

KAMU DÜZENLEME KALİTESİ

No:20/2022



**ARGÜDEN
GOVERNANCE
ACADEMY**

Good Governance for
Quality of Life

İyi yönetim,
kaliteli yaşam

KAMU DÜZENLEME KALİTESİ

2021 RAPORU



**ARGÜDEN
GOVERNANCE
ACADEMY**

Good Governance for
Quality of Life

Argüden Yönetişim Akademisi Yayınları

No: 20

Yazan/Çeviren

Dr. Fatma ÖĞÜCÜ ŞEN

Argüden Yönetişim Akademisi

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, para ile satılamaz.

ISBN: 978-605-2288-19-1

1. BASIM: Nisan 2022

Argüden Yönetişim Akademisi

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

www.argudenacademy.org

“Kamu Düzenleme Kalitesi” Rapor Serisi, kamu düzenlemelerindeki iyi yönetim kültürünü, küresel boyutta ve Türkiye özelinde veri temelli olarak ortaya koymayı amaçlamaktadır.

Bu Rapor Serisi, OECD'nin üç yılda bir yayımladığı “OECD Regulatory Policy Outlook” Raporu’nu temel almaktadır. Serinin bir önceki çalışmasında “OECD Regulatory Policy Outlook 2015” ve “OECD Regulatory Policy Outlook 2018” Raporu değerlendirilmiştir.

2015, 2018 ve 2021 Rapor’unu karşılaştırma imkânı sunan çalışma, veriye dayalı olarak sürekli öğrenmeyi desteklemeyi hedeflemektedir.

Kamu Düzenleme Kalitesi
2021 Raporu



Kamu Düzenleme Kalitesi
2018 Raporu



Kamu Düzenleme Kalitesi
2015 Raporu



İÇİNDEKİLER

09

YÖNETİCİ ÖZETİ

13

BAŞLARKEN

17

DÜZENLEME POLİTİKALARI

21

KANITA DAYALI POLİTİKA OLUŞTURMA

65

DÜZENLEME POLİTİKASI VE GÖZETİM

79

**DÜZENLEMELERİN DAHA İYİ YAPILMASI İÇİN
ULUSLARARASI İŞ BİRLİĞİ**

89

SEKTÖR DÜZENLEYİCİLERİNİN YÖNETİŞİMİ

97

TÜRKİYE DEĞERLENDİRMESİ

Özetlenen bu OECD yayınının orijinal nüshası OECD tarafından, 2021 yılında İngilizce olarak aşağıdaki başlıkta yayınlanmıştır:

OECD Regulatory Policy Outlook 2021, OECD Publishing, Paris,

<https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>

Bu çeviri OECD ile imzalanan sözleşme sonucu yapılmıştır. Resmî bir OECD çevirisi değildir. Orijinal yayın ve çeviri arasında herhangi bir ihtilaf söz konusu olduğunda, yalnızca orijinal yayın geçerli kabul edilecektir.

© 2021 Argüden Yönetişim Akademisi, Türkçe versiyonu

ÖNSÖZ

Kamu politikaları toplumsal kalkınmayı doğrudan ve derinden etkiliyor. Gerek vatandaşın yaşamına dokunması gerekse iş dünyasına olan etkisiyle toplumsal yaşama yön veriyor. Dolayısıyla, ülkeler için düzenleme sürecinin bütünsel ve kanıta dayalı olarak gerçekleştirilmesi, düzenleme döngüsünün tüm adımlarının eksiksiz yerine getirilmesi kilit öneme sahip. Kamu politikalarında iyi yönetim, vatandaşın yaşam kalitesini artırıyor.

Düzenleme kalitesinde artış, kalkınmayı hızlandırıyor, toplam faktör verimliliğini ve milli geliri artırıyor, işsizliği azaltıyor.¹ Diğer taraftan kamu sektörü düzenlemelerinin uluslararası uyumsuzluğu da bazı sektörlerde önemli verimsizliklere yol açıyor.²

OECD'nin 2021 Kamu Düzenleme Kalitesi Raporu inceleme döneminde tüm dünya COVID-19 salgınına geçiyordu. Bu dönemde düzenleme süreçlerinde uluslararası iş birliği yapılmasının önemi bir kez daha ortaya çıktı. Uluslararası dinamiklerin ulusal düzeydeki düzenleme süreçlerine etkisi derinden hissedildi.

COVID-19 salgınında tüm ülkeler önemli bir sınav verdi. Normal zamanlarda bile düzenleme yapılırken çok farklı boyutlardaki etkileri göz önünde bulundurmak gerekiyor. Tüm dünya için yıkıcı etkileri olan bu dönemde kural koymak ve düzenleme yapmak her zamankinden daha zor ve kritik hale geliyor. Böyle acil zamanlar, hızlı ve etkin çözümler geliştirmeyi gerektirir. Dolayısıyla, bu gibi durumlarda düzenleme döngüsünün tüm adımlarını hayata geçirecek kadar zaman/kaynak olmayabilir. Fakat, acil durum demek, 'koy ve unut' demek değildir. Düzenlemeler hayata geçirildikten sonra etkilerin titizlikle değerlendirilmesi gerekir. Bu rapor da düzenleme döngüsünün her adımında kriz zamanlarda düzenleme başlıklarında OECD üyesi ülkelerin bu süreci nasıl yönettiğini anlatıyor.

Düzenleme döngüsü kamu politika ve düzenleme süreçlerine ilgili paydaşların dâhil edilmesini, düzenleme öncesi etki analizini ve düzenleme sonrasında değerlendirme yapılmasını ve öğrenimlerin hayata geçirilmesini gerektiriyor. Bu süreç paydaş katılımı ile gerçekleştirildiğinde paydaş üzerindeki olası yük ve maliyetler ve etkiler belirlenerek, düzenlemelerde uygulama öncesi iyileştirme yapmaya imkân sağlıyor.

Paydaş katılımı, ihtiyaçların, beklentilerin ve iyileştirilmesi gereken alanların daha iyi anlaşılmasına imkân sağlıyor. Paydaş katılım süreçlerinde anket, görüş alma gibi yöntemlerin yanında mülakat, odak grubu, çalıştay gibi danışma tekniklerinin kullanılması ve paydaşlara yaptıkları katkılar ile ilgili geri bildirim verilmesi sürecin etkin bir

¹ İsveç ekonomisi için yapılan bir çalışmada kamu düzenlemelerinde %10 iyileşme ile %1,3 daha hızlı büyüme ve GSMH'da da %5'lik gelişme sağlanacağına işaret ediyor. "Regulatory burden, growth, and unemployment", Lars Pettersson & Emma Lappi.

² Business at OECD tarafından 2018 yılında gerçekleştirilen "Regulatory Divergence: Costs, Risks, and Impact" çalışması finans sektörünün uluslararası düzenleme uyumsuzlukları nedeniyle cirolarının %5'ini aşan kayıplarına işaret etmektedir.

şekilde hayata geçmesini sağlıyor. Böylelikle hem paydaş katılımının kalitesi artırıyor hem de devlete olan güven artırıyor. Paydaşlar verdikleri görüşlerin politika süreçlerinde dikkate alınıp alınmadığını, neden dikkate alındığını veya neden dikkate alınmadığını öğreniyor. Bu güven sayesinde paydaşlar, bir sonraki istişare sürecinde ülkenin gelişmesine katkı sağlama motivasyonu ile politika süreçlerine destek sağlıyorlar. Paydaşların düzenleme süreçlerine etkin ve anlamlı katılımı ve etkileşiminin düzenleme kalitesini iyileştirildiği görülmektedir. Bu yaklaşım aynı zamanda düzenlemelerin hayata geçirilmesi aşamasında düzenlemelerin kabullenilerek uyum için daha fazla çaba sarf edildiğini de göstermektedir. Düzenleme öncesi etki analizi, yapılacak düzenlemenin olası etkilerini ve sonuçlarını öngörmeye yönelik bir araç niteliğindedir.

Uygulama sonrası değerlendirme, düzenlemeler hayata geçtikten birkaç yıl sonra gerçekleştiriliyor. Bu değerlendirmelerle yapılan düzenlemenin belirlenmiş olan politika hedeflerine ulaşılmasına katkı yapıp yapmadığı belirlenerek, hem gerekli düzeltmelerin yapılmasına fırsat tanınıyor hem de diğer düzenlemeler için bir öğrenim ve gelişim süreci gerçekleştirilmiş oluyor. Düzenleme eğer politika hedeflerine ulaşılmasına katkı sağlamadıysa, potansiyel gelişim alanlarının neler olduğu tespit edilebilmekte ve iyileştirmeler planlanabiliyor. Bazı durumlarda ise düzenlemeler geri çekiliyor ya da yeniden şekillendiriliyor. Söz konusu çalışmada da paydaş katılımı önemli, çünkü ancak bu şekilde paydaşlar üzerinde yaratılan etki ve ortaya çıkan sonuçlar kapsayıcı olarak değerlendirilebiliyor.

2021 yılında yayınlanan Düzenleme Politikaları Görünüm Raporu, 38 OECD ülkesini, katılım sürecindeki ülkeleri ve Avrupa Birliği'ni içermektedir. 2017 yılında da aynı ülkeleri içerirken, 2015 yılı Raporu ise o tarihte üye olan 34 OECD ülkesini ve Avrupa Birliği'ni içermekteydi. Yapılan çalışma 2012 yılında yayınlanmış olan OECD Düzenleyici Politikalar ve İyi Yönetişim Önerileri'nde belirtilen uygulamalara odaklı olarak yapılmıştır.

Araştırma sonuçlarında, en çok iyileşmenin en çok gelişme potansiyeli bulunan alan olarak uygulama sonrası değerlendirmelerde olduğu anlaşılmaktadır. Bir başka ifade ile en büyük gelime fırsatı öğrenme döngüsünün tamamlanmasıyla elde edilecek kazanımlar konusudur. Bu iyileşmenin yanı sıra, COVID-19 salgın döneminden sonra bir düzenleme değerlendirme dalgası oluşması beklenmelidir.

Ülkemizin sonuçları da üç temel alanda değerlendirilmiştir; paydaş katılımı, düzenleme öncesi etki analizi ve uygulama sonrası değerlendirme. Anket dönemi süresinde siyasi sistemde olan değişiklik nedeniyle Türkiye'nin paydaş katılımı ve düzenleme öncesi etki analizinde birincil yasalara ilişkin verileri bulunamadığı için sadece çalışmada ikincil düzenlemelere ilişkin veriler değerlendirilmiştir. Uygulama sonrası değerlendirmelerde ise birincil yasalara ve ikincil düzenlemelere ilişkin veriler değerlendirilmiştir.

Türkiye, her üç alanda da bir önceki döneme göre gerileme göstermiş ya da aynı noktada kalmıştır. Birincil yasalara ilişkin paydaş katılımında ülkemize ilişkin bilgi bulunmazken, ikincil düzenlemelerde paydaş katılımında 2018'deki durumuyla aynı puanda, 38 ülke içinden 34. sırada yer almaktadır. Bununla beraber Türkiye, düzenleme öncesi etki analizinde (ikincil düzenlemeler için) 2015 ve 2018 yıllarına kıyasla puan olarak bir gelişme gösterememiştir. Diğer ülkelerin ilerleme göstermesiyle birlikte 2021 yılı Raporunda bu alanda ülkemiz son sırada yer almaktadır. Ülkemiz uygulama sonrası değerlendirmelerde 2018 yılı Raporu'nda 38 ülke arasında 36. sırada yer alırken, 2021 yılı raporunda hem birincil yasalar hem ikincil düzenlemelerde son sırada yer alıyor.

Ülkemizin gelişmesi ve yaşam kalitesinin artması için düzenlemelere ilişkin yönetim sürecinin kalitesinin gelişmesi büyük önem taşıyor. Dolayısıyla, bu konuda atılacak adımlar yaşam kalitemizin artmasına ve küresel rekabetteki konumumuzu güçlendirmemize önemli katkı sağlayacaktır.

Dr. Yılmaz Argüden

YÖNETİCİ ÖZETİ

COVID-19 salgını, düzenlemelerin önemini hepimize hatırlattı. Salgın, düzenlemelerin oluşturulma ve uygulanma yaklaşımlarının geliştirilmesi ihtiyacını ortaya koydu. İnsanların hayatını ve ekonomiyi etkisi altına alan salgın, yerel ve uluslararası alanda kural konulması ihtiyacının ortaya çıkmasını sağladı. Kriz zamanlarında düzenleme yapmak, süreçlerde büyük değişiklikler gerektirebiliyor. Aksi halde, düzenleme süreçlerine ilişkin kanıta dayalı, etki ve risk analizinde, paydaşlarla istişarede veya diğer hükümetlerle iş birliğindeki eksikliklerin bedeli toplumlar için ağır olabiliyor. Geçirdiğimiz kriz dönemi, toplumların bazı bölümleri ve hükümetler arasında güvensizliği artırdı. Şimdi ise görevimiz, iklim değişikliği ve diğer çevresel tehditler de dâhil olmak üzere küresel düzeydeki sorunlarla mücadele için düzenlemelere odaklanmak ve böylelikle, mevcut ve gelecekteki zorlukların üstesinden gelmek.

COVID-19, küresel sorunların üstesinden gelmek için küresel çözümlerin gerekliliğini vurguladı. Pandemi ile, hükümetler, tek başlarına düzenleme yapamayacaklarını kabul etmek zorunda kaldılar. Aldıkları kararların diğer ülkeler üzerinde etkisi olduğunu ve diğer ülkelerle koordine edilmediği takdirde kararların etkisiz kalabileceğini salgın döneminde gözlemlediler. Düzenlemelerde uluslararası iş birliği, salgınla mücadele boyunca merkezi bir rol oynadı, gıda ve tıbbi ürünler gibi temel ihtiyaçlarda ticaretin sürdürülmesine yardımcı oldu. Acil bir duruma toplu müdahale, ülkelerin küresel ortak kaynakları nasıl proaktif bir şekilde yönetmeleri gerektiğine de ışık tutuyor. Bununla birlikte, yerel kural koymanın uluslararası hususları dikkate alması gerektiği konusunda fikir birliği olsa da bu genellikle uygulamaya konulamıyor. OECD üyesi ülkelerin beşte birinden azı, yerel düzenlemelerde uluslararası anlaşmaları sistematik olarak yansıtıyor.

Etkili olmak için, düzenlemelerin potansiyel riskleri ve getirilerini anlamak gerekir; özellikle kriz sırasında bu değerlendirme daha da önemlidir. Avrupa Birliği de dâhil olmak üzere OECD üyesi ülkelerden sadece yedisinde, düzenlemeler oluşturulurken riskin sistematik olarak değerlendirilmesine ilişkin yaptırımları da içeren genel risk ve düzenleme stratejisine sahiptir. Ancak kriz sırasında görüldüğü üzere, bu ülkeler bile düzenlemelerini her zaman kanıta dayalı etkin bir risk analizine dayandırmadılar.

Hükümetler, önerilen kuralların tüm toplumsal etkilerini daha bütünsel olarak ele almalıdır. Daha geniş bir yelpazede etki analizi geliştirilmiş olsa bile, özellikle cinsiyet eşitsizliği, yoksulluk ve yenilikçilik gibi alanlarda ihtiyaç devam etmektedir. Gelişmiş gözetim, kararların kanıta dayanmasını sağlamak, konu ile ilgili tüm etkileri dikkate almak toplumsal dayanıklılığa katkıda bulunmak için kritik olacaktır. Toplumun tüm kesimleri üzerindeki potansiyel etkileri eksiksiz olarak anlayabilmek için

hükümetlerin toplumla iş birliği içinde çalışmaları gerekir. Yine de OECD üyesi ülkelerin dörtte birinden daha azı, gelecek olası düzenlemeler ile ilgili halkı sistematik olarak bilgilendirmektedir.

Sosyal adaleti teşvik, eşitsizliklerle mücadele ve hükümet eylemlerine olan güveni yeniden tesis etmek için yeni teknolojileri benimsemek kritik öneme sahiptir. Salgın, acil durumlarda düzenlemelerde esnekliğe izin vermenin önemini ve yeni teknolojilerden en iyi şekilde yararlanma ihtiyacını göstermiştir. İnovasyon, mevcut krizle mücadelede çok önemli bir rol oynadı ve oynamaya da devam edecek. OECD üyesi ülkelerin sadece yarısı yeni politikaların inovasyon üzerindeki etkisini denetlemektedir. Hükümetler bir yandan sağlık, güvenlik, mahremiyet ve bireysel özgürlükleri korurken, diğer yandan dünya için alarm çanlarının çaldığı sosyal ve çevresel sorunların çözümünün bir parçası olmalarını gerekiyor. Bu nedenle yeniliği teşvik eden daha çevik, esnek ve dayanıklı düzenleyici uygulamalar oluşturulması gerekiyor.

Düzenleyiciler, kısa zamanda temel hizmetlerin sağlanmasında pandemi boyunca merkezi bir rol üstlenmişlerdir. Özellikle kararların hızlı alınması gerektiğinde, riskler arttıkça, izleme ve değerlendirme daha da önemli hale geliyor. Ancak, düzenleyicilerin sadece yarısı düzenleme geliştirme süreçlerinin kalitesi hakkında bilgi paylaşıyorlar. Gelecekte karşı karşıya kalınması olası zorlukların üstesinden gelebilmek için, performans değerlendirme bulgularını ve raporlamayı geliştirmeye yönelik daha fazla yatırım yapılması önem taşıyor.

Hükümetler, kuralların sadece kâğıt üzerinde değil, uygulamada da işe yarayıp yaramadığını kontrol etmek için kısıtlı zaman harcamaktalar. OECD üyesi ülkelerin dörtte birinden azı, düzenlemelerin amaçlarına ulaşıp ulaşmadığını sistematik olarak değerlendirmektedir. Mevcut durumda, iyileştirmeye yönelik teşvikler zayıf: OECD üyesi ülkelerin üçte birinden daha azında mevcut düzenlemelerin gözden geçirilerek kalitesini kontrol etmekten sorumlu bir organ bulunuyor. Hükümetlerin geleneksel “koy ve unut” kural koyma zihniyetinden “uyum sağla ve öğren” yaklaşımına geçmesi gerekiyor. Pandemi ayrıca genel bir öngörü eksikliğini acı bir şekilde netleştirdi. Hükümetler, gelecekteki krizleri daha iyi tahmin etmek ve krizlerden en fazla etkilenecek gruplar üzerinde oluşacak etkileri azaltmaya yönelik yetkinlik geliştirmeli ve kapasite yatırımı yapmalıdır. Ayrıca, kararların kanıtlara ve bilime uygun olduklarından emin olmak için düzenlemeleri daha sistematik olarak gözden geçirmeli, riskleri nasıl değerlendirdiklerini, nasıl transfer ettiklerini ve nasıl yönettiklerine yönelik alanlarda iyileştirme yapmaları gerekir.

Vatandaşlar istişare sürecine dâhil olur ve bu istişarelerin sonuçları açık olarak paylaşılırsa, düzenlemeleri daha adil olarak değerlendirecektir. COVID-19 salgınının öğretilerinden biri, insanların seslerinin duyulduğunu hissettiklerinde, ortaya çıkan düzenlemeye uyma olasılıklarının daha yüksek ve şikâyet etme olasılıklarının daha düşük

olduğudur. Kurallarla ilgili yaratılan açık tartışma ortamı, toplumdaki farklı çıkarlar arasında doğru dengeyi bulmak için esastır. Ayrıca, hükümetin eylemleri de güven ve şeffaflığın temelini oluşturur. Vatandaşlar, işletmeler ve sivil toplum, potansiyel kuralların gerçekte nasıl çalışabileceği konusunda değerli öngörüler sağlayabilir. Taslak kanunlarla ilgili istişareler artık OECD üyesi ülkelerde nispeten iyi bir şekilde yürütülmektedir. Ancak alternatif politika seçeneklerini belirlemek için OECD üyesi ülkelerin dörtte birinden daha azında sürecin ilk aşamalarında vatandaşlara ve işletmelere sistematik olarak danışılmaktadır. Danışma sürecinin ilk aşamaları girdilerinin uygun politika seçeneklerini belirlemede ve kuralların pratikte çalışmasını sağlamada en büyük fark yaratabilecek alandır. Ayrıca, politika yapıcılarının yaklaşık beşte üçü, istişareler sırasında alınan yorumlarla ilgili kamuoyuna yanıt vermemektedir.

BAŞLARKEN

Küresel sağlık ve ekonomik krizin gölgesinde, yönetimler büyük bir sınavdan geçtiler. Hükümetlere ve uzmanlara duyulan güvenin zarar görmesiyle, politika oluşturma süreçleri her zamankinden daha zordu. Bununla birlikte, ekonomik, çevresel ve sosyal konulara çözüm bulmak için daha hızlı karar alma sistemlerine gereksinim duyuldu. İklim, inovasyon ve küresel risklerin bütünsel olarak yönetilmesi gereği, güven duyulan, kanıta dayalı, uluslararası koordineli ve iyi uygulanmış/ yönetilen düzenlemelere olan ihtiyacı gözler önüne serdi.

'2012 OECD Düzenleme Politikaları ve Yönetişimi Önerileri'nin 10.yılına girerken, üye ülkelerin gelişmelerini, gelişmekte olan ve mevcut zorlukları değerlendirmek gerekiyor. 2015 ve 2018 yılı OECD Kamu Düzenleme Kalitesi yayınlarında da belirttiğimiz üzere, düzenleme yapmak 'normal' zamanlarda bile bir hayli zor. Birçok teknik zorluk ve belirsizlik bulunuyor. Sıklıkla siyasi baskılar ve kısıtlamalar da mevcut. Tüm bu koşullar göz önünde bulundurulduğunda, düzenlemelerle ilgili beklenmeyen zorluklar ortaya çıkabilir, maliyeti faydasını aşabilir ya da daha kötüsü olumsuz sonuçlar bile doğurabilir.

Günümüzdeki zorlukların üstesinden gelmek için, düzenleyicilerin tüm detayları göz önünde bulundurması gerekiyor. Pandemi sonrasında ekonomilerin ve toplumların toparlanma sürecinde, sürdürülebilirlik amaçlarına ulaşmak, eşit fırsat yaratmak ve dayanıklı olmak için devletlerin düzenleme süreçlerini iyileştirmeleri gerekiyor. 2021 Kamu Düzenleme Kalitesi yayınında küresel gelişmeler ve bütünsel yaklaşım göz önünde bulunduruldu.

Bu çalışmada kullanılan veriler, 31 Aralık 2014, 31 Aralık 2017 ve 1 Ocak 2021 tarihleri itibarıyla gerçekleştirilen OECD'nin Düzenleme Göstergeleri Anketi aracılığı ile toplanmıştır. Araştırma sürecindeki veriler, 2014, 2017 ve 2020-21 dönemlerine ilişkin mevcut olan durumu ortaya koyacak şekilde toplanmıştır. 2014 yılında yapılan çalışma 34 OECD ülkesini ve Avrupa Birliği'ni içerirken, 2017 ve 2020-21 yılı çalışmalarında 38 OECD ülkesini, söz konusu tarih itibarıyla aday ülkeleri ve Avrupa Birliği'ni içermektedir. Araştırma 2012 yılında yayınlanmış olan Düzenleyici Politika Süreçlerinin Yönetişimi İlkeleri Önerilerinin ne ölçüde hayata geçirildiğini anlamaya yönelik olarak yapılmıştır.

İncelemeler, 2012 Önerilerinde yer alan Paydaş Katılımı, Düzenleme Öncesi Etki Analizi ve Uygulama Sonrası Değerlendirme konularına odaklı olarak yürütülmüştür. Çalışmada, tanımlanmış olan kurallar

çerçevesinde gerçekleşen uygulamalara ve bu uygulamalara yönelik seçilen örnekler incelenmiştir. 2017 araştırması ülkeler arası iş birliği konusuna yönelik verilerin toplanmasına yönelik soruları da kapsamaktadır.

2020 yılında yapılan çalışmada, ankete kurumların yapılarına ve sürecin denetimine yönelik yeni sorular eklenmiştir. 2020 yılı Raporu özellikle COVID-19 krizi ve ortaya çıkan küresel risklerin yönetilmesine yönelik yasama ve düzenlemelerin kalitesinin geliştirmesi ile ilgili yönlendirmeler içeriyor.

Rapor, hükümetlerin düzenlemeleri hazırlama süreçlerine odaklanmaktadır. Bu çalışmada uygulama sonrası etki değerlendirmesinin yapılması, mevzuatlarında yer alsın ya da almasın tüm ülkelerde incelenmiştir.

Araştırma verileri:

- Belli alanlarda incelenen konulardaki değişim trendini göstermek,
- Sayısal analizlerle yapılan analizlerin kalitesini artırmak,
- Ülke uygulamalarını ortaya koymak için paydaş katılımına, düzenleme öncesi etki analizi ve uygulama sonrası değerlendirmeye yönelik olarak bileşik endeksler oluşturulmuştur.

Bileşik endeks, ağırlıkları eşit olan 4 kategoriden oluşmaktadır:

- Düzenleme yönetişimine yönelik kuralların sistematik olarak uygulanıp uygulanmadığı,
- Düzenleme yapılırken uygulanan metodoloji, hangi istişare mekanizmalarının ne sıklıkla kullanıldığı, hangi konulara yönelik etki analizi yapıldığı,
- Denetim ve kalite kontrol mekanizmaları, ne tür denetim mekanizmalarının var olduğu ve bu mekanizmaların şeffaflığı,
- Sürecin şeffaflığı, açık hükümet (open government) uygulamaları ve yapılan düzenleme ve alınan kararlara yönelik şeffaflık.

Bileşik endeksler, içinde önemli bilgileri barındırması ve ülkelerin karşılaştırılması açısından kolaylık sağlamakla birlikte, ülkelerin tüm gerçekliklerinin yakalanmasında zorlanmaktadır. Politika süreçlerinin etkinliği, ancak ülkeler bazında derinlemesine yapılacak bir analiz ile anlaşılabilir ve sonrasında iyileştirme önerileri ortaya konulabilir. Derinlemesine analiz yapılırken her ülkenin anayasası, yönetim yapısı, yönetim kültürü gibi konuların değerlendirilmesi faydalıdır.

Ortaya konulan göstergeler, düzenlemelerin kalitesini ölçmeye yönelik değildir. Kamu politikalarına yönelik hedeflere ulaşmak için yapılan düzenlemeler, ekonomi ve toplum üzerinde olumlu etkiler yapmaktadır. Ancak, göstergeler bu hedeflerin gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini ölçmeye yönelik değildir.

Ülkeleri karşılaştırırken benzer sonuçları olan ülkelere yönelik performans değerlendirmelerinde bulunmak tavsiye edilen bir yaklaşım değildir. Çünkü, bileşik endeksler ülke verileri homojenlik göstermediğinden seçilen değerlendirme metodolojisine duyarlıdır. Bileşik endeksle konulara yönelik tartışma ortamının başlatılması ve kamu yararının ortaya konulması için kullanılabilir. Bu düşünce ile bileşik endekslerin metodolojileri, veri setleri OECD web sitesinde paylaşılmıştır.

DÜZENLEME POLİTİKALARI 2.0

Düzenleyici politikalarda yeni bir yaklaşım benimsenmesi gerekiyor.

“Normal” zamanlarda bile düzenleme yapmanın birçok ülke için hala zorlu bir süreç olduğundan Kamu Düzenleme Kalitesi 2015 ve 2017 yayınlarında bahsetmiştik. Farklı açılardan, düzenleme politikası süreçleri oldu bittiye getirilebiliyor ya da tamamen göz ardı edilebiliyordu. COVID-19 salgını, partizan tutumlar, düzenleyicilerin yaklaşımları ve teknolojik gelişmeler ışığında düzenlemeleri yeni bir yaklaşımla ele almak gerekiyor. Ancak bu şekilde net, rasyonel, kanıt odaklı kamu politikaları ortaya konulabilir, ekonomiler kalkınır, etkili kararlar alınır ve vatandaşın güveni sağlanır.

Düzenleme politikalarında 3 temel kısıt bulunuyor.

- Bunlardan ilki düzenleyici politika yönetim sistemlerinin yeterince gelişmemiş olması,** uygulanamaması ya da uygulamaların beklenen sonuçları yaratamaması. Paydaş katılımı ve düzenleme öncesi etki analiziyle ilgili gelişim sağlanmakla birlikte, hala Düzenleyici Yönetişim Döngüsü tamamlanmış durumda değil.
- İkinci etken ise, devletlerin vergi ve harcamaların yönetimiyle ilgili sarf ettiği eforun düzenleyici politikalara kıyasla oldukça fazla olması.** Mali politikalar genellikle paydaşlara danışarak, getiri ve etkileri tanımlanarak oldukça sistematik olarak belirleniyor. Düzenleme açısından bu yaklaşım doğru olmakla birlikte, aynı özen mali politikalar haricinde yansıtılmadığında eşitsizlikler ortaya çıkıyor. Dolayısıyla, eğer bir regülasyon yapılacaksa, bu regülasyonun ‘özenli’ yapılması gerekiyor.
- Son etken ise, düzenleme politikalarını etkileyen davranışsal yaklaşımların göz önünde bulundurulmaması.** Düzenleme yapılmasının temel amaçlarından birisi vatandaşların davranışlarına etki etmek. Fakat, bu etki tasarlanırken davranışsal etkiler yeterince (bazen hiç) göz önünde bulundurulmuyor.

Günümüzde düzenleyici politikaların daha çevik olması, teknolojik gelişmeleri ve gelişen dinamikleri gözetmesi, devletlerin önceliklerini göz önünde bulundurması gerekiyor.

Küresel krizler ve politika problemlerinin karmaşık yapısı, hükümetleri hem bugün hem de gelecek için daha iyi düzenleme yapmaya zorluyor. Son 30 yıldır, “daha iyi düzenleme” yaklaşımı düzenleyici kuruluşların çerçeve belgelerinde, araçlarında ve süreçlerinde yer alıyor. 2015 ve 2018 Raporlarında da paylaştığımız üzere, ‘normal’ zamanlarda düzenleme yapmak bile zorluyken, COVID-19 gibi küresel bir krizde düzenleme süreçleri çok daha kritik önem taşıyor. Ekonomi, eşitsizlik, iklim değişikliği gibi karmaşık politika sorunlarıyla mücadele ederken devlete duyulan güven azalabiliyor ve partizan yaklaşımlar sergilenabiliyor. Buna bir de teknolojik gelişmeler eklendiğinde, düzenleyici politikalara yeni yaklaşımlar geliştirme ihtiyacı her zamankinden daha çok gözleniyor. Devletler, gelecek ile ilgili problemleri çözümlenebilmek için uzun vadeli bakış açısını benimsemelidirler.

Düzenleme Politikası 2.o, hızlı uyum sağlayan, öğrenen ve çevik olan düzenleme yaklaşımını ortaya koyuyor. Bu yeni düzenleme yaklaşımının hayata geçebilmesi için önce mevcut problemleri kabul etmek, masaya yatırmak ve çözüm önerilerini geliştirmek gerekiyor. Böylelikle, gelişim alanları ve fırsatlar anlaşılabilir. Devletler hala vergi ve gelir/gider dengesine odaklanıyor, eforunu düzenlemeler yerine bu alanlara sarf ediyor. Bununla birlikte, düzenleme yapma araçları ve yöntemleri hala yetersiz, uygulama konusunda zayıflıklar yaşanıyor ya da tatminkâr olmayan sonuçlar üretiyor. Son olarak, hali hazırda mevcut olan düzenleme yaklaşımları insan etkisini göz önünde bulundurmuyor. Davranışsal yaklaşımların sınırlayıcı etkileri, düzenleyici politikaların uygulanma verimliliğini kısıtlayabiliyor.

Teknolojik yenilikler devletleri, geleneksel yaklaşımları olan “düzenle ve unut” yaklaşımından, “uyum sağla ve öğren” yaklaşımını benimsemelerine zorluyor. Bu yaklaşım, bir yandan vatandaşları ve ekosistemi korurken, bir yandan da teknolojik gelişmelerin yararının farkına varılmasını sağlayacak. Dijitalleşme, tüketicilere geniş tercih ağı, sert rekabet ortamı sunarken, refahın herkes için farklı tanımlandığı bir alan yaratıyor. Devletler de güncel gelişmeler ışığında düzenleyici sistemleri yeniden düşünmek ve tasarlamak için kapasite geliştirmeye ihtiyaç duyuyor. Bunda teknolojik gelişmelerin sağlayacağı fayda olduğu kadar, COVID-19 salgını gibi önemli küresel olayların da etkisi bulunuyor. Salgımların yarattığı sosyal ve ekonomik zarar, değişen koşullara uyum sağlamak için çevik ve sıkı koordine edilmiş düzenleyici sistemlerin stratejik önemini gözler önüne serdi.

Düzenleyici politika araçları, hükümetlerin mevcut yasaların güçlü ve zayıf yönlerini ve gerekli uyarlamaları belirlemelerine yardımcı olmak için anahtardır. Bu alanda ülkeler arasında ilginç düzenleyici uygulamalar ortaya çıkarken, teknolojik dönüşümden en üst düzeyde faydalanmak ve düzenlemelerdeki olası başarısızlık riskini azaltmak için daha fazlasının yapılması gerekecektir.

Gelişen teknolojilerle oluşan düzenleme zorlukları, politika oluşturma ve yönetme sürecinde paradigma kayması yarattı. Devletler, teknolojik gelişmelerin ekonomik gelişmeyi hızlandırabileceğinin farkındalar.

Buna ilaveten önemli küresel sosyal ve ekonomik sorunlarının çözümünün ivmelenebileceğinin, ancak bunun geçmiş zaman için tasarlanan düzenlemelerle olmayacağını da farkındalar. Diğer taraftan, düzenlemelerin söz konusu gelişmelerin önünü tıkamaması gerekiyor. Daha çevik, esnek ve dayanıklı yönetim sistemleri ve düzenleme uygulamaları sağlık, güvenlik, çevre, sosyal adalet ya da farklı toplumsal sorunlara teknolojinin çözüm yaratma potansiyelini de artıracaktır. Bununla birlikte, dijital dönüşüm bazı kısıtlar da yaratabilir. Teknolojik kapasitenin artmasıyla ya da maliyetlerin azalmasıyla, bazı alanlarda “tamamıyla kontrol” edilebilir bir yapının beklenmemesi (geniş gözetim, internet kullanımı incelemesi vs.) söz konusu olabilir. Burada sorulması gereken soru, “Bu yaklaşım makul mu, gerekli mi?” dir. Teknoloji, etkili düzenleyici tasarımının yerine değil, iyi düzenleme yaklaşımlarını etkili olarak tasarlayabilmek için araç olarak görülmelidir.

Düzenleyici araçların daha iyi uygulanması daha çevik, kaliteli ve bütünsel bir karar alma mekanizması yaratacaktır. Düzenleme Öncesi Etki Analizi, paydaş katılımı, uygulama sonrası değerlendirme gibi geleneksel düzenleyici araçların kullanımı, devletlerin karşılaştıkları zorlukların üstesinden gelmesine destek olacak ve toplumsal refaha katkı sağlayacaktır. Söz konusu gelişim adımları aynı zamanda düzenlemelerde bütünsel yaklaşımı, düzenleyici yönetim yapısının Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları gibi devletler bazında stratejik amaçlarla ilişkilmesini sağlayacaktır. Dijital alandaki gelişmelerle birlikte ülkeler arası sınırların ortadan kalkıyor ve düzenleyici araçların etkin kullanımı her zamankinden daha önemli hale geliyor.

Davranışsal yaklaşımlardan edinilen öğrenimlerin göz önünde bulundurulması, düzenleyici politikaların oluşturulması süreci gibi tüm politika süreçlerini iyileştirecektir. Davranışsal yaklaşımların kullanımı daha verimli politika oluşturma süreci ve uygulamalar yapılmasını sağlıyor. Fakat, politika oluşturma sorumluluğu bulunan kişilerde insan olduğu için aynı davranışsal etkilere ve önyargılara sahipler. Davranışsal yaklaşımların uygulanmasından sonra önemli olan gerekli derslerin ve gelişim adımlarının belirlenmesi, hayata geçirilmesi, düzenleme sistemlerinde iyileştirme yapılması.

Düzenlemelerin yürürlüğe girme zamanı risk ve sonuçlara bağlı olarak hassas dengeler gözetilerek belirlenmelidir. COVID-19 salgını ile birlikte, devletler farklı alanlara ve sektörlere göre risk odaklı, profesyonel ve esnek düzenleme mekanizmaları kurgulaması gerektiğinin farkına vardılar. Dijitalleşmenin ve verinin gücünün arkaya alınması uygulamaların daha verimli olmasını ve kolay ortaya çıkmasını sağlayacaktır.

Devletler, düzenlemelere ve düzenleyici hizmetlere duyulan güveni (yeniden) oluşturmalıdır. Güven oluşturma sürecinde devletlerin stratejilerinin daha iyi iletişiminin sağlanması, kamuya danışma sürecinden paydaş katılımının benimsenmesi ve düzenleyici kuruluşların iyi yönetim kültürünü benimsemeleri gerekiyor.

KANITA DAYALI POLİTİKA OLUŞTURMA

Etkili kararlar alınması için, o karardan etkilenenler karar alma sürecine dâhil olmalıdır.

