

# KAMU DÜZENLEME KALİTESİ VE YAŞAM DÜZEYİ



**ARGÜDEN  
GOVERNANCE  
ACADEMY**

Good Governance for  
Quality of Life

## **Argüden Yönetişim Akademisi Yayınları**

No: 5

### **Yazan**

Dr. Erkin ERİMEZ

Prof. Dr. Ersin KALAYCIOĞLU

## **ARGÜDEN YÖNETİŞİM AKADEMİSİ**

Her hakkı saklıdır. Bu kitabın hiçbir kısmı yayıncısının izni olmaksızın elektronik veya mekanik, fotokopi, kayıt ya da herhangi bir bilgi saklama, erişim sistemi de dâhil olmak üzere herhangi bir şekilde çoğaltılamaz.

### **MYRA**

#### **Tasarım Danışmanı**

Rauf Kösemen

#### **Yayın kimliği tasarımı**

Alper San

#### **Sayfa Uygulama**

Serhan Baykara

#### **Koordinasyon**

Damla Ezer

**ISBN:** 978-605-88992-5-4

1. BASIM Haziran 2016

2. BASIM Mart 2018

## **ARGÜDEN YÖNETİŞİM AKADEMİSİ**

Akasya Caddesi No: 2 Göztepe Mah.,  
Göksu Anadolu Hisarı, 34815 İstanbul, Türkiye  
Telefon: +90 (216) 280 51 14

[www.argudenacademy.org](http://www.argudenacademy.org)

# İÇİNDEKİLER

04

Kısaltmalar ve Terimler Listesi

05

OECD Düzenleme Politikaları 2015 Görünüm Raporu Özeti

Dr. Erkin ERİMEZ

67

Kamu Düzenleme Kalitesi ve Yaşam Düzeyi: Yöntembilimsel Bir Not

Prof. Dr. Ersin KALAYCIOĞLU

# KISALTMALAR VE TERİMLER LİSTESİ

AB	Avrupa Birliği
BM	Birleşmiş Milletler
ÇED	Çevre Etki Değerlendirme
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
IREG	Indicators of Regulatory Policy and Governance (Düzenleyici Politikalar ve Yönetişim Göstergeleri)
ISSP	International Social Survey Program (Uluslararası Sosyal Anket Programı)
OECD	İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
RIA	Regulatory Impact Assessment / Analysis (Düzenleme Etki Değerlendirmesi) <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Orijinal metinde Regulatory Impact Assessment ve Regulatory Impact Analysis olarak yer alan RIA, yayında Düzenleme/Düzenleyici Etki Değerlendirmesi/Analizi olarak kullanılmaktadır.

OECD Düzenleme  
Politikaları  
2015 Görünüm Raporu  
 zeti

Dr. Erkin ERİMEZ



# İÇİNDEKİLER

Düzenleme Politikaları Uygulamalarına Yönelik Görüş .....	11
Giriş .....	14
Düzenlemelerde Küresel Trendler .....	15
Kaliteli Düzenleme Nedir?.....	15
Düzenleme Politikaları; Gelecek Perspektifi .....	21
Düzenleme Politikalarının Konumlandırılmasındaki Sıkıntılar.....	22
Düzenleme Politikaları İçin Gelecek Gündemi.....	25
Düzenleme Politikası ve Paydaş Katılımı .....	34
Kural Koyma Çalışmalarına Paydaş Katılımı .....	34
Paydaş Katılımının Etkinliğini Artırmaktaki Zorluklar .....	42
<b>Veri ve Kanıt Bazlı Düzenleme Yapılması İçin Düzenleme Etki</b>	
<b>Değerlendirmesi.....</b>	<b>45</b>
Düzenleme Etki Değerlendirmelerinin Yönetişimi .....	48
OECD Ülkelerinde Uygulanan Düzenleme Etki Değerlendirmeleri	
Arasındaki Farklılıklar .....	49
Düzenleme Etki Değerlendirmesi Yapmanın Zorlukları .....	52
<b>Düzenleme Yönetişim Sürecinin Uygulama Sonrası Düzenleme</b>	
<b>Etki Değerlendirmesi ile Tamamlanması.....</b>	<b>57</b>
Uygulama Sonrası Etki Değerlendirmesinin Doğası.....	57
Uygulama Sonrası Etki Değerlendirmesi Uygulamaları .....	58
<b>Türkiye Ülke Değerlendirmesi .....</b>	<b>64</b>

# TABLolar VE GRAFİKLER

<b>Grafik 1</b> Devletin Bütünü Yaklaşımının Uygulanması.....	16
<b>Grafik 2</b> Düzenleme Politikası Dokümanları Kapsamlarının Ülkeler Nezdinde Ele Alınması.....	17
<b>Grafik 3</b> Düzenleme Politikası Araçlarının Kullanımı .....	18
<b>Grafik 4</b> OECD Ülkelerindeki Gözetim Mekanizması Sayısı.....	19
<b>Grafik 5</b> Gözetim Mekanizmalarının Hükümet İçinde Yer Aldığı Ülkelerdeki Yapı.....	19
<b>Grafik 6</b> Gözetim Mekanizmalarının Hükümet Dışında Yer Aldığı Ülkelerdeki Yapı.....	20
<b>Şekil 1</b> Düzenleme Reformunun Kapsamı.....	22
<b>Tablo 1</b> Düzenleme Politikası ile Hedeflenen Dört Amaç .....	23
<b>Grafik 7</b> Düzenlemelere Uyumu Ölçmenin Zorunlu Olduğu Ülkelerin Sayısı .....	26
<b>Grafik 8</b> Düzenleme Politikası Yapılma Sorumluluğunun Mecliste Olduğu Ülkelerin Sayısı .....	27
<b>Grafik 9</b> Düzenleyicilerin Rollerini.....	29
<b>Grafik 10</b> OECD Ülkeleri Bazında Denetim Yapılarının Sorumlulukları .....	30
<b>Grafik 11</b> Düzenleme Yönetişim Araçlarına Yönelik Kamu ile Paylaşılan Göstergeler.....	31
<b>Grafik 12</b> OECD Ülkelerinin Yasaların Hazırlanmasında Paydaş Katılımı Açısından Karşılaştırmalı Durumu.....	35
<b>Grafik 13</b> OECD Ülkelerinde Yasalar Hazırlanırken Paydaş Katılımı Gerekliliği Oranları .....	36



<b>Grafik 14</b> Düzenlemelere Paydaş Katılımı Konusunda Yasal Düzenlemeler.....	36
<b>Grafik 15</b> OECD Ülkelerinin Paydaş Katılımı için Ülkeler Bazında Kullandığı Yöntemler .....	38
<b>Grafik 16</b> Paydaşların Düzenleme Hazırlanması ve Uygulama Sonrası Gözden Geçirmelere Katılımının Ülkeler Bazında Durumu .....	39
<b>Grafik 17</b> Ülkeler Bazında Düzenleme Hazırlanmasının Erken ve İleri Aşamalarında Paydaş Katılımı.....	40
<b>Grafik 18</b> Düzenleme Sürecinin Değişik Aşamalarında İnternet ve İletişim Teknolojilerinin Kullanımı.....	41
<b>Grafik 19</b> Paydaş Katılımında Kullanılan Dijital Platformlar.....	41
<b>Grafik 20</b> Paydaş Katılımı için Öngörülen Minimum Süreler.....	42
<b>Grafik 21</b> Geri Bildirim Verme Zorunluluğu .....	43
<b>Grafik 22</b> Birincil Yasalarda Düzenleme Etki Değerlendirmesi Kullanımının Ülkelere Göre Değerlendirilmesi.....	46
<b>Grafik 23</b> İkincil Düzenlemelerde Düzenleme Etki Değerlendirmesi Kullanımının Ülkelere Göre Değerlendirmesi.....	47
<b>Grafik 24</b> Son 30 Yılda OECD Ülkelerinde Düzenleme Etki Değerlendirmesinin Kullanımındaki Artış.....	47
<b>Grafik 25</b> Düzenleme Etki Değerlendirmesi İçin Yasal Zorunluluk ve Uygulanma Oranı .....	50
<b>Grafik 26</b> Düzenleme Etki Değerlendirmesi Yapılmayacak Durumlar .....	50
<b>Grafik 27</b> Düzenleme Etki Değerlendirmesi Çalışmasının Amaçları.....	52

<b>Grafik 28</b> Düzenleme Etki Değerlendirmelerinin Gözetim Mekanizmaları ve Yetkileri .....	54
<b>Grafik 29</b> Düzenleme Etki Değerlendirmelerinin Kamuoyu ile Paylaşılması .....	55
<b>Grafik 30</b> Düzenleme Etki Değerlendirmesi Çalışmalarının Konuları .....	56
<b>Grafik 31</b> Birincil Yasalar için Uygulama Sonrası Etki Değerlendirmesi Durumu .....	58
<b>Grafik 32</b> İkincil Düzenlemeler için Uygulamalı Etki Değerlendirmesi Durumu.....	59
<b>Grafik 33</b> Uygulama Sonrası Etki Değerlendirme Yapılmasının Gerekliliği .....	60
<b>Grafik 34</b> Uygulama Sonrası Etki Değerlendirmesi Metodolojileri.....	61
<b>Grafik 35</b> Uygulama Sonrası Etki Değerlendirmesine Paydaş Katılım Mekanizmaları.....	62
<b>Grafik 36</b> Uygulama Sonrası Etki Değerlendirmesi Kimler Tarafından Yapılıyor? .....	63
<b>Grafik 37</b> Türkiye için Düzenleme Politikası ve Yönetişim Göstergeleri.....	65

# DÜZENLEME POLİTİKALARI UYGULAMALARINA YÖNELİK GÖRÜŞ

Günlük hayatın kurallarla düzenlenmesi, rekabetin sağlanması ve piyasaların etkin bir şekilde işleyebilmesi için ülkelerin kanun, yönetmelik ve politikalar ile düzenleme yapmaları gerekmektedir. Yapılan düzenlemelerin kalitesi ne kadar iyi olursa, yaşam kalitesi de o ölçüde artmaktadır.

OECD'nin 2012 yılında Düzenlemelerin Yönetişim Süreçlerine yönelik olarak hazırladığı rehberde, paydaş katılımı, düzenlemelerin hazırlanması ve hem düzenleme öncesi, hem de uygulamaya girdikten sonraki süreçte yönelik etki değerlendirmeleri yapılması önerilmektedir. Bu yaklaşım, OECD tarafından ortaya konulmuş olan veri bazlı ve kanıt bazlı düzenleme hazırlanması ilkeleri ile uyumludur. Bu ilkelerin benimsenmesi ile hedeflenen; daha iyi düzenleme yapmak, yapılan düzenlemelerle hedeflenen amaçları gerçekleştirmek, zaman içinde değişen koşullara bağlı olarak artık istenen sonuçları üretmeyen düzenlemeleri tekrar istenen yöne çevirmek, düzenlemelere uyumu artırmak ve hem düzenlemelere tâbi olan uygulayıcılar, hem de kamu açısından maliyetleri düşürmektir.

2012 yılında yayınlanan rehber sonrası, OECD ülkelerinin rehberde belirtilen önerilerle ne kadar uyumlu politikalar izlediğine yönelik durumun

değerlendirilmesi için 2014 yılında bir değerlendirme çalışması yürütülmüştür. Bu çalışma sadece devletlerle yapılmış olup, üçüncü taraf görüşleri alınmamış veya kısıtlı olarak alınmıştır. Bu yöntem ile önerilen araçlara yönelik yapılan düzenlemeler incelenmiş ve uygulama örneklerine yönelik veriler hükümetlerden toplanmıştır.

Yapılan çalışmaya kamu dışı paydaşların katılımı, yapılan düzenlemelerin tüm taraflara adil şekilde uygulanıp uygulanmadığı veya ne kadar etkin uygulandığına yönelik bir görüş vermesi açısından önem taşımaktadır. İlerleyen dönemlerde, bu çalışmaya, ilgili tarafların görüşlerinin alınması da sağlanabilirse sonuçlar daha iyi değerlendirilmiş olur.

Çalışma sonuçları, 2012 Düzenlemelerin Yönetişim Süreçleri dokümanında önerilen yöntemleri kullanmak konusunda ülkeler arasında olgunluk farklılıkları olduğunu göstermektedir. Diğer taraftan, önerilerin uygulandığı durumlarda da yaratılan faydanın belirlenmesi konusunda daha detaylı değerlendirmelerin yapılmasının fayda sağlayacağı gözlenmektedir.

Örneğin, birçok ülke paydaş katılımını teşvik etmekte, ancak alınan görüşlerin düzenlemelere ne kadar yansıdığı konusunda bir veri bulunmamaktadır.

Yine aynı konuda paydaşlardan alınan görüşlere yönelik geri bildirim verilmesi ile ilgili sorunlar yaşanmakta ve iletişim genellikle tek yönlü olarak sürdürülmektedir. Paydaş katılımı, “katılımcı demokrasi” açısından önemli bir olgudur. Bu çabanın daha geniş tabana yayılması ve daha geniş bir kitlenin görüş vermesi, ancak bu gruplara ulaşılması ve onlarla, geri bildirimler ve yaratılan etkiye yönelik veriler paylaşılması yoluyla motive edilmesi ile mümkün görünmektedir.

Düzenleme etki değerlendirmelerinin kullanılması yaygınlaşmakta, bu şekilde düzenlemeler hazırlanırken, etkileri anlaşılabilir olarak bu etkileri hedeflenen noktalara yöneltecek araçlar, düzenlemelerin içine yerleştirilebilmektedir. Bu konuda kapasite gelişimi gözlenmektedir. Bu araca yönelik dikkate alınması gereken konu, paydaş katılımının değerlendirme kapsamına dâhil edilmesidir. Bu şekilde paydaşların sorun ve öncelikleri anlaşılabilir olarak düzenlemelerde bu konular dikkate alınabilir, ayrıca sahiplenme sağlanarak uygulama sorunlarının önemli bir bölümü ortadan kaldırılabilir. Her ne kadar bu aracın kullanımına yönelik düzenlemeler yapılmış olsa da, araştırma sonuçları kullanımın hâlâ yeterli olmadığını göstermektedir. Hatta etki değerlendirmesinin yapılması zorunlu olduğu durumlarda bile, düzenlemelerin bu araçlar kullanılmadan hazırlandığı görülmektedir.

Düzenleme Yönetişim Süreci Zincirinin tamamlanması ve kanıt bazlı politika üretilmesi, düzenlemelerin uygulama öncesi durum tespiti ve olası etkilerin analizi ve düzenleme sonrası performanslarının incelenmesi ile sağlanabilir. Bu amaca yönelik olarak uygulama sonrası değerlendirme aracı geliştirilmiştir. Araç, düzenlemenin hedeflenen amaçları gerçekleştirip gerçekleştirmediğinin, düzenleme ile ilgili

ortaya çıkan sorunların, beklenmeyen olumlu veya olumsuz etkilerin tespiti ve uyum düzeyinin anlaşılması açısından faydalar sağlamaktadır. Ayrıca, elde edilen deneyimler daha sonra hazırlanacak düzenlemelerin kalitesinin artmasına yardımcı olmaktadır. Paydaş katılımının sağlanması halinde, etkiler daha iyi anlaşılabilir olmaktadır. Araştırma sonuçları, bu aracın kullanımının yeterince yaygınlaşmadığını göstermektedir.

Araştırma ile ortaya çıkan bir diğer konu da denetim ve kalite kontrol araçlarının daha kaliteli düzenlemeler yapılmasını sağlayacak şekilde geliştirilmesi ihtiyacının gözlemlenmektedir.

Araştırma, küreselleşen dünyada düzenlemelerin etkilerinin artık ülke sınırları dışında da etki yarattığını göstermektedir. Bu çerçevede düzenlemeler yapılırken uluslararası standart, anlaşma ve ilişkiler düzenleme sürecinin bir parçası haline gelmektedir. Belki gelecekte, yukarıda bahsi geçen araçların sınır ötesini de içerecek iş birlikleri yapılarak kullanılması gündemde olabilir.

Araştırma sonuçlarına dayanılarak, 34 OECD ülkesi ve Avrupa Komisyonu uygulamaları ayrı ayrı değerlendirilmiş ve raporda her ülke için 2 sayfalık bir bölüm hazırlanarak, mevcut durum, uygulamalara yönelik bilgiler ve olası gelişim alanları paylaşılmıştır.

Raporda, Türkiye ile ilgili bölüme baktığımızda, düzenlemelere yönelik süreçlere paydaşların katılımı açısından, ülkemizin OECD ortalamasında olduğu görülmektedir. Türkiye, düzenlemeleri hazırlarken paydaşların görüşlerinin alınmasına yönelik çalışmalar yapmaktadır. Ancak hangi paydaşlar ile müzakereler yapıldığı, katılan paydaşların etkilenen grubun ne kadarlık bir parçasını oluşturduğu, alınan görüşlerin ne kadarının düzenlemelere yansıtıp,

ne kadarının yansımadağına yönelik bir araştırma birçok OECD ülkesinde olduğu gibi Türkiye için de yapılmamıştır. Bu yaklaşımı içeren bir çalışmanın daha sağlıklı sonuçlar vereceğı önemli bir gerçektir. Diğer taraftan görüş veren paydaşlara, verdikleri görüş ile ilgili geri bildirim verilmesi uygulaması yaygın değildir. Paydaşlara geri bildirim verilmesi, daha kaliteli görüş alınmasını, verilen görüş sayısının artmasını ve toplumun farklı kesimlerini temsil eden grupların görüş vermesini sağlayabilir. Bu yaklaşım, düzenleme kalitesinin artırılması açısından bir gelişim alanı olarak değerlendirilebilir.

Düzenleme etki değerlendirmesi ve uygulama sonrası değerlendirme yapılması açısından bakıldığında ise, Türkiye OECD ortalamasının çok altında olarak değerlendirilmiştir. Gerek 17 Şubat 2006 tarihli düzenlemede gerekse 3 Nisan 2007 tarihli düzenlemede söz konusu uygulamaların yapılmasına yönelik zorunluluklar getirilmiş olmasına rağmen, araştırma sonuçları bu araçların düzenli bir şekilde kullanılmadığını göstermektedir. Düzenleme etki değerlendirmesi aracı, mevzuatın hazırlanması sürecinde paydaş katılımı da sağlanarak yapıldığında, olası etkiler ve hedeflenen sonuçlara ulaşmak için, kullanılması gereken yöntemlerin bulunması açısından önemlidir. Bu çalışma ile düzenlemeler amaca daha uygun olarak hazırlanmakta veya gereksiz düzenlemelerden kaçınılmaktadır. Uygulama sonrası değerlendirme ise denetim ve gözetimden farklı olarak düzenlemelerin hedeflenen sonuçları üretip üretmediklerini anlamak ve yarattıkları diğer etkileri görmek amacıyla yapılan bir değerlendirme çalışmasıdır. Bu araçlar kullanılarak mevcut düzenlemelerin durumları, gereklilikleri veya yeni yapılan düzenlemelerin amaca hizmet edip etmedikleri anlaşılabilir.

Paydaş katılımı, düzenleme etki değerlendirmesi ve uygulama sonrası değerlendirme çalışmaları, düzenleme politikası yönetişimi sürecinin birbirini tamamlayan parçalarıdır. Aslında bu zincir veri ve kanıt bazlı düzenleme yapma zinciri olarak tanımlanmaktadır. Bu şekilde yapılan düzenlemeler daha başarılı sonuçlar ortaya koymakta ve katılımcı demokrasinin yerleşmesine katkı sağlamaktadırlar. Ayrıca tüm bu çalışmaların şeffaf bir biçimde yürütülmesi, devlete olan güveni de olumlu yönde etkilemektedir. Türkiye açısından etki değerlendirmelerine yönelik araçların etkin kullanımı (zaten mevcut mevzuatta da belirtildiğı üzere) önemli bir gelişim alanı olarak değerlendirilmelidir.

Sonuç olarak ülkeler, düzenlemeleri iyileştirmeye yönelik adımlar atmışlardır. Bu adımların daha ileri götürülmesi ve araçların daha etkin kullanılması, genel olarak yaşam kalitesinin artmasına katkı sağlayacaktır.

Dr. Erkin ERİMEZ  
ARGÜDEN YÖNETİŞİM AKADEMİSİ  
Akademik Kurul Üyesi

# GİRİŞ

OECD ülkeleri ekonomik ve sosyo-ekonomik etkileri olan iklim değişikliği, güvenlik sorunu ve ayrımcılık gibi sorunlarla boğuşmaya devam ediyor. Bu mücadele, krizler ve sorunlarla başa çıkabilmek, büyümeyi sağlayabilmek ve vatandaşları koruyabilmek için etkin düzenlemelere olan ihtiyacın net bir şekilde görülmesini sağlıyor. Mali politikalar açısından bakıldığında, hükümetler düzenlemelerin kalite ve etkinliklerinin iyileştirilmesini, vergi tedbirleri ve kemer sıkma yaklaşımlarına alternatif olarak görmeye başladılar. Düzenlemelerin iyileştirilmesine yönelik aksiyonlar hem iç piyasaları hem de uluslararası piyasaları olumlu etkilemekte ve küreselleşmeyi kolaylaştırmaktadır.

OECD, Düzenlemelerin Yapılmasına Yönelik Önerileri 2012 yılında yayımlamıştır. 2014 yılında, bu ilkelerin ülkeler tarafından nasıl uygulandığını incelemek amacıyla bir anket çalışması yapılmış ve cevaplar analiz edilerek aşağıdaki bulgular elde edilmiştir.

Araştırma, son 20 yılda OECD ülkelerinin düzenleme kalitesini iyileştirme yönünde önemli yol kat ettiklerini göstermektedir. Birçok ülke iyi düzenleme yapmak için bir düzenleme politikasına ihtiyaç olduğunun farkına varmıştır. Düzenlemelerin yönetim süreçlerine yönelik, hükümet içinde bir bakan veya üst düzey bir bürokrat sorumluluk üstlenmektedir.

Düzenlemeler yapılırken paydaş görüşlerinin alınması, öncesinde ve sonrasında etki değerlendirmelerinin

yapılması, ülkeler tarafından kullanılmaya başlanmıştır. Ancak uygulamalar henüz yeterli ölçüde yaygınlaşmamıştır. Diğer taraftan düzenlemeler mevcut olsa bile, uygulamanın hedeflere ulaşmak için kritik olduğu bir kez daha ortaya çıkmıştır. Araştırma göstermektedir ki; iyileşme için niyet vardır ve gelişme için daha fazla yol alınması gerekmektedir.

Başarılı düzenlemeler için kanıtla dayalı düzenleme yapma kültürünün yaygınlaşması çok önemlidir. Kanıt bazlı düzenlemeler, uygulama öncesi ve sonrası etki değerlendirmelerinin yapılması, bu yolla hedeflenen ile gerçekleşen sonuçların karşılaştırılması ve hedeflenen sonuçlara gitmek için gerekli değişikliklerin yapılması yaklaşımını gerektirmektedir.

# DÜZENLEMELERDE KÜRESEL TRENDLER

Öncelikle düzenleme kalitesinin ne anlama geldiğini ve OECD'nin bu konudaki çalışmalarını açıklayarak raporumuza<sup>1</sup> başlıyoruz.

## KALİTELİ DÜZENLEME NEDİR?

Düzenlemeler günlük hayatımızı doğrudan etkiliyorlar. Düzenlemelere, ekonomik büyüme, refah ve çevrenin korunması için ihtiyaç duyuyoruz. Düzenlemelerin kalitesi kavramı, düzenlemelerin yapılmasından uygulanmasına kadar olan süreci kapsamaktadır. Paydaşların görüşlerinin alınması, şeffaflık, hesap verebilirlik ve kanıt bazlı düzenleme yapılması bu sürecin önemli bileşenleridir. Sürece ilave olarak bu çerçevede, düzenlemelerin etkin ve belirlenen hedeflerin gerçekleşmesini sağladığı, verimli (gereksiz maliyetler içermemesi), tutarlı (diğer düzenlemeler ile uyumlu) ve basit olması da (anlaşılabilir ve uygulamalar konusunda net olması) dikkate alınmaktadır.

OECD, 1995 yılında Devletlerin Düzenleme Kalitesini İyileştirmeye Yönelik Öneriler dokümanını hazırlamıştır. Bu dokümanda düzenlemelerin<sup>2</sup>;

1. Belirlenmiş olan politika hedeflerini gerçekleştirmeyi sağlayacak şekilde yapılması,

2. Kullanıcılar için basit, uygulanabilir ve açık olması,
3. Sağlam bir yasal dayanağının bulunması,
4. Diğer düzenleme ve politikalar ile uyumlu olması,
5. Toplumda oluşturacağı sosyal, ekonomik, çevresel ve dağıtımsal etkileri dikkate alarak yaratacağı faydaların maliyetlerden daha fazla olması,
6. Adil, şeffaf ve dengeli bir şekilde uygulanması,
7. Yaratacağı maliyetlerin ve piyasa üzerindeki etkilerin en alt düzeyde tutulması,
8. Sonuç odaklı yaklaşımlar ve piyasa mekanizmaları ile inovasyonu teşvik etmesi,
9. Ulusal ve uluslararası düzeyde mümkün olduğunca rekabeti, ticareti ve yatırımları destekleyici olması önerilmektedir.

1995 yılında yayımlanan bu çalışmadan 17 yıl sonra, 2012 yılında OECD kamu düzenlemelerini ve yönetim etkinliğini artırmak için 12 öneri yayımlamıştır<sup>3</sup>. Bu öneriler:

1. Düzenlemelerin; bütünsel bir bakışla, devletin bir bütün olarak çalışması prensibine uygun olarak yapılması,

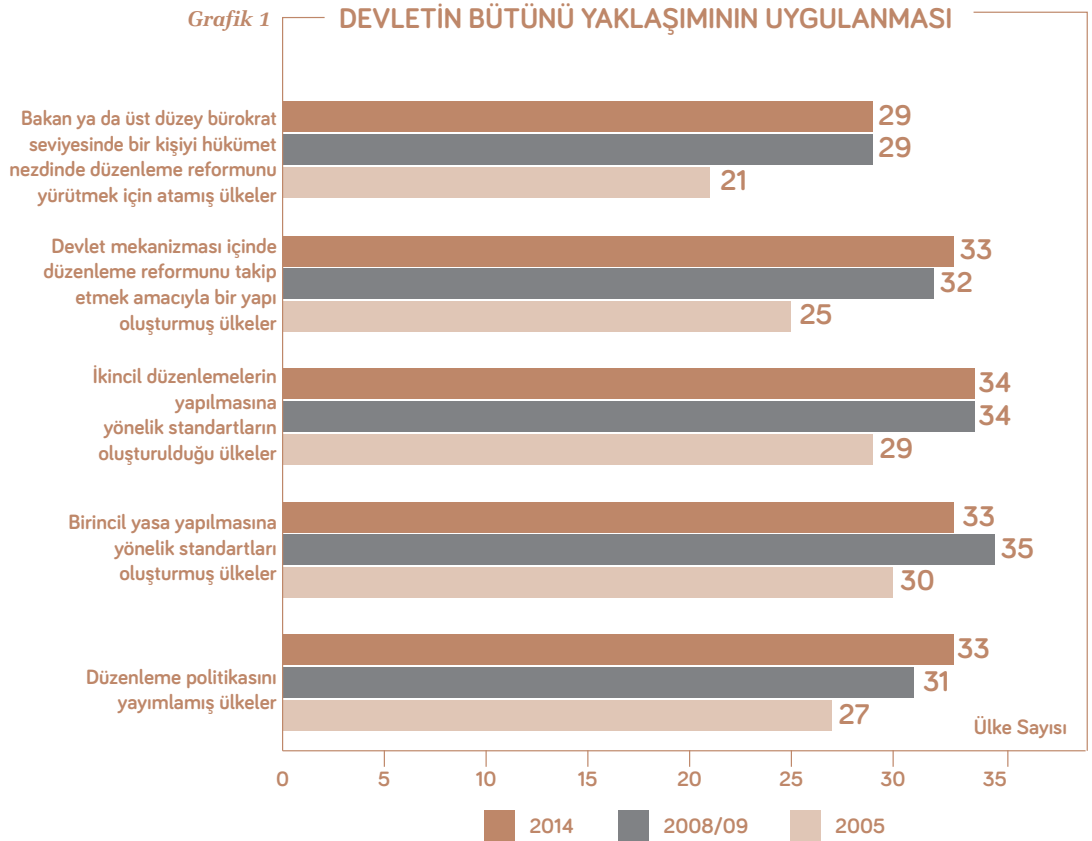
1 OECD (2015), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris.

2 OECD (1995), *OECD Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation*, OECD, Paris.

3 OECD (2012a), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, Paris.



2. Düzenleme karar süreçlerinin şeffaf ve katılımcı olması,
3. Karar kalitesinin artırılması için karar süreçlerinin düzenli olarak denetlenmesi,
4. Düzenleme etki değerlendirmelerinin düzenlemelere yönelik karar süreçlerinin bir parçası olması,
5. Var olan düzenlemelerin belli dönemlerde gözden geçirilerek güncelliğinin, tutarlılığının, getiri maliyet dengesi durumunun gözden geçirilmesi ve yalınlaştırılması,
6. Düzenlemelerin etkinliğine yönelik verilerin kamuoyu ile düzenli olarak paylaşılması,
7. Düzenleme yapan kamu kurumlarının tarafsız, objektif ve tutarlı karar verme yetkinliklerinin bağımsız kurumlar tarafından denetlenmesi,
8. Düzenlemelere yönelik olarak vatandaş ve paydaş yapıların güven duyacağı, bağımsız hukuki alt yapının kurulması,
9. Düzenlemelere yönelik ve düzenleme kaynaklı risklerin belirlenmesi ve yönetilmesi,
10. Düzenlemeler yapılırken merkezi ve yerel uygulamaların tutarlı olması,
11. Düzenlemelerin uygulanmasına yönelik yerel kapasitenin artırılması,
12. Düzenlemelerin uluslararası karar ve anlaşmalar ile uyumlu olmasıdır.



**Kaynak:** OECD 2014 Düzenleme Göstergeleri Anketi Sonuçları (OECD 2014 Regulatory Indicators Survey Results)

**Not:** Veriler, 34 OECD ülkesi ve Avrupa Komisyonu'nu kapsamaktadır. Şili, Estonya, İsrail ve Slovakya 2005 yılında OECD üyesi olmadıkları için, 2005 yılı verilerinde yer almamaktadır.



OECD, yukarıdaki öneriler çerçevesinde nasıl bir gelişme sağlandığını tespit etmek amacıyla, 2012 yılında anket yoluyla bir inceleme çalışması yapmıştır. Söz konusu çalışmanın bulguları aşağıda özetlenmektedir.

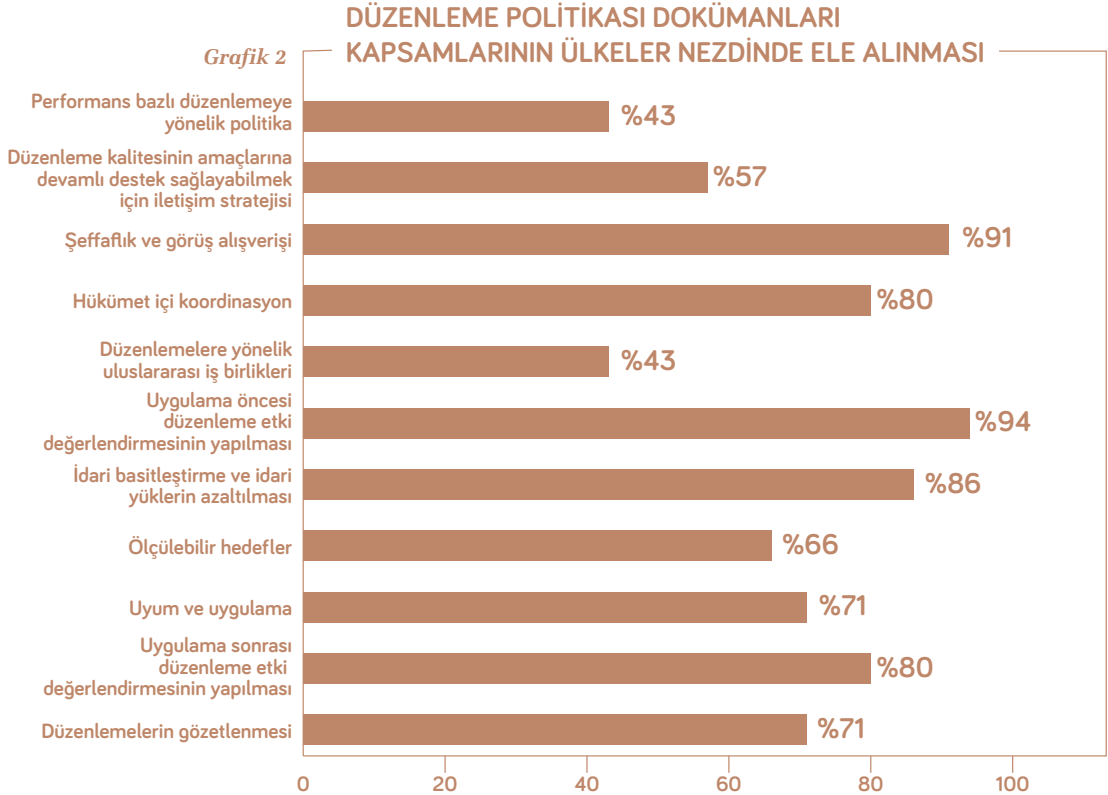
## Düzenleme politikası açısından OECD Ülkeleri, devletin bütünü prensibini geniş ölçüde uygulamaktadır.

Grafik 1’de verilen araştırma bulguları birçok devletin düzenlemelere yönelik reformları yürütmek ve desteklemek amacıyla, bakan veya üst düzey bürokrat seviyesinde bir kişiyi sorumlu olarak atadıklarını ve düzenleme politikası dokümanlarını hazırlayarak kullanıma

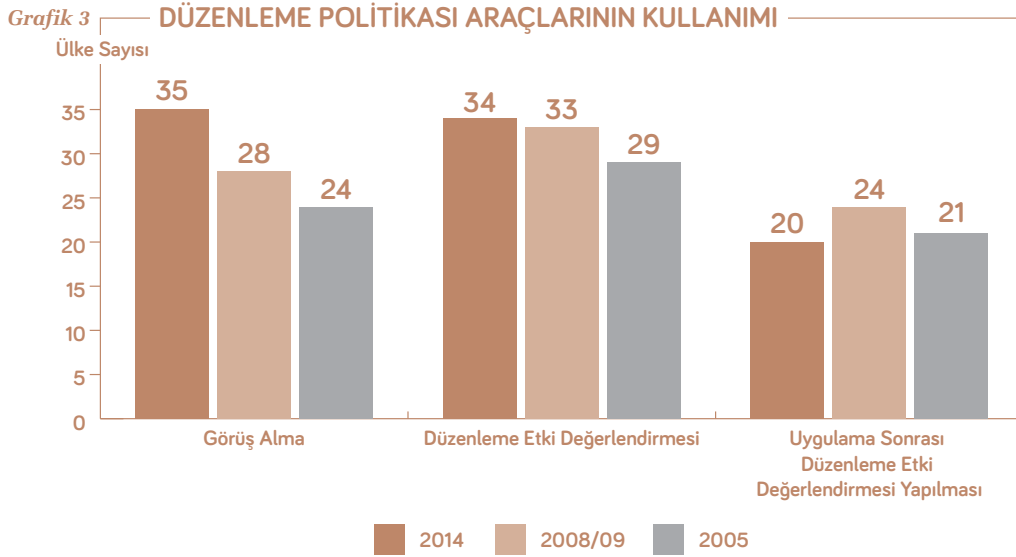
aldıklarını göstermektedir. Birçok ülke, düzenleme politikasını yürütmek ve takip etmek, ilerlemeleri ve yapılan işlerin kalitesini izleyerek raporlama yapan birimler oluşturmuşlardır.

Bulgular, politika dokümanının genellikle tek doküman halinde hazırlanmadığını, ülke uygulamalarına bağlı olarak, genel politika dokümanları olduğu gibi, etki değerlendirmesi gibi bazı uygulamalara yönelik özel dokümanların olduğunu göstermektedir.

