. Bu durum ancak özellikli soruların tanımlanması ve ilgili kimselere bu soruların yöneltilmesi ile aşılabilir. Aynı zamanda, yapılacak olan görüş alma sürecinin bir takvime bağlanması ve konunun aciliyetinin de vurgulanması bir başka önemli husustur. Sağlıklı bir görüş alma sürecinin oluşabilmesi için, mümkün olduğu kadar erken davranılması gerekmektedir.

6.2. Basitleştirme

Dünyadaki iktisadi ve sosyal yapılar geçtiğimiz 10 yıl içerisinde müthiş bir değişim süreci geçirmiştir. Küreselleşme, teknolojik gelişme ve kültürel çoğulculuk gibi unsurlar bu değişimi geri döndürülemez bir şekilde hızlandırmışlardır ve bu durum hali hazırdaki mevzuat altyapısını büyük ölçüde kullanılamaz ve demode hale getirmiştir.

Bu hızlı değişim, hükümetleri mevcut mevzuatları gözden geçirmelerini, modernleştirmelerini ve basitleştirmelerini gereğini ortaya çıkartmıştır.

Bununla beraber mevzuat altyapısının sürekli gözden geçirilmesi ve zamanın şartlarına uydurulması ile mevzuatların demode hale gelmesi ve karmaşıklaşma önenebilir.

Günümüz dünyasının karmaşıklığını inkar etmek yerine kabul etmek, daha kaliteli bir yaşamı sağlayabilmek için gereklidir. Ancak bir mevzuat için en önemli ilkelerden birisi olan “mevzuatın hedeflediği kitlenin en düşük seviyede rahatsız edilmesi” ilkesini de gözden kaçırmamak gerekir.

Burada basitleştirmeden kasıt toplumsal yaşantıyı daha kuralsız daha müdahalesiz hale getirmekten çok, yapılan mevzuatın kullanıcı-dostu şekilde yapılması, mevzuat sonucunda ilgililer için getirilecek prosedürlerin kolay şekilde anlaşılır olması ve daha fazla teknoloji kullanımı ile uygulamaların basitleştirilmesi anlaşılmalıdır.

Basitleştirmeden mevzuatsızlaştırma anlaşılmalıdır. İki kavram birbirinden ayrı kavramlardır. Mevzuatsızlaştırma, bir sektördeki kimi kuralların kaldırılması iken, basitleştirme mevzuat tasarımının gelişmiş bir şekli olarak algılanmalıdır, şöyle ki; mevcut kurallar korunarak, daha etkin, daha az rahatsız edici ve daha kolay hale getirilmesi şeklinde bir mevzuat geliştirmesidir.

6.3. *Mevzuata Erişim*

Kanunların herkes tarafından kolayca ulaşılabilir ve anlaşılabilir olması uzun bir süredir üzerinde çalışılan en temel konulardan bir tanesidir. Diğer taraftan vatandaşların kanunlara kolay ulaşmasını sağlayacak şartlar; kanunların ve ikincil mevzuatın son yıllarda çok fazla çeşitlenmesi nedeniyle zorlaşmış gibi görünmekteyse de, gelişen bilgi teknolojileri sayesinde bunlara ulaşım ve bunların yönetilmesi de kolaylaşmaktadır. Bununla birlikte vatandaşlık haklarının geliştirilmesi ve demokrasinin şeffaf bir biçimde yürütülmesi çabaları da kanunlara daha kolay ulaşabilme talebini körüklemektedir.

İşte bu zemin üzerinde inşa edilmesi gereken kanunlara ulaşma sistematığının, esasen üç sacayağının üzerine oturduğu söylenebilecektir. Bunlar; i) kanunların konsolidasyonu¹⁴ (açıklık, biçim ve dil bakımından bağdaşım), ii) kanunlara kolay ulaşımın sağlanması ve

¹⁴ Konsolidasyon, en genel şekli ile belirli bir alanı düzenleyen birden fazla düzenlemenin bir metinde toplanması olarak açıklanabilir. Bu terim AB düzeyinde daha çok hukuki etkisi olmayan ancak uygulamaya yönelik faydaları olan metinler için kullanılmaktadır. Ancak kanunlar için kullanıldığında hem tedvin (derleme) hem de yeniden düzenleme anlamlarını da içerecek şekilde algılanmalıdır.

iii) kanun hükmünün herkesçe idrakinin sağlanması (farkındalık yaratılması) olarak sayılabilirler. Bunları kısaca açıklayacak olursak;

6.3.1. Kanunların Konsolidasyonu

Esasen AB içerisinde dahi kanunların konsolidasyonu konusunda tek bir model yoktur. Her ülke düzenlemelerinin konu bazında tasnifi bakımından farklı bir anlayış ve uygulama yürütmektedir. Ancak günümüzde düzenleme yapılan alanların giderek genişlemesi sebebiyle, kanun ve ikincil mevzuatın belirli bir sistematik içerisinde düzenlenmesi kaçınılmaz olmuştur, öte yandan kanunları uygulayacak olan adli kesimin, idarelerin ya da kanunun etkilediği tarafların doğru ve güncel mevzuata eşanlı bir şekilde ulaşabilmesi asimetrik bilgilenmenin önüne geçilebilmesi bakımından elzemdir. Bu kapsamda kanunların konsolidasyonu, akla uygun olmayan düzenlemelerin bulunarak düzeltilmesi, mevzuat içerisindeki tutarsızlıkların giderilmesi, düzenlemelerin boş bıraktığı alanların tespit edilmesi ve mevzuat boşluğunun giderilmesi, mümkün ise dilin modernize edilmesi, eskimiş uygulanamaz hale gelmiş düzenlemelerin kaldırılması, kanunların konuya göre bir tasnif içinde düzenlenmesi, birbiriyle ilgili konuları düzenleyen mevzuat parçalarının birbirine referans vermesini sağlayacak bir sistematığın oluşturulması gibi faaliyetleri kapsamaktadır.

6.3.2. Çıkarılabilir Yapraklı Resmi Konsolidasyon Sistematiği

Bazı ülkelerde sürekli (ABD) devam eden ve kendisini güncelleyen bir düzenlemeleri birleştirme ve geliştirme sistematiği uygulanmaktadır. Buna “çıkarılabilir yapraklı sistem” denilmektedir. Bu sistemde yeni yapılan düzenlemelerin her fıkrası hangi bölüme ait bir düzenleme olduğunu kendi hükmü içerisinde belirtir. Bu sayede mevzuata yeni yapılacak eklemeleri başkaca bir kurumun takip etmesine gerek kalmadan mevzuat güncellenebilmektedir.

Ancak kanunların konsolidasyonu bazen çok uzun zaman alabilmektedir. Örneğin Fransa’da elli yıl sürmüştür. Bunun önüne geçilebilmesi için çalışmaların belirli bir program dâhilinde, konsolide edilen kanunların hızlı bir şekilde bürokratik engellere takılmadan onaylanmasını sağlayacak olan parlamentonun desteği ile faaliyet gösteren sürekli bir idare eliyle yürütülmesi gereklidir.

6.3.3. Mevzuata kolay ulaşım

Kamu kurum ve kuruluşlarının interneti kullanmalarının teşvik edilmesi gereklidir. Bu sayede vatandaşların mevzuata her an ulaşımı sağlanabilecektir. Diğer taraftan kamunun yaptığı düzenlemeleri internet üzerinden neşretmesinin sağlanması, ayrıca kamu kurumlarının çıkarılan yeni düzenlemelere ilişkin olarak kamu farkındalığını artırmaya çalışması da gerekmektedir, bu bir kamu hizmeti olarak algılanmalıdır. Bu kapsamda mevzuata ya da mevzuatı açıklayan rehber ve belgelere ya da diğer benzeri bilgi ortamlarına ücretsiz ya da çok düşük ücret ile erişimin sağlanması gerekmektedir.

6.3.4. Daha kolay anlaşılabilir mevzuat yapılması

Özellikle son yıllarda hukuk dilinin ağır ve fazlasıyla teknik olduğu eleştirilmektedir. Her ne kadar resmi dilin günlük dile indirgenmesi kolay kolay mümkün olamayacaksa da dilin, mevzuatın hitap ettiği kesim tarafından kolayca anlaşılabilir olmasının sağlanması önem arz etmektedir. Mevzuatın ilgili kesimlerce daha iyi anlaşılmasının sağlanmasında sivil toplum kuruluşlarına ve meslek örgütlerine de görevler düşmektedir. Bunlar tarafından düzenlenecek eğitimler, panel ve konferanslar, açıklayıcı internet siteleri kanunların kolayca anlaşılmasını sağlayabilecektir. Bununla birlikte kanunların yapımı aşamasında şeffaflığın ve bilgi alışverişinin sağlanması da önemlidir.

Kanunların etkin bir şekilde konsolidasyonunun sağlanabilmesi için; üye ülkeler, komisyon ve parlamentolar tarafından kendi sorumluluk alanlarını belirleyen bir iş programı yapılması, kanun çalışmalarında görev alacak personelin yukarıda belirtilen hususları kapsayacak şekilde eğitilmesi, mevzuata kolay ulaşımın sağlanacağı alt yapının hazır edilmesi, mevzuatın anlaşılması ve uygulanmasına ilişkin olarak karşılaşılabilecek zorlukların giderilmesi için internet tabanlı yardım ve danışmanlık hizmetlerinin sağlanması yerinde olacaktır.

Üye ülkelerin hepsi birbirinden farklı yapılarda da olsa, mevzuat iyileştirme sistematığına ve araçlarına sahiptir. Ancak uygulamada pek çok ülkede bir takım aksaklıklarla karşılaşabilmektedir. Bu araçlar ve sistematığın mevcudiyeti konusunda farkındalığın olmaması, yeteri derecede verimli kullanılamaması, bunların kullanılması için yeterli istek ve niyetin bulunmaması (bürokratik isteksizlik), gibi sebeplerle

mevzuatın iyileştirilmesi yönünde bir niyet olsa da uygulamaya geçmek mümkün olmayabilmektedir. Ülkeler ve AB Komisyonu, bu konuda yapılanmaları sorgulayarak bu konuyu stratejik bir mesele haline getirmek ve öncelik kazandırmak istegindedir. Başka bir deyişle organizasyona ve usule ilişkin, yapılandırmaları kesin ve açık olarak belirlemek istemektedir. Yüksek kalitedeki mevzuat, toplum refahının en önemli parçalarından birisi olarak görülmeli ve demokrasinin temini için bir kamu hizmeti olarak düşünölmelidir. Böyle bir entelektüel altyapının oluşması ancak politikacılar, yürütme ve sivil toplum örgütlenmeleri arasındaki ittifak ile başarılabilir. Politik sorumluluğu bulunanlar başka deyişle hükümet edenler, mevzuat yaparken kısa bir zaman dilimi içerisinde sıkışmaları sebebiyle karşı koyulması kolay olmayan bir kamuoyu baskısına maruz kalabilmektedir. Zira medya toplumunun şartları çok çabuk değişmektedir. Bu şartlar altında kanunlar çok kısa süreler içerisinde işlevsiz kalabilmektedir.

Mevzuatın iyileştirilmesine yönelik pek çok yöntem bu güne kadar denenmiş ise de esas problemin uygun yapılanma noktasında olduğu herkesçe kabul edilen bir argümandır. Elbette ki her ülke için tek tip bir yapılanma modeli önerilmesi mantıklı olmayacaktır. Ancak temel unsurların belirlenmesi ve yapılması gerekenlerin tespit edilmesi de yerinde olacaktır.

Etkin yapılanmaların temel unsurları:

- Güçlü politik destek
- Merkezi idarenin üst düzeyde desteği
- Yatay örgütlenme
- Stratejik yaklaşım/Planlama

Etkin yapılanmalar için yapılması gerekenler

- Ulusal düzeyde ve AB düzeyinde mevzuatın iyileştirilmesi çalışmalarının uygulanması ve izlenmesi için genel stratejik planların hazırlanması,

- Çalışmalarda görev alacak olanların eğitilmesi bunlara danışmanlık ve rehberlik hizmeti verecek birimlerin oluşturulması
- Mevzuatı iyileştirmede kullanılan enstrümanların denetlenmesi,

Sıraladığımız bu yapılması gerekenler, bir takım başka aksiyonlarla da desteklenmelidir.

Örneğin;

- Yeni yöntem ve araçların geliştirilmesi ya da mevcut olanların uyarlanması. Örneğin kanun yapımı aşamasında düzenlemelerin alternatiflerinin oluşturulması ve bunların kullanılmasının teşvik edilmesi, mevzuatın yapılışı aşamasında ya da meri mevzuatın güncellenmesi konusunda araç ve teknikler geliştirilmesi, süreci ve performansı denetleyecek parametreler belirlenmesi, tüm paydaşlar bakımından fayda maliyet analizinin yapılması.
- Rehberlik ve danışmanlık hizmeti sağlanması. Teknik araçların kullanılmasında yardım sağlanması birimler arası koordinasyonun sağlanması ya da en iyi uygulamaya dair bilgilerin paylaşılmasının sağlanması,
- İzleme ve raporlama mekanizmaları kurularak, ortak problemlerin tespit edilmesi, çözümlerin üretilmesi,
- AB düzeyinde ve ulusal düzeyde kurum ve kuruluşlar arası koordinasyon sağlanması gibi.

6.3.5. Etkin yapılanmalar için çalışma yöntemleri

Pek çok üye ülke tecrübesi göstermektedir ki; yerel bir değerlendirme ve üretim mekanizması ile merkezi bir yönetim ve izleme mekanizması en ideal çalışma yöntemi olarak görünmektedir. Değerlemeyi yapacak olan, yani ihtiyaçları belirleyecek olan görevlilerin uygulamanın içerisinden gelen insanlar olmasına dikkat edilmelidir, zira bu insanların sahip olduğu “know-how” değerinden mutlaka istifade edilmelidir. Ancak bu görevliler genel ve merkezi bir otoritenin belirleyeceği araç ve yöntemleri kullanmalıdırlar. Bununla birlikte bu merkezi otoritenin yapılan düzenlemelerin niteliği yönünden denetleme ve kontrol yapan bir mekanizmayı da uhdesinde bulundurması

gerekmektedir. Ayrıca bu merkezi otoriteye yapılan düzenlemeler için bir onay verme yetkisinin de verilmesi yerinde olabilir.

6.3.6. En iyi etkin yapılanma modelleri

OECD tarafından önerilen beş farklı yapılanma modeli mevcuttur.

- Bakanlık ve genel müdürlükler altında konumlandırılmış uydu birimleri bulunan merkezi otoriteye (Başbakanlık) bağlı yapılanma,
- Bakanlık ve genel müdürlükler altında konumlandırılmış uydu birimleri bulunan iç işleri ya da maliye bakanlığı gibi belirli bir bakanlığa bağlı yapılanma
- Bakanlıklar arası koordinasyon kurulu şeklinde yapılanma
- Bakanlık ve genel müdürlükler altında konumlandırılmış, herhangi bir merkeze bağlı bulunmayan uydu birimler şeklinde yapılanma
- Bağımsız idari otorite şeklinde yapılanma

Elbette bu farklı yapılanma modellerinin bir kombinasyonu da kullanılabilir. Bu yapılanmaların hangisi olursa olsun karşılaşılabilecek problemler ortaktır. Ülkenin federal yönetimi ile yerel yönetimleri arasında koordinasyonsuzluk, görev ve sorumlulukların çatışması, yetki ve etki paylaşımında direnç gösterilmesi ve kaynak yetersizliği başlıca problemler olarak sayılabilecektir.