Karar alma süreçlerine paydaşlar dâhil olduğunda ilgili sürecin kalitesi artar. Bu sayede alternatifler bulunabilir, varsayımlar test edilebilir ve bu yaklaşım devletin güven ortamını tesis etmesine yardımcı olur. 2012 OECD Düzenleyici Politikalar ve İyi Yönetişim Önerileri;

- Yaygın bir danışma sürecini,
- Düzenlemelerin düzenli gözden geçirilmesini,
- Gerektiğinde yasal değişikliklere açık olan bir düzenleme süreci olmasını öneriyor.

Yüzyılda bir karşılaşılabilecek boyutta olan küresel salgınla, devletlerin vatandaşın yaşam kalitesini artırması gereği her zamankinden daha açık olarak ortaya çıktı. Raporun bu bölümünde, düzenleme yönetişimine ilişkin yapılan değerlendirmeler temelde üç konu üzerine değerlendiriliyor:

- **Paydaş katılımı;** düzenleme hazırlanma süreçlerinde tüm ilgililerin bilgilendirilmeleri, görüş alınması, geri bildirim verilmesi böylece hem daha etkili düzenlemeler yapılmasının sağlanması hem de yapılan düzenlemelerin toplumda kabulünün hızlanması,
- **Düzenleme öncesi etki analizi;** kamu politikası hedeflerine ulaşmak için değişik düzenleme alternatiflerinin etkilerinin değerlendirilmesi,
- **Uygulama sonrası değerlendirme;** düzenlemeler hayata geçtikten sonra yapılanların hedeflenen sonuçları üretilip üretilmediğinin araştırılması ve söz konusu düzenlemelerin etkinliğini korumaları için yapılması gerekenlerin değerlendirilmesi.

İncelenen konular 2015 ve 2018 Raporu'nda değerlendirilen alanlarla paralel olup, bu Raporda aradan geçen dönemlerde gözlenen değişimlere yer verilmiştir.

ÖZET SONUÇLAR

Daha bütünsel bir yaklaşımla paydaş katılımının sağlanması yasama sürecini iyileştirecektir. İncelenen ülkelerden sadece birkaçı politika geliştirme sürecinin erken aşamalarında sistematik danışma süreci yürütüyor. Söz konusu danışma süreçleri, politikaların tanımlanmasını ve olası çözümlerin belirlenmesini sağlıyor. OECD üyesi ülkelerin çoğu taslak düzenlemelerle ilgili paydaşlara danışırken, çok az ülke mevcut düzenlemeleri gözden geçirmektedir.

Paydaşların danışma ve değerlendirme süreciyle ilgili önceden bilgisinin olması, politikaların iyileştirilmesine katkı sunacaktır. OECD üyesi ülkelerin üçte ikisi hazırlayacakları ya da düzeltecekleri birincil yasaların listesini paylaşıyor; yarısı ise ikincil düzenlemelerin listesini paylaşıyor. OECD üyesi ülkelerin üçte biri bazı danışma süreçleri için kamuoyunu önceden bilgilendiriyor. Bununla birlikte, mevcut yasaların değerlendirilmesiyle ilgili paydaşlar genellikle önden bilgilendirilmiyor.

Paydaşlar danışma sürecine katılır ve sonuçlarıyla ilgili açık bir şekilde bilgilendirilirse, vatandaşlar düzenlemeleri daha adil olarak değerlendiriyor. OECD üyesi ülkelerin büyük bir kısmı danışma sürecinde alınan yorumları ya da bu yorumların özetini paylaşıyor; fakat üye ülkelerin sadece üçte biri yorumların paylaşılması için sistematik bir süreç işletiyor. Ülkelerin çok azında, düzenlemelerin son halini verirken danışma sürecinden gelen yorumları değerlendirme zorunluluğu bulunuyor.

Politikalar, alternatif politika seçeneklerinin bütünü göz önünde bulundurulduğunda gelişir. OECD üyesi ülkeler genellikle seçilen düzenlemeden doğan etkileri tanımlıyor ve değerlendiriyor. Bununla birlikte, alternatif politika önerileri hazırlanırken, kapsamlı bir değerlendirme (özellikle düzenleme dışındaki alternatifleri de) gerekiyor.

Derinlemesine analiz yapan OECD üyesi ülkeler oransal olarak artıyor. Artan orandaki OECD üyesi ülke, etkilerin önemiyle doğru orantılı olarak politika önerisi topluyorlar. Önerilerin değerlendirilmesinde en sık kullanılan yöntem ise hem kalitatif hem de kantitatif eşik değerler belirlenerek derinlemesine analiz yapılması.

OECD üyesi ülkeler etkileri geniş yelpazede değerlendiriyor, fakat rekabetçi etkiler hala tamamen değerlendirilmiyor. Daha fazla OECD üyesi ülke, özellikle yoksulluk, cinsiyet eşitliği ve çevre gibi sosyal konulardaki etkileri değerlendirmek için öneri toplamayı zorunlu tutuyor. Ekonomik faktörlerin dikkate alınması (rekabet, bütçe ve KOBİ'ler gibi) baskın olsa da bunlar genellikle ayrı ayrı ve bireysel silolar şeklinde değerlendiriliyor. Sonuç olarak, düzenlemelerin KOBİ'lerin inovasyona erişim yeteneklerini veya uluslararası pazarlara girme kapasitelerini nasıl etkileyebileceği gibi ikincil etkiler her zaman yakalanamayabiliyor. Bu durumda analizler düzenleyici uygulamaların gerçek maliyetlerini yansıtmayabiliyor.

Etki değerlendirmeleri gerçekleştirilirken istisnalar bulunmalı ve bu istisnalardaki artışlar göz önünde bulundurulmalıdır. 2017 yılından bu yana, acil bir durum

söz konusu olması halinde düzenleme yapıldığı durumda, düzenleme öncesi etki değerlendirmeleri yapılması istisnası uygulayan OECD üyelerinin sayısı artmıştır. İstisna kararları incelenmediği veya yayınlanmadığında, bu tür mekanizmaların kullanılmasının sonucu belirsiz kalmaktadır. İstisna mekanizmalarının kullanımı arttığında, ön etki değerlendirmesinin yapılmaması dolayısıyla sonrası değerlendirmeleri de tamamlanamamaktadır. Devletler, acil düzenleme ihtiyaçları söz konusu olduğunda “hızlı geçiş” ya da “hafif” olan daha esnek etki değerlendirme yöntemleri geliştirmeliler.

Mevcut reformlarından elde edilen potansiyel kazanımların büyük olmasına rağmen, OECD üyesi ülkeler düzenleme sonrası değerlendirmeleri konusunda hala gerideler. Bazı küçük iyileştirmeler ile daha fazla üye düzenleme sonrası değerlendirmesini zorunlu hale getirmeye başlamıştır. Sadece birkaç ülke düzenleme sonrası değerlendirmelerini düzenleme yaşam döngüsüne dâhil etmek için yenilikçi yollar geliştirmiştir. Bununla birlikte, genel olarak birçok OECD üyesi ülke düzenleme sonrası değerlendirmede birçok açıdan gelişim potansiyeline sahiptir. Bu alanda gelişmeler 2014 yılından bu yana çok yavaş ilerlemektedir.

COVID-19 salgını nedeniyle oluşturulan düzenlemeler, ilerleyen dönemler için düzenleme sonrası değerlendirme dalgası yaratacaktır. COVID-19 salgınından kaynaklı olarak oluşturulan önemli sayıda düzenlemenin periyodik olarak gözden geçirilmesi gerekliliği bulunmaktadır. Böylelikle, bu tür düzenlemelerin amaçlanan etkiyi yaratıp yaratmadığını ve özellikle düzenleme öncesi etki değerlendirmesinin sınırlı olduğu veya tamamen olmadığı durumlarda daha iyi alternatiflerin olup olmadığını değerlendirme fırsatı ortaya çıkacaktır. İlerleyen dönemlerde, düzenleme sonrası değerlendirmelerin uygun bir zamanda gerçekleştirildiğinden emin olarak dikkatli bir planlamaya ve değerlendirmeye ihtiyaç duyulacaktır. Bu tür değerlendirmelerden elde edilen bulgular, bir sonraki krizin etkilerini azaltmaya da yardımcı olacaktır.

Kamuoyu, genel olarak mevcut düzenlemelerin ve bireysel düzenleyici kararların meşruiyetine itiraz edebilir. OECD üyesi ülkelerin üçte ikisinde vatandaşlar ve iş dünyası mevcut düzenlemelere itiraz etmek için en az bir mekanizmaya sahiptir. Bu konuda en çok bildirilen yöntem konuların yargıya intikalidir. Tüm OECD üyesi ülkelerde, kamuoyunun, düzenlemeyi hazırlayandan farklı olan bir organ üzerinden bireysel olarak düzenlemeye itiraz etmesi için yollar bulunuyor. Bununla birlikte, ülkelerin üçte birinden azı standart bir karar sürecine sahip.

OECD üyesi ülkelerde, devletin farklı kademeleri arasında düzenlemelerin tutarlılığını teşvik etmeye ve alt-ulusal yönetimlerde düzenleyici yönetim kapasitesinin ve performansının geliştirilmesine yönelik uygulamalar henüz yaygın değildir. Ankete katılan ülkelerin üçte ikisi, tutarlı bir düzenleme yapmayı sağlayan sistemi savunan uygulamalar oluşturmuştur. Bu ülkelere sekiz federal tipteki devletlerin tamamı ve üniter sisteme sahip on sekiz ülke dâhildir. Söz konusu durum geri kalan ülkelerin, üniter tipte bir yargı yetkisi statüsünden bağımsız olarak düzenleme çerçevesinin kalitesini artırmak amacıyla alt-ulusal yönetimlerle ilişki kurmaya yönelik sistemleri uygulamaya koyma fırsatına sahip olduğunu göstermektedir.

DETAYLI BULGULAR

2012 OECD Düzenleme Politikalarına ve Yönetişimine Yönelik Önerileri, devletlerin daha verimli ekonomik, sosyal ve çevresel sonuçlara ulaşması için yönlendirmelerde bulunuyor. Önerilen 12 ilke, ülkelerin düzenlemeleri geliştirme, uygulama ve düzenlemelerin kalitesini ölçmeye yönelik kapasitesini geliştirmeyi içeriyor. Şu ana kadar hiçbir ülke tamamen bu ilkeleri hayata geçiremedi. İlerleme hala çok yavaş seyrediyor. 2020 OECD Düzenleyici Politikalar ve Yönetişim Anketi sonuçlarına göre yapılan projeksiyona göre, en alt sıralarda bulunan ülkelerin, ön sıralarda yer alan ülkeleri yakalaması için 30 yıldan fazla bir süre gerekiyor. Ön sıralarda yer alanların bile hala birçok alanda gelişme potansiyeli bulunuyor. Tüm ülkelerin reform süreçlerini hızlandırması ve sağlam düzenleyici politikalar oluşturmak için yatırım yapması gerekiyor.

Genel olarak bakıldığında, 2017'den bu yana ülkeler, düzenleme kalitelerini artırmaya yönelik yaklaşımlarında az da olsa ilerleme göstermiştir. Gelişim, düzenleme öncesi etki analizi ve paydaş katılımından daha çok uygulama sonrası değerlendirmelerde gerçekleşmiştir. Uygulama sonrası değerlendirme, en az gelişmiş ve reform potansiyeli en yüksek alan olduğu için söz konusu gelişme şaşırtıcı değildir.

2017'den bu yana düzenleyici yönetim uygulamalarında ilerleme yavaş olmakla birlikte, bazı ülkelerin önemli değişiklikler gerçekleştirdiğini belirtmekte fayda vardır.

- Şili, son yıllarda düzenleyici yönetim araçlarında önemli iyileştirmeler yaptı. 2019'da Şili, 3/2019 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Yönergesini kabul ederek, düzenleme öncesi etki analizi gerçekleştirme gerekliliğini genişletti. Böylelikle, yürütme tarafından başlatılan tüm birincil yasalar ve ikincil düzenlemeler için düzenleme öncesi etki analizi zorunlu hale getirilmiştir. Bu düzenlemeyle birlikte, düzenleme öncesi etki analizinin standart düzeyde mi yoksa yüksek etki yaklaşımı ile mi gerçekleştirileceği de bir eşik değerle belirlenmiştir. Analizlerin, artık düzenleme yapılmaması gibi alternatif seçenekleri ve bir dizi etkiyi dikkate alması gerekmektedir. Yüksek etkiye sahip bir düzenleme öncesi etki analizi için kamu istişareleri de zorunlu tutulmaya başlanmıştır.
- Yunanistan, birincil yasalar için karar sürecine düzenleyici yönetim araçlarını daha kapsamlı olarak dâhil eden 4622 sayılı Kanun'u 2019'da uygulamaya koymuştur. Hazırlanacak veya değiştirilecek kanunların bir listesi artık önceden yayınlanmaktadır. Birincil yasalar için düzenleme öncesi etki analizine ilişkin kılavuz güncellenmiştir. Bu kılavuzda paydaş katılımının nasıl yürütüleceğine dair detaylar bulunuyor. Ek düzenleyici maliyetlerin ölçülmesini ve düzenleyici etkilerin cinsiyet eşitliği gibi geniş bir dizi faktör açısından da değerlendirilmesi gerekiyor. Taslak birincil yasalar artık danışma portalında sık sık yayınlanmaktadır.

- Letonya'nın son reformları, düzenleyici yönetim araçlarının üçünü de kapsamaktadır. Kamu istişareleri artık politika geliştirmenin son aşamalarında gerçekleştiriliyor. Düzenleme öncesi etki analizinin hazırlanması konusunda yetkililere yardımcı olmak için artık yazılı rehber mevcut ve bazı ikincil düzenlemeler için mevcut düzenlemelerin incelenmesi gereklidir.
- Hollanda'daki KOBİ'ler artık düzenlemelerin geliştirilmesinin ilk aşamalarından itibaren sürece dâhil oluyorlar. Bu katılım, aynı zamanda KOBİ değerlendirmelerinin bir parçasıdır. Yeni kılavuzda, sınır bölgeleri, cinsiyet eşitliği, gelişmekte olan ülkeler ve Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları üzerindeki etkiler hakkında rehber niteliğinde yeni yönlendirmeler bulunuyor. Düzenleyici gözetim organı, düzenlemelerin geçmiş değerlendirmelerinin kalitesini gözden geçirmekten sorumlu hale gelmiş ve politika değerlendirmelerini yürüten yetkililere rehberlik eden araçlar geliştirmiştir.
- Portekiz Hükümeti, düzenleyici etki değerlendirmelerini uygulamak ve güçlendirmek için bir dizi kilit reform gerçekleştirmiştir. Düzenleyici alternatifler ve geniş bakış açısıyla etkilerin incelenmesi, düzenleyici etki analizlerin kalite değerlendirmelerini güçlendirmiştir. İkincil düzenlemeler için de taslak düzenlemelerin son aşamasında gerçekleşmek üzere istişare platformu oluşturulmuştur.
- İspanya, özel bir organ oluşturarak düzenleme öncesi etki analizlerini güçlendirdi. Düzenleyici Koordinasyon ve Kalite Ofisi, düzenleyici yönetim araçlarının kalitesini, koordinasyonunu ve tutarlılığını teşvik etmekten sorumludur. İstişare sürecinin şeffaflığı, devam eden tüm istişareleri listeleyen yeni bir merkezi platformla geliyor. Platform ayrıca yıllık düzenleyici planlama gündemine erişim sağlamaktadır.

Düzenleyici yönetim araçları, çoğunlukla yürütme tarafından başlatılan yasalara odaklanmıştır. Parlamento tarafından geliştirilen birincil yasalara ilişkin OECD üyesi ülkelerin çoğunluğunda ne kamuoyuyla istişare ne de düzenleme öncesi etki analizi yürütme zorunluluğu yoktur. Eğer yasaların çoğunluğunun geliştirilmesinden yürütme sorumluya bu konu sorun yaratmayabilir. Fakat, tüm OECD üyesi ülkelerde bu durum geçerli değildir. OECD, parlamentoların danışma, düzenleme öncesi etki analizi ve uygulama sonrası değerlendirme gibi mevzuatın kalitesini garanti altına alacak kendi prosedürlerini oluşturmalarını önermiştir³. Buna rağmen, parlamento tarafından çıkarılan kanunlara yönelik gereklilikler 2014'ten bu yana OECD üyelerinin çok azı tarafından değiştirilmiştir.

3 OECD (2015), OECD Regulatory Policy Outlook 2015, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>.

BİLEŞİK GÖSTERGELER (PAYDAŞ KATILIMI, DÜZENLEME ÖNCESİ ETKİ ANALİZİ VE UYGULAMA SONRASI DEĞERLENDİRME)

Düzenleme yönetim araçlarındaki durum bileşik göstergeler kullanılarak ölçülmüştür. Ölçüm çalışması OECD'nin 2012 Önerileri içinde bulunan temel alanlarda; paydaş katılımı, düzenleme öncesi etki analizi ve uygulama sonrası değerlendirme araçlarının etkinliğini belirlemek amacıyla yapılmıştır.

Bileşik göstergeler aşağıdaki dört kategoride yapılan değerlendirmeler ile oluşturulmuştur. Her bir kategorinin ağırlığı eşittir.

1. **Sistematiik uygulama:** Bir düzenleme yapılırken kullanılması gereken yöntemleri ve bu yöntemlerin ne sıklıkta kullanıldığına yönelik bulguları kapsamaktadır.
2. **Metodoloji:** Düzenleme yapılırken kullanılan yaklaşımları kapsamaktadır. Örneğin etki analiz çalışmalarında hangi düzenleme için hangi etkilerin incelendiği, hangi katılım yöntemlerinin kullanıldığı gibi konuları incelemektedir.
3. **Denetim ve Kalite Kontrol:** Denetim organlarının rollerini ve kamu ile paylaşılan değerlendirmelere yönelik bulguları kapsamaktadır.
4. **Şeffaflık:** Şeffaf devlet yaklaşımına uyumu kapsamaktadır. Örneğin devletin aldığı kararların ne açıklıkta kamu ile paylaşıldığına yönelik konuları incelemektedir.

Her bir kategori için en yüksek puan 1 olup, bir ülkenin alabileceği kümülatif en yüksek puan 4 olabilmektedir. Söz konusu verileri toplamak için kullanılan anket ve göstergelere ilişkin metodoloji, Düzenleme Politika Komitesi ve Düzenleme Performansını Ölçme Grubu Yürütme Kurulu üyeleri ile yakın çalışılarak oluşturulmuştur. Göstergeler her ülkenin düzenleme süreçlerine yönelik bir görüş oluşturmakla birlikte, ülkelerin kendi koşullarından kaynaklı olarak kalite, kullanım ve uygulamadan ortaya çıkan farklılıkları yeteri kadar ortaya koymayabilir.

PAYDAŞ KATILIMI

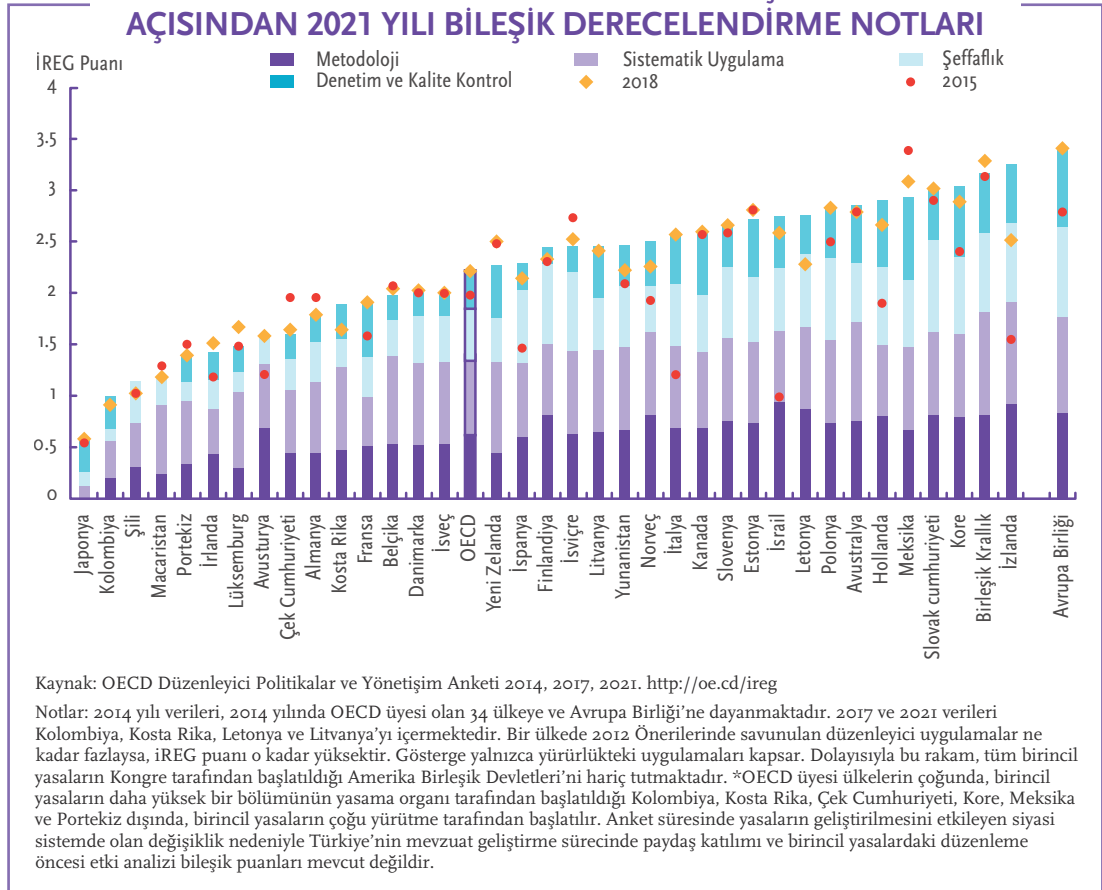
Paydaş katılımında bütünsel yaklaşım yasama sürecinin kalitesini artırır.

Düzenlemelerden etkilenenlerin, düzenlemelerin hazırlanma sürecine katılmaları ve görüşlerini paylaşmaları kararların kalitesini artırır, uyumu güçlendirir ve vatandaşların devlete olan güvenini artırır. Paydaşların sürece katılmaları, deneyimlerini, uzmanlıklarını, bakış açılarını ve fikirlerini paylaşmaları, devletin politikalarını oluştururken dayanakları doğru oluşturmalarına katkı sağlar.

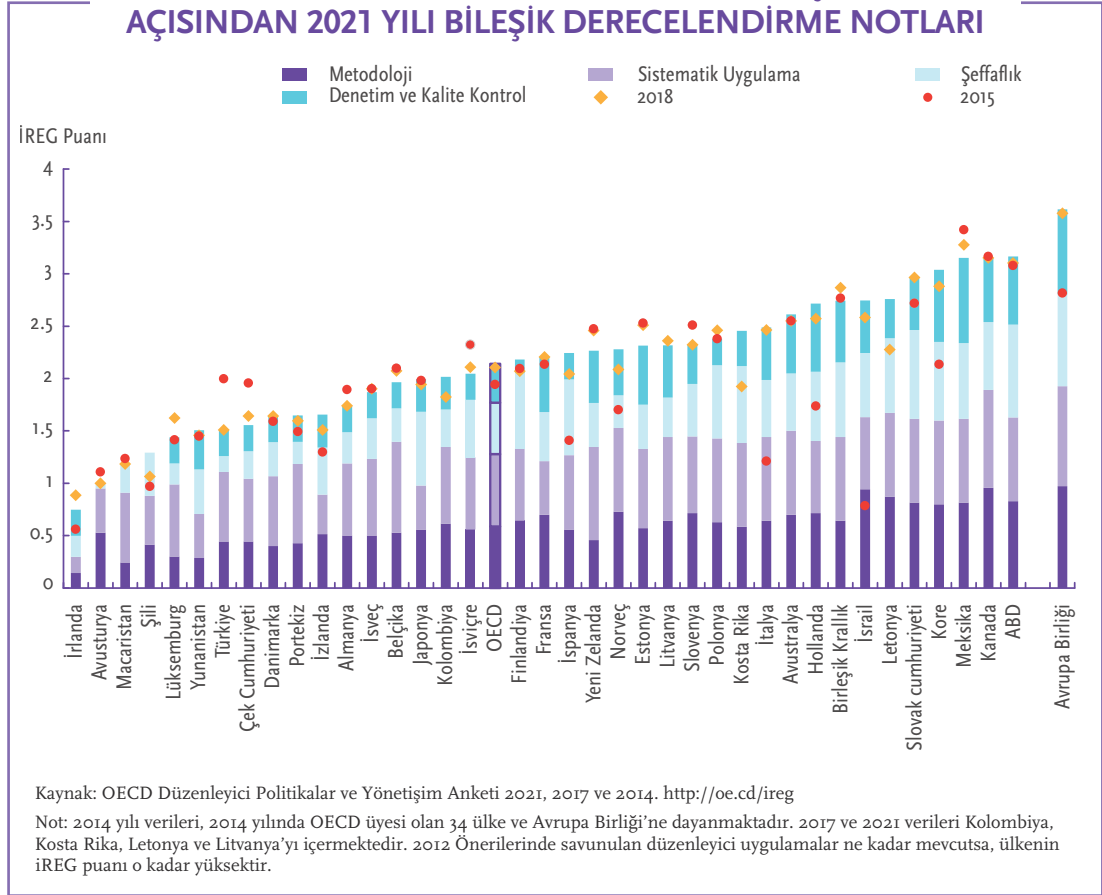
Paydaş katılımı, düzenleme öncesi etki analizi için önemli bir veri toplama yöntemidir. Paydaşlar, düzenleyicilerin fayda ve maliyet değerlendirmelerini etkilerken aynı zamanda kalite kontrol mekanizması olarak da destek sağlayabilirler. Sürecin anlamlı paydaş katılımı ile yürütülmesi düzenlemenin kalitesini iyileştirir ve uyumu artırır.

Paydaş katılımında mevcut durum 2021, 2017 ve 2014 yıllarıyla kıyaslamalı olarak aşağıda paylaşılmıştır.

GRAFİK 1. BİRİNCİL YASALARDA PAYDAŞ KATILIMI AÇISINDAN 2021 YILI BİLEŞİK DERECELENDİRME NOTLARI



GRAFİK 2. İKİNCİL DÜZENLEMELERDE PAYDAŞ KATILIMI AÇISINDAN 2021 YILI BİLEŞİK DERECELENDİRME NOTLARI



Ülkeler, ikincil düzenlemelere ilişkin paydaş katılım uygulamalarını birincil yasalara kıyasla daha fazla geliştirmiştir. Sistematik olarak paydaş katılımının yürütülmesi, (sıklıkla geç aşamada olmakla birlikte) istişare yapılması konusunda gelişme kaydedildiğini göstermektedir. İstişareleri teşvik etmek ve incelemekten sorumlu gözetim organlarıyla, paydaş katılımının gözetiminde ve kalite kontrolünde iyileşme görülmektedir. Birincil yasalar için istişare metodolojilerinde gelişme kısıtlıdır. Söz konusu gelişmeler özellikle sanal toplantıların artan kullanımı ve istişareler sırasında farklı belgelerin kullanıma sunulması gibi konuları içermektedir. 2017'den bu yana özellikle Şili, Kolombiya, Kosta Rika, Yunanistan, İzlanda, Letonya, Hollanda, Norveç ve İspanya önemli değişiklikler/gelişmeler göstermiştir.

Danışmadan önce paydaşlarınızı tanıyın.

Vatandaşlar, düzenlemelerin uygulanabilirliği ve pratik sonuçları hakkında önemli bilgiler sunabilir. Anlamli paydaş katılımı olduğunda, özellikle paydaşlar görüşlerinin dikkate alındığını hissettiklerinde, düzenlemelere

daha yüksek uyum sağlayabilir. Düzenleyici politika perspektifinden bakıldığında, anlamlı paydaş katılımı vatandaşların günlük yaşamlarında karşılaştıkları düzenlemeleri şekillendirme, meydan okuma ve reform yapma konusunda yardımcı olmaları için yeterli fırsat verilmesini gerektirir. Bir karardan etkilenen grupların katılımı olmadan karar alındığında, yapılan düzenlemelerin toplumun zararına olabileceğini birçok farklı örnekte tanık oluyoruz.

Vatandaşlar, işletmeler, tüketiciler ve çalışanlar (ve bunların yanı sıra temsili kuruluşlar ve dernekler), kamu sektörü, sivil toplum kuruluşları, uluslararası ticaret ortakları ve dezavantajlı veya daha az etkili olabilecek diğer paydaşlar dâhil olmak üzere, herkes yasalardan etkilenir⁴. Düzenleyici kuruluşlar, katılım stratejilerini tüm seslerin duyulmasına fırsat sunacak şekilde hazırlamalıdır^{5,6},

Paydaşların danışma ve değerlendirme süreciyle ilgili önceden bilgisinin olması, politikaların iyileştirilmesine katkı sunacaktır.

2012 OECD Düzenleyici Politikalar ve İyi Yönetişim Önerileri, politika yapıcıların uyması gereken üç temel ilkeyi sunmaktadır: iletişim, danışma ve katılım (Kutu 1).

İstişare sürecinin zamanlaması kritiktir. Erken aşama istişare, politika yapıcıların bir kamu politikası sorununun var olduğunu belirledikleri ve bunu çözmek için çeşitli yollar araştırdıkları zaman dilimidir. Geç aşamadaki istişare, düzenleme kararının alındığı zaman dilimini işaret etmektedir.

4 OECD (2012), Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance.

5 OECD (2009), Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en>.

6 OECD (2015), Policy Shaping and Policy Making: The Governance of Inclusive Growth, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/gov/governance-for-inclusive-growth.htm>.

KUTU 1. İLETİŞİM, DANIŞMA VE KATILIM: 2012 OECD DÜZENLEYİCİ POLİTİKALAR VE İYİ YÖNETİŞİM ÖNERİLERİ

OECD, hükümetlere düzenlemelerin kamu yararına hizmet etmesini ve düzenlemelerle ilgilenen ve düzenlemelerden etkilenenlerin meşru ihtiyaçları ile ilgili bilgilendirilmesini sağlamak için şeffaflık ve katılım dâhil olmak üzere açık hükümet ilkelerini takip etme çağrısında bulundu.

Öneriler, hükümetlere düzenlemelerin tasarımı, geliştirilmesi ve revizyonu konusunda rehberlik sağlar:

- Mevcut ve gelişmekte olan yeni düzenlemelerin gözden geçirilmesinde paydaşlarla iş birliği yapın.
- Düzenleyici süreçlere tüm paydaşları aktif olarak dâhil edin.
- Edinilen bilginin kalitesini ve etkinliğini artırmak için danışma süreçleri tasarlayın.
- Etki değerlendirme analizini tüm yönleriyle değerlendirmeye açın, etki değerlendirme analizini danışma sürecinin bir parçası haline getirin.
- Kamuoyunun, taslak düzenleme tekliflerinin hazırlanma sürecine ve destekleyici analizin kalitesine anlamlı katkıda bulunması için fırsat sunun (çevrimiçi dâhil).
- Düzenlemeye yönelik yapılan çalışmalarda yer alan tüm materyalleri, düzenleyici kararların gerekçelerini ve ilgili verileri mümkün olduğunca kamuya açık hale getirin.
- Düzenlemelerden etkilenenlerin ihtiyaçlarına göre düzenlemelerin gözden geçirilmesini sağlayın, değerlendirme sürecinin tasarımı ve yürütülmesi yoluyla onlarla iş birliği yapın.
- Eksiksiz ve güncel olan yasal ve düzenleyici veri tabanı, İnternet üzerinden kullanıcı dostu bir ara yüz aracılığıyla aranabilir bir formatta halka ücretsiz olarak sunun.

Kaynak: OECD (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*.

Her başarılı ilişkide iletişim kilitlidir.

İletişimin nasıl gerçekleşeceğini ve paydaşlara hangi bilgilerin iletileceğini ana hatlarıyla belirten açık ve kapsamlı bir strateji önemlidir. Strateji, kullanılacak iletişim kanalları ve biçimleri hakkında vatandaşın beklentisini belirlemeye yardımcı olur.

Hükümetlerin etkilenen taraflarla nasıl iletişim kurduğu, düzenleme geliştirilmesinin bir girdisi olduğu için çok önemlidir. En uygun iletişim aracı, mevcut politika önerisine, etkilenen paydaşların kaynaklarına, kapasitelerine ve ayrıca politika geliştirme aşamasına bağlı olarak değişecektir.

Hükümetlerin dijitalleşmenin geliştirilmesine yönelik eğilimiyle birlikte⁷, OECD üyelerinin çoğu, paydaşlar için tek bir giriş noktası olarak merkezi bir platformda istişareleri listeliyor. Söz konusu platformların tasarımında ülkeler farklı yaklaşımlar benimsemiştir (Kutu 2).

⁷ OECD (2014),
Recommendation of
the Council on Digital
Government Strategies.

KUTU 2. BİRÇOK OECD ÜYESİ ÜLKE, PAYDAŞ KATILIMI İÇİN MERKEZİ WEB SİTELERİNİ KULLANIYOR

İstişareleri yayınlamak için merkezi bir hükümet web sitesinin kullanılması, OECD üyeleri arasında yaygın bir uygulamadır. Çoğunluğun birincil yasalar ve ikincil düzenlemelere ilişkin istişareler için merkezi web sitelerini sistematik bir temelde kullandığı bildirilmektedir. Bu ülkelerde, istişareler başlıca dört biçimde yayınlanıyor:

1. Bağımsız istişare platformu: Bu web siteleri yalnızca kamu istişarelerine ev sahipliği yapmak amacıyla kullanılır ve devlete ait diğer web sitelerinden tamamen ayrıdır. Bu tür platformları kullanan ülkelere örnekler:

- Kolombiya: www.sucop.gov.co/;
- Danimarka: hoeringsportalen.dk/;
- Estonya: eelnoud.valitsus.ee/;
- Fransa: www.vie-publique.fr/consultations/;
- Yunanistan: www.opengov.gr/home/category/consultations/;
- İzlanda: samradsgatt.island.is/;
- İsrail: www.tazkirim.gov.il/;
- İtalya: www.consultazione.gov.it ve partecipa.gov.it;
- Meksika: www.cofemersimir.gob.mx/portales/;
- Hollanda: www.internetconsultatie.nl/;
- Polonya: legislacja.rcl.gov.pl/; ve
- Portekiz: www.consultalex.gov.pt/.

2. Devlet web sitesinin bir parçası: İstişareler, ayrı veya bağımsız bir platform yerine devletin genel web sitesinde yer alan bir alt web sitesinde bulunur. Örneğin:

- Kanada: www.canada.ca/en/government/system/consultations/consultingcanadians.html;
- Japonya: public-comment.e-gov.go.jp/servlet/Public ;
- Litvanya: epilietis.lrv.lt/lt/konsultacijos/;
- Norveç: www.regjeringen.no/no/dokument/hoyringar;
- Slovenya: e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija.html;
- İspanya: transparencia.gob.es;
- İsveç: www.regeringen.se/remisser/; ve
- İsviçre: www.fedlex.admin.ch/fr/consultation-procedures/ongoing.

3. Bakanlıkların web sitesi: İstişareler, bakanlıkların kendi web sayfalarında bulunur, ancak merkezi bir web sayfası, paydaşları ilgili açık istişarelere yönlendiren tek bir kapı görevi görür.

- Şili: open.economia.cl/participacion-ciudadana/;
- Almanya: www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben; ve
- Birleşik Krallık: www.gov.uk/search/policy-papers-and-consultations.

4. Parlamento web sayfası: OECD üyelerinin parlamento web sayfasını birincil yasalarla ilgili kamu istişarelerini yayınlamak için merkezi bir saklama yeri olarak kullandıkları durumlar vardır.

- Avusturya: www.parlament.gv.at/pakt/mesn/.

Kaynak: Düzenleyici Politika ve Yönetişim Göstergeleri (iREG) Anketi 2021.

Hükümetler, paydaşların dikkatini, politika oluşturmayı desteklemek için en çok ihtiyaç duyulan yere yönlendirmeye yardımcı olabilir. Böylelikle hem düzenlemelerin tasarımı iyileşirken hem de hükümete duyulan güvenin artması sağlanır. Ayrıca, düzenlemeleri iyileştirmek, daha rekabetçi ve kapsayıcı bir toplumu teşvik ederek ekonomik performansı geliştirme potansiyeline sahiptir^{8,9}.

Düzenleme tasarımının sonraki aşamalarında uygulama konularına odaklanmak için istişareler daha uygun olabilir. Genellikle bu noktada düzenleme kararı alınmıştır ve tercih edilen düzenlemenin değiştirilmesi sınırlı olacaktır. Bu aşamada, paydaşların görüntülemesi ve üzerinde yorum yapması için bir taslak düzenleme sunulur. Paydaşlar, düzenlemelerin etkinliğini artırmak için bu sırada da değerli girdiler sağlayabilir. Her iki durumda da katılımcıların davranışlarını ve cevaplarını etkileyebileceğinden, soruların paydaşlara nasıl sorulacağı önemlidir.