OECD ülkelerinin hazırladıkları düzenleme politikası dokümanının içeriğine yönelik alınan bilgiler Grafik 2’de sunulmuştur. Belirtilen yüzdeler, OECD ülkelerinin ne kadarında konunun politika dokümanına dâhil edildiğini göstermektedir.



**Kaynak:** OECD 2014 Düzenleme Göstergeleri Anketi Sonuçları (OECD 2014 Regulatory Indicators Survey Results)



**Not:** Veriler 34 OECD ülkesi ve Avrupa Komisyonu'nu kapsamaktadır. Şili, Estonya, İsrail ve Slovakya 2005 yılında OECD üyesi olmadıkları için, 2005 yılı verilerinde yer almamaktadır.

**Kaynak:** OECD 2014 Düzenleme Göstergeleri Anketi Sonuçları (OECD 2014 Regulatory Indicators Survey Results)

### Düzenleme politikası araçlarının sistematik olarak kullanımında artış gözlemlenmektedir.

2012 yılında OECD tarafından yayınlanmış olan öneriler: kanıt bazlı düzenleme yapılmasının sağlanması çerçevesinde görüş alınması ve düzenleme etki değerlendirmelerinin düzenleme uygulamaya girmeden önce ve uygulamaya girdikten sonra yapılmasıdır. Bulgular, görüş alma ve düzenleme öncesi düzenleme etki değerlendirmelerinin yapılmasının zorunluluk haline getirilmesinde artış olduğunu ancak düzenlemelerin uygulamaya girmesi sonrası uygulama sonrası değerlendirmelerin hâlâ kısıtlı sayıda ülke tarafından yapıldığını göstermektedir. Grafik 3, OECD ülkelerinin kaçında uygulama kullanımına yönelik düzenleme olduğunu göstermektedir.

### Düzenleme politikalarına yönelik uygulamalar için birden fazla kurumsal yapı kullanılıyor.

OECD, düzenleme kalitesinin sağlanması için denetim mekanizmalarının oluşturulmasını önermektedir. 2014 yılı anket sonuçları, ülkelerin bir veya daha fazla gözetim kurumunu bu amaçla görevlendirdiğini göstermektedir. Ancak, gözetim mekanizmalarının yapıları ülkeler arasında farklılıklar göstermekte olup, ülke başına düşen gözetim mekanizması sayısı ortalama 2.8'dir.

Gözetim mekanizmalarının, incelenen 35 ülkeden 26'sında, Başbakanlık ve 13 ülkede de Maliye veya Ekonomi Bakanlığına bağlı bir yapıda olduğu anlaşılmıştır. Ayrıca gözetim mekanizmalarının bulunduğu bölüm, konusunun teknik detayı ile de ilgilidir. Örneğin Adalet Bakanlığı nezdinde oluşturulmuş gözetim mekanizmaları da mevcuttur.

OECD ülkelerinin kaçında, kaç farklı gözetim mekanizması olduğu Grafik 4'te sunulmaktadır.



**Not:** Veriler, 34 OECD ülkesi ve Avrupa Komisyonu'nu kapsamaktadır.

**Kaynak:** OECD 2014 Düzenleme Göstergeleri Anketi Sonuçları (OECD 2014 Regulatory Indicators Survey Results)

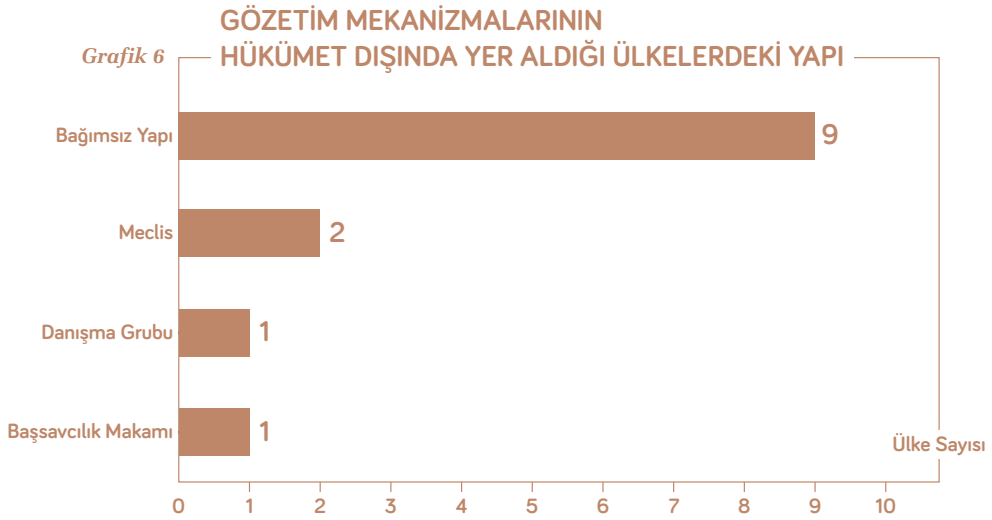
OECD ülkelerindeki gözetim mekanizmaları hükümet nezdinde olabildiği gibi hükümet dışında da

olabilmektedir. Bu ülkelerdeki gözetim mekanizmalarının yapıları Grafik 5 ve Grafik 6'da incelenmiştir.



**Not:** Veriler, 34 OECD ülkesi ve Avrupa Komisyonu'nu kapsamaktadır.

**Kaynak:** OECD 2014 Düzenleme Göstergeleri Anketi Sonuçları (OECD 2014 Regulatory Indicators Survey Results)



**Not:** Veriler, 34 OECD Ülkesi ve Avrupa Komisyonu'nu kapsamaktadır.

**Kaynak:** OECD 2014 Düzenleme Göstergeleri Anketi Sonuçları (OECD 2014 Regulatory Indicators Survey Results)

### BAĞIMSIZ BİR GÖZETİM YAPISI OLUŞTURMANIN SEBEPLERİ

Parlamente demokrasilerde Meclis, gözetim mekanizmasını elinde tutarak hükümetin yürütme yetkisini denetlemeyi hedefleyebilir.

Gözetimin odağında bütçe harcamalarının denetimi olacaksa, bu durumda gözetim yetkisi bu konuda uzmanlığı olan bir kuruma verilebilir.

Eğer düzenleme reformu gözetimi, belli bir grup paydaş grubuna yönelik yapılacaksa, bu yapı kamu ve bağımsızlardan oluşan hibrit bir yapı olabileceği gibi sadece bağımsız bir dış yapı da olabilir. Bu durumda, gözetim alanının çok iyi tanımlanması gerekir.

Hükümet, düzenleme reformuna yönelik istekliliğini göstermek istediğinde, çalışmalarını yönlendirmek üzere güçlü bir akademik konsey oluşturabilir.

Düzenleme etki değerlendirmelerinin kalitesi gibi teknik konuların denetlendiği durumlarda, gözetim yapısının politik etkilerden uzak olması için bağımsız bir yapı olması, 2012 OECD Düzenleme Politikaları Önerisi'nde belirtilmiştir. Ancak, deneyimler göstermektedir ki; düzenleme reformunun düzenlemelerle uyumu ve iktidar döneminde hükümet gündeminin tamamlanması açısından, gözetim mekanizmasının hükümet içinde yer alması daha faydalı olmaktadır.

**Kaynak:** Renda ve Castro (2015), "Regulatory Oversight and Co-ordination: Selected National Experiences", OECD, Yayınlanmamış Çalışma

# DÜZENLEME POLİTİKALARI; GELECEK PERSPEKTİFİ

OECD ülkeleri, düzenleme politikalarının önemini kavramış ve birçok iyi uygulamayı hayata geçirmişlerdir. Bütün bu başarılarla karşın, hükümetler hâlâ düzenleme politika stratejilerini, genel düzenleme reformu ve büyüme çabalarının içinde nasıl konumlandıracakları konusunda sıkıntılar yaşamaktadırlar. Bu sıkıntıların yaşanmasındaki önemli nedenlerden biri, konular ve paydaşlar arasındaki karmaşık ve koordinasyonu zor ilişkiler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Geleceğe baktığımızda hâlâ ülkelerin geliştirmesi ve güçlendirmesi gereken konular olduğu görülmektedir. Bu durum özellikle yasaların uygulanması için geçerli gözükmektedir. Kamu içindeki parlamento, ekonomiyi düzenleyen birimler, denetim yapıları gibi önemli katkı yapabilecek mekanizmalara henüz dokunulmamış gözükmektedir. Diğer taraftan, ilişkiler karmaşık olmakla birlikte düzenleme politikalarının performanslarının ölçülmesi ve düzenleme politikası araçlarını büyüme, yaşam kalitesi gibi konulara bağlayacak yaklaşımların geliştirilmesi önemli faydalar sağlayabilir. Bu yöntemler kullanılarak, elle tutulur sonuçların ortaya konması, başarılı politika ve düzenlemelerin hazırlanmasını sağlayacaktır.

Araştırma sonuçlarına göre sıkıntıların yaşandığı alanlar:

- Yeterli gözetim alt yapısının bulunmaması nedeniyle tutarlılık, devamlılık ve uygulamalarda gevşeklik gibi konularda sıkıntılar yaşanmakta; bu da düzenlemeye tâbi olanlar açısından belirsizlikler yaratmaktadır.
- Düzenleme sürecine paydaşların yeterli şekilde katılmamaları bir diğer sorun alanı olarak gözlenmektedir. Bu durum paydaşlar açısından önemli konuların yakalanamaması ve düzenlemelerin yeterince kapsayıcı ve güçlü olmaması açısından sıkıntılar yaratabilmektedir.
- Bir diğer sıkıntı alanı, yapılan düzenlemenin etkinliği ile ilgilidir. Bazı durumlarda düzenlemeler istenilen sonuçları yaratmamaktadır. Her zaman düzenleme yapılması doğru bir çözüm olmamakla birlikte, düzenleme yöntemi, piyasalarda yaşanan sorunlara yanıt olarak hazırlanmaktadır. Fakat deneyimler, bu tür aksiyonların bazen piyasaları düzenlemek amacıyla değil de politik taahhütleri yerine getirmek için yapıldığını göstermektedir.

- Düzenlemelerin değerlendirilmelerinde yaşanan sıkıntılar düzenlemelerin etkinliğini etkilemektedir. Deneyimler göstermektedir ki; yapılan düzenlemelerin amaçlara hizmet edip etmediğini anlamaya yönelik araçların kullanımına çok fazla önem verilmemektedir. Ülkeler en fazla çabayı düzenlemelerin hazırlanması için sarf etmekte, ancak uygulanmasına ve etkilerine yönelik sınırlı çaba göstermektedirler. Düzenleme etki değerlendirmesi gibi araçların kullanımına ağırlık vermekte, ancak denetim, uygulama ve uyum gibi konulara daha az eğilmekteyiz.

## DÜZENLEME POLİTİKALARININ KONUMLANDIRILMASINDAKİ SIKINTILAR

Düzenleme politikasının oluşturulmasındaki sebeplerden en önemlisi, düzenleme reformu olarak karşımıza çıkmaktadır. Düzenleme reformu farklı kapsamlarda gerçekleştirilebilir. Kapsamların içeriğindeki gelişim Şekil 1’de ifade edilmektedir.

Düzenleme politikalarına yönelik olarak ülkeler arasında anlayış farklılıkları olduğu gözlenmektedir. Yapılan çalışma, düzenleme politikası yapılması ile en çok hedeflenen dört amacın Tablo 1’de belirtilen konular olduğunu tespit etmiştir.

ŞEKİL 1: DÜZENLEME REFORMUNUN KAPSAMI



**Kaynak:** OECD (2012b), "Roundtable On Regulatory Reform for Inclusive Growth: The Contribution of Regulatory Reform to the Broader Reform for Growth Agenda of OECD Countries", yayımlanmamış doküman.

TABLO 1: DÜZENLEME POLİTİKASI İLE HEDEFLenen DÖRT AMAÇ

<p><b>Düzenlemelerin beklenmeyen veya istenmeyen etkilerini en aza indirmek;</b> Düzenleme politikaları, düzenlemelerin yarattığı yan etkilerin azaltılmasını sağlar.</p> <p><b>Düzenleme yüklerinin, düzenlemelerin azaltılması veya düzenlemelere farklı alternatiflerin geliştirilmesi yoluyla hafifletilmesi;</b> Düzenleme en son çare olarak görülür ve kullanımı sınırlandırılır. Politika alternatifleri değerlendirme, benchmark yapma, isim açıklama ve utandırma gibi yöntemleri önerebilir.</p>	<p><b>Tutarsızlık, belirsizlik ve deneyimsizlik etkilerini azaltmak;</b> Düzenleme politikaları, süreci yavaşlatırken, daha fazla bilgi edinilerek farklı alternatiflerin uzmanlar tarafından maliyet ve fayda açısından değerlendirilmesini sağlar.</p> <p><b>Düzenlemelerde siloları ortadan kaldırmak ve uzman düzeyinde diyalogu artırmak;</b> Düzenleme politikası uzmanlar arasında deneyim ve bilgi paylaşımına yönelik mekanizmaları oluşturabilir.</p>
---	---

**Kaynak:** Lodge, M. (2015), “Trends and Challenges in Regulation and Regulatory Policy”, Regulatory Policy in Perspective: A Reader’s Companion to the OECD Regulatory Outlook 2015, OECD Publishing, Paris.

Düzenleme politikasının bazı durumlarda dar kapsamlı değerlendirilmesinin sonucu olarak; politikalar daha çok düzenleme hazırlama araçları olan görüş alışverişi, düzenleme etki değerlendirmesi ve yüklerin hafifletilmesi gibi inisiyatiflere odaklı hazırlanmakta ve politikalar yayımlandıktan sonra bu araçların uygulanmasına yönelik resmiyet kazandırılması hedeflenmektedir. Ancak bir süre sonra bu inisiyatiflerin uygulanması bir hedef ve sonuç haline gelmekte ve asıl amaç olan “bu araçları kullanarak kanıt bazlı düzenleme yapma” konusu göz ardı edilmektedir. Ülkeler bir yandan demokrasi prensipleri çerçevesinde seçmenlere hesap vermekle yükümlü iken, diğer taraftan bu araçları kullanarak seçeneklerinin kısıtlandığından bahsetmektedir. Ancak politika araçları, aradaki geçişleri, getiri ve maliyetleri göstererek, politika karar mercilerine doğru seçimler yapmaları için bilgi temin etmektedirler. Doğal olarak kararlar politik liderliği belirleyen sosyal çerçeve göz önünde bulundurularak alınacaktır.

Araştırma sonuçları göstermektedir ki; politika araçlarından biri olan düzenleme uygulamaya alındıktan sonra değerlendirme yapılması yaygın bir uygulama değildir. Bu tür çalışmalar, yapıldığı ülkelerde de sadece hükümetin icracı kurumlarının yaptığı düzenlemelere yönelik olarak dar bir kapsamda gerçekleştirilmektedir.

Bulgulardan bir diğeri ise, meclisin genellikle düzenleme politikası kapsamına alınmadığını göstermektedir. Bu durum, yasaların hükümet tarafından hazırlanarak meclis onayına sunulduğu ülkelerde önemli bir sorun teşkil etmezken, meclisin yasa yapma yetkisinin olduğu ülkelerde önemli bir boşluk olarak karşımıza çıkmaktadır.

Düzenleme politikalarında yöntem konusunda da ülkeler arasında farklı yaklaşımlar bulunmaktadır. Lodge düzenlemelerin uygulanmasına yönelik iki yöntemin yaygın olarak kullanıldığını, ancak birinin diğerine üstünlüğü konusunda önemli tartışmaların yaşandığını belirtmektedir<sup>4</sup>. Bu yöntemler; tepkisel düzenleme yapılması ve risk bazlı düzenleme yapılmasıdır. Tepkisel düzenlemeler, yaşanan olayların göz önünde tutularak, düzenlemelerin uygulanmasını güçlendirmeye yönelik farklı fikirlerin toplandığı ve alternatiflerin değerlendirildiği bir çalışma yaklaşımıdır.

Risk bazlı yaklaşımda ise düşük risk içeren konulara yönelik uygulama

4 Lodge, M. (2015), “Trends and Challenges in Regulation and Regulatory Policy”, Regulatory Policy in Perspective: A Reader’s Companion to the OECD Regulatory Outlook 2015, OECD Publishing, Paris.



baskısının azaltılması ve ana eforu yüksek riskli konular için harcama yaklaşımı esastır. Bu yaklaşımın, sınırlı kaynakların olduğu durumlarda faydalı olabileceği düşünülebilir. Ancak deneyimler risk bazlı yaklaşımın oldukça zor ve karmaşık olduğunu göstermektedir. En temel zorluklardan biri risklerin tespit edilmesidir. Ayrıca yeni ortaya çıkan riskler ve sınır ötesi risklerin kapsanması oldukça güçtür.

Düzenleme politikalarında gözlenen bir diğer sürtüşme alanı da sayısal hedefler verilmesi ile kalitenin artırılmasına yönelik hedefler belirlenmesi ile ilgilidir. Örneğin, maliyetlerin azaltılmasına yönelik yapılan bazı sayısal hedefli düzenlemelerde, yeteri kadar veri toplanmayarak, diğer gruplar üzerinde yaratacağı etki dikkate alınmayabilmektedir. Hatta yüklerin azaltılmasına yönelik yapılan çalışmalarda rekabeti nasıl etkilediği konusu bazen yeteri kadar incelenmemektedir.

Hükümetler uygulama ve uyum yüklerini azaltmak amacıyla düzenlemeleri azaltıp gönüllü uygulamaları teşvik edebilirler. Bu durum, yaratıcı uygulamaların ortaya çıkmasını sağlayabileceği gibi uyum konusunda da ciddi belirsizlikler yaratabilir.

### Düzenleme reformunun politik ekonomisi karmaşıktır.

Düzenleme reformuna destek sağlanmasının oldukça zor olduğu ifade edilmektedir. Bunun temel nedeni düzenlemelerin maliyetlerinin genellikle kısa vadede ortaya çıkması, faydalarının ise orta ve uzun vadede gözlenmesidir. Ayrıca, düzenlemelerden olumsuz etkilenen çıkar grupları yoğun eleştiriler yaparken, fayda sağlayacak daha geniş kesimlerin örgütlü bir şekilde faydaları savunamamaları reform yapmayı zorlaştıran etkenlerdendir. Düzenleme reformu yapabilmek için politik isteklilik

çok önemlidir. Bu isteklilik, politikacıların reformların fayda yaratacağına ve bu faydaların kendileri için olumlu sonuçlar oluşturacağına ikna oldukları zaman mümkün olmaktadır.

Bazı durumlarda, kemer sıkma politikalarında olduğu gibi, dışarıdan reform konusunda baskı yapılmakla birlikte yerel grupların güçlü muhalefeti bu reformları zorlaştırmaktadır. Kamuoyu ve iş dünyasının, süreçleri iyileştiren, bürokrasiyi azaltan reformları desteklediği gözlenmektedir. Ancak bu tür reformların etkileri araştırıldığında, hedeflenen amaçlara ulaşamadığı ya da geç ulaşıldığı bulgusu ortaya çıkmaktadır. Bunun bir sebebi düzenlemeler sonrası ortaya çıkan uyum maliyetleri olabilir. Diğer taraftan ekonomik kriz sonrası, zayıf düzenlemeler ve zayıf uygulamalar görüldükten sonra, toplumlarda daha fazla ve daha sıkı düzenleme yapılmasına yönelik bir beklenti olduğu gözlenmektedir. Bu durumda reform ve uygulama arasında denge kurmak zorlaşmaktadır.

Reformların destek bulmasında gözlenen bir diğer zorluk ise; politik hedeflerin gerçekleştirilmesi, büyüme ve düzenlemelerin yönetişimi ile düzenleme kalitesi arasındaki ilişkinin gösterilmesi ile ilgilidir.

Politikacılar açısından kısa ve orta vadede sonuç veren reformlar tercih edilmektedir. Reformların doğru sırada yapılması başarıyı artıran bir faktördür. Sıralama ise politik tercihlere bağlı olarak oluşmaktadır. Düzenleme reformlarının başarılı olmasındaki en önemli etkenlerden birinin, reforma, düzenleme yapan kurumların destek vererek, süreci yapılmasından uygulanmasına kadar takip edip yönlendirmeleri olduğu görülmektedir. Reformların başarısı, zamanlamaya, yaratacağı etkiye ve bu etkiye verilecek tepkiyi görerek hazırlıklı olmak ile yakından ilgilidir.



Hükümeti harekete geçirmek ve kaliteli düzenleme kültürünü yerleştirmek reformların başarısı için önemlidir. Son dönemlerde yapılan araştırmalarda, hükümetlerin düzenleme kalitesi ve uyumu konusunda önemli rol oynasalar da etkilerinin sınırlı olduğu ve tek başlarına bu işi başarmalarının zor olduğu gözükmektedir. Bu durum, yönetimlerdeki düzenleme yapma kültürünü değiştirmeyi, kamu içinde ağlar oluşturmayı ve kamu görevlilerini düzenleme kalitesi konusunda bilinçlendirmeyi gerektirmektedir. Bu şekilde reform ajandası gerçekleştirilebilir.

## DÜZENLEME POLİTİKALARI İÇİN GELECEK GÜNDEMİ

Düzenleme politikalarının geliştirilmesi için 2014 araştırması sonucunda 4 alana daha fazla eğilmek gerektiği görülmektedir.

1. **Düzenleme politikası sürecinin bir öğrenme döngüsü haline getirilmesi:** Çalışma, sürecin en zayıf olduğu alanların uygulama ve uyum olduğunu göstermektedir. Bu alanda yeni uyum stratejilerinin oluşturulması, denetim, hazırlanma aşamasında davranışsal yaklaşımların göz önünde tutulması ve uygulama sonrası düzenleme etki değerlendirmesi yapılması gibi araçlar bu süreci döngü haline getirmek için kullanılabilir.
2. **Düzenleme yönetişimi sürecinde rolü olanların güçlendirilmesi:** Bu konuda bir reçete olmamakla birlikte yuvarlak masa toplantılarında, sürecin içinde yer alan aktörlerin güçlendirilmesinin bazı fırsatları yakalamayı sağladığı ifade edilmektedir.
3. **Kanıt bazlı politika yaklaşımının desteklenmesi:** Ülkeler hâlâ düzenlemelerin faydalarını, maliyetlerini, geçişkenlikleri anlamaya yönelik araçları

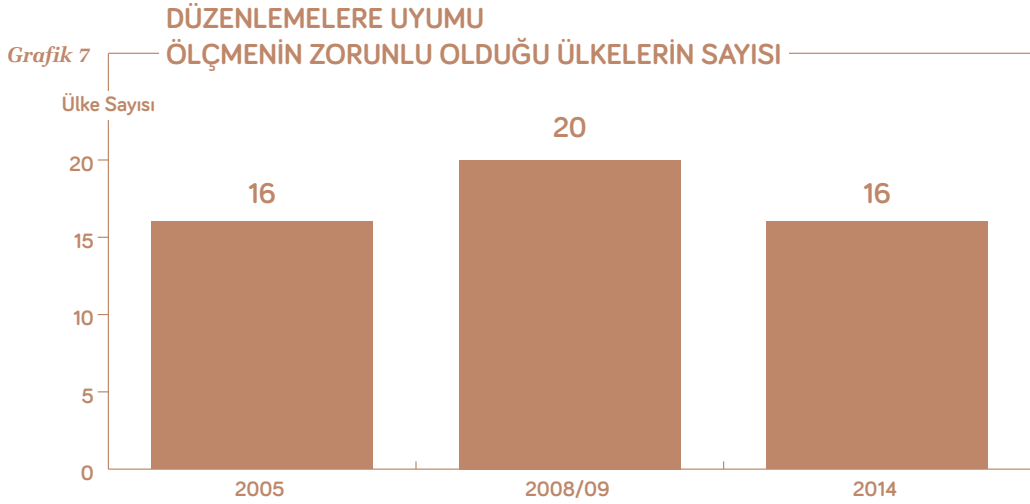
geliştirmeye çalışmakta, bu şekilde alternatif yaklaşımları kullanıp kullanamayacaklarını anlamaya çalışmaktadırlar. Uygulama sonrası düzenleme etki değerlendirmesi hâlâ yaygın kullanılmamaktadır.

4. **Düzenlemenin sınır ötesi etkilerinin tespit edilmesi ve dikkate alınması:** Düzenleyicilerin sadece kendi ülkelerini düşünerek düzenleme yapması artık eskisi gibi kolay olmamaktadır. Çünkü bir ülkede yapılan düzenleme diğer ülkeleri de etkilemektedir. Bu yüzden bu kadar bağlantılı bir yapıda düzenleme yapmak giderek zorlaşmaktadır. Ancak bu kadar çok ülkenin koordineli bir şekilde düzenlemelerini yapmaları da çözülmesi gereken bir zorluk olarak önümüzde durmaktadır.

## Değişen uygulama kültürü

Düzenlemelerin uygulanması ve denetlenmesi yeni bir konu olup önem kazanmaktadır. Bu alan yeni olduğu için birçok ülkede hâlâ gelişme halindedir. Bu konuda ilerlemiş ülkelerden İngiltere’de kurulmuş olan Daha İyi Düzenleme Ofisi’nin (Better Regulation Delivery Office) görevlerinden biri; düzenlemelerin doğru, adil, paydaşları gözetken ve büyümeyi destekleyen bir şekilde uygulanmasını güvence altına almaktır.

Ülkeler uyuma yönelik analizler ve zayıf uygulamaların sebeplerini araştırmak konusuna fazla eğilmemektedirler. Böyle analizler, var olan düzenlemelerin etkinliğini anlamaya katkı sağlayabilir. Bu tür analizlerin “cephede” mücadele eden uygulayıcılar tarafından yapılması, uygulamaya yönelik sorunların daha kolay anlaşılmasına ve çözüm bulunmasına yardımcı olabilir. Hatta, ülkelerin ancak yarısı, yeni düzenlemeler yaparken uygulamaya yönelik verileri inceleyerek çalışma yapmaktadırlar (Grafik 7).



**Not:** Veriler, 34 OECD ülkesi ve Avrupa Komisyonu'nu kapsamaktadır. Şili, Estonya, İsrail ve Slovakya 2005 yılında OECD üyesi olmadıkları için, 2005 yılı verilerinde yer almamaktadır.

**Kaynak:** OECD 2014 Düzenleme Göstergeleri Anketi Sonuçları (OECD 2014 Regulatory Indicators Survey Results)

OECD'nin Düzenlemelerin Uygulanmasına Yönelik İyi Örnekler İlkelerine (*OECD Best Practice Principles on Regulatory Enforcement and Inspections*) göre bundan sonra ülkelerin, devletin bütünü yaklaşımı çerçevesinde ve uzun vadeli bir bakış açısı ile uygulamaların ve denetimlerin nasıl yapılacağına yönelik çalışmalar yapmaları gerekmektedir. Bu çalışmaların kanıt bazlı olması ve ölçümlere dayanması önemlidir. Bu yaklaşımın, düzenlemelerin uygulanması açısından yöntemlerden biri olduğu da unutulmamalıdır. Denetim faaliyetlerinin koordine bir şekilde ve gerektiğinde birleştirilerek yapılması, aynı konu için birden fazla denetim yapılması riskini ortadan kaldıracaktır. Bu çalışmalar, şeffaf ve sonuç odaklı olarak yapılmalı, düzenlemelerin uygulanması politik etkilerden uzak bir şekilde gerçekleştirilmelidir. Reformların amacı düzenlemelere uyumu artırmak olmalıdır.

## Düzenlemeler yapılırken davranışsal özelliklerin dikkate alınması

Düzenlemelerin hazırlanmasında gözlenen en son gelişme, düzenlemenin hazırlanması sürecinde davranışsal yaklaşımların da göz önünde tutularak düzenlemelerin geliştirilmesidir. Bu desteği sağlamak amacıyla bazı OECD üyesi ülkeler akademik çalışmaları aktarmak ve sistemik kontrol araştırmaları yapılması için birimler oluşturmuşlardır. Davranışsal yaklaşımlarda, bugüne kadar daha çok, düzenlemelerin uygulanmasına odaklanılmış ve genellikle kullanıcıların doğru yöntemleri izlemesi için bilgilendirme konusunda çalışmalar yapılmıştır. Örneğin, ABD Tüketici ve Finansal Koruma Kurumu (United States' Consumer and Financial Protection Bureau) 2013 yılında "Sahip Olmadan Öğren" (Know Before You Owe) programını başlatmıştır.

Davranışsal yaklaşımlar kullanılarak, düzenlemelere uyum artırılabilir ve uygulama mekanizmaları uygulama öncesi kontrol edilip, politikalar oluşturulurken göz önünde tutulabilir. Davranış bilimi hükümetlerin çözüm bulmak istediği alanlarda ipuçları sağlayabilir. Davranış bilimi, deneyimlerin düzenlemelere aktarılmasına ve belirsizliklere karşı bilimsel metotlar kullanılarak çözümler bulunmasına imkân sağlar. Diğer taraftan karar verme özgürlüğü açısından, devletlerin düzenlemeye tâbi olanları yönlendirmesi ayrı bir tartışma konusu olarak gündeme taşınmaktadır.

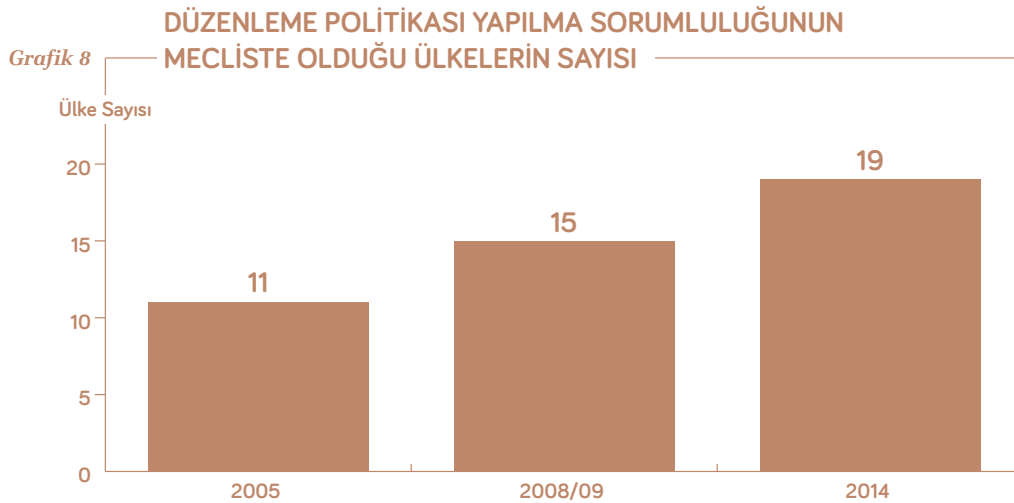
### Kanun yapımı sürecinde meclisin de rolü olmalıdır.

Düzenlemelerin kalitesinin artması, ancak yukarıdan aşağı ve aşağıdan yukarı yaklaşımların bir arada kullanılması ile sağlanabilir. Bu şekilde, üst seviye bir destek ve teknik düzeyde uygulamaya olan inancı sağlayacak bir sistem

kurulmuş olur. Bu amaç, düzenleme süreci içinde yer alan aktörlerin parlamentoyu da kapsayacak şekilde güçlendirilmesi ile sağlanabilir.

Meclisler, düzenleme politikası hazırlanması sürecinde giderek daha fazla rol oynamaktadırlar (Grafik 8).

Meclis, yasaları onaylayan merci olarak, iyi düzenleme hazırlanması ilkelerinin yeni ve değiştirilen düzenlemelerde uygulanmalarını kontrol edebilir. Ayrıca, meclisin karar sürecinin içinde yer alması ve paydaş katılımı yoluyla daha şeffaf bir düzenleme yapılması sağlanarak, düzenleme kalitesinin artırmasına yönelik bir süreç oluşturulabilir. Bütçe görüşmeleri yoluyla kamu harcamalarını denetleyen meclis, düzenlemelerin etkin uygulanmasına da katkı sunabilir. Meclislerin başarılı uygulama için düzenleme etki değerlendirmesi, paydaş katılımı gibi alanlarda kendi özel prosedür ve ilkelerini oluşturmalarında fayda olduğu görülmektedir.



**Not:** Veriler, 34 OECD ülkesi ve Avrupa Komisyonu'nu kapsamaktadır. Şili, Estonya, İsrail ve Slovakya 2005 yılında OECD üyesi olmadıkları için, 2005 yılı verilerinde yer almamaktadır.

**Kaynak:** OECD 2014 Düzenleme Göstergeleri Anketi Sonuçları (OECD 2014 Regulatory Indicators Survey Results)

## Ekonomide düzenleyici rolü olan kurumların performanslarının güvence altına alınması

Düzenleyici kurumlar, yasal düzenlerin işlenmesi için önemli aktörlerdir. Bu aktörlerin, düzenlemelerin objektif, tutarlı, çıkar çatışmalarından bağımsız olması konusunda güven sağlanmasında önemli rolleri bulunmaktadır.

Düzenleyiciler ekonomik veya sosyal odaklı olabilmektedirler. Bu yapılar, sürdürülebilir büyümenin sağlanması konusunda düzenleyici politikaların güçlendirilmesi ve toplumda güven kazanması için önemli roller oynamaktadır. Ekonomik düzenleyiciler giderek daha karmaşık ve önemli roller oynamaya başlamışlardır.

Ekonomik düzenleyiciler, özellikle alt yapı sektörleri olan enerji, su, iletişim, ulaşım gibi konularda rollere sahiptir. Bağımsız düzenleyici kurumlar özellikle bilgi teknolojilerindeki gelişmeye paralel olarak, oldukça dinamik bir ortamda faaliyet göstermekte ve hızlı sonuçlar üretmek konusunda baskı altında bulunmaktadır. Mali kriz sonrası kamuoyu, mali piyasaları düzenleyicilerin hesap verebilir olması konusunda daha hassas davranmaktadır. Bu durum tüm düzenleyicilerin merkez altında olmasını beraberinde getirmektedir.