Mevzuatın iyileştirilmesinin bu kadar önemli bir kamu hizmeti olması ve bahsetmiş olduğumuz pek çok problem ve uygulama zorluğunu bünyesinde barındırması, bu konuda bir kültür oluşturulmasını da elzem kılmaktadır. Bu kapsamda yüksek derecede kaliteli ve basit bir mevzuatın oluşturulabileceğine olan inancın tün halkla ilişkiler yöntemleri kullanılarak yaygınlaştırılması gerekecektir. Ayrıca gerçekleştirilmek istenenler konusunda şeffaf bir politika izlenilmeli, harcanan çabalar neticesinde elde edilen başarılar tüm kesimler ile paylaşılmalıdır. Sivil toplum örgütlerine de bu minvalde görev atfedilmesi ve onların da sürece dahil edilmesi de önem arz etmektedir. Ayrıca bu kültürün oluşturulması için personelin eğitilmesi de önemli unsurlardan bir diğeridir.

6.3.7. Tavsiyeler

- Ülkeler ve AB Komisyonu, mevzuatın iyileştirilmesini stratejik ve öncelikli bir konu haline getirmeli, konuya gereken vurguyu yapmalıdır.
- Mevzuatın iyileştirilmesi için organizasyon yapılanmaları kurulmalı ve yeni bir düşünme ve hareket etme kültürü oluşturulmalıdır.
- Stratejik ve makro bir yaklaşım benimsenmelidir. Politik destek ve halka ilişkiler tedbirleri ile kamuoyu nezdinde tabana yayılmış bir farkındalık yaratılmalıdır. Düzenleyici rejim, politika yapanlar ile vatandaşlar arasında şeffaflık üzerine kurulmuş bir oydaşma yaratmalıdır.
- Yapılanma modelleri konusunda her ülke kendine özgü özellikleri göz önünde bulundurarak bir model benimsemelidir.
- Her düzeyde politik destek sağlanmalıdır.
- Tüm uygulayıcı bakanlıklar ve genel müdürlükler düzeyinde yatay bir yapı oluşturulmalıdır.
- Hükümetin bir stratejik plan yapması gerekir.
- Tüm uygulayıcı birimleri koordine eden temel ve merkezi bir birim oluşturulmalıdır.
- Yerel bir değerlendirme ve mevzuat üretme mekanizması ile merkezi bir yönetim ve izleme mekanizması oluşturulmalıdır.
- Mevzuat iyileştirmesini yürütecek olan yapılanma kalifiye elemanlar oluşturulmalıdır. Yeterli yetki ile donatılmalı ve uzmanlığını yansıtabilecek şekilde dizayn edilmelidir. Bu merkezi otorite kanun hazırlayan birimlere karşı objektif olmalı ve esasen mevzuatın içeriğine müdahale etmemeli sadece kurum ve kuruluşları yönetmelidir.

- Merkezi otoritenin temel amacı strateji ve araçların geliştirilmesini sağlamak, tavsiyelerde bulunmak ve koordine etmek olmalıdır. Bu otoriteye mevzuatın nitelik bakımından denetlenmesinden sonra bir onay verme yetkisi de verilebilir.
- Tüm görev alan uygulayıcı personeli kapsayacak eğitimler yapılmalıdır.

Mevzuatın iyileştirilmesine ilişkin programlar ve yapılanmalara sistemin tümünü düzenlemek ve denetlemek bağlamında parlamentolar da kesinlikle dahil edilmelidir.

6.4. DEA Sürecinde Yaşanan Problemler

Ancak her yeni oluşumda olduğu gibi, düzenleyici etki analizinin kamu teamüllerine aktarımı süreçlerinde de sıkıntılar yaşanabileceği malumdur. Bu sıkıntılara verilecek en temel başlıklar; pratikte yaşanan zorluklar, kültürel dirençler ve siyasi baskılar olarak özetlenebilir.

6.4.1. Pratikte Yaşanan Zorluklar

Düzenleyici etki analizi alışkanlığının kazanılabilmesi için aşılması gereken ilk zorluklardan birisi mevzuat tasarımı yapanlar arasında bu konuyla ilgili farkındalığın meydana getirilmesidir. Bu zorluk, idarenin kendi içinde veya dışında yapılan tanıtım faaliyetleri ve eğitim çalışmaları ile aşılabılır.

Mevzuat çalışmaları yapan birim personelin düzenleyici etki analizi yapma konusundaki yetersizliği ve tecrübesizliği temel bir zorluk olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu durum pek tabii ki eğitim faaliyetleri ile giderilebilir ancak uygulamanın yapılabilmesi için güçlü bir siyasi destek gereklidir. Mevzuatı hazırlayan kurumdaki teşkilat yapısının ve mali kaynakların büyüklüğü de önemli bir faktördür, şöyle ki, daha küçük teşkilatlar DEA uygulaması yapmakta büyüklere oranla güçlük çekmektedir.

DEA sürecinde yaşanan bir başka zorluk da, çıkartılacak olan mevzuata konu olan ürün için fayda ve maliyetlerin parasal olarak ifade edilmesinde yaşanan sıkıntılardır. Örneğin ticarete konu olan bir ürün veya hizmet için parasal ifadeler ve verilere ulaşmak kolayken, çevreye, kirliliğe veya insan hayatına ilişkin konuların parasallaştırılması neredeyse imkansızdır.

6.4.2. Kültürel Direnç

Burada “kültürel direnç” olarak kastedilen husus, bir kurum veya kuruluşun idari özerkliği veya bağımsızlığını oluşturan hukuki yapı nedeniyle, düzenleyici etki analizi çalışmasının temel özellikleri olan danışma, koordinasyon ve iletişim gibi konularda yaşanan sıkıntılar olarak tanımlanabilir.

Bu durum bazen, mevzuat işleri ile uğraşan kimi uzmanların kendilerini işlerini en iyi yapan kimseler olarak tanımladıkları ve ülke için neyin gerekli olduğunu en iyi kendilerinin bildikleri kanısında olmalarından da kaynaklanabilir. Bu nedenden dolayı söz konusu uzmanlar, DEA aracını kullanmakta isteksiz olabilirler ve bu aracı gereksiz bir bürokratik yük olarak tanımlayabilirler.

6.4.3. Siyasi Baskılar

Düzenleyici etki analizleri, sadece ve sadece siyasi karar alıcıları bilgilendiren –kontrol etmeyen- metinlerdir. Burada öne çıkartılması gereken husus maliyetlerin faydaların yeterince iyi şekilde ifade edilmesidir.

Siyasi gündem bilindiği gibi çok hareketli bir şekilde ilerler ve bu durum kimi zaman çok hızlı kararlar alınmasını gerektirebilir. Böyle bir konumda hızlı bir şekilde yapılacak olan düzenleyici etki analizinin etkinliği, bu çalışmayı yapanlar için sorgulanabilir. Ancak düzenleyici etki analizi, siyasi karar alma sürecinin içsel bir parçası olduğu durumlarda bu risklerin önüne geçilebilir.

Kimi durumlarda ise siyasi kararlar önceden alınmış olabilir. Bu tip durumlarda uygulanacak politika seçeneklerine ilişkin etki analizi yapılmasına karşı bir direnç oluşabilir. Ancak, böyle bir durumda bile yapılacak olan DEA, karar alıcıların bilgilendirilmesine ve alternatif politika uygulamalarından haberdar edilmelerine neden olabilir.

Son olarak, düzenleyici etki analizi sürecinin uzun bir süreç olmasından dolayı, siyasi kararların alınmasında gecikmeler yaşanabilir. Ancak, eğer DEA siyasi karar alma mekanizmasının içsel bir parçası ise, yaşanabilecek olası gecikmeler en az seviyeye indirilebilir ve böylelikle alternatif politik uygulamalar daha fazla gündeme getirilebilir.

7. DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİNİN ANALİTİK AŞAMALARI

Düzenleyici etki analizi, belli bir sistematik içinde hazırlanması gereken 6 adet aşamadan oluşan bir çalışmadır. Bu altı başlığın her biri, kendi içinde çeşitli aşamaları ve kuralları içerir ve çalışmanın sonunda siyasi karar alıcılar, uygulayacakları politikanın faydalarını, maliyetlerini, toplumun farklı kesimlerine olan yansımalarını ve en önemlisi politika alternatiflerini bir bütün halinde görebilirler.¹⁵

Bu başlıklar sırası ile;

- Problemin tanımlanması
- Politikanın hedeflerinin tanımlanması
- Politika alternatiflerinin tanımlanması
- İktisadi, sosyal ve çevresel etkilerin tanımlanması
- Alternatif politikaların karşılaştırılması
- Gözetim ve değerlendirme usullerinin belirlenmesi

şeklinde tanımlanmıştır.

Düzenleyici etki analizi hiçbir zaman siyasi bir baskı mekanizması, başka bir ifadeyle, karar alma merci değildir. Düzenleyici etki analizi sadece ve sadece karar alıcılara çeşitli opsiyonlar sunar ve nihai karar tamamen siyasi iradenin bu opsiyonlar çerçevesinde kullanacağı tercihler neticesinde oluşur. Esas itibarıyla DEA siyasi karar alıcılar açısından karar alanlarına bir müdahale olarak algılanabilir ancak karar alıcıların farklı opsiyonlar sunması nedeniyle karar alanları genişleten bir mekanizma olarak da algılanabilir.

Düzenleyici etki analizi içeriği itibarıyla çeşitli riskler barındıran, ancak doğru kullanıldığı zaman gerek siyasi karar alıcılara, gerek bürokratlara ve DEA çalışmasını

¹⁵ Impact Assessment Guidelines, European Commission, SEC(2005) 791, s. 4

yürütenlere ve gerekse mevzuata konu olan toplumun ilgili kesimlerine ve sektörlerle önemli veriler sağlayan bir çalışmadır.

Günümüz dünya ekonomisinin ulaştığı nokta, gerek finansal akımların baş döndürücü hızı, gerek üretim tekniklerinin ve teknolojilerinin akıl almaz değişimi ve bunun sonucunda toplumun tüketim kalıplarının, harcama şekillerinin çok keskin şekilde yön değiştirmesi, kamu yöneticilerini ve mevzuat tasarımcılarını zorlamaktadır. Sektörlerden gelen değişim talepleri ve ihtiyaçları, toplumun bu değişim karşısında gelişen istek ve arzuları, siyasi karar alıcıları daha hızlı ve daha etkin kararlar almaya yönlendirmektedir. Bununla beraber, dışa açık bir ekonomi olarak, ekonomi yönetimi dışsal şoklarla ve risklerle de karşı karşıya gelmektedir. Bu durum her ne kadar mali bir takım araçlar yoluyla oluyor gibi görünse de, örneğin Tarım ve Köyişleri Bakanlığı açısından son yaşanan kuş gribi vakasında olduğu gibi, bütün kamu yönetimini ilgilendirmektedir.

Bu çerçevede, mevzuat tasarımının basitleştirilmesi, hızlandırılması ve etkinleştirilmesi hususları önümüzdeki dönemde artan bir şekilde tartışılacaktır. Düzenleyici etki analizi de bir yöntem olarak bu süreçte kamu yönetiminde yerini alacaktır. Ancak, düzenleyici etki analizine materyalist bir yaklaşımla bakmak, sorunların çözümü gibi algılamak büyük sıkıntılar doğurabilir. Netice itibariyle, etkileri, alternatif politikaları bir derleme toplama çalışması olan DEA, sistematığı doğru kullanıldığında ve analizleri derinlemesine yapıldığında faydalı olacaktır.

7.1. *Problemin-Sorunun Tanımlanması*

Herhangi bir problem ortaya çıktığında, bu problemin üstesinden gelinebilmesi için siyasi karar alıcılarının problem hakkında çok iyi bilgilendirmeleri gerekmektedir. Bir problem tanımlanırken, en basit haliyle anlatım oluşturulmalı ve günlük slogan-vari tanımlamalardan mümkün olduğu kadar kaçınılması gerekir. Bu problemin temel nedenleri nelerdir, bu problemin boyutları nelerdir ve kimler etkilenmektedir gibi sorulara cevap verilmesi, problemin tanımlanması için önemlidir. Problemin tanımlanması, sağlam verilere dayandırılmalıdır ve genel hissi bir takım çıkarımlardan uzak durulmalıdır.

Problemin tanımlanması aşamasının en önemli bileşeni; bu problemin neden bir problem olduğunun anlatılmasıdır. Çünkü sizin için problem gibi görünen bir durum, bir başkası için problem gibi görünmeyebilir veya bir sorun olarak tanımlanmayabilir. Belki de problem olarak tanımlanan durum esasında bir başka problemin sonucudur ve alacağınız önlemler sadece sorunu erteleyebilir veya büyütebilir. Örneğin “et fiyatları yüksektir” şeklinde bir problem tanımlaması sadece siyasi karar alıcıları yanlış yönlendirmekten ileriye gitmeyebilir. Et fiyatlarının yüksekliği, arzdan kaynaklanan bir sorunun sonucu olabilir, girdi fiyatlarının yüksekliği nedeniyle olabilir veya bambaşka bir nedenden dolayı bu fiyatlar yükselmiş olabilir. Dolayısıyla bir sorunun neden bir sorun olduğunun tanımlanması bu aşama ve gelecekte belirlenecek politika alternatiflerinin tanımlanması için büyük önem taşımaktadır.

Avrupa Birliği düzeyinde yapılan DEA’larda, bir problem tanımlaması aynı zamanda AB kurumlarının söz konusu probleme ilişkin inisiyatif kullanma haklarının olup olmadığının da tespit edilmesi istenmektedir. Burada dolayısıyla problemin, AB kurucu anlaşmalarında yer alan maddelerden en az bir tanesi ile ilişkilendirilmesi gereklidir ve AB kurumlarının ancak kurucu anlaşmalar tarafından kendilerine tanınan yetkiler ölçüsünde inisiyatif kullanabilirler.

Buna ek olarak, söz konusu problemin AB’nin ve üye devletin yetkileri arasında kalıyorsa, AB Komisyonu’nun bu problemi üye devlet tarafından çözümlenemeyeceğini göstermesi gerekmektedir.

Problemin tanımlanması sürecindeki önemli aşamalardan birisi de mevcut durumun devam etmesi halinde geleceğe ilişkin oluşacak koşulların tanımlanmasıdır. Başka bir ifadeyle, hiçbir politika değişikliği yapılmaması durumunda gelecekte olması beklenen değişikliklerin de irdelenmesi beklenmektedir.

Herhangi bir politika değişikliği olmaması senaryosu, mevcut problemin kapsamının ne şekilde değişeceğine ilişkin bir dizi çalışma gerektirmektedir;

- Mevcut AB müktesebatının etkileri
- Üçüncü ülkeler, diğer sektörler veya paydaşlar tarafından yapılan uygulamaların etkileri

- İlgili piyasaların gelişimi
- Problem ile ilgili mevcut gelişmeler ve problemin nedenlerine ilişkin muhtemel değişiklikler.