İletişim biçimlerine de dikkat edilmelidir. İstişare formatı, politika oluşturma sürecinde nispeten önemsiz görünebilir. Ancak, paydaşların anlamlı girdi sunmalarını sağlamada hayati bir rol oynar. İstişare formlarında esneklik, yaratıcılık, çeviklik ve adaptasyon gereklidir¹⁰.

OECD üyesi ülkeler tarafından benimsenen istişare şekli, istişarelerin politika geliştirmenin erken veya geç bir aşamasında olmasına bağlı olarak farklılık gösteriyor:

- Erken aşamada istişareler sıklıkla seçilen gruplarla resmi ve gayri resmi olarak, ayrıca danışma grupları veya hazırlık komiteleriyle toplantılar yapılarak gerçekleşiyor (Grafik 3). Sonuçlar, bu aşamadaki istişarenin halka açık olmaktan ziyade daha seçici gerçekleştiğini gösteriyor. Özellikle uzmanların yer aldığı, yalnızca sınırlı grupların dâhil olduğu danışma sürecini işaret ediyor. Bu yöntem, teknik ve karmaşık düzenlemeler için uygun olabilir. Düzenleyicilerin etkilerin büyüklüğünden veya dağılımından emin olmadığı daha genel nitelikteki teklifler için, geniş bir paydaş yelpazesinden geri bildirim almak önemli olmaya devam etmektedir.
- Geç aşamadaki istişareler için İnternet üzerinden yorum yapmaya davet etmenin yanı sıra diğer açık danışma süreçleri en yaygın olanlarıdır (Grafik 2.3). 2017’de olduğu gibi, ülkelerin yaklaşık %30’u, en az bir çeşit kamu ve açık istişare yöntemlerini hem birincil yasalarda hem de ikincil düzenlemeler için sistematik olarak kullanıyor.

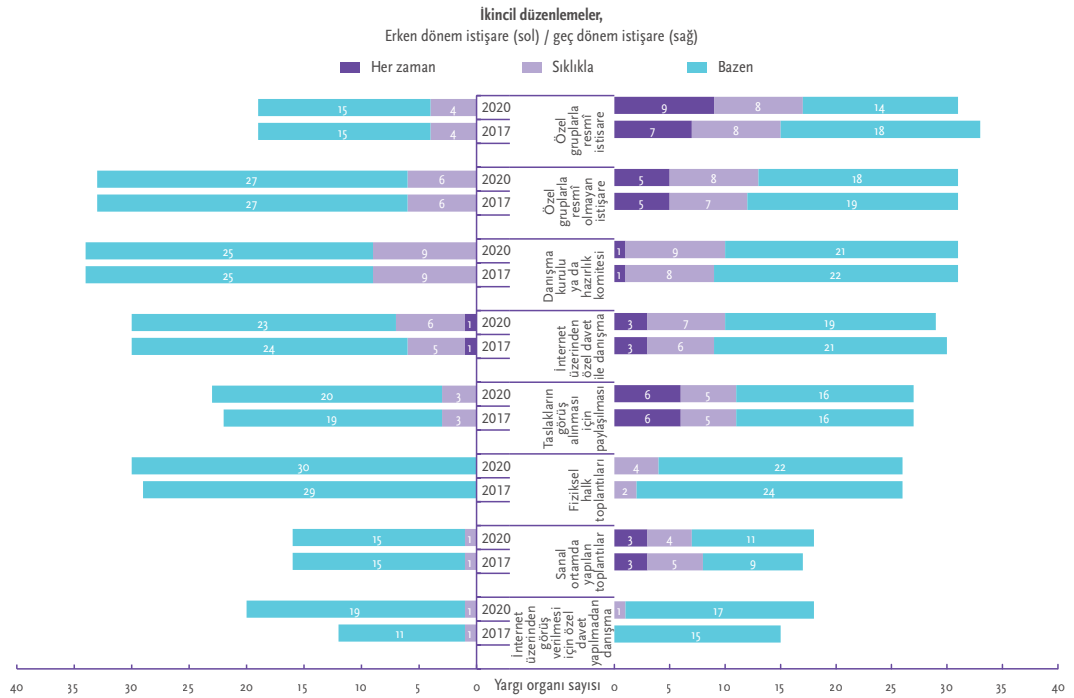
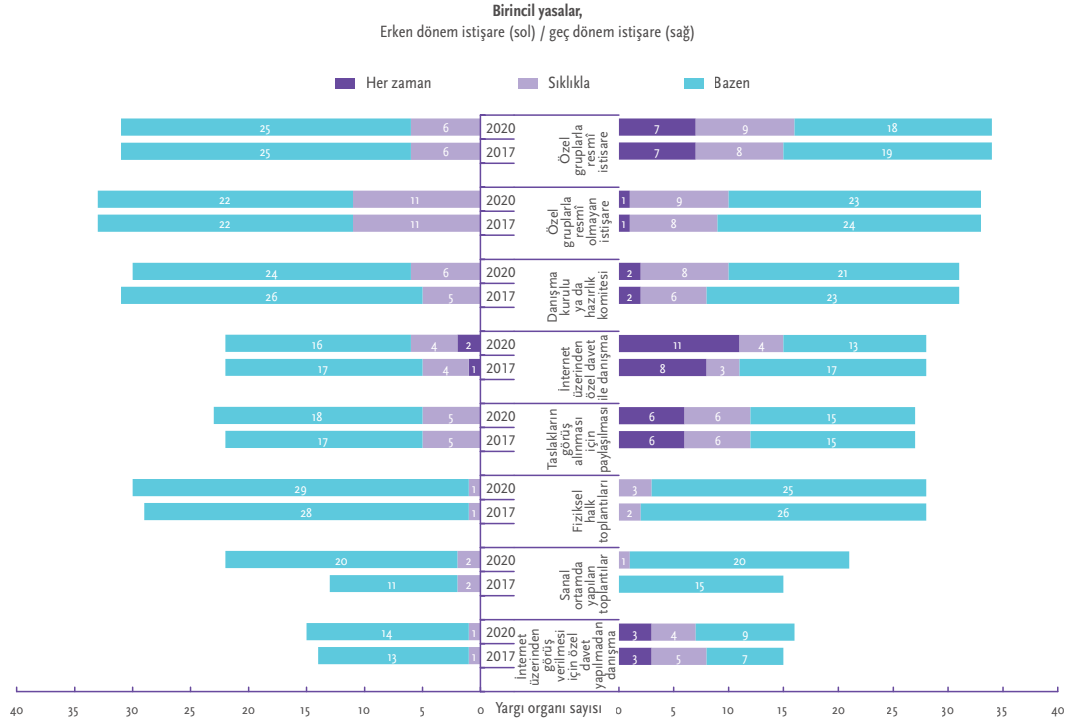
2017’den bu yana, bazı ülkelerde hem erken hem de geç aşamadaki istişarelerde paydaşlarla etkileşim kurmak için sanal toplantıların kullanımında bir artış olmuştur. COVID-19, “geleneksel” istişare yöntemlerini imkânsız duruma getirdi. Salgının geride bırakılmasıyla sanal yöntemlerin geleneksel yöntemlerin tamamlayıcısı olarak mı ya da ortadan kalkacak mı hep birlikte göreceğiz.

8 OECD (2009), Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en>.

9 OECD (2017), Recommendation of the Council on Open Government, OECD/LEGAL/0438.

10 OECD (2020), Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave, OECD Publishing.

GRAFİK 3. FARKLI İHTİYAÇLARA UYGUN FARKLI İSTİŞARE BİÇİMLERİ



Not: Veriler, OECD üyesi olan 38 ülke ve Avrupa Birliği'ne dayanmaktadır.

Kaynak: Düzenleyici Politika ve Yönetişim Göstergeleri (İREG) 2017 ve 2021 Anketleri.

Zamanlama önemlidir.

Genel olarak istişareler tüm vatandaşlara açık olmalıdır¹¹. Kiminle etkili bir istişare gerçekleştirileceğini belirlemek, aynı zamanda kimin istişare sürecinin dışında tutulacağına da karar vermek anlamına gelir.

İstişare, sadece politika geliştirme sürecinin erken aşamasıyla sınırlanmamalıdır. Erken aşamada, tekliflerin potansiyel etkileri kesin olarak bilinmeyebilir, tekliften potansiyel olarak etkilenen tüm paydaşlar da bilinmeyebilir. Politika geliştirme süreci ilerledikçe, alternatif seçenekler daha iyi araştırılabilir ve istişarelere çeşitli etkiler değerlendirilerek daha fazla odaklanılabilir.

Bir istişare sürecinde yeterli kontrol ve dengeye yapılarının olmasının sağlanması önemlidir. Örneğin, “olağan şüphelilere” danışılmasının “olağan yanıtlara” yol açma riski vardır. Politika yapıcılarının, diğer paydaşların “olağan şüpheliler” tarafından ortaya konan görüş ve önerilere meydan okumalarına izin vererek, kapsayıcı olarak gerçekleştirerek, kazanılmış menfaatlerin belirlenmesine de yardımcı olunabilir¹².

Farklı paydaş gruplarıyla yapılan istişareler, politika sorunlarına farklı bakış açıları kazandırır.

Ne zaman danışılacağına karar vermek, karar verme sürecinin kalbidir. Genel olarak istişarenin dört farklı aşaması vardır: toplumu önceden bilgilendirmek; politika geliştirme sırasında erken ve geç aşamalarda danışma; mevcut düzenlemelerin gözden geçirilmesi; mevcut düzenlemelerin değiştirilmesi¹³. Ne zaman istişare edileceğini belirlemek, ortaya çıkacak politikanın tasarımı için kritik öneme sahip olabilir: çok erken dönemde paydaşlar potansiyel çözümleri belirlemeye yardımcı olamayabilir; çok geç dönemde ise paydaşlar istişarenin sadece politikanın sonuçlanması için zorunlu bir adım olduğunu düşünebilirler. Çözüm, “tam doğru” noktada istişare yapmaktır. Her düzenleme teklifi için her aşamada danışmak her zaman uygun olmayabilir.

OECD üyesi ülkeler, paydaşları politika döngüsünde düzenlemelerin geliştirilmesi sürecinde katılımını henüz sistematik olarak gerçekleştirmiyor. OECD ülkelerinin çoğu, taslak teklifler konusunda paydaşlarla istişarelerde bulunuyor, ancak yalnızca birkaçı sistematik olarak erken bir aşamada istişare ediyor (Tablo 1). Bir önceki Rapordan bu yana bu konuda anlamlı bir ilerleme kat edilemediği anlaşılıyor.

¹¹ OECD (2017), Recommendation of the Council on Open Government, OECD/LEGAL/0438.

¹² OECD (2012), Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance.

¹³ OECD (2012), Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance.

**TABLO 1. GEÇ OLMASI HIÇ OLMAMASINDAN İYİDİR,
ANCAK DAHA ERKEN KATILIM HALA GEREKLİDİR.**

	Sorunun doğasını ve olası sonuçları tartışmak için paydaş katılımı		Taslak düzenlemeler ya da önerilen kurallar hakkında istişare		Düzenleme sonrası etki analizi dosyalarını kamuya açık olarak paylaşma (zorunluluk)		Düzenleme sonrası değerlendirilmede paydaş katılımı
	Birincil yasalar	İkincil düzenlemeler	Birincil yasalar	İkincil düzenlemeler	Birincil yasalar	İkincil düzenlemeler	
Avustralya							
Avusturya							
Belçika							
Kanada							
Şile							
Kolombiya							
Kosta Rika							
Çek Cumhuriyeti							
Danimarka							
Estonya							
Finlandiya							
Fransa							
Almanya							
Yunanistan							
Macaristan							
İzlanda							
İrlanda							
İsrail							
İtalya							
Japonya							
Kore							
Letonya							
Litvanya							
Lüksemburg							
Meksika							
Hollanda							
Yeni Zelanda							
Norveç							
Polonya							
Portekiz							
Slovak Cumhuriyeti							
Slovenya							
İspanya							
İsveç							
İsviçre							
Türkiye							
Birleşik Krallık							
ABD							
Avrupa Birliği							

■ Sistematik yaklaşım ■ Bazı düzenlemeler ■ Hiçbir zaman ■ Uygulanabilir değil ■ Mevcut değil*

Notlar: Veriler 38 OECD üyesine ve Avrupa Birliği'ne dayanmaktadır. * Anket döneminde yasa geliştirme süreçlerini etkileyen siyasi sistemdeki bir değişiklik nedeniyle, Türkiye'ye ilişkin veriler, mevzuat geliştirmede paydaş katılımı ve birincil yasalarda düzenleme öncesi etki analizi için mevcut değildir.

Kaynak: Düzenleyici Politika ve Yönetişim Göstergeleri (iREG) Anketi 2021.

İstişare edilecek konular, belirli bir zaman önceden paydaşların bilgisine sunulmalıdır. Böylelikle, paydaşların en çok etkilendikleri ve katkı sunacakları konulara odaklanmaları sağlanabilir. Bu sayede edinilen bilgiler daha organize olacak hem zamandan hem de kaynaktan tasarruf edilebilecektir. Temel olarak, bu yaklaşım açık hükümet ilkelerine yönelik güçlü bir bağlılık göstergesidir¹⁴.

Gerçekleşecek istişarelerin önceden duyurulması OECD genelinde yaygın olmayan bir uygulama olmaya devam etmektedir. Sadece altı OECD üyesi ülke ve AB, birincil yasalara ilişkin tüm istişareler için önden duyuru yapmakta ve daha da az sayıda ülke ise, ikincil düzenlemelere ilişkin tüm istişareler için ön duyuru yapmaktadır (Grafik 4).

Aynı şekilde, mevcut düzenlemelerin değerlendirilmesinde de paydaşların önceden bilgilendirilmesi nadirdir. Yalnızca altı ülke ve AB, gerçekleştirilecek olan uygulama sonrasında yapılacak değerlendirmelere ilişkin istişarelerde halkı önceden sistematik olarak bilgilendirirken, beş ülke bunu yalnızca planlanmış olan değerlendirmelerin bir kısmı için yapmaktadır. Örnek olarak, Kanada iki yıl önceden bir düzenleyici inceleme planı yayınlıyor, İtalya'daki bakanlıkların da yaklaşan değerlendirmelerin iki yıllık bir planını yayınlaması gerekiyor.

OECD üyesi ülkeler, gelecek istişareler hakkında kamuoyunu genel olarak veya belirli paydaşları bilgilendirirken farklı iletişim yaklaşımları benimsemektedir. Bazı ülkeler gelecekteki istişareleri duyurmak için web sitelerini kullanırken, diğerleri bir yol haritası yayınlıyor veya bir başkası erken uyarı niteliğinde bilgilendirme yapıyor. OECD üyelerinin yaklaşık üçte ikisi, hazırlamayı veya değiştirmeyi planladıkları birincil yasaların bir listesini yayınlarken, neredeyse yarısı ikincil düzenlemeler için bu planı yayınlıyor (Grafik 5).

14 OECD (2017), Recommendation of the Council on Open Government, OECD/LEGAL/0438.

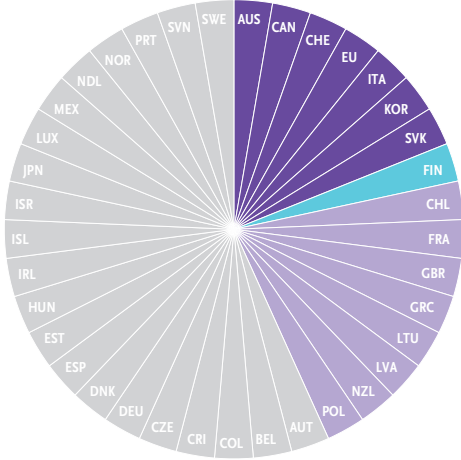
15 OECD (2016), Open Government: The Global Context and the Way Forward, OECD Publishing.

16 OECD (2017), Recommendation of the Council on Open Government, OECD/LEGAL/0438.

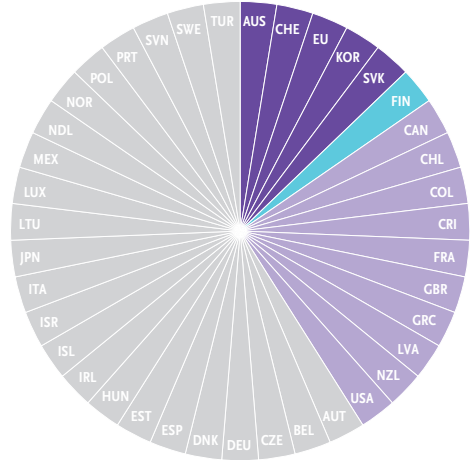
17 OECD (2015), Stakeholder engagement in regulatory policy, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264241800-en>.

GRAFİK 4. ÖNGÖRÜLEBİLİRLİK: PAYDAŞLAR KENDİLERİNE DANIŞILACAĞININ VEYA DEĞERLENDİRME SONRASI DEĞERLENDİRMELERİN YAPILACAĞININ FARKINDA MI?

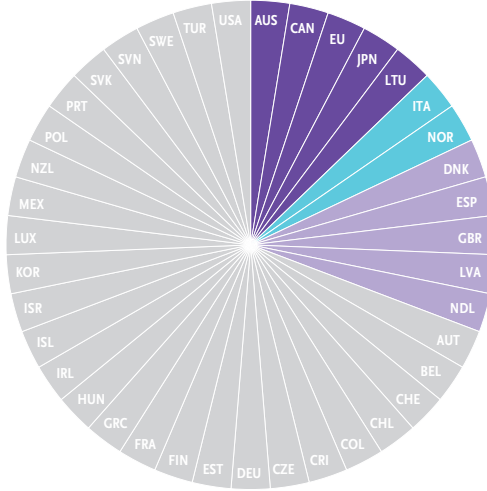
Önerilen birincil yasalarda planlı istişare.



Önerilen ikincil düzenlemelerde planlı istişare.



Düzenleme sonrası planlı değerlendirme.

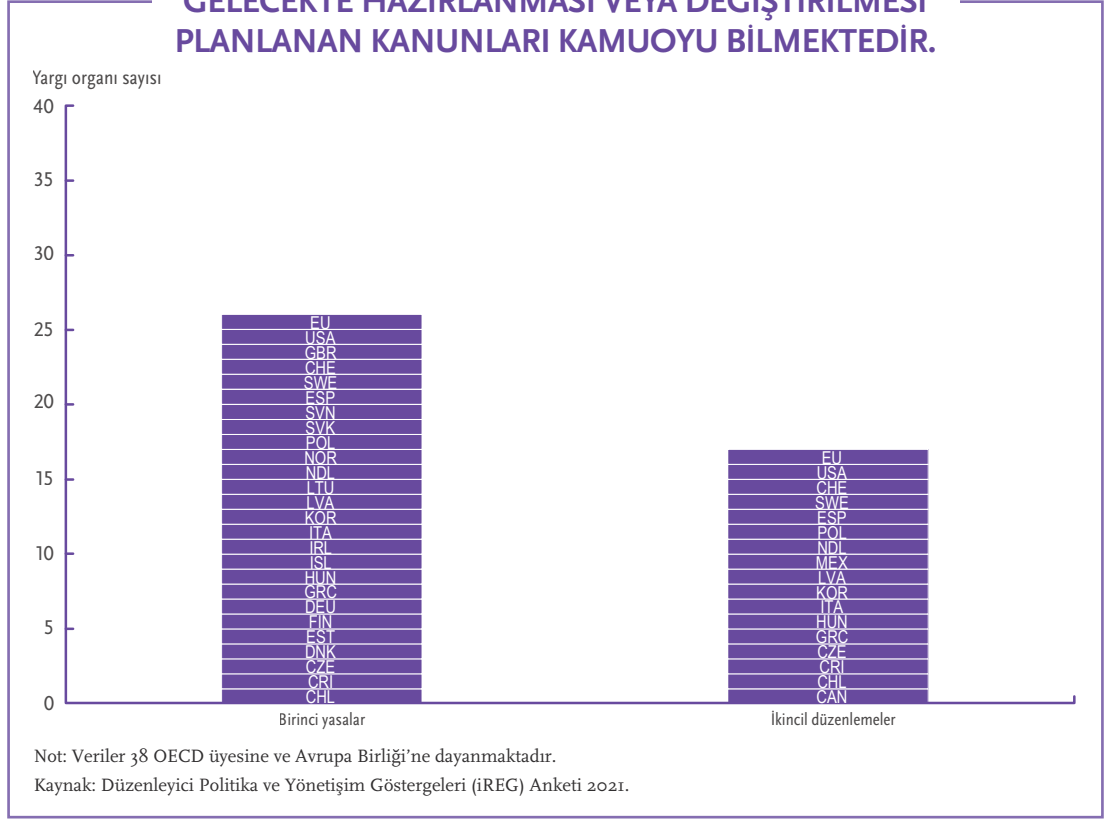


- Tüm kamuya açık istişareler/tüm düzenleme sonrası değerlendirmeler için
- Önemli düzenlemelerde tüm kamuya açık istişareler/önemli düzenlemelerde tüm düzenleme sonrası değerlendirmeler için
- Bazı kamuya açık istişareler/bazı düzenleme sonrası değerlendirmeler için
- Hiçbir zaman

Not: Veriler 38 OECD üyesine ve Avrupa Birliği'ne dayanmaktadır.

Kaynak: Düzenleyici Politika ve Yönetişim Göstergeleri (iREG) Anketi 2021.

GRAFİK 5. BAZI OECD ÜYELERİNDE YAKIN GELECEKTE HAZIRLANMASI VEYA DEĞİŞTİRİLMESİ PLANLANAN KANUNLARI KAMUOYU BİLMEKTEDİR.



Katılım, her iki taraftan da uzun vadeli bir taahhüt gerektirir.

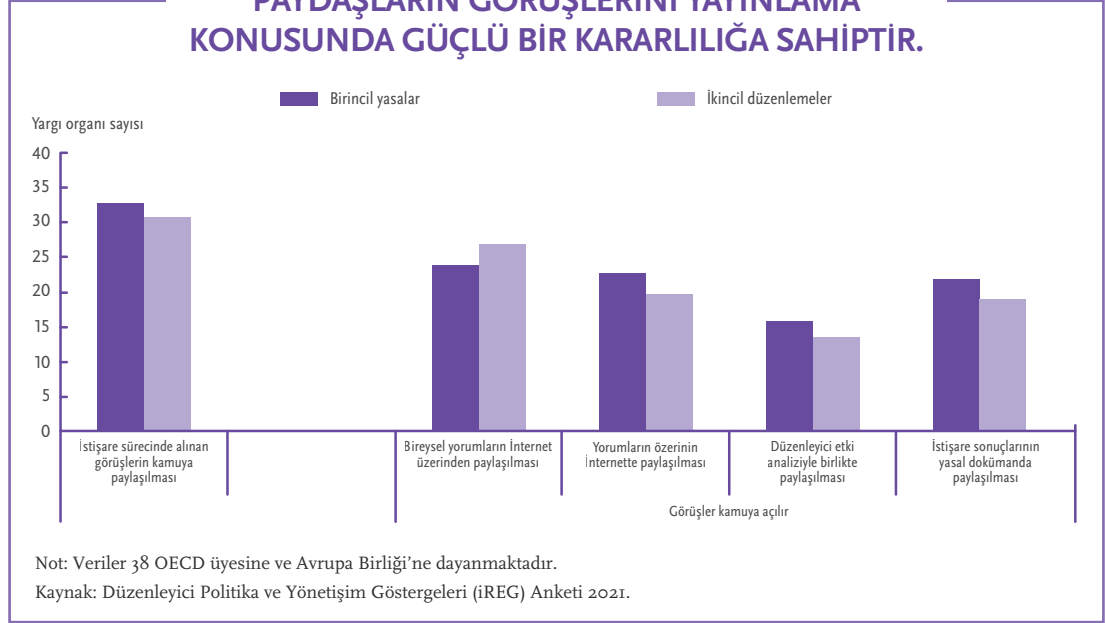
Paydaşlarla ilişki kurmak, politika yapıcılarının bir politika sorununa yönelik farklı yaklaşımları sorgulamasına, dikkate almasına, test etmesine, gözden geçirmesine, vatandaşların ve diğer paydaşların ihtiyaçlarını anlamalarına ve hükümete olan güveni artırmalarına olanak tanır¹⁵. Bu şekilde, istişarelerde karşılıklı git-gel olan bir yaklaşım esastır. Birden fazla tur yapılması yoluyla istişareler kolaylaştırılır ve niteliği artırılır^{16,17},

Paydaşlar danışma sürecine katılır ve sonuçlarıyla ilgili açık bir şekilde bilgilendirilirse, vatandaşlar düzenlemeleri daha adil olarak değerlendiriyor.

Katılımın önemli noktalarından biri, istişareler sırasında alınan yorumları yayınlamaktır. Yorumları yayınlamak açık ve kapsayıcı bir yaklaşım sergilemeye yardımcı olur. Ayrıca paydaşlar (politika yapıcılar, diğer paydaşlar veya genel olarak halk) tarafından sunulan kanıt ve bilgilerin doğruluğunun değerlendirilmesine de yardımcı olur.

OECD üyelerinin çoğunluğu, katılımcıların görüşlerini ya doğrudan ya da çevrimiçi bir özet olarak yayınlamaktadır (Grafik 6).

GRAFİK 6. OECD ÜYELERİ GENEL OLARAK PAYDAŞLARIN GÖRÜŞLERİNİ YAYINLAMA KONUSUNDA GÜÇLÜ BİR KARARLILIĞA SAHİPTİR.



Karar vericiler genellikle istişare sonuçlarından haberdar edilir. OECD üyesi ülkelerin yalnızca küçük bir kısmında istişare sonuçları karar vericilere sunulmamaktadır (sırasıyla birincil yasalar için %18 ve ikincil düzenlemeler için %16). 2021'de OECD üyesi ülkelerin yaklaşık üçte ikisi, ortaya çıkan Düzenleme Öncesi Etki Analizinde istişare sürecinde ifade edilen görüşleri yapılan çalışmaya dâhil ederken; yalnızca üçte birinin nihai teklifleri geliştirirken istişare yorumlarını dikkate alma zorunluluğu bulunuyor.

Alınan yorumlara yanıt vermek, anlamlı paydaş katılımının ayrılmaz bir parçasıdır¹⁸. Politika yapıcılarının paydaş girdilerine yaklaşımı, paydaşların gelecekteki istişarelere katılma kararlarını teşvik edebilir veya caydırabilir.

OECD genelinde nadiren istişare sürecinde elde edilen görüş ve önerilere yanıt verilmektedir (Kutu 3). Halihazırda, ülkelerin üçte birinden daha azı sistematik olarak istişare sürecinde elde edilen görüş ve önerilere kamunun yanıt vermesi konusunu düzenlemiştir; bununla birlikte, bazı ülkelerde, bir gereklilik olmasa bile görüş ve önerilere yanıt verilmektedir.

¹⁸ Lind, E. and C. Arndt (2016), "Perceived Fairness and Regulatory Policy: A behavioural science perspective on government-citizen interactions", OECD Regulatory Policy Working Papers, Vol. 6.

KUTU 3. İSTİŞARE SIRASINDA ALINAN GÖRÜŞ VE ÖNERİLERİ DİKKATE ALMAK VE YANITLAMAK KATILIMI TEŞVİK EDER VE GÜVENİ ARTIRIR.

Bazı OECD üyeleri, alınan görüş ve önerileri yanıtlamayı ve değerlendirmeyi genel paydaş katılım süreçlerinin önemli bir parçası haline getirmiştir. Örneğin:

- **Kolombiya:** Çevre Bakanlığı gibi bazı kurumlar, paydaşların görüş veya önerilerine verilen yanıtları çevrimiçi olarak yayınlamaktadır. Bir görüş veya önerinin kabul edilip edilmediğini karara ilişkin bir açıklama ve eğer görüş veya öneri kabul edilirse düzenleme teklifinde nasıl dikkate alındığını belirtirler.
- **Kosta Rika:** İstişare görüş ve önerileri analiz edildikten sonra, teklifte bulunan politika yapıcı, alınan görüş ve önerilere verilen yanıtları ve gözlemlerin bir matrisini kamuya açık hale getirir. Ayrıca, istişareye katılan her bir paydaş, görüş ve önerilerine bireysel olarak e-posta ile yanıt alır.
- **Almanya:** Taslaklar üzerinde ilgili tüm gruplarla (öncelikle ortak prosedür kurallarının bir parçası olarak) istişare etme gereklilikleri, yalnızca paydaşlardan görüş alma yükümlülüğünü değil, aynı zamanda bu görüşlerin ciddi şekilde dikkate alınmasını da içerir.
- **İzlanda:** Politika yapıcılar, hükümetin danışma portalında istişare sonuçlarını yayınlar. Rapor, paydaşlar tarafından dile getirilen ana noktaların yanı sıra iyileştirme önerilerini de vurgular. Ayrıca, paydaşların endişeleri de yayınlanan raporda ele alınır.
- **Meksika:** Politika yapıcıların, düzenleme tekliflerinin kamuoyu ile istişareleri sırasında alınan görüş ve önerilere yazılı olarak yanıt verme yükümlülüğü bulunmaktadır. Görüş ve önerilere verilen yanıtlar, herkesin erişebileceği düzenleme tekliflerinin her birinin elektronik dosyasında çevrimiçi olarak kamuya duyurulur.
- **Slovak Cumhuriyeti:** Halkın katılımına açık bir düzenleme taslağı hakkında yapılan görüş ve/veya önerinin diğer paydaşlardan 500'ün üstünde destek gelmesi durumunda, düzenleyicinin görüş ve/veya öneriye yanıt vermesi ve ayrıca görüş ve/veya öneriyi yapan paydaş/paydaşlar ile görüşülmesi gerekmektedir. Ayrıca, her görüş ve/veya öneri için politika yapıcılar, görüş ve/veya önerinin düzenleme çalışmasına yaptığı katkının önem derecesini ve görüş ve önerinin gerekçesi ile kabul edilip edilmediği veya kısmen kabul edildiğini gerekçesi ile bildirmesi gerekir.

Kaynak: Düzenleyici Politika ve Yönetişim Anketi 2021 Göstergeleri.

Kriz zamanlarında paydaşlarla istişare

COVID-19 salgını, fiziksel olarak gerçekleştirilen danışma süreçlerini neredeyse imkânsız hale getirdi. Gerek hükümetlerin hızlı karar almaları gereği, gerekse durumun hızlı gelişmesiyle birlikte, paydaşlara ve kamuya danışma süreçleri de yeniden şekillendi. OECD, ülkelerin 2020 Eylül ortasına kadar COVID-19 salgınına ilk tepkilerini araştırdı.

Birkaç OECD üyesi, pandemi öncesinde zaten istişare gereksinimlerinin bir parçası olan istisna maddelerini kullanıyordu. Bu tür istisnalar, resmi olarak gereklilikleri atlama ihtiyacı olmaksızın acil durumlarda düzenleyicilere belirli bir esneklik sağladı.

Muafiyet mekanizmalarından yararlanan birçok OECD üyesi, krize yönelik uygulamalar geliştirmek için bir tür acil durum yasama prosedürleri uyguladı.

Bu prosedürler, paydaşların düzenlemeleri daha kısa sürede değerlendirmesi zorunluluğunu getirmiştir. Aralarında Kore, Lüksemburg, Yeni Zelanda ve İsviçre'nin de bulunduğu birkaç OECD üyesi ülke benzer yerleşik muafiyet mekanizmalarından yararlandı. Buna karşılık, pandemi sırasında istişare uygulamalarından veya gereksinimlerinden hiçbirini değıştirmediklerini bildiren OECD üyeleri de bulunuyor.

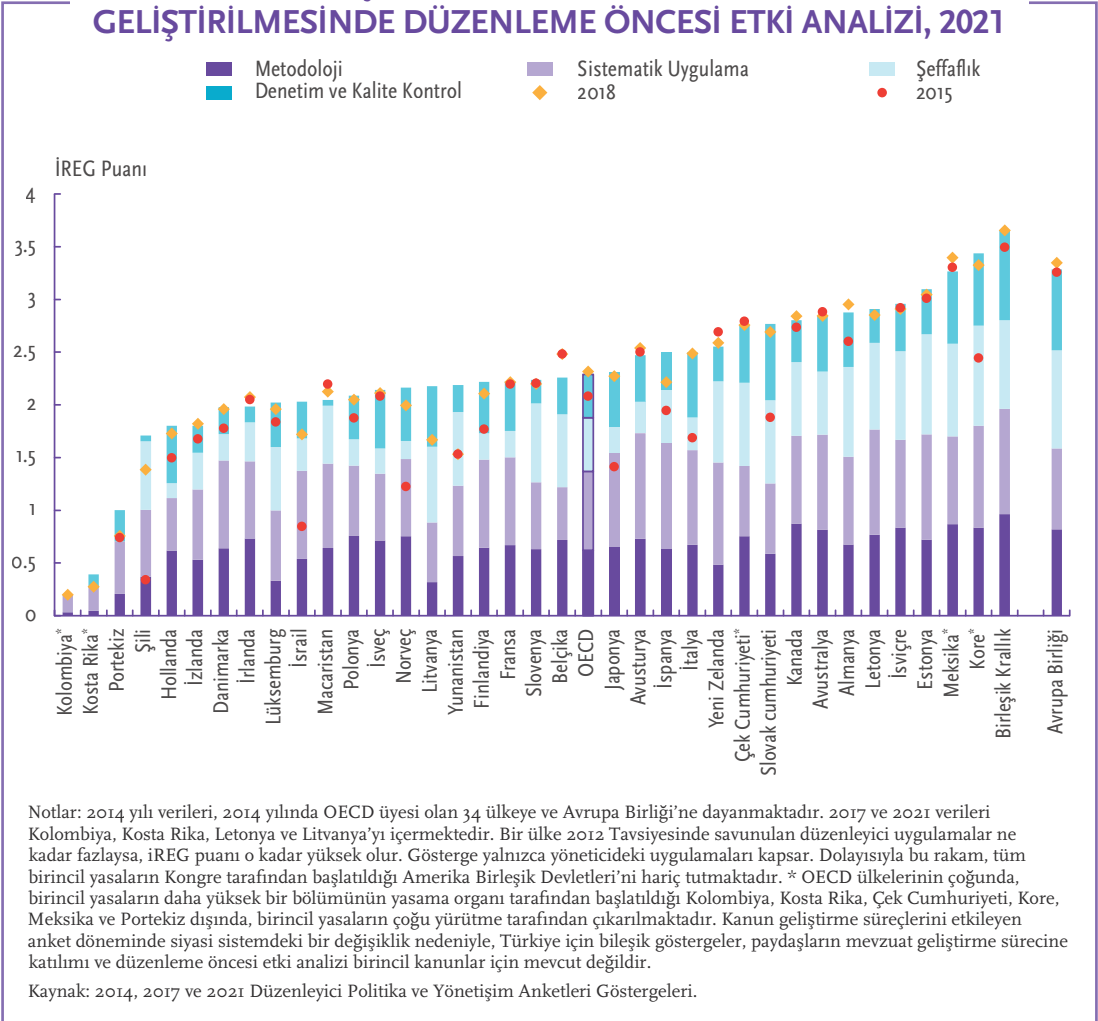
DÜZENLEME ÖNCESİ ETKİ ANALİZİ

Genel değerlendirmede, OECD üyelerinin Düzenleme Öncesi Etki Analizi uygulamaları ikincil düzenlemeler için kısmi iyileşme göstermiştir. İkincil düzenlemelere yönelik olarak en büyük gelişme, gözetim ve kalite kontroldeki iyileşmeler ve daha şeffaf düzenleme öncesi etki analizi prosedürlerinden kaynaklanmıştır. Birincil yasalar konusunda yürütülen düzenleme öncesi etki analizi ile ilgili olarak çok az gelişme olmasına rağmen, bazı OECD üyesi ülkeler bu alanda reform gerçekleştirmiştir.

