



SIGMA
Yönetişim ve Yönetimin İyileştirilmesi İçin Destek
AB tarafından finanse edilen, OECD ve Avrupa Birliği ortak girişimi

POLİTİKA SİSTEMİNDE BAKANLIKLARIN ROLÜ: POLİTİKA GELİŞTİRME, İZLEME VE DEĞERLENDİRME

SIGMA BELGE NO. 39

Michal Ben-Gera tarafından Sigma için hazırlanmıştır

Bu belge Avrupa Birliğinin (AB) mali katkısı ile hazırlanmıştır. Burada ifade edilen görüşler yazara aittir ve herhangi bir şekilde Avrupa Birliğinin resmi görüşünü yansıtır şekilde değerlendirilmemelidir ve bu görüşlerin, OECD'nin ve OECD üye ülkelerinin ya da Sigma Programına katılan yararlanıcı ülkelerin görüşünü yansıtmıyor olabileceği dikkate alınmalıdır.

SİGMA PROGRAMI

Sigma Programı (Yönetişim ve Yönetimin İyileştirilmesi için Destek), temel olarak Avrupa Birliği (AB) tarafından finanse edilen bir Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ve Avrupa Birliği (AB) ortak girişimidir.

Yararlanıcı ülkelerle işbirliği içinde yürütülen Sigma Programı iyi yönetişimi desteklemek amacıyla aşağıdaki hususları gerçekleştirmektedir:

- Avrupa'daki iyi uygulamaları yansıtan temel referans çizgilerine ve mevcut AB mevzuatına (AB müktesebatı) göre gerçekleştirilen reform ilerlemelerini değerlendirmek ve öncelikleri tespit etmek
- Karar vericilere ve idarelere Avrupa standartlarını ve iyi uygulamaları karşılayacak kuruluşlar ve prosedürler kurma konusunda yardımcı olmak
- Proje tasarımına yardım etmek, ön koşulları sağlamak ve uygulamayı desteklemek suretiyle Avrupa içinden ve dışından donör yardımlarını kolaylaştırmak.

2007 yılında Sigma'nın çalıştığı ortak ülkeler aşağıda verilmiştir:

- **Yeni AB Üye Devletleri** - Bulgaristan ve Romanya
- **AB aday ülkeleri** - Hırvatistan, Makedonya ve Türkiye
- **Batı Balkan ülkeleri** - Arnavutluk, Bosna-Hersek (Devlet, Bosna Hersek Federasyonu ve Sırp Cumhuriyeti), Karadağ, Sırbistan ve Kosova (Haziran 1999 yılından bu yana Kosova'daki BM Geçici Yönetim Misyonu (UNMIK) tarafından yönetilmektedir)
- **Ukrayna** (faaliyetler İsveç ve İngiltere tarafından finanse edilmektedir).

Sigma Programı, aşağıdaki alanlarda ortak ülkelerin reform çabalarını desteklemektedir:

- Hukuki ve idari çerçeveler, kamu hizmeti ve adalet; kamuda dürüstlük sistemleri
- Kamu iç mali kontrol, dış denetim, yolsuzlukla mücadele ve AB fonlarının yönetimi
- Kamu harcama yönetimi, bütçe ve hazine sistemleri
- Kamu ihaleleri
- Politika oluşturma ve politika koordinasyonu
- Daha iyi düzenlemeler.

SİGMA HAKKINDA AYRINTILI BİLGİ İÇİN WEB SİTEMİZE BAKIN:

<http://www.sigmaweb.org>

Telif hakkı OECD

OECD bu malzemenin ticari olmayan amaçlar için serbestçe kullanımına izin vermektedir. Bu malzemenin ticari kullanımları için veya çeviri hakları için talepler rights@oecd.org adresine gönderilmelidir.

ÖNSÖZ

İstikrar ve Ortaklık sürecinin gereklilikleri ve AB'ye katılım umuduyla harekete geçen Batı Balkan ülkeleri, özellikle bakanlıklar seviyesinde olmak üzere, politika oluşturma kapasitelerini iyileştirmeye çalışmaktadır. Batı Balkan ülkeleri ve bazı yeni Üye Devletlerde ilgili bakanlıklarının politika seçenekleri geliştirme, politika analizi yapma, politika uygulanmasını izleme ve politikaları değerlendirme kapasitesi son derece zayıftır.

Bu yayın, bir Sigma belgesine ve birkaç yeni Üye Devletin talebi üzerine 2005 yılında hazırlanan AB Üye Devletleri raporlarına dayanmaktadır. Orijinal belge ve bazı Üye Devlet raporları daha sonra Kasım 2005 tarihinde CARDS bölgesindeki ülkeler için politika sistemlerinde bakanlıkların rolü hakkındaki Sigma çalışmayı için arka plan belgeleri olarak kullanılmıştır. Çalıştay sonrasında hazırlanan belgenin revize edilmiş versiyonu, ek olarak AB Üye Devletlerinin içgörülerinin bir özetinin yanı sıra bir anket yardımıyla çalıştay sırasında toplanan CARDS bölgesini ilgilendiren karşılaştırmalı bilgileri içermektedir.

Bu yayın, politika sürecindeki aşamaları sunmakta ve politika sürecinde bakanlıkların rolünün değerlendirilmesi ve geliştirilmesine yönelik bir çerçevenin yanı sıra politika sürecinin şu anda Batı Balkan ülkelerinde nasıl organize edildiğine yönelik içgörüler vermektedir. İçeriği, hükümet sekretaryasının yapısı ve çalışmasını vurgulayan önceki Sigma belgesinde verilen bilgileri tamamlamaktadır.

Bu yayının hedef kitleleri temel olarak CARDS bölgesindeki ülkelerin hükümet daireleri/sekretaryaları ve bakanlıkları olmakla birlikte bu yayın politika geliştirme, izleme ve değerlendirme kapasitelerini güçlendirme sürecinde olan diğer geçiş ülkeleri açısından da yararlı olabilir.

Tüm Sigma yayınları, Sigma web sitesinde mevcuttur.

İçindekiler

SİGMA PROGRAMI	2
ÖNSÖZ	3
İDARİ ÖZET	6
BÖLÜM 1: GİRİŞ	9
BÖLÜM 2: POLİTİKA SÜRECİNE GENEL BAKIŞ	10
BÖLÜM 3: POLİTİKA OLUŞTURMA SÜRECİNDE BAKANLIKLARIN İŞLEVLERİ	14
3.1 Birinci Aşama: Hükümet Önceliklerinin Tanımlanması	15
Aşamanın Genel Açıklaması	15
Bakanlıkların Rolü	15
3.2 İkinci Aşama: Yıllık Politika ve Yasama Planlaması	16
Aşamanın Genel Açıklaması	16
Bakanlıkların Rolü	17
3.3 Üçüncü Aşama: Politika Önerilerinin Hazırlanması	19
Aşamanın Genel Açıklaması	19
Bakanlıkların Rolü	19
3.4 Dördüncü Aşama: Yasal Taslakların Hazırlanması	23
Aşamanın Genel Açıklaması	23
Bakanlıkların Rolü	23
3.5 Beşinci Aşama: Bakanlıklar Arası İstişareler	25
Aşamanın Genel Açıklaması	25
Bakanlıkların Rolü	25
3.6 Altıncı Aşama: Kalemlerin Hükümet Dairesine Sunulması	26
Aşamanın Genel Açıklaması	26
Bakanlıkların Rolü	27
3.7 Yedinci Aşama: Hükümet Dairesi Tarafından Gözden Geçirme	27
Aşamanın Genel Açıklaması	27
Bakanlıkların Rolü	28
3.8 Sekizinci Aşama: Bakanlık Komiteleri Tarafından Gözden Geçirme	29
Aşamanın Genel Açıklaması	29
Bakanlıkların Rolü	29
3.9 Dokuzuncu Aşama: Hükümet (Bakanlar Kurulu) Tarafından Karar Verilmesi	30
Aşamanın Genel Açıklaması	30
Bakanlıkların Rolü	30
3.10 Onuncu Aşama: Parlamento Süreci ve Geçiş	31
Aşamanın Genel Açıklaması	31
Bakanlıkların Rolü	31

3.11 On birinci Aşama: Uygulama	32
Aşamının Genel Açıklaması	32
Bakanlıkların Rolü	33
3.12 12'inci Aşama: İzleme ve Değerlendirme	34
Aşamının Genel Açıklaması	34
Bakanlıkların Rolü	34
BÖLÜM DÖRT: ÖZET VE ÖNERİLER	36
4.1 İyileştirilmesi Gereken Konular	36
4.2 Tavsiye edilen sonraki aşamalar	37
EK: ÜLKE BELGELERİNDEN ÖRNEKLER	39

İDARİ ÖZET

Bu belge, OECD üyesi ülkeler, orta ve doğu Avrupa ülkeleri ve Batı Balkan ülkeleri (eski Yugoslavya ve Arnavutluk) bağlamında, politika sürecinde bakanlıkların rolünü değerlendirip geliştirmek için bir çerçeve sunmaktadır. Yapılan analiz, Kasım 2005 tarihinde Budva'da (Karadağ) yapılan bir CARDS semineri için hazırlanan arka plan belgesi ve ülke belgelerine dayanmaktadır; bu belgelere ek olarak söz konusu organizasyon sırasında doldurulan yazılı anketin sonuçları da analizde kullanılmıştır.

Politika Sürecine Genel Bakış

- Şematik bir bakış açısından bir politika süreci bir siyasi kararla başlar ve bunu daha sonra uygulanacak olan politika aracına yönelik seçenekler üreten ayrıntılı politika geliştirme aşaması takip eder. Belirlenen araç uygulanır ve değerlendirir ve daha sonra politika geliştirmeye devam edilir ya da ilk politika kararı yeniden gözden geçirilip değiştirilir.

- Politika süreci, prosedürün kurallarına göre hareket eden ve spesifik çıktılar (politikalar) üreten oyuncular (hükümet başkanı, hükümet, hükümet komisyonları, bakanlıklar, hükümet dairesi, merkezi ve ilgili bakanlıklar ve sivil toplum) tarafından yönlendirilir.

Politika Oluşturma Sürecinde Bakanlıkların İşlevleri

- Bu çalışmada politika süreci 12 ayrı aşamaya ayrılmıştır. Her aşamanın açıklamasında bakanlıkların yüklediği işlevler (ana, ikincil ya da küçük) belirtilmektedir. Her aşama için CARDS ülkelerindeki ve yeni Üye Devletlerdeki durum hakkındaki araştırma bilgileri verilmektedir.

- *Önceliklerin tanımlanması:* Bakanlıklar, önceliklerin tanımlanmasının yanı sıra ilgili öncelikleri tespit etmek suretiyle hükümetin strateji belgelerinin analizine katkı yapmalıdır. Araştırmaya katılan ülkelerde bakanlıklar bu sürece katılmaktadır, ancak yarısından azı bu strateji belgelerini kullanarak gerçek politika öncelikleri tespit etmektedir.

- *Politika ve yasama planlaması:* Bakanlıklar, politika ve yasama önerilerini geliştirme gereksinimlerini tespit edebilmek için kendi yetki alanlarındaki gelişmeler ve sorunlar hakkında iyi bir farkındalığa sahip olmalıdır. Bakanlıkların aynı zamanda hükümet dairesi tarafından hazırlanan yıllık hükümet çalışma planının geliştirilmesine katkıda bulunmaya yönelik dahili kapasiteye de sahip olması gereklidir. Ankete verilen yanıtlar, bakanlıkların planlama sürecine tutarlı bir şekilde katıldığını göstermekle birlikte yatay planlamada ve tespit edilen önceliklere karşılık gelen insan kaynaklarının yönetiminde zayıflıkların da olduğu belirlenmiştir.

- *Politika Önerilerinin Hazırlanması* (politika analizi, etki değerlendirmesi ve sivil toplumla istişare dahil): Bu hazırlık, bakanlıklardaki ilgili daire (sektör) ve/veya yasal taslaklar ve koordinasyondan sorumlu destekleyici bir merkezi birim tarafından yönetilir. Hemen hemen tüm CARDS ve yeni Üye Devlet hükümetleri, politika önerileri hazırlama konusunda yeterli kapasitelerinin olmadığını bildirmiştir. Katılımcı ülkelerin sadece üçte biri düzenli olarak sivil toplumla istişare etmektedir ve etki değerlendirmesinin kalitesi genel olarak yetersiz bulunmuştur.

- *Yasal Taslakların Hazırlanması:* İdeal olarak taslak hazırlama süreci, politika seçenekleri değerlendirildikten sonra ve hükümet tercih edilen bir seçenek üzerinde mutabakata vardıldıktan sonra başlar. Yeni Üye Devletlerin ve CARDS ülkelerinin çoğunda kaynak yetersizliği ve geleneksel nedenlerden dolayı politika geliştirme ve yasal taslak hazırlama aşamaları arasında nadiren bir ayırım yapılmaktadır. 14 ülkenin sadece dördü, bakanlıklar arasında yasal taslakların hazırlanmasına yönelik yeterli kaynakların bulunduğunu bildirmiştir ki, yasal sistemlerin AB müktesebatı ile uyumlaştırılması için bu bir ön koşuldur.

- *Bakanlıklar Arası İstişareler:* Prosedür kuralları istişare gerekliliklerini belirlemektedir ve "istişarede bulunulan" bakanlıkların içeriğinin kalitesini iyileştireceği öngörülmektedir. CARDS ülkelerindeki gerekliliklerin tersine, yeni Üye Devletlerin dördünde tüm bakanlıklarla istişare etmeye yönelik bir zorunluluk vardır. Ancak bu istişarelerin ne kadar "derin" olduğu belli değildir.

- *Kalemlerin hükümet dairesine sunulması*: Politika belgesi ya da yasal taslak hazırlandıktan sonra normal olarak bakan tarafından imzalanır ve destekleyici malzemelerle birlikte planlama için (hükümet oturumu ya da bakanlık komitesi toplantısı) hükümet dairesine gönderilir. Araştırmaya katılan hükümetlerin hemen hemen tümünde kalemlerin hükümet dairesinde gönderilmesinden önce dahil bir onay süreci olduğunu görülmektedir.
- *Hükümet Dairesi Tarafından Gözden Geçirme*: Bu aşamada ilgili bakanlığın belli bir kalem hakkında hükümet dairesinin tüm sorularını tartışıp yanıtlamaya hazır olması gerekmektedir. Araştırmaya katılan hükümetlerin çoğunda genel bir kural olarak açık iletişim hatlarının kullanıldığı görülmektedir.
- *Bakanlık Komiteleri Tarafından Gözden Geçirme*: Komiteler (ya da eski Yugoslavya ülkelerinde anıldığı üzere komisyonlar) ilgili politika alanlarında hükümet oturumuna yönlendirilen politika önerileri için bir tür "huni" görevi görmektedir. Sadece bir hükümette böyle bir sistem olduğu görülmüştür.
- *Hükümet (Bakanlar Kurulu) Kararı*: Bu aşamada bakanlıkların rolü, hükümet toplantıları için bakana brifing vermek ve sonrasında da uygun şekilde takip yapmaktır. Araştırmaya katılan çok az idarede, hükümet kararlarının gözden geçirilmesi ve sektörlere görev tahsisi şeklindeki önemli görev bakanlık sekreterine verilmiştir.
- *Parlamento Süreci ve Geçiş*: Bu aşama normal olarak Anayasa ve/veya Parlamento tarafından belirlenir ve hükümet dairesi, hükümetin çıkarlarının uygun şekilde temsil edilmesinden sorumludur. Parlamentoda değişiklik öneriler olması halinde bakanlık, uygun bir tepki geliştirmelidir.
- *Uygulama*: Uygulama, tek tek bakanların ve bakanlıkların ya da kuruluşlarının sorumluluğu altındadır ve çoğunlukla ikincil mevzuat gerektirmektedir. Ankete verilen yanıtlar, uygulama açısından çoğu politika sistemlerinde önemli zayıflıkların olduğunu ortaya koymuştur (ankete katılanların yaklaşık yarısı herhangi bir izleme aşamasının olmadığını, geriye kalanlar da uygulamanın izlenmesinin, sadece bakanlık sektörlerine havale edildiğini bildirmiştir).
- *İzleme ve Değerlendirme*: Politika hedeflerinin gerçekleşip gerçekleşmediğini ve politikalarının maliyet etkin olup olmadığını değerlendirmek bakanlıkların sorumluluğunda olmalıdır. Son derece gayri resmi bir "değerlendirme"nin ötesinde araştırılan bölgede böyle bir değerlendirme nadiren yürütülmektedir; bu da politika sürecinde son derece önemli olan geri besleme döngüsünü büyük oranda engellemektedir.

Özet ve Öneriler

Bu belge, geçiş ülkelerinde bakanlıkların politika oluşturma sürecindeki rolünün güçlendirilmesinin cazip olduğu sonucuna varmıştır.

- Kendi spesifik yetki alanlarında hükümet dairesiyle koordinasyon içinde bakanlıklar, özellikle politikanın içeriği açısından politika oluşturma sürecinin birçok aşamasında (politika geliştirme, taslakların hazırlanması, istişareleri, uygulama, izleme ve değerlendirme) başrol oynamalıdır.
- Konferans katılımcıları, politika sürecinin iyileştirilmesine yönelik öncelik alanlarını tespit ederek aşağıdaki hususları en önemli alanlar olarak kabul etmiştir: bakanlık personelinin politika becerilerinin geliştirmek için daha fazla eğitim, politika işlevlerini yerine getirmek üzere bakanlıklardaki merkezi birimlerin güçlendirilmesi ve bakanlıkların bünyesinde daha net prosedürlerin geliştirilmesi.
- Prosedür kurallarında ne tür değişikliklerin gerekli olduğu sorulduğunda katılımcıların çoğunluğu, etki değerlendirmesinin önemini vurgulamışlardır.

Bakanlıkların politika sürecindeki rolünün güçlendirilmesine ilişkin temel öneriler:

- Hükümetin "Prosedür Kuralları," yapılması gereken analiz türü de dahil olmak üzere (söz gelimi etki değerlendirme, maliyet/fayda analizi) bakanlık sorumlulukları daha açık şekilde betimlemelidir.
- Hükümet dairesi, politika önerilerini değerlendiren bakanlıklara destek olmalıdır.

- Prosedür kuralları, yasal tasarı sürecinden önce hükümet tarafından politika önerilerinin tartışılmasını öngörmelidir.
- Bakanlıklar, hükümet için politika kalemleri hazırlamaya yönelik dahili prosedürleri gözden geçirip revize edilmelidir. Ayrıca yöntem ve prosedürler, dahili olarak koordinasyon ve kalite kontrolü sağlayacak şekilde oluşturulmalıdır.
- Bakanlık personelinin tüm sektörlerdeki politika analizi ve etki değerlendirmesi konusunda ve politika geliştirme teknikleri konusunda eğitimi bir öncelik haline getirilmelidir.

BÖLÜM 1: GİRİŞ

Bu belge, bakanlıkların politika sürecindeki rolünün değerlendirilip geliştirilmesine yönelik bir çerçeve sunmaktadır. Bu belge temel olarak birçoğu 2004 yılında Üye Devlet haline gelen AB Aday Ülkelerdeki politika oluşturma ve koordinasyon sistemlerinin değerlendirilmesi konusundaki Sigma deneyimlerine dayanmaktadır. Hedef, bu deneyimden yararlanmaya yönelik bir temel oluşturmak ve özellikle de bu deneyimlerin Batı Balkanlardaki (CARDS bölgesi) ülkelere uygulamaktır. Dolayısıyla bu belgenin daha önceki bir versiyonu, Sigma tarafından CARDS bölgesindeki hükümetler için organize edilen bir çalışmada (Budva, Karadağ, 1-2 Kasım 2005) tartışılmıştır ve belgenin bu versiyonu söz konusu çalışmanın sonuçlarına dayanmaktadır.

Bu belgenin ilk versiyonu hazırlanırken Sigma, AB Üye Devletlerinden (yeni üyeler dahil) bakanlıklarının politika sürecine nasıl katıldığı konusunda bilgi veren kısa "ülke belgeleri" hazırlamalarını istemiştir. Bu belgede kullanılacak şekilde zamanında sekiz yanıt alınmıştır (Avusturya, Çek Cumhuriyeti, Almanya, Macaristan, Polonya, Slovakya, Slovenya ve İspanya). Bu ülke belgeleri, odak ve yaklaşımdaki büyük değişkenlik yüzünden karşılaştırmalı analiz konusunda sınırlı bir zemin sağlamakla birlikte yaklaşımların değişkenliğine ilişkin ilk göstergeler olarak yararlıdır. Bu belgenin ekinde bakanlıklardaki politika sürecinin çeşitli boyutlarını ortaya koymak amacıyla bu ülke belgelerinden ilginç örnekler sunulmaktadır. Bu belgeleri eksiksiz olarak Sigma'dan temin etmek mümkündür.

Karşılaştırma bilgi toplamak için Sigma bir anket hazırlamış ve bu anket Budva çalışmayı sırasında tüm 10 Balkan hükümeti tarafından doldurulmuştur. Ek olarak bu anket, dört yeni Üye Devletten (Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan ve Polonya) çalışmaya katılan uzmanlar tarafından da doldurulmuştur. Sonuç olarak 14 hükümetin bakanlıklarındaki politika süreçlerinin çeşitli boyutları hakkında karşılaştırmalı bilgiler edinmiş olduk. Bu bilgiler yazı boyunca çeşitli tablolarda sunulmuştur. Okuyucular, anketlerin çalışmaya katılanlar tarafından doldurulduğunu ve hükümetlerin "resmi" pozisyonunu yansıtmayabileceğini dikkate almalıdır. Ayrıca, soruların birçoğu subjektif değerlendirmelerle yanıtlanmış ve en azından bazı durumlarda gerçeği güzelleştirmek eğilimini yansıtıyor olabilir. Bunlara karşın yanıtlar açıklayıcıdır ve bölgedeki politika sürecindeki birtakım güçlü ve zayıf yanlara net şekilde işaret etmektedir.

Daha önce belirtildiği üzere bu belge, bakanlıkların politika sürecindeki rolüne odaklanmaktadır. Dolayısıyla, hükümetin kendisinin karar alma rolüne ve hükümet dairesinin genel politika sisteminin koordinatörü rolüne sadece marjinal olarak değinmektedir. Bu konular, "Hükümet Merkezinde Koordinasyon: Hükümet Dairesinin İşlevleri ve Organizasyonu" başlıklı Sigma Belgesi No. 35'te (2005) ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Ayrıca bu belge, politika analizi, etki değerlendirme ve istişareler gibi politikanın fiili olarak geliştirilmesiyle ilgili teknik konuları herhangi bir şekilde ele almamaktadır. Bu teknik ayrıntılar, "Etki Değerlendirmesi Yoluyla Politika Araçlarının İyileştirilmesi" başlıklı Sigma Belgesi No. 31'de (2001) bulunabilir. Bu belgelere Sigma'nın web sitesinden (www.sigmaweb.org) ulaşılabilir.

Terminoloji hakkında not: bu belgede kullanılan "hükümet dairesi" terimiyle, hükümetin başı (normal olarak Başbakan) işlevi gören idari organ ve hükümet/Bakanlar Kuruluna gönderme yapılmaktadır. Gerçekte kullanılan terim hükümetten hükümete değişiklik göstermektedir: söz gelimi, Genel Sekreteryası, Hükümet Dairesi, Hükümet Sekreteryası, Başbakanlık, Kabine Ofisi.

BÖLÜM 2: POLİTİKA SÜRECİNE GENEL BAKIŞ

Politika pek çok anlamı olan karmaşık bir terimdir. Günlük dilde bu terim, "Telefonda kişisel bilgileri vermek benim politikalarıma aykırı" demek gibi son derece kişisel eylemleri anlatmakta kullanılabilen "çevre politikaları, uluslararası nükleer politikası" gibi küresel ya da "dürüstlük en iyi politikadır" deyişinde olduğu üzere evrensel kullanımlara da sahip olabilir. Bu belgede politika terimi kısıtlı bir anlamda kullanılarak hükümetin yürütme organı tarafından geliştirilen ve uygulanan politika üzerine odaklanılmıştır. Bu nedenle çalışmamızda politikayı amacımıza uygun olarak şu şekilde tanımlayabiliriz:

"Politika, hükümetin (yürütme organının) bir şekilde hükümetin dışındaki toplumu ya da ekonomiyi değiştiren ya da etkileyen kasıtlı eylemdir. Vergilendirmeyi, yönetmelikleri, giderleri, istihbaratı, beyanları, kanuni gereklilikleri ve yasakları kapsasa da sadece bunlarla sınırlı değildir.

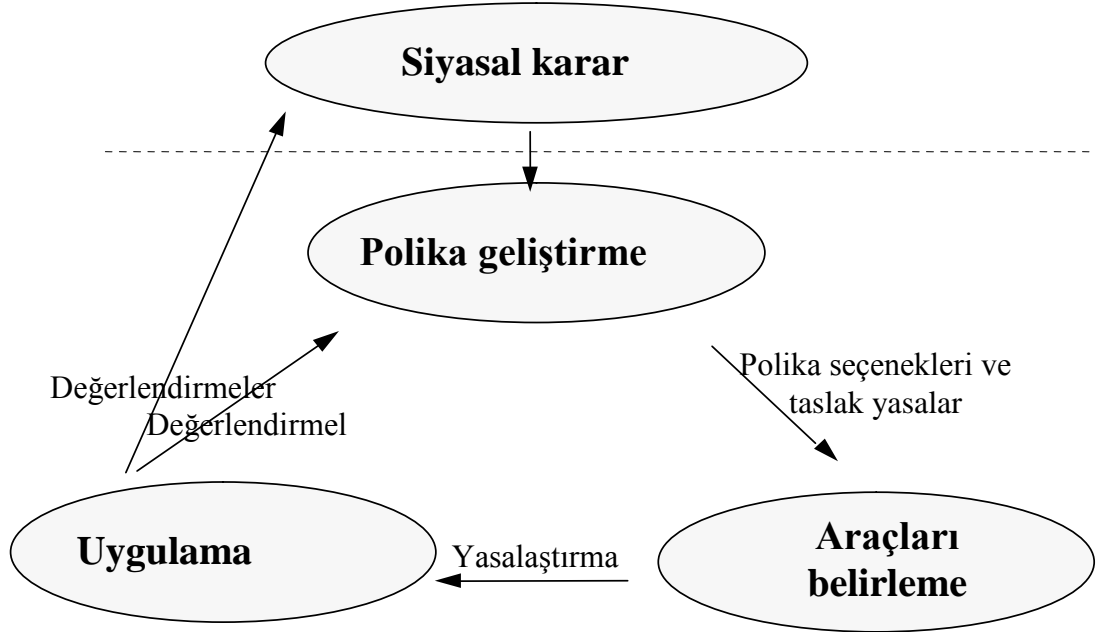
Okuyucu, yaygın olarak kullanıldığı haliyle "politika" ve "strateji" terimlerinin arasında net bir ayrım yapmanın imkansız olduğunu bilincinde olmalıdır. Bir hükümetin "ekonomik kalkınma stratejisi" dediği şeyi diğer hükümet "ekonomik kalkınma politikası" olarak adlandırmayı tercih edebilir. Bu belgede "strateji" terimi, birkaç bakanlığı içine alan ve en azından orta vadeli geniş hedefleri olan belgeleri adlandırmakta kullanılmıştır. Bu bağlamda, bir strateji doğrudan uygulanamaz. Tersine amaçlarının gerçekleştirilmesi için bir strateji, bir dizi politikanın ve yasal düzenlemenin geliştirilip kanunlaştırılmasına ihtiyaç duyar. Bu nedenle, bir ekonomik kalkınma stratejisinin diyelim ki beş ile on yıl arasında bir zaman çizelgesine ve çok sayıda bakanlığın, bu stratejinin hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik bir dizi politika ve mevzuat geliştirmesine ihtiyacı vardır.

Aynı şekilde "politika" ve "siyaset" terimleri arasında da ayrım yapmak zordur; hatta pek çok dilde bu iki kavram aynı sözcükle ifade edilmektedir. Bu terimler arasında ayrım yapmak amacıyla, siyaset terimi, siyasetçilerin seçilmeye ya da yeniden seçilmeye ve kendi aralarında kişisel veya grup ittifakları kurmaya yönelik mülahaza ve faaliyetlerini ifade edecek şekilde kullanılacaktır. Diğer yandan politika, siyasetçilerin uygulamaya karar verdikleri şeydir. Yani, bir politikanın benimsenmesi ya da uygulanması kararı çoğunlukla siyasi mülahazalara dayanır, ama normalde bu mülahazalar ile çıktılar arasındaki ayrım yapmak mümkündür.

Politika, genellikle bir döngü olarak kavramsallaştırılan politika süreci tarafından üretilir. Politika döngüsünün basitleştirilmiş bir modeli aşağıda sunulmaktadır ve bu belgenin çoğu kısmında bu süreç ayrıntılı olarak ele alınmaktadır.

Bu modele göre politika süreci normalde siyasal bir kararla (çoğunlukla genel politika hedefleri şeklinde) başlar ve bunu yasalaştırılacak politika aracı konusundaki daha spesifik siyasal kararlar için seçenekler üreten ayrıntılı bir politika geliştirme süreci takip eder. Yasalaştırıldıktan sonra bu araç uygulanıp değerlendirir ve bunu müteakip politika geliştirme süreci (ve muhtemelen aracın değiştirilmesi) ve hatta başlangıçtaki siyasi kararın yeniden gözden geçirilip ve değiştirilmesi takip eder. Okuyucular, bu aşamaların her zaman kasıtlı ve düzenli ya da nitelikli olmayabileceği, ama buna rağmen bilinçli ya da bilinçsiz olarak bu aşamaların belli bir düzeyde her zaman mevcut olduğunu unutmamalıdır.

Basitleştirilmiş politika döngüsü



Yürütmenin politika sisteminde birçok önemli oyuncu vardır. Bunlar: hükümet başkanı (başbakan ya da devlet başkanı), hükümet (bakanlar kurulu), hükümet komisyonları, bakanlıklar, hükümet dairesi, merkezi ve ilgili bakanlıklar ve sivil toplum. (Parlamento da bu sürece dahildir -hükümetin hazırladığı mevzuatın yasalaştırılması, mevzuat önerme ya da hükümet yasa taslaklarının değiştirilmesi konularında. Bununla birlikte yürütmenin bir parçası olmadığı için faaliyetlerine özellikle bu belgede yer verilmemiştir). Anayasa, yasalar, yönetmelikler, gelenekler ve siyasal kültür açısından politika sistemindeki oyuncuların her birinin oynaması gereken bir rolü (ya da rolleri) ve yerine getirmesi gereken spesifik faaliyetleri vardır. Bu roller çoğunlukla diğer oyuncuların bazılarıyla etkileşimli bir tarzda oynanır. Politika sisteminin çeşitli unsurları ve aşamalarında her oyuncu, yerine getirilecek görevin doğasına bağlı olarak başrole ya da yardımcı role sahip olabilir.

Politika sistemini tanımlayan ve yönlendiren süreçler normalde hükümetin "prosedür kurallarında" ya da benzeri belgelerde kodlanmıştır. Tipik olarak prosedür kuralları, hükümetin (ve komisyonlarının) nasıl karar aldığını, hükümet dairesinin hükümet toplantılarına yönelik hazırlıkları nasıl yapması gerektiğini, bazı bakanlıkların (ve bazı diğer "idari organların") hükümet toplantılarına nasıl teklif sunması gerektiğini ve bu sunma işleminden önce bakanlıkların yapması gereken birtakım eylemlerin (bakanlıklar arası istişareler ve hükümetin yasama organı tarafından gözden geçirme gibi) neler olduğunu belirtir. Bu prosedür kuralları normalde bakanlıkların politika ve yasama önerilerini nasıl geliştirecekleri konusunda

pek fazla spesifik olmamakla beraber son yıllarda bölgedeki bazı hükümetler, bakanlıkların mali etki değerlendirmesi yapma zorunluluğu gibi birtakım ayrıntıları eklemiştir.

Politikalar, politika sisteminin çıktısını teşkil eder ve neredeyse her zaman hukuki fiillerde tecessüm ederler. Bu nokta genellikle göz ardı edilmekle birlikte her hukuki fiil, bir politikayı somutlaştırır; bu politika açıkça ya da tutarlı bir şekilde ifade edilsin ya da edilmesin bu değişmez. Söz gelimi, farklı yollardaki hız limitlerini belirleyen mevzuat, hükümetin araba kullanma hızlarını kısıtlamaya ve bunu otoyollar, tali yollar ve yerleşim alanlarındaki caddelerde yapmaya yönelik politikasını somutlaştırır. Çeşitli hız sınırları konmasına yönelik hedefler, yasada belirtilebilir (söz gelimi güvenliği artırmak, kazaları azaltmak, benzin tüketimini azaltmak ya da gürültüyü sınırlandırmak) ya da bu hedefler açıkça belirtilmez ve sadece çıkarım yoluyla elde edilebilir. Aslında belirtilen hedeflerle yasal hükümler arasındaki bağlantılar, mantıksal ya da tutarlı olmayabilir. Yine de tanım gereği yasal hükümler her zaman belli bir politikayı somutlaştırır.

Kuramsal olarak bir politika ile yasal taslak arasında ve politika geliştirmeye ilişkin faaliyetler ile yasal taslak hazırlanmasına ilişkin faaliyetler arasında ayırım yapmak mümkündür. Basitçe söylemek gerekirse politika içerik ya da öz ise yasal taslak bu özün hukuki dil ya da format kullanılarak somutlaştırılmasıdır. Politika geliştirme, nelerin gerçekleştirilmesi, bunu gerçekleştirmek için nelerin yapılması, bunun nasıl yapılması ve bunu kimlerin yapması, vb. gerektiğine karar verme sürecidir. Söz gelimi araba kazalarını azaltmaya yönelik önlemlerin alınması şeklindeki siyasal bir kararı takiben politika geliştirme aşaması, kazaların nedenleri, bu kazaların nüfusun farklı kısımları arasında ve farklı yollardaki dağılımı, halihazırda uygulanmakta olan kural ve politikalar, diğer hükümetlerin deneyimi, vb. hakkında analiz yapılmasını içerecektir. Daha sonra kazaları azaltmak için bir dizi seçenek geliştirilecektir: söz gelimi, hız limitlerinin düşürülmesi, mevcut limitlerinin daha iyi uygulanması, sürücü belgesi almak için gerekli yaş sınırının yükseltilmesi ve eğitim ve bilgilendirme kampanyalarının düzenlenmesi. Bunun ardından seçeneklerin her birinin maliyet ve faydalarının değerlendirilmesi (etki değerlendirmesi, istişareler) ve seçeneklerin ve destekleyici analizin kararı verecek olan hükümete sunulması gereklidir. Bu aşamaların hepsi, politika geliştirmenin bir parçasıdır. Takip edilecek seçenek(ler) hakkında karar verildikten sonra seçilen seçenek ya da seçeneklerin yasal geleneğe, anayasaya, vb. ne uyacak şekilde ifade edilmesi anlamına gelen yasal taslak hazırlama süreci başlayabilir.

Bununla birlikte gerçek dünyada yasal mülhazalar çoğunlukla özün önemli bir boyutu olduğu için bu ayırım çok daha bulanıktır. Söz gelimi hız limitlerinin uygulanmasını gerektiren seçeneklerin aynı zamanda bunun nasıl ve kimler tarafından yapılacağını belirtmesi gerekmektedir. Bununla birlikte bunun nasıl ve kimler tarafından yapılacağını belirtmesinin birtakım yasal içerimleri vardır ve bu içerimlerinin bazıları, taslak fiilen hazırlanıp avukatlarca temel özgürlükler açısından uygulanmaları gibi çeşitli yaklaşımların yasallığına iyice bakılmadan bilinemez. Ayrıca yeni bir politika getiren hukuki fiil diğer hukuki fiilleriyle çatışabilir ve dolayısıyla yasal taslak hazırlama süreci, politika karar ve seçeneklerinin yeniden değerlendirilmesini gerektirebilir. Bu yüzden uygulamada hükümet kararları için kalemleri hazırlarken hem politika analizinin hem de yasal taslak hazırlamanın yöntem ve becerilerini kullanmak son derece önemlidir. Gerçekten de politikanın ana hedef ve ilkeleri açıklığa kavuşturulmadan önce taslak hazırlamaya girişmek yerine öncelikle bir miktar politika geliştirmeye işe başlamak normalde yararlıdır ve emek israfını azaltır. Ancak bu faaliyetleri katı bir şekilde birbirini takip eden aşamalara ayırmak gerçekten gerekli değildir ve çoğunlukla pek yararlı değildir. Politika geliştirmenin ilk aşamalarında hukuk uzmanlarıyla işbirliğinde bulunmak, hukuki mülhazalarla çatışan seçeneklere bakarak zaman kaybetmekten kaçınmanın son derece etkili bir yolu olabilir.

Bu belgenin konusu, bakanlıkların (ve diğer bazı idari organların) politika sistemindeki rolü ve politika sürecindeki her aşamada yerine getirmeleri gereken işlevlerdir. Bakanlıklar, kendi yetki alanlarına giren ekonomi ve toplum sektörlerine ilişkin politika ve mevzuatı geliştirip uygulayan birincil organlar oldukları için politika sisteminde merkezi bir rol oynarlar. Bakanlıkların bu işlevleri, sektörel sorumluluklarından kaynaklanır ve çoğunlukla "ilgili işlevler" olarak anılır.

Buna ek olarak bazı bakanlıkların politika sisteminde "yatay işlevleri" de vardır; bu bağlamda bu bakanlıklar dış dünyadan ziyade doğrudan diğer bakanlıklarla etkileşimde bulunurlar. Söz gelimi Maliye Bakanlığının, ilgili sorumluluklarına (söz gelimi veri toplama) ek olarak bütçenin hazırlanması ve yönetimine yönelik yatay bir sorumluluğu da vardır. Bu çerçevede Maliye Bakanlığı, bütçenin hazırlanması sırasında diğer tüm bakanlıklarla temasa geçer ve aynı zamanda bakanlıkların bütçeye herhangi bir şekilde etkisi olan tüm tekliflerini gözden geçirme şeklinde süregiden bir rolü de vardır. Bazı ülkelerde Adalet Bakanlığı, adalet sistemine yönelik ilgili (sektörel) sorumluluklarına ek olarak (ceza hukuku, yargıçlar, mahkeme işlemleri) mevzuatın bir bütün olarak bütünlüğünün sağlanmasına yönelik bir sorumluluğa da sahiptir. Dolayısıyla bakanlıklar tarafından hazırlanan yasal tasarımları kullanılan hukuki dil ve Anayasa ve yürürlükteki diğer yasalarla uyumluluk açısından gözden geçirme sorumluluğuna da sahiptir. (Eski Yugoslavya hükümetlerinde bu işlev genellikle Adalet Bakanlığı tarafından değil, bir yasama sekreteryası tarafından yerine getirilir). Bu bakanlıklar hem kendi yetki alanlarına nispetle ilgili bakanlıklar olarak hem de politika sisteminin kendi dahilinde özel bir rolü olan yatay bakanlıklar olarak politika sistemine ikili bir rol oynarlar. Bu belgede gerekli oldukça her iki boyut da ele alınacaktır.

BÖLÜM 3: POLİTİKA OLUŞTURMA SÜRECİNDE BAKANLIKLARIN İŞLEVLERİ

Bakanlıkların rolünü ayrıntılı olarak gözden geçirmek için politika oluşturma sürecini 12 ayrı aşamaya ayırmak ve her aşamada bakanlıkların yerine getireceği işlevlere bakmak yararlı olacaktır. Politika oluşturma süreci, önceliklerin belirlenmesi, politika geliştirme, karar alma, izleme ve değerlendirme gibi döngü aşamalarını içerir. Bu 12 aşamanın (ve her birine katılan oyuncuların) özet listesi aşağıdaki tabloda verilmiştir. Tablodan anlaşılacağı üzere bakanlıkların bazılarında başrol, bazılarında ise ikincil ya da küçük bir rol olsa da bu 12 aşamanın hepsinde oynayacak bir rolü vardır.

Özet Tablo: Bakanlığın Politika Sürecinin 12 Aşamasındaki Roller

Aşama	Hazırlama/destek için lider rolü olan organlar	Katkıda bulunan diğer organlar	Karar/onay
1. Önceliklerin tanımlanması	Partiler, Başbakanın Kabinesi (Hükümet Dairesi)	Hükümet Dairesi, tüm bakanlıklar	Hükümet, parlamento
2. Politika ve yasama planlaması	Hükümet Dairesi	Tüm bakanlıklar, Yasama Sekreteryası	Hükümet
3. Politika önerilerinin hazırlanması	Sponsor olan bakanlık	Çalışma grupları, STK'lar, dış uzmanlar	Bakan
4. Yasal taslakların hazırlanması	Sponsor olan bakanlık	Çalışma grupları, STK'lar, Yasama Sekreteryası, dış uzmanlar	Bakan
5. Bakanlıklar arası istişareler	Sponsor olan bakanlık	Diğer bakanlıkların bazıları/tümü (normalde yatay kapasitede Maliye Bakanlığı)	Bakan
6. Hükümet Dairesine sunma	Sponsor olan bakanlık		Bakan
7. Hükümet Dairesi tarafından gözden geçirme	Hükümet Dairesi	Sponsor olan bakanlık	Genel Sekreter
8. Komisyonlar tarafından gözden geçirme	Hükümet Dairesi	Sponsor olan bakanlık	Komisyon başkanı, hükümet
9. Hükümet tarafından karar verilmesi	Hükümet Dairesi	Sponsor olan bakanlık	Hükümet
10. Parlamento süreci ve geçiş	Parlamento Bürosu	Hükümet Dairesi, sponsor olan bakanlık	Parlamento
11. Uygulama	Sponsor olan bakanlık	STK'lar, dış uzmanlar, yerel hükümet	Bakan
12. Değerlendirme ve izleme	Sponsor olan bakanlık, Hükümet Dairesi	Dış uzmanlar, STK'lar	Bakan, hükümet

Bu bölümde söz konusu aşamanın genel bir açıklaması ve bakanlıkların söz konusu aşamadaki rolüne ilişkin bir betimleme verilmek ve Sigma anketinin yanıtları sunulmak suretiyle yukarıda belirtilen 12 aşamanın her biri tartışılmaktadır. Buna ek olarak elverişli durumlarda ülke belgeleri ekinde aşamaya ilişkin spesifik örnekler verilmektedir.

3.1 Birinci Aşama: Hükümet Önceliklerinin Tanımlanması

Aşamının Genel Açıklaması

Politika süreci genellikle bir döngü olarak görülmekle birlikte hükümet önceliklerini başlangıç noktası olarak ele almak daha anlamlıdır. Politika öncelikleri aslında bir bütün olarak hükümet tarafından belirlenen niyete ilişkin siyasal beyanlardır. Avrupa ve Batı Balkanlar'da yeni kurulan hükümetlerin çoğu parlamento onayı aşamasında dört yıllık bir program sunmaktadır. Bu programlar seçim kampanyaları sırasında geliştirilir ve çoğunlukla koalisyon pazarlıkları sırasında nihai şeklini alır. Ayrıca görevde buldukları süre boyunca, hükümetler (yıllık ya da birkaç yılı kapsayan) çeşitli resmi stratejik planlar hazırlayabilirler ve zaman zaman (Avrupa Entegrasyon Stratejisi, özelleştirme stratejisi ve ekonomik kalkınma stratejisi gibi) hükümet tarafından kabul edilen diğer belgeler yoluyla yatay politikalar da oluşturabilirler. Bazı hükümetler tarafından yıllık bütçe süreci de hükümetin öncelikli olarak kabul ettiği alanlara kaynakların yeniden tahsisi yoluyla stratejik yönlendirmeler yapmak için bir fırsat olarak görülmektedir. Bu belgeler bir bütün olarak hükümet çalışmalarının stratejik çerçevesini oluşturur.

Bu stratejik çerçeve politika geliştirmeye kaynak teşkil etmelidir. Bir hükümetin tüm politikalarının birbiri ile tam bir uyum içinde olması ve böylelikle politika süreci için açık bir kılavuz oluşturması pratikte nadiren karşılaşılabılır bir durumdur. Öncelikler çoğunlukla soyut ve genel bir şekilde sunulduğundan bu önceliklerden spesifik eylemler türetme zor olabilir. Strateji belgeleri farklı görev güçleri (kimi zaman da harici danışmanlar) tarafından hazırlanmış ve belgenin uygulanabilirliğine ve karşılıklı ilişkisine pek bakılmaksızın hükümet tarafından kabul edilmiş olabilir. Her şeye rağmen hükümet tarafından kabul edilen stratejiler ve uzun vadeli programlar, hükümetin siyasi niyetleri hakkında birtakım bilgiler verirler ve dolayısıyla da tüm süreç açısından için yararlı bir başlangıç noktası oluştururlar.

Genel olarak, bu stratejilerin birbirleriyle bağlantılı olması ve bakanlıkların çalışmalarının stratejilerle uyum içinde olmasının sağlanması hükümet dairesinin görev ve sorumluluğunda olmalıdır.

Bakanlıkların Rolü

Hükümetin öncelikleri bakımından bakanlıkların rolü temel olarak çifttir.

Birincisi, bakanlıkların kendileri önceliklerin tanımlanmasına katkı yapmalıdır. Bazı durumlarda stratejiyi hazırlayanlar, bakanlıklardan katkıda bulunmalarını isteyebilir; Avrupa Birliğine entegrasyon konularına ilişkin ulusal stratejilerin hazırlanmasında normalde karşılaşılan durum budur. Bununla birlikte bir stratejiyi geliştiren takımın bakanlıklardan özellikle katkıda bulunmalarını istememesi durumunda bile bakanlıkların söz konusu takımın bakanlığın önceliklerinin bir bölümünü stratejiye dahil etmeye "ikna etmeye" hazır olması gereklidir. Böyle yapmaları halinde bakanlıklar, stratejinin kabul edilmesi halinde kendi önceliklerini takip etmek üzere ek gerekçe (ve muhtemelen de yeni bir fon kaynağı) olarak bu stratejiyi kullanabilecektir. Bakanlıklardan katkı yapmaları istensin ya da istenmesin bakanlıklar, önce kendi yetki alanları dahilindeki öncelikleri tespit edip sonra da bunların etkin şekilde hükümetin strateji belgelerine eklemek üzere dahili bir süreç ve kapasiteye ihtiyaç duyacaklardır. Her halükarda taslak halindeki strateji belgelerinin, yorumda bulunmaları için son haline getirilmeden önce bakanlıklara gönderilmesi ve bakanlıkların da bu tür belgelere tutarlı bir kurumsal tarzda yanıt verecek kapasiteye sahip olması gereklidir.

İkincisi, bakanlıklar hükümetin strateji belgelerinin tümünü analiz ederek kendilerine ilişkin olan öncelikleri tespit etmeli ve stratejiye uygun kendi politika inisiyatifleriyle bunlara yanıt vermeli ve gerçekleştirmelerine katkıda bulunmalıdır. Bazı durumlarda strateji belgesinden, belirli bir politika ya da hukuki fiili belirli bir bakanlığın hazırlayacağı açıkça anlaşılır. Ancak kısmen stratejiler genel ve muğlak olabileceği için, kısmen de bazı stratejik öncelikler bakanlığın çıkarlarını sadece dolaylı olarak ilgilendirebileceği için bu her zaman geçerli olmayabilir. Söz gelimi hükümet bir strateji belgesine dezavantajlı gruplara ya da ülkenin bazı yoksul bölgelerine yönelik hizmetleri iyileştirme taahhüdünü koymuş olabilir. Bu durumda ilgili bakanlıklar kendi faaliyet ve hizmetlerini gözden geçirerek bu taahhüdün yerine getirilmesine katkıda bulunacak politikalar ve/veya mevzuat için fikirler tespit etmelidir.

Tablo 1: 1'inci Aşama: Hükümet Önceliklerinin Tanımlanması

CARDS Bölgesi	Bakanlıklar, Hükümetin strateji belgelerinin hazırlanmasına katılır	Bakanlıkların stratejik planlamaya katılmalarına yönelik bir süreç vardır	Bakanlık bünyesinde stratejik planlardan kim sorumludur	Bakanlıkların strateji belgelerinden politika öncelikleri çıkarmalarına yönelik bir süreç vardır
Arnavutluk	Evet	Evet	Bakanlık Sekreteri	Bazen
Bosna Hersek - Federasyon	Evet	Bazen	Siyasal Kabine	Evet
Bosna Hersek - Sırp Cumhuriyeti	Evet	Evet	Siyasal Kabine	Bazen
Bosna Hersek - Devlet	Evet	Evet	Siyasal Kabine	Bazen
Hırvatistan	Bazen	Bazen	Her Sektör	Bazen
Kosova	Evet	Evet	Bakanlık Sekreteri	Evet
Makedonya	Evet	Evet	Bakanlık Sekreteri	Evet
Karadağ	Evet	Evet	Bakanlık Sekreteri	Evet
Sırbistan	Evet	Evet	Siyasal Kabine	Bazen
SaM – Birlik	Evet	Evet	Siyasal Kabine	Bazen
Yeni Üye Devletler				
Çek Cumhuriyeti	Evet	Hayır	(Süreç yok)	Hayır
Estonya				
Macaristan	Evet	Evet	Politika birimi	Evet
Polonya	Evet	Evet	Her sektör ve merkezi birim	Evet

Bu tabloda görüldüğü üzere hükümetlerin hemen hemen hepsi, bakanlıkların hükümetin stratejik planlama sürecine katıldığını ve ilgili görevleri yerine getirmeye yönelik dahili bir sürece sahip olduklarını bildirmiştir. Diğer yandan hükümetlerin yarısından azı strateji belgeleri hazırlandıktan sonra bakanlıkların bu belgelerden politika öncelikleri çıkarmalarına yönelik tutarlı bir sürece sahip olduklarını bildirmiştir. Bu bulgu, strateji belgelerinin zaman zaman herhangi bir takip olmaksızın iyi niyet beyanları halinde kaldığı şeklinde Sigma tarafından sık sık yapılan gözlemi teyit etmektedir.

3.2 İkinci Aşama: Yıllık Politika ve Yasama Planlaması

Aşamının Genel Açıklaması

Çoğu hükümette, normalde yıllık bazda politika ve yasama çıktılarını planlamaya yönelik yerleşik bir süreç vardır. Bazı durumlarda biri hükümet oturumlarına ulaşması gereken tüm kalemlere yönelik, diğeri ise sadece hukuki fiillere yönelik olmak üzere iki ayrı plan mevcuttur. Bu planlar genellikle bakanlıklar tarafından hazırlanacak kalemlerin listesi, sorumlu bakanlığın adı ve kalemlerin karar için hükümete sunulmasına yönelik zamanlamadan (genellikle spesifik bir ay) oluşmaktadır. Planın hazırlanması, hükümet dairesinin görevidir; hükümet dairesi aynı zamanda planın uygulanmasında kaydedilen ilerlemeyi izler ve gerekirse normalde üç ayda bir olmak üzere planı revize eder.

Yıllık planlar, bakanlıklar tarafından temin edilen girdiler temel alınarak hazırlanır. Bazı durumlarda hükümet dairesinin bakanlıklardan teslim aldığı kalemleri sadece bir araya getirmekle yetindiği tamamen "yukarıdan aşağı" bir süreç varken diğer durumlarda hükümet dairesi temin edilen girdileri temel alarak planı derleme konusunda hüküm verme yetkisine sahiptir. Bu da hükümet dairesinin, bakanlıklar tarafından teslim edilen planların, hükümetin önceliklerini yeterince dikkate alıp almadığını değerlendirdiği ve bakanlığın stratejik öncelikleri karşılayacak kalemleri dahil etmemesi halinde bakanlıktan ek girdi talep edebileceği anlamına gelir. Bunun tersine bir bakanlığın çok fazla kalemi dahil etmiş olabileceği ve hükümet ya da parlamentonun bunların hepsini değerlendirmek üzere vakti olmadığını da gösterebilir. Dolayısıyla planın hazırlanması, spesifik sektörel öncelikleri teşvik eden bakanlıklarla ile sektörler arası ve tüm hükümeti ilgilendiren konuları göz önüne almaktan sorumlu hükümet dairesi arasında etkileşimli bir süreç haline gelir. Olası çatışmaların çözülmesi de dahil olmak üzere plan hakkındaki nihai karar, hükümetin sorumluluğundadır.

Bakanlıkların Rolü

Bakanlıklar, yasama ve politika gündeminin belirlenmesinde önemli bir rol oynarlar. Bakanlıklar sürekli olarak, politika ve yasama önerilerini geliştirme gereksinimlerini tespit edebilmek için kendi yetki alanlarındaki gelişmeler ve sorunlar hakkında iyi bir farkındalığa sahip olmalıdır. Bakanlık planları aşağıdaki hususlara tepki vermelidir:

- hükümetin açıkladığı öncelikler;
- kamuoyu baskısı (özel çıkar grupları dahil);
- uluslararası anlaşmalar ve taahhütler;
- mevcut politiklardan kaynaklanan sorunlar (icra ve uygulama problemleri dahil) ve
- politikayı daha etkin uygulama ve para tasarruf etme ihtiyacı.

Bu devam eden sürece ek olarak bakanlıklar, özellikle hükümet dairesinin plana girdi vermelerine yönelik yıllık talebine tepki vermeye ilişkin iyi bir sürece sahip olmalı ve böylelikle aşağıdaki hususları temin etmelidir:

- hükümetin önceliklerinin, özellikle de Avrupa mevzuatıyla uyumlaştırma çalışmalarına ilişkin olan önceliklerinin bakanlığın planına yansıtılması;
- bakanlık bünyesindeki tüm dairelerin, gelecek yıl için politika ve yasama inisiyatiflerine yönelik bakanlık önceliklerinin tespit edilmesine katılması;
- yasama dairesinin (varsa) konuyla yakından ilgilenmesi;
- bakanlığın genel olarak yaptığı katkının gerçekçi ve dengeli olmasını güvence altına alacak dahili bir koordinasyon sürecinin mevcut olması ve
- bakanlığın planı yeterli şekilde gerçekleştirecek kapasiteye sahip olması.

Bakanlıkların ayrıca, planının maksimum düzeyde gerçekleştirilebilmesini sağlayacak ve planın uygulanmasının tamamen imkansız olması halinde değişiklikler yapılmasını mümkün kılacak dahili bir sürece sahip olması da gereklidir. İdeal olarak eğer bakanlık, plandaki belgelerinin tümünü hazırlayamayacağını tespit ederse, hangi kalemlerin en yüksek önceliğe sahip olduğuna karar verme ve kaynaklarını bu kalemlerin hazırlanmasına yönlendirme konumunda olmalıdır.

Tablo 2: 2'inci Aşama: Yıllık Politika ve Yasama Planlaması

CARDS Bölgesi	Bakanlıklar tamamen hükümetin yıllık planlama sürecine katılır	Bakanlıkların plan yerine getirilmesini izlemeye yönelik süreci vardır	Planlama/izlemeden kim sorumludur	Hukuk dairesinin kaynakları düzenli olarak önceliği olan kalemlere yeniden tahsis edilir
Arnavutluk	Evet	Hayır	Bakanlık Sekreteri	Bazen
Bosna Hersek - Federasyon	Evet	Evet	Bakanlık Sekreteri	Evet
Bosna Hersek - Sırp Cumhuriyeti	Evet	Evet	Bakanlık Sekreteri	Evet
Bosna Hersek - Devlet	Sınırlı	Evet	Bakanlık Sekreteri/Siyasal Kabine	Evet
Hırvatistan	Sınırlı	Hayır	Bakanlık Sekreteri	Bazen
Kosova	Sınırlı	Evet	Bakanlık Sekreteri	Evet
Makedonya	Evet	Evet	Bakanlık Sekreteri	--
Karadağ	Evet	Evet	Bakanlık Sekreteri/Siyasal Kabine	Evet
Sırbistan	Evet	Evet	Bakanlık Sekreteri/Siyasal Kabine	Bazen
SaM – Birlik	Evet	Evet	Bakanlık Sekreteri/Siyasal Kabine	Bazen
Yeni Üye Devletler				
Çek Cumhuriyeti	Sınırlı	Hayır	Siyasal Kabine	Hayır
Estonya	Evet	Evet	Bakanlık Sekreteri	Bazen
Macaristan	Evet	Evet	Bakanlıktaki merkezi birim	Evet
Polonya	Evet	Evet	Bakanlık Sekreteri	Bazen

Ankete verilen yanıtlar, süreçteki bu aşamayla ilgili pek çok sorunun olmadığını göstermektedir. Hemen hemen tüm hükümetlerde yıllık planlama yaygın şekilde hükümet dairesi tarafından yürütülür ve çoğunlukla bakanlığın gelecek yıl için hükümete sunmayı planladığı kalemlerin bir listesi şeklinde olan bakanlıklardan gelen girdileri temel alır. Normalde bunun Bakanlık Sekreterinin sorumluluğunda olması da olumlu bir bulgudur, çünkü girdinin hazırlanması sürecinin tamamen yatay olmasını ve bakanlıktaki tüm birimleri kapsamasını güvence altına alma konusunda en iyi şekilde konumlanmış kişi normalde Bakanlık Sekreteridir. Tabloda ifade edilen son sorun, daha fazla tedirgin edicidir. Hükümetlerin yaklaşık yarısında bakanlığın taslak hazırlama kaynaklarının önceliklere yeniden tahsis edilmediğini göstermektedir. Bu muhtemelen bakanlıkların, insan kaynaklarının yeterli yatay planlaması ve yönetimi yoluyla tam anlamıyla dahili olarak tümüyle entegre organizasyonlar şeklinde yönetilmediğinin bir göstergesi olabilir. Bu konu, belgede yer yer irdelenecektir.

3.3 Üçüncü Aşama: Politika Önerilerinin Hazırlanması (politika analizi, etki değerlendirmesi ve sivil toplumla istişare dahil)

Aşamaların Genel Açıklaması

Politika önerilerinin geliştirilmesi süreci normalde aşağıdaki adımları içerir:

- Politikanın düzeltilmesi ya da iyileştirmesi gereken konuların tespit edilmesi;
- Politikanın karşılayacağı spesifik hedeflerin belirlenmesi;
- Hedefleri karşılayacak yaklaşımlar ve eylemlere ilişkin seçeneklerin hazırlanması;
- Seçeneklere ilişkin etki değerlendirmesi;
- Birkaç bakanlığı ilgilendiren sorunları çözmek için bakanlıklar arası istişareler;
- Sivil toplumla istişare ve
- Tercih edilen seçeneğin bakana tavsiye edilmesi.

Politika geliştirme, karmaşık bir faaliyet olabilir ve çoğunlukla ekonomistler, sosyal bilimciler konu uzmanları (söz gelimi tarım, eğitim), mali uzmanlar ve avukatlardan oluşan çoklu disiplinli bir takımın becerilerini gerektirir. İdarenin dahili kaynakları mevcut değilse sözleşmeyle harici yardım alabilir ya da uluslararası donörlerden yardım isteyebilir.

Bakanlıkların Rolü

Temel olarak bu aşamadaki görevlerin tümü, sponsor olan bakanlık tarafından yerine getirilir (hazırlık süreci harici bir organa tahsis edilmemişse; ancak bu bir istisnadır). Politika önerilerinin hazırlanması, bakanlıkların politika sistemindeki merkezi rolüdür. Bakanlıklar düzenli olarak ilgili toplumsal ve ekonomik sektörlerle etkileşim halinde oldukları için, idare içinde politika ve yasama tepkisi gerektiren konular hakkında yeterli düzeyde ayrıntılı bilgi ve pratik deneyime sahip olan yegane organlardır. Bazı durumlarda hükümet, bu aşamayı gerçekleştirmek için özel görev güçleri ya da bakanlıklar arası çalışma grupları kurabilir, ancak bu durumda bile bakanlığın uzmanlık bilgisi can alıcı öneme sahiptir ve normalde bakanlık bu çalışma grubuna liderlik yapar.

Toplum ve ekonomiyi etkileyen kararlar hakkında bakanının ve hükümetin en iyi şekilde bilgilendirilmesi, bakanlıktaki uzman personelin sorumluluğundadır. Nitekim, politika analizi ve politika geliştirme tekniklerinin tümü, karar vericiler için yüksek kalitede ve güvenilir bilgi üretmeye yöneliktir. Büyük ölçüde yeni ya da revize edilmiş bir politikanın geliştirildiği durumlarda politika önerilerinin hazırlanması önemli düzeyde analiz ve paydaşlarla istişarenin yanı sıra finansmana ve somut uygulama gerekliliklerine (personel ve kurumlar dahil) özellikle dikkat edilmesini gerektirir.

Politikanın, bakanlık bünyesindeki birden fazla dairenin sorumluluklarını ilgilendirmesi durumunda bakanlık dahilinde bir çalışma grubu oluşturulup politikanın geliştirilmesi ve gerekli analizin yapılması olağandır. Ayrıca politikanın, birden fazla bakanlığın sorumluluklarını ilgilendirmesi durumunda lider bakanlığın başkanlığında bir bakanlıklar arası çalışma grubu oluşturulup hazırlık ve analiz aşamasında tüm hususların göz önüne alınmasının sağlanması yararlı olacaktır.

Bakanlıklarda politika geliştirmenin organizasyonu ve yönetimine yönelik temelde iki model vardır: ya tamamen ilgili dairenin (sektör) ellerindedir ya da aynı zamanda yasal taslak hazırlama ve birtakım koordinasyon sorumlulukları olan bir merkezi destek birimi de vardır.

Çoğu durumda politika hazırlama ve geliştirmeye yönelik temel sorumluluk, kapsamı konuya en iyi şekilde uyan sektörel daireye verilmiştir. Bu daire, yapılması gereken analizlerin yapılması, sivil toplumla istişarenin yürütülmesi ve sorunların bakanlık bünyesinde ve bakanlığın siyasi personeliyle açıklığa kavuşturulmasından sorumludur. Eğer bakanlık bünyesinde ya da bakanlıklar arası bir çalışma

grubu kurulmuşsa, bu daire bu grubun başkanı olarak hareket eder ve gerekli oldukça bakanın bakanlıklar arası istişareleri ve brifinglerini de yönetir.

Aynı zamanda bakanlıkların merkezi bir hukuk birimine sahip olması son derece yaygındır ve bu birimin yasal taslakların hazırlanması sürecine dahil olup olmayacağı, en azından bazı durumlarda sektörel dairede elverişli olan hukuki uzmanlığa bağlıdır. Bazı durumlarda hukuk birimi aynı zamanda bakanlıklar arası istişareler sırasında diğer bakanlıklardan gelen yorumların değerlendirilmesini koordine etmekten ve diğer bakanlıkların bakanlıkla istişare ettiği süreçlerin yönetilmesinden de sorumludur. Bazı durumlarda hukuk birimi, komisyonların ve hükümetin bakanlıkça geliştirilen kalemleri görüşmelerinden önce ve sonra hükümet dairesi için bir irtibat noktası olarak da işlev görebilir.

Sekiz ülkenin (bkz. Ek) Sigma için hazırladığı belgelerin bazılarında anlaşıldığı üzere hukuk biriminin politika sürecindeki rolü çoğunlukla tutarsızdır ve aynı ülkede bir bakanlıktan diğerine farklılık gösterebilmektedir. Hukuk biriminin rolü, sektörel dairelere nispetle gücüne ve bakanlıktaki devlet sekreterinin çalışma tarzına ve geleneğe bağlıdır. Sekiz ülkenin hiçbirinin, tüm bakanlık için bir kaynak işlevi görebilecek politika analizi ya da etki değerlendirmesi uzmanlığının olmadığını da not etmek gerekir.

Sigma'nın son yıllarda Orta ve Doğa Avrupa'da AB aday ülkelerinin hükümetlerinin ve Batı Balkanlar'daki hükümetlerin politika oluşturma ve koordinasyon kapasitelerine ilişkin yaptığı değerlendirmeler sık sık bakanlıklardaki politika geliştirme beceri ve alışkanlıklarının yeterince gelişmediğini tespit etmiştir. Politika geliştirme konusunda herhangi bir gelenek olmadığından bu aşamanın öneminin yeterince farkında olmayan bakanlıklar, yeterli düzeyde ön analiz yapmaksızın doğrudan mevzuatın hazırlanmasına girişmektedirler. Sonuçta ortaya çıkan genellikle gerçeklikle yeterli bağı olmayan, maliyeti yüksek, uygulanması zor, hedef grupta düş kırıklığı yaratan ve tekrar tekrar değiştirilmesi gereken bir mevzuattır. "Etki Değerlendirmesi Yoluyla Politika Araçlarının İyileştirilmesi" başlıklı Sigma Belgesi No. 31, politika geliştirmede kullanılması gereken teknikler konusunda önemli ayrıntılar vermektedir. Bununla birlikte bakanlıkların bu teknikler konusunda önemli düzeyde eğitim alması ve bu alanda herhangi bir iyileştirme yapılmadan önce bakanların politika analizinin değeri konusunda ikna olması gerekecektir.

Bu konu özellikle önemlidir, çünkü bakanlık bünyesindeki politika geliştirme eylemi genellikle küçük bir insan grubunun rolü değildir. Yukarıda belirtildiği üzere bu bölgede politika geliştirme, bakanlık bünyesindeki yapısal dairelerinin tümünün görevidir ve dolayısıyla politika analizi teknikleri konusunda verilecek bir eğitiminin faydalı olabilmesi için geniş çaplı verilmesi gereklidir. Neyse ki gerekli becerilerin öğrenilebileceği bu konularla ilgili birçok eğitim modülü ve kurs halihazırda mevcuttur.

Tablo 3.1: 3'üncü Aşama: Politika Önerilerinin Hazırlanması (politika analizi, etki değerlendirmesi ve sivil topluma danışma dahil)

CARDS Bölgesi	Bakanlıklar, mevzuat taslaklarının hazırlanmasından önce politika önerisi geliştirir	Bakanlıklar normal olarak politika önerilerine karar için hükümete sunar	Bakanlıkların birtakım politika geliştirme görevlerini yerine getirecek merkezi bir birimi vardır	Bakanlıkların politika görevlerini yerine getirme kapasitesi vardır
Arnavutluk	Evet	Evet	Hayır	Biraz
Bosna Hersek - Federasyon	Evet	Sadece özel durumlarda	Hayır	Biraz
Bosna Hersek - Sırp Cumhuriyeti	Evet	Evet	Hayır	Biraz
Bosna Hersek - Devlet	Evet	Evet	Hayır	Biraz
Hırvatistan	Bazen	Evet	Hayır	Evet
Kosova	Bazen	Hayır	Hayır	Biraz
Makedonya	Bazen	Sadece özel durumlarda	Hayır	Biraz
Karadağ	Evet	Evet	Hayır	Biraz
Sırbistan	Evet	Evet	Ekonomik-Mali Sektör	Biraz
SaM – Birlik	Evet	Evet	Evet	Biraz
Yeni Üye Devletler				
Çek Cumhuriyeti	Evet	Evet	Hayır	Biraz
Estonya	Hayır	Hayır	Evet	Biraz
Macaristan	Bazen	Sadece özel durumlarda	Hayır	Biraz
Polonya	Evet	Evet	Hayır	Evet

Tablo 3.2: 3'üncü Aşama: Politika Önerilerinin Hazırlanması (politika analizi, etki değerlendirmesi ve sivil topluma danışma dahil)

CARDS Bölgesi	Prosedür bakanlıkların değerlendirme gerektirir	Kuralları, etki vermesini	Bakanlıklar politika belgeleri ve mevzuat taslaklarını hazırlarken sivil topluma istişare eder	Sivil toplum bakanlıkların önerilerine anlamlı girdi verebilmektedir
Arnavutluk	Evet		Bazen	Çoğunlukla
Bosna Hersek - Federasyon	Evet		Bazen	Çoğunlukla
Bosna Hersek - Sırp Cumhuriyeti	Evet		Evet	Çoğunlukla
Bosna Hersek - Devlet	Evet		Bazen	Nadiren
Hırvatistan	Evet		Bazen	Çoğunlukla
Kosova	Evet		Sadece yasal taslaklarda	Çoğunlukla
Makedonya	Evet		Bazen	Çoğunlukla
Karadağ	Evet		Evet	Çoğunlukla
Sırbistan	Hayır		Evet	Çoğunlukla
SaM – Birlik	Hayır		Sadece yasal taslaklarda	Çoğunlukla
Yeni Üye Devletler				
Çek Cumhuriyeti	Evet		Bazen	Çoğunlukla
Estonya	Evet		Bazen	Çoğunlukla
Macaristan	Evet		Evet	Nadiren
Polonya	Evet		Evet	Çoğunlukla

Yukarıdaki iki tablo da bakanlıkların nasıl politika önerileri geliştireceği şeklindeki temel sorunu ele almaktadır. Ankete katılanların çoğu bakanlıkların politika önerilerini hukuki fiillerin hazırlanmasından önce hazırladığını bildirirse de deneyimler göstermektedir ki, bu o kadar yaygın değildir. Belki de bu konu, daha dolaylı sorular sormak suretiyle daha iyi irdelenebilir. Söz gelimi hükümetlerinin hemen hemen hepsi bakanlıklarının politika önerileri hazırlamak için yeterli kapasiteye sahip olmadığını bildirmektedir. Ayrıca bu hükümetlerin çoğu sivil toplumun genellikle politika önerileri konusunda anlamlı girdiler sağladığını iddia etse de sadece üçte biri düzenli olarak sivil toplumla istişare etmektedir. Dolayısıyla iki hükümet haricinde tümünün prosedür kuralları, bakanlıkların etki değerlendirmesi hazırlamasını şart koşmakla beraber diğer sorulara verilen yanıtlardan bu değerlendirmelerinin kalitesinin çoğunlukla yeterli olmayabileceği anlaşılmaktadır.

Kurumsal açıdan bakanlıklarda politika geliştirme görevlerini yürütmek üzere sadece Estonya'da merkezi bir birim olması ilginçtir (Hırvatistan Ekonomik Mali Birimden bahsetmektedir, ancak bu birimin sadece önerilerin maliyetlendirilmesine yardımcı olduğu anlaşılmaktadır). Bu bağlamda Batı Balkanlar'daki hükümetlerin, politika geliştirmenin bakanlığın ilgili sektöründe yürütüldüğü ve uzmanlardan oluşan merkezi bir birim tarafından üstlenilmediği (zaman zaman yasal taslak hazırlama sürecinde olduğu üzere) normal Avrupa modelini (eski ve yeni Üye Devletler) takip etmektedir. Kanımızca politikayı dahili olarak koordine etmek ve yeterli istişarelerde bulunmak üzere bakanlıklarda yeterli sayıda yatay süreçler olduğu sürece bu yaklaşım son derece geçerlidir.

3.4 4'üncü Aşama: Yasal Taslakların Hazırlanması

Aşamının Genel Açıklaması

Bu aşama, politika araçlarının gerçek hukuki metninin (mevzuat, vergi kodları, kararnameler, vb.) hazırlanmasını içerir. İdeal olarak taslak hazırlama süreci, politika seçenekleri etkileri ve uygulanabilirliği açısından değerlendirildikten sonra (normalde işlemi başlatan bakanlık tarafından) ve hükümet ya da en azından bakan tercih edilen bir seçenek üzerinde mutabakata vardıldıktan sonra başlar. Bununla birlikte, çoğu Orta ve Doğu Avrupa ve Batı Balkan hükümetlerinde politika geliştirme aşamasıyla yasal taslak hazırlama aşaması arasında nadiren bir ayırım vardır. Bunun hem gelenekle hem de sınırlı kaynaklar ve zaman kısıtlarıyla ilgisi vardır. Politika geliştirmenin yasal taslak hazırlama aşamasıyla birleştirilmesi ideal değildir, ancak bu alışkanlığın bir gecede değiştirilmesi imkansız olduğu için bu iki aşamanın nasıl en etkin şekilde birleştirilebileceğini araştırmak önemlidir.

Yasal taslak hazırlama konusunda yararlı bir kılavuz ve ayrıntılı kontrol listeleri, "Orta ve Doğu Avrupa'da Yasa Hazırlama ve Düzenleyici Yönetim Hakkında Kontrol Listesi" başlıkla Sigma Belgesi No. 15'te bulunabilir.

Bakanlıkların Rolü

Taslak hazırlama, bakanlıkların görevidir; yasama sekreteryası bu konuda bakanlıklara yardımcı olur. Bakanlıkların bu aşamadaki rolü son derece açık, net ve sorunsuzdur. Bölgedeki bakanlıkların çoğu, yasal taslak hazırlama kapasitesine sahiptir ve ayrıca sorunlar ortaya çıktıkça yasama sekreteryasıyla birlikte çalışarak bunları çözme becerisine de sahiptirler. Taslak hazırlama genellikle bakanlık bünyesindeki öncü daire tarafından ya da uzmanlaşmış bir yasama dairesi tarafından yapılır ve bazen de bu ikisinin bir kombinasyonu devreye girer.

Genelde bakanlık bünyesinde yasal taslakların bakanın başkanlık ettiği bir kurul tarafından onaylanmasına yönelik açıkça belirtilmiş bir süreç mevcuttur. Bakanın siyasi personeli de (kabine) normal olarak dahili onay sürecinde rol oynar.

Tablo 4: 4'üncü Aşama: Yasal Taslakların Hazırlanması

CARDS Bölgesi	Bakanlıkların, yasal taslakları hazırlamak için kaliteli hukuki personeli vardır	Bakanlıkların merkezi bir taslak hazırlama birimi vardır	Bakanlığın tüm taslak hazırlama işlerinden sorumlu merkezi bir birim var mı?
Arnavutluk	Evet	Bazı bakanlıklarda	Sadece yasama tekniği için
Bosna Hersek - Federasyon	Bazı bakanlıklarda	Bazı bakanlıklarda	Evet
Bosna Hersek - Sırp Cumhuriyeti	Bazı bakanlıklarda	Hayır	--
Bosna Hersek - Devlet	Bazı bakanlıklarda	Bazı bakanlıklarda	Hayır
Hırvatistan	Hayır	Evet	Hayır
Kosova	Bazı bakanlıklarda	Evet	Evet
Makedonya	Bazı bakanlıklarda	Hayır	--
Karadağ	Bazı bakanlıklarda	Bazı bakanlıklarda	Evet
Sırbistan	Evet	Evet	?
SaM – Birlik	Bazı bakanlıklarda	Bazı bakanlıklarda	Evet
Yeni Üye Devletler			
Çek Cumhuriyeti	Bazı bakanlıklarda	Hayır	Hayır
Estonya	Evet	Evet	Evet
Macaristan	Evet	Evet	Evet
Polonya	Bazı bakanlıklarda	Birkaç bakanlıkta	Hayır

Tablonun birinci sütununda görüldüğü üzere ankete katılanların çoğunun, bakanlıklardaki taslak hazırlama kaynaklarının yeterli olmadığını belirtmesi ilginçtir. 14 hükümetten sadece dördü, bakanlıklar arasında yeterli kaynakların mevcut olduğunu bildirmektedir. Bu idarelerin yasal geleneğine bakılacak olursa bu ilginçtir ve idaredeki maaşların düşük olmasıyla ve avukatlara ekonominin diğer sektörlerinde daha yüksek talep olmasıyla bağlantılı olabilir. Açıktır ki, bakanlıklarda taslak hazırlama için yeterli kaynağın olması, politika sisteminin etkin şekilde işlemesi için (yeter şart değilse bile) gerekli şarttır. Hükümetler, yasal sistemlerini AB müktesebatıyla uyumlaştırma işlemine yoğun bir şekilde başladığında bu konunun önemi büyük oranda artacaktır.

Organizasyon açısından bazı durumlarda merkezi taslak hazırlama birimleri mevcutken diğerlerinde bu işlem (politika geliştirmede olduğu üzere) bakanlığın her bir sektöründe yürütülmektedir. Bu iki sistemin de politika ve hukuk uzmanları arasında iyi ve sürekli işbirliği olması halinde iyi işleyebileceğine inanıyoruz. Hükümetlerin yaklaşık yarısında karma bir yaklaşım vardır; yani bazı bakanlıklarda merkezi bir birim varken diğerlerinde yoktur. Bu yaklaşım da kullanılabilir, ancak politika sistemini düzenlemeye ve bakanlıkların politika çalışmalarına daha fazla düzen ve daha tutarlı prosedürler takdim etmeye karar verildiğinde işleri karmaşıklaştırabilir. Bakanlıklar arasındaki yapıların tutarlı olduğu bir sistemde kural koymak normalde daha kolaydır.

3.5 Beşinci Aşama: Bakanlıklar Arası İstişareler

Aşamının Genel Açıklaması

Birçok politika ve yasama alanında birçok bakanlığın geçerli kaygıları vardır, çünkü birçok politika alanı, birden fazla bakanlığın yetki alanına girmektedir. Bu aynı zamanda ilgili bakanlıklar açısından geçerlidir, çünkü birçok toplumsal politika birbiriyle karşılıklı olarak ilişkilidir (söz gelimi eğitim ve sağlık politikaları, iş gücüyle ilişkilidir) ve birçok alandaki politikaların ekonomi açısından sonuçları vardır (söz gelimi çevre, ulaşım ve tarım). Yatay bir bakanlık durumunda (söz gelimi Maliye Bakanlığı) hemen hemen tüm politikaların bütçeye etkisi olduğu ve dolayısıyla da bakanlığın yetki alanını etkilediği açıktır. Bakanlıklar arası istişarelerin amacı, diğer bakanlıkların çıkarlarının da uzmanlar seviyesinde dile getirilip tartışılmasını, böylelikle mümkün olduğunda fazla sayıda çatışmanın, hükümet (ya da komisyonlarının) oturumuna gelmeden çözülmesi ve hükümetin (ya da komisyonlarının) sadece siyasal konulara odaklanmasının mümkün kılınmasıdır.

Normal olarak prosedür kuralları, bakanlıklar arası istişareler konusunda ayrıntılı şartlar içerir. Kalemler genel olarak bakanın imzasıyla diğer bakanlıklara gönderilir. Prosedür kuralları, istişarelere yönelik zaman sınırları da koyar ve aynı zamanda sponsor bakanlığın, söz konusu kalemin yanı sıra kabul edilmeyen yorumların ve gerekçelerinin bir listesini hükümete sunacağını da belirtir.

Bakanlıkların Rolü

Bakanlıkların iki farklı rolü vardır. Bir yandan sponsor bakanlıklar olarak istişareleri yürütmek ve yönetmekten sorumludurlar. Bu rol şunları içerir:

- söz konusu kalemin yorumda bulunması için hangi bakanlığına gönderileceğine karar vermek (prosedür kuralları açık şekilde "tüm bakanlıklara" gönderileceğini belirtmiyorsa);
- yorumları toplamak, analiz etmek ve hangilerini kabul edip belgeye dahil edeceğine karar vermek;
- bazı durumlarda, özellikle önemli olmaları halinde yorumları tartışmak üzere toplantılar düzenlemek ve
- reddedilen yorumların listesini hazırlamak ve ret gerekçelerini belirtmek.

Diğer rol ise bakanlığın kendisiyle istişare edilen bakanlık olarak hareket etmesi ve diğer bakanlıklar tarafından istişare amacıyla kendisine gönderilen kalemlere yanıtlar hazırlamasıdır. Bu işlev, kalemin ilgili dairelere dağıtılması, yorumların toplanması ve harmanlanması, bakanlık için bir süreç yardımıyla yorumlar üzerinde mutabakata varılması ve bakan için (yorumları sponsor bakanlıktaki mevkiğine göndermek üzere) bir mektup hazırlanmasına yönelik bakanlık bünyesinde bir süreç olmasını gerektirir.

Birçok Batı ülkesinde sadece yasal taslaklar için değil, aynı zamanda hükümet toplantılarının gündemindeki tüm politika kalemleri için istişarelerde bulunulması zorunluluktur. Bu durum Orta ve Doğu Avrupa ve Batı Balkanlar'da her zaman geçerli değildir; bu bölgede bakanlıklar arası istişareler sadece yasal taslaklar üzerine ve genellikle geç bir aşamada odaklanmaktadır. Politikanın esası konusunda bakanlıklar arasında ciddi mülahazaların yapılmasını sağlamak açısından bu yaklaşım çoğunlukla yetersizdir. Tamamen geliştirilmiş taslaklar hakkındaki istişareleri genellikle çok geç gerçekleşmekte, derinlemesine bir tartışmaya olanak vermeyecek kadar resmi olmakta ve marjinal taslak ayrıntılarına odaklanmaktadır. Bu durumda da bakanlıklar arası istişarenin ana hedefi olan politikanın özünü iyileştirmek aslında başarılamamaktadır.

Tablo 5: 5'inci Aşama: Bakanlıklar Arası İstişareler

CARDS Bölgesi	Prosedür Kuralları uyarınca gerekli olan istişare türü	Politika belgeleri ya da sadece tamamen geliştirilmiş yasal tasarlarda istişare gereklidir	Bakanlıklar arası istişare prosedürü, derinlemesine girdi alınmasını kolaylaştırmaktadır
Arnavutluk	İlgili bakanlıklar	Her ikisi	Evet
Bosna Hersek - Federasyon	Maliye Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Yasama Sekreteryası	Her ikisi	Evet
Bosna Hersek - Sırp Cumhuriyeti	İlgili bakanlıklar	Her ikisi	Evet
Bosna Hersek - Devlet	İlgili bakanlıklar	Her ikisi	Hayır
Hırvatistan	İlgili bakanlıklar	Her ikisi	Evet
Kosova	İlgili bakanlıklar	Sadece yasama tasarlakları	Evet
Makedonya	Tüm bakanlıklar	Her ikisi	Evet
Karadağ	İlgili bakanlıklar	Sadece yasama tasarlakları	Hayır
Sırbistan	İlgili bakanlıklar	Her ikisi	Hayır
SaM – Birlik	İlgili bakanlıklar	Sadece yasama tasarlakları	Hayır
Yeni Üye Devletler			
Çek Cumhuriyeti	Tüm bakanlıklar	Her ikisi	Hayır
Estonya	Tüm bakanlıklar	Her ikisi	Evet
Macaristan	Tüm bakanlıklar	Sadece yasama tasarlakları	Evet
Polonya	Tüm bakanlıklar	Her ikisi	Evet

Batı Balkan hükümetleriyle yeni AB Üye Devletlerinin hükümetleri arasındaki fark, gerekli olan istişarelerin boyutu açısından çarpıcıdır. Makedonya hariç Batı Balkan ülkelerinde sponsor bakanlık, hangi bakanlıklara danışacağına karar verebilmektedir. Çoğu durumda mali içerimlerin olması halinde Maliye Bakanlığına danışmaya yönelik spesifik bir yükümlülük vardır. Dört yeni Üye Devlette ise tüm bakanlıklarla istişare edilmesi yükümlülüğü vardır; bunun hiçbir çıkarın göz ardı edilmemesini sağlaması daha olasıdır. Hükümetlerin çoğunluğunun, bakanlıklar arası istişarelerin, kendisine danışılan bakanlıklardan derinlemesine girdi gelmesini kolaylaştırdığını bildirmesi dikkat çekmektedir. Bu beyan, Sigma'nın istişarenin büyük bölümünün formaliteden oluştuğu ve sadece küçük taslak hazırlama sorunlarıyla ilgilendiği şeklindeki genel gözlemiyle çelişmektedir. Bu konu açıkça daha fazla araştırma yapılmasına ve "derinlemesine" teriminin daha iyi tanımlanmasını gerektirmektedir.

3.6 Altıncı Aşama: Kalemlerin Hükümet Dairesine Sunulması

Aşamanın Genel Açıklaması

Politika belgesi ya da yasal taslak hazırlandıktan sonra normal olarak bakan tarafından imzalanır ve hükümet oturumu ya da bakanlık komitesi toplantısına planlama için hükümet dairesine gönderilir.

Bakanlıkların Rolü

Bakanlık, taslağa nihai halinin verilmesinden ve taslağın bakan seviyesine kadar dahili kurallara göre onaylanmasından sorumludur. Bakanlık aynı zamanda, hükümet tarafından kararı verilecek tüm belgelere eşlik etmesi gereken bir destekleyici malzemeler "dosyası" da hazırlar.

Tablo 6: 6'ıncı Aşama: Kalemlerin Hükümet Dairesine Sunulması

CARDS Bölgesi	Bakanlıklar, Hükümet Dairesine sunum öncesi belirlenmiş bir dahil onay sürecine sahiptir	Evet ise bu süreç nedir?
Arnavutluk	Evet	Tüm sektörlerle istişareler
Bosna Hersek - Federasyon	Evet	Bakan onaylar
Bosna Hersek - Sırp Cumhuriyeti	Evet	Bakan onaylar
Bosna Hersek - Devlet	Hayır	--
Hırvatistan	Evet	Tüm sektörlerle istişareler
Kosova	Evet	Siyasal Kabinenin Mutabakatı
Makedonya	Evet	Uzmanlar Kurulu tarafından gözden geçirme
Karadağ	Evet	Bakan Yardımcıları ve Bakan Sekreteri tarafından gözden geçirme
Sırbistan	?	?
SaM – Birlik	Evet	Bakanla Uzmanlar Kurulu tarafından gözden geçirme
Yeni Üye Devletler		
Çek Cumhuriyeti	Evet	Tüm sektörlerle istişare edilir
Estonya	Evet	Tüm sektörlerle istişare edilir
Macaristan	Evet	---
Polonya	Evet	Hukuk Dairesi sonra Bakan

Ankete verilen yanıtlardan hükümetlerin hemen hemen hepsinde hükümet dairesine sevk edilmeden önce kalemlerin dahili onayına ilişkin spesifik bir süreç olduğu anlaşılmaktadır. Bunlar arasında en iyi yaklaşım olan bakanlıktaki üst düzey yönetimle istişarenin aynı zamanda en yaygın süreç olduğu görülmektedir.

3.7 Yedinci Aşama: Hükümet Dairesi Tarafından Gözden Geçirme

Aşamının Genel Açıklaması

Hemen hemen tüm sistemlerde hükümet dairesi, bakanlıklardan gelen kalemleri gözden geçirme ve gerekirse üzerinde daha fazla çalışılması için bunları bakanlıklara geri iade etme yetkisine sahiptir. Bazı Orta ve Doğu Avrupa ve Batı Balkan hükümetlerinde hükümet dairesinin sadece belgenin resmi özelliklerinin gözden geçirme (gerekli tüm imza ve eklerin dosyada bulunup bulunmadığı ve yasal olarak gerekli olan tüm istişarelerin yapılıp yapılmadığı gibi) yetki ve kapasitesi vardır. Çoğu OECD ülkesinde hükümet dairesi aynı zamanda önerinin esasını da gözden geçirerek konunun yeterince derinlemesine

analiz edildiğinden, alternatif politika seçeneklerinin değerlendirildiğinden, bakanlıklar arasındaki konuların çözüme kavuşturulduğundan, sektörler arası kaygıların uygun şekilde giderildiğinden ve önerinin hükümetin politika ve öncelikleri ve değerlendirilmekte olan diğer politika inisiyatifleriyle uyumlu olduğundan emin olur. Bazı durumlarda siyasal/parti/koalisyon konularıyla ilgilenen Başbakanlıktaki (Kabine) danışmanların yürüttüğü paralel bir gözden geçirme de mevcuttur.

Bakanlıkların Rolü

Bu aşamada bakanlığın rolü hükümet dairesinin sorabileceği herhangi bir soru ya da konu tartışmaya hazırlıklı olmaktan ibarettir. İdeal olarak bakanlık, tartışılması gereken herhangi bir konu olduğunda hükümet dairesinin kendisiyle temasa geçebileceği bir kişiyi açık şekilde tayin eder.

Bölgedeki bazı hükümetler son yıllarda, bakanlıkların sekreterlerinin, hükümet sekreterinin başkanlığında haftalık olarak toplanıp komisyonlara ve hükümet oturumlarına ulaşmadan önce söz konusu kalemleri topluca gözden geçirdikleri bir sistem kurmuştur. Bu sistem, kalemlerin hazır olup olmadığı konusunda son bir kontrol yapılmasını ve bakanlık uzmanları tarafından çözüme kavuşturulmamış, ama siyasi olarak çözülmesi gerekmeyen bazı konuların halledilmesini mümkün kılmaktadır. Eğer böyle bir toplantı gerçekleşirse bakanlık personelinin, bakanlık tarafından sponsorluğu yapılan kalemler hakkında ve ayrıca diğer bakanlıkların kalemlerine ilişkin konular hakkında bakanlık sekreterine toplantı öncesi brifing verebilmelidir.

Tablo 7: 7'inci Aşama: Hükümet Dairesi Tarafından Gözden Geçirme

CARDS Bölgesi	Bakanlıklar ile Hükümet Dairesi arasında açık ve düzenli iletişim kanalları	Hükümet için kalemlerin hazırlaması amacıyla bakanlık sekreterlerinin haftalık toplantısı	Evet ise bakanlıklar bu toplantı için Bakana brifing veriyor mu?
Arnavutluk	Hayır, çoğunlukla resmi	Hayır (yakında planlanmış)	---
Bosna Hersek - Federasyon	Evet	Hayır	---
Bosna Hersek - Sırp Cumhuriyeti	Evet	Hayır	---
Bosna Hersek - Devlet	Hayır, çoğunlukla resmi	Hayır	---
Hırvatistan	Evet	?	?
Kosova	Evet	Evet	Evet
Makedonya	Evet	Evet	Evet
Karadağ	Evet	Hayır	---
Sırbistan	Evet	Hayır	---
SaM – Birlik	Evet	Hayır	---
Yeni Üye Devletler			
Çek Cumhuriyeti	Hayır, çoğunlukla resmi	Hayır	---
Estonya	Evet	Hayır	---
Macaristan	Evet	Evet	Evet
Polonya	Evet	Hayır	---

Bakanlıklar ile hükümet dairesi arasındaki açık iletişim hatları, sadece üç istisnaıyla çoğu hükümette genel bir kuraldır. Bakanlık sekreterlerinin haftalık toplantısı (hükümet sekreterinin başkanlık ettiği) son derece nadirdir; 14 hükümetten sadece üçünde yapılmaktadır (bir hükümet daha bu sistemi uygulamayı planlamaktadır). Bu tür toplantıların genelde Sigma danışmanları tarafından tavsiye edildiği dikkate alınacak olursa bu toplantıların yararlı olup olmadığını (Bakanlıklar arasındaki çatışmaların daha iyi şekilde çözüme kavuşturulmasını sağlıyor mu? Daha verimli ve etkin hükümet oturumlarına yol açıyor mu?) daha derinlemesine araştırmak ilginç olacaktır.

3.8 Sekizinci Aşama: Bakanlık Komiteleri Tarafından Gözden Geçirme

Aşamının Genel Açıklaması

Çoğu hükümette, hükümet tarafından karara bağlanmadan önce kalemleri gözden geçirmeye yarayan bir bakanlık komiteleri sistemi vardır. Komiteler (eski Yugoslavya ülkelerinde bunlara genellikle komisyon denmektedir) normal olarak konuya göre (söz gelimi Avrupa ile entegrasyon, toplumsal konular, ekonomik konular) ve bunların üyeleri ilgili sektörlerdeki bakanlardır. Komitelere, Başbakan, başbakan yardımcısı ya da komitenin konusuyla en fazla doğrudan ilgili olan bakan başkanlık edebilir. Birçok hükümette bu komiteler "huni" komiteleri olarak işlev görür; yani kalemler hükümet oturumu için planlanmadan önce komiteden geçmek zorundadır. Bu durumlarda komiteler, kalemlerin hükümet oturumuna yönlendirilmesini tavsiye etmeden önce bakanlıklardan ek çalışma isteme ya da ihtiyaç çözümü talep etme konusunda önemli yetkilere sahiptir. Komite hizmeti hemen hemen her zaman hükümet dairesi tarafından verilir.

Bakanlıkların Rolü

Bu aşamada bakanlıkların rolü, bakana katıldığı komite toplantıları için brifing sunarak bakanı toplantıda konuşulabilecek söz konusu konuların tümü hakkında (başta bakanlık tarafından sponsorluğu yapılan kalemlerle bağlantılı olarak, ama aynı zamanda da bakanlığın önemli kaygılarının olduğu kalemler hakkında) bilgilendirmektir.

Bazı durumlarda bakanlık, komite toplantısındaki teknik sorulara yanıt verecek uzmanlar göndererek bakana destek olabilir.

Tablo 8: 8'inci Aşama: Bakanlık Komiteleri Tarafından Gözden Geçirme

CARDS Bölgesi	Bakanlıklarda hükümet komitelerinin toplantıları için bakanlara brifing vermeye yönelik bir süreç vardır	Bakanlıkların üst düzey personeli hükümet komitesi toplantılarına katılabilir
Arnavutluk	Evet	Sadece bakana yardımcı olmak için
Bosna Hersek - Federasyon	Evet	Katılabilir ve söz alabilir
Bosna Hersek - Sırp Cumhuriyeti	Evet	Katılabilir ve söz alabilir
Bosna Hersek - Devlet	Siyasal Kabine	Sadece bakana yardımcı olmak için
Hırvatistan	Evet	Katılabilir ve söz alabilir
Kosova	Etkin komite yok	---
Makedonya	Evet	Katılabilir ve söz alabilir
Karadağ	Siyasal Kabine	Sadece bakana yardımcı olmak için
Sırbistan	Evet	Katılabilir ve söz alabilir
SaM – Birlik	Evet	Katılabilir ve söz alabilir
Yeni Üye Devletler		
Çek Cumhuriyeti	Siyasal Kabine	Katılabilir ve söz alabilir
Estonya	Evet	Sadece bakana yardımcı olmak için
Macaristan	Evet	Hayır
Polonya	Evet	Sadece bakana yardımcı olmak için

Bu tablodan anlaşılan en ilginç husus, biri hariç (Kosova) tüm hükümetlerin, hükümet oturumuna ulaşmadan önce konuları tartışmak üzere bakanlar komitesi olduğudur. (Kosova'da da bu tür komitelerin kurulmasına yönelik devam eden bir süreç vardır). Ayrıca komitelerin olduğu hükümetlerin tümünde bakanların, komite toplantılarına hazırlık için brifing aldığı ve kıdemli bakanlık personelinin de bakana yardımcı olmak ve hatta konuşmak için bu toplantılara katılabildiği de anlaşılmaktadır. Bu bulgular daha önceki Sigma gözlemlerine dayanarak yapılan tahminlerden daha olumludur.

3.9 Dokuzuncu Aşama: Hükümet (Bakanlar Kurulu) Tarafından Karar Verilmesi

Aşamının Genel Açıklaması

Hükümet oturumunun gündemi normalde hükümet dairesi tarafından hazırlanır ve çoğunlukla Başbakan tarafından onaylanır. Oturuma ilişkin dosyalar, oturumdan belirli sayıda gün önce hükümet dairesi tarafından bakanlara gönderilir. Sadece tamamen gözden geçirilmiş kalemlerin gündemde olmasını sağlamak amacıyla kalemlerin doğrudan toplantıya getirilmesi uygulaması normalde teşvik edilmez. Ancak bu kural değişen başarı oranlarıyla uygulanabilmektedir. Hükümet kararından sonra kalemler ya ilgili bakanlığa gönderilir (üzerinde daha fazla çalışılması ya da uygulama için) ya da birincil mevzuat durumunda karar için parlamentoya gönderilir.

Bakanlıkların Rolü

Hükümet komitelerinde de olduğu üzere, bu aşamada bakanlıkların rolü, bakana katıldığı hükümet toplantıları için brifing sunarak bakanı oturumda konuşulabilecek söz konusu konuların tümü hakkında

(başta bakanlık tarafından sponsorluğu yapılan kalemlerle bağlantılı olarak, ama aynı zamanda da bakanlığın önemli kaygılarının olduğu kalemler hakkında) bilgilendirmektir.

Toplantıdan sonra her bakanlık, kendisiyle ilgili kararları işleme sokmalı ve takibini yapmalıdır.

Tablo 9: 9'uncu Aşama: Hükümet (Bakanlar Kurulu) Tarafından Karar Verilmesi

CARDS Bölgesi	Bakanlıklarda hükümet oturumları için bakanlara brifing vermeye yönelik bir süreç vardır	Bakanlıklarda bakanlık görevlerinin zamanında yerine getirilmesini sağlamak için hükümet kararlarının takibine ilişkin bir süreç vardır
Arnavutluk	Evet	Her sektörün sorumluluğu
Bosna Hersek - Federasyon	Evet	Bakanlıkta merkezi olarak yönetilir
Bosna Hersek - Sırp Cumhuriyeti	Evet	Her sektörün sorumluluğu
Bosna Hersek - Devlet	Siyasal Kabinenin Sorumluluğu	Her sektörün sorumluluğu
Hırvatistan	Evet	Hayır
Kosova	Siyasal Kabinenin Sorumluluğu	Her sektörün sorumluluğu
Makedonya	Evet	Bakanlıkta merkezi olarak yönetilir
Karadağ	Siyasal Kabinenin Sorumluluğu	Bakanlıkta merkezi olarak yönetilir
Sırbistan	Evet	Her sektörün sorumluluğu
SaM – Birlik	Evet	Her sektörün sorumluluğu
Yeni Üye Devletler		
Çek Cumhuriyeti	Evet	Her sektörün sorumluluğu
Estonya	Evet	Bakanlıkta merkezi olarak yönetilir
Macaristan	---	---
Polonya	Evet	Bakanlıkta merkezi olarak yönetilir

Bu tabloda değinilen önemli konu, hükümetin kararlarını takip etmeye ve bakanlıkların verilen görev(ler)i yerine getirmesini temin etmeye yönelik bakanlıklardaki süreçtir. Bunun her sektörün sorumluluğunda olduğu şeklinde yanıt verildiği durumlarda bu, bir bütün olarak bakanlığın bu aşamaya uygun şekilde yönetemediğini gösterebilir, çünkü bu yaklaşım birçok şeyi şansa bırakmaktadır. Bakanlıkların, Bakanlık Sekreterinin her hükümet oturumundan sonra kararların gözden geçirilmesini, görevlerin belli sektör ya da bireylere tahsis edilmesini ve zamanında bitirmenin sağlanması için geri bildirim sürecinin var olduğundan emin olmasını sağlayacak bir sürece sahip olması daha iyidir. Bu tür bir süreç ankete yanıt veren idarelerin sadece çok azında mevcut görünmektedir.

3.10 Onuncu Aşama: Parlamento Süreci ve Geçiş

Aşamının Genel Açıklaması

Bu aşama hükümet kararlarının hepsi için değil, bazıları için gereklidir. Parlamentodan mevzuatın geçişine ilişkin prosedürler normalde Anayasa ve/veya parlamento tarafından belirlenir. Hükümetten gelen mevzuat bakımından hükümet dairesi normalde hükümetin çıkarlarının uygun şekilde temsil edilmesinden sorumludur.

Bakanlıkların Rolü

Bu aşamada bakanlıkların rolü, sponsorluğunu yaptıkları yasa tekliflerini parlamento görüşmeleri sırasında ve bunları gözden geçiren parlamento komitelerinde açıklamak ve savunmaktır. Çoğu durumda bakanın kendisi de parlamentoda yer almalıdır, ancak herhangi bir olumsuzluğun ortaya çıkması durumunda bakanlığın hukuk ve politika uzmanlarından destek alması gerekecektir.

Parlamentonun büyük çaplı değişiklikler önermesi durumunda bakanlığın bunları analiz edip değerlendirme ve uygun bir tepki verme (kabul, ret ya da uzlaşma) ve bu tepkiyi gerekçelendirmeye hazır olması gereklidir.

Tablo 10: 10'uncu Aşama: Parlamento Süreci ve Geçiş

CARDS Bölgesi	Bakanlıklarda yasa taslaklarının Parlamento görüşmelerine Bakan hazırlamaya ve bu görüşmelerde Bakana destek olmaya yönelik bir süreç vardır	Evet ise, kim sorumludur?
Arnavutluk	Evet	Parlamentonun talebi üzerine
Bosna Hersek - Federasyon	Evet	Hükümet tarafından görevlendirilen personel
Bosna Hersek - Sırp Cumhuriyeti	Evet	Spesifik sektör için Bakan Vekili
Bosna Hersek - Devlet	Evet	---
Hırvatistan	Evet	Bakan Yardımcısı Bakana brifing verir
Kosova	Evet	Hukuk Dairesi ve/veya Siyasal Kabine
Makedonya	Evet	Hükümet tarafından görevlendirilen personel
Karadağ	Evet	Gayri resmi , ancak normal uygulama
Sırbistan	Evet	Sorumlu sektör
SaM – Birlik	Evet	Sorumlu sektör
Yeni Üye Devletler		
Çek Cumhuriyeti	Hayır	---
Estonya	Evet	Hükümet Dairesinin Sorumluluğu
Macaristan	Evet	Parlamento İlişkileri Sekreteri (bakanlıkta)
Polonya	Evet	Sorumlu sektör

3.11 On birinci Aşama: Uygulama

Aşamanın Genel Açıklaması

Parlamentodan mevzuat çıkarmanın gerekli olup olmamasına bağlı olarak hukuki fiillerin somut uygulaması doğrudan hükümet kararından sonra başlayabilir ya da parlamentodan bir yasa çıkarıldıktan sonra başlar. Uygulama, (gerekirse) ikincil mevzuatın hazırlanıp çıkarılması, bunu müteakip alanda somut uygulamanın yapılmasını içerir ki, bu bu belgenin kapsamı dışındadır.

Bakanlıkların Rolü

Uygulama, tek tek bakanların ve bakanlıkların ya da kuruluşlarının sorumluluğu altındadır. Birincil mevzuat söz konusu olduğunda parlamento aşamasından sonra çoğunlukla bakanlıkta ikincil mevzuatın hazırlanması ihtiyacı ortaya çıkar. İkincil mevzuatın hazırlanması da aslında bir tür "mini" politika sürecidir ve dolayısıyla 3'üncü ila 5'inci aşamalarda açıklanan faaliyetlerin bir bölümün yerine getirilmesini ve müteakiben de söz konusu mevzuatın bakanlık bünyesinde dahili onay sürecinden geçmesini ve en nihayetinde de bakan tarafından onaylanmasını gerektirir.

Yasal çerçevesinin sağlanmasından sonra somut uygulama ve/veya icra mevkine koyma başlayabilir. Bu faaliyetler, bakanlığın ve ilgili kuruluşlarının süregiden genel idari sorumlulukların parçasıdır ve bu belgenin kapsamında değildir.

Tablo 11: 11'inci Aşama: Uygulama

CARDS Bölgesi	Bakanlıklarda hükümet kararlarının uygulanmasını izlemeye yönelik belli bir süreç vardır	Evet ise bu süreç nasıl yönetilir?
Arnavutluk	Evet	Her sektörün sorumluluğu
Bosna Hersek - Federasyon	Evet	Her sektörün sorumluluğu
Bosna Hersek - Sırp Cumhuriyeti	Evet	Bakanlık Sekreteri
Bosna Hersek - Devlet	Hayır	----
Hırvatistan	Hayır	Her sektörün sorumluluğu
Kosova	Hayır	Her sektörün sorumluluğu
Makedonya	Hayır	Her sektörün sorumluluğu
Karadağ	Evet	Her sektörün sorumluluğu (siyasal kabine tarafından yönetilir)
Sırbistan	Evet	Her sektörün sorumluluğu
SaM – Birlik	Evet	Her sektörün sorumluluğu
Yeni Üye Devletler		
Çek Cumhuriyeti	Hayır	---
Estonya	Hayır	---
Macaristan	Evet	Her sektörün sorumluluğu
Polonya	Evet	Merkezi resmi süreç aracılığıyla bakanlık

Bu tabloda bölgedeki politika sistemlerinin çoğundaki en önemli zayıflıklardan birinin, bakanlıkların kararların uygulanmasına yeterli ilgiyi göstermemeleri olduğu görülmektedir. Ankete katılanların yaklaşık yarısı, bakanlıklarda uygulamayı izlemeye dönük bir sürecin bulunduğunu belirtmiştir. Dahası, böyle bir sürecin var olduğunu bildirenlerin hemen hemen hepsi, bunun her bir sektörün sorumluluğunda olduğunu bildirmiştir. Hükümet oturumları tarafından verilen görevlerin takibine nispetle işaret edildiği üzere, "her bir sektörün sorumluluğu" gerçekte uygulamanın bakanlığın üst yönetimi tarafından tutarlı bir şekilde yönetilmediği ve çoğu şeyin şansa bırakıldığı anlamına gelmektedir. İyice üzerinde düşünülüp planlanmış bir süreç olmaksızın bakanlık (ve bakan) uygulamaya ilişkin görevlerin

(söz gelimi ikincil mevzuatın hazırlanması, uygulama için gerekli idari birim ve prosedürlerin kurulması) gerçekten de yerine getirildiğinden nasıl emin olabilir?

3.12 On ikinci Aşama: İzleme ve Değerlendirme

Aşamının Genel Açıklaması

Genellikle iki tür izleme ve değerlendirme vardır. Birincisi formeldir ve temel olarak hükümet kararlarında belirtilen sürelerle uyulup uyulmama açısından bakanlıkların performansının izlenmesinden oluşur. Bu, hükümet dairesini rolüdür ve birçok hükümette hükümet kararlarının takip edilmesi ve bakanlıklara verilen görevlerin yerine getirilip getirilmesinin izlenmesine yönelik (genellikle bilgisayarlı) bir sistem vardır.

İkinci tür ise politika ve yasa önlemlerinin, hedeflerinin gerçekleştirilmesindeki gerçek etkinliğini değerlendirmeyi temel almaktadır. Bu tür değerlendirme, uygulamadan bir süre sonra, genellikle de bir ya da birkaç yıl sonra gerçekleşebilir. Bu tür nihai değerlendirmelerin yapılmasına ilişkin yöntem ve teknikler temelde ön etki değerlendirmelerinde kullanılanlara son derece benzerdir.

Bakanlıkların Rolü

Faaliyetlerin, politika hedeflerinin karşılanması ya da maliyet etkinliği açısından etkin olup olmadığının değerlendirilmesi, bakanlıkların rolü olmalıdır. Bununla birlikte bunun bölgede nadiren yapıldığı ve yapıldığında da düzenli ve tutarlı bir şekilde yapılmadığı söylenebilir. Politikayı uygulayanların, politikanın etkinliği konusunda birtakım görüşlere sahip olmayacağı düşünülmemeyeceği için belli düzeyde enformel "değerlendirmenin" gerçekleşmesi de olasıdır. Ancak bu enformel değerlendirme temelde geçici ya da belli durumlara has şekilde yapıldığı için politika ile değişim ve reform ihtiyacı arasındaki olması gereken geri besleme döngüsünü gerçek anlamda devam ettiremez.

Hükümet dairesi bu alanda hükümet onayına ilişkin yol gösterici kurallar ve direktifler geliştirmedikçe ve bu gereklilikleri uygulanmasına yönelik birtakım yöntemler var olmadıkça bakanlıklarda düzenli bir sürecin gelişmesi pek olası değildir. Bu yapıldıktan ve bakanlıklar, düzenli olarak değerlendirmeye katılmalarına yönelik sorumluluklarını kabul ettikten sonra, değişik üniversiteler ve eğitim kurumları tarafından hazırlanan eğitim kursları ve eğitim malzemeleri gibi çeşitli bilgi kaynakları böyle bir değerlendirmenin nasıl yürütülmesi gerektiğini göstermektedir.

Tablo 12: 12'inci Aşama: İzleme ve Değerlendirme

CARDS Bölgesi	Bakanlıklar, politika ve programlarının etkinliğinin nihai değerlendirmesini yapar	Prosedür Kurallarınca gerekli değerlendirme
Arnavutluk	Bazen	Evet
Bosna Hersek - Federasyon	Bazen	Evet
Bosna Hersek - Sırp Cumhuriyeti	Evet	Evet
Bosna Hersek - Devlet	Nadiren	Evet
Hırvatistan	Bazen	
Kosova	Bazen	Evet
Makedonya	Nadiren	Hayır
Karadağ	Evet	Evet
Sırbistan	Bazen	Hayır
SaM – Birlik	Bazen	Hayır
Yeni Üye Devletler		
Çek Cumhuriyeti	Hayır	Hayır
Estonya	Bazen	Hayır
Macaristan	Bazen	Evet
Polonya	Bazen	Hayır

Bu tabloda da bakanlıklardaki politika yönetimi konusundaki önemli bir zayıflık ortaya konmaktadır: politikaların ve programlarında etkinliğinin sistemli bir değerlendirme tabi tutulmaması. Bu hiç kuşkusuz zor bir iştir ve ayrıca zaman alıcı ve pahalı da olabilir. Bununla birlikte idarenin, ciddi uygulama eksikliklerinden kaçınması (ki bu, müktesebatın kabulüne yönelik ilerlemenin değerlendirilmesi aşamasında Avrupa Komisyonunun sık sık tespit ettiği bir sorundur) için son derece önemlidir. Ayrıca nihai değerlendirmenin olmaması durumunda bakanlıkların, politikaların ve mevzuatın hedeflerini daha etkin bir şekilde gerçekleştirmeleri için hangi açılardan revize edilmesi gerektiğini belirlemeleri güçtür. Literatürde de görüldüğü üzere hedef gruplarla istişareler ve görüşmeler ve uygulamanın maliyet-etkinliğinin basit şekilde değerlendirilmesi gibi pahalı olmayan teknikler kullanılarak sınırlı kaynaklarla değerlendirmelerin yürütülmesi çoğunlukla mümkündür.

BÖLÜM DÖRT: ÖZET VE ÖNERİLER

4.1 İyileştirilmesi Gereken Konular

Bakanlıklar, politika oluşturma sisteminde bir dizi aşamada baş rol oynama konusunda benzersiz bir konumdadır. Bu aşamaların tümü, politikanın içeriğine ilişkindir: politika geliştirme, taslakların hazırlanması¹, istişareler, uygulama, izleme ve değerlendirme. Bu alanların ortak yanı, bir bütün olarak hükümetin kolektif sorumluluğundan ziyade politikanın özüyle ve münferit bir bakanın spesifik bir faaliyet alanındaki sorumluluğuyla son derece yakından ilişkili olmasıdır. İşte bir yanda (ilgili bakanlıkları tarafından desteklenen, hükümetin münferit üyeleri olarak) bakanlar ile diğer yanda hükümet dairesi tarafından desteklenen, kolektif olarak hükümet arasındaki sorumluluğun paylaşılmasının mantığı budur.

Bakanlığın yetkisindeki spesifik alanda, bakanlığın bu görevleri yerine getirme avantajı vardır (ya da olmalıdır); çünkü aşağıdakilerin süregiden geliştirilme ve idamesinden bakanlık sorumludur:

- bakanlık tarafından uygulanan politika ve mevzuattan etkilenen ilgili kamuoyu ile temas kurulması;
- faaliyetin belirli alanı konusunda süregiden, derinlemesine uzman bilgisi;
- alıcıların memnuniyetsizliği gibi zayıflıkları da dahil olmak üzere mevcut politikalar ve mevzuat hakkında bilgi ve
- uygulama ve icra mevkine koyma ihtiyaç ve güçlükleri hakkında bilgi.

Ancak, bu iki ucu keskin bir kılıçtır. Eğer bakanlık kendi yetki alanındaki kişi ve gruplarla sürekli irtibat halinde kalarak yukarıdaki hususları düzenli bir halde tutmazsa ve deneyimleri dinleyip onlardan ders almazsa, iyi politikalar ve mevzuat geliştiremeyecek ve bunun yerine beklentileri ve hayal kırıklığını artıracaktır. Politika geliştirme, sorunların analiz edilmesi ve çözümlerin değerlendirilmesi için birtakım bilimsel araç ve prosedürler kullansa bile kuramsal bir bilim ya da nesnel mekanik bir süreç değildir. Politika geliştirme temel olarak bakanlık uzmanları ile hizmet ettikleri ve eylemlerini düzenledikleri toplumsal aktörleri arasındaki etkileşimli bir süreç yoluyla gelişen bir yargı gücü meselesidir.

Ankete katılanlar, yeterli bir politika geliştirme sürecinin önemini tamamen farkında görünmektedir. Ankete katılanlardan bakanlıklardaki politika ve mevzuat geliştirme sisteminin ne derecede tatmin edici olduğunu belirtmeleri istenmiştir. Biri hariç hepsi sistemde iyileştirme yapılmasının gerekli olduğunu belirtmiştir. Daha sonra katılımcılara, hangi alanlarda değişiklik yapılması gerektiği sorulmuştur. Sonuçlar Tablo 13'te verilmiştir (katılımcıların istedikleri kadar alanı işaretlemelerine izin verilmiştir; çoğunlukla mevcut 11 alandan beş ya da altısını işaretlemiştir).

¹ Anglo-Sakson modelini takip eden ülkelerde yasal taslaklarının hazırlanması sorumluluğu, bakanlıklardan ziyade Parlamente'ye (İngiltere) ya da Adalet Bakanlığına (Kanada) verilmiştir. Bu, Bakanlıkların kendi politika belgelerini, söz konusu alanda uzman olmayan hukuki uzmanların tarafında taslak hazırlanmasını imkan verecek detayda hazır hale getirdikleri sürece mümkündür.

Tablo 13: Politika sürecini iyileştirmek için aşamaların odak noktası ne olmalıdır?

	Bu alanı işaretleyen hükümetlerin sayısı:
Hükümetin Prosedür Kurallarının Revizyonu	6
Hükümet Dairesinin daha fazla kontrolü	8
Bakanlık bünyesinde daha net prosedürler	10
Taslak aşamasından önce politika belgelerinin hazırlanması zorunluluğu	8
Daha iyi bakanlıklar arası istişareler	7
Sivil toplumla daha çok istişare	8
Bakanlık bünyesinde politika işlevleri yürütecek daha güçlü merkezi birimler	11
Bakanlık bünyesinde daha az merkezi süreç	2
Bakanlıklardaki hukuk dairelerine daha fazla yetki verilmesi	3
Hukuk dairelerine daha fazla personel	6
Bakanlık personeli için daha fazla politika becerileri eğitimi	13

Takip sorusu olarak katılımcılara, değiştirilmesi en önemli prosedür kuralları hususlarının neler olduğu da sorulmuştur. Tablo 14'te verilen sonuçlar yine bakanlıklardaki politika hazırlamaya odaklanmaktadır.

Tablo 14: Süreci iyileştirmek için prosedür kurallarında ne tür değişiklikler yapılmalıdır?

	Bu unsuru işaretleyen hükümetlerin sayısı:
Kalemlerin gözden geçirilmesi için daha fazla süre	3
Bakanlıklar arası istişarelerinin daha iyi düzenlenmesi	6
Politika konseptleri için daha net gereklilikler	11
Etki değerlendirmesi zorunluluğu	11
Önerileri gözden geçirme ve yetersiz ise iade etme (kalite kontrol) konusunda Hükümet Dairesine daha fazla yetki	6

4.2 Tavsiye edilen sonraki aşamalar

Bakanlıkların politika sürecindeki rolünü iyileştirmek için aşağıdaki hususların göz önüne alınması gereklidir:

1. Hükümetin prosedür kuralları, bakanlıkların hükümet kararları için ileri sürdükleri kalemlere destek olmak üzere hükümete daha yüksek kaliteli bilgiler sağlama konusundaki sorumluluklarını daha eksiksiz olarak betimlemelidir. Bu kurallar, yapılması gereken analizin türünü (söz gelimi etki değerlendirmesi, maliyet/fayda analizi, karşılaştırmalı analiz) belirtebilir. Gerekli olan bilginin türünü de belirtebilirler (söz gelimi sanayi üzerindeki etki, fayda ve maliyetlerin ülke genelindeki dağılımı, seçeneklerin avantaj ve dezavantajları, hükümet dışı örgütlerin ve sivil toplum örgütlerinin görüşleri ve diğer bakanlıkların maddi görüşleri).

2. Hükümet dairesi, bakanlıkların kalemlerini desteklemek amacıyla temin ettikleri bilgilerin kalitesini değerlendirme kapasitesine sahip olmalıdır ve hükümet dairesine, temin edilen bilgilerin yetersiz

ya da düşük kalitede olması halinde bunları üzerinde daha fazla çalışılması için iade etme yetkisi verilmelidir.

3. Prosedür kuralları, politika belgelerinin, en azından önemli politika değişikliklerinin düşünüldüğü durumlarda yasal taslak hazırlama sürecinden önce hükümet tarafından sunulup tartışılmalıdır. Bu zorunluluğu işleme koymak kolay değildir, ancak mümkün ve gereklidir.

4. Bakanlıklar, hükümete kalem hazırlamaya yönelik kendi dahili prosedürlerini gözden geçirip revize etmelidir; bunu yaparken de aşağıdaki hususların açıklığa kavuşturulup güçlendirilmesine özel dikkat vermelidir:

- politika çalışmalarının yıllık planlamasına yönelik prosedür;
- dıştaki çıkar gruplarıyla istişare etmeye yönelik prosedürler;
- bakanlıklar arası istişarelere yönelik prosedürler;
- bakanlık dahilindeki onay süreci ve
- politikaların izlenmesi, değerlendirilmesi ve başarı ve eksiklerinin bildirilmesine yönelik prosedürler.

5. Bakanlıklar, politika ve yasal çıktılarının dahili koordinasyonu ve kalite kontrolüne yönelik bir yöntem ve prosedür oluşturmalıdır. Bakanlık bünyesindeki politika yönetimine ilişkin mevcut yaklaşımlar gözden geçirilmelidir; bakanlıklar üst düzey yetkililerce (söz gelimi Bakanlık Sekreteri) daha merkezi ve kapsamlı yönetim geliştirilmesine daha ciddi şekilde kafa yormalıdır.

6. Bakanlıklar, hukuk biriminin politika sürecindeki rol ve sorumluluklarını netleştirip düzenlemelidