

Düzenleyici Etki Analizinin Tanımı ve Önemi



(S. 1)Düzenleyici Etki Analizinin Tanımı ve Önemi

Günümüzde hükümetler çok büyük miktarda düzenlemeyle karşı karşıya getirildiklerinde, düzenlemeye zorunlu olarak özel muamele ve özen gösterilmesi gerektiği şüphesizdir. Siyasal aktörlerin rolü, yerinde düzenlemenin geçerli ve etkili düzenleme kriterlerini karşılama ve ilgili taraflar ya da daha açık şekilde vatandaşlar için olumlu etki yaratımını garanti altına alma alınmasını içermelidir. Başka bir deyişle, Düzenleyici Etki Analizi (DEA) gibi politika etkilerini öngören mekanizmalar uygulamaya konulmalıdır.

Dünyanın en gelişmiş ülkeleri (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) ülkeleri, ABD, Avustralya) DEA'yı onlarca yıldır yeni ve mevcut politikalara düzenli şekilde uygulamaktadırlar. İlk uygulandığı yıl olan 1974'ten beri, yukarıda adı geçen ülkelerin politika geliştirme süreçlerinin kurucu elemanlarından biri haline gelen DEA, tartışmasız bir rağbet görmektedir. Ayrıca DEA'nın başarılı şekilde tanıtımı için herhangi bir ayrıntılı plan olmamasına karşın bu ülkelerin deneyimleri, başarılı tanıtım ve uygulama konusunda daha az gelişmiş ülkeler için, etkili şekilde uygulamalı rehberlik hizmeti görmektedir. Bu yüzden DEA'nın kamu politikası oluşturma konusundaki etkililiğinin, hiçbir zaman şüpheye kadar yüksek olmadığı sonucuna kolaylıkla varılabilir.

DEA'nın önemini ifade ettikten sonra daha geniş bir DEA tanımıyla devam etmek bir sonraki uygun adım olacaktır. İlk olarak DEA esasen, karar vericiler tarafından, mevcut ya da tasarlanan politikaların sosyal, ekonomik ve çevresel durumlar üzerindeki etkilerinin öngörülmesi ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılan bir araç olarak algılanmaktadır. İkinci olarak, DEA düzenleyici sistematik bir eylemdir ve politika geliştirme sürecinin vekili olarak görülemez, daha ziyade sürece tam anlamıyla entegre edilmeli, politikayla ilgili tartışmaya olumlu yönde katkıda bulunmalıdır. Bu durum, DEA'yla bütünleştirilmiş olan, paydaşların tüm politika geliştirme sürecinde aktif rol almasına olanak veren halkın katılımı bileşeninin yardımıyla sağlanabilir. Son olarak DEA'nın faaliyet alanının, şeklinin, içeriğinin ve rolünün her ülkenin özelliklerine bağlı olarak değişiklik gösterdiğini, bu yüzden de duruma bağlı olarak uygulanması gerektiğini belirtmek önemlidir.

DEA'nın tanıtımı ve özellikle de tam anlamıyla uygulanması, gerekli siyasal irade ve gerçek çabayı gerektirmektedir. Ancak az gelişmiş ülkelerde bile DEA'nın tanıtımı için, yalnızca yüzeysel olabileceği de, bir miktar siyasal iradenin bulunduğunu belirtmek önemlidir. Buradan hareketle DEA'nın önemi ve faydalarının farkında olmayan ülke, neredeyse hiç yoktur. Bu durum, DEA'yı dünya çapında, ilgili projelerde uygulayan uluslararası örgütler ve şirketlerin yardımıyla sağlanmıştır. DEA sürecinin karmaşıklığından ve özellikle az gelişmiş ülkelerde olmak üzere birçok ülkede vasıflı ve deneyimli milli insan sermayesinin eksik olmasından dolayı bu tür örgütler tarafından teklif edilen pilot projeler asli niteliktedir.

Yukarıda bahsedildiği gibi halkın katılımı sürecinin (iş camiası, sivil toplum) önemi, DEA uygulaması sırasında hiçbir şekilde azımsanmamalıdır.