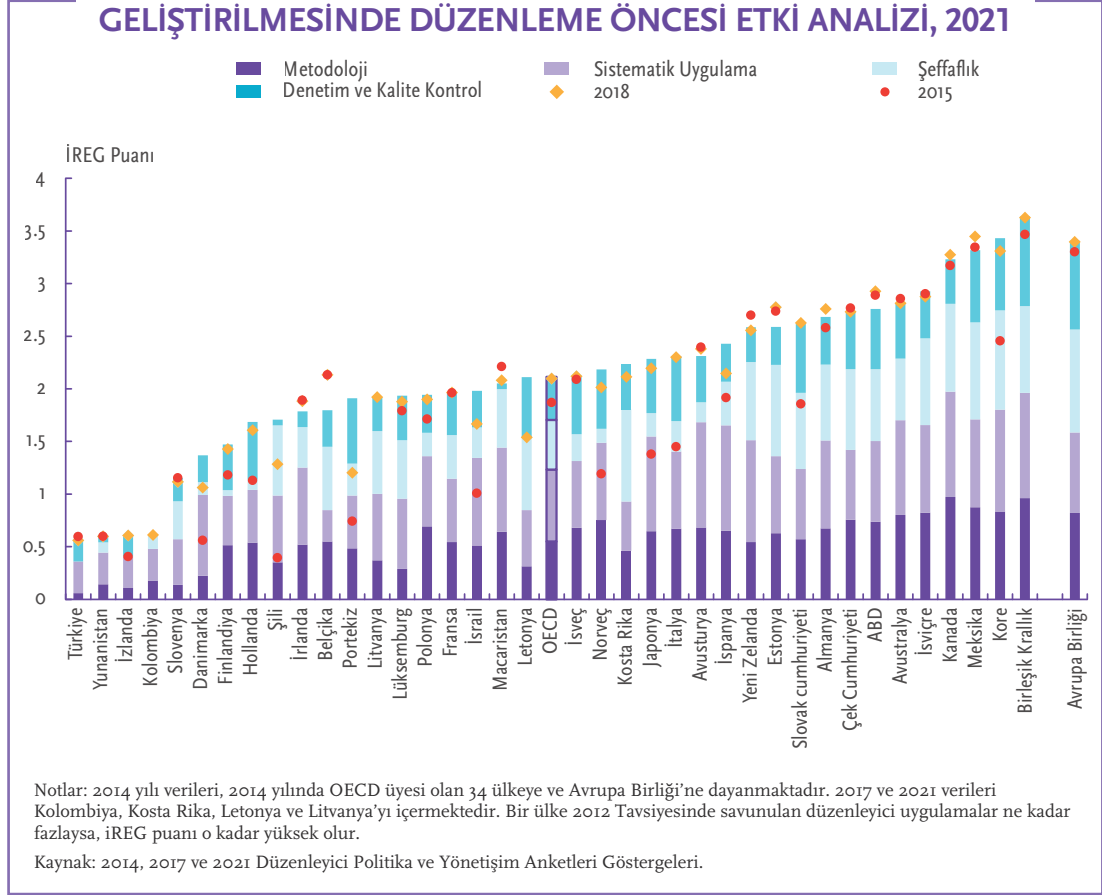
Düzenleme öncesi etki analizi sistemlerinde önemli değişiklikler yapan ülkeler şunlardır: Şili, Yunanistan, İsrail, Letonya, Portekiz ve İspanya.

- **Şili**, yürütmeye başlatılan tüm birincil yasalar ve ikincil düzenlemeler için düzenleme öncesi etki analizini zorunlu kılan yeni bir Başkanlık Yönergesini kabul etti. Artık düzenleme öncesi etki analizinin düzenleme yapılmamasını da içeren seçenekleri, tekliflerin olası etkilerini, rekabet, küçük işletmeler, ticaret, çevre ve cinsiyet eşitliği üzerindeki etkileri de dâhil olmak üzere bir dizi faktörü dikkate almasını gerektirmektedir.
- **Yunanistan**'daki düzenleme yapan kurumların artık düzenlemelerin toplumsal cinsiyet eşitliği ve sosyal hedefler de dâhil olmak üzere çok çeşitli faktörler üzerindeki etkilerini değerlendirmesi ve etki düzeyini belirlemesi gerekmektedir.
- **İsrail**, düzenleme öncesi etki analizini denetlemekle görevli olan Daha İyi Düzenleme Departmanını kurdu.
- **Letonya**'nın yakın tarihli önemli reformları, düzenleme öncesi etki analizinde maliyetlerin mali, bütçesel ve idari maliyetler gibi daha geniş bir yelpazede değerlendirilmesini gereklilik haline getirdi. Ayrıca reform, düzenleme öncesi etki analizini daha sonra paydaşlar ile istişare edilecek politika oluşturma sürecinin erken safhalarında daha taslak düzenleme halindeyken gerçekleştirme beklentisini de belirtmiştir.
- **Portekiz**, düzenleme öncesi etki analizini resmi olarak gerçekleştirmesi gereğini duyurmuştur. O zamandan beri, özellikle ikincil düzenlemeler için bu zorunluluğu genişletmiştir. Ayrıca, ikincil düzenlemeler için düzenleme öncesi etki analizinin kalite incelemesini güçlendirmiştir.
- **İspanya** da yürütme tarafından başlatılan düzenlemelerin yasal kalitesinin izlenmesini ve düzenleyicilere etki değerlendirmeleri hakkında geri bildirim ve tavsiyeler sunma işlevinde kurumlar oluşturmuştur.

GRAFİK 7. BİLEŞİK GÖSTERGELER: BİRİNCİL YASALARIN GELİŞTİRİLMESİNDE DÜZENLEME ÖNCESİ ETKİ ANALİZİ, 2021



GRAFİK 8. BİLEŞİK GÖSTERGELER: İKİNCİL DÜZENLEMELERİN GELİŞTİRİLMESİNDE DÜZENLEME ÖNCESİ ETKİ ANALİZİ, 2021



Düzenleme öncesi etki analizi ile daha iyi kararlar alınır.

Düzenleme öncesi etki analizi, belirli düzenleme yaklaşımlarının olası yararları ve maliyetleri hakkında önemli ölçüde nesnel bilgi sağlar. Ayrıca düzenleme yapılmaması da dâhil olmak üzere, alternatif seçenekleri eleştirel olarak değerlendirmeye yardımcı olur. Bu açıdan düzenleme öncesi etki analizi, karar vermeye yönelik merkezi seviyede bir yardımcıdır. İyi işleyen bir düzenleme öncesi etki analizi sistemi, düzenleme tekliflerindeki kazanım ve vazgeçilenleri açıkça göstererek politika önerisinin etkinliğini, verimliliğini ve tutarlılığını geliştirmeye yardımcı olabilir. Etki analizi, düzenlemenin etkinliğini ve ortaya çıkan etkilerin nasıl dağıldığına yönelik sonuçlarını göstererek gelişime yardımcı olur. Düzenleme öncesi etki analizi düzenleme çalışmasının başarısız olma olasılığını azaltır: örneğin düzenleme öncesi etki analizi, düzenlemenin bir alandaki riskleri azaltılmasının bir başka alan için risk oluşturabileceğini veya istenmeyen sonuçların maliyetinin elde edilecek faydaların getirisini aşabileceğini gösterebilir.

2012 OECD Düzenleme Politikalarına ve Yönetişimine Yönelik Önerileri'ne¹⁹ dayanarak, OECD yakın zamanda Düzenleme Öncesi Etki Analizine İlişkin En İyi Uygulama İlkelerini²⁰ yayınladı. Bu ilkeler, üye ve üye olmayan ülkelerde iyi işleyen bir düzenleme öncesi etki analizi sisteminin geliştirilmesi ve sürdürülmesi için gerekli kritik unsurlar hakkında daha ayrıntılı bilgi ve rehberlik etmektedir (Kutu 4).

KUTU 4. DÜZENLEME ÖNCESİ ETKİ ANALİZİ İÇİN EN İYİ UYGULAMA İLKELERİNİN ÖZETİ

İyi işleyen bir düzenleme öncesi etki analizi sistemi, politika yapıcılarının önerilen düzenlemelerin olası sonuçlarını ve düzenlemelerin amaçlanan hedeflere ulaşip ulaşmayacağını belirlemelerine yardımcı olabilir. Düzenleme öncesi etki analizi, aşağıdaki kritik unsurları yansıtmalıdır:

- Düzenleme Öncesi Etki Analizi, politika uygulama sürecinin/döngüsünün bir parçası olmalıdır.
- Düzenleme yapma sürecinin başlangıcında gerçekleşmelidir.
- Sorunu ve ilgili düzenlemenin hedeflerini açık ve sistematik bir şekilde tanımlamalıdır.
- Alternatif çözümler, bu çözümlerin maliyet ve faydaları belirlenerek değerlendirilir.
- İlgili paydaşlarla iş birliği içinde şeffaf bir şekilde geliştirilir.
- Sonuçlar açık ve objektif bir şekilde raporlanır.

En iyi uygulama ilkeleri aşağıdaki hususlarla ilgilidir:

- Süreçte kalite, şeffaflık ve paydaş katılımını sağlamada hükümetlerin rolü,
- Ülkenin idari ve kültürel özelliklerine saygı gösteren düzenleme yönetim döngüsüne düzenleme öncesi etki analizinin tam entegrasyonu,
- Düzenleme öncesi etki analizi uygulaması konusunda güçlendirilmiş hesap verebilirlik ve kapasite,
- Uygun ve iyi hedeflenmiş metodoloji kullanımı,
- Düzenleme öncesi etki analizi sonuçlarının kamuoyuna uygun şekilde iletilmesi ve erişilebilirliği,
- Düzenleme öncesi etki analizinin sürekli izlenmesi, değerlendirilmesi ve iyileştirilmesi.

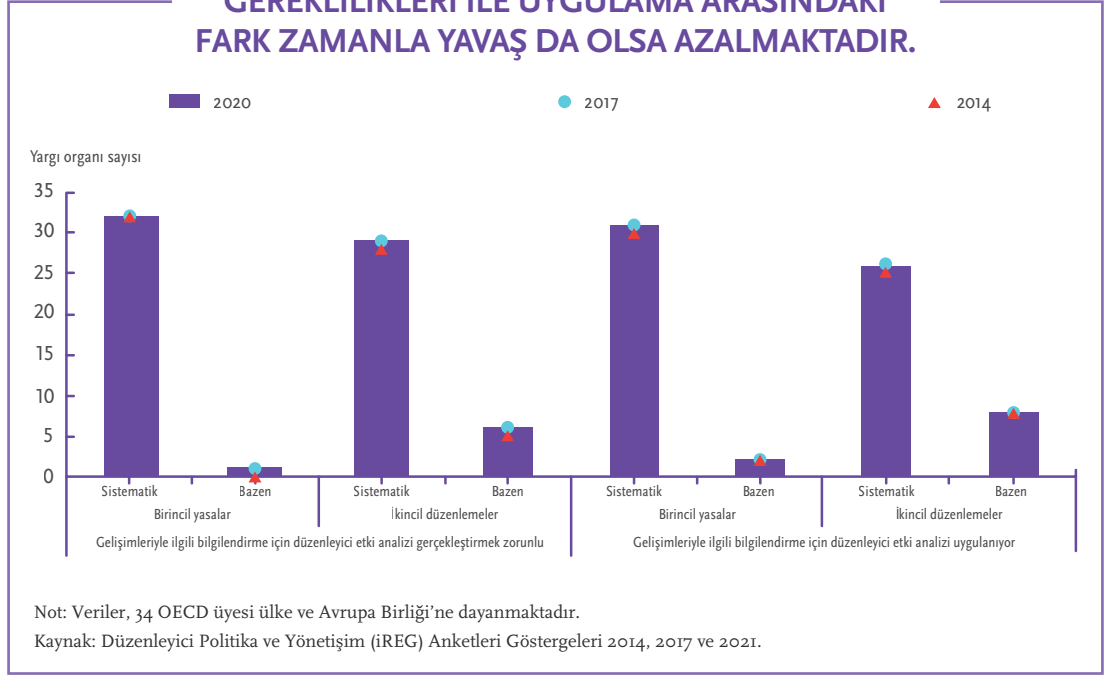
Kaynak: OECD (2020), *Regulatory Impact Assessment, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7a9638cb-en>.

OECD üyeleri düzenleme öncesi etki analizinin önemini kabul etmişlerdir: 2014'te, düzenleme öncesi etki analizini yürütmek için resmi bir gerekliliğe sahip olmayan ülke sayısı birincil yasalar için yalnızca iki üye ve ikincil düzenlemeler için bir üyeydi. 2021'de, tüm OECD üyeleri artık en azından bazı düzenlemelere ilişkin düzenleme öncesi etki analizi yürütmeye zorunluluğuna sahiptir. 2014'ten bu yana yavaş yavaş azalmasına rağmen, düzenleme öncesi etki analizi yürütme gerekliliği ile pratikte olan arasında bir boşluk bulunmaktadır (Grafik 9).

19 OECD (2012), Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance.

20 OECD (2020), Regulatory Impact Assessment, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7a9638cb-en>.

GRAFİK 9. DÜZENLEME ÖNCESİ ETKİ ANALİZİ GEREKLİLİKLERİ İLE UYGULAMA ARASINDAKİ FARK ZAMANLA YAVAŞ DA OLSA AZALMAKTADIR.



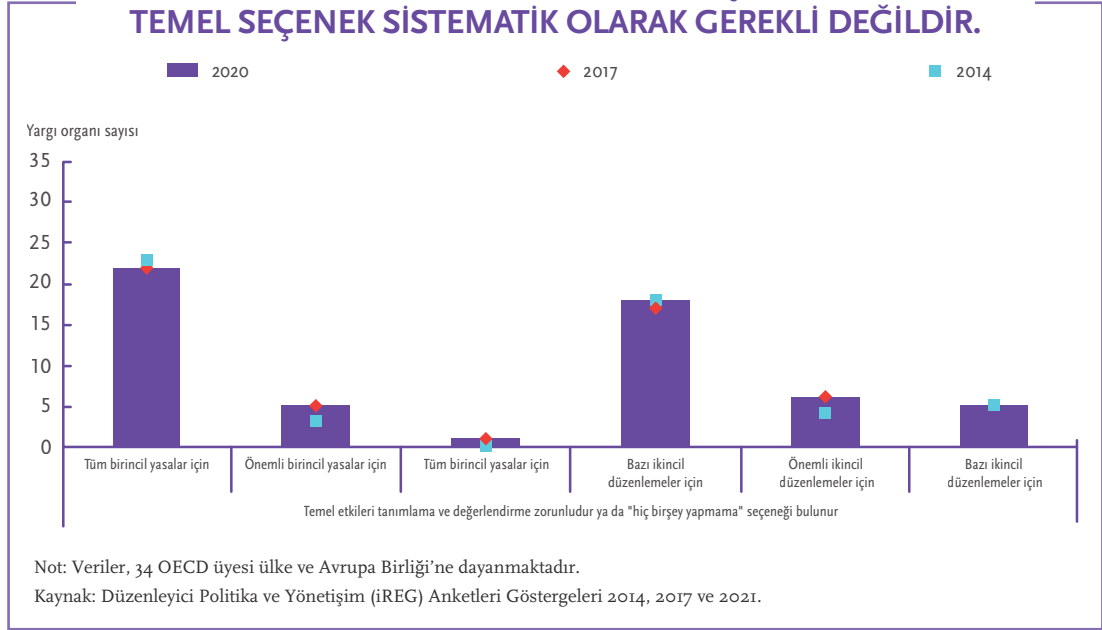
Düzenleme öncesi etki analizinde dikkate alınan konuların iyileştirilmesi için bir kapsam bulunuyor.

Düzenlemelere başlarken uygulanabilir tüm seçeneklerin belirlenmesi, mümkün olan en geniş alternatif yelpazesinin politika yapımcılar tarafından gerçekten dikkate alınmasını sağlamak için çok önemlidir.

Düzenleme öncesi etki analizinin en iyi uygulama önerisi tekrarlanan bir süreç olarak uygulanmasıdır. İlgili paydaşlarla iş birliği içinde düzenleme öncesi etki analizinin gerçekleştirilmesi, politikanın tasarımının da iyileştirilmesine yardımcı olur.

2012 önerisinde yer almasına rağmen, OECD üyesi ülkelerden dördü düzenleme yapan kurumların hiçbir şey yapılmaması veya temel senaryolar üzerine çalışma yapılmasını talep etmemekte, diğer beş üye ise yalnızca bazı ikincil düzenlemeler için bir temel değerlendirme yapılmasını talep etmektedir (Grafik 10).

GRAFİK 10. OECD ÜYELERİ ARASINDA HİÇBİR EYLEM VEYA TEMEL SEÇENEK SİSTEMATİK OLARAK GEREKLİ DEĞİLDİR.

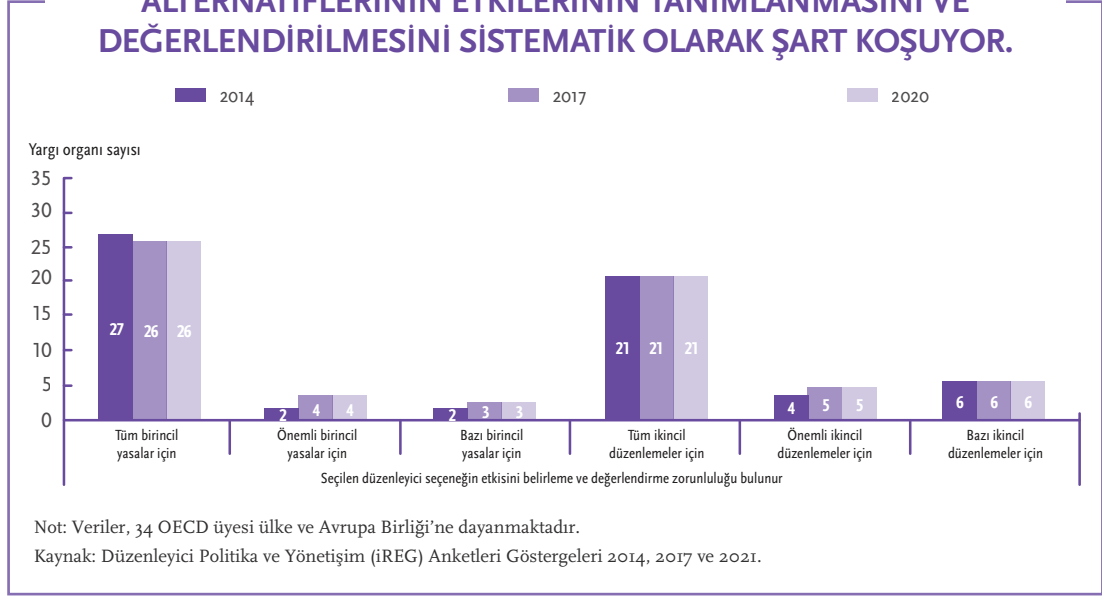


Hiçbir şey yapılmaması veya temel senaryoyu dikkate almamak, düzenleme öncesi etki analizi yaklaşımında önemli bir zayıflığın göstergesidir.

- İlk olarak, başlangıç noktası (yani düzenleyici müdahalenin ne zaman başladığı) bilinmediği veya belirsiz olduğu için alternatiflerin anlamlı bir şekilde karşılaştırılmayacağı anlamına gelir.
- İkincisi, başlangıç noktası bilinmediğinden doğru verileri ve piyasa katılımcılarının davranışlarındaki değişiklikleri (her ikisi de izleme ve değerlendirme için çok önemlidir) yakalamak için çok az teşvik yaratır.
- Üçüncüsü, bu hükümet müdahalesinin değerlendirilmesinin daha zor olduğu anlamına gelir. Politika yapıcılar, karşılaştırılacak bir karşı olgu olmadığı için düzenlemenin hedeflerine ulaşmada başarılı olup olmadığını bilmeyeceklerdir.
- Dördüncüsü, karar vericilere tüm olası alternatiflerin ortak bir çerçevede kanıt temelli olarak sunulmaması dolayısıyla, düzenleme öncesi etki analizi sürecinin sağladığı temel faydalardan birinin etkisini azaltır.

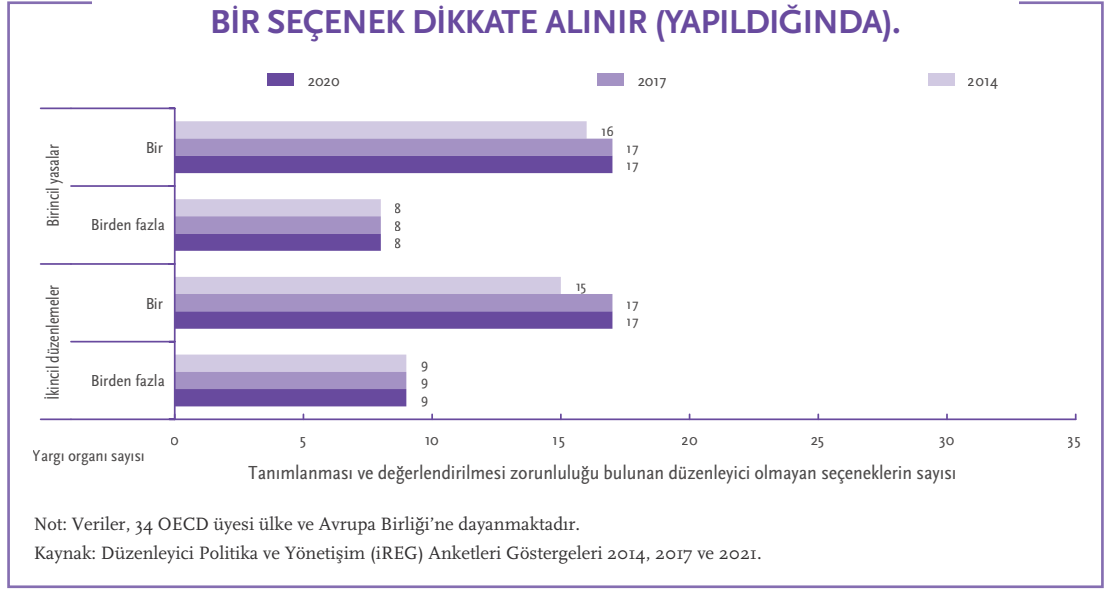
2014 yılından bu yana, OECD üyelerinin yaklaşık %85'inde tercih edilen düzenleme seçeneğinin etkilerinin sistematik olarak belirlenmesi ve değerlendirilmesi zorunlu tutulmuştur (Grafik 11). Geçen yıllar içinde durum nispeten sabit kalmıştır. Birincil yasalar için alternatif düzenleme seçeneklerinin sistematik olarak tanımlanması ve değerlendirilmesi 2014 yılından bu yana çok az değişiklik göstererek %80'e ulaşmıştır. Bu sonuç, karar vericilerin eldeki sorunu çözmek için alternatif düzenleme yöntemleri hakkında bilgi sahibi olmaktan fayda sağladıklarını göstermektedir.

GRAFİK 11. OECD ÜYELERİNİN BÜYÜK ÇOĞUNLUĞU DÜZENLEME ALTERNATİFLERİNİN ETKİLERİNİN TANIMLANMASINI VE DEĞERLENDİRİLMESİNİ SİSTEMATİK OLARAK ŞART KOŞUYOR.



Düzenleyici Politika ve Yönetişim Göstergeleri Anketi'nden elde edilen sonuçlar, karar vericilerin düzenleme yapıp yapmama yaklaşımlarından hangisinin daha uygun olacağı konusunda karar verirken aynı kalitede bilgiye sahip olmadıklarını göstermektedir. Düzenleyici olmayan alternatif seçeneklerin belirlenmesi ve değerlendirilmesi, düzenleyici seçeneklerden önemli ölçüde daha azdır. OECD üyelerinin yaklaşık %70'i birincil yasalar için – ve ikincil düzenlemeler için yarısından biraz fazlası – tekliflerin düzenleyici olmayan alternatif seçeneklerin etkisini sistematik olarak tanımlaması ve değerlendirmesi şartına sahiptir. Ayrıca, düzenleme yapılmayan seçeneklerin dikkate alındığı durumlarda, iREG anketinden elde edilen sonuçlar, genellikle politika yapıcılar tarafından dikkate alınan yalnızca bir düzenleme yapılmaması seçeneğinin olduğunu göstermektedir (Grafik 12).

GRAFİK 12. GENELLİKLE DÜZENLEYİCİ OLMAYAN YALNIZCA BİR SEÇENEK DİKKATE ALINIR (YAPILDIĞINDA).



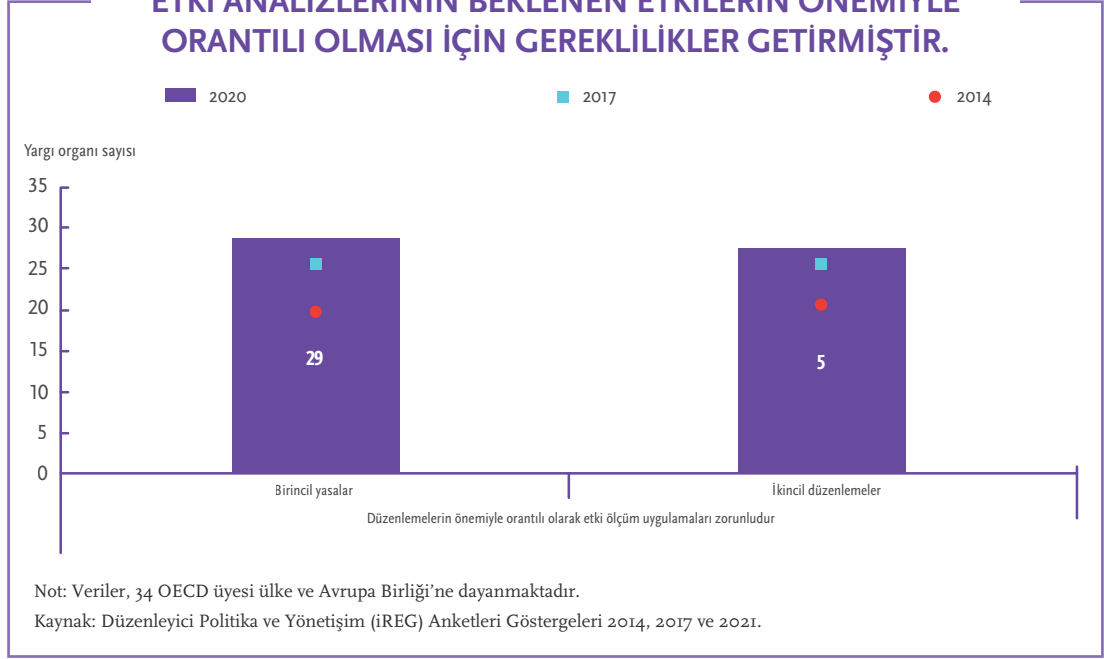
Genel olarak sonuçlar:

- Karar vericilerin düzenlemeden önce mevcut durum (veya temel) hakkında her zaman bilgilendirilmediğini.
- Düzenleme yapılması seçeneklerinin, düzenleme yapılmaması seçeneklerine göre belirlenip değerlendirilmesinin daha olası olduğunu göstermektedir.

Düzenleme öncesi etki analizinin gerçekleşmesi ile etkilerin önemi arasındaki oran giderek artıyor.

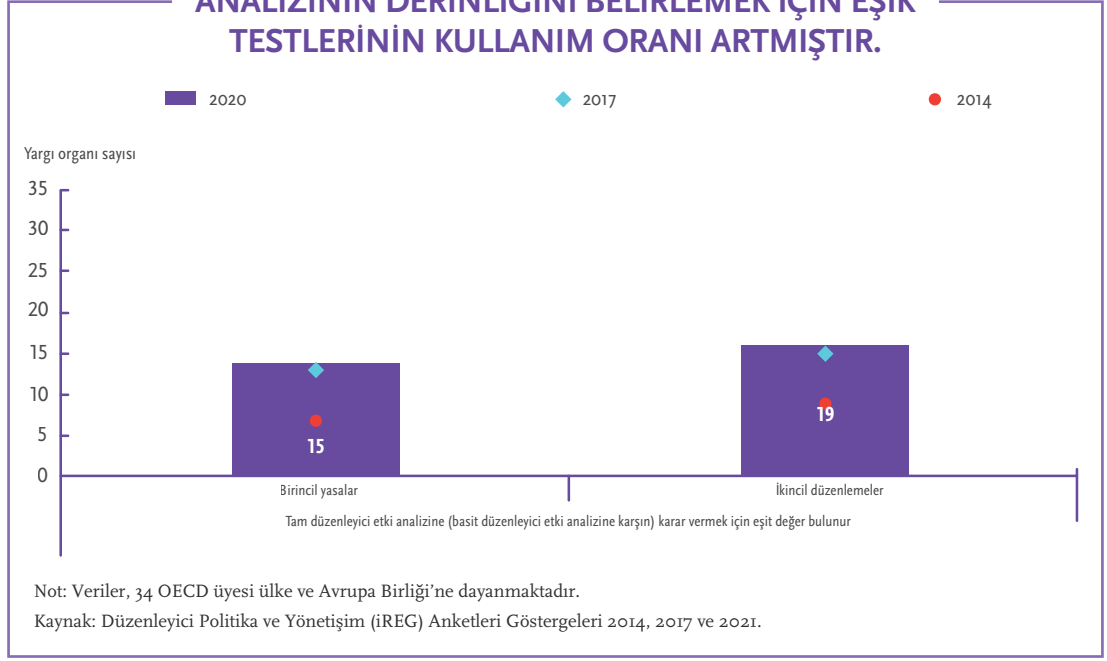
Düzenleme öncesi etki analizinin beklenen etkilerin önemiyle orantılı hale gelmesini gerekli hale getiren OECD üyesi ülke sayısı artmaktadır (Grafik 13). OECD üyelerinin çoğunluğu düzenleme öncesi etki analizinin beklenen etkilerin boyutuyla orantılı olmasını zorunlu kılmaktadır. Mevcut durumda herhangi bir orantılılık şartı olmayan OECD üyesi oranı %15'tir.

GRAFİK 13. DAHA FAZLA OECD ÜYESİ, DÜZENLEME ÖNCESİ ETKİ ANALİZLERİNİN BEKLENEN ETKİLERİN ÖNEMİYLE ORANTILI OLMASI İÇİN GEREKLİLİKLER GETİRMİŞTİR.



OECD üyelerinin beşte biri, düzenleme öncesi etki analizinin gerçekleştirilip gerçekleştirilmeyeceğini belirlemek için bir eşik testi kullanmaktadır. Bu durum, eşik üzerinde etki yaratan düzenleme teklifleri için belli derinlikte etki analizinin yapıldığını gösteriyor. Düzenleme etkisinin büyüklüğüne bağlı olarak etki analizi yapılması gerekliliğini belirlemek amacıyla eşik testini uygulayan ülkelerin sayısı artmıştır. Bu artış önceki dönemlere göre daha düşük oranda gerçekleşmiştir (Grafik 14).

GRAFİK 14. DÜZENLEME ÖNCESİ ETKİ ANALİZİNİN DERİNLİĞİNİ BELİRLEMELİK İÇİN EŞİK TESTLERİNİN KULLANIM ORANI ARTMIŞTIR.

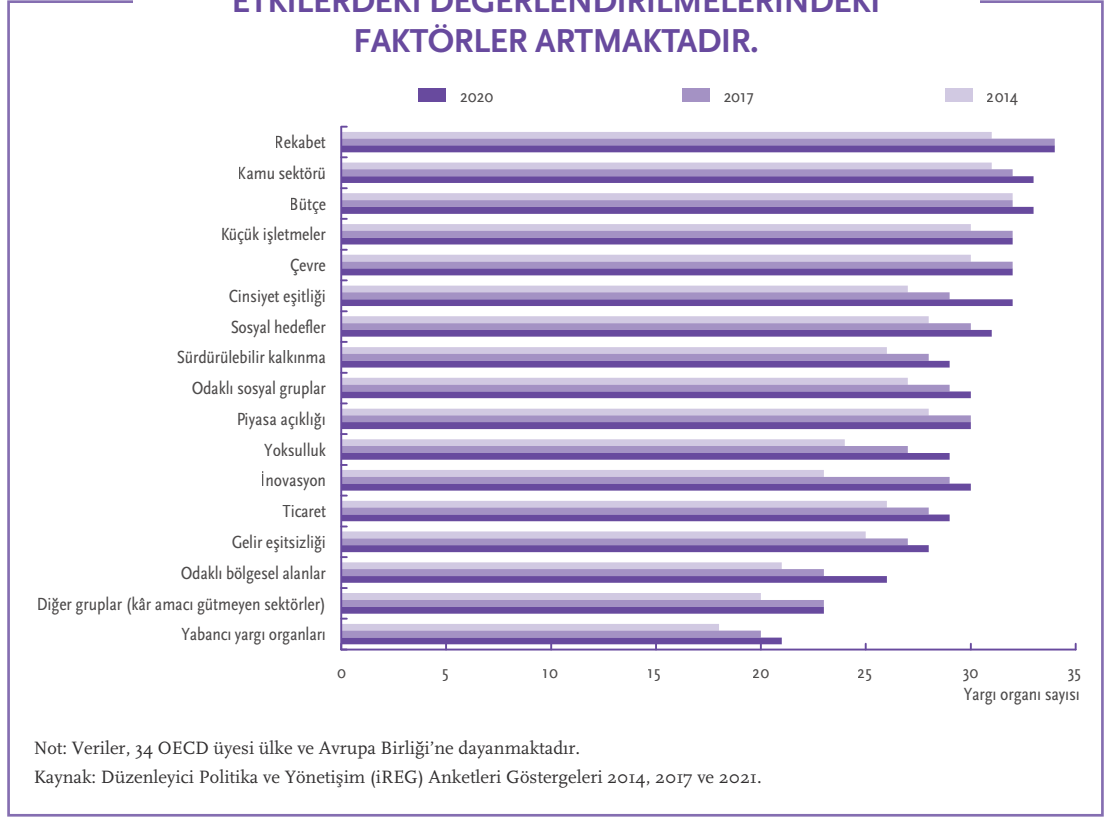


Düzenleme öncesi etki analizinde değerlendirilen etki yelpazesi genişlemiştir, ancak hala atılması gereken adımlar bulunmaktadır.

OECD üyesi ülkelerde politika yapıcılardan, düzenleme tekliflerine etki eden faktörlerin değerlendirmesi giderek daha fazla talep edilmektedir (Grafik 15). Düzenleme teklifleri ile ilgili yapılan etki analizleri yaygın olarak rekabet, kamu yönetimi ve bütçe gibi konulara yönelik olmakta kısaca ekonomik etkilerin değerlendirilmesine odaklanmaktadır. Mikro, küçük ve orta ölçekli şirketler üzerindeki düzenleme etkileri de OECD üyeleri arasında yaygın olarak değerlendirilmekle birlikte, üyeler arasında farklı yaklaşımlar benimsendiği gözlenmektedir.

Ekonomik faktörlere yönelik analizlerden daha az kapsamlı olarak, OECD üyesi ülkelerdeki politika yapıcılarının sosyal etkileri değerlendirilmesi giderek artmaktadır. Özellikle, düzenlemelerin yoksulluk, cinsiyet eşitliği ve çevre üzerindeki etkilerinin değerlendirilmesinin 2014 yılında 29, 2017 ve 2021 yıllarında 32 OECD üyesinde zorunlu olduğu görülmektedir.

GRAFİK 15. OECD DÜZENLEYİCİLERİNİN DÜZENLEYİCİ ETKİLERDEKİ DEĞERLENDİRİLMELERİNDEKİ FAKTÖRLER ARTMAKTADIR.



Bu Rapor ve önceki Raporlar incelendiğinde, politika yapıcılarda düzenlemelerin yaratabileceği etkiler konusundaki farkındalıkta artışı olduğu anlaşılmaktadır. Grafik 2.15'te gösterilen etkilerden, OECD üyelerinin neredeyse tümü tarafından benimsenen alan, rekabet etkilerini dikkate alma gerekliliğidir. Bu durum, rekabetin piyasa ekonomileri için merkezi öneminin tüm üyeler tarafından benimsenmiş ve ilerleyen yıllarda öneminin daha da artacağını göstergesidir.

COVID-19 salgını geride bırakırken, dünyanın dört bir yanındaki ülkeler üretkenliğini artırabilir ve bir bütün olarak rekabet güçlerini iyileştirmeyi düşünebilirler. Politika yapıcılar, politika önerilerinin:

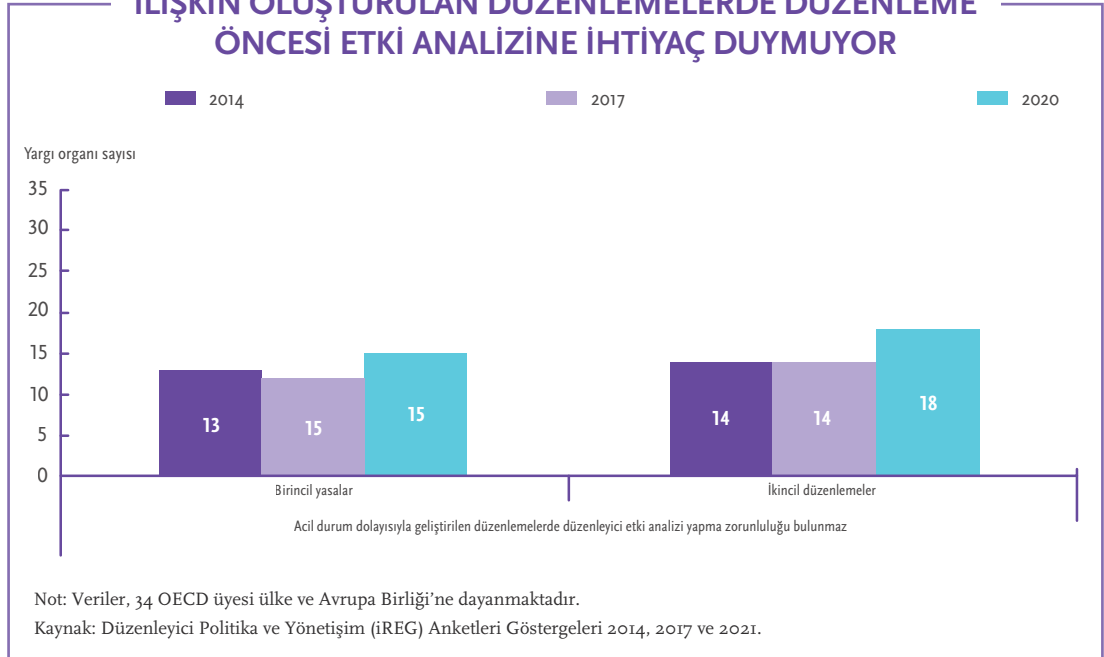
- Kritik alanlarda (uyum, Ar-Ge, ticaret, vb..) maliyetleri nasıl etkilediğini,
- Söz konusu düzenlemelerin nasıl bir ekonomik etki yaratacağını,
- Firmaların kapasitelerini nasıl etkileyeceğini,
- Kurumların rekabet gücünün mevcut ve yeni rakiplerine karşı nasıl değiştiğini değerlendirmelidir.