Bir problemin tanımlanması sürecinde, herhangi bir dışsal veri toplama uygulaması yerine mevcut veritabanları kullanılmasında büyük yarar bulunmaktadır. Titiz ve kısa süreli bir araştırma ile konu ile ilgili temel verilere çeşitli kaynaklardan ulaşılabilir ve analizin bu rakamlarla desteklenmesi konunun sunuşunu sağlamlaştıracaktır.

7.2. *Hedeflerin Tanımlanması*

Bir siyasi kararın gelecekte neyi başaracağını bilinmemesi, bu siyasi karar için gereken araçların iyi tanımlanamamasına neden olabilir. Buna ek olarak, en iyi politika kararının verilmesi bile pek de kolay değildir.

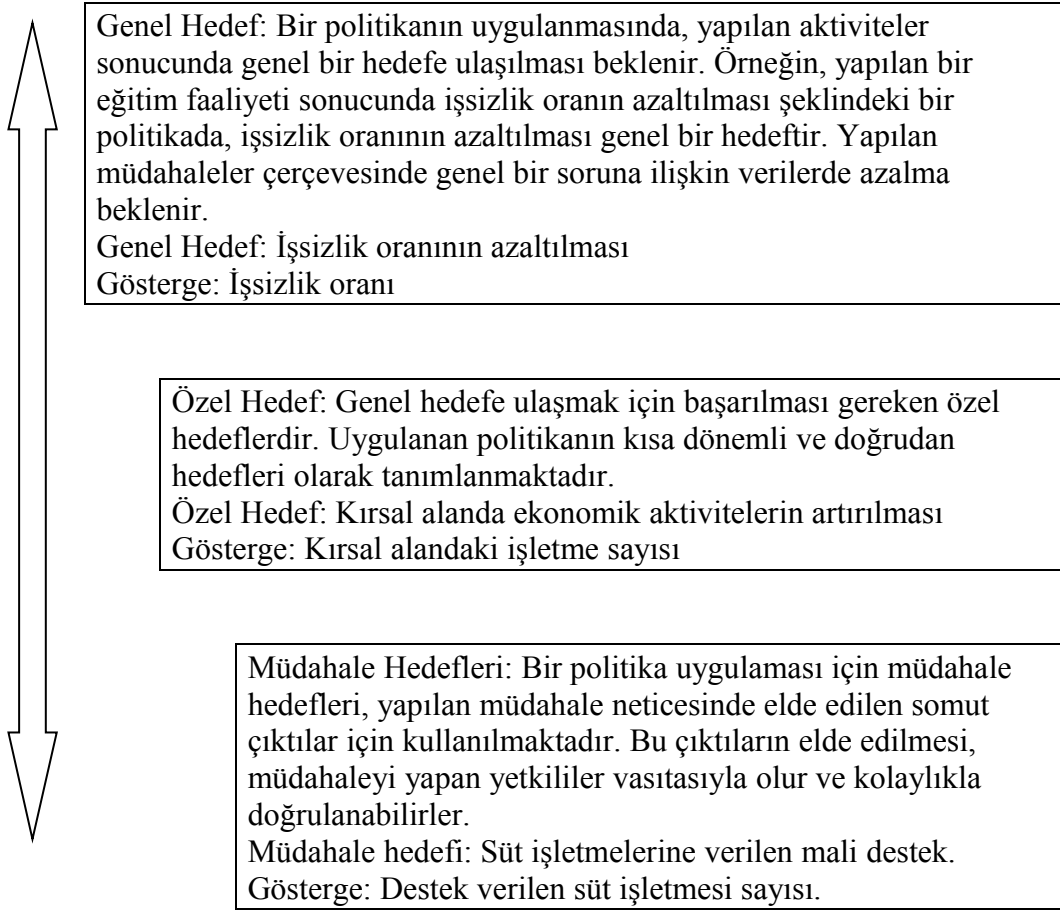
Hedeflerin doğru bir şekilde tanımlanması, aynı zamanda gelecekteki DEA başlıklarından gözetim ve denetimin daha sağlam bir şekilde uygulanmasını sağlayacaktır, şöyle ki; spesifik göstergeler belirlendiği takdirde bu göstergelerin takibi, denetimi ve gözetimi de daha kolay olacaktır.

Hedefler, problemin nedenleri ile doğrudan ilgili olmalıdır. Aynı zamanda hiyerarşik olarak düzenlenmiş bir şekilde tanımlanmalıdırlar; SMART (Specific, Measurable, Accepted, Realistic, Time Dependent)

- Spesifik-Belirli: Hedefler, ulaşılabilmesi için spesifik olmalıdırlar
- Ölçülebilir: Hedefler, gelecekte olması istenen durumu ölçülebilir kavramlar şeklinde tanımlanmalıdırlar, böylelikle, hedeflerin gerçekleşip gerçekleşmediği belirlenebilir.
- Kabul edilebilir: Eğer hedefler, davranışları etkileyecekse, bu hedefleri gerçekleştirecek olanlar tarafından kabul edilmiş, anlaşılmış ve özümsemiş olmalıdır.
- Gerçekçi: Hedefler gerçekçi olmalıdır. Hedeflere ulaşacak olanlar açısından hedeflerin anlamlı olması gerekir.

- Zamana bağlı: Hedefler eğer zamana bağlı şekilde gerçekleştirilecek şekilde tasarlanmamışsa anlamını yitirebilirler.

Halledilmesi gereken problemlere ilişkin hedefler çoğu zaman bir hiyerarşi içerisinde sunulmaktadır. Farklı seviyelerdeki hedeflerin birbirleri ile olan ilişkilerinin de yapılan çalışma içerisinde vurgulanması gerekir. Dolayısıyla özel bir takım hedeflerden genel hedefe doğru bir yönelimin açıkça vurgulanmasının önemi büyüktür.¹⁶



Belirlenecek olan hedefler, Avrupa Birliği politikaları ile (Türkiye için Hükümet Programı) uyumlu olmalıdır.

¹⁶ Impact Assessment Guidelines, European Commission, SEC(2005) 791, s. 21

7.3. *Politika Alternatiflerinin Tanımlanması*

Politika hedeflerinin belirlenmesinden sonra, bu hedeflere ulaşılabilmesi için gereken mekanizmaların belirlenmesi aşaması gelmektedir. Bu hedeflere ulaşılabilmek için kanun, tüzük, yönetmelik gibi araçlardan hangisine başvurulması gerektiğine ilişkin bilgiler bu aşamada önem kazanmaktadır. Bu opsiyonlar, etkinlik, verimlilik gibi kavramlar çerçevesinde değerlendirilmelidir.

Farklı politika alternatiflerinin tanımlanması, mevzuat tasarımcılarını tekdüze düşünme riskinden uzaklaştırmaktadır. Burada siyasi karar alıcılar ve mevzuata konu olan toplum kesimleri, farklı politika alternatiflerinin nasıl değerlendirildiği ve verilen nihai kararın nedenlerinin neler olduğunu görebilmektedir. Bu çerçevede bilgilendirilen kesimler, karar verilen politikaya ilişkin sorularına sürecin daha ilk aşamalarında yanıt bulabilirler. Bu şekilde şeffaflık ilkesi de sağlanmış olur.

Politika alternatifleri belirlenirken, “herhangi bir politika değişikliğine gerek yok” seçeneği her zaman tartışılmalıdır. Yukarıdaki bölümlerde de bahsedildiği gibi, herhangi birisi için sorun gibi görünen bir durum esasında başka birisi için sorun olarak görünmeyebilir. Dolayısıyla “hiçbir politika değişikliğine gerek yok seçeneği” iyi algılanıp çalışma bu çerçevede yürütülmelidir.

Buna ek olarak, hali hazırdaki mevzuat yükü ile problem halledilemiyorsa, yeni ek mevzuat çıkartılması kimi zaman en iyi seçenek olmayabilir. Dolayısıyla, beklenen etkileri gerçekleştirebilmek için alternatif yolların araçların araştırılması faydalı olacaktır. Örneğin mevcut mevzuatın basitleştirilmesi, sadeleştirilmesi de beklenen etkileri yaratabilir.

Politika alternatifleri ile ilgili olarak etkinlik, verimlilik ve tutarlılık ilkeleri çerçevesinde değerlendirme yapılmalıdır.

- Etkinlik: Hangi politika alternatifinin, sunulan önerinin hedeflerini başarma olasılığı yüksektir
- Verimlilik: Hangi politika alternatifi, verilen bir bütçe kısıtı ile politika önerisini başarabilir (maliyet-etkinlik).

- Tutarlılık: Bu ilke ile hangi politikaların ekonomik, sosyal ve çevresel arasında tercih yapmayı en aza indirdiği tartışılabilir hale gelir.

7.4. Muhtemel Ekonomik, Sosyal ve Çevresel Etkilerin Tanımlanması

Bu aşamada, uygulanacak olan politika alternatiflerinin;

- Ekonomik, sosyal ve çevresel etkileri (doğrudan veya dolaylı) ve bunların nasıl ortaya çıktığını,
- Hangi grupların etkilenmesi bakımından,
- Muhtemel etkilerin, niteliksel, niceliksel ve parasal bakımdan,
- Riskler ve belirsizliklerle beraber muhtemel engellerin ve olumsuzluklar bakımından

tanımlanması yapılmalıdır.

Politika alternatiflerinin muhtemel etkilerinin analiz edilmesi, düzenleyici etki analizi sürecinin en önemli aşamalarından birisidir ve her bir politika seçeneği için, mevcut durumun değişmemesi hali de dahil olmak üzere, yapılması gerekir. Böylelikle, karar vericiler açısından politika seçenekleri hakkında derinlemesine bilgiler edinilir ve bir çok farklı bakımdan politika seçeneklerini karşılaştırılabilir.

Etki analizi, politika seçeneklerinin gelecekte doğuracağı sonuçları tahmin etmeye çalışır. Tatmin edici bir etki analizinin güvenilirliği, gerçekçi rakamlara ve analizlere dayanan, şeffaf ve uzman olmayan kimseler tarafından rahatça anlaşılabilir olmasına bağlıdır.

Etki analizinin amacı, farklı politika seçenekleri hakkında güvenilir ve sarıh bilgiler sunulması ile bu seçeneklerin birbirleriyle karşılaştırma olanağının elde edilmesi olarak tanımlanabilir.

Etki analizi süreci AB Komisyonu Rehberi çerçevesinde 3 aşamalı bir çalışmadır. Bu çalışmanın ilk iki aşaması, politika seçeneklerinin etkilerinin derinlemesine bir analizini

içermektedir. Bununla beraber her bir aşama kendi içinde bazı sonuçlar verir ve analizin sonraki aşamaları için temelleri oluşturur.

3. Aşama: Etkilerin derinlemesine nicel ve nitel analizleri

2. Aşama: Hangi etkilerin daha geniş etkileri olduğuna dair nitel analizler

1. Aşama: Etkilerin tanımlanması

Etki analizinin ilk aşaması müdahale seçeneğinin uygulanması durumunda ortaya çıkabilecek muhtemel etkilerin tanımlanmasıdır. Bazen oluşacak etki önceden bellidir ve yapılacak politikanın hedefleri arasında halihazırda zikredilmiş olabilir ancak yine de ortaya çıkması muhtemel diğer etkilerin de çalışmaya dahil edilmesi gereklidir.

Etkilerin tanımlanması aşamasında nedenler (müdahale, araç vs.) ve sonuçlar (etkiler) arasındaki ilişkiler açıkça ortaya konulmalıdır. Buna ek olarak öngörülen müdahalelerle beraber hedeflerin ne derecede gerçekleştirileceğinin de saptanması gerekmektedir. Aynı zamanda uygulanan bu politika ile ortaya çıkan etkilerden kimlerin etkileneceğinin ve hangi zaman aralığında bu etkilerin ortaya çıkacağıın da belirtilmesi beklenmektedir.

Ortaya çıkan etkilerin hangi toplumsal kesimleri etkileyeceğinin belirlenmesi çalışmanın en önemli aşamalarından birisidir. Etkilerin gerek pozitif gerekse negatif yönlerden değerlendirilmesi büyük önem taşımaktadır. Aşırı pozitif veya aşırı negatif yöndeki değerlendirmeler istenilen durumlar değildir.

- Farklı sosyal ve ekonomik gruplar açısından etkilerin belirlenmesi; önerilen politikanın kazananları ve kaybedenlerinin tanımlanması, daha tasarım aşamasında olan mevzuatın geliştirilerek olumsuz etkilerin azaltılması sağlanabilir.
- Halihazırda devam etmekte olan eşitsizliklere olan etkilerin tanımlanması; bölgeler arası, cinsiyetler arası ve etnik eşitsizliklerin de karşılaştırılması etki analizinin önemli bir parçasıdır. Eşitsizliklerin uygulanan politika seçeneği ile hangi doğrultuda ilerlediği ve oluşan bu etkilerin gelecekteki konumlarının bu aşamada araştırılması gerekmektedir.

Etkilerin toplum kesimleri arasındaki dağılımına bir örnek vermek gerekirse, kimi zaman uygulanan bir politikanın kazananları tüketiciler, maliyetleri üstlenen kesim ise üreticiler olabilir veya daha da özele inilmek suretiyle; küçük ve orta boy üreticiler, düşük gelirliler gibi etkiye maruz kalan guruplar olabilir.

Çalışmanın bir diğer önemli aşaması ise, uygulanacak olan politika seçeneklerinin uygulama zorluklarının tespit edilmesidir. Bu zorlukların tespit edilmesi için tavsiye edilen bazı sorular aşağıda belirtilmektedir;

- Uygulamanın yapılabilmesi için gereken işlemler, prosedürler vs. basit ve kolay anlaşılabilir düzeyde midir? Uygulamanız çok iyi olabilir ancak bu uygulamanın küçük işletmeler gibi zamandan yoksun ve kaynakları yetersiz kimseler tarafından uygulanabilirliğinin tespit edilmesi önem taşımaktadır.
- Hedeflenen toplum kesimi uygulamayı yapmakta istekli midir? Bir politikanın ilgili kesimler tarafından benimsenebilmesinin koşulları şunlardır:
 - Uyum maliyetleri: idari uyum maliyetlerini de içeren bu maliyetler, toplumdaki küçük işletmeler gibi kimi kesimler tarafından benimsenmeyebilir.
 - Aşırı hukuksal ve teknik mevzuatlar: Bu tip mevzuatlar hiçbir geçerli hedef içeriyor gibi görünmeyebilir ve mevzuat yapımı ile uğraşanlarda güven kaybına neden olabilirler.
 - Mevcut piyasa koşullarıyla ve kültürel değerlerle uyumlu mevzuatlar ilgi uyandırabilirler.
 - Mevzuatın hazırlandığı süreçte danışma mekanizmasının iyi işletilmesi ile beraber mevzuatın sahiplenilmesi sağlanabilir ve uyum endişelerini giderebilir.
 - Aşırı gözetim mekanizmalarının ve engellerin dizayn edilmesi mevzuata uyum oranlarını düşürebilir.

- Uygulamaya ilişkin olarak yapılacak bilgilendirme ve diğer destek mekanizmaları mevzuata konu olan kesimlerin uyum kabiliyetlerini etkileyebilir.
- Burada AB Komisyonu açısından, ülkelerin farklı uygulama usul ve esaslarının göz önüne alınması gerekli görülmektedir. Bilindiği gibi her ülke kendi kurum ve kuruluşları aracılığı ile farklı yöntemler kullanarak politikaları uygulamaktadır. Burada hedef grupların söz konusu mevzuata uyumu açısından ülke farklılıklarının dikkate alınması uygulanacak politika seçeneğinin başarısını artırabilir.