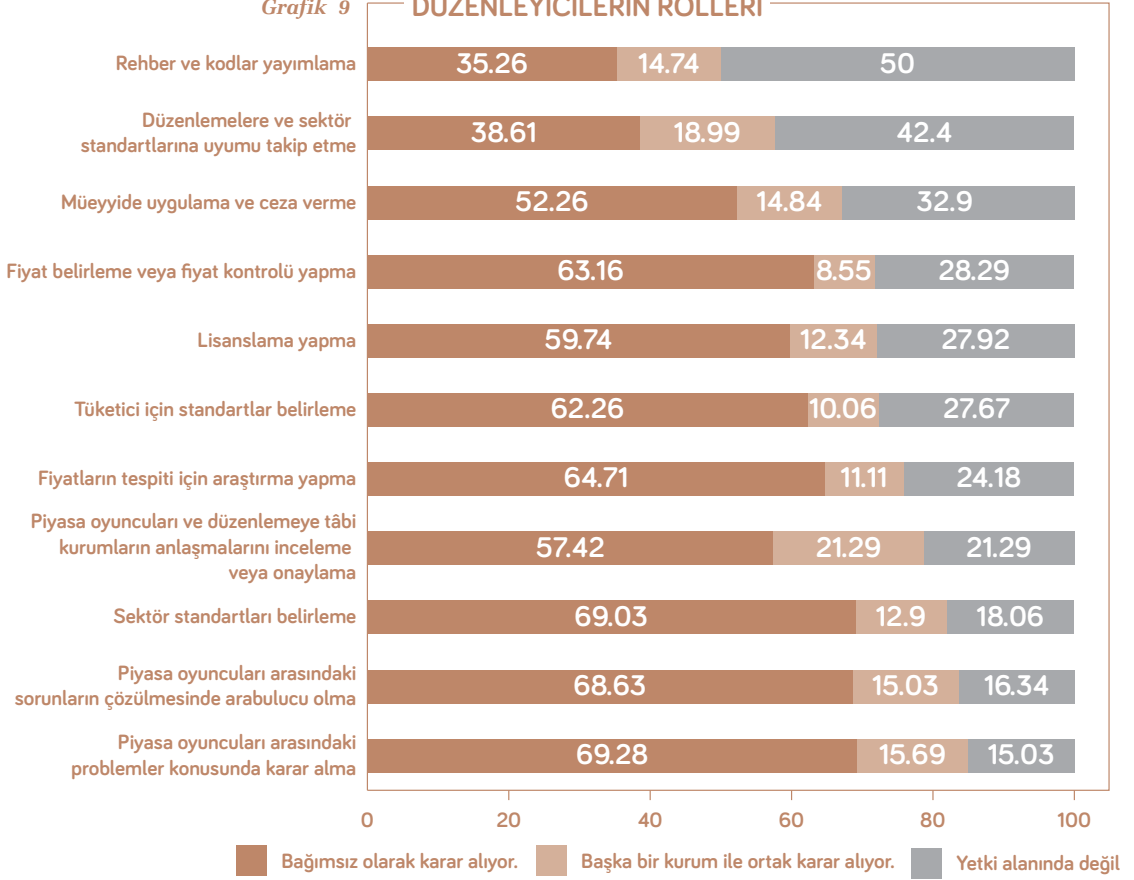
Araştırma sonuçları telekomünikasyon, gaz ve elektrik sektörlerini düzenleyen kurumlardaki yönetişimin, ulaşım sektörü düzenleyicilerinden daha güçlü olduğunu göstermektedir. Sonuçlara göre İngiltere, Almanya ve İtalya tüm sektörlerde güçlü bir yönetim sergilemektedirler. Deneyimler, eğer bir ülkede bir sektör için güçlü bir yönetim kültürü varsa, bunun diğer sektörlerdeki yönetim performansını olumlu etkilediğini göstermektedir. Özellikle karmaşık alt yapı sektörlerindeki başarılı ekonomik düzenleyiciler, kamunun

farklı yapılarının sürece dâhil oldukları durumlarda koordinasyonu sağlamakta, şeffaflığa katkı yapmakta ve toplumda kurumlara güven yaratmaktadır. Düzenleyiciler, piyasalardaki hakem olarak görülmektedirler. Araştırma sonuçları düzenleyicilerin giderek piyasa oyuncuları arasında arabuluculuk yaptığını, onları dinlediğini ve karar aldığını göstermektedir (Grafik 9).

Ekonomik düzenleyiciler, bağımsız kurumlar olup yapıları ülkelere göre değişmektedir. Hükümetler bu yapıları kontrol eden ve düzeltmeleri öneren yapı olarak faaliyet göstermektedir. Düzenleyicilerin bazı faaliyetleri mahkemeler, rekabet kurumu ve bazı bakanlıklar gibi diğer kurumlar ile ortak yürütülmektedir. Bu durum, etkin çalışan koordinasyon mekanizmalarının oluşturulmasının önemini ortaya koymaktadır. Düzenleyiciler genellikle hükümet veya meclise karşı sorumlu olup, sadece bu kurumlara değil kamuoyu gibi daha geniş bir kitleye şeffaf olmalıdırlar. Bu şeffaflık, raporların, kararların, fikir alışverişlerinin ve anlaşmaların paylaşılması ile sağlanabilmektedir.

Grafik 9

## DÜZENLEYİCİLERİN ROLLERİ



**Kaynak:** OECD (2015) "The global picture of economic regulators: Independence, accountability and scope of action" OECD Economics Department Working Papers, OECD Publishing, Paris.

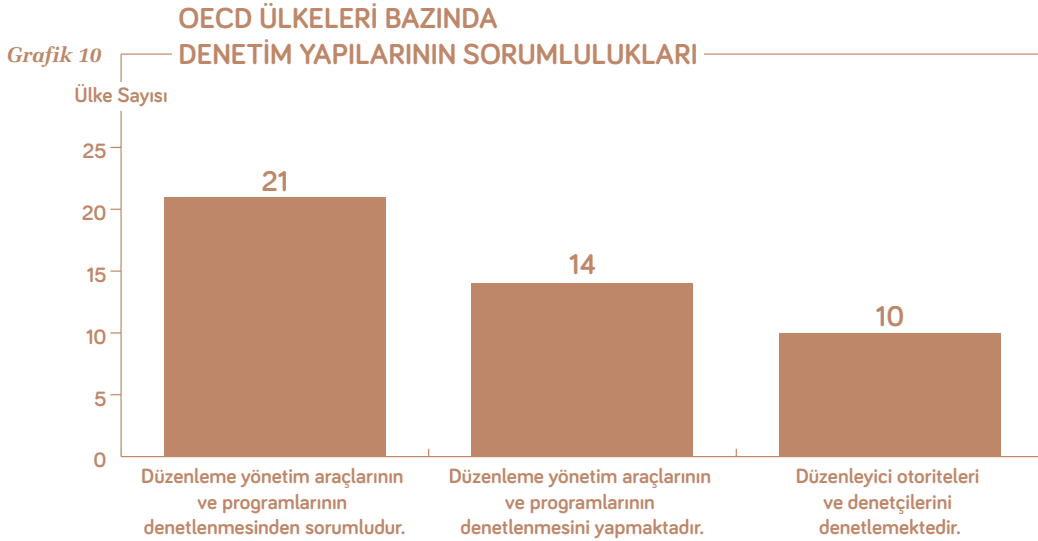
Düzenleyicilerin faaliyetlerinin hedeflere ulaşmaya hizmet ettiğini göstermeleri gerektiği, giderek artan bir şekilde hissettirilmekte, genel ekonomiye olan katkılarını göstermeleri beklenmektedir. Düzenleyicilerin performansı yönetim kalitesinden ayrı düşünülemez. İyi performans sağlayan öğelerin dinamikleri üzerinde çalışmak başarı için önem teşkil etmektedir.

### Denetim mekanizmasının dokunulmamış potansiyeli

Denetim mekanizmaları demokrasilerin vazgeçilmez unsurları olup kamu yönetimi konusunda önemli role sahiptirler. Bu mekanizmalar, kamu

kaynaklarının etkin kullanımı için bağımsız görüşlerini ve tavsiyelerini sunarlar ve çalışma sonuçları yoluyla hükümetin hedeflerine ulaşmak konusunda yol gösterici olurlar.

Çalışma, denetim mekanizmalarının faaliyetlerinin, düzenleyicilerin ve düzenlemelerin performansının incelenmesi üzerinde yoğunlaştığını; ancak çok kısıtlı eforun düzenleme yönetim süreçlerine odaklandığını göstermektedir. Yönetişime yönelik yapılan çalışmaların öncelikli olarak düzenleme etki değerlendirmelerine odaklandığı, basitleştirme ve yüklerin hafifletilmesi konusunun daha az ele alındığı görülmektedir.



**Kaynak:** OECD (2014), OECD Framework for Regulatory Policy Evaluation, OECD Publishing, Paris

Denetim yapısının yönetim performansını denetlemesi konusunda bazı zorluklar gözlemlenmektedir:

- Bu tür konuların denetim yapısının sorumluluk alanı dışında tutulmuş olması
- Denetimin kamu harcamaları merkezli olması dolayısıyla bu alanlara daha kısıtlı zaman ayrılması
- Denetim yapısı personelinin yetkinliklerinin yeterli olmaması

Bütün bu sıkıntılar, düzenleme yönetim sürecinin önemi anlatılarak ve denetim yapıları bu konuda bilinçlendirilip yetkinlikleri artırılarak aşılabılır.

**Kanıt bazlı düzenleme politikası hazırlanması konusunda ilerleme, politika oluşturulma sürecinin başından itibaren etkin olan karar mekanizmalarında düzenleme politikası araçlarının kullanımının yaygınlaştırılması ile sağlanabilir.**

Kanıt bazlı düzenleme yapılmasının; devletlerin etkinliğini ve halkın hayat kalitesini artırdığı, büyümeyi sağlayacak doğru düzenlemelerin yapılmasını sağladığı, düzenlemelerin etkili olması için değişikliklerin gerekliliğini işaret ettiği izlenmektedir. Ülkelerin verilere dayalı düzenlemelerini geliştirmeleri için; doğru araçları kullanmaları, politika hedefleri ile uyumlu sonuçların çıkıp çıkmadığını analiz edecek yöntemlerin kullanımını sistematik hale getirmeleri gerekmektedir. Bu düzenin sürekliliğini sağlamak, doğru yönetim mekanizmalarının oluşturulması ile mümkün olur. Analiz ile birlikte düzenli gözden geçirmeler, veri ve kanıt bazlı düzenleme yapmayı sistematik hale getirir.

Birçok OECD ülkesinde düzenleme yapılmadan önce düzenleme etki değerlendirmesi yapılması yaygın olarak kullanılmakla birlikte, bu yöntem her zaman istenilen sonuçları üretmek konusunda yeterli olmayabilir. Düzenleme yapıldıktan sonra uygulama sonrası değerlendirme yapılmasının ise yaygın

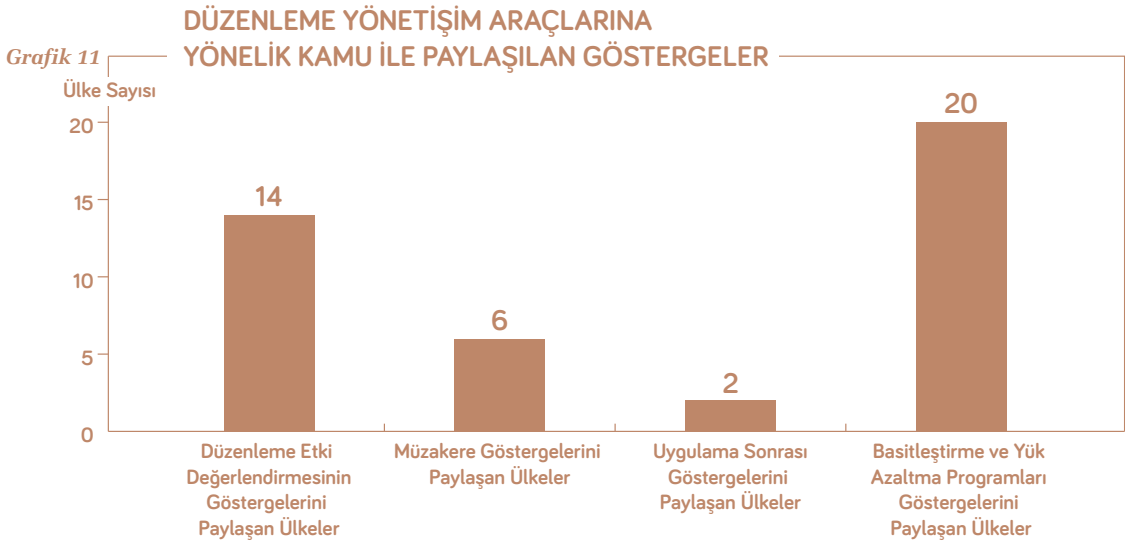
olarak kullanılmadığı gözükmektedir. Uygulama sonrası yapılan değerlendirme beklenenden farklı sonuçların ortaya çıkıp çıkmadığını, düzenlemeye tâbi olanların nasıl etkilendiklerini ortaya koymak konusunda daha başarılıdır. OECD ülkeleri içinde bile üçte birinden azı, yapılan düzenlemelerin istenilen sonuçları üretip üretmediğini analiz etmektedir.

Kanıt ve bulguların karar verme aşamasında kullanılabilmesi için, verilerin karar aşamasından önce hazır olması gerekmektedir. Bu sonuca ulaşmak için, düzenlemelerin hazırlanma aşamasında paydaşlar ile açık bir diyalog içinde olmak ve konuları tartışmak, olası sorunları baştan tespit ederek çözümleri paydaşlar ile birlikte oluşturma imkânını vermektedir. Bu yaklaşım uygulamayı da kolaylaştırmaktadır.

Sınırlı kaynaklar olması her düzenleme için bir gözden geçirme yaklaşımının kullanılmasını zorlaştırabilir. Bu sorunu aşmak için düzenlemelerin, yüksek etki / yüksek maliyet prensibi

çerçevesinde belirlenmesi ve gözden geçirme çalışmalarında bu gruba öncelik verilmesinin faydalı olduğu gözükmektedir. Bu tür risk analizleri denetim kurumları tarafından yapılarak düzenlemelerin sınıflandırılması sağlanabilir. Bazı durumlarda, gözden geçirme çalışmalarında düzenlemenin etki önceliği göz önünde tutularak daha sınırlı bir etki değerlendirmesi de yapılabilir. Bu yaklaşım daha fazla düzenlemenin gözden geçirilmesine imkân sağlar.

Düzenlemelerin performansına yönelik analizler, düzenlemelerin doğru uygulanıp uygulanmadığının ve hedeflenen sonuçları üretip üretmediğinin anlaşılmasına imkân sağlar. Bu tür analizler, sınırlı sayıda OECD ülkelerinde sistematik olarak uygulanmaktadır. Bu yüzden birçok ülke hem uygulamanın durumu hem de hedeflenen sonuçlara ulaşıp ulaşmadığı konusunda yeterli bilgiye sahip değildir. Grafik 11, OECD ülkelerinin bu konuda uyguladıkları yöntemlere yönelik yaptıkları bilgilendirme çalışmalarını göstermektedir.



**Kaynak:** OECD (2014), OECD Framework for Regulatory Policy Evaluation, OECD Publishing, Paris.



Birçok OECD ülkesi, paydaşlar ile müzakere süreçlerine önem verdiğini söylese de bu çalışmalara yönelik bilgi paylaşımı sadece 6 ülke tarafından yapılmaktadır. Diğer taraftan düzenlemelerin basitleştirilmesi, yüklerin hafifletilmesi gibi çalışmalar konusunda göstergeleri paylaşan ülkelerin sayısı oldukça fazladır. En az paylaşılan konu ise uygulama sonrası yapılan değerlendirmeye yönelik bilgilerdir.

Birçok ülke, veri/kanıt bazlı düzenleme yapmanın önemini kavramış ve bu yöntemi kullanmaya başlamıştır. Bundan sonra üzerinde odaklanılması gereken konu, kurulan sistemlerin etkinliğinin artırılmasının sağlanmasıdır. Bu hedef, erken aşamada verilerin kullanılması ile sağlanabilir. Bu çerçevede etki değerlendirmelerinin sonuçlarının paydaşlar ile paylaşılması ve bu bilgiler ışığında müzakere ve görüş alışverişlerinin yapılması faydalı sonuçlar elde edilmesine yardımcı olacaktır. Düzenlemelerin kalitesi, düzenleme öncesi ve sonrası yapılan etki değerlendirmesi sonuçlarının kamu ile paylaşılması yoluyla sağlanabilir.

Bu çalışmaların başarılı bir şekilde yapılması, gerekli kaynakların sağlanması ve verilerin şeffaf bir şekilde kamu ile paylaşılmasıyla olabilir. Veri ve hedefler kamu ile paylaşıldığında partilerin hazırlayacağı programlar da bu çerçevede şekillenebilir.

**Etkin bir düzenleme çerçevesi ancak sınır ötesi etkileri değerlendirerek ve uluslararası iş birliklerini dikkate alarak gerçekleştirilebilir.**

Küreselleşme ile birlikte ülkelerin düzenleme yapmaları daha da zorlaşmış durumdadır. Diğer taraftan OECD tarafından yapılan araştırmalar, uluslararası düzenleme iş birliği yapılarının yönetişiminin ve uygulama

etkinliklerinin yeterince anlaşılmadığını göstermektedir. Uluslararası düzenleme iş birliği yaklaşımları oldukça geniş bir yelpaze oluşturmaktadır. Bu yelpazenin bir ucunda Avrupa Birliği'nde olduğu gibi uyumlandırma hedeflenirken, diğer ucunda bilgi paylaşımı yaklaşımı benimsenmektedir. Tam uyumlandırma maliyetli bir seçenek olarak değerlendirilmekte ve bazı ülkeler tarafından belli konulara yönelik olarak uygulanmaktadır. Bu uygulamaya örnek olarak Avusturalya ve Yeni Zelanda arasındaki Üretkenlik Komisyonu gösterilebilir.

Bu tür yapıların bir diğer şekli ise Uluslararası Standartları hazırlayan organizasyonlardır. Bu kurumların sayısı 50 civarındadır ve ülkelere belli konularda sürekli diyalog ortamı yaratmaktadırlar. Bu ortam düzenlemelerde iş birliklerini, karşılaştırma yapmayı ve kapasite geliştirmeyi desteklemektedir. Ayrıca üye ülkelere, yeni gelişmekte olan uygulamaları öğrenmeleri ve adapte etmeleri konusunda fırsat yaratmakta ve ortak bir dil geliştirilmesine yardımcı olmaktadır.

Hükümetler Arası Düzenleme Ağı, gayriresmî bir yapı olup, ilgili tarafların düzenleme yapan temsilcilerinin katıldığı ve iş birliği imkânlarının karşılıklılık ilkesi çerçevesinde görüşüldüğü bir yapıdır. Bu yapılar, çeşitli şekillerde olup, merkezi bir otorite olmaksızın düzenlemelerin birbirlerine yaklaşmalarına yardımcı olmayı hedeflemektedir. Bazı durumlarda, kodlar geliştirmekte ve bu kodların ülkelerin düzenlemelerine yansıtılmasını beklemektedirler. Bu tür ağlar hızlı bir şekilde yaygınlaşmaktadır.

Karşılıklı Tanıma Anlaşmaları (Mutual Recognition Agreements) giderek yaygınlaşan bir uygulama haline gelmektedir. Bu tür anlaşmalar, sınırlı sayıda sektörde (örneğin elektronik teçhizatlar), kanunlara dayalı olarak



yapılan, ancak kapsamlarının küçük olduğu anlaşmalardır. Örneğin, ihracatçıların maliyetlerini azaltan, ancak ülkelerin kendi iç düzenlemelerini değiştirme gereğinin olmadığı uygulamalar gibi. Bu yöntemle uluslararası ticaret karşılıklı olarak kolaylaştırılmaktadır. Bu tür anlaşmalar, tarafların belli sorumlulukları üstlenmesi, belli konularda yaptırımları kullanmayı ve karşılıklı güveni artırmayı sağlamaktadır.

OECD iyi düzenleme uygulamalarının ülkeler tarafından tek taraflı olarak adapte edilmesi de bu konuda gözlenen bir

yöntemdir. Bu şekilde düzenlemelerin uyumu artabilmekte ve bu düzenlemelerin hazırlanması sırasında kullanılan araçlar da ülkeler arasında yaygınlaşmaktadır.

Uluslararası düzenleme ve anlaşmaların gelecekte düzenleme yapma çalışmalarında daha etkili olması için; hükümetler içinde bir koordinasyon yapısının oluşturulması ve bu yapının, gelişmeler ve uygulamalar konularında bilgilendirme yaparak ortak bir anlayış ve dil birliği yaratması faydalı olabilir. OECD bu alanın gelişmesine yönelik çalışmalar yapmaktadır.

# DÜZENLEME POLİTİKASI VE PAYDAŞ KATILIMI

Paydaş katılımı bir yaklaşım ve idari bir uygulama olarak değerlendirilmektedir. Paydaş katılımı, düzenleme reformu çerçevesinde açık devlet ve katılımcı demokrasi prensiplerini kullanarak, şeffaf ve kapsayıcı bir yöntem ile etkili politika yapılmasını sağlamayı hedeflemektedir. Paydaş katılımı hükümet yaklaşımından, yönetim yaklaşımına geçişin önemli bir göstergesidir. Bu şekilde emreden bir yapıdan yatay düzeyde görüş alışverişi ve iş birliği ile düzenleme yapmaya geçmektir. Bu yaklaşım, düzenleme politikası geliştirmesi çalışmalarının farklı aşamalarında paydaş katılımına imkân sağlamaktadır. Yaklaşım, paydaşların ihtiyaçlarını anlamamanın yanında hükümete ve devlete olan güveni artırmaktadır. Paydaş katılımı olmadan alınan kararların dirençle karşılaştığı gözlenmektedir.

OECD ülkeleri, paydaş katılımını destekleme konusuna önem vermektedir. Bu yaklaşımın temeli, düzenlemelerin halkın yararına yapılması ve bu düzenlemelerin ancak halkın desteği ile başarılı olabileceği şeklindedir. Paydaş katılımı, katılımcı demokrasinin bir gereği olup, temsili demokrasilerdeki siyaset kurumuna karşı azalan güvenin tekrar kazanılması için önemlidir<sup>5</sup>. Katılımcılık, açık devlet politikasının iki ayağından biridir.

5 Altman, D. (2013), "Bringing Direct Democracy Back In: toward a three dimensional measure of democracy", Vol. 20, No. 4, Democratization, pp. 615-641.

## KURAL KOYMA ÇALIŞMALARINA PAYDAŞ KATILIMI

**Paydaş katılımı bileşik göstergeler vasıtasıyla takip ediliyor.**

OECD tarafından yapılan çalışmada paydaş katılımına yönelik olarak kullanılan dört gösterge şunlardır:

*Gözetim ve kalite kontrol:* Paydaş katılım sürecinin kalitesini ölçen mekanizmaların varlığını ve paydaş katılımına yönelik verilerin paylaşılmasını dikkate almaktadır.

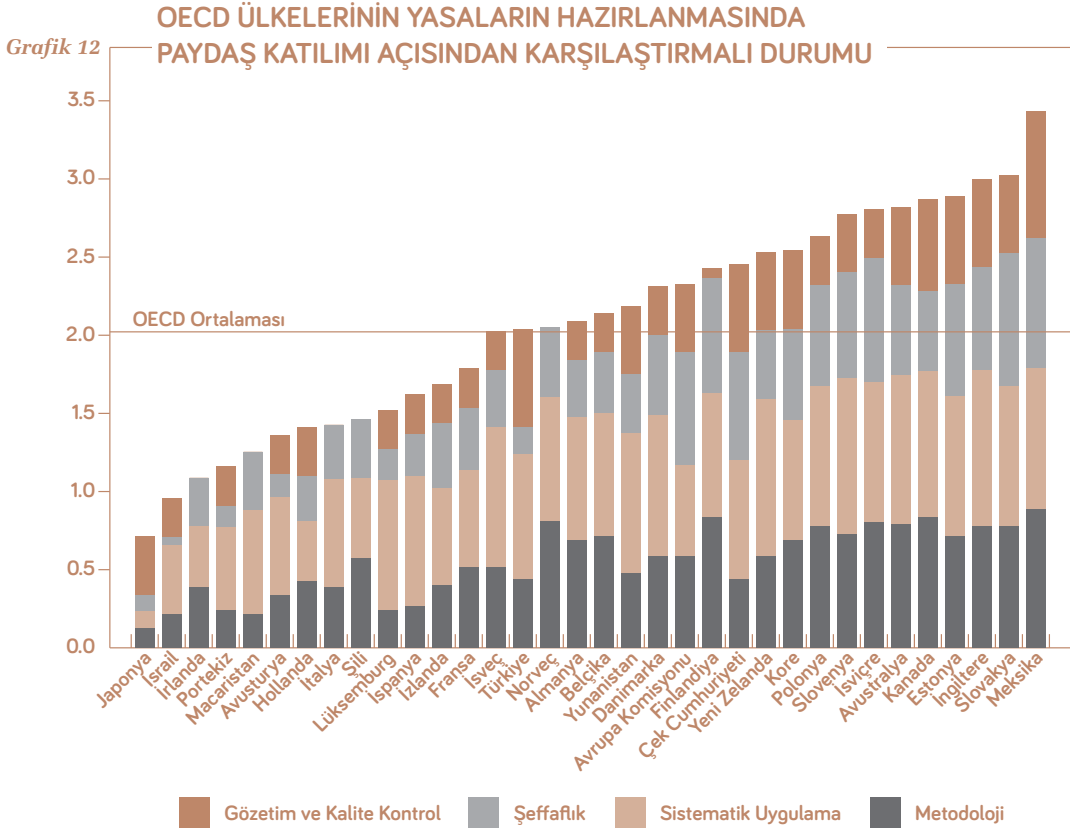
*Şeffaflık:* Paydaş katılım sürecine yönelik bilgilerin en geniş paydaş kitlesi ile paylaşılmasını ve paydaş görüşlerinin nasıl ve ne kadarının değerlendirildiğini dikkate almaktadır.

*Sistematik uygulama:* Paydaş katılımı konusunda resmi mekanizmaların varlığını ve paydaş katılımının hangi aşamaları kapsadığını (ilk aşamalar, ileriki aşamalar, vb.) dikkate almaktadır.

Dalton R. J. & S. A. Weldon (2005), "Public Images of Political Parties: A Necessary Evil?", 28(5), West European Politics, pp. 931-951.

Dogan, M. (2005), "Erosion of Confidence in Thirty European Democracies", Vol. 4/1, Comparative Sociology, pp. 11-53.

Stevenson, B. & J. Wolfers (2011), "Trust in public institutions over the business cycle", discussion paper series, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, No. 5570



**Kaynak:** OECD 2014 Düzenleme Göstergeleri Anketi Sonuçları (OECD 2014 Regulatory Indicators Survey Results)

**Metodoloji:** Rehber dokümanların varlığını, minimum görüş verme süresi gibi kullanılan metot ve araçları, interaktif İnternet sitesi ve sosyal medya araçlarının kullanımını dikkate almaktadır.

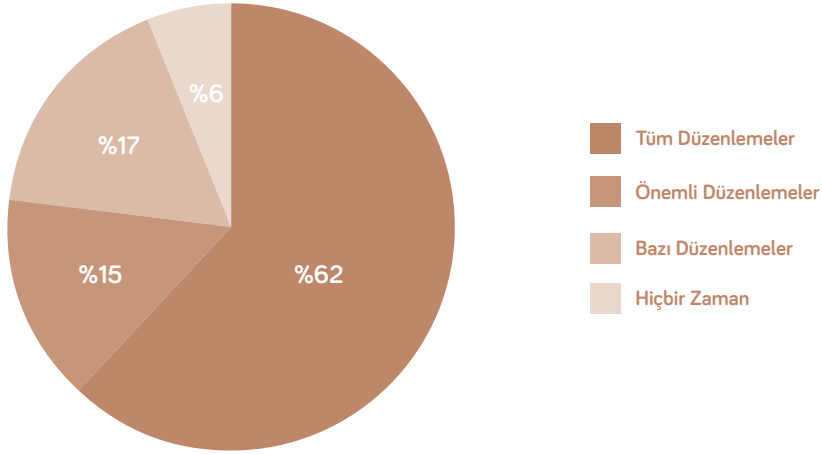
Araştırma sonuçları, OECD ülkelerinin, paydaş katılımı süreçlerini aktif bir şekilde kullandıklarını ve paydaşlara, özellikle düzenlemelerin hazırlanması aşamasında başvurulduğunu göstermektedir. Grafik 12’de OECD ülkelerinin, yasaların hazırlanmasında paydaş katılımı açısından, karşılaştırmalı durumu gösterilmektedir.

## Paydaş katılımı giderek önem kazanmaktadır.

Araştırma, OECD ülkelerinin paydaş katılımını geniş ölçüde uyguladıklarını göstermektedir. Ülkeler ayrıca, elektronik ortamda düzenlemelere ulaşma imkanlarını da sağlamaktadırlar. Birincil yasaların ve ikincil düzenlemelerin elektronik ortamda paylaşılması, detayların incelenmesi ve takip edilmesi açısından faydalı sonuçlar yaratmakta; ayrıca geçmiş halleri de incelenerek değişiklikler gözlenebilmektedir. Bazı ülkeler artık resmi gazete basmamaktadır.

Grafik 13, araştırma sonuçlarına göre OECD ülkelerinde yasalar hazırlanırken paydaş katılımı açısından durumu özetlemektedir.

Grafik 13 OECD ÜLKELERİNDE YASALAR HAZIRLANIRKEN PAYDAŞ KATILIMI GEREKLİLİĞİ ORANLARI

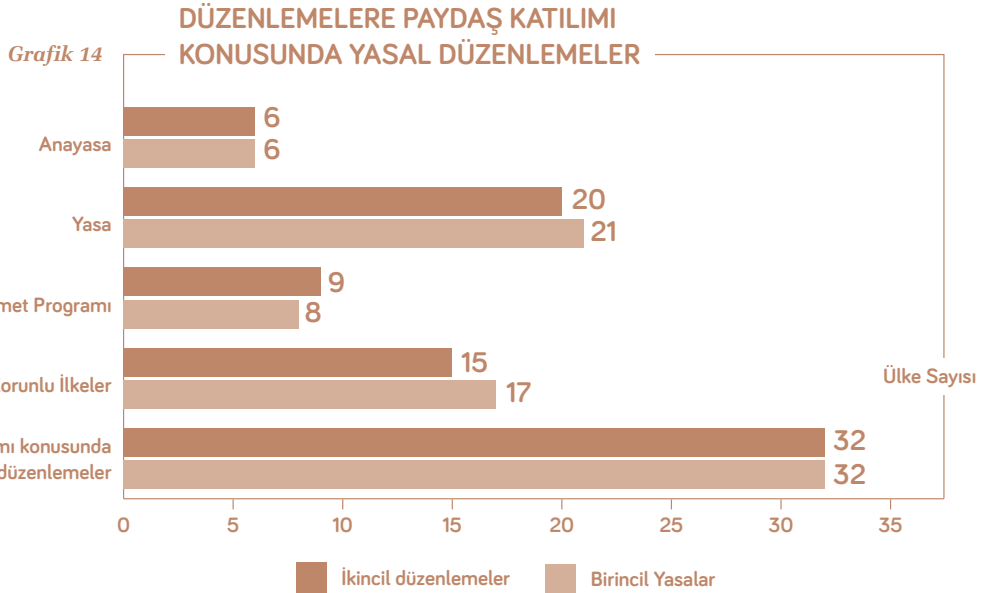


**Not:** Avrupa Komisyonu ve 34 ülke verileri kullanılmıştır.

**Kaynak:** OECD 2014 Düzenleme Göstergeleri Anketi Sonuçları (OECD 2014 Regulatory Indicators Survey Results)

Birçok ülke, düzenlemeleri herkesin anlayabileceği basit bir dille hazırlamaya başlamıştır. Ancak uygulamaların performansına yönelik paydaş katılımlı çalışmalar kısıtlı sayıda ülke tarafından yapılmaktadır.

Birçok ülke paydaş katılımını yasal düzenlemeler yaparak güvence altına almıştır. Grafik 14, OECD ülkeleri nezdinde yasalar hazırlanırken, paydaş katılımının yasal dayanağını ülkeler bazında ifade etmektedir. Aynı ülkede konu birden fazla düzenlemeye tâbi olabilir.



**Not:** Avrupa Komisyonu ve 34 ülke verileri kullanılmıştır.

**Kaynak:** OECD 2014 Düzenleme Göstergeleri Anketi Sonuçları (OECD 2014 Regulatory Indicators Survey Results)

## Paydaş katılımı farklı amaçlarla yapılmaktadır. Farklı amaçlar için farklı araçlar kullanılmalıdır.

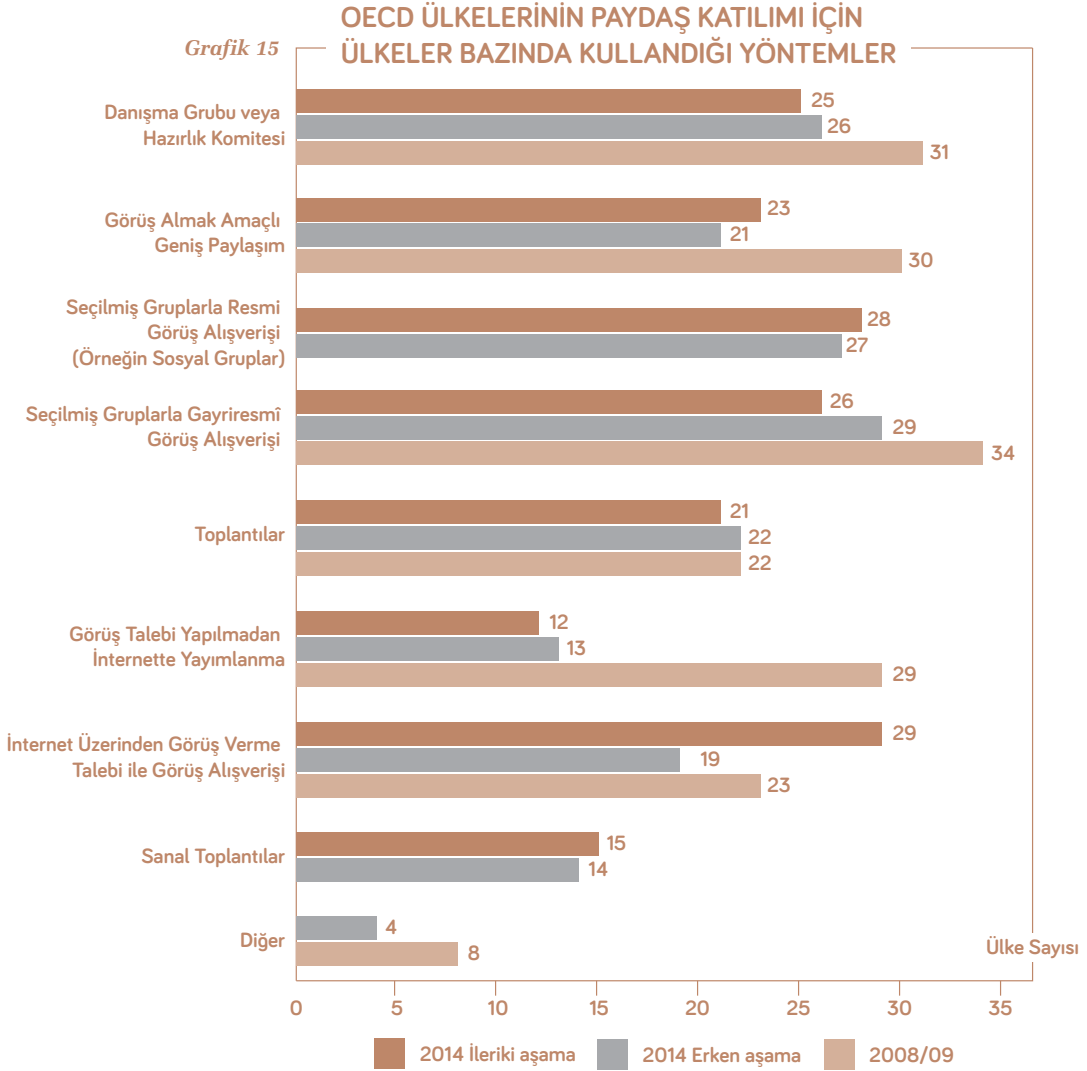
Ülkeler paydaş katılımını farklı amaçlara yönelik olarak desteklemektedirler. Özellikle mali kriz sonrası hükümetlere azalan güveni, açık ve şeffaf karar verme süreçlerini kullanarak artırmayı ve meşruiyet kazanmayı hedeflemektedirler. Paydaş katılımı, süreçlerin verimliliği açısından dış kontrol mekanizması olarak, süreçleri güçlendirmekte ve hükümetin hesap vermesini kolaylaştırmaktadır.

Diğer taraftan paydaş katılımı hükümetlerin veri ve kanıtları elde etmeleri açısından önemli bir fırsat yaratmaktadır. Bu yolla, oldukça geniş bir paydaş kitlesine ulaşılabilen, hatta normal bir süreçte görüşleri alınmayacak paydaşlara ulaşım sağlanabilmektedir. Böylece daha kapsamlı bir veri seti ile karar vermek mümkün olmaktadır. Paydaşların, düzenleme hazırlanması sürecine başlangıcından itibaren dâhil olmaları, sahiplenmeyi güçlendirmekte ve yüksek bir uyum sağlanmasına katkıda bulunmaktadır.

Çalışma, OECD ülkelerinin, paydaş katılımını çok daha kapsamlı veri setleri oluşturmak ve kanıt bazlı karar vermeyi güçlendirmek için kullandıklarını göstermektedir. Daha hesap verebilir ve sorumlu hükümet yaklaşımı, bu sürecin amacı olarak öngörülmektedir. Bu durumda paydaş katılımı verilen kararların meşruiyetini artırmak amaçlı kullanılmaktadır.