Kriz zamanlarında düzenleme öncesi etki analizi

Acil durumlarda, etki değerlendirmesinin derinliğini ayarlamak gerekebilir. Çünkü paydaşlarla etkileşime girmek, veri toplamak ve etkileri analiz etmek hem zaman alan hem de insan kaynağı gerektiren konulardır. Kriz dönemlerinde zaman ve insan kaynağı kısıtlıdır. Bu yüzden çalışmanın derinliği duruma göre belirlenebilir. Bu durumda bazı noktalara dikkat etmek gerekir. İlk olarak, kriz zamanında politika oluşturma sürecinin sonunda politika önerisinin etkilerini değerlendirmek fırsat olarak görülmemelidir. Çünkü bu durum dolayısıyla politikalar hayata geçirilemeyebilir. İkinci olarak bir şekilde etki analizi çalışması yürütülerek (sadece kalitatif olarak) politika önerisinin ilk dönem etkileri değerlendirilebilir.

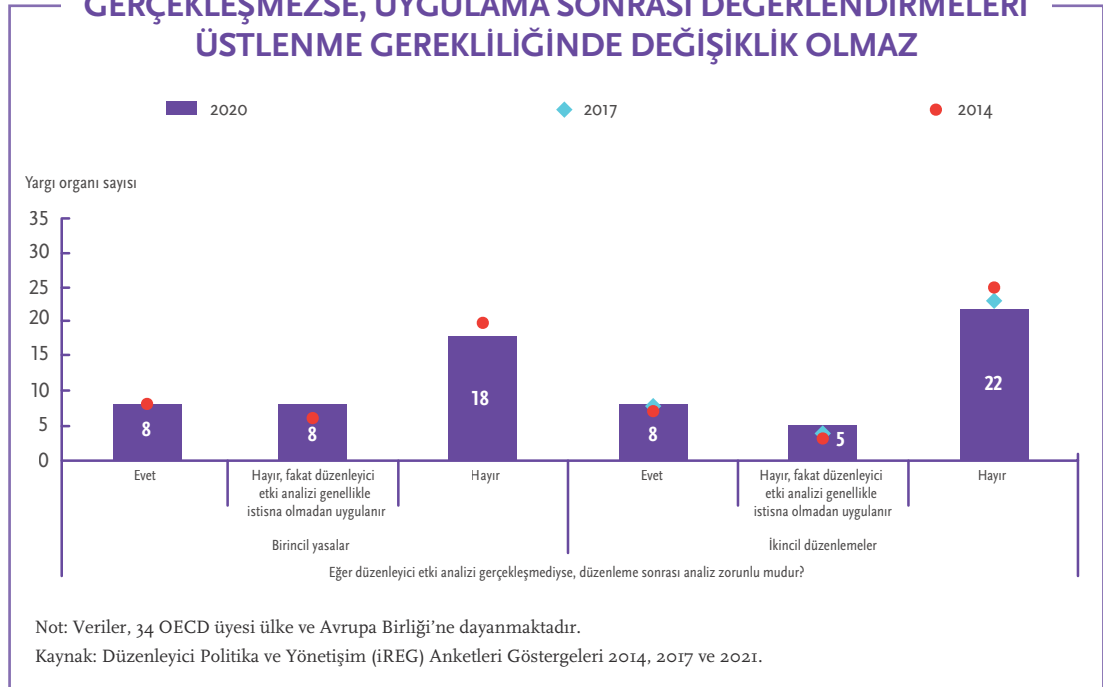
OECD üyelerinin neredeyse yarısının, düzenleme öncesi etki analizlerinin yürütülmesine ilişkin istisnaları tanımlı bulunmaktadır. Birçok OECD üyesi, COVID-19 salgınında yaptıkları bazı düzenlemeler için bu istisnaları kullanmıştır (Grafik 16). Dört OECD üyesi (Şili, Danimarka, Yeni Zelanda ve Portekiz), son üç yıllık dönemde düzenleyici etki analizi uygulamalar için acil durumlarda düzenleme öncesi etki analizi yapılmasına istisna getirmiştir. Bu karar COVID-19 öncesi dönemde alınmıştır.

GRAFİK 16. DAHA FAZLA OECD ÜYESİ, ACIL DURUMA İLİŞKİN OLUŞTURULAN DÜZENLEMELERDE DÜZENLEME ÖNCESİ ETKİ ANALİZİNE İHTİYAÇ DUYMUYOR



Düzenleme öncesi etki analizinin hazırlanan düzenleme tekliflerine yönelik yapılmamasına yönelik karar mekanizmaları net değildir, çok az ülkede bu kararların yayınlanması zorunluluğu bulunmaktadır. OECD üyelerinin yaklaşık %60'ında, düzenleme öncesi etki analizinin gerekli olup olmadığı konusunda yetkililer tarafından verilen kararın gözden geçirilmesinden hiçbir organ sorumlu değildir. Sınırlı sayıda ülkede bir düzenleme teklifi ile ilgili düzenleme öncesi etki analizi yapılmadığı durumda uygulama sonrası etki analizinin yapılma zorunluluğu olduğu görülmektedir. (Grafik 17).

GRAFİK 17. DÜZENLEME ÖNCESİ ETKİ ANALİZİ GERÇEKLEŞMEZSE, UYGULAMA SONRASI DEĞERLENDİRMELERİ ÜSTLENME GEREKLİLİĞİNDE DEĞİŞİKLİK OLMAZ

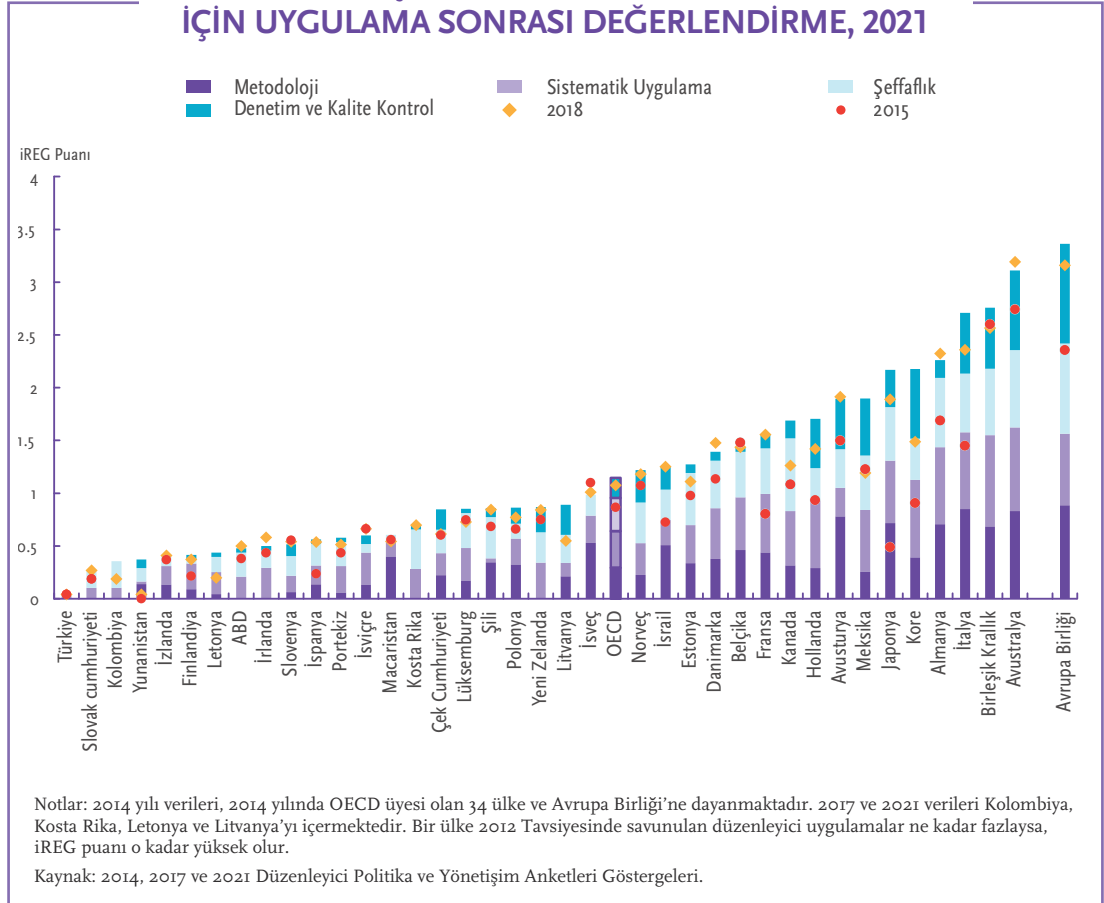


UYGULAMA SONRASI DEĞERLENDİRME

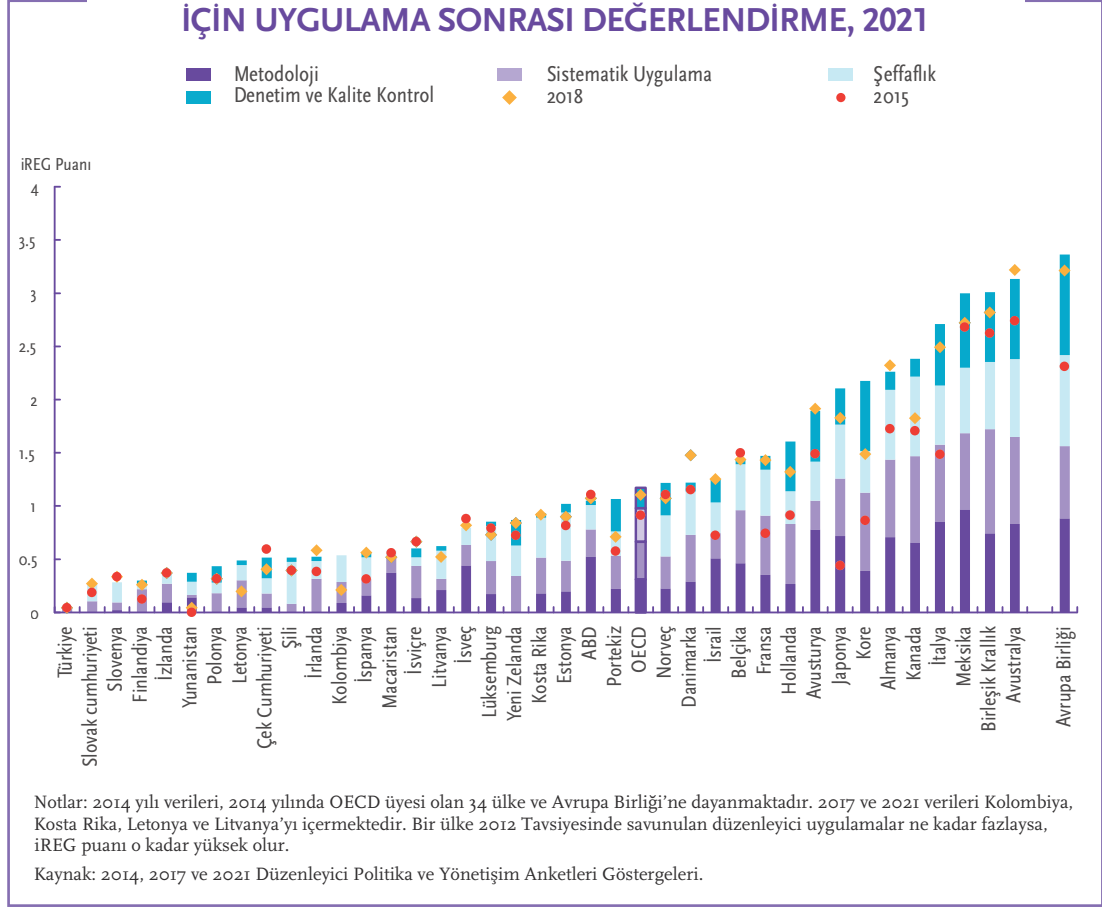
OECD üyesi ülkeler hem birincil yasalar için hem de ikincil düzenlemelerde uygulama sonrası etki analizi yapılması konusunda önceki dönem raporlarına göre iyileşme göstermişlerdir. En önemli iyileşmeler, özellikle değerlendirmelerin şeffaflığıyla ilgilidir.

OECD üyesi ülkeler mevcut düzenlemeler hakkında değişiklik yapmak ve geri bildirim alabilmek için özel web siteleri kurmuşlardır. Bazı ülkelerde paydaşlar, uygulama sonrası değerlendirmeler yapılırken aktif olarak sürece dâhil olmaktadır. Uygulama sonrası değerlendirmeleri inceleyen gözetim organlarının sayısı 2017 yılından bu yana artış göstermiştir. Bu organlar, uygulama sonrası değerlendirmelerin yapılması konusunda çalışmayı yapanlara öneriler sunmakta, rehberlik sağlamaktadır.

GRAFİK 18. BİLEŞİK GÖSTERGELER: BİRİNCİL YASALAR İÇİN UYGULAMA SONRASI DEĞERLENDİRME, 2021



GRAFİK 19. BİLEŞİK GÖSTERGELER: İKİNCİL DÜZENLEMELER İÇİN UYGULAMA SONRASI DEĞERLENDİRME, 2021



Son yıllarda değerlendirme sistemlerinde önemli değişiklikler yapan ülkeler Kanada, Yunanistan, İtalya, Japonya, Kore, Letonya, Litvanya, Meksika, Hollanda, Portekiz ve Avrupa Birliği' dir.

- **Kanada** yakın zamanda 'Düzenlemeye ilişkin Kabine Yönergesi'ni güncelledi. Bu güncellemeyle devlet dairelerini ve kurumlarını, tüm ikincil düzenlemelerde uygulama sonrası değerlendirme yapmakla görevlendirdi ve politika yapıcılara bunların nasıl uygulanacağı konusunda rehberlik yaptı ve eğitim verdi.
- **Yunanistan**, 4622 sayılı Kanun'u 2019 yılında uygulamaya koydu. Diğer konuların yanı sıra, tüm birincil yasalar ve büyük ikincil düzenlemeler için periyodik uygulama sonrası değerlendirmeleri zorunlu hale getirdi. Böylelikle, artık tüm uygulama sonrası değerlendirmelerin maliyet/fayda değerlendirmesi içermesini şart koşuyor.
- **İtalya**'da, 2018'de, nihai değerlendirmeye ilişkin bağlayıcı olmamakla

birlikte yeni bir kılavuz yayınlandı. Ana mevzuat için düzenleme öncesi etki analizi hazırlanırken, uygulama sonrası değerlendirmeleri planlamak için ilk adımlar atılmıştır. Bakanlıklar, değerlendirilmek üzere iki yıllık bir düzenleme planı yayınlamıştır.

- **Japonya**'da, 2017'den bu yana hem birincil yasalar hem de ikincil düzenlemeler için uygulama sonrası değerlendirmelerin sayısı artmıştır. Politika geliştirme sırasında düzenleme öncesi etki analizi gerçekleştirildiyse, uygulama sonrası değerlendirmeler otomatik olarak tetiklenmektedir.
- **Kore**'de, yürütme ve merkezi bakanlıklar tarafından geliştirilen tüm düzenlemeler için uygulama sonrası değerlendirme zorunludur ve bu değerlendirmeler düzenleme öncesi etki analizinin parçasıdır. Uygulama sonrası değerlendirmeler bir paket olarak kalite kontrole tabidir.
- **Letonya**'daki reformların bir parçası olarak, bazı ikincil düzenlemeler için artık uygulama sonrası değerlendirme gerekmektedir. Ayrıca, yakın zamanda tüm politika belgelerinin Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları ile ilişkisi değerlendirilmiştir.
- **Litvanya**, mevcut birincil yasalar izleme ve uygulama sonrası değerlendirmelerini yürütmek için bazı zorunluluklar getirdi. Ayrıca, 2020'de düzenleyici gözetim işlevini ve uygulama sonrası değerlendirmelerin şeffaflığını güçlendirdi.
- **Meksika**, 2018'de uyum maliyetleri yaratan düzenlemelerin uygulama sonrası değerlendirmesi için yeni hükümler oluşturan, Daha İyi Düzenleme için yeni bir Genel Kanun çıkardı. Meksika'nın gözetim organı artık eski değerlendirmeleri de gözden geçirmekten sorumlu.
- **Hollanda**, düzenlemelerin etkililiği ve verimliliğinin periyodik olarak değerlendirilmesi için gözetim ve kalite kontrolünde iyileştirme gerçekleştirdi. Bütçe Müfettişliği artık uygulama sonrası değerlendirmelerin kalitesini gözden geçirmekten sorumludur. Bu değerlendirmeleri yürüten yetkililere rehberlik eden araçlar geliştirmiştir.
- **Portekiz**'in ana düzenleyici gözetim organı 2017'de kuruldu ve kamu idaresi genelinde ikincil düzenlemelerin uygulama sonrası değerlendirmelerini koordine etme ve yetkililerin bunları yürütmesine yardımcı olma rolünü üstlendi.

Değerlendirin, sadece düzenlemeyin.

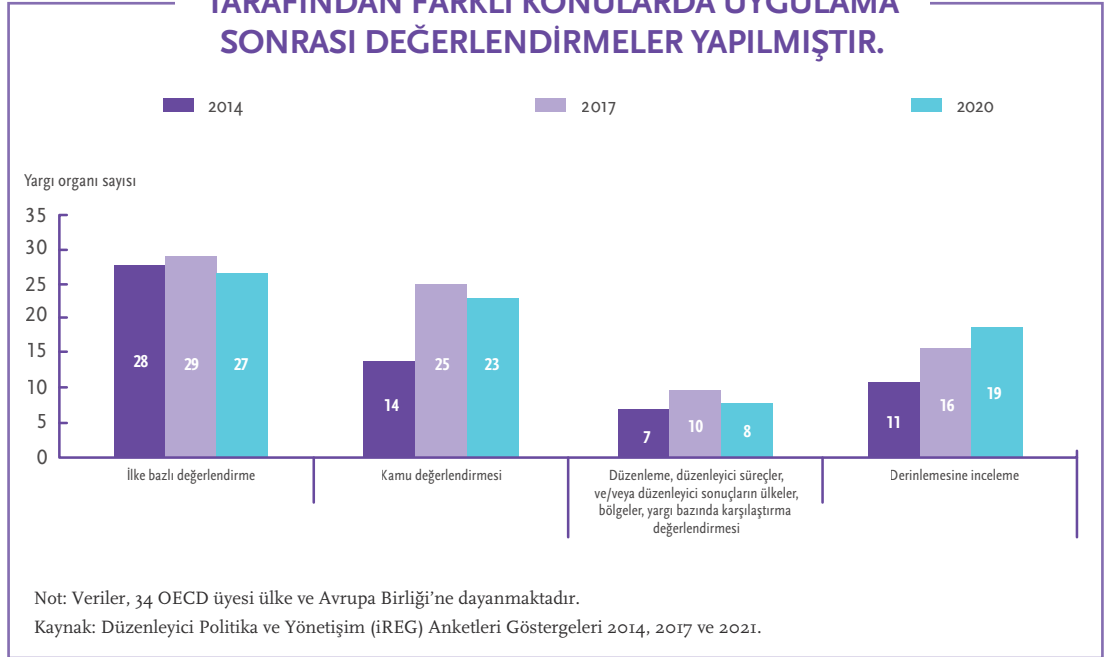
Çoğu ülkede mevcut yasa ve yönetmelikler hızla artıyor. Bununla birlikte, tüm düzenlemeler önceden titizlikle değerlendirilemiyor, değerlendirilse bile tüm etkiler önceden kesin olarak bilinmiyor. Yönetmelikler periyodik olarak gözden geçirilmeli; düzenlemeyi haklı kılan ortamın değişmiş olabileceğini kabul edip, bu değerlendirmeler, düzenlemelerin uygulamada nasıl çalıştığını görmek için bir fırsat olarak görülmesi gerekiyor.

Düzenleme havuzunun büyüklüğü göz önüne alındığında, düzenlemelerin işleyişini iyileştirmek için sayısız fırsat bulunuyor. Söz konusu iyileştirmeler düzenlemelerin sağladığı faydaları artırabilir ve aynı zamanda gerekli düzenleme maliyetlerinin minimumda tutulmasını sağlar. Mevcut düzenlemelerin değerlendirilmesi, yeni düzenlemelerin tasarımını ve yönetimini iyileştirmenin yolları hakkında önemli bilgiler de üretebilir. Uygulama sonrası değerlendirmeler, tekliflerin önceden değerlendirilmesiyle başlayan ve uygulama ve yönetime kadar devam eden düzenleyici döngüyü tamamlar.

Düzenleme havuzu, yeni yasa ve düzenlemelerin akışından çok daha büyüktür. Uygulama sonrası değerlendirmeler, OECD üyesi ülkelerde hala yeterli düzeyde uygulanmamaktadır. OECD üyelerinin yalnızca dördte biri, uygulama sonrası değerlendirme yapmak için sistematik gereksinimlere sahiptir ve bu sayı 2014 yılından bu yana değişmemiştir.

Önceki dönem Raporlarıyla tutarlı olarak, OECD üyesi ülkeler son beş yılda bir dizi uygulama sonrası değerlendirme gerçekleştirdi. OECD üyesi ülkeler en çok rekabet, idari yükler, uluslararası belgelere uyum, yerel, bölgesel ve federal düzenlemeler arasındaki örtüşmeler gibi çok çeşitli alanlarda inceleme gerçekleştirdiler. Kamu düzenleyici envanter çalışmaları, OECD üyelerinin yaklaşık üçte ikisi tarafından son beş yılda biraz daha az derinlemesine inceleme ile gerçekleştirilmiştir (Grafik 20).

GRAFİK 20. SON BEŞ YILDA OECD ÜYE ÜLKELERİ TARAFINDAN FARKLI KONULARDA UYGULAMA SONRASI DEĞERLENDİRMELER YAPILMIŞTIR.









OECD üyelerinin yaklaşık yarısı otomatik gözden geçirme maddelerini ve yaklaşık %40'ı sona erdirme düzenlemelerini kullanmıyor. Sonuçlar 2014'e göre hemen hemen değişmemiştir. Bu maddelerin her ikisi de düzenlemelerin akışını sağlamak için önemlidir. OECD üyeleri, erteleme ve gözden geçirme gibi esnek yaklaşımları düzenlemelerin etkin bir şekilde gözden geçirilmesinde kullanabilirler. Bu yöntem aynı zamanda yasaların vatandaşlar ve işletmeler üzerindeki etkilerini daha bütünsel olarak değerlendirmelerine de olanak sağlar. Bununla birlikte, uygulamada, OECD üyeleri genellikle paket incelemeleri yalnızca geçici olarak yapıyorlar ve üyelerin %40'ından fazlası paket incelemeleri hiç yapmıyor.

iREG anketinden elde edilen sonuçlara göre, bazı OECD üyesi ülkelerde, politika yapıcılarının, düzenlemenin ilk oluşturulduğundaki hedeflerine ulaşmış olup olmadığını analiz etmeye yönelik gerekliliklerin olduğu gözlenmektedir. Ancak, düzenlemeleri uygulama sonrası değerlendirmeler yoluyla gözden geçirme söz konusu olduğunda, OECD üyelerinin temeldeki politika hedeflerine gerçekten ulaşıp ulaşılmadığını değerlendirmek konusunda gerekli kuralları tanımladıkları konusu net değildir (Tablo 2).

TABLO 2. BAZI OECD ÜYELERİNDE, BİR DÜZENLEMENİN HEDEFLERİNE NASIL ULAŞILACAĞINI BELİRTMEK İÇİN ÖN GEREKLİLİKLER MEVCUTTUR, ANCAK SONRADAN YAPILAN DEĞERLENDİRMELER GENELLİKLE BUNUN GERÇEKLEŞİP GERÇEKLEŞMEDİĞİNİN ORTAYA KONULMASINI GEREKTİRMEZ.

	Düzenleme geliştirilirken, düzenleyicilerin düzenlemenin hedefine ulaşip ulaşmadığını değerlendirilmesi için süreç tanımlama zorunluluğu bulunuyor mu?		Düzenleme sonrası etki analizi düzenlemenin politika hedefine ulaşip ulaşmadığını gayabi olarak değerlendirir mi?	
	Birincil yasalar	İkincil düzenlemeler	Birincil yasalar	İkincil düzenlemeler
Avustralya				
Avusturya				
Belçika				
Kanada				
Şile				
Kolombiya				
Kosta Rika				
Çek Cumhuriyeti				
Danimarka				
Estonya				
Finlandiya				
Fransa				
Almanya				
Yunanistan				
Macaristan				
İzlanda				
İrlanda				
İsrail				
İtalya				
Japonya				
Kore				
Letonya				
Litvanya				
Lüksemburg				
Meksika				
Hollanda				
Yeni Zelanda				
Norveç				
Polonya				
Portekiz				
Slovak Cumhuriyeti				
Slovenya				
İspanya				
İsveç				
İsviçre				
Türkiye				
Birleşik Krallık				
ABD				
Avrupa Birliği				

	Tüm düzenlemeler için/tüm düzenlemelerin uygulama sonrası değerlendirmeleri için		Hiçbir zaman
	Önemli düzenlemeler için/önemli düzenlemelerin uygulama sonrası değerlendirmeleri için		Uygulanabilir değil
	Bazı düzenlemeler için/bazı düzenlemelerin uygulama sonrası değerlendirmeleri için		Mevcut değil*

Notlar: Veriler 38 OECD üyesine ve Avrupa Birliği'ne dayanmaktadır. * Anket döneminde yasa geliştirme süreçlerini etkileyen siyasi sistemdeki bir değişiklik nedeniyle, Türkiye'ye ilişkin veriler, mevzuat geliştirmede paydaş katılımı ve birincil yasalar için düzenleme öncesi etki analizi için mevcut değildir.

Kaynak: Düzenleyici Politika ve Yönetişim Göstergeleri (iREG) Anketi 2021.

Uygulama sonrası değerlendirmelerin belirli açılardan iyileştirilmesi gerekiyor

Değerlendirme ve inceleme yöntemlerinde kurum içi yeterliliğe sahip olmak gerek dâhili incelemeler için gerekse harici olarak görevlendirilenleri denetlemek için esastır²¹. Hükümetlerin uygulama sonrası değerlendirmeler yapmasına yardımcı olmak için, bazı OECD üyesi ülkelerin yaklaşık %40'ı uygulama sonrası değerlendirmelerin yapılması konusunda rehberlik yaparken, şimdi bu oran %60 civarında. Bu da daha fazla üyenin uygulama sonrası değerlendirme yapmaya başladığını gösteriyor.

Hükümetler, 2014 yılından bu yana çeşitli değerlendirme tekniklerinin ve ilgili eğitim programlarının yaygınlığını somut olarak artırmamıştır ve uygulama sonrası değerlendirmeye yönelik özel tasarlanan eğitim programları yalnızca sekiz OECD ülkesinde mevcuttur.

Uygulama öncesi etki değerlendirmesinin aksine, uygulama sonrası değerlendirme düzenlemelerden kaynaklanan gerçek etkiyi göstermektedir. Uygulama sonrası değerlendirmelerde etkilerin değerlendirilmesi, maliyet ve faydaları değerlendirebilmek için geniş bir çerçevede yapılmalıdır²². 2014'ten bu yana, beş OECD üyesi ülke daha maliyetleri değerlendirmek için uygulama sonrası değerlendirmeler talep etmeye başladı ve bu dönemde ek altı üye de faydaların değerlendirilmesini zorunlu tutmaya başladı. Bu durum, OECD üyelerinin %60'ının, artık uygulama sonrası değerlendirmeler yapılırken hem maliyetleri hem de faydaları değerlendirmek için en azından bazı gerekliliklere sahip olduğu anlamını taşımaktadır.

Kriz zamanlarında uygulama sonrası değerlendirme

COVID-19 salgınında acil durum bağlamında bir dizi eylemin gerçekleştirilmesi gerektiğinden, birçok düzenleme yapma uygulamalarını da derinden etkiledi. Gelecekteki refahı artırma açısından, hangi uygulamanın işe yaradığını, neyin yaramadığını ve neyin daha iyi çalışabileceğini sistematik olarak belirlemek açısından uygulama sonrası değerlendirme öncelikli bir araçtır.

Uygulama öncesi değerlendirme, acil durumlarda söz konusu olmayabiliyor. Dolayısıyla bu gibi durumlarda, bilgi boşlukları potansiyel olarak daha fazla olur. Bu nedenle acil durumlarda, uygulama sonrası değerlendirme öncesine kıyasla daha kritik önemdedir. Uygulama sonrası değerlendirme yapmak, hükümetlerin getirilen kuralların kamu yararına olup olmadığını geriye dönük olarak gözden geçirmesine olanak tanır.

Mevcut durumda, yalnızca dört OECD üyesi, acil durumlarda uygulama öncesi etki değerlendirme çalışması yapılmayan düzenleme teklifleri için uygulama sonrası değerlendirmelerin yapılmasını resmi olarak zorunlu tutuyor.

21 OECD (2020), Reviewing the Stock of Regulation, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1a8f33bc-en>.

22 OECD (2020), Reviewing the Stock of Regulation, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1a8f33bc-en>.

OECD üyesi ülkeler, 18 Eylül 2020 tarihli iREG anketi itibariyle COVID-19 salgınına yanıt olarak çıkarılan toplam 190 özel düzenleme bildirdiler (Tablo 3). Bu düzenlemelerin yaklaşık yarısında bir sona erme maddesi bulunurken, otomatik değerlendirme gereksinimleri çok daha az kullanıldı. Salgının devam eden belirsizliğini ve uzun ömürlülüğünü yansıtan orijinal sonlandırma düzenlemelerinin neredeyse beşte birinin orijinal tarihlerinin ötesine uzatılması gerekti. Bazı durumlarda, değerlendirme maddelerini dâhil etme talepleri reddedildi. Örneğin Avustralya'da Avustralya Parlamentosu, COVID ile ilgili bazı yasalar için bir değerlendirme maddesi eklemeye çalıştı ancak bu, Hükümet tarafından reddedildi.

Bazı OECD üyeleri için, COVID-19 salgını, genel gözden geçirme hükümlerinin ilk kez kullanıldığı zamandı. Finlandiya, düzenlemeleri otomatik değerlendirme maddesini içeren bir yaklaşım uyguladı. Benzer şekilde İsrail, normalde sonlandırma maddeleri ile düzenleme yapmazken, tümü sona erme hükümleri içeren beş düzenleme yaptığını açıkladı.

TABLO 3. OTOMATİK İNCELEME MADDELERİ ÇOK DAHA AZ SIKLIKTAKI OLARAK COVID İLE İLGİLİ BİRÇOK DÜZENLEMEDE GÜN BATIMI HÜKÜMLERİ YER ALDI.

	Genel olarak, düzenlemelerde gün batımı hükmü bulunuyor mu?		Genel olarak, düzenlemelerde otomatik değerlendirme zorunluluğu bulunuyor mu?		Number of self-reported...: İREG anketinde yer alan COVID-19 salgınında beyan edilmiş spesifik düzenlemelerin sayısı	Number of sunset.. için: Beyan edilen düzenlemelerde günbatımı hükmü sayısı	Beyan edilen düzenlemelerde otomatik düzenleme şartı bulunanların sayısı	Düzenlemenin gün batımından veya değerlendirilmesinden önceki süreyi uzatmak için sonradan değiştirilen kendi bildirdiği düzenlemelerin sayısı
	Primary	Subor	Primary	Subor				
Belçika					6	1	0	1
Kanada					11	6	1	1
Şili					18	0	0	0
Çek Cumhuriyeti					6	6	0	1
Danimarka					7	2	1	2
Estonya					4	0	0	0
Finlandiya					6	4	1	1
Fransa					6	2	0	4
Almanya					17	14	1	7
Macaristan					5	1	0	0
İzlanda					5	3	0	1
İsrail					5	5	0	0
İtalya					6	4	0	1
Kore					4	2	0	2
Lüksemburg					17	1	0	0
Meksika					6	0	0	1
Portekiz					3	2	0	0
Yeni Zelanda					7	6	0	0
Portekiz					5	4	0	4
Slovak Cumhuriyeti					6	4	0	3
Slovenya					9	0	0	1
İspanya					6	6	0	3
İsveç					8	3	0	2
İsviçre					3	3	0	0
Birleşik Krallık					7	6	6	0
<p>■ Tüm düzenlemeler için</p> <p>■ Bazı düzenlemeler için</p> <p>■ Önemli düzenlemeler için</p> <p>■ Hiçbir zaman</p>					İREG anketinde yer alan COVID-19 salgınında beyan edilmiş spesifik düzenlemelerin toplam sayısı	Beyan edilen düzenlemelerde günbatımı hükmünün toplam sayısı	Beyan edilen düzenlemelerde otomatik düzenleme şartı bulunanların toplam sayısı	Düzenlemenin gün batımından veya değerlendirilmesinden önceki süreyi uzatmak için sonradan değiştirilen kendi bildirdiği düzenlemelerin toplam sayısı
					190	92 (%48)	11 (%6)	36 (%19)

Notlar: Tekliflerin sayısı OECD üyeleri içindeki belirli yasal düzenlemelerle ilgili olabilir ve hükümet müdahalesinin düzeyinin bir göstergesi veya COVID-19 pandemisinin ciddiyetinin bir göstergesi olarak kullanılmamalıdır. Veriler, genel olarak 18 Eylül 2020 itibarıyla 27 OECD üyesi tarafından bildirilmektedir. COVID-19 pandemisine yanıt olarak çıkarılan yönetmelik sayısı o tarihten bu yana artmış olabilir.

Kaynak: Düzenleyici Politika ve Yönetişim Anketi 2021 Göstergeleri.

DÜZENLEME POLİTİKASI VE GÖZETİM

Düzenleyici politikaların etkili uygulanması ve 2012 OECD Düzenleyici Politikalar ve İyi Yönetişim Önerileri'nin hayata geçmesi için güçlü bir gözetim çok önemlidir.

Öneriler, düzenleme politika prosedürleri ve hedeflerinin gözetimini sağlamayı, düzenleyici politikayı desteklemeyi ve uygulamayı vurgulamaktadır. Düzenlemelerde kaliteyi teşvik etmek için mekanizmalar ve kurumlar oluşturmak önemlidir. Düzenlemelerin gözetiminden sorumlu yapıların tutarlı düzenleyici politika yaklaşımı sağlayabilmesi için kamu görevlilerini;

- Düzenleyici yönetim araçlarını kullanmaya,
- Düzenleme yönetişimi süreçlerinin işletmeye,
- Yüksek kalitede düzenlemeler üretmek için kamu idaresi genelinde koordinasyon sağlamaya,
- Düzenlemeye yönelik bütünsel yaklaşım sağlamak adına kamunun bütününün yaklaşımını kullanmalarını teşvik etmesi gerekir.

KUTU 5. DÜZENLEYİCİ GÖZETİMİN “TEMEL” İŞLEVLERİ

OECD tarafından yapılan ve Andrea Renda ve Rosa J. Castro tarafından gerçekleştirilen çalışma ile etkili düzenleyici gözetim yaklaşımında odaklanılacak alanlar aşağıdaki şekilde ortaya konulmuştur.

- Düzenleyici yönetim araçlarının kalite kontrolü,
- Düzenleyici yönetim araçlarının kullanımına ilişkin kılavuzun yayınlanması veya sağlanması;
- Düzenleyici politika konusunda koordinasyon; ve
- Düzenleyici politikanın sistematik değerlendirmesi.

Düzenleyici politikadan sorumlu birimler olmakla birlikte, bazı organlar temel düzenleyici gözetim işlevlerine yardımcı olmaktadır. Tutarlı olmak adına, temel gözetim işlevlerini yerine getirmeyen veya bunu yalnızca geçici olarak yapan kuruluşlar olduğunda gözetim analitik yaklaşım çerçevesinde dikkate alınmamaktadır. Söz konusu durum nedeniyle gerekçelerle hariç tutulan kuruluşlar şunlardır:

- Bakanlıklar/departmanlar içinde daha iyi düzenleme birimleri;
- Kamu düşünce kuruluşları ve danışma organları;
- Davranışsal Yaklaşım Takımları;
- Rekabet otoriteleri;
- Özel görev güçleri;
- Daimî danışma organları;
- Memurlar için kamu eğitim okulları;
- Bütçe ve yatırım bakanlıkları/ajansları;
- Ticaret bakanlıkları/birimleri;
- Dışişleri bakanlıkları

Kaynak: Renda, A. (Forthcoming), *Defining and Contextualising Regulatory oversight and Co-ordination*.

