

Avrupa Birliği ve Türkiye’de Mevzuat İyileştirme Çabaları

Dr. Recep Kızılcık*

1. Giriş

Mevzuat veya hukuki düzenleme, İkinci Dünya Savaşından sonra devlet yönetiminde en yaygın kullanılan siyasi araç olmuş, karmaşık toplumsal ve ekonomik değerler arasında dengeyi sağlayarak hayati önemi haiz bir rol oynamaya başlamıştır.

Düzenleme, yarışan çıkarların dengelenmesi, karmaşık ve değişen toplumlar ile ekonomilerin yönetiminde hükümetlerin kullandığı önemli araçlardan biridir. Modern devletin ve demokrasinin gelişim ve evriminde düzenleyici devlet, atılması gereken önemli adımlardan biridir. Geçen XX. yüzyıl boyunca, düzenlemelerin daha geniş alanlara yayılmasını sağlayan düzenleyici birimler organizasyon olarak büyümüşlerdir. Ancak, zamanla mevzuatın bizzat kendisi kamu yöneticileri için bir reform konusu haline gelmiştir. Ekonomik büyümedeki yavaşlama ve mali yapılardaki zayıflama, fayda-maliyet anlayışı içerisinde geleneksel mevzuatı yeniden ele alma ve yeni mevzuat teknikleri aramaya yol açmıştır. Düzenlemenin doğasını ve politik araç olarak onun sınırlarının açık ve devamlı bir şekilde anlaşılabilmesi için 1970’li yıllarda ortaya çıkan düzenleyici reform ve düzenleyici işlemlerin kaldırılması, ayıklanması uygulamaları; 1980 ve 1990’larda düzenleyici aracın yapısının öğrenilme süreci devam etmiştir.

* Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdür Yardımcısı

Daha sonra sırasıyla düzenlemelerin ayıklanması ve azaltılması, yeniden düzenleyici reformların yapılması ve müteakiben düzenleyici politika programına yol verilmiştir.

Düzenleyici reformlarda, ülkedeki yatırım ortamını iyileştirmek ve ülkenin uluslar arası rekabet gücünü artırmak önde gelen temel amaçlar arasındadır. Bu şekilde büyümenin sürdürülmesi hedeflenmektedir. Bu amaçlara ulaşılması ise, düzenleyici işlemlerin ağır idari yk oluşturduğu bir ortamda oldukça zordur. Çünkü, zellikle Avrupa ile ilgili genel kabul örnek vermek gerekirse, Avrupa'daki aşırı düzenlemeler büyümeyi yavaşlatmaktadır.

Devletler, artık bürokrasilerin ve orduların boyutları ve tutarlılığı ile ya da kendilerine ilişkin ideolojik formülasyonlarıyla değil, kendi sınırları içinde biriken sermayenin, zaman içinde rakip devletlerinkine oranla daha fazla yoğunlaşmasını sağlamadaki fiili yeterlilikleriyle ölçülebilecek bir fiili g hiyerarşisi içinde yer almaktadır. Çünkü, kapitalist dünya-ekonomide bir devletin gücü, işletmelerinin dünya ekonomisi içinde kar sağlama şartlarını azamileştirebilmesi ile ölçülmektedir. Bir başka ifade ile, devletin güçlülüğünün asıl ls, orta vadeli iktisadi sonuçlardır. Bu da yarı tekel durumları meydana getirmekle ya da diğer devletleri kendi aleyhine aynı şeyi yapmaktan alıkoymakla mümkündür.

Nitekim, Avrupa Birliği 2000 yılında hazırlayıp uygulamaya koyduğu Lizbon Stratejisi ile, Avrupa Birliği ekonomisinin 2010 yılında dünyanın en rekabetçi ve dinamik yapıya kavuşturulması ve teknoloji geliştirmede nc konuma getirilmesi hedeflenmiştir. Avrupa Birliği, dünyanın diğer ekonomik blokları ve devletleri ile arasındaki rekabet açığını kapatmak için ileriye yönelik ciddi adımlar atmıştır.

Bu çerçevede, zikredilen Strateji ile, ye ülkelerin Gayrı Safi Milli Hasıllarının yüzde nn araştırma ve geliştirme faaliyetlerine ayırmaları istenmiştir. Birliğin dönem başkanı İngiltere, Komisyonun ve ye ülkelerin yapacakları düzenlemelerde, Birlik yesi ülkelerin vatandaşları ve iş dünyası üzerinde doğurmaları muhtemel etkileri göz önüne almalarını, ve buna bağlı olarak da idari yüklerin azaltılmasını, Basitleştirme çalışmalarının öncelikleri arasına almalarını istemiştir.

2. Düzenlemelerin Nedenleri ve Yapılış Süreçleri

Hkmetler, vatandaşların ve iş dünyasının günlük hayatına ve işlerine müdahale eder ve düzenlerler. Toplumsal ve ekonomik hayatın işleyişi için

kamu yararının gerçekleştirilmesi adına yapılan bu düzenlemelerin uzun bir geçmişi vardır.

Temel olarak, kanunlar, piyasaların işleyişi için önemli bir unsur olan mülkiyet hakkının tanımlanması ve uygulanmasını sağlar. Halk sağlık, güvenlik, çevre, sosyal politika ve ekonomi gibi alanlara hükümetlerin müdahale etmesini ister. Bunun içindir ki, hükümetler artan bir şekilde diğer politika enstrümanları ve geleneksel düzenlemelerle bu talepleri ve istekleri karşılamaya çalışır.

Bir çok ülkede, son dönemlerde ekonomik büyümenin sağlanması ve vatandaşların ihtiyaçlarının karşılanması için, hizmetlerin ve malların doğrudan hükümetler tarafından sunulmasından ziyade Pazar ekonomisine güvenme eğilimi yaşanmaktadır. Pazar ekonomisi bir boşluk içerisinde faaliyet gösteremeyeceği için, tabii olarak pazarın optimal sonuçları üretemeyeceği durumlar da olacaktır. Pazar ekonomisi başarısızlıklarının yaşandığı bu durumlar, karşılaşılan bu başarısızlıkları izale etmek ve müdahale etmek için rasyonel gerekçeyi oluşturmaktadır. Bu durumlar;

- Pazar gücünün varlığı ve bu gücün kötüye kullanılması,
- Piyasaya dair bilgi eksikliği veya var olan asimetri,
- Neden olunan dışsallıklardan oluşmaktadır.

Bunlara ilaveten, ekonomik etkinliğin sağlanmasından ziyade bazı hedeflerin gerçekleştirilmesi için de piyasaya hükümetler tarafından müdahale edilir. Örneğin, hükümetler vatandaşların sosyal, çevresel ve kültürel hedeflerinin gerçekleştirilmesi için de müdahale ederler. Bu hedefler; zenginlik ve gelirin eşit olarak paylaşılması, sağlık ve diğer temel hizmetlerden eşit olarak istifade edilmesi gibi hizmetlerden oluşmaktadır.

Etkin ve doğru kararlara ulaşmak için OECD ülkelerinde düzenleyicilerin bu süreçte kullandıkları yöntemleri aşağıdaki gibi sınıflandırabiliriz:

a. Uzman-Karar güvenilen bir uzman tarafından verilmektedir. Bu kişi düzenleyici veya uzman olabilmektedir.

b. Konsensüs-Karar, önerilen düzenleme üzerinde çıkar grupları ile varılan uzlaşma üzerine verilmektedir.

c. Politik-Karar, konunun politik süreçteki önemi üzerinde varılan uzlaşma gereğince politikacılar tarafından verilmektedir.

d. Benchmarking-Karar, uluslararası düzenleme gibi dış yöntemlere dayanılarak verilmektedir.

e. Deneysel-Karar, yapılan araştırmalardan elde edilen bulgulara göre verilmektedir.

Bütün dzenleyici kararlar, ulusal kültür, politik şartlar ve idari şekil gibi şartlara göre değişen bu karar yöntemlerinin karışımından ortaya çıkmaktadır.

lkeler hangi yöntemi uygulayacaklarına kendi özel koşullarına göre karar vermektedirler. Örneğin, Hollanda diğer ülkelere oranla daha çok konsensüs yöntemini uygularken, Amerika Birleşik Devletleri federal ve ikincil dzenlemelerinde daha çok deneysel yöntemi uygulamaktadır. Küçük lkeler büyüklerine oranla daha çok benchmarking yöntemini uygulamaktadır. Siyasi krizler kararların, politik yönteme doğru ve deneysel yöntemin dışında alınmasına yol açmaktadır.

3. Dzenlemelerin Maliyetleri

3.1. Dzenleyici Maliyet

Dzenlemeler, (kanun, kanun hükmünde kararname, yönetmelik) hakların korunması için önemli bir zırh işlevi görmenin yanında, ekonomi için önemli bir maliyet de teşkil etmektedir.

OECD’nin 1997 Raporunda da ifade edildiği gibi, günümüzde, dzenleme maliyetleri hükümet maliyetleri arasında en az kontrol edilen ve en az sorumlu tutulanıdır. Hatta Hkmetlerin çoğu, dzenleme yaparken gerçekleştirdikleri ulusal harcamayla ilgili bir fikir sahibi bile değildiler.

ABD ve Hollanda’da yapılan araştırmalar, toplam dzenleme maliyetlerinin Gayri Safi Milli Hasılanın % 10-12’si arasında olduğunu göstermektedir.

Bu maliyetlerin İngiltere’de de aynı oranda olduğu tahmin edilmektedir. Bu da yıllık 100 milyar Sterlin’lik maliyet anlamına gelmektedir. Bu rakam, Katma Değer Vergisi (VAT) ve petrolden alınan verginin ikisinin toplamlarından daha yüksek bir orana tekabül etmektedir.

Bir çok araştırma, dzenleme maliyetlerinin giderek artmakta olduğu göstermektedir. İngiltere’de son zamanlarda orta ölçekli firmalar arasında yapılan bir araştırmaya göre, cevap veren firmaların % 86’sının yapılan dzenlemelerin gereğini yerine getirmek için, son üç yıldır bu alana ayırdıkları kaynaklarını artırmışlardır. Küçük İşletmeler Federasyonu, 2004 yılında gerçekleştirdiği “İyi Dzenleme, Küçük Firmalar İçin İyidir” başlıklı çalışmasında, küçük firmaların maruz kaldığı dzenleyici maliyetlerin, büyüklere oranla, beş kat daha fazla olduğu tespitini yapmıştır.

Dzenleme maliyetleri bu kadar yüksek olan İngiltere, Dünya Bankası ve OECD tarafından yapılan uluslararası araştırmalarda, özel şirketlerin ise başlama

ve büyümeleri bakımından en uygun ülkelerin başında geldiği sonucuna varılmıştır. Bunun en büyük nedeni diğer ülkelerdeki maliyet ölçüm çalışmalarının ve bu konudaki duyarlılığın istenilen seviyede olmamasıdır.

Toplam maliyet ve faydalarla ilgili bilgiye sahip olunmadan, İngiltere'nin ekonomik performansı ve düzenleme ortamı arasındaki bağlantı ile ilgili genel sonuçlara ulaşmak mümkün olmamakla birlikte, eğer İngiltere, gittikçe daha rekabetçi bir yapıya bürünen dünyada en azından mevcut konumunu korumak istiyorsa, hükümet ve diğer düzenleyiciler, kamu sektörü, iş dünyası ve vatandaşlar üzerine gereksiz idari yüklerin yüklenmemesi konusunda hassasiyet göstermek durumundadır.

3.2. Düzenleme Maliyetleri

Düzenleme maliyetleri, sıklıkla, politika maliyetleri ve idari maliyetler olarak ikiye ayrılmaktadır.

Politika maliyetleri, doğrudan doğruya politika hedefleri ile bağlantılı olan maliyetlerdir. İdari maliyetler ise teftiş ve uygulama dahil kayıt tutma, raporlama ve uyumlaştırma ile ilgili bütün maliyetleri kapsamaktadır. Ortalama olarak, idari maliyetlerin toplam düzenleme maliyetleri içindeki payı % 30 dolaylarında olduğu kabul edilmektedir.

Hükümet ve diğer düzenleyiciler “kırtasiyecilik” (red tape)’ten şikayet ettiklerinde, genellikle düzenlemelere uyumla ilgili idari maliyetlerden yakınmaktadır. Fakat düzenleneler ise, genellikle politika maliyetleri ve idari maliyetleri birbirinden ayırmayan ve birinci planda kendilerini etkileyen genel maliyetlerle ilgilenmektedirler. Bunun için de, düzenleme ile ilgili toplam maliyetleri “kırtasiyecilik” olarak isimlendirmektedirler.

3.3. Düzenleyici Maliyetlerin Yönetimi

Düzenleyici maliyetlerin yönetiminde bir yöntem olan “Bir İçeri, Bir Dışarı” anlayışı, düzenlenenler üzerinde idari yüke neden olan düzenlemeleri yapan kişilerin düşünmesi ve davranması gereken yolun en açık bir şekilde anlaşılmasını ifade etmektedir.

O, önceliklendirme, daha önemlileri diğerlerinin önüne koyma ve eğer hepsini birlikte yapmaya kalkılırsa, çevredekilerin bununla başa çıkamayacaklarını kabul etmeleri ile ilgilidir. Dolayısıyla düzenleyici birimler, hangi konunun daha önemli olduğunu kararlaştırmak durumundadırlar.

Bu çerçevede, hükümetler, düzenleyici reform programlarında “basitleştirme” konusuna öncelik vermelidirler. “Basitleştirme” teriminin kapsamına aşağıdaki faaliyetler girmektedir:

Deregulasyon: Önceden yapılmış düzenlemelerin daha fazla liberalize edilmesi ve bazı düzenlemelerin yürürlükten kaldırılması.

Konsolidasyon: Farklı düzenlemelerin daha uygulanabilir bir şekle ve daha anlaşılabilir bir hale getirilmesi, şeffaflık ve anlaşılabilirliğini artırarak uyum maliyetlerinin azaltılması.

Rasyonelleştirme: Bir çok sektör-temelli düzenleme yerine, genel düzenlemeler yapılması ile uyumsuz ve örtüşen düzenlemelerin yürürlükten kaldırılması.

Genelde, yeni düzenlemelerle ilgili şeffaf bir süreç olmakla birlikte, basitleştirme veya düzenlemelerin yürürlükten kaldırılması ile ilgili aynı şeffaf süreç yoktur.

Düzenlemelerin etkinliğinin artırılması ve düzenleyici yüklerin azaltılmasında “basitleştirme”nin büyük rolü vardır. Nitekim, İngiltere’de oluşturulan çalışma grubunun hazırlamış olduğu “Basit yap, iyi yap” isimli raporda, Avrupa Birliği Komisyonu, Konsey ve Parlamento’ya çağrıda bulunularak, Avrupa düzenlemelerinin basitleştirilmesine yönelik programın hazırlanması istenmiştir.

3.4. Düzenleme ve Maliyetlerinin Azaltılması

Bazı düzenlemelerin ortadan kaldırılması (deregulation) bazılarının basitleştirilmesi ve uyum maliyetleri ile yazışmaların azaltılması için geniş ve önemli bir alan vardır.

İdari yükün azaltılabilmesi için, her şeyden önce idari yükün tespiti ve lcm için bir metodolojiye olan ihtiyaç ortadadır. Bunun için her şeyden önce iş dünyası ile hükümet, mevcut idari maliyetlerin ve önerilen düzenlemenin toplam maliyetler üzerindeki muhtemel etkisinin hesaplanması için ortak çalışmak durumundadırlar. İdari maliyetlerin lclmesinde tutarlı bir yöntem olan, Hollandalıların geliştirdiği ve İngiltere ile Danimarka’nın da uyguladığı, “Standart Maliyet Modeli” Avrupa lkelerinde büyük oranda kabul gören bir yöntemdir. (3) Birlik yesi ülkelerin yaklaşık olarak on adedi bu metodu uygulamakta ve daha da geliştirilmesi için ortak çalışmalar yürütmektedirler. Avrupa Birliği Komisyonu da anılan Metodu temel alarak Net İdari Maliyet Modelini geliştirmiştir.

İş dünyası üzerindeki idari maliyetlerin azaltılması için bir hedef ve aynı zamanda bu hedefin gerçekleştirilmesi için bir zaman diliminin belirlenmesi gerekliliği de vardır.

3.5. İdari Yükün Azaltılması

Düzenlemelerin iş dünyası üzerinde doğurduğu idari yükün azaltılması çabalarının rasyonel bir gerekçesi vardır. İngiltere’de resmi makamların bilgi taleplerini karşılamak üzere yapılan idari işlemlerin yıllık yaklaşık maliyetinin 20-40 milyar sterlin arasında olduğu tahmin edilmektedir.

Bu gelişme, verimlilik ile büyümeyi azaltarak ve kaynak kullanımını daha az verimli başka alanlara kanalize ederek iş dünyasının gelişimini engellemektedir.

İdari yükler, ekonomik olarak önemli bir yekün tutmaktadır. Hollanda, 2002 yılı için idari yükün 16,4 milyar Sterlin veya Gayri Safi Milli Hasılanın % 3.6’sına eşit olduğunu tahmin etmektedir. Aynı zamanda, 2006 yılı sonu itibariyle idari yükün % 25 oranında azaltılması hedefini gerçekleştirerek, bunun neticesi tasarruf edilen para ve zamanın ekonominin daha verimli alanlarına kanalize edilmek suretiyle, Gayri Safi Milli Hasılanın orta vadede % 1.5 oranında artırılabilceği hesaplanmaktadır. Bu hesaplamalar, Danimarka’dakilere paraleldir. Çünkü, burada da idari yükteki 1 milyar Kron’luk bir azalma 2.7 milyar Kron’luk artışa neden olmaktadır.

Hollanda yaklaşımına göre idari yük; “hükümet düzenlemeleri gereğince iş dünyasının uymak zorunda olduğu bilgi verme yükümlülüklerinin doğurduğu yüklerdir.”

Bilgi verme yükümlülükleri; Katma Değer Vergisi iadesi için doldurulması gereken belge, şirketler kanunu gereğince hissedarlara duyurulması gereken bilgilerin duyurusu ve çevre rejimi gereğince tutulması gerekli olan emisyon değerleri gibi tutulması gereken bilgilerden oluşmaktadır.

Diğer taraftan, idari yük, toplam maliyetlerin yalnızca bir kısmını oluşturmaktadır. Hollanda yaklaşımı politika maliyetlerini göz önüne almamaktadır.

4. İyi Düzenleme Ortamının Oluşturulması (Better Regulation)

4.1. İlkeler

Ekonominin rekabetçi yapısını güçlendirmek ve vatandaşların refahını artırmak için Avrupa Birliği üyesi ülkelerin uygulamaya koydukları iyi düzenleme

ortamının sağlanması projesi henüz gelişme aşamasında olmakla birlikte, özellikle Hollanda, İngiltere, İrlanda ve Danimarka gibi ũlkelerde önemli bir aşamaya gelmiştir.

Özellikle, yapılan düzenlemeler nedeni ile iş dünyası ve diğer gruplar üzerinde neden olunan idari yüklerin azaltılması Birliğin ve üye ũlkelerin öncelikleri arasında yer almaktadır. Yaşam kalitesinin artırılması ve ekonomik durumun iyileştirilmesi için kaliteli düzenlemelerin tam ve adil olarak uygulanma gerekliliği vardır. Kaliteli bir düzenleme yapma yöntemi geliştirilmeden, bu yöntemle tam bir inanç duyulmadan ve bunun gerçekleştirilmesi için gerekli kaynak ayrılmadan, rekabetçi ve etkin bir ekonomik yapının oluşturulması, ayrımcılığın giderilmesi, kazaların azaltılması ve çevrenin korunması gibi önemli hedeflerin gerçekleştirilmesi çok zordur.

Yeni düzenlemeler yürürlüğe konulmalarından önce(ex-ante RIA) ve mevcut düzenlemeler ise gözden geçirilmeleri(ex-post RIA) sırasında, aşağıda sayılan ilkelerle uyumlu olmalıdırlar.

- Orantılılık (Proportionality)
- Sorumluluk (Accountability)
- Uyumluluk (Consistency)
- Şeffaflık (Transparency)
- Hedef Tespiti (Targeting)

4.2. Düzenleyici Etki Analizi

Her hangi bir düzenleme ile birlikte, önerinin gerekliliğini, hedefin gerçekleştirilmesi için alternatif yolları, maliyet ve fayda değerlendirmelerini ve bunun nasıl uygulamaya konulacağı hususlarını analitik bilgiye dayanarak ortaya koymak için uygulanan yeni bir tekniktir.

İyi Düzenleme ortamının oluşturulması için çok faydalı bir teknik olan RIA, karar almanın bir alternatifi değildir. Bir süreç olan RIA açıklık, katılım ve hesap vermeyi sağlarken, politik ve idari kararların kalitesini de artırmaktadır.

RIA, vatandaşlar ve diğer ilgililerin sürece katılımlarının yerleşmiş ve benimsenmiş bir yöntemle sağlanması yanında, kararların, uygulamadaki muhtemel etkilerinin göz önünde bulundurularak, veriye dayalı olarak oluşturulmasını teşvik eder ve geliştirir.

RIA düzenleyici değişikliğin ve önerilen düzenlemenin muhtemel etkilerinin değerlendirilmesidir. Ayrıca, yeni düzenlemenin istenilen sonuçları doğurup doğurmayacağını tespit etmek için ayrıntılı analizleri de kapsamaktadır. İlaveten RIA, aynı zamanda önerilen düzenlemenin neden olabileceği, görülemeyen ve istenilmeyen muhtemel etkilerin tespitinde de yardımcı olmaktadır. RIA aynı zamanda önerilen düzenleyici değişikliğin hedeflerinin netleştirilmesine de yardımcı olur.

4.3. Birlik Üyesi Ülkelerdeki RIA Uygulamaları

Düzenleyici kalite ve özellikle Düzenleyici Etki Analizi (RIA) uygulamalarında Avrupa ülkeleri değişik uygulamaları yansıtmaktadırlar. Fakat, bu ülkelerin hemen hemen tamamında düzenleyici reformun RIA vasıtası ile güçlendirilmesi ve desteklenmesi yönünde kurumsal çabalar görülmektedir.

2001 yılından önce çok az sayıdaki Avrupa Birliği üyesi ülke RIA'yı uygulamaktaydı. Gerçek şu ki, aynı dönemde RIA sadece sokaktaki vatandaşın değil, bizzat politika oluşturma ve kabul etme sürecine doğrudan müdahil olan görevlilerin de bir çoğunun haberdar olmadığı bir teknikti. Yalnızca az sayıdaki akademisyen ve politika belirleyici OECD nin önerileri ile ABD, Kanada, Avustralya ve Meksikanın uygulamalarında haberdardılar.

Bugün, Birlik üyesi ülkelerin tamamı RIA'yı resmi olarak tanımış ve farklı düzeylerde de olsa uygulamaya koymuşlardır.

Örneğin İngiltere'de;

– İş dünyası, yardım kuruluşları ve gönüllü kuruluşlar üzerinde önemli derecede etkili olabilecek neredeyse bütün düzenlemelerin RIA (Düzenleyici Etki Analizleri)ları yapılmaktadır.

– Kat edilmesi gereken uzun bir mesafe olmakla beraber, RIA'ların kalitesi giderek iyileşmekte ve artmaktadır.

– Öngörüldüğü gibi, daha geniş düzenlemelere dair öneri taslaklarına, 12 haftalık danışma süresi verilmektedir.

– Başbakanı bağlı olarak çalışan Düzenleyici Sorumluluk Komisyonu, önerilen düzenleyici taslakları gözden geçirme ve yukarıda sayılan ilkelere uymayanları iade etme yetkisine sahiptir.

– Basitleştirme çalışmalarına destek olarak, 21 Adet Düzenleyici Reform Genelgesi onaylanmış, 41 adedi hazırlanma aşamasındadır.

– Birimler, deregulasyon önerilerini sunmaya başlamışlardır.

İngiltere'de kaydedilen bu ilerlemeler önemli olmakla birlikte, bunlar, isteğe bağlı ekstralardan ziyade, iş yapma yönteminin ayrılmaz bir parçası haline gelmeleri durumunda değer kazanacaklardır. Bu uygulamalar yeni düzenlemelerin kalitesini artırmakla birlikte, hükümet, iş dünyasının ve diğer ilgili grupların karşılaştığı aşırı düzenleme ve dolayısıyla idari yükün azaltılması için yeni mekanizmalar üretmek durumundadır.

Avrupa'da ilk olarak uygulamaya konulan İngiltere, Danimarka ve Hollanda yöntemleri en iyi uygulamalar olarak gösterilmekte ve diğer ülkeler için yol gösterici olabileceği değerlendirmesi yapılmaktadır. İsveç ve Finlandiya uygulamaları da oldukça iyi durumda olup, Almanya, Polonya ve Avusturya uygulamaları da bunları takip etmektedir. Macaristan ve İtalya bunların bir altında yer almakta olup,Çek Cumhuriyeti ise pilot proje uygulaması aşamasındadır.

Birlik üyesi ülkelerin son yıllardaki uygulamaları göstermektedir ki, bu hızlı trendin itici bir takım ortak noktaları vardır. Bu ortak noktalardan birisi, daha iyi düzenleyici ortamın oluşturulması yoluyla her ülkenin ve Birliğin rekabetçi yapısını geliştirme isteğidir. Bu ihtiyaç OECD tarafından da vurgulanmıştır. Bir diğer etken de, ihtimalen Avrupa entegrasyon sürecinden kaynaklanmaktadır.

4.4. Avrupa Birliği Komisyonunun RIA Uygulamaları

2000 yılında Birlik üyesi ülkelerin hükümet ve devlet başkanlarının kabul ettiği Lizbon Stratejisi ve 2001 yılında yayımlanan Mandelkern Raporundan sonra, Avrupa kurumları İyi Düzenleme ile ilgili Kurumlar Arası Anlaşma ile Basitleştirme ve Düzenleyici Ortamın Geliştirilmesi Hususunda Komisyon Eylem Planını da kapsayan Düzenleyici İyileştirme Stratejisini uygulamaya konulmuştur.

Bu tür hedefler, uzun süreli kararlılık gerektirmektedir. Bunun içindir ki, Yunanistan, İtalya ve Hollanda Troykasından sonra, Ocak 2004 tarihinde İrlanda, Hollanda,Lüksemburk ve İngiltere dönem başkanlıkları 2004 ve 2005 yılları süresince düzenleyici reformu öncelikli gündemlerine alma hususunda ortak bir hareket başlatmışlardır. Daha sonra sırasıyla Birlik başkanlıklarına gelecek olan Avusturya ve Finlandiya da bu ortak harekete katılmışlardır.

Anılan çalışmalara paralel olarak, Avrupa Komisyonu, Mart 2005 tarihli "Avrupa Birliğinde İstihdam ve Büyüme için İyi Düzenleme isimli Bildirisi" ile "İyi Düzenleme Programı"nın hayata geçirilmesi için aşağıdaki üç temel hususun uygulanmasını önermiştir:

a. Avrupa Birliği düzeyinde daha çok Düzenleyici Etki Analizi ve Basitleştirme gibi modern enstrümanlarının uygulanması.

b. İyi Düzenleme ilkelerinin Birlik ülkelerindeki bütün düzenleyiciler tarafından uygulanması için üye ülkelerle daha çok iş birliğinin sağlanması.

c. Birlik düzeyinde ve üye ülkelerdeki bütün düzenleyiciler ve ilgililer arasındaki yapıcı diyalogun güçlendirilmesi.

Bu Bildirinin üzerinde durduğu temel konuları dört başlık altında ele alabiliriz; vatandaşların faydalarını maksimize etmek için düzenlemelerin iyi dizayn edilmesi, kuralların etkinliğinin sağlanması ve uyumun desteklenmesi, Birlik ilkeleri olan Subsidiarity ve orantılılık ilkeleri doğrultusunda, ekonomik maliyetlerin minimize edilmesi ve düzenlemelerin geliştirilmesi.

2005 yılının başından itibaren, Komisyonun Etki Analizi ilkeleri, yeni bütün yasal düzenlemelerde uygulanmaktadır. Daha detaylı Etki Analizi İlkeleri ise Haziran ayında bütün Komisyon personeline tebliğ edilmiştir. Aslında, üye ülkeler kendi ihtiyaçları doğrultusunda kendi RIA yöntemlerini uygulama şansına sahiptirler. Ayrıca, bazı üyeler bütün düzenlemeleri için Etki Analizi yaparken, bazıları ise ekonomik ve sosyal etkisinin daha büyük olacağını düşündükleri düzenleme önerileri için etki analizi yapmaktalar. Dolayısı ile, Ülkelerin Etki Analizi ile ilgili uygulama kapsamaları oldukça farklı bir yapı arz etmektedir.

Komisyon, Basitleştirme çalışmaları kapsamında, önceden hazırlanmış ve 2004 yılından beri yürürlüğe girmeyi bekleyen 183 Öneriyi, Lizbon Stratejisinde belirlenen hedefler karşısında yeniden değerlendirmeye tabi tutmuştur. Bu değerlendirme sonucunda, 68 önerinin işleme konulmamasını Eylül 2005 tarihinde kararlaştırmıştır. Diğer bir ifade ile, önerilerin yüzde otuz biri işlemde kaldırılmıştır. Birliğin genişlemeden sorumlu eski başkan yardımcısı Gunter Waurhaugen'in ifadesi ile, bundan sonra düzenlemeler kurumlar için değil, vatandaşlar için yapılacaktır.

5. İyi Düzenleme Ortamının Oluşturulmasında

Hollanda Yöntemi

1990'lı yılların başlarında, Hollanda, uluslararası ekonominin ticaret üzerine yoğunlaştığını görerek, düzenleyici iklimin, uluslararası rekabeti ve vatandaşlarının refahını artıracak şekilde oluşturulması gerekliliğine inandı.

Deregulasyon çalışmalarının bazı politikaları riske soktuğu görüşünün bazı politikacılar tarafından benimsendiği ve bu görüşün hararetle savunulduğu bir

dönemde, düzenlemelerin tamamen ortadan kaldırılmasının, politik olarak, büyük tartışmalara neden olacağı düşünülüyordu. Bu ortamda, 1994 yılında, idari yükün azaltılması yönetimin kalitesinin artırılması ve gereksiz düzenleyici maliyetlerin azaltılmasının bir aracı olarak görülmeye başlandı. Aslında, hedef, düzenlemeyi uygulamak üzere oluşturulmuş bürokrasi idi. Bu çalışmalarda, düzenlemelerin hedefleri sorgulanmazken, politika hedeflerinin minimum maliyetle gerçekleştirilmesi için alternatif yollar aranmaktaydı.

Başlangıçta, Hollanda Hükümeti idari yükün, 1994-98 yılları arasında %10 oranında azaltılması hedefini ortaya koymuştur. Daha sonra, hükümet 2003 yılında yaptığı bazı düzeltmelerle 2003-2006 yılları arasında idari yükün, ilaveten % 25 oranında azaltılması hedefini belirlemiştir. Plan, halihazırda uygulanmaktadır.

5.1. Hollanda Yaklaşımının İşleyişi

Hollanda yaklaşımı üç ana unsurdan oluşmaktadır; idari yükün ölçülmesi, bir hedefin tespiti ve bu hedefe ulaşmak için idari (organizasyon) yapının oluşturulması:

a. İdari yükün ölçülmesi

– Her bir birim, düzenlemeler dolayısıyla iş dünyası üzerinde neden olduğu idari yükün ölçülmesi için Standart Maliyet Modeli kullanmaktadır.

– Bu ölçüm, ulusal ve Avrupa Birliği düzenlemeleri çerçevesinde düzenleyici kurullar ve merkezi hükümetin birimleri tarafından getirilen bütün yaptırımları kapsamaktadır.

b. Hedefin belirlenmesi

– Bütün Hollandalı bakanlar görevleri süresince önceden belirlenmiş olan %25'lik idari yük azaltma hedefinin gerçekleştirilmesi için uğraşmaktadırlar.

Bu hedef 2006 yılı sonunda ulaşılması gereken noktadır.

c. İdari yapı

– Hedefin gerçekleştirilmesi için, hükümet sürece nezaret etmek üzere organizasyonel bir yapı oluşturulmuştur.

– Maliye bakanı, idari yükün azaltılması ile ilgili hedefin gerçekleştirilmesi ve bu konu ile ilgili her altı ayda bir Parlamente'ye ilerleme raporu sunmakla görevlidir. Bakan bu programı farklı birimlerden gelen personelden oluşan bir kurul (IPAL) marifetiyle koordine etmektedir.

– Hükümet, idari yüklerle ilgili danışmanlık yapmak üzere bağımsız bir birim oluşturmuştur (ACTAL).

– Bakanlar Kurulu, gelen yeni yasa taslaklarının kabul edilip edilmemesini kararlaştırırken, Actalın görüşlerini göz önüne alır. Bakanlar Kurulu taslağı kabul edip Parlamenteoya gönderdiğinde, Actal'ın tasarısı ile ilgili görüşleri Parlametodaki görüşmeler sırasında değerlendirilir.

– Her bir birim kendi içinde, idari yükün azaltılması ile görevli küçük bir çalışma grubu oluşturmuştur.

5.2. İdari Yükün Ölçülmesi

İlk olarak, iş dünyasının da yardımcılarıyla her bir idari birim düzenleme stokları ile ilgili veri tabanını oluşturmak durumundadır. Bu veri tabanı, ilgili birimin uyguladığı bütün kanun ve yönetmelikleri kapsamaktadır.

İyi düzenleme ortamı (çevresi)nin oluşturulabilmesi için iş yapma kültüründe değişime ihtiyaç vardır. Bunun için de, bu sürece bütün birimlerin katılma zorunluluğu vardır.

Hollanda ve Danimarkalı danışmanlara göre; idari yükün ölçülmesi çalışmalarının artı faydalarından birisi de resmi görevlileri, düzenlemeleri yaparken, idari yükün azaltılmasından başka, genel olarak politika ile ilgili muhtemel gelişme ve problemleri göz önü almak suretiyle, sistematik bir yaklaşımı benimsemelerini sağlamasıdır.

İngiltere, yapılan çalışmalarda Hollanda'nın geliştirip uyguladığı Standart Maliyet Modelini önermesine rağmen, henüz bu modeli uygulamaya koyamamıştır. Ama bu yolda büyük bir kararlılıkla ilerlemektedir. Nitekim 2005 yılının ikinci altı aylık diliminde Avrupa Birliğinin dönem başkanlığını üstlenmiş olmaları hasebiyle, Avrupa Komisyonu ile ortaklaşa aldıkları karar gereğince "Düzenlemeler nedeni ile iş dünyası üzerinde neden olunan idari yükün azaltılması hususunu" çalışmalarının ana konusu yapmayı kararlaştırmışlardır. Bu çerçevede, iş dünyasının düzenleme sürecine etkin bir şekilde katılımının sağlanmasının yöntem ve koşullarını araştırmak ve tartışmak üzere, üye ülkelerin iş dünyası ile ilgili bakanlıklarının da katılımı ile gerçekleştirilen Edinburg toplantisında; sürece, iş dünyasının erken katılımı, özel sektörün sosyal sorumluluk ilkesine uygun hareket etmesi gibi katılımı ile ilgili önemli kararlar alınmıştır.

Hollanda uygulamasında da görüleceği gibi, Standart Maliyet Modeli'nin uygulanması ek mali kaynak ve hükümetin karalı desteğini gerektirmektedir.

Aynı zamanda, ölçüm süreci hükümet ile düzenlenenler arasındaki ilişkilerde bir kültür değişimine neden olarak, hükümet uygulamalarının etkinliğinin ve kalitesinin artmasını sağlamaktadır.

Hollanda'da, her bir birimin kendi düzenleme stok'unu gözden geçirmesi ve bunun nihayetinde azaltması, uygulanan Standart Maliyet Modeli sayesinde olmuştur.

5.3. Hedefin Belirlenmesi

Belirli bir hedefin tespiti siyasi bir karardır; çünkü, başarılı olmak isteniyorsa, bu siyasi bir uzlaşma ve liderlik gerektirir.

Bir hedef belirlendiğinde, bütün birimler konunun üzerine daha fazla eğilmek durumunda kalacaklar ve bu hedefin gerçekleştirilmesi için, işi, normalde yaptıkları yoldan farklı daha etkin bir şekilde yapmanın yollarını arayacaklardır.

İdari yükün ölçülmesi, idari yükün azaltılması ile ilgili duyarlılığı artırmakla birlikte, hedefin belirlenmesi ve bununun gerçekleştirilmesi ile ilgili idari yapının oluşturulması konusunda siyasi uzlaşmazlığın varlığı, idari yükün azaltılması çalışmalarının öncelikle ele alınmasını engeller ki, bunun sonucu da idari yükün yeterince azaltılamamasıdır.

Farklı siyasi görüşleri paylaşsalar bile ülke yönetimleri, bir hedefin belirlenmesinin faydalı disipline neden olduğu sonucuna varmışlardır.

Örneğin; Danimarka, Polonya ve Macaristan'da merkez sol partiler iktidardadırlar. Estonya'da merkezîyetçi bir hükümet vardır. Norveç ve Hollanda'da merkez sağ partiler iktidardadır. Buna rağmen, bütün bu yönetimler bir hedef belirlemişlerdir.

Diğer taraftan, Hollanda ve İngiltere'nin yaptığı yeni düzenlemelerin yaklaşık % 50'si Avrupa Birliği kaynaklıdır. Bu nedenle, düzenleme akışının tek taraflı olarak durdurulması mümkün değildir.

Bu durumda, ulusal yetki ile çok az değişikliğe uğratılabilecek Avrupa Birliği Düzenlemeleri ile, iç kanunlara aktarılma konusunda ulusal devletlere daha fazla esneklik tanıyan Avrupa Birliği Direktifleri arasında bir ayırım yapma ihtiyacı hasıl olmaktadır. Prensipten, Direktifler daha basit ve yalın düzenlemelere imkan tanımaktadır.

Hollanda 2005 yılının ilk yarısındaki Birlik Başkanlığı döneminde, idari yükün azaltılması hususuna öncelik vermiş ve Avrupa Birliği düzenlemelerinden

kaynaklanan idari yüklerin azaltılması için üye ülkeler tarafından da gerekli kararlılığın gösterilmesini sağlamıştır. İngiltere de Hollanda'nın sürdürdüğü kararlılığı desteklemiş ve kendi dönem başkanlığında aynı kararlılığı sergilemektedir.

Avrupa Birliği düzenlemelerinin de idari yükün azaltılması yönündeki ulusal çalışmaları destekler mahiyette olma gerekliliği vardır. Avrupa Birliği aynı zamanda kendi düzenleme stoklarını basitleştirmek ve böylece ilgili idari yüklerin azaltmak için hızlı hareket etmesi gerekir. Komisyon bünyesinde oluşturulan "Görev Gücü" Birlik düzenlemelerinin basitleştirilmesi için yapılması gerekenleri, Aralık 2004 raporunda "Basit düzenle, iyi düzenle" sloganı altında ortaya koymuştur.

Hedefin gerçekleştirilmesi için yeterli bir sürenin belirlenmesi gerekir. Hollandalılar, idari yükün % 25 oranında azaltılması hedefinin gerçekleştirilmesi için kendilerine dört yıllık süre vermişlerdir. İdari yükün azaltılması, iyi yönetimi desteklediği için, Hollandalılar, belirli bir zaman sonra kaynak tasarrufuna da neden olduğunu gözlemlemişlerdir.

5.4. İdari Yapı

Hollanda yaklaşımının önemli iki unsuru olan ölçme ve hedef belirleme ilkeleri, hedefin gerçekleştirilmesini teşvik edecek bir idari yapı oluşturulmadan işe yaramayacaktır.

Hollanda yaklaşımı, hedefin gerçekleştirilmesi için en üst düzeyde siyasi desteği gerekli kılmaktadır. Hollanda yaklaşımının işleminin en önemli nedeni, bütün bakanların idari yükün azaltılması hedefini ilk üç öncelikli konu arasına almalarındandır.

Hollanda yaklaşımı politika oluşturma sürecini değiştirmektedir. Hedefe, yalnızca düzenleme ile ilgili teknik düzeltmeleri yapan resmi görevlilerin çabaları sonucu varılamaz. Bakanların sürece aktif olarak katılımı gerekir.

Hollanda'daki idari yükün azaltılması çalışmaları, Maliye Bakanlığında oluşturulan IPAL birimi ile ekonomiden sorumlu bakanlık tarafından koordine edilmektedir.

Hollanda yaklaşımı, aynı zamana, idari yükün azaltılması çalışmalarını denetlemek üzere bağımsız bir danışma biriminin oluşturulması ihtiyacına işaret etmektedir. Hollanda'da bu işi yapan birim Actal'dır.

Actal, hükümetin iş dünyası üzerindeki idari yüklerin azaltılması faaliyetlerini denetleyen, tavsiyelerde bulunan ve cesaretlendiren, bağımsız hükümet dışı bir birimdir.  üyeden ve küçük bir sekreteryadan oluşmaktadır. (yelerin biri siyasi, biri iş dünyası diğer de akademik camiadan gelmektedir.)

Actal denetleyici ve yol gösterici bir rol oynayarak, Hkmetin % 25’lik hedefini gerçekleştirmesine yardımcı olmaktadır. Politikanın doğru veya yanlışlığı ile değil, sadece düzenlemenin doğuracağı idari yk üzerinde durmaktadır.

Actal, yeni bir düzenleme ile ilgili olarak eğer bir bakanın idari yükün azaltılması konusunda yeterli özeni göstermediği görüşünde ise, konuyla ilgili kamu duyarlılığını oluşturmak amacıyla Hükümet dışındaki kişileri (rneğin medya) bilgilendirebilir. Tersine, idari yükün azaltılması konusunda bakanların ve resmi görevlilerin yaptığı iyi işleri de kamuya açıklayabilir.

Actal, aynı zamanda, idari yükün azaltılması çalışmaları ile ilgili raporunu düzenli olarak parlamentoya da gönderir.

Hollanda’da idari yükün azaltılması konusundaki önerilerin büyük kısmı ilgili resmi dairelerden gelmekle birlikte, her bir bakanlıkta oluşturulan komisyonlarda yer alan iş dünyası temsilcilerinin de önemli katkıları alınmıştır.

Bu karma komisyonlar, yapılan önerilerin sadece süreci değiştirmenin ötesinde gerçekten idari yükün azaltılması konularında hassasiyetle durarak, idari yükün azaltılması önerilerini gözden geçirmekte ve önerilerde bulunmaktadır.

Hollanda yaklaşımının uygulanması sonucu, aşağıdaki kazanımların gerçekleştirilebileceği önerilmektedir;

Yatırımlara daha fazla kaynak ayrılması,

– Yenileme, verimlilik ve iş dünyasının büyümesine hükümet tarafından yardımcı olunması,

– Düzenlemelerin etkinliğini artırarak yönetim kalitesinin artırılması,

– Mevcut düzenleme stokları tarafından doğurulan idari yüklerin azaltılması için itici bir g ve yeni düzenlemelerin akışı üzerinde hükümet kontrolünün artırılması.

6. Türkiye’de İyi Düzenleme Ortamının Oluşturulmasına Yönelik Olarak Gerçekleştirilen alışmalar

Türk kamu yönetiminde düzenleyici politika anlamında gerçekleştirilen Anayasa, kanun ve yönetmelik değişiklikleri ile–düzenlemeler–idari yapının

geliştirilmesi ve bireyin temel hakları alanında önemli adımlar atılmıştır. Bu iyileştirmelerle, idari kapasitenin artırılması, işleyen Pazar ekonomisinin kurulması, ekonominin daha dinamik ve rekabetçi hale getirilmesi ile demokrasinin bütün kurumları ile yerleşip kök salması gibi hedeflere ulaşılmaya çalışılmıştır.

Aslında, Avrupa Birliğinin 2000 yılında benimsediği ve uygulamaya koyduğu Lizbon Stratejisinin hedefleri olan ve bazılarını yukarıda zikrettiğimiz, Birlik ekonomisinin rekabetçi ve dinamik bir yapıya kavuşturulması, bilgi temelli yüksek düzeyli teknolojilerin geliştirilmesi, toplumsal birlikteliğin ve refahın sağlanması ve güçlendirilmesi gibi hedefler ile, Türkiye'nin gerçekleştirmek istediği hedeflerin paralellik arz ettiğini söyleyebiliriz.

6.1. Düzenlemelerin Hazırlanma ve Yürürlüğe Konulma Yöntemi

Düzenleyici reformun en önemli araçları olan yasal düzenlemeler, (Kanun, KHK, Tüzük, Yönetmelik, Genelge vb.) 1992 yılında Başbakanlığın çıkarmış olduğu esaslar çerçevesinde hazırlanmakta olup, bu Esaslar, OECD ve Avrupa Birliği ülkelerinin en iyi uygulama ilkelerinin büyük bir kısmına paralel hükümler içermektedir. Özellikle son yıllarda, sivil toplum katılımının artırılması, şeffaflığın sağlanması, vatandaş katılımının artırılması ve kaliteli düzenlemelerin yapılması gibi amaçlarla, ilgili kurum ve kuruluşlarla akademik çevrelerin de görüşü alınarak hazırlanan taslak metinler, ilgili sivil toplum kuruluşları (STK) ve kamuoyu ile en uygun araçlar vasıtası ile paylaşılmaktadır.

İlgili kurum, kuruluş ve STK'ların görüşleri alınarak hazırlanan ve Bakanlar Kurulunca benimsenen taslak metin, tasarı haline getirilerek yasalasmak üzere, yetkili merci olan Türkiye Büyük Millet Meclisine sevk edilir. Meclise gönderilen tasarılar, ilgisine göre İhtisas Komisyonlarına gönderilir. Tasarıların ve tekliflerin İhtisas Komisyonlarında görüşülmesi sırasında, tekrar ilgili sivil toplum kuruluşları ve konunun uzmanlarının görüşüne başvurula bilinir. Tasarı veya teklifin Komisyondaki görüşmeleri tamamlandıktan sonra nihai olarak Meclis Genel Kurulda görüşülmekte ve yasalasmaktadır. Türkiye'deki düzenleyici nitelikteki tasarıların hazırlık safhasında, OECD ve Avrupa Birliği ülkelerinin uygulamakta olduğu ve tasarının muhtemel ekonomik, sosyal ve çevresel etkilerinin değerlendiren Düzenleyici Etki Analizi tekniği ilkelerinin önemli bir kısmı, yukarıda da ifade edildiği gibi sistematik olmasa da uygulanmaktadır.

Fakat, hazırlanan taslakların fayda/maliyet analizleri yapılmamakta veya çok az oranda yapılmaktadır. Taslakların fayda/maliyet analizlerinin yapılmaması, bunu düzenleyen yasal veya idari bir zorunluluğun olmamasından kaynaklandığı

gibi, geleneksel olarak olaylara ekonomik değil de sosyal açıdan bakma alışkanlığımızdan kaynaklandığı söylenebilir. Çünkü, geleneksel bir toplum yapısına sahip olduğumuzdan, geçmiş dönemlerde kültür kodlarımıza yerleşen para ve zenginlik, dolayısıyla dünyalık peşinde koşmanın pek de erdemli bir Őey olmadığı anlayışını zihinlerden hemen silmek mümkün olmamaktadır. Buna rağmen, teorik olarak desteklenmiş ve toplumun yararını maksimize etme amaçlı yeniliklerin sisteme entegre edilmesi için politik destek alabilmek mümkündür. Yoksa, Avrupa Birliği ve OECD ũlkelerinde uygulanan ve Türk Dzenleyici Reformuna getirilmek istenen RIA için politik destek ve bu konuda kararlılık istemenin rasyonel bir tarafı olmazdı.

TBMM tarafından yasalaştırılan, fakat Cumhurbaşkanı tarafından veto edilerek tekrar görüşölmek üzere iade edilen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri Hakkında Kanun ile, hazırlanacak kanun taslakları ile birlikte Dzenleyici Etki Analizlerinin de yapılması dzenlenmiştir. Anılan Kanun henüz yürürlüğe girmediği için, RIA'yı dzenleyici süreçte zorunlu hale getirecek olan Bakanlar Kurulu Yönetmelik Taslağı ile ilgili çalışmalar sürdürölmekte olup, kısa sürede tamamlanacaktır.

Avrupa Birliği ile 3 Ekim 2005 tarihinde başladığımız müzakereler açısından da Dzenleyici Etki Analizi hayati önem taşımaktadır. Şöyle ki, Birleşik Krallığın İyi Dzenleme alışma Grubunun elan Başkanı olan Sir David Arciliusun da ifade ettiği gibi, Birliğe yeni üye olan on üyenin müzakereleri, aslında Birlik Müktesebatının Dzenleyici Etki Değerlendirmesinin taraflarca değerlendirilmesi ve karşılaştırmalarının yapılmasından ibarettir. Bilindiği gibi, otuz beş başlık altında yürütölen müzakerelerin yaklaşık sekiz adedinin Tanıtıcı Taraması, iki tanesinin de ayrıca Ayrıntılı Taraması yapılmıştır. Sözü konusu Tarama safhalarında sonra doğrudan müzakerelere geçilecektir. İşte bu safhada bazı Birlik Müktesebatı kabul edilmeden önce, Etki Analizine tabi tutulabilecektir. Anılan Analizlerde kabul etmeyi düşündüğümüz Müktesebatın toplum üzerindeki muhtemel sosyal, ekonomik ve çevresel etkileri değerlendirilecektir. Bu değerlendirmeler ışığında, uygun idari ve benzeri kapasitenin oluşturulabilmesi amaçıyla, bazı Müktesebatın kabulü için süre dahi istenebilecektir Őüphesiz yeni bir teknik olan ve Avrupa Birliği üyesi ũlkeler ve Birliğin kendi kurumları tarafından da, özellikle 2001 yılındaki Mandelkern Raporundan sonra, ciddi olarak üzerinde durulmaya ve uygulanmaya başlanan Dzenleyici Etki Analizini yapabilmek için birinci Őart politik destek ve kararlılık ise, ikincisi de bu tekniği uygulayabilecek uzmanların varlığıdır. Zaten, Avrupa Birliği de uzmanların eğitimi ve bunların kendi aralarında bilgi değerimini sağlamalarına ve böylece iyi uygulamaların örneğ alınması hususuna büyük önem vermektedir.

Nitekim yukarıda sayılan amaçların gerçekleştirilmesi ve RIA tekniğinin daha da geliştirilmesi için her üye ülkede İyi Yönetim Direktörlüğünün oluşturulmasını önermiştir. Bu Direktörler belirli aralıklarla bir araya gelerek alanla ilgili çalışmalar yürütmektedirler. Birlik ile müzakerelere başlamış olan Türkiye de Birliğin tavsiyesi doğrultusunda ilgili birimi Başbakanlıkta oluşturmuştur. Ayrıca, Etki Analizi yapacak personelin yetiştirilmesi gayesi ile, OECD ve Avrupa Birliği ortak girişimi olan SIGMA ile ortaklaşa gerçekleştirilen çalışmalarda, Başbakanlık ve Avrupa Birliği Genel Sekreterliği uzmanlarının Düzenleyici Etki Analizi konusunda yetiştirilmeleri için, şu ana kadar, konunun yabancı uzmanlarının katılımı ile 3 adet eğitim semineri düzenlenmiştir. Bunların dördüncüsünün, bütün bakanlık, düzenleyici kurum ve kuruluşların ve uygun görülürse TBMM'nin mevzuat uzmanlarının katılımı ile Ocak 2006'da gerçekleştirilmesi planlanmaktadır.

Bunlara ilaveten, Avrupa Birliğine sunulan ve muhtemelen kabul edilecek bir proje kapsamında, çeşitli kurum ve kuruluşların sorumluluğunda faaliyet gösteren ve dağınık bir yapı arz eden laboratuvarların koordinasyonu ve düzenlenmesi ile ilgili Düzenleyici Etki Analizinin pilot proje olarak yapılması planlanmaktadır.

6.2. Basitleştirme ve İdari Yükün Azaltılması Çalışmaları

İyi Düzenleme ortamının oluşturulmasında çok önemli bir yere sahip olan "Basitleştirme" ile ilgili olarak, halihazırda bu alanda sistematik olarak yürütülen bir çalışma olmamakla birlikte, Başbakanlıkta oluşturulan çalışma grup'u marifetiyle bütün bakanlıkların, özellikle ikincil mevzuatını gözden geçirmeleri ve bunun sonucunda da gerekli olanların yürürlükten kaldırılması (derequation) için teklifte bulunmaları istenmiştir. Nitekim bu çalışmaların ilk meyveleri alınmaya başlanmış ve şu ana kadar, aynı konuyu düzenleyen veya uygulama kabiliyeti kalmamış veya gereksiz idari yüke neden olan 148 adet yönetmelik yürürlükten kaldırılmıştır.

Ayrıca, iş kurmayı ve kayıt işlemlerini kolaylaştırmak, dolayısıyla özel sektör üzerindeki gereksiz idari yükü azaltmak üzere çıkarılan bir yönetmelik ile, şirketlerin kayıt esnasında gerçekleştirdikleri yedi prosedür bire indirilmiştir. İlaveten, işe başlama süresi otuz sekiz günden dokuza indirilmiştir (OECD ortalaması yirmi yedi gün).

İdari yükün azaltılması ile ilgili olarak başlatılan ve elan yürütülen bir diğer çalışma da sekiz yüz otuz bir adet ana kanunun basitleştirme amacı ile

gözden geçirilmesidir. Bu çalışma Adalet ve ilgili diğer bakanlıkların katılımı ile Başbakanlıkta yürütölmektedir. Bu çalışma kapsamında;

- Birbiri ile uyumsuz ve tekrar olan hükümler ayıklanmaktadır (Consolidation, Deregulation). Bu çalışma sonucunda, uyum maliyetleri azalmakta ve şeffaflık ile kanunların uyumluluğu sağlanmaktadır.

- Tatbik kabiliyeti kalmamış olan kurallar veya kanunun tamamı yürürlükten kaldırılmaktadır (Deregulation).

- Kanunların dili yaşayan dile çevrilerek anlaşılma oranı artırılmaktadır (Transparency and Compliance).

- Anılan Çalışma Grubu tarafından ana kanunların problemli olduğu düşünölen kısımları tespit edilmekte ve ilgili bakanlığına gönderilmektedir. Söz konusu bakanlık yeterli kaynağı ve enerjiyi bu alana teksif ettiği taktirde işler daha kolay yürüyecektir.

İyi Düzenlemenin önemli unsurlarından birisi olan düzenlemelere vatandaşlar ve ilgililer tarafından hızlı ve kaliteli ulaşılması alanında da ciddi mesafe alınmıştır. Şöyle ki, bütün kanun ve KHK’lara, tüzükler, yönetmelikler ve tebliğlere Başbakanlıkça işletilen Mevzuat Bilgi Sisteminden ücretsiz olarak erişilebilmektedir. Mevzuat Bilgi Sistemi kanunların konularına göre erişim imkanı sağlamaktadır. Mevzuat Bilgi Sistemindeki bütün bilgiler günlük olarak güncelleştirilmektedir.

Son bir yıllık süre zarfında kodifikasyon ve inceleme çalışmalarına katılan Başbakanlık ve diğer birimlerce, yaklaşık olarak dört bin yönetmelik gözde geçirilmiştir. Bunların üç bin dört yüz seksen iki adedi kodifiye edilmiş ve internetten erişilebilir hale getirilmiştir. İki yüz dokuz adedi de ya birleştirilmiş ya da yürürlükten kaldırılmıştır. Ayrıca, bakanlıklarca veya diğer resmi kurumlarca yeni yayımlanmış yönetmeliklere de internetten ulaşılma imkanı getirilmiştir.

7. Öneriler

Türkiye’de “İyi Düzenleme Ortamı”nın oluşturulması, dolayısıyla iş dünyası ve vatandaşlar üzerindeki idari yükün azaltılması, etkin katılımlarının sağlanabilmesi, demokrasi açığının kapatılabilmesi, ekonomik büyümenin ve toplumsal refahın gerçekleştirilmesi için, kamu yönetiminde sürdürölen yeniden yapılanma çalışmalarında:

- Düzenleyici Reformun bütün çalışmaları OECD ve Avrupa Birliği ölkelerinde de uygulanan İyi Düzenleme (Better Regulation) anlayışı çerçevesinde yürütölmelidir.

– Düzenleyici Etki Analizi tekniği düzenleme sürecine etkin olarak dahil edilmelidir. Bunun yapılabilmesi için de siyasi kararlılığın yanında, uzmanlık düzeyinde idari kapasitenin oluşturulması gereği vardır. Bu çerçevede, kamu kurum ve kuruluşlarının politika geliştirmek ve kararlaştırmakla yetkili yöneticileri ve mevzuat hazırlamakla görevli personeli bir an önce, yoğun olarak bilgilendirme ve uzmanlık eğitimine tabi tutulmalıdır. Yeni anlayış iş yapma yöntemi, dolayısı ile kültür değişimini gerektirdiği için, eğitim programları belirli aralıklarla sürekli hale getirilmelidir. Bu eğitim faaliyetleri için, yeterli parasal kaynak ayrılmalıdır.

– Düzenleme sürecinde özel sektör ve sivil toplum kuruluşları da aktif olarak yer alacakları için, gerekli kendi uzmanlarını yetiştirmeli ve özellikle özel sektör sosyal sorumluluk ilkesine göre hareket etmelidir.

– Türkiye’deki idari yükün ölçülebilmesi için gerekli çalışmalar, katılımcı bir anlayışla bir an önce başlatılmalıdır.

– İdari yükün azaltılması için belirli bir zaman sürecinde gerçekleştirilecek bir hedef tespit edilmelidir.

– Ölçümün gerçekleştirilmesi ve hedefin ulaşılabilmesi için gerekli idari yapı oluşturulmalı ve bunun için gerekli kaynak tahsis edilmelidir.

– Hükümet, basitleştirme konusunda öneriler bulmak için proaktif bir yaklaşım benimsemelidir. Basitleştirme “düzenleyici rutin”in bir parçası olmalı ve kamu birimlerinin kültürüne işlenmelidir.

– Hükümet, düzenlemelerde “Bir içeri, Bir dışarı” yaklaşımını benimsemelidir. Bunun anlamı, yeni düzenleme yapmak ile mevcut kural ve düzenlemelerin basitleştirilmesi arasında iyi bir dengeyi sağlayacak bir yapının oluşturulmasıdır.

– Kamu birimleri ve diğer düzenleyiciler, Birlik Müktesebatının nasıl uygulandığının gözden geçirilmesi dahil, düzenlemelerin uygulama sonuçlarının daha sıklıkla ve iyi olarak gözden geçirilmelidir. Bu tür gözden geçirmeler alınan tedbirin beklendiği gibi sonuç verip vermediğini, maliyet ve faydanın beklendiği oranda gerçekleşip gerçekleşmediği, hesaplanmayan sonuçlarla karşılaşılıp karşılaşılmadığı veya basitleştirmeye ihtiyaç olup olmadığı hususlarını değerlendirmelidir. Bu gözden geçirmeler neticesinde elde edilen sonuçlar, gelecek politika oluşturma ve basitleştirme önerilerine kaynak teşkil etmelidir.

– Düzenleyici reformun gerçekleştirilebilmesi için etkin ve verimli bir mekanizmanın oluşturulması gerekir. Açıkça işlemeyen, maliyetlerin faydayı aştığı,

uyum ve uygulama konusunda kararlılığın olmadığı düzenlemeler revize edilmeli ya da yürürlükten kaldırılmalıdır.

– İş dünyası ve diğer ilgililer, işlevsiz ve aşırı yük doğuran düzenlemelerin tespitinde üzerine düşen görevi yapmalıdır. Bütün bakanlıklar, mevcut düzenleme stoklarının basitleştirilmesi ve doğurdıkları idari yükün azaltılması ile ilgili esnek bir program geliştirmelidir.

Basitleştirme ile ilgili önerilerin geliştirilebilmesi için uygulama sonrası gerçekleştirilen gözden geçirmeler önem arz etmektedir. Bu gözden geçirmelerde RIA başlangıç noktası olarak alınmalı ve politika hedeflerinin gerçekleştirilmesi hususunda, seçilen alternatifin isabetli olup olmadığı, değil ise nedenleri araştırılmalıdır. RIA aşamasında hesaplanan fayda/maliyetlerin genelde doğru olup olmadığı kontrol edilmelidir. Gözden geçirme raporları yayımlanmalı ve düzenlemelerin mevcut haliyle veya değiştirilerek yürürlükte kalıp kalmaması hususları açıkça ifade edilmelidir. Bütün uygulama sonrası (ex post) gözden geçirmeler, düzenleme ve bunun uygulamalarının nasıl basitleştirileceği hususlarını göz önünde bulundurmalıdır.

Kaynaka

Advancing Regulatory Reform in Europe, A joint Statement of the Irish, Dutch, Luxembourg, UK, Austrian and Finnish Presidencies of the European Union, December 2004.

Avoiding Regulatory Creep, October 2004, London.

Better Regulation Task Force, Regulation Less is More, March 2005.

Carl Bild, Speed More, dare more, do more, www.iht.com, 27/04/2005.

Commission of the EUROPEAN Communities, Commission Stat Working Paper, Buressels, Ekim, 2004.