Paydaş katılımından elde edilmesi planlanan amaca yönelik olarak, farklı araçların kullanılması başarı şansını artırır. Başarılı bir çalışma için amaç, çalışma düzenleme ve hazırlama süreci başlamadan tespit edilmeli ve yöntemler ona göre seçilmelidir. Danışma grupları, hazırlık komitesi gibi araçlar daha çok düzenleme hazırlanmasının erken aşamalarında kullanılmakta, daha ileriki aşamalarda taslakların görüş alışverişi amacıyla paylaşılması ve görüşlerin alınması gibi yöntemler uygulanmakta, paydaşlar ile toplantılar yapılması ise her aşamada uygulanmaktadır. Paydaş katılımı çalışmalarının sadece belli grupları kapsamamasına dikkate edilmesi gerekir. Tüm etkilenecek taraflara danışılmasının güvence altına alınması başarı açısından önemlidir. Özellikle işveren, işçi, KOBİ, yatırımcılar ve ilgili STK'ların süreçte yer alması önemlidir. Tarafların zaman zaman aynı masada bulunarak görüşlerini iletmesi sorunların çözümüne katkı sağlayabilir.

Grafik 15, OECD ülkelerinde kullanılan yöntemleri ve kaç ülke tarafından kullanıldığını göstermektedir.



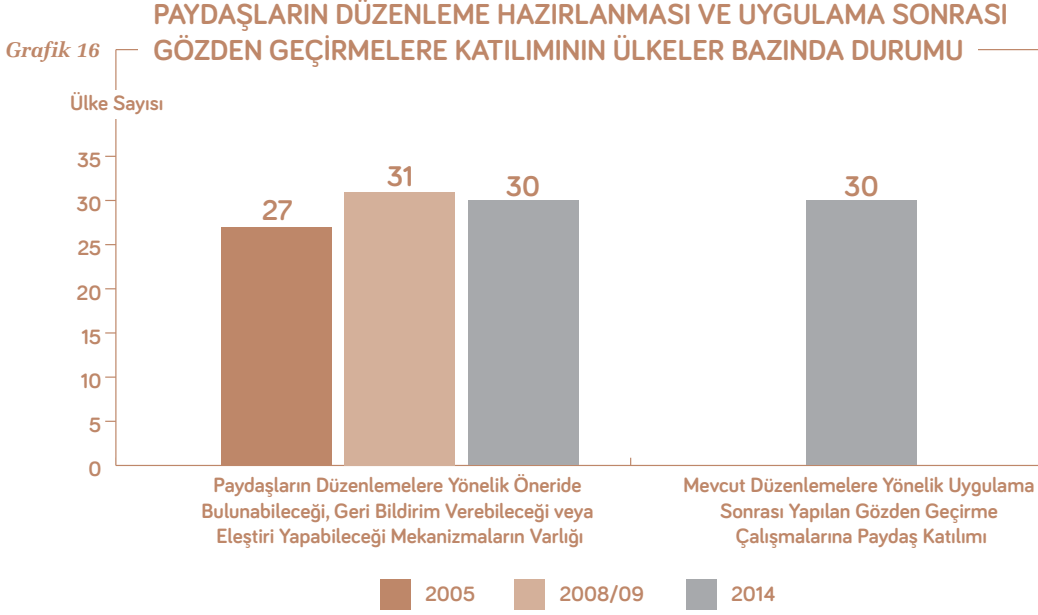
**Not:** Avrupa Komisyonu ve 34 ülke verileri kullanılmıştır.

**Kaynak:** OECD 2014 Düzenleme Göstergeleri Anketi Sonuçları (OECD 2014 Regulatory Indicators Survey Results)

## Düzenleme hazırlanmasının son aşamasında paydaş katılımı hâlâ yaygın olarak kullanılıyor.

OECD ülkeleri paydaş katılımını farklı aşamalarda talep etseler de en yaygın kullanılan yöntem, sürecin son aşamasında İnternet üzerinden görüş alınması olarak görülmektedir. Bu konuda İnternet üzerinden paydaş katılımını teşvik eden çalışmalar da başlamıştır.

Örneğin Finlandiya’da erken aşamalarda paydaş katılımını sağlamaya yönelik olarak bir portal oluşturulmuştur. Bu portal vasıtasıyla paydaşlar, mevcut müzakerelere dâhil olabilmekte, hükümetin planlama aşamasındaki proje ve düzenlemelerine görüş vermekte ve hatta yeni fikir ve taleplerini hükümete iletmektedirler. İnternet farklı fikirlere ulaşmak için bir yöntem olarak kullanılmaya başlanmıştır.



**Not:** Avrupa Komisyonu ve 34 ülke verileri kullanılmıştır.

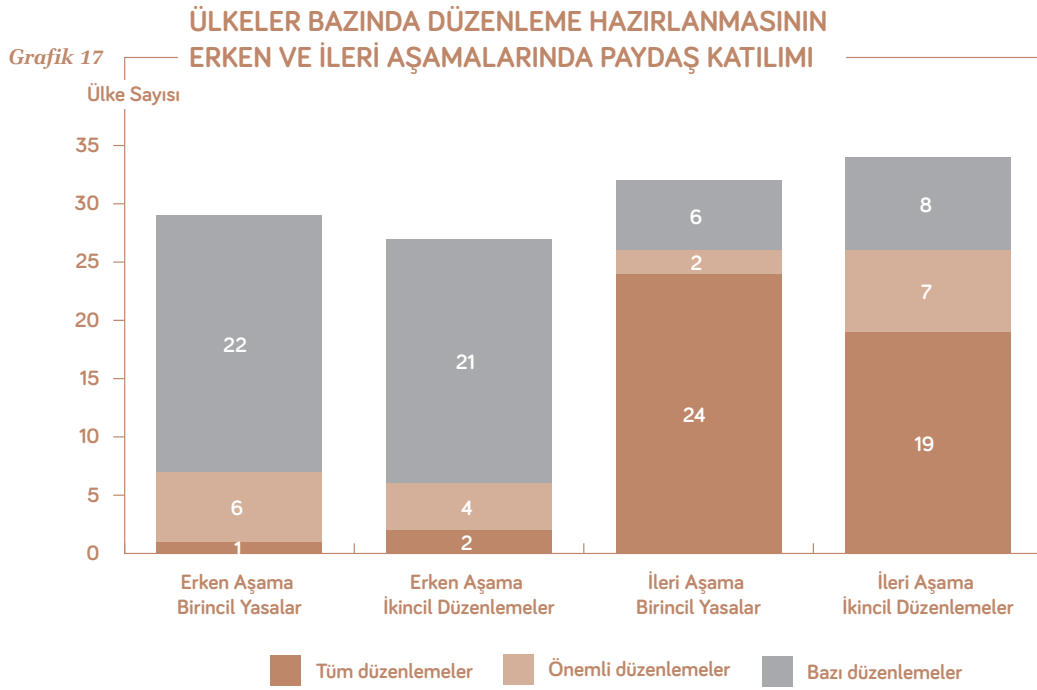
Kaynak: OECD 2014 Düzenleme Göstergeleri Anketi Sonuçları (OECD 2014, Regulatory Policy Survey Results)

**Ülkeler mevcut düzenlemeleri izleme ve uygulama aşamalarında, gözden geçirme çalışmalarına paydaş katılımını artırmaya çalışıyorlar.**

Ülkeler paydaşların görüşlerine hem yeni düzenlemeler yaparken hem de mevcut düzenlemeleri gözden geçirirken başvuruyorlar.

Grafik 16, yakın zamana kadar düzenlemelerin uygulama sonrası gözden geçirme çalışmalarına paydaş katılımının kısıtlı olduğunu ve bu tür çalışmaların daha çok hükümet içinde yapılarak düzenlemeye tâbi olanların görüşlerinin alınmadığını göstermektedir.

Mevcut yapıda, düzenleme hazırlanmasının erken ve ileri aşamalarında görüş alınması yaygındır. OECD ülkelerinde düzenleme hazırlanması sürecinde paydaş katılımına yönelik durum Grafik 17’de sunulmuştur.



**Not:** Avrupa Komisyonu ve 34 ülke verileri kullanılmıştır.

**Kaynak:** OECD 2014 Düzenleme Göstergeleri Anketi Sonuçları (OECD 2014, Regulatory Policy Survey Results)

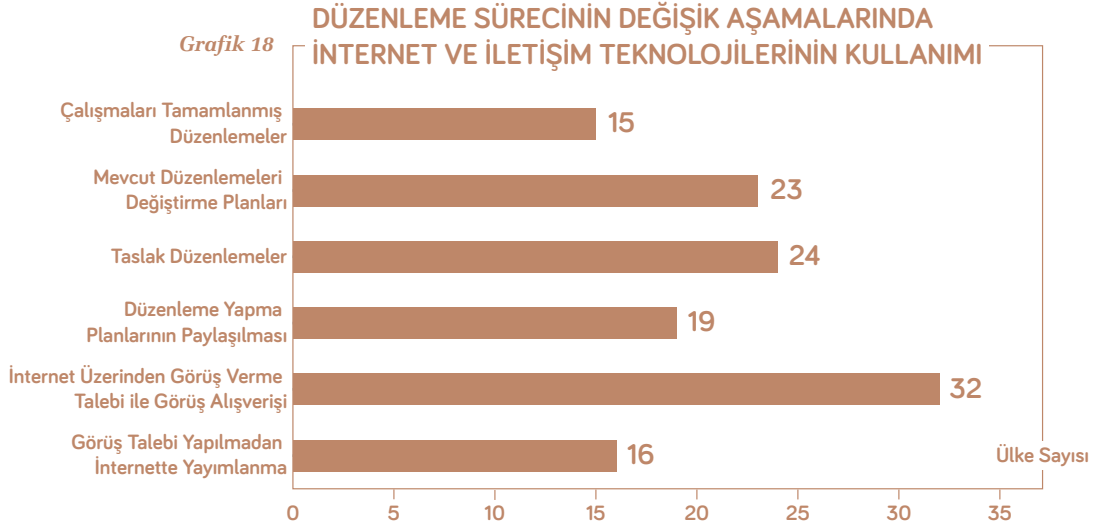
Bazı ülkeler, basitleştirme, yüklerin azaltılması gibi çalışmalarla paydaş katılımını teşvik etmeye başlamışlardır. Buna örnek olarak, İngiltere’de uygulanan Bürokrasinin Azaltılması İniyatifi’nin (Red Tape Challenge) farklı gruplardan oluşan paydaşların görüşlerini alarak, düzenlemeleri basitleştirmeye yönelik çalışmaları gösterilebilir. Danimarka, Kanada ve Belçika’da da benzer uygulamalar mevcuttur.

Paydaş katılımı, uygulama ve uyum aşamalarında sınırlıdır. Bu alan, yeni bir gelişim alanı olarak ortaya çıkmış olup; ülkelere paydaşları ile birlikte çalışarak uygulamaları basitleştirme, sorunları tespit ederek giderme ve uyumu artırma gibi fırsatlar sunmaktadır. Ayrıca bu yolla, uyumsuzlukların nedenlerini de anlamak kolaylaşmaktadır. Paydaşlarla iş birliği, daha iyi sonuçlara ulaşmak açısından önemli bir fırsat olarak görülmektedir.

## İnternet ve iletişim teknolojileri paydaş katılımında giderek daha fazla rol oynamaktadır.

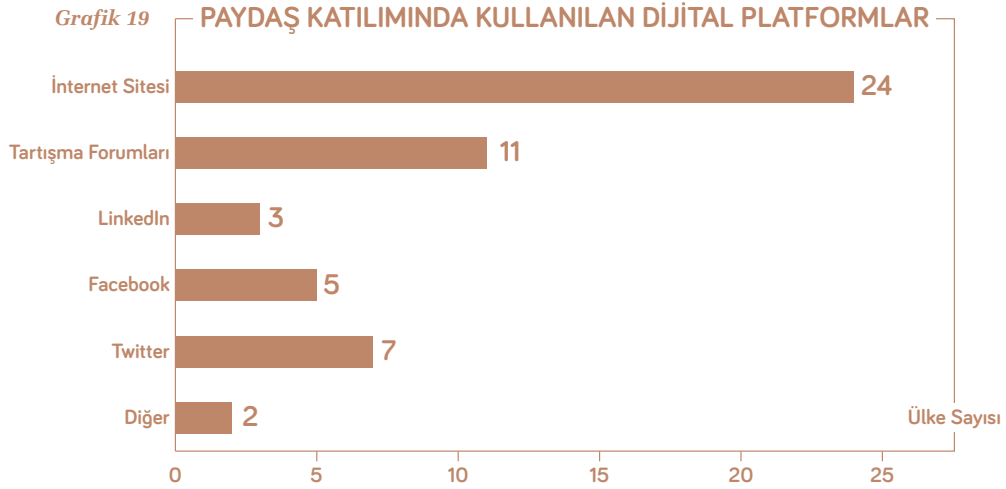
İnternet ve iletişim teknolojisi paydaşlarla iletişimde geniş ölçüde kullanılmaya başlanmıştır. Ülkeler artık düzenleme taslaklarını ve düzenlemeleri bakanlıklar veya benzer yapıların İnternet sitelerinde paylaşmaktadırlar. Açık Devlet Ortaklığı İniyatifi (Open Government Partnership Initiative), modern iletişim araçlarının kullanılmasına önemli katkılar sağladı. Gözlemciler, İnternet ve iletişim teknolojisi uygulamaları ile paydaş katılımının artacağına inanmaktadırlar. Bazı ülkeler interaktif uygulamalar konusunda çalışmalar yapmaktadırlar. Bu çalışmalara örnek olarak US Expert. Net gösterilebilir. Ancak, süreçler başlangıç aşamasında olup sonuçlarını değerlendirmek henüz mümkün değildir.





**Not:** Avrupa Komisyonu ve 34 ülke verileri kullanılmıştır.

**Kaynak:** OECD 2014 Düzenleme Göstergeleri Anketi Sonuçları (OECD 2014 Regulatory Indicators Survey Results)



**Not:** Avrupa Komisyonu ve 34 ülke verileri kullanılmıştır.

**Kaynak:** OECD 2014 Düzenleme Göstergeleri Anketi Sonuçları (OECD 2014 Regulatory Indicators Survey Results)

Deneyimler, dijital platform kullanımının paydaş katılımında yeteri kadar artış sağlamadığını göstermektedir. Mekanizmalar değişse de paydaş katılımdan elde edilen verilerde bir değişiklik yaşanmamaktadır. Dijital

platformlar genellikle tek yönlü bilgi alışverişi yapmak için kullanılmaktadır. İnteraktif platformlar bu durumu değiştirebilir ancak bunu görmek için zamana ihtiyaç var.

## PAYDAŞ KATILIMININ ETKİNLİĞİNİ ARTIRMAKTAKİ ZORLUKLAR

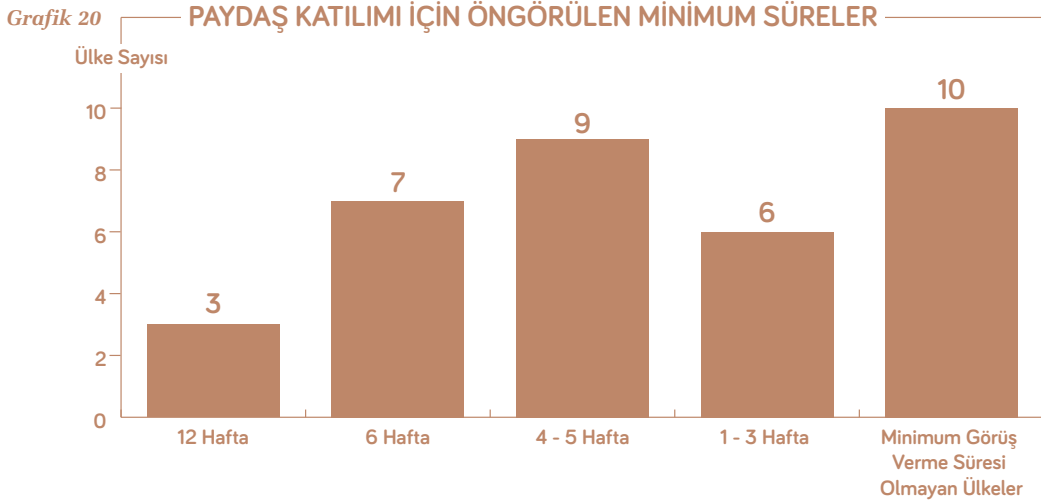
Paydaş katılımına yönelik çalışmalar bu alanda hâlâ önemli fırsatların olduğunu göstermektedir. Etkin ve verimli bir paydaş katılımı sürecini yönetmek yoğun kaynak gerektiren bir çalışmadır. Kamu yapıları, bu sürecin başarılı ve verimli olması için bu konuya yönelik olarak hem zaman hem de personel ayırmalıdır. Diğer taraftan birçok ülke tarafından açık devlet yaklaşımı hedefi ortaya konulmuş olmasına rağmen, gözlemler düzenlemeleri hazırlayan kamu görevlilerinin paydaş katılımını bir katma değerden çok bir yük olarak algıladıkları yönündedir. Paydaş katılımı konusunda, hükümetlerin konunun önem ve faydasını anlatmaya yönelik bir iletişim stratejisi geliştirmeleri ve bir kültür değişimi yaratmaları gereklidir. Paydaş katılım süreci genellikle düzenlemelerin hazırlanmasının son aşamasında yapılmakta, bu durum hem manevra alanını azaltmakta hem de bürokrasinin o kadar çalışma sonrası değişiklik yapmak için isteksiz olmasına neden olmaktadır.

Paydaşlar açısından bakıldığında, aktif olarak düzenleme sürecine destek vermenin oldukça zaman alan bir iş olduğu gözlenmektedir. Paydaşların tamamı bu zamanı harcamak konusunda istekli değildir. Özellikle yeni paydaşların sürece görüş vermeleri konusunda ikna edilmesi açısından bu konu bir sorun alanı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu sorunu aşmanın bir yolu olarak, 25 OECD üyesi ülke minimum görüş verme süresi konusunda önlemler almışlardır.

Bu alanda gözlenen diğer sıkıntılar şunlardır:

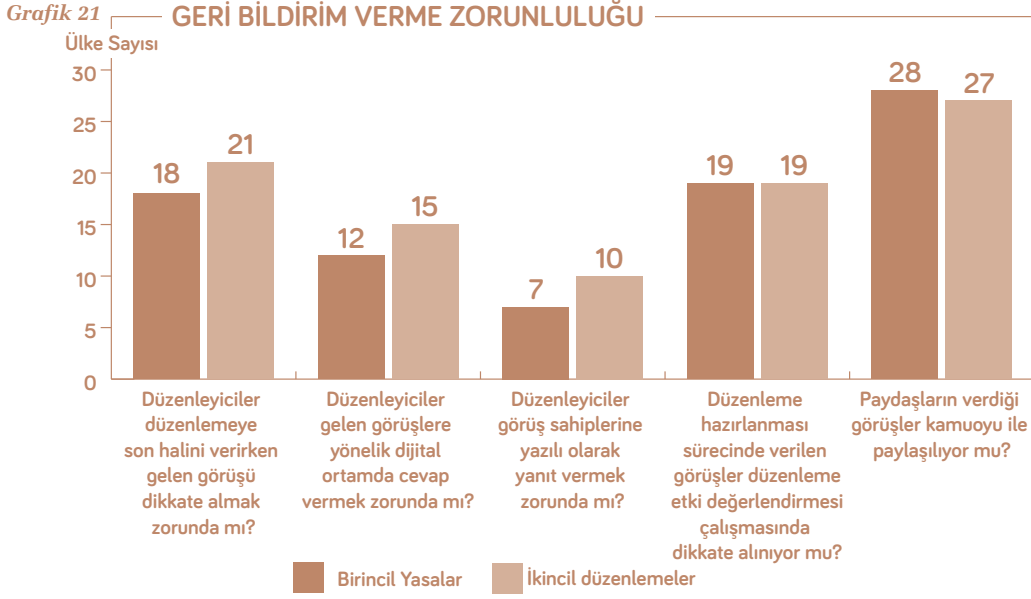
*Farkında olmamak:* Paydaşlar bu süreçten veya sürece nasıl katılacaklarının farkında değildirler. Daha çok organize grupların bu süreçlere katıldığı gözlenmektedir. Dijital platformların kullanımı, katılımı artırmamıştır. Hükümetlerin bu konuda çaba sarf etmeleri gerekmektedir.

*Nasıl katılacağını bilmemek:* Paydaşların bazıları nasıl katılacağını bilmemektedirler. Bazı paydaşlar politika konularının hayatlarını etkilediğinin farkında değildirler. Bu konuda ya yeteri kadar bilgi sahibi değildirler ya da hükümet yeterince açıklama yapmamaktadır.



**Not:** Avrupa Komisyonu ve 34 ülke verileri kullanılmıştır.

**Kaynak:** OECD 2014 Düzenleme Göstergeleri Anketi Sonuçları (OECD 2014 Regulatory Indicators Survey Results)



**Not:** Avrupa Komisyonu ve 34 ülke verileri kullanılmıştır.

**Kaynak:** OECD 2014 Düzenleme Göstergeleri Anketi Sonuçları (OECD 2014 Regulatory Indicators Survey Results)

**Bilgi fazlalığı:** Görüş alışverişi bitkinlik ve bilgi fazlalığı yaratmaktadır. Buna ilave olarak yetkililer oldukça karmaşık bilgilendirmeler yapmaktadır. Bu durum paydaşların görüş vermesini olumsuz etkilemektedir. Basit bilgilendirmeler, bu süreci olumlu etkileyebilir.

**Görüşü yakalamak:** Tartışmalar, iyi organize olmuş çıkar gruplarının küçük oyunculara göre daha etkili olduğu yönündedir. Yetkililerin geçerli görüşleri yakalaması ve çalışmalarını lobi faaliyetlerinden ayırmaları oldukça zordur.

**Geçmişteki kötü deneyimler:** Daha önce görüş vermiş olan paydaşlar ortaya çıkan üründe yeteri kadar katkıları göremedikleri için bu sürece soğuk yaklaşmaktadırlar. Hükümetler genellikle yeteri kadar geri bildirim vermemekte, fikirlerin hesaba katılıp katılmadığı konusunda bilgilendirmemekteler. Bu yaklaşım paydaşları süreç konusunda şüpheli yapmaktadır. Kötü yönetilen bir görüş alışverişi süreci olumsuz etkilemektedir. OECD ülkelerinde geri

bildirim verilmesine yönelik durum Grafik 21’de özetlenmektedir.

**Paydaş katılımının hedeflerine ulaşıldığı konusunda değerlendirme yetersizliği ve paydaş katılımının etkilerini ölçmekteki zorluklar dolayısıyla elimizde yeteri kadar veri bulunmuyor.**

Paydaş katılımının istenen sonuçları ürettiği konusunda ciddi şüpheler mevcuttur. Diğer taraftan, katılımcılığın demokrasinin tabana yayılması ve taleplere cevap veren yönetimler olması için temel prensiplerden biri olduğu bilinmektedir. Ayrıca, paydaşların düzenleme sürecine olan katkıları bugüne kadar net olarak ölçülenmemiş ve paydaş katılımının zaman ve efor açısından maliyetli olduğu tespit edilmiştir.

Bu konunun araştırılması özellikle hükümetler tarafından bakıldığında önemli olmakla birlikte bu yönde çalışma yapan hükümet sayısı azdır.

Var olan süreçler sonuçlardan çok, sürece yönelik olarak yapılmaktadır (yapılan ölçümler görüş alınan çalışma sayısını ve gelen görüş sayısını ölçmeye yöneliktir; hâlbuki ana amaç alınan görüşler sonrası düzenlemelerin nasıl değişime uğradığının anlaşılması olmalıdır.). Paydaş katılım süreçlerinin etkinliğinin ve verimliliğinin ölçülmesine yönelik çalışmaları yapmak zorluklar içermektedir.

Paydaş katılımı yasaların topluma nasıl yayıldığını ve ne kadar dallamp budaklandığını göstermek açısından önemlidir<sup>6</sup>. Diğer taraftan paydaş katılımı yoluyla paydaşlar düzenlemelerdeki politika sürecine katılmakta ve kararların görüş birliği ile alınmasına katkı yapmaktadır. Hızlıca bakıldığında iki ölçümü yapmanın kolay olacağı görülmektedir. Birincisi katılım sayısı, ikincisi katılımcıların nitelikleridir (STK, özel sektör, vatandaş, vb.). Paydaş katılımı, demokrasi, fikir beyan etmek ve geniş bir çerçevede farklı grupların katılımı açısından önemli olmakla birlikte, bunlara yönelik ölçümler faydayı yeterince göstermemektedir.

Paydaş katılımının düzenleme üzerinde yarattığı etkiyi değerlendirmek daha da zor gözükmektedir. Düzenleme, sürekli çok aşamalı süreçler olup, paydaş katılımının etkisinin hangi aşamada oluştuğunun tespiti zordur; ayrıca bulunsa bile bu etkinin nasıl sonuçlar yarattığına yönelik sorgulamalar yapılmaktadır. Örneğin, eğer düzenleme bir plebisit değilse, farklı bakış açılarını temsil eden paydaşların ne kadarının ve hangilerinin bu sürece dâhil olduklarının, çıkan sonuç açısından ne kadar önem taşıdığı bir tartışma konusudur.

Tüm bu zorluklara rağmen, paydaş katılımı önemli bir araçtır ve paydaş katılımının etkisini artırmak için yeni araştırma yöntemleri üzerinde çalışılması gereklidir. Paydaş katılımı çalışmalarının başarısı ve doğru ölçümlene yapılabilmesi için sürecin başlangıcında paydaş katılımı ile neyin amaçlandığı açıkça belirlenmiş olmalıdır. Farklı hedefler için farklı ölçüm mekanizmalarının kullanılması tabidir.

---

6 Bella, S. & S. E. Dudley (2015), "Stakeholder Participation and Regulatory Policy Making in the United States", *Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris.

# VERİ VE KANIT BAZLI DÜZENLEME YAPILMASI İÇİN DÜZENLEME ETKİ DEĞERLENDİRMESİ

Düzenlemeler, ekonominin ve hayatın doğru işleyişi açısından hükümetlerin kullandıkları en önemli araçlardan biridir. Düzenlemeler iş dünyası, kamu, vatandaşlar ve toplum için oyunun kurallarını ortaya koyarlar. Modern ekonomilerin gelişmeleri, toplumlardaki yaşam kalitesinin artması ve yenilikler, ancak etkin düzenlemeler ile sağlanabilir. Düzenlemelerin yetersiz olduğu ülkelerde gerek rekabetçilik, gerekse hükümete güven açısından sıkıntılar yaşamakta ve yolsuzluklar artmaktadır. Bu yüzden düzenlemeler, kapsamlı bir çerçeve göz önünde tutularak hazırlanmalı ve politika senaryoları veriler ile incelenmelidir. Bu inceleme için kullandığımız yöntem, düzenleme etki değerlendirmesi çalışmasıdır. Bu yaklaşım, amaca uygun politikaların belirlenmesine yardımcı olur. Sürecin şeffaf bir şekilde yürütülmesi, düzenleme yapılması sürecine ve düzenlemelere olan güveni artırır. Düzenleme etki değerlendirmeleri, uygulanacak yöntem arasında seçim yapılırken tüm sonuçların değerlendirilmesine ve bu şekilde amaca en uygun yöntem konusunda karara varılmasına imkân tanır ve hata olasılığını azaltır.

OECD tarafından yapılan çalışmada düzenleme etki değerlendirmelerine yönelik ölçüm için kullanılan dört gösterge şunlardır:

*Gözetim ve kalite kontrol:* Paydaş katılım sürecinin kalitesini ölçen mekanizmaların varlığını ve paydaş katılımına yönelik verilerin paylaşılmasını dikkate almaktadır.

*Şeffaflık:* Paydaş katılım sürecine yönelik bilgilerin en geniş paydaş kitlesi ile paylaşılmasını ve paydaş görüşlerinin nasıl ve ne kadarının değerlendirildiğini dikkate almaktadır.

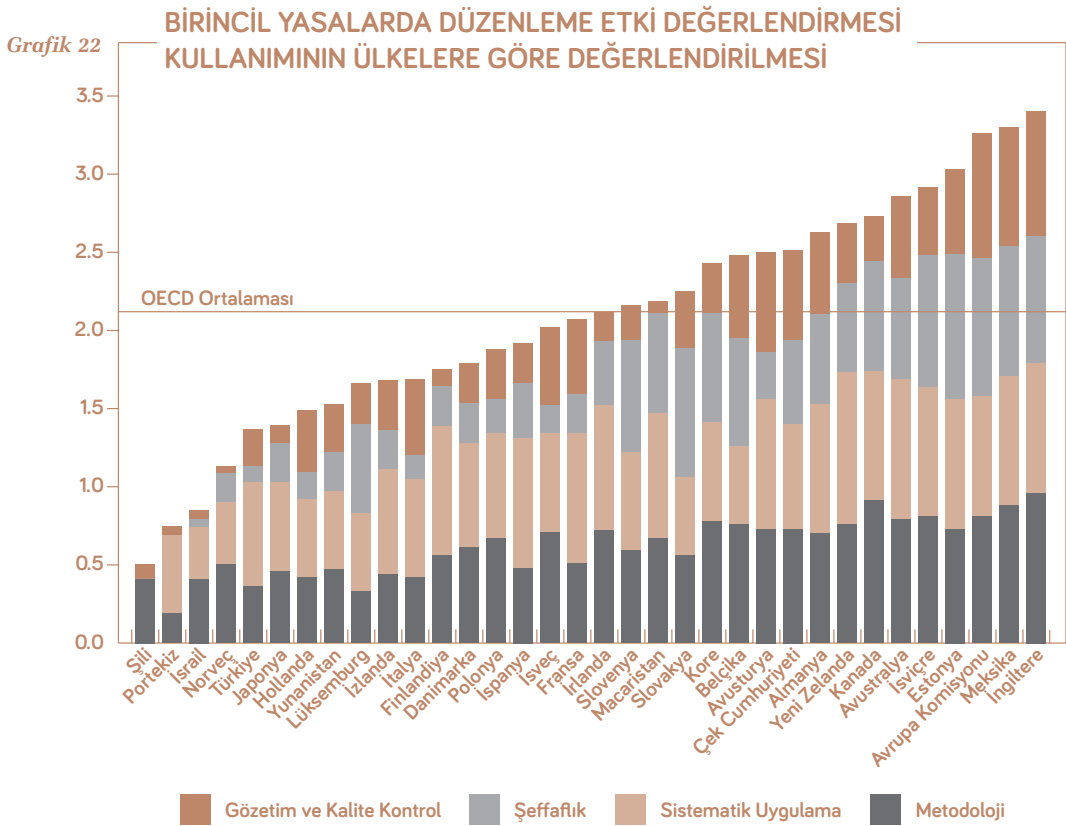
*Sistemik uygulama:* Paydaş katılımı konusunda resmi mekanizmaların varlığını ve paydaş katılımının hangi aşamaları kapsadığını (ilk aşamalar, ileriki aşamalar, vb.) dikkate almaktadır.

*Metodoloji:* Rehber dokümanların varlığını, minimum görüş verme süresi gibi kullanılan metot ve araçları, interaktif web sayfası ve sosyal medya araçlarının kullanımını dikkate almaktadır.

Ülkelerin, düzenleme etki değerlendirmelerinin kullanılması yönünde önlemler aldıkları görülmektedir. Bu yöntemin başarılı olması için, sistematik olarak ve doğru metodolojilerin kullanılması gereklidir. Bu amaca yönelik olarak İngiltere, Meksika ve Avrupa Komisyonu'nun ilave önlemler almış oldukları görülmektedir. OECD ortalamasının üzerinde nota sahip ülkelerde, metodoloji aşamasından başlayarak sürecin tüm aşamalarında

şeffaflık, gözetim ve kalite kontrol mekanizmalarının oluşturulmuş olduğunu görmekteyiz. Düzenleme etki değerlendirmelerinin kullanılmasının bir yan sonucu, şeffaflığın artmasıdır.

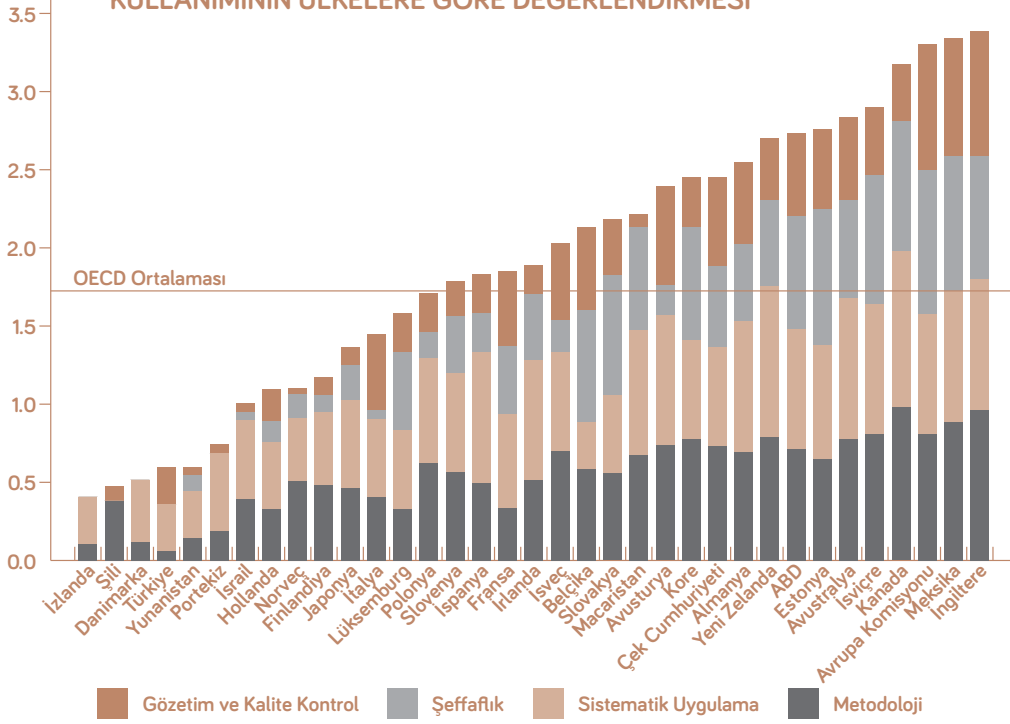
Sonuçlar göstermektedir ki; bazı ülkeler metodolojilerini iyileştirerek ve sistematik olarak uygulayarak minimum standartları yakalayabilirler. Bu aşamadan sonra yapılması gereken, gözetim ve kalite kontrol mekanizmalarının iyileştirilmesidir.



**Kaynak:** OECD 2014 Düzenleme Göstergeleri Anketi Sonuçları (OECD 2014 Regulatory Indicators Survey Results)

Grafik 23

## İKİNCİL DÜZENLEMELERDE DÜZENLEME ETKİ DEĞERLENDİRMESİ KULLANIMININ ÜLKELERE GÖRE DEĞERLENDİRMESİ



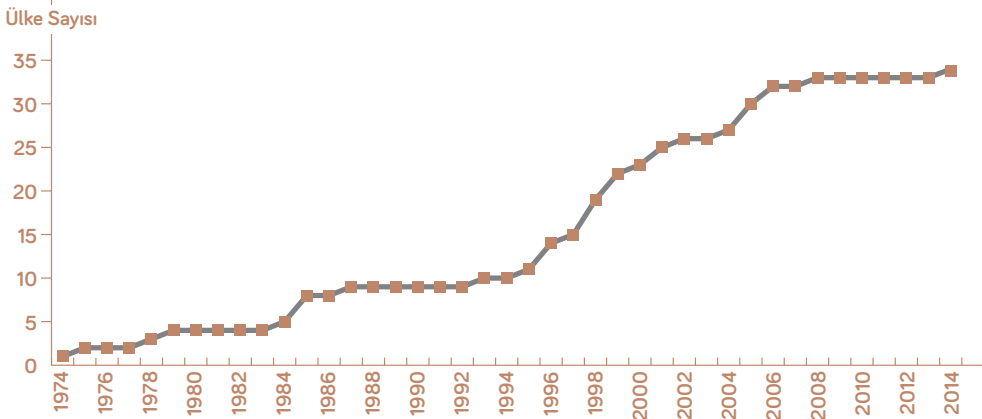
**Kaynak:** OECD 2014 Düzenleme Göstergeleri Anketi Sonuçları (OECD 2014 Regulatory Indicators Survey Results)

**Düzenleme etki değerlendirmelerinin yapılması giderek önem kazanıyor.**

Son 30 yılda OECD ülkelerinde düzenleme etki değerlendirmesinin kullanımında önemli bir artış olmuştur. Grafik 24 söz konusu artışı göstermektedir.