Etki analizi, daha derinlemesine ekonometrik teknikler kullanılarak da yapılabilir. Bu tip analizler çok güvenilir veri kaynaklarına ihtiyaç duyarlar ve zaman serilerinin oluşumu da uzun vadeli ve sağlam bir istatistik altyapı gerektirir. Avrupa Birliği bu bakımdan önemli veri tabanlarına sahiptir ve bu tip teknik analizler rahatlıkla yapılabilmektedir. Ancak bu tip analizler kullanırken pek tabidir ki geleceğin tahmin edilmesinin sihirli bir formülü bulunmadığını göz önünde tutmak gerekir ve farklı tip analizlerin yapılması ile birbirinden tamamen zıt sonuçların ortaya çıkması, yapılan çalışmanın güvenilirliğini zedeleyebilir.

Tablo 1: Ekonomik etkiler

Etkilediği alanlar	Anahtar sorular
Rekabet gücü, ticaret ve yatırım akışı	<p>Seçenek AB şirketlerinin, AB üyesi olmayan ülkelerden rakiplerine oranla rekabetçi durumunun üzerinde bir etki yaptı mı?</p> <p>Sınır ötesi yatırım akışını teşvik ediyor mu?</p> <p>Teklif edilen eylemler Avrupalı pazarlardaki pazar oluşturma sürecinin istenmeyen sonuçlarını düzeltmek için gerekli mi?</p>
İç pazarda rekabet	<p>Seçenek AB rekabet politikasını ve iç Pazar fonksiyonunu etkiliyor mu? Örneğin, tüketiciye sunulan seçeneklerde azalma, azalan rekabete bağlı olarak yüksek fiyatlar, yeni tedarikçiler ve hizmet sağlayıcılara yönelik engellerin yaratılması, anti-rekabetçi davranışların kolaylaştırılması veya tekellerin ortaya çıkması, pazarın bölümlendirilmesi, vs.</p>
İşletme giderleri ve işletmenin idaresi	<p>İşletmelerde ek düzenlemeler, uyum veya işlem maliyetlerini empoze edecek mi?</p> <p>Seçenek maliyeti veya temel girdilerin kullanılabilirliğini etkiliyor mu (ham maddeler, makineler, işçi, vs.)?</p> <p>Yatırım döngüsünü üzerine etkisi oluyor mu?</p> <p>Pazardan belli ürünlerin çekilmesini gerektirecek mi? Ürünlerin pazarlanması sınırlanmış veya engellenmiş mi?</p> <p>Belirli bir işletmenin yürütülmesi için daha katı düzenlemeler gerektirecek mi? İşletmenin kapanmasına doğrudan sebep olabilir mi?</p> <p>Bazı ürünler veya işletmeler, kıyaslanabilir bir durumda, diğerlerinden daha mı farklı muamele görüyor?</p>
İşletmelerdeki idari harcamalar	<p>İşletmelerde ek idari ihtiyaçlar gerektirecek mi? İdari karmaşıklığı arttıracak mı?</p> <p>Bu maliyetlerin göreceli dönemlerde ağırlıklı olarak KOBİ'ler üstünde etkisi olacak mı?</p>

Mülkiyet hakları	Mülkiyet hakları etkilenmiş mi (arazi, menkul varlık, maddi/maddi olmayan varlıklar)? İktisap, satış veya mülkiyet haklarının kullanımı sınırlı mı? Veya mülkiyetin tamamen kaybı mümkün mü?
Yenilik ve araştırma	Seçenek araştırma ve geliştirmeyi teşvik ediyor veya engelliyor mu? Yeni üretim metotları, teknoloji ve ürünlerin tanıtım ve yayılmasını kolaylaştırıyor mu? Fikri mülkiyet haklarını etkiliyor mu (patentler, ticari markalar, telif hakkı, diğer teknik bilgi hakları)? Akademik veya endüstriyel araştırmaları destekliyor veya sınırlıyor mu? Daha yüksek kaynak verimliliğini destekliyor mu?
Tüketiciler	Tüketicinin ödediği fiyatları etkiliyor mu? İç pazardan tüketicinin yararlanmasını etkiliyor mu? Alınan hizmet/malların kalite ve kullanılabilirliği ve tüketicinin seçimi üzerinde etki yapıyor mu? (bkz. Ek 2- belirli var olmayan veya tamamlanmamış pazarlarda) Tüketici bilgisi ve korunmasını etkiliyor mu? Bireylerin/ailenin finansal durumu açısından kısa ve uzun vadede belirgin sonuçları var mı? Aile ve çocukların ekonomik açıdan korunmasını etkiliyor mu?
Belirli bölge ve sektörler	Belli sektörlerde belirgin etkileri var mı? Belli bölgeler üzerinde, örneğin yaratılan veya yok olan meslekler gibi özellikli etkileri olacak mı? KOBİ'ler için belirli etkileri olacak mı?
Üçüncü ülkeler ve uluslararası ilişkiler	Seçenek AB'nin ticaret politikasını ve onun uluslararası yükümlülüklerini, DTÖ de dâhil, etkileyecek mi? AB'nin dış politikasını ve AB kalkınma politikasını etkiliyor mu? AB'nin üçüncü ülkelerle olan tercihli ticaret anlaşmalarını etkiliyor mu?

	Gelişmekte olan, az gelişmiş ve orta düzey gelirli ülkeleri etkiliyor mu?
Kamu yetkilileri	Uzun ve kısa vadede, hükümetin değişik seviyelerinde kamu kurumları için bütçe sonuçları var mı? Seçenek, yeni kamu kurumları veya var olanların yeniden yapılanmasını gerektiriyor mu?
Makroekonomik düzey	Ekonomik büyüme ve istihdam için seçeneğin genel sonuçları nelerdir? Yatırım için koşulların gelişmesini ve pazarların düzgün işlemesine katkı yapıyor mu? Seçeneğin doğrudan veya dolaylı enflasyonist sonuçları var mı?

Tablo 2: Çevresel etkiler

Etkilediği alanlar	Anahtar sorular
Hava kalitesi	Seçenek, insan sağlığını etkileyebilecek, ekin ve binalara zarar verebilecek veya çevrenin bozulmasına sebep olabilecek (kirli toprak ve ırmaklar vs.) ötrofi ve asidifiye emisyonlar, fotokimyasal veya zararlı hava kirleticiler üzerinde etkisi var mı?
Su kalitesi ve kaynakları	Seçenek, içme suyu ve yer altı suyunu azaltacak veya arttıracak mı? Kıyı bölgesi ve denizde suyun kalitesini arttıracak veya azaltacak mı (örneğin kanalizasyon, yağ, ağır metaller ve diğer kirleticiler)? Su kaynaklarının içilmesini etkileyecek mi?
Toprak kalitesi ve kaynakları	Seçenek asidifikasyon, kontaminasyon veya toprağın tuzluluk miktarı ve toprak erozyon oranlarını etkiliyor mu? Kullanılabilir toprak kaybına (örneğin inşaat çalışmalarıyla) veya artışına (örneğin arazi dekontaminasyonu) sebep oluyor mu?
İklim	Ozonu tahrip edici maddelerin (CFCl _{er} , HCFCler vs.) emisyonlarını ve sera gazlarını (örneğin karbondioksit, metan vs.) etkiler mi?
Yenilenebilir ve	Yenilenebilir kaynaklarını (taze su, balık) yenilenebileceklerinden önce kullanımını etkiliyor mu?

yenilenemeyen kaynaklar	Yenilenemeyen kaynakların kullanımını arttırıyor veya azaltıyor mu (yer altı suyu, mineraller vs.)?
Biyoçeşitlilik, fauna, flora ve peyzaj	Herhangi bir bölgede tür/cins/ırkların sayısını azaltıyor mu (örneğin biyolojik çeşitliliği azaltmak) veya tür dağılımını arttırıyor mu (örneğin korumayı arttırarak)? Koruma altında veya tehlike altında olan tür, yaşam alanı veya ekolojik açıdan duyarlı bölgeleri etkiliyor mu? Arazinin küçük alanlara ayrılmasına sebep oluyor mu veya göç yolları, ekolojik koridorlar veya tampon bölgeleri etkiliyor mu?
Arazi kullanımı	Seçenek yeni arazi alanlarının ilk kez kullanılmasını sağlıyor mu? Arazinin ekolojik nedenlerden dolayı dış etkenlere açık olduğu belirlenmiş mi? Bu durum arazi kullanımında değişikliğe sebep oluyor mu (örneğin kırsal veya kentsel ya da tarım tipi)?
Atık geri dönüşümü	Seçenek atık üretimini etkiliyor mu (katı, kentsel, tarımsal, endüstriyel, madencilik, radyoaktif ve toksik atık)? Ayrıca atılmış veya geri dönüştürülmüş olarak değerlendirilmesini etkiliyor mu?
Çevresel risk ölçeği	Seçenek yangının, patlamaların, kazaların vs. önlenmesini veya olasılığını etkiliyor mu? Genetik yapısı değiştirilmiş veya çevresel açıdan yabancı organizmaların istem dışı veya izinsiz yayılma riskini etkiliyor mu? Doğal felaket olasılığını arttırıyor veya azaltıyor mu?
Mobilite ve enerji kullanımı	Seçenek enerji tüketimini ve ısı üretimini arttırıyor veya azaltıyor mu? Taşımacılığa talebi arttırıyor veya azaltıyor mu? Araç emisyonlarını arttırıyor veya azaltıyor mu?

Şirket aktivitelerinin çevresel sonuçları	Seçenek ürün başına ihtiyaç duyulan doğal kaynak girdilerinde değişikliğe sebep oluyor mu? İşletmelerin çalışma biçimlerinde değişikliğe sebep olarak çevreyi daha mı az veya fazla kirletmelerine sebep olacaklar?
Hayvan ve bitki sağlığı, gıda ve yem güvenliği	Seçeneğin hayvan ve bitki sağlığı üzerinde etkisi var mı? Hayvan refahı üzerinde etkisi var mı (örneğin hayvanlara daha merhametli davranılması)? Gıda ve yem güvenliğini etkiliyor mu?

Tablo 3: Sosyal etkiler

Etkilediği alanlar	Anahtar sorular
İstihdam ve iş gücü piyasası	Seçenek yeni iş yaratılmasını kolaylaştırıyor mu? Doğrudan iş kaybına sebep oluyor mu? Belirli meslekler, işçi grupları, serbest meslek mensupları için belirgin negatif sonuçları var mı? İşçi talebini etkiliyor mu? İş gücü pazarının işleyişi üzerine etki ediyor mu?
Standartlar ve iş kalitesiyle ilgili haklar	Seçeneğin iş kalitesi üzerine etkisi var mı? İşçilerin veya iş arayanların mesleki veya sürekli eğitime erişimi üzerine etki ediyor mu? İşçilerin sağlık ve güvenliğini etkileyecek mi?

	<p>Seçenek, doğrudan veya dolaylı olarak işçilerin var olan hak ve yükümlülüklerini, ayrımcılığa karşı koruma ve taahhüt altına alarak etkiliyor mu?</p> <p>İş yerindeki genç insanların korunmasını etkileyecek mi?</p> <p>Doğrudan veya dolaylı olarak işverenlerin hak ve yükümlülüklerini etkileyecek mi?</p> <p>AB’de minimum istihdam standartlarını ortaya koyuyor mu?</p> <p>Seçenek, iş yerinde yeniden yapılanma, değişikliklere adaptasyon ve teknik icatların kullanımını kolaylaştırıyor veya kısıtlıyor mu?</p>
Belirli grupların sosyal kapsama alınması ve korunması	<p>Seçenek iş gücü piyasasına erişim ve geçişi etkiliyor mu?</p> <p>Doğrudan veya dolaylı olarak eşitsizliğe sebep oluyor mu?</p> <p>Mal ve hizmetlere eşit erişimi etkiliyor mu?</p> <p>Halkın belirli bir konuda daha etkin bilgilendirilmesini sağlıyor mu?</p> <p>Diğerlerine oranla daha yoksul belirli birey, şirket, vs. gruplarını etkiliyor mu?</p> <p>Üçüncü ülke vatandaşları, çocuklar, kadınlar, engelli insanlar, işsizler, yaşlılar, siyasi parti veya vatandaş organizasyonlarının, kiliselerin, dindar veya dinle ilgili olmayan organizasyonların, etnik, dinsel veya dilsel azınlıkların, sığınmacıları belirgin olarak etkiliyor mu?</p>
Fırsat ve muamele eşitliği, ayırım	<p>Seçenek herkes için eşit fırsat ve eşit muameleyi etkiliyor mu?</p> <p>Seçenek cinsiyet eşitliğini etkiliyor mu?</p>

gözetmeme	Seçenek herhangi bir gruba ya da bireye, cinsiyet, ırk, renk, etnik veya sosyal orijin, genetik özellikler, dil, din veya inanç, siyasi görüşler, herhangi ulusal azınlık üyeliği, mülkiyet, doğum, yaş veya cinsel tercih bazında farklı muamele gerektiriyor mu? Veya dolaylı olarak ayrımcılığa yol açabiliyor mu?
Özel ve aile hayatı, kişisel bilgi	Seçenek bireylerin özel hayatını (evleri ve haberleşmeleri de dâhil) veya AB’de serbest dolaşımını etkiliyor mu? Aile hayatını veya ailenin yasal, ekonomik veya sosyal açıdan korunmasını etkiliyor mu? Seçenek kişisel bilgilerin işleme tabi tutulmasını veya ilgili bireyin kişisel bilgilere ulaşım hakkını ilgilendiriyor mu?
İdare, katılım, iyi yönetim, adalete erişim, medya ve etik	Antlaşmada yer alan yönetimle ilgili konularda ve yeni idare yaklaşımına paydaşların ilgisini etkiliyor mu? Bütün aktörler ve paydaşlar eşit seviyede, farklılıklarına da saygı gösterilerek muamele görüyor mu? Seçenek kültürel ve dilsel farklılıkları etkiliyor mu? Yetkili oldukları alanlarda sosyal tarafların özerkliğini etkiliyor mu? Örneğin, herhangi bir seviyede toplu iş görüşmesi müzakeresi hakkını ve toplu eylem yapma hakkını etkiliyor mu? Teklif edilen kanunların uygulanması kamu kurum ve yönetimlerini, örneğin yükümlülüklerini etkiliyor mu? Bireylerin haklarını ve kamu yönetimiyle ilişkilerini etkiliyor mu? Bireylerin adalete ulaşımını etkiliyor mu? Halkın belli bir konuda daha etkin bilgilendirilmesini sağlıyor mu? Halkın bilgiye erişimini etkiliyor mu?

