

KAMU DÜZENLEME KALİTESİ 2025

No: 27/2025

İyi yönetim,
kaliteli yaşam

KAMU DÜZENLEME KALİTESİ

2025



ARGÜDEN
GOVERNANCE
ACADEMY

Good Governance for
Quality of Life

Argüden Yönetişim Akademisi Yayınları

No: 27

Çeviren

Dr. Erkin Erimez

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: 978-605-2288-32-0

1. BASIM: Aralık 2025

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 önceki çalışmaları OECD tarafından 2015, 2018 ve 2021 yıllarında “OECD Regulatory Policy Outlook” olarak değerlendirilmiş ve Akademimiz tarafından Kamu Düzenleme Kalitesi adıyla Türkçe’ye kazandırılmıştır. Regulatory Policy Outlook 2025’te 2021 ve 2025 yıllarındaki verileri karşılaştırma imkânı sunarak hazırlanan çalışma, veriye dayalı olarak sürekli öğrenmeyi desteklemeyi hedeflemektedir. Kamu Düzenleme Kalitesi rapor serimizin önceki yayınlarına aşağıdaki karekodlar aracılığıyla ulaşabilirsiniz.

Kamu Düzenleme Kalitesi
2021 Raporu



Kamu Düzenleme Kalitesi
2018 Raporu



Kamu Düzenleme Kalitesi
2015 Raporu



İÇİNDEKİLER

05

ÖNSÖZ

09

OECD GENEL SEKRETERİNİN ÖNSÖZÜ

11

ÇALIŞMANIN HAZIRLANMASINA YÖNELİK BİLGİLER

15

YÖNETİCİ ÖZETİ

19

2025 OECD DÜZENLEME POLİTİKALARI GÖRÜNÜM RAPORU

23

**İNSAN, GEZEĞEN VE REFAH İÇİN DÜZENLEME KALİTESİNİN
GÜÇLENDİRİLMESİ**

31

İNSANLAR İÇİN DÜZENLEME

51

GEZEĞEN İÇİN DÜZENLEME

65

GELECEK İÇİN DÜZENLEME

83

ETKİN İŞLEYİŞ İÇİN DÜZENLEME

101

TÜRKİYE

105

SONUÇ

111

**ARGÜDEN YÖNETİŞİM AKADEMİSİ'NİN BU ALANA YÖNELİK
ÇALIŞMALARI**

Özetlenen bu OECD yayınının orijinal nüshası OECD tarafından, 2025 yılında İngilizce olarak aşağıdaki başlıkta yayınlanmıştır:

OECD (2025), OECD Regulatory Policy Outlook 2025, OECD Publishing, Paris,

<https://doi.org/10.1787/56b60e39-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. © 2025 Argüden Yönetişim Akademisi, Türkçe versiyonu

ÖNSÖZ

Dünya hızla değişiyor. Değişim politik ortamı ve politika yapma süreçlerini de etkiliyor. Politika yapma ve düzenleme hazırlama süreçlerinin giderek daha esnek işleyen çerçeveler ile yönetilmesi ihtiyacı giderek artıyor.

Gezegenimiz önemli sorunlar ile karşı karşıya. Bu konulara yönelik etkili önlemler ancak etkili düzenleme politikalarının hayata geçirilmesi ile sağlanabilir. Bu dönemde özellikle, yeşil ve dijital dönüşüm öncelikli alanlar olarak görünüyor.

İklim değişikliği ve çevresel konular giderek etkilerini artırıyor. Çevresel sorunlar kaynaklı ortaya çıkan etkiler ekonomik ve sosyal sonuçlar doğuruyor. Ülkelerin çevresel dönüşümü destekleyecek adımlar atması ve düzenlemeler ile tüm paydaşları yönlendirmesi gerekiyor. Dönüşümü gerçekleştirmek için, düzenlemeler hazırlanırken daha geniş bir bakış açısı ile hazırlanması halihazırda sadece ekonomik konulara yönelik yapılan etki değerlendirmelerinin sosyal ve çevresel konuları da içerecek şekilde yapılmasını gerektiriyor. Bu çalışmaları sadece yeni düzenlemeler için yapmak yeterli değil, eski düzenlemelerin de bu bakış ile gözden geçirilmesi ve gerekli iyileştirmelerin yapılması gerek iklim gerek diğer çevresel ve gerekse sosyal hedeflere ulaşmak açısından önem taşıyor.

Dijital dönüşüm karşı karşıya kalınan bir diğer kritik konu. Dijital dünya hızla geliyor ve düzenlemeler bu değişim hızının çok gerisinden geliyor. Dijital dönüşüm önemli avantajlar yarattığı gibi önemli riskleri de beraberinde getiriyor. Bu nedenle, bu alanda düzenleme yapmak dikkatli bir çalışma gerektiriyor. Düzenlemelerin bir taraftan yenilikçiliği desteklerken diğer taraftan riskleri kontrol altında tutması ve azaltması gerekiyor. OECD çalışmasında halihazırda kamunun bu alandaki kapasitesini geliştirmesi gerektiğini de ortaya konuyor. Dijital dönüşüm alanında yapılan düzenlemelerin esnek ve değişen koşullara hızla uyum sağlayabilecek yapıda olması gerekiyor. Bunun sağlanabilmesi, kamudaki ilgili yapıların esnek ve birlikte çalışması yoluyla çevik bir işleyiş düzeni kurması ve yapılan düzenlemelerin etkilerini düzenli olarak analiz ederek etkinlikleri takip etmesi ile mümkün. Özellikle düzenleme öncesi ve düzenleme sonrası etki analizlerini kullanılması büyük önem taşıyor.

Eşitsizliklerin ve sosyal sorunların artması hükümetlerin karşı karşıya olduğu bir diğer sorun alanı. Düzenlemelerin ekonomik etkilerine odaklanmak yetersiz kalıyor. Çünkü ekonomik ve/veya çevresel alanlara yönelik yapılan düzenlemeler farklı kesimler için farklı sosyal etkiler de yaratıyor. Bu nedenle düzenlemeler hazırlanırken sosyal etkilerin neler olacağına yönelik analizlerin yapılması ve hatta mevcut düzenlemelerin de bu bakış açısıyla gözden geçirilmesi eşitsizlikleri azaltmak ve sosyal sorunları çözmek için faydalı sonuçlar verebilir.

Kamunun düzenleme yapma yetkisine sahip tüm yapı ve birimlerinde ortaya çıkan sorunların çeşitliliğine bağlı olarak kapasite artırımlarının yapılması gerektiği yine raporda öne çıkan konular arasında yer alıyor. Gerek sosyal gerek çevresel gerekse dijital alanda yeni düzenleme kapasitelerinin oluşturulması ve bu kapasitenin hem gelişmeleri hem de etkileri gözleyerek analiz etmesi konusunda sürekli kendilerini yenilemeleri gerekiyor.

Dijital dönüşüm özellikle verilerin toplanması ve analizi konusunda önemli fırsatlar sunuyor. Söz konusu fırsat, düzenlemelerin güçlü analizlere dayanılarak veri ve kanıt temelli olarak hazırlanmasına imkân yaratıyor. Diğer taraftan düzenlemeler hayata geçirilmeden farklı senaryolarla analiz edilerek sonuçları konusunda fikir sahibi olunmasını sağlayabilir. Böylece daha etkili ve etkin düzenlemelerin yapılması yolu açılabilir. Teknoloji sadece düzenlemelerin hazırlanması alanında değil uygulanması, gözetimi ve denetimi anlamında da hükümetlere yardımcı olabilir. Özellikle denetim sürecinde teknolojinin yardımı ile uyumsuz işlem ve hareketlerin tespiti kolaylaşıyor ve sorunlu alanlar belirlenerek iyileştirme adımları atılabiliyor. Böylelikle, düzenlemelere uyum artırılmış oluyor.

Çevresel ve dijital dönüşüm ülkelerin tek tek düzenleme yapmaları ile çözülebilecek alanlar değil. Bu yüzden düzenlemelere yönelik uluslararası iş birlikleri ve çalışmaların yaygınlaşması daha sağlıklı ve etkili düzenlemeler için önemli bir konu olarak gündem de yer buluyor. Örneğin dijital alanda uluslararası bir seviyede etik değerlerin tanımlanması gerekiyor. Dijital alanda bir ülkede yapılan çalışmalar hızlı bir şekilde diğer ülkelere yayılabiliyor. Ülkeler ortak hareket etmezse boşluklar oluşuyor. Ortak çalışma ihtiyacı iklim değişikliği alanında da hissediliyor.

Hangi alanda düzenleme yapılırsa yapılsın, paydaşlar açısından en önemli konu ilgili konuya yönelik seslerini duyurabilmeleri ve tüm paydaşların görüş ve önerileri alınarak süreçlerin değer yaratacak şekilde yönetilmesi toplumsal güvenin ve demokrasinin gelişimi için kritik önem taşıyor.

Katılım konusunda dijital araçlardan faydalanmak, minimum istişare süreçleri tanımlamak gibi konularda gelişmelerin gözlemlendiği raporda belirtiliyor. Ancak, Akademi'nin de özellikle odaklandığı anlamlı paydaş katılımı konusunda hala atılması gereken önemli adımların olduğu rapor bulguları arasında yer alıyor.

Bu konu 2024 yılında OECD tarafından yapılan güven araştırmasında paydaşların sesinin duyulmasının güven artırıcı bir unsur olduğunun anlaşılması ile daha da önem kazanmış durumda. Paydaşlar düzenlemelere görüş verdikten sonra geri bildirim alamadıklarını ve görüşlerin nasıl kullanıldığı, kararları nasıl etkilediğini bilmediklerini belirtiyorlar. Bu durum sonraki çalışmalarda katılım motivasyonunun düşmesine sebep oluyor ve kendilerine değer verilmediği düşüncesini hissetmelerine neden oluyor. Diğer taraftan katılımın sadece düzenleme

hazırlanması aşamasında olmasının yetersiz olduğu, tasarım ve uygulama aşamasında da görüş bildirilmesi gerektiği belirtiliyor. Bu şekilde uygulamaların iyileştirilmesinin mümkün olduğuna ilişkin veri ve örnekler paylaşıyor. Kısaca paydaşlar, katılım sürecinin bir döngü halinde sürekliliğini sağlanmasını bekliyorlar.

Raporun önemli bulguları arasında düzenleme öncesi etki analizi kullanımı konusunda 2014 yılından bu yana gelişme olduğu görülse de düzenleme sonrası etki analizi konusunda hemen hemen hiç gelişme olmadığı yer alıyor. Düzenleme sonrası etki analizi düzenlemelerin iyileştirilmesi açısından önemli bulgular sağlıyor. Özellikle yeşil ve dijital dönüşüm gibi alanlarda yapılan düzenlemelerin etkili ve etkin bir şekilde çalıştığını anlamak açısından bu analizler iyileştirmeler konusunda önemli veriler sunuyor. Ülkelerin düzenleme sonrası etki analizlerini daha etkili kullanmaları daha iyi bir dünya için önemli.

Hükümetler mali açıdan baskı altındalar. Bunun için hem düzenleme hazırlama süreçlerinin verimli hale getirilmesi hem de uygulamaların etkili olması kritik önem taşıyor. Bu nedenle, düzenlemelerin risk temelli olarak hazırlanarak uygulanması ve uygulama aşamasında teknolojinin kullanımı verimlilik konusunda önemli fırsatlar sağlayabilir.

Akademi olarak düzenleme politikasının yönetişimi konusu ile ilgili çalışmalarımızı kuruluşumuzdan bu yana sürdürüyoruz. İlk yayınıımız 2012’de ortaya konan OECD Düzenleyici Politikalar ve İyi Yönetişim Önerileri’ni ülkemize kazandırdığımız yayın oldu. Amacımız düzenlemelerin etkin ve etkili olmasına katkı yaparak yaşam kalitesinin artırılması ve güven kültürünün yaygınlaşmasıydı. İyi yönetim kurumlara duyulan güvenin temelidir. 2018 yılından bu yana OECD ülkelerindeki gelişmeleri anlatan Düzenleme Politikaları Görünüm Raporları’nı Türkçeleştirerek ülkemize kazandırıyor, ülkemizin bu alandaki çalışmalarına katkı sağlamayı hedefliyoruz. Bu yıl yayınlanan rapor sadece bir durum tespiti yapmanın ötesinde çabaları daha ileri götürmek konusunda öneriler sunarak yol göstermeyi hedefliyor. Yayınımızın tüm ilgililer nezdinde değer yaratmasını umuyoruz.

Dr. Yılmaz Argüden
Argüden Yönetişim Akademisi
Mütevelli Heyeti Başkanı

OECD GENEL SEKRETERİNİN ÖNSÖZÜ

Günümüzün hızla değişen politik ortamında, hükümetlerin düzenleyici çerçevelerini daha uyarlanabilir ve etkin bir hale getirmeleri gerekiyor. Gereksiz düzenlemelerin ortadan kaldırılması hükümetlerin güçlü, sürdürülebilir ve kapsayıcı büyüme için destekleyici bir politika ortamı oluşturmasını sağlayabilir. Düzenleme Politikaları Görünüm Raporu'nun dördüncüsü, kanıta dayalı en iyi uygulamaları içeren öneriler sunuyor.

Düzenlemeler, düzenlemelerden etkilenenlerin kural koyma sürecine dâhil edildiği durumlarda daha etkili hale getirilebilir. İnsanlar, düzenleme süreçlerine katıldıklarında kuralları destekleme ve onlara uyma olasılıkları artıyor. Bu durumda hükümetlerin verdikleri sözleri yerine getirmesi kolaylaşıyor. Düzenleme Politikaları Görünüm Raporu, OECD üyesi ülkelerin anlamlı katılım konusunda ilerleme kaydettiğini gösteriyor. Özellikle, dijital platformlar üzerinden danışma süreçleri, geri bildirim sürelerinin uzatılması ve düzenlemelerin etkilerinin paylaşılması ilerlemenin göstergeleri. Ancak rapor, yapılan katkıların kararları nasıl etkilediği ile ilgili bilgi paylaşımının sınırlı olduğunu gösteriyor. Bu durumun paydaşları hayal kırıklığına uğrattığını ortaya koyuyor. Gelecekteki danışma süreçlerine katılma isteklerinin azaldığını gösteriyor.

Rapor duyarlı ve çevik düzenleyici süreçlerin önemini de vurguluyor. Hükümetlerin mevcut sorunlara tepki veren yaklaşımlarla yetinmemesi gerektiğini söylüyor. Olası zorluklara karşı proaktif çözümler geliştirilmesi sürecin bir parçası olmalı. Öngörülü düzenleme yöntemlerinin benimsenmesi proaktif çözümler geliştirmek için önemli. Ufuk taraması ve stratejik öngörü gibi stratejik zekâ araçlarının kullanılması gelecekteki eğilimlerin ve risklerin öngörülmesini sağlayabilir. Söz konusu araçlar, hükümetlerin düzenlemeleri gerçek zamanlı olarak uyarlamasına yardımcı olabilir. Böylece düzenlemeler değişen koşullara uygun ve etkili kalabilir. Diğer taraftan, hükümetlerin düzenleyicilerin kapasite artırımlarına yatırım yapması ve düzenleyici kurumlar arasında iş birliğini güçlendirmesi de büyük önem taşıyor.

Yeni teknolojiler, düzenleyici politika tasarımı ve uygulamasının kalitesini artırmak için önemli fırsatlar sunuyor. İleri veri analitiği ve düzenleyici deneyler, daha veri temelli ve kanıta dayalı kararlar alınmasını destekleyebilir. Diğer taraftan, dijital araçlar, düzenleyici süreçlerin uygulanmasını iyileştirebilir. Bu sayede süreçler daha verimli hâle gelebilir, yükler azaltılabilir ve uyum izleme ile yaptırım uygulamalarının etkinliği artırılabilir.

Çevresel düzenlemeler söz konusu olduğunda, hükümetlerin taahhütlerini etkili eylemlere dönüştürmesi gerekiyor. Ancak bunu yaparken ekonomik büyümenin sürdürülmesi konusunda önemli zorluklar yaşandığı görülüyor. Diğer taraftan, lisanslama ve izin süreçleri, yeni sürdürülebilir projeler için hâlâ önemli bir gecikme kaynağı durumunda. Anlamlı çevresel sonuçlar elde edebilmek için, hükümetlerin risk temelli düzenlemeleri önceliklendirmeleri gerekiyor. Denetim çabalarını da çevre için en büyük risklerin bulunduğu alanlara odaklamalıdır.

Hükümetlerin yeşil ve dijital dönüşümlerden doğan fırsatları ve riskleri yönetmeleri gerekiyor. Düzenlemeler bu raporda ortaya konan araçlar ve stratejiler üzerine inşa edilerek yönetilebilir. Bu durum herkes için sürdürülebilir ve refah dolu bir geleceği güvence altına almayı sağlayabilir.

Mathias Cormann

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü

Genel Sekreter

ÇALIŞMANIN HAZIRLANMASINA YÖNELİK BİLGİLER

Bu çalışma hazırlanırken kullanılan veriler, kompozit göstergeler dahil olmak üzere 2014, 2017, 2021 ve 2025 Düzenleme Politikaları Görünüm Raporlarında elde edilen verilerdir. 2024 yılında yapılan araştırmaya Düzenleme Performansını Ölçme Yürütme Kurulu'nun ortaya koyduğu çevik düzenleme yönetişimi, uyum ve uygulama ve yeşil dönüşüm gibi konulara yönelik yeni sorular eklenmiştir. Bu yeni göstergeler kullanılarak kompozit göstergeler geliştirilmiştir.

Araştırma, OECD'nin 2012 Düzenleyici Politikalar ve İyi Yönetişim Önerileri çerçevesinde ülkelerin uygulamalarına odaklanmaktadır. Araştırmaların 2012 önerilerinden odaklandığı üç alan şunlardır: paydaşlar ile etkileşim, uygulama öncesi etki analizi ve uygulama sonrası etki analizi. Veri toplamak için kullanılan anketler bu konulara yönelik resmi gereklilikler ve uygulamanın nasıl yapıldığına yönelik veriler toplamaktadır. Gelecek dönemlerde diğerk ülkelere yönelik veriler de toplanabilecektir.

Veri Toplamak için Kullanılan Anketlerin Kapsamı ve Verilerin Araştırma Kapsamında Kullanımı

Anketler, kuralların (birincil yasalar ve alt düzenlemeler) geliştirildiğı süreçlere odaklanmaktadır. Bu süreçler genellikle hükümetler (bazı durumlarda meclislerde bu süreçlerin içinde olabilmektedir.) tarafından yürütölen süreçlerdir ve tüm politika alanlarını etkilemektedir. Uygulama sonrası etki analizi verileri hem hükümetler tarafından hem de meclisler tarafından hazırlanmış olan tüm düzenlemelere odaklanmaktadır.

Anketlerden elde edilen veriler aşağıdaki amaçlarla kullanılmıştır:

- Soruların odaklandığı konularda uygulamaları olan ölkelerdeki trendleri göstermek
- Anket üzerinden toplanan kalitatif veriler analizi güçlendirmek ve örnekleri ortaya koymak
- Paydaş etkileşimi, uygulama öncesi etki analizi ve uygulama sonrası etki analizine yönelik kompozit göstergeler geliştirilerek ölkelerin uygulamaları anlamak

Her bir kompozit gösterge eş ağırlıkta olan dört kategoriden oluşmaktadır.

1. Uygulamaların sistematik hale gelmesi için gerekli olan resmi gereklilikler ve bunların ne sıklıkta uygulandığı
2. Her alana yönelik veri toplamak için kullanılan yöntemlere yönelik metodolojiler, örneğin farklı danışma, etkileşim yaklaşımlarının nasıl kullanıldığı
3. Denetim yapılarının gözetim ve kalite kontrol süreçlerindeki rolleri ve bu konularla ilgili değerlendirilmelerin kamu ile paylaşılması
4. Açık hükümet ilkesine yönelik toplanan veriler yoluyla şeffaflık yaklaşımının anlaşılması örneğin hükümet kararlarının şeffaf bir şekilde kamu ile paylaşılıp paylaşılmadığı

Araştırmanın ve Kompozit Göstergelerin Kısıtları

Kompozit göstergeler birçok bilgiyi bütünleştirerek kolayca anlaşılabilir bir formatta sunma kabiliyetine sahiptir.¹ Bu özellikleri dolayısıyla ülkeler arasında karşılaştırma imkânı sağlayan göstergeler, konuları ülke bazında detaylı anlamak açısından yeterli olmayabilir ve bu durum düzenleyici politikaların kalitesine, kullanımına ve etkilerine yönelik karmaşık gerçekliği anlamak konusunda bütün resmi ortaya koyamayabilir. 2024 yılında yapılan araştırma geçmiş yıllarda yapılan araştırmalara göre ülkeler bazında daha fazla veri ve kanıt temelli bilgi toplamaya ve uygulama örneklerinin sunulmasına odaklandı. Ancak bu veriler ülkeler bazında gerçekleştirilen uygulamaların kalitesini ölçmek ve anlamayı sağlayan detaylı bir analiz yapılması açısından yeterli olmayabilir. Örneğin araştırmada ülkeler uygulama öncesi etki analizini yaptıklarına yönelik bilgileri sunarken bu bilgileri desteklemek amacıyla örnekler sunuyorlar. Ancak OECD sunulan örnekleri uygulamaların kalitesini değerlendirmek amacıyla bir incelemeye tabi tutmuyor.

Bu yüzden buradaki göstergelere ilave olarak ülke bazında derinlemesine araştırmaların yapılması ülkeler nezdindeki durumun tam anlaşılmasını sağlayabilir. Derinlemesine araştırmalar ülke bazında düzenleme politika çalışmalarının içeriği, güçlü yönleri ve geliştirilmesi gereken yönleri hakkında bilgiler sunar, böylelikle daha faydalı gelişim önerileri ortaya konulabilir. Bu çerçevede düzenleyici politika ve uygulamaları detaylı analiz ederken ülke bazında konuları etkin bir şekilde değerlendirmek için ülkelerin yönetim yapılarının, idari kültürlerinin, kurumsal yapılarının ve anayasal sistemlerinin değerlendirilmesi gerekir. Bu bakış açısı OECD bağımsız değerlendirmelerinde kullanılmakla birlikte ülkeler arası karşılaştırmalara yönelik bir çalışmada ülke bazında bütün bu detayları dikkate almak imkânı bulunmuyor.

¹ Freudenberg, M. (2003), “Composite Indicators of Country Performance: A Critical Assessment”, OECD Science, Technology and Industry Working Papers, No. 2003/16, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/405566708255>.

Şu da önemle akılda tutulmalıdır ki, göstergeler doğrudan düzenlemelerin kalitesinin bir ölçütü olarak yorumlanmamalıdır. Göstergelerle değerlendirilen önlemlerin uygulanması, kamu politikası hedeflerine ulaşmayı ve ekonomi ile toplum üzerinde olumlu bir etki yaratmayı amaçlasa da bu göstergeler söz konusu hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını değerlendirmez.

Kompozit göstergelerin sonuçları, ülkelerin tüm uygulamalarda ve konularda homojen yanıtlar vermediği durumlarda daima metodolojik tercihlere duyarlıdır. Bu yüzden, kompozit göstergeler kesin yargılara varmak yerine, tartışma başlatmak ve kamuoyunun ilgisini çekmek için bir araç olarak kullanılabilir.²

2 OECD/European Union/ EC-JRC (2008), Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264043466-en>.

YÖNETİCİ ÖZETİ

Tüm dünyada hükümetler birçok sorun ile başa çıkmaya çalışıyorlar. Bu sorunların bazıları düzenlemeler yapılmasını gerektiriyor. Diğer taraftan yapılan düzenlemelerin etkin ve verimli olması çözüm üretmek açısından önem taşıyor. Bu yüzden düzenlemelerin daha akıllı, daha basit ve daha yalın olması gibi konular öne çıkıyor.

Hızla değişen günümüz dünyasında birçok alana yönelik düzenlemelerin gereksiz yüklere sebep olduğu değerlendiriliyor. Diğer alanlarda ise kuralların yeterince etkili bir şekilde uygulanmaması hükümetlerin etkinliğinin, yurttaşların, tüketicilerin ve çevrenin korunmasına yönelik soru işaretlerini ortaya çıkarıyor. Bu çerçevede hükümetlerin yeni çalışmalarının tüm potansiyeli kullanma imkânı sağlarken sosyal riskleri göz önünde bulundurmayı sağlayacak kuralları daha iyi tasarlamaya, hayata geçirmeye ve gözden geçirmeye odaklanması gerekiyor. Bu güçlendirilmiş ve daha akıllı kural koyma yaklaşımı etkili politikaların tasarlanması ve uygulaması açısından önemli olmanın dışında devletlere olan güvenin de artmasına imkân sağlar.

OECD Düzenleme Politikaları Görünüm Raporlarının dördüncüsü insanlar, gezege ve gelecek için daha etkin düzenleme reformlarının nasıl yapılabileceğini inceliyor. Çalışma ülkelerin durumlarını değerlendiriyor, sağladığı ilerlemeleri ve gelişim alanlarını ortaya koyuyor.

İnsan için Düzenleme

Hükümetler insanlarla birlikte ve insanlar için düzenlemeler yaparlar. Bu düzenlemelerin amacı insanları zararlara karşı korumak ve onlarla çalışarak düzenlemelerin kalitesini iyileştirmektir. İnsanların düzenleme hazırlanması süreçlerine katılması daha iyi düzenlemelerin ortaya çıkmasına, düzenleme yapılarak ulaşmak istenen hedeflerin insanlar tarafından anlaşılmasına ve uygulamaların benimsenmesine ve uyumun artmasına imkân sağlar. Bu rapor hükümetlerin, uygulamaya konulan kuralların etkilerine yönelik veri ve kanıtları paylaşmalarını sağlayacak dijital araçları hayata geçirmeleri gibi paydaşlarla olan etkileşimlerini iyileştirmeye yönelik yaklaşımlarda olumlu bir trendin gözlemlendiğini ortaya koyuyor. OECD üyesi ülkelerde düzenlemeler konusunda minimum görüş bildirme süreleri hayata geçirmek (OECD üyesi ülkelerin %75'i) ve görüş bildirme sürelerini uzattıkları (OECD ülkelerinin %49'unda en az dört hafta) konularında ilerleme olduğu gözleniyor.

Tüm bu olumlu gelişme ve iyileştirmelere rağmen hala gelişim alanı mevcut. İyileştirmelere öncelikle, paydaşlara onlardan gelen görüşlerin düzenlemelerin şekillenmesine nasıl katkı sağladığı konusunda geri

bildirim verilerek başlaması gerekiyor. Halihazırda OECD üyesi ülkelerin sadece %33'ü paydaşlara doğrudan geri bildirimde bulunuyor. Bu veri aslında önemli bir fırsatın kaçırıldığını ve insanları görüş verme süreçlerine tekrar katılmak konusunda isteksiz hale getirdiğini gösteriyor. Paydaş etkileşimini kapsayıcı hale getirmek, daha geniş kitlelerle etkileşim sağlamak önem taşıyor. Bu şekilde sınırlı sayıda paydaşa danışılması kaynaklı belli grupların görüşlerini öne çıkaran haksız etkileme gibi riskleri de bertaraf edilmiş oluyor.

Hükümetlerin eşitsizliklerle mücadele etmek ve insanlar için daha iyi düzenlemeler yapabilmeleri için, yapılan düzenlemelerin toplum üzerinde ne gibi etkiler yarattığını ve düzenlemelerin ortaya çıkardıkları yükleri sistematik olarak değerlendirmeleri ve tahmin etmeleri gerekiyor. Son olarak, kuralların ve kamu hizmetlerinin hem vatandaşlar hem de iş sahipleri açısından düşük maliyetli olmasını sağlayacak basitlikte olması önem taşıyor.

Gezegen için Düzenleme

Yeşil dönüşüm ancak daha iyi ve yeterli kurallar konularak başarılabilir. Bu konuda ilk adım paydaşlarla etkileşime girerek çevresel risklerin farklılaşan etkilerini anlamak ve çevresel politika ve düzenlemelere karşı ortaya çıkabilecek direnci ortadan kaldırmaktır.

Bu rapor OECD üyesi ülkelerin tamamının yapılan düzenlemelerin olası çevresel etkilerine yönelik ulusal düzeyde daha fazla çalışma yapmaları gerektiğini ortaya koyuyor. Yapılacak çalışmaların kuralların diğer sektörlerde yarattığı çevresel etkiler üzerine odaklanmak yerine öncelikle çevresel düzenlemelere odaklanması gerekiyor. OECD ülkelerini sadece %21'i çevresel sürdürülebilirlik açısından kuralları çevresel bir bakış açısı ile değerlendirmiş durumda. Bu değerlendirmelerin kirlilik, karbon emisyonları, biyoçeşitlilik konularında daha derinleştirilerek gerçekleştirilmesi yeşil dönüşümün aktif bir şekilde desteklenmesini güvence altına almak için kritik önem taşıyor.

Bazı durumlarda yeşil dönüşümü aynı konulara odaklanan birden fazla düzenleme ve yapılan düzenlemelerdeki boşluklar engelliyor. OECD üyesi ülkeler özellikle lisans verme, uyumun teşvik edilmesi ve koordineli denetimler gibi risk temelli çevresel uygulamalar konusunda ilk adımları atmış durumdadır. Bu adımların sistematik biçimde uygulamaya alınması düzenlemelerin karmaşıklığını azaltmak konusunda bir sonraki adımı oluşturuyor. Son olarak enerji, ulaşım, su ve e-iletişim gibi konuları düzenleme yetkisini elinde bulunduran ağ yapılarına net hedefler tanımlanması ve yeşil dönüşümü desteleyecek yetkilerin tanımlanması bu konudaki çabaları iyileştirir.

Gelecek için Düzenleme

Yapay zekâ, nesnelerin interneti, kuantum bilgisayarlar, nöro teknoloji gibi konuları içinde barındıran teknolojik dönüşüm toplumları değiştirmeye devam edecek. Söz konusu dönüşüm insana, topluma ve ekonomiye büyük fırsatlar yaratırken diğer taraftan risklere ve zarar verme potansiyeline de sahip. Mevcut düzenleme çerçevesi sıklıkla teknolojik gelişimin gerisinde kalıyor ve mahkemeler ve kamunun farklı bölüm ve katmanlarında yetki karmaşası ve günün koşulları ile uyumlu olmayan düzenlemelerle boğuşuyor. Riskleri yönetirken inovasyonları daha güçlü destekleyebilmek için, hükümetler, uyum sağlama ve öğrenmeye dayalı yaklaşımları benimsemeli ve öngörüye dayalı yönetişimi geliştirmek için ufuk taraması ve stratejik öngörü yöntemlerini kullanmalıdır. Güçlü kurumsal yapılar daha uyumlu ve duyarlı düzenleyici bir ortam oluşturmak açısından önemlidir. Bu tür bir ortam tutarlı bir şekilde düzenlemelerin yapılmasını ve uygulamaya alınmasını teşvik eder. Kurumların kaynaklarının, yetkinliklerinin ve uzmanlarının geliştirilmesi, yeni teknolojilere yönelik bilgi birikiminin güçlendirilerek bu teknolojilerin gözetimine ve kuralların uygulamasına yardımcı olur. Bu şekilde insanların yeni teknolojilerin zararlı etkilerinden korunması da sağlanmış olur.

Bu raporun bulguları hükümetlerin ve düzenleyici kurumların kendi ihtiyaçlarına yönelik yeni teknolojilerden yararlandıklarını gösteren örnekleri de içeriyor. Örneğin hükümetler dijital teknolojileri düzenlemelerin etkilerini daha etkin ve verimli bir şekilde tespit etmek için kullanıyorlar. Bu şekilde ortaya çıkmakta olan risklere karşı önlem alıyorlar ve çıktılarını iyileşmesini sağlıyorlar.

Etkinlik için Düzenleme

Düzenlemelerin daha güçlü kanıtlara dayanması etkinliklerinin artması olasılığını daha güçlü kılıyor. Hükümetler kanıt ve veri temelli düzenleme yapmak konusunda gelişme kaydetmiş durumdadır. Bu tür yaklaşımla oluşturulan düzenlemeler ekonomik etkilerin yanında sosyal ve çevresel etkilerin değerlendirilmesini gerektiriyor. Uygulama öncesi etki analizi gibi araçların kullanılması bu yaklaşımın hayata geçmesine imkân sağlıyor. Ancak güçlü düzenlemeler yapılması da tek başına yeterli değil. Söz konusu güçlü düzenlemelerin etkin bir şekilde hayata geçirilmesi de gerekiyor. Çok sayıda OECD üyesi ülke uyumun artırılması ve amaçlanan çıktılara ulaşılması için risk temelli düzenlemelerin uygulama yaklaşımlarının hayata geçirilmesine yönelik çalışmalar yürütüyor. Halihazırda OECD ülkelerinin yarısından fazlasında hükümetler, düzenleyicilerin uygulama yaklaşımlarını risk kriterlerine dayandırmasına izin vermiyor. Yeterli kaynak, yetkinlik ve kapasite ile gerçekleştirilen anlamlı düzenleme tasarımı ve uygulamasının veri ve kanıt temelli karar süreçlerini desteklemesi gerekiyor.

2025 OECD DÜZENLEME POLİTİKALARI GÖRÜNÜM RAPORU

GİRİŞ

OECD 2025 yılı içinde 2025 Hükümetlerin Görünümü Raporu’nu (Governments at Glance 2025) ve 2025 OECD Düzenleme Politikaları Görünüm Raporu’nu (2025 OECD Regulatory Policy Outlook) yayınladı. Her iki çalışma da oldukça detaylı veri toplama ve analiz süreçlerine dayanılarak gerçekleştirildi. Hükümetlerin Görünümü Raporu hükümetlerin mevcut durumlarına yönelik olarak hazırlanmış. Düzenleme Politikaları Görünüm Raporu ise hem mevcut durumu ortaya koyacak hem de düzenleme kalitesinin iyileştirilerek güçlendirilmesi için önerileri de içerecek şekilde hazırlanmış.

Her iki raporda da kamuya duyulan güvenin azalmaya devam ettiğini ifade ediliyor. Güven azalmasının hükümetlerin iş yapmasını zorlaştırdığı bu yüzden güven oluşturmak için şeffaf, hesap verebilir, adil ve katılımcı olmaları gerektiği her iki raporda da ortaya konuluyor. Özellikle paydaşların karar süreçlerine katılımlarının önemli bir güven faktörü olduğu 2024 yılında yürütülen güven çalışmasının bulguları arasında yer alıyor.

Paydaşlar, katılımı sadece görüş bildirmek olarak değerlendirmiyorlar. Bu süreci aşağıdaki adımlardan oluşan ve zaman içerisinde tekrarlanan bir sistematik olarak değerlendiriyorlar. Paydaşlar sürecin adımlarını aşağıdaki gibi tanımlıyor:

- Görüş alınacak konu hakkında bilgilendirilme
- Görüş verme (çalıştay, dijital katılım araçları - anket, toplantı, odak grup çalışması, vb.)
- Alınan görüşlerin nasıl değerlendirildiği karar ve/veya düzenleme sürecini nasıl şekillendirdiği
- Uygulama başladıktan sonra uygulama ile ilgili görüş verme imkân ve yollarının açık tutulması
- Uygulama sürecinde alınan görüşleri değerlendirerek geri bildirim verilmesi ve düzenleme ve/veya uygulama sürecinde iyileştirmelerin yapılması

Özellikle dijital dönüşüm sayesinde artık bu çalışmaları yapmak kolay olarak görülüyor. Böyle bir sürecin işlemesi ve bu sürecin sonucunda paydaşların kendileri için değer yaratıldığını görmesi ve bu değerın şeffaf bir şekilde ortaya konulması kamuya güveni olumlu etkiler.

Her iki raporda da yeşil dönüşüm konusunun hükümetlerin ana önceliklerinden biri olduğu ifade ediliyor. Gezegen ciddi yaşamsal riskler ile karşı karşıya. Eğer bu konuya yönelik adımlar atılmaz ve önlemler alınmaz ise ciddi çevresel, sosyal ve ekonomik sorunlar ile karşıya kalınması kaçınılmaz olarak görülüyor. OECD ülkelerinde yaşayanların önemli bir bölümü yeşil dönüşüme yönelik belli adımların atıldığını düşünmekle birlikte yapılanların hedeflenen 1,5°C seviyesine ulaşmak konusunda yetersiz kalacağını düşünüyorlar. Yani paydaşların bu alanda da hükümetlere olan güvenleri düşük düzeyde. Düzenlemeler bu alanı hedeflere uygun çalışır hale getirmek açısından önemli bir role sahip. OECD Düzenleme Politikaları Görünüm Raporu; düzenlemeler hazırlanırken aşağıdaki konulara önem verilmesinin faydalı olacağını ifade ediyor.

- Düzenlemeler hazırlanırken uygulama sürecinde ortaya çıkabilecek çevresel etkilerin analizi ve değerlendirilmesi ve düzenlemelerin bu bulgular çerçevesinde hazırlanması
- Mevcut düzenlemelerin de çevreye olan etkilerine yönelik analiz ve değerlendirme çalışmalarının yapılarak gerekli olan iyileştirmelerin yapılması
- Uluslararası alanda yeşil dönüşüm konusunda ülkelerin bir araya gelerek düzenlemeler konusunda hedefleri gerçekleştirmek için iş birliği yapması
- Düzenlemelerin risk temelli olarak hazırlanması ve uygulanması
- Ekonomik alanda düzenleme yapan kurumların çevresel etkiler konusunda bilgilendirilerek kapasitelerinin güçlendirilmesi ve ekonomik düzenlemelerin çevresel etkilerine yönelik çalışmalar yapmaları. Bu çalışmaları yapmaları için kamu içinde veya ilgili kurumlarda kapasitelerin yaratılması ve güçlendirilmesi
- Yeşil dönüşüme yönelik hazırlanan düzenlemelerin katılımcı bir şekilde hazırlanması

Her iki rapor da OECD ülkelerinde eşitsizliklerin arttığına değiniyor. OECD Düzenleme Politikaları Görünüm Raporu düzenlemeler hazırlanırken halihazırda olduğu gibi sadece ekonomik etkileri analiz ederek karar vermenin yeterli olmadığını ifade ediyor. Bundan sonra düzenlemeler hazırlanırken ekonomik etkilerin yanında sosyal etkilerin de değerlendirilmesi gerekiyor. Yukarıda ekonomik değerlendirmenin yanında çevresel değerlendirme ihtiyacı olduğu belirtilmişti ancak ortaya

çıkan bulgular sosyal değerlendirmelerinde yapılması gerektiğini ortaya koyuyor. Düzenlemelerin sosyal etkilerinin değerlendirilmesi gereken konu. Sosyal etkilerin adil olması hükümetlere duyulan güven üzerinde etkili.

Dünyanın karşı karşıya olduğu önemli bir diğer konu da dijital dönüşüm. Hükümetlerin Görünümü Raporu daha çok kamunun dijital uygulamalarına ve vatandaşların bu konuya yaklaşımlarına odaklanırken, OECD Düzenleme Politikaları Görünüm Raporu dijital dönüşümün düzenlemeler yoluyla risklerinin azaltılması, yenilikçiliğin desteklenmesi ve kamudaki uygulamalarının geliştirilmesine odaklanıyor. Dijital dönüşüm birçok fayda sağlarken birçok riski de beraberinde getiriyor. Bu yüzden dijital alanın düzenlenmesi önem taşıyor. Çok hızlı değişim yaşandığı için hazırlanacak düzenlemelerin esnek, geçerliliğini sürdürecektir nitelikte olması gerekiyor. Böyle bir çalışma ancak esnek çalışacak, çevik hareket edecek, hem kendi içinde hem de kamu içindeki ve kamu dışındaki paydaşlarla ortak çalışacak nitelikte bir yapı ile yürütülebilir. Çünkü ortaya çıkan konulara hızlı ve etkili çözümler ancak bu şekilde bulunabilir.

Dijital alanı etkili bir şekilde düzenlemek ve düzenlemelerin güncelliğini korumak ancak düzenleme öncesi ve düzenleme sonrası etki analizlerini etkin bir şekilde kullanılması ve sonuçlarına yönelik hızlı adımlar atılması ile sağlanabilir. Bu yüzden kamu nezdinde ve/veya tüm ilgili kurumlarda dijital yetkinlik kapasitesinin artırılması hedeflere ulaşmak açısından büyük önem taşıyor.

Dijital dönüşüm kamunun düzenleme yapma süreçlerini güçlendirmek açısından önemli bir potansiyele sahip. Yeni dijital imkanlar ile verilerin toplanması kolaylaşmış durumda. Ayrıca teknoloji büyük verilerin analiz edilmesine imkân sağlıyor. Teknolojiden veri ve kanıt temelli düzenleme yapma konusunda faydalanmak kolaylaştı. Bu şekilde yapılan düzenlemelerin kalitesinin de güçlenmesi sağlanabilir. Dijital araçlar düzenlemeler uygulamaya girmeden önce simülasyonlar için kullanılarak olası etkileri modellenilebilir ve bu şekilde hayata geçirilmeden gerekli düzenlemeler yapılarak daha etkili hale getirilebilir.

Dijital imkanlar uygulama aşamasının da takip, gözetim ve denetimini güçlendirebilir. Özellikle uygulama aşamasında yapılan işlemlerin gerçek zamanlı denetimi, risk temelli yapılacak denetimler vasıtasıyla en çok risk olan alanlara odaklanılması gibi yaklaşımlar denetim mekanizmalarının etkisini artırır, uyumun artmasına yardımcı olur.

Dijital dönüşüm ülkelerin tek başına düzenleyebilecekleri bir alan olarak görülüyor. Çünkü bir yerde başlayan süreçler başka ülkelerde devam edebiliyor. Bu yüzden ülkeler arasındaki iş birliği ve temel etik değerler konusunda ortak bir yaklaşım oluşturmak önem taşıyor. Bu çabalar dijital dönüşüm konusunda etkili düzenlemelerin yapılmasına imkân sağlayabilir.

OECD Düzenleme Politikaları Görünüm Raporu'nda üzerinde durulan bir diğer konu ise 2012 OECD Düzenleyici Politikalar ve İyi Yönetişim Önerileri'nde bahsi geçen araçların uygulanması ve etkinliğinin güçlendirilmesi üzerine odaklanıyor. 2012 yılı önerilerine bakıldığında düzenlemelerin yapılmasıyla ilgili öne çıkan konular şunlardır:

- Katılımcı yaklaşım ile yapılması
- Veri ve kanıt temelli olması
- Düzenleme öncesi ve düzenleme sonrası etki analizlerinin yapılması

Bu konuların etkin bir şekilde uygulanması için aşağıdakilerin yapılması gerekiyor:

- Düzenleme süreçlerinin gözetiminin yapılması ve denetim sonuçlarının şeffaf bir şekilde paylaşılması
- Hükümetin yaklaşımına uygun koordinasyon mekanizmalarının oluşturulması
- Yukarıda sayılan uygulamalar için tanımlanmış metodolojiler bulunması
- Düzenlemeler hazırlanırken uygulamaların sistematik olarak yapılması

OECD Düzenleme Politikaları Görünüm Raporu ilk kez 2014 yılında hazırlanmıştı. O günden bu yana genel olarak veri ve kanıt temelli düzenleme yapmak anlamında genel olarak bir gelişme olduğu bulgulara görülüyor. Ancak hala etki analizinin kullanılarak değerlendirme yapılması konusunda gelişim alanı olduğu görülüyor. Her iki raporda da özellikle düzenleme sonrası etki analizinin kullanılması konusunda 2014 yılından bu yana çok az gelişme olduğu görülüyor. Bu durum özellikle uygulama sonrası ortaya çıkan etkilerin belirlenerek düzenlemelerin iyileştirilmesi açısından önem taşıyor. Ülkelerin bu konuya eğilmeleri düzenlemelerin etkinliğini artırabilir.

Düzenlemelerin risk temelli olarak hazırlanması ve uygulanması etkinliği artıracak bir başka konu olarak öne çıkıyor. Araçların etkin kullanımı, veri temelli çalışma ve teknolojik imkanlardan faydalanarak gözetim, ekonomik etkilerin yanında çevresel ve sosyal etkilerin analizinin gerçekleştirilmesi kurumların kapasitelerinin artırılması ile mümkün olabilir.

İlerleyen bölümler raporun hem mevcut durum ile ilgili bulgularını hem de gelişim önerilerini açıklıyor.

İNSAN, GEZEĞEN VE REFAH İÇİN DÜZENLEME KALİTESİNİN GÜÇLENDİRİLMESİ

Hükümetler sistemik çevresel ve teknolojik değişimlerle başa çıkmak durumundalar. Mevcut jeopolitik gerilimler ve uluslararası alandaki ayrışmalar da özellikle hükümetlere duyulan güvenin azaldığı bir dönemde başa çıkılması gereken önemli sorunlar olarak gündemde yer alıyor. Bu durum, belirsizlik ve karmaşanın artmasına sebep olurken, dayanıklı ve yenilikçi hükümetlere olan ihtiyacı artırıyor. Hükümetlerin bir taraftan modern sıkıntıları çözmesi için teknolojik gelişimi desteklerken, diğer taraftan harekete geçme kapasitesini ve araçlarını geliştirerek risk ve sorunlarla mücadele etmeleri gerekiyor.

Mevcut mali kısıtlar dikkate alındığında hükümetlerin düzenleme yapmasının yeniden şekillenmesi gerekiyor. Etkin düzenlemeler birçok alanda çıktıların iyileşmesine yardımcı oluyor. Kurallar toplumun tüm kesimlerinin hayatını düzenliyor. Doğru düzenlemeler toplumu risk ve zararlardan korurken, yenilik ve gelişimi destekleyerek refahın artmasına yardımcı oluyor. Yanlış düzenlemeler ve yanlış uygulamalar politikaların başarısız olması, hizmetlere erişimde sıkıntı, güvenlik zafiyetleri gibi trajik sonuçlara neden oluyor. Yetersiz hazırlıkla yapılan düzenlemeler toplumun gelişimine engel oluyor. Bu yüzden hükümetler akıllı, basit ve güncel durumlara uygun düzenlemeler yapmaya çalışıyorlar. Kısaca hükümetlerin etkin ve verimli düzenleme yapabilmeleri için kapasitelerini artırmaları gerekiyor.

OECD Güven Araştırması sonuçları önümüzdeki yola ışık tutuyor. 2024 yılında yapılan çalışmanın³ sonuçlarına göre araştırma katılımcıların yanıtları şu şekilde:

- %41'i ulusal hükümetlerin yeni teknolojiler için yeterli düzeyde düzenleme yapma kabiliyetine sahip olduğuna inanıyor.
- %35'i ülkelerin sera gazı salınımlarını iklim hedefleri ile uyumlu olarak düşürebileceğine inanıyor.
- %41'i hükümetlerin farklı jenerasyonların ihtiyaçlarına yönelik dengeli çözümler üretebileceğine inanıyor.
- %31'i hükümetlerin katılım süreçlerinde almış oldukları görüşleri düzenleme süreçlerinde kullandıklarına inanıyor.

3 OECD (2024), OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 Results: Building Trust in a Complex Policy Environment, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9a20554b-en>

Belirsizlik ve Karmaşıklığın Olduğu Bir Ortamda Düzenlemeleri Doğru Hazırlamak

Demokratik hükümetlerden beklentiler oldukça yüksek. Çevresel sorunlar insan güvenliğini ve gıda üretimini olumsuz etkiliyor. Yeni teknolojilerin geliştirilmesi ve bunların hayata geçirilmesinin toplum için önemli bir potansiyel ortaya çıkaracağı düşünülürken, diğer taraftan insanlık açısından varoluşsal tehditler oluşturabileceği de değerlendiriliyor. Hükümetler bu dönüşümlerle baş etmeye çalışırken, belirsizliklerle dolu bir ortamda temel hizmetleri ve idari görevlerini yerine getirmek zorundalar. Eğer insanların hükümetlerin bu zorluklarla baş etmek ve ihtiyaçlarını karşılamak konusunda zafiyet göstereceğine inanırlarsa bu durum, güvenin daha da azalmasına neden olur.

Doğru Veri ve Kanıtların Kullanımı

Doğru kurallar, mevcut politika önceliklerini ve bu öncelikleri gerçekleştirmek için seçimleri ifade eder. Veri ve kanıtların toplanması ve karar alma süreçlerinin şeffaf bir şekilde yürütülmesi önem taşıyor. Bu şekilde çalışmaları yürütmek başarılı politika ve kuralların oluşturulmasına imkan sağlar çünkü veri ve kanıta dayalı politikaların amaçlarını gerçekleştirme şansı daha yüksektir.

Düzenleme hazırlanma süreçlerinin yönetişimini iyileştirmek, kuralların ve bu kuralların hayata geçirilmesinin günümüzün hızla değişen dünyasının gerçekleri ile uyum sağlamasını güvence altına alır. Mevcut düzenleyici çerçeve teknolojideki değişim, yetki karmaşası, yargı organlarının çelişen kararları ve günümüz koşullarına uygun olmayan düzenlemeler dolayısıyla günümüz dünyasının ihtiyaçlarını karşılamakta zorlanıyor. Kuralları gözden geçirmek ve uyarlanabilir, çevik ve sonuç odaklı düzenlemeler hazırlamak teknolojinin hızla ilerlediği, kişisel davranışların değişim gösterdiği ve yeni bilimsel kanıtların ortaya çıktığı bir ortamda doğal dönüşümü destekleyebilir. Örneğin eski kurallar ve süreçler çevresel hedefleri destekleyen teknolojilerin hayata geçirilmesini geciktirebilir. Öte yandan, amaca uygun ve risk temelli çevre düzenlemeleri ile ruhsatlandırma ve izin uygulamaları, düzenleyicilerin ödünleşmeleri yönetmesine ve daha etkili politikalar oluşturmaya yardımcı olabilir.

Değişim hızı değerlendirildiğinde hükümetler ve düzenleyiciler teknolojinin ve bilimsel gelişmelerin gerisinde kalıyorlar. Bu yüzden hükümetlerin ve düzenleyicilerin ufukta neler olduğunu gözlemlemesi ve düzenlemelere yönelik öngörülerini geliştirmeleri gerekiyor. Bu şekilde gelişmekte ve gelecekte karşı karşıya kalınabilecek olan zorlukları öngörebilecek bir bilgi birikimi sağlanabilir. Bu bilgi birikimi yasal boşluklar, kurumsal atalet veya eski düzenlemeler dolayısıyla ortaya çıkabilecek zarardan korunmaya da imkan verir. Öngörü kabiliyetini artırmanın ötesinde ön cephede düzenleme yapanların öngörülerini hayata geçirebilmeleri için yeterli

yetki ve kaynaklar ile donatılmaları gerekir. Yaptırımların son çare olarak devreye girdiği durumlarda, bu kurallara tabi olan kurumların büyüklüğü ve uluslararası yapıları dolayısıyla uygulama yaklaşımlarının etkinliği sorgulanabilir.

Anlamli Etkileşim ve Katılım

Kurallardan etkilenenler ile konuşmak daha iyi ve etkin kurallar konulmasına yardımcı olur. Kurallardan etkilenenler bu düzenlemelerin uygulanması dolayısıyla maliyetlere katlanıyor veya zararların azaltılması yoluyla fayda sağlıyor olabilirler. Etkileşimin anlamli katkı sağlayacak şekilde sürecin erken aşamalarında olması gerekir. Danışma sürecinde çıkar gruplarının etkilerini kontrol altında tutarak, toplumsal hedeflere ulaşmaya imkan vermek için farklı gruplardan paydaşların katılımının sağlanmasına ihtiyaç vardır. Örneğin bu yaklaşım amaçların ve müdahalelerin yenilik ve gelişimini desteklerken koruyuculuğu güçlendirebilir ve her ne pahasına olursa olsun yenilik anlayışının ortaya çıkmasına engel olabilir. Mevcut ve gelecekteki yeniliklerin toplum ve ekonomi üzerindeki etkilerini değerlendirmeye yönelik çalışmalarda ilgili tüm paydaşlarla konuşmak ana bileşenlerden biridir.

OECD tarafından yapılan güven araştırması, kurumlara duyulan güvenin insanlarla olan etkileşimden olumlu etkilendiğini gösteriyor. Bu konuda iyi haber ise tüm OECD ülkelerinde gerek birincil gerekse ikincil düzenlemelerde katılım ve danışma mekanizmalarına yönelik düzenlemelerin bulunması. Merkezi katılım platformlarının varlığı ve danışma süreçlerinin tanımlanmış olması, düzenleme yapma ve kural koyma süreçlerine görüş vermeyi iyileştirdi. Bazı hükümetler etkileşim mekanizmalarında kapsayıcılığı artırma stratejisinin bir parçası olarak geleneksel yöntemlere ilave olarak işaret dili ile katılım, Braille alfabesi kullanarak katılım, farklı dillere çevrilmiş belgelerin kullanımı, sesli veya görüntülü yöntemler kullanılarak katılım gibi yöntemleri de eklemiş durumda.

Ancak geniş çaplı katılım çalışmaları hala tüm vatandaşlar için görünür durumda değil. Bu yüzden temsili demokrasinin kurumlarını daha kapsayıcı bir yapıya doğru belirgin şekilde dönüştürmek açısından durum yeterince tutarlı bir resim sunmuyor. Örneğin hükümetler paydaşlar ile seçici bir şekilde etkileşime girmek eğilimindedir. Bu yaklaşım etkilenen bazı grupların katılım süreçlerinin dışında kalmasına neden olabilir. Paydaş katılımını daha anlamli bir süreç haline getirmek için daha fazla çalışmanın yapılması gerekiyor. Bu çalışmalar daha iyi planlama ve yapılacak olan katılım çalışmalarından önce paydaşlara daha fazla bilginin verilmesini de kapsıyor. İzlenecek yol belirlenmeden önce, erken aşamada etkileşim sağlanarak farklı çözüm önerilerinin değerlendirilmesi önem taşıyor. İzlenecek yol belirlendikten sonra çözüm önerilerini geliştirmek konusunda zaman harcayanlara geri bildirim verilerek katkıların güçlendirilmesi gerekiyor. Bu tür çabalar katılım süreçlerinin dürüstlüğüne ve faydasına olan güveni artırmak için önem taşıyor.

Etki ve Yüklerin Değerlendirilmesi

Düzenlemeler hükümetin sahip olduğu araçlardan birini teşkil ediyor. Hükümetler hedeflerine ulaşmak için düzenlemelere ilave olarak piyasa temelli araçlar, sektör temelli kurallar veya kamu ve sektör temsilcilerince oluşturulan mekanizmalar gibi araçlara da sahipler. Uygulama öncesi etki analizi politika yapıcılarının sorunları anlamasına, sorunların büyüklüğü konusunda bir fikir sahibi olmalarına ve çözüm önerilerin ortaya konulmasına yardımcı olur. Uygulama öncesi etki analizinin paydaş katılımı ile gerçekleştirilmesi gerekir. Katılım süreçleri hükümetlerin bilgi eksiklerini kapatması ve düzenleme ile ilgili kararların gerçek sonuçlarına yönelik öngörüler elde etmek açısından büyük değer taşır. Bu bilgiler düzenlemeleri gözetin ve uygulamaya koyanların sahip olduğu bilgiler ile birleşince kararlar daha bütünsel bir resmi görerek alınabilir. OECD genelinde etki analizi çalışmalarının yapılması yönünde bir yaklaşım olsa da bu analizlerin kapsamı değişiklikler göstermektedir. Halihazırda etki analizi yaklaşımı OECD üyelerin %80'inde uygulanıyor.

Kurallar hayata geçirildikten sonra, uygulamalar yakından takip edilmeli ve pozitif sosyal sonuçlar ortaya koymaya devam etmeleri sağlanmalıdır. Etki analizi çalışmaları, kuralların hedeflenen amaçlara uygun sonuçlar yaratacağını ya da zaman içerisinde başta yarattıkları faydaları yaratacağını garanti edemez. Ancak bu yöntem ileri dönemlerde hangi politika kararlarının gözden geçirilmesi gerektiğine yönelik objektif bir referans tanımı yapılmasını sağlar.

Yeni kurallar eklendikçe daha karmaşık bir ağ ortaya çıkıyor. Eğer kurallar anlamlı bir katılım olmadan veya yüksek maliyet yaratacak bir şekilde uygulamaya alınırsa hedeften sapmış olurlar. Bu durumda gerçekleştirmek istedikleri politika hedeflerinde ve bu hedefleri gerçekleştirmek için çaba sarf eden demokratik hükümetlere karşı tepki oluşabilir. Uygulama sonrası etki analizi hükümetlerin tüm düzenleme sistemini politika hedeflerinin gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği açısından değerlendirmesine ve hizmet üretme kabiliyetini sürekli geliştirip geliştirmediğini takip etmesine imkân verir. OECD ülkelerinin üçte birinden azında sistemsel olarak uygulama sonrası etki analizi yapılmasına yönelik bir gereklilik bulunuyor.

İdari yükü azaltma programları önemli olmakla birlikte, kapsamlı çalışmalar bu programların en etkili oldukları durumun, genel düzenleyici stokun yönetimine yönelik çabaların bir parçası olarak yürütüldüklerinde ortaya çıktığını göstermektedir.⁴ Hükümetler, düzenleyici hedeflerin gerçekleştirilmesini tehlikeye atmadan, basitleştirme yaklaşımlarını ilk adım olarak kullanabilir; bu süreçte örneğin, kullanıcı deneyimi haritalama, dijitalleşme ve tek durak ofisleri gibi yöntemlerle destek sağlayabilirler. Ayrıca, gereksiz yüklerin azaltılması büyümeyi ve rekabetçiliği destekler bu şekilde tüketicilerin daha fazla seçeneğe ulaşmalarına, hizmetler ve ürünlerde yenilik yapılmasına ve iş gücünün ve yatırım artırılmasına yardımcı olur.

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

Etkili ve Bütünleşik Kurumlar İnşa Etmek

Düzenleyici kuruluşlar on yıllardır mevcut. Bu kurumlar değişik sektörlerden ve politika konularından sorumlu olan karmaşık bir ağ oluşturuyorlar. Bu kurumların yaşadığı temel zorluk ekonomiler esnek ve dönüşürken bu kurumların görevlerinin, fonksiyonlarının ve güçlerinin değişmeden hayatlarına devam etmeleri. Söz konusu dönüşümler temelde kurumsal, sektörel ve yargılama yetkisi ile ilgili idari düzenlemeleri zorluyor. Örneğin, çevresel değişimler suya ulaşımı, gıda güvenliğini, enerji arz güvenliğini ve krizlere karşı hazır olmayı ve aksiyon almayı aynı anda etkiliyor. Bu konuların her biri geleneksel olarak ayrı kurumlar tarafından düzenleniyor ancak bu sorunlara karşı çözümlerin birlikte geliştirilmesi gerekiyor. Bağlantılılığı dikkate almadan harekete geçmek, hükümetlerin günümüz düzenlemeleri ile ilgili sorunları çözmek konusunda yetersiz kalmasına sebep olabilir. Tüm bu yaklaşımlar hükümetlere olan güvenin azalmasına neden oluyor.

Bu çerçevede, bizi geleceğe ve geleceğin düzenleme sistemine hazırlayacak olan düzenleyici kurumlara yatırım yapılması gerekiyor. Yatırım yapılan kurumlar toplumun beklentileri ile uyumlu düzenleme çıktılarının oluşmasını sağlayabilirler. Hükümet kurumları genelinde ortak hareket etmenin desteklenmesi kesişen politika konularına ortak ve eş zamanlı çözümler bulunmasını sağlayabilir. Bu durum özellikle yatırımlar için önem taşıyor. OECD Düzenleyici Politikalar ve İyi Yönetişim Önerileri araştırmasının göstergeleri kapsamında toplanan verilere göre, OECD ülkelerinin %40'ı bakanlıklar ve düzenleyici kuruluşlar arasında yenilikçilik konusunda sorumluluklara sahip farklı kurumlar arasındaki sorunları belirlemek ve bu sorunları çözmek için koordinasyon mekanizmaları işletiyor. Resmi koordinasyon mekanizmaları düzenleyiciler arasında gerçekleştirilirken resmi olmayan koordinasyon mekanizmaları bilgi ağları, bilgi paylaşım platformları veya uzman grupları olarak öne çıkıyor. Ülke içinde iyileşen koordinasyon ulusal sınırlar ötesinde ortak uygulamalar oluşmasına yardımcı oluyor. Bu uygulamalar özellikle yeşil ve dijital dönüşüm gibi ülkelerin birlikte çalışarak ortak olumlu çıktılar yaratılması hedeflenen konular ile ilgili.

Koordinasyon tek başına yeterli değil. Hükümetlerin dijital teknolojileri etkin bir şekilde yönetmesi için güçlü kurumsal kapasite inşa etmesi gerekiyor. Örneğin, özellikle teknolojik değişimin hızı ve yeni teknoloji ürünlerinin karmaşıklığı göz önüne alındığında, düzenleyici kurumların dijital düzenlemeleri denetleme ve uygulama konusundaki önemli rollerini yerine getirmek için kurumsal hazırlıklarının olması gerekiyor. Hükümetlerin ise düzenleme kapasitelerini ulusal stratejilere entegre etmeleri, yeni düzenleyici yapıları gelişen sektör ihtiyaçlarıyla uyumlu hale getirmek için yetki, görev ve hukuk sistemleriyle ilgili kurumsal çerçeveleri uyarlamaları, ayrıca bölünmüş yapıları aşmak için merkezi denetim, koordinasyon ve danışmanlık mekanizmaları oluşturmaları gerekiyor.

Diğer taraftan toplumun ihtiyaçları ve düzenlenen sektörlerin çıktıları ile uyumlu yetkinlik ve uzmanlıkların geliştirilmesine odaklanmak gerekiyor. Ancak insan kaynağına ulaşma ve fonlama yaklaşımlarına yönelik OECD tarafından yapılan araştırma sonuçları özellikle dijital alanda önemli zorlukların olduğunu ortaya koyuyor.⁵ Olası bir çözüm kaynak havuzu oluşturulması ve kamu kurumlarını daha donanımlı hale getirmek için teknik rehberlik, araçlar ve eğitimlere yatırım yapılması olabilir.

Değişimin hızı, politika yapım döngüsünün her adımında çeviklik olması gereğine işaret ediyor. Dijital teknolojiler ve bu teknolojilerin geliştirilmesi düzenleyicilere yeni yöntemler kullanarak kanıt ve veri toplama, gerçek hayatta meydana gelen değişimler karşısında alınan aksiyonları ve kararları şekillendirme konularında fırsatlar sunuyor. Bu rapor, dünyanın farklı yerlerindeki hükümetlerin ve düzenleyicilerin daha net ve etkin düzenlemeler tasarlamak, hazırlamak için veri temelli ve dijital araçları nasıl kullandığına yönelik örnekler içeriyor. Yeni araçlar büyük miktarda verinin analiz edilmesine imkân sağlayarak düzenlemelerin daha etkin gözetim ve uygulanmasına imkân sağlıyor. Örneğin yapay zekâ kullanımı, internet veri toplayıcıları ve gerçek zamanlı veri sistemleri uyumsuzluklarını tespit edebilir, kaynakların optimum düzeyde kullanılmasını sağlayabilir ve süreçleri verimli hale getirmek için kullanılabilir. Bu araçların etkinliği verilerin kalitesine ve teknolojinin akıllı kullanımına veya önyargılardan kaçınmaya ve düzenleyici sistemlerde şeffaflığın, güvenliğin ve güvenin güvence altına alınması ile sağlanabilir.

Düzenleme Kalitesinin İyileştirilmesi için Harekete Geçmek

Düzenlemelerin iyi bir şekilde tasarlanması ve hayata geçirilmesi günümüz sorunları ile baş edebilmek açısından ilerlemenin önünü açacak kaldıraç görevi görüyor. Düzenlemelerin güçlü olması, inovasyonu ve büyümeyi teşvik ederken insanların bu süreçleri şekillendirmesine, katkı sağlamasına ve güveninin artmasına yardımcı oluyor. Aynı zamanda bu durum hükümetlerin düzenlemeleri yaparken ortaya çıkan farklı seçenekleri değerlendirmek için yaptıkları fayda maliyet analizlerini şeffaf bir şekilde gerçekleştirmelerini sağlıyor.

Tüm olumlu etkilere rağmen iyi düzenleyici uygulamaların hayata geçirilmesi yavaş ilerliyor. OECD'nin son on yıllık dönemde düzenleme çalışmalarının nasıl ilerlediğine yönelik yaptığı araştırmalarda, uygulama öncesi etki analizi ve düzenleme süreçlerinin şeffaflığının artırılması gibi konularda genel bir gelişme olduğunu ortaya koymakla birlikte bu gelişmelerin tüm ülkeler için aynı hızda olmadığı da gözlemleniyor. İyileşen konularda gözlemlenen durum ise çalışmaların çıktıları odaklanmaktan daha fazla formaliteleri yerine getirme mantığı ile yapıldığını gösteriyor.

5 OECD (2022), Equipping Agile and Autonomous Regulators, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7dcb34c8-en>

Süreçlerin alışıldık şekilde sürdürülmesi, düzenlemelerin güçlendirilmesi konusunda yeterli sonuçlar ortaya koymuyor. Düzenleme süreçlerinin zaman içinde geçerliliklerini sürdürerek hükümetlerin hedefleri olan daha yalın, basit, verimli ve etkin düzenleme ortamı yaratmasına imkân vermesi ve toplum için refah artışı sağlaması gerekiyor. Bu hedefleri gerçekleştirmek için:

- Önceliklerin oluşturulması ve doğru kuralların tanımlanmasının güçlü düzenleme tasarım süreçlerine dayandırılması gerekiyor.
- Düzenlemeleri hazırlarken tüm etkilenecek grupları kapsamak sürecin şeffaflığının sağlanması, toplumun güveninin kazanılması ve düzenlemelerin kabulü açısından önem taşıyor. Dikkat edilmesi gereken önemli bir konu, hazırlanan düzenlemelerin rant elde etmek isteyen grupların çıkarlarından çok genel toplumun çıkarları ile uyumlu olmasının sağlanmasıdır.
- Başarılı bir kural koyma süreci veri ve kanıtlara dayanmalıdır. Kuralları bir kez koymak da yeterli değildir kuralların zaman içinde gözden geçirilmesi ortaya çıkan boşlukları, yetki karmaşalarını ve düzenlemelerin zamanla uyumunu takip etmek açısından önemlidir. Bu şekilde kuralların yeterince esnek olması sağlanarak ortaya çıkan risklerin yönetimi yapılabilir.
- Düzenleme kalitesini iyileştirmek için güçlü yönetim yapılarına ve süreçlerine ihtiyaç vardır. Bu yapılar özellikle yeşil ve dijital dönüşümü gerçekleştirmek için önemlidir. Yerel ve uluslararası düzeyde koordinasyonun iyileşmesi ile daha sağlam çerçeveler inşa edilebilir. Bu çerçeveler yetki karmaşalarını azaltırken yönetim ile ilgili ortaya çıkan boşluklar için hızlı bir şekilde çözüm bulunmasına yardımcı olabilir.
- Kural hazırlama süreçlerinin sistematik bir şekilde uygulanması düzenlemelerin gelişmekte olan ve gelecekte karşı karşıya kalınması söz konusu risklere karşı esnek olmasını sağlar. Böylelikle hükümetler daha yenilikçi bir düzenleme ortamı oluşturarak ana hedefleri olan toplumu olası zararlardan koruma görevini yerine getirmiş olurlar.

Düzenlemelerin hazırlanmasına yönelik reformların yapılması için sürekli yenilemeye yönelik çalışmalar yapılması gerekiyor. Bu yüzden politik olarak bu konuya destek vermek, sürekli değişime açık olmayı ve belirsizlikleri kabullenmeyi gerektiriyor. Politika yapıcılarının düzenleme yapım süreçlerinin erken aşamalarından itibaren tüm süreçten etkilenenleri kapsayacak şekilde paydaşlarla etkileşime girmeleri, kuralları oluştururken merkeze insanı oturtmaları ve bu kuralları nasıl gözetip uygulayacaklarını değerlendirmeleri gerekiyor. Bunların başarılması için düzenleyicilerin hedeflerinin açık olarak tanımlanması, gerekli kaynakların bu kurumlara sunulması önemlidir. Bu şekilde kurumlar, uyumlu kurallar, risk temelli uygulamalar ve takip mekanizmalarını hayata geçirebilirler.

İNSANLAR İÇİN DÜZENLEME

DOĞRU DÜZENLEMELER - İNSANLAR İÇİN ÖNEMLİ

Düzenlemeler, yediğimiz gıdalar, içtiğimiz su ve soluduğumuz hava gibi günlük hayatımızın önemli bileşenlerini düzenliyorlar. Kurallar insanların kamu hizmetlerine yönelik deneyimlerinin oluşmasını sağlıyor. Girişimciler ve iş insanları bu kurallara göre günlük işlerini gerçekleştiriyorlar. Bu kadar çok şeyi etkilemelerinden dolayı kuralların doğru olması insanların yaşamlarını iyileştirmek açısından önem taşıyor.

Hükümetler güvenliği ve refahı sağlamak, zararları azaltmak amacıyla düzenleme yapıyorlar. Örneğin ozon deliğinin kapanmasına yönelik olarak yapılan “ozon tabakasının delinmesine sebep olan maddelerin ürünlerde kullanımının yasaklanması” düzenlemesi, ozon deliğinin kapanmasını sağladı. Böylece dünyanın ortalama ısısının 0.5 oC artması riski ve insanların zararlı güneş ışınlarına maruz kalmaları riskini ortadan kaldırdı⁶. Tam tersi aşırı yük getiren, sorumlulukları ve yetkileri iyi tanımlamayan, yetersiz denetim ve uygulama yaklaşımları içeren kurallar ve kuralların nasıl ve hangi konularda uygulanacağına yönelik bilgisizlik olumsuz sonuçlar doğuruyor. Grenfell Kule yangını bu duruma bir örnek teşkil ediyor.⁷

Düzenleme politikaları kuralların nasıl hazırlandığına ve uygulandığına odaklanır. Söz konusu politikalar bakanlıklar ve kurumlar tarafından yapılan düzenlemelerin kalitesinin yüksek, veri ve kanıt temelli olmasını güvence altına alan disiplinler arası bir araç olarak etkin kurallar konulmasını sağlar. İnsan odaklı düzenlemeler kuralların insanlar üzerindeki farklı etkilerini de dikkate alır. Farklı etkilerin kurallar sonrasında insanların davranışlarının nasıl etkilendiğini, olumlu yönde değişip değişmediğini ya da kuralların olumlu ve olumsuz etkilerinin başarı veya başarısızlık durumunda ortaya çıkacağı etkileri değerlendirmeyi gerektirir. Yetersiz şekilde hazırlanmış olan veya dağılım etkileri değerlendirilmeden hazırlanmış olan kurallar var olan eşitsizliklerin artmasına da neden olabilirler. Kuralları hazırlarken insanların fırsatlara ulaşmak ve kullanmak konusunda farklılıkları göz önüne alınır, kuralların insanlar üzerindeki etkileri daha doğru bir şekilde öngörülebilir.

Hükümetler insanlar ile çalışarak düzenlemelerin etkinliklerinin artırılmasını istiyorlar. Etkileşimler doğru şekilde gerçekleştirildiklerinde kurallar daha hızlı ve kolay kabul edilip uygulanıyorlar. Örneğin kuralların etkileri konusunda deneyim sahibi olan insanlar hükümetlerin düzenlemeleri daha insan merkezli yapmalarına ve hedeflerine ulaşmalarına yardımcı olabilir. Daha duyarlı olan hükümetler sürekli geri bildirim mekanizmaları oluşturarak, insanların aksayan kurallar ve yapılacak iyileştirmelerin neler olabileceği konusunda görüşlerini ortaya

6 WHO (2024), “Air quality, energy and health: Exposure & health impacts of air pollution”, web page, <https://www.who.int/teams/environment-climate-change-and-health/air-quality-energy-and-health/health-impacts>

7 Hackitt, D. (2018), Independent Review of Building Regulations and Fire Safety: Hackitt Review, UK Ministry of Housing, Communities and Local Government, London, <https://www.gov.uk/government/collections/independent-review-of-building-regulations-and-fire-safety-hackitt-review>.

koymayı sağlıyor. İnsanlar kuralların gerçek etkilerini deneyimliyorlar bu yüzden verecekleri bilgiler ve veriler politika tasarımlarının iyileştirilmesine ve kuralların bugün ve gelecekte olumlu şekilde işlemesine yardımcı olabilir.

İnsanların katkıları ile düzenlemelerin hazırlanması güvenin artmasına olumlu etki yapar. Kural koyma çalışmalarına erişim konusunda fırsat eşitsizliği olduğu, insanların yaşadığı sorunlara karşı hükümetlerin duyarsız davrandığı ve hükümetlerin yeteri kadar şeffaf ve hesap verebilir olmadığı konularında endişeler bulunuyor.⁸ İnsanlar kural hazırlama süreçlerine dahil edilmediklerinde acı hissediyorlar.⁹ İnsanların kendilerini yönetecek kurallar konusunda söz söyleme hakkının olması hükümete olan güveni artırıyor.¹⁰

KURALLAR KONULURKEN GÖRÜŞ BİLDİRME HAKKINA SAHİP OLMAK

Kuralların yapılması sürecinde insanlardan görüşlerinin alınması özünde hükümete olan güvenin oluşmasını sağlıyor. OECD tarafından yapılan araştırma sonuçlarına göre:

- İnsanların üçte birinden azı verilen görüşlerin düzenleme süreçlerinde dikkate alındığını düşünüyor.
- İnsanların %39'u kamunun talepleri doğrultusunda hükümetlerin iyi işlemeyen bir kamu hizmetini iyileştirebileceğini, yenilikçi bir fikri hayata geçirebileceğini veya ulusal bir politika değişiklik yapabileceğini ifade ediyor.
- Seçimler veya politik önceliklerin belirlenmesi gibi daha açık demokratik politika süreçlerinde insanların %30'u ülkelerindeki politik sistemin buna izin verdiğini belirtiyor.
- Bir kimsenin hükümetin faaliyetleri konusunda görüş bildirebilmesi hükümete duyulan güvenin en önemli faktörlerinden biridir. Görüş bildirme hakkına sahip olduklarını düşündükleri ülkelerde yaşayanların hükümetlere duydukları güven %69 düzeyinde iken bu oran görüş bildirme imkanına sahip olmayan ülkelerde hükümetlere güvenin %22 olduğunu gösteriyor.¹¹

Son yıllarda hükümetlere duyulan güvende azalma gözleniyor. OECD tarafından 2024 yılında gerçekleştirilen araştırma sonuçlarına göre hükümetlerine güvenmeyen veya düşük düzeyde güven duyan insanların oranı %44 ve bu oran yüksek güven ve yeterli güven duyanların oranı olan %39'dan daha yüksek. İnsanların memnuniyetlerinin düşük olmasının nedenleri arasında politika yapım süreçlerinde anlamlı katılımın yetersiz olması ve kamunun ihtiyaçlarına ve geri bildirimlerine karşı hükümetlerin

8 Smid, S. (2023), "Understanding cultural differences and extreme attitudes in the 2021 OECD Trust Survey: Text analysis of open-ended responses", OECD Working Papers on Public Governance, No. 57, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ef25d883-en>.

9 Lind, E. and C. Arndt (2016), "Perceived fairness and regulatory policy: A behavioral science perspective on government-citizen interactions", OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 6, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1629d397-en>.

10 OECD (2024), OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 Results: Building Trust in a Complex Policy Environment, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9a20554b-en>.

11 OECD (2024), OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 Results: Building Trust in a Complex Policy Environment, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9a20554b-en>.

hesap verebilirliği konusundaki yaklaşımlar yer alıyor. Güvenin azalmasında etkili olan diğer konular arasında politik skandallar, geniş anlamda etik olmayan uygulama ve davranışlar ve genel olarak konular hakkında medya yoluyla doğru bilgiye ulaşma konusundaki belirsizlik yer alıyor. Düşük güven sosyal, politik ve ekonomik alanlarda yüksek işlem maliyetlerine neden oluyor. Bu durum yatırımcılar açısından riskten kaçınma ve kurallara uyumun azalması olarak ortaya çıkıyor.¹²⁻¹³

Kuralları oluşturma çalışmalarının ana bileşenlerinden biri bu kurallardan etkilenecek ve bu kuralları etkileyecek olanların görüşlerini bildirmelerine imkân sağlamaktır. Bu gruplar, vatandaşlardan, iş dünyasından, tüketicilerden, çalışanlar ve çalışan temsilcilerinden, kamu sektöründen, sivil toplum kuruluşlarından, uluslararası ticaret ortaklarından ve diğer paydaşlardan oluşur.¹⁴ İnsanların mevcut ve gelecekteki olası sorunlar hakkında görüşlerini paylaşmalarını sağlamak yenilikçi çözümlerin bulunmasına imkân sağlar. Hükümetler insanları görüş alışveriş süreçleri hakkında bilgilendirmekten, onları bu süreçlere davet etmekten ve aldıkları görüşler hakkında geri bildirim vermekten sorumludur. Bazı grupların sahip olduğu kaynaklar diğerlerine göre yetersiz olduğu için bu süreçlere katkı vermek konusunda zorlanmalarına sebep olabilir. Ancak hükümetler bu grupların katılımını destekleyebilir ve bu şekilde ayrımcılık olmasının önüne geçebilir.

Düzenleme süreçlerinde görüş bildirme imkanının sunulması paydaşların düzenlemenin neden yapıldığını ve nasıl işletileceğini anlamak açısından faydalıdır. Ayrıca görüş bildirme imkanının sunulması düzenlemelerin meşruiyetini güçlendirir ve uyumu artırır.¹⁵ Görüş verme süreçleri aynı zamanda veri toplamak açısından da önem taşır böylece karar vericiler kararlarını netleştirmeden önce daha geniş veri ve kanıtları değerlendirerek verebilirler.

Kurallar ile ilgili görüş verme süreci bir kerelik bir süreç değildir. Bu yüzden kurallar uygulamaya konulduktan sonra paydaşların deneyimlerini aktarması kuralların kalitesini artırmak açısından faydalı olur. Bu süreçler planlanırken dikkatli olmak gerekir çünkü bu süreçlerin taraflar açısından maliyetleri vardır, uzun süreçler özellikle alınan görüşlerin nasıl değerlendirildiği konusunda geri bildirim verilmezse paydaşların ilgisini azaltabilir. Sürecin niteliği ve uzunluğu politikaların yaratacağı etkiler ve belirsizlik seviyeleri dikkate alınarak planlanabilir.

Hükümetler son on yıllık dönemde paydaş katılımı konusunda gelişim sağlamış görünüyorlar. Paydaş katılım süreçleri 2021 yılına göre stabil bir görünüm sergiliyorlar. OECD ülkelerinin %97'sinde bazı birincil düzenlemeler konusunda paydaş katılımını gerekli görürken ikincil düzenlemeler konusunda bu oran %87. Birçok OECD ülkesinde düzenlemelerin çoğu meclise hükümetler tarafından sunuluyor. Türkiye ve ABD'de düzenleme yapma yetkisi yasal olarak mecliste görünüyor.

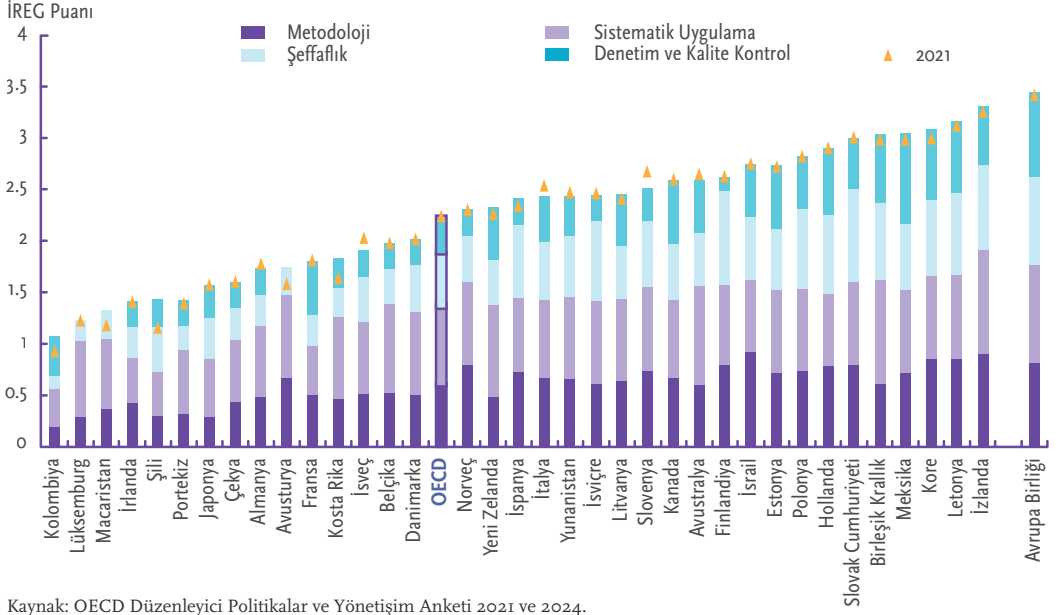
12 Algan, Y. and P. Cahuc (2010), Handbook of Economic Growth, Vol. 1, NorthHolland Publishing, Amsterdam, Netherlands.

13 Fukuyama, F. (1995), Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity, Free Press, New York, NY.

14 OECD (2012), Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, OECD, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0390>.

15 OECD (2023), Conference Proceedings: 14th OECD Conference on Measuring Regulatory Performance, GOV/RPC/RD(2023)6/REV1, OECD, Paris, [https://one.oecd.org/document/GOV/RPC/RD\(2023\)6/REV1/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/RPC/RD(2023)6/REV1/en/pdf).

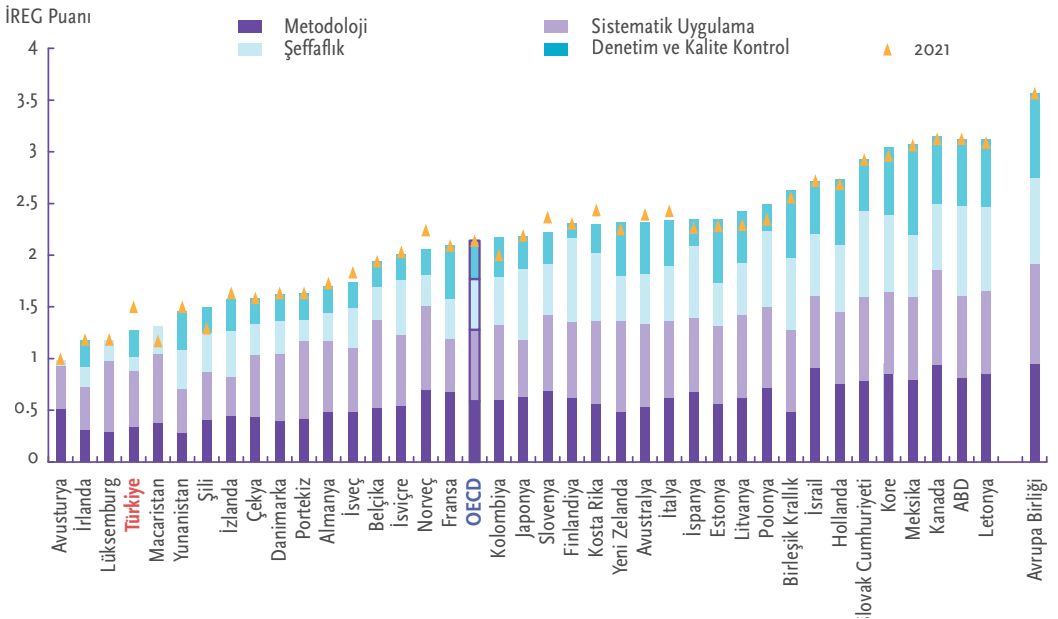
ŞEKİL 1: BÜTÜNLEŞİK ENDEKS: BİRİNCİL DÜZENLEMELERDE PAYDAŞ KATILIMI 2021-2024



Kaynak: OECD Düzenleyici Politikalar ve Yönetişim Anketi 2021 ve 2024.

Bu şekil, tüm temel yasaların yasama organı tarafından teklif edildiği Türkiye ve Amerika Birleşik Devletleri'ni kapsamamaktadır.

ŞEKİL 2: BÜTÜNLEŞİK ENDEKS: İKİNCİL DÜZENLEMELERDE PAYDAŞ KATILIMI 2021-2024



Kaynak: OECD Düzenleyici Politikalar ve Yönetişim Anketi 2021 ve 2024.

Son on yıllık dönemde OECD ülkeleri birincil düzenlemelerde ikinci düzenlemelere göre gereklilikler, uygulamalar, kurumsal yapılar konularında daha fazla iyileştirme gerçekleştirdi. Bu gelişim yenilenen denetim ve kalite kontrol mekanizmalarından kaynaklanıyor. Bu dönüşümün yoğun olarak 2015 ve 2018 yılları arasında yapıldığı görülüyor. 2018 sonrasında ortaya çıkan gelişim ise daha kısıtlı. 2018 sonrası gözlenen durumlardan biri sanal ortamlarda yapılan toplantılar. Bu durum da Covid-19 sonrası ortaya çıktı.

Kapsayıcı Katılımı Sağlamak

Düzenleme ve kurallardan etkilenen herkesin görüşlerini bildirmesine imkân sağlanmalıdır. Çünkü bu konu demokrasinin önemli bir ilkesidir. Ayrıca tüm ilgili paydaşların düzenlemenin kalitesini artırmaya katkı sağlayacak değerli bir bilgi birikimi olabilir. Bu kaynaktan faydalanmak etkin düzenleme ve kural yapmak açısından değerlidir. Düzenleme süreçlerine katılımın sağlanamamasının sebeplerinden biri etkin iletişim kanallarının ve etkileşim yöntemlerinin kullanılmaması olabilir. Bu durum genel olarak daha fazla kaynağa sahip insanlardan oluşan çıkar gruplarından, “olağan görüş alınanlar olarak tanımlanan gruplardan”, görüş alınarak ilerlenmesine neden olabilir. Bu durumun bazı politikalar için önemli avantajlar yaratmasına rağmen bu yaklaşımın kullanılmaması etkin düzenleme ve kural koymak açısından önemlidir.

OECD üyesi ülkeler insanlara ulaşmak için kullandıkları yöntemleri çeşitlendiriyorlar. Kanalların çeşitlendirilmesi kadar bilgilerin zamanında sunulması da önem taşıyor. Geleneksel iletişim kanallarının dışında günümüzde sosyal medya ve doğrudan iletişim kanalları olan e-posta gibi yöntemler paydaşlara ulaşma imkanını artırıyor. Ancak iletişim kanallarının çeşitlendirilmesi paydaş katılımının ve görüş bildirmenin artması anlamına gelmiyor. Bu yüzden hükümetlerin paydaşları yakından takip ederek etkileşim ve iletişim yöntemlerindeki tercihlerini bilmesi önem kazanıyor. Hükümetler ve insanlar arasında işleyen bir geri bildirim mekanizmasının oluşması etkin bir görüş bildirme sistematığının inşası ile mümkün oluyor. Bazı durumlarda paydaş ağlarının ve profesyonel sivil toplum kuruluşlarının üzerinden etkileşim kurmak, katılım artmasına ve dijital etkileşim kanalları ile aşına olmayan grupların da katılımını sağlayabilir. İletişim ve etkileşim kanallarının çeşitlendirilmesi kapsayıcılığın artırılması açısından faydalı sonuçlar ortaya koyar.

Geniş Anlamda Etkileşim Mekanizmaları: Dijital Olanlar ve Dijital Olmayanlar

Katılım için farklı mekanizmaların kullanılması yaygınlaşıyor. Hükümetler dijital platformları kullanarak, kuralların tanımlanmasında söz hakkı olmasını isteyen katılımcıların deneyimlerini geliştiriyor ve zamanlarını

daha iyi kullanmaları konusunda imkân sunuyor. Halihazırda 19 OECD ülkesi katılım ve görüş vermeye açık olan tüm düzenlemeleri merkezi bir internet sitesinde yayınlayarak tek bir yerden ulaşılmasını sağlıyor. İnteraktif internet sitelerinin ve sosyal medya kullanımının artması katılım süreçlerini iyileştiriyor, katılımı güçlendiriyor ve görüş verme sürecini kolaylaştırıyor.

Katılım süreçlerinde teknolojinin gelişmesi ile dijital araçların kullanımı artıyor. Bu şekilde katılımcılar sadece izole bir şekilde görüş vermenin ötesine geçerek ortak alanlarda çalışabiliyor. Örneğin Estonya’da oluşturulmuş olan platform sayesinde uzmanlar, görüş vermek isteyen paydaşlar ve kamu görevlileri aynı metnin üzerinde çalışabiliyorlar. Bu şekilde sunulan katkının derinliği de artırılmış oluyor.

Etkileşim mekanizmaları sadece dijital kanallardan oluşmuyor. Bu yüzden etkileşim süreçlerinin farklı kanalları içermesi farklı paydaş gruplarının katılımını kolaylaştırıyor. Etkileşim süreçlerinde tek bir kanalın kullanılması bazı paydaş gruplarının katılımını sınırlayarak toplumda ortak sahiplenmeyi azaltıyor. Böyle bir durumun oluşması düzenlemelerin uygulanmasını olumsuz etkiliyor.¹⁶

Hükümetler doğrudan etkileşim içerisinde katılım ve görüş bildirme süreçlerini organize edebilirler. Bu yöntemlerden bir tanesi vatandaş panelleri yoluyla politika yapım süreçlerine katılımın sağlanmasıdır. Bu yöntemde panel katılımcıları temsil ettikleri grupların temsilcileridir ve panel üyeleri önemli bir zamanı birlikte geçirerek politika yapım çalışmalarına öneri sunarlar. OECD bu çalışmaları değerlendirirken üç gösterge üzerine odaklanır: müzakere ve görüş alışverişinin yapılması, katılımcıların temsiliyet düzeyi ve ortaya çıkan etki.