Grafik 24

## SON 30 YILDA OECD ÜLKELERİNDE DÜZENLEME ETKİ DEĞERLENDİRMESİNİN KULLANIMINDAKİ ARTIŞ



**Not:** Avrupa Komisyonu ve 34 ülke verileri kullanılmıştır.

**Kaynak:** OECD 2014 Düzenleme Göstergeleri Anketi Sonuçları (OECD 2014 Regulatory Indicators Survey Results)

OECD bu konuda birçok çalışma yapmış ve paydaşları ile paylaşmıştır. Düzenleme etki değerlendirmesi kullanımını etkileyen nedenler şunlardır<sup>7</sup>:

*Verimlilik/yük azaltma*: Düzenleme etki değerlendirmesi çalışmalarında getiri/maliyet analizleri ve maliyet/verimlilik analizleri yapılmaktadır. Bu yolla, düzenleyiciler verimli ve etkin politikaları belirleyebilmekte, ayrıca uzun vadede bu uygulamalar yaşam kalitesini olumlu etkileyebilmektedir.

*Şeffaflık*: Düzenleme etki değerlendirmeleri yönetimlerin veri bazlı kararları sonucu aldıkları kararların sebeplerini açıklamalarına imkân tanır, bu durum şeffaflığı artırır.

*Hesap verebilirlik*: Düzenleme etki değerlendirmelerinin kullanılması hesap verebilirliği güçlendirir, veri bazlı karar verildiği için konuları açıklamak daha kolaydır.

*Bürokrasiyi kontrol etmek*: Hükümetler, düzenleme etki değerlendirmeleri vasıtasıyla düzenleme yapan kurumları, o gruplar kadar uzman olmaya ihtiyaç duymadan takip edebilirler. Bunu bir denetim aracı olarak kullanabilirler. Modern düzende hükümetlerin görevleri delege etmesi verimlilik açısından gereklidir.

*Verimlilik ve politika uyumu*: Düzenleme etki değerlendirmeleri kullanılarak hükümetlerin uzun vadeli hedeflerini ve gündemlerini gerçekleştirmeleri kolaylaşmaktadır.

Birçok ülke yukarıdaki nedenlerden bir kaçının etkisi ile düzenleme etki değerlendirmelerini yapmaya başlamışlardır. Bundan sonraki adım, ülkelerin bu aracın kullanımına yönelik yasal alt yapıyı oluşturmalarıdır.

## DÜZENLEME ETKİ DEĞERLENDİRMELERİNİN YÖNETİŞİMİ

Hükümetlerin düzenleme etki değerlendirmeleri konusunda dikkate almaları gereken en önemli konu bu aracın, düzenleyici politikaların yönetim zincirinin ayrılmaz bir parçası olduğudur. Düzenleyici politika yönetim zinciri hem hazırlık aşamasına, hem de yürürlük ve uygulama sonrasına yönelik araçları kapsamaktadır.

Hükümetlerin genellikle düzenleme etki değerlendirmesi çalışmalarını sürecin içine oturtmadan tek başına yaptıkları gözlenmektedir. Bu yaklaşım düzenleme reformlarının başarısını olumsuz etkilemiş gözükmektedir. Buradaki en önemli sorun sürecin aşamaları arasındaki koordinasyon eksikliğidir. En iyi düzenleme etki değerlendirmesi bile tek başına reformun amaçlarına ulaşmasını sağlayamaz.

Düzenleme etki değerlendirmesini etkin bir düzenleme politika çerçevesinin ilk adımı gibi görmek gerekmektedir. Hükümetlerin, hazırlık aşaması etki değerlendirmelerine ve uygulama sonrası etki değerlendirmelerine ne kadar kaynak ayıracaklarına, eldeki veriler ışığında karar vermeleri gerekmektedir. Hazırlık aşamasında seçilecek performans göstergeleri aynı zamanda uygulama sonrası yapılacak çalışmanın da şekillenmesini sağlayacaktır.

Düzenleme yaşam döngüsünün farklı aşamalarında farklı aktörler ön plana çıkabilmektedir. Örneğin, bazı ülkelerde uygulama sonrası etki değerlendirme çalışmalarının yaptırılması meclisin sorumluluğundadır. Böylece, hükümetin uygulaması ve anlaşılması kolay düzenlemeler yapıp yapmadığı ve uygulamanın kalitesi anlaşılabilir.

7 Renda A. (2015), "Regulatory Impact Assessment and Regulatory Policy", Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015, OECD Publishing, Paris.



Düzenleme etki değerlendirmeleri hükümetlerin düzenlemeleri geniş bir bakış açısı ile örneğin çevresel, sosyal, kapsayıcılık gibi konuları dikkate alarak hazırlamalarına katkı sağlamaktadır. Düzenleme etki değerlendirmelerinin yönetim süreçleri açısından önemli konular:

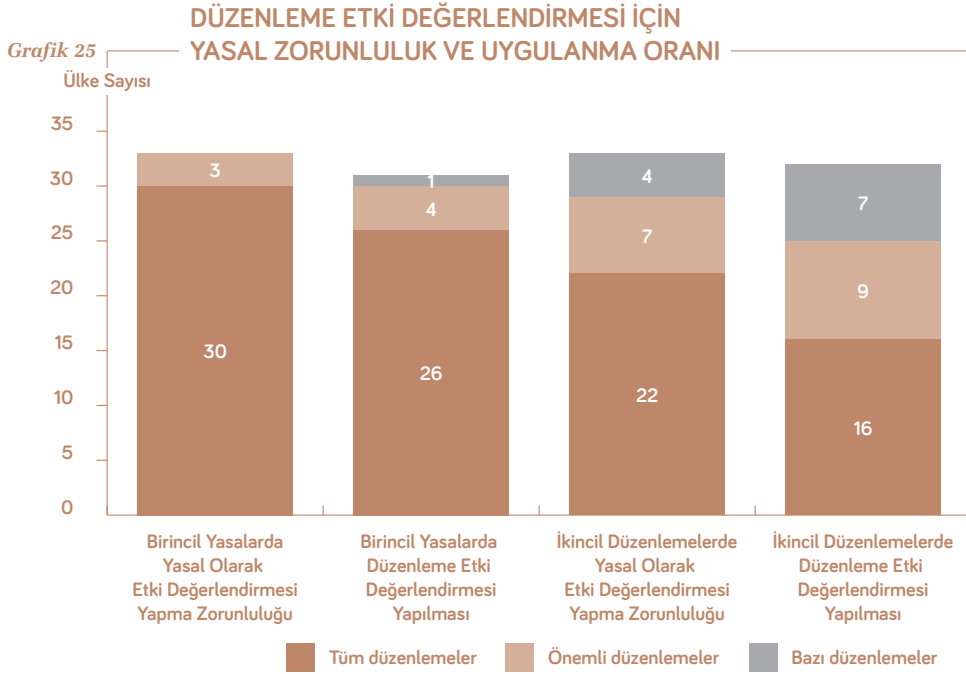
- i. Bu analizlerin yasal dayanağının ne olduğu (kanun, kararname, tebliğ, yönetmelik),
- ii. Politik desteğin varlığı (gözetim mekanizmasının olması önemli bir göstergedir),
- iii. Gözetim mekanizmasının rolleri,
- iv. Etki değerlendirme süreçlerinin karar ve paydaş katılım süreçlerine katılmasıdır.

Araştırma sonuçları, düzenleme etki değerlendirmesi yönteminin kullanılmaya başlamış olmasına rağmen hâlâ önemli gelişim alanlarının olduğunu göstermektedir.

## OECD ÜLKELERİNDE UYGULANAN DÜZENLEME ETKİ DEĞERLENDİRMELERİ ARASINDAKİ FARKLILIKLAR

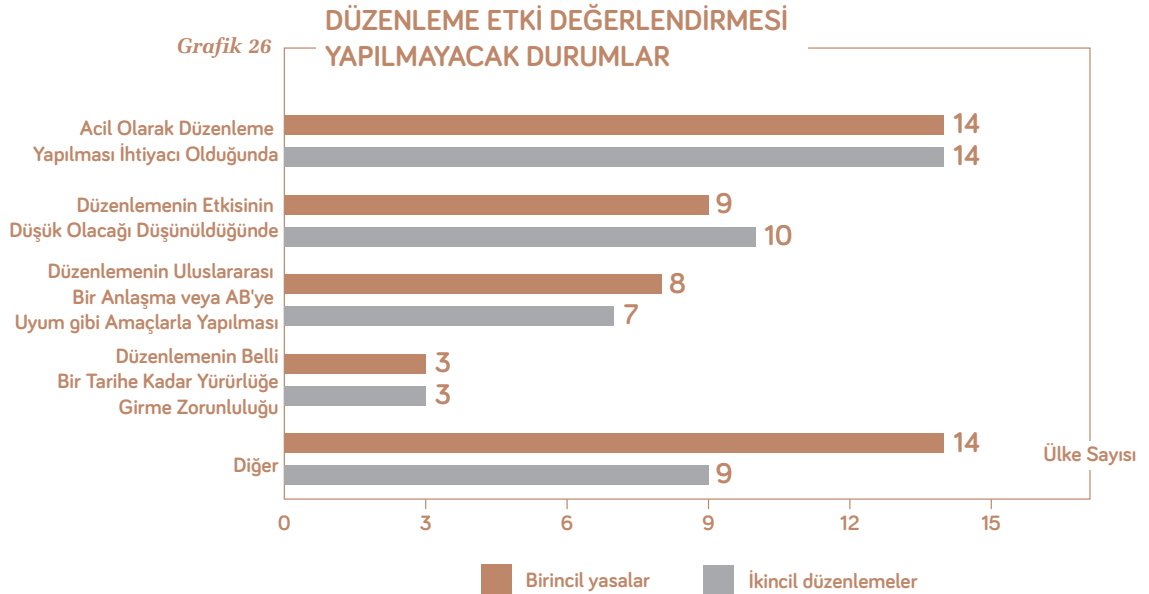
**Birçok OECD ülkesi düzenleme etki değerlendirmesi uygulanmasını hayata geçirmiş durumdadır. Ancak yasalar ve düzenlemeler çerçevesinde düzenleme etki değerlendirmesi yapılması gereği ile uygulama yaygınlığı arasında oldukça geniş farklılıklar olduğu gözlenmektedir.**

Araştırma sonuçları birçok OECD ülkesinin düzenleme etki değerlendirmesi yapılmasını yasal olarak uygulamaya aldığını göstermektedir. Düzenleme etki değerlendirmesi veri ve kanıt bazlı karar vermenin temel taşı olmakla birlikte tüm OECD ülkelerinde yaygınlaşmış değildir, bu yaygınlaşmanın sağlanması önemlidir. Diğer taraftan yasal zorunluluk olsa da bu zorunluluğu getirmiş ülkelerden sınırlı sayıda ülke, gerçekten bu aracı kullanmaktadır (Grafik 25).



**Not:** Avrupa Komisyonu ve 34 ülke verileri kullanılmıştır.

**Kaynak:** OECD 2014 Düzenleme Göstergeleri Anketi Sonuçları (OECD 2014 Regulatory Indicators Survey Results)



**Not:** Avrupa Komisyonu ve 34 ülke verileri kullanılmıştır.

**Kaynak:** OECD 2014 Düzenleme Göstergeleri Anketi Sonuçları (OECD 2014 Regulatory Indicators Survey Results)

Diğer taraftan OECD ülkeleri düzenleme etki değerlendirmelerinin uygulanmayacağı durumları da tanımlamış vaziyettedir.

Bu durumlar Grafik 26'da gösterilmiştir. Düzenleme etki değerlendirmeleri, düzenlemelerin belli seviyenin üzerinde

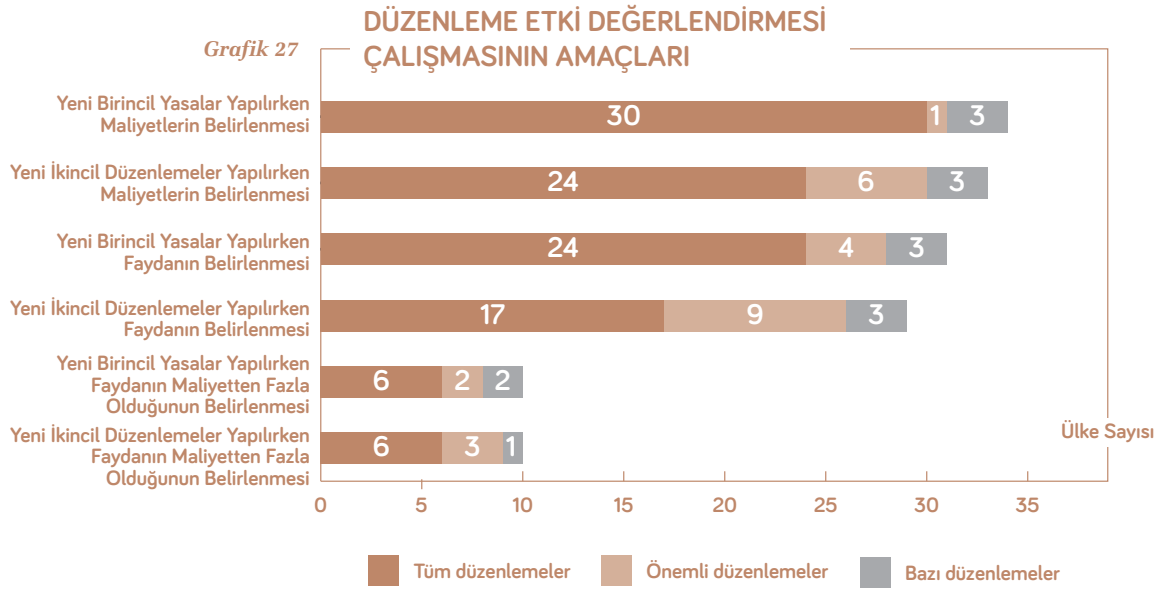
etki yaratması beklentisi durumunda detaylı olarak yapılabilir. Risk bazlı yaklaşımın kullanılmasının yaşam kalitesini artıracığı, daha verimli hizmetler sunulmasını sağlayacağı ve

halkı tehlikelerden daha iyi koruyacağı yönünde bir tartışma OECD nezdinde yapılmaktadır. Mevcut araştırma sonuçları, seviye belirleme çalışması yapan ülke sayısının az olduğunu göstermektedir.

## DÜZENLEME ETKİ DEĞERLENDİRMESİ UYGULAMASINI BAŞLATMANIN YOLLARI

1. **Pilot uygulama ve devamında tüm düzenlemelere yaygınlaştırılması.** Başlangıç için iyi bir yöntemdir. Ancak birçok ülke pilot aşamasının sonrasına geçmekte sıkıntı yaşamaktadır.
2. **En az zorlayıcı metodoloji ile başla sonra genişlet.** Örneğin düzenlemelerin yarattığı yükleri ölçmeye yönelik Standart Maliyet Modeli basit bir çalışma olup, çalışmanın bir bölümü dış danışmanlar tarafından yapılabilir ve kamu görevleri açısından kültür değişimi daha kolay sindirilebilir. Bu aşamadan sonra içeride ve dışarıdaki beklentilerin yönetilmesi önemlidir.
3. **Önce belli sayıdaki kurumda başlat sonra yaygınlaştır.** Hükümet yetkinlik açısından yeterli olduğu veya dış paydaşların önemli olduğu bölümlerden tam veya sınırlı çalışma başlatabilir. Örneğin iş dünyasına yönelik çalışmaları yürüten birim ve bakanlıklar bu kapsama girebilir.
4. **Önce önemli düzenlemelerle başlamak sonra daha az etkisi olanlara doğru yaygınlaştırmak.** Örneğin, AB 2000 yılında 2 yıllık bir pilot uygulama sonrasında etki değerlendirmesi sistemini tüm önemli etki yaratan düzenlemeler için bir zorunluluk haline getirdi. Yıllar içinde uygulama yaygınlaştırıldı.
5. **Önce bağlayıcı düzenlemelerden başlayıp sonra diğerlerine yaygınlaştırmak.** Bazı ülkeler bağlayıcı olmayan, gönüllü uygulamaların etkilerinin daha fazla olduğunu yıllar içinde fark ettiler ve uygulamayı bu tür standartlar içinde yapmaya başladılar.
6. **Önce kalitatif analizler ile başlayıp sonra sayısal analizleri kullanmak.** Sayısal analiz yetkinliğinin yeterince gelişmediği yerlerde çalışmalara önce sözel analizler ile başlamak sürecin kabulü için önemlidir. Daha sonra sözel ve sayısal analizlerin bir arada olduğu (karne, vb.) kullanıma geçilebilir. İyi bir yönetim ile sayısal temellere dayalı etki değerlendirmesi zaman içinde yaygınlaştırılabilir.
7. **Tek merkezli etki değerlendirmesi çalışmaları ile başlayıp zaman içinde kurumlara yaygınlaştırma.** Bazı ülkeler belli bir grup personeli bu konuda eğiterek ve bu çalışmaları merkezi olarak yürüterek süreci başlatmışlardır. Daha sonra uzmanları kurumlara kaydırarak, bu uygulamayı ilgili kurumlarda kendi başına yapılı hale getirmişlerdir.

**Kaynak:** Renda A. (2015), “Regulatory Impact Assessment and Regulatory Policy”, Regulatory Policy in Perspective: A Reader’s Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015, OECD Publishing, Paris.



**Not:** Avrupa Komisyonu ve 34 ülke verileri kullanılmıştır.

**Kaynak:** OECD 2014 Düzenleme Göstergeleri Anketi Sonuçları (OECD 2014 Regulatory Indicators Survey Results)

**OECD ülkeleri daha çok düzenleme etki değerlendirmelerini taslak düzenlemelerin getiri maliyet dengesini tespit etmek için kullanmaktadır. Ancak getirilerin maliyetlerin çok üzerinde olduğuna yönelik çalışmaları yapan ülke sayısı sınırlıdır.**

Kaliteli düzenlemelerden beklenen, topluma, iş dünyasına ve vatandaşlara fayda sağlaması ve yaşam kalitesini artırmasıdır. Diğer taraftan düzenlemeler, yeni maliyetler yaratabilir veya piyasaların işleyişini etkileyebilir. Araştırma, birçok OECD ülkesinin, çalışmayı, maliyetleri tespit etmeye yönelik yürüttüğünü ve maliyet azaltmayı hedeflediğini göstermektedir. Sonuçlar, ülkelerin, getirilerin ve maliyetlerin karşılaştırıldığı, getirilerin maliyetlerin üzerinde olduğunu ispat etmeye yönelik yaptıkları çalışmaların az sayıda olduğunu göstermektedir (Grafik 27).

## DÜZENLEME ETKİ DEĞERLENDİRMESİ YAPMANIN ZORLUKLARI

Düzenleme etki değerlendirmesi sürecinin oluşturulması oldukça zahmetli bir iş olarak gözükmektedir. Özellikle, politik olarak sonuçların hızlı ortaya çıkması istenen bir düzende, sonuçlarını orta ve uzun vadede göreceğiniz bir aracın kabullenilmesi oldukça zordur. Bu aracın kullanılmasını sağlamak için bazı girişimlerde bulunmak gerektiği gözükmektedir. Bu girişimler; kamu görevlerinin bu aracı kullanmalarını sağlamak, hukukçuların egemen olduğu bir düzende ekonomik etkileri ölçmeye yönelik bir araç kullanılmasını sağlamak ve karmaşık düzenleme hazırlanması sürecine yeni bir adım eklemeyi kabul ettirmektir.

Başarılı bir düzenleme etki değerlendirmesi aracı oluşturmak için, ciddi politik desteğe ihtiyaç vardır. Ayrıca bu konuda paydaşların da sürece destek vermesi ve talepkâr olması önemlidir. Bu şekilde hükümetin bu konuya yönelik çalışma ve yatırım yapma

## DÜZENLEME ETKİ DEĞERLENDİRMESİ ARACININ KULLANILMASINA YÖNELİK POLİTİK DESTEK MEKANİZMALARINA ÖRNEKLER

*Düzenleme etki değerlendirme aracının uzun vadede düzenlemelerin kalitesini artıracak bir araç olarak sunulması.* Düzenleme etki değerlendirmesinin başarılı olması için paydaş katılımı, görüş alışverişi, kapalı düzenleme döngüsü oluşturulması ve uygulama sonrası etki değerlendirmesi gibi araçlarla birlikte kullanılarak bu amaç gerçekleştirilebilmektedir.

*Hükümete bağlı bir düzenleme etki değerlendirmesi denetim birimi oluşturmak.* Hükümet tarafından böyle bir yapının oluşturulması politik desteğin görünür hale gelmesini sağlamakta ve sürecin oluşturulma çalışmalarını hızlandırmaktadır. Kurulacak güçlü denetim yapısı aynı zamanda araç için rehber oluşturulması, kurallar belirlenmesi konusunda da etkin bir şekilde çalışacaktır. Kamu görevlilerinin eğitimi de bu kapsamda yürütülebilecektir. Bu şekilde, diğer birimler tarafından yapılan etki değerlendirmeleri gözden geçirilerek, iyileştirme önerileri ile diğer ekiplerin gelişimi de sağlanmış olacaktır.

*Kabul görmeyi sağlayacak iç kısıtların devreye alınması.* Hükümetler getirdikleri kısıtlar ile etki değerlendirmesi kullanımını neredeyse zorunlu hale getirebilirler. Söz konusu kısıtlar:

- i. İyi yapılandırılmış bir düzenleme hazırlama sistematığı oluşturmak ve sürecin ilk aşamalarından itibaren etki değerlendirmesi yapmayı destekleyecek bir sistem oluşturmak.
- ii. Tüm düzenlemeleri (veya sadece önemli etki yapacağı düşünülen düzenlemeleri) etki değerlendirmesi çalışması ve bu çalışma ile ilgili denetim ekibinin görüşlerini de içeren bir raporla birlikte sunulmasının sağlanmasına yönelik kurallar oluşturulması.
- iii. Her birimin altında sadece bu konu ile ilgilenen güçlü bir ekip oluşturmak ve bu ekibin birim içinde yayılım sağlamasına destek vermek.
- iv. Etki değerlendirmesi kullanarak hazırlanmış düzenleme taslakları için bütçeden daha fazla kaynak ayırmak.

*Kabul görmeyi hızlandıracak dış kısıtlar belirlemek.* Dış paydaşların desteğini almak için politik desteğin ortaya konulması önemlidir. Bu tür kısıtlar:

- i. Açık devlet yaklaşımının benimsenmesi, tüm önemli düzenlemelerin katılımcı bir şekilde hazırlanması ve katılımın desteklenmesi, doğru bilginin paydaşlar ile zamanında paylaşılması,
- ii. Hükümetin etki değerlendirme performansına yönelik yıllık raporların yayımlanması,
- iii. Dış paydaşları temsil eden etkin ve etkili temsilcilik yapısının desteklenmesi,
- iv. Etki değerlendirmesi metodolojisinin paydaşlar tarafından değerlendirilmesi ve değerlendirme sonrası görüşlerinin metodolojiye dahil edilmesinin sağlanması,
- v. Dış paydaşların etki değerlendirme sürecinin kalitesini değerlendirebilecekleri mekanizmalar oluşturulması,
- vi. Hükümetin gerçekleştirdiği etki değerlendirme çalışmalarının yarattığı algıyı ölçmeye yönelik çalışmaların yapılmasıdır.

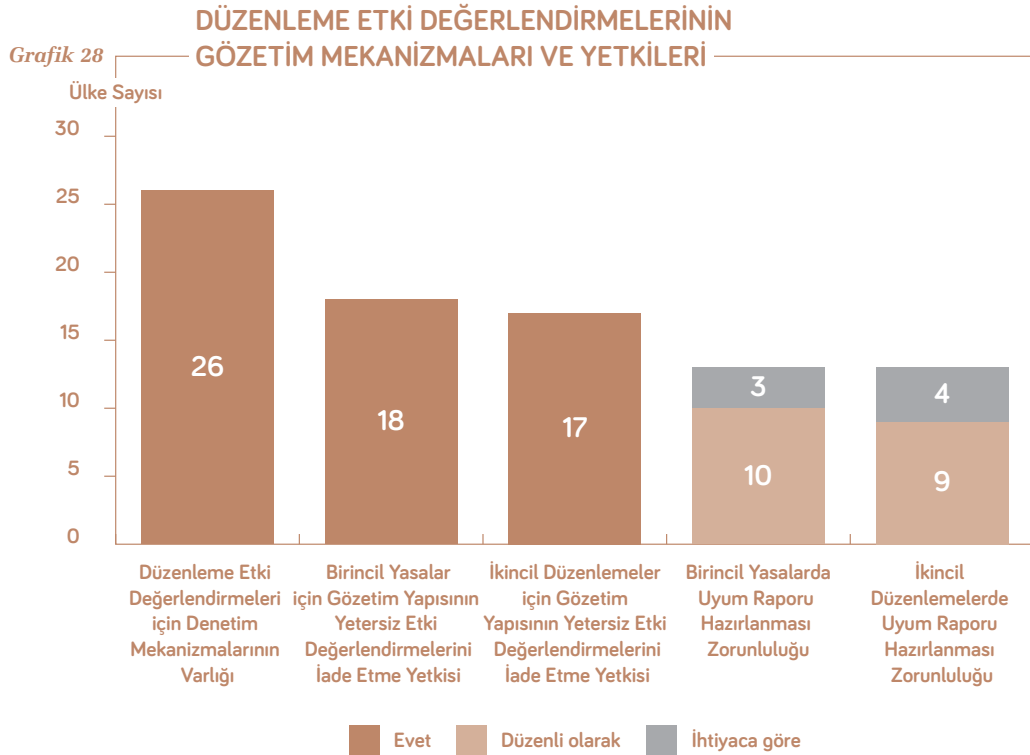
**Kaynak:** Renda, A. (2015), "Regulatory Impact Assessment and Regulatory Policy", Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015, OECD Publishing, Paris.

ihtiyacı oluşacaktır. Diğer taraftan, kamu görevlilerinin, aracın kullanımı konusunda cesaretlendirilmeleri ve karşılaşılabilecek zorlukları aşmaları konusunda destek sağlanmalıdır. Yukarıda bahsedilen üç adım birbirleri ile ilişkili süreçlerdir<sup>8</sup>.

Deneyimler, ülkelerin etki değerlendirmesi sürecini başlatırken ve uygularken önemli sıkıntılarla karşılaştıklarını göstermektedir. Gözlenen sıkıntılar; uzun vadeli politik destek, denetim zorlukları, metodoloji oluşturmada yaşanan sıkıntılar, paydaş katılımı ve hükümetin yapısı olarak değerlendirilmektedir.

**Birçok OECD ülkesinde gözetim birimleri kurulmuş olmakla birlikte bu yapılar henüz etkin bir biçimde işlememektedir.**

Gözetim mekanizmalarının önemli bir görevi, yapılan düzenleme etki değerlendirmelerinin kalitesini iyileştirmek ve yapılan çalışmalarını farklı bakış açılarından sorgulayarak doğru bir sonuca ulaşılmasını sağlamaktır. Çalışma sonuçları 26 ülkenin bakanlıklar dışında etki değerlendirmelerini denetlemek için ayrı bir yapı kurduğunu göstermektedir. Ancak bu yapılardan sadece 19'unda

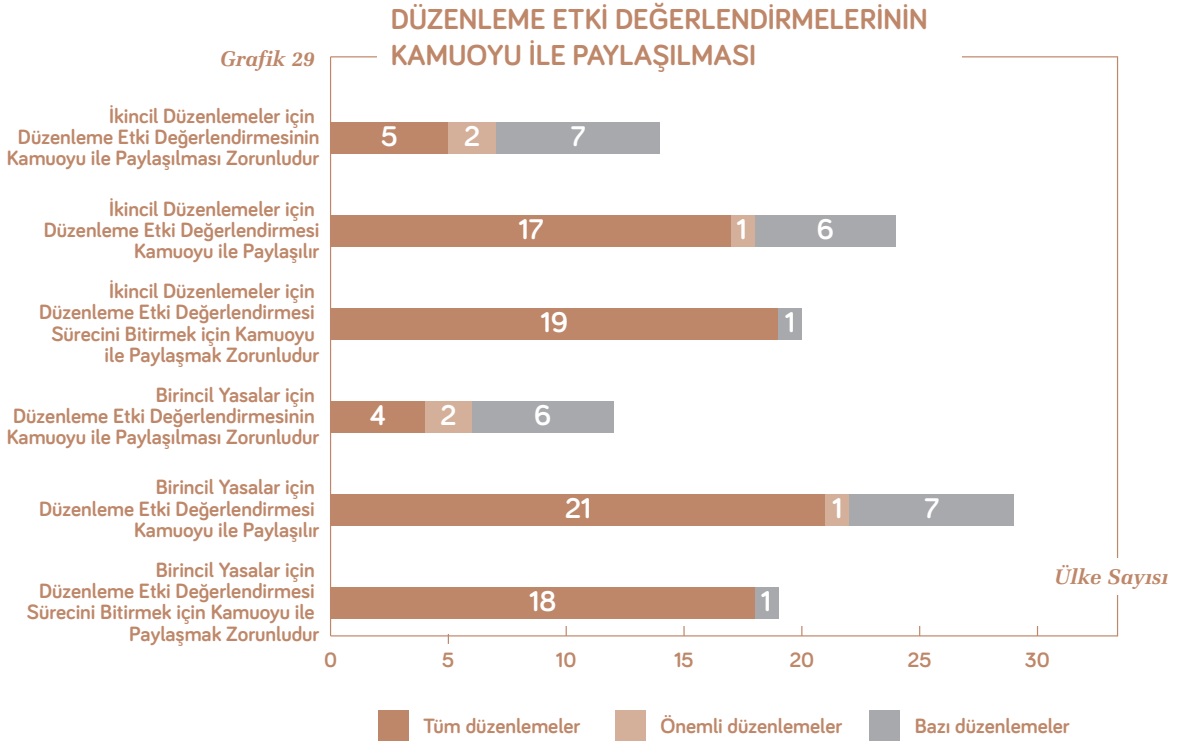


**Not:** Avrupa Komisyonu ve 34 ülke verileri kullanılmıştır.

**Kaynak:** OECD 2014 Düzenleme Göstergeleri Anketi Sonuçları (OECD 2014 Regulatory Indicators Survey Results)

8 Renda A. (2015), "Regulatory Impact Assessment and Regulatory Policy", Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015, OECD Publishing, Paris.

sorgulama ve uygun olmayanları ilgili makamlara iade etme yetkisi bulunmaktadır. Bu durum zihinlerde, yapılan işin kalitesine yönelik soru işaretleri yaratmaktadır (Grafik 28, 29).



**Not:** Avrupa Komisyonu ve 34 ülke verileri kullanılmıştır.

**Kaynak:** OECD 2014 Düzenleme Göstergeleri Anketi Sonuçları (OECD 2014 Regulatory Indicators Survey Results)

## Paydaşlar düzenleme etki değerlendirmesi çalışmalarına katılmalıdır.

Araştırma sonuçları göstermektedir ki; çok az sayıda ülke paydaşların düzenleme etki değerlendirmesi sürecinde rol almalarına imkân sağlamaktadır. Bu aracın paydaş katılımına açılması özellikle tekrar güven kazanmayı hedefleyen hükümetler için bir fırsat olabilir. Özellikle İnternet ve haberleşme teknolojileri kullanılarak bu aracın fikir alışverişine açılması şeffaflığın artmasına katkı sağlayacaktır.

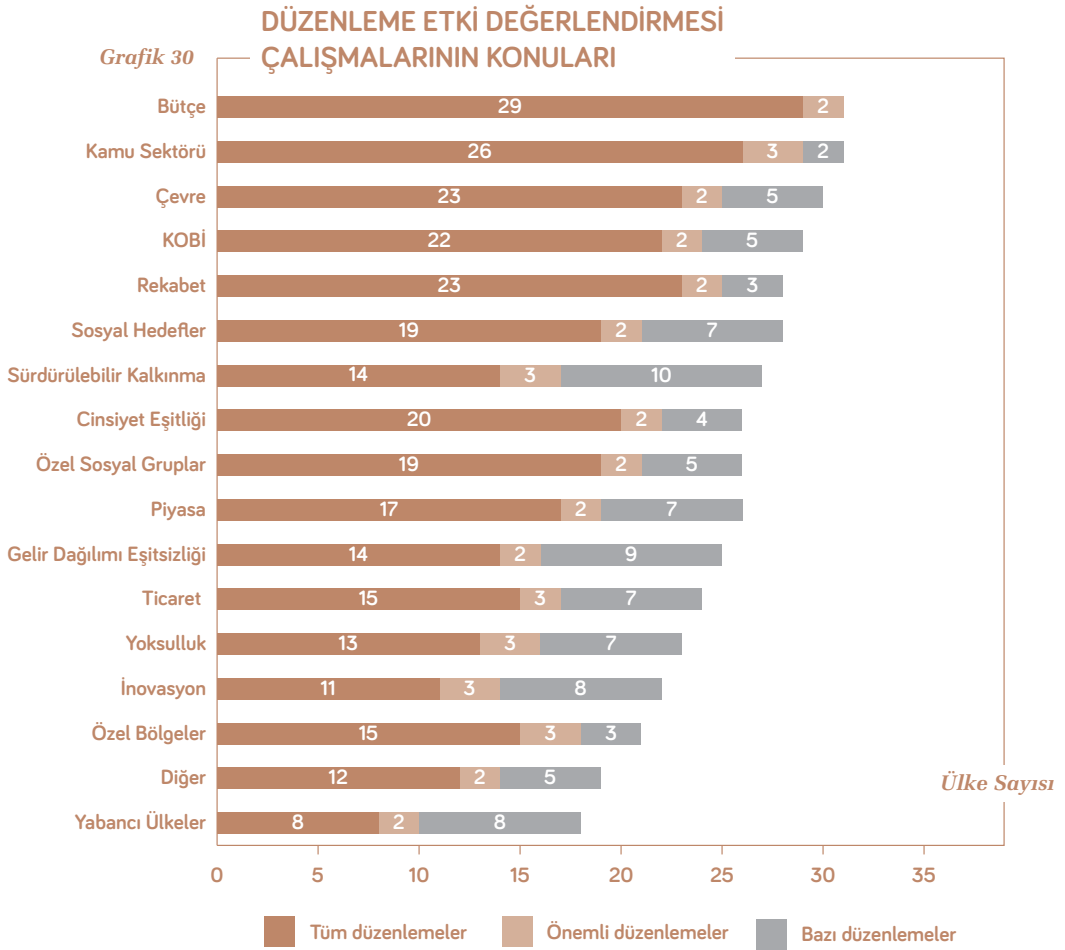
Bu yaklaşımı cazip kılmaya yönelik uygulanan stratejiler:

- Hükümet düzenlemenin hazırlanmasının erken aşamalarında paydaşlardan görüş alabilir.
- Düzenleme içeriği ve etki değerlendirmesine yönelik görüş alışverişleri ayrı yapılırsa daha faydalı olabilir.

- Hükümetin hangi konularda görüş istediğini açıkça belirtmesi süreci kolaylaştırabilir.
- Paydaşlara katılım konusunda yeterli zaman tanınmalıdır.
- Hükümetin görüş veren tüm paydaşlara geri bildirim vermesi faydalı olur.

## Ülkeler düzenleme etki değerlendirmeleri yaklaşımı kaynaklı düzenlemeleri değerlendirme ihtiyacı ile karşı karşıyadır.

Grafik 30'da verilen araştırma sonuçları, etki değerlendirme çalışmalarının ağırlıklı olarak düzenlemenin bütçeye, KOBİ'lere, maliyetlere, ve rekabete olan etkisinin araştırıldığını göstermektedir. Ekonomik olmayan alanlara yönelik yapılan çalışmalar karmaşıktır.



