

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Sürdürülebilir Katılımı İçin Düzenleyici Etki Analizinin Gerekliliği

Yrd. Doç. Dr. Sibel MEHTER AYKIN

Akdeniz Üniversitesi, İ.İ.B.F., İktisat Bölümü, ANTALYA

ÖZET

Düzenleyici Etki Analizi uygulamalarının geçmişi OECD ülkelerinde 1990'lı yıllara kadar geri gitmekle birlikte, Türkiye'de henüz yeterince uygulama alanı bulamamıştır. Oysa ki, düzenleyici etki analizi karar alma ve politika oluşturma sürecinin iyileştirilmesinde, hatta yeni katılımların olası etkilerinin bilinmesinde önemli bir araç olarak görülmektedir. Hükümet 2007 yılında Avrupa Birliği ile ilişkiler çerçevesinde Türkiye'nin mevzuat uyum programını açıklamıştır. 2007-2013 dönemini kapsayan program bir dizi düzenleyici etki analizinin yapılmasını gerekli kılmaktadır. Böylelikle, çeşitli müzakere fasullarına ilişkin geçiş dönemi ve muafiyet taleplerinin Türkiye tarafından haklı gerekçelere dayandırılması mümkün olabilir. Ayrıca, katılım sürecinin tüm paydaşların katkılarıyla toplumsal sorumluluk temelinde etkin ve etkili bir şekilde yönetilmesi de yapılacak düzenleyici etki analizleriyle olanaklı hale gelebilir. Gerekli düzenleyici etki analizleri yapılmaksızın hayata geçirilecek bir mevzuat uyum programı, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılımının sürdürülebilirliğini sağlama açısından yetersiz kalacaktır. Dolayısıyla, düzenleyici etki analizi Avrupa Birliği'nde uygulandığı şekliyle iyi etüd edilerek uygulanmalıdır.

Anahtar Kelimeler: Düzenleyici Etki Analizi, İyi Yönetişim, Daha İyi Düzenleme, Türkiye'nin Mevzuat Uyum Programı (2007-2013), Göteborg ve Laeken Zirveleri

Jel Sınıflaması: E61, H11, L51

Regulatory Impact Assessment Indispensable for Turkey's Sustainable Accession to the European Union

ABSTRACT

Despite the fact that regulatory impact assessment applications date back to 1990s in the OECD countries, it has not gained sufficient grounds in Turkey. Whereas, in the European Union, regulatory impact assessment is regarded as an important tool in decision making and policy formation process even in understanding the potential impacts of future accessions. In 2007, the Government declared Turkey's acquis alignment programme in the framework of European Union and Turkish relations. The 2007-2013 programme requires a broad range of regulatory impact assessments to be done. By this way, sound grounds for transition period demands and derogations may be provided by Turkey. Furthermore, regulatory impact assessment enables all the stakeholders to manage the accession process effectively and efficiently on the basis of corporate responsibility. Any acquis alignment programme, introduced without realizing relevant regulatory impact assessments, will be insufficient in achieving sustainability of Turkey's accession to the EU. Thus, regulatory impact assessment as applied in the European Union should be studied in depth and realized.

Key Words: Regulatory Impact Assessment, Good Governance, Better Regulation, Acquis Alignment Programme of Turkey (2007-2013), Göteborg and Laeken Summits

Jel Classification: E61, H11, L51

GİRİŞ

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne (AB) üyelik süreci iniş-çıkışlarla doludur. 1997 tarihli Lüksemburg Zirvesi (European Council, 1997) sonrasında askıya

alınan ilişkiler Türkiye'nin "diğer aday Devletlere uygulanan aynı kriterler temelinde Birliğe katılmaya yönelmiş bir aday Devlet" olduğunun resmen açıklandığı Helsinki Zirvesiyle (European Council, 1999) yeniden canlanmıştır. Kopenhag siyasi kriterlerinin karşılandığı, dolayısıyla Türkiye ile katılım müzakerelerine başlanabileceği yönündeki olumlu görüşleri içeren 6 Ekim 2004 tarihli Komisyon Raporuna (European Commission, 2004a) istinaden, 16-17 Aralık 2004 tarihli Brüksel Zirvesi Başkanlık Bildirgesi'nde (European Council, 2004b) müzakerelerin 3 Ekim 2005 tarihi itibarıyla başlatılacağı açıklanmıştır. Sorunsuz geçen bir yıllık tarama sürecinin ardından, Ankara Anlaşması'nın Birliğe katılan on yeni üye devleti de içine alacak şekilde genişletilmesini öngören Uyum Protokolü'nün Türkiye tarafından Güney Kıbrıs Rum Kesimini de kapsayacak şekilde hayata geçirilmesindeki isteksizlik, sırasıyla Avrupa Parlamentosu'nun 27 Eylül 2006 tarihli İlke Kararı'nda (European Parliament, 2006), Komisyonun 2006 yılı İlerleme Raporu'nda (European Commission, 2006b) ve 8 Kasım 2006 tarihli Genişleme Strateji Belgesi'nde (European Commission, 2006a) Türkiye'ye yöneltilen temel eleştiri konusunu oluşturmuştur. Nitekim, Genel İşler Konseyi'nin 11 Aralık 2006 tarihli Tavsiye Kararı (Press Release 2770, 11 December 2006) doğrultusunda, Brüksel Zirvesi Başkanlık Bildirgesi'nde (European Council, 2006) Uyum Protokolü'nün gereklerinin Türkiye tarafından "tam ve eksiksiz" olarak yerine getirilene dek "Malların Serbest Dolaşımı", "İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunum Serbestisi", "Mali Hizmetler", "Tarım ve Kırsal Kalkınma", "Balıkçılık", "Ulaştırma Politikası", "Gümrük Birliği" ile "Dış İlişkiler" fasıllarında müzakerelerin açılmayacağı ve hiçbir fasılda da müzakerelerin kapatılmayacağı açıklanmıştır. Buna karşın, müzakerelerin sorunsuz devam edebilmesi için gerekenlerin yapılacağı ve müzakere sürecinden bağımsız olarak reform sürecinin ve AB üyeliği için gerekli mevzuat uyumunun sürdürüleceği 59. Hükümet yetkilileri tarafından çeşitli vesilelerle dile getirilmiştir. Bu çerçevede, müzakere fasıllarına ilişkin 2007-2013 döneminde yapılması planlanan birincil ve ikincil düzenlemeleri içeren Türkiye'nin AB Müstesebatına Uyum Programı 17 Nisan 2007 tarihi itibarıyla ilan edilmiştir (<http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=6&l=1>).

Türkiye cephesinde tüm bu gelişmeler yaşanır ve tartışmalar müzakerelere ve müzakere sürecinin önemli ipuçlarını taşıyan Kopenhag (European Council, 2002) ile Brüksel Zirveleri'ne (European Council, 2006) odaklanırken, AB cephesinde Göteburg (European Council, 2001a) ve Laeken (European Council, 2001b) Zirveleri'nde ifadesini bulan "sürdürülebilir gelişme için daha iyi düzenleme" ve "düzenleyici etki analizi" çalışmaları ne yazık ki göz ardı edilmiştir. Bu çalışmada, Türkiye'nin AB'ye katılımının sürdürülebilirliği açısından elzem olduğu vurgusuyla, "Düzenleyici Etki Analizi" (DEA) Avrupa Birliği'nde uygulanan biçimiyle ele alınarak açıklanmaya çalışılmaktadır. Bu kapsamda, düzenleyici etki analizine ilişkin tarihsel ve kavramsal arka plan tanımlandıktan sonra, Türkiye'deki eksiklikleri göstermek üzere bir kıyas modeli (benchmark) oluşturması açısından AB'deki düzenleyici etki analizi uygulamalarına yer verilmektedir. Ardından, Türkiye'de "iyi yönetim" ve "daha

iyi düzenleme” çalışmalarında gelinen nokta açıklanarak 2007-2013 döneminde çıkarılması öngörülen 188 adet birincil ve 576 adet ikincil düzenlemeye ilişkin bir tablo sunulmaktadır.

I. DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ: Tarihsel ve Kavramsal Arka Plan

Yatırımlar için gerekli sermaye birikiminin özel sektör merkezli sağlanması ve sermaye hareketlerinin önündeki engellerin göreceli olarak kaldırılmasıyla birlikte, devlet anlayışı köklü bir değişime uğramış; devletin üretim alanından düzenleyici ve denetleyici alana kaydırılan yeni görev tanımı yeni sorumlulukları da beraberinde getirmiştir. Kendi başlarına bırakıldığında etkinlikten uzaklaşan piyasalarda rekabeti hakim kılmak amacıyla gerekli düzenlemeleri yapmak ve uygulamaları takip etmek devletin temel sorumlulukları arasına girmiştir.

Piyasa başarısızlıklarının ortadan kaldırılması için devlete biçilen bu görevin hiç kuşkusuz kusursuz, tam ve etkin bir şekilde yerine getirilmesi esastır. Bir tür “kamusal mal” (Mandelkern Group, 2001:i) olan düzenlemelerin oluşturulmasına ilişkin kalite göstergesi olarak asgari standartlarının tanımlanması gerekmektedir.

Sahip olduğu düzenleme erkiyle üreticinin, tüketicinin, sivil toplum kuruluşlarının ve hatta kendi alt birimlerinin karar ve davranışlarını doğrudan kontrol etme ve yönlendirme gücüne sahip olan devletin hayata geçirdiği başarılı düzenlemeler, genel olarak rekabet gücünü artırmak, açık piyasa yapısını tesis etmek, yaşam standardını ve kalitesini yükseltmek, çevreyi korumak, yönetsel süreçlerde katılımı, şeffaflığı ve hesap verebilirliği arttırmak, sürdürülebilir gelişmeyi sağlamak suretiyle toplumsal refaha katkıda bulunurken; başarısız düzenlemeler ise, ekonomik istikrarı bozmasıyla, rekabet gücüne hasar vermesiyle, ekonomiye ve topluma yöneltilen maliyetleri artırmasıyla, eşitsizlikleri derinleştirilmesiyle, bilgi asimetrisini çoğaltmasıyla, düzenleyici erki işlevsiz kılmasıyla, kamu yararı yerine düzenleyicilerin veya belirli grupların çıkarlarını korumasıyla kendini belli etmektedir (Donelan, 2006:2). Martelli'nin de belirttiği üzere, düzenleyici müdahalenin nihai hedefi, esas alınan nüfusun ihtiyaçlarını tam olarak karşılamak amacıyla davranışları değiştirme gücüne sahip etkin ve etkili bir norm oluşturmaktır (Martelli, 2006:2).

Devletin sosyo-ekonomik hayata müdahale araçlarının başında yer alan düzenlemeler başta “meşruiyet” olmak üzere çeşitli tartışmalara konu olmaktadır. Devletin düzenleme ve denetleme süreçlerine yönelik kalite kontrol araçları arayışının bir sonucu olarak “düzenleyici etki analizi” kavramı ortaya çıkmış ve hükümet kararlarının olgunlaştırılmasında, düzenlemelerin meşrulaştırılmasında ve politik yaklaşımın onaylanmasında sıkça başvurulan bir araç olarak kullanılmaya başlanmıştır. Esasen OECD'nin başlattığı hareket doğrultusunda geçmişi 1990'lı yıllara kadar geri giden düzenleyici etki analizi, 2000'den bu yana Avrupa Birliği'nde, yeni katılımların olası etkilerinin değerlendirilmesi de dahil olmak üzere, genel olarak karar alma / politika oluşturma sürecinin

iyileştirilmesinde ve özellikle de “2010 yılı itibarıyla dünyanın bilgiye dayalı en rekabetçi ve en dinamik ekonomisi olma” hedefine yönelik Lizbon Stratejisi'nin (European Council, 2000) gerçekleştirilmesinde önemli bir araç olarak görülmektedir.

Yaptırım gücüne sahip bir otorite tarafından oluşturulan ve uygulanan kurallar bütünü olan düzenlemeler (regülasyonlar) kamu kesimi, özel veya üçüncü sektör tarafından oluşturulabilmekte ve uygulanabilmektedir (Aktan ve Karaaslan, 2006:83). Bunlardan “kamusal düzenleme”, devletin sosyo-ekonomik ve siyasal sistemin işleyişine yönelik yaptığı her türlü hukuki düzenleme ve müdahaledir (Aktan ve Karaaslan, 2006:83). Anayasa, kanunlar, uluslararası anlaşmalar ve sözleşmeler, kanun hükmünde kararname, tüzükler, Bakanlar Kurulu kararları, yönetmelikler, tebliğler, genelgeler, sirkülerler devletin sahip olduğu düzenleyici araçlara örnek teşkil etmektedir. Söz konusu araçları sosyal, ekonomik ve idari veya süreç düzenlemeleri olmak üzere üç başlık altında toplamak mümkündür (Bknz.; Aktan ve Karaaslan, 2006:94-95).

İronik olarak “düzenlememe” (deregulasyon) ise, “kamusal regülasyonların hükümetin belirlediği hedeflere uyum sağlamaması veya devletin belirlediği temel iktisat politikalarından sapmalara yol açması ya da buna benzer hangi sebeple olursa olsun yürürlükten kaldırılması”dır (Aktan ve Karaaslan, 2006:84).

Öte yandan, etki analizi “bir plan, program, politika veya projenin muhtemel fayda ve maliyetlerini, sonuçlarını ve yan etkilerini değerlendiren analitik bir yöntemdir” (SIGMA, 2001:10). Düzenleyici etki analizi ise, “düzenleme politikalarının ve bu politikaların uygulanabilir alternatiflerinin olumlu ve olumsuz muhtemel etkilerinin ve bu etkilerin paydaşlar arasında dağılımının sistematik olarak ölçülmesini, ortaya çıkan sonuçların karar alıcılara iletilmesini amaçlayan bilgi temelli bir yaklaşım”dır (Karaosmanoğlu, 2006:11).

Etki analizi, birbiriyle ilintili fakat farklı bir çok analitik teknik kullanılmak suretiyle, tercih edilen politika önermesinin nitel ve nicel olası etkilerinin, ilgili düzenleme daha uygulamaya konulmadan önce karar alma mekanizmasındaki aktörlere iletilmesini amaçlayan bir araştırma yöntemidir (Sevgi, 2006:6). Başka bir sentez tanıma göre (Donelan, 2006:8; TEPAV, 2); hükümet eylemlerinin olası etkilerinin değerlendirilmesinde sistematik ve tutarlı bir çerçeve sağlayan düzenleyici etki analizi, alternatif düzenlemeler veya düzenlemeye gitmeme seçenekleri arasından en etkin ve en etkili düzenlemenin/düzenlememenin karar alıcılar tarafından seçilmesini sağlamak üzere, kanıta dayalı politikaların oluşturulmasında kullanılan bir karar destek mekanizmasıdır.