Düzenlemelerin gözetiminden sorumlu yapılar, uluslararası düzenleyici iş birliğini teşvik etmek, belirsizliği azaltmak ve sistemik dayanıklılığı artırmak için, yenilikçi ve ileriye dönük yaklaşımları benimsemeye çok önemli bir role sahiptir. Sağlık tehditleri, iklim ve çevre sorunları ve hızlı teknolojik değişim gibi ortak küresel eylem gerektiren sorunlarda, düzenleyici denetim yapıları geleceğe yönelik kurallar oluşturulmasına katkıda bulunabilir. Yeterli yetkilere, kaynaklara ve kapasiteye sahip olmaları koşuluyla, düzenleyici yönetim araçlarının kullanıldığı incelemelerde bütünsel ve ileriye dönük bir bakış açısı benimseyerek, bakanlıklar ve düzenleyici kurumlar karşısında bilgi alışverişini sağlayarak bunu yapabilirler.

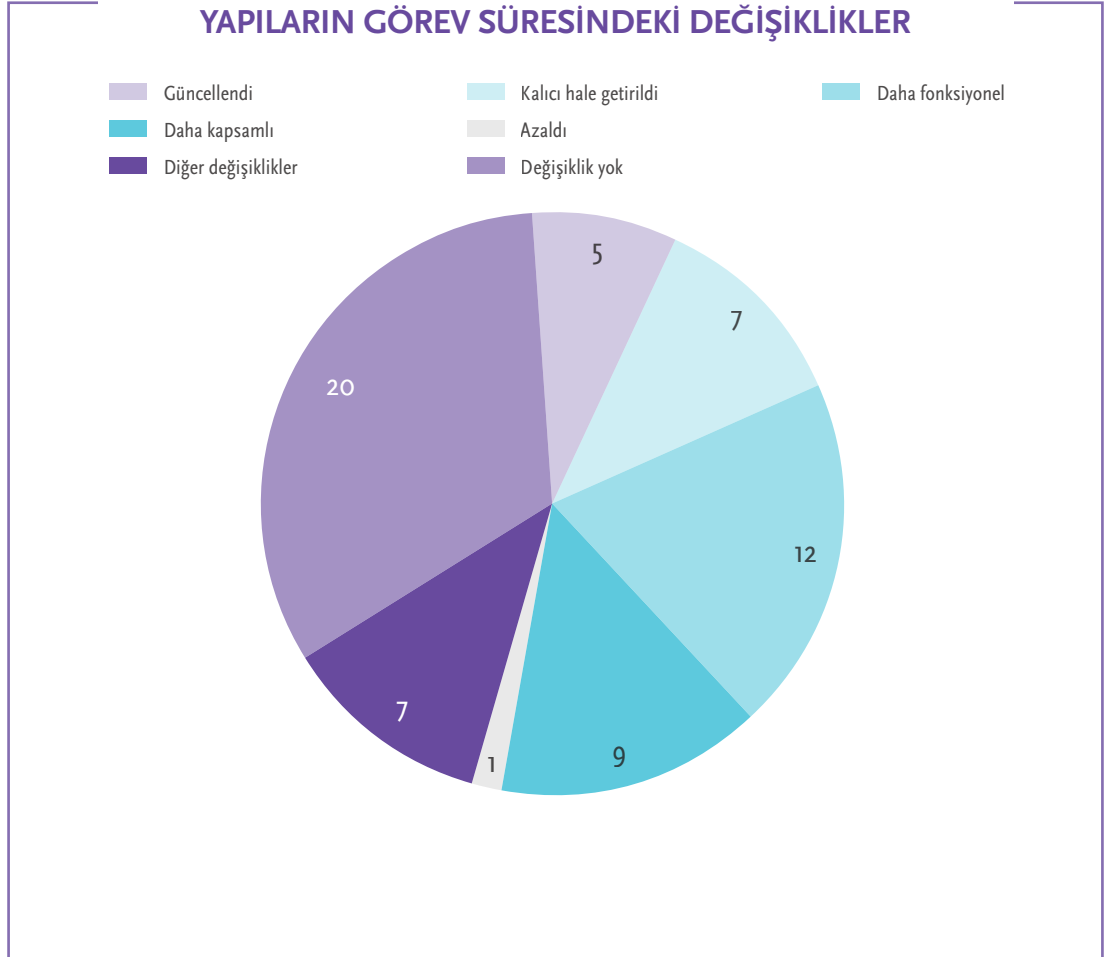
OECD üyeleri düzenlemelerin gözetimine yatırım yapmaya devam ediyor.

Tüm üyeler, düzenleyici politikayı desteklemekten ve düzenleyici reformu ve kaliteyi izlemekten sorumlu en az bir yapıya sahip olmaya devam ediyor. Karar vermenin sistematik olarak mevcut en iyi kanıtlara dayanmasını sağlamak için özel mekanizmaların ve kurumların bulunması hayati öneme sahiptir.

Bazı OECD üyeleri mevcut gözetim mekanizmalarını güçlendirmeye ve kurumsallaştırmaya devam etmektedir. 2012 OECD Düzenleme Politikaları ve Yönetişimi Önerileri doğrultusunda, bir dizi OECD üyesi mevcut gözetim mekanizmalarını güçlendirmeye ve kurumsallaştırmaya devam etmiştir. 2017 verileri, düzenlemelerin gözetiminden sorumlu yapıların büyük çoğunluğunun yetkilerinin yasa, yasalara dayanan yetkiler veya başkanlık ya da kabine yönergesi ile belirlendiğini gösteriyor.

2020 verilerine göre, düzenlemelerin gözetiminden sorumlu yapılar güçlü bir yasal dayanağa sahip olmaya devam ediyor. Grafik 3.1'de gösterildiği gibi, 2018'in başından bu yana beş yapının görev süresi yenilendi ve yedi tanesi ise kalıcı hale geldi. Bunlar, Danimarka Hükümeti Ekonomi Komitesi, Yunanistan'ın Hukuk ve Parlamento İşleri Genel Sekreterliği bünyesindeki iki organ, Letonya Devlet Ofisi, Meksika'nın CONAMER'ı, Portekiz'in Yasama Etkisi Değerlendirmesi Teknik Birimi ve İspanya'nın Düzenleyici Koordinasyon ve Kalite Ofisi'dir. Ayrıca düzenlemelerin gözetiminden sorumlu bazı yapılar yeni sorumluluklar üstlenmiştir. Bu durum, hükümetlerin, daha geniş düzenleyici politika ortamı için düzenlemelerin gözetiminden sorumlu yapıları daha fazla süreçlere dâhil etme istekliliğinin bir işareti olabilir.

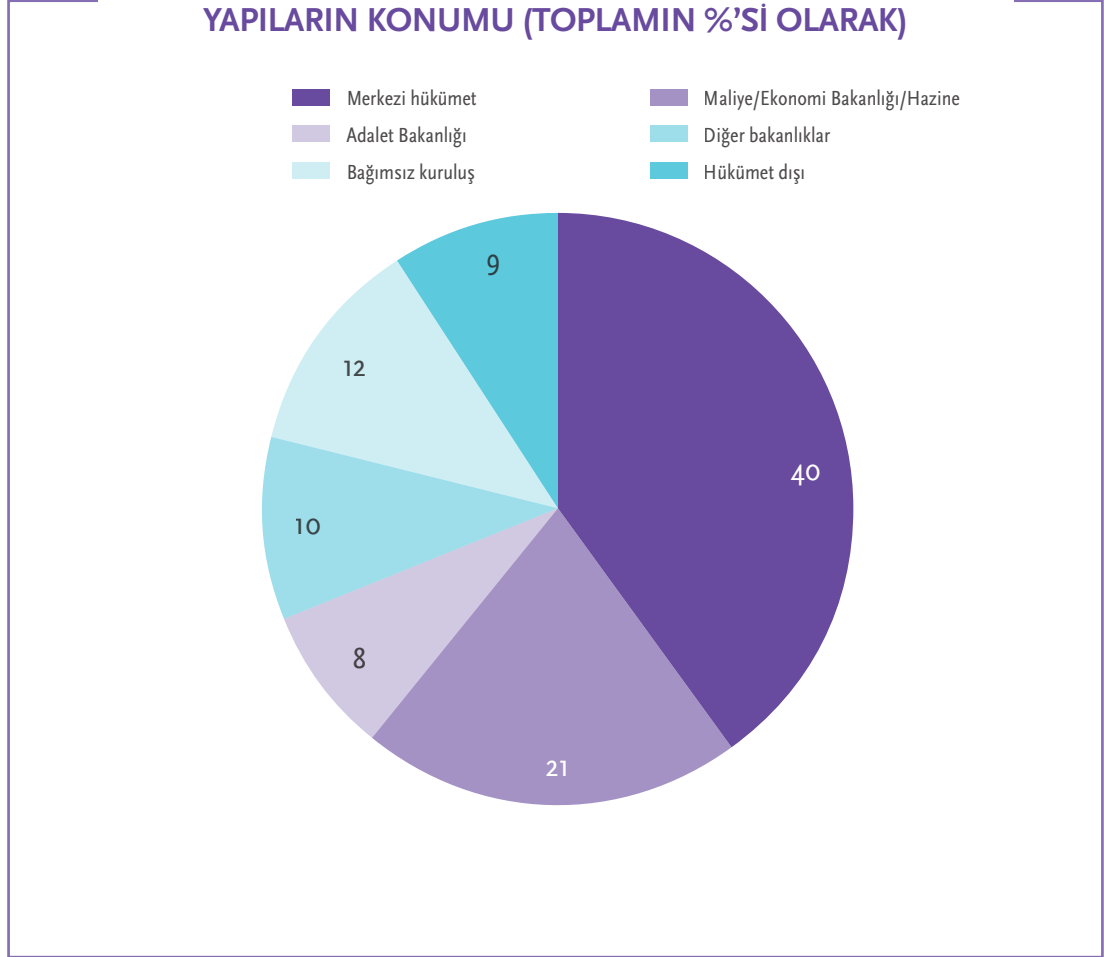
GRAFİK 21. DÜZENLEMELERİN GÖZETİMİNDEN SORUMLU YAPILARIN GÖREV SÜRESİNDEKİ DEĞİŞİKLİKLER



Düzenlemelerin gözetiminden sorumlu yapıların dörtte üçünden fazlası hükümet içinde konumlanmıştır. Birçok ülkede hükümet içinde birden fazla düzenleme gözetiminden sorumlu yapı vardır. En son veriler, departman dışı organların düzenleyici gözetimdeki önemli rolünü de doğrulamaktadır. Çoğu durumda, bunlar, hükümetin doğrudan yönlendirmesine tabi olmayan ancak kamu görevlileri tarafından desteklenebilen kuruluşlardır²³.

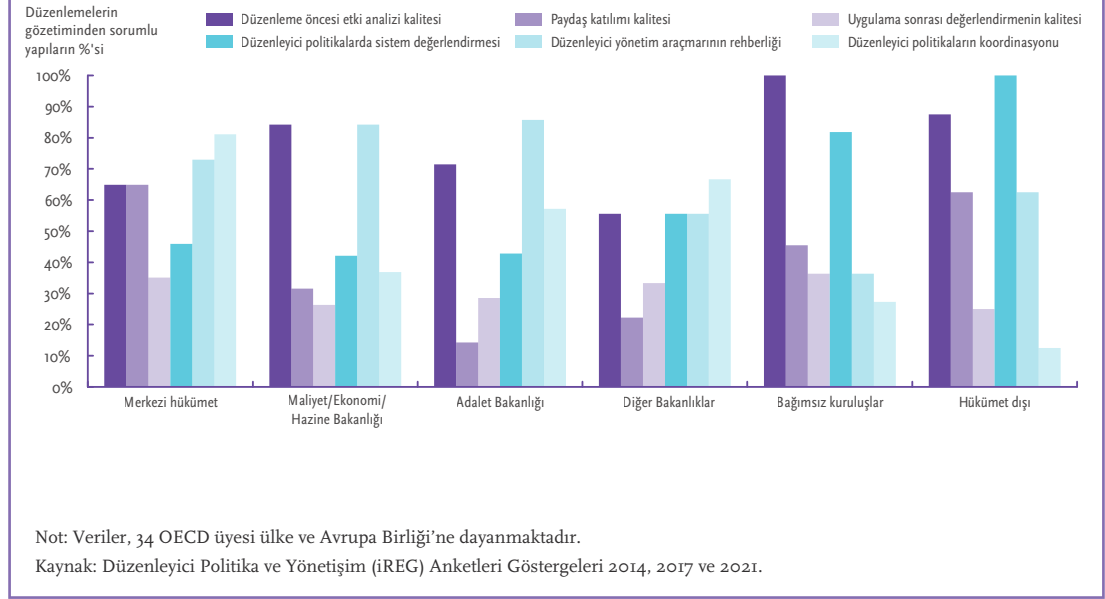
²³ OECD (2018), Case Studies of RegWatchEurope regulatory oversight bodies and of the European Union Regulatory Scrutiny Board, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/regulatory-oversight-bodies-2018.htm>.

GRAFİK 22. DÜZENLEMELERİN GÖZETİMİNDEN SORUMLU YAPILARIN KONUMU (TOPLAMIN %'Sİ OLARAK)



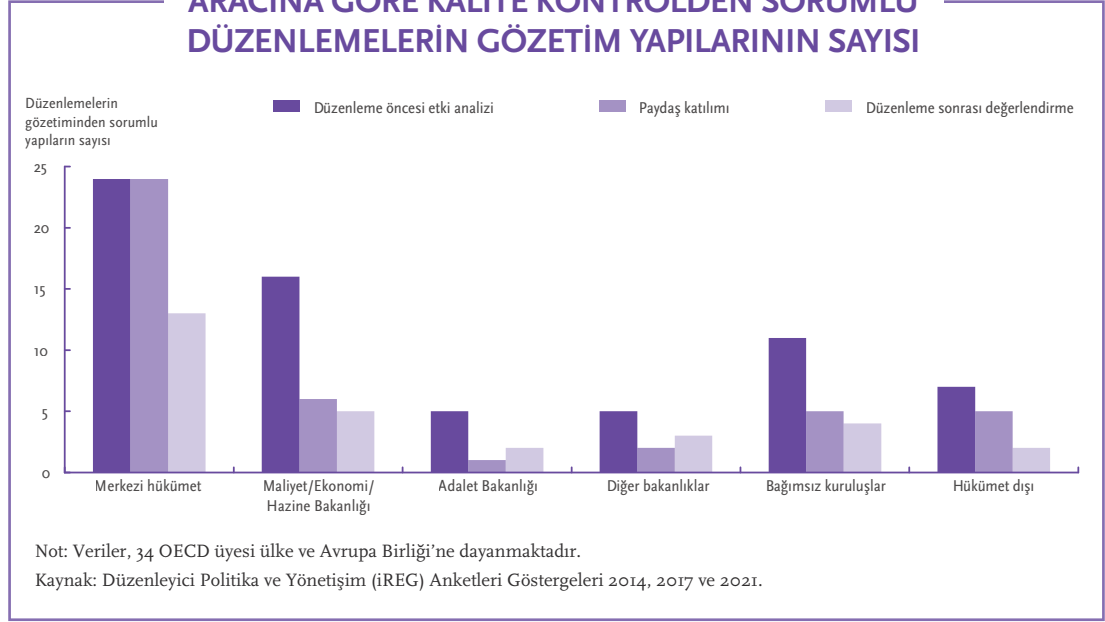
2017 yılı verileriyle karşılaştırıldığında, düzenleyici gözetim için mevcut kurumsal çerçeve daha bütünsel görünüyor. Bununla birlikte, belirli gözetim işlevleri için sorumluluklar genellikle birden fazla düzenlemeden sorumlu gözetim yapısına yayıldığından, düzenleyici politika konularında etkin koordinasyon esastır. Gerçekten de birçok ülke, bu işlevin ana sorumluluğunu mümkün olduğu kadar hükümet merkezine yakın bir yere konumluyor.

GRAFİK 23. KONUMA GÖRE TEMEL GÖZETİM İŞLEMLERİNİ YERİNE GETİREN DÜZENLEMELERİN GÖZETİMİNDEN SORUMLU YAPILAR



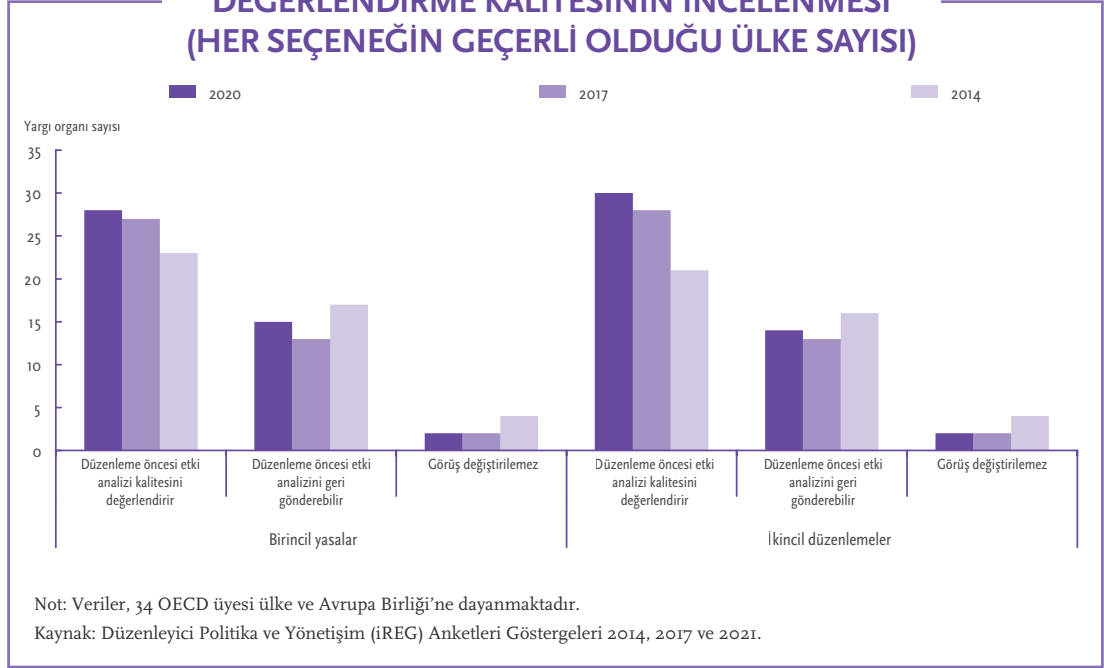
OECD bileşik göstergelerinin kapsadığı dört boyut arasında, düzenleyici yönetim araçlarından gözetimi ve kalite kontrolü nispeten daha az gelişmiş durumdadır. Bu boyut, 2014-2020 döneminde her bir bileşik göstergede en düşük puanı almıştır. Bu alandaki çabaların hızlandırılması gerekmektedir. Gözetim öncelikli olarak düzenleme öncesi etki analizi kalitesinin incelenmesine odaklanmakta olup, ülkelerin büyük çoğunluğunun bu işlemden sorumlu bir organa sahip olduğu görülmektedir. Gözetim ve kalite kontrol değerlendirmeleri en düşük olan konu uygulama sonrası değerlendirme olarak göze çarpmaktadır. Grafik 24, düzenleyici yönetim araçlarının kalite kontrolünden sorumlu farklı gözetim yapılarının konumuna ilişkin bir genel bakış sunmaktadır.

GRAFİK 24. KONUM VE DÜZENLEYİCİ YÖNETİM ARACINA GÖRE KALİTE KONTROLDEN SORUMLU DÜZENLEMELERİN GÖZETİM YAPILARININ SAYISI



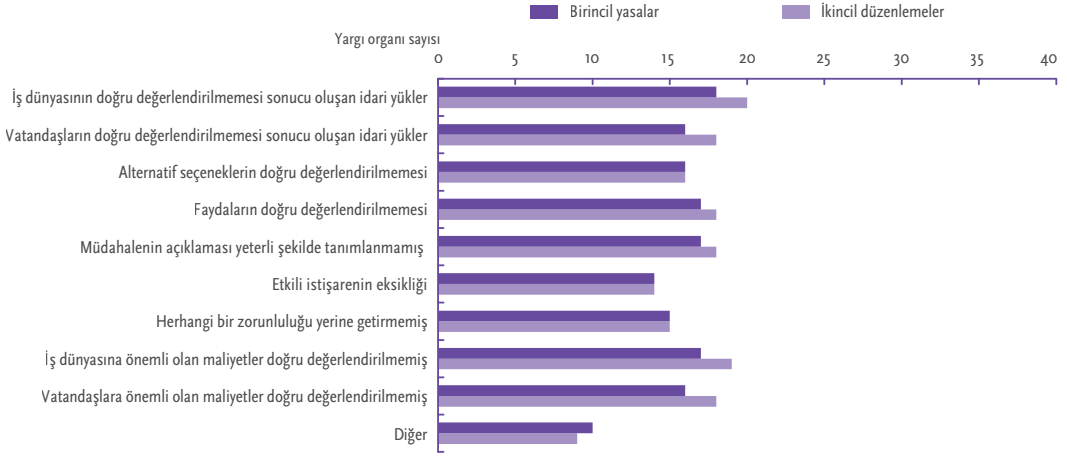
Uygulama sonrası etki analiz sürecinin kalite kontrolü hala gözetim çalışmalarının en önemli faaliyeti olmaya devam ediyor. Bu faaliyetlerin istisna sayısını sınırlayarak güçlendirilmesinde fayda bulunuyor. 2020 yılı itibarıyla 30 devlet düzenlemeleri yapan bakanlıklar dışında bir yapının düzenleme öncesi etki analiz süreçlerinin kalite kontrol denetimini yaptığını ifade ediyor. Düzenleme öncesi etki analizi süreçlerinin incelenmesinin gözetim yaklaşımının en önemli sürecidir (Grafik 25). Çalışmaları gerçekleştiren denetim yapılarının %70'i hükümet içerisinde yer alırken, etki değerlendirme sürecinin incelenmesi bu yapılarının %75'inin sorumluluk alanına giriyor.

GRAFİK 25. DÜZENLEME ÖNCESİ ETKİ ANALİZİ DEĞERLENDİRME KALİTESİNİN İNCELENMESİ (HER SEÇENEĞİN GEÇERLİ OLDUĞU ÜLKE SAYISI)



Denetimin yapan kuruluşlar ülkelerin %40'ında çalışmanın yetersizliği durumunda tekrar yapılmasına talep etme yetkisine sahipler. Grafik 26, bu durumda düzenleme öncesi etki analizi döndürmek için düzenlemelerin gözetiminden sorumlu yapıların başvurabildikleri nedenleri göstermektedir.

GRAFİK 26. DÜZENLEME ÖNCESİ ETKİ ANALİZİNİ İADE ETME NEDENLERİ (GEÇERLİ OLDUKLARI YERLERDE YARGI SAYISI BAZINDA)



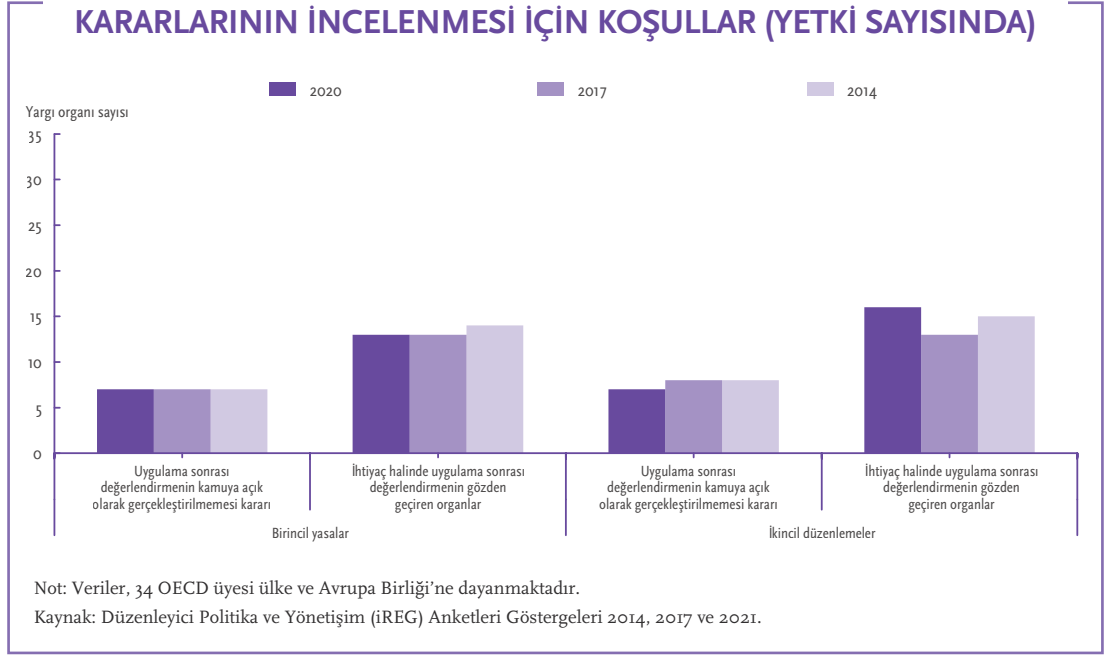
Not: Veriler, 34 OECD üyesi ülke ve Avrupa Birliği'ne dayanmaktadır.

Kaynak: Düzenleyici Politika ve Yönetişim (iREG) Anketleri Göstergeleri 2014, 2017 ve 2021.

Eğer önemli düzenleme teklifleri ile ilgili düzenleme öncesi etki analizi çalışması gerçekleştirilmez ise deneyimler yapılan düzenlemelerinin kalitesi ile ilgili sorun yaşandığını göstermektedir.

Kısıtlı sayıdaki OECD üye ülkesinde, mevcut düzenleme öncesi etki analizinin normal şartlar altında yapılması gerekirken yapılmamasına yönelik alınan kararları yayınlıyor. Ayrıca OECD üyelerinin yaklaşık üçte ikisi, düzenleme öncesi etki analizinin gerekli olup olmadığı konusunda yetkililer tarafından verilen kararı gözden geçirmekten sorumlu bir organa sahip değildir.

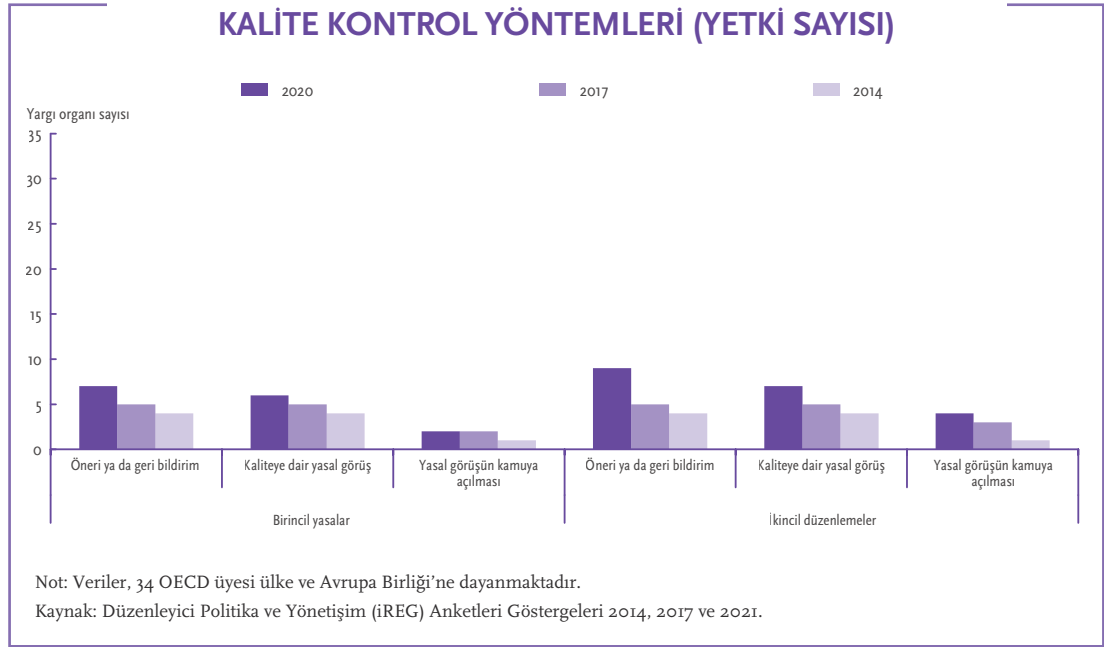
GRAFİK 27. DÜZENLEME ÖNCESİ ETKİ ANALİZİ YÜRÜTMEME KARARLARININ İNCELENMESİ İÇİN KOŞULLAR (YETKİ SAYISINDA)



Düzenleme gözetiminde uygulama sonrası değerlendirmeler göreceli olarak gelişmekle birlikte, bu ilerleme yavaş kalmaktadır. Ülkelerin yalnızca 1/3'ü uygulama sonrası değerlendirme için özel bir organa sahiptir.

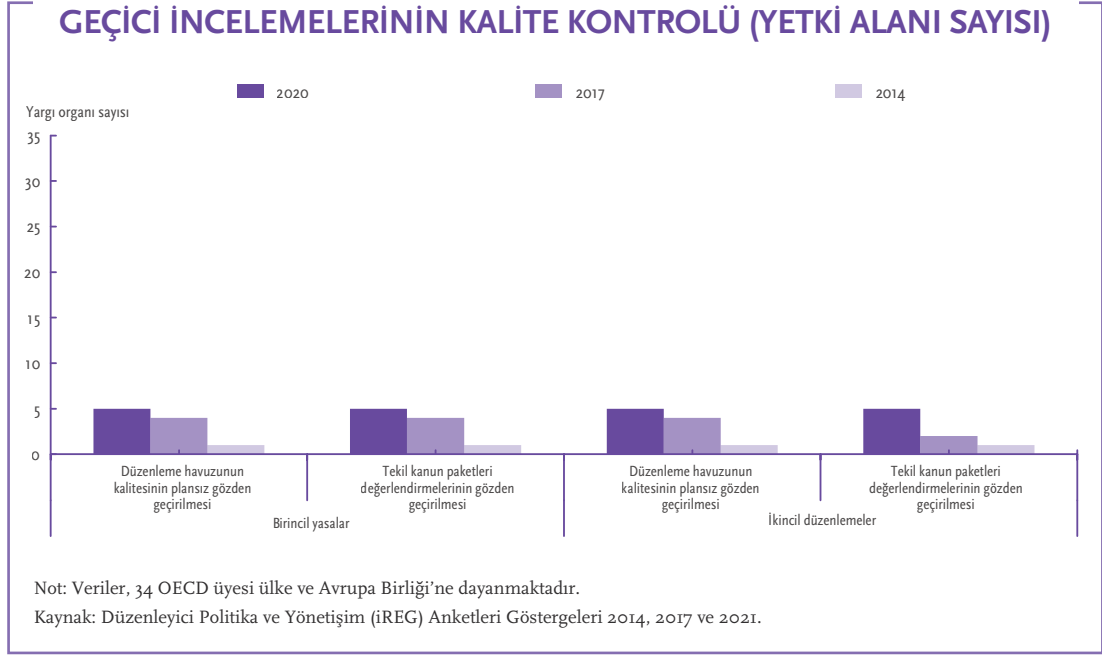
Mutlak rakamların düşük kalmasına ve çok az OECD üyesi ülkelerin düzenlemelerin gözetiminden sorumlu yapıların resmi görüşlerini kamuya açık hale getirmesine rağmen, bu iki uygulama alanı 2014'ten bu yana göreceli olarak artmıştır.

GRAFİK 28. UYGULAMA SONRASI DEĞERLENDİRMELERİN KALİTE KONTROL YÖNTEMLERİ (YETKİ SAYISI)



2014-2020 dönemini değerlendirirken, düzenleme havuzunun kalite kontrol açısından gözden geçirilmesinden sorumlu olan organların sayısında artış bulunmaktadır (ör. idari yük incelemeleri veya derinlik incelemeleri). Aynı durum, mevzuata yönelik düzenleme sonrası değerlendirmelerin kalitesinin gözden geçirilmesi için sorumlu olan organlar için de geçerlidir. Fakat her iki durumda da uygulamayı yapan ülkeler hala azınlıktadır (Grafik 29).

GRAFİK 29. DÜZENLEYİCİ HAVUZU VE MEVZUAT PAKETLERİNİN GEÇİCİ İNCELEMELERİNİN KALİTE KONTROLÜ (YETKİ ALANI SAYISI)



Paydaş etkileşiminin etkinliğini artırmak için daha sistematik kalite kontrol ihtiyacı bulunuyor. Ülkelerin %60'ında düzenlemeler hazırlanırken paydaş görüşlerinin alınmasını zorunlu tutmaktadır. Bu konuda yaygın bir yaklaşım, paydaş katılım süreçlerinin belirlenen standartlara uygun olup olmadığının denetimidir. Paydaş görüşlerinin dikkate alma zorunluluğu bulunan ülkelerin yarısında söz konusu denetim mekanizmaları mevcuttur.

Düzenlemelerin gözetiminden sorumlu yapılar, düzenleyici yönetim araçlarının performans değerlendirmesini önemli ölçüde geliştirmesini sağlayabilirler. Fakat hala söz konusu süreçler tamamen şeffaf ya da sistematik değildir. OECD üyelerinin, düzenleme yönetim araçları için kapsamlı izleme ve değerlendirme mekanizmaları geliştirme çabalarını artırmaları gerekiyor. Düzenleme öncesi etki analizi çoğu ülkede düzenleyici yönetimin temel taşı olmasına rağmen, bu aracın performans ölçümü hala tam olarak şeffaf veya sistematik değildir. Ülkelerin yaklaşık üçte biri, düzenleme öncesi etki analizi sistemlerinin performansı hakkında hala çevrimiçi raporlar yayınlamamaktadır ve birçoğunda raporlama düzenli değil, durum bazlıdır (Tablo 4). Aynı şekilde, düzenleme öncesi etki analizi sistemlerinin uygun işleyişinin performans göstergeleri veya değerlendirme anketleri yoluyla izlenmesi, hala yaygın olmaktan çok uzaktır.

TABLO 4. DÜZENLEME ÖNCESİ ETKİ ANALİZİ SİSTEMLERİNİN İZLENMESİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ (YETKİ SAYISINDA)

	2020
Düzenleme öncesi etki analizi sistemimin performansına ilişkin raporlar: Yıllık	9
Düzenleme öncesi etki analizi sistemimin performansına ilişkin raporlar: Her 2/3 yılda bir	3
Düzenleme öncesi etki analizi sistemimin performansına ilişkin raporlar: Bazı durumlarda	12
Resmi gereksinimlere/yönergelere uygun düzenleme öncesi etki analizinin yüzdesi (dahili olarak)	4
Resmi gereksinimlere/yönergelere uygun düzenleme öncesi etki analizinin yüzdesi (kamuya açık)	11
Düzenleme öncesi etki analizinin kullanılabilirliği/kalitesi hakkında görüş anketleri yapanlar (dahili olarak)	1
Düzenleme öncesi etki analizinin kullanılabilirliği/kalitesi hakkında görüş anketleri yapanlar (kamuya açık)	3

Not: Veriler, 38 OECD üyesi ülke ve Avrupa Birliği'ne dayanmaktadır.

Kaynak: Düzenleyici Politika ve Yönetişim Anketi 2021 Göstergeleri.

Etkin bir düzenleme gözetimi kusursuz bir koordinasyon, adaptasyon ve bütünsel yaklaşım ile gerçekleştirilebilir. Etkin çalışan düzenlemem gözetim mekanizması politik taahhütler ile düzenlemelerin etkin uygulanması arasındaki boşluğu doldurur. Bu bakış açısında kamunun bütünü yaklaşımının uygulanmasında önem taşır. Düzenleme mekanizmalarının etkinliği, şeffaflığı da artırır.

Düzenleme denetiminin özellikle teknolojik değişim gibi gelişmekte olan konulara uyarlanması gerekmektedir. Çalışma sonuçları bazı OECD üyesi ülkelerde, düzenleme gözetiminden sorumlu yapıların ortaya çıkan ihtiyaçlara ve zorluklara uyum sağlamak için harekete geçtiğini gösteriyor. Karar vermeyle ilgili artan belirsizlik ve karmaşıklık, düzenleyici gözetiminin etkili olması için gelişim göstermesi gerektiği ve inovasyon alanlarını ve çıktıları belirleyebilmesi anlamına geliyor. Bu yönde adımlar atılıyor: yargı alanlarının neredeyse yarısı, inovasyon dostu düzenlemelere odaklanan bir gözetim organına sahip olduğunu paylaşıyor. Ek olarak, yetki alanlarının yaklaşık %40'ı, bir kriz sırasında düzenleme kalitesinden sorumlu bir organ bildiriyor (Grafik 30).