	<p>Medya, medya çoğulculuğu ve ifade özgürlüğünü etkiliyor mu?</p> <p>(Biy)etnik sorunları artırıyor mu (klonlama, insan vücudu veya organlarının finansal kazanç amacıyla kullanılmasını, genetik araştırma/test, genetik bilginin kullanımı)?</p>
Halk sağlığı ve güvenliği	<p>Seçenek bireylerin, popülasyonların güvenlik ve sağlığını, sosyo-ekonomik çevreye etkenlerle (örneğin çalışma ortamı, gelir, eğitim, iş, beslenme vs.) ortalama ömür, hastalık, ölüm de dâhil olmak üzere, etkiliyor mu?</p> <p>Seçenek biyoterörizm olasılığını artırıyor veya azaltıyor mu?</p> <p>Seçenek çevreye zararlı maddelere bağlı olarak sağlık riskleri olasılığını artırıyor veya azaltıyor mu?</p> <p>Yoğun nüfuslu bölgelerde, gürültü oranında veya hava, su ve toprak kalitesinde değişikliğe bağlı olarak sağlığı etkiliyor mu?</p> <p>Enerji kullanımında ve/veya atıkların yok edilmesinde değişikliğe bağlı olarak sağlığı etkileyecek mi?</p> <p>Belirli risk gruplarında (yaş, cinsiyet, engellilik, sosyal grup, bölge, vs.) özellikli etkileri var mı?</p>
Suç, terörizm ve güvenlik	<p>Seçenek güvenlik, suç veya terörizmi destekliyor veya engelliyor mu?</p> <p>Seçenek suçlunun tespit yollarını etkiliyor mu?</p> <p>Seçeneğin suç fiillerinin sayısını arttırması olası mı?</p> <p>Yürütme kapasitesini etkiliyor mu?</p> <p>Suçluların hakları ve güvenlikleri arasındaki dengeye bir etkisi var mı?</p> <p>Suçun kurban ve tanıklarının haklarını etkiliyor mu?</p>
Sosyal koruma, sağlık ve eğitim sistemlerine etki ve erişim	<p>Seçenek hizmetlerin kalite ve erişilebilirliğini etkiliyor mu?</p> <p>İşçilerin eğitim ve yer değiştirmesini (sağlık, eğitim vs.) etkiliyor mu?</p> <p>Bireylerin genel/özel eğitimini veya teknik ve sürekli eğitimini etkiliyor mu?</p>

	Hizmetlerin sınır ötesi sağlanması ve sınırdaki bölgelerde işbirliğini etkiliyor mu? Seçenek finans, organizasyon, sosyal, sağlık ve eğitim sistemlerine (teknik eğitim de dâhil) erişimi etkiliyor mu? Üniversiteleri ve akademik özgürlük ve özerkliği etkiliyor mu?
--	--

*Bu tablolar AB Komisyonu Düzenleyici Etki Değerlendirmesi Rehberi'nden alınmıştır.

7.5. *Politika Seçeneklerinin Karşılaştırılması*

Politika seçeneklerinin muhtemel etkileri tespit edildikten sonra, bu seçeneklerin güçlü ve zayıf taraflarının değerlendirilmesi için karşılaştırılması aşaması gelmektedir. Bu süreçte bir seçenek diğerlerine göre daha avantajlı görünebilir ancak unutulmamalıdır ki, nihai karar sadece siyasi karar alıcılarındır.

Birinci aşamada, her bir politika alternatifi için ekonomik, sosyal ve çevresel bakımdan karşılaştırma yapılmalıdır. Bu aşamada etkiler, toplam olarak verilmek yerine, olumlu ve olumsuz ayrımı yapılarak yan yana verilmesi gerekmektedir. Bazı örneklerde net etki şeklinde de sunum yapılabilir ancak olumlu ve olumsuz etkilerin birbirlerini nötrledikleri durumlarda dikkatli olunmalıdır.

Yapılacak politikanın mahiyetine göre, karşılaştırmalar toplumun farklı gelir guruplarına göre veya sektördeki firma büyüklüklerine göre de yapılabilir.

Karşılaştırma başlığı altında uyulması gereken kriterler, etkinlik, verimlilik ve tutarlılık olarak sayılabilir. Avrupa Birliği düzeyinde yapılan düzenleyici etki analizlerinde aynı zamanda AB'nin temel mevzuat ilkeleri olan orantılılık (proportionality) ve yerindelik (subsidiarity) kavramları çerçevesinde de karşılaştırmalar yapılabilir. Örneğin bir politika seçeneğini ancak ve ancak ulusal devletler düzeyinde uygulama imkanı varken, bir diğeri için AB kurumları düzeyinde uygulama imkanı olabilmektedir.

Burada dikkat edilmesi gereken, politika seçeneklerinin karşılaştırması yapılırken herhangi bir değerlendirme veya tavsiye yapılmaması hususudur. Yukarıdaki bölümlerde de belirtildiği gibi nihai kararı verecek olanlar AB düzeyinde Komisyon yetkilileridir. Ancak politika alternatiflerinin sonuçları, sağlıklı bir kararın alınabilmesi için, yetkililere şeffaf ve anlaşılır bir dille sunulmalıdır. Böylelikle karar alıcılar farklı politika seçeneklerinin karşılaştırmalı olarak avantajlarını ve dezavantajlarını değerlendirme imkanı edinebilirler. Buna ek olarak karar alıcılara, farklı politika seçeneklerinin farklı sosyal kesimlere olan etkilerini ve ekonomik, sosyal ve çevresel bakımdan görme olanağı sağlanmış olur. Buradan hareketle, tasarlanacak olan mevzuatın mümkün olduğunca geliştirilmesi ve yeni durumdan

etkilenecek olan kesimlere olan maliyetlerin en aza indirgenmesi ve getirilerin maksimize edilmesi sağlanabilir.

7.6. Gelecekteki Denetim ve Gözetim Sürecinin Organizasyonu

Denetim ve gözetim süreci, uygulanacak muhtemel politika için en önemli aşamalardan birisidir. Herhangi bir politika ne kadar sağlam temellere sahip olursa olsun, denetim ve gözetim araçları oluşturulmadığı takdirde başarısızlığa uğrama riski bulunmaktadır. Bu çerçevede uygulanacak muhtemel politika seçeneği için;

- Uygulamamanın temel hedefleri için ilerleme göstergelerinin tanımlanması
- Gözetim uygulaması için geniş bir çerçeve sunulması
- Değerlendirme uygulaması için geniş bir çerçeve sunulması

gereklidir.

Karar alıcılar, aldıkları kararlar ile ilgili olarak uygulamaların sürdürülüp sürdürülmediğini doğrulamak ve politika hedeflerinin gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini doğrulayacak araçlara ihtiyaç duyarlar. Eğer bir politika, hedeflerini gerçekleştiriyorsa bunun nedenlerinin yetersiz mevzuat tasarımından mı veya uygulama eksikliklerinden mi kaynaklandığının da bilinmesi gerekir (problem analizi eksik mi yapılmıştır, hedefler gerçekçi midir? Mevzuata konu olan kesimler politikaya güvenmemekte midirler? Bu kesimler eksik mi bilgilendirilmişler? İdari kapasite yetersizliği mi bulunmaktadır?).

Etki değerlendirme analizi çerçevesinde, temel politika hedeflerine ilişkin başlıca göstergelerin tanımlanması gereklidir. Ancak bütün politika seçenekleri için detaylı gözetim göstergelerinin tanımlanmasına da lüzum yoktur. Hangi politika seçeneğinin uygulanacağı kararı alındıktan sonra böyle bir çalışma yapılabilir. Ancak tabii ki temel bazı hedeflerle ilgili olarak bir takım göstergelerin belirlenmesi de kaçınılmazdır.

Bu aşamada muhtemel bir politika seçeneği için;

- Politikanın uygulanması sürecinin izlenebilmesi için gereken verinin tanımlanmasının yapılması
- Değerlendirmenin hangi sıklıkta, hangi amaçla ve nasıl yapılacağı belirlenmesi

gerekmektedir.

Bu çerçeve aşağıdaki sorular kapsamında değerlendirme ve gözetim süreci şekillendirilmelidir;

- Gözetim ve denetime ilişkin veriler neden gereklidir ve ne için kullanılacaktır?
- Bu tip bir bilgiyi sağlayacak ve kullanacak temel oyuncular kimlerdir? (AB Komisyonu, Üye Devletler, Ajanslar vs...)
- Bu oyuncuların genel anlamda rolleri ve sorumlulukları nelerdir? Bu bilgiler hangi usulde paylaşılacaktır ve toparlanacaktır?
- Gözetim ve denetime ilişkin halihazırdaki altyapı ne düzeydedir? Ek kapasite gerekli midir?
- Temel duruma ilişkin olarak bilgi düzeyi yeterli midir yoksa mevzuat teklifi kabul edildikten sonra ek veri toplaması gerekecek midir?

8. BİR ÖRNEK DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ ÇALIŞMASI

Tezin bu aşamasında, İngiltere'deki Gıda Standartları Ajansı (Food Standards Agency) tarafından yapılan bir düzenleyici etki analizi çalışmasına yer verilecektir.¹⁷ Bu çalışma ile Türkiye'nin gelecekte yapacağı düzenleyici etki analizi çalışmaları için bir örnek teşkil etmesi hedeflenmektedir. Türkiye'nin gerek AB üyelik müzakereleri sürecinde gerekse üyelik sonrası düzenleyici etki analizlerini akla gelebilecek her alan için kullanması beklenmektedir. Ancak, herhangi bir AB düzenlemesinin ulusal düzeyde meydana getireceği etkilerin karar alıcılar ve toplumun ilgili kesimleri tarafından görülmesi ihtiyacı gelecekte daha da artacaktır ve sistematik DEA'ların yapılması gerekecektir.

Bu örnek çerçevesin AB Komisyonu tarafından balıkçılık ürünlerinin hijyen kontrolleri çerçevesinde getirilen yeni düzenlemenin İngiltere çapındaki etkileri ve politika seçenekleri incelenmiştir. Bu çalışmada dikkati çeken en önemli husus, standart DEA biçimidir. Bir tablo şeklinde hazırlanan bu biçim, yapılacak olan tüm DEA'lar için aynı şekilde kullanılmaktadır. Dolayısıyla gerek karar alıcılar, gerek DEA çalışmasını bizzat yapanlar ve gerekse ilgili diğer kesimler tarafından inceleme kolaylığı sağlanmıştır.

Bu çalışma ile, standart bir düzenleyici etki analizi formatı incelenmiştir. Bu format, pratik bir şekilde mevzuat tasarımı sürecine aktarılmıştır ve zihinlerdeki birçok soru işaretini ortadan kaldırmıştır. Düzenleyici etki analizi yapılması, herhangi bir bilinmeyen sürece girilmesi gibi belirsizlikler içermektedir ve bu belirsizliklerin üstesinden gelebilmek için uygulanan yollardan en önde geleni bu şekilde hazırlanan formatlar ve yol haritalarıdır. Böylelikle hali hazırda mevcut iş yükleri ile uğraşan mevzuat tasarımcıları ve uzmanlar bilmedikleri bu sürecin belirsizlikleri ve tartışmaları ile yüz yüze gelmemiş olurlar. Bu bakımdan düzenleyici etki analizi için oluşturulacak organizasyon yapılarında bu tip örnekler vasıtasıyla konunun benimsetilmesi büyük önem taşımaktadır. Aynı zamanda çok farklı tipteki uygulamalar da bu sayede önlenmiş olacaktır ve DEA uygulamalarına bir standart getirilmesi sağlanacaktır.

¹⁷ <http://www.food.gov.uk/multimedia/pdfs/fisheryriaeng07.pdf>

Özet: Müdahale ve Seçenekler		
Departman, Ajans: Gıda Standartları Enstitüsü	Başlık: Balıkçılık Ürünleri Düzenlemelerinin Etki Analizi (Resmi Kontrol Yükümlülükleri) 2007	
Durum: Nihai Tasarı	Versiyon: 1	Tarih: 5 Kasım 2007
İlgili Yayınlar:		

Belge aşağıdaki adresten temin edilebilir:

<http://www.food.gov.uk>

Sorular için iletişim görevlisi: Dr. Kevin Hargin Telefon: 02072768953

Görüşülmekte olan problemin tanımı nedir? Devlet müdahalesi neden gereklidir?

1 Ocak 2008 tarihi itibariyle (EC) 882/2004 sayılı Beslenme ve Gıda Ürünleri Kontrolleri hakkındaki AB düzenlemesi, AB ortak piyasa anlaşması çerçevesinde, tüm üye devletlerdeki yerel idarelere ve gıda işletmelerine doğrudan karaya indirilen balıkların hijyen kontrolleri hakkında yeni yükümlülükler getirmektedir.

Bu araç, DEA, ilgili AB düzenlemesinin yürürlüğe gireceği tarih itibariyle uygulanabilmesi için gereklidir. Düzenlemenin uygulamasının başarısızlığı halinde rekabet kurallarına aykırı bir durum ve yeni bir ticaret engeli ortaya çıkacaktır. Başka bir üye devlet üzerinden yapılan resmi kontroller ve yükümlülükler arasındaki farkın artmasına sebebiyet verecektir.

Politika Seçenekleri ve Tahmini Etkiler Nelerdir?

1 Ocak 2008'den itibaren, İngiltere'de doğrudan karaya indirilen balıkların resmi hijyen kontrollerinin yükümlüklerinin minimum seviyedeki yeni oranlarının uygulanması ile ilgili AB düzenlemesinin uyumu sağlanacaktır. Bu oranlar AB Komisyonu tarafından her iki yılda bir enflasyon oranı dikkate alınarak yenilenecektir.

Gıda işletmeleri operatörleri, karaya çıkaracakları balıklar için, hesaplanan yeni oranlar ile resmi kontrollerin veya yükümlülüklerin yapılması için daha az ödeyeceklerdir.

Hangi Politika Seçenekleri Değerlendirilmiştir? Lütfen Belirlenen Tüm Seçenekleri Tartışınız

Mevcut durumun devam etmesi, hiçbir şey yapmamak.

Doğrudan karaya indirilen balıkların resmi hijyen kontrolleri için ilgili AB düzenlemesinde bahsedilen oranların minimumlarının uygulanması.

Resmi hijyen kontrolleri için, yeniden yapılanmanın maliyetlerinin karşılanması nedeniyle, belirlenen oranlardan daha yüksek oranların uygulanması.

Tavsiye edilen 2 numaralı seçenek ile AB hukukuna tam uyum, AB hukukunun öngördüğü minimum oranların artışının sınırlandırmak suretiyle sağlanacaktır.

Bu politika, arzu edilen etkilerin oluşması ve maliyetlerin ve faydaların sağlanması için hangi tarihte gözden geçirilecektir? Haziran 2010

Bakan/Yönetici İmzası

Bu etki analizini okudum ve bu çalışma elde olan verilerle, muhtemel maliyetlerin, faydaların ve seçeneklerin etkilerinin kabul edilebilir düzeydeki görünüşlerini temsil ettiği kanısına vardım.

Sorumlu Bakan veya İdareci Tarafından İmzalanmıştır*:

.....Tarih: 29

Kasım 2007

*Bakanlık dışı birimlerce/ajanslarca ve Parlamento tarafından görüşülmeden yapılan etki analizleri içindir.