Düzenleyici etki analizi, konuya yönelik hemen hemen tüm yazında altı çizilerek belirtildiği üzere, politik yargının yerine geçebilen bir kavram olmayıp, sadece karar alma süreci desteği olarak görülmelidir (Mandelkern Group, 2001:19; European Commission, 2005:4; TEPAV, 2). Hiç kuşkusuz politik tercihler her zaman için normatif yapılarıyla karar alma sürecinde temel belirleyici olarak yer alacaklardır; ancak ampirik temelden yoksun, Türkiye'nin AB ile ilişkilerinde

olduğu gibi kıyaslama yoluyla veya Türkiye siyaset tarihinde sıkça rastlandığı üzere salt siyasi kaygılara dayalı öncelikler doğrultusunda alınan kararlar sürdürülebilir olmaktan uzaktır.

“Düzenleyici etki analizi sadece analitik bir araç değil, aynı zamanda çeşitli çıkarları bir araya getiren bir eşgüdüm aracıdır” (Karaosmanoğlu, 2006:15) demek çok da yanlış olmayacaktır. Gerçekten de, düzenleyici etki analizi yoluyla birbiriyle çelişen çok sayıda politika hedefi arasında bütünleşme, uyum ve eşgüdüm sağlamak; değişik önceliklere sahip çeşitli çıkar grupları arasında sürecin ayrılmaz bir parçasını oluşturan “paydaşlara danışma” yöntemiyle uzlaşmaya varmak mümkün olmaktadır. Böylesine bütüncül bir yaklaşım ilgili düzenlemenin ekonomik, sosyal ve çevresel olası tüm etkilerinin göz önünde bulundurularak alternatif politika seçeneklerinin karar alma sürecinde tarafsız bir bakışla ele alınmasını teminat altına almaktadır.

Düzenleyici etki analizi (regulatory impact assessment) iyi yönetişimin (good governance), daha iyi düzenlemenin (better regulation) ve en önemlisi reform programlarının ayrılmaz bir parçasını oluşturmaktadır. Açıklık, katılım, hesap verebilirlik, etkililik, tutarlılık, orantısallık ve yetki ikamesi iyi yönetişimin anahtar kelimelerini oluşturmaktadır (European Commission, 2001). Gerçekten de, iyi yönetim başarılı düzenlemelerle, kurumlar ve politikalar arası eşgüdümle, toplumsal katılım ve uzlaşma ile sağlanmaktadır.

Bir düzenlemenin başarısı ise sürdürülebilirliği ile ölçülmektedir. Kesin hatlarla çizilmiş politika hedefleri bulunan, bu hedefleri en düşük maliyetle gerçekleştiren ve en azından maliyetleri karşılayacak düzeyde fayda sağlayan, ekonomik, sosyal ve çevresel açıdan katlanılmaz düzeyde olumsuz etkileri bulunmayan, düzenlemenin yöneldiği taraflar açısından kolay ulaşılabilir, anlaşılabilir ve uygulanabilir olan, uygulayıcıya ek külfet getirmeyen, diğer düzenleme ve politikalarla çelişmeyen ve kendi iç tutarlılığı olan, kurumlar arası görev ve yetki çatışmalarına yol açmayan, toplumsal uzlaşmaya dayanan, farklı önceliklere sahip değişik çıkar gruplarını ortak bir paydada buluşturan, gücünü yasadan alan ve haklı gerekçeleri bulunan, gelişen koşullara göre kolayca yeniden yapılandırılabilen, yeniliği / gelişmeyi tetikleyen ve en nihayetinde toplumsal refaha katkıda bulunan düzenlemeler sürdürülebilir niteliktedir ve bu anlamda başarılı düzenlemelerdir.

Sürdürülebilir düzenlemelerin yaygınlaşması için kamu hizmetlerinde reforma gidilmesi ve düzenleyici reformun gerçekleştirilmesi esastır. Söz konusu reform, “düzenlemelerin tek tek gözden geçirilmesi şeklinde olabileceği gibi, düzenleme rejiminin yeniden inşa edilmesi veya düzenleme yapma süreçlerinin iyileştirilmesi ve bu süreçte yer alan kurumların kapasitelerinin artırılması biçiminde de olabilmektedir” (OECD, 1997:6; Karaosmanoğlu, 2006:9). Aslında bu devlet anlayışının ve yönetsel kültürün köklü bir değişime uğraması anlamına gelmektedir.

Devlet anlayışının, yönetsel kültürün ve düzenleme sürecine bakışın değişmesi, hiç kuşkusuz, düzenleyici etki analizinin kendisinin işlerliğini koruyabilmesi için de gerekliliktir. Düzenlemelerde koruyucu mühendislik olarak

tanımlanan düzenleyici etki analizinin başarıya ulaşması ve kalıcı olabilmesi, en üst düzeyde politik desteğin bulunmasına, tüm paydaşlar tarafından sürece geniş katılımın sağlanmasına, kurumsal yapının günün gereklerini karşılayacak şekilde yeniden yapılandırılmasına bağlıdır.

II. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ UYGULAMALARI

AB, Lizbon Stratejisi'nde 2010 yılı itibariyle dünyanın bilgiye dayalı en rekabetçi ve en dinamik ekonomisi olma hedefini benimsemiştir. İş dünyasının, kamu yönetiminin ve vatandaşın üzerindeki gereksiz yüklerin kaldırılmasını sağlamak üzere düzenleyici çevrenin iyileştirilmesi, söz konusu hedefe ulaşmak üzere tesis edilmesi gereken koşullar arasında yer almaktadır.

AB'de "iyi yönetim", "daha iyi / başarılı düzenleme", "sürdürülebilir gelişme" kavram ve stratejilerinin olgunlaşma sürecinde bir dizi temel ilke benimsenmiş ve çeşitli araçlar geliştirilmiştir. Bu kapsamda, yetki ikamesi (subsidiarity) ve orantısallık (proportionality) ilkeleri AB'nin herhangi bir alanda düzenlemeye gitme veya gitmeme yönündeki temel yaklaşımını belirlerken; başarılı düzenlemelerin nasıl hazırlanacağına ilişkin kılavuzlar, geniş çaplı danışma sürecinin altyapısını kuran yeşil ve beyaz kitaplar, "SLIM" (iç pazarın yaratılmasında mevzuatın basitleştirilmesi) programı, iş dünyası, bütçesel ve çevresel etki analizleri AB'nin geliştirdiği başlıca araçları oluşturmaktadır.

Bütün bu tekil yaklaşım ve araçlar Mandelkern Grubu'nun (Mandelkern Group, 2001) hazırladığı bir rapor doğrultusunda bütüncül bir yapıya kavuşturulmuştur. 2000'li yılların başında geliştirilen bu yeni yaklaşım, kısa bir süre içinde tekrar gözden geçirilerek 2005 yılı itibariyle mevcut halini almıştır. Bugün gelinen noktada düzenleyici etki analizi, Komisyonun politika tekliflerinin etkinlik (en az maliyetle gerçekleştirilebilirlik), etkililik (amaca ulaşabilirlik) ve tutarlılık (değişik politikalar arası uyum ve değişik çıkarları dengeleme) açısından kalitesinin arttırılmasını amaçlamaktadır (Karaosmanoğlu, 2006:15; TEPAV, 2). Bu amaca yönelik olarak, yeni yaklaşım "ortak bir temel sorular seti, minimum analitik standartlar ve ortak bir raporlama formatı sağlamaktadır" (Karaosmanoğlu, 2006:67).

Düzenleyici etki analizi iki aşamalı değerlendirme süreci ve raporlama aşamasından oluşmaktadır. Bu yaklaşıma göre; yeşil kitaplar, düzenli Komisyon kararları ve raporları, uluslararası yükümlülüklerden doğan teklifler, uygulamaya ilişkin kararlar hariç olmak üzere, hemen hemen tüm düzenlemeler (tüzükler, yönergeler, beyaz kitaplar, harcama programları, uluslararası anlaşmalar için müzakere anahatları vs.) ön incelemeye tabi tutulmakta (European Commission, 2005:6); önemli ekonomik, sosyal ve çevresel sonuçları olacağı tahmin edilen düzenlemeler için daha kapsamlı bir düzenleyici etki analizi uygulanmaktadır. Düzenleyici etki analizinin yoğunluğu ve ayrıntı derecesi, ele alınan düzenlemenin olası etkileriyle orantılı olarak artmaktadır. Elde edilen bulgular ise, bir rapor haline dönüştürülerek düzenleyicilerin ve tüm paydaşların kullanımına sunulmaktadır.

A. Düzenleyici Etki Analizine Bütüncül Yaklaşım

Düzenlemelerin etkilerinin tespitine ilişkin yeni yaklaşım (European Commission, 2005:4) ekonomik, sosyal ve çevresel etkilerin bütüncül bir yapı içinde değerlendirilmesini öngörmektedir. Düzenlemelerin ekonomik etkilerinin değerlendirilmesi kapsamında rekabet gücü, piyasalar, ticaret ve yatırım akışı, iş dünyasına dayatılan dolaylı ve dolaysız maliyetler ile idari süreçler, yenilik ve araştırma, hane halkı, belirli bölgeler, sektörler veya çalışanlar, üçüncü ülkeler ve uluslararası ilişkiler, kamu yetkilileri, makroekonomik çevre üzerindeki etkiler incelenmektedir. Sosyal etkilerin değerlendirilmesi kapsamında istihdam ve emek piyasalarına giriş, iş kalitesi, toplumsal aidiyet (dışlanmışlıkla mücadele), eşit muamele ve eşit fırsatlar, sosyal haklar ve standartlar, tüketici hakları, yönetim ve katılım, halk sağlığı ve güvenliği, sosyal güvenlik, sağlık ve eğitim hizmetlerine ulaşım üzerindeki etkiler ele alınmaktadır. Çevresel etkilerin değerlendirilmesi kapsamında ise hava, su, toprak kalitesi, iklim, yenilenebilir ve yenilenemez kaynaklar, biyo-çeşitlilik, flora, fauna ve kıta, arazi kullanımı, atık üretimi ve yönetimi, çevresel riskler, ulaşım yöntemleri ve enerji kullanımı ile işletme faaliyetlerinin çevresel sonuçları üzerindeki etkiler incelemeye tabi tutulmaktadır (European Commission, 2004b).

B. Ön Değerlendirme Aşaması

Yerini 2005 yılında (European Commission, 2004b; European Commission, 2005) “Yol Haritası” kavramına bırakan “Ön Değerlendirme”, düzenlemeler henüz Komisyonun Yıllık Politika Stratejileri’ne ve Çalışma Programı’na dahil edilmeden önce gerçekleştirilmekte olup, “stratejik planlama ve programlama döngüsüne” (European Commission, 2001) uygun olarak hangi düzenlemelerin daha kapsamlı bir değerlendirme sürecine tabi tutulacağı belirlendiği (European Commission, 2002:6-7, 12) ve etki analizi için gerekli kaynakların belirlenerek çalışmaların planlandığı ilk inceleme aşamasıdır (European Commission, 2005:6-7). En geç Kasım ayında tamamlanmış olması beklenen ön değerlendirme sürecine ilişkin belgenin içermesi gereken asgari bilgiler aşağıdaki gibidir (European Commission, 2002:6-7, 12):

- **Sorunun Tanımlanması:** Bu kapsamda, önerilen düzenlemenin çözmesi beklenen sorun tanımlanmakta, soruna yol açan ekonomik gelişmeler ile daha fazla sürdürülmesi mümkün olmayan toplumsal ve çevresel koşullar açıklanmaktadır. Çeşitli sosyal, ekonomik ve çevresel koşullar arasındaki çelişkiler ve öngörülen politika ile diğer politika uygulamaları arasındaki çatışmalar / tutarsızlıklar aktarılmaktadır.
- **Politika Seçenekleri:** Bu başlık altında hedefe ulaşmak için önerilen temel politik yaklaşım anlatılmaktadır. Hangi politika araçlarının değerlendirmeye alınacağı belirtildikten sonra, tanımlanan seçeneklerin yetki ikamesi ve orantısallık ilkelerinin gereğini ne şekilde yerine getirdiği açıklanmaktadır. Hangi politika seçeneklerinin daha başlangıç aşamasında eleneceği ise gerekçeleriyle birlikte belirtilmektedir.
- **Olumlu ve Olumsuz Etkiler:** Bu kapsamda, tercih edilen politikanın olası ekonomik, toplumsal ve çevresel etkileri incelemeye tabi

tutulmaktadır. AB içinde ya da dışında hangi sosyal grup, ekonomik sektör veya bölge üzerinde ilgili düzenlemenin ciddi etkilerinin olması beklendiği açıklanmaktadır.

- **İzleme:** Son olarak, ön değerlendirme sürecinde hangi adımların atıldığı sıralanarak, kapsamlı bir değerlendirmenin gerekip gerekmediği, danışma sürecinin planlanıp planlanmadığı açıklığa kavuşturulmaktadır.

Yeni yaklaşım uyarınca, mevcut olan veriler ile kapsamlı analiz için ihtiyaç duyulan ilave verilerin neler olduğu ve bunların ne şekilde temin edileceği tanımlanmakta, etki analizinin gerçekleştirilmesi için gerekli zaman aralığı belirlenmekte, danışma sürecine ilişkin takvim açıklanmaktadır (European Commission, 2005).

C. Kapsamlı Etki Analizi Aşaması

Yerini 2005 yılında (European Commission, 2004b) salt “Etki Analizi” kavramına bırakan “Kapsamlı Etki Analizi” ise, önemli ölçüde ekonomik, sosyal ve çevresel etkilerinin olacağı tahmin edilen düzenlemeler ile mevcut politikalarda radikal değişiklikler öngören politika önermelerinin ön değerlendirmeden sonra kapsamlı bir değerlendirmeye tabi tutulduğu ikinci aşamayı ifade etmektedir. Kapsamlı etki analizi, olası etkilerin derinlemesine araştırılması, paydaşlarla tartışılarak gerekli bilgi ve verinin derlenmesi, politikanın tüm taraflarca sahiplenilmesinin sağlanması, etik ve politik olarak konunun geniş bir bakış açısıyla ele alınması amacıyla uygulanan bir yöntemdir. Her yıl bahar döneminde Yıllık Politika Stratejisi kararlarının alınmasını takiben kapsamlı etki analizinin başlatılması ve ilgili düzenlemeler Çalışma Programı'na dahil edilmeden önce sonbaharda da analizin sonuçlandırılmış olması beklenmektedir. Ancak, veri yetersizliği nedeniyle kapsamlı analiz yapılmaksızın kısa sürede yürürlüğe giren düzenlemeler için Komisyon önerisi doğrultusunda ara değerlendirme ve ex-post değerlendirmenin yapılması gerekmektedir (European Commission, 2002:7).