(S. 2) Çok sayıda vatandaşın doğrudan ve aktif şekilde müzakere sürecine dahil edilmesinin sağlanması vatandaşlara, politikaların kendi anlayışları doğrultusunda nasıl etkili ve verimli hale getirilebileceği konusunda

fikirlerini ve deneyimlerini ifade etme ve paylaşma olanağı sunar. Bunun yanı sıra vatandaşlar hem mevcut hem de gelecekteki politikalar için DEA'nın başlatılmasında da konumlandırılmalıdırlar.

Analytica'nın Düzenleyici Etki Analizi hakkındaki raporu, özellikle Makedonya'daki DEA gelişmelerini dikkate alarak, tüm DEA sürecinin net bir tablosunu sunmayı amaçlamaktadır. Rapor DEA'nın tarihini, tüm dünyada ilerleyen tanıtımını incelemekte ve ağırlıklı olarak Makedonya otoritelerinin DEA tanıtımı ve uygulanması konusunda karşılaştıkları sorunlara odaklanmaktadır. Makedonya otoritelerinin, sağlam bir hukuki çerçeve hazırlama konusunda DEA'nın rolü ve öneminin geç de olsa gittikçe farkına varıyor olduklarını vurgulamaktadır...

Diğer taraftan DEA uygulaması karmaşık bir süreçtir ve bu yüzden DEA'yı başlatmaya kararlı ülkeler birçok sorunla karşılaşmaktadırlar. DEA uygulaması için uygun vasıflara sahip kadro eksikliği, kamu kuruluşları ve sivil toplum içinde DEA uygulaması konusundaki düşük farkındalık ve siyasi elitlerin DEA'nın tanıtılması konusuna karşıtlığı ve şüpheli yaklaşımı, ülkelerin DEA tanıtımı sırasında karşılaştıkları pek çok sorundan yalnızca bazılarıdır. Mantık çerçevesinde, bu sorunlar gelişmekte olan ülkelerde daha belirgindir.

Şimdiye kadarki en iyi DEA uygulama örneklerine dayanarak, DEA'nın tanıtımı sırasında, küçük farklılıklar olmasına karşın, uygulanacak standart bir yapı ve atılacak bir dizi adım bulunmaktadır. Özetle, DEA tanıtımının yapısı ve yöntemi şu şekildedir:

- Bir politika tarafından düzenlenecek olan mutlak bir problemin belirlenmesi;
- Düzenleyici seçeneklerin tanımlanması; maliyet, fayda ve diğer etkilerin detaylı değerlendirmesi;
- Çok sayıda paydaşla müzakereler;
- Denetim mekanizmalarıyla birlikte politika tasarımı.¹

DEA'nın Faydaları

DEA, vatandaşların yüksek nitelikli düzenlemeyle hükmen etkilenmesini sağlayarak politikaları geçerli ve etkili kılmak için kullanılan bir politika aracı olarak tanımlanmaktadır. Dolayısıyla bu tanıma dayanarak biri,

(5. 3) DEA'nın tanıtımı ve yerinde kullanımından kolayca fayda ve avantaj sağlayabilir. Kısacası, DEA'nın en güçlü noktaları şunları içermektedir:

- Düzenleyici seçeneklerin gözden geçirilmesi ve bir bütün olarak toplum için en uygun olanların seçilmesi;

¹ Başarılı DEA tanıtımı üzerine OECD yönergeleri

- Politikanın sağlayacağı etkiler üzerine net kanıtlar sunulması;
- Şeffaflık ve açıklığı geliştirmek amacıyla halkın tamamının müzakerelere dahil edilmesi;
- Hükümetin hesap verebilirliğinin geliştirilmesinin doğrudan dahil edilmesi.

Buna ek olarak DEA, milli ekonomik büyüme (ekonomik refahın önünde engel olarak görülen tüm yönetsel ve düzenleyici yükümlülüklerin belirlenmesini sağlayarak), yönetimin niteliği ve şeffaflığı, tüm kamu hizmetinin artan etkililik ve geçerliliği konularında önemli faydalar sağlar.