**Not:** Avrupa Komisyonu ve 34 ülke verileri kullanılmıştır.

**Kaynak:** OECD 2014 Düzenleme Göstergeleri Anketi Sonuçları (OECD 2014 Regulatory Indicators Survey Results)

Ayrıca örnekler, çevre, sürdürülebilir kalkınma ve belli sosyal gruplara olan etkilerin de değerlendirildiğini göstermektedir. Yine sonuçlar, gelir dağılımı, gelir eşitsizliği, cinsiyet eşitliği, yoksulluk, sınır ötesi etkiler gibi konulara yönelik çalışmaların fazla yapılmadığını göstermektedir. Bu alanda kapasitenin sınırlı olduğu gözlenmektedir.

**Düzenleme etki değerlendirmesi Düzenleme Politikasının ayrılmaz bir parçası olmalıdır.**

Düzenleme yönetişimi, düzenlemelerin hazırlanmaya başladıkları aşamadan

itibaren yayımlanma ve uygulanma dönemlerini de içerecek şekilde, politika zincirini tamamlamaya yönelik koordinasyonun ve işleyişin sağlanmasıdır. Bu düzen, özellikle uygulama aşamasında yapılacak çalışmalar ile hedefler ve gerçekleştirenler arasındaki ilişkiyi ortaya çıkararak, yeni düzenlemelerin daha etkin hazırlanmasına imkân sağlayacaktır. Tüm bu politika zinciri içinde farklı aşamalarda düzenleme etki değerlendirmesi kullanılması, düzenleme ile iyileştirilmesi sağlanan konulardaki durumun anlaşılmasına imkân tanıyacaktır. Bu yüzden düzenleme etki değerlendirmesi Düzenleme Politikası zincirinin bir parçası olmalıdır.



# DÜZENLEME YÖNETİŞİM SÜRECİNİN UYGULAMA SONRASI DEĞERLENDİRME İLE TAMAMLANMASI

Modern dünyada, günlük hayata ilgilendiren birçok konu zaten düzenlenmiş durumdadır. Ancak, bu düzenlemelerin uygulanması sırasında yaşanan sorunlar, değişen koşulların yarattığı etkiler ve ortaya çıkan yeni konuların etkilerinin anlaşılması için uygulama sonrası değerlendirme yapılması çok faydalı sonuçlar ortaya koyabilmektedir. Ayrıca söz konusu çalışma bulguları yeni düzenlemeler için yol gösterici olmakta ve mevcut uygulamalar iyileştirilebilmektedir. Uygulama sonrası değerlendirme, düzenleme politikası döngüsünün sağlıklı işlemesi için çok önemli bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu aracın kullanılması ve aracın kullanımı sırasında paydaş katılımının sağlanması, hem şeffaflığın artmasına hem de güven oluşmasına katkı yapmaktadır. Ayrıca, paydaş katılımı ile yapılan çalışmalar sahiplenmeyi güçlendirmektedir.

Bu aracın kullanılması planlama sürecini de güçlendirmektedir. Araştırma sonuçları, aracın önemini kavrandığını göstermekle birlikte, sadece 20 ülkenin aracın kullanılması konusunda düzenleme yaptığını göstermektedir.

## UYGULAMA SONRASI DEĞERLENDİRMENİN DOĞASI

Etki değerlendirmesi ve değerlendirme çalışmaları gözetim, denetim ve kontrol çalışmalarından farklı çalışmalardır. Gözetim sistematik ve düzenli olarak belli konularda verilerin toplanmasını ve gelişmelerin izlenmesini içerir. Denetim, yetkililerin görevlerini ne kadar yerine getirdiklerini inceler; kontrol, standartlara uyumu anlamaya çalışır. Analiz ve değerlendirme ise yaratılan etki ve yerine hedeflenen ile yaratılan etki arasındaki ilişkiyi inceler. Değerlendirme, uyum düzeyini anlamak (süreç odaklı), performansı görmek (çıktı odaklı) veya nasıl bir fonksiyona sahip olduğunu anlamak (yaratılan sonuçlar odaklı) için yapılabilir. Düzenlemeler yürürlüğe girdikten sonra arzu edilen sonuçlara ulaşıp ulaşılmadığının anlaşılmasına yönelik değerlendirme çalışmasının yapılması sürecin başarısı için gereklidir.

## UYGULAMA SONRASI DEĞERLENDİRME UYGULAMALARI

OECD tarafından yapılan çalışmada düzenleme etki değerlendirmelerine yönelik ölçüm için kullanılan dört gösterge:

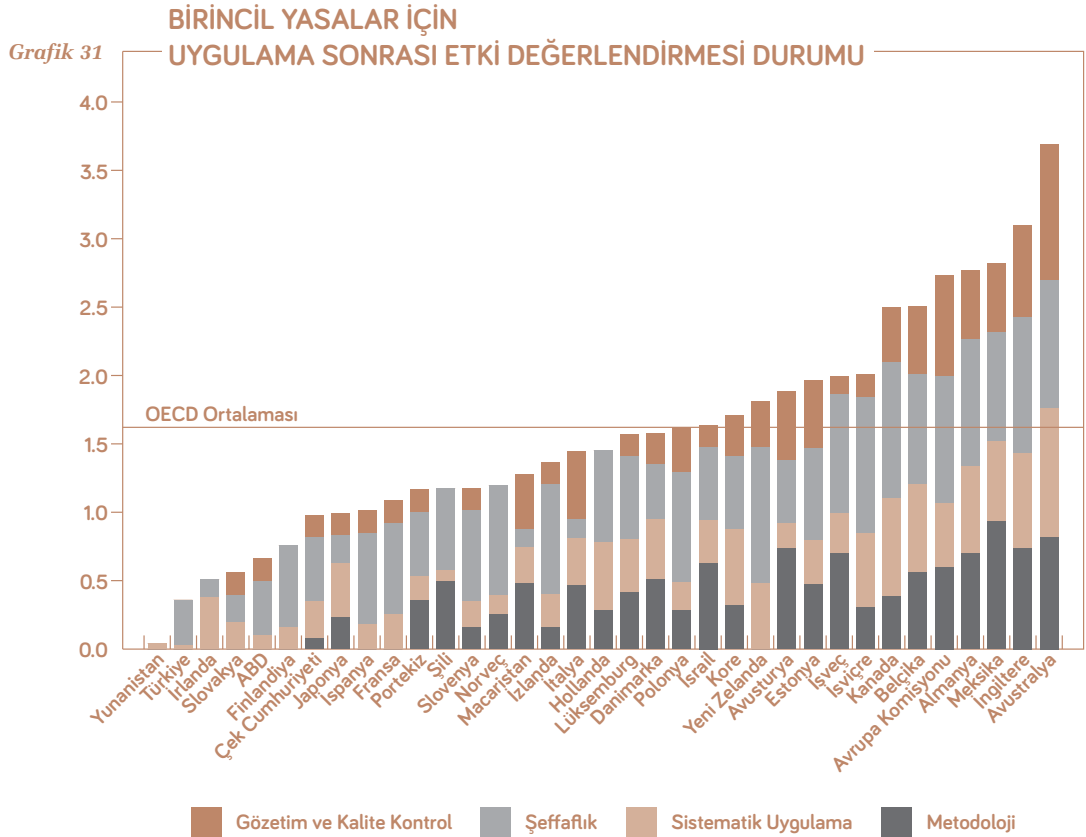
**Gözetim ve kalite kontrol:** Paydaş katılım sürecinin kalitesini ölçen mekanizmaların varlığını ve paydaş katılımına yönelik verilerin paylaşılmasını dikkate almaktadır.

**Şeffaflık:** Paydaş katılım sürecine yönelik bilgilerin en geniş paydaş kitlesi ile paylaşılmasını ve paydaş görüşlerinin nasıl ve ne kadarının değerlendirildiğini dikkate almaktadır.

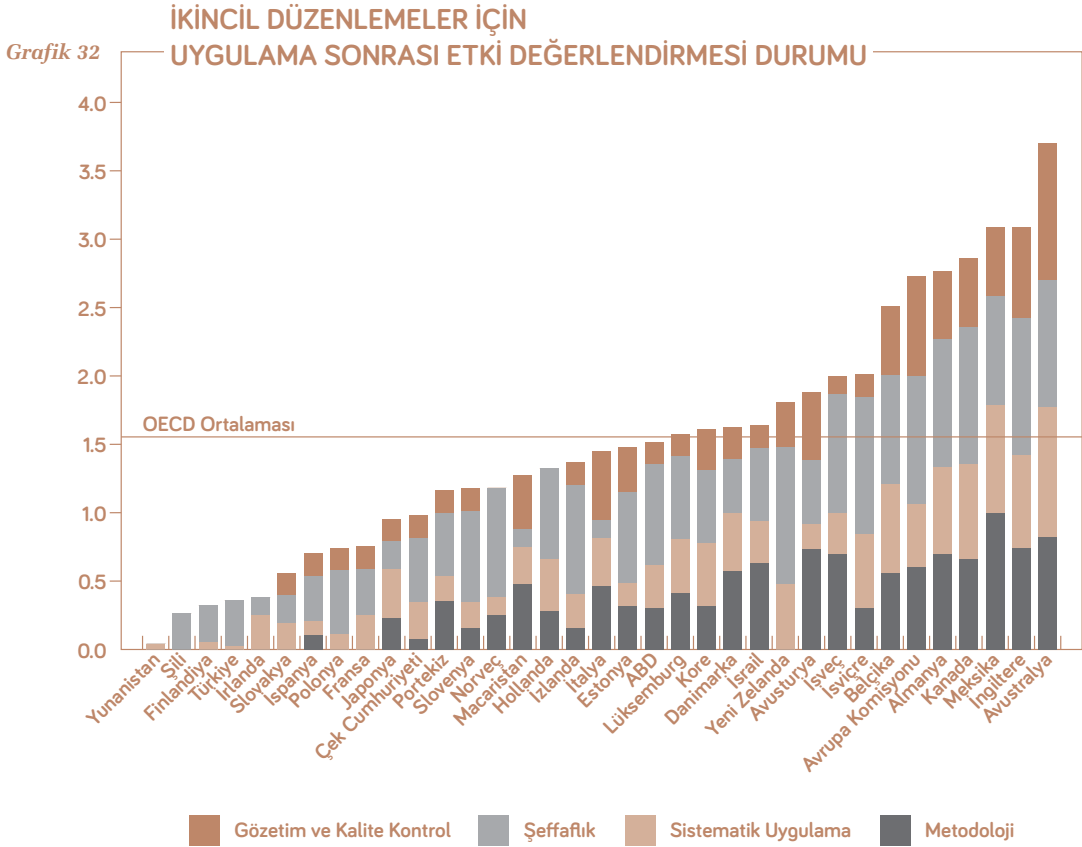
**Sistemik uygulama:** Paydaş katılımı konusunda resmi mekanizmaların varlığını ve paydaş katılımının hangi aşamaları kapsadığını (ilk aşamalar, ileriki aşamalar, vb.) dikkate alır.

**Metodoloji:** Rehber dokümanların varlığını, minimum görüş verme süresi gibi kullanılan metot ve araçları, interaktif İnternet sitesi ve sosyal medya araçlarının kullanımını dikkate alır.

Araştırma, birçok OECD ülkesinin bu yönde düzenleme yaptığını ve sürecin şeffaflığına yönelik tedbirler aldığını ortaya koymaktadır. Ancak süreçler yakından incelendiğinde aslında sorunların olduğu gözlenmektedir. Bazı ülkeler metodolojileri geliştirememiş, bazıları ise gözetim ve kontrol konusunda ilerleme kaydedememişlerdir.



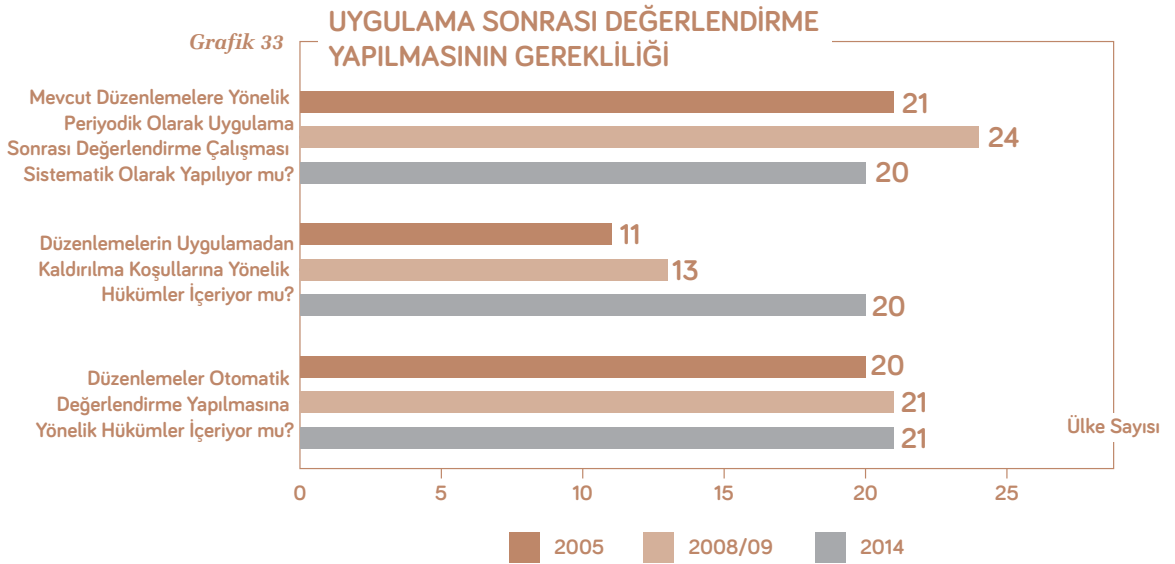
**Kaynak:** OECD 2014 Düzenleme Göstergeleri Anketi Sonuçları (OECD 2014 Regulatory Policy Survey Results)



**Kaynak:** OECD 2014 Düzenleme Göstergeleri Anketi Sonuçları (OECD 2014 Regulatory Policy Survey Results)

## Uygulama sonrası değerlendirme, OECD ülkeleri nezdinde ya aynı kalmakta ya da azalmaktadır.

OECD ülkeleri 2008/2009 döneminden sonra uygulama sonrası etki değerlendirmesinin faydalarını anlamış durumdadır. Ancak bu konuda sistematik uygulama yapan ülke sayısı çok fazla değil. Hatta ülke içindeki devlet yapılarının kullanım amaç ve şekilleri bile farklılaşmakta. Diğer taraftan bu konuda yönetim yapıları henüz olgunlaşmamış durumda. Araştırma sonuçları 12 ülkede zorunlu olmamakla birlikte son 3 yılda uygulama sonrası değerlendirme yapıldığını gösteriyor.



**Kaynak:** OECD 2014 Düzenleme Göstergeleri Anketi Sonuçları (OECD 2014 Regulatory Policy Survey Results)

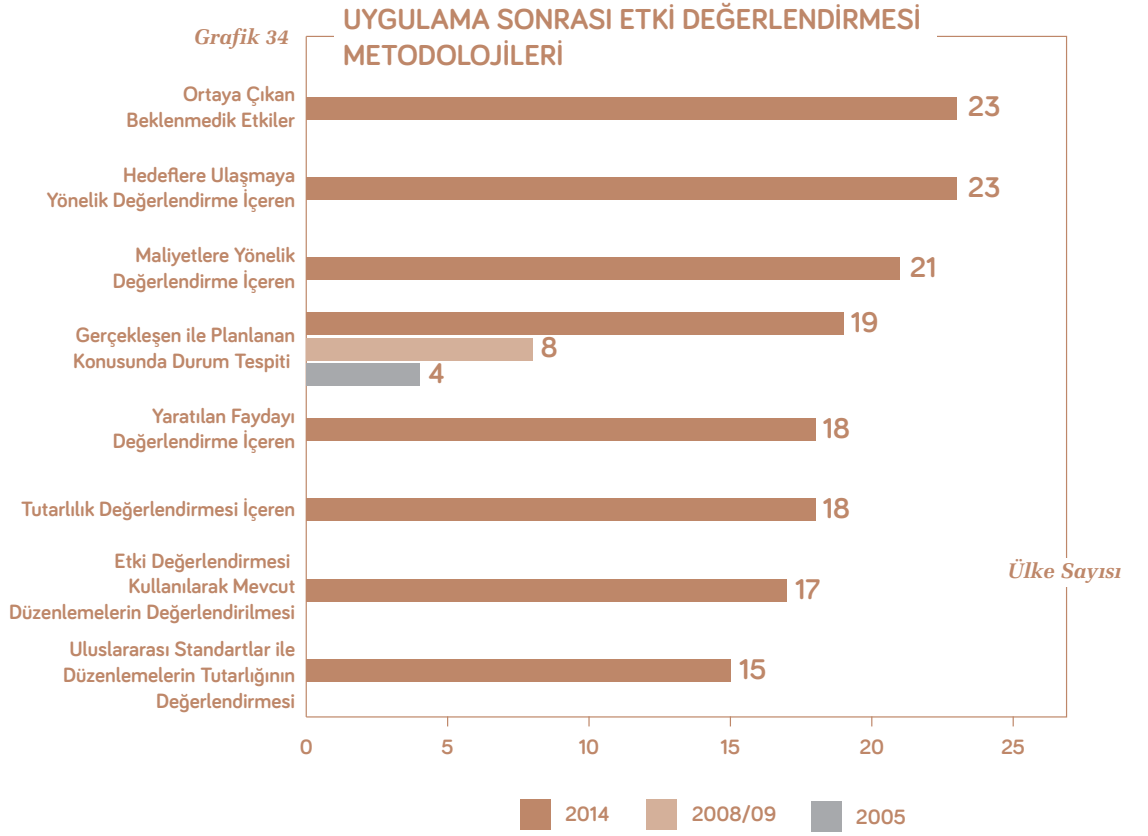
**OECD ülkelerinde yapılan uygulama sonrası değerlendirme daha çok idari yüklerin hafifletilmesi, rekabet ve uyum maliyetleri odaklı yapıyor.**

Bu durum, söz konusu çalışmaların kapsamının genişletilerek politikaların, ekonomik ve sosyal sonuçlarına yönelik olarak yapılması gereğini ortaya koyuyor.

**Uygulama sonrası değerlendirme metodolojisi, hedeflenen sonuçların durumu veya bu sonuçları sağlamanın daha iyi yollarını bulmaya yönelik olabilir.**

Uygulama sonrası etki değerlendirmesi, düzenlemelerin yarattığı etkiyi anlamak için yapılmaktadır. Böylece sonuçlara bakarak baştaki politika hedeflerine ne ölçüde ulaşıldığı anlaşılmaktadır. OECD ülkeleri hâli hazırda yukarıda belirtilen çerçevede çalışmalar yapmaktadır. Halbuki daha geniş bir fayda sağlanması için çalışma odağının ekonomik ve sosyal etkileri de içerecek şekilde genişlemesi gerekmektedir.

Bu çalışma ülkeler arası da yapılabilir. Bu yaklaşım küreselleşen dünyada zaman içinde önem kazanabilir.



**Kaynak:** OECD 2014 Düzenleme Göstergeleri Anketi Sonuçları (OECD 2014 Regulatory Policy Survey Results)

### Uygulama sonrası değerlendirilmeye yönelik kalite kontrol sistemleri çok çeşitli olup, güçlendirilmesine ihtiyaç bulunuyor.

Genellikle uygulama sonrası değerlendirme, ilgili bakanlıklar tarafından, kalite kontrole yönelik aksiyonlar da, ya aynı bakanlıklar içinde ya da devlet içinde başka bir birim tarafından yürütülmektedir. Bu alanda gelişim ihtiyacı görülmektedir.

Uygulama sonrası etki değerlendirmeleri için, kapasite geliştirilmesi ve gözetim süreçleri konusuna önem vermek gerekiyor.

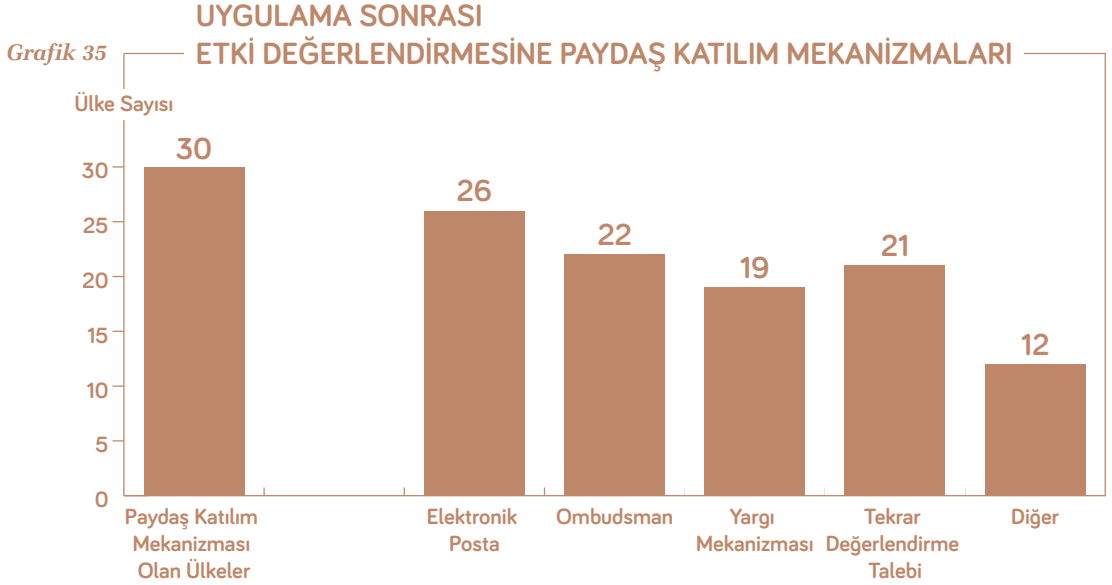
Bu tür araçların kullanılmasına yönelik düzenleme yapmak yeterli olmamaktadır. Bu araçların etkin bir şekilde kullanılması için yeterli kapasite gelişimi sağlanması gerekir. Diğer taraftan kaliteli değerlendirmelerin yapılabilmesi için minimum standartların belirlenmesi, gözetim ve kontrol çalışmalarının durumu tespit etmeye yönelik oluşturulması gerekir. Ayrıca her düzenleme için bu aracın kullanılması kaynak açısından doğru olmayabilir. Bu konuda da bir standart oluşturulması faydalıdır.

Uygulama sonrası değerlendirme kullanılması, OECD ülkelerindeki düzenleme sisteminin geliştirilmesi için önemli bir fırsattır.

Uygulama sonrası değerlendirmenin başarılı olması, bazen tek tek düzenlemelere yönelik yapılması ile değil, kümülatif olarak belli grup düzenlemelerin yarattığı etki ve sonuçlara yönelik yapılması ile sağlanabilir. Buna örnek olarak AB’de yapılmakta olan sadeleştirme ve maliyet azaltma çalışmalarını (REFIT – Regulatory Fitness and Performance Program) gösterebiliriz.

**Uygulama sonrası değerlendirmelerde paydaş katılımının önemi OECD ülkeleri tarafından anlaşılmaya başlandı.**

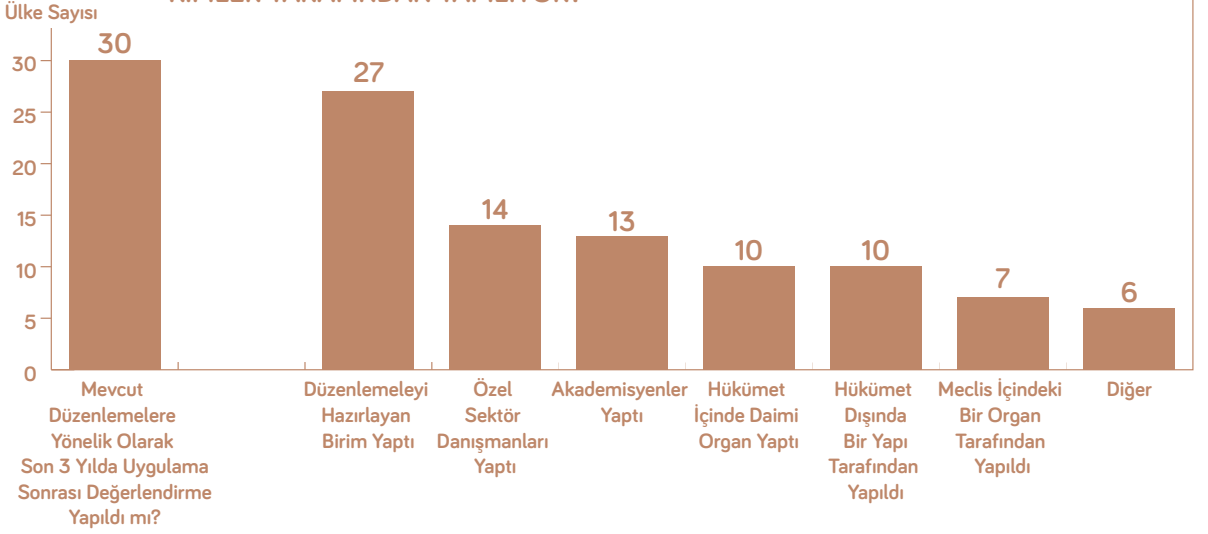
OECD ülkeleri uygulama sonrası değerlendirme çalışmalarına paydaş katılımını teşvik etmeye başlamışlardır. Bu şekilde, uygulamaların paydaş gözünden değerlendirilmesine imkân sağlanmakta ve ortaya çıkan sonuç daha değerli hale gelmektedir. Bu yaklaşım, çalışmaları şeffaflandırmakta ve güven artışı sağlamaktadır. Paydaş katılımına yönelik geliştirilen araçlar Grafik 35’te gösterilmektedir.



**Kaynak:** OECD 2014 Düzenleme Göstergeleri Anketi Sonuçları (OECD 2014 Regulatory Policy Survey Results)

Grafik 36

### UYGULAMA SONRASI ETKİ DEĞERLENDİRMESİ KİMLER TARAFINDAN YAPILYOR?



**Kaynak:** OECD 2014 Düzenleme Göstergeleri Anketi Sonuçları (OECD 2014 Regulatory Policy Survey Results)

**Uygulama sonrası değerlendirmenin kimin tarafından hazırlandığı konusu üzerinde daha fazla çalışması gerekiyor, çünkü bu durum çalışmanın doğasını etkiliyor.**

OECD ülkelerinin çoğunda bu çalışmalar hükümet birimleri tarafından yapılmaktadır. Bazı ülkeler özel şirketleri ve akademisyenleri de bu çalışmalarda kullanmaktadır. Meclis tarafından yürütülen bir çalışmaya hiçbir ülkede rastlanmamıştır. Farklı yapılar tarafından ortaya konulan çalışmaların çıktılarının değerlendirilmesi; bu çalışmayı yapacak yapıyla ilgili karar vermek konusunda atılacak adımları belirleyecektir. Bu durum politik yapıya ve ülkelerin kültürlerine göre farklılıklar gösterebilir.

# TÜRKİYE ÜLKE DEĞERLENDİRMESİ

Türkiye daha iyi düzenlemelerin hazırlanması çalışmalarına 2000'lerin başında başladı. 17 Şubat 2006 tarihinde "Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Yönetmeliği" yayımladı. Bu yönetmelik, düzenlemelerin kalitesinin artırılmasına yönelik ortaya konan çerçevenin temelini teşkil etmektedir.

Yönetmelikte paydaş katılımına ve düzenleme etki değerlendirmesi yapılmasına yönelik hükümler bulunmaktadır. Düzenleme etki değerlendirmesine yönelik konular, 3 Nisan 2007 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan Başbakanlık Genelgesi ile düzenlenmiştir. Genelge ile "Daha İyi Düzenleme Çalışma Grubunu" da içerecek şekilde roller, sorumlulukları tanımlamış ve rehberi yayımlanmıştır.

Bunlara ilave olarak Türkiye 2005 ve 2009 yıllarında yüklerin hafifletilmesine yönelik çalışmalar yapmıştır. Bu kapsamda 14,000 yasa gözden geçirilmiş, tek noktadan işlem çözümleri ortaya konmuş ve e-devlet uygulamaları, iş dünyası ve vatandaşların yasalar ile ilgili süreçlerdeki durumunu iyileştirmiştir.

Mevcut yasal çerçevenin geliştirilmesi için; uygulamaya önem verilmesi ve düzenlemelerin konulmuş kurallara uyumu konusunda takibin yapılması gerekmektedir. Daha İyi Düzenleme Grubu mevcut yönetmeliğin uygulanmasına yönelik düzenli gözden geçirmeler yapabilir ve bu çalışmaların sonuçlarını bakanlıkları teşvik etmek amacıyla yayımlayabilir. Paydaş katılımını teşvik etmek, iletişimi iki yönlü olarak sürdürmek ve dokümanite etmek için İnternet ve iletişim teknolojisi daha etkin kullanılabilir. Bu şekilde daha etkili bir paydaş katılımı sağlanabilir ve sürecin şeffaflığı artırılarak paydaş katılımı cesaretlendirilebilir. Uygulama sonrası değerlendirme sistematik hale getirilmeli ve bu şekilde yeni politikaların hazırlanması için bilgi sağlanmalıdır. Böylelikle, etki değerlendirmeleri sistematik haline getirildiğinde mevcut uygulamaların performansı ve sağlanan gelişmeler takip edilebilecek, öğrenme döngüsü tamamlanabilecektir.



## TÜRKİYE'DE DÜZENLEME ETKİ DEĞERLENDİRMESİ YAPILMASI İÇİN GEREKLİ ŞARTLAR

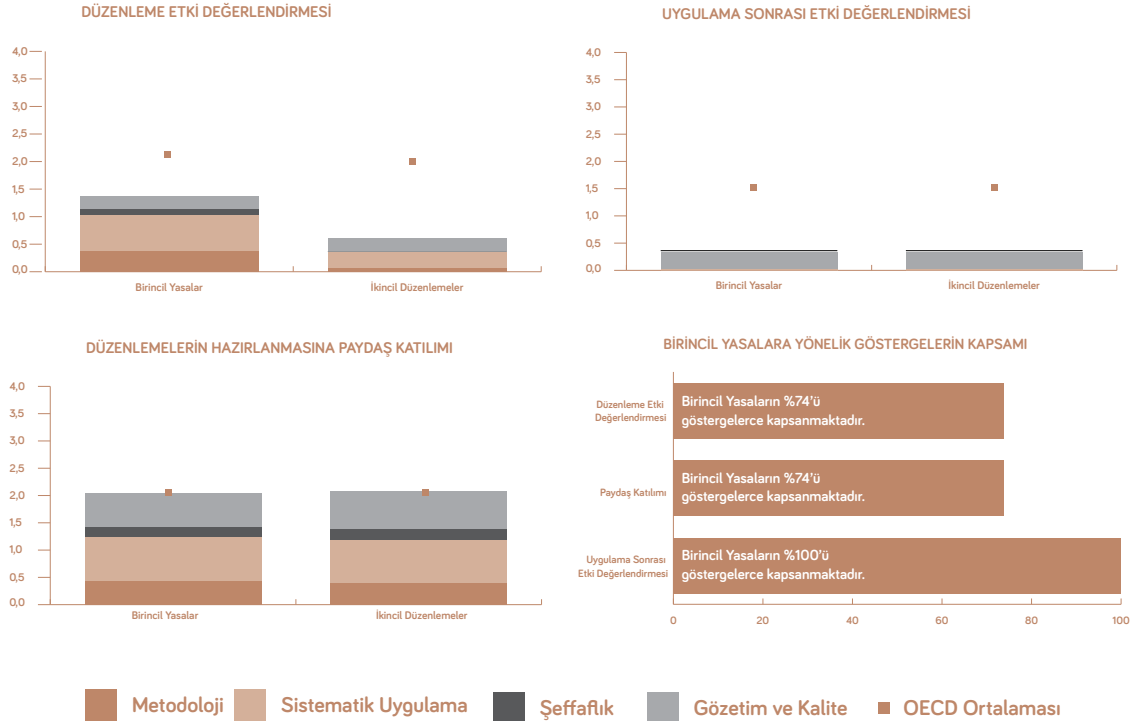
2006 yılında yayımlanan yönetmeliğe göre düzenleme etki değerlendirmesi:

- Hazırlanan Yasa, Kararname ve Yönetmeliklerin yaratacağı etkinin 10 milyon TL'den büyük olduğunda,
- Başbakanlık tarafından talep edilmesi halinde, düzenlemenin yaratacağı etkinin boyutundan bağımsız olarak, düzenleme etki değerlendirmesi yapılması zorunludur.

Söz konusu yönetmelik milli güvenlik ve bütçe ile ilgili konularda düzenleme etki değerlendirmesi yapılamayacağını belirtmektedir. Düzenleme etki değerlendirmesi taslağı hazırlayan bakanlık veya kamu kurumu tarafından yapılmaktadır. Etkisinin 10 milyon TL'nin altında olacağı düşünülen düzenlemeler için kısmî düzenleme etki değerlendirmesi yapılması gerekmekte ve bu çalışma için de etkiye yönelik sayısal veriler olması beklenmektedir.

## TÜRKİYE İÇİN DÜZENLEME POLİTİKASI VE YÖNETİŞİM GÖSTERGELERİ

Grafik 37



## KAYNAKÇA

Altman, D. (2013), “Bringing Direct Democracy Back In: Toward a Three Dimensional Measure of Democracy”, Vol. 20, No. 4, *Democratization*, pp. 615-641.

Bella, S. & S. E. Dudley (2015), “Stakeholder Participation and Regulatory Policy Making in the United States”, *Regulatory Policy in Perspective: A Reader’s Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing Paris.

Dalton R. J. & S. A. Weldon (2005), “Public Images of Political Parties: A Necessary Evil?”, 28(5), *West European Politics*, pp. 931-951.

Dogan, M. (2005), “Erosion of Confidence in Thirty European Democracies”, Vol. 4/1, *Comparative Sociology*, pp. 11-53.

Lodge, M. (2015), “Trends and Challenges in Regulation and Regulatory Policy”, *Regulatory Policy in Perspective: A Reader’s Companion to the OECD Regulatory Outlook 2015*, OECD Publishing Paris.

OECD (2015 forthcoming), “The Global Picture of Economic Regulators: Independence, Accountability and Scope of Action”, OECD Economics Department Working Papers, OECD Publishing, Paris.

OECD 2014 Regulatory Policy Survey Results, Retrieved from: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm>

OECD (2012a), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2012b), “Roundtable on Regulatory

Reform for Inclusive Growth: The Contribution of Regulatory Reform to the Broader Reform for Growth Agenda of OECD Countries”, yayımlanmamış doküman.

OECD (1995), *OECD Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation*, OECD, Paris.

Renda A. (2015), “Regulatory Impact Assessment and Regulatory Policy”, *Regulatory Policy in Perspective: A Reader’s Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing Paris.

Renda & Castro (2015), “Regulatory Oversight and Co-Ordination: Selected National Experiences”, OECD yayımlanmamış doküman.

Stevenson, B. & J. Wolfers (2011), “Trust in Public Institutions Over the Business Cycle”, discussion paper series, *Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit*, No. 5570.