Düzenleyici etki analizinin kapsamı ve derinliği hiç kuşkusuz düzenlemenin neden olacağı etkinin büyüklüğü ile doğru orantılıdır. Ancak analizin kapsamı ilgili politika alanından kaynaklanan özel durumlar ve ilgili birimin yönetmeliklerinden kaynaklanan yükümlülükler de göz önüne alınacak şekilde derinleştirilmektedir. Kapsamlı etki analizinin sektörler arası kesişmelerin, çıkar çatışmalarının ve ortak paydaların göz önünde bulundurulduğu bir yatay yaklaşımla yürütülmesi esastır. Kapsamlı etki analizinde temel analitik aşamalar aşağıdaki gibidir (European Commission, 2002:7):

- **Sorunun Analizi:** Bir veya birden fazla politika alanını ilgilendiren sorun ekonomik, sosyal ve çevresel boyutuyla ele alınarak nicel, nitel ve parasal açıdan neden-sonuç ilişkisi çerçevesinde tanımlanmaktadır. Bu kapsamda eylemin aciliyeti ve başlangıç aşamasındaki mevcut riskler belirtilmekte; yeşil kitaplara atıfla bir önceki danışma sürecinin bulgularına yer verilmektedir. Bu başlık altında bir yandan politika önermesinin yöneldiği sorun tanımlanırken, diğer yandan da sorunun çözümlenmesinde Toplumun sağlayacağı katkı belirtilmektedir (European Commission, 2005:16-19, 6-9).

- **Politika Hedeflerinin Tanımlanması:** Bir yandan çözüm bekleyen sorun tanımlanırken, diğer yandan da ulaşılmak istenen politika hedefleri beklenen sonuçlar bazında bir zaman aralığı etrafında oluşturulmaktadır. Hedefler belirlenirken yasal dayanak belirtilmekte, bu anlamda Kurucu Antlaşmalar'la tanımlanmış amaçlara, mevcut mevzuat gereklerine ve Avrupa Konseyi'nin çağrılarına atıfta bulunulmaktadır. Hedefler kesin, ölçülebilir, benimsenmiş, gerçekçi ve zamana bağlı (SMART – specific, measurable, accepted, realistic, time-dependent) olmalıdır (European Commission, 2005:20-22, 10-12).

- **Politika Seçeneklerinin ve Alternatif Araçların Tanımlanması:** Bu kapsamda, belirlenen politika hedeflerine ulaşmak üzere kullanılacak alternatif araçlar tanımlanmaktadır. Yetki ikamesi ve orantısallık ilkeleri gözetilerek, sorunun neden AB düzeyinde ele alınması gerektiği belirtilmektedir. Herhangi bir düzenlemeye gitmeme veya düzenlemelerin üye devletler tarafından yapılması seçenekleri karşısında, Topluluk müdahalesinin söz konusu politikaya katması beklenen değer açıklanmaktadır. Bu aşamada, belirlenen hedeflere ulaşmak üzere çok sayıda araç ve yöntem tanımlanabilmektedir. Ancak, seçilen araçların Kurucu Antlaşma hükümlerine aykırı olmaması esastır. Kurucu Antlaşma ile verilen yetki dahilinde hareket etmek suretiyle birkaç araç birlikte kullanılabilir. Ayrıca, seçim yapılırken en etkin ve etkili, en gerçekçi ve kolayca uygulanabilir, diğer Topluluk politikalarıyla en çok örtüşen ve en tutarlı olan politika önermesinin benimsenmesi esastır. Bu koşulları taşıyan seçenekler takip eden değerlendirme süreçlerine dahil edilirken, diğerleri elenmektedir. 2005 yılında geliştirilen yeni yaklaşımda politika seçeneklerinin karşılaştırılması ayrı bir madde olarak ele alınarak, seçeneklerin avantajlarını ve dezavantajlarını sistematik olarak ortaya koyan tablolardan yararlanılmaktadır (European Commission, 2005:39-44, 13-17).

- **Etki Analizi:** Etki analizi doğrudan ve dolaylı etkilerin tanımlanması ve karşılaştırılması olmak üzere iki aşamadan oluşmaktadır: Etkilerin tanımlanması ya da tarama (screening) aşamasında, bir yandan tercih edilen politika ile alternatif politika uygulamalarının neden olması beklenen doğrudan ve dolaylı etkiler tanımlanırken, diğer yandan da açığa çıkması beklenen olası güçlükler tespit edilmektedir. AB'nin uluslararası kalkınma stratejisi kapsamında içsel ve dışsal etkilerin, sürdürülebilir gelişme stratejisi kapsamında da ekonomik, sosyal ve çevresel etkilerin açıklanmasıyla tarama aşaması daha da derinleştirilmektedir. Ekonomik etkiler kapsamında politika tercihlerinin ve alternatiflerinin ekonomik büyüme ve rekabet gücü, yenilik ve teknolojik gelişme potansiyeli, yatırımlar, piyasa payları ve ticaret yapıları üzerindeki etkilerinin tanımlanması beklenmektedir. Ayrıca, başta küçük ve orta büyüklükteki işletmeler olmak üzere iş dünyasına getireceği uyum maliyeti ile kamu yönetimi açısından getireceği yönetim maliyetlerine de yer verilmesi gerekmektedir. Öte yandan, tüketici fiyatlarında açığa çıkacak olası artış ya da azalışlar da bu kapsamda yer verilmesi gereken temel bilgiler arasında yer

almaktadır. Sosyal etkiler kapsamında irdelenmesi beklenen temel maddeler ise şöyledir: İlgili düzenlemenin AB Temel Haklar Şartı ile uyumlu olup olmadığı; beşeri sermaye, insan hakları / temel haklar üzerindeki olası etkiler; istihdam seviyesinde veya iş kalitesinde beklenen değişiklikler; varsa cinsiyet eşitliğine ve toplumsal dışlanmışlıkla mücadeleye aykırı faktörler; halk sağlığı, tüketici hakları, emniyet ve güvenlik üzerindeki etkiler; eğitim-öğretim ve kültür üzerindeki etkiler; yoksullukla mücadele ve gelir dağılımı üzerindeki etkiler vb. Çevresel etkiler kapsamında ise iklim değişikliği; hava, su ve toprak kirlenmesi; bio-çeşitliliğin yok olması; halk sağlığı üzerindeki olumlu-olumsuz etkiler vb. ele alınması gereken temel konular arasında yer almaktadır (European Commission, 2005:29-32).

Etkilerin karşılaştırılarak değerlendirilmesi ya da kapsamlandırma (scoping) aşamasında, doğrudan ve dolaylı etkiler analiz edilirken çok sayıda yöntem başvurmak mümkündür. Bu kapsamda, fayda-maliyet analizinden maliyet-etkinlik analizine, uyum maliyeti analizinden çok kriterli analizlere ve risk değerlendirmesine kadar yayılan bir dizi ampirik çalışma yapmak mümkündür. Hiç kuşkusuz tercih edilecek yöntem ele alınan soruna göre farklılık gösterecektir. Bu konuda yol göstermesi açısından Avrupa Komisyonu tarafından Etki Analizi Teknik Rehberi hazırlanmıştır (European Commission, 2005:26-44, 18-48).

• **Uygulama, İzleme ve Ex-post Değerlendirme:** Son olarak, politika tercihlerinin uygulanmasında yerel veya Topluluk düzeyinde ortaya çıkabilecek olası güçlükler tanımlanmaktadır. Bu güçlüklerle ne şekilde mücadele edileceği bir uygulama takvimi veya düzenlemenin yürürlüğe giriş takvimi çerçevesinde açıklanmaktadır. Tercih edilen düzenlemelerin takibinin yapılması için gerekli oluşumlar tanımlanmaktadır. Komisyonun değerlendirmelere ilişkin önerilerini içeren SEC(2000)1051 sayılı belgesi (European Commission Presidency, 2000) çerçevesinde ex-post değerlendirmelerin yapılması beklenmektedir. Ayrıca, uygulamanın takibine ilişkin verilerin ne şekilde derleneceği de açıklığa kavuşturulmaktadır (European Commission, 2005:45-48).

D. Düzenleyici Etki Analizi Raporlama Aşaması

Düzenleyici etki analizi nihai raporları, hizmet-içi kullanım amaçlı temel başvuru kaynakları olarak hazırlanarak, tüm birimlerin paylaşımına açılmaktadır. Her bir düzenleme teklifinin eki olarak ilgili taraflara sunulmak durumunda olan nihai raporların belirli sorulara cevap verecek şekilde oluşturulması esastır. Her şeyden önce, politika önermesinin çözmesi beklenen sorun ekonomik, sosyal ve çevresel boyutlarıyla ele alınarak tanımlanmış olmalıdır. Bu kapsamda, mevcut riskler, itici güçler, politika değişiminin olmadığı varsayımı altında beklenen gelişmeler ve gelişmelerden etkilenen kesim mutlaka belirtilmelidir. Politika önermesinin yaratacağı etki bağlamında ulaşılmak istenen temel hedef tanımlanmış olmalı; tanımlanmış hedefe ulaşmak üzere kullanılacak politika seçeneklerinin neler olduğu alternatif maliyetleriyle birlikte mutlaka belirtilmelidir. Politika önermesi geliştirilirken yetki ikamesi (principle of subsidiarity) ve orantısallık (principle of proportionality) ilkelerine ne şekilde

riayet edildiği açıklanmalıdır. Alternatifler arasından seçilen politika önermesinden beklenen ekonomik, sosyal ve çevresel açıdan olumlu ve olumsuz etkiler belirtilmeli; beklenen etkiler itibariyle ilgili politika önermesi ile diğer politika uygulamaları arasında herhangi bir çelişki veya tutarsızlık olup olmadığı açıklanmalıdır. Beklenen etkiler, politika eğişiimi olmadığı varsayımı altındaki etkilerle kıyaslanarak değişimin etkisinin marjinal kalıp kalmadığı tespit edilmelidir. Beklenen etkiler niteliksel ve mümkün olduğu ölçüde niceliksel ve parasal açıdan tanımlanmış olmalıdır. Politika önermesinin belirli bir sosyal grup, ekonomik sektör veya bölge üzerinde önemli ölçüde etkisi bulunuyor ise açıklanmalı; aday ülke ve/veya üçüncü ülkelere dışsal etkileri olup olmadığı mutlaka belirtilmelidir. Zaman boyutu verilerek olası senaryoların risk ve duyarlılık analiz sonuçları açıklanmalıdır. Seçilen politika önermesinin uygulamaya koyulduktan sonra izlenmesi ve ex-post değerlendirmesinin yapılabilmesi için gerekli olan düzenlemeler belirtilmelidir. Hangi paydaşlara, sürecin hangi aşamasında ve ne amaçla danışıldığı belirtilmeli, danışma süreci bulgularına mutlaka yer verilmelidir. Nihayet, Komisyonun tercih ettiği politika önermesi gerekçelendirilerek olumlu etkilerin ençoklanması, olumsuz etkilerin en aza indirgenmesi için herhangi bir ek tedbirin alınıp alınmadığı açıklanmalıdır (European Commission, 2002:10, 18; European Commission, 2005:13-14, 49-51).

III. TÜRKİYE'DE DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ ÇALIŞMALARI

Çevre ve bütçe üzerindeki etkilerin kısmen ölçülmesi ve Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı'nın (TEPAV) AB hibeleri kapsamında projelendirerek hayata geçirdikleri REACH Tüzüğü ve 88/609/EC sayılı Direktifi'ne yönelik etki analizi çalışmaları bir kenara bırakılacak olursa, yakın bir tarihe kadar Türkiye'de mevzuat oluşturma sürecine ilişkin herhangi bir sistematik etki analizi uygulamasına rastlanmamaktadır. AB'nin Lizbon Stratejisi kapsamında geliştirildiği "iyi yönetim" ve "daha iyi düzenleme" çalışmalarına paralel olarak, Türkiye 2001 yılında OECD'nin öncülüğünde Düzenlemelerde Reform Programı çalışmalarını başlatmıştır. 2004 yılında düzenleyici çerçeveyi iyileştirmek, düzenleyici etki analizi çalışmalarını yönlendirmek, bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılacak düzenleyici etki analizlerinin kalite kontrolünü gerçekleştirmek ve kamu yönetiminin bu alandaki kapasitesini geliştirmek için çalışmalar yapmak üzere Başbakanlık bünyesinde "Daha İyi Düzenleme Çalışma Grubu" oluşturulmuştur. Tüm bu gelişmelere rağmen bugün gelinen noktada, yürürlüğe girememiş bir yasa tasarısı ve idari kapasitenin henüz oluşturulamamış olması dolayısıyla düzenleyici etki analizi konusunda Türkiye'de yeterli gelişme sağlanamamıştır.

Düzenleyici etki analizinin yasal dayanağını oluşturması beklenen üç temel belgeden söz etmek mümkündür: Bunlardan birincisi, kamu yönetimi reformu kapsamında hazırlanan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı'dır. Tasarının 5(c) maddesinde, "Yapılacak yeni düzenlemeler ve kurulacak birimler için düzenleyici etki analizi

yapılır” denilmek suretiyle söz konusu analiz kamu yönetiminin temel ilkeleri arasına alınmıştır. Ancak, Kanun Tasarısı bazı maddelerin Anayasa’ya aykırı olduğu gerekçesiyle tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne geri gönderilmiştir. Yasalaşması halinde söz konusu Tasarı düzenleyici etki analizinin temel dayanağını oluşturacaktır.

İkinci önemli belge ise kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik, Bakanlar Kurulu Kararı eki kararlar ve diğer düzenleyici işlemlerin taslak metinlerinin hazırlanmasına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amacıyla hazırlanan Mevzuat Hazırlama Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik’tir (R.G. 17.2.2006/26083). 2006 yılında yürürlüğe giren Yönetmeliğin 24. maddesi uyarınca, milli güvenliği ilgilendiren konular ile bütçe ve kesin hesap kanunu taslakları hariç olmak üzere, yürürlüğe konulması halinde etkisinin 10.000.000 YTL’yi geçeceği tahmin edilen kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları için düzenleyici etki analizi yapılması zorunludur. Ayrıca, söz konusu maddeyle etkisi 10.000.000 YTL’nin altında kalan kanun ve kanun hükmünde kararnameler ile etki miktarına bakılmaksızın diğer düzenleyici işlemler için de Başbakanlığın düzenleyici etki analizi hazırlanmasını talep etmesinin önü açılmıştır. Öte yandan, teklif sahibi bakanlık veya kamu kurum ve kuruluşu önerdiği mevzuata yönelik düzenleyici etki analizi yapmakla yükümlü tutulmuştur (md. 24). Yeni düzenlemeye göre; kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları ile birlikte madde gerekçelerinin ve düzenleyici etki analizinin Başbakanlığa gönderilmesi esastır (md. 9). Başbakanlık tarafından görüşlerin düzenleyici etki analizini hazırlayan bakanlık veya kuruma bildirilmesini takiben, gerekli düzeltmeler yapıldıktan sonra ancak düzenleme çalışmalarının yine ilgili bakanlık tarafından başlatılması mümkün olmaktadır (2007/6 sayılı Genelge). 26083 sayılı Yönetmeliğin Düzenleyici Etki Analizine Dair hükümleri 17.2.2007 tarihinden bu yana yürürlüktedir.

Üçüncü önemli belge ise 3 Nisan 2007 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan Düzenleyici Etki Analizine ilişkin 2007/6 sayılı Başbakanlık Genelgesi’dir (R.G. 3.4.2007/26482). Söz konusu Genelgeyle düzenleyici etki analizi yapmak ve Başbakanlık bünyesinde oluşturulan Daha İyi Düzenleme Çalışma Grubu ile koordinasyonu sağlamak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşlarında belirli bir birimin tespit edilmesi öngörülmüş olup, ayrıca söz konusu görevin yerine getirilmesinde başvurulmak üzere “Düzenleyici Etki Analizi Rehberi” uygulayıcıların kullanımına sunulmuştur.

Türkiye’nin AB Müktesebatına Uyum Programı’na, 2007-2013 yılları arasında çıkarılması öngörülen toplam 188 adet birincil, 576 adet ikincil düzenleme dahil edilmiştir. Söz konusu düzenlemelerin müktesebat başlıkları bazında dağılımı Tablo 1’de verilmiş olup, uyum programının 2013 sonu itibarıyla gerçekleştirilmiş olması halinde Türkiye’nin sosyal, ekonomik ve siyasal hayatında önemli bir yapısal dönüşüm gerçekleştirecektir.

Tablo 1: Mevzuat Uyum Programında Yer Alan Düzenleme Sayıları

Fasıl	Birincil Düzenleme	İkincil Düzenleme
1. Fasıl – Malların Serbest Dolaşımı	8	67
2. Fasıl – İşçilerin Serbest Dolaşımı	2	4
3. Fasıl – İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi	6	11
4. Fasıl – Sermayenin Serbest Dolaşımı	13	23
5. Fasıl – Kamu Alımları	6	16
6. Fasıl – Şirketler Hukuku	3	15
7. Fasıl – Fikri Mülkiyet Hukuku	8	8
8. Fasıl – Rekabet Politikası	3	19
9. Fasıl – Mali Hizmetler	14	51
10. Fasıl – Bilgi Toplumu ve Medya	8	13
11. Fasıl – Tarım ve Kırsal Kalkınma	9	37
12. Fasıl – Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı	5	57
13. Fasıl – Balıkçılık	2	3
14. Fasıl – Taşımacılık Politikası	17	33
15. Fasıl – Enerji	9	17
16. Fasıl – Vergilendirme	1	4
17. Fasıl – Ekonomik ve Parasal Politika	3	6
18. Fasıl – İstatistik	-	2
19. Fasıl – Sosyal Politika ve İstihdam	12	45
20. Fasıl – İşletmeler ve Sanayi Politikası	1	3
21. Fasıl – Trans Avrupa Ağları	-	1
22. Fasıl – Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu	8	14
23. Fasıl – Yargı ve Temel Haklar	24	5
24. Fasıl – Adalet, Özgürlük ve Güvenlik	10	21
25. Fasıl – Bilim ve Araştırma	-	4
26. Fasıl – Eğitim ve Kültür	4	9
27. Fasıl – Çevre	11	56
28. Fasıl – Tüketicinin ve Sağlığının Korunması	6	26
29. Fasıl – Gümrük Birliği	10	14
30. Fasıl – Dış İlişkiler	8	7
32. Fasıl – Mali Kontrol	3	6
33. Fasıl – Mali ve Bütçesel Hükümler	1	4
Fasıllar Toplamı (Mükerrerler Hariç)	188	576

Kaynak: Türkiye'nin AB Müktesebatına Uyum Programı (2007-2013)

SONUÇ

14-15 Aralık 2006 tarihli Brüksel Zirvesi'nde, 8 başlıkta müzakerelerin askıya alınmasına ve hiçbir başlıkta müzakerelerin nihai olarak kapatılmayacağına bildirilmiş olmasına rağmen, 59. Hükümet tarafından müzakerelerin sorunsuz devam etmesi için gerekenlerin yapılacağı ve müzakere sürecinden bağımsız olarak reform sürecinin ve AB üyeliği için gerekli mevzuat uyumunun sürdürüleceği belirtilmiştir. Bu çerçevede, 2007-2013 döneminde yapılması planlanan birincil ve ikincil düzenlemelere yönelik bir mevzuat uyum programı 17 Nisan 2007 tarihi itibarıyla açıklanarak hayata geçirilmeye

başlanmıştır. Söz konusu belgede uyum programının hazırlanması sürecinde katılımcı bir yaklaşımın benimsendiği belirtilirken, düzenleyici etki analizi yapıldığı veya yapılacağı hususu ayrıca belirtilmemiştir.

Seçmeli Avrupa (Europe à la carte) yaklaşımının aksine, AB yetkililerinin sıkça vurguladığı üzere katılım için “şartlılık” ilkesi esastır. Bir başka anlatımla, AB'ye üyelik için yaklaşık 120 bin sayfadan oluştuğu söylenen Topluluk mevzuatına uyum mutlak anlamda yerine getirilmesi gereken bir koşuldur. Buna rağmen, düzenleyici etki analizi bulgularına dayanarak geçiş süreci ve derogasyon taleplerinde bulunmak ve maliyeti yüksek politika uygulamalarına yönelik telafi mekanizmaları geliştirmek mümkündür. Düzenleyici etki analizi çalışmaları uyumlaştırmanın olası kazanım ve kayıplarını zaman boyutuyla ortaya koymaları itibarıyla karar alıcılar açısından önemli birer başvuru kaynağı oluşturmaktadır (Sevgi, 2006:36). Daha da önemlisi, düzenleyici etki analizi, bir yandan Türkiye'nin çeşitli müktesebat başlıklarına ilişkin geçiş dönemi ve muafiyet taleplerinin AB nezdinde haklı gerekçelere dayandırılmasını sağlarken, diğer yandan da katılım sürecinin tüm paydaşların katkılarıyla toplumsal sorumluluk temelinde etkin ve etkili bir şekilde yönetilmesine olanak tanımaktadır (Serafin, 2006:2).

Gerek 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın Türkiye'ye getirdiği külfet, gerekse Ek Protokolün Güney Kıbrıs Rum Kesimini de kapsayacak şekilde hayata geçirilmesinde yaşanan güçlükler göstermiştir ki; Türkiye'nin AB'ye katılımın sürdürülebilirliğinin sağlanması açısından gerekli kaynakların ayrılarak, toplam 188 adet birincil ve 576 adet ikincil düzenlemeye ilişkin düzenleyici etki analizi çalışmalarının mevzuat uyum programı ile eş anlı yürütülerek süratle sonuçlandırılması hayati önem taşımaktadır. Aksi takdirde Türkiye'de düzenlemelerin (regülasyonların) çözülmesine (deregülasyonuna) yönelik bir süreç izlenebilir ki, bu durum kamu yönetiminin etkinliğinin ve istenen yönde etkililiğinin tartışılması anlamına gelir.

Son dönemde küresel ölçekte izlenen dönüşüm Türkiye'nin geleneksel devlet mimarisi ile örtüşmemektedir. İyi yönetim ve daha iyi düzenleme yaklaşımının temel araçlarından birini oluşturan düzenleyici etki analizi yönetsel kültürdeki değişimin habercisidir. Yaygın bir uygulama alanı bulması halinde, düzenleyici etki analizi ilerleyen günlerde geleneksel, dışarıya kapalı ve politize olmuş karar alma sürecinin yerini daha açık, saydam, sürdürülebilir, hesap verebilir ve iç tutarlılığı olan bir karar alma sürecine bırakacağı sinyallerini taşımaktadır. AB'ye üyelik süreci politik gibi görünmekle birlikte, iyi işletilmesi halinde düzenleyici etki analizi bu süreci politize olmaktan kurtaracak nitelikte teknik bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır.

“İyi düzenleyici yönetim kendiliğinden ortaya çıkmamaktadır; dikkatli bir planlamanın, iyi anlaşılmalı kurallar dizisinin, ayağı yere basan bir uygulamanın, duyarlı bir yönetimin ve geniş kitlelere danışmanın doğal sonucu olarak gelişmektedir” (Ferris, 2006:2).

KAYNAKÇA

- AKTAN, Coşkun Can ve Yusuf Tuğrul KARAASLAN (2006). “Regülasyon Ekonomisi ve Kamusal Regülasyon Teorisi”, Aktan, Coşkun Can ve diğerleri (der.), *Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikası*, Ankara: Seçkin.
- BELGENET, *Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun*, <http://www.belgenet.com/yasa/k5227.html> (Erişim Tarihi: 15 Nisan 2008).
- DONELAN, Edward (2006). “Overview of the Importance and Impact of Better Regulation”, *Conference on Regulatory Impact Assessment*, Ankara: 19-21 April 2006.
- EUROPEAN COMMISSION (2001). *White Paper on European Governance*, COM(2001)428 final of 25.07.2001.
- EUROPEAN COMMISSION (2002). *Communication from the Commission on Impact Assessment*, COM(2002)276 final of 5.6.2002.
- EUROPEAN COMMISSION (2004a) *Recommendation of the European Commission on Turkey’s progress towards accession*, COM(2004)656 final of 6 October 2004
- EUROPEAN COMMISSION (2004b). *Commission Staff Working Paper - Impact Assessment: Next Steps in Support of Competitiveness and Sustainable Development*, SEC(2004)1377 of 21.10.2004.
- EUROPEAN COMMISSION (2005), *Impact Assessment Guidelines and Annex to Impact Assessment Guidelines*, SEC(2005)791 of 15.06.2005.
- EUROPEAN COMMISSION (2006a). *Enlargement Strategy and Main Challenges 2006-2007, including annexed special report on the EU’s capacity to integrate new members*, COM(2006)649 final of 8 November 2006.
- EUROPEAN COMMISSION (2006b) *Commission Staff Working Document: Turkey 2006 Progress Report*, COM(2006)649 final of 8 November 2006 [SEC(2006)1390].
- EUROPEAN COMMISSION PRESIDENCY (2000). *Communication to the Commission from Mrs. Schreyer in agreement with Mr. Kinnock and the President, Focus on Results: Strengthening Evaluation of Commission Activities*, SEC(2000)1051 of 26.07.2000.
- EUROPEAN COUNCIL (1997). *Presidency Conclusions*, Luxembourg, 12-13 December 1997.
- EUROPEAN COUNCIL (1999). *Presidency Conclusions*, Helsinki 10-11 December 1999.
- EUROPEAN COUNCIL (2000). *Presidency Conclusions*, Lisbon, 23-24 March 2000.
- EUROPEAN COUNCIL (2001a). *Presidency Conclusions*, Göteborg 15-16 June 2001.
- EUROPEAN COUNCIL (2001b). *Presidency Conclusions*, Laeken 14-15 December 2001.
- EUROPEAN COUNCIL (2002). *Presidency Conclusions*, Kopenhagen 12-13 December 2002.
- EUROPEAN COUNCIL (2006). *Presidency Conclusions*, Brussels 14-15 December 2006.
- EUROPEAN PARLIAMENT (2006). *European Parliament resolution on Turkey’s progress towards accession*, (2006/2118(INI)) Strasbourg: 27 September 2006. [Texts Adopted: P6_TA(2006)0381 & Texts Tabled: A6-0269/2006].
- FERRIS, Tom (2006). “Good RIA Practices in Selected EU Member States”, *Conference on Regulatory Impact Assessment*, Ankara, 19-21 April 2006.
- KARAOSMANOĞLU, Halime Sebahat (2006). *Düzenleyici Etki Analizi ve Türkiye Uygulaması*, DPT Yayın No: 2691.
- MANDELKERN GROUP on BETTER REGULATION (2001). *Final Report*, 13 November 2001.
- MARTELLI, Mario (2006). “Contribution to General Discussions Parts I, II, III & IV”, *Conference on Regulatory Impact Assessment*, Ankara, 19-21 April 2006.
- OECD (1997). *The OECD Report on Regulatory Reform / Synthesis*, Paris.
- RESMÎ GAZETE, *Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik*, Bakanlar Kurulu Kararı: 19/12/2005-2005/9986, R.G.: 17.2.2006/26083.
- SERAFIN, Piotr (2006). “Overview of the Importance and Impact of Better Regulation”, *Conference on Regulatory Impact Assessment*, Ankara, 19-21 April 2006.
- SEVGİ, F. Seda (2006). *Düzenleyici Etki Analizleri ve AB Müzakere Süreci*, T.C. Başbakanlık, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Ekonomik Araştırmalar ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü.
- SIGMA (2001). *Improving Policy Instruments Through Impact Assessments*, Paris, SIGMA Paper No: 31, CCNM/SIGMA/PUMA(2001)1, 17 May 2001.

- TEPAV, *Düzenleyici Etki Analizi Rehberi*,
http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/Duzenleyici_Etki_Analizi_Rehberi.pdf
(Erişim Tarihi: 15 Aralık 2008).
- Düzenleyici Etki Analizi Çalışmaları*, 2007/6 sayılı Başbakanlık Genelgesi, Resmi Gazete:
3.4.2007/26482.
- Press Release of the 2770th Council Meeting: General Affairs and External Relations. Brussels 11
December 2006 [16289/06 (Presse 352)],
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/92122.pdf
(Erişim Tarihi: 31 Aralık 2008).
- Türkiye'nin AB Müktesebatına Uyum Programı (2007-2013)*, 17 Nisan 2007,
<http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=6&l=1> (Erişim Tarihi: 30 Mart 2008).