Özet: Analiz ve Kanıtlar	
Politika Seçeneği: 2	Tanımlama: AB Hukuku tarafından gerekçelendirilen karaya doğrudan indirilen balıkların resmi hijyen kontrollerinin minimum oranlarının uygulanması

Maliyetler	Yıllık Maliyetler		Düzenlemeden etkilenecek olan başlıca gruplar için temel parasal maliyetlerin tanımlanması ve büyüklüğü: İngiltere ve Galler Bölgesi balıkçılık endüstrisi ve yerel idareler için maliyetler. Yerel idareler için düzenlemeye uyum maliyeti: -1.200 GBP Endüstri için düzenlemeye uyum maliyeti: -11.000 GBP
	Geçiş süresince	Yıllar	
	2.450 GBP	5	
	Ortalama Yıllık Maliyet:		
	5.000-27.000		
	Toplam Maliyetler	7.450-29.450 GBP	
Düzenlemeden etkilenen gruplar için diğer temel parasal maliyetler:			
Faydalar	Yıllık Faydalar		Düzenlemeden etkilenecek olan başlıca gruplar için temel parasal faydaların tanımlanması ve büyüklüğü: İngiltere ve Galler Bölgesi kamu harcamalarının azalması nedeniyle oluşan faydalar
	Geçiş süresince	Yıllar	
	0	5	
	Ortalama Yıllık Fayda:		
	5.000-27.000		
	Toplam Faydalar	7.450-29.450 GBP	
Düzenlemeden etkilenen gruplar için diğer temel parasal faydalar: AB düzeyinde bir maliyet tabanlı yükümlülük sisteminin geliştirilmesiyle AB çerçevesinde ticaret ve tarafsızlık engellemelerinin azalması beklenmektedir.			

Temel Varsayımlar/Hassasiyetler/Riskler:

Fiyat Baz Yılı	Zaman Dönemi	Net Fayda Aralığı	Net Fayda (NBD)
2007 Yılı	5 Yıl	(NBD)	En İyi tahmin
		-2.450	-2.450

Uygulanacak politikanın/seçeneğin yeri neresidir?				İngiltere
Politika hangi tarihte uygulamaya girecektir?				01/01/2008
Hangi organizasyonlar politikayı uygulayacaklardır?				Yerel İdareler
Bu organizasyonlar için söz konusu politikayı uygulamanın yıllık maliyeti nedir?				240 GBP
Uygulama Hampson prensipleriyle uyumlu mudur?				Evet
Uygulama AB gerekliliklerinin ilerisine geçiyor mu?				Hayır
Yapılan uygulamanın sera gazlarında yarattığı değişim nedir?				Veri Yok
Uygulamanın rekabetçiliğe önemli bir etkisi var mıdır?				Hayır
Her bir organizasyon için yıllık maliyetler	Mikro 8GBP	Küçük 8GBP	Orta Veri Yok	Büyük Veri Yok
Bu organizasyonlardan herhangi birisi muaf tutuluyor mu?	Hayır	Hayır	Veri Yok	Veri Yok

İdari Maliyetlere Olan Etki Temelleri		
Artış GBP 0	Azalış GBP 0	Net Etki GBP 0

Yapılan Özet Çalışmanın Arka Planı

1. Hedefler

- 1.1. Bu tasarı ile, 882/2004 sayılı Konsey Düzenlemesindeki Resmi Gıda ve Beslenme Kontrolleri dahilinde yer alan, gıda işletmelerinin doğrudan karaya indirdikleri balıklar için gereken hijyen kontrolleri hakkındaki

yükümlülüklerini belirleyen Aneks 4'ün 5. bölümündeki oranlarının İngiltere çapında 1 Ocak 2008 tarihinden itibaren uygulanması amaçlanmaktadır.

1.2. Bu tasarının temel bileşenleri aşağıdaki gibidir;

1.2.1. İlgili düzenlemede geçen balık ve balıkçılık ürünlerinin doğrudan karaya indirilmesi için gereken yükümlülüklerin 1 Ocak 2008 tarihinden itibaren İngiltere'de uygulanması.

1.2.2. İlk defa satışı yapılacak veya ilk defa piyasaya çıkacak olan balık ve balıkçılık ürünleri için yapılacak kontroller için gereken ücretlendirmenin konsinye yerine ton başına aylık bazda yapılması. Bu uygulama işlemeye girecek olan balıklar için ve pelajik balık için geçerli değildir.

1.2.3. Hali hazırda uygulanmakta olan gruplandırılmış balıkların %55 indirim oranının kaldırılması. Yeni gelecek uygulama ile indirim oranı kaldırılmak suretiyle, ilk defa satılacak olan ürünler ve karaya ilk defa çıkartılacak olan balıklar için yapılmayan kontrol sayısı iki katına çıkacaktır.

1.2.4. Pelajik balık için halihazırda uygulanan maksimum miktardaki (50 Avro) ücretlendirmenin devam ettirilmesi ve,

1.2.5. "işleme müessesesi ücretlendirmesi" için geçerli olan 1 Avronun 0,5 Avroya indirilmesi. Ancak hali hazırda işleme tesisleri için geçerli olan uygulanmadaki %55'lik indirim oranı kaldırılacaktır. Bu durum, ton başına reel rakamlarla 0,05 Avroluk bir artış sağlayacaktır ve bu artış minimum etkileri olan ihmal edilebilir düzeyde bir artıştır.

1.3. Doğrudan karaya indirilen balıklar için hesaplanan harçlar indirilen ton başına hesaplanacaktır. Avcılık sektörü doğrudan İngiltere'ye indirilen ürünler için yapılan resmi kontroller bazında ücretlendirilirken, akredite balık ürünleri işleme tesisleri operatörleri tesislerine işleme amacıyla girecek ürünler için ücretlendirilecektir.

1.4. Bütün gıda işletmeleri operatörleri minimum düzeyde hesaplanacak olan kontroller veya harçların gerçek maliyetlerini daha az düzeyde ödemeye devam edeceklerdir.

2. Seçenekler

2.1. Muhtemel Seçenekler:

- 2.1.1. Herhangi bir müdahalede bulunulmaması,
- 2.1.2. İlgili AB mevzuatındaki yükümlülükleri yerine getirilmesi,
- 2.1.3. Yerel gıda idareleri tarafından üstlenilmesi gereken maliyetlerin karşılanması için daha yüksek bir ücretlendirmeye gidilmesi.

2.2. Seçeneklere İlişkin Analizler

- 2.2.1. 1. Seçenek; (herhangi bir müdahalede bulunmamak): Bu durum, İngiltere’yi bir AB düzenlemesini ihlal etmekle karşı karşıya getirebilir ve AB Komisyonu tarafından İngiltere’yi balık hijyeni hakkında resmi kontrol gereklerini sağlamaması nedeniyle ihlal prosedürlerini uygulamaya açık bırakabilir (bunun maliyetleri olabilir). Bununla beraber, yapılan kontrollerin maliyetleri ile bu kontrollerin ücretlendirilmesi arasındaki açığın artmasına neden olabilir.
- 2.2.2. 2. Seçenek; (ilgili AB mevzuatındaki yükümlülükleri yerine getirilmesi): Bu durumda AB hukukuyla uyumun devam etmesini sağlar. Resmi kontrollerin maliyetlerinin kısmen karşılanmasını sağlar. Burada dikkate alınması gereken, işletmelerin resmi kontrollerin veya belirtilen yeni oranların yapılabilmesi için gereken maliyetlerin daha az bir bölümünü ödeyeceklerdir. Bu seçenek dahilinde herhangi bir sosyal veya çevresel (işletmeler üzerinde) etkiler bulunmamaktadır.
- 2.2.3. 3. Seçenek (yerel gıda idareleri tarafından üstlenilmesi gereken maliyetlerin karşılanması için daha yüksek bir ücretlendirmeye gidilmesi): Bu seçenek yerel idarelerin resmi kontrolleri yapabilmek için gereken maliyetleri karşılamalarını sağlar. Ancak bu seçenek ile İngiliz balıkçıları diğer AB ülkelerindeki balıkçılara göre dezavantajlı bir duruma getirir.

Tavsiye: AB hukuku ile süregelen uyumluluğun sağlanabilmesi için gereken minimum gereklerin yapılması (2. seçenek) tavsiye edilir.

3. Maliyetler ve Faydalar

3.1. Etkilenen sektörler ve gruplar.

- 3.1.1. Avcı sektörü ve balık ve balık ürünleri işleyen işletmeler oranlarda öngörülen değişikliklerden etkileneceklerdir. Gönüllü organizasyonların

ve yardım kuruluşlarının ilgili düzenlemeden etkilenmesi beklenmemektedir.

3.2. Faydalar

Seçenek 1

3.2.1. Bu seçenek dahilinde ilgili işletmeler bakımından herhangi bir fayda bulunmamaktadır (bu durumda uygulanmakta olan oranlar, yapılan uygulamanın gerçek maliyetlerinden daha düşüktür).

3.2.2. Seçenek 2

3.2.3. Resmi kontroller yapan ve hijyen araştırmalarında bulunan yerel idareler, bu kontrollerin yapılabilmesi için gereken gerçek maliyetlerin daha büyük bir bölümünü işletmelerden karşılayacakları için, fayda kazanacaklardır.

3.2.4. Bütün işletmeler belirlenen minimum oranlardan veya kontrollerin gerçek maliyetlerinden hangisi daha düşükse bu seviye üzerinden ücretlendirileceklerdir.

Seçenek 3

3.2.5. Yerel idareler doğrudan karaya indirilen balıklar ve balıkçılık ürünlerinin resmi kontrolleri için gereken maliyetlerin tamamını karşılama imkanına kavuşacaklardır. İşletmeler bakımından bu maliyetlerin karşılanması herhangi bir faydası bulunmamaktadır.

3.3. Maliyetler

Seçenek 1

3.3.1. Bu seçenek dahilinde mevcut işletmelere herhangi bir ekstra maliyet bulunmamaktadır. AB Komisyonu'nun İngiltere'ye AB müktesebatına uyum sağlamaması nedeniyle ihlal prosedürlerini uygulamaya karar vermesi halinde bazı maliyetler olabilir.

Seçenek 2

3.3.2. Avcılık yapanlar ve balık ürünlerini piyasaya ilk getiren işletme operatörleri taslak düzenlemeden etkileneceklerdir. Danışma sürecinde alınan görüşler ve FSA endüstri çalışma gurubunun çalışmaları temelinde, İngiltere'ye doğrudan indirmeler için, düzenlemelerde belirtilen minimum oranların uygulanmasının etkileri Tablo 1'de

gösterilmektedir. Bu tablo İngiltere ve Galler Bölgesi'ndeki ücretlendirmelerin dökümlerini içermektedir ancak endüstriye olan maliyetlerin paylaştırılmadığı bir tablodur.

Tablo 1

2006 Verileri	İngiltere ve Galler
Toplam karaya indirmeler (000 ton) (A)	73
İngiltere % (B)	19
Etkilenecek toplam işletme sayısı (yıllık 25 tondan fazla indirme yapan gemiler) (C)	624
Mevcut endüstrideki yıllık etki (toplam kara indirmeleri ücretlendirmeleri) GBP (D)	33.000
Tasarıda endüstri için öngörülen yıllık etki (toplam kara indirmeleri ücretlendirmeleri) GBP (E)	38.000 [60.000]*
Endüstrideki yıllık etki değişimi (GBP) (F)	5.000 [27.000]*
Mevcut yıllık etki: her bir işletme için ortalama ücretlendirme (GBP) (G)	53
Tasarıdaki yıllık etki: her bir işletme için ortalama ücretlendirme (GBP) (H)	61 [96]*
Yıllık etkideki değişim: her bir işletme için ortalama değişim (GBP) (I)	8 [43]*

* Kare parantez içinde gösterilen değerler tam uyumu temsil etmektedir; hücrelerdeki diğer figürler mevcut uyum seviyesine göre daha detaylı bir etki analizi sağlamaktadır.

Hesaplamaların Temelleri

A, B ve C = 2006 yılına ait karaya balık indirmeleri verisi, İngiltere Deniz Balıkçılığı İstatistikleri 2005, Marina Balıkçılığı Ajansı

D = Deniz Balıkları Endüstrisi İdaresi; AB tarafından yeni getirilen balıkçılık ürünleri ve sınır kontrolleri operasyonları için minimum hijyen kontrolleri ücretlendirmelerinin etki değerlendirmesi.

E = Deniz Balıkları Endüstrisi İdaresi; tahmin, danışma sürecinde yapılmıştır.

$$F = E - D$$

$$G = D/C$$

$$H = E/C$$

$$I = H - G$$

3.3.3. Danışma sürecinde, Deniz Balıkları Endüstrisi İdaresi E satırındaki kare parantezdeki ifadenin 2007 yılı Kanuni Araçlar'ın (Statutory Instruments) gerçek etkisi olarak algılanması gerektiği görüşünde olmuştur. Bu oranlar yukarıdaki tabloda belirtilmiştir. İndeks 1'de söz konusu düzenlemelerde öngörülen oranlar belirlenmektedir.

3.3.4. Özel sektör temsilcileri danışma sürecinde kişisel teknelere olan etkilere ilişkin tahminler sağlamışlardır. Deniz Balıkları Endüstrisi İdaresi İngiltere genelindeki bu tip teknelere ilişkin 200 GBP ortalama etki tahmininde bulunmuştur. İngiltere'de bu orana senede 25 tondan daha az balıkçılık ürünü indiren 10 metreden küçük tekneler dahil değildir. Bu tip küçük teknelere olan etki dikkate alınmayacak kadar küçüktür (Küçük İşletmelere İlişkin Etki Testi'ne bakınız). Gıda Güvenliği Ajansı bu analizi kabul etmektedir ve gerçekçi bulmaktadır. Her ne kadar uygulanacak olan yeni oranlar teknelerin büyüklüklerine göre çok fazla değişiklik gösterse de, paydaşlar endüstri geneli için mali etki, balıkçı teknelerinin büyük bir bölümü ve endüstrinin geneli için çok büyük değildir.

3.3.5. Yukarıdaki tablo, mevcut oranları değiştirilmemiş olan palejik balığı için oluşacak etkilerini içermemektedir. Benzer şekilde, üçüncü ülkelerden işleme tesislerine yapılan doğrudan sevkiyatlara olan etkileri, ilgili verilerin sağlanamaması nedeniyle, içermemektedir. Buna ek olarak, balıkçılık ürünlerinin perakendecilerden tüketicilere doğru olan hareketlerine ilişkin farklılıklar göz önüne alındığındaki durumu temsil eden bir veri de bulunmamaktadır. Ancak paydaşlar İngiltere'deki işleme tesislerine olan etkilerin minimum düzeyde olacağını ifade

etmişlerdir. Diğer sektörlerde olan etkilere ilişkin herhangi bir geri bildirim alınmamıştır.

3.3.6. Ücretlendirmeden elde edilen gelirler halen hijyen kontrolleri uygulamalarının maliyetlerini tamamıyla yansıtmamaktadır. Ancak bu açık mevcut oranların devam ettirilmesi halinde daha düşük seviyede kalacaktır. İşletmelerden ve paydaşlardan alınan görüşlere göre, gerçek maliyetlere yakın düzeyde yapılan uygulamalar, piyasaya daha fazla oranda balığın arz edilmesini sağlayacaktır. İkinci seçenek paydaşlar tarafından en fazla tercih edilen seçenek olmuştur.