# Kamu Düzenleme Kalitesi ve Yaşam Düzeyi

Yöntembilimsel Bir Not

Prof. Dr. Ersin KALAYCIOĞLU



## İÇİNDEKİLER

Giriş .....	70
Düzenlemelerin Etki Değerlendirmesi (Regulatory Impact Analysis) .....	72
Düzenleme Etki Değerlendirmesi (RIA) .....	74
Düzenlemelerde Paydaş Katılımı (Stakeholder Engagement) .....	76
Uygulama Sonrası Değerlendirme (Ex post Evaluation) .....	82
Sonuç: Genel Değerlendirmeler .....	86

## TABLolar VE GRAFİKLER

<b>Tablo 1</b> Olağan Siyasal Katılma (Sıklık Dağılımı - %).....	77
<b>Grafik 1</b> Görüş ve Fikirlerini İfade Etmek İçin Bir Politikacıyla veya Kamu Görevlisiyle Temas.....	79
<b>Tablo 2</b> Türkiye’de Gönüllü Dernek, Sendika, Kulüp veya Kuruluş Üyeliği ..	80
<b>Tablo 3</b> Görüş ve Fikirlerini İfade Etmek İçin Medya ile Temas ve Medyada Yer Almak .....	83
<b>Tablo 4</b> Siyasi Görüş ve Fikirlerini İnternette Dile Getirmek .....	84
<b>Tablo 5</b> Adil Olmadığını ya da Zararlı Olduğunu Düşündüğü Bir Kanunu, Tek Başına veya Başkalarıyla Birlikte Hareket Ederek Değiştirmek Olasılığı Nedir?.....	84
<b>Tablo 6</b> Böyle Bir Çaba Sarf Etseniz, TBMM'nin Sizin Taleplerinize Ciddi Şekilde Eğilmesi Ne Kadar Muhtemeldir Diye Düşünüyorsunuz?.....	84
<b>Tablo 7</b> Kamu Politikalarının Kalitesi, İyi Yönetişim, Demokrasi Kalitesi, Mutluluk ve Yolsuzluk .....	86

# GİRİŞ

Birleşmiş Milletler (BM) yirmi birinci yüzyılda hükümet etmenin temel ölçütlerini yeniden tanımlama gereksinimi duyarak bu konuda 2012 yılında sonuçlanan bir inceleme yapmış ve bunu bir rapor halinde aynı yıl yayımlamıştır. BM Yönetişim Raporu 2012’de hedeflenen temel amaç 21. Yüzyılda hükümet etme esaslarının neler olması gerektiğidir. Bu soruya raporun birinci sayfasında özetle ifade edilebilecek bir yanıt sunulmuştur. BM’ye üye devletler 21. Yüzyılda iyi yönetim (good governance) ilkelerine göre hükümet etmeyi benimsemişlerdir. Bunun anlamı da raporda belirtildiği üzere şöyle ifade edilebilir: “İyi yönetim, etkin, verimli ve kalıcı bir şekilde, hakkaniyet (equity), katılma, çoğulculuk, seffalık, hesap verilebilirlik (accountability) ve hukukun üstünlüğünün (rule of law) hayata geçirilmesini teşvik eder. Bu ilkeleri uygulamaya geçirdiğimizde yasaların serbest, adil, sık ve düzenli olarak yapılan seçimlerle teşkil olunan temsil adaleti güçlü yasama organı tarafından yapılması ve siyasal iktidarın denetiminin sağlanması ile bu yasaları yorumlamak için bağımsız bir yargının varlığı”<sup>1</sup> gerekli

1 (UN, Global Issues: Governance Report 2012: (<https://www.un.org/en/globalissues/governance>): 1) Orijinal İngilizce metin: “Good governance promotes equity (hakkaniyet), participation (katılma), pluralism (çoğulculuk), transparency (saydamlık), accountability (hesap verilebilirlik) and the rule of law (hukukun üstünlüğü), in a manner that is effective, efficient and enduring. In translating

olacaktır. BM Genel Sekreterliği bu tanımlama ile de yetinmeyip hukukun üstünlüğünün ne anlama geldiğini de tanımlamıştır. “...Bir iyi yönetim ilkesi olarak hukukun üstünlüğü ..., bizatihi Devletin kendisi de dâhil olmak üzere tüm kişilerin, kurumların ve tüzel kişilerin kamuya açık olarak üretilen, herkese eşit olarak uygulanan ve yargı denetimini gerekli kılan uluslararası insan hakları norm ve standartlarıyla uyumlu olan yasalara karşı hesap vermeleri”<sup>2</sup> olarak anlaşılır.

Yüzyılımızın liberal demokrasisi olarak çalışacak olan hükümetlerin yönetim biçiminin (stil / üslup) burada sayılan ölçütlere (criteria) sıkı sıkıya bağlı olması,

these principles into practice, we see the holding of free, fair and frequent elections, representative legislatures that make laws and provides oversight, and an independent judiciary to interpret those laws.” (Metindeki koyulaştırma ve alt çizimleri original olmayıp bu raporun yazarı tarafından yapılmıştır.).

2 ([http://issuu.com/undp/docs/issue\\_brief\\_-\\_rule\\_of\\_law\\_and\\_the\\_post-2015\\_develop](http://issuu.com/undp/docs/issue_brief_-_rule_of_law_and_the_post-2015_develop)). Orijinal İngilizce metin: Rule of law is defined by the UN Secretary – General as “a principle of governance in which all persons, institutions and entities, public and private, including the State itself are accountable to laws that are publicly promulgated, equally enforces and independently adjudicated, and which are consistent with international human rights norms and standards.” ([http://issuu.com/undp/docs/issue\\_brief\\_-\\_rule\\_of\\_law\\_and\\_the\\_post-2015\\_develop](http://issuu.com/undp/docs/issue_brief_-_rule_of_law_and_the_post-2015_develop)). (Metindeki koyulaştırma ve alt çizimleri original olmayıp bu raporun yazarı tarafından yapılmıştır.).

BM tarafından da karar altına alınmış bir olgu veya zorunluluktur. Bu keyfiyet hem yöneticiler, hem halk için, ama aynı zamanda da bu süreci denetleyecek yargıçlar, izleyecek medya/basın ve araştırma yapacak bilim insanları için de bir rehber niteliğindedir. Dolayısıyla, hükümetlerin çalışmaları sırasında ortaya çıkacak olan kamusal politikaları ve onların ürettiği sonuçları değerlendirirken hangi pencereden bakacağımız böylece aydınlanmış olmaktadır. Bunun anlamı BM 2012 raporundaki temel ölçütlerin (criteria) aynı zamanda tüm hükümetlerin yerine getirdikleri dört temel işlevin gerçekleşmesindeki biçimi belirleyeceğidir. Bunlar düzenleme (regulation), dağıtım (distribution), istihraç (extraction / kaynak çıkarma) ve simge (symbol) üretme ve ülke içinde ve dışında yaymadır<sup>3</sup>. Siyasal sistemler bu işlevler aracılığıyla yönetilirler ve bir hükümetin başarısından (performance) bahsedildiğinde bu işlevleri yerine getirme başarısı esas alınır. Onun için hükümetlerin çalışmalarını değerlendirmek için bu işlevlere ve onların sonuçlarına dair çalışmalar İkinci Dünya Savaşı sonrasında hız kazanmıştır. Başta BM olmak üzere çeşitli kurum ve kuruluşlar bu hükümet etkinlikleri ve onların sonuçları hakkında bilgi toplamakta ve ölçümler yapmaktadır. Özellikle vergi toplama, gelir dağılımı ve iktisadi kalkınma gibi dağıtım ve refah içerikli iktisadi veriler uzun yıllardır BM tarafından toplanmakta ve yayımlanmaktadır. Ancak, bu işlevler arasında belki en çok sayıda bireyi etkileyeni düzenleme etkinlikleri ve onları oluşturan siyasal karar ve politika uygulamalarıdır.

Son yıllarda bu alan da daha yakından sistemli olarak araştırmaya tabî tutulmaya başlamıştır. Bu cümleden olarak OECD 2012 yılından itibaren düzenleyici kamu politikaları ve yönetim (regulatory policy and governance) konusunda, BM'nin yukarıda sunduğumuz 21. Yüzyıl hükümet etme ilkeleriyle de uyumlu olarak çeşitli göstergeleri derleme ve üyelerini oluşturan devletler için karşılaştırmalar yapma çabasına girmiştir. Geçtiğimiz yıl (2015) Düzenleyici Politikalar ve Yönetişim Göstergeleri (iREG) adıyla anılan ve üç temel düzenleyici işleve odaklanan bir OECD çalışması yayımlanmıştır. 2014 sonu itibarıyla paydaş angajmanı / katılımı (stakeholder engagement), Düzenleme Etki Değerlendirmesi (RIA) ve Uygulama Sonrası Değerlendirme'den (ex post evaluation) oluşan üç düzenleme etkinliği alanında 34 OECD ülkesinin bir karşılaştırması yapılmıştır. Burada OECD 2015 çalışmasının esaslarını ve bulgularının hem kamu politikaları hem de sosyal bilim açısından kullanımına olan katkılarını daha yakından ele alacağız. Bunu yaparken öncelikle ve özellikle nitel bir değerlendirme yapacak ve ilgili konularda toplanmış nicel verilerle Türkiye örneğinde (case) OECD göstergelerini anlamlandırmaya ve incelemeye yöneleceğiz.

3 Almond, G. A., & Powell, B. G. (1978). *Comparative Politics: System, Process, and Policy* (2nd Edition ed.). Boston: Little, Brown and Co.

# DÜZENLEMELERİN ETKİ DEĞERLENDİRMESİ (REGULATORY IMPACT ANALYSIS)

OECD tarafından bazıları 2008’de uzman toplantıları bazıları 2012’de başlatılan düzenleyici hükümet etkinlikleri “2015 Düzenleyici Politika Göstergeleri ve Yönetişim” raporuna kaynak oluşturmuştur. Bu raporda temel kaynak olarak zikredilen Arndt, C., A. Custance Baker, T. Querbach ve R. Schultz<sup>4</sup> tarafından yapılan çalışma ve yayın burada da temel alınmıştır.

OECD 2015 Düzenlemelerin Etki Değerlendirmesi Göstergeleri bir tarama (survey) olup OECD tarafından 1998, 2005 ve 2008/09 Düzenleyici Yönetim Göstergeleri taramalarından yararlanılarak geliştirilmiştir. Bu çalışmada uygulanan metodolojiye göre düzenleme etki değerlendirmeleri konularında 104, paydaş katılımı hususlarında 46 ve uygulama sonrası (ex-post) değerlendirme hususlarında da 45 soru sorulduğu görülmektedir. Bu sorulara verilen yanıtlar olumlu ve

olumsuz olarak değerlendirilerek nicel olarak kodlanmış ve bilahare bir faktör çözümlemesi türü olan birincil bileşken çözümlemesine (principal component analysis) tâbi tutulmuşlardır. Birincil yasalar ve ikincil düzenlemeler olarak iki boyutta özetlenen birincil bileşken çözümlemelerinde düzenleme etki değerlendirmelerinde birincil yasalar konusunda sekiz, ikincil düzenlemeler konusunda da yedi tane bileşken görgül olarak saptanmıştır. Aynı yöntem paydaş katılımı konusunda birincil yasalarda da, ikincil düzenlemelerde de dört adet bileşken görgül olarak saptanmıştır. Nihayet uygulama sonrası değerlendirmeler konusunda da birincil yasalar alanında beş, ikincil düzenlemeler konusunda da dört tane bileşken saptanmıştır, ancak bu görgül olarak saptanan bileşkenlerin hiçbirisine herhangi bir ad verilerek kavramsallaştırma yapılma yoluna gidilmemiştir. Bunların bütçeleme, riziko değerlendirmeleri, maliyetler gibi konulardan saydamlık ve paydaşların karar alma süreçlerinde yer almaları gibi alanlara yayıldığı görülmektedir. Sorular incelendiğinde de düzenleme etki değerlendirme sorularının daha çok iktisadi ve özellikle mali süreçlere yönelik olduğu, paydaş katılımı

4 Arndt, C., A. Custance Baker, T. Querbach ve R. Schultz (2015), “2015 Indicators of Regulatory Policy and Governance: Design, Methodology and Key Results”, *OECD Regulatory Policy Working Papers*, No. 1, OECD Publishing, Paris.



değerlendirmelerinin ise daha çok düzenlemelerden etkilenmesi söz konusu olanların karar alma süreçlerine katılmaları, bu süreçlerin saydamlığı gibi hususları içerdiği dikkati çekmektedir. Uygulama sonraları değerlendirmelerde de yine saydamlık, paydaşlarla temas ve gözden geçirme (review) süreçleri gibi hususlar ön plana çıkmaktadır.

Bu bilgileri veren Arndt ve arkadaşlarının raporunda “ülkelerin değerlendirmelerin nasıl yapıldığı hakkında örnekler vermeleri ve sorulara verdikleri yanıtları kanıtlarla desteklemeleri gerekirken, OECD Genel Sekreterliği’nin bu değerlendirmelerin niteliklerini

(kalitesini) değerlendirmedini veya paydaşlarla bu düzenleme etki değerlendirmelerinin nitelikleri hakkında herhangi bir görüşmede bulunmadığını” (s.13) bir eksiklik olarak belirtilmektedir. Arndt ve arkadaşları derinlemesine ülke gözden geçirmelerinin bu toplanan göstergeleri tamamlayacak biçimde yapılması gerektiğine işaret etmektedirler. Bu tür gözden geçirmelerin ülke bağlamında daha ayrıntılı içerik çözümlenmesi yapılmasına, bu düzenleme etki değerlendirmelerinin güçlü ve zayıf taraflarının anlaşılabilir olarak yeni öneri ve tavsiyelerde bulunulmasının mümkün olacağına işaret etmektedirler (s.13).



arasında yayımlanmıştır<sup>6</sup>. Bu yasaların % 36'sı 2011 – 2016 yılları arasındadır. Bu kanunlarla ilgili olarak muhalefet partilerinin, basın ve medyanın eleştirileri düzenlemelerin saydam olmadığı, Meclis görüşmelerinin derinlik ve açıklık kazanmadığı ve halkın kanun yapımı sürecinde bilgilendirilmesinin de pek mümkün olmadığı noktalarına hasredilmektedir. Dolayısıyla birincil yasaların yapımında Türkiye’de Meclis’in artan etkisiyle paralel olarak, yasa yapımının saydamlığının ve seçmenin yapılan düzenlemelerden haberdar olmasının azalması ile gerçekleşmiş gibi gözükmektedir. Dolayısıyla burada sunulan nicel verilerin nitel anlamları ve dolayısıyla ölçmek istediklerini ölçüp ölçemedikleri, Türkiye örneği için sorgulanmaya muhtaçmış gibi durmaktadır.

Ekonomik etki hesaplamaları ve bunların bütçelemeye ve maliyet hesaplarındaki rolleri daha düzgün hesaplanabilir bir içerikte olmakla birlikte, 2012 yılından itibaren Sayıştay raporlarının normaldeki 400 sayfa civarı olan kapsamdan birkaç sayfalık özetlere dönüşmesi Meclis’te ve kamuoyunda tartışmalara neden olmuştur. Son dört yıldır Sayıştay’ın raporları Meclis komisyonlarına her geldiğinde kapsamı, boyutu ve gerçekle ilişkileri 2012’ye kadar rastlanmayan büyük bir gerilim ve tartışma konusu haline almıştır<sup>7</sup>. Buradaki

maliyet hesaplarına uyulup uyulmadığı ve ortaya çıkan bütçe performansının ekonomik mahiyetini tam olarak ortaya koyabilmek mümkün olmaktan çıkmıştır. Dolayısıyla OECD tarafından sorulan sorulara alınan yanıtlar saydamlık, gerçeklik ve etki değerlendirmesinin yapıp yapılmadığı açısından sorgulanabilir bir mahiyettedir.

Çevre etkileri konusunda öteden beri Çevre Etki Değerlendirme (ÇED) uygulaması mevzuata 1993’te girmiş olmasına karşın 2002’de yapılan bir saptamada belirtildiği gibi<sup>8</sup> bu raporların düzenlenmesine gösterilen duyarlılık ve bu süreçte paydaş katılımı sorunlu olmaya devam etmiştir. Hal böyle iken bir OECD’nin sorduğu sorulara verilen düzenlemenin çevre etkisinin hesaplanmakta olduğu yanıtının içeriğini daha etraflı araştırmak gereklidir. Bu hesaplamaların ne kadar duyarlı olarak yapıldığı, gerek maden gerek hidroelektrik santrali (HES) yapımlarıyla birlikte son yıllarda yaşanan kitlesel tepkileri dikkate alacak olursak, bu hesaplamaların nasıl yapıldığı veya yapıp yapılmadığı belirsizdir. Türkiye’nin OECD Raporunun (Arndt ve arkadaşları Çizelge 3 ve 4’teki) nicel puanlarının bu durumda gerçekte olduğundan daha yüksek olduğunu düşünmememiz için hiçbir neden bulunmamaktadır.

6 Bakınız [https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar\\_gd.sorgu\\_yonlendirme?Kanun\\_no=&k\\_Baslangic\\_Tarihi=1%2F1%2F2011&k\\_Bitis\\_Tarihi=2%2F3%2F2016&r\\_Baslangic\\_Tarihi=&r\\_Bitis\\_Tarihi=&sorgu\\_kelime=](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_gd.sorgu_yonlendirme?Kanun_no=&k_Baslangic_Tarihi=1%2F1%2F2011&k_Bitis_Tarihi=2%2F3%2F2016&r_Baslangic_Tarihi=&r_Bitis_Tarihi=&sorgu_kelime=)

7 Bakınız <http://www.haberturk.com/gundem/haber/1176110-sayistay-kit-raporlariyla-ilgili-aciklama-yapti>, <http://www.demecgazetesi.com/sayistay-raporlari-makale,2241.html>, <http://www.aktifhaber.com/iste-meclisten-gizlenen-sayistay-raporu-900568h.htm>, <http://www.aydinlikgazete.com/mansetler/akpnin-sayistay-raporlarini-gizleme-nedeni-yolsuzluk-h26415.html>.

8 World Summit on Sustainable Development, Johannesburg, 2002: National Report, Turkey (Ministry of Environment and UNDP Publication, July 2002): s. 108 - 109.

# DÜZENLEMELERDE PAYDAŞ KATILIMI (STAKEHOLDER ENGAGEMENT)

Bir düzenlemeden etkilenecek konumda bulunanların yapılacak düzenlemeden haberdar edilmesi, bu düzenlemenin nedenlerinin kendileriyle paylaşılması, onların bu düzenlemeye desteklerinin temin edilmesi ve nihayet yapılacak düzenlemeyi benimseyerek onu destekleyecek biçimde davranmaları iyi yönetişimin temel ilkelerindedir. Arndt ve arkadaşlarının yayımladığı raporda “OECD ülkelerinin çoğunda paydaş katılımı bileşik (composite) göstergelerinin paydaş katılımı uygulamalarını sistematik olarak yaptıkları ve yeni düzenlemelerin yapımı aşamasında paydaşlarla görüştükleri ve onlara akıl danıştıkları (consult) görülmektedir”<sup>9</sup> denilmektedir. Bu raporun birincil yasaların yapılmasında paydaş katılımı başlıklı Çizelge 5’te sunduğu verilere göre Türkiye OECD ülkeleri ortalaması düzeyinde olup İsveç ve Norveç’in arasında yer almaktadır. Aynı raporun ikincil düzenlemelerin yapımında paydaş katılımı başlıklı Çizelge 6’daki verilere göre Türkiye yine OECD ülkeleri ortalamasına yakın olan Japonya

ve Almanya’nın üzerinde ve Belçika ve Finlandiya’nın hemen gerisinde yer almaktadır<sup>10</sup>.

Bu veriler açısından bakıldığında Türkiye’nin hem paydaş katılımında saydamlığa özen gösterdiği hem de paydaş katılımında gözetim ve kalite kontrolüne duyarlı olduğu rapor edilmiş olduğu görülmektedir. Burada dikkat edilecek olan husus sadece düzenlemeden etkilenecek olan bir kısmı seçmen yaşındaki nüfusun, siyasal süreçleri yakından izlediği, onlara katıldığı ve siyasal karar alıcılarla gerek birincil yasalar (Meclis faaliyetleri) gerek ikincil düzenlemelerin oluşturulması sırasında belirgin bir etkileşimin içinde olduğudur. Bu veriler OECD’nin kullandığı yöntem olan karar alıcıların sağladığı tarama soruları yanıtlarından ibaret olan verilerdir. Bu verilerin ne ölçüde OECD sekreteryası tarafından gözden geçirildiğinin bilinmediğini Arndt ve arkadaşları raporunda bir gözlem olarak ifade edilmiştir. Ancak, Türkiye’de siyasal katılma konusunda alan taramalarıyla toplanmış verilere bakıldığında ortaya çok daha farklı bir görüntü çıkmaktadır (Tablo 1). Tablo 1’deki bulgular seçmen yaşındaki nüfusun Türkiye’de sadece seçimlere katılma konusunda

9 Arndt, C., A. Custance Baker, T. Querbach and R. Schultz (2015), “2015 Indicators of Regulatory Policy and Governance: Design, Methodology and Key Results”, *OECD Regulatory Policy Working Papers*, No. 1, OECD Publishing, Paris: s. 17.

10 Aynı eser: s. 17 -18.

TABLO 1: OLAĞAN SİYASAL KATILMA (SIKLIK DAĞILIMI- %)

Yıllar >	2002*				2014*			
Etkinlikler	Hayır	Evet	B/CY**	Toplam	Hayır	Evet	B/CY**	Toplam
3 Kasım 2002'deki seçimlerde oy verecek	%5,3	%92,8	%1,9	%100				
30 Mart 2014'teki seçimlerde oy verecek					%2,6	%77,6	%19,8	%100
Milletvekillerine başvuruda bulunmuş	%95,0	%5,0	%0,0	%100	%95,5	%3,5	%1,0	%100
Ankara'daki hükümete başvuruda bulunmuş	%97,4	%2,6	%0,0	%100	%95,4	%3,5	%1,1	%100
Vali'ye başvuruda bulunmuş	%96,6	%3,4	%0,0	%100	%91,8	%7,1	%1,0	%100
Kaymakam'a başvuruda bulunmuş	%95,5	%4,5	%0,0	%100	%89,4	%9,3	%1,3	%100
Belediye Başkanı'na başvuruda bulunmuş	%91,1	%8,9	%0,0	%100	%86,1	%13,0	%0,9	%100
Yaşadığı yere özgü bir kamusal sorunu çözmek için yapılan toplantıya katılmış	%83,8	%16,2	%0,0	%100	%79,6	%14,1	%6,3	%100
Bir aday veya partiye oy vermesi için başkalarını ikna etmeye çalışmış	%70,0	%27,8	%2,2	%100	--	--	--	--
Seçim kampanyasında parti posterleri, ilan vb. diğer materyalleri dağıtmış	%92,5	%7,5	%0,0	%100	--	--	--	--
Bir siyasal parti veya adayın seçim kampanyasıyla ilgili toplantılarına, miting ve gösteri yürüyüşlerine katılmış	%83,6	%16,4	%0,0	%100	--	--	--	--
Bir aday veya siyasal partiye maddi destek olacak bağışta bulunmuş	%97,1	%2,9	%0,0	%100	--	--	--	--

**Not:** \* 2002 için Örneklem (n) = 1984, \* 2014 için Örneklem (n) = 1666,

\*\* Bilmiyor / Cevap Yok.

(--) İlgili saha araştırmasında sorulmadığı için bilgi içermemektedir.

**Kaynak:** Ersin Kalaycıoğlu, "Siyasal Kültür ve Siyasal Katılma" Mehmet Kabasakal (der.) 21. Yüzyılda Türkiye Siyasetinin Sorunları, (İstanbul: Okan Üniversitesi Yayınları, Basım Halinde): Bölüm 7'den alınmıştır. 2002 Tablo değerleri 2002 Türkiye Seçim Araştırması'nın verileridir, bkz. Çarkoğlu and Kalaycıoğlu, 2007. 2014 Tablo değerleri ISSP – 2013 Milliyetçilik – Türkiye (İstanbul: Sabancı Üniversitesi İstanbul Politikalar Merkezi, Raporları) ulusal saha araştırmasından alınmıştır.

büyük bir eğilim gösterdiğini, onun dışında siyasal kararları etkilemeye yönelik temasta bulunma eğiliminde olmadığını göstermektedir<sup>11</sup>. Türkiye'de toplumsal sermayenin ve bunun

getirdiği yurttaş etkinliklerinin (civic activism) düzeyinin de düşük olduğu da yapılan araştırmalarda saptanmıştır<sup>12</sup>. 2015 başında yayımlanan Türkiye'de vatandaşlık içerikli bir çalışmada

**11** Ersin Kalaycıoğlu, *Karşılaştırmalı Siyasal Katılma: Siyasal Eylemin Kökenleri Üzerine Bir İnceleme*, (İstanbul: İstanbul Üniversitesi, Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları, 1983).

**12** Ersin Kalaycıoğlu, "Political Culture," Metin Heper and Sabri Sayarı (der.), *The Routledge Handbook of Modern Turkey*, (London and New York: Routledge, 2012).

“Türkiye’de toplumsal ve siyasal birliklere, gönüllü kuruluş ve derneklere üye olup onlarda faal olan seçmen yaşındaki nüfus sadece tüm seçmen yaşındaki nüfusun % 4 - %8’i arasında bir yerde dururken, hiç üye olmayan denek oranı ise % 90 civarındadır. Bu durumda Türkiye’de vatandaşların toplumsal sermayesinin sosyal ağlar ve temasa dayalı ortaklıklar oluşturma boyutunun oldukça düşük düzeyde olduğunu kabul etmek gerekecektir”<sup>13</sup> sonucuna ulaşılmıştır. Yine aynı araştırma “siyasal katılma olgusuna daha yakından bakıldığında, ... özellikle ABD, Britanya, İsviçre, İskandinav ülkeleri vb. yerleşik demokrasilerden çok farklı olarak Türkiye’de doğrudan ve olağandışı katılma içeriğini belirleyen toplu dilekçe vermek, toplantı ve gösteriye katılmak gibi protesto içerikli katılma eğilimi fevkalade düşüktür. Kamu yetkilileri ile temas gibi olağan siyasal katılma türünden etkinlikler içinde de yer almaktan çekinen çok geniş bir kitleye sahip olan Türkiye’de yukarıda sayılan tutumlarla uyumlu olarak gerçekleştiği düşünülebilecek olan tek davranışın sandık başına gitme olduğunu söyleyebiliriz”<sup>14</sup> denilmektedir (ayrıca bakınız Şekil 1).

Türkiye’deki bireylerle hükümet arasındaki ilişki ister bireysel ister örgütlü çıkar grupları aracılığıyla olsun fevkalade düşük düzeydedir. Siyasal katılma çok geniş halk kitleleleri (% 85-90 civarı) için sadece seçimden seçime oy vermektен ibarettir. Dernekleşme olgusu da Türkiye’de 1990’da ilk dalgası yapılan Dünya Değerler Araştırması (WVS) araştırmasının saptamasından beri yapılan her araştırmada %10’dan daha düşük

bir düzeyde bulunmuştur<sup>15</sup>. Bu konuda yapılan en son saptama olan International Social Survey Program (ISSP) Vatandaşlık Türkiye alan taramasında 2015 başı itibarıyla toplanan veriler aşağıdaki Tablo 2’de sunulmuştur. Tablo 2’deki verilere göre Türkiye’de seçmen yaşındaki nüfus arasında siyasal partiler hariç hiçbir gönüllü kuruluş türünde, örneklemden kaynaklanan standart hata olan %2,6’yı çok aşan bir faal üye oranı olmadığı görülmektedir. Bunun anlamı Türkiye’de gönüllü kuruluşlara katılımın yok mertebesinde olduğu ve ülkede canlı bir sivil toplum ortamı oluşturabilecek bir dernekleşme olgusuna rastlanmadığıdır. Buna karşılık toplam sayıları yüzbinleri aşan dernek, vakıf ve gönüllü kuruluş resmen tescil edilmiş durumdadır. O zaman seçmen yaşındaki nüfusun fevkalade küçük bir kısmı, örneğin %10’dan azı, çok sayıda gönüllü kuruluş, vakıf ve dernekte faal üyedir ve toplumun muazzam bir çoğunluğunun ise sivil toplum hayatı ile uzaktan yakından bir ilişkisi bulunmamaktadır.

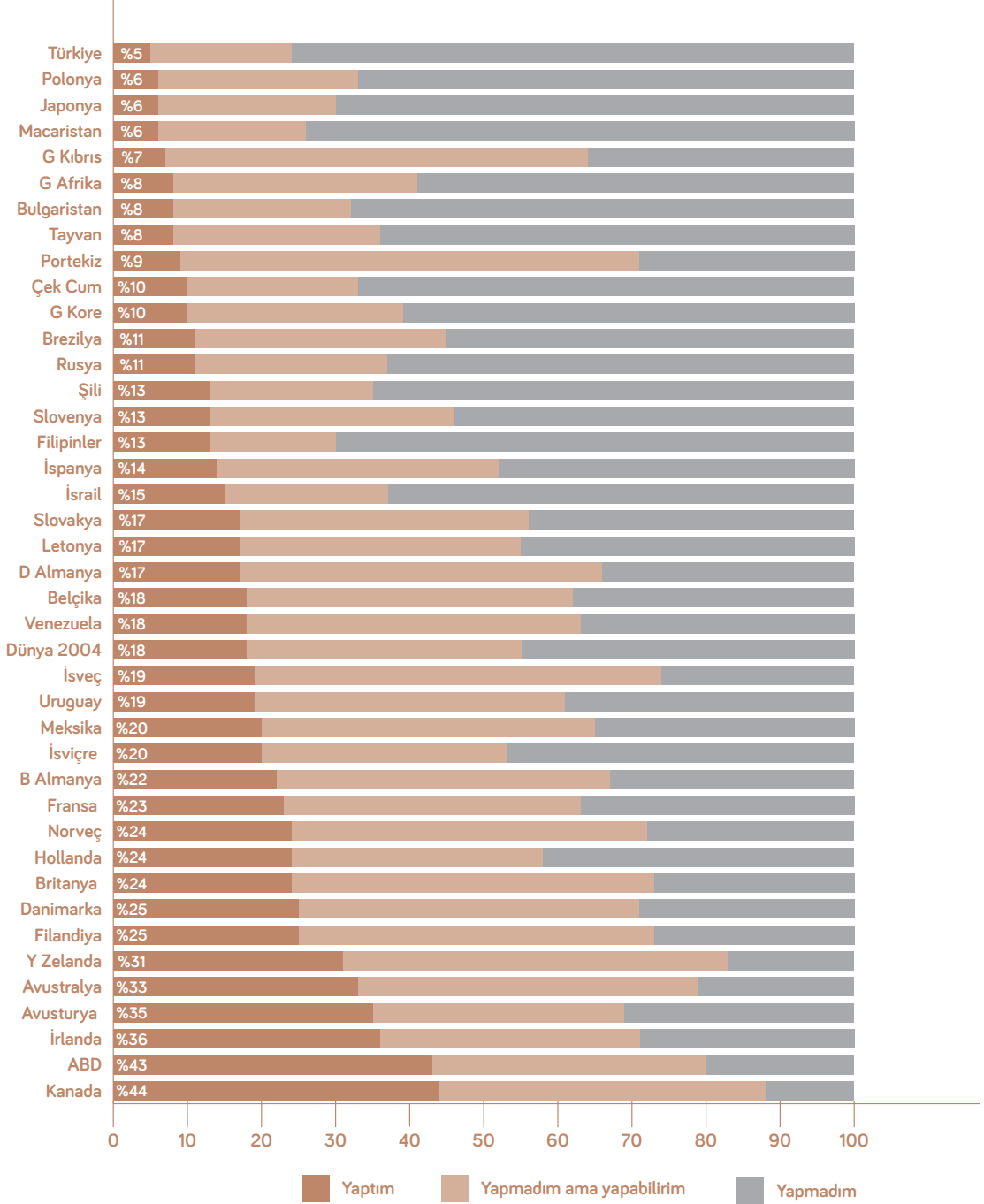
13 Ali Çarkoğlu ve Ersin Kalaycıoğlu, *Dünya’da ve Türkiye’de Vatandaşlık*, (İstanbul, Sabancı Üniversitesi, 2015): s. 21.

14 Aynı eser: s. 85.

15 Ersin Kalaycıoğlu, “Political Culture,” Metin Heper and Sabri Sayarı (der.), *The Routledge Handbook of Modern Turkey*, (London and New York: Routledge, 2012): 176.

## GÖRÜŞ VE FİKİRLERİNİ İFADE ETMEK İÇİN BİR POLİTİKACIYLA VEYA KAMU GÖREVLİSİYLE TEMAS

Grafik 1



**Kaynak:** Ali Çarkoğlu ve Ersin Kalaycıoğlu, Dünya'da ve Türkiye'de Vatandaşlık, (İstanbul, Sabancı Üniversitesi, 2015): s.27.



TABLO 2: TÜRKİYE'DE GÖNÜLLÜ DERNEK, SENDİKA, KULÜP VEYA KURULUŞ ÜYELİĞİ

Gönüllü Kuruluş >	Siyasal Parti	Sendika, iş veya meslek kuruluşu / derneği	Dini Kuruluş veya Dernek	Spor, boş zaman değerlendirme, kültür kuruluşu veya derneği	Diğer bir Gönüllü Kuruluş
Etkinlik Türü	Yüzde	Yüzde	Yüzde	Yüzde	Yüzde
Üyeyim ve faal olarak katılıyorum	6,0	1,8	1,3	3,2	2,2
Üyeyim ama faal değilim	5,5	4,0	2,3	2,3	2,4
Eskiden üyeydim artık üye değilim	4,7	4,8	3,8	6,3	4,0
Hiç üye olmadım	82,3	87,4	90,5	86,3	89,0
Seçemiyor	,1	,2	,2	,2	,3
Bilmiyor/cevap yok	1,4	1,7	1,9	1,7	1,8
Toplam Gözlem Sayısı = 1509	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

**Kaynak:** ISSP 2014 – Türkiye Saha Araştırması (Şubat – Nisan 2015)

Üstelik Türkiye'deki gönüllü derneklerin çok azı, örneğin bugünlerde ifade edildiği kadarıyla Türkiye'de bulunan 100,000 civarı dernek<sup>16</sup> arasından sadece birkaç yüz kadar dernek ve vakıf hükümet nezdinde muteber kuruluşlar olup, bunlarla hükümet arasında etkin katılım ilişkileri (active inclusive interface) söz konusudur<sup>17</sup>.

Eğer OECD Göstergelerine ilişkin soruları yanıtlayan siyasal karar alıcılar sadece bu dernekleri birer paydaş olarak kabul etmiş ve onların danışma ve rızasını alarak politika oluşturduklarını rapor etmişlerse, o zaman OECD'nin istatistiklerinde gösterilen Türkiye verilerinin İsveç, Norveç, Almanya, Belçika düzeyinde görülmesi anlaşılabilir. Ancak, bu durumda ölçümde dışsal geçerlilik (external validity) sorununun var olduğunu öne sürebiliriz; çünkü dernek ve vakıf gibi sivil toplum kuruluşlarının yüzbinleri bulan sayıları arasında 0,002 veya 0,003 kadarının sahip olduğu bu ilişkileri tüm gönüllü kuruluşlara genelleyerek yorumlamak yanlıştır. Bu ölçümdeki geçerlilik kaygılarına açıklık getirmek için OECD sekretaryasının hükümetlerin paydaş olarak kimlerin, hangi kuruluş veya derneğin fikrine danıştığını veya rızasını aldığını sorması ve bunların bir listesini alarak, bunlarla bir düzenlemeden etkilenebilecek olan tüm gerçek ve tüzel kişilerin ne derecede örtüşüp örtüşmediğini saptaması gerekecektir. Eğer bu listedeki dernek ve vakıflar gibi kuruluşların hep aynı isimlerden oluştuğu veya bunların

<sup>16</sup> Bakınız : <http://www.dernekler.gov.tr/tr/AnasayfaLinkler/dernekler-grafik-tablo.aspx>.

<sup>17</sup> Bu dernek ve vakıflar zaman zaman önemli kamu düzenlemelerine dair hükümet veya siyasal erk yanında fikir açıklamakta, bazen de doğrudan doğruya bir hükümet politikasının gerçekleşmesinde etkin rol oynamaktadır. Örneğin, İHH, Mavi Marmara gemisinin 31 Mayıs 2010'da İsrail ablukasını delme girişimi sırasında ve sonrasında yaşanan elim olaylar adeta ülkenin Orta Doğu dış politikasını kökten değiştiren bir adım atılmasında temel rol oynamıştır. İmam Hatip Mezunları Derneklerinin kamuda 4+4+4 adıyla anılan on iki yıllık zorunlu temel eğitim yasaının hazırlanma ve Meclis'ten geçirilmesi sırasında oynadıkları rol de eğitim politikalarının değiştirilmesinde benzer bir etkide bulunmuştur.



sayılarının çok küçük olduğu saptanırsa, o zaman değerlendirmelerde paydaş katılımının olmadığı, olsa olsa ahbap çavuş ilişkilerinin (cronyism) yaygın olduğu sonucuna varılabilir. Bu iki olgu benzer olmadığı gibi iyi yönetim açısından da taban tabana zıttır. Bu tür bir araştırma kolay olmamakla birlikte, eğer nicel araştırmayı destekleyecek bu tür bilgilendirmeler yapılamazsa, o zaman neyin ölçüldüğü veya ölçümün geçerliliği sorunları olacağını veya olduğunu peşinen kabul etmek gerekecektir.