Makedonya'nın DEA tanıtımı ve uygulanmasına ilişkin gelişmelerine genel bakış

Makedonya otoriteleri, sağlam bir hukuki çerçeve hazırlama konusunda DEA'nın rolü ve öneminin geç de olsa farkına varmaktadır. Sözde "düzenleyici enflasyon"², düzenlemelerin etkili olmaması ve uluslararası örgütler tarafından kesintisiz öneriler, hiç şüphesiz ki bu, özlem duyulan değişime yol açan vurgulayıcı faktörlerdir. Buna ek olarak, DEA'nın gittikçe siyasetçilerin politik söylemlerine dahil edilen hale geldiğini belirtmek önemlidir ki bu durum, bu terimin ülkedeki artan popülaritesini açıkça gösteren bir gerçektir.

Makedonya'da DEA, 2006 yılında başlatılan daha geniş düzenleyici reformun bir parçasıdır. Hala devam etmekte olan reform iki aşamada uygulanmaktadır. Düzenleyici Giyotin, ilk aşamada ortaya çıkarken, DEA ikinci aşamada bulunmaktadır. Daha somut belirtmek gerekirse DEA, hükümetle işbirliği halinde uygulanan AB Bütünleşmesi için İdari Kapasitelerin Geliştirilmesi, **Global Fırsatlar Fonu – Birleşik Avrupa (AB Entegrasyonu için Yapı İdari Kapasite, Küresel Fırsatlar Fonu) (GOFRE)** projesinin parçasıdır.³ Stratejik planlamayla birlikte ilk bileşen olan AB'ye Katılım Süreci için Destek Niteliğinde Kamu Yönetimi Reformu (**Public Administration Reform as Support for Accession Process to the EU**) kapsamı içerisinde bulunmaktadır.⁴ Üsküp'teki İngiltere elçiliğinin, Makedonya otoritelerine DEA tanıtımı ve uygulanması için yardım edilmesi konusuna odaklandığının belirtilmesi önemlidir. Şöyle ki Makedonya'daki İngiltere büyükelçisi ve Ekonomik İşlerden sorumlu Başbakan Yardımcısı (**S. 4**) Vladimir Pesovski, Makedonya'da DEA için, geliştirilmiş düzenlemeye yardımcı olacak yeni bir kılavuz geliştirdiler.⁵

Makedonya'da DEA, politika geliştirme sürecinde halihazırda popüler hale gelmiş durumdadır. Bu durum, 2009 Ocak'tan başlamak üzere, tüm bakanlıkların yeni yasa teklifi sürecinde DEA'yı uygulamaya mecbur edilmesi gerçeğine dayanmaktadır. Teklife, bir mali etkiye dair ve bir de ulusal mevzuatın AB yönetmeliğiyle uyumlaştırılmasına dair değerlendirme belgesini eklemek zorundadırlar. Politikalardan etkilenen tüm paydaşların katılımının, yeni düzenlemeleri belirlemeye yarayacak olan ek bilginin edinilmesini sağlayacağı ayrıca vurgulanmaktadır.

² OECD tarafından muazzam miktarda politikayla karşı karşıya olan ülkeler için kullanılan bir terimdir.

³<http://sep.gov.mk/Default.aspx?ContentID=75> erişim tarihi: 2 Ekim 2009.

⁴<http://sep.gov.mk/Default.aspx?ContentID=138> erişim tarihi: 2 Ekim 2009.

⁵<http://ukinmacedonia.fco.gov.uk/en/newsroom/?view=News&id=20938520> erişim tarihi: 27 Ekim 2009.