Üçüncü Seçenek

3.3.7. Avcılık sektörü ve balıkçılık ürünlerini piyasaya ilk arz eden işletmelerin operatörleri yapılan kontrollere ilişkin maliyetlerin tamamını karşılamakla yükümlü olacaklardır. Bu durum rekabete aykırıdır ve İngiltere genelinde ve AB'deki uygulama idarelerinin maliyet yapılarına ilişkin farklılıklardan dolayı, endüstriyi diğer üye devletlerdeki rakiplerine göre dezavantajlı hale getirebilir. Bununla beraber İngiltere genelindeki yerel idarelerin farklı kontrolleri ve maliyet yapıları nedeniyle bu seçeneğin endüstriye olan toplam maliyeti belirlenememiştir.

3.4. İdari Yükler

3.4.1. Bu düzenlemeler çerçevesinde herhangi bir yeni idari yük bulunmamaktadır. Endüstri temsilcileri yeni düzenlemelerin balıkçılık tekne ajansları üzerinde ek idari yükler gelebileceğini belirtmişlerdir ancak buna ilişkin herhangi bir veri bulunmamaktadır. Yazılı beyan verme yükümlüğü yeni bir yükümlülük olmadığı için uygulanacak olan yeni oranlar yeni veya ek idari yükler getirmeyecek olarak varsayılmaktadır.

4. İşletmeci Evraklarının Test Edilmesi

4.1. Bu düzenleme dahilinde balık hijyeni hakkında resmi kontrollerin ücretlendirilmesi sisteminin idaresi ile ilgili herhangi bir değişiklik

bulunmamaktadır. Herhangi bir yeni veya ek evrak uygulaması yapılmayacaktır.

5. Uygulama, Yaptırımlar ve Gözetim

5.1. Düzenlemelerde öngörülen balık hijyeni ücretlendirmesi hakkında uygulama, yaptırımlar ve gözetim için yerel gıda idareleri sorumlu olacaklardır.

6. Uygulama ve Yürürlüğe Girme

6.1. Gıda Standartları Ajansı, düzenlemenin İngiltere’de uygulanmasını bilinen usullerle gerçekleştirecektir. Bu durum gıda işletmeleri operatörlerinin kendilerini etkileyebilecek olan yeni oranlardan haberdar edilmelerinin sağlanmasını da içermektedir.

7. Danışma

7.1. İngiltere’deki taslak düzenleme ilgili olarak resmi uygulama olan 12 haftalık kamuoyu görüş alma süreci 29 Haziran 2007 tarihinden itibaren paydaşların görüşlerinin alınması için kısmi DEA şeklinde uygulama yapılmıştır. İlgili tarafları, tüketici organizasyonları, sanayi-ticaret odaları ve uygulama idarelerini de içerecek şekilde 200 civarındaki paydaştan görüş alınmıştır.

7.2. İngiltere’den 3 tanesi ticaret odalarında, 2 tanesi de yerel gıda idarelerinden olmak üzere 5 adet görüş gelmiştir. Benzer şekilde, bahse konu düzenleme ile ilgili, uygulama yapan idarelerle de paralel danışmalar yapılmış ve bu görüşler dikkate alınmıştır. Genel olarak bütün görüşler olumludur. Farklı kara indirmeleri hakkında uygulama yükümlülükleri ve ücretlendirmeler ile ilgili yorumlar yapılmıştır. Ajans bu yorumları, görüş verenler yönünde dikkate almıştır. Düzenlemelerle ilgili olarak yoğun bir şekilde gelen bir başka istek ise Avrupa Ekonomik Bölgesi ülkelerinden konteynırlarla gelen balıkçılık ürünlerinin de düzenleme kapsamındaki ücretlendirmelere tabi olmaları hakkındadır. Bu istek, ürünlerin İngiltere’ye girişinden önce karaya indirildikleri cihetiyle ücretlendirmelerin yapılamayacağı ilkesi nedeniyle uygulanamamaktadır. Bu düzenleme çerçevesinde Avrupa Ekonomik Bölgesi üyesi ülkeler AB üyesi ülkeler olarak tanımlanmaları nedeniyle böyle bir ücretlendirme ticaret engeline yol açabilir.

7.3. Gıda Standartları Ajansı, 2006 yılından itibaren endüstri temsilcilerine ile gayri resmi görüşmeler yapmak suretiyle yeni uygulanacak oranlar hakkında danışmaktadır. Daha güncel olarak, uygulanacak olan düzenleme hakkında çalışmak üzere 2007 yılı Ocak ayında farklı sektörlerden temsilcilerin oluşturduğu bir çalışma gurubu oluşturulmuştur. Bu gurup olumlu şekildeki görüşmeleri desteklemiş ve 882/2004 sayılı düzenlemenin 27. maddesinin pratik bir şekilde uygulanabilmesi için çeşitli konulara dikkat çekmiştir. Bizler bu gurubun yönlendirmesi sayesinde 3. bölümdeki tablonun hesaplanması ve düzenlemesi yapılabilmektedir.

8. Uygulama

8.1. Düzenlemeler İngiltere, Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda'da ayrı ayrı ancak benzer mevzuat şeklinde uygulanacaktır. Ancak Kanuni Araçları da içeren kısmi DEA danışma sürecinde dört ülke için de kullanılmıştır.

Balık Hijyeni Ücretlendirme Oranları

	Mevcut Oran	Sterlin Karşılığı	2008 Oranı	Sterlin Karşılığı*
Sektör/Aktivite				
Piyasaya ilk giriş (ton başına)	1€/T ilk 50 ton için 0,5€/T>50T	0,67GBP/T 0,34GBP/T	1€/T ilk 50 ton için aylık 0,5€/T>50T sonrakiler için	0,68 GBP/T 0,34 GBP/T
Balık piyasasındaki ilk satış (ton başına)	Veri yok		0,50€/T ilk 50 ton için aylık 0,25€/T>50T	0,68 GBP/T T

			sonrakiler için	0,34 GBP/ T
İşleme tesisleri ücretlendirmesi (ton başına)	1€/T	0,67GBP/T	0,5€/T	0,34 GBP/ T
Pelajik balığı	50€	33,5 GBP	50€	34 GBP
Maksimum konsinye				
İndirim Oranı (%50)	%55		[Not 1'e bakınız]	
Ton başına	0,45€/T ilk 50 ton için	0,3 GBP/T	[Not 1'e bakınız]	
	0,225€/T>5 0T	0,15GBP/T	[Not 1'e bakınız]	

Not 1: Mevcut sistemde uygulanmakta olan birlikte veya gruplandırılmış olarak karaya indirilen balıkçılık ürünleri için indirim oranı artık uygulanmayacaktır. Uygulanacak olan düzenlemede indirim oranı, daha önceden uygulanmayan, piyasada ilk defa satılacak olan balıkçılık ürünleri için uygulanan ücretlendirme iki katına çıkarılacaktır.

Özel Etki Testi: Kontrol Listesi

Politika seçeneklerinizin etkilerinin ne kadar geniş değerlendirildiğini göstermek için aşağıdaki tabloyu kullanınız.

Fayda-maliyet analizine etki eden testlerin sonuçları temel kanıtsal düzlemi içerdiğinden emin olunuz, diğer sonuçlar ek şeklinde verilmelidir.

Yapılan Test Çeşidi	Kanıtsal Sonuçlar	Ek Şeklindeki Sonuçlar
Rekabet analizi	Hayır	Evet
Küçük firmalar etki analizi	Hayır	Evet
Yasal yardım	Hayır	Hayır
Sürdürülebilir kalkınma	Hayır	Evet
Karbon analizi	Hayır	Hayır
Diğer çevre	Hayır	Hayır
Sağlık etki analizi	Hayır	Hayır
İrk eşitliği	Hayır	Evet
Özürü eşitliği	Hayır	Evet
İnsan hakları	Hayır	Evet

Kırsal doğrulama	Hayır	Hayır
------------------	-------	-------

EK: AB Bakımından

ARKAPLAN

Resmi Gıda ve Besin Kontrolleri hakkındaki düzenlemenin 27. maddesi çerçevesinde toplanan balık ve balıkçılık ürünlerinin resmi kontrol harçları (hijyen analizleri ve araştırmaları da dahil olmak üzere), 87/73/EEC sayılı Konsey Direktifi'nde (2004/41/EC direktifi ile yeniden düzenlenen) belirtilen oranlardır. Bu ücretlendirme sistemi doğrudan karaya indirilen balıkçılık ürünleri için yerel gıda idareleri tarafından yapılan resmi kontrolleri yapılırken oluşan maliyetlerin karşılanması için getirilmiştir. Bu şekilde karaya indirilen balıkçılık ürünleri İngiltere'ye girerken kontrol noktalarına girmeleri gerekmemektedir (Sınır Kontrol Noktaları vasıtasıyla) ve bundan dolayı bu aşamada hijyen kontrollerine konu olmamaktadır.

Resmi gıda ve besin kontrollerinin finansmanı ile ilgili yeni bir çerçeve 1 Ocak 2007'den itibaren yürürlüğe girmiştir. Bu düzenleme, mevcut uygulamadaki oranların değiştirilmesi için 31 Aralık 2007'ye kadar geçiş zamanı öngörmektedir.

Hali hazırda uygulanmakta olan ücretlendirme 1998'den bugüne kadar değişmemiştir. 1 Ocak 2008'den itibaren uygulanacak olan balık hijyeni ücretlendirmesi için öngörülen artış göreceli olarak düşüktür ve enflasyon artış

oranının altındadır. Oranlar bu dönem içinde gerek enflasyondaki artıştan gerekse uygulama maliyetlerindeki artıştan dolayı yükselmemiştir.

EKLER

Rekabet Analizi

Düzenlemeler, avcılık sektörünü ve onaylanmış balık ürünleri işleme tesislerini kapsamaktadır. Bütün sektörler araştırma maliyetleri ve dağıtım için daha az ödeyeceklerdir. İngiltere balık piyasaları dışında, tavsiye edilen ikinci seçeneğin ilgili düzenlemedeki resmi kontrol ücretleri tarife oranları, balık hijyeni için ücret ödeyen işletmeler bakımından mevcut seviyesini koruyacağını ve bu nedenle rekabetçilik üzerinde minimum etki yapacağı beklenmektedir.

Yeni düzenleme İngiltere'deki rekabetçilik üzerinde diğer üye ülkelerle karşılaştırıldığında çok olumsuz bir etkide bulunmayacağı söylenebilir. Endüstri temsilcileri ve diğer paydaşlarla yapılan görüşmelerde kamuoyu danışmasının aksine herhangi bir bildirimde bulunulmamıştır.

Küçük Firmalara Olan Etki Testi

Bahse konu düzenlemeler çerçevesinde yıllık olarak karaya 25 tondan daha az balık indiren teknelerin ücretlendirme gereklilikleri dışında bırakılmaları nedeniyle küçük işletmelerin orantısız bir şekilde etkileneceklerine inanmıyoruz. Bu sayı İngiltere ve Galler'deki toplam tekne sayısının %85'ine temsil etmektedir. Danışma sürecinde endüstri temsilcileri bu durumu teyit etmişlerdir.

Buna benzer şekilde, karada yer alan ve 853/2004 düzenlemesi dışında tutulan, senelik 25 tondan az ürün işleyen küçük, marjinal ve kısıtlı şekildeki işletmeler de söz konusu düzenleme kapsamı dışında kalmaktadır.

Sürdürülebilir Kalkınma

Üç seçenek için ekonomik, sosyal ve çevresel maliyetler ve faydalar bütünüyle dikkate alınmıştır.

Seçenek 1: Bu seçenek Komisyon ile İngiltere'yi ihlal prosedürleri ile karşı karşıya bırakabileceği için sürdürülebilir değildir.

Seçenek 2: Çevresel ve sosyal etkiler analiz edilecek düzeyde değildir. Endüstrinin üzerinde ekonomik etkiler olacaktır ancak bu etkiler, rekabetçiliğe olumsuz katkı yapan, diğer üye devletler arasındaki farklı oranların uygulanmamasından kaynaklanan faydalar ile telafi edilebilir düzeydedir. Buna ek olarak, yerel idarelerin mevcut resmi hijyen kontrollerinin maliyetlerinin daha da fazla karşılanmasından dolayı ekonomik faydalar bulunmaktadır.

Seçenek 3: 2. seçenekte sayılan maliyetlerin daha da fazla rekabete olumsuz katkılar yapacaktır.

2. Seçenek en sürdürülebilir seçenektir.

İrk Eşitliği Problemleri

Bu tasarı ile herhangi bir ırk eşitsizliği oluşmayacaktır.

Cinsiyet Eşitliği Problemleri

Bu tasarı ile herhangi bir cinsiyet eşitsizliği oluşmayacaktır.

Engelli Eşitliği Problemleri

Bu tasarı ile engellilere yönelik herhangi bir eşitsizlik oluşmayacaktır.

9. AVRUPA KOMİSYONU'NUN ETKİ ANALİZİ SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Bu bölümde Avrupa Komisyon'u tarafından hazırlatılan ve bugüne kadar yapılmış olan etki analizlerinin bir genel değerlendirmesini içeren bir raporun çıktıları incelenmektedir. Bu rapor, AB'de uygulanan mevcut etki analizi sisteminin bir eleştirisi niteliğinde olup, Türkiye'de yapılacak olan çalışmalar için çok önemli katkılar yapabilecek nitelikte olabilir.

Avrupa Komisyonu Etki Analizi sistemi 2003 yılında diğer bütün sektörel değerlendirmeleri de içerecek şekilde tekil bir yapıda uygulanan bir araç olarak kullanılmaya başlanmıştır. Bu sistem AB'nin Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi dahilinde, "Daha İyi Düzenleme" (Better Regulation) gündemi çerçevesinde mevzuat aktivitelerinin kalitesinin artırılması için uygulanmaktadır.

AB Komisyonu 2003 yılından bugüne uyguladığı etki analizi çalışmalarını, birçok kez değiştirmiştir ve bu değişim ve gelişim süreci halen devam etmektedir. Komisyon'un etki analizi sistemindeki son değişiklik 2006 yılı Kasım ayında, Etki

Analizi Kurulu'nun oluşturulmasıdır. Bu kurul bağımsız bir şekilde kalite kontrol ve destek mekanizması ile yapılan etki analizlerini değerlendirmekte olup, Genel Müdürlük düzeyindeki Komisyon yetkililerinden oluşmaktadır.

Bu süreç dahilinde, Ağustos 2006'da AB Komisyon'u bugüne kadar yürütülen çalışmaların dışarıdan bir gözlem yapılması vasıtasıyla değerlendirilmesi ve etki analizi sisteminin daha ilerletilebilmesi için tavsiyeler içeren bir rapor yazılması kararını almıştır.

Komisyon'un farklı organları tarafından 2006 yılı sonuna kadar 190 adet etki analizi çalışması yapılmıştır ve bugün itibariyle bir değerlendirme yapabilmek için erkendir. Ancak bugünden yapılacak bazı çıkarımlar gelecekte uygulanacak politikalar için olumlu birtakım sonuçlar doğurabilir.