Nitekim Türkiye'deki siyaset bilimi araştırmaları siyasal katılma sıklığına işaret ederken siyasal eylem (action) türlerinden sadece seçime katılmada büyük bir düzenlilik olduğu, diğer katılma etkinliklerinin ise genellikle tek haneli yüzdeler düzeyinde olduğunu göstermektedir. O zaman, paydaş katılımında Türkiye'nin verilerinin İsveç, Norveç, Almanya gibi ülkeler düzeyinde olması sadece şaşırtıcı değildir, aynı zamanda açıklanması da fevkalade zordur.

## UYGULAMA SONRASI DEĞERLENDİRME (EX POST EVALUATION)

OECD'nin Düzenleyici Politikalar ve Yönetişim Göstergeleri (2015) raporunda ele alınan üçüncü ve son konu da kamu politikası düzenlemelerinin uygulanmasından ortaya çıkan etkinin değerlendirilmesidir. Türkiye'nin birincil yasalar ve ikincil düzenlemeler konusundaki bileşik gösterge puanları şöyledir: Uygulama sonrası değerlendirme yöntemi puanı 0,00, uygulama sonrası değerlendirmenin sistematik olarak yapılması puanı 0,03, uygulama sonrası gözden geçirme ve kalite kontrolü puanı 0,00 ve uygulama sonrası değerlendirmede saydamlık puanı 0,33'tür. Bu puanlar en yüksek puanın 1,00 ve en düşük puanın ise 0,00 olduğu bir cetvel üzerinden hesaplanmıştır. Bu göstergelere göre gerek birincil yasalar gerek ikincil düzenlemeler konusunda uygulama sonrası gözden geçirme ve kalite kontrolü etkinliklerinin Türkiye'de siyasal karar alıcılar tarafından hiç yapılmadığı görülmektedir. Uygulama sonrası değerlendirmenin sistematik olarak yapıldığını gösteren puanın 0,03/1,00 olması hasebiyle hemen hemen mevcut olmadığını da ifade edebiliriz. Bir tek uygulama sonrası değerlendirmede saydamlık puanı olan 0,33/1,00, Türkiye'de siyasal sistemin kamu düzenlemelerinin etkilerinde saydamlık düzeyinin dikkate alınabilecek bir yükseklikte olduğuna işaret

etmektedir. Ancak, tüm 34 OECD ülkeleri ele alındığında birincil yasalar için bu gösterge puanlarının ortalama değeri 0,60/1,00 olup, standart sapması da 0,29 mertebesindedir. İkincil düzenlemeler için de bu ortalama 0,57/1,00 olup, standart sapması da 0,30 düzeyindedir. Türkiye'nin uygulama sonrası etkinin saydamlığındaki puanı olan 0,33 birincil yasalar konusunda ortalamanın bir standart sapma kadar altında, ikincil düzenlemeler konusunda da bir standart sapmadan daha fazla altında olup oldukça düşük düzeydedir. Böylece, birincil yasalar konusunda Türkiye'nin aldığı uygulama sonrası etki değerlendirme puanı 34 OECD ülkesi arasında Yunanistan'ı geçerek sondan ikinci (32.) sıradadır. İkincil düzenlemelerdeki uygulamadaki etki sonrası değerlendirme puanı ise OECD ülkeleri arasından Yunanistan, Şili ve Finlandiya'yı geçerek sondan dördüncü (30.) sırayı almış durumdadır.

Burada da dikkat edilecek olan husus düzenlemelerin uygulama sonrası etkilerinin saydamlığı konusunda kamusal tepkilerin idareye ulaşması için elektronik posta kutusu, halkın tepkilerini ve görüşlerini iletebileceği bir kamu denetçiliği kurumu (Ombudsman) yahut kamu görüş, talep, tepki veya geri bilgilendirmelerinin (feed-back) yapılabileceği bir dilekçe

verme uygulamasının olup olmadığı sorulmuştur. Ayrıca aynı konularda halkın başvurabileceği bir yargı kurumu (idare mahkemeleri) olup olmadığı sorulmuştur. Bu soruların hepsinin yanıtı Türkiye için olumlu olup, burada sorulan sorulara yüksek puanlar verildiğinden Türkiye'nin kamu düzenlemelerinin uygulamaları sonrasında değerlendirmelerin saydamlığının, diğer değerlendirmelere oranla çok yüksek çıkması söz konusu olmuştur.

Bu sayılan hususlar mevcut olmakla birlikte bu yol ve kurumlara halkın ne kadar başvurduğu, bu başvurulardan ne kadar sonuç alabildiği başka bir husustur. Oysa eğer etki ölçülmek isteniyorsa etkileme imkân ve yeteneklerinin mevcut olması yeterli olmayıp, bu olanakların ne kadar sıklıkla ve tüm halkın eşit olarak, endişe, kaygı veya korkuya mahal vermeyecek bir biçimde kullanıp kullanmadığı esastır. Yine siyasal katılma ve vatandaşlık araştırmalarına dönecek olursak, medya ile temasa geçerek herhangi bir konuda fikir veya tepki veren seçmen yaşındaki kişi sayısının hemen hemen yok denecek kadar az olduğu görülmektedir (bakınız Tablo 3 ve Tablo 4). Elektronik iletişimle fikir ve görüş bildirmek eğiliminde veya

niyetinde olanların beş – altı seçmenden birisi düzeyinde olduğu görülse bile, fiilen bu tür etkinliklerde yer almış olduğunu söyleyenlerin oranları örneklem hatası olan %2,6 civarında, yani yüzde sıfıra çok yakın olduğu görülmektedir. Dolayısıyla, yukarıda anılan saydamlık puanının yorumunda da çok dikkatli olunmasını salık veririz. Saydamlık sağlayabilecek kurum, kuruluş ve elektronik iletişim kanallarının mevcudiyeti bunlara başvurulduğuna işaret etmediği gibi, bunlara başvuranların da fikir ve görüşlerinin dikkate alındığını veya uygulamada olan bir yasa veya tüzüğü değiştirmede seçmenin çoğunluğunun etkili olabildiğini gösteren bir kanıt da mevcut değildir (Tablo 5 ve 6).

Tablo 5 ve 6 incelendiğinde görülecektir ki Türkiye'de seçmen yaşındaki nüfusun üçte ikisi ile dörtte üçü adil olmadığını düşündüğü bir yasayı değiştirmek için yapacağı bir girişimin hiçbir başarı şansı olmadığını düşünmektedir. Bu oranlar International Social Survey Program (ISSP) ülkeleri arasında yapılan 2004 araştırmasının ortalaması düzeyindedir. Ancak, bu ISSP Vatandaşlık 2004 araştırmasına katılan ülkeler arasında bir kısmı da OECD üyesi olan örneğin, ABD, Fransa, Yeni Zelanda, Kanada, Uruguay, Danimarka gibi pekişmiş demokrasiler

**TABLO 3: GÖRÜŞ VE FİKİRLERİNİ İFADE ETMEK İÇİN MEDYA İLE TEMAS VE MEDYADA YER ALMAK**

Yanıtlar	Sıklık	Yüzde	Geçerli Yüzde	Toplamlı Yüzde
Geçtiğimiz yıl yaptım	25	1,7	1,7	1,7
Geçen yılda olmasa bile daha önceki yıllarda yaptım	21	1,4	1,5	3,2
Yapmadım ama yapabilirim	273	18,1	18,7	21,8
Yapmadım ve hiçbir şekilde yapmam	1144	75,8	78,2	100,0
Bilmiyor / Cevap Yok / Seçemiyor	45	3,0		
Toplam Gözlem	1509	100,0		

**Kaynak:** ISSP 2014 – Türkiye Saha Araştırması (Şubat – Nisan 2015)

TABLO 4: SİYASİ GÖRÜŞ VE FİKİRLERİNİ İNTERNETTE DİLE GETİRMEK

Yanıtlar	Sıklık	Yüzde	Geçerli Yüzde	Toplamlı Yüzde
Geçtiğimiz yıl yaptım	57	3,8	3,9	3,9
Geçen yılda olmasa bile daha önceki yıllarda yaptım	48	3,2	3,3	7,2
Yapmadım ama yapabilirim	243	16,1	16,6	23,8
Yapmadım ve hiçbir şekilde yapmam	1117	74,1	76,2	100,0
Bilmiyor / Cevap Yok / Seçemiyor	44	2,8		
Toplam Gözlem	1509	100,0		

**Kaynak:** ISSP 2014 – Türkiye Saha Araştırması (Şubat – Nisan 2015)

TABLO 5: ADİL OLMADIĞINI YA DA ZARARLI OLDUĞUNU DÜŞÜNDÜĞÜ BİR KANUNU, TEK BAŞINA VEYA BAŞKALARIYLA BİRLİKTE HAREKET EDEREK DEĞİŞTİRMEK OLASILIĞI NEDİR?

Yanıtlar	Sıklık	Yüzde	Geçerli Yüzde	Toplamlı Yüzde
Çok muhtemel	204	13,5	14,8	14,8
Oldukça muhtemel	305	20,2	22,1	36,9
Pek muhtemel değil	496	32,9	36,0	73,0
Hiç muhtemel değil	372	24,7	27,0	100,0
Total	1378	91,3	100,0	
Bilmiyor / Cevap Yok / Seçemiyor	131	8,7		
Toplam Gözlem	1509	100,0		

**Kaynak:** ISSP 2014 – Türkiye Saha Araştırması (Şubat – Nisan 2015)

TABLO 6: BÖYLE BİR ÇABA SARF ETSEİNİZ, TBMM'NİN SİZİN TALEPLERİNİZE CİDDİ ŞEKİLDE EĞİLMESİ NE KADAR MUHTEMELDİR DİYE DÜŞÜNÜYORSUNUZ?

Yanıtlar	Sıklık	Yüzde	Geçerli Yüzde	Toplamlı Yüzde
Çok muhtemel	74	4,9	5,5	5,5
Oldukça muhtemel	213	14,1	15,8	21,3
Pek muhtemel değil	561	37,2	41,5	62,8
Hiç muhtemel değil	503	33,3	37,2	100,0
Bilmiyor / Cevap Yok / Seçemiyor	158	10,5		
Toplam Gözlem	1509	100,0		

**Kaynak:** ISSP 2014 – Türkiye Saha Araştırması (Şubat – Nisan 2015)

için bu oran Türkiye'deki puanlardan %10-25 kadar daha yüksektir<sup>18</sup>.

Bu bulgular açısından bakıldığında Türkiye'de kamu düzenlemelerinin etki değerlendirmeleri konusunda fazla bir katılma eğilimi olmadığı, ancak seçmen yaşındaki nüfusun üçte biri ile onda dördü kadarının gözünde katılmama eğiliminin etki yaratmada bir sorun oluşturmadığı sonucuna varılabilir. Burada ilginç olan siyasal katılma, seçimlere katılma dışında oldukça seyrek ve az sayıda birey tarafından tekil veya grup etkinliği olarak yapıldığı halde siyasal etkinlik duygusunun, isterse adil olmadığını düşündüğü bir yasayı değiştirebileceği duygusuna / varsayımına sahip olanların, dünyadaki birçok ülkeden pek de farklı olmayan bir oranda olmasıdır. Bu da seçmen yaşındaki nüfusun fiilen daha etkili olma ve siyasal kararlarda daha fazla yer alma veya kendi kendisini yönetme konusuna yönelmemekle birlikte siyasal ortamdan tatmin olmuş durumda olan %35-40 civarında bir azınlığın olduğuna işaret etmektedir. Sahip olduğu kadarıyla katılma olanaklarından memnun olan bu azınlık olduğu, bu durumu değiştirerek daha demokratik bir yönetim tarzına geçmek için pek bir etkileşimde bulunmadığı da dikkat çekicidir. Tablo 3 ve Tablo 4'deki veriler bireylerin sosyal medya kullanarak bir tartışma ortamı üretmek, fikir teatisinde bulunmak ve bir toplumsal tepki yaratmak gibi etkinliklerinin son derecede sığ olduğuna işaret etmektedir. Hal böyle iken seçmelerin adil olmayan bir yasayı değiştirmenin nasıl muhtemel olduğunu düşündüklerini değerlendirmek bir hayli zordur. Tablo 6'daki verilere göre ancak beş seçmenden birisi böyle bir girişimin TBMM tarafından kaale alınabileceğini düşündüğünü belirtmesi de Tablo 5'e

verilen yanıtların biraz abartılı olduğunu düşünmemize neden olmalıdır. Burada olsa olsa seçimlere katılmanın bunun için yeterli olduğunu düşünenlerin mevcut olduğunu varsayabiliriz. Sonuç olarak, bu kapsamdaki saydamlık ölçüsüne daha sonraki çalışmalarda OECD'nin yeni sorular ekleyerek, burada sorduğu sorularda sayılan hususların ne kadar sık ve kaç seçmen tarafından kullanıldığını, seçmenin sorguladığı bilgilerin kendilerine ne ölçüde ve hangi kapsamda ulaştığının ayrıca saptamasını yararlı görüyoruz. Aksi takdirde yapılan ölçme sadece söz konusu etkiler hakkında saydamlığın mümkün olabileceğinin dışında veya ötesinde bir bilgiye ulaşılmasına olanak sağlamayacaktır ki, bunun da OECD'nin ex-post düzenleme etkisi ölçüsü olarak ölçmek istediğiyle aynı olup olmadığı belirsizdir.

Kamu düzenlemelerinin uygulanmasından sonra ortaya çıkan etkinin ölçülmesi ve bunun sistematik olarak yapılması konusunda Türkiye'nin alacağı çok yol varmış gibi görünmektedir. Eğer kamu politikaları ve düzenlemelerinin etkilerini saptamak için OECD'nin çalışmalarına katkıda bulunulacaksa, hem burada hiç yapılmayan etkinlikler üzerinde çalışma başlatmak, hem de seçmenin yapılan düzenlemeler konusunda gerçekten bilgilenip bilgilenmediğini saptamak gereklidir. Devlet İstatistik Kurumu ve Kalkınma Bakanlığı bu hususta OECD göstergelerine yarayacağı gibi iyi yönetime dayalı hükümet edebilmeyi de mümkün kılan girişimlerde bulunacak verileri üretecek kaynaklara sahiptir. Ancak, seçmenden bu tür bir talep gelmediği halde bu yola girilip girilmeyeceğini ancak zaman gösterecektir.

18 Ali Çarkoğlu ve Ersin Kalaycıoğlu, *Dünya'da ve Türkiye'de Vatandaşlık*, (İstanbul, Sabancı Üniversitesi, 2015): s. 52 – 53.

## SONUÇ: GENEL DEĞERLENDİRMELER

OECD'nin Düzenleyici Politikalar ve Yönetişim 2015 Göstergeleri üç aşamada yasa ve yönetmelik, tüzük, yönerge vb. mevzuat düzenlemelerinin iktisadi, çevre, toplumsal ve yönetim etkilerine dikkat çeken bir çalışmadır. Bu çalışmada OECD'nin 34 ülkesindeki düzenleyici uygulamaların tasarlanması, paydaşları karar-alma sürecinin içine katma performansı ve uygulama sonrası etkilerin değerlendirilmesi hususlarında hükümetlerin yaptıkları değerlendirilmiştir. Bu amaçla kamu düzenlemelerini yapan yetkililerden bir dizi soruya yanıt vermeleri istenerek bilgiler derlenmiş ve her soru için "0" ile "1" arasında değişen puanlar kullanılarak bu yanıtlar nicel olarak kodlanmıştır. Bu veriler bileşik ölçüler oluşturacak biçimde birleştirilerek her OECD üyesi ülkenin puanları hesaplanmıştır. Bunların grafik olarak gösterildiği rapora göre ülkelerin düzenleyici etki değerlendirmesi, paydaş katılımı ve düzenleme uygulamasının etki değerlendirmesi alanlarında hem birincil yasalar, hem ikincil düzenlemeler açısından incelenmişlerdir.

Bu bulgulara göre düzenleyici etki değerlendirmeleri sıralamalarında birincil yasa düzenlemelerinde Şili en zayıf Birleşik Krallık en yüksek puanları almış bulunmaktadır. Türkiye ise bu sıralamalarda en sondan beşinci sırada (29/34) yer almaktadır. İkincil düzenlemeler sıralamasında İzlanda en düşük Birleşik Krallık en yüksek puanı

almış ve Türkiye bir sıra daha gerileyerek sondan dördüncü (30/34) sırada yer almaktadır. Burada dikkat edilecek olan bir ayrıntı Türkiye'nin puanları içinde saydamlığın ağır basmasıdır. Yasa ve yönetmelik düzenlemelerinin Meclis ve Bakanlık İnternet sitelerinde yer alıyor olması ve kamunun bunlara ulaşabiliyor olması saydamlık ölçüsü olarak kullanılmıştır. Burada gerçekten bu kaynağa ulaşan, onu kullanarak tepki veren ve kaale alınan "kamu"nun ne ölçekte olduğu ve bu tepkilerin etkili olup olmadığı hakkında veri toplanmamıştır. Bunun için sadece düzenlemeyi yapan yetkililerin girdileri dikkate alınmış, onun karşısında yer alan gerçek ve tüzel kişilerin ve onların örgütlenmiş sivil toplum kuruluşlarının performansı hiç soruşturulmamıştır. Bu açıdan rapor eksik bir görüntü çizmektedir. Türkiye'de saydamlığın bu derecede yaygın veya etkili olarak çalıştığını gösteren bir başka veri de mevcut değildir. Oysa, bunun tersine işaret eden medya ve basın haberine ve araştırma bulgusuna ulaşmak söz konusudur. Dolayısıyla Türkiye'de düzenleme etkisi değerlendirmesi aşamasında geniş bir saydamlık, habere ulaşılabilirlik ve bunun üzerinden siyasal katılma ve dolayısıyla paydaş katılımı (engagement) olduğunu söylemek çok abartılı bir iddia olacaktır.

Paydaş katılımı konusundaki değerlendirmelerde ise birincil yasaların yapımında en yüksek puanı alan Meksika,

en düşük puanı alan ise Japonya olup, Türkiye bu ölçekte OECD ülkeleri ortalaması civarında olup Norveç ve İsveç'in arasında bir konumdadır. İkincil düzenlemeler puanları itibarıyla en yüksek puanı alan yine Meksika ve en düşük puanı alan ise İrlanda olup, Türkiye yine orta düzeylerde ve Almanya ile Belçika arasında yer almaktadır. Türkiye'nin bu görüntüsü siyaset biliminde hiçbir siyasal katılma veya sivil toplum araştırmasında görülmeyen bir içeriktedir. Kamu düzenlemelerinden sorumlu olan yetkililere sorulan sorularda paydaşlarla temas için elektronik iletişim kanallarının mevcudiyeti, resmi belgelerde çevre etki değerlendirme raporu gibi belgelerin olup olmadığı vb. sorulara alınan olumlu yanıtlar buradaki temas temelindeki altyapının varlığı hakkında bir bilgi vermektedir. Ancak, bu saptamaların fiili "paydaş angajmanı"na işaret ettiği çok şüphelidir. Bunun için kamu düzenlemelerinden etkilenen gerçek ve tüzel kişiler olarak tanımladığımız paydaşların kimler olduğunun saptanması kritik bir ölçüm sorunudur. Bu saptamanın nasıl yapıldığı OECD raporu için sunulan yanıtlarda (verilerde) belli değildir. Bu hususun ancak daha etraflıca araştırılmasıyla daha az geçerlilik sorunu olan verilere ulaşmak mümkün olacaktır.

Nihayet, uygulama sonrası etki değerlendirmelerine bakıldığında, hem birincil yasalar hem ikincil düzenlemeler konusunda en yüksek puana ulaşan ülkenin Avustralya ve en düşük puana sahip olan ülkenin ise Yunanistan olduğu görülmektedir. Türkiye'nin ise Yunanistan'da birincil yasalarda bir sıra, ikincil düzenlemelerde ise üç sıra daha yukarıda olduğu görülmektedir. Düzenlemelerin uygulanmasından sonra ortaya çıkan etkiyi saptayan ve değerlendiren ülkelerde ekonomide iyi yönetim puanlarının da yüksek olduğu, mutluluk raporu verilerine göre mutluluk düzeylerinin yüksek, yolsuzluk algılama indeksi verilerine göre de yolsuzluğun az olduğu ülkeler olduğu dikkate değerdir (Bakınız Tablo 7). Yasa ve yürütmeye ait düzenlemelerin yapımı sırasındaki etki değerlendirmeler ve paydaş angajmanı ile sürdürülebilir yönetim, demokrasi kalitesi, mutluluk düzeyi ve yolsuzluk azlığı arasındaki ilişkilerin ise bir hayli düşük olduğu görülmektedir (Bakınız Tablo 7). Bunun ölçüm geçerliliğinden mi kaynaklandığını, yoksa bu konulardaki uygulamaların daha henüz etkinlik kazanmadığından mı kaynaklandığını bilebilmek mümkün değildir. Özellikle, ölçümde geçerlilik sorunları olan verilerin bu sorunlarını gidermek için adımlar atılması durumunda OECD'nin daha güvenilir verilere ve sonuçlara ulaşabileceğini düşünebiliriz.



TABLO 7: KAMU POLİTİKALARININ KALİTESİ, İYİ YÖNETİŞİM, DEMOKRASİ KALİTESİ, MUTLULUK VE YOLSUZLUK

Kamu Düzenlemelerinde Etki Değerlendirme Türleri	Sürdürülebilir Yönetişim Göstergeleri "Ekonomik Politikalar"	Sürdürülebilir Yönetişim Göstergeleri "Genel Politika Performansı"	Sürdürülebilir Yönetişim Göstergeleri "Genel Yönetişim"	Sürdürülebilir Yönetişim Göstergeleri "Demokrasi Kalitesi"	"Genel Olarak Demokrasi"	Dünya Mutluluk Raporu	Yolsuzluk Algısı İndeksi
RIA Birincil Yasalar	0,21	0,18	0,04	0,10	0,10	0,18	0,06
RIA İkincil Düzenlemeler	0,21	0,11	0,03	0,07	0,07	0,19	0,05
Uygulama Sonrası Değerlendirme Birincil Yasalar	0,39	0,26	0,26	0,17	0,17	0,41	0,29
Uygulama Sonrası Değerlendirme İkincil Düzenlemeler	0,36	0,22	0,28	0,14	0,14	0,44	0,27
Bileşik Paydaş Katılımı Puanları	0,17	0,09	0,10	0,16	0,16	0,11	-0,04

**Kaynaklar:** OECD 2015 Düzenlemelerin Etki Değerlendirmesi Göstergeleri Raporu verileri, Sustainable Governance Indicators 2015, World Happiness Report – 2015 ve Corruption Perceptions Index -2015 verileri kullanılarak hesaplanmış olan ikili Pearson product-moment korelasyon katsayılarıdır. Yolsuzluk indeksi değerleri yolsuzluk algısı az olan ülkeler için yüksek, çok olan ülkeler için ise düşük değerler olan kodlanmıştır.

Burada ele aldığımız OECD 2015 Düzenlemelerin Etki Değerlendirmesi Göstergeleri Raporu'nun önemli bir girişim olduğunu ve 21. Yüzyılda hükümetlerin yönetim ilkesi olarak BM tarafından kabul edilen iyi yönetim ilkelerinin hayata geçirilmesi ve uygulamadaki sorunlarını algılama ve giderme açısından da önem taşıdığını vurgulamak isteriz. Ayrıca, temsili liberal demokrasi ile yönetilen ülkelerin yasa, yönetmelik, tüzük vb. düzenlemelerinin kalitesini arttırarak ve onların uygulamalarından sonra ortaya çıkan durumu izleyerek yapılacak kamu yönetimi iyileştirmelerinin kamu hizmet ve mallarının kalitesini de yükselteceği bir gerçektir. Ancak bu noktada durmamak ve bu rapordaki veri ve bulguları geliştirmenin daha da

gerçekçi ve etkin sonuçları olacağını düşünmemek için hiçbir sebep yoktur. Bu amaçla bundan sonraki çalışmalarda kamu düzenleme etkileri hakkında sadece kamu yetkililerine sorular yönetmekle yetinmeyip, aynı zamanda paydaşlara da aynı soruların yöneltilmesi; ayrıca eşanlı olarak, seçmen yaşındaki nüfusu temsil eden bir ulusal örneğe de aynı konularda yöneltilen sorularla toplanan verilerin değerlendirilmesiyle daha gerçekçi, kapsamlı ve anlamlı etki ölçümleri hedeflenmelidir. Bu haliyle OECD 2015 Düzenlemelerin Etki Değerlendirmesi Göstergeleri Raporu yasama ve yürütme tarafından yapılan düzenlemelerin potansiyeli ve donanımıyla ilgili bir tarama görüntüsü vermektedir. Etki ölçmek için hem düzenlemeleri yapanların hem de



düzenlemelerden etkilenen ve onları kullananların bilgilerine başvurmak daha gerçekçi olarak, düzenlemelerin etkilerini gösteren fiili durumu saptamaya olanak verecektir. Bundan sonraki çalışmaların bu yöne yönelmesi OECD ülkelerinin kamu politikası ve demokrasi kalitesini yükseltmeleri için daha ciddi çaba göstermelerine bir vesile olacaktır.

# KAYNAKÇA

- AKP'nin Sayıştay Raporlarını Gizleme Nedeni Yolsuzluk. (2013, Ekim 19). *Aydınlık Gazetesi*. Retrieved from: <http://www.aydinlikgazete.com/mansetler/akpnin-sayistay-raporlarini-gizleme-nedeni-yolsuzluk-h26415.html>
- Almond, G. A., & Powell, B. G. (1978). *Comparative Politics: System, Process, and Policy* (2nd Edition ed.). Boston: Little, Brown and Co.
- Arndt, C., Baker, A. C., Querbach, T., & Schultz, R. (2015). "2015 Indicators of Regulatory Policy and Governance: Design, Methodology and Key Results". *OECD Regulatory Policy Working Papers*, No. 1., OECD Publishing Paris.
- Çarkoğlu, A., & Kalaycıoğlu, E. (2015). *Dünya'da ve Türkiye'de Vatandaşlık*. İstanbul: Sabancı Üniversitesi.
- Dernekler Dairesi Başkanlığı. Dernekler Grafik-Tablo. Retrieved from: <http://www.dernekler.gov.tr/tr/AnasayfaLinkler/dernekler-grafik-tablo.aspx>
- Global Dialogue on Rule of Law and the Post-2015 Development Agenda*. Retrieved from Global Dialogue on Rule of Law and the Post-2015 Development Agenda: [http://issuu.com/undp/docs/issue\\_brief\\_rule\\_of\\_law\\_and\\_the\\_post-2015\\_develop](http://issuu.com/undp/docs/issue_brief_rule_of_law_and_the_post-2015_develop)
- İşte Medyadan Gizlenen Sayıştay Raporu. (2013, Aralık 12). *Aktif Haber*. Retrieved from: <http://www.aktifhaber.com/iste-meclisten-gizlenen-sayistay-raporu-900568h.htm>
- Kalaycıoğlu, E. (Basım Halinde) "Siyasal Kültür ve Siyasal Katılma" Mehmet Kabasakal (der.) 21. *Yüzyılda Türkiye Siyasetinin Sorunları*, Okan Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Kalaycıoğlu, E., & Çarkoğlu, A. (2014). *Türkiye'de ve Dünya'da Milliyetçilik*. İstanbul Politikalar Merkezi. Retrieved from: <http://ipc.sabanciuniv.edu/en/wp-content/uploads/2014/06/Dunyada-ve-Turkiyede-Milliyetcilik-SON.pdf>
- Kalaycıoğlu, E. (2012). Political Culture. In M. Heper, & S. Sayarı, *The Routledge Handbook of Modern Turkey*. London and New York: Routledge.
- Kalaycıoğlu, E., & Çarkoğlu, A. (2007). Turkish democracy today: Elections. *Protest and Stability in an Islamic Society*, IB Tauris, London.
- Kalaycıoğlu, E. (1983). *Karşılaştırmalı Siyasal Katılma: Siyasal Eylemin Kökenleri Üzerine Bir İnceleme*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları.
- Kırayoğlu, L. (2015, Eylül 30). Sayıştay Raporları. *Yatağan Demeç Gazetesi*. Retrieved from: <http://www.demecgazetesi.com/sayistay-raporlari-makale,2241.html>
- Sayıştay Kit Raporlarıyla İlgili Açıklama Yaptı. (2016, Ocak 4). *Haber Türk Gazetesi*. Retrieved from: <http://www.haberturk.com/gundem/haber/1176110-sayistay-kit-raporlariyla-ilgili-aciklama-yapti>
- Sustainable Governance Indicators* (2015). Retrieved from: <http://www.sgi-network.org/2015/>
- Transparency International Corruption Perception Index. (2015). Retrieved from: <http://www.transparency.org/cpi2015>
- Türkiye Büyük Millet Meclisi Kanun Sorgu Sonuçları. Retrieved from Türkiye Büyük Millet Meclisi: [www.tbmm.gov](http://www.tbmm.gov)

tr/develop/owa/kanunlar\_gd.sorgu\_ yonlendirme?Kanun\_no=&k\_Baslangic\_ Tarihi=1%2F1%2F2011&k\_Bitis\_ Tarihi=2%2F3%2F2016&r\_Baslangic\_ Tarihi=&r\_Bitis\_Tarihi=&sorgu\_kelime=

United Nations. (2012). *Global Issues: Governance Report*. Retrieved from Global Issues at the United Nations: <http://www.un.org/en/globalissues/governance/>

*World Summit on Sustainable Development: National Report, Turkey*. (2002) Johannesburg: Ministry of Environment and UNDP Publication.

*World Happiness Report Past Reports*. (2015). Retrieved from World Happiness Report : <http://worldhappiness.report/download/>

## KAMUDA İYİ YÖNETİŞİM SERTİFİKA PROGRAMI

2015 - 2016

Boğaziçi Üniversitesi Yaşam Boyu Eğitim Merkezi iş birliğiyle sunulan Kamuda İyi Yönetişim Sertifika Programı, kamu sektöründe görev alan yönetici ve yönetici adaylarının, “yönetişim ve sürdürülebilirlik” konularında bilinç ve bilgi düzeylerini arttırmayı hedeflemektedir.

Program, topluma fayda sağlayacak kamu politikaları üretme ve uygulamalarına katkıda bulunmayı, bu politikaların oluşturulmasında ve uygulanmasında katılımcı demokrasiyi arttırmayı ve yenilikçi yöntemler ile kamu işletmelerinde hizmet kalitesini yükseltmeyi amaçlamaktadır.

Program, “Kamuda İyi Yönetişim”, “Düzenleyici Reform ve Kamu Politikalarında Bilimsel Metotlar”, “Katılımcı Demokrasi ve Açık Devlet”, “Kamu Hizmetlerinde Etkinlik ve İnovasyon” olmak üzere toplam 4 modül şeklinde planlanmıştır.

## KAMUDA KARAR ALMA SÜREÇLERİ 2015 OECD DEĞERLENDİRME RAPORU

6 HAZİRAN 2016

Argüden Yönetişim Akademisi yayınlarının beşincisi olan “Kamu Düzenleme Kalitesi ve Yaşam Düzeyi” kitabı, Orijinali İngilizce ve Fransızca olarak yayımlanan “OECD Regulatory Policy Outlook 2015” Raporunun, Dr. Erkin Erimez tarafından hazırlanan geniş bir özetini ve Prof. Dr. Ersin Kalaycıoğlu'nun OECD düzenleme politikaları değerlendirmelerini içermektedir.

Yayın, Argüden Yönetişim Akademisi ve TÜSİAD iş birliğinde, 09.00 – 12.30 saatleri arasında, TÜSİAD Konferans Salonu'nda gerçekleştirilen “Kamuda Karar Alma Süreçleri 2015 OECD Değerlendirme Raporu” konulu konferansta okuyucular ile buluşmak üzere hazırlanmıştır.

Açılış konuşmasını TÜSİAD Yönetim Kurulu Başkanı Cansen Başaran-Symes ve Argüden Yönetişim Akademisi Yönetim Kurulu Başkanı Prof. Dr. Metin Çakmakçı'nın gerçekleştirdiği konferansta, ana konuşmacı olarak Akademi'nin Danışma Kurulu üyesi ve OECD Regulatory Policy Bölüm Başkanı Nick Malyshev yer almıştır. Konferansın diğer konuşmacıları Argüden Yönetişim Akademisi Akademik Kurul Üyesi Dr. Erkin Erimez, Sabancı Üniversitesi Öğretim Üyesi Prof. Dr. Ersin Kalaycıoğlu, Argüden Yönetişim Akademisi Kurucusu Dr. Yılmaz Argüden, Hacettepe Üniversitesi Öğretim Üyesi Prof. Dr. Muhittin Acar, TEPAV Yönetişim Etütleri Direktörü Dr. Emin Dedeoğlu ve TÜSİAD Ankara Daimi Temsilcisi Eray Akdağ'dır.

## ARGÜDEN YÖNETİŞİM AKADEMİSİ

Kâr amacı gütmeyen Argüden Yönetişim Akademisi, **daha kaliteli bir yaşam** ve sürdürülebilir bir gelecek için **kurumlara duyulan güveni** artırarak “Yönetişim” kalitesini geliştirmeyi görev edinmiştir.

Akademi, **iyi yönetim kültürünün** yayılması için çocukların yetkinliklerini geliştirmekten başlayarak, toplumun bütün kesimlerini (kamu, sivil toplum ve özel sektör kuruluşları ile küresel aktörler) kapsayan; eğitim, araştırma ve iletişim çalışmaları gerçekleştirir.

Yönetişim alanında ulusal ve uluslararası düzeyde bir **bilgi ve deneyim platformu** oluşturarak “**mükemmeliyet ve ilk başvuru merkezi**” haline gelmeyi hedefler.

Argüden Yönetişim Akademisi, “Entegre Düşünce” ve “İyi Yönetişim İlkeleri”ni (**tutarlılık, sorumluluk, hesap verebilirlik, adillik, şeffaflık, etkililik, katılımcılık**) tüm çalışmalarına ve iş birliklerine yansıtarak örnek olmayı şiar edinmiştir. Akademi;

- İyi yönetim kavramının yaygınlaştırılması ve bir kültür olarak benimsenmesini sağlamaya,
- Yönetişimin “dünyanın sürdürülebilirliği ve yaşam kalitesinin yükseltilmesindeki anahtar rolünü” vurgulamaya,
- İyi yönetim ilkelerinin kolaylıkla uygulanabilmesine yönelik yöntemler geliştirerek kurumlara yol gösterici olmaya,
- Yönetişim alanındaki “İyi uygulamaları” öne çıkarıp ödüllendirerek geleceğin liderlerine ilham vermeye,
- Yeni nesil liderlerin iyi yönetim kültürünü özümseyerek bu yöndeki deneyimlerini artırmaya,
- Küresel bilgi ve deneyimin bütünsel bir anlayışla toplumun her kesimine aktarmaya,
- Ulusal ve küresel aktörlerle iş birlikleri geliştirerek, evrensel sorunlara müşterek çözümler bulmaya çalışmaktadır.

Şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri gereği, Etki Raporu başta olmak üzere, Akademi'nin bütün süreçleri ve finansal belgeleri “Bağımsız Denetçiler” tarafından denetlenmektedir. Akademi, 2015'te Türkiye'nin G20 liderliği döneminde savunuculuğunu üstlendiği “Entegre Düşünce”yi kendi çalışmalarında da benimsemiş olan, kurulduğu yıldan itibaren faaliyetlerini Entegre Rapor olarak yayımlayan **Dünya'daki ilk sivil toplum** kuruluşudur.