Organize Olmuş Paydaş Grupları ve Temsiliyeti Sınırlı Olan Paydaş Grupları

Katılımcıların zamanları sınırlı, bu yüzden etkileşim süreçlerini ve stratejisinin oldukça net, basit, kısa ve hedef odaklı olması zamanı sınırlı katılımcıların katılımını teşvik eder. Genellikle vatandaşlar ve küçük işletmeler bir araya gelerek çıkar grupları oluşturmak konusunda yeterli kaynağa sahip değildirler. Çıkar grupları şeklinde organize olan paydaşlar daha güçlü bir şekilde politikaları, düzenlemeleri ve kuralları etkileme gücüne sahiptir. Böyle bir durumda paydaşlar görüş verebilenler ve veremeyenler olarak ayrılmış olur ve eşitsizlik ortaya çıkar. Bazı durumlarda insanlar ve kurumlar vekiller vasıtası ile katılım süreçlerine dahil olabilirler.

OECD, Lobicilik Hakkında Şeffaflık ve Etik Üzerine Öneriler (OECD Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying) adlı çalışmasında üye ülkelere tüm paydaşlara eşit söz hakkı tanınması konusunda öneride bulunuyor. Lobicilik etik olarak gerçekleştirildiğinde paydaşlarının görüşlerini politika yapım ve düzenleme süreçlerinde hükümete sunmaları açısından faydalı olabilir. Ancak

¹⁶ Lind, E. and C. Arndt (2016), “Perceived fairness and regulatory policy: A behavioural science perspective on government-citizen interactions”, OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 6, OECD Publishing, Paris, <http://doi.org/10.1787/1629d397-en>.

yüksek parasal kaynaklara sahip olan güçlü yapılar bu güçlerini toplumun yararına aykırı olarak da kullanabilirler. Bu durumda politikalar toplumun yararından çok güçlü olanlar lehine oluşturulmuş olur.

Eğer etkileşim süreçleri hedef odaklı planlanarak, şeffaf ve eşitliği gözetken bir şekilde gerçekleştirilirse anlamlı bir etkileşim gerçekleşebilir. Oldukça teknik konulara yönelik düzenlemelerde konunun uzmanlarının katılımı önemli girdilerin elde edilmesini sağlayabilir. Ancak bu girdilerin geniş bir paydaş kitlesi ile paylaşılarak görüşlerinin alınması, girdilerin tartışılması, geliştirilmesi ve meşruluğu sağlanabilir. 25 OECD ülkesinde sivil toplum kuruluşları, vatandaş temsilcileri, iş dünyası ve ilgili konuda bilgi sahibi paydaşlar ile resmi ve gayri resmi katılım çalışmaları yapıyor. Bu grup içinde yer alanların bir kısmı taslak ortaya konulduktan sonra bu çalışmayı yapıyor (15 ülke bu uygulamayı sistematik olarak yapıyor.). Diğer bir grup ise konu ile ilgili tartışmaların başladığı ancak taslakların hazırlanmadığı bir aşamada bu çalışmayı yapıyor (13 ülke bu uygulamayı sistematik olarak yapıyor.). Taslak hazırlanmadan yapılan çalışmalarda sınırlı grupların katılımı önemli olmakla birlikte bu görüşlerin daha geniş kapsayıcı bir paydaş grubu ile değerlendirilerek taslakların oluşturulması daha iyi olur.

Yeterli temsili olmayan gruplara (engelliler, farklı sosyal gruplar, gençler, yaşlılar, kadınlar, vb..) ulaşmak için detaylı bir çalışma yapılması gerekiyor. Bu çalışmalarda hangi grupların daha fazla etkileneceği, ne gibi etkiler oluşacağı ve etkilerin oluşma zamanlaması gibi konuların değerlendirilmesi önemlidir. Örneğin uzun vadede çevresel etkileri olacağı düşünülen çevresel politikalar ile ilgili yapılan etkileşimlerde gençlerin kesinlikle yer alması gerekir.

Bazı durumlarda tüm etkilenen gruplar tespit edilse bile bu gruplar etkileşimlere karşı isteksiz yaklaşabilir veya zorluklar dolayısıyla (dil sorunları, kültürel faktörler, uzak yerlerde bulunma, sosyoekonomik durum, vb..) katılım imkanları sınırlı olabilir. Bu durumda çeşitlendirilmiş etkileşim yaklaşımları kullanılarak engeller aşılabılır. Bu yaklaşım ilave kaynak ihtiyacı ortaya çıkarır. Ancak çalışmanın sonunda elde edilecek fayda bu maliyetlerin çok ötesinde olabilir. Bu tür çabalar hükümetlere olan güvenin artmasında önemli etki yaratır.

Katılım Döngüsü

Paydaşların anlamlı katılım gerçekleştirmeleri bu konuda önceden bilgilendirilmeleri ve görüşlerini belirlemeleri için kendilerine yeterli zaman verilmesi ile sağlanabilir. Hükümetlerin hangi konularda görüş beledikleri konusunda da açık ve net olmaları sürecin faydasını artırır. OECD vatandaş katılımı konusunda yol gösterici olması amacıyla 10 adımlı bir yaklaşım oluşturmuştur.¹⁷ Katılımcılara verdikleri görüşler ile ilgili geri bildirim verilmesi etkileşim sürecinin etkisini, güvenilirliğini artırır. Hükümete duyulan güvenin artmasını destekler. Geri bildirim kanallarının sürekli açık

¹⁷ OECD (2022), OECD Guidelines for Citizen Participation Processes, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f765caf6-en>.

olması uygulamaya konulan düzenleme ve kuralların işlemeyen yönlerini öğrenmek ve çözümleri için öneri almaya yardımcı olabilir.

Bunun tam tersi bir durum olarak hükümetler katılımı çok kısa süre içinde, yeterli bilgi ve yönlendirme yapmadan görüş verilmesini talep ederek engelleyebilir. Bu tür uygulamalar genellikle prosedürlerin tamamlanması ve formalitelerin yerine getirilmesi amaçlı olarak yapılıyor. Hatta bazı durumlarda katılım süreçleri hiç gerçekleştirilmiyor. Bu şekilde yapılan çalışmalar sonucunda yeterli bilgi birikimi sağlanmadan hazırlanan politikalara etkili sonuçlar ortaya koymuyor ve hükümetlere olan güveni azaltıyor.

Katılım Çalışmalarının Dengeli Olması

Etkin düzenlemeler yapmak ve kurallar koymak paydaşların katkıları ile gerçekleştirilebilir. Ancak etkileşim süreçleri maliyetli ve zaman alan süreçlerdir. Belli bir grup paydaştan çok sık görüş istenmesi ve bu görüşler alınmasına rağmen etkin ve anlamlı olmayan sonuçların ortaya çıkması paydaş katılımını olumsuz etkiler. Geniş katılım yüksek maliyetli ve uzun zaman alan çalışmalar gerektirir, bu yüzden tedbirlerin alınması gecikebilir. Bu yüzden katılım süreçlerinin sınırlı olması ve etkili bir şekilde yönetilmesi önemlidir.

Katılımın Planlanması

Katılım öncesinde paydaşların önerilen kurallar veya iyileştirilmek istenen kurallar konusunda bilgilendirilmesi anlamlı katılım için önemlidir. Görüş aşaması öncesi hazırlanma zamanının bulunması daha anlamlı görüşler alınmasına yardımcı olur. Bu süreç içinde görüş verecek olanlar veri toplamak ve deneyimlerini gözden geçirmek imkanına sahip olurlar.

Hazırlanacak düzenlemeler ve uygulanmakta olup geliştirilecek düzenlemeler ile ilgili bilgilendirmenin önceden yapılması daha etkili geri bildirimler alınmasını sağlar. Örneğin, Avrupa Birliği belli konulara yönelik düzenleme çalışmaları hakkında bilgilendirme yapıyor ve katılım süreçleri ve nitelikleri (geniş katılım mekanizması, çalışma grupları, belli bir konuya yönelik kanıt ve verilerin sunulması, vb.) ile ilgili takvimler hazırlayarak bilgilendirmeler yapıyor. OECD ülkelerinin %42'si yapılacak çalışmalar konusunda önceden bilgi paylaşıyorlar. OECD ülkelerinin %44'ü bu çağırışı internet kanalı ile, %32'si ise yol haritaları sunarak önceden bilgilendirme yapıyorlar.

Katılım Süresi ve Formatı

Katılım süreçleri ya bir düzenlemenin hazırlanması çalışmalarının erken aşamalarında ya da bir taslak hazırlandıktan sonra gerçekleştiriliyor. Erken aşama katılım gözlenen bir sorunun tanımı ve çözümü için görüşlerin alınması amacıyla yapılır. Erken aşama katılım paydaşların seslerini duyurmaları, görüşlerinin dikkate alınması durumunda da bu

düzenlemeleri sahiplenerek uygulamalarını kolaylaştırır. Bu çalışmalarda paydaş deneyimlerini paylaşarak farklı bakış açılarının oluşturulmasına katkı sağlar böylece daha etkin ve meşru politikalar hazırlanabilir.

Düzenleme ve politika taslakları oluşturulduğunda da paydaş katılımı uygulanabilirlik, çalışma olası etkiler ve iyileştirmeler odaklı olarak gerçekleşir. Hükümetler taslaklar hazırlandıktan sonra katılım gerçekleştirmeyi tercih eder.

Hükümetler eğer katılım süreçlerini alınan kararları ve yapılan düzenlemeleri paylaşmak amacıyla kullanırlarsa etkin katılımın olması beklenemez. Bu tür yaklaşımlar genellikle formaliteleri yerine getirmek amacıyla yapılmaktadır. Bu yaklaşımlar istenen faydayı üretemez.

Katılımda gözlenen bir başka durum düzenlemeler ile ilgili katılım süreçlerinin aceleyle getirilerek kısa zaman içinde görüş bildirilmesine paydaşları zorlamaktır. Bu tür yaklaşımların özel durumlarda istisna olarak gerçekleştirilmesi gerekir. Katılım süresi ile ilgili konu son on yıllık dönemde kısmi olarak iyileştirilmiştir. OECD ülkelerini %47'si minimum katılım ve görüş bildirme süresi tanımlamışlardır. Bu süreler 30 gün veya 4 hafta olarak belirlenmiştir. Etkilerinin önemli olması beklenen düzenlemeler için paydaşlara görüşlerini oluşturma süresinin tanımlanması faydalı sonuçların elde edilmesini sağlar.

Katılım süreçlerinde hükümetlerin kamuyu bilgilendirmek için paylaştıkları bilgiler basit ve anlaşılabilir olmalıdır. Karmaşık bilgiler görüş verilmesini zorlaştırır. Bazı ülkeler (Danimarka, Kore, Yeni Zelanda, Norveç ve ABD) bu konuda kamu çalışmalarına eğitimler vermektedir.

Paydaş katılımı önemli katkılar sağlıyor olsa da hükümetlerin bazıları bundan kaçınmaktadır. Öngörülemez kriz dönemlerinde bu yaklaşım kullanılsa bile kriz sonrası katılım süreçlerinin işletilerek iyileştirme çalışmalarının yapılacağına yönelik maddelerin düzenlemelerde yer alması önemlidir. Katılım çalışmalarının neden yapılmadığına yönelik şeffaflık konusunda bilgilendirme de sınırlıdır. OECD ülkelerinin %29'u katılım süreçlerinin neden işletilmediğine yönelik raporlar yayınlamaktadır.

Katılım yapılmadan hazırlanan düzenlemelerin etkinliğinde sorun yaşanabilmektedir. Katılım, düzenlemelerin ve politikaların kalitesinin artırılmasına yardımcı olur. Katılım olmadan hazırlanan düzenlemelerin benimsenmesi ve uygulanması konusunda sıkıntılar gözleniyor. Bu durum maliyetlerin artmasına sebep oluyor.

Geri Bildirim Verilmesi

Paydaşların katılım süreçleri sonrası hazırlanmış olan düzenlemeleri adil ve şeffaf bulmaları ancak katılım süreçlerinde iletişimin iki taraflı şekilde yürütülmesi ile sağlanabiliyor.¹⁸ Paydaşlar görüş verdikten sonra onlara görüşlerinin dikkate alınıp alınmadığı konusunda geri bildirim verilmesi gerekiyor. Bu yaklaşım paydaş görüşlerinin değerlendirilerek dikkate

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, No. 6, OECD Publishing, Paris, <http://doi.org/10.1787/1629d397-en>.

alındığını ortaya koyuyor.¹⁹ Paydaşların görüşlerinin dikkate alındığını gördüklerinde düzenleme ve kuralların hazırlanması süreçlerine daha fazla katkı yapıyorlar.²⁰ Tam tersi görüşlerini sunmak için zaman harcayan paydaşlara geri bildirim verilmediğinde daha sonraki benzer süreçlere katılım göstermek konusunda isteksiz oluyorlar. Bu yüzden hükümetlerin geri bildirim döngüsünü oluşturmaları gerekiyor.

OECD üyelerin birçoğunda paydaşların sundukları görüşlerin kamuoyu ile paylaşılması yaygın bir uygulama. Ancak bu görüşlerle ilgili bir özetin veya raporun hazırlanması çok yaygın bir uygulama değil. Bazı ülkelerde bu konuda daha ileri düzeyde uygulamalar bulunuyor. Örneğin:

- Avustralya’da yapılan etki analizi çalışmalarının içinde alınan görüşlere yönelik bir bölüm yer alıyor.
- Yeni Zelanda alınan görüşler ile ilgili “Görüşlerin Özeti” şeklinde bir rapor hazırlanıyor. Bu raporda paydaşların hangi konulara odaklandığını ve bu görüşlerin düzenlemelere son hali verilirken nasıl dikkate alındığı konusunda bilgi veriliyor.
- Kanada’da Let’s Talk Federal Regulations (Federal Düzenlemeler Konusunda Konuşalım Platformu) üzerinden alınan görüşlere hükümet doğrudan yanıt vererek, sorular sorarak bu konulardaki önerilerini netleştirmeleri, başka katkı sunmaları, yeni görüşler ortaya koymaları konusunda paydaşları cesaretlendiriyor. Bu yaklaşım paydaşların sundukları görüşlerin kalitesinin artmasını sağlıyor.

OECD ülkelerinde 2021 yılından bu yana paydaşlarının görüşlerine geri bildirim verilmesi konusunda hafif bir artış gözleniyor.

Kalıcı Katılım Mekanizmaları

Kalıcı katılım mekanizmalarının varlığı düzenlemeler ile ilgili sürekli geri bildirim verebilme imkânı sunarken söz konusu düzenlemeler ve işleyişleri ile ilgili güven duyulmasını sağlıyor. Kuralların uygulanması ve gözden geçirilmesi aşamasında geri bildirim kanallarının açık olması düzenlemelerin güncel kalmasına ve etkin bir şekilde işlemeye devam etmesine imkân sağlar. Böylece düzenlemelerde gelen geri bildirimlere ve değişen koşullara göre iyileştirmeler yapmak mümkün olur. Böylece sisteme duyulan güven artırılmış olur.²¹ İnsanlar ve iş dünyası düzenlemelerin etkilerini doğrudan deneyimliyorlar. Bu şekilde konulan kuralların işleyip, işlemediği, hedeflenen dışında ortaya çıkan etkilerin neler olduğu, değişen koşullara bağlı olarak hangi konularda açık alanların olduğu konularında deneyime dayalı bilgiler elde edilebilir. Uygulama sonrası etki değerlendirmesi yapan OECD ülkelerinin %85’i paydaş görüşlerini değerlendiriyor.

19 Lind, E. and C. Arndt (2016), “Perceived fairness and regulatory policy: A behavioural science perspective on government-citizen interactions”, OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 6, OECD Publishing, Paris, <http://doi.org/10.1787/1629d397-en>.

20 OECD (2021), OECD Regulatory Policy Outlook 2021, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>.

21 OECD (2021), “Inequalities in household wealth and financial insecurity of households”, OECD Policy Insights on Well-being, Inclusion and Equal Opportunity, No. 2, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b60226ao-en>.

Düzenlemelerin İnsan Üzerindeki Etkilerinin Anlaşılması

Kanunlar ve düzenlemeler insan hayatlarında önemli etkiler yapıyorlar. Üstelik bu etkiler farklı gruplar için farklı şekillerde oluyor. Herkes için uygun kuralların konulması ancak hükümetlerin hazırlık aşamasında hem insanların yaşamaları hem de ekosistem üzerindeki gerçek etkileri anlamaları ile sağlanabilir. Özellikle iklim değişikliği, insanların geçimi ve refah düzeyi gibi karmaşık politika krizlerinin arttığı bir ortamda böyle bir yaklaşımın kullanılması gerekiyor. Düzenlemelerin veri ve kanıtlara dayanması herkese uygun düzenlemelerin yapılmasının ön şartını oluşturur. Uygulama öncesi etki analizi çalışmaları veri temelli analize dayalı düzenleme yapmanın temelini oluşturur. Mevcut yaklaşımlar ağırlıklı olarak düzenlemelerin ekonomik etkilerine odaklanmaktadır. Halbuki düzenlemelerin etkilerinin doğru anlaşılması için ekonomik etkilerin ötesinde sosyal etkilerin dağılım etkilerinin de göz önüne alınarak değerlendirmelerin yapılması gerekiyor. Ancak sosyal etkilere yönelik çalışmalar yeteri kadar gelişmemiş durumda ve bu tür çalışmalarda çok az kullanılıyor.

Sosyal Etkilere Işık Tutacak Şekilde Düzenleme Süreçlerine Yeniden Odaklanmak

OECD ülkelerinde eşitsizlikler artıyor, bu durum yapılan düzenlemelerin sosyal etkilerinin de artmasına neden oluyor.²² Politika yapıcıların, politikalardan hangi grupların (işsizler, yoksullar, vatandaşlar, Kobiler, yerel yönetimler, vb..) nasıl etkilendiğini değerlendirmesi, yani maliyetlerin ve faydaların gruplar tarafından nasıl paylaşıldığını anlaması gerekiyor. Yapılan bir araştırma düzenlemelerin yükünün orantısız bir şekilde ağırlıklı olarak düşük gelirli ve çalışanlar tarafından taşındığını gösteriyor.²³ Hükümetlerin artık sadece ekonomik bakış ile analizleri yürütmenin ötesine geçerek daha bütünsel bir çerçevede sosyal etkileri de (işsizlik, yoksulluk, sağlık, vb..) dikkate alarak analizleri yapmaları bekleniyor. Halihazırda 35 OECD ülkesinde düzenlemelerin sosyal hedeflerine yönelik değerlendirme yapılmasına ve 33 OECD ülkesinde ise düzenlemelerin yoksulluk etkilerine yönelik çalışma yapılmasına yönelik zorunluluk bulunuyor. Sosyal etkileri analiz etmek ekonomik ve bütçe etkilerini analiz etmekten daha zor, farklı bakış açıları ile değerlendirme yapmak ve çeşitli konuları kapsama almak gerekiyor. Bu yüzden OECD ülkelerinin çok azında bu yönde çalışmalar bulunuyor.²⁴

Hükümetlerin halihazırda kullandıkları fayda maliyet analizlerini geliştirerek insan, toplum ve çevre üzerindeki etkileri de değerlendirecek hale getirmeleri önem taşıyor. Bugün bu çalışmalar her bir konu (insan, sosyal, çevresel, ekonomik, dağılımsal, vb..) için ayrı ayrı yapılıyor bu yüzden bütünsel bir resim ortaya koyamıyor ve her sosyal grup üzerinde ortaya

22 OECD (2021), “Inequalities in household wealth and financial insecurity of households”, OECD Policy Insights on Well-being, Inclusion and Equal Opportunity, No. 2, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b60226ao-en>.

23 Thomas, D. (2019), “Regressive effects of regulation”, Public Choice 180, pp. 1-10, <https://doi.org/10.1007/s11127-018-00634-8>.

24 Dechezleprêtre, A. et al. (2022), “Fighting climate change: International attitudes toward climate policies”, OECD Economics Department Working Papers, No. 1714, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3406f29a-en>.

çıkan etkiler de tam anlaşılamıyor.²⁵ Bu şekilde bir etki değerlendirmesi yapmak hem zor hem de özellikle soyut getirileri rakamsal olarak ortaya koymak konusunda sıkıntılar yaşanıyor. OECD ülkelerine bakıldığında, düzenlemelerin etkilerine yönelik çalışmaların 33 ülkede etki değerlendirme çalışmalarının maliyetlerin belirlenmesi üzerine odaklanmış vaziyette olduğu görülüyor. Soyut faydaların rakamsallaştırılması konusunda Avrupa Birliği Daha İyi Düzenleme Aracı farklı teknikler öneriyor.²⁶ Bu yüzden politika yapıcılarının dağılım etkilerini de dikkate alarak düzenlemelerin dezavantajlı gruplar üzerinde olumsuz etkilerinin oluşup oluşmadığına bakmaları ve getirileri artıracak adımlar atmaları gerekiyor.

Metodolojiyi Politik Zorluklara Çözüm Bulacak Şekilde Geliştirmek

Yapılan düzenlemelerin insanların refahı üzerindeki etkilerini anlamaya yönelik çalışmalar hem oldukça karmaşık analizler gerektiriyor hem de hükümetlerin bu konuda adım atabilmeleri için kaynak ayırmaları gerekiyor. Bu tür analizler sonrası daha akılcı politika önermeleri çıkarmak mümkün olmakla birlikte bu çalışmaları yaparken farklı gruplar üzerindeki etkileri ağırlıklandırmayı gerektiriyor. Ayrıca düzenlemelerin istenmeyen etkilerini de tahmin ederek değerlendirmek gibi zor bir çalışmayı da içeriyor. Geleneksel fayda maliyet analizlerinin sadece ekonomik alana odaklandığına yönelik tartışmalar bulunuyor.²⁷ Kazanç ve kayıpları sadece parasal olarak değerlendirmek sosyal açıdan zor durumda olan gruplar açısından daha fazla ayrımcılığa maruz kalmak anlamına gelebiliyor. Bu sorunu çözmek için bazı ülkeler (örneğin İngiltere, ABD) sosyal açıdan dezavantajlı gruplar ile ilgili sonuçları olan konularda farklı ağırlıklar kullanarak bu sorunu çözmek için adım atmış durumdadır. Ancak bu uygulamalar da tartışmalı sonuçlar ortaya koyuyor. Dağılımsal etkileri değerlendirirken ağırlıklandırma kullanılması kural koyma süreçlerini politika geliştirmekten politik kararlar almaya doğru taşıyabilir deniliyor. Bu yüzden ağırlıklandırma kullanılan çalışmalarda şeffaflık büyük önem taşıyor. Bu çalışmalarda hem ağırlıklandırılarak yapılmış analizlerin hem de ağırlıklandırma olmadan yapılmış analizlerin şeffaf bir şekilde kamuoyu ile paylaşılması gerekiyor.

Düzenleme ve kural koyma çalışmalarında dikkat edilmesi gereken bir diğer konu da kuralların orta ve uzun vadede ortaya çıkaracakları etkileri tahmin etmek. Bu durum özellikle jenerasyonlar arası getiri ve maliyetler ile ilgili konularda ortaya çıkıyor. Örneğin çevresel düzenlemelerin sıkı olması kısa vadede maliyetleri artırırken uzun vadede elde edilen getirileri olumlu etkiler. Böylece gelecek nesiller daha iyi bir dünyada yaşayabilirler. Ülkeler bu tür durumlara yönelik analizlerde gelecekte elde edilecek faydaların parasal değerlerinin iskonto edilmesi yöntemini kullanmayı tercih ediyorlar. Bu yöntem kullanılırken ülkeler farklı yaklaşımlar tercih ediyorlar. Örneğin AB ve İngiltere normatif refah metodolojileri kullanırken Hollanda, Norveç ve ABD enflasyondan arındırılmış piyasa getirileri temelli oranlar kullanıyorlar.

25 Deighton-Smith, R., A. Erbacher and C. Kauffmann (2016), "Promoting inclusive growth through better regulation: The role of regulatory impact assessment", OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 3, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jm3tqwqp1vj-en>.

26 European Commission (2023), Better Regulation Toolbox – July 2023 Edition, European Commission, Brussels, <https://commission.europa.eu/document/download/9c8d2189-8abd-4f29-84e9-abc843cc68eo-en?filename=BR%20toolbox%20-%20Jul%202023%20-%20FINAL.pdf>.

27 Goodwin, J. (2020), The Progressive Case Against Cost-Benefit Analysis, Center for Progressive Reform, <https://progressivereform.org/publications/progressive-case-against-cost-benefit-analysis/>.

Kural yaparken dağılımsal etkiler konusunda şeffaf olmak birtakım riskler taşıyabiliyor. Bazı durumlarda ortaya çıkan iyileştirme konularında kural koyanların yetkilerinin olmadığı durumlar ortaya çıkabiliyor. Diğer taraftan değerlendirme sonuçlarına göre atılması gereken adımlarda politik desteğin olmaması da diğer bir önemli konu olarak ortaya çıkıyor. Bu tür durumlarda kazançlı çıkanların kayıp yaşayanlara destek olması gerekiyor.

Dağılımsal etkileri doğru bir şekilde analiz etmek için iyi bir rehberlik, net bir metodoloji ve güçlü bir veriye ihtiyaç duyuluyor. OECD üyesi bazı ülkeler dağılımsal etkileri analiz etmek için daha güçlü ve detaylı analiz yapılmasına yönelik kurallar koymuş durumdadır. Her ne kadar güçlü metodolojiler olsa da analizlerde boşluklar yaşanabiliyor. Bu boşlukları kapatmanın bir yolu bu çalışmaları yapanlardan oluşan gruplar oluşturarak politika yapım süreçlerinde boşluklarla karşıladığında bu ekipler ile görüşmeler yapmak ve elde edilmiş olan dersler ışığında çözüm yolları aramak olarak görülüyor.

İnsanların Hayatlarındaki Gereksiz Engellerin Kaldırılması

İnsanların devletler ile olan etkileşimleri genellikle sıkıntılı ve zor anlarında (ehliyet başvurusu, yeni kimlik çıkarma, sağlık hizmetinden faydalanma, vb..) gerçekleşiyor. İnsanlar bu konularla ilgili minimum efor sarfetmek istiyor. Hükümetlerin bu konuya çözüm bulması gerekiyor. Hükümetler insanları düzenlemek gibi bir felsefeden çıkarak insanlar için düzenleme felsefesine yaklaşmaları gerekiyor. Kısaca insan odaklı düzenleme yapma yaklaşımını benimsemeleri gerekiyor. OECD tarafından hazırlanan İnsan Odaklı Kamu Hizmetlerine Yönelik Öneriler hizmetlerin insanların ihtiyaçlarına, beklentilerine, deneyimlerine ve bu hizmetleri kullanan insanların ve toplumların bakış açılarına uygun tasarlanması gerektiğini ifade ediyor. Kesintisiz hizmetlerin tasarlanarak sunulması ve hizmet ile elde edilecek faydaya hızlı bir şekilde ulaşılması bu konudaki en önemli beklenti. Detaylı ve hantal uyum prosedürlerini azaltarak herkesin fırsatlara eşit ulaşabilmesini sağlamak bir diğer önemli öncelik alanı. Bu şekilde olumsuz psikolojik etkiler azaltılabilir, belirsizlikler ortadan kaldırılabilir, şeffaflık artırılabilir. Tüm bu olumlu gelişmeler hükümetlere duyulan güveni artırır.

Düzenleme Kaynaklı Engellerin İnsanlara Maliyeti

İnsanların hükümetler ile olan etkileşimleri onların yaşam kalitesini etkiliyor. İnsanların karmaşık kuralları anlamak²⁸ ve bilgi toplamak için zaman ve enerji harcamaları onları mutsuz ediyor, stres yaratıyor ve devlet karşısında otonomilerini kaybettiklerini düşünmelerine sebep oluyor.²⁹

28 Herd, P. and D. Moynihan (2019), *Administrative Burden: Policymaking by Other Means*, Russell Sage Foundation, New York, NY.

29 Moynihan, D., P. Herd and H. Harvey (2014), "Administrative burden: Learning, psychological, and compliance costs in citizen-state interactions", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 25/1, pp. 43-69, <https://academic.oup.com/jpart/article-abstract/25/1/43/885957>

Özellikle düşük gelirli gruplar ve engelliler bu durumdan daha da fazla rahatsızlık duyuyorlar ve ayrımcılığa uğradıklarını hissediyorlar.³⁰ Davranış bilimleri bürokratik engelleri anlamaya yönelik denetimler yapılmasını öneriyor. Bu şekilde eşitlik ve psikolojik etkiler sonucu oluşan maliyetler, verimsizlikler ortaya konulabiliyor.³¹ Dünyadaki işletmelerin %99'u KOBİ ve dünya nüfusunun %12,5 kendi başına çalışıyor. İdari yüklerin hafifletilmesi ve düzenlemelerin kolaylaştırılması bu insanlar üzerindeki yükü azaltıyor ve uyum oranını artırıyor. Karmaşık düzenlemelerde uyum azalıyor çünkü insanlar anlamadıkları ve eşit muamele görmediklerini düşündükleri konularda uyum sağlamaktan kaçınıyorlar.

Kamu hizmetlerinin iyi çalışması insanların bu hizmetlere olan güvenini önemli ölçüde artırıyor. OECD tarafından yapılan güven araştırması insanların %66'sının kamu hizmetlerinden memnuniyet duyduklarını ve insanların yarısının bu hizmetlere güvendiklerini gösteriyor. Hükümetler ile etkileşime girerken insanlar kullanıcı dostu uygulamaları kullanmak istiyorlar. Bu uygulamalar dijital dönüşüm sayesinde artık gerçekleştirilebilir durumda. Dijital dönüşüm OECD ülkelerinde hızla gerçekleşiyor ve daha kullanıcı dostu uygulamalar devreye alınıyor. Bu tür uygulamaları tasarlarken "yolculuğun haritalandırılması" aracının kullanılması insanların düzenlemeler ile ilgili hangi adımlardan geçerek sonuca ulaştığını anlamaya imkân sağlıyor. Bu şekilde hükümetler kamu hizmetleri ile ilgili konularda hangi adımların hızlı şekilde halledildiğini hangi konularda sıkıntı yaşandığını anlayabiliyorlar.

İdari ve Uyum Süreçlerinin Sadeleştirilmesi

Kuralların uygulanması, yürütülmesi ve uyumu ile ilgili oluşturulan sistemler tüm taraflar üzerinde önemli etkiler oluşturur. Bu konularda harcanan zaman ve paraya ilave olarak yatırımların, iş imkanlarının azalması gibi sonuçlar ortaya çıkabilir. Kurallar sektörlere giriş yapmayı, rekabeti ve işi bırakma gibi konularda süreçleri zorlaştırabilir. Bir miktar yükün oluşması normal olmakla birlikte bu yüklerden gereksiz olanların ortadan kaldırılması ve süreçlerin basitleştirilmesi her zaman değerlendirilmesi gereken bir konudur. Teknolojinin gelişmesi ile birtakım süreçlerin dijital ortama alınması bu yükleri bir miktar azaltmıştır. OECD ülkelerinin bazılarında tek bir noktadan (one stop shop) hizmetin alınması uygulamaları gereksiz yüklerin azaltılmasına yardımcı olmaktadır. Bu yaklaşım e-devlet uygulamalarının ötesine geçerek bütünsel bir bakış ile konulara çözüm bulmak anlayışını yansıtmaktadır. Bu yaklaşımdan devlette fayda elde etmektedir. Bu yolla hem toplanan bilgiler daha doğru olmakta hem de bu bilgileri işlemek için daha az kaynağa ihtiyaç duyulmaktadır. Böylece daha önce bilgileri işlemek için kullanılan kaynak başka işler için kullanılarak diğer süreçleri iyileştirme ve verimliliği artırma imkânı ortaya koymaktadır.

30 Sunstein, C. (2020), "Sludge audits", Behavioral Public Policy, Vol. 6/4, pp. 654-673, <https://doi.org/10.1017/bpp.2019.32>.

31 OECD (2024), "Fixing frictions: 'Sludge audits' around the world – How governments are using behavioral science to reduce psychological burdens in public services", OECD Public Governance Policy Papers, No. 48, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5e9bb35c-en>.

Mevcut Kuralların Basitleştirilmesi

İnsanlar kuralların etkilerini hükümetlerin kuralları koymasından sonra uzun bir süre hissediyorlar. Bu durum insanların kuralların hangi alan ve konularda geçerliliklerini kaybettiklerini ve sıkıntı yarattıklarını görmelerine imkân sağlıyor. Karmaşık kuralları anlamak ve uygulamak insanlar üzerinde psikolojik baskı oluşturuyor.³² Bu yüzden insanlara mevcut kuralların iyileştirilmesi için imkân sağlamak bu konuda iyileştirme yapmak açısından faydalı sonuçlar ortaya koyuyor. Örneğin Avrupa Komisyonu uygulanan kurallar konusunda görüşleri alabilmek için bir platform oluşturmuş durumda. Bu kanaldan gelen görüşleri düzenli olarak inceleyerek iyileştirme çalışmalarında girdi olarak kullanıyor. 30 OECD ülkesinde de benzer uygulamalar var. 17 OECD ülkesi ve Avrupa Komisyonu mevcut kuralların düzenli gözden geçirilmesine yönelik uygulamalar başlatmış durumda. Kuralların etkilerini ve sıkıntılarını takip etmek hem mevcut sıkıntıları hem de yaklaşmakta olan sorunları algılamaya yardımcı oluyor.

Kural Koyma Süreci Hakkında Bilgi Paylaşılması

Düzenleme yapmak ve kural koymanın son temel taşı paydaşların süreçler hakkında bilgilendirilmesidir. Bu bilginin kolayca ulaşılabilir ve güncel olması önemlidir. Düzenleme süreçlerine katılım, alınan görüşler ve bu görüşlerin süreci nasıl etkilediği, genel olarak düzenlemenin nasıl şekillendiğine yönelik bilgiler paydaşların konuyu ve etkileri anlamasına yardımcı olur. Ayrıca yapılan düzenlemelerin gerekçelerinin paylaşılması neden bu düzenlemelere ihtiyaç duyulduğunun anlaşılmasına yardımcı olur. Paylaşılan bilgilerin hedef kitlelere doğru şekilde iletilmesi (doğru dilde, basitlikte ve paydaşların anlayabileceği şekilde) anlaşılabilirlik açısından önemlidir.

Bazı durumlarda hükümetlerin neden düzenleme yapmaktan kaçındıklarını net bir şekilde ortaya koymaları gerekir. Bu durum bazen ortaya çıkan durumun geçici olması, yapılan analiz sonucunda beklenen etkinin ilk başta tahmin edilenden küçük olduğu gibi sebeplerden kaynaklanabilir. Bu konuların kamuoyuna açıklanması düzenleme yapılmamasının gerekçesinin anlaşılmasını sağlar.

OECD tarafından yapılan araştırmada³³ OECD ülkelerinde yaşayan insanların %40'ının hükümetlerin düzenlemelerin etkileri konusunda bilgilendirme yaptığını düşündüklerini gösteriyor. Bu konuda açık bir iletişimin olması hükümetlere duyulan güveni olumlu etkiliyor. Düzenleme sürecinin şeffaf olması konu ile bilgilere kolayca ulaşılabilmesi hükümetin güvenilirliğini olumlu etkiliyor.³⁴ OECD araştırmaları son on yılda hükümetlerin düzenleme süreçleri konusundaki şeffaflıklarında %8'lik bir iyileşme olduğunu ortaya koyuyor. Paydaş katılımı ve uygulama öncesi etki analizinde de benzer iyileşmeler gözleniyor. Ancak uygulama sonrası

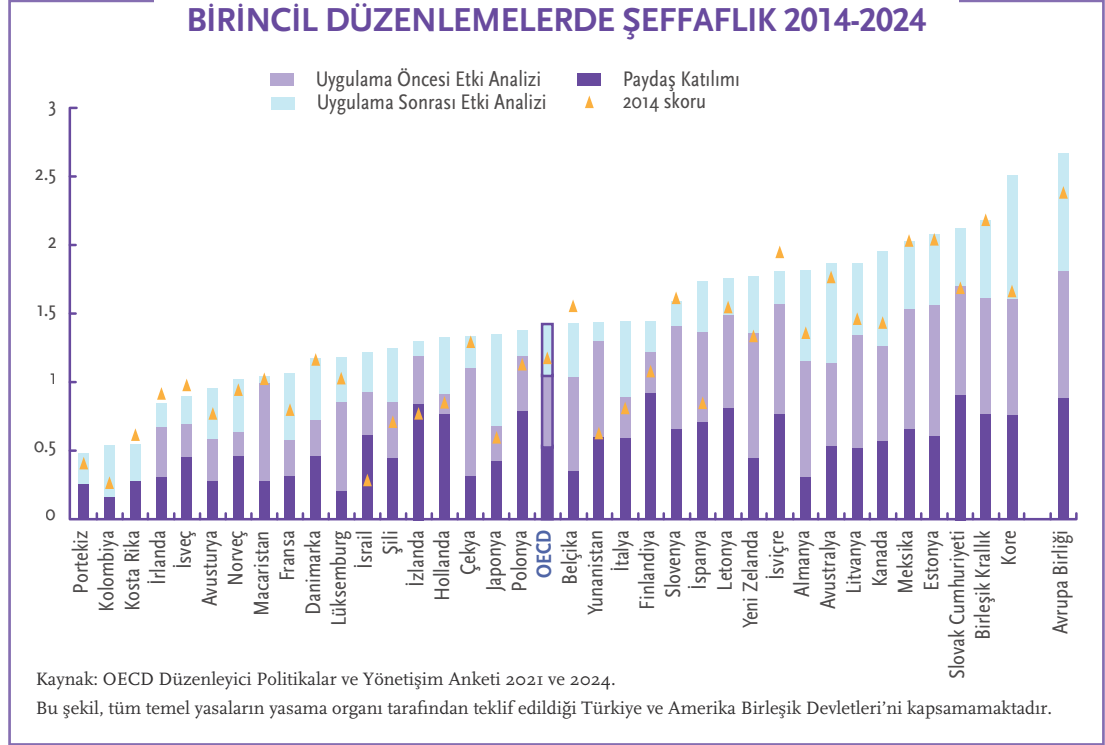
32 Sunstein, C. (2020), "Sludge audits", Behavioral Public Policy, Vol. 6/4, pp. 654-673, <https://doi.org/10.1017/bpp.2019.32>.

33 OECD (2024), OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 Results: Building Trust in a Complex Policy Environment, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9a20554b-en>.

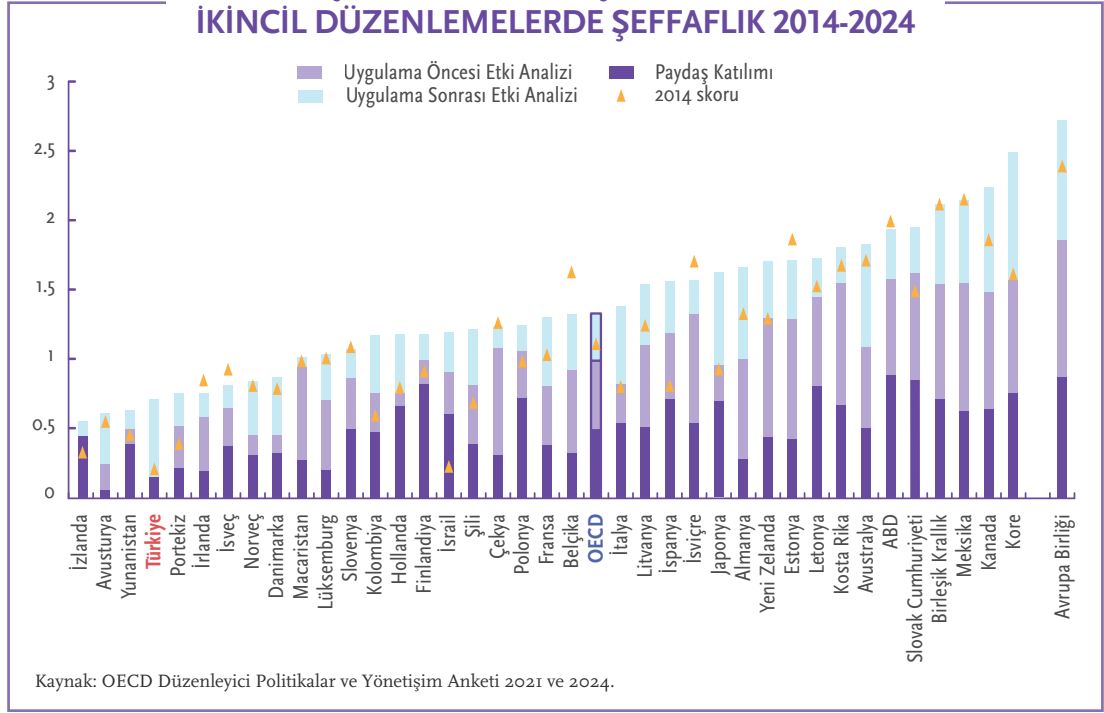
34 Argyrous, G. (2012), "Evidence based policy: Principles of transparency and accountability", Australian Journal of Public Administration, Vol. 71/4, pp. 457-468, <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2012.00786.x>.

etki analizi en zayıf ilerlemenin görüldüğü alan. Birincil düzenlemeler için şeffaflık düzeyi ikincil düzenlemelere göre daha yüksek. Gelişimin en önemli sebeplerinden birini dijitalleşme sayesinde bilgilerin daha kolay ulaşılabilir olması oluşturuyor. Ülkelerin bu konuya önem vermesi söz konusu gelişmeyi sağlamış durumda. Ülkeler bazında gelişme düzeyleri farklı olsa da merkezi bir internet sitesinde alınan görüşlerin paylaşılması, etki analizi çalışmalarının paylaşarak görüş alınması genelde bu alanda yapılan çalışmalarda daha fazla gözleniyor. Bu konuda daha gelişmiş olan sistemler düzenlemelere yönelik etkileşimli katılım ve görüş bildirme mekanizmalarından oluşuyor. Uygulama sonrası etki analizi süreçlerinde gözlenen iyileştirmeler sanal ortamda itiraz mekanizmalarının oluşturulması, yapılan uygulama sonrası etki analizi çalışmalarının paylaşılması ve yapılacak değerlendirmeler konusunda paydaşların bilgilendirilmesi gibi konulardan oluşuyor.

ŞEKİL 3: BÜTÜNLEŞİK ENDEKS: BİRİNCİL DÜZENLEMELERDE ŞEFFAFLIK 2014-2024



ŞEKİL 4: BÜTÜNLEŞİK ENDEKS: İKİNCİL DÜZENLEMELERDE ŞEFAFLIK 2014-2024



Katılım ile İlgili Bilgi Verilmesi

Paydaşlar karar alma süreci ile ilgili veri, bilgi ve varsayımlar paylaşıldığında konuyu daha iyi anlarlar. OECD üyelerinde uygulama öncesi etki analizlerinde paydaş katılımı yapan ve analizleri kamuoyu ile paylaşan ülkelerin sayısı artmaya devam ediyor. On yıl öncesinde paydaş görüşü alan ülkelerin sayısı 18 iken 2024'te bu rakam 23'e çıkmış durumda. Ayrıca 36 OECD ülkesi uygulama öncesi etki analizlerini kamuoyu ile paylaşıyor. Diğer yandan uygulama öncesi etki analizlerinde analiz edilen etkilerin sayısı da artmaya devam ediyor. Bu yönde bir gelişme olmasına rağmen hala ağırlık ekonomik ve sosyal fayda ve maliyetlere odaklanıyor. Sosyal ve çevresel etkilere odaklanma daha düşük seviyelerde.

Paylaşılan bilgi artmakla birlikte tam ve mükemmel değil. Kararlar belli bir belirsizlik ortamında alınıyor. Bu durum kaçınılmaz. Bu yüzden bilginin ve varsayımların sınırları konusunda bilgi vermek hem insanların hangi kabullerle kararların alındığını ve ortaya çıkabilecek hataların neler olabileceğini anlamalarına yardımcı olur. Bu şekilde daha gerçekçi ve iyileştirilebilir politikalar yapılabilir.

Politika oluşturma, düzenleme ve kural koyma süreçlerine kimlerin katıldığı, bu katılımcıların temsil ettiği gruplar, etkilenenlerin temsiliyetinin ne ölçüde gerçekleştiği gibi istatistiklerin paylaşılması paydaşların süreç

katılanları anlamasına yardımcı olur. OECD ülkelerinden 9 tanesi bu yönde istatistiksel bilgileri topluyor ancak daha azı paylaşıyor. Halen bu sayı oldukça az. Karar vericilerin, paydaşların bu süreçlere katılımının neden düşük olduğunu anlamaları önem taşıyor.

Karar almanın temelini oluşturan bilgilerin paylaşılması hükümetlerin hesap verebilirliğini artırır. Ayrıca katılım süreçlerinin neden yapılmadığı veya neden kaçınıldığı ile ilgili bilgilerin paylaşılması hükümetlerin hesap verebilirliğini artırır hem de katılım süreçlerini güçlendirir. Halihazırda 18 OECD ülkesi katılım süreçlerinin işletilmemesi ile ilgili bilgi paylaşıyor bunlardan 13 tanesi neden yapılmadığına yönelik bilgi de paylaşıyor. 8 OECD ülkesi de neden etki analizi yapılmadığına yönelik bilgi paylaşıyor.

Katılımın Etkileri

Hükümetlerin katılımcılığı sağlam temellere oturtması sürecin etkinliğini artırır. OECD tarafından hazırlanmış olan Vatandaş Katılım Süreçlerine Yönelik Rehber’de hükümetlerin katılım süreçlerini plansız bir şekilde yapmaktan vazgeçerek katılımcılık kültürünü oluşturmaya doğru ilerlemeleri gerektiği ifade ediliyor. Katılımın etkilerini takip etmek düzenleme ve kural koyma süreçlerinde nelerin değerlendirildiğini ve dikkate alındığını anlamaya imkân sağlıyor. Bu konuların yayınlanması ve paylaşılması düzenleme süreçlerinin nasıl işlediği ve yapılan önerilerin nasıl değerlendirdiği konusunda bilgilenmeyi ve farkındalığı artırıyor. Bu yaklaşımlar kurallara olan desteği artırabiliyor. Bazı insan ve gruplar kendileri doğrudan katılmasa bile katılımcılar tarafından önerilerinin dile getirildiğini paylaşımlar sayesinde görebilir.

2024 itibarıyla 36 OECD ülkesi katılım yoluyla elde edilen görüşleri paylaşıyor bu sayı 10 yıl önce 29’dur. Ülkelerin birçoğu alınan görüşleri dijital araçlar kullanarak paylaşıyor. 24 OECD ülkesi alınan kişisel görüşleri paylaşıırken, 16 tanesi uygulama öncesi etki analizi ile ilgili verilen görüşleri paylaşıyor. Bu bilgilerin paylaşılması düzenleme süreçlerine kimlerin katkı sağladığının şeffaf bir şekilde ortaya konulmasına imkan sağlıyor.

Hükümetler katılım uygulamalarını geliştirip, farklı kanallar ile insanlara ulaşmaya çalışsalar da bu çaba bazı insanların katılımını sağlamak konusunda yeterli olmayabilir. Bu konuda ilerleme sağlamak için insanlara katkılarının nasıl fayda sağlayacağı, bu katkılarının ne zaman ve nasıl alınacağı ile ilgili bilgilendirilmelidir. İnsanlara katılım konusunda bilgilendirmelerin yapılması katılımcıların endişelerini azaltır. İnsanlar katılım süreçlerinde olumlu deneyimlere sahip olurlarsa gelecekteki katılım süreçlerine daha fazla katılım gösterirler. Farklı kanallardan girdilerin gelmesi politika yapım süreçlerinin güçlenmesine yardımcı olmaya başlamış durumda.

İnsanlar verdikleri görüşler ile ilgili sadece görüşlerinin alındığına yönelik geri bildirimin ötesinde bilgi talep ediyor. İnsanlar önerilerinin politika yapım sürecine nasıl yardımcı olduğu nelerin dikkate alındığı, nelerin

dikkate alınmadığı ve nedenleri konusunda bilgi sahibi olmak istiyorlar. OECD ülkelerinin 14'ünde gelen görüşlere yazılı yanıt verilmesi zorunlu tutulmuş durumda. Bu yaklaşım yönetimlerin duyarlılığı ilgili olup iyileştirilmesi bekleniyor. OECD tarafından yapılan güven araştırmasında³⁵ katılımcıların %40'ından azı hükümetlerin insanlardan gelen geri bildirim ve taleplere bakarak hizmetlerde iyileştirme yaptığını, yenilikçi fikirleri hizmetleri iyileştirmek için kullandığını ve ulusal politikalarda değişim yaptığını gösteriyor. Alınan görüşlerin nasıl değerlendirildiğinin yayınlanması hükümetlerin hesap verebilirliğini artırarak güven kazanmalarına yardımcı olur. Böylece alınan görüşlerin politikaların oluşturulması veya değiştirilmesi konusunda nasıl bir etki yarattığı takip edilebilir.

Katılımcılığa yönelik etkileşimli internet sayfaları tüm katılım zincirini ortaya koyamasa da bu konuda alınan görüşlerin verilen yanıtların takip edilmesine imkan sağlar. Özellikle doğrudan düzenlemeler üzerinde görüş belirttikleri ve yanıt aldıkları bir platform hem etkinin anlaşılmasına hem de geri bildirimlerin izlenmesine imkân sağlar. Halen 21 OECD ülkesi etkileşimli internet platformları kullanıyor.

35 OECD (2024), OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 Results: Building Trust in a Complex Policy Environment, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9a20554b-en>.

GEZEĞEN İÇİN DÜZENLEME

Çevre için Düzenleme Yapılmasının ve Kural Konulmasının Önemi

Dünya çevre açısından iklim değişikliği, biyoçeşitlilik kaybı ve kirlilik gibi üç kriz ile karşı karşıya. Geçmişte çevresel konular ve ekonomik etkileri göz ardı edildiği için çevre ile ilgili öncelikler dikkate alınmamış. Bu yüzden ciddi kayıplar yaşanıyor ve önemli olumsuzluklar ortaya çıkıyor. Hükümetlerin müdahalesi olmazsa dünya iklim değişikliğinden, biyoçeşitlilik kaybından ve kirlilikten çok daha fazla zarar görecektir. Birleşmiş Milletler raporları Paris İklim Anlaşması'nın hedefi olan 1,5°C'ye ulaşmak konusunda yeterli ilerleme sağlanamadığını gösteriyor. Bu yüzden düzenlemeler yaşanan üçlü krizin kontrol altına alınması konusunda önemli bir rol oynayabilir. Çevresel kurallar ve yeşil bakış ile geniş bir çerçevede politika geliştirme çalışmaları yapılması gezegenin sürdürülebilirliğini sağlayabilir. İklim değişikliğine ve çevresel hasarın önlenmesine yönelik yeşil dönüşüm gibi iddialı hedefler eğer düzenleme yapmanın, kural koymanın bir parçası haline getirilemezse sürdürülebilirlik hedeflerine ulaşmak mümkün olmaz.

Düzenlemelerin tasarımı ve uygulanması gezegen açısından kritik önem taşıyor. Özellikle güçlü etkiye sahip olan enerji ve ulaşım gibi sektörlerde yapılacak düzenlemeler yeşil dönüşüm açısından önem taşıyor. İyi tasarlanmış ve uygulanan düzenlemeler yenilikçiliği teşvik ederek çözümler bulunmasına imkân sağlıyor.³⁶ Hükümetlerin özellikle politika yapım süreçlerini kısa tutmaları, karmaşıktırmaları ya da kural koymaktan kaçınmaları çevresel hedeflerini gerçekleştirmeleri konusunda sorun yaşamalarına sebep oluyor. Çevreye yönelik mevcut düzenlemeler düzenli olarak gözden geçirilmiyor, gereksiz yükler içeriyor ve yeniliklere engel teşkil ediyor olabilir. Konu ile ilgili paydaşlarla yeterince etkili bir etkileşim de yok gibi gözüküyor. Diğer bir sorun ise düzenleyicilerin çevresel konular ve bu konuların ekonomik etkileri konusunda yeterince yetkinliğe sahip olmamaları olabilir. Bu yüzden ortaya çıkan getiri ve maliyetleri dengeleyecek politika uyumunu sağlamak konusunda sıkıntı yaşıyor olabilirler.

Küresel boyutta çevre politikalarının düzenlenmesi konusunda Ozon Tabakasını İncelten Maddelere İlişkin Montreal Protokolü, Biyoçeşitlilik Konvansiyonu, Paris Anlaşması – Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Konusunda Çerçeve Konvansiyonu, Ulusal Yetki Alanı Dışındaki Biyoçeşitlilik Anlaşması gibi politikalar bulunuyor. Kamuoyu söz konusu küresel politikalarda belirtilen hedeflerin gerçekleştirileceği konusunda belirsizlikler olduğunu düşünüyor. OECD Güven Araştırması her on insandan dördünün hükümetlerinin on yıl içinde iklim hedeflerini gerçekleştireceğine inandığını söylüyor.³⁷ OECD araştırmaları insanların

36 IPCC (2023), Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, core writing team, H. Lee and J. Romero (eds.), Intergovernmental Panel on Climate Change, Geneva, <https://doi.org/10.59327/IPCC/AR6-9789291691647>.

37 OECD (2024), OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 Results: Building Trust in a Complex Policy Environment, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9a20554b-en>.

çevre için fedakârlık yapmak istediklerini ancak bu konuya daha fazla maddi kaynak ayırmak konusunda isteksiz olduklarını gösteriyor. Bu durum çevresel konularda oluşturulacak politikalar açısından sıkıntılar yaratma potansiyeline sahip. Hükümetlerin, çevresel hedefler ile ekonomik gerçeklikleri uyumlandırarak daha etkin ve eşitlikçi politikaları katılımcı ve şeffaf bir şekilde tasarlayarak kendilerine duyulan güveni güçlendirmeleri gerekiyor.

Yeşil Dönüşüm için Düzenleme Kaynaklı Zorlukların Ortadan Kaldırması

Mevcut düzenleme süreçlerine bakıldığında, bazı alanlarda yeterli düzenleme bulunmazken bazı alanlarda da oldukça fazla düzenleme olduğu görülüyor. Her iki durumda yeşil dönüşümü gerçekleştirmek konusunda sorunlar yaratıyor. Bu durum dolayısıyla çevreye zararlı davranışlar devam edebilir ve sürdürülebilirlik konusunda yatırımların ve yeniliklerin yapılmasında isteksizlik ortaya çıkabilir. Fazla düzenleme yapılmış olması karmaşa, verimliliğin azalması, yeniliklerin engellenmesi ve ekonomik gelişme konusunda sıkıntılar yaratabilir. Ayrıca fazla düzenleme paydaşların yılgınlık hissetmesine neden olabilir. Yetersiz kurumsal yapılar ve silo bazlı düzenleme hazırlama yaklaşımı yeşil dönüşümün gerçekleşmesindeki önemli engellerden bazılarıdır. Koordinasyon olmadan silo bazlı herkesin kendi bakış açısı ile yaptığı çalışmalar çevresel hedeflerin gerçekleştirilmesi ve rekabet halindeki ekonomik, sosyal ve çevresel hedefler arasında denge kurulmasına engel olur.

Düzenlemelerdeki Açık Konuların Düzeltilmesi

Düzenlemelerdeki boşluklar yeşil dönüşümü zorlaştırıyor. Çevresel konular ile ilgili düzenlemelerin olmaması hükümetlerin bu alandaki hedeflerini gerçekleştirmelerine engel oluyor. Düzenlemelerin olmaması teşvik mekanizmalarının oluşturulamamasına ve çevrenin zarar görmeye devam etmesine sebep oluyor. Boşluklar teknolojiye hızlı değişimler, değişen politik ve ekonomik faktörler veya düzeltme mekanizmalarının eksikliği dolayısıyla oluşuyor. Özellikle düzeltme mekanizmalarının eksikliği önemli yapısal değişimlerin yapılması açısından sıkıntı oluşturuyor. Yaşanan bilimsel gelişmeler bu konuda bir diğer etken. Bilimsel konularda yeterince kesinlik yoksa yapılan politikalarda ihtiyatlı davranma yaygın bir yaklaşım.³⁸ Düzenlemelerin yeşil dönüşümü desteklemeye devam etmesi için düzenleme kaynaklı çıktıların çevreye olan etkilerindeki belirsizliklerin yakından takip edilmesine özel bir önem veriliyor ve yeni bilgiler geldikçe geliştiriliyor.

Teknolojik gelişmelerde düzenlemelerdeki açıklıkların etkisini artırıyor. Örneğin hidrojenin bazı OECD ülkelerinde taşımacılıkta yakıt olarak

38 OECD (2023), Understanding and Applying the Precautionary Principle in the Energy Transition, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5b14362c-en>.

kullanılması yönündeki teknolojik gelişmeler düzenlemelerdeki güncel olmayan risk yönetim yaklaşımları, satış noktalarının onaylanma süreçleri gibi konular dolayısıyla hayata geçirilmesini zorlaştırıyor.

Düzenleme çerçeveleri yeni teknolojileri hayata geçirmek konusunda yetersiz kalıyor olabilir. Bu yüzden sektörlerde dönüşümlerde zorluklar yaşanabilir. Bu tür sıkıntıları azaltmak için ufuk odaklı politika yapım süreçlerinin hayata geçirilmesi faydalı sonuçlar ortaya çıkarabilir. Bu yöntemde politika yapıcılar gelecekte ortaya çıkması olası çevresel sorunlar ve sorunları çözmeye yönelik teknolojilere yönelik araştırma yapmak ve hazırlanmak konusunda çalışmalar yapıyorlar. Bu bakış açısı aynı zamanda riskler ve fırsatların belirlenmesi için de kullanılıyor. Böylece mevcut düzenlemelerde iyileştirmeler yapılırken esnek düzenleme çerçevelerinin oluşturulması konusunda çalışmalar yapılıyor. Bu çerçeveler düzenlemelere erken müdahalelerin yapılmasına imkân veriyor. Politika ve düzenlemeler ile ilgili değerlendirmeler istenen etkilerin ortaya çıkıp çıkmamasının anlaşılmasını sağlarken, gelişmekte olan teknolojilerde etkin bir şekilde düzenlenebiliyorlar böylece yeşil dönüşüm hızlanmış oluyor. Hükümetlerin mevcut düzenlemelerini düzenli olarak gözden geçirerek teknolojik ve çevresel şartlardaki değişimlere uygun hale getirmeleri gerekiyor.

Düzenlemelerdeki Karmaşıklıkla Azaltılması

Çevresel konularda artan sayıda düzenleme olması insanlar, iş dünyası ve sivil toplum kuruluşları üzerinde risklerin artmasına neden oluyor. Karmaşılaşan düzenlemeler uyum maliyetlerini artırıyor, verimliliğin azalmasına, yeniliklerin gecikmesine ve ekonomik büyümeye engel teşkil ediyor. Bu durum iş dünyası açısından rekabetçilik konusunda sorunların ortaya çıkmasına neden oluyor.

Diğer taraftan yaşanmakta olan üçlü kriz birçok düzenlemenin hayata geçirilmesine neden oldu. Bu düzenlemeler oldukça önemli faydalar yaratıyor. Ancak karmaşık bir yapıya sahipler ve farklı seviyelerde etkinliğe sahipler. Düzenlemelerin uygulanması da maliyetler içeriyor. Örneğin kayıtların kanunun belirttiği sürelerde saklanması etki ve maliyet yaratıyor. Çünkü kayıtlar kâğıt olarak saklandığında ağaçların azalmasına neden oluyor veya elektronik olarak saklanırsa enerji tüketimini artırıyor.

Yeşil dönüşümün hızlanması için yenilenebilir enerjiye geçişin hızlanması gerekiyor. Ancak düzenlemelerin konu ile ilgili riskleri dengelemesi, var olan endişelere karşı önlemler içermesi ve teknolojik gelişimi desteklemesi gerekiyor. Çünkü gelişmekte olan teknolojilerin güvenliği konusunda hala belirsizlikler bulunuyor. Hükümetler risk temelli politika yapımını önceliklendirirken iklim krizinin ortaya çıkardığı sorunları çözmek için hızlı davranış sergilenmesi gerektiğini de göz önünde tutmak durumunda.

Lisans ve İzin Prosedürlerinin Sadeleştirilmesi

Lisanslama ve izin mekanizmaları birçok alanı kapsıyor. İyi tasarlanmış lisanslama ve izin mekanizmaları sağlık, çevre, ekonomik gelişim gibi alanlarda süreçleri düzenleyerek mevzuata uyumu sağlarlar. Lisanslama ve izin prosedürlerinin; risklerle ilgili yapılan veri temelli çalışmaların sonuçlarına dayanması, ortaya çıkması olası etkilerle orantılı olması, yükleri azaltmayı hedeflemesi gerekir. Çünkü bu prosedürler söz konusu risk ve etkileri azaltmak ve yönetmek amacıyla kullanılırlar. Bu mekanizmanın güçlü bir gözetim ve uygulama yaklaşımı ile hayata geçirilmesi önemlidir.

Düşük karbonlu ekonomiye geçiş ve yenilenebilir enerji altyapısına yönelik lisansların toplum açısından yaratacağı riskler (altyapının güvenilirliği, çevreye olan etkileri, ulusal güvenlik ile ilgili konular, vb.) konusuna dikkat edilmesi gerekir. Fayda maliyet analizleri bu konuların açıklığa kavuşturulmasına yardımcı olabilir. Bu risklerin değerlendirmesine bağlı olarak lisanslama ve izin süreçleri uzun zaman almaktadır. Risk olduğu bilinen ancak etkinin büyüklüğü konusunda belirsizlik olan durumlarda hükümetler ihtiyatlı davranmaktadır. Bu konuda güzel bir örnek ısınma için ve yakıt olarak hidrojenin kullanılmasıdır. Bu alanda hala yeteri kadar deneyim ve bilgi olmadığı için hükümetler bu konuda yavaş ilerlemeyi tercih etmektedir. Ancak aşırı ihtiyatlı davranma yenilikçilik çalışmalarını ve yeni teknolojilerin hayata geçirilmesini engelliyor.

Lisanslama ve izin konusunda karşılaşılan bir diğer konu bu prosedürlerin güncellenmesidir. Yapılan etki değerlendirme çalışmaları uzun zaman almakta, önemli kaynakların kullanılmasına neden olmakta ve risklerin etkileri konusunda belirsizlikler bu konularda hükümetleri yavaş ilerlemeye yöneltmektedir. En kötü senaryo bu tür düzenlemelerin önemli yükleri getirmesi sonucu yatırımların durması, yeni teknolojilerin hayata geçirilememesidir. Diğer taraftan zorlayıcı süreçler yeni oyuncuların piyasaya girmesini engelleyebilir.

Lisanslama ve izin süreçlerinin yavaş işlemesi yeşil dönüşüm açısından sıkıntı oluşturmaktadır. Birçok ülkede yenilenebilir enerji lisanslama çalışmaları uzun zaman almaktadır. Örneğin Avustralya'nın New South Wales bölgesinde yenilenebilir enerji lisansı alma ortalama süresi 746 gündür, bu süre rüzgâr projeleri için ortalama süre 3488 gündür.³⁹ Bu durumun önemli bir sebebi de hükümet birimleri arasında yeterli koordinasyon olmamasıdır. Bu süreçleri kısaltmak için dijital çözümler geliştirilerek sunulabilir. Portekiz yenilenebilir enerji başvurularının yapıldığı bir platform (Single Environmental Permit) oluşturmuş. Bu platform üzerinden 12 konuda başvuru yapılabilir.⁴⁰

Lisanslama ve izin çalışmalarının hükümetin genel iklim politikası çerçevesinde değerlendirmesi gerekiyor. Bu çalışma yapılırken süreç tüm ilgili hükümet birimleri arasında bir koordinasyon mekanizması oluşturularak yönetmelidir. Sürecin yönetimini bakanlıklara bırakmak sıkıntılı sonuçlar ortaya çıkarabilir. OECD hükümetlere risklerin ve halkın

39 Norman, J. (2024), "Only three wind farms were connected to the power grid last year. Here's what's holding up Australia's clean energy transition", Australian Broadcasting Company, <https://www.abc.net.au/news/2024-02-29/renewable-approval-delays-slowing-cleanenergytransition/103517718> (27 Mart 2024'de ziyaret edilmiştir).

40 Green Policy Platform (2024), "Portugal: Single Environmental Permit (SEP) System", web page, <https://www.greenpolicyplatform.org/big-e/portugal-single-environmental-permit-sep-system>.

endişelerinin iklim riskleri üzerindeki etkilerini ayrı ayrı ele almak yerine birlikte ele almayı öneriyor. Kurallar ve izinler hayata geçirildikten sonra, bunların teknolojik gelişmeleri ve değişen koşulları takip etmesi gerekir. Düzenli gözden geçirmeler gelişmeleri takip etmek konusunda faydalı olur.

Koordinasyonun Güçlendirilmesi

Çevresel konular farklı sektörleri etkiliyorlar. Bu konularda etkin çözümler bulmak için farklı politika alanları arasında bir koordinasyona ihtiyaç bulunuyor. Bu yüzden ayrı ayrı düzenlemeler yapılması sorunlara çözüm bulmakta yetersiz kalabiliyor. Çevresel konularda düzenleme yapmak bakanlıklar arasında güçlü bir koordinasyona dayanan çerçeveler ile daha etkili hale getirilebilir. Yeşil dönüşüm sadece Çevre Bakanlığı'nın konusu olamaz, Ulaştırma, Enerji gibi bakanlıkların da bu sürecin bir parçası olması gerekir. Hükümetler Arası İklim Değişikliği Paneli başarılı iklim değişikliği ile mücadele çalışması iyi tasarlanmış çerçeve, birbirleri ile uyumlandırılmış farklı politika alanları, yasalar, politikalar, stratejiler ve kapsayıcı yönetim yaklaşımları ile başarılabilceğini söylüyor.⁴¹ Söz konusu koordinasyon ancak bütünsel bir bakış açısı ve yönlendirme ile gerçekleştirilebilir. 2012 OECD Düzenleyici Politikalar ve İyi Yönetişim Önerileri dokümanında belirtildiği gibi hükümetin merkezine yakın bir düzenleme denetim mekanizması hükümetin bütünü yaklaşımında bu koordinasyonun oluşmasına yardımcı olur. Böylece veri ve kanıt temelli politikaların oluşması sağlanabilir.

Düzenlemelerin Uygulanmasının Kolaylaştırılması

Düzenlemelerin hayata geçirilerek uygulanması politika hedeflerini gerçekleştirmek açısından önem taşıyor. Bu yüzden düzenleyicilerin ortaya çıkacak yüklere ve düzenlemeye tabi olanların uyum süreçlerine odaklanması gerekiyor. Eğer etkin işleyen ve uyumun yüksek olduğu düzenlemeler hayata geçirilemezse yeşil dönüşüm başarılı olamaz.

Çevre Düzenlemelerinde Uyumun Güçlendirilmesi

UNEP tarafından yapılan araştırma çevre ile ilgili düzenlemelerin uygulanması ve denetlenmesi çabalarının hedefleri gerçekleştirmek konusunda yetersiz kaldığını gösteriyor.⁴² Çevre ile ilgili düzenlemelerin başarısız olma sebepleri:

- Düzenlemelerin yeterince benimsenememesi
- Düzenlemelerin paydaşlar tarafından yeterince anlaşılamamış olması olarak gözüküyor.

41 IPCC (2023), Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, core writing team, H. Lee and J. Romero (eds.), Intergovernmental Panel on Climate Change, Geneva, <https://doi.org/10.59327/IPCC/AR6-9789291691647>.

42 UNEP (2019), Environmental Rule of Law: First Global Report, United Nations Environment Program, Nairobi, <https://www.unep.org/resources/assessment/environmental-rule-law-first-global-report> (27 Mart 2024 tarihinde ziyaret edildi).

Bu konuda atılması gereken en önemli adım paydaşların nasıl uyum sağlayacaklarını anlamalarını güvence altına almak olarak gözüktüyor. Bu adım atıldığında çevreye verilen zararın da azalması sağlanabilir. Çevresel düzenlemeler birden fazla sektörü etkiliyorlar ayrıca uyum yükümlülükleri kurumların büyüklüklerine, bulundukları yere teknik kapasitelerine göre de farklılık gösteriyor. Bu yüzden bu düzenlemeleri yakından takip etmeleri ve teknik konulardaki düzenlemelerin nasıl bir çalışma gerektirdiğini anlamaları gerekiyor. Bu konulardaki yükler büyük şirketler tarafından kaldırılabilir olsa da OECD ülkelerindeki kurumların %90'ını oluşturan kobilere için uyum konusunda yükler getiriyor. Bu yüzden kurallar kadar davranış bilimlerinin desteği ile davranış değişiklikleri yapmak süreci hızlandırmak için önem taşıyor.

Uyum konusunda ilerlemenin bir başka yolu kapasite artırmaya yönelik eğitim, çalıştay, uygulamayı yapan kamu kurumunun internet sitesinde sıkça sorulan sorular gibi bölümlerin bulunması şeklindeki uygulamalardır. Örneğin, Kore Çevre Bakanlığı dijital tabanlı bir iletişim noktası oluşturarak düzenlemeler ile ilgili soru sorulmasına imkân sağlıyor ve gelen sorulara 5 iş günü içinde cevap vermek zorunda. Düzenlemelerin başarılı olmasında bir diğer önemli konu sektörün kamu ile birlikte çalışarak bu konuya destek sağlaması. Örneğin elektrikli otomobiller konusunda taraflar bu şekilde bir iş birliği içinde çalışıyorlar ve ulaşımın yeşil dönüşümü konusunda önemli adımların atılmasına imkân sağlıyorlar. Bu tür iş birlikleri önemli çünkü elektrikli araba şarj altyapısına erken aşamada yatırım yapmak riskler içerebilir.⁴³ Düzenlemeler ve teşvikler konusunda belirsizliklerin olması sektör oyuncularının karar almalarını zorlaştırıyor. Bu durumda hükümetler koydukları kurallar ve sınırlamalar ile (örneğin kirlilik sınırlaması, yakıt verimi gibi) bu uyum açıklarını kapatmaya odaklanıyorlar.

Hükümetler farklı uygulamalar ile yasalara uyumu iyileştirebilirler. Bu konuda yol gösterici olarak OECD Düzenlemelerin Uygulanması ve Denetlenmesi Araçları hükümetlere, paydaşlara bir rehber olarak sunulmuş durumda. Bu belge risk temelli denetim mekanizmaları öneriyor. Bu çerçevede denetim planlarının oluşturulmasını öneriyor. Hükümetlerin kapasitelerinin denetim konusunda sınırlı olması dolayısıyla belli kriterler çerçevesinde hedef alanlara yönelmesini öneriyor. Seçilen alanların risklerinin, olma olasılığının ve yıkıcılığının yüksek olduğu alanlar olması etkili bir denetim yapılmasını sağlıyor.

Denetim sırasında toplanan bilgiler, genellikle denetimi yapan kurumun kendisinde toplanıyor. Halbuki farklı sorumluluklara sahip kurumların yaptıkları denetimlerde elde edilen veriler ortak bir veri tabanında tutulursa bu bilgilerin analizi sonucunda daha etkili sonuç ve dersler elde edilebilir. Bu durum düzenlemeleri iyileştirilmesi, güçlendirilmesi ve paydaşların beklentileri ile uyumlu olmasına yardımcı olur.

Denetim yapan kurumların konuya yaklaşımları dolayısıyla ortaya çıkan skandallar bu kurumlara duyulan güvenin azalmasına neden oldu. Volkswagen skandalı bu konuya iyi bir örnek teşkil ediyor. Denetim

43 Naor, M. et al. (2015), "Overcoming barriers to adoption of environmentally-friendly innovations through design and strategy: Learning from the failure of an electric vehicle infrastructure firm", International Journal of Operations & Production Management, Vol. 35/1, pp. 26-59, <https://doi.org/10.1108/IJOPM-06-2012-0220>.

yapanlar NOx konusunu denetlemediği için skandal patlak verdi. Bir anlamda çevreci görünerek hükümetler dahil tüm paydaşları aldatmalarına izin verilmiş oldu. Yaşanan bu durum yeşil dönüşümün gerçekleşmesi ve bu konuda etkin düzenlemelerin yapılması açısından zorlukların oluşmasına neden oluyor. İş dünyası kurumlarının uygunsuz davranışlara yönelmesine de sebep oluyor. Güven önemli ölçüde azalıyor.

Ekonomik Konularda Düzenleme Yapan Kurumların Çevresel Hedeflerin Gerçekleştirilmesi Konusunda Yetkilendirilmeleri ve Güçlendirilmeleri

Ekonomik alanda düzenleme yapan kurumlar net sıfır hedeflerinin başarılmaması konusunda önemli bir etkiye sahip. Bu düzenleyiciler enerji, ulaşım, iletişim ve su gibi konuları düzenliyorlar. Düzenleyicilerin bu konulardaki çalışmaları çevresel çıktıları büyük ölçüde etkiliyor. Bu kurumlar bazen çevre ile ilgili konulara uyumu doğrudan takip ederken bazı durumlarda yatırımları şekillendirerek çevresel etkilerin yönetilmesini sağlayarak dolaylı etkiler yaratıyorlar.

Ekonomik alanda düzenleme yapanlar birbiri ile rekabet halindeki hedefleri gerçekleştirmek için çaba sarf ediyorlar. Bu duruma örnek olarak fiyat ve kalite dengesinin sağlanması düzenleme yapanların odaklandığı en önemli alanlardan biri. Çevresel gerekliliklerin karar süreçlerine dahil edilmesi bu hedeflerin aynı anda gerçekleştirilmesi için konuyu bütün boyutları ile değerlendirmeyi gerektirir. Bütün boyutları ile konuyu değerlendirmek, alınacak her karar hakkında ve her konu için öncelik belirlenmesini gerektirebilir. Hükümetlerin ekonomik konularda düzenleme yapan kurumlara, hedef belirleme, tercihler arasında denge kurma, veri toplama, kapasite geliştirme, yol haritasını belirleme ve konular arasında önceliklendirme yapma gibi konularda net bir rehberlik vermeleri ve destek olmaları gerekiyor. İlgili kurumların çevresel konuları da dikkate alarak karar verebilmesi için net bir hedef ve görev tanımı olması ve yetkilendirilmesi gerekiyor.

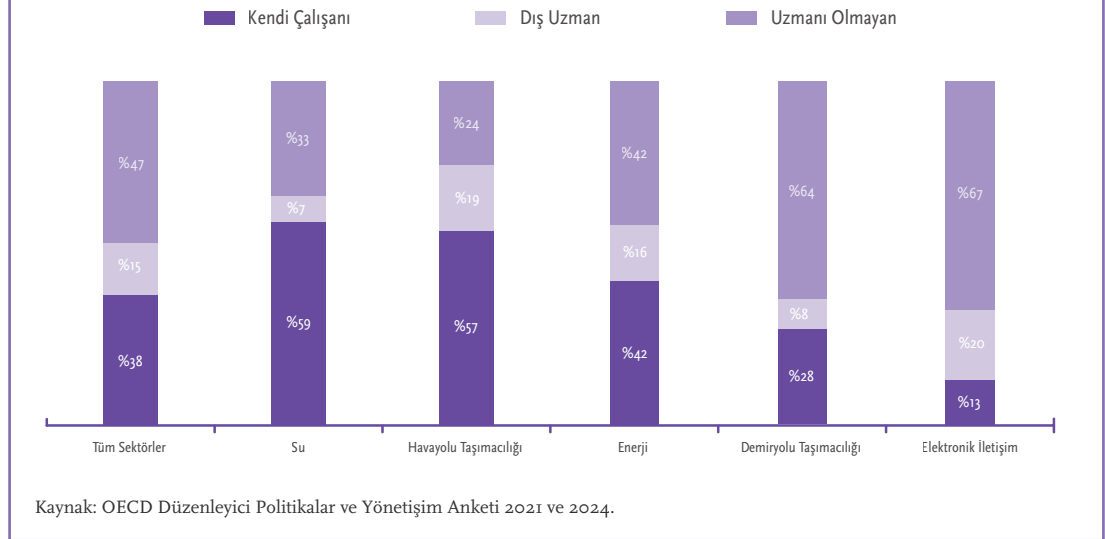
Tanımlanmış yetkiler, bu kurumların karar süreçlerine sürdürülebilirlik konularını dahil ederek alacakları karar ve yapacakları düzenlemeleri şekillendirir. Yapılan düzenlemeler faaliyet ve yatırımlar üzerinde doğrudan veya dolaylı etkiler yaratabilir. OECD tarafından yapılan araştırma ekonomik alanda düzenleme yetkisine sahip olan kurumların %58'inin bu konuya yönelik bir hedefe ve yetkilendirmeye sahip olmadıklarını gösteriyor. Araştırma, benzer bir şekilde bu kurumların %42'sinin bu konuda hedefleri tanımlanmış olsa da çevresel konuları karar alma süreçlerinde kullanmaları konusunda yasal olarak yetkilerinin olmadığını gösteriyor. Buradan da anlaşılacağı üzere hedeflerin tanımlanması etkin aksiyonların alınması için yeterli bir adım değil. Hükümetin tercihler ve konular arasında yapılacak önceliklendirme için yol gösterici olması gerekiyor. OECD araştırması ekonomik alanda düzenleme yetkisine sahip kurumların %30'unun sektörlerine yönelik tanımlanmış çevresel hedefleri karar süreçlerini dahil

ettiğini gösterirken, %25'lik kısmının böyle bir yaklaşıma sahip olmadığını gösteriyor. Genel uygulama hükümetlerin bu konuya yönelik kurumlara net hedefler vermemesi yönünde.

Enerji, ulaşım, iletişim ve su gibi konularda düzenleme yetkisine sahip kurumların büyük bölümünde yasal olarak çevresel sürdürülebilirlik ile ilgili alanlarda veri toplamak konusunda yetkisinin olmadığı görülüyor. Bu yüzden çevresel hedeflerin gerçekleştirilmesi zorlaşıyor. Bu verilere sahip olmak daha etkin politikalar geliştirilmesine, düzenleme yapılmasına, düzenlemelerin iyileştirilmesine ve etkin etki analizlerini yapılmasına imkân sağlar. OECD araştırması bu tür düzenleyicilerin %45'inin çevresel sürdürülebilirlik konusunda veri toplama yetkisine sahipken, %25'inin bu yetkiye sahip olmadığını gösteriyor.

Ekonomik alanda düzenleme yapanların çevresel sürdürülebilirlik konusunda kapasitelerini ve kabiliyetlerini güçlendirmeleri önem taşıyor. Bu çerçevede farklı uzmanlıkların düzenleme yapan ekibe katılması gerekiyor. Ekiplerin gelişmesi ancak yetkin personelin işe alınması ve gelişim ve büyüme süreçlerinin finanse edilmesi ile sağlanabilir. Kurumlara kaynaklarını yönetmek konusunda yetki ve otonomi verilmesi de bu süreçte gerekebilir. OECD araştırması bu alandaki düzenleyicilerden %40'ının söz konusu kapasiteyi içerideki kaynaklardan geliştirdiğini gösterirken, %47'lik kısmının böyle bir kaynağa sahip olmadığını gösteriyor.

ŞEKİL 5: ÇEVRESEL SÜRDÜRÜLEBİLİRLİK KONUSUNDA PERSONEL ALAN VEYA ALMAYI PLANLAYANLARIN VE BU KONUDA DIŞARIDAN KAYNAK KULLANAN DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN ORANI



OECD ülkelerinden ekonomik alanda düzenleme yapanlar göreceli olarak diğer kurumlara göre daha fazla otonomiye sahip olsalar da bu durum kaynakları nereden alacakları ve nasıl kullanacaklarını belirleyen kurallar dolayısıyla kısıtlanabilir. Kurumların otonomilerini güçlendirmek kısmi düzenlemelerin azalmasını sağlayarak daha bütünsel ve uzun vadeli politikalar oluşturulmasına ve güvenin artırılmasına yardımcı olabilir. Düzenleyiciler ekonomik öncelikler ile çevresel öncelikleri birlikte değerlendirmek ve tercihler arasında seçim yapmak konusunda bazı durumlarda hedeflerin uyuşmasına bağlı olarak kolayca ilerlerken bazı durumlarda tercihlerin çelişmesi dolayısıyla zorlanıyorlar. Bu yüzden politika ve düzenleme yapan kurumların çevresel konuları da süreçlere dahil ederek karar almaları için bilgi, kapasite, karar alma, kaynak ve yönlendirme konularında daha fazla desteklenmeleri gerekiyor.

Yeşil Kurallar için Düzenleme Araçlarının Kullanılması

Uygulama öncesi etki analizi ve uygulama sonrası etki analizi yeşil dönüşümün desteklenmesi ve gerçekleştirilmesi için önemli araçlar olabilirler. Bu araçlar sistematik bir bakış açısı ile çevresel konuları düzenleme yapma süreçlerine entegre ederek yeşil dönüşüm ve çevresel hedeflerin gerçekleştirilmesi sürecini desteklerler. OECD Yeşil Dönüşüm için Daha İyi Düzenleme Stres Testi Aracı politika yapıcılarının mevcut çerçevelerin yeşil dönüşüme uygunluğunu öz değerlendirme yöntemi ile anlamalarına yardımcı oluyor.

Hiçbir Aksiyon Almanın Maliyetinin Hesaplanması

Hükümetler çevresel krizin etkilerine karşı adım atmamanın ne gibi geri dönüşümler yaratarak oluşturacağını farkına varmaya başlamış durumdadır. Uygulama öncesi etki analizi farklı politika alternatifleri için fayda maliyet analizi yapılmasını sağlayarak çevresel etkilerin, etkin alternatiflerin ve bu konularda yapılması gereken tercihlerin neler olabileceğini ortaya çıkarmaya yardımcı olur. 28 OECD ülkesinde düzenlemelerin çevresel etkilerine yönelik uygulama öncesi etki analizi yapılması gerekliliği bulunuyor. Bu sayı on yıl önce 25 idi. Bu konularda etkilerin anlaşılması için yapılan analizlerin daha detaylı yapılması gerekliliği gözleniyor. Çünkü etki analizi yapan ülkeler karbon emisyonları, biyoçeşitlilik gibi konulardaki etkileri tek tek görmek yerine genel bir çalışma yapmayı tercih ediyorlar.

Diğer taraftan, çevresel etkilerin değerlendirilmesine yönelik uygulamalar hükümetler içinde bakanlıklar arasında aynı seviyede gözükmüyor. Özellikle çevresel konularda sınırlı yetkiye sahip olanlar çevresel etkileri değerlendirmek konusunda daha az deneyime sahipler. Bu durum çıktıları

etkileyebilir. Çünkü çevresel konular ele alınırken tüm politika alanları ele alınmalı. Kararların bütünsel bakış açısı ile verilmesi faydalı sonuçlar üretir. Ancak bu şekilde çevresel hedefler doğru bir şekilde düzenleme süreçlerine entegre edilerek yeşil dönüşüm ve düşük karbonlu ekonomi konusunda doğru adımlar atılabilir. Doğru hedeflere odaklanan eğitim, kapasite geliştirme ve koordinasyon faaliyetleri bakanlıklar arasındaki etki analizlerin farklarını azaltarak daha dengeli değerlendirmelerin yapılmasına imkân sağlayabilir. Bu konuda OECD tarafından yayınlanmış olan Sürdürülebilir Kalkınma için Tutarlı Politikalar Geliştirilmesi Önerisi bakanlıklar arasında yatay koordinasyonun sağlanması konusunda yapılabilecekler hakkında rehberlik sunuyor.

Etki analizlerinde çevresel fayda ve maliyetlerin ağırlıklandırılması ve bugünkü değerlerinin hesaplanması için kullanılan iskonto oranı etkilerin bulunması açısından önem taşır. Kullanılacak iskonto oranını belirlerken gelecek dönemde oluşması beklenen faydaların, belirsizliklerinin, fırsat maliyetlerinin ve enflasyon oranlarının değerlendirilmesi gerekir. İskonto oranı toplumun gelecekte elde edilecek faydalar için bugün ne kadar maliyete katlanacağı ile bağlantılı bir orandır.

Etki analizleri yapılırken düzenlemelerin etkileyeceği ancak parasallaştırılması zor olan ve başlangıç değerlerinin bulunması konusunda belirsizlikler bulunan iklim değişikliği, insan ve hayvan sağlığı gibi konuların ele alınması da gerekir. Ayrıca iklim değişikliğinin küresel boyutta etkisinin olması ve iklim ile ilgili gelişmelerin belirsizlikler içermesi bu hesaplamaları oldukça karmaşık hale getirmektedir. Hükümetler ortak değerlendirme metodolojilerini kullanarak politika geliştirmeleri çalışmaları yapabilirler. İklim ve ekonomik etkilerin bir arada değerlendirilmesini sağlayan yöntemler politika yapım süreçlerinde iklim değişikliği kaynaklı zararların değerlendirilmesine imkân sağlar. Özellikle biyoçeşitlilik ve ekosistem gibi konulardaki fayda tahminleri temelinde parasallaştırma yapılabilmektedir. Politika yapımcıların fayda maliyet analizlerinde çevrenin miras olarak bırakılmasına yönelik değerlendirmeleri de ahlaki açıdan göz önünde tutmaları gerekir.

Son olarak, çevresel etkilerin hesaplanmasında kullanılan yöntem ne olursa olsun, hükümetlerin bu tür sayısal değerlendirmeleri, tüm ilgili risklerin, maliyetlerin ve faydaların orantılı bir niteliksel değerlendirilmesiyle tamamlaması gerekir. Sadece sayısal veriler, çevresel konuların tüm karmaşıklığını ve bağlamını ortaya koymayabilir.

Mevcut Düzenlemelerin Gözden Geçirilmesi

Düzenlemelerin düzenli aralıklarla gözden geçirilmesi gelişmeler çerçevesinde düzenlemelerin geçerliliğini sürdürmesini, oluşacak boşlukların ortadan kaldırılmasını ve verimli ve etkili olmaya devam etmelerini sağlar. Çevresel açıdan yapılan değerlendirmeler bu konuda

belirlenmiş politika hedeflerinin ne ölçüde gerçekleştirildiğini anlamaya ve var olan düzenlemelerin iyileştirilmelerine yardımcı olur. İklim değişikliğinde ve teknolojiye yaşanan gelişmeler hükümetler açısından zorluklar ortaya çıkarıyor. Çevresel konulardaki aciliyet, hükümetlerin düzenlemelerin amacına uygun olarak varlıklarını sürdürmeleri konusuna öncelik vermelerini gerektiriyor.

Sadece 13 OECD ülkesi düzenlemelerin çevresel gelişmeler kapsamında gözden geçirilmesini gerekli kılıyor. Bunlardan sadece 4 tanesi çevresel bir bakış açısı ile düzenlemeleri sistematik olarak gözden geçiriyor. İlke temelli gözden geçirmeler düzenlemelerin sektör ve politika alanları bazında sinerjilerin anlaşılmasına ve seçeneklerin değerlendirilmesine imkân sağlar. Aynı zamanda çevre üzerindeki kümülatif etkilerinin anlaşılmasına yardımcı olur. Bu tür gözden geçirmeleri yapmak ancak sağlıklı bir veri yönetim stratejisinin uygulanması ile sağlanabilir. Böylece verinin nasıl toplanacağı, nasıl işleneceği, nasıl değerlendirileceği, nasıl paylaşılacağı konuları tanımlanmış ve sistemin amacına uygun işleyip işlemediği anlaşılmış olur. Uyumun sağlanması konusunda raporlama yapılması raporlama konusunda yaşanacak sahtecilik olasılığını azaltır.

Düzenlemelerin değerlendirilmesi süreci kümülatif etkileri göz ardı edebiliyor. Çalışmalar genellikle marjinal etkilere odaklanırken dolaylı ve ikincil etkileri yeteri kadar değerlendirmiyor. Yapılan çalışmalar maliyetlerin azaltılmasına yönelik bazı faydalar sağlamakla birlikte bu durum daha çok iş dünyası üzerindeki yüklerle odaklanılmasına neden oluyor ancak çevresel ve sosyal etkilerin azaltılmasına odaklanılmıyor. Bu tür araçların kullanımı hükümetleri toplumun üzerindeki yükleri azaltmaya teşvik edebilir.

Yeşil Dönüşüme Birlikte İlerlemek

Düzenleme yapma süreçlerine paydaşların katılımı büyük önem taşıyor. Özellikle çevre gibi herkesin etkilendiği bir konuda katılımcı bir şekilde düzenleme yapmak etkin politika yapmanın yoludur. Katılımcı bir şekilde düzenleme yapılması hükümete duyulan güveni artırdığı gibi yapılan düzenlemelerin anlaşılabilir ve benimsenmesine ve uyumun artmasına yardımcı olabilir. OECD tarafından yapılmış olan güven araştırmasının sonuçları hükümetin düzenleme süreçlerine katılarak fikirlerini beyan etmiş olan insanlar arasında hükümete güven duyanların sayısı bu süreçlere katılım şansına sahip olmayan insanlara göre üç katı kadar fazladır. Birçok çevresel sorun, sınırları aşan özelliğe sahiptir. Bu durumda yurtdışındakilerin de katılımı önem kazanmaktadır. Çevre ile ilgili kuralların dağılım etkileri dolayısıyla ortak düzenleme pratiklerinin bulunması faydalı sonuçlar doğurabilir.