DEA'nın yasal çerçevesi, Makedonya Cumhuriyeti Hükümeti'nin İşleyişi için Usul Kurallarında Düzeltme ve Değişiklik Yapmak için Usul Kuralları (Rules of Procedure for amendments and changes in the Rules of Procedure for Operation of the Government of the Republic of Macedonia); DEA Metodolojisi ve DEA şablonlarının şekli ve içeriği için karar (Decision for the form and contents of RIA templates) aracılığıyla Şubat ve Mart 2008'de kabul edildi.⁶ Makedonya'daki standart DEA şablonuna göre şu etkiler dikkate alınmaktadır:

- Ulusal rekabet üzerindeki etki;
- Sosyal olarak dışlanmış gruplar üzerindeki etki;
- Cinsiyet meseleleri ve eşitlik üzerindeki etki;
- Çevre üzerindeki etki;
- Pazar ekonomisi ilkeleri üzerindeki etki;
- Vatandaşların hakları üzerindeki etki.⁷

Makedonya'da DEA şu metodolojiye dayanarak uygulanmaktadır:

- **Başlangıç Niteliğindeki DEA:** politika tarafından düzenlenecek olan problemin belirlenmesi, hedeflenen sonuçlara ulaşmak için amaçları ve uygun seçeneklerin belirlenmesi, tasarlanan her bir seçenek için etkilerin detaylı şekilde belirlenmesi, tercih edilen seçeneği seçmek için metod belirlenmesi ve “sessiz kalmak rıza göstermektir” kuralının uygulanma olasılığının değerlendirilmesi amacıyla uygulanır.
- **Genişletilmiş DEA:** yalnızca önemli teklifler için uygulanan daha ayrıntılı bir metodolojidir ve şu değerlendirmeleri içerir: Ekonomik Etki Analizi, Sosyal Etki Analizi ve Çevresel Etki Analizi. Bu gibi faktörler: rekabet, pazar açıklığı, istihdam, verimlilik, inovasyon ve yatırım ve ayrıca **(S. 5)** tasarlanan düzenlemeden etkilenen insanların sayısı, genişletilmiş belirli politikalara DEA'nın uygulanıp uygulanmayacağına karar verilmesi konusunda asli bir rol oynamaktadır.⁸

Makedonya vatandaşları için DEA uygulaması şüphe götürmez bir değere sahiptir. Şu şekilde yararlar sağlanması muhtemeldir: politikalar tarafından üretilen etkilerin tam ve derin analizi; şeffaflık ve müzakereler (bakanlıklar arasında içsel; tüm paydaşlar arasında dışsal). Şeffaflık ve müzakereler üzerinde beklenen olumlu etki, ilgili kişilerle uygun müzakereler yapılmadan uygulanan yasalarda olduğu gibi yasaları “perde arkasından” teklif etmeye ve uygulamaya nihayetinde son verme fırsatı olarak görülmektedir. Ancak bu aşamada DEA'nın şeffaflık ve müzakerelere etkisine ilişkin herhangi bir sonuç önermek zamansızdır/erkendir. DEA'nın uygulanmasında, net bir analize ulaşılmasından önce zaman ve deyim gerekmektedir.

Diğer taraftan DEA'nın başlatılmasından itibaren ülke, DEA'yı başlatma amacındaki her ülkenin yoluna çıkan standart sorunlar ve meydan okuyuşlarla karşılaşmıştır. En yaygın sorunlar hiç şüphesiz DEA'yı uygulamak için gerekli niteliklere sahip yüksek vasıflı kadronun eksikliği ve kamu kuruluşları ve sivil toplum arasında

⁶ Müktesebatın Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program –2009 Değerlendirmesi–

⁷ DEA şablonu

⁸ <http://www.oecd.org/dataoecd/12/50/38706266.pdf> erişim tarihi: 24 Eylül 2009.

DEA'ya ilişkin düşük seviyeli farkındalıktır. Böylece, DEA'nın başarılı şekilde başlatılması ve uygulanmasını garantilemek için Makedonya'daki sürecin, uluslararası örgütler ve DEA konusunda uzmanlarla işbirliği halinde uygulanması hayati bir öneme sahiptir.