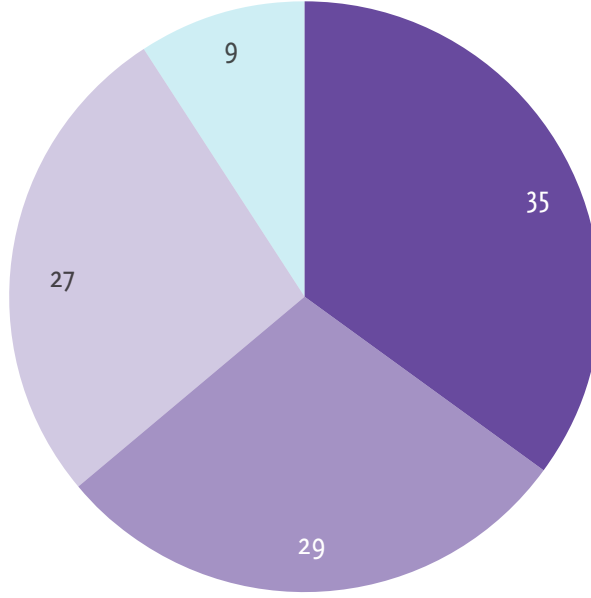
GRAFİK 30. COVID-19 KRİZİ SIRASINDA DÜZENLEME GÖZETİMİNDEN SORUMLU YAPILARIN DÜZENLEYİCİ KALİTESİNİ KAPSADIĞI BİLDİRİLEN ALANLAR



Düzenleyici gözetim işlevlerinin uygun şekilde yürütülmesi, özellikle analitik kapasite açısından uygun kaynak kullanımını da gerektirir. Bu bağlamda raporlama ne kapsamlı ne de tam olarak standartlaşmış olarak gözüküyor. Bu nedenle, düzenleme gözetiminden sorumlu yapıların kullandıkları kaynakların ne ölçüde ihtiyaçlarla veya karşılaştıkları zorluklarla orantılı olduğunu belirlenememektedir. 2020 verilerine göre ülkelerde, 23 gözetim yapısı ya finansmanda ya da personelde değişiklik olduğunu ifade ediyor, dokuzu bütçesinin raporlama dönemi boyunca artırıldığını, üçü de azaldığını belirtiyor. Personel sayısı da on iki yapı için artmış ve on tanesi için ise azalmıştır (Grafik 31).

GRAFİK 31 .BÜTÇE VE/VEYA PERSONEL BAĞIŞLARINDAKİ DEĞİŞİKLİKLERİ BİLDİREN DÜZENLEME GÖZETİMİNDEN SORUMLU YAPILAR

■ Çalışan sayısı arttı ■ Çalışan sayısı azaldı
■ Bütçe arttı ■ Bütçe azaldı



Düzenleyici analize koordineli ve kapsamlı bir yaklaşımı teşvik ederek, sürekli destek ve katılım sağlayarak düzenlemelerin gözetiminden sorumlu yapıların düzenleyici kalite için bir fark yaratabileceğini göstermektedir. Kurumsal tasarımın ve ilgili gereksinimlerin ötesinde, düzenlemelerin gözetiminden sorumlu yapıların meşruiyeti, güvenilirliği, etkisi başarı için önemli faktörlerdir. Bu kavramların bazıları soyut oldukları için takip edilmesi ve ölçülmesi genellikle daha zordur. Ancak soyut kavramların hiçbir şekilde gözden kaçırılmaması gerekmektedir.

Sonuç odaklı, sistematik performans değerlendirmesi düzenleyici gözetimi iyileştirmenin anahtarıdır. Bununla birlikte, düzenleyici gözetimin düzenleme iyileştirme üzerindeki etkisine veya bu nedenle daha geniş politika hedeflerine ilişkin hala çok az kanıt var. Bunun nedeni, düzenlemelerin gözetiminden sorumlu yapıların raporlama faaliyetinin, etkinlik ve sonuçlardan ziyade öncelikle sürece, uygulamaya ve resmi gerekliliklere uygunluğa odaklanmasıdır. Bununla birlikte, belirli ülkeler, bu yapıların çalışmalarının sonuçlarını izleme ve değerlendirme için önemli çaba sarf ederek yol gösteriyor.

DÜZENLEMELERİN DAHA İYİ YAPILMASI İÇİN ULUSLARARASI İŞ BİRLİĞİ

COVID-19 salgını ve iklim değişikliği gibi küresel sorunlarla mücadele uluslararası düzenleyicilerin iş birliği ihtiyacını gözler önüne serdi. Söz konusu krizler öncesinde de bu ihtiyaçlar bulunuyordu ancak şu an her zamankinden şiddetli şekilde hissediliyor. OECD üyesi ülkelerde yapılan incelemelere göre, bu alandaki ilerlemenin hala gerekenin çok gerisinde.

Araştırma sonuçları ülkelerin uluslararası iş birliği konusunda seçici bir yaklaşım gösterdiği ve belli konularda müzakere ederken belli konularda müzakere etmeyi tercih etmediklerini gösteriyor.

Günümüz teknolojisi ve dijitalleşme sınırları aşan bir etkiye sahip. Ancak düzenlemelere baktığımızda sadece ülke sınırları içerisinde geçerli olduğunu görüyoruz. Vatandaşların haklarının dijitalleşme kaynaklı risklere karşı korunabilmesi için bu alanda uluslararası iş birliği büyük önem taşıyor. Aynı riskler dolayısıyla iş dünyası inovasyona daha fazla kaynak ayırıyor ve uyum maliyetleri ülkeler arasındaki farklı uygulamalar dolayısıyla yükseliyor.

Her geçen gün uluslararası ticaretin önündeki engellerin azaltılması için düzenlemeler konusunda uluslararası iş birliği yapılmasına yönelik taahhütler veriliyor. Bu gelişme de uluslararası iş birliğinin önemini artırıyor.

Uluslararası Düzenleme İş Birliğinde Yönetişim

Uluslararası düzenleyici kuruluşların iş birliğinde hem ulusal hem de uluslararası düzeyde çok yönlü süreçler ve farklı aktörler bulunuyor. Uluslararası düzenleyici kuruluşların iş birliğinden güçlü bir şekilde fayda sağlanması için, ilgili tüm aktörlerin yerel kural koyma prosedürlerine dâhil edilmesi ve kural koyma süreçlerinde kamunun bütünü yaklaşımının benimsenmesi gerekir²⁴. Etkili uluslararası düzenleyici iş birliği uygulamaları için kamu-unun bütünü yaklaşımının önemi kabul edilmiş olmasına rağmen, yalnızca altı üye ülke kapsamlı kamunun bütünü politikasına ve söz konusu politika ile ilgili rehberle sahiptir.

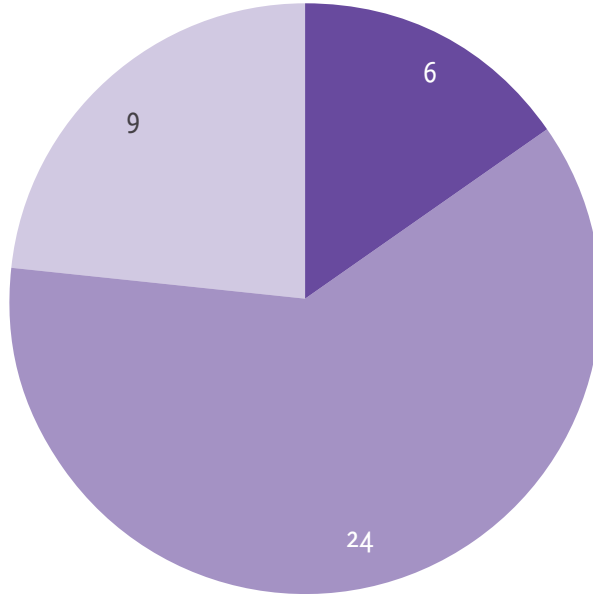
OECD üyesi ülkeler incelendiğinde az sayıda ülkede uluslararası düzenleyici iş birliğinde sistematik bir kamunun bütünü politikasına

24 OECD (2021), International Regulatory Co-operation, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5b28b589-en>.

sahip olduğu görülüyor (Grafik 32). Ülkeler bu konudaki iş birliklerinin sınırlı tutmayı tercih ediyorlar. İş birlikleri genellikle sektör, bölge veya uluslararası anlaşma, standart çerçevesi ile sınırlı kalıyor. Sınırlı sayıda ülkede uluslararası düzenleyici iş birliği politikasına yönelik politika belgeleri belgesi bulunuyor. Bu belgeler kısmi uluslararası düzenleme iş birliği politikası belgesi niteliğinde. Ancak ulusal ve uluslararası çerçeveleri bütünleştirmek için hala yararlı bir temel yaratabilme özelliğine sahipler. Geçtiğimiz yıllarda çok az ülke yeni bir uluslararası düzenleyici iş birliği politikası geliştirdi. Birleşik Krallık yeni geliştirdiği uluslararası düzenleyici iş birliği politikasıyla iyi bir örnek olarak öne çıkıyor.

GRAFİK 32. ULUSLARARASI DÜZENLEYİCİ İŞ BİRLİĞİNDE YAYINLANMIŞ VEYA YASAL TEMELİ OLAN, BÜTÜNCÜL DEVLET YAKLAŞIMINA SAHİP YARGI MERCİLERİNİN SAYISI

- Evet, bütünsel devlet anlayışı, sektörler arası politika bulunur
- Kısmen, sadece sektörel politikalar bulunur
- Hayır, uluslararası düzenleyici işbirliğinde herhangi bir politika bulunmaz



Not: OECD Ülkeleri için veriler, 38 OECD üyesi ülke ve Avrupa Birliği'ne dayanmaktadır.

Kaynak: Düzenleyici Politika ve Yönetişim Anketi 2020 Göstergeleri.

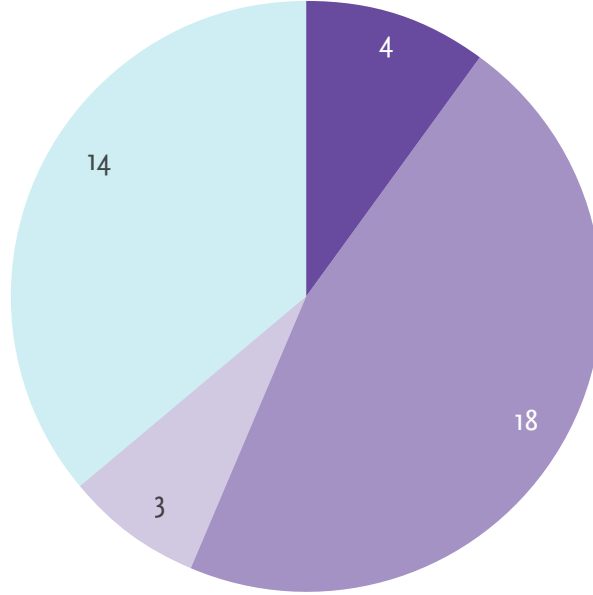
Genel olarak, uluslararası düzenleyici iş birliğinin gözetimine yönelik kurumsal düzenleme, kamu kurumları arasında bölünmüş durumda. Yalnızca dört ülke, uluslararası düzenleyici iş birliği gündemlerinin tek bir otoriteye, genellikle daha geniş düzenleyici gözetim işlevlerine sahip organa, atfedildiğini bildirmektedir (Grafik 33). Bu durum uluslararası düzenleme iş birliğinin hala daha iyi düzenleme inisiyatiflerinin içinde istenilen seviyede yer alamadığını göstermektedir.

Uluslararası düzenleyici iş birliği için en yaygın benimsenen yönetim yapısı, ilgili merkezi hükümet organları arasında sorumluluğun paylaşımı şeklinde devam etmektedir. Uluslararası düzenleyici iş birliğinin başarılı olması için farklı aktörlerin kamunun bütünü yaklaşımını benimsemesi gerektiği düşünüldüğünde, söz konusu yaklaşım uygundur. Uluslararası düzenleyici iş birliği sorumluluğu çoğu zaman düzenlemeyi geliştirmekten sorumlu bakanlıklarda olsa bile, bu rolü düzenleyici gözetim organlarına veren ülke sayısında kayda değer artış görünmektedir. Bu durum, daha iyi düzenleme gündeminde uluslararası düzenleyici iş birliğinin giderek daha fazla dikkate alındığını göstermektedir (Grafik 34).

Bununla birlikte, yanıt verenlerin üçte birinden fazlası uluslararası düzenleyici iş birliği faaliyetlerini denetlemek için belirli yönetim yapılarından yoksun olmaya devam etmektedir (Grafik 33). Bu durum uluslararası düzenleyici iş birliği işlevlerine ve bilgisine sahip yetkililer arasındaki koordinasyonu zorlaştırmaktadır.

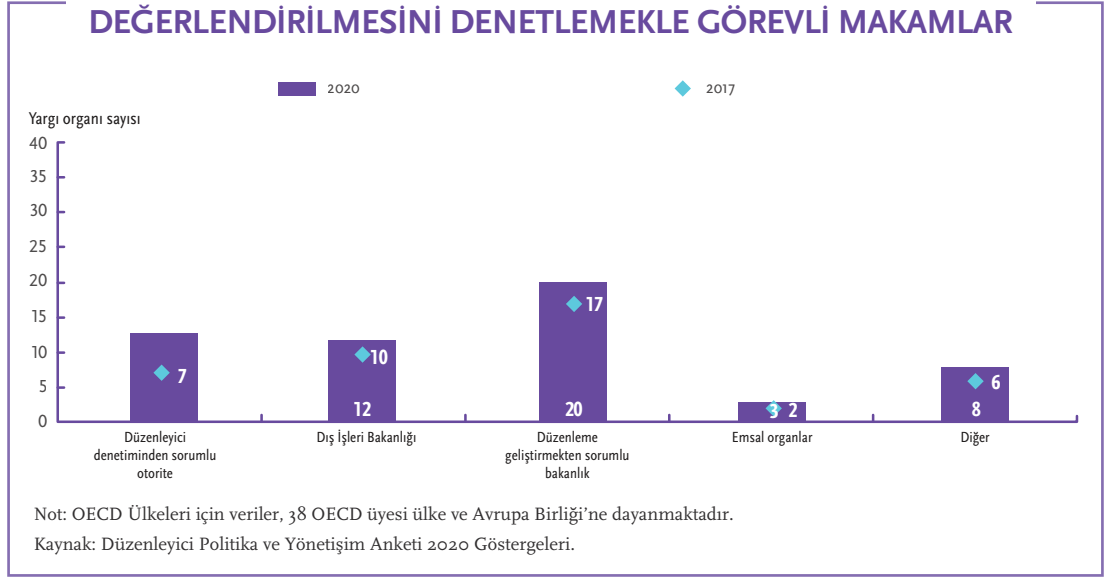
GRAFİK 33. ULUSLARARASI DÜZENLEYİCİ İŞ BİRLİĞİ UYGULAMALARININ VEYA FAALİYETLERİNİN GÖZETİMİNİN ORGANİZASYONU

- Tek otoritede merkezileştirilmiştir.
- Merkezi hükümet organları arasında sorumluluk dağıtılmıştır.
- Alt-ulusal ve merkezi hükümet organları arasında sorumluluk paylaşmıştır.
- Yönetişim yapısı yoktur.



Not: OECD Ülkeleri için veriler, 38 OECD üyesi ülke ve Avrupa Birliği'ne dayanmaktadır.
Kaynak: Düzenleyici Politika ve Yönetişim Anketi 2020 Göstergeleri.

GRAFİK 34. ULUSLARARASI BELGELERİN DEĞERLENDİRİLMESİNİ DENETLEMELİ MAKAMLAR



Uluslararası düzenleyici iş birliği yerel kural koyma sürecine dâhil edilmelidir.

Kanıt ve uzmanlığa dayalı uluslararası uygulamalar, yerel düzeyde de politika geliştirmesi ve uygulaması için önemli bir kaynaktır²⁵. Düzenleme öncesi etki analizi ve paydaş katılımı gibi geleneksel düzenleyici yönetim araçları, ülkelere uluslararası deneyimlerin dikkate alınmasını sağlamaya yardımcı olur. OECD ülkelerinden elde edilen sonuçlar, uluslararası hususların yerel kural koymaya entegre edilmesinde genel bir artış eğilimini teyit etmektedir^{26, 27}.

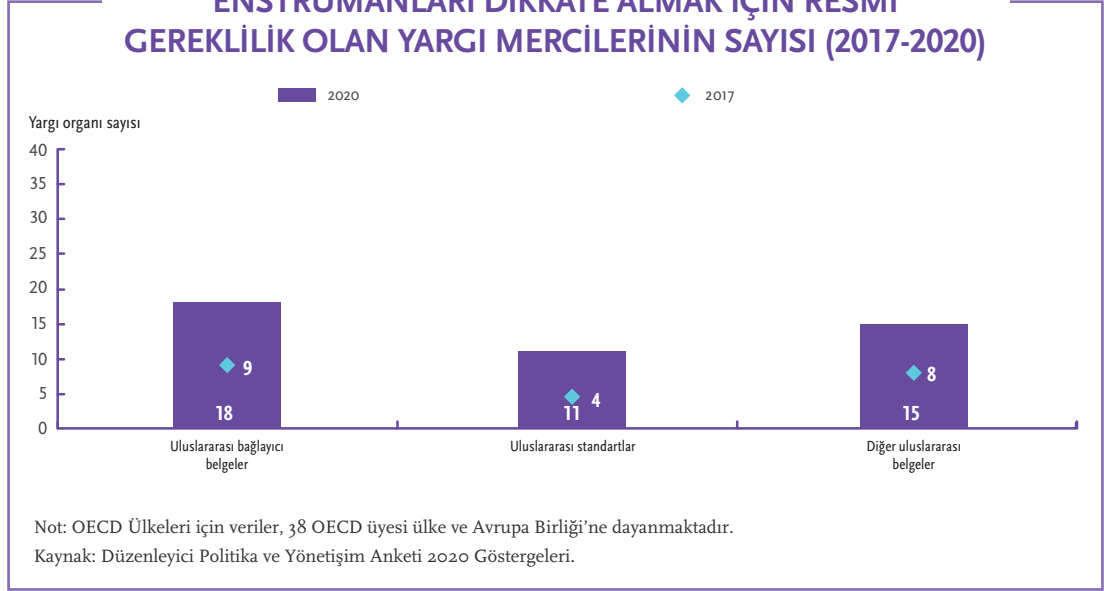
Uluslararası enstrümanları ve deneyimleri dahil etmek için resmi gereklilikler, yerel kural koymada uluslararası deneyimlerin ve uzmanlığın dikkate alınmasını sağlamanın yaygın bir yoludur. Ülkelerin çoğunluğu, özellikle bağlayıcı uluslararası belgeler veya uluslararası standartlar için bu tür gereksinimlere sahiptir (Grafik 35). Her tür uluslararası belgenin değerlendirilmesi son yıllarda çarpıcı biçimde hızlanmıştır.

²⁵ OECD (2021), International Regulatory Co-operation, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5b28b589-en>.

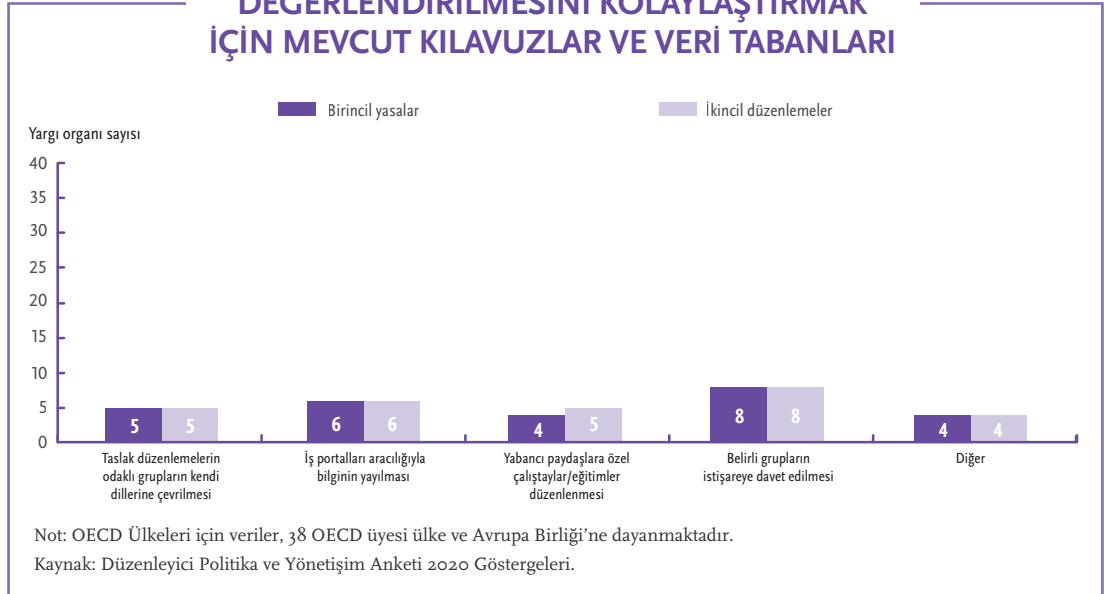
²⁶ OECD (2018), Review of International Regulatory Co-operation of Mexico, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264305748-en>.

²⁷ OECD (2020), Review of International Regulatory Co-operation of the United Kingdom, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/09be52fo-en>.

GRAFİK 35. KURAL OLUŞTURMADA ULUSLARARASI ENSTRÜMANLARI DİKKATE ALMAK İÇİN RESMİ GEREKLİLİK OLAN YARGI MERCİLERİNİN SAYISI (2017-2020)



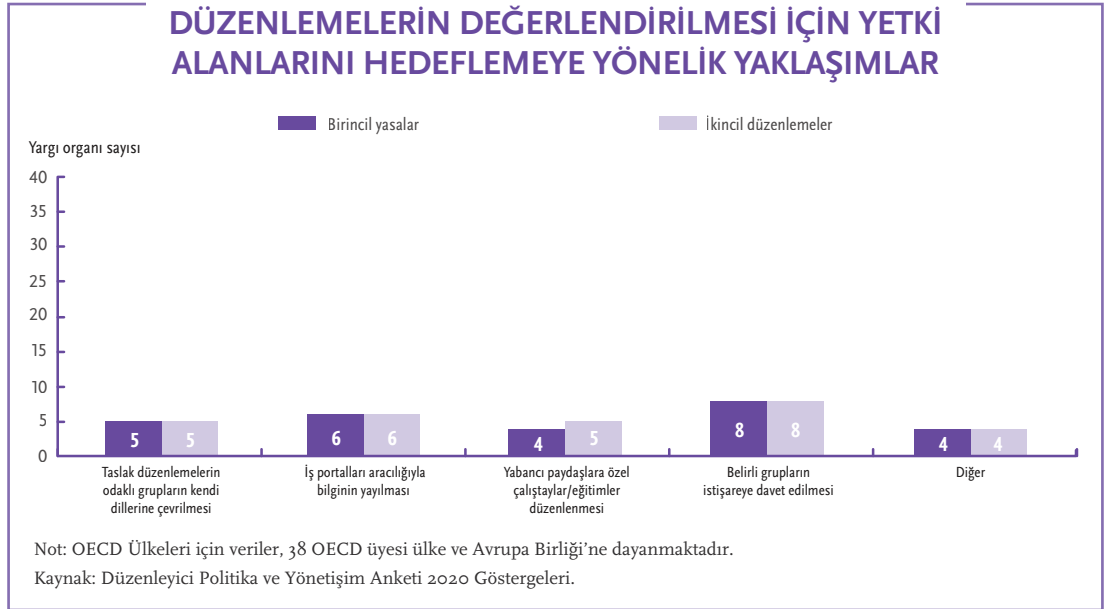
GRAFİK 36. ULUSLARARASI BELGELERİN DEĞERLENDİRİLMESİNİ KOLAYLAŞTIRMAK İÇİN MEVCUT KILAVUZLAR VE VERİ TABANLARI



Yabancı paydaşlar dâhil edilmeli ve şeffaflık sağlanmalıdır.

Yerel düzenleme süreçlerinin şeffaflığı, ilgili yabancı tarafların sürece katılımı için imkân yaratır, ayrıca yerel düzenleyici çerçevenin öngörülebilirliğini güçlendirebilir. Taslak düzenlemelerin uluslararası forumlara veya yabancı ortaklara bildirilmesi yoluyla toplanabilecek paha biçilmez bilgilere rağmen, geleneksel olarak bu süreçler ve düzenleyici politika gündemi arasında kopukluk devam ediyor. Önceki dönem raporlarıyla tutarlı olarak, birçok ülke, düzenleme oluşturma süreçlerinde yabancı paydaşlarla ilişki kurmak için hala özel çaba göstermemektedir (22 katılımcı birincil yasalar için ve 21'i ikincil düzenlemeler için asla yapılmadığını belirtmektedir). Odak gruplara yapılan davetler, yabancı paydaşlara ulaşmak için en sık kullanılan araç olmaya devam etmektedir (Grafik 37).

GRAFİK 37. YABANCI YETKİ ALANLARI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ DEĞERLENDİRMEYE VE İKİNCİL DÜZENLEMELERİN DEĞERLENDİRİLMESİ İÇİN YETKİ ALANLARINI HEDEFLEMeye YÖNELİK YAKLAŞIMLAR



Sınırların ötesindeki etkiler değerlendirilmelidir.

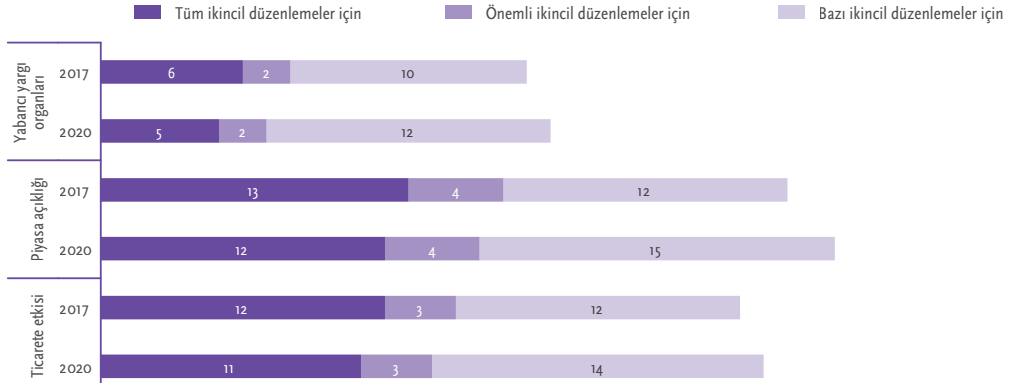
Düzenleyici süreçte yabancı paydaşlarla ilişki kurmanın yanı sıra ülkeler, olası uluslararası etkilerin bir analizini düzenleme öncesi etki analizi süreçlerine sistematik olarak entegre ederek uluslararası düzenleme iş birliğini de teşvik edebilirler. Düzenleme öncesi etki analizi, ülkelerin sınırlarının ötesinde yaptığı etkileri dikkate almalarını sağlar, uluslararası düzenleyici iş birliğini teşvik etmek için etkili bir yol sunar.

Hem 2014 hem de 2017'de gözlemlendiği gibi, ülkeler, özellikle ticaret, piyasalara ulaşma ve yabancı ülkeler üzerindeki etkiler üzerindeki belirli etkileri vurgulayarak, düzenleme öncesi etki analizi süreçlerinde uluslararası düzenleyici iş birliği ile ilgili bir dizi etki raporlamaktadır (Grafik 38). Düzenleme taslaklarının ticaret ve piyasaya etkilerini değerlendirilme kapsamının etki analiz çalışmalarında değerlendirdiği anlaşılmaktadır. Yanıt verenlerin yaklaşık %75'inin düzenlemelerin ticari sonuçlarının incelemesi ve yaklaşık %80'inin piyasalara ulaşabilmesi gibi alanların etki analizlerinde hesaba katmasının en sık görülen yaklaşımlar olmaya devam etmektedir. Bu, 2017'den bu yana artan bir eğilimi göstergesidir. Düzenlemenin yabancı ülkeler üzerindeki yerel etkilerinin değerlendirilmesi daha az sistematiktir ve tüm ikincil düzenlemeler için sadece birkaç ülke bunu yapmaktadır (Grafik 38).

Yabancı ülkelerde yaratılan etkilerin analiz edilmesi hem daha fazla zamana, insan kaynağına ve kamu içinde bu konuda bilgi sahibi olan yapılar ile yakın çalışmayı gerektiriyor. Bazı ülkeler etki analiz çalışmasının başlangıç aşamasında "Etki Analiz Hesaplaması" adlı bir standart maliyet temelli bir yaklaşım kullanıyor. Bu çalışmanın sonunda başka ülkeler üzerinde yaratılan etki belli bir düzeyin üzerinde ise bu konunun detaylı etki analizi çalışmasına dahil edilmesi gibi bir yöntem uyguluyorlar.

Düzenlemelerinin yabancı ülkeler üzerindeki etkilerini dikkate alan 19 ülkenin, komşu ülkeler ve büyük ticaret ortakları etki analiz çalışmasında değerlendirilen ülkeler olarak belirtilmektedir. Ülkeler, diğer ülkelerin düzenleyicileri ile iletişim, iş dünyasına ve diğer paydaşlara yönelik algı anketlerinin kullanımı ve modelleme uygulamaları dâhil olmak üzere, etkilerin değerlendirilmesine yönelik çeşitli yaklaşımlar kullandıklarını söylemektedir. (Grafik 39).

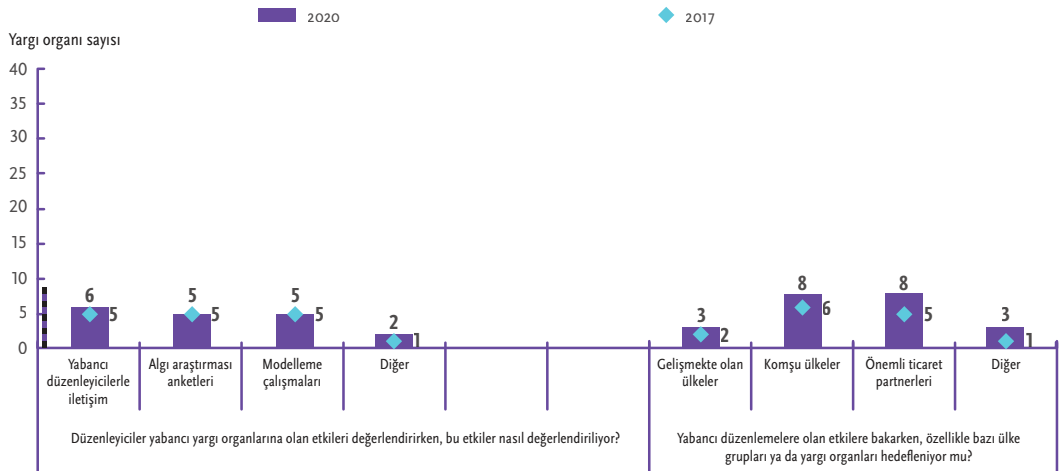
GRAFİK 38. DÜZENLEME ÖNCESİ ETKİ ANALİZİNİN BİR PARÇASI OLARAK YABANCI YETKİ ALANLARI, PİYASA İHTİYACI VEYA TİCARET ÜZERİNDEKİ ETKİLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ İÇİN GEREKLİLİKLERE SAHİP YETKİ ALANI SAYISI



Not: OECD Ülkeleri için veriler, 38 OECD üyesi ülke ve Avrupa Birliği'ne dayanmaktadır.

Kaynak: Düzenleyici Politika ve Yönetişim Anketleri 2014, 2017 ve 2020 Göstergeleri: <http://oe.cd/ireg>.

GRAFİK 39. YABANCI YETKİ ALANLARI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ DEĞERLENDİRMEYE VE İKİNCİL DÜZENLEMELERİN DEĞERLENDİRİLMESİ İÇİN YETKİ ALANLARINI HEDEFLEMeye YÖNELİK YAKLAŞIMLAR



Not: OECD Ülkeleri için veriler, 38 OECD üyesi ülke ve Avrupa Birliği'ne dayanmaktadır.

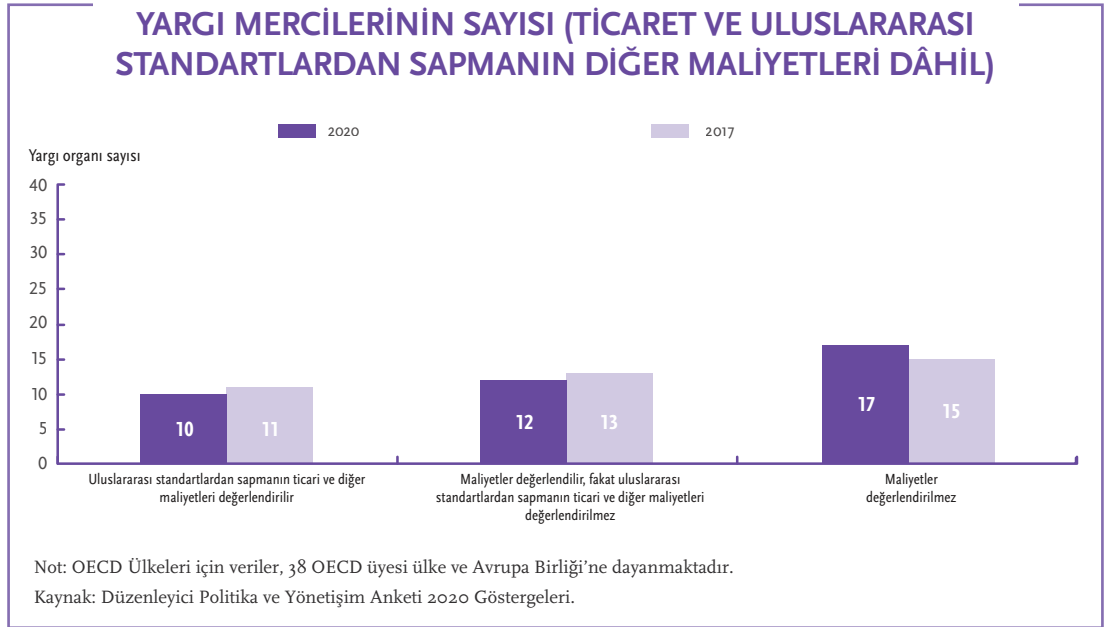
Kaynak: Düzenleyici Politika ve Yönetişim Anketi 2020 Göstergeleri.

Bir düzenleyici önlemin tam etkisi ancak uygulanmasından sonra bilinir. Uygulama sonrası etki değerlendirmesi uluslararası çerçevelerle olası farklılıklardan doğan etkilerin yanı sıra, yasa ve yönetmeliklerin ticaret ve diğer uluslararası düzenleyici iş birliği etkilerinin belirlenmesi için kritik bir fırsat sağla²⁸.

Geleneksel olarak, uluslararası düzenleyici iş birliği ile ilgili uygulama sonrası etki değerlendirmesinin kullanımına nadiren rastlanır. İkincil mevzuatta uluslararası düzenleyici iş birliği kapsamının değerlendirildiği maliyetlere yönelik etki analizi çalışmalarında çok az değişiklik gözlemlenebilirken, birincil yasalara ilişkin uygulama sonrası etki değerlendirmelerinde uluslararası düzenleyici iş birliği ile ilgili etkileri hesaba katan ülke sayısında hafif bir artış eğilimi olmuştur (Grafik 40).

Grafik 40. Birincil yasaların harcama sonrası değerlendirmelerinde maliyetleri değerlendiren yargı mercilerinin sayısı (ticaret ve uluslararası standartlardan sapmanın diğer maliyetleri dâhil)

GRAFİK 40. BİRİNCİL YASALARIN HARCAMA SONRASI DEĞERLENDİRMELERİNDE MALİYETLERİ DEĞERLENDİREN YARGI MERCİLERİNİN SAYISI (TİCARET VE ULUSLARARASI STANDARTLARDAN SAPMANIN DİĞER MALİYETLERİ DÂHİL)



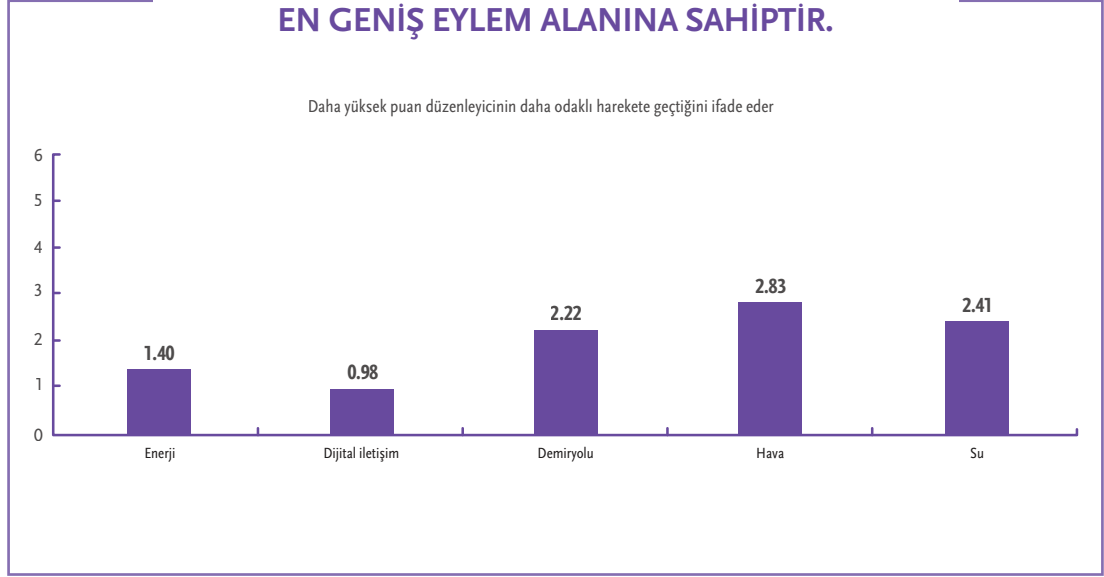
SEKTÖR DÜZENLEYİCİLERİNİN YÖNETİŞİMİ

Ekonomik düzenleyicilerin iyi yönetişimi, sağlam ve uygun düzenleme politikasının önemli bir bileşenidir. İyi yönetişim, düzenleme karar süreçlerinde istikrar ve öngörülebilirliğin yanı sıra daha iyi düzenleme yapılmasını da destekler. Enerji, su, e-iletişim ve ulaşım gibi sektörleri yeniden şekillendiren hızlı değişimler yaşanıyor. Hızlı değişimler göz önünde bulundurulduğunda, iyi yönetişim, kararların dürüstlükle alındığına dair güven sağlar.