9.1. Komisyon'un EA Sisteminin Amaçları

Hazırlanan değerlendirme raporuna göre, Komisyon metinlerinden ve ilgili uzmanlardan alınan görüşler neticesinde, hazırlanacak olan etki analizleri ile ilgili olarak Komisyon'un 3 adet beklentisi olduğu tespit edilmiştir;

- Komisyon tasarılarının kalitesinin artırılması, şöyle ki;
 - Daha sistematik, tutarlı, analitik, açık ve olay-tabanlı bir politika tasarımı ile
 - Sosyal, ekonomik ve çevresel etkilerin daha sağlam, dengeli ve kapsamlı bir analizinin sağlanması ile
- Karar alma süreçlerine etkin bir yardım sağlayarak;
 - Karar alıcıları, uygulanacak politikalarla ve bunların etkileri ile ilgili gerçekçi ve kapsamlı bilgiler sunarak,

- Karar alıcıların bir uygulama yapmayı düşündüklerinde, bu uygulamanın alternatiflerini ve farklı senaryoların karşılaştırmalarını sağlayarak.
- Önemli bir iletişim aracı olarak;
- Komisyon dahilinde, erken ve etkili bir içsel iletişimin sağlanması
 - Dışsal aktörlerle sağlanan iletişim kanalları ile uygulanacak olan politikanın daha şeffaf bir hale getirilmesi.

Bu amaçların yerine getirilmesi ile AB Lisbon ve Sürdürülebilir Kalkınma Stratejileri'nin hedeflerine ulaşılmasının kolaylaşacağı beklenmektedir.

Hazırlanan rapor göstermektedir ki, AB etki analizi sisteminin bazı amaçlarını diğer amaçlarına nazaran daha başarılı olmuştur ve bazı amaçların başarılması için farklı yöntemler ve uygulamalar gerekmektedir. Bunlara aşağıdaki bölümlerde değinilecektir.

9.1.1. Amaç 1: Komisyon Tasarılarının Kalitesinin Arttırılması

Komisyon tasarılarının daha analitik, daha olay-tabanlı ve politika tasarım süreçlerinin daha içsel bir parçası halinde hazırlanan etki analizleri, Komisyon yetkililerinin “ev ödevlerini” daha sistematik, tutarlı ve dikkatli bir şekilde yapmalarını sağlamaktadır. Bu çalışma, daha kapsamlı bir veri toplama süreci ile beraber ekonomik, sosyal ve çevresel etkilerin daha derinlemesine ve alternatif politikalarla beraber değerlendirilmesi şeklinde yapılmaktadır.

Bu çerçevede hazırlanan rapor neticesinde, yapılan her bir etki analizinin Komisyon tasarılarının kalitesinin arttırılması amacını gerçekleştirip gerçekleştirmediği farklı seviyeler şeklinde sonuçlanmıştır. Bazı etki analizleri çok kapsamlı analizler ve veri setleri ile yapılmışken, bazıları ilgili tasarılar üzerinde herhangi bir etki yapmayacak düzeyde yapılmıştır. Dolayısıyla kimi etki analizleri Komisyon tasarılarının kalitelerinin artmasına neden olurken kimileri herhangi bir etkide bulunmamıştır.

Bu aşamada dikkat çeken bir unsur, yapılan etki analizlerindeki ekonomik etkilere ilişkin çıkarımlar, sosyal ve çevresel etkilerden daha derinlemesine ve ayrıntılıdır.

Katılım süreci için de, mevzuata konu olan toplum kesimlerinin katılımının arttığı bu rapor çerçevesinde ifade edilmektedir ancak bu açıklık çoğunlukla, zaman kısıtından, mali kaynakların yetersizliğinden ve koordinasyon eksikliğinden dolayı sınırlı düzeyde kalmıştır.

Farklı tarzdaki mevzuatlar için yapılan etki analizleri de farklı detay düzeylerinde sonuçlanmıştır. Örneğin kanun tasarıları veya eylem planları çok detaylı etki analizleri ihtiva ederken, kanuna konu olmayan tasarılar veya harcama programları için yapılan etki analizleri daha genel ifadelerden oluşmuştur.

Hazırlanan rapor çerçevesinde yapılan görüşmelerden anlaşılmaktadır ki, etki analizi yapılacak düzenleme için Komisyon yetkililerinden bazıları bunu bürokratik bir prosedür olarak görmektedirler ve genelde Komisyon tarafından uygulanacak olan tasarı, diğer politika alternatiflerine göre daha detaylı incelenmektedir. Yani yapılan etki analizi önceden alınmış bir kararın sadece değerlendirilmesi olarak görülmektedir.

Buna ek olarak, alternatif politikaların analiz içerisinde yeterince derinlemesine incelenmemesinin bir nedeni de Komisyon hiyerarşisi içinde yapılan baskılar şeklinde ifade edilmektedir.¹⁸

Ayrıca uzmanlık düzeyinin yeterli olmaması, zaman ve mali kaynakların sınırlı olması nedenleri de etki analizlerinin Komisyon tasarılarının kalitesinin ilerletilmesini engellemektedir.

- Güvenilir veri ve metodoloji genellikle hazırda bulunmamaktadır, bu kaynakların bulunması, işlenmesi ve tanımlanması uzun zaman ve emek gerektirmektedir.

¹⁸ Evaluation of the Commission's Impact Assessment System, Final Report, Secretariat General Of the EU Commission. April 2007. s 5

- Dışarıdan getirilebilecek uzmanlarına, paydaşlara ve diğer Komisyon hizmetlerine ulaşmak, zamanın ve mali kaynakların yetersizliği nedeniyle sıkıntıya girmektedir.
- Yetkililer çoğunlukla yönlendirme, destekleme ve kalite kontrolü konularında yeterli eğitime sahip değillerdir.

9.1.2. Amaç 2: Karar Alma Süreçlerine Etkin Bir Yardım Aracı

Etki analizlerinin yapılışındaki önemli amaçlardan birisi de, uygulanacak olan politikanın gerekliliğinin nitelikli tanımlamalar ile karar alıcılara izah edilmesidir. Bununla beraber etki analizi, alternatif politikalarla beraber her bir seçenek için avantaj ve dezavantajların değerlendirildiği bir metindir ve bu surette karar alıcılar tutarlı ve tarafsız bir bilgi kaynağı edinirler.

Bu aşamada elde edilen bulgular da ilgi çekicidir. Kabine üyeleri ile yapılan mülakatlarda, etki analizlerinin genel olarak tarafsızlığı konusunda ciddi şüpheler bulunmaktadır. Bu çerçevede yapılan etki analizleri Kabinede ve diğer AB kurumlarında güvenilirliklerine ilişkin eleştiriler bulunmaktadır.

Avrupa Parlamentosu ve Komisyonu düzeyinde alınan görüşlere göre, yapılan etki analizleri, karar alıcıların beklentilerini karşılamaktan uzak görünmektedir ve sadece birkaç örnek dışındaki karar alıcılar, etki analizlerinin aldıkları kararlara önemli bir katkıda bulunmadıklarını ifade etmişlerdir.

9.1.3. Amaç 3: Etki Analizinin Önemli Bir İletişim Aracı Olması

İletişim, koordinasyon ve şeffaflık bir etki analizinin uygulanmasında ve geliştirilmesinde önemli basamaklar olarak ifade edilmektedir. Sistematiği ve verimli bir iletişim çerçevesinde mevzuata taraf olan paydaşların tasarım süreçlerinde temsil edilmeleri büyük önem taşımaktadır.

Değerlendirme raporu çıktılarına göre genel olarak etki analizi çalışmalarını gerek içsel gerekse dışsal olarak uygulamaları gereken iletişim sürecini başarıyla sürdürmektedir. Mevzuata taraf olan paydaşlarla danışma süreci kimi zaman tatmin

edici düzeylerde olmasa da, genel olarak etki analizi çalışmalarının şeffaflık ve açıklık ilkeleri çerçevesinde oluşturuldukları kanaati hasıl olmuştur.

Mevzuata konu olan taraflarla iletişim, Komisyon tarafından koşul olarak belirlenen minimum standartlar gereği olumlu şekilde neticelenmektedir. İncelenen etki analizlerinin çoğunluğa yakınında, ilgili taraflardan alınan görüşlerin mevzuat tasarımına yansıtılmıştır ve tarafların konuyla ilgili olarak zamanında ve verimli bir şekilde bilgilendirilmiştir.

Buna benzer şekilde Komisyon içinde de yapılan etki analizleri ile ilgili olarak minimum iletişim standartları sağlandığı anlaşılmaktadır.

10. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Düzenleyici etki analizi, mevzuat tasarım süreçlerini geliştiren çeşitli aşamalardan oluşmaktadır. Mevzuat tasarımı kendi içinde birçok farklı yapıyı barındıran, çok farklı istek ve hedefleri olan kişi ve grupları içeren bir kamu yönetimi aracıdır. Bu istek ve hedeflere ek olarak günümüz dünyasının ulaştığı bilgi ve teknoloji, küreselleşme ile beraber ulus devletlerin hareket alanını yeniden tanımlamalarını gerektirmektedir.

Bu yeniden tanımlama sürecinde düzenleyici etki analizi elbette kamu yönetimini geliştirdiği surette yerini alacaktır. Ancak yukarıdaki bölümlerde de belirtildiği gibi,

bu analizlerin iç hukuka aktarım sürecinde birçok riskler de bulunmaktadır. Dolayısıyla söz konusu analizin gerek AB genelinde gerekse diğer ülkelerdeki uygulamalarının çok daha detaylı bir şekilde incelenmesi ve bundan daha da önemlisi Türk kamu yönetiminin geçmişten getirdiği avantajlar ve dezavantajları ile beraber, kamu yöneticileri, sivil toplum örgütleri ve piyasa aktörleri tarafından en verimli yönetime ulaşılmalıdır.

Kurumsal yapılanma açısından bakıldığında, bakanlıkların her genel müdürlüğünde ve hatta her daire başkanlığında uygulanmakta olan farklı kanun metinleri söz konusudur. Dolayısıyla bir bakanlık içinde oluşturulacak bir birimin bu bakanlığı ilgilendiren herhangi bir konuda düzenleyici etki analizi yapması verimli olmayabilir. Bunun yerine kanun tasarımcıları ve uygulayıcıları kendilerini ilgilendiren hususlar hakkında ilgili paydaşlarla beraber bu analizleri yapmaları daha doğru olacaktır. Ancak bu analizlerin kalite kontrollerinin yapıldığı ve eğitim çalışmalarının yürütüldüğü bir uydu birim veya kurul şeklinde bir yapılanma faydalı olabilir.

Avrupa Birliği'ne üyelik süreci pek çok alanda olduğu gibi mevzuat tasarımı alanında da yenilikler getirecektir. Komisyon kaynaklı düzenlemelerin iç hukuka aktarımı yoğun bir şekilde düzenleyici etki analizi çalışmaları gerektirmesi beklenmektedir. Bununla beraber Komisyon'a teklif edilecek tasarımların da aynı şekilde tutarlı ve verimli etki analizleri ile desteklenmesi gerekecektir.

Tarım ve Köyişleri Bakanlığı olarak düzenleyici etki analizi yapılması konusunda belli bir ilerleme kaydedilmiştir. Konunun bakanlık düzeyinde farkındalığı arttırılmıştır ve hali hazırda Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü çeşitli tarım ürünlerinin AB üyelik sürecine ilişkin etki analizlerini ve bazı düzenlemelerin mevzuat etki analizlerini yapmaktadır.

Bununla beraber Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü mevzuat tasarım süreçlerinin geliştirilmesi için çalışmalarını sürdürmektedir. Bu kapsamda çıkartılan "Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" ile düzenleyici etki analizlerini mevzuat hazırlama süreçlerinin içsel bir parçası haline getirilmiştir.

Çalışmanın son bölümünde AB Komisyonu tarafından yaptırılan etki analizlerinin istenilen amaçlara ve hedeflere ulaşmakta ne kadar etkin olduğuna dair analiz bizlere çok önemli çıkarımlar yapma fırsatı vermektedir. Yapılan analizlerin zaman kısıtı ve mali yetersizlikler dolayısıyla sığ kalması, bu analizleri yapanların konuya yönelik yeterli eğitimleri olmamaları gibi nedenlerden dolayı karar alıcılar konuya eleştirel yaklaşımlarını sürdürmektedirler. Türkiye, bu sürece daha yeni başlayan bir ülke olarak konuyu dikkatle takip etmektedir. AB düzeyinde ortaya çıkan bu olumsuzlukların önlemlerinin alınması ve bu risklerin önceden tahmin edilmesi, ülkemiz kaynaklarının etkin ve verimli kullanımını açısından büyük önem taşımaktadır.

Son olarak bu çalışmada örnek olarak verilen İngiltere’de yapılan düzenleyici etki analizi örneği de çok iyi incelenmesi gereken bir analizdir. Burada sunulan format, çok pratik ve konuyu çok detaylı bir şekilde özetleyen sade bir metindir. Karar alıcının konuyu en basit haliyle görebileceği bir çalışma olan bu format, gelecekte kamu idarelerimiz tarafından uygulanacak olan DEA biçimlerine bir örnek teşkil edebilir.

11. KAYNAKÇA

Ballantine, Bruce ve Bethan Devonald, Modern Regulatory Impact Analysis: The experience of the European Union, Regulatory Toxicology and Pharmacology.

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

European Commission, Impact Assessment Guidelines, SEC(2005) 791, http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/sec_2005_0791_en.pdf

European Policy Centre, Occasional Paper. Regulatory Impact Analysis: Improving the Quality Government EU Regulatory Activity. Brussels, Belgium, 2001.

Formez, “A Comparative Analysis of Regulatory Impact Analysis in 10 European Union Countries”, Report prepared for the Directors of Better Regulation, Dublin, May 2004

İleri, Çisel ve Taylan Uysal. Düzenleyici Etki Analizi Rehberi, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, No:192, İstanbul, 2006

Jacobbs, Scott ve Andrew Stone. How Can Developing Countries Use Regulatory Impact Analysis to Faster Growth?

Kaymak, Hasan. Düzenleyici Etki Analizi, Maliye Dergisi, Sayı 146, Mayıs-Aralık 2004, s.107-131

Kırkpatric, C., D. Parker, “Regulatory Impact Assessment: Its Potential Use in Developing Countries”, Center on Regulation and Competition Working Paper, Manchester 2003

Law Enforcement Expertise Centre, A Practical Legal System, Ministry of Justice, The Netherlands, 2005

Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report, 2001. http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/mandelkern_report_en.pdf

Meads, Richard, “Better Regulation in The European Union: The Role of Regulatory Impact Analysis”, The European Policy Center, 22 April 2002

- OECD, “Regulatory Reform in Turkey: Government Capacity to Assure High Quality Regulation”, Paris, 2002
- OECD, “Türkiye’de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek”, Paris, 2001
- OECD, Building an Institutional Framework For Regulatory Impact Analysis (RIA), 2008
- OECD, Recommendation of The Council of the OECD on Improving the Quality of the Government Regulation, Paris, 1995
- OECD, Regulatory Impact Analysis. Best Practice in OECD Countries, s.32
- Radelli, Cladio M. The Definition of Regulatory Impact Analysis – Best Practice or Lesson – Drawing?
- Radelli, Claudio, “How Context Matters: Regulatory Quality in the European Union”
Journal of European Public Policy, 17 March 2004
- Secreteriat General Of the EU Commission, Evaluation of the Commission’s Impact Assessment System, Final Report, April 2007.
http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/tep_eias_final_report.pdf
- Vibert, Frank, “The EU’s New System of Regulatory Impact Assessment-A Scorecard”, European Policy Form, London, March 2004