DEA uygulaması için kurumsal kapasiteyi arttırmak çok miktarda çaba gerektiren bir diğer konudur. Bu sebepten hükümet, DEA sürecinde temel düzenleme rolünü üstlenen, Ekonomik Politikalar ve Düzenleyici Reform Bölümü (Sector for Economic Policies and Regulatory Reform) isimli özel bir bölüm kurmayı seçti. Yaygın olarak inanıldığı üzere, her bir bakanlık, bir DEA birimi kurmayı amaçlayacaktır. İlgili bakanlıklardan en az iki yetkili, işlevsel seviyede ilgilenecekken, DEA uygulaması sorumluluğu Bakan Yardımcısı'na ya da ilgili bakanlıkların bakanlarına aittir. Bu bölümün tüm yetkililerinin, DEA'nın başarılı uygulanması için gerekli niteliklerle donatılmak amacıyla çeşitli eğitimler görmeye başladıklarının belirtilmesi önemlidir.

(5. 6)Makedonya'da DEA süreci, gidilecek uzun bir yol...

Makedonya'da mevcut DEA konumunun net bir tablosu gereğince sonuçlarımızı sunmak kolaydır. Rapor DEA'nın tarihini, tüm dünyada ilerleyen tanıtımını gözden geçirdi ve ağırlıklı olarak Makedonya'da DEA başlatılması ve uygulanması üzerine yoğunlaştı.

Rapordaki bulgulara dayanarak, Makedonya'daki DEA gelişmeleri, beklentileri aşmıştır. 2006'dan itibaren, ilk uygulamasıyla birlikte, DEA'nın popülaritesi politika geliştirme sürecine entegre olmasıyla sonuçlanacak şekilde, sürekli olarak artmaktadır.

DEA uygulamasına uluslararası uzmanların dahil olması özel değerlendirmeyi hak etmektedir. Bu durum bir taraftan hükümetin süreci uygun şekilde üstlenmeye kararlı ve istekli olduğunu gösterirken, diğer taraftan da dolaylı olarak, hükümetin DEA hikayesini başarılı şekilde sonuçlandırmak için, kendi başına yeterli kapasiteye sahip olmadığını kabullenmektedir. DEA takımının (Ekonomik Politikalar ve Düzenleyici Reform Bölümü (Sector for Economic Policies and Regulatory Reform)) profesyonelleşmesi için düzenlenmiş olan eğitimler önemli olumlu adımlardır ama daha fazla profesyonelleşme sürecin ön planında yer almaya devam etmelidir.

Bakanlıkları tüm tasarlanan yasalar için DEA hazırlamak zorunda bırakan yasal hükümler, DEA uygulama sürecinin kuşatılması için güvenilir bir temeldir. Tüm bakanlıklarda DEA konusunda farkındalık yaratmak için uygun mekanizmalar devreye sokulmalıdır. Böylece DEA'nın önemini tamamen anlayacak ve DEA dokümanları hazırlamak için herhangi bir karşı çıkma olmadan isteklilik göstereceklerdir.

Şeffaflık ve halkın katılımı, acilen geliştirilmesi gereken konulardır. Yasalar onaylanmadan önceki geçici toplumsal tartışmalar düzenli olanlarla değiştirilmeli, aynı zamanda da daha çok paydaşın dahil edilmesi garantilenmelidir.

Toplam sonuç şudur ki Makedonya'daki DEA sürecinin alacağı uzun bir yol bulunmaktadır. Önemli başarıların kaydedilmiş olduğu gerçeğine karşın, üstesinden gelinmesi gereken kayda değer engeller hala bulunmaktadır.

Kamu Politikası Analizi ve Yönetim Programı

“Düzenleyici Etki Değerlendirmesi Odağında Makedonya”

Agim Selami, *Programı Araştırma Görevlisi*

aselami@analyticamk.org

Analytica

Web: www.analyticamk.org

Email: info@analyticamk.org

Dame Gruev No: 7-8/3

1000 Skopje, Macedonia

Phone: 00 389 (0)2 3121 948

Fax: 00 389 (0)2 3121 948