Ekonomi ile ilgili düzenlemeleri yapan kurumlar, temel hizmetlerin sağlanmasında kilit aktörlerdir ve bu kurumların yönetişimi ağ sektörlerinin performansını etkiler. Ekonomi ile ilgili düzenlemeleri yapan kurumlar başlıca sosyal, ekonomik, teknolojik ve çevresel sorunlar üzerinde etki yaratırlar. Düzenleyiciler tüketiciler, işletmeler ve hükümet ile etkileşim içinde bulundukları benzersiz bir konuma sahiptir. Yönetişim ve performansları, hizmet sunumunun kalitesini ve düzenlemeler ile ilgili karar almanın istikrarını ve öngörülebilirliğini etkiler.

OECD verileri, birçok düzenleme yapıcının, piyasaların işleyişini ve piyasa sonuçlarını iyileştirme kamacıyla fiyatların düzenlenmesi, şirketlere regüle sektörlerde faaliyetlerde bulunma yetkisi verilmesi ve ihtilaflarda nihai kararlar alınması gibi temel işlevleri yaptığını göstermektedir. Düzenleyicilerin küçük bir kısmı bağımsız olarak endüstri ve tüketici standartlarını yayınlarken, birçoğu bu standartları zorunlu tutmaktadır.

GRAFİK 41. ENERJİ VE E-İLETİŞİM DÜZENLEYİCİLERİ EN GENİŞ EYLEM ALANINA SAHİPTİR.

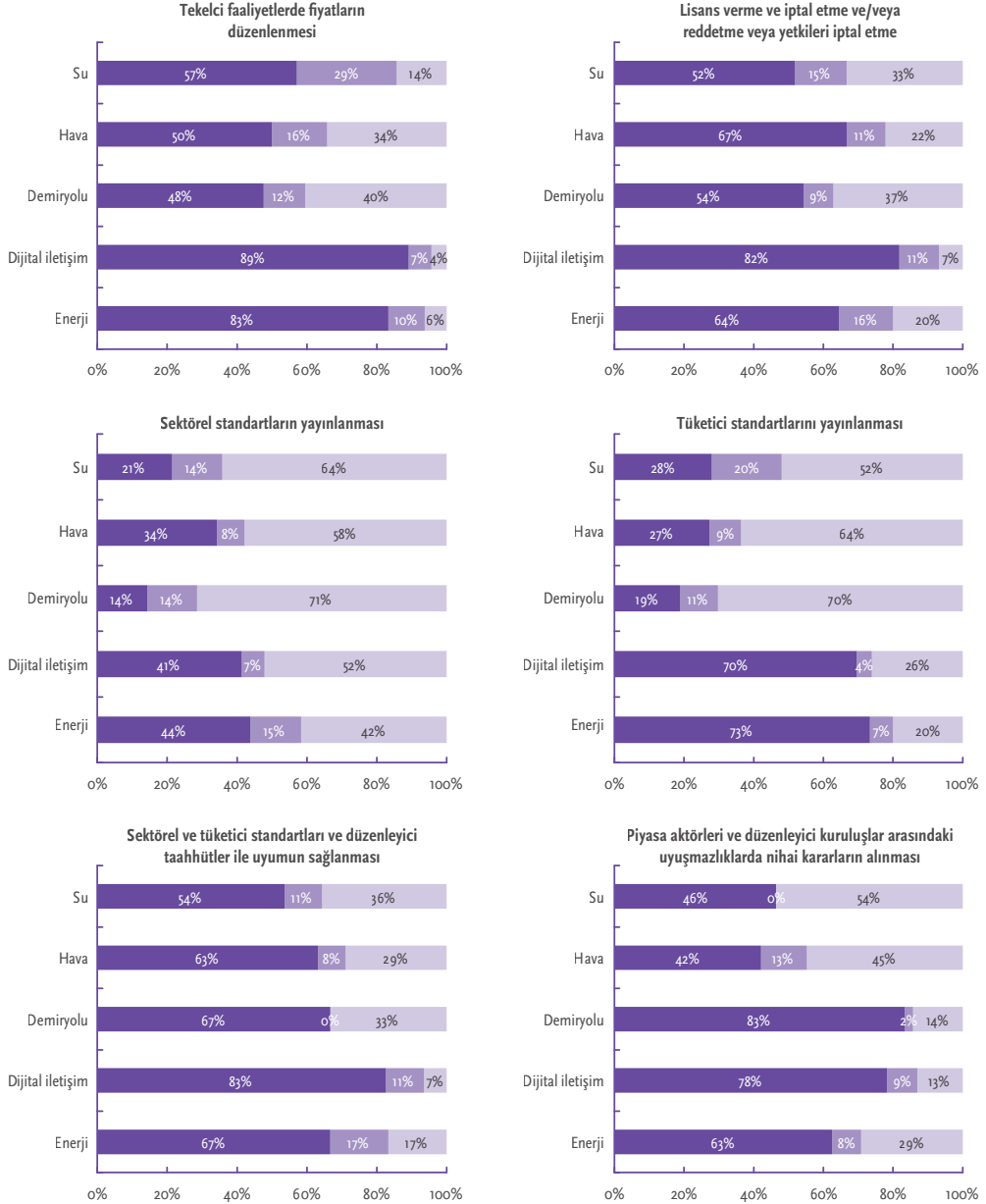


Ortalama olarak, enerji ve e-iletişim düzenleyicileri, diğer sektörlerdeki düzenleyicilerden daha geniş bir faaliyet alanına sahiptir. Yeterli uygulama ve gözetim yetkilerinin açıkça sağlanması, düzenleyicilerin genel etkinliğinin anahtarıdır.

Grafik 42. Anlaşmazlıkların çözümü, fiyatların düzenlenmesi, uyumun sağlanması ve lisansların/yetkilerin verilmesi ve iptal edilmesi, örneklerdeki düzenleyiciler için ortak faaliyetlerdir.

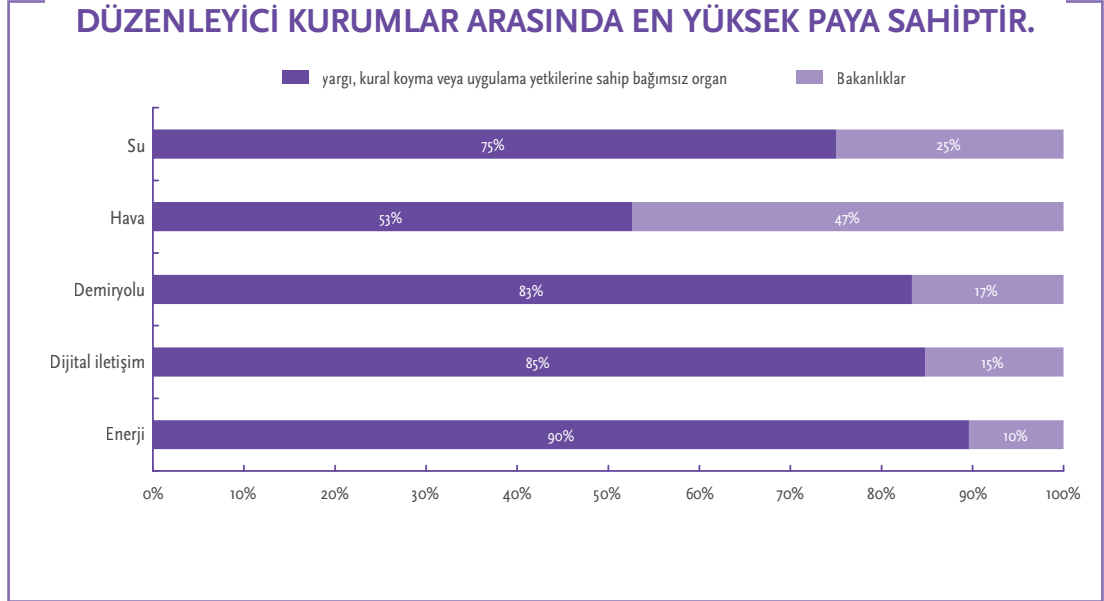
GRAFİK 42. ANLAŞMAZLIKLARIN ÇÖZÜMÜ, FİYATLARIN DÜZENLENMESİ, UYUMUN SAĞLANMASI VE LİSANSLARIN/ YETKİLERİN VERİLMESİ VE İPTAL EDİLMESİ, ÖRNEKLEMDEKİ DÜZENLEYİCİLER İÇİN ORTAK FAALİYETLERDİR.

■ evet (bağımsız olarak) ■ evet (hükümet veya diğer organlar gibi diğer kurum/kuruluşlarla)
■ hayır



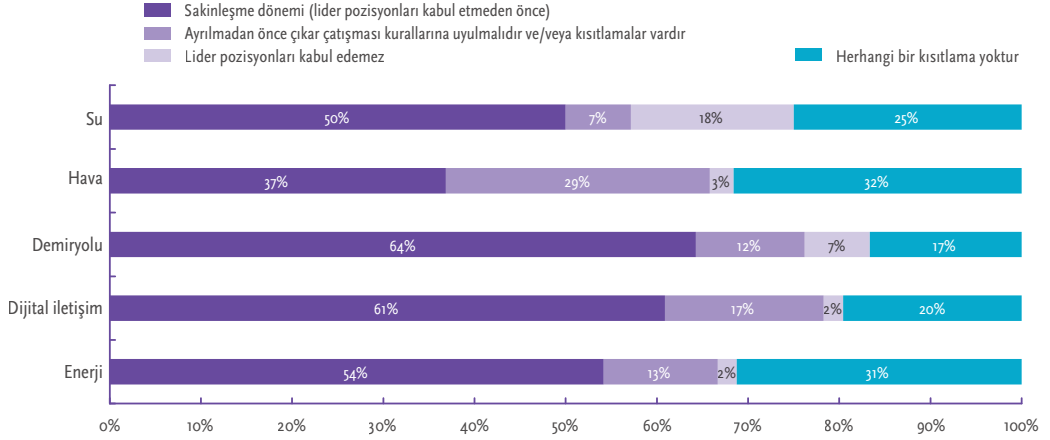
Çoğu OECD ülkesi, ağ sektörlerinin ekonomik düzenlemesini bağımsız düzenleyici kurumlara devretmiştir; bu, değişen koşullardan bağımsız olarak uzun vadeli hedeflere bağlılığa işaret eden yaklaşımdır. Ankete katılan ülkelerdeki düzenleme yapıcı kurumlar incelendiğinde, düzenleyicilerin çoğunluğunun kanunen bağımsız kuruluşlar olduğu görülmektedir. OECD üye ülkelerinde, enerji (%87), e-iletişim (%84), demiryolu taşımacılığı (%83) ve su (%76) sektörlerindeki düzenleyicilerin çoğunluğu bağımsızdır. OECD ülkelerindeki hava taşımacılığı düzenleyicilerinin sadece %50'si bağımsızdır. Avrupa Birliği üyesi ülkelerde, AB Direktifleri, enerji ve demiryolu sektörlerinde bağımsız düzenleyicilerin oluşturulmasını gerekli kılıyor. İster yasal olarak “bağımsız” ister “bakanlıklara bağlı” olarak faaliyet gösterebilirler, düzenleyicilerin bağımsızlıklarını korumak için bir dizi iyi yönetim uygulaması benimsenebilir.

GRAFİK 43. ENERJİ SEKTÖRÜ, BAĞIMSIZ BİR YASAL STATÜYE SAHİP DÜZENLEYİCİ KURUMLAR ARASINDA EN YÜKSEK PAYA SAHİPTİR.

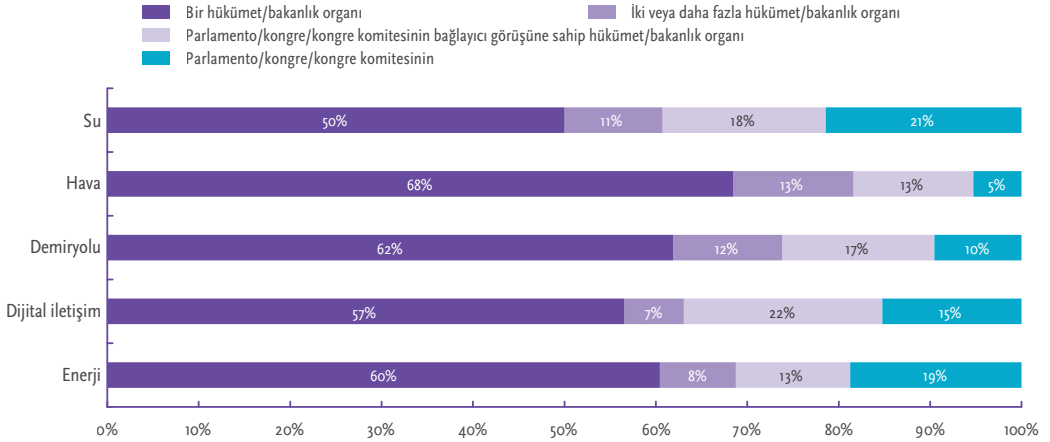


Çoğu düzenleyici, bağımsız karar vermeyi desteklemek için atama, işten çıkarma ve istihdam sonrası liderlik kısıtlamalarına ilişkin yasal güvencelere sahiptir. Örneklemin çoğunda düzenleyicilerin liderliğini tek bir hükümet organı atamaktadır, ancak atamalara parlamentonun dâhil olması (nihai atamanın yapılması veya bir görüş bildirilmesi) nadir değildir. Çoğu düzenleyicinin liderliği hükümet kararları yoluyla görevden alınabilirken, kanundaki görevden alma için sınırlı ve tanımlanmış kriterler çoğu ülkede keyfi fesih olasılığını sınırlar.

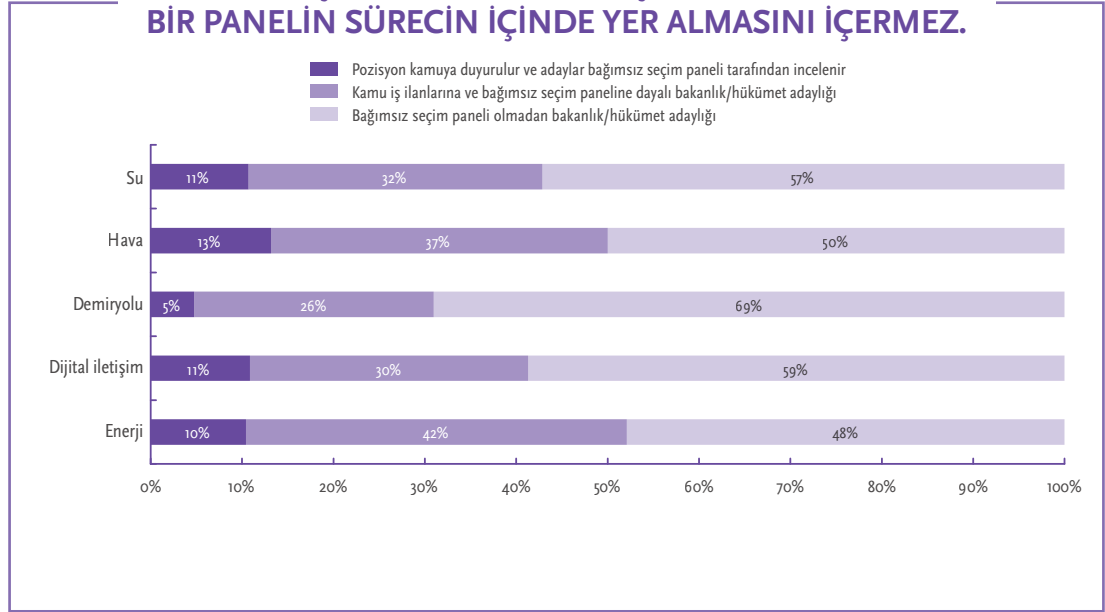
GRAFİK 44. ÇOĞU DÜZENLEYİCİ KURUMUN LİDERLİĞİNİ YAPAN KİŞİ, DÜZENLEMeye TABİ SEKTÖRLER İLGİLİ HÜKÜMET VE/VEYA ENDÜSTRİ POZİSYONLARINI DÖNEM SONUNDAN HEMEN SONRA KABUL EDEMEZ.



GRAFİK 45. BİR HÜKÜMET VEYA BAKANLIK ORGANI GENELLİKLE DÜZENLEYİCİ KURUMUN LİDERİNİ ATAR

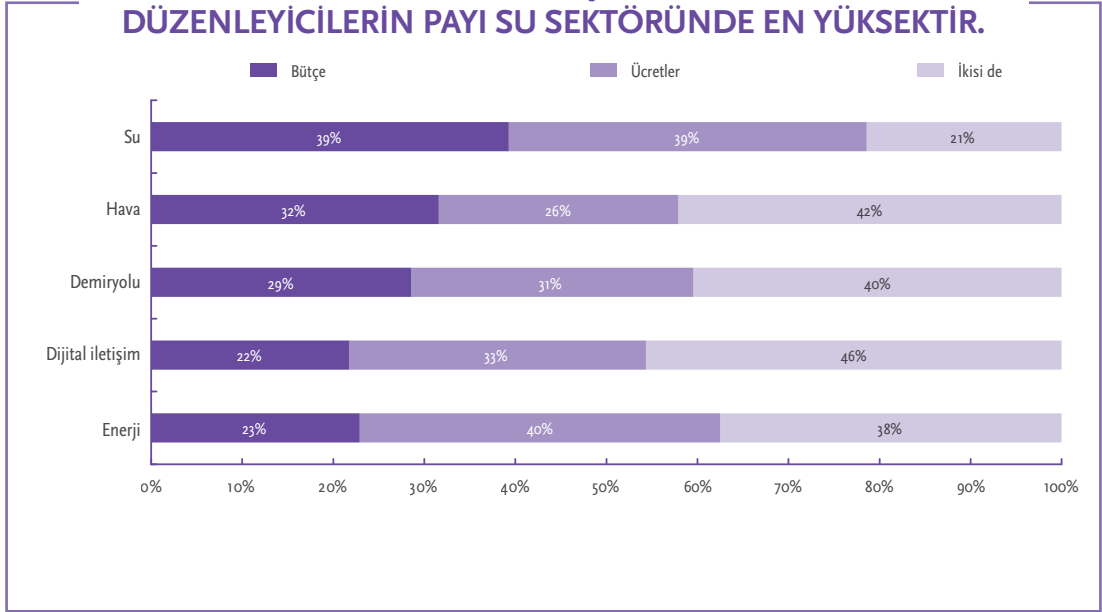


GRAFİK 46. ÇOĞU DURUMDA, SEÇİM SÜRECİ BAĞIMSIZ BİR PANELİN SÜRECİN İÇİNDE YER ALMASINI İÇERMEZ.



Düzenleyicilerin çoğu bir dereceye kadar karar verme ve mali bağımsızlık gösterse de düzenleyicilerin bütçesel ve mali özerkliğini korumaya yönelik düzenlemeler daha da güçlendirilebilir. Çoğu düzenleyici için, yürütmenin düzenleyicilerin çalışma programına, bireysel davalara/ kararlara ve itirazlara katılımı sınırlıdır. Çoğu düzenleyici, düzenleyici ücretlerin belirlenmesinde bir dereceye kadar özerkliğe sahiptir; düzenleyicilerin kabaca yarısı ücretlendirmelerini kendileri belirleyerek kendilerini finanse edilir ve diğer pek çoğu, parlamento, kongre veya yürütme tarafından onaylanmak üzere öneriliyor. Bununla birlikte, bütçe ödenekleri yıllık olma eğilimindeyken, çok yıllık finansman düzenlemeleri düzenleyiciyi siyasi amaçlı yönlendirmelerden koruyabilir.

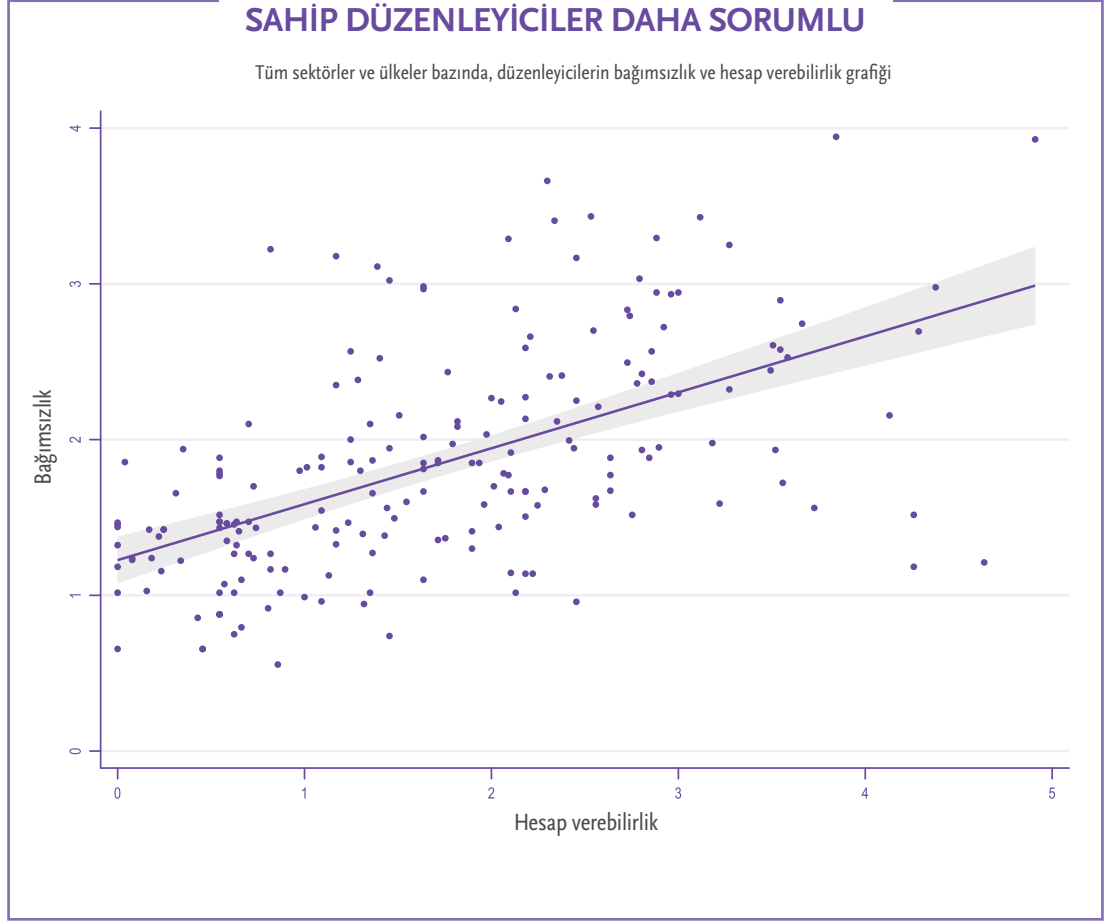
GRAFİK 47. SADECE DEVLET BÜTÇESİNDEN FINANSE EDİLEN DÜZENLEYİCİLERİN PAYI SU SEKTÖRÜNDE EN YÜKSEKTİR.



Daha güçlü bir bağımsızlık derecesine sahip düzenleyiciler, güveni artıran daha iyi hesap verebilirlik mekanizmalarını kullanır. Bağımsızlık ve hesap verebilirlik arasındaki istatistiksel olarak anlamlı bir korelasyon görülmektedir. Bağımsızlığı daha güçlü olan düzenleyicilerin daha güçlü hesap verebilirlik uygulamalarına sahip olduğunu görülmektedir.

GRAFİK 48. DAHA FAZLA BAĞIMSIZLIĞA SAHİP DÜZENLEYİCİLER DAHA SORUMLU

Tüm sektörler ve ülkeler bazında, düzenleyicilerin bağımsızlık ve hesap verebilirlik grafiği



Pek çok düzenleyici, bağımsızlığa karşı denge oluşturan düzenleyicilerin hesap verebilirliğini teşvik etmek için temel seviyede düzenlemelere sahip olduklarını ifade etmektedir. Ancak bunların performansına ilişkin raporlamalar gelişime açıktır. Çoğu düzenleyici, paydaş katılımıyla ilgili temel iyi uygulamalara sahiptir. Çoğunluk istişare için taslak kararları yayınlar ve paydaş görüşlerini yanıt verir. Bununla birlikte, süreçlerin kalitesini değerlendirmek ve iyileştirmek için düzenleyici performansının incelemesi konusunda özellikle bilgi toplama ve raporlamasını detaylandırma açısından gelişim fırsatları bulunuyor. İncelenen düzenleyici kurumların %20'sinden fazlası, düzenleyici süreçlerinin kalitesi, yasal yükümlülüklerine uygunlukları ve düzenleyicinin kurumsal yönetimi hakkında bilgi toplamamaktadır.

TÜRKİYE DEĞERLENDİRMESİ VE GELİŞMELER

Türkiye daha iyi düzenleme gündemine 2000'lerin başında başladı. 17 Şubat 2006 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan “Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” kararnamesi (Yönetmelik olarak anılacaktır), Türkiye’de yasal ve düzenleme kalitesinin iyileştirilmesi ve sürdürülmesi için temel çerçevedir. Tüzük, 2018 yılında yürürlüğe giren 2017 yılında Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında yapılan değişikliklerin ardından hâlihazırda yenilenmektedir.

2021 yılında yayınlanan Düzenleme Politikaları Görünüm Raporu, 38 OECD ülkesini, katılım sürecindeki ülkeleri ve Avrupa Birliği’ni içermektedir. 2017 yılında da aynı ülkeleri içerirken, 2015 yılı Raporu ise o tarihte üye olan 34 OECD ülkesini ve Avrupa Birliği’ni içermekteydi. Yapılan çalışma 2012 yılında yayınlanmış olan OECD Düzenleyici Politikalar ve İyi Yönetişim Önerileri’nde belirtilen uygulamalara odaklı olarak yapılmıştır.

Ülkemizin sonuçları da diğer ülkelerde olduğu gibi üç temel alanda değerlendirilmiştir; paydaş katılımı, düzenleme öncesi etki analizi ve uygulama sonrası değerlendirme. Anket dönemi süresinde siyasi sistemde olan değişiklik nedeniyle Türkiye’nin paydaş katılımı ve düzenleme öncesi etki analizinde birincil yasalara ilişkin verileri bulunamadığı için sadece çalışmada ikincil düzenlemelere ilişkin veriler değerlendirilmiştir. Uygulama sonrası değerlendirmelerde ise birincil yasalara ve ikincil düzenlemelere ilişkin veriler değerlendirilmiştir.

Türkiye, her üç alanda da bir önceki döneme göre gerileme göstermiş ya da aynı noktada kalmıştır. Bununla birlikte birçok alanda veriye ulaşılamadığından değerlendirme ve kıyaslama yapılamamıştır.

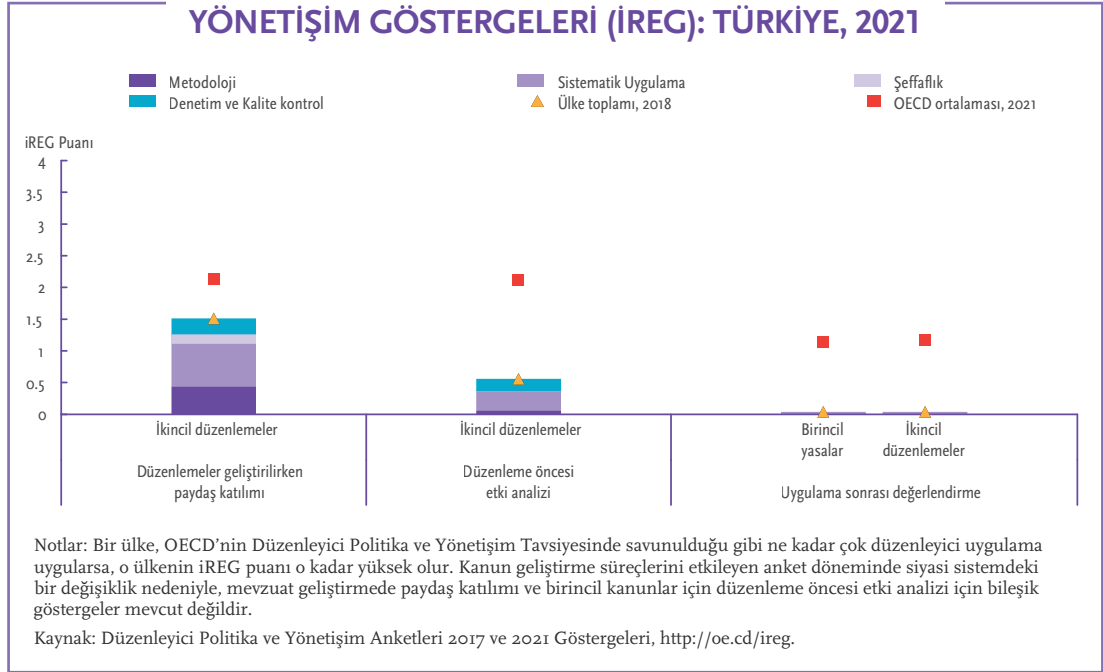
- Birincil yasalara ilişkin paydaş katılımında ülkemize ilişkin bilgi bulunmazken, ikincil düzenlemelerde paydaş katılımında 2018’deki durumuyla aynı puanda, 38 ülke içinden 34. sırada yer almaktadır.
- Türkiye’de son birkaç yılda, çevrimiçi olarak veya daha geniş bir kitle için gerçekleştirilen danışma süreçleri gibi genel olarak halka açık istişarelerle ilgili kanıta ulaşılamamıştır. Paydaş katılımı, hazırlanacak yeni düzenleme teklifleri için hem sistematik olması hem de açık bir şekilde gerçekleşmesi açısından iyileştirilebilir. Ayrıca, kamu paydaş katılımı öncesinde erken bilgilendirme/uyarı dokümanlarıyla bilgilendirilmelidir.
- Düzenleme öncesi etki analizinde (ikincil düzenlemeler için) 2015 ve 2018 yıllarına kıyasla puan olarak bir gelişme gösterememiştir. Diğer ülkelerin ilerleme göstermesiyle birlikte 2021 yılı Raporunda bu alanda ülkemiz son sırada yer almaktadır.

- Mevcut düzenlemelerin gözden geçirilmesi henüz Türkiye'nin düzenleme yönetim uygulamalarının resmi bir parçası değildir. Düzenleyicilerin, düzenlemelerden etkilenen taraflardan geri bildirim/şikâyet almaları için tekil uygulamalar olmakla birlikte, bu şikâyetlerle ilgili ne yapılacağı tamamen bakanlıkların inisiyatiflerindedir.
- Uygulama sonrası değerlendirmelerde 2018 yılı Raporu'nda 38 ülke arasında 36. sırada yer alırken, 2021 yılı raporunda hem birincil yasalar hem ikincil düzenlemelerde son sırada yer alıyor.
- Uygulama sonrası değerlendirmeler, yeni politikaların tasarımında ve aynı zamanda mevcut düzenlemelerin etkisinin değerlendirilmesinde sistematik olarak gerçekleştirilmelidir.
- Türkiye'de mevcut durumda düzenleme öncesi etki analizi herhangi birincil yasa ile ilgili uygulanmamaktadır. İkincil düzenlemeler için yalnızca Başkan tarafından uygun görülürse gerçekleştirilmektedir.

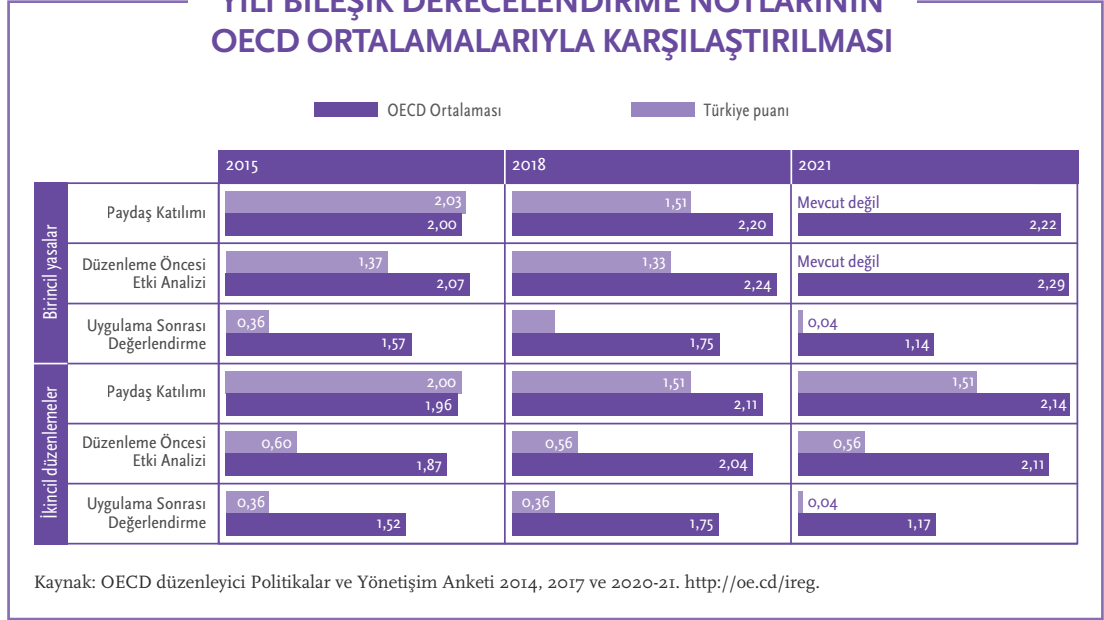
Düzenleme döngüsündeki her üç alanda da ülkemizin gelişim potansiyeli çok yüksektir.

Ülkemizin hem ekonomik olarak güçlenmesi, hem de vatandaşın yaşam kalitesinin artırılması açısından adil, şeffaf, hesap verebilir, paydaşları sürecin bir parçası haline getiren bir düzenleme sistemine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu konudaki reform adımları küresel rekabetteki konumumuzu güçlendirmemize önemli katkı sağlayacaktır.

GRAFİK 49. DÜZENLEYİCİ POLİTİKA VE YÖNETİŞİM GÖSTERGELERİ (İREG): TÜRKİYE, 2021



GRAFİK 50. TÜRKİYE'NİN 2015, 2018, 2021 YILI BİLEŞİK DERECELENDİRME NOTLARININ OECD ORTALAMALARIYLA KARŞILAŞTIRILMASI



TABLO 5 TÜRKİYE: POLİTİKA DÖNGÜSÜ BOYUNCA ŞEFFAFLIK

Kamuoyunu önceden bilgilendirin:	Halkla istişare yapılması planlanıyor	
	Düzenleme öncesi etki değerlendirmesi gerçekleştirilecektir ▲	
	Uygulama sonrası değerlendirme yapılması planlanıyor	
Paydaşlara şu konularda danışın:	Yönetmelik taslağı	
	Mevcut düzenlemelerin değerlendirilmesi	
Çevrimiçi yayınlayın:	Devam eden istişareler*	
	İstişare sürecindeki katılımcıların görüşleri ▲	
	Düzenleme öncesi etki değerlendirmesi	
	Mevcut düzenlemelerin değerlendirilmesi ▲	
Politika yapımcılar şunları kullanır:	Paydaşlara danışmak için etkileşimli İnternet siteleri ▲	
	Halkın mevcut düzenlemeler hakkında tavsiyelerde bulunabileceği İnternet sitesi (ler) ▲	
Politika yapımcılar aşağıdakilere kamuya açık bir yanıt sunar:	Danışma yorumları ▲	
	Harcama değerlendirmelerinde yapılan öneriler ■	

■ Tümü/■ Her zaman/▲ Evet ■ Majör/■ Sıklıkla ■ Biraz/■ Bazen ■ Asla/▲ Hayır

Veriler, Türkiye'nin ikincil düzenlemelere ilişkin uygulamalarını yansıtmaktadır.

Kaynak: Düzenleyici Politika ve Yönetişim Anketi 2021 Göstergeleri, <http://oe.cd/ireg>.

İyi yönetim,
kaliteli yaşam

DESTEKÇİLERİMİZ

TIRSAN

Türkiye'nin Taşıyıcı Gücü

Garanti BBVA



**AKKÖK
HOLDİNG**

BORUSAN



ÇALIK HOLDİNG



**ALTINBAS
ÜNİVERSİTESİ**

ARGE

Helping You Succeed

Argüden Yönetişim Akademisi Vakfı kurumlara duyulan güveni ve yaşam kalitesini geliştirmeye adanmıştır.

www.argudenacademy.org

 ArgudenAcad

 ArgüdenGovernanceAcademy

 arguden-governance-academy

 arguden_academy

ISBN: 978-605-2288-19-1