Gezegen için İnsanlarla Etkileşime Girmek

İnsanlarla etkileşime girmenin önemi olduğundan düşük değerlendirilmemelidir. Çevresel konular oldukça karmaşık olsalar da etkileşim sadece fikirlerini almanın ötesine geçerek konular hakkında bilgi vermek ve insanları aydınlatmak gibi amaçlara da hizmet edebilir. Bu şekilde insanların katılımı teşvik edilmiş ve yanlış bilinen doğrular hakkında doğruların anlatılması da sağlanmış olur. Yeşil dönüşümü sağlamak için etkileşim sistematığının geliştirilmesi gerekiyor.

Avustralya’da yaşanmış olan bir deneyim bu ihtiyacı net bir şekilde ortaya koyuyor. Söz konusu proje bir alanda yapılacak yenilenebilir enerji yatırımı ile ilgilidir. Paydaşlardan sürece katılanlar memnun olmadıklarını ifade etmişlerdir. Bu memnuniyetsizlik projeyi geliştirenlere karşı güvensizlik oluşmasına sebebiyet vermiştir.⁴⁴ Söz konusu deneyim ile ilgili katılımcıların görüşleri Şekil 6’da görülmektedir.

44 Andrew Dyer, Australian Energy Infrastructure Commissioner (2024), Community Engagement Review Report, on behalf of the Department of Climate Change, Energy, the Environment and Water, Canberra, <https://www.dceew.gov.au/sites/default/files/documents/community-engagement-review-report-minister-climate-change-energy.pdf>.

ŞEKİL 6: YENİLENEBİLİR ENERJİ PROJESİ İLE İLGİLİ YÜRÜTÜLEN KATILIM SÜRECİ İLE İLGİLİ ARAZİ SAHİPLERİNİN VE TOPLUMUN GÖRÜŞLERİ



Bu sonuçlar OECD'nin uzun zamandır üzerinde durduğu katılımcılığın ve yapılan etkileşimlerin kalitesinin güçlendirilmesi gerektiği görüşünü destekliyor. Güvensizlik “Bu tür projeleri benim yakınımnda yapma.” anlayışını ortaya çıkarabilir. Bu durumda çözüm yaratma kabiliyeti oldukça kısıtlanır.

Çevre ile ilgili oluşan etkiler toplumun özellikle dezavantajlı grupları üzerinde daha fazla hissediliyor. Bu yüzden insanlar çevre politikalarının dağılım etkilerinin ve desteklerinin (teşvikler, yenilenebilir enerji kullanımın teşviki, vb..) değerlendirilmesini talep ediyor. IPCC geniş tabanlı katılım süreçlerinin (gençleri, kadınları, dezavantajlı grupları, yerli halkları, vb. içine alan süreçler) kullanılmasının iklim riskleri ile mücadele etmek için geliştirilen yaklaşımların toplum tarafından benimsenmesini olumlu etkileyeceğini belirtiyor.⁴⁵ Bazı ülkeler katılımcılığı ve çevresel adaleti sağlamak için vatandaş meclisleri gibi katılımcı mekanizmaları hayata geçirmeye başlamış durumdadır. Ülkeler katılımcılığın önündeki engelleri kaldırmak için sorunların çözümlerine uygun mekanizmalar geliştiriyorlar. Bu yöntemlere örnek olarak Kosta Rika'da yerli halklarla etkileşime girmek amacıyla geliştirilen kültürel arabuluculuk çalışmaları gösterilebilir.

Hükümetlerin özellikle temsiliyeti yetersiz olan gençler ve gelecek nesiller ile etkileşime girmeleri gerekiyor çünkü çevresel etkiler uzun vadede ortaya çıkıyor. OECD bu konuya öncelik verilmesini ve gençlerin katılımının güçlendirilmesini ifade ediyor.⁴⁶ Halihazırda 24 OECD ülkesi yapılan düzenlemelerin gençler ve gelecek nesiller üzerindeki etkilerin değerlendirilmesini gerekli kılan kurallara sahip.

Enerji, su, taşımacılık ve e-iletişim gibi konularda ekonomik düzenleme yetkisine sahip olan kurumların bu alanlardaki çevresel etkileri dikkate alarak düzenleme yapmaları ve karar almaları önem taşıyor. Düzenleme yapanların geniş paydaş grupları ile etkileşime girmesi önem taşıyor. Bu grupların deneyimleri kararların verimli ve etkili olmasına katkı sağlıyor. OECD çalışmaları, üyelerden %22'sinin çevre STK'larını çevre ile ilgili katılım süreçlerine düzenli olarak davet ettiğini gösteriyor. Birçok ülke bu STK'ları katılım süreçlerine doğrudan davet etmek yerine genel çağrıda bulunuyorlar ve bu durumda STK'lar genel çağrılar üzerinden geri bildirim veriyorlar. Bu grupta yer alan ülkeler OECD üyelerinin %57'sini oluşturuyor. Bazı ülkelerde ise çevresel STK'ların görüş verme yolları tamamen kapatılmış durumda.

Sınırlar Ötesi İş Birliğinin Güçlendirilmesi

Çevresel sorunlar küresel boyutta etkiye sahipler. Bu yüzden çözümlerinin de küresel boyutta geliştirilmesi gerekiyor. İklim değişikliği, biyoçeşitlilik kaybı, kirlilik sınır tanımayan çevresel sorunlardır. Herhangi bir ülkede olan sorunlar başka bir ülkeyi etkileyebilir. OECD tarafından yapılan çalışmada, on yıl öncesine göre daha fazla ülke düzenleme yaparken bu düzenlemelerin yabancı ülkelerdeki etkilerini değerlendirmeyi gerekli kılıyor. On yıl önce bu sayı 18 iken 2024 çalışmasında bu sayı 21'e yükselmiş durumda. Bazı ülkeler dikkate alınacak etkiler konusunda yol gösterici yaklaşımlar da geliştirmiş durumda.

Çevresel sorunların çözümü için uluslararası seviyede birbirleri ile bağlantılı politikaların, yönetim mekanizmalarının ve düzenleme yaklaşımlarının

45 IPCC (2023), Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, core writing team, H. Lee and J. Romero (eds.), Intergovernmental Panel on Climate Change, Geneva, <https://doi.org/10.59327/IPCC/AR6-9789291691647>.

46 OECD (2022), Recommendation of the Council on Creating Better Opportunities for Young People, OECD, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0474>.

geliştirilmesi gerekiyor. Küresel boyutta etki yaratabilmenin yolu öncelikle yerel yönetim yapısının güçlü bir şekilde oluşturulması ile başlıyor. OECD'nin 2022 yılında yayınlamış olduğu “Küresel Sorunlarla Mücadele Etmek için Uluslararası İş Birliği Önerisi” uluslararası düzenleyicilerin iş birliği için politik liderliğin güçlendirilmesine, bütünsel bakış açısının oluşturulmasına, düzenleyiciler için teşviklerin olmasına ve hükümetin bütünü bakışının uygulanmasına ihtiyaç olduğunu öngörüyor.

Hükümet içinde yer alan farklı yapıların ortak stratejik hedefler çerçevesinde çalışabilmesi ancak sorumlulukları ve rolleri tanımlayan iyi bir yönetim mekanizması ile sağlanabilir. OECD ülkeleri uluslararası düzenleme iş birliği konusunda sorumlulukları merkezi hükümet nezdindeki yapılar arasında paylaşıyor. Hükümetin bütünü yaklaşımı uluslararası düzenleme iş birliği konusunda ortak bir anlayış ve farkındalık yaratırken, diğer taraftan hükümet üzerindeki etkileri anlamayı kolaylaştırıyor. OECD ülkelerinin üçte ikisinde uluslararası düzenleme iş birliği politikası bulunuyor.

Düzenlemeler günümüz çevresel sorunları ile başa çıkabilmenin önemli bir yöntemi. Bu çerçevede çevresel sorunların geri dönülemez etkileri ile başa çıkabilmek için ulusal ve uluslararası düzeyde katılımcı etkileşimler ve etki analizleri yapmak, düzenlemeleri hayata geçirerek etkin bir şekilde uygulamak ve gözden geçirmek gerekiyor. Hükümetler bu araçları kullanarak yasal boşlukları ortadan kaldırırken gereksiz yükler yaratmaktan kaçınmalıdır. Bu araçların tüm faydalarından yararlanılarak tüm etkilerin anlaşılması ve değerlendirilmesi, toplumun bilgi ve deneyimlerinin düzenleme süreçlerine aktarılması ve sürekli öğrenme süreçlerinin çalışmalara entegre edilmesi böylece gelecek nesillerin de dünyanın nimetlerinden faydalanması güvence altına alınmalıdır.

GELECEK İÇİN DÜZENLEME

Düzenlemelerin Doğru Olması Gelecek için Önemli

İnovasyonun boyutu ve hızı ekonomi ve toplumların işleyişini etkiliyor. Gelişmekte olan sentetik biyoloji, yapay zekâ, gelişmiş malzemeler, nöro teknolojiler, kuantum teknolojileri sağlık, enerji, iklim, gıda sistemleri ve biyoçeşitlilik konularında önemli kazanımların elde edilmesine imkân sağlayabilir.⁴⁷ Ancak tüm bu yenilikler insanlar, ekonomi, toplum ve demokrasi açısından da önemli riskleri beraberinde getiriyor. Düzenlemeler ister hükümetler tarafından yapılsın, ister iş birliği içinde geliştirilsin, isterse sektör tarafından hazırlansın; bu riskleri yönetmeye imkân sağlarken inovasyonu destekliyor. Piyasa düzenleyici olarak iyi hazırlanmış düzenlemeler inovasyonu desteklerken sosyal, ekonomik ve çevresel hedeflerin gerçekleştirilmesini de destekliyorlar.⁴⁸

2024 yılında OECD tarafından 30 ülkeden yapılan araştırma sonuçları, vatandaşların üçte birinden fazlasının ulusal hükümetlerin yeni teknolojileri uygun şekilde düzenleyeceğine ve işletmeler ile vatandaşların bu teknolojileri sorumlu bir şekilde kullanmalarına yardımcı olacağına inanmadığını gösteriyor. Zamanında gerekli adımlar atılmazsa piyasanın işleyişini korumaya yönelik önlemler alınamayabilir ve boşluklar ortaya çıkabilir. Bu durum riskleri artırabilir ve teknolojinin sorumlu bir şekilde benimsenmesini engelleyebilir. Yapay zekâ, nesnelerin interneti, kuantum teknolojileri gibi konular bir yandan hayatımızı değiştirirken diğer yandan yaşamımıza zarar verecek riskleri de içinde barındırıyor. Özellikle yüz tanıma ve casus yazılım teknolojilerinin güvenlik amacıyla kullanılması, siber saldırılar, siber suçlar, sosyal medya platformlarının gerçek olmayan bilgiyi yaymak için kullanılması karşı karşıya olunan risklere örnek teşkil ediyor.⁴⁹ Düzenlemeler, dijital teknolojilerin geliştirilmesi ve uygulanmasının olumlu toplumsal sonuçlarla uyumlu olmasını sağlamak üzere yönetim sistemlerinin yeterliliğini güvence altına almakta önemli bir rol oynar. Geleceğe yönelik düzenleme yapmak, hükümetlerin mevcut, gelişmekte olan ve gelecekteki zorlukları anlamasını ve bunlara yönelik yanıtlar planlamasını gerektirir. Bu durum halen yaşanmakta olan yeşil ve dijital dönüşüm için geçerlidir.

Dijital Çağ Yönetişim Açısından Karmaşık Sorunlar Yaratıyor

Dijital dönüşüm politika yapımı açısından en önemli zorluklardan biri olarak karşımıza çıkıyor. Diğer taraftan pek çok OECD ülkesi düzenleme sistemlerine baktıklarında dijital çağda da sistemin etkin bir şekilde

47 OECD (2024), "Framework for Anticipatory Governance of Emerging Technologies", OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 165, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0248ead5-en>.

48 Evans, J. (20 January 2021), "A brave new world: Agile regulation to unleash innovation", UK Civil Service Blog, <https://civilservice.blog.gov.uk/2021/01/20/a-brave-new-world-agile-regulation-to-unleash-innovation/> (18 Mart 2024 tarihinde ziyaret edilmiştir).

49 Chen, Z. (2023), "Ethics and discrimination in artificial intelligence-enabled recruitment practices", Humanities and Social Sciences Communications, Vol. 10/1, <https://doi.org/10.1057/s41599-023-02079-x>.

Matasick, C., C. Alfonsi and A. Bellantoni (2020), "Governance responses to disinformation: How open government principles can inform policy options", OECD Working Papers on Public Governance, No. 39, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d6237c85-en>.

işlediğini görüyor. Bu durumu OECD tarafından yapılan mevcut sistemlerin yapay zekâ ile ilgili riskleri tespit etme ve cevap verebilme kabiliyetlerine yönelik araştırma sonuçlarını da destekliyor. Diğer taraftan uluslararası forumlar dijital dönüşüm ile karşılaşınca düzenleyici sistemlerde ve bu sistemlerin yönetiminde açıklıklar olduğunu belirtiyor. Hükümetlerin dijital çağda karşı karşıya olduğu önemli iki zorluk alanı teknolojinin değişim hızı ve dijital teknolojilerin sınırları aşan etkilerinin olmasıdır.

KUTU 1: YAPAY ZEKÂ DÜZENLEMESİNDE DAHA İYİ DÜZENLEME YAKLAŞIMI UYGULAMALARI

Dünya genelindeki hükümetler, yapay zekâ alanındaki hızlı gelişmelerle başa çıkmak amacıyla, yeniliği teşvik ederken toplumun korunmasını da gözeten çeşitli düzenleyici çerçeveler uygulamaya koymaktadır. Amerika Birleşik Devletleri'nin "Yapay Zekânın Güvenli, Emniyetli ve Güvenilir Geliştirilmesi ve Kullanımına" ilişkin Başkanlık Kararnamesi ile Avrupa Birliği'nin Yapay Zekâ Yasası, bütüncül hükümet yaklaşımına örnek teşkil etmektedir. Bu politikalar, yapay zekanın potansiyel risklerine karşı koruma sağlarken, topluma yönelik dönüştürücü faydalarından yararlanmayı amaçlayan küresel bir düzenleyici ortam oluşturma hareketinin parçasıdır.

OECD, iyi uygulamaları ve ortak zorlukları belirlemeye yardımcı olmak amacıyla, "Dijital Çağda Daha İyi Düzenleme" (Better Regulation in the Digital Age) girişimi kapsamında yapay zekâyâ yönelik düzenleyici yaklaşımları haritalandırmaktadır. Bu çerçevede, OECD standartları, ilkeleri ve üye ülkelerin düzenleyici politika uygulamalarına dayanan analitik bir çerçeve geliştirilmiş ve bu çerçeve, OECD ve G20 ekonomilerinde yapay zekâyâ özgü 14 düzenleyici teklif üzerinde uygulanmıştır. Genel olarak elde edilen sonuçlar şunları göstermektedir:

- **Problem tanımlamaları**, ekonomik faydayı teşvik ederken kamu güvenliği ve etik kaygıları yönetme hedefi etrafında birleşmektedir. Riskler ise temel haklar, kamu güvenliği ve güvenlik gibi alanlara odaklanmaktadır.
- **Düzenleyici yaklaşımlar**, esnek ve risk temelli çerçeveler etrafında birleşmektedir. Bu çerçeveler, "yüksek riskli" yapay zekâ sistemleri için bağlayıcı kuralları, diğer yapay zekâ türleri için ise ilkelere dayalı, öz düzenlemeye ve gönüllü çerçevelere dayanan uygulamaları harmanlamaktadır.
- **Uygulama**, kamu ve özel aktörlerin bir karışımını içeren bir ekosisteme dayanmakta olup, bu durum yapay zekâ aktörleri için iç risk yönetimi yoluyla dâhil olmak üzere öz düzenleme ilkesinde bir yakınsama olduğunu göstermektedir.
- **İyi düzenleme yönetimi**, örneğin uygulama sonrası etki analizi ve uluslararası düzenleyici iş birliği, seçilen metinlerde genellikle OECD'nin normatif rehberliğiyle uyumlu önemli unsurlar olarak geniş çapta kabul edilmektedir. Bu uygulamaların kullanım biçimleri ve pratikteki etkilerini anlayabilmek için gelecekte değerlendirilmesi gerekmektedir.

Bu çalışma, OECD Konseyi'nin Yapay Zekâyâ İlişkin Önerisi ve bu önerinin uygulanmasını iletmeye yönelik araçlar – örneğin OECD Yapay Zekâ Sistemleri Sınıflandırma Çerçevesi ile yapay zekâ konularına dair tanımsal ve izleme çalışmaları – ile tamamlayıcı niteliktedir. Ayrıca, 70 farklı ülkede 1000'den fazla yapay zekâ politika ve stratejisini belgeleyen OECD Yapay Zekâ Politika Gözlemevi aracılığıyla yürütülen küresel yapay zekâ stratejileri ve politikalarının haritalandırılması çalışmaları da tamamlanmaktadır.

Kaynak: OECD

Hızlı Teknolojik Gelişim Etkin Düzenleme Yapmak için Bir Tehdit

Etkin bir düzenleme çalışmasının yapılabilmesi için tüm paydaşların politika problemi konusunda ortak bir anlayışa sahip olmaları gerekir. Teknoloji alanında yaşanan hızlı gelişmeler bu ortak anlayışın oluşmasını zorlaştırıyor. Fırsatlar konusunda bilgi farklılıkları, teknolojinin gelişmesi ile ilgili riskler ve gelişimin izleyeceği yol konusundaki belirsizler politika yapımcıların kararlarını zorlaştırıyor. Karar vericilerin düzenlemelerin hangi alanlarda yapılması, nasıl hazırlanması ve sistemi nasıl düzenlemesi gibi konularda yönetişime yönelik anlamlı kararlar almasını etkiliyor.

Hızlı teknolojik gelişmenin bir sonucu olarak ortaya çıkan yeniliklerin gerçek etkilerinin görülüp anlaşılması yıllar alabiliyor. Dijital teknolojiler ile fiziksel uygulamalar bir araya geldikçe karmaşık ilişkiler ortaya çıkıyor. Örneğin yapay zekâ ve nesnelerin interneti bir arada kullanıldığında önemli faydalar sağlanırken aynı zamanda büyük siber güvenlik riskleri ile de karşı karşıya kalınabiliyor. Bu yüzden teknolojinin hızlı gelişiminin yarattığı etkileri tam anlamadan politika yapımcıların düzenleme yapmaları kolay olmuyor.

İş modellerinin ve değer zincirlerinde yaşanan değişim hesap verebilirliği karmaşık hale getiriyor. Hükümetler teknolojinin nasıl düzenlenmesi gerektiği konusunda zorlanıyorlar. Örneğin politika yapımcılar açısından düzenlemelerin hangi alana odaklanması konusu cevaplanması gerekiyor. Olası düzenleme alanları dijital teknolojilerin geliştirilmesi, uygulanması veya ortaya çıkardığı etkiler olabilir. Fakat bu alanların her biri farklı bir işleviye sahip.

Teknolojik gelişim mevcut düzenlemelerin amaçlarına hizmet edip etmediğini sorgulamayı gerektiriyor. Bu sorgulamanın sektörel ve bütünsel bazda yapılması önem taşıyor. Çünkü düzenlemeler bugüne kadar konu, sektör veya teknolojiler bazında yapılmış ve uzun dönem geçerli olacakları varsayımı ile hazırlanmış durumdadır. Ancak teknolojik gelişim geçerlilik sürelerini kısaltmış olabilir bu durumda süreç hazırla, uygula, gözden geçir döngüsünden sürekli işleyen ve uygularken gözden geçirmeyi gerektiren bir politika yapma sürecine dönüşmüş görünüyor. Diğer taraftan Collingridge İkilemi teknolojilerle ilgili kuralların, etkilerinin henüz bilinmediği erken geliştirme aşamalarında daha kolay kabul gördüğünü, ancak etkilerinin daha belirgin hale geldiği ileri aşamalarda bu kuralların kabulünün zorlaştığını söylüyor.⁵⁰

Dijital Teknolojilerin Sınır Ötesi Doğası Kurumların Yönetişim Süreçlerini Etkiliyor

Farklı sektör ve kamu kurumlarının alanlarına giren teknoloji ve uygulamalarının ortaya koyduğu durum, söz konusu durum ile ilgili yönetişiminin farklı alanlarda faaliyet gösteren politika yapımcılar ve

⁵⁰ Tönurist, P. and A. Hanson (2020), "Anticipatory innovation governance: Shaping the future through proactive policy making", OECD Working Papers on Public Governance, No. 44, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/cce14d80-en>.

düzenleyiciler tarafından ele alınmasını gerektiriyor. Söz konusu alandaki yasal boşluklar, aynı konuya yönelik birden fazla kurumun yetkilendirilmiş olması yönetim anlamında karmaşaya, fırsatların kaçırılmasına, verimsizliğe, tutarsızlığa yol açıyor. Bu yüzden teknolojinin yönetişimi konusunda ihtiyaçları belirlemek ve boşlukları tespit etmek için düzenleyiciler arasında iş birliğinin olmasına ihtiyaç bulunuyor. Uluslararası standartların geliştirilmesi ve ülkeler arasında bilgi paylaşımının yaygınlaşması dijital risklerin etkin bir şekilde yönetilmesi ve var olan düzenlemelerin düzenli bir şekilde güncellenerek zaman ile uyumlu kalması sağlanabilir.

Teknolojideki gelişim yasal yükümlülüklerle ilgili yasama, kuralları uygulama, tüketici ve üretici arasındaki ayrımın zorlaşması gibi konulardaki sınırları da etkiliyor. Söz konusu gelişmeler ve yeni dinamikler çerçevesinde politika yapılması da zorlaşıyor. Diğer taraftan dijital teknolojilerin sınırları aşan etkileri dolayısıyla bir ülkede yapılan düzenlemeler diğer ülkeleri de etkiliyor. Bu çerçevede uluslararası iş birliği tutarlılığı artırmak, farklı ülkeleri etkileyen ortak konularda uyumlu düzenlemeler yapmak ve ülkeler arasındaki kopuklukları azaltmak için iş birliği bir zorunluluk haline gelmiş durumda.

Gelişmeler ışığında teknolojilerin toplumsal hayatı, piyasaları ve hükümetlerin aksiyonlarını nasıl etkileyeceğini düşünerek politika yapmak konusunda kapasitenin geliştirilmesi ihtiyacı olduğu gözleniyor. Kapasite artırılacak alanlara bakıldığında politika döngüsünde gelecek odaklı izleme ve denetim yapılarının ve stratejik bakış açısının oluşturulması ihtiyacı görülüyor. Teknolojik gelişmelerle uyumlu politika ve düzenleme yapım süreçlerini etkin kılmak için ilgili kamu çalışanlarını yenilikçi çözümler bulmak ve bu alanlarda politika ve düzenleme önerileri geliştirmek konusunda yetkilendirmek gerekiyor.⁵¹ Çalışmaların etkin yürütülebilmesi için teknoloji alanında kanıta ve veriye dayalı politika geliştirme konusunda kapasite gelişiminin gerekliliği öngörülüyor.

Duyarlı Düzenlemeler Yapmak için Düzenleme Süreçlerinin Uyarlanması

Teknolojinin gelişim hızı ve sınırlar ötesi olma özelliği hükümetlerin esnek ve çevik düzenleme süreçlerine sahip olmalarını gerekli kılıyor. Düzenleyiciler genellikle düzenlemeleri yap ve bırak yaklaşımında. Ancak bu yaklaşım teknoloji alanında büyük riskler taşıyor çünkü gelişmeler takip edilmezse düzenlemelerin geçerliliği ortadan kalkabilir. Bu konuya yönelik kullanılması önerilen en önemli araçlar düzenleme sonrası etki analizleridir. Ancak bu araç OECD ülkeleri nezdinde düzenleme süreçlerinde en az kullanılan araç olarak karşımıza çıkıyor. Bu araç sayesinde öğrenme ve uyarılma süreçleri güçlendirilebilir. Böylece hızlı teknolojik gelişmeler ile bağlantılı gerekli düzenlemeler yapılabilir. Bu yaklaşımı yerleştirmek gelecek odaklı yönetim anlayışının yaygınlaştırılması ile sağlanabilir.

⁵¹ Tönurist, P. and A. Hanson (2020), "Anticipatory innovation governance: Shaping the future through proactive policy making", OECD Working Papers on Public Governance, No. 44, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/cce14d80-en>.

Gelecek Odaklı Yönetişim

Dijital teknolojilerin daha iyi yönetişimi ve bilgiye dayalı karar vermenin sağlanması için hükümetlerin gelecek odaklı yönetim yaklaşımını benimsemesi gerekiyor. Bu yaklaşım toplumsal hedefleri dikkate alarak teknolojik yenilikleri desteklemek ve düzenlemelerin gelişen teknolojilere uyumlu bir şekilde gelişimine imkân sağlar. OECD tarafından yayınlanmış olan Yeni Ortaya Çıkan Teknolojiler için Gelecek Odaklı Yönetişim Çerçevesi teknolojik gelişmelerin önünde olarak riskleri ve fırsatların nasıl anlaşılacağını gösteriyor.⁵² Hükümetlerin bunu yapmak için beş konuyu bilimsel teknoloji alanına uygulaması gerekiyor.

Rehber Değerler: Politika döngüsü boyunca teknolojik gelişmelerin ve politika kararlarının değerlere bağlı olması gerekir. Bu değerler her paydaş tarafından paylaşılan etik, politik, ekonomik ve kültürel fikirler ve teknolojiye uyarlanmış fikirlerden oluşur.

Stratejik Öngörü: Gelişmekte olan teknolojilerin öngörülemez doğasını anlamak için politikaların teknolojinin potansiyelini anlamaya yönelik analizlere dayanması gerekir. Bu analizler ufuk taraması, gelişmiş veri analitiği, stratejik vizyonun oluşmasına yönelik gelecek tahminleri ve teknoloji araştırma ve değerlendirmeleri, gelişmekte olan teknolojiler ile ilgili planlar ve yol haritalarıdır.

Paydaşlarla Etkileşime Girmek ve Katılım: Politika yapım döngüsünde proaktif paydaş katılımını önceliklendirmesi gerekir. Teknolojinin gelişim aşamasında konu hakkında bilgi sahibi olmak için farklı gruplar ile etkileşime girmek güveni güçlendirir ve yenilikçi çalışmaların toplumun ihtiyaçları ile uyumlu yapılmasını sağlar.

Çevik Düzenleme: Gelişmekte olan teknolojiler çok hızlı şekilleniyor. Bu durumda yönetim yapılarının da geçerliliklerini koruması ve çevik olması gerekiyor. Yönetişim yapılarının bunu sağlaması için düzenleyici araçların kullanılması, kurumlar arası iş birliğinin desteklenmesi, gelecek odaklı yönetim çerçevelerinin geliştirilmesi, deneysel düzenleme ile inovasyonun desteklenmesi, bağlayıcı olmayan yönetim yaklaşımlarına yönelmek ve paydaşların endişelerine karşı duyarlı olmak gerekir.

Uluslararası İşbirliği: Teknolojinin sınır ötesi doğası, politikaların; kanıt, analiz ve deneyim paylaşımını içeren kapsayıcı ve ileriye dönük diyalogları teşvik etmesi; ayrıca, ortaya çıkan teknolojilerin ve sorumlu teknoloji ürünleri ile hizmetleri için piyasaların birlikte çalışabilirliğini sağlamak adına çok paydaşlı, uzlaşmaya dayalı teknik standartlar ve ilkelere yönelik yaklaşımları desteklemesi gerekir. Bu nedenle, söz konusu iş birliği yalnızca uluslararası düzenleyici iş birliğiyle sınırlı olmayıp, onu da kapsayan daha geniş bir anlayışı ifade eder.

⁵² Guston, D. (2013), "Understanding 'anticipatory governance'", Social Studies of Science, Vol. 44/2, <https://doi.org/10.1177/0306312713508669>.

Gelecekteki Politika Problemleri ve Çözümleri için Stratejik Öngörünün Kullanılması

Artan belirsizlik ve karmaşık gelişmeler hükümetlerin dijital teknolojilerin gelişimini ve etkilerini anlamaya yönelik bilgi birikimini geliştirmeleri gerektiğini ortaya koyuyor. Hükümetler böyle bir hazırlığa sahip olmadıklarında neler yaşanabileceği Covid-19 salgını ve Uber'in yaygınlaşması sürecinde görüldü. Özellikle Uber teknolojinin kullanımı ile dünyada var olan taksi düzenlemelerine tabi olmadan bir çalışma düzeni oluşturarak hükümetlerin taksi düzenlemelerini yetersiz kıldı. Bu durumda düzenleme ve kurallar işlevsiz kaldı ve bu duruma yönelik adımlar atmak konusunda sorunlar yaşandı.

Stratejik öngörü sistemleri hem politika yapıcıları hem de düzenleyicileri düzenleme altyapılarını uyarlayarak etkinliklerini sürdürmelerine yardımcı oluyor. Bu yaklaşımda kullanılan yöntemler ufuk taraması, teknolojik ve stratejik tahminler, öngörüler, teknoloji değerlendirmeleri ve yaklaşmakta olan risklerin değerlendirmesidir.

Bu yöntemlerden ufuk taraması teknoloji ile ilgili işaretlerin fark edilmesi ve analizine yöneliktir. Teknolojide değişimin temel etkenlerinin neler olduğuna işaret eder. Mevcut kaynakların araştırılması, uzman anketleri, trend analizi gibi yöntemler kullanılabilir.

Stratejik öngörü farklı veri kaynakları kullanılarak gelecek senaryolarının oluşturulması ve/veya var olan senaryoların genişletilmesidir. Bu şekilde politika yapıcılar geleceğin nasıl olacağı konusunda fikir sahibi olarak yönetim yapılarının geliştirilmesi ve bilgiye dayalı karar alma yaklaşımlarını güçlendirirler.

Pek çok OECD üyesi ülke bu iki yöntemi kullanarak politika yapma kabiliyetlerini geliştirmek için çalışmalar yapıyorlar. Bu kapsamda bu konuya özel yapılar oluşturuyor ve danışma kurulları oluşturuyorlar. Bu ülkeler arasında Portekiz, Kore, Almanya ve Avrupa Birliği bulunuyor. Bir sonraki adım bu yöntemleri politika yapım sürecinin doğal bir adımına dönüştürmek.

Düzenlemelerde İyileştirmeleri Yapmak için Paydaş Katılımından Faydalanması

Paydaş katılımı hükümetlerin teknolojiye gelişmeleri ve teknolojinin yarattığı etkileri anlamaları konusunda fayda sağlıyor. Halihazırda hükümetleri zorlayan iki önemli konu var. Bunlardan birincisi paydaş katılımı süreçlerinin politika yapım sürecinin ileri aşamalarında kullanılması ve bu aşamaya kadar önemli birçok kararın verilmiş olması olarak gözüküyor. İkincisi ise hükümetlerin etkin bir şekilde yönetişimi sağlamalarına yönelik bilgi ve verilerin toplanması ile ilgili yaşamış oldukları zorluklar. Bu konudaki önemli sıkıntı hükümetlerin teknolojilerin mevcut ve gelecekteki kapasiteleri konusunda sahip oldukları bilgi ve

öngörülerin yetersizliğinden kaynaklanıyor. Kurumlar, sivil toplum ve vatandaşlar bu değişim sürecinin içinde yer alıyorlar ve bu konularda faydalı görüşler sunabilirler ve geliştirilen çözümlerin uygulanabilirliği konusunda görüşlerini paylaşabilirler. Bu şekilde eksik bilginin bulunması, konuların daha iyi anlaşılması, problemlerin çerçevelerinin belirlenmesi ve hangi değerlere önem verildiğinin anlaşılması ve uygulama zorluklarının önceden anlaşılması sağlanabilir. Bu şekilde konular farklı bakış açıları ile ele alınabilir. Bilgi eksikliklerini ortadan kaldırmak için hükümetlerin uzmanlar, mühendisler, geliştiriciler ile ortaklık yapılar oluşturmaları gerekiyor. Bu yolla stratejilerin ve gündemlerin birlikte tasarlanması, farklı disiplinler arasında iletişimin sağlanması, iş birliği platformları geliştirmekte olan teknolojileri desteklemek ve inovasyon ve toplumun ihtiyaçlarını ilişkilendirmek mümkün olabilir.

Kanada, Avustralya, ABD, İngiltere ve Avrupa Birliği gibi yapılar yapay zeka ve bu konudaki güvenlik standartları konusunda düzenleme çalışmalarına yardımcı olmak amacıyla uzmanlardan oluşan danışma kurulları kurdular. Sektör oyuncularını sürece dahil ederek düzenlemelerin uygulanması konusunda cesaretlendirdiler ve gönüllü bir şekilde uyum sağlamalarına yönelik çalışma yaptılar. Aynı yaklaşım OECD gibi uluslararası yapılar tarafından da uygulanıyor.

Tekrarlayan Politika Döngüsü

Hükümetlerin geleceğe yönelik düzenleme sistemlerine ve yönetim yapılarına odaklanmaları yeterli olmayabilir. Bu bakışın tüm politika döngüsü olan tasarım, hazırlama, uygulama ve gözden geçirme adımlarına da yaygınlaştırılması gerekiyor. Dijital teknolojiler konusunda hükümetler sorun alanlarını belirlediklerinde teknolojiler çoktan gelişmiş oluyorlar. Bu durumda etkin kontrol mekanizmalarının hayata geçirilmesi zorlaşıyor. Bu yüzden düzenleyiciler eskiden olduğu gibi konularla ilgili proaktif düzenleme yapma lüksüne sahip olamıyorlar. Tam tersi ortaya çıkan sorunların çözülmesine yönelik düzenleme yapmak zorunda kalıyorlar. Bu konuya en güzel örnek yapay zekâ. Yapay zekâ kişisel verilerin gizliliği, güvenlik gibi konularda önemli riskler barındırıyor. Bu alanların kontrol edilmesi farklı aktörlerin dijital altyapıların geliştirilmesi, platformların tasarımı ve uygulamalarda rol alması dolayısıyla giderek zorlaşıyor. Bu durum oldukça geniş bir ekosistem oluştururken, farklı paydaşlardan oluşan geniş bir sistemde her paydaş kendi çıkarları ve sorumlulukları çerçevesinde hareket ediyor. Bu konudaki en önemli örneklerden biri sosyal medya platformları. Bu platformlar algoritmaları dolayısıyla zararlı içerikleri, nefret söylemlerini, yanlış bilgilerin yayılmasına sebep oluyorlar. Bu durum hükümetleri düzenlemelerin hangi noktalara odaklanmaları gerektiği ve uyumu nasıl sağlayacakları konusunda zorluyor. Tekrarlayan politika süreçleri hükümetlerin sorunları ve boşlukları daha iyi anlayarak sorumlu dijital gelişim konusunda yol gösterici düzenlemeler yapmalarını sağlayabilir.

Esnek Düzenleme Tasarım Süreçleri Oluşturmak

Gelişmekte olan teknolojiler arasında farklar bulunuyor. Bu yüzden gelişim hızları farklıdır. Uygulama yöntemlerine bağlı olarak etkiler yaratırlar. Bu yüzden ortaya çıkan fayda ve riskler bağlama bağlı olarak gelişir. Bu sebeple düzenleyici çerçeveler farklılıkları dikkate alacak esneklikte olmalıdır. Aynı zamanda bu çerçevelerin teknolojik yeniliklerle birlikte gelişebilecek nitelikte tasarlanması önemlidir. Bu konuda herkese uyan tek bir çözüm yoktur. Optimum tasarım teknolojiye, bağlama bağlı olarak değişiklik gösterir. Bu konuda bazı stratejiler açıkların bulunması ve esnek bir politika geliştirme imkânı sunmak açısından daha uygun görülmektedir.

Bu kapsamda birçok ülke risk temelli politika geliştirme yaklaşımı uygulamaktadır. Bu yaklaşımda inovasyon kaynaklı riskin seviyesi ile düzenlemelerin yoğunluğu (düzenlemelerin sıkı, kapsamlı veya müdahaleci olması) arasında bir ilişki olmasını gerektirir. AB'nin yapay zekâ düzenlemesi bu yaklaşıma örnek teşkil eder.

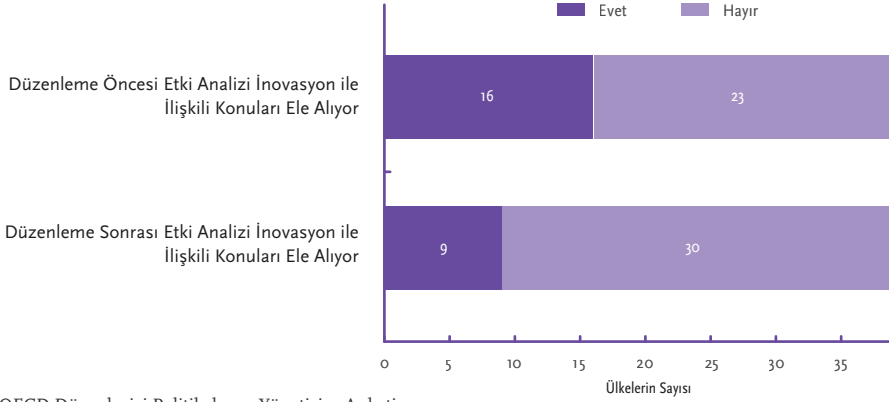
Bir diğer yaklaşım çıktı bazlı yaklaşımdır. Bu yaklaşımda belli hedefe ulaşılması veya belli bir zararın ortadan kaldırılmasına odaklanılır. Bu şekilde teknoloji ile ilgili detaylı yol haritaları, düzenlemeler yapılmaz. Böylece kurumlar belirlenmiş olan hedefe ulaşmak için kendi yol haritalarını ve stratejilerini oluşturur. Bu yaklaşım hedeflerin daha net belirlendiği durumlarda daha yaygın uygulanma imkânı bulur. Ancak dijital teknolojilere uygunluğu konusunda daha fazla araştırmaya ihtiyaç vardır.

Tüm bu yaklaşımların herhangi bir teknolojiyi öne çıkarmaması önemlidir. Bunun yerine her teknolojik gelişmeye eşit yaklaşarak gelişmelerini takip etmeye odaklanmalıdır. Bu şekilde düzenlemelerin teknolojik gelişmeler ve değişen düzenleme ekosistemi karşısında geçerliliklerini koruması sağlanabilir. Ancak bazı durumlarda da belli teknolojilere müdahale etme gereği olabileceği dikkate alınmalıdır.

Etki Analizi ile Inovasyonun Etkilerinin Değerlendirilmesi

Etki analizlerinin düzenlemelerin kısa dönemde yapacakları etkileri odaklanmanın yanında düzenlemelerin gelecekteki gelişmelere etkileri üzerine de odaklanmaları gerekiyor. Teknoloji alanına yönelik düzenlemeler riskleri yönetirken gelecekte olacak gelişmeleri engellememelidirler. Düzenleme öncesi etki analizi çalışmalarının inovasyonu içerecek şekilde güncellenmesi inovasyon odaklı politika yapımına yardımcı olabilir. Ancak OECD ülkelerini çoğu bu yönde güncelleme yapmamış olarak görünüyorlar.

ŞEKİL 7: OECD ÜLKELERİ ARASINDA DÜZENLEME ÖNCESİ ETKİ ANALİZİ VE DÜZENLEME SONRASI ETKİ ANALİZİ DEĞERLENDİRMELERİNDE İNOVASYON BAĞLANTILI KONULARI ELE ALACAK ŞEKİLDE GÜNCELLEME YAPAN ÜLKELER



Kaynak: OECD Düzenleyici Politikalar ve Yönetişim Anketi 2021 ve 2024.

Not: Veri 38 OECD Ülkesini ve AB'yi içermektedir.

Düzenli Geri Bildirim ve İzleme Döngülerinin Oluşturulması

Etkili bir düzenleyici politika döngüsünün temel unsurlarından biri, sürekli izleme yoluyla geri bildirim döngüleri oluşturmaktır. Bu yaklaşım, düzenlemelerin sürekli değerlendirilmesini ve iyileştirilmesini sağlar. Böylece hükümetler, yeni bilgilere göre düzenlemeleri uyarlayabilir ve politikaların zaman içinde güncelliğini ve etkinliğini korumasını güvence altına alabilir.

Düzenleme Sonrası Etki Analizi Yaparak Mevcut Düzenlemelerin Geleceğe Uygun Hale Getirmesi

Mevcut düzenlemelerin gözden geçirilmesi hızla değişen dijital teknolojiler çerçevesinde düzenlemelerin geçerliliğini korumasını sağlıyor. Teknolojik gelişmeler, sektörleri şekillendirip, yeni riskler ve fırsatlar yarattığı için hangi düzenlemelerin işlerliğini koruduğunu, hangilerinin işlerliğini yitirdiğini ve oluşan boşlukları anlamak önem taşıyor. Bu çalışmalar yeni düzenlemelerin yapılması konusunda da yol gösterici bir rol oynuyor. Düzenleme sonrası etki analizi çalışması sonuçları düzenlemelerin dijital teknolojilerdeki gelişmeler çerçevesinde:

- Düzenleme hedeflerini gerçekleştirmeye,
- Olumsuz etkileri kontrol altında tutmaya,
- İnovasyonu desteklemeye devam edip etmediklerini anlamaya yardımcı olur.

Düzenlemeleri İyileştirmek için Yenilikçi Araçlardan Yararlanılması

Yenilikçi araçlar genellikle dijital teknolojileri kullanıyorlar. Yeni araçlar gelişmiş veri analitiği, öngörü yapılması, senaryo planlaması gibi yaklaşımların kullanılarak politikaların daha veri ve kanıt temelli geliştirilmesine yardımcı oluyor. OECD ülkeleri bu yaklaşımları politika yapma süreçlerine uyarlamaya başladılar. Böylece düzenlemelerin etkinlikleri artırılabilir, gereksiz uyum yüklerinden kaçınılabilir ve düzenleme süreçlerinde bilgiye dayalı kararlar alınabilir.

Teknoloji ve Veri

Teknolojik gelişmeler bir taraftan mevcut düzenlemeler ve düzenleme hazırlama süreçleri için risk oluştururken diğer taraftan düzenlemelerin hazırlanmasının geliştirilmesi konusunda fırsatlar sunuyor. Dijital araçlar hükümetlerin sahip oldukları önemli verilerin toplanması (Bu bilgilerin bir bölümü gerçek zamanlı olarak toplanabilir.), bir araya getirilmesi ve analiz edilmesi yoluyla elde edilecek bilgi birikiminin tüm politika döngüsü boyunca kullanılmasına imkân sağlayabilir.

Özellikle yapay zekâ konusunda doğru altyapı oluşturulursa büyük veri analiz edilir, gelecek senaryoları ve riskleri oluşturulur ve değerlendirilir. Bu şekilde düzenleme ve politika alternatiflerine yönelik değerlendirme çalışmaları yapılabilir. Düzenlemelerin uygulama aşamasında risk temelli denetim mekanizmaları geliştirilebilir, uyumsuzluklar tespit edilebilir, risklerin nasıl değiştiği ve geliştiği izlenerek değerlendirilebilir ve veri temelli analizler yapılabilir.

Veri ve Kanıt Temelli Düzenleme Tasarımı

Politika döngüsünün erken aşamalarında teknolojik araçlardan faydalanmak oldukça fazla miktarda veriyi analiz ederek doğru noktalara odaklanmaya imkân sağlıyor. Böylece farklı politika alternatiflerinin etkilerini anlayarak hareket etmek mümkün oluyor. Veri toplamak, paydaş görüşlerini almak için yapay zekâ destekli sohbet robotları kullanılmaya başlanmış durumda. Bu şekilde aynı anda birden fazla paydaş ile etkileşime geçerek oldukça önemli sayıda görüş ve öneri almak ve bu alınan bilgileri analiz etmek hızlı bir şekilde gerçekleştiriliyor. Bu şekilde politikaların katılımcı bir şekilde tasarlanması kolaylaşıyor. Estonya bu sistemi halihazırda kullanıyor. Bu sistemlerin yakından takip edilerek yaşanabilecek sıkıntıların, önyargıların ve gelişim ihtiyaçlarının tespit edilerek sistemlerin sürekli iyileştirilmesi gerekiyor. Bu alanda başka bir örnek: Almanya yapay zekâ destekli araçları etki analizi çalışmalarının bazı bölümlerinde kullanıyor.

Teknoloji Destekli Düzenleme Uygulanması

Eskiden toplanmasında sorun yaşanan ve maliyetli olan veriler internet tabanlı veri toplama yazılımları sayesinde artık daha kolay ve ucuz bir şekilde toplanıyor. Bu yüzden bu tür araçlar uyum seviyesinin takip edilmesi amaçlı olarak kullanılabiliyorlar. Örneğin İtalya’da çevre korumadan sorumlu olan kurum internetten toplandığı şirket verileri ile kendi sistemine kayıtlı olan şirketleri karşılaştırarak kaydı bulunmayan şirketleri tespit ederek bu şirketlerinde sistemin içine katılmasına yönelik girişimlerde bulunuyor.

OECD üyesi ülkelerin yaklaşık üçte biri düzenlemelerin etkisini anlamak amacıyla dijital araçlar kullanarak analizler yapıyorlar. Benzer sayıda ülke dijital araçları kullanarak düzenlemelerin uygulama düzeylerini analiz ettiğini belirtiyor. Bu tür araçların kullanılması konusunda önemli bir gelişim fırsatı bulunsa da hükümetlerin konuya dikkatli yaklaşması gerekiyor. Çünkü bu tür araçların etkinliği nasıl oluşturuldukları, nasıl eğitildikleri ve eldeki verilerin kalitesi ile bağlantılı.

Bazı durumlarda dijital araçlar düzenlemelere uyumun artırılmasına da yardımcı oluyor. Örneğin Covid-19 döneminde geliştirilen mobil uygulamalar insanların bulundukları bölgeler ile ilgili bilgi ve uyarılar almalarına imkân sağladı. Böylece uyum artırılmış oldu. Litvanya’da uygulanan bir araç vasıtasıyla yasa dışı atıkların dökülmesi konusunda vatandaşların bilgi vermeleri için oluşturulan sistem atık yönetimi konusunda uyumu olumlu etkilemiş. İtalya’da Campania bölgesinde uygulamaya alınan bir öz değerlendirme aracı gıda sektöründe faaliyet gösteren şirketlerin tüketici sağlığı konusunda sağlık kurumlarının denetimde kullandığı kontrol listesinin paylaşılmasını sağlıyor. Bu şirketler kendi durumlarını değerlendiriyor, gelişim alanlarını tespit ediyor. Ayrıca bu alanda faaliyet göstermeyi planlayanların da nelere ihtiyaç duyacakları konusunda bilgi edinmelerini sağlıyor. Risklerin azaltılmasına ve uyumun artmasına yardımcı oluyor.

Bu tür diyaloglar uyumun artmasının yanında düzenleyici ile uygulayıcı arasındaki ilişkinin artmasına ve güçlenmesine yardımcı oluyor. Güvenin artmasını destekliyor.

Deneyimleme

Teknoloji ile ilgili konularda düzenleme hazırlanması süreçleri belirsizlikler içinde gerçekleşiyor. Çünkü yeni teknolojinin insanları, toplumu, piyasaları ve mevcut kuralları nasıl etkileyeceği belli değil. Bu yüzden deneyimleme politika ve düzenleme yapımcılar için veri ve kanıt temelli bilgiler sunarak onların kararlarının kalitesini artırabilir, politika hedeflerine ve inovasyona karşı koruma gibi konuları zarar vermeden ilerlemeyi sağlayabilir.

Düzenleyici bir deney, yeni bir düzenleyici yaklaşımın nasıl işlediğini görmek amacıyla sınırlı bir şekilde test edilmesini içerir. Bu konuda kullanılan bir yöntem düzenleyici kum havuzu yaklaşımıdır. Düzenleyici kum havuzu (regulatory sandbox) daha özel olarak yine bir deney niteliği taşır, ancak genellikle belirli bir alan ve zaman içinde, düzenleyici kurumların gözetimi altında mevcut düzenleyici çerçevede kontrollü bir değişiklik yapılması ile karakterize edilir. Bu değişiklik, örneğin:

- Mevcut bir kuraldan muafiyet,
- İlave özel kuralların uygulanması,
- Kuralların kum havuzu içinde farklı şekilde uygulanması (denetim şeklinin değişmesi) şeklinde olabilir.

Elde edilen dersler, kuralların nasıl uyarlanması gerektiğini ve/veya bir yeniliğin, sağlık, güvenlik ya da refahtan ödün vermeden ekonomik büyümeyi desteklemek için nasıl uyum sağlaması gerektiğini gösterebilir.

Diğer taraftan bu tür deneyleri yapmak için kaynak, zaman ve o alanda bulunan farklı kurumların koordinasyon ve iş birliğine ihtiyaç vardır. Deneye katılan kurumlar açısından bazı avantajların doğması söz konusu olabilir çünkü bu şekilde yapılacak değişiklik konusunda önceden haberdar olarak önlem alma ve rekabet gücünü artırmak gibi etkiler ortaya çıkabilir. Bu tür riskler dikkatli planlama ve verilerin nasıl toplanacağına yönelik stratejiler gibi yaklaşımlarla kısmen yönetilebilir. Bu süreçte önemli olan elde edilen veriler kullanılarak ortaya konulacak politikanın etkisini anlamaya imkân verecek şekilde politika döngüsünün öğrenme döngüsüne dönüşmesinin sağlanmasıdır. Bu şekilde geleceği doğru bir şekilde düzenlemelere ile şekillendirmek mümkün olur.

Düzenlemelere Yönelik Yapılan Deneylerde Uluslararası İşbirliği

Yeniliklerin sektörler ve ülkeler arası nasıl etkiler yarattığını anlamak için, birden fazla ülkeyi kapsayan düzenleyici deneyler ve kum havuzu çalışmaları yapılmaktadır. Bu şekilde olası etkiler anlaşılır ve ortaya çıkması olası boşluk alanları fark edilir. Örneğin, Küresel Finansal İnovasyon Ağı 2022’de gerçekleştirdiği sınır ötesi kum havuzu testleri ile finansal yeniliklerin farklı ülkelerin piyasalarında nasıl çalıştığını ortaya koymuş ve düzenleyicilerle yenilik yapanlar arasında kalıcı iş birliği oluşmasına yardımcı olmuştur.

Düzenleyici Kurumların Geleceğe Hazır Hale Getirilmesi

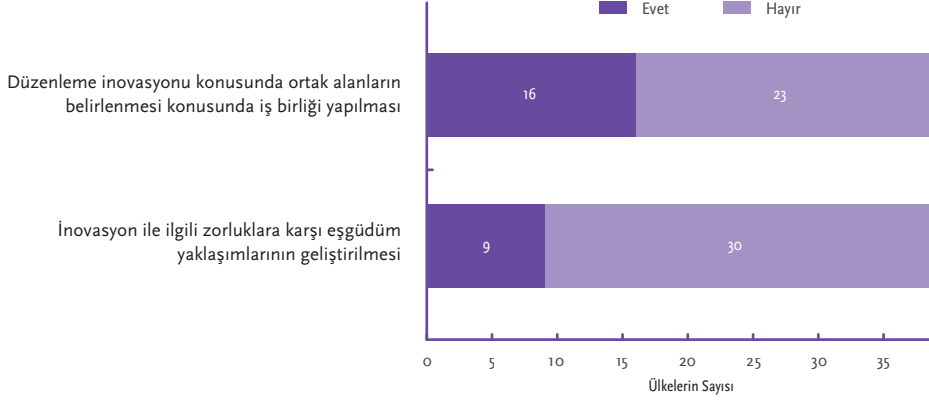
Mevcut düzenleyici kurumların dijital teknolojileri düzenlemek ve reformlar yapmak konularında gelişim ihtiyacı olduğu gözleniyor. Dijital teknolojilerin sektörlerin ve ülkelerin sınırlarının ötesine geçmesi ile düzenleyicilerin kaynakları, yetkinlikleri ve uygulama kabiliyetleri konusundaki gelişim ihtiyacını daha görünür kılıyor. Yeni teknolojilerin etkin bir şekilde yönetişiminin sağlanması, inovasyonun desteklenmesi, kamu çıkarlarının gözetilmesi, yasal standartların korunarak geliştirilmesi için sadece düzenleme yapma süreçlerinin değil aynı zamanda düzenleyici kurumlarında geliştirilmesi gerekiyor.

İşbirliği

Hükümet Genelinde ve Düzenleyiciler Arasında Ortak Hareket Etmenin Desteklenmesi

Dijital teknolojilerin mevcut sektörleri ve piyasaları dönüştürmesi dolayısıyla hükümetlerin ve düzenleyici kuruluşların kendi araların birlikte çalışmaları gerekiyor. Çünkü teknoloji belli bir alanda geliştikçe diğer alanlar üzerinde de etki yapıyor ve o alanları da dönüştürüyor. Bu duruma örnek olarak nesnelerin interneti, artırılmış gerçeklik teknolojileri ve yapay zekâ gösterilebilir. Bu durumda inovasyon yapanların birden fazla kurum ile muhatap olmaları hatta birbirleri ile çelişen görüşlerle karşı karşıya kalmaları söz konusu oluyor. Özellikle kurumların sorumluluk alanları net olarak tanımlanmadığında bu durum boşlukların oluşmasına sebep oluyor. Bu yüzden OECD ülkelerinin %40'ı bu konuya yönelik ortak çalışmaların yapılmasını destekleyecek adımlar atmaya başlamış durumda. Bu iş birliğinin bakanlıklar ve düzenleyici kurumlar arasında gelişmesine özen gösteriyorlar. Bu durum özellikle aynı konu ile ilgili sorumluluğa sahip birden fazla kurum olduğu durumda yenilik yapanlara verilen görüşlerin belirlenmiş politika kararları çerçevesinde ortak görüş verilmesine imkân sağlıyor.

ŞEKİL 8: İNOVASYON İLE İLGİLİ KONULARDA YAŞANAN ZORLUKLARA KARŞI KURUMLAR ARASINDA KOORDİNASYONUN GÜÇLENDİRİLMESİ GEREKİYOR



Kaynak: Düzenleyici Politika ve Yönetişim Göstergeleri (iREG) Anketi 2024

Not: Veri 38 OECD Ülkesini ve AB'yi içermektedir.

Farklı ülkelerde eşgüdüm mekanizmaları oluşturulmuş durumda. Bu ülkeler arasında Avustralya'da Dijital Platform Düzenleyiciler Forumu, Kanada'da Dijital Düzenleyiciler Forumu, İrlanda'da Dijital Düzenleyiciler Grubu, İngiltere'de Dijital Düzenleyiciler Koordinasyon Forumu yer alıyor. Bu çalışmalar uluslararası alanda iş birliğini gelişmesine yol açıyor. Bu girişimlerin etkisi ile Uluslararası Dijital Düzenleme İş Birliği Ağı kurulmuş oldu. Bu yapıda söz konusu kurumlar bir araya gelerek görüş alışverişinde bulunuyorlar. İsrail gibi bazı ülkeler Yapay Zekâ konusunda Bilgi Merkezi gibi resmi olmayan yapılarda oluşturabiliyor. Bu kurumlar hükümet birimlerinin bu alandaki bilgi ihtiyaç ve taleplerine cevap veriyorlar. Fransa gibi bazı ülkelerde konu bazlı çalışma grupları oluşturularak çalışmalar yapılabilir. Yerelde bu konuda elde edilen deneyimler uluslararası çalışmaların geliştirilmesine yardımcı oluyor.

Ancak hiçbir kurumun yetkisinin olmadığı alanlarda koordinasyon sorunların çözümü konusunda yeterli olmuyor. Bu durumda ya yeni kurumların oluşturulması ya da var olan düzenleyici kurumların yetki alanlarının ve yetkilerinin artırılması gerekiyor. Örneğin İspanya Yapay Zekâ konusunda yeni bir kurum oluştururken Fransa ve Hollanda veri koruma konusunda çalışan kurumları içerisinde yön göstermek amacıyla aynı birimler oluşturdular.

Sınırlar Ötesinde Dijital Teknolojilerin Gelişiminin Kolaylaştırılması

Dijital teknolojilerin küresel bazda ortaya çıkardığı etkileri yönetmek için düzenleyicilerin ve politika yapımcıların sınırlar ötesi düşünmesi

gerekiyor. Bu şekilde boşluklardan kaçınmak mümkün olabilir. Bu şekilde ülkeler arasında düzenlemelerin uyumlu hale getirilmesi sağlanabilir. Bu şekilde faydalı teknolojilerin uluslararası boyutta yayılması sağlanabilir böyle ekonomiye de katkı sağlanabilir. Uluslararası alanda uzmanların ve düzenleme yapan kurumların karşılaşılan zorluklara karşı ortak çalışma yapmaları bu sorunların üstesinden gelmek açısından önemlidir. Böyle bir iş birliği kurumlar arasında iyi örneklerin paylaşılmasına ve başarısızlıklardan elde edilen derslerin paylaşarak öğrenilmesine yardımcı olur.

Kurumsal Kapasite

Kurumlar düzenleyici politikaların meşruiyet ve işlerlik kazanmasında kilit role sahiptirler. Devletler dijital teknolojileri etkin bir şekilde yönetmek için kurumlarının kapasitelerini geliştirmelerini geliştirmeleri gerekiyor.

Kurumsal Çerçevelerin Uyumlandırılması

Hükümetlerin dijital çağın sorunları ile baş edebilmek ve bu konuları yönetmek için kurumsal kapasitelerini, yapılarını ve iş yapma şekillerini geliştirmeleri gerekiyor. Örneğin AB'nin uygulamaya aldığı Dijital Hizmetler Düzenlemesi, Dijital Piyasalar Düzenlemesi ve Yapay Zekâ Düzenlemelerinin uygulanması ülkelerde bu konularla ilgili çalışan kurumlara yeni sorumluluklar, yeni fonksiyonlar ve yetkiler getirdi. Bu kurallar hem ülke bazında uygulamaya konulacak hem de bu çalışma Avrupa Komisyonu ile koordinasyon içinde yürütülecek. Bu yüzden kurumların bu tür durumlara hazır olması veya hazırlanması önem taşıyor.

Öncelikle ülkelerin dijital stratejileri hükümetlerin kurumlar nezdindeki kapasiteyi artırmak konusunda en önemli ve temel yol gösterici yaklaşım. Bu strateji ortaya konulduktan sonra ülkeler bu stratejiyi uygulamak için farklı kurumları yetkilendiriyor. Bazı ülkeler bu yetkiyi Avusturya gibi bakanlıklar düzeyinde tutarken Avustralya gibi bazı ülkelerde bu yetki bakanlıklar üstü bir yapıya veriliyor.

Bazı durumlarda ortaya çıkan yeni gelişmeler düzenleyici kurumların yetkilerinde, güçlerinde, görevlerinde ve yasal altyapıda reform yayılmasını gerektirebilir. Bu çalışma kurumların iç yapılarının mevcut yetenek ve yetkinliklerinin, kaynak yapısının, çalışma süreçlerinin, yönetim yaklaşımlarının da geliştirilmesini ve değiştirilmesini gerektirebilir. Örneğin Almanya'da kamuya evrak ile başvuru durumları üzerine bir çalışma yapılıyor. Bu çalışma ile kamuda başvuru süreçlerinde dijitalleşmenin nasıl sağlanacağını anlaşılmaya çalışılıyor.

Bu alandaki bir diğer konu; merkezi denetim, koordinasyon ve danışmanlık yapma çalışmaları yoluyla siloların ve koordinasyonun

çalışmanın önüne geçilebilir. Hatta bazı konularda çalışanların ortak bir havuzda toplanarak birden fazla birime hizmet etmesi de değerlendirilebilir. Bu şekilde inovasyon odaklı bir yapının düzenleme süreçlerine destek olması, görüş vermesi, rehberler yayınlaması faydalı sonuçlar ortaya çıkarabilir.

Kaynaklara Yatırım Yapılması

Dijital teknolojiler ile ilgili düzenleme yapan, politika geliştiren, yeni alanlara yönelik inovasyon yapmaya çalışan, alınan kararları uygulayan kurumlara yeterli kaynak sağlanmaz ise bu alanda hedeflere ulaşmak mümkün olmaz. Hem bilgi birikimini güçlendirmek hem de araçları kullanabilmek için kurumların kapasitelerinin gelişim ihtiyacı bulunuyor. Özellikle günlük işlerle yoğun bir şekilde ilgilenen yapıların bu kadar karmaşık bir konuya zaman ayırması kolay olmaz. Bu yüzden bazı ülkeler bu konuda teşvik mekanizmaları kurguluyorlar.

KUTU 2: DÜZENLEME İNOVASYONLARI İÇİN KAYNAK SAĞLANMASI

Çevik düzenleme, dijital teknolojiler için güçlü bir yönetim ortamını destekleyebilirken, bu tür yaklaşımların başarılı bir şekilde uygulanması genellikle önemli düzeyde kamu yatırımı ve desteğini gerektirir.

İngiltere'de Düzenleyici Öncü Fonu (Regulators' Pioneer Fund), düzenleyiciler ve yerel otoriteler tarafından yürütülen projelere finansman sağlayarak yeni ve deneysel düzenleyici yaklaşımların geliştirilmesini desteklemektedir. Bu fon, ürün ve hizmetlerin pazara daha hızlı sunulmasını teşvik etmeyi ve yenilik ile yatırımı artırmayı amaçlamaktadır.

Öne çıkan bazı örnekler şunlardır:

Dijital yenilikçiler için çok kurumlu danışmanlık hizmeti pilot uygulaması: Bu girişim, dijital teknolojiler alanında faaliyet gösteren yenilikçilere, birden fazla düzenleyici kurumdan koordineli destek sunmayı hedeflemiştir.

Nükleer sektörde yapay zekâ için düzenleyici kum havuzu: Bu pilot uygulama, yapay zekânın nükleer alanda güvenli ve etkin biçimde kullanımı için mevcut düzenlemelerden kontrollü sapmalarla deneysel testlerin yapılmasına olanak tanımıştır.

Bu gibi projeler, yeniliğin önündeki düzenleyici engelleri aşmak ve daha esnek, çevik düzenleme yaklaşımlarını teşvik etmek açısından önem taşımaktadır.

Kanada'nın Düzenleyici Yenilik Merkezi (Regulatory Innovation Center), düzenleyici deneylerin teşvik edilmesi için bütünsel bir kamu yaklaşımını desteklemek amacıyla kurulmuştur. Merkez, özellikle federal düzenleyici kurumlara destek sağlayarak düzenleyici alandaki yenilikçiliği artırmayı hedeflemektedir.

Merkez bünyesindeki Düzenleyici Deney Harcama Fonu (Regulatory Experimentation Expense Fund) aracılığıyla, düzenleyici kurumlara şu destekleri sunmaktadır:

- Finansman
- Rehberlik
- Tasarım ve uygulama

Bu destekler sayesinde düzenleyiciler, yeni düzenleyici yaklaşımlarını uygulamaya alabilir veya yeni ve gelişmekte olan teknolojilerin Kanada pazarına sunulmasını kolaylaştırabilir.

Merkez hem kamu sektörü hem de özel sektör için düzenleyici ortamda yenilikçiliği teşvik ederek Kanada'nın düzenleyici sisteminin modernleşmesine katkıda bulunmaktadır.

Merkezin ayrıca, düzenleyici kurumların belirlenen çözümleri uygulamasına veya düzenleyici bağlarını daha iyi anlamalarına ve potansiyel çözümler belirlemelerine yardımcı olmak amacıyla projelere finansman sağlayan bir Düzenleyicilerin Kapasite Fonu (Regulators' Capacity Fund) bulunmaktadır.

Bu fon sayesinde:

- Düzenleyici kurumlar, mevcut düzenleyici sorunlara yönelik uygulanabilir çözümleri hayata geçirebilir.
- Düzenleyici çerçeveleri daha derinlemesine analiz ederek politika geliştirme süreçlerini güçlendirebilir.
- İnovasyon ve kamu yararı arasında daha dengeli düzenlemeler geliştirmek için kapasitelerini artırabilirler.

Bu yaklaşım, Kanada'nın düzenleyici sisteminde hem bilgiye dayalı karar alma süreçlerini güçlendirmekte hem de daha esnek ve etkili düzenleyici ortamların oluşmasına olanak tanımaktadır.

Kaynak: UK Government (2022); World Economic Forum (2020); Federal Ministry for Economic Affairs and Climate Action (2023).

Uzmanlığın ve Yetkinliklerin Oluşturması

Dijital teknolojiler konusunda inovasyonun getirdiği yenilikler ve çevik düzenleme yapılması durumu yeni teknik yeteneklere ve yetkinliklere ihtiyaç duyulmasına sebep oluyor. Bu yetkinliklerin de dışarıdan temin edilmesi yerine kurumun içinde yer alması tercih ediliyor. OECD tarafından yapılan ve 57 düzenleyici kuruluşun katıldığı bu konu ile ilgili araştırma sonuçları söz konusu kurumların yarısından fazlasının bu nitelikte insan kaynağına ulaşmak konusunda sıkıntı yaşadıklarını gösteriyor. Bunun en önemli sebeplerinden biri özel sektörün bu nitelikteki insan kaynağına daha fazla ücret ve imkanlar sunması. Diğer taraftan bu yüzden mevcut araçların, risklerin ve iyi uygulamaların yeteri kadar anlaşılması çevik düzenleme yapılması açısından sıkıntılar yaratıyor. Çevik düzenleme yapılması konusunda bilgi paylaşımı önemli. Bu konuda AB'nin **Daha İyi Düzenleme Aracı** bir yol gösterici olarak kullanılabilir. Hükümetlerin bu soruna çözüm bulmak için başvurduğu bir başka yöntem ortak bir havuz oluşturarak bu yetkinlikleri orada toplamak ve bu havuzu ilgili tüm birim ve kurumlara destek verecek şekilde yapılandırmaktır. Böylelikle cazip imkanlar sunarak yetenekleri cezbederken diğer taraftan ortak kullanım dolayısıyla maliyetleri optimize etmiş olmaktadır. Bu yapılar uzmanlık merkezleri olarak tanımlanabilir.

Buna benzer bir yapı olarak 2020 yılında İspanya'da Veri Ofisi (Data Office) oluşturuldu. Veri Ofisi'nin misyonu, İspanya ekonomisinin ve toplumunun farklı üretken sektörlerinde veri yönetimini, paylaşımını ve kullanımını güçlendirmektir. Bu doğrultuda yürütülen temel faaliyetler şunlardır:

- **Gelişmiş Veri Analizi Merkezi'nin işletilmesi:** Kamu sektörü verilerine dayalı karar verme araçları için metodolojilerin ve en iyi uygulamaların tanımlanması.
- **Veri yönetimi stratejilerinin tasarlanması:** İşletmeler, vatandaşlar ve kamu idareleri arasında veri paylaşımı ve yönetimi için kapsamlı stratejiler geliştirilmesi.
- **Kamu yönetimi politikalarının ve veri yönetimi standartlarının tanımlanması:** Kamu sektörü genelinde uyumlu, güvenli ve etkili veri kullanımını sağlamak amacıyla politika ve standartların belirlenmesi.
- **Kamu yönetiminde bilgi transferi araçlarının oluşturulması:** Kurumlar arası öğrenmeyi ve yetkinlik paylaşımını kolaylaştıracak araç ve mekanizmaların geliştirilmesi.

Bu girişimler, İspanya'nın veri temelli yönetim kapasitesini artırmayı, kamu hizmetlerinin etkinliğini iyileştirmeyi ve dijital dönüşümü desteklemeyi amaçlıyor.

Hükümet kurumları, teknik rehberlik, araçlar ve eğitim sağlayarak yatırım yaptığında, ortaya çıkan dijital teknolojileri etkili bir şekilde yönetmek ve düzenlemek için gerekli bilgi ve kaynaklarla daha donanımlı hale gelir. Uzmanlığın merkezileştirilmesi yoluyla, bu tür merkezler birden fazla bakanlığın kapasitesini artırabilir ve teknik düzenleyici süreçleri sadeleştirerek daha verimli hale getirebilir.

ETKİN İŞLEYİŞ İÇİN DÜZENLEME

Karmaşık politika sorunlarını etkin bir şekilde çözüme kavuşturmak hükümete duyulan güvenin temel unsurlarından biridir. Politika geliştirme ve düzenleme yapmak konusunda önsezilerden ve basit çözümlerden kaçınmak uzun vadeli çözümlerin oluşturulması açısından önemlidir. Bu yüzden bu çalışmaların veri temelli ve kanıta dayalı olarak yürütülmesi önemlidir. Politika hedefi belirlendikten sonra detaylı analizlerin yapılması, kanıtların hayat deneyimlerine dayanması, farklı politika önerilerinin değerlendirilmesi etkin çözüm ve düzenlemelerin oluşturulmasına imkân sağlar. Bu yüzden veri toplama süreci düzenlemenin hazırlanması aşamasından başlar, uygulamaya geçtikten sonra devam eder ve bir süre uygulandıktan sonra düzenleme sonrası etki değerlendirmesi süreçlerinde elde edilen veriler ile sürekli bir döngü halinde devam eder. Her aşama ile ilgili yapılan analizler etkinliği ölçmeyi sağlarken elde edilen öğrenim ve deneyimler ile politika ve düzenlemeler sürekli ihtiyaçlar ile uyumlu olarak fayda sağlar.

Uygulama aşamasında toplanan veri ve kanıtlar kâğıt üzerinde işleyen düzenleme ile pratikte etkin çalışan düzenleme arasındaki farkın anlaşılmasına imkân sağlar. Bu şekilde düzenlemeler ihtiyaçlar, piyasa gerçeklikleri kapsamında geliştirilir, gerekli yerlerde lisanslama ve izin süreçleri tanımlanırken bazen sadece başvurular ile ilerleme sağlanır. Uygulama konusunda risk temelli bir bakış uygulanarak denetimler ilgili konularda yoğunlaştırılır. Toplanan veriyi işleyecek kurumsal kapasite ve yetkinlik olmaması durumunda istenen fayda yaratılamaz. Elde edilen deneyimlerin ulusal ve uluslararası düzeyde paylaşılması hem ülke içinde hem de ülke dışında etkin uygulamaların yayılmasını sağlar.

KUTU 3: KANITLARIN VE VERİLERİN ETKİNLİĞİ ARTIRMAK İÇİN KULLANILMASI

Avrupa Komisyonu'nun Araç Genel Güvenlik Yönetmeliği 2022 yılında yürürlüğe girdi. Bu düzenlemenin amacı, izleyen 16 yıllık dönemde 25.000 ölüm ve 140.000 ciddi yaralanmayı önlemektir. Yönetmelik, kazaların başlıca nedenlerini belirlemek amacıyla yıllar süren veri toplama çalışmalarının ardından hazırlandı. Kazalardaki temel risk faktörlerinin analizi bu süreçte büyük önem taşıdı; çoğu araç için hız ve sürücü yorgunluğu öne çıkarken, daha ağır kazalara karışma eğiliminde olan kamyonlar için kör noktalar ve lastik basıncı gibi faktörler belirleyici oldu.

İngiltere'de, kanıta dayalı stratejiler düzenleyicilerin kara para aklamayla mücadele düzenlemelerini daha etkili bir şekilde uygulamalarına olanak tanıdı. Risk temelli bir yaklaşım benimseyen düzenleyiciler; ulusal risk değerlendirmeleri, sektörel risk analizleri ve finansal istihbarattan elde edilen verileri kullanarak yüksek riskli alanları belirleyip düzenleyici önceliklerini buna göre belirlediler. Bu yaklaşım, yurt dışındaki bir bankada önemli kara para aklama riskine yönelik çözüm geliştirilmesini ve uygulanmasını sağladı.

Kaynak: Düzenleyici Politika ve Yönetişim Göstergeleri (iREG) Anketi 2024.

Güvenilir veri ve kanıtların kullanılması ve bu durumun şeffaf bir şekilde paylaşılması kamuya olan güveni olumlu etkiler. Aynı zamanda bu yaklaşım 2024 yılındaki düzenlemelerin meşruiyetini güvence altına alır. 2024 yılında OECD tarafından yapılan araştırmada vatandaşların hükümetlerine duydukları güven ile düzenlemelerin veri ve kanıt temelli yapılması arasında bir ilişki bulunuyor. Araştırma sonuçları vatandaşların %41'i hükümetlerinin düzenleme yaparken en doğru veri ve kanıtları kullandığına inanıyor. Diğer taraftan vatandaşların %39'u politika reformları konusunda bilgi paylaşımının yeterli düzeyde olduğunu düşünüyor. Sonuçlar kaliteli veri ve kanıta dayalı düzenlemelerin güveni olumlu etkilediğini gösteriyor.

Veri ve kanıt temelli yapılmayan çalışmalar hem güveni olumsuz etkiliyor hem de istenmeyen sonuçlar yaratabiliyor. Avustralya'da 2011 yılında herhangi bir etki değerlendirmesi yapılmadan alınan canlı sığır ihracatını askıya alma kararı, sığır endüstrisi üzerinde önemli ve kalıcı olumsuz ekonomik etkiler yaratmıştır.⁵³

Düzenlemeleri Etkinliklerini Artıracak Şekilde Tasarlamak ve Kontrol Etmek

İklim değişikliği gibi konular düzenleyicileri hızlı hareket etmek konusunda baskı altında tutarken, aynı zamanda doğru veri ve kanıtlara dayalı olarak hata payı çok düşük olan etkin düzenlemeler hazırlamaya zorluyor. Düzenlemeleri hazırlayıp uygulamaya aldıktan sonra da düzenleyicilerin veri ve kanıt toplayarak düzenlemelerin etkinliğini takip etmeleri ve öğrenme döngüsü oluşturmaları düzenlemelerin geçerliliklerini korumalarını sağlıyor.

53 Fitzgerald, D. (2023), "Live export ban class action seeks up to \$900 million from federal government in counter offer", Australian Broadcasting Corporation, <https://www.abc.net.au/news/2023-12-04/live-export-class-action-counter-offer-900m-federalgovernment/103186574>.

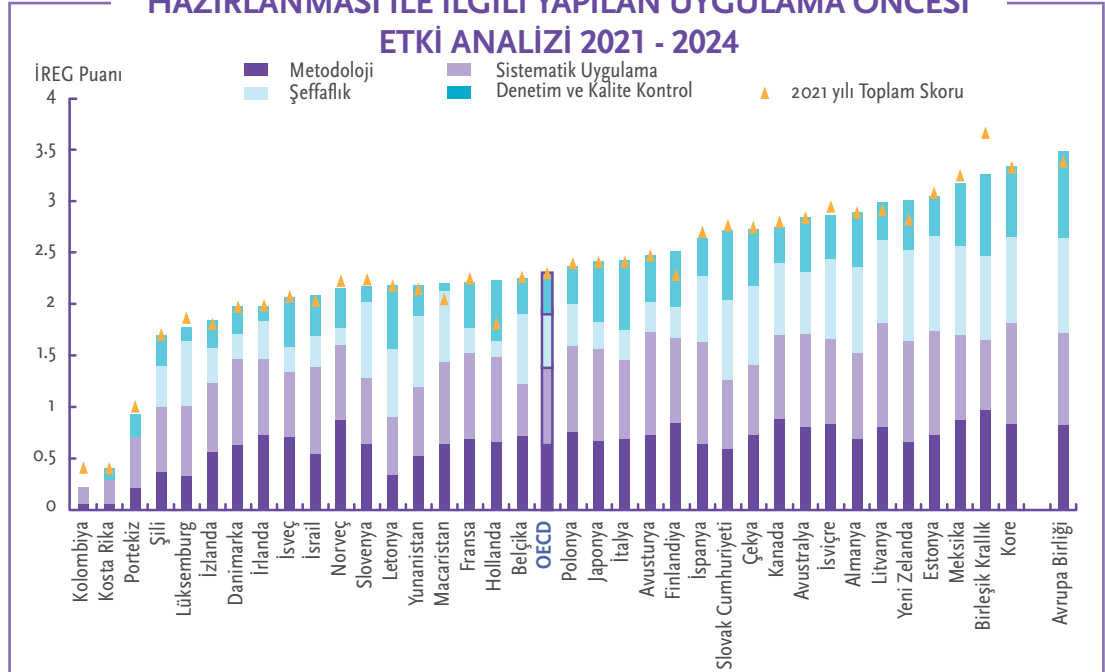
Office of Impact Analysis (2011), "Non-compliance with best practice regulation requirements – Suspension of live cattle exports to Indonesia - Department of Agriculture, Fisheries and Forestry", <https://oia.pmc.gov.au/published-impact-analyses-and-reports/non-compliancebest-practice-regulation-requirements-2>.

Geçmiş On Yıllık Dönemde Veri ve Kanıt Temelli Karar Alma: Uygulama Öncesi Etki Analizi ve Uygulama Sonrası Etki Analizi

Veri ve Kanıtların Düzenlemeleri Tasarlamak için Kullanılması

Eğer kamunun bir alanda düzenlemesi yapması gereği net bir şekilde tespit edilmişse bu konuda politika hedeflerinin tanımlanması gerekiyor. Politika hedeflerini tanımlarken farklı seçenekleri değerlendirerek analiz yapmak ve ona göre politika hedeflerini oluşturmak önemli. Politika önerilerinin ve yapılması planlanan düzenlemenin fayda maliyet analizleri hangi alternatiflerin toplum üzerinde nasıl etkiler yaratacağını anlamak açısından önem taşıyor. Başlangıçta bu analizler daha çok ekonomik bakış açısı ile hazırlanırken, bugün analiz edilen etkiler genişleyerek sosyal ve çevresel alanlardaki etkilerinde analiz sürecine dahil edilmesi başlamış durumda. OECD verileri uygulama öncesi etki analizi konusunda 2015 yılından 2021 yılına kadar gelişme olduğunu göstermekle birlikte bu gelişmenin 2021 yılından bu yana belli bir seviyede kaldığını görüyoruz.

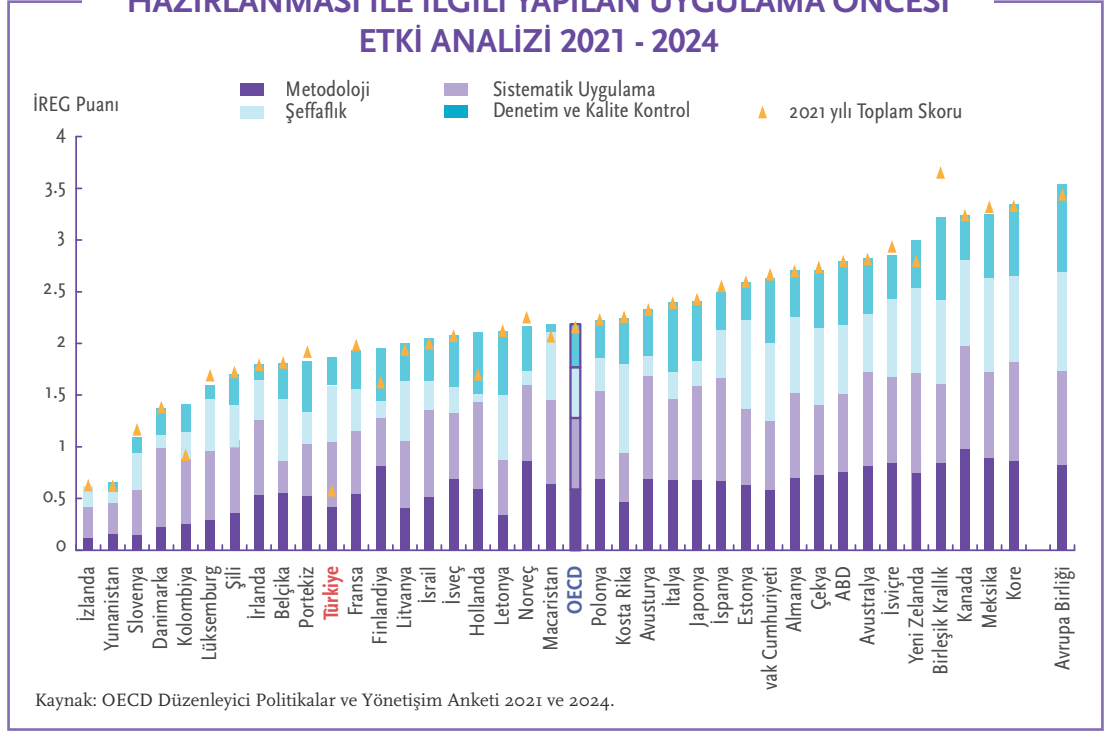
ŞEKİL 9: BİLEŞİK ENDEKS: BİRİNCİL DÜZENLEMELERİN HAZIRLANMASI İLE İLGİLİ YAPILAN UYGULAMA ÖNCESİ ETKİ ANALİZİ 2021 - 2024



Kaynak: OECD Düzenleyici Politikalar ve Yönetişim Anketi 2021 ve 2024.

Bu şekil, tüm temel yasaların yasama organı tarafından teklif edildiği Türkiye ve Amerika Birleşik Devletleri'ni kapsamamaktadır.

ŞEKİL 10: BİLEŞİK ENDEKS: İKİNCİL DÜZENLEMELERİN HAZIRLANMASI İLE İLGİLİ YAPILAN UYGULAMA ÖNCESİ ETKİ ANALİZİ 2021 - 2024



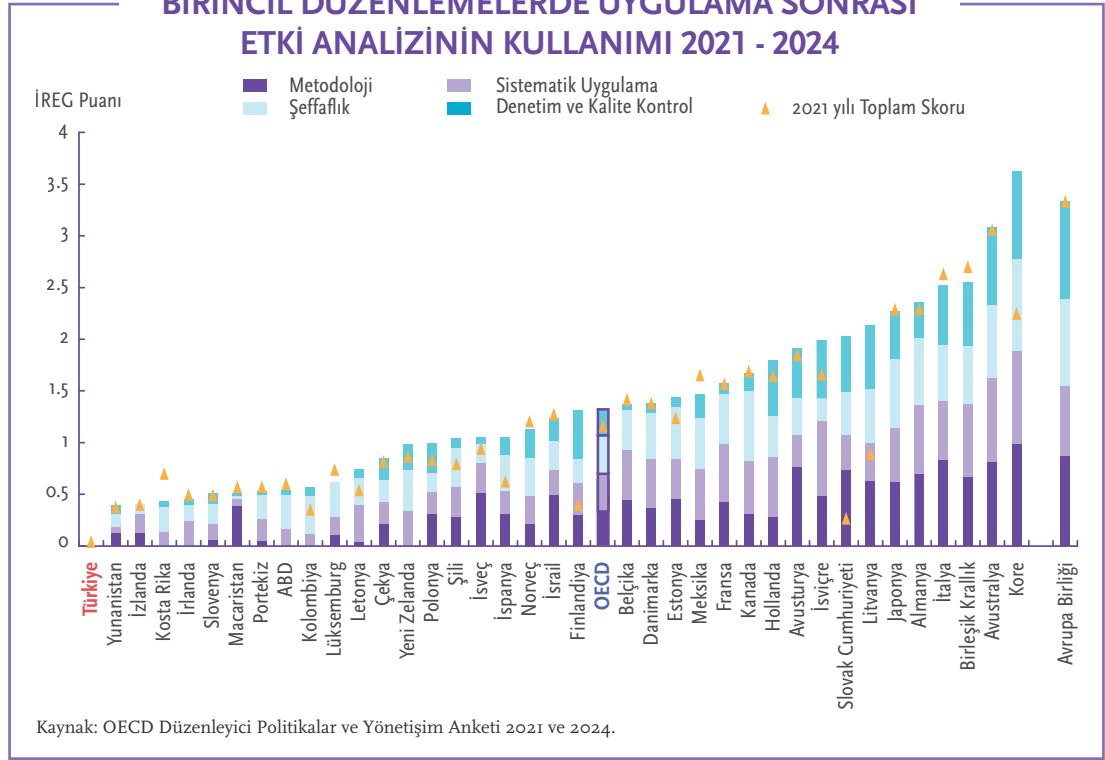
Geçmiş on yıllık dönemde OECD ülkeleri uygulama öncesi etki analizi çalışmalarında en önemli gelişimi 2015 – 2018 yılları arasında gerçekleştirmiş. Gelişimin en fazla gerçekleştiği alan uygulama öncesi etki analizinin kalitesini izlemek ve geliştirmek için mekanizmalar kurulması olarak görülüyor. Bu konuda ülkelerin en zayıf olduğu alan uygulama öncesi etki analizinin gözetim ve denetim mekanizmaları olarak değerlendiriliyor.

Düzenlemelerin Gözden Geçirilmesi için Veri ve Kanıtların Kullanılması

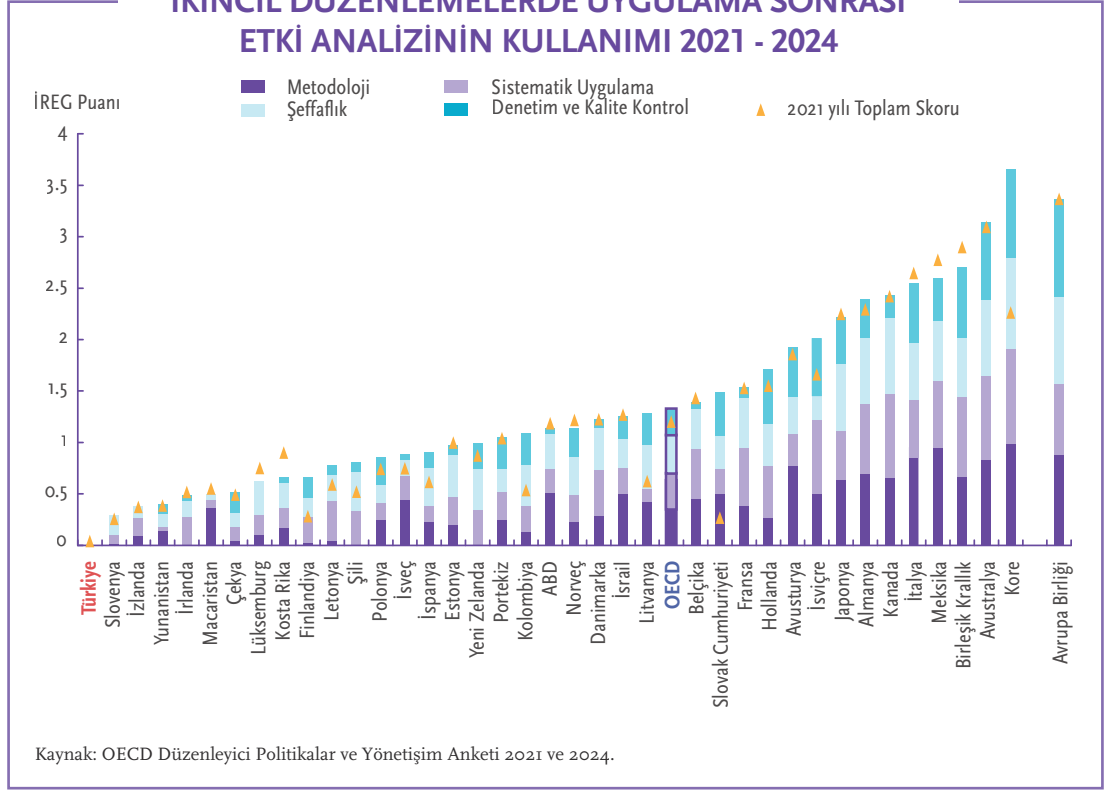
Her düzenleme veya kural politika hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik bir deney olarak kabul edilebilir. Düzenleme ve kurallar insanların davranışlarını etkiler, diğer düzenlemeler ile etkileşime girer, ekosistemde oluşan değişim ve şoklardan etkilenir, koşulların değişmesi uygulanmalarını etkiler. Uygulamalar sonrası bazı politika hedefleri gerçekleştirilmiş bazıları gerçekleştirilmemiş olabilir. Başarı ve başarısızlıkta etkili olan faktörlerin, toplum için değer yaratmaya devam edip etmediğinin anlaşılması önem taşır. Bu şekilde politika yapıcılar neyin işleyip neyin işlemediğini anlayabilir, hatalardan öğrenerek aynı hataları bir daha yapmayabilir, geliştirilmesi gereken alanları fark edebilir ve başka politikaların iyileştirilmesinde de bu bilgilerden faydalanabilirler.

Bu çalışma düzenlemelerin kamuya maliyetinin anlaşılmasını da sağlar. Uygulama sonrası etki analizi hangi politika hedeflerine ulaşıldığı ve hangilerinin başarısız olduğunu da ortaya koyar. Diğer taraftan öngörülemeyen etkilerin de fark edilmesini sağlar. Birçok OECD üyesi ülke bu konuda çalışmalar yapıyor olmakla birlikte uygulama sonrası etki analizi paydaş katılımı ve uygulama öncesi etki analizine göre daha az gelişmiş bir alandır.

ŞEKİL 11: BİLEŞİK ENDEKS: BİRİNCİL DÜZENLEMELERDE UYGULAMA SONRASI ETKİ ANALİZİNİN KULLANIMI 2021 - 2024



ŞEKİL 12: BİLEŞİK ENDEKS: İKİNCİL DÜZENLEMELERDE UYGULAMA SONRASI ETKİ ANALİZİNİN KULLANIMI 2021 - 2024



Son on yıl içinde, OECD üyeleri en çok, değerlendirmelerin kapsamı gereken etkiler ve dikkate alınacak konular gibi unsurları belirleyerek, gözden geçirme metodolojileri oluşturma veya mevcutları geliştirme yoluyla iyileştirmeler yapma konularında gelişim sağlamışlardır. Uygulama sonrası etki analizinin sistematik olarak uygulanması ise en az gelişme gösteren alan olmuştur.

Politika Alternatiflerinin Belirlenmesi ve Değerlendirilmesi

Karar vericilerin politika alternatifleri ile ilgili kaliteli karar alabilmesi için politika alternatifleri ile ilgili veri ve kanıtların toplanarak etkin bir analiz yapılması gerekir. Bu analizlerde ortaya çıkan etkiler ve riskler ışığında politika alternatiflerini ağırlıklandırarak değerlendirme yapıldıktan sonra kararların alınması önemlidir. Politika yapımcıların düzenleme ekosistemini ve işleyişini anlamaları sağlıklı karar almalarını sağlar. Bu çalışmalarda paydaşlarla etkileşime girmek gerekir. Bu şekilde ortaya çıkabilecek bilgi eksiklikleri de en alt seviyeye indirilmiş olur.

Alternatiflerin Ortaya Konulması

Uygulama öncesi etki analizi çalışmalarının tüm politika alternatifleri için yapılması gerekiyor. Bu şekilde politika yapıcıların tüm olası alternatifleri değerlendirerek kararlarını bilgiye dayalı olarak vermeleri mümkün olur. Ancak bu çalışmalar genellikle politika yapım sürecinin ilk aşamaları yerine ileri aşamalarda yapılıyor bu yüzden kararlar üzerindeki etkileri sınırlı oluyor hatta alınan kararları desteklemeye yönelik bir çalışma şekline dönüştüğü de gözleniyor.⁵⁴ Bu yaklaşım daha verimli sonuçlar yaratma olasılığı olan politikaların göz ardı edilmesine neden oluyor. OECD tarafından yapılan araştırma birçok OECD ülkesinde farklı alternatifleri değerlendirmek için uygulama öncesi etki analizi çalışmasının yapıldığını gösteriyor. Araştırma sonuçları OECD ülkelerinin 3/4'nün çalışma yaptıklarını gösteriyor. Bu sonuç 2021 yılı bulgularına göre bir miktar gelişim olduğunu gösteriyor. Diğer düzenleme yapılmadan kullanılabilecek çözümler için çalışma yapan ülkelerin sayısı çok az.

54 OECD (2020), "No policy maker is an island: The international regulatory co-operation response to the COVID-19 crisis", OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), OECD, Paris, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/06/no-policy-maker-is-an-island-the-international-regulatory-co-operation-response-to-the-covid-19-crisis_77a87287/3011ccdo-en.pdf.

KUTU 4: POLİTİKA ALTERNATİFLERİNİN TANIMLANMASI VE DEĞERLENDİRİLMESİ

İngiltere'de hükümet, çevrimiçi platform kullanıcılarının güvenliğini artırmak amacıyla zararlı internet içerikleriyle mücadele hedefine ulaşmak için birkaç alternatif seçeneği değerlendirmiştir:

- Bu konuda hiçbir şey yapılmaması.
- Alternatif 1: Risk temelli bir çerçeve ile çevrimiçi platformların yasadışı olan zararlı içeriklerle ilgili sorumluluklarını belirleyen ve çocukların platforma erişme olasılığı varsa, yasal ancak zararlı içerik ve etkinliklerden (örneğin, çocuk istismarı amacıyla kandırma veya zorbalık) korunmasını sağlamak üzere düzenleme ile gönüllü uygulama kurallarını birleştirmektedir.
- Alternatif 2: 1. Alternatifteki sorumluluklara ilave olarak yasal olan ancak zararlı içeriklerin bulunduğu ve yetişkinlerin erişebildikleri platformlarda bir şeffaflık raporu hazırlamaları gerekliliğinin getirilmesi.
- Alternatif 3: Düzenleme yoluyla tüm platformlar için geçerli olacak ve yasal olmayan veya yasal olup zararlı olan içeriklerle ilgili standart bir çerçeve hazırlanmasıdır.

Politika yapıcılar başlangıçta öz düzenleme, gönüllü yaklaşımlar ve eğitim kampanyaları gibi düzenleyici olmayan yöntemleri de değerlendirmiştir. Ancak nihayetinde bu önlemlerin zararları tek başına yeterince azaltamayacağı sonucuna varılmıştır. Gönüllü kurallar, önerilen düzenleyici yaklaşıma tamamlayıcı unsurlar olarak Hem Alternatif 1'e hem de Alternatif 2'ye dâhil edilmiştir.

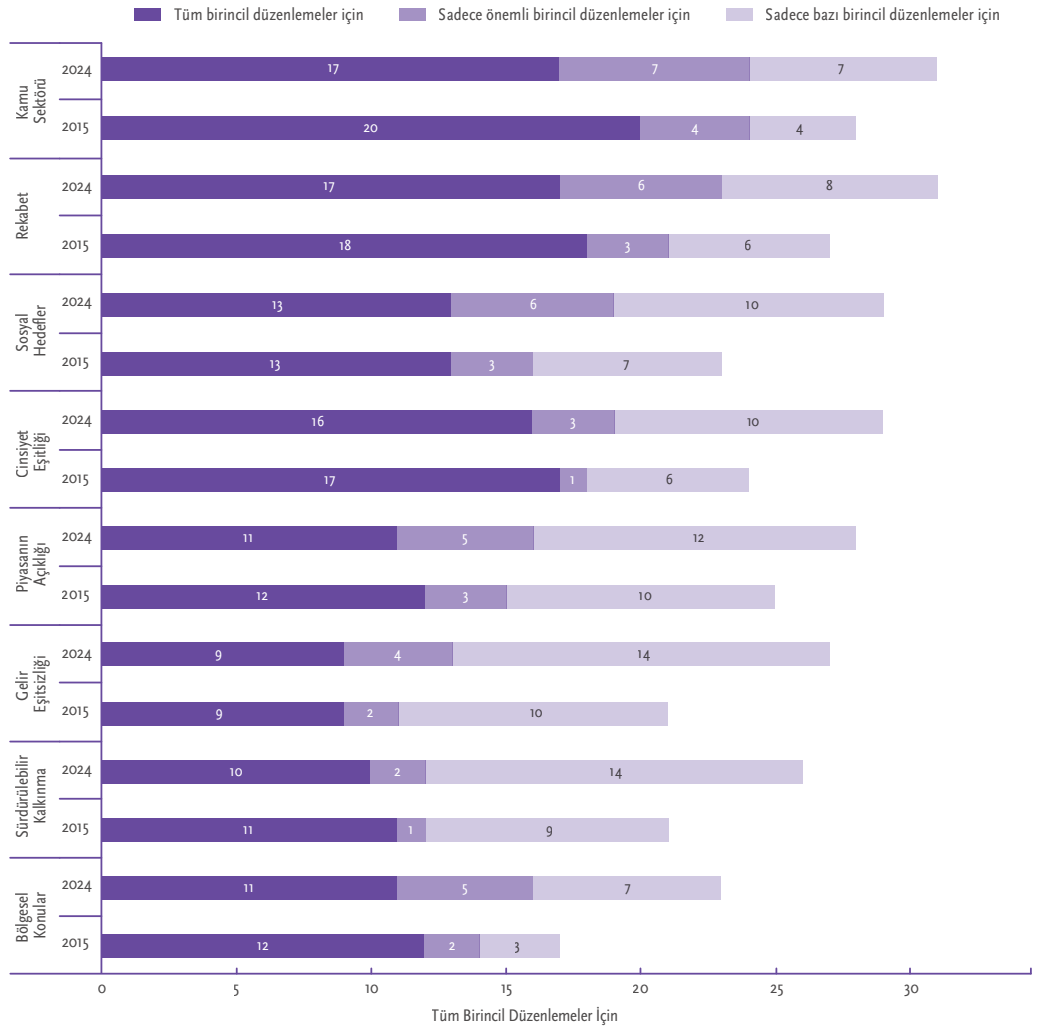
Maliyetleri, faydaları ve riskleri çeşitli sosyal ve ekonomik faktörlerle birlikte değerlendiren hükümet, çevrimiçi zararları azaltmak amacıyla orantılı ve risk temelli bir yaklaşım benimseyerek Alternatif 2'yi tercih edilen yöntem olarak belirlemiştir. Alternatif 1, yaklaşık 20 yüksek riskli hizmet için daha düşük maliyetler içermekle birlikte, zararların azaltılmasında daha az etkili olmuştur. Seçenek 3 ise zararların genel olarak marjinal düzeyde daha fazla azaltılmasını sağlamış, ancak düşük riskli işletmeler için önemli ölçüde daha yüksek maliyetlere yol açmıştır.

Kaynak: The Online Safety Bill – Impact Assessment.

Ekonomik, Sosyal ve Çevresel Durumun Değerlendirmesi

Politika yapıcılar genellikle düzenleme süreçlerinde ekonomik faktörlere odaklanırlardı. Ancak düzenlemelerin sosyal ve çevresel etkileri de giderek önemli olarak görülmeye başlandı. Bu yüzden uygulama öncesi etki analizi çalışmalarını dikkate alarak düzenleme yapanlar, ekonomik boyuta ilave olarak çevresel ve sosyal boyutları da eklemeye başladılar.

ŞEKİL 13: BİRİNCİL DÜZENLEMELERDE UYGULAMA ÖNCESİ ETKİ ANALİZİNİN GENİŞLEYEN KAPSAMI 2015 - 2024



Kaynak: OECD Düzenleyici Politikalar ve Yönetişim Anketi 2021 ve 2024.

Not: Veriler, 34 OECD üyesine dayanmaktadır. 2024 toplamına, 2015 araştırması sırasında OECD üyesi olmayan dört ülke (Kolombiya, Kosta Rika, Letonya ve Litvanya) dâhil edilmemiştir.

Faydanın, Maliyetin ve Risklerin Değerlendirilmesi

Her politika alternatifinin faydalarının, maliyetlerinin ve risklerinin değerlendirilerek uygunluğuna karar verilmesi gerekir. OECD ülkelerinde fayda ve maliyetlerin değerlendirilmesinin birden fazla politika alternatifine uygulanması çok yaygın bir durum değildir. Bu durum genellikle yetersiz bilgi olmasından kaynaklanmaktadır. Ancak uygulama öncesi etki analizinin değerini de olumsuz etkilemektedir. Risk değerlendirmesi ise çok ender görülen bir çalışmadır. Ancak risklerin değerlendirilmesi düzenlemelerin uygunluğunu anlamak açısından kilit öneme sahiptir. Politika yapım sürecinin erken aşamalarında risklerin belirlenmesine yönelik yapılacak bir çalışma ortaya çıkması olası risklerin olasılık ve yaratacağı zarar çerçevesinde risk azaltım yaklaşımlarını da dikkate alarak alternatiflerin değerlendirilmesine imkân sağlamaktadır. Ancak bu söylendiği kadar kolay bir çalışma değildir çünkü risklere yönelik veri ve kanıt bulmak zor olabilir veya ortaya çıkacak risklerin farklı sektörleri de kapsayan bütünsel etkilerini öngörmek ve yönetmek kolay olmayabilir. Bu yüzden bazı durumlarda belli bir oranda riski kabullenerek düzenleme yapılması anlamlı olabilir. Risklerin sadece tasarım aşaması için değil aynı zamanda uygulama aşaması içinde değerlendirilmesi gerekir.

Örneğin, Amerika Birleşik Devletleri'nde Federal Havacılık İdaresi (FAA), bebeklerin bir yetişkinin kucağında seyahat etmelerinden uçağa ayrı koltuklarda oturmalarının daha güvenli olduğunu kabul etmektedir; ancak FAA, kucakta seyahati yasaklamamayı tercih etmiştir. Bunun nedeni, yaptıkları risk değerlendirmesinde, böyle bir yasağın uçuş maliyetlerini artıracak ve bunun da daha fazla ailenin uçmak yerine araba ile seyahat etmeyi tercih etmesine yol açacağını görmüş olmalarıdır. Karayolu ile seyahatin insan hayatı açısından taşıdığı risk, hava yoluna kıyasla çok daha yüksek olduğundan, FAA bu yasağın dolaylı olarak ulaşımına bağlı ölümlerin artmasına neden olacağını öngörmektedir. FAA, karayollarına yönelim sonucunda, yasakla kurtarılabilecek her bir bebek için karayollarında fazladan 60 can kaybı yaşanabileceğini belirtmektedir.⁵⁵

Veri, Kanıt ve Etkiyi Dengelemek

Uygulama öncesi etki analizinin belli koşulların sağlanması durumunda yapılmasına yönelik yaklaşımlar OECD ülkeleri arasında yaygınlaşıyor. Bunun temel nedeni yapılan çalışmaların detaylı olması, zaman alması ve düzenleme yapılmasına yönelik yükleri artırması. Bu yüzden etkilerinin yüksek olması beklenen düzenlemeler için uygulama öncesi etki analizi yapılmasına yönelik bir yaklaşım var. Bu orantılılık ilkesinin uygulanması olarak değerlendiriliyor. 2021 yılından bu yana Kolombiya, Hollanda ve Türkiye orantılılık yaklaşımı çerçevesinde uygulama öncesi etki analizi yapılması yönünde gereklilikler tanımladılar. Bu konuda eşik değerler bazen sadece nicel değerlendirmeler bazen hem nicel hem de kalitatif değerlendirmeler yapılarak belirleniyor. Örneğin ABD'de yıllık 200 milyon dolar üzerinde etki yaratacağı değerlendirilen düzenlemelerde detaylı analiz yapılması gerekiyor. AB ise bu değerlendirmeyi kalitatif olarak yapıyor ve sosyal, ekonomik ve çevresel etkilerin önemli olacağı düşünülen düzenlemeler için etki analizi yapılması gerekiyor.

55 Claussen, N. (2010), Use of Child Restraint Systems on Aircraft, PowerPoint presentation,

National Transportation Safety Board.

National Transportation Safety Board (2010), Child Passenger Safety Forum: Summary Report,

National Transportation Safety Board, https://downloads.regulations.gov/FAA-2014-0205-0007/attachment_1.pdf.

Başarı için Zemin Hazırlamak

Hesap Verebilirliği Oluşturmak

Doğru veri ve kanıtların kullanılarak hükümet tarafından yapılan müdahalelerin etkili sonuçlar ortaya konulması hesap verebilirliği sağlamak için kritik öneme sahip. Politika yapıcılarının düzenlemeler uygulanmaya başladıktan sonra ortaya çıkan gerçek etki ve sonuçları takip etmesi gerekir. Bu konuda veriye dayalı raporlamanın yapılması neyin çalışıp neyin çalışmadığını anlamak açısından önemlidir. Raporlama paydaşların hükümet tarafından yapılan çalışmaları inceleyerek değerlendirmesine ve şeffaflığın sağlanmasına destek olur. Uygulama sonrası ortaya çıkan etkileri takip etmek tasarım aşamasında yapılan çalışmalar ile başlar. Düzenlemeler yapılırken toplanan veriler ve kanıtlar uygulama aşamasında toplanmaya devam edilmelidir. Tasarım aşamasında söz konusu veri ve kanıtların hangi aralıklar ile toplanacağı ve yöntemler konusunda kararın verilmesi gerekir. Ayrıca düzenleme aşamasında toplanmış olan veri ve kanıtlar başlangıçtaki durumun anlaşılmasını sağlar ve gelişim bu veri ve kanıtlar ile karşılaştırılarak açıklanır. Bazı OECD ülkelerinde düzenleme yapım sürecinin erken aşamalarında uygulama sonrası etki analizinin nasıl yapılacağına yönelik sistematğin oluşturulması gerekmektedir. Bu adımda kullanılacak metodoloji, kısa ve uzun vadeli etkilerin nasıl takip edileceği tanımlanır. OECD ülkelerinin yarısından azı uygulama sonrası etki analizinin nasıl yapılacağına yönelik metodolojilerin hazırlanması konusunda zorunluluğa sahiptir. OECD ülkelerinin yaklaşık %25'i uzun vadeli hedeflere katkıyı ölçmek için göstergeler kullanılmasını zorunlu kılmaktadır.

Hedeflenen ve Gerçekleşen Etkilerin Değerlendirilmesi

Pratikte düzenlemelerin hedeflenen etkileri yaratacağı konusunda bir garanti bulunmuyor. Bazı durumlarda düzenlemeler etkisiz olurken bazı durumlarda beklenmeyen etkiler de oluşturabilirler. Bu konuda bazı OECD ülkeleri 2021 yılından bu yana çalışma yapmaya başladılar.

Düzenlemelerden en çok etkilenenler ise paydaşlar. Bu yüzden paydaşlardan bu konuda bilgi ve veri toplanması etkilerin daha doğru değerlendirilmesine imkân sağlayabilir. Yürütülen katılım süreçleri paydaşların hükümete olan güvenlerini olumlu etkileyebilir.⁵⁶

Geri Bildirim Döngüsünün Kapatılması

Amerika Birleşik Devletleri örneği, uygulamadan elde edilen verilerin, kanıtların ve derslerin kuralların yeniden tasarımına nasıl katkı sağlayabileceğini ve bu sayede etkililiği artırmak için kanıta dayalı iyileştirmeyi mümkün kılan bir geri bildirim döngüsü oluşturulabileceğini de ortaya koymaktadır. Kanıtların etkiye dönüştürülmesi kritik bir

⁵⁶ Lind, E. and C. Arndt (2016), "Perceived fairness and regulatory policy: A behavioral science perspective on government-citizen interactions", OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 6, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1629d397-en>.

adım olmakla birlikte, OECD üyeleri hala bu konuda istenilen düzeyde değildir. Üyelerin çoğu bulgularla başa çıkmak için bakanlık düzeyinden parlamento düzeyine kadar uzanan çeşitli mekanizmalar olduğunu belirtse de yalnızca yarısından biraz fazlası yapılan değerlendirmelerin somut iyileştirmelere yol açtığını ifade etmektedir. Son beş yıl içinde, beş OECD ülkesi, değerlendirme süreçlerinin düzenleyici birikimi iyileştirme üzerindeki etkililiğini değerlendirmiştir. Bu ülkelerin bulguları, kendi süreçlerindeki eksiklikleri belirlemek ve kanıta dayalı iyileştirme döngüsünü tamamlamak isteyen diğer ülkeler için de faydalı olabilir.

Etkili ve Bütünsel Uygulama Yoluyla Etki Yaratmak

Düzenlemeler hazırlanma aşamasında ne kadar etkili olarak görünseler de bir düzenlemenin etkili olması o düzenlemenin nasıl uygulandığı ile bağlantılıdır. Etkililik hükümetlerin paydaşları kurallarla uyumlu olmaya teşvik etme yetkinlikleri ile bağlantılıdır. Düzenlemeler konu ile ilgili risk ve fırsatların dengelenmesi konusuna odaklanırlar. Ancak kaynak sıkıntıları dolayısıyla bu yeterli ölçüde yapılamıyorsa o zaman uygulama ve denetim sırasında istenmeyen etki ve durumlar ortaya çıkabilir. Örneğin kurumların kaynaklarının sınırlı olması nedeniyle piyasaya zararlı veya güvensiz ürünler sürülebilir ve bu ürünler zamanında tespit edilemediği için vatandaşların zarar görmelerine neden olabilir. Bu yüzden düzenleyici kurumların kaynaklarını etkiyi en üst seviyeye taşıyacak şekilde kullanmaları önem taşıyor. Risk temelli uygulama yaklaşımı bu konuda en etkili sonuçlar elde edilmesine yardımcı oluyor. Bu alanda bir diğer önemli konu düzenlemelerin ülke içi ve ülke dışındaki benzer düzenlemeler ile uyumlu ve tutarlı olması etkiyi artıran bir diğer etken.

Risk Temelli Olarak Etkililiği Artırmak

Hükümetlerin vatandaşların göreceği zararları kontrol altında tutmak ve iş dünyasının üzerindeki yükleri azaltmak için düzenlemeleri uygulamak konusunda akıllı yaklaşımlar kullanması gerekiyor. Her şeyin denetlenmesi kaynak ve maliyet açısından mümkün değil. Bu yüzden amaca uyumu en yüksek seviyeye çekmek olan uygulama yaklaşımlarının ve denetimlerin sistemlerinin oluşturulması gerekiyor. Bu yaklaşımın özünde uyumu desteklemek ve cezai yaptırımları sınırlı olarak kullanmak olabilir. Söz konusu yaklaşımın düzenlemeye tabi olan kurumların düzenlemelere uyum sağlamalarını sağlayan araçlar sunması ve uymayanların çok ağır yaptırımlarla karşı karşıya kalmaları şeklinde olabilir. Bu şekilde kanunsuz iş yapanların cezalandırılmaları sağlanabilir. Diğer yandan uygulama konusunu yeteri kadar anlayamamış olanlara rehberlik verilmesi yoluyla uyumun artırılması sağlanabilir.⁵⁷ Ayrıca uyum sağlayanları ödüllendiren bir mekanizma gönüllü olarak uyumu artırarak vatandaşların zarar görmesini engelleyebilir.

57 Ayres, I. and J. Braithwaite (2016), "Responsive regulation: Transcending the deregulation debate", in Lodge, M., E. Page and S. Balla (eds.), The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration, Oxford University Press, <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199646135.013.40>.

Vatandaş ve iş dünyasının katılımı sağlanarak oluşturulan ve uygulanan bir risk yönetim yaklaşımının başarı olasılığı daha yüksek olabilir. Böylelikle şirketler şikayetleri daha detaylı değerlendirebilir ve bir özdeğerlendirme sistemi oluşturabilirler. Kamunun riskin en yüksek olduğu ve en önemli zarar ve sorun yaratanlara odaklanması kritik önem taşır. Böylece hem vatandaşlar hem de çevrenin koruması sağlanmış olur. Bu yöntem kullanılırken veri temelli, analize dayalı yöntemler olan veri analizi, matematiksel modelleme ve bilgi sistemleri kullanılarak en riskli alan ve konular belirlenebilir.

Düzenlemelere uyumun takibi ve denetimi genellikle bağımsız kamu kurumları yoluyla yapıyor. Bu tür durumlarda hükümetler beklentilerini ve risk temelli yaklaşımın temel niteliklerini ortaya koyuyorlar. Araştırma sonuçları OECD ülkelerinde risk temelli takip ve denetim mekanizmalarının geliştirilebileceğini gösteriyor. OECD ülkelerinin 17'si risk temelli denetim yaklaşımlarının kullanılmasına izin vermekle birlikte bu yaklaşımın uygulanmasını zorunlu kılmıyor. Ülkelerden sadece 12'si risk temelli denetim yaklaşımlarının kullanılmasını zorunlu kılıyor. Benzer bir şekilde 14 OECD ülkesinde duruma bağlı olarak farklı yaklaşımların uygulanmasına izin veren düzenleme veya politika belgesi bulunuyor.

Düzenleyicilerin risk temelli yaklaşımlar kullanmaları için risklerin gerçek hayatta nasıl oluştuğunu anlamaya ve izlemeye yönelik sistemler kurmaları gerekiyor. Bu sistemlerin aynı zamanda gereken noktalarda müdahaleleri de öngörmesi gerekiyor. Yeni ürün ve hizmetler piyasaya girdikçe tüketici beklenti ve alışkanlıkları da değişiyor. Bu durum risklerin değişmesinin söz konusu olabileceğini ve izlenmesi gerektiğini destekliyor. Piyasa gözetimi bahsedilen riskleri izleyerek gerekli durumlarda konulara müdahale edilmesini ve hatta ürün ve hizmetlerin piyasadan çekilmesini sağlayabilir. Piyasa gözetimi tüketicileri korurken yeniliği gereksiz yere engellemeyen, adil ve açık rekabetin sağlandığı düzgün işleyen bir piyasanın oluşturulmasında önemli bir rol oynar.

Etkinliğin Bütünsel Aksiyonlar ile Maksimize Edilmesi

Düzenlemelerin uygulamaları sırasında boşluklar, aynı konuya yönelik birden fazla düzenleme olması, yükümlülükler ile ilgili tutarsızlıklar gibi durumlar dolayısıyla uyum sağlanmasında sıkıntılar yaşanabilir. Politika yapıcılar açısından önemli bir zorluk da düzenlemeler ile ilgili sınır ötesi uygulamalarda görülen boşluk ve tutarsızlıklar. Bu yüzden politika yapıcıların küresel ve birbirine bağımlı olan dünyadaki zorluklar ile mücadele etmesi zorlaşıyor. Diğer taraftan bu durumdan faydalanan uluslararası şirketler yapılarını kendileri için en iyi şartları sunan yerlere taşıyarak vergilerden kaçınabiliyorlar. Bu yüzden kamunun faydası için küresel bazda OECD/G20 Vergi Bazının Azaltılması ve Kâr Kaydırmaları

Çerçevesi gibi ortak çalışmalara ihtiyaç duyuluyor. Bazı durumlarda farklı seviyelerdeki kamu otoritelerinin düzenleme yapması ve kurallar koyması dolayısıyla aynı durum ülke içinde bile yaşanabiliyor.

Sınırlar Ötesi Uyum

Günümüz küresel dünyasında değer zincirleri birbirlerine bağlı hale gelmiş durumdadır ve mallar, hizmetler, sermaye sınırlar arasında serbestçe dolaşabiliyor. Bu yüzden ülkelerin tek başlarına risklerini yönetmeleri vatandaşlarını korumaları mümkün değil. Bu durumu gören *OECD Küresel Sorunlarla Mücadele Etmek için Uluslararası Düzenleme İş Birliği için Öneriler*⁵⁸ (Recommendation of the Council on International Regulatory Co-operation to Tackle Global Challenges) dokümanının yayımlandı. Bu belge ülkelerin düzenlemeleri hazırlarken:

- Uluslararası bilgi birikimi ve deneyimini
- Mevcut uluslararası araçları
- Yerel düzenlemelerin uluslararası fayda ve maliyetlerini
- Uluslararası kurallardan uluslararası düzenlemelerin sapmasının yarattığı etkiyi

dikkate almalarını öneriyor.

Düzenlemeler konusunda uluslararası alanda yapılacak iş birliği terminoloji ve tanımların uyumlandırılması, ortak deneyimlerin paylaşılması, ortak bir rehber oluşturulması ve karşılaştırma yapma (benchmarking) imkânı sunarak düzenlemeler arasındaki uyumun artırılmasına yardımcı olabilir.

Uluslararası iş birliği aynı zamanda piyasaların izlenmesi ve düzenlemelerin uygulanması içinde önemli bir konudur. Bu iş birliği ile iklim değişikliğinden, sağlık konularına ve vergiden kaçınılmasını engellemek ve boşlukları ortadan kaldırmak konusunda önemli etkiler yaratılabilir. Bu tür iş birlikleri yoluyla değerlendirme düzenlemelerinde yapılan ortaklaştırma çalışmaları maliyetlerin, iş yüklerinin azaltılmasına ve zaman kazanılmasına imkân sağlamaktadır. Buna en güzel örnekler taraflarca kabul edilmiş analiz ve sertifikalandırma çalışmalarıdır. Böylece bu analizlerin her ülkede tekrar tekrar yapılmasına gerek kalmayacağı için hem zaman hem de maliyet avantajı yaratılmakta ve ticaret önündeki engeller azaltılmaktadır. Aynı zamanda sınırlar ötesinde veri paylaşımını da teşvik edilmektedir. Hükümetlerin düzenlemeler, düzenlemelerin uygulanması, verilerin paylaşımı, uyum konularında iş birliği yapması ortak sorunlarla mücadele ve vatandaşların hayatlarını olumlu etkilemek açısından kritik önem taşıyor. İş birlikleri düzenleme süreçlerinin veri temelli ve kanıta dayalı yürütülmesi açısından farklı deneyimlerin de değerlendirilmesine imkân sağladığı için daha etkili düzenlemeler hazırlanabilir.

⁵⁸ OECD (2022), Recommendation of the Council on International Regulatory Co-operation to Tackle Global Challenges, OECD Publishing, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0475>.

Uluslararası iş birliği aynı zamanda ülkelerin bilgi havuzu oluşturulması yoluyla tehlikeli ürünler ile ilgili bilgileri bu havuza yönlendirerek piyasa denetim ve takip mekanizmalarını güçlendirebilir ve bu ürünlerin aynı anda tüm piyasadan çekilmesini sağlayabilir. Hatta kamu kurumları bu tür ürünlerin ortaya çıkardığı sorunlar ve deneyimler hakkında bilgi paylaşarak birlikte öğrenme sürecini çalıştırabilirler. Bu konuya bir örnek: güvensiz ürünler dolayısıyla çıkan yangınlardan elde edilen deneyim ve öğrenmelerin itfaiye birimleri arasında paylaşarak bu tür sorunların yaşanması durumunda nasıl davranılması gerektiği hızlı bir şekilde yaygınlaştırılabilir.

Sınırlar İçinde Uyum

Ülke içinde de düzenlemelerin uygulanması kamunun farklı seviyeleri tarafından gerçekleştiriliyor. Merkezi otorite tarafından uygulamaya alınmış olan düzenlemeler merkezi yapılar, merkezi kurumların yerel birimleri ve yerel yönetimler tarafından uygulanıyor. Bu uygulamalara yönelik farklı seviyelerde uygulama yönetmelikleri ve rehberler yayınlanıyor. Uygulamaya yönelik yetkilerin farklı seviyeler tarafından ve kurumlar tarafından kullanılması karmaşık bir uyum sistematığının oluşmasına neden olurken koordinasyon ihtiyacını beraberinde getiriyor. Düzenlemelerin etkilerinin en üst seviyede olması ancak koordinasyon içinde bir çalışma ile sağlanabilir. Ancak bu ilişkilerin karmaşıklığı yatay ve dikey seviyelerde boşlukların, çelişkili yaklaşımların ve aynı alana yönelik yetki kullanımlarının oluşmasına neden oluyor. Bu durum gereksiz yüklerin oluşmasına ve vatandaşların yaşam kalitesinin olumsuz etkilenmesine ayrıca kötü niyetli yapıların boşluklardan yararlanmalarına imkân sağlıyor. OECD tarafından yapılan araştırmaların sonuçları üyeler arasında bu sıkıntıları azaltmak ve uyum çalışmalarını hizalamak konusunda ortak bir yaklaşımın olmadığını gösteriyor. 2021 yılından bu yana OECD'nin 38 üyesinden 26'sında bir tür koordinasyon mekanizması olduğu görülüyor.

Koordinasyon mekanizmalarına ilave olarak kamunun tüm kademelerinde iyi örneklerinin geliştirme, uygulama ve gözden geçirme adımlarında göz önünde tutulması politika döngüsünün güçlenmesine yardımcı olabilir. Bu amacı gerçekleştirmek için kamunun tüm seviyelerinde bu tür davranış kalıplarının özellikle veri ve kanıt temelli olarak yapılan çalışmalarda uygulanmasının teşvik edilmesi gerekir. Bazı OECD ülkeleri yerel yönetimlerin iyi örnekleri çalışmalarında kullanmaları konusunda bağlayıcı düzenlemeler de yapmış bulunuyor.

Yapılan çalışmalar OECD üyesi ülkelerde kamunun her seviyesinde düzenleme ve kuralların oluşturulmasına yönelik ortak bir çalışma yapılması ve iyi örneklerin ve yönetim araçlarının kullanılması konusunda çok sayıda fırsat olduğunu gösteriyor. OECD üyelerinden 17'si yerel yönetimler seviyesinde düzenleyici politikaların uygulanmasını destekliyor. Bu sayı 2021'den bu yana 16'dan 17'ye yükselmiş. Üyelerden 15'i iyi örneklerin uygulanmasının bölgesel seviyede yapılmasını zorunlu kılarken bu sayı yerel seviye için 13 olarak gözüktüyor.

Hükümetlerin kâğıt üzerinde düzenlemeler konusunda uyumu sağlamanın ötesine geçerek, düzenlemelerin uygulanması konusunda etkinliği ve tutarlılığı artırmaya yönelik yöntemleri bulunuyor. Kamu kurumları arasında veri paylaşımı düzenlemelerin uygulanmasını kolaylaştırır. Bir kamu kurumunda bulunan bilgi diğer kamu kurumunun bu bilgileri kullanarak fayda sağlamasına imkân verebilir. Uyum sağlamayan şirketlerin kamu kurumları arasında paylaşılması bu şirketlerin farklı alanlardaki faaliyetlerinin denetlenmesini ve faaliyetlerinin engellenmesini sağlayabilir. Ancak farklı kurumların veri toplama standartları, gizlilik konuları, idari yöntemleri bu bilgi paylaşımını zorlaştırabilir.

Etkin Şekilde Uygulama Yapan Kurumların İnşa Edilmesi

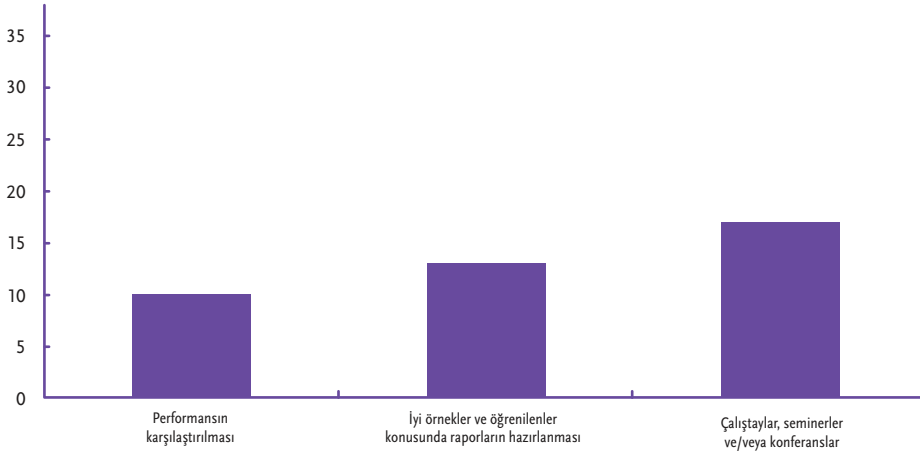
Ülkelerin insanların beklentilerini karşılayan, refahlarını artıran ve onları güvende hissettiren düzenlemeler yapabilmeleri için güçlü kurumlara ihtiyaçları var. Kapasitesi gelişmiş olan kurumlar veri ve kanıt temelli iyi örneklerden öğrenerek etkin ve etkili düzenlemeler yapabilirler. Özellikle bu konuda iyi sonuçlar elde etmiş, güvenilir, etik, tutarlı ve hesap verebilir bir şekilde düzenlemeler yapmış olan kurumlar uyum sağlanması konusunda daha başarılı oluyor.

Kaynakların ve Yetkinliklerin Geliştirilmesi

Giderek birbirine bağlı hale gelen dünyada mevcut olan sorunları çözmek amacıyla hazırlanacak düzenlemeler için oldukça geniş bir yetkinlik setine ihtiyaç var. Düzenleme hazırlamakla görevli olan kamu görevlilerinin oldukça karmaşık ve teknik olan kanıtları analiz edebilecek ve değerlendirecek yetkinliğe sahip olmalarını ve karar vericilerin durumu doğru değerlendirmelerini sağlayacak şekilde bilgilendirme yapmaları gerektiriyor. Bağımsız olarak düzenleme yapma yetkisine sahip olan kurumlarında farklı kaynaklardan veri ve kanıt toplayacak durumda olmaları ve bunları doğru karar vermek için kullanmaları gerekiyor. Bu nitelikteki kamu görevlilerinde eleştirel düşünce, uyarlanabilir düşünce, paydaş yönetimi, iletişim becerileri gibi yetkinliklerin olması gerekiyor. Diğer taraftan dijital dönüşüm yeni politika ve uygulama sorunları yaratırken analiz araçları açısından da fırsatlar oluşturuyor. Bu konularda adım atabilmek için bilgi teknolojileri, mühendislik, temel bilimler gibi konularda bilgili insanlara da ihtiyaç var. Ancak OECD üyesi ülkeler bu yetkinlik ve yetenekleri cezbetmek konusunda özel sektör rekabeti dolayısıyla sorun yaşadıklarını belirtiyorlar. Bazı ülkeler bu zorlukları yenmek için değişik yöntemler kullanıyorlar. Örneğin Fransa bu alanda bir yetenek havuzu oluşturmuş ve bu havuzda yer alanlara özel imkanlar sunuyor.

OECD ülkelerinin bu alanda güçlenmeleri için işe alım yaklaşımlarını ve kariyer gelişim sistemlerini politika geliştiren, düzenleme yapan, bu düzenlemeleri uygulayan ve denetleyenleri de kapsayacak şekilde geliştirmesi ve güçlendirmesi gerekiyor. Bunu yapmak için gelecek odaklı bir bakışın hayata geçirilmesi, gelecekteki ihtiyaçların neler olabileceğinin öngörülmesi, uygun ücretlendirme yaklaşımlarının belirlenmesi gibi adımların atılması gerekiyor. Çalışanların sistem içinde tutulması, kariyerleri boyunca öğrenme ve gelişimlerinin sağlanması kamu görevlilerinin görevlerini sürdürmeleri ve etkin bir şekilde çalışmaları açısından önem taşıyor. Kamu görevlilerinin yetkinliklerini geliştirilmesi gerekiyor. İyi örneklerin kullanılması da gelişim alanlarından biri olarak görülüyor. Bu yüzden OECD üyesi ülkeler bu yetkinliği kamunun her seviyesinde geliştirmeye özen gösteriyorlar. Özellikle bu yetkinliğin yerel düzeyde geliştirilmesine önem veren ülkeler bulunuyor.

ŞEKİL 14: İYİ ÖRNEKLERİN YEREL YÖNETİMLER SEVİYESİNDE PAYLAŞILMASINI SAĞLAYAN MEKANİZMALAR



Kaynak: OECD Düzenleyici Politikalar ve Yönetişim Anketi 2021 ve 2024.

İyi örneklerin paylaşılması konusunda mekanizmaya sahip olan ülkelerin sayısı 20 olarak görülüyor. Bu sayı 2021 yılında 17 idi. Grafikten görüldüğü üzere en çok kullanılan mekanizma çalıştay, seminer ve/veya konferanslar. Bu konuda akranlardan öğrenmekte faydalı mekanizmalardan biri.

Eldeki konunun durumu ile orantılı ve riskleri dikkate alarak uygulama ve denetim mekanizmalarının işleyebilmesi için kamu görevlilerine uygun takdir kullanma yetkilerinin de verilmesi gerekir. Bu şekilde kamu görevlilerinin sağduyulu bir şekilde hareket etmesini sağlayan bir çerçeve oluşturulması sağlanabilir.⁵⁹ Burada amaç takdir yetkisinin kanıta dayalı olarak kullanılmasını sağlayarak cezai müeyyidelerden korunmanın sağlanmasıdır. Bu şekilde riskler yönetilir, uyumun sağlanması kolaylaştırılır ve düzenleme ve denetimlerin meşruiyeti sağlanmış olur.

Güvenilirlik Yoluyla Meşruiyetin Sağlanması

Kurumlar olumlu etkiler ortaya koyacak çalışmalar yaptıklarında güvenilirliklerini artırır ve bu durumda hükümete güvenin artmasına yardımcı olur. Düzenleyici kurumların kararlarını şeffaf, tutarlı ve etik ilkeler çerçevesinde almaları kurumlara duyulan güveni artırır. Aynı zamanda etkilenenlerin kuralların sonuçlarını ve düzenlemelerin nedenlerini anlamalarını sağlar. Güvenilirliğin en önemli bileşenlerinden biri etik olmaktır. Düzenleyicilerin kararlarının etik ilkeler ile uyumlu olması düzenlemelere olan uyumu artırır. Eğer düzenleme yapan kurumlar güvenilir değilse uyum da düşük gerçekleşir. Bu konuda son zamanlarda yaşanan en önemli örneklerden biri havacılık endüstrisi ile ilgili yaşanan skandallardır. Yapılan yasal düzenlemelerde sorumluluğun büyük ölçüde sektöre devredilmesinin sonucu ortaya çıkan kazalar sonrasında çıkar çatışması konusu öne çıkmıştır. Düzenleme yapanlar etik olmak konusuna daha fazla önem vermeye başlamışlardır. Kararlarını alırken objektif, tarafsız, sağlam temelli ve etik değerlerle uyumlu hareket ederek daha faydalı düzenlemelerin ortaya konulmasını sağlamaktadırlar.⁶⁰ Etik olmak konusunu güvence altına almak için atılması gereken adımlar bulunuyor:

- Düzenleyicilerin stratejilerini yönlendirecek amaçları olmalı, bu çerçevede önceliklendirme yapmaları ve bu öncelikleri ve amaçları şeffaf bir şekilde paylaşmaları
- Düzenleyicilerin dış etkilerden uzak olarak kararlarını almaları, aldıkları kararları takip ederek istenmeyen durumların oluşması halinde düzeltmelerin yapılmasını sağlayacak sistemlerin kurulması
- Düzenleyicilerin kararlarını alırken hangi veri ve kanıtlardan faydalandıklarını ve kararların temelini nelerin oluşturduğunu şeffaf bir şekilde paylaşmaları⁶¹

59 Blanc, F. and G. Cola (2019), "The impact of inspections, measuring outcomes from occupational safety and health inspections", in Regulatory Delivery, Hart Publishing, <https://doi.org/10.5040/9781509918614.ch-015>.

60 Whitton, H. (2001), "Implementing Effective Ethics Standards In Government And the Civil Service", Transparency International, Vol. 2, <https://www.oecd.org/en/about/programmes/mena-oecd-governance-programme.html>.

61 Ashby, M. (2020), "Ethical regulators and super-ethical systems", Systems, Vol. 8/4, pp. 1-35, <https://doi.org/10.3390/systems8040053>.

Düzenleyicilerin güvenilir olması ve etik davranış ilkelerini sergilemeleri bu süreçleri iş birliği ile gerçekleştirmelerine de imkân sağlar. Düzenlemeler temelde davranış değişikliklerini sağlamaya yönelik olarak geliştirilir. Ancak caydırıcılık ve cezalandırma genellikle bu davranış değişikliğini sağlamak açısından en etkili yöntemler ve yaklaşımlar değildir. Uygulamanın **öğrenerek geliştirme** kültürüne uygun olarak yapılması paydaşların düzenlemelere uyumunu sağladığı gibi iş birliği içinde hareket edilmesine imkân sağlar. Çıktı odaklı iş birlikleri ile düzenleme yapma yaklaşımı insanların nasıl davranış sergilediği ile ilgili bilimsel bir çalışmaya dayanmaktadır. Bu yaklaşım paydaşlar ile düzenleyicinin ortak hedefler ve ortak amaçlar için iş birliği yapmasını sağlar. Bu yaklaşımda en önemli varsayım taraflar arasında güven olmasıdır. Güven etik davranış sergilenmesi ve veri ve kanıta dayalı karar verme ile kazanılır.⁶²

Güvenilirliğin bir diğer bileşeni doğru veriler ile karar alınmasıdır. Doğru veri tutarlılığın temelini oluşturur. Veri temelli düzenleme yapmak gidilmesi planlanan yönü belirlemek, akıllı ve etkin düzenleme hazırlamak ve öngörülebilirliği sağlamak konusunu güvence altına alır. Veri kalitesinin yüksek olması sistemin etkin çalışması açısından en önemli faktördür. Bu yüzden düzenleyicilerin güçlü bir veri toplama altyapısı oluşturması gerekir. Bu sistem hem kişisel verilerin korunması hem de gizlilik ilkeleri ile uyumlu olarak oluşturulmalıdır.

Düzenlemeler ve uygulamaları her ne kadar sağlam temeller üzerine otursa da her zaman insanların değerlendirmelerine bağlı olarak uygulamada özellikle izleme ve denetim aşamalarında bazı sapmalar olabilir. Böyle bir durumun yaşanması güveni ve düzenlemelerin etkinliğini sarsar. Bu yüzden düzenleyiciler bu konuya çözüm bulmak için yöntemler geliştirmeye başlamış ve yorum farklılıklarını azaltmaya yönelik araştırma çalışmaları sonuçlarına göre önlemler geliştirilmesine başlamıştır.

Düzenleyicilerin güvenilirliklerini etkileyen önemli faktörlerden biri de kurumsal yapıdır. Düzenleme yapanların çalışma süreçlerinde tüm dış etkilere bağımsız olarak sadece ihtiyaçlar, beklentilerin karşılanması ve yaşama kalitesinin artırılması gibi hedeflerle uyumlu karar verecek yapıya sahip olmaları güvenilirlik açısından önemlidir. Sistemlerin şeffaf bir şekilde gözden geçirilmesi ve bu gözetimlerin dışarıdan bir paydaş tarafından şeffaf bir şekilde yapılması hesap verebilirliği artırır. Gözetim ve denetim mekanizmaları her kurumun yapısına uygun olarak geliştirilebilir. OECD'nin Ekonomik Alanda Düzenleme Yapanlar için Performans Değerlendirme Çerçevesi (OECD Performance Assessment Framework for Economic Regulators) bu konuda bir rehber olarak kullanılabilir.

62 Hodges, C. (2022), Outcome-Based Cooperation: In Communities, Business, Regulation, and Dispute Resolution, Hart Publishing, https://www.researchgate.net/publication/365861577_Outcome-Based_Cooperation_In_Communities_Business_Regulation_and_Dispute_Resolution.

TÜRKİYE

GENEL DEĞERLENDİRME

Türkiye, 2017 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliklerinin ardından 2006 tarihli hazırlanmış olan “Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”i gözden geçirmiştir. Söz konusu yönetmelik, Türkiye’de hem birincil yasalar hem de ikincil düzenlemeler için hukuki ve düzenleyici kaliteyi artırmayı ve sürdürmeyi amaçlayan bir çerçeve sunmaktadır. 2022 yılında yürürlüğe giren yeni “Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” yürütme tarafından hazırlanan ikincil düzenlemeler ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri için uygulama öncesi düzenleyici etki analizi yapılmasını zorunlu hale getirmiştir. Bu yeni yönetmelik kapsamında, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı bünyesinde yer alan ve düzenleyici denetim organı olarak görev yapan Düzenleyici Etki Analizi Dairesi kurulmuştur. Düzenleyici Etki Analizi Dairesi, kamu kurumlarına düzenleyici etki analizi kullanımı konusunda rehberlik sağlamak da dahil olmak üzere merkezi bir kontrol birimi olarak görev yapmaktadır.

Yeni yönetmelik, düzenleyici etki analizi yapılırken paydaşlarla istişare edilmesini gerekli kılmaktadır. Paydaş katılımı; kamu kurumları, meslek kuruluşları ve sivil toplum kuruluşlarıyla gerçekleştirilmekte olup, öneriyi sunan bakanlığın kararına bağlı olarak vatandaşlar da sürece dâhil edilebilmektedir. Ancak, yeni düzenleyici önerilerle ilgili açık istişareye yönelik sistematik bir yaklaşımın benimsenmesi ve kamuoyunun yaklaşan istişareler hakkında bilgilendirilmesi yoluyla paydaş katılımı daha da geliştirilebilir.

Halihazırda uygulanmakta olan düzenlemelerin gözden geçirilmesi, henüz Türkiye’nin düzenleyici yönetim sisteminin bir parçası değildir. Etkilenen taraflardan gelen geri bildirimlerin düzenleyiciler tarafından dikkate alınması için bazı duruma özel fırsatlar bulunsa da bu geri bildirimler ile ilgili herhangi bir işlem yapıp yapılmayacağına ilgili bakanlıklar karar vermektedir. Uygulama sonrası etki analizi değerlendirmelerinin gereklilik haline getirilmesi, mevcut kuralların belirlenen hedeflere ulaşp ulaşmadığını güvence altına almak açısından faydalı olabilir.

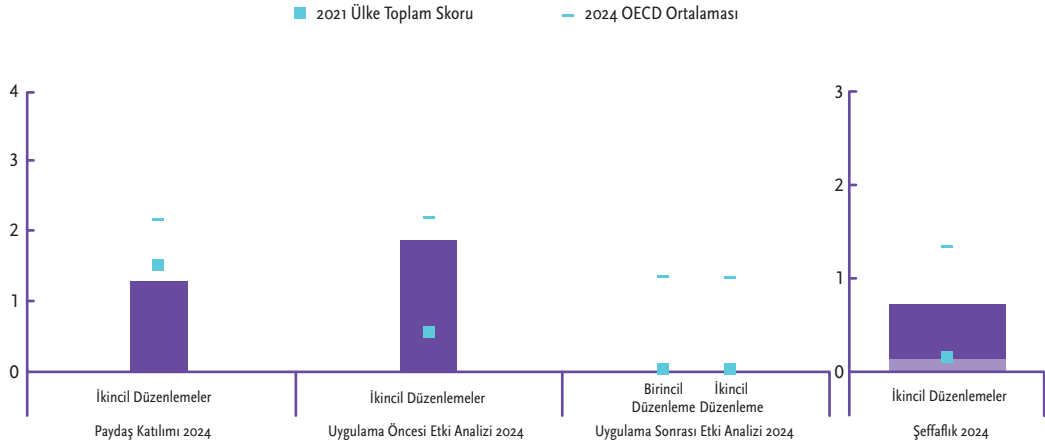
Türkiye’de yürütme organı birincil düzenlemelerin teklif edilmesi konusunda yetkili değildir. Bu yüzden paydaş katılımı ve uygulama öncesi düzenleyici etki analizi ile ilgili puanlamalar yalnızca ikincil düzenlemeler için yapılmıştır. Parlamento tarafından başlatılan birincil düzenlemeler için vatandaşların katılımı, uygulama öncesi düzenleyici etki analizi yapılması ya da uygulama sonrası etki analizi yapılması ve bu bilgiler ışığında düzenlemelerin değerlendirmesi ve hedeflerin gerçekleştirilmesi konusunda herhangi bir gereklilik bulunmamaktadır.

ODAK ALANI: SON GELİŞMELER VE İLERİYE DÖNÜK ADIMLAR

2022 tarihli düzenleme, düzenleyici etki analizi için detaylı talimatlar ve adımlar içermektedir. Bu düzenlemeye göre, değerlendirilecek etki kategorileri arasında bütçe, sosyal etkiler, ekonomik ve ticari yaşam, çevre ve ilgili sektörler yer almaktadır. Ayrıca, yıllık bütçe etkisi 100 milyon TL'yi aşan düzenlemeler için tam kapsamlı bir düzenleyici etki analizi yapılması zorunludur. Tam kapsamlı düzenleyici etki analizi sekiz aşamadan oluşmaktadır. Eşik değerin altında kalan düzenlemeler için yalnızca sorun analizi, amaç/hedeflerin, en uygun seçeneğin belirlenmesi ve raporlama adımları yeterli görülmüştür.

Düzenleyici Etki Değerlendirme Dairesi düzenleyici etki analizinin uygulanmasını sağlamak amacıyla detaylı rehber hazırlamıştır. Bu rehber düzenleyici etki analizinin çeşitli aşamalarının nasıl yürütüleceğini — yöntemler ve şablonlarla birlikte — ve paydaş katılımının nasıl gerçekleştirileceğini açıklamaktadır. Tüm bu unsurlar birlikte ele alındığında düzenleyici etki analizi için kapsamlı bir reform yapıldığı görülmektedir. Ancak, bu sistemin uygulamada etkin bir şekilde işleyip işlemediğinin yakından izlenmesi ve değerlendirilmesi gerekmektedir. Strateji Bütçe Başkanlığı bünyesindeki merkezi konumuyla Düzenleyici Etki Değerlendirme Dairesi, reformun başarıyla uygulanmasında kilit bir rol üstlenmektedir. Bu doğrultuda Düzenleyici Etki Değerlendirme Dairesinin yeni düzenleyici etki analizi sistemini hayata geçirmek için doğru işlevlere, yetkilere ve kurumsal kapasiteye sahip olduğundan emin olması büyük önem taşımaktadır.

ŞEKİL 15: TÜRKİYE DÜZENLEYİCİ POLİTİKA VE YÖNETİŞİMİ



Kaynak: OECD Düzenleyici Politikalar ve Yönetişim Anketi 2021 ve 2024.

Not: Bir ülke, OECD'nin Düzenleyici Politika ve Yönetişim önerisinde belirtilen uygulamaları ne kadar çok hayata geçirirse, iREG (Indicators of Regulatory Policy and Governance) puanı da o kadar yüksek olur. Düzenleyici Etki Analizi ve paydaş katılımı göstergeleri yalnızca yürütme organı tarafından yürütülen süreçleri kapsamaktadır. Türkiye'de yürütme organı birincil düzenlemeleri başlatmadığı için, düzenleyici etki analizi ve paydaş katılımına ilişkin sonuçlar sadece ikincil düzenlemeler için sunulmaktadır. Şeffaflık, paydaş katılımı, düzenleyici etki analizi ve uygulama sonrası etki analizi göstergelerini oluşturan dört temel boyuttan biridir. Şeffaflık puanı, bu üç göstergeye ilişkin şeffaflık boyutlarının toplamını ifade eder. Daha fazla bilgi için Kullanıcı Kılavuzu'na başvurulabilir.

TÜRKİYE

İnsan	Düzenlemeleri hazırlarken dağılım etkilerini dikkate alıyor .	
	Düzenlemeleri hazırlarken farklı yaş grupların üzerindeki etkileri değerlendiriyor.	
	Düzenlemeleri yaparken farklı sosyal gruplar üzerindeki etkileri değerlendiriyor.	
	Mevcut düzenlemeler konusunda vatandaşların geri bildirim vermesine imkân sağlayan mekanizmalar var. ▲	
Gezegen	Düzenlemeleri hazırlarken çevre üzerindeki etkileri değerlendiriyor.	
	Düzenlemeleri hazırlarken karbon emisyonlarının sosyal maliyetini değerlendiriyor.	
	Düzenlemeleri gözden geçirirken karbon emisyonlarının sosyal maliyetini değerlendiriyor.	
	Düzenlemeleri gözden geçirirken çevresel sürdürülebilirliğe odaklanıyor. ▲	
Gelecek	Düzenlemeleri hazırlarken inovasyon ile ilgili sorunları göz önünde tutuyor. (Örneğin çeviklik ya da esneklik) ▲	
	İnovasyon ile ilgili konu ve sorunları tespit etmek için hükümetin bütününe yönelik koordinasyon gerçekleştiriyor. ▲	
	Düzenlemelerin etkilerinin izlemek için veri temelli yaklaşımlar kullanıyor. ▲	
	Düzenlemeleri gözden geçirirken inovasyon ile ilgili sorunları değerlendiriyor. ▲	
Verimlilik	Düzenleme hedeflerinin gerçekleştirilmesini değerlendirmek için bir süreç tanımlıyor.	
	Risk temelli uygulama ve denetim faaliyetleri yürütüyor. ■	
	Risk temelli denetimler için düzenleme ve politikası bulunuyor. ▲	
	Düzenlemelerin öngörülemeyen etkilerini belirliyor.	

■ Tüm ikincil düzenlemeler / ▲ Evet / ■ Gerekli / ● Evet düzenleme veya politika bulunuyor

■ Önemli ikincil düzenlemeler / ● Evet düzenleme bulunuyor

■ Bazı ikincil düzenlemeler / ■ Gerekli değil ancak yapılmasına imkân tanınıyor / ● Evet düzenleme veya politika bulunuyor

■ Hiçbir zaman / ▲ Hayır / ■ İmkân tanınmıyor

Not: Veriler yürütme tarafından gerçekleştirilen ikincil düzenlemeler ile ilgilidir.

Kaynak: Indicators of Regulatory Policy and Governance (iREG) Survey 2021 and 2024

SONUÇ

2025 OECD Düzenleme Politikaları Görünüm Raporu durum tespiti yapmanın ötesine geçen bir çalışma. Rapor geline noktaı ortaya koyduktan sonra gelecek trendlerini de göz önünde tutarak önümüzdeki dönemde düzenlemelerin etkili ve etkin olması için neler yapılması gerektiğini anlatıyor.

Raporda da referans verildiğı üzere OECD kamuya duyulan güven konusunda 2024 yılında bir araştırma gerçekleştirdi. Bu çalışma sonuçları kamu kurumlarına duyulan güvenin düşük olduğunu ortaya koydu.

Düzenleyici Politika Görünümü Raporunu değerlendirilirken OECD tarafından yayınlanmış olan “Government at Glance” çalışmasından da yararlanıldı. Söz konusu raporda hükümetlerin öncelik vermesi gereken alanlar şu şekilde:

- Kamuya duyulan güvenin artırılması
- İnsanların kamu ile olan etkileşimlerinde kendilerinin iyi hissetmelerinin sağlanması
- Kamu işleyişinin verimliliğinin artırılması
- Kamu maliyesinin dengelenmesi

Her üç çalışma birlikte değerlendirildiğinde hükümetlerin düzenleme yapmak konusunda oldukça detaylı bir çalışma yapmaları gerektiğı ortaya çıkıyor. Yapılan çalışmalar düzenlemelerin olası etkilerini ortaya koyacak bilgileri de içerecek şekilde şeffaf bir şekilde paylaşılması önem taşıdığını gösteriyor. Bu şekilde paydaşların güveni, desteğı kazanılabilir ve düzenlemelere uyum artırılabilir.

Düzenleme Politikaları Görünüm Raporunun önemli mesajları aşağıda paylaşılıyor.

Katılım Kalitesinin İyileştirilmesi: Paydaşların düzenleme süreçlerine katılımı önem taşıyor. 2024 yılında yapılan OECD Güven Araştırması’nda paydaşların kamuya olan güveninin kendileri ile ilgili konularda fikirlerini (özellikle yerel yönetimlerde) söyledikleri ölçüde arttığını gösteriyor.

Bu konuda 2021 yılında yapılan çalışmadan bu yana bazı OECD ülkelerinde görüş verme süreçlerinin tanımlanması ve geçmişe göre uzatılması önemli bir iyileşme sağladığı görülüyor. Bu konuda gelişim alanı olarak ifade edilen konular:

- Düzenlemelerin olası etkileri konusunda bilgilendirmelerin yapılması ve bilgilendirmenin geniş kapsamlı olması

- Paydaşların görüşlerinin alındıktan sonra nasıl kullanıldığı ve alınan görüşlerin kararlar üzerindeki etkileri konusunda geri bildirim verilmesi (bu alanda OECD üyesi ülkelerin %33'ü böyle bir geri bildirim veriyor)

İyileştirme alanları paydaşların gelecekteki süreçlere istekli bir şekilde katılması, düzenlemelerin doğru anlaşılması ve uygulama aşamasında uyumun sağlanmasına yardımcı oluyor.

Yeşil Dönüşüme Önem Verilmesi: Dünya önemli çevresel sorunlar ile karşı karşıya. Bu yüzden bu konulara yönelik çözümler geliştirilmesi gerekiyor. Geliştirilecek çözümlerin katılımcı bir yaklaşımla paydaşların süreçlerin içinde olacağı şekilde olması gerekiyor. Çünkü ihtiyaçların doğru anlaşılması ve birlikte çözüm geliştirilmesi bu konuda ortaya çıkabilecek anlaşmazlık ve dirençleri yönetmek açısından önemli. Mevcut uygulamalara bakıldığında pek çok ülkenin yapılan düzenlemelerin çevresel etkilerine yönelik bir analiz ve değerlendirme yapmadığı görülüyor. Yapılan her düzenleme çevresel etkilere sahip olabilir. Bu etkiler emisyon, kirlilik, atık, vb. gibi farklı konularda olabilir. Söz konusu başlıklara yönelik her biri için ayrı yapılacak çalışma önemli olmakla ile birlikte bu konular arasındaki etkileşimi anlamak açısından yetersiz kalabilir. Bütünsel bir bakış açısı ile değerlendirmeleri yapacak kapasitenin geliştirilmesi ve uygulamaya alınması yeşil dönüşümü desteklemek açısından önem taşıyor.

Bu alanda ilerleme kaydedilmesi gereken bir diğer alan ise kamunun bütüncül bakış açısı. Özellikle yeşil dönüşüm ile ilgili farklı kamu kurumlarının sorumluluk alanına giren konularda aynı konuya yönelik birden fazla düzenleme yapılabilir. Bu şekildeki uygulamalar yasal boşlukların oluşmasına neden olabiliyor. Bu yüzden merkezi olarak koordinasyonu sağlayacak mekanizmaların oluşturulması ve düzenleme yapan kurumların ortaya çıkacak çevresel etkiler konusunda çalışma yapacak kapasiteye ulaşmasını sağlamak bu tür sıkıntıları ortadan kaldırabilir.

Yeşil dönüşüm konusu gezegeni ilgilendiren bir konu. Ülkelerden birinin yaptığı düzenleme diğer ülkeleri de etkiliyor. Bu yüzden ülkeler arasında iletişim, iş birliğinin güçlendirilmesi dönüşümün hızlanmasına destek sağlayabilir.

Teknolojik Dönüşümün Etkin Bir Şekilde Yönetilmesi: Yapay zekâ, nesnelerin interneti, kuantum bilgisayarlar gibi konuları da içeren teknolojik dönüşüm toplumu ve yaşamı etkiliyor. Bu dönüşüm hızlanarak devam edecek. Dönüşüm önemli fırsatlar ile birlikte risklerde içeriyor. Düzenlemelerin fırsatları ve inovasyonu desteklerken riskleri de etkin bir şekilde yönetmesi ortaya çıkabilecek olumsuz etkileri kontrol altında tutmak açısından önem taşıyor. Rapor bulguları teknoloji alanında düzenlemelerin hayatın gerisinden geldiğini ve bu alanda yetki karmaşası yaşandığını gösteriyor.

Teknoloji ile ilgili düzenlemeleri yapmak için ilk adım bu alana yönelik değerlerin tanımlanması ve bu çerçeveye dayanarak düzenlemelerin

oluşturulması. Düzenlemeleri yaparken gelecek odaklı, uyarlanabilir bir bakış açısı ile hazırlamak ve gelişmeleri yakından takip etmek önemli. Paydaş katılımı diğer konularda olduğu gibi bu alanda da çok önemli.

Oluşturulacak koordinasyon mekanizmaları ile kurumların birlikte çalışmaları sağlanarak düzenlemelere çevik müdahale edecek mekanizmaların kurulmasının fayda sağlayacağı değerlendiriliyor.

Düzenlemeleri hazırlayacak kurumların teknoloji alanında kapasitelerini geliştirilmesi ve sürekli olarak desteklenmesi gerekiyor. Bu kurumların özellikle veri temelli karar alma, düzenleme öncesi ve sonrası etki analiz çalışmalarını yapmak gibi araçları etkin bir şekilde kullanabilmeleri çok önemli. Böylelikle düzenlemelerin esnek ve geçerliliğini uzun süre devam ettirmesi sağlanabilir.

Teknolojinin en önemli özelliği sınırlar ötesi bir doğasının olması. Başlayan bir trend tüm ülkeleri aynı anda etkileyebiliyor. Bu alanda uluslararası iş birliği düzenlemelerin etkili olması ve hedeflenen etkileri yaratması için üzerinde durulması gereken bir konu.

Teknolojiden Faydalanılması: Teknolojinin gelişimi düzenleme yapma dinamiklerini de etkiliyor. Teknoloji sayesinde eskiye göre daha fazla veri toplanabiliyor ve bu veriler düzeltildikten sonra analiz edilebiliyor. Analizler sonucunda ortaya çıkan bulgular düzenleme yapım aşamasında daha bilgili, veriyeye dayalı ve kaliteli karar alınmasına imkân sağlıyor.

Dijital teknolojiler kullanılarak düzenlemeler hayata geçirilmeden önce senaryo analizleri yapılabiliyor ve olası etkiler konusunda yapılan deneysel çalışmalar vasıtası ile fikir sahibi olunabiliyor. Bu şekilde düzenlemelerin güçlendirilmesi ve kalitesinin artması sağlanabiliyor.

Teknoloji sadece tasarım aşamasında değil aynı zamanda uygulama, izleme ve denetim aşamalarında da önemli faydalar sağlayabiliyor. OECD üyelerinin üçte biri teknolojiden düzenlemelerin uygulanması sonrası ortaya çıkan etki ve sonuçları tespit etmek ve değerlendirmek için kullandıklarını belirtiyorlar. Bu alanda en önemli sorun toplanan verilerin amaca uygun olmaları. Düzeltilmemiş veriler yanlış alanlara yönelmeye ve karar kalitesinin azalmasına sebep olabilir.

Teknoloji düzenlemelere uyumun takip edilmesi ve paydaşların uyumunun artırılması için uyarı mekanizması olarak kullanılması gibi bir fonksiyon da üstlenebiliyor.

Düzenlemelerin Etkinliğini Artıracak Yaklaşımların Hayata Geçirilmesi: Düzenlemeler veri ve kanıt temelli olduklarında uygulanmaları daha etkili sonuçlar ortaya koyuyor. Rapor OECD ülkelerinin genel olarak bu alanda gelişim sağladığını ifade ediyor.

Özellikle uygulama öncesi etki analiz kullanımı düzenlemelerin hazırlanma aşamasında olası etkilerini görerek gerekli iyileştirmeler sonrası uygulamaya alınmasını sağladığı için etkinliğin artmasına önemli

katkılar yapıyor. Şu anda uygulamada olan yaklaşım ağırlıklı olarak düzenlemelerin ekonomik etkilerinin analiz edilmesi şeklinde. Ancak düzenlemelerin sadece ekonomik değil aynı zamanda sosyal ve çevresel etkileri de bulunuyor. Bu etkileri anlamadan yapılan düzenlemeler beklenmeyen ve istenmeyen sonuçların, etkilerin ortaya çıkmasına neden oluyor. Etki analiz çalışmasında sosyal ve çevresel etkilere yönelik analizin yapılması da etkili düzenleme yapmak için gerekli hale gelmiş durumda.

Özellikle etkili düzenlemelerin hayata geçirilmesi için OECD üyelerini bir bölümü risk temelli uygulama ve gözetim yaklaşımı uygulamaya başlamış durumda. Bu yaklaşımda düzenlemeler veri temelli olarak risk analizine tabi tutuluyor ve olası uyumsuzluk alanları belirlenerek bu konuların çözülmesi yöntemleri geliştiriliyor. Ayrıca denetim faaliyetleri risk alanlarına odaklanarak kamu yönetiminde verimlilik de sağlanabiliyor. Söz konusu yaklaşım paydaşların da uyumunu olumlu etkiliyor.

Uygulama sonrası etki analizi rapor bulgularına göre hala en yavaş ilerlemenin kaydedildiği alan. Ancak en fazla fayda bu çalışmadan elde ediliyor. Bu şekilde gelişim alanları belirlenerek düzenlemeler ve uyum iyileştirilebiliyor.

2012 yılında yayınlanmış olan OECD Düzenleme Politikası Yönetişim Rehberi Önerisi düzenleme süreçlerinde katılımın güçlendirilmesini, düzenleme öncesi ve düzenleme sonrası etki analizi çalışmalarının yapılmasını, etkin denetim ve koordinasyon (hükümetin bütünü) mekanizmalarının oluşturulmasını ve güçlendirilmesini, düzenleme süreçlerinin veri ve kanıt temelli olarak yürütülmesini önermişti.

Aradan geçen 12 yıl içinde bu önerilerden katılım mekanizmaları, düzenleme öncesi etki analizi, özellikle teknolojiye gelişimlerinde yardımı ile veri ve kanıt temelli düzenleme hazırlanması gibi konularda ülkeler bazında farklı seviyelerde gelişmeler gerçekleşmiş olarak gözüküyor. En yavaş gelişimin olduğu konu düzenleme sonrası etki analizi konusu. Düzenleme sonrası etki analizi aslında düzenlemelerin gerçekten planlanan hedefleri gerçekleştirip gerçekleştirmediğini ve istemeyen etkilerin ortaya çıkıp çıkmadığını anlamak için en önemli bir araç. Ancak bu duruma rağmen kullanımı hala çok düşük seviyede.

2025 raporu önerilerin hayata geçirilmesinin ötesinde gelişmekte olan trendlerin düzenleme süreçlerinin odaklanması gereken alanları da şekillendirdiğini açıklıyor. Özellikle aşağıdaki konuların uyumu iyileştirmek konusuna katkı sağladığı önemli gelişmeler olarak ortaya konuluyor:

- Dijital dönüşüm ile hızla değişen koşullara uyum sağlaması gereken esnek düzenlemelerin hazırlanması ve kurumların kapasitelerinin bu çerçevede güçlendirilmesi
- Yeşil dönüşüm dolayısıyla yapılacak her düzenlemenin ekonomik etkisinin yanında çevresel etkilerinin de değerlendirilmesi ve kurumların kapasitelerinin bu çerçevede güçlendirilmesi

- Özellikle artan eşitsizlikler dolayısıyla ekonomik ve çevresel etkilerin analizine ek olarak sosyal etki analizlerinin de yapılması ihtiyacının artması ve kurumların kapasitelerinin bu yönde güçlendirilmesi
- Paydaşların ihtiyaç ve beklentilerinin konu ve sorunların tespiti açısından daha önemli hale gelmesi
- Düzenlemeler hazırlanırken paydaşlar nezdinde görüşleri ile şekillendirme beklentisinin önem kazanması
- Paydaşların verdikleri görüşlerin nasıl değerlendirildiği konusunda geri bildirim beklentileri
- Düzenleyicilerin etkin ve etkili bir uygulama için paydaşlara neden düzenleme yapıldığını net bir şekilde anlatmaları ve çalışmalarını katılımcı bir şekilde yürüterek uyumu güçlendirmeleri
- Risk temelli düzenleme yaklaşımlarının uyumu güçlendirdiği
- Teknolojinin sunduğu imkanlar ile veri analiz kabiliyetinin artması ile veri ve kanıt temelli düzenleme hazırlama imkanının arttığı
- Teknolojinin gözetim ve denetim mekanizmalarında kullanılması

Düzenleme sonrası etki analizi bu kadar hızlı değişim gösteren dünyada düzenlemelerin etkinliğinin sürekliliğini anlamak ve sağlamak açısından daha önemli hale geliyor. Bu uygulamanın kullanımının yaygınlaşması olumlu sonuçlar ortaya çıkmasını sağlayabilir.

ARGÜDEN YÖNETİŞİM AKADEMİSİ'NİN BU ALANA YÖNELİK ÇALIŞMALARI

Kamu politikaları tüm hayatı şekillendiriyor ve toplumsal yaşama yön veriyor. Politika yapım ve düzenleme süreçlerinde

- Farklı alanlara yönelik endişelerin dikkate alınması,
- Yapılan çalışmaların ve düzenlemelerin sonuçlarının birbirlerini etkilemesi,
- Karşı karşıya olunan sorunların ve bu sorunlara karşı geliştirilen düzenlemelerin sınır ötesinde de etkilerinin olması,
- Paydaşların beklentilerinin giderek artması,
- Paydaşların refah artışı beklentileri,
- Veri temelli ve katılımcı düzenleme yapılması ihtiyacı,
- Yapılacak düzenlemelerin uygulamaya alınmadan önce analizler ile farklı alternatiflerin değerlendirilmesi ve mümkün olan durumlarda deneylerin yapılması,
- Politika yapıcı, uygulayıcı ve denetleyici kamu çalışanlarının kritik yetkinliklerde cezbedilmesinde yaşanan sıkıntılar ve bu nitelikteki çalışanlara duyulan ihtiyaç

süreçlerin işleyişini karmaşıklştırıyor.

Bu yüzden kamu kurumlarının çalışmalarını kolaylaştırmaları paydaşların süreçlere ilk aşamalardan itibaren katılmaları açısından önem taşıyor. Paydaşların hazırlık, etki analizi, hayata geçirme ve uygulama süreçlerinin her adımında geri bildirim verme imkanına sahip olması ve düzenleyici kurumların gelişen teknolojinin de yardımı ile bu görüşleri inceleyerek analiz ederek iyileştirmeler yapması faydalı sonuçlar ortaya çıkarabilir. Politika döngüsü içinde paydaşların görüşlerine geri bildirim verilmesi büyük önem taşıyor çünkü bu şekilde paydaşlar kendilerine değer verildiğini görüyor ve kamunun düzenleme ve iyileştirme çalışmalarına aktif olarak katılarak destek veriyorlar.

Günümüz dünyasında “Düzenlemeyi yürürlüğe koy ve bu konuyu rafa kaldır.” yaklaşımı artık işlemiyor. Bu yüzden gelişmeleri sürekli izlemek ve gelecek öngörüsü ile hareket ederek iyileştirmeler yapmak gerekiyor. Ufuk taraması, stratejik öngörü gibi yeni yaklaşımlar düzenleme süreçlerinin bir parçası haline geliyorlar.

Yapay zekâ, nesnelerin interneti, veri analitiği gibi yeni teknolojiler bir taraftan gerek düzenlemelerin hazırlanması gerekse uygulanması ve denetimi açısından fırsatlar sunarken yanlış bilgilendirme, siber güvenlik, özel hayatın gizliliği, sınırlar ötesi faaliyetler dolayısıyla ortaya çıkan boşluklar gibi riskleri de beraberinde getiriyor.

İklim değişikliği, biyoçeşitlilik kaybı, ekosistemlerin bozulması gibi çevresel sorunlar dünyadaki yaşamı tehdit ediyor. Politika yapıcıların bu konulara yönelik politikalar geliştirmeleri ve düzenleme yapmaları gerekiyor. Ancak çevresel süreçler küresel ölçekte birbirini etkileme özelliğine sahip. Bu yüzden ülkelerin tek başlarına önlemler alması yeterli sonucun ortaya çıkmasını sağlayamayabilir.

Diğer taraftan küresel ekonomi giderek değer zincirlerini birbirine bağlı hale getiriyor. Bu durumda uluslararası alanda kabul görmüş standartların olması ve süreçlerin her konuya yönelik olarak bu standartlar çerçevesinde yürütülmesi ve düzenlemesi etkin bir işleyiş için önemli.

Bahsedilen tüm bu konular uluslararası politika ve düzenlemelerin yapılması konusunda iş birliği yapılması gerektiğini gösteriyor. Bu iş birliği veri paylaşımı, ortak standartlar yoluyla özellikle denetim ve analiz yetkilerini ülkeler arasında geçişi kolaylaştıracak şekilde başlangıç aşamasında yapılarak diğer ülkeler ile paylaşılması hem maliyetleri düşürme hem de gereksiz yük ve zaman kayıplarının ortadan kalkmasına yardımcı olur.

Etkin ve etkili politika ve düzenleme yapmak ancak paydaşların güvenini kazanmak ve bu güveni korumak ile mümkün. Güven kazanmak için şeffaf olmak, etik olmak, kanıta ve veriye dayalı çalışmak, daima kamunun faydasını ön planda tutmak gerekiyor. Şeffaflık politika hedeflerinin, amaçlarının, benimsenen yaklaşımın nedenlerinin açık bir şekilde paylaşılması, uygulama aşamasında ortaya çıkan konuların ve performansın hesap verebilirlik çerçevesine uygun olarak paylaşmak anlamını taşıyor. Güveni etkileyen en önemli konulardan biri de paydaş katılımının her aşamanın bir parçası olmasıdır. Paydaşların tüm etkilenen ve etkileyen grupları temsil etmesi ve görüşlerin hiçbir önyargıya bağlı olmadan değerlendirilmesi kamuya duyulan güveni artırıyor.

Yönetişim kurumlara duyulan güveni ifade ediyor. Güven duyulmayan kurumların çalışmaları beklenen etkileri yaratmak konusunda yetersiz kalıyor. Argüden Yönetişim Akademisi kamu düzenleme kalitesi konusuna 2015 yılından bu yana odaklanıyor.

63 Kamuda İyi Yönetişim, Çeviren: Gizem Argüden, 2014, Argüden Yönetişim Akademisi, <https://argudenacademy.org/yayinlarimiz/kamuda-iyi-yonetisim>

64 Kamu Düzenleme Kalitesi, 2015, Dr. Erkin Erimez, Prof. Dr. Ersin Kalaycıoğlu, Argüden Yönetişim Akademisi, <https://argudenacademy.org/yayinlarimiz/kamu-duzenleme-kalitesi-2015-raporu>

Kamu Düzenleme Kalitesi 2018, Dr. Erkin Erimez, Argüden Yönetişim Akademisi, <https://argudenacademy.org/yayinlarimiz/kamu-duzenleme-kalitesi-2018-raporu>

Kamu Düzenleme Kalitesi 2021, Dr. Fatma Öğücü Şen, Argüden Yönetişim Akademisi, <https://argudenacademy.org/yayinlarimiz/kamu-duzenleme-kalitesi-2021-raporu>

65 Kamu Düzenleme Kalitesi, 2015, Dr. Erkin Erimez, Prof. Dr. Ersin Kalaycıoğlu, Argüden Yönetişim Akademisi, <https://argudenacademy.org/yayinlarimiz/kamu-duzenleme-kalitesi-2015-raporu>

Bu alanda Akademi'nin yaptığı ilk çalışma, OECD tarafından hazırlanan 2012 yılında hazırlanmış **düzenleme yönetim süreçlerine yönelik önerileri** Türkçe'ye kazandırmaktı.⁶³ Bu çalışmayı takiben Akademi, OECD'nin düzenli olarak gerçekleştirdiği **kamu düzenleme kalitesi** araştırma raporlarını (2015, 2018, 2021 ve 2025) özetleyerek Türkiye'deki paydaşlarımızın erişimine açtı.⁶⁴ 2015 yılında ise **hazırladığı raporda OECD'ye bu konuya yönelik gelişim önerisi de sundu.**⁶⁵

Akademi, politika yapım ve düzenleme süreçlerinin etkin işleyişi ile ilgili olan alanlarda da çalışmalar yapıyor. Düzenleme kalitesinin yüksek olması bütünsel bakış açısı ile kamunun tüm ilgili birimlerinin katılımı ve koordinasyonu altında yürütülmesi ile mümkün. Bu bakış açısını ve bütünsel bakmanın önemini anlatan **Entegre Düşünce** yayınının tercümesini gerçekleştiren Akademi,⁶⁶ ayrıca kamu düzenleme kalitesinin güçlenmesi ve kamunun güven kazanması konusunda önemli etkisi olan anlamlı paydaş katılımına yönelik yaklaşımları ortaya koyan **İstisare: Paydaşların Kararlara Katılımı** yayınına da Türkçe'ye kazandırdı.⁶⁷

Yerel kalkınma düzenleme politika hedeflerinin en önemlilerinden biridir. Yerel kalkınmanın sürdürülebilir bir şekilde ve kapsayıcı olarak gerçekleştirilmesi hem ulusal kalkınmaya hem de bölgenin yaşam kalitesi ve refah seviyesinin artması açısından önemlidir. Yerel kalkınma çalışmaları bölgelerden kamu, iş dünyası ve sivil toplum ile başlar ve merkezi düzeydeki politika yapım süreçlerini etkiler. Bu doğrultuda Akademi, 2019 yılında TÜRKONFED ile gerçekleştirdiği çalışmada yerel kalkınma süreçlerinde yerelden merkeze politika yapım yaklaşımları ve kullanılabilecek araçlar konusunda **İş Dünyası için Yerel Kalkınma Rehberi** adlı bir yayın hazırladı.⁶⁸

OECD'nin düzenleme kalitesine yönelik hazırladığı raporlar, düzenlemelerin etkin bir şekilde uygulanması ve paydaşlardan görüş alınarak geliştirilmesinin düzenleme kalitesi ve işlerliğinin sürekliliğini sağlamak açısından önem taşıdığını ifade ediyor. Bu bakış açısından yola çıkarak Akademi, halkla doğrudan etkileşim içinde olan belediyelere yönelik paydaşların gözünden belediyelerin yönetim süreçlerini değerlendirdiği **Belediye Yönetişim Karnesi**⁶⁹ ve **Büyükşehir Belediye Yönetişim Karnesi**⁷⁰ çalışmalarını gerçekleştirdi. Bu çalışmaların bulguları politika yapıcılar açısından faydalı bilgiler içeriyor, hangi alanlarda düzenleme ve uygulamalarda gelişim ihtiyacı olduğu konusunda ipuçları veriyor.

2022 yılında Akademi'nin Avrupa Konseyi tarafından Avrupa Yönetişim Mükemmelliği Markası'nı Türkiye'de belediyelere vermek üzere yetkilendirilmesi de mevzuatın ve iyi yönetişimin uyumuna yönelik çalışmalar yapmasına katkı sağlıyor. Bu marka Avrupa Konseyi tarafından ortaya konulmuş olan 12 iyi yönetim ilkesine uygun faaliyet gösteren yerel yönetimlere veriliyor. Türkiye'deki 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve Kalkınma Planları belediyelerde iyi yönetim uygulamalarının yaygınlaşmasını öngörüyor.

66 Entegre Düşünce, Prof. Mervyn Ling, Leigh Roberts, Çeviren Dr. Erkin Erimez, 2017, Argüden Yönetişim Akademisi, <https://argudenacademy.org/yayinlarimiz/entegre-dusunce>

67 İstisare: Paydaşların Kararlara Katılımı, Dr. Yılmaz Argüden, Neill Jeffrey, Çevirenler: Dr. Erkin Erimez, Dr. Fatma Öğücü Şen, 2017, Argüden Yönetişim Akademisi, <https://argudenacademy.org/yayinlarimiz/istisare-paydaslarin-kararlara-katilimi>

68 İş Dünyası için Yerel Kalkınma Rehberi, Dr. Erkin Erimez, Dr. İnan İzci, 2019, Argüden Yönetişim Akademisi, TÜRKONFED, <https://argudenacademy.org/yayinlarimiz/is-dunyasi-icin-yerel-kalkinma-rehberi>

69 Belediye Yönetişim Karnesi 2018, Dr. Fatma Öğücü Şen, Dr. İnan İzci, 2018, Argüden Yönetişim Akademisi, <https://argudenacademy.org/yayinlarimiz/vatandas-bakisiyla-istanbul-ilcelerinin-belediye-yonetisim-karnesi>

Belediye Yönetişim Karnesi 2023, Dr. İnan İzci, Dr. Erkin Erimez, 2023, Argüden Yönetişim Akademisi, <https://argudenacademy.org/yayinlarimiz/belediye-yonetisim-karnesi-2023>

70 Büyükşehir Belediye Yönetişim Karnesi 2022, Dr. İnan İzci, Dr. Erkin Erimez, Dr. Merve Ateş, 2022, Argüden Yönetişim Akademisi, <https://argudenacademy.org/yayinlarimiz/buyuksehir-belediye-yonetisim-karnesi>

Bu bakış açısı ile Akademi, belediyelerin hem mevzuata hem de Avrupa Yönetişim Mükemmelliği Markası'nın 12 iyi yönetim ilkesi ile uyumlu çalışmasını desteklemek amacıyla **Entegre Belediye Yönetişim Modeli** çalışmasını gerçekleştirdi.⁷¹ Bu çalışma mevzuatın ve iyi yönetişimin bir arada etkin bir şekilde uygulanması konusunda öneriler içeriyor.

Daha önceki bölümlerde de ifade edildiği gibi politika yapım ve düzenleme hazırlama, uygulama ve iyileştirme süreçlerinde paydaş katılımı büyük önem taşıyor. Yürütülen paydaş katılım çalışmalarının kalitesi elde edilen veri ve kanıtların kalitesini artırmaya ve yapılacak müdahaleler için etkili ve doğru girdiler elde etmeye imkân veriyor. İç ve dış paydaşlar ile yürütülen etkileşim çalışmalarının kalitesinin artırılması politika ve düzenlemelerin kalitesini olumlu etkileyerek paydaşların yaşam kalitesini olumlu etkiliyor. Bu bakış açısı ile gerçekleştirilen **Sivil Etkileşim Modeli** adlı çalışma etkileşimin kalitesini ölçmek ve iyileştirmek konusunda önerilerin hazırlanmasına imkân sağlamak üzere hazırlandı.⁷²

Akademi'nin tüm bu çalışmalarının temel amacı ülkemizdeki politika yapım ve düzenleme süreçlerinin kalitesinin artırılması konusuna destek sağlamak ve ülkemizdeki yönetim kalitesinin artmasına katkı sağlamaktır.

⁷¹ Entegre Belediye Yönetişim Modeli, Dr. İnan İzci, Dr. Erkin Erimez, Melis Türker, 2022, Argüden Yönetişim Akademisi, <https://argudenacademy.org/yayinlarimiz/entegre-belediye-yonetisim-modeli>

⁷² Sivil etkileşim Modeli, İyi Yönetişim ile Güven İnşa Etmek, Dr. Yılmaz Argüden, Pınar Ilgaz, Dr. Erkin Erimez, Dr. İnan İzci, 2024, Argüden Yönetişim Akademisi, <https://argudenacademy.org/yayinlarimiz/sivil-etkilesim-modeli-iyi-yonetisim-ile-guven-insa-etmek>



Argüden Yönetişim Akademisi, kamu, sivil toplum, özel sektör ve uluslararası kurumlarda yönetim kalitesini artırmaya adanmış kâr amacı gütmeyen bir vakıftır. Akademi'nin misyonu, sürdürülebilir bir geleceğe ulaşmak ve yaşam kalitesini artırmak amacıyla kurumlara duyulan güveni artırarak yönetim kalitesini geliştirmektir.

'İyi yönetim kültürünün geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması için bir mükemmeliyet merkezi' olma vizyonu ile Akademi, her yaş grubundan liderleri, özel sektör, sivil toplum kuruluşları, kamu kurumları ve uluslararası kuruluşları bir araya getiriyor. Akademi 2014 yılından bu yana kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarında güven kültürünün gelişimini ve yaygınlaşmasını teşvik eden birçok etkili girişimi hayata geçirdi.

10 yıllık yolculuğunda, bütüncül ve entegre bir yönetim yaklaşımı ile kurumlarda güvenin inşa edilmesine katkıda bulunan Akademi:

- 100'den fazla eğitim programı düzenleyerek yaklaşık 6.000 mezun verdi.
- 25 projede yaklaşık 1.500 kurumun yönetim kalitesini değerlendirdi.
- Yönetişim gelişimine entelektüel rehberlik sağlayan 100'den fazla yayın, rapor ve makale yayımladı.
- 350'den fazla etkinlikle 100.000'den fazla bireyle etkileşime geçerek, hem bireylerde hem de kurumlarda iyi yönetim kültürünün içselleştirilmesine katkıda bulundu.
- Her sektörden 350'den fazla kurumla aktif iş birliği yaparak oluşturulan değeri artırdı.
- Her 1 \$ nakdi bağışa 1,5 \$ ayni katkı sağlayarak ayni katkıları en üst düzeye çıkardı. Bu yaklaşım, her 1 \$ bağışla 2,5 \$ ekonomik maliyeti olan faaliyetlerin hayata geçirilmesini sağladı.
- Sürdürülebilir bir gelecek için iyi yönetişimin önemine inanan yüzlerce gönüllünün desteğinden faydalanarak, Akademi'nin girişimlerine 40.000'den fazla gönüllü çalışma saati katkı sağlandı.

Argüden Yönetişim Akademisi, kamu, sivil toplum, özel sektör ve uluslararası kurumlarda yönetim kalitesini artırmaya adanmış kâr amacı gütmeyen bir vakıftır.

Amacımız:

Yaşam kalitesini geliştirmek ve sürdürülebilir bir gelecek oluşturmak.

Görevimiz:

Yönetişim kalitesini geliştirerek kurumlara duyulan güveni artırmak.

Ülkümüz:

İyi yönetim kültürünün gelişimi ve yayılımında 'mükemmeliyet ve ilk başvuru' adresi olmak.

Hedef Kitlemiz:

7'den 77'ye her yaş grubunda; özel sektör, sivil toplum kuruluşları, kamu kurumları ve uluslararası organizasyonlarda değişim liderleri.

Akademi, 7 farklı borsadan 200'ün üzerinde Küresel Sürdürülebilirlik Liderini analiz eden Sürdürülebilirlik Yönetişim Karnesi® gibi etki araştırmaları yürütmekte ve bu araştırmalar G20 Tokyo Zirvesi'nde sürdürülebilirliğin küresel ölçekte geliştirilmesi için örnek vaka olarak gösterilmiştir. Ayrıca, OECD ve BM tarafından yerel yönetimlerde yönetim inovasyonu olarak tanınan Belediye Yönetişim Karnesi® geliştirilmiştir. Kamu, kurumsal ve STK liderleri için eğitim programları da geliştirilmiş ve uygulanmaktadır. Akademi'nin yönetim eğitimi programları, çocuklar ve gençlere de hitap etmektedir. 20'den fazla şehirde 40 üniversiteyi kapsayan dinamik bir Gençlik Ağı oluşturulmuştur.

Akademi, Avrupa Yönetişim Mükemmelliği Markası (ELoGE) ve Katılımcı Demokrasi Okulu gibi iyi yönetim savunuculuk programlarını, Avrupa Konseyi gibi uluslararası kuruluşlarla iş birliği içinde yürütmektedir.

Argüden Yönetişim Akademisi, Türkiye'de Entegre Raporlama'yı benimseyen ilk kurumdur ve kuruluşundan bu yana faaliyetlerini Entegre Rapor olarak yayınlayan dünyada ilk sivil toplum kuruluşu olmuştur. Akademi, Entegre Raporlama'nın sadece özel sektör şirketlerinde değil, kamu sektörü ve sivil toplum kuruluşlarında da benimsenmesini teşvik etmektedir.

Argüden Yönetişim Akademisi, Türkiye'de Entegre Raporlama'yı benimseyen ilk kurumdur ve kuruluşundan bu yana faaliyetlerini Entegre Rapor olarak yayınlayan dünyada ilk sivil toplum kuruluşu olmuştur.

Sivil Etkileşim Modeli® ile ilgili sorularınız, bilgi ya da belge talepleriniz için lütfen iletişime geçiniz:

Argüden Yönetişim Akademisi

Akasya Caddesi No: 2 Göztepe Mah.,
Göksu Anadolu Hisarı, 34815 İstanbul, Türkiye

Telefon: +90 (216) 280 51 14

E-posta: info@argudenacademy.org

Web sitesi: argudenacademy.org

İyi yönetim,
kaliteli yaşam

DESTEKÇİLERİMİZ



Argüden Yönetişim Akademisi kurumlara duyulan güveni ve yaşam kalitesini geliştirmeye adanmış bir vakıftır.

www.argudenacademy.org

 Argüden Governance Academy

 ArgudenAkademi

 ArgudenAkd

 ArgudenAkademi

ISBN: 978-605-2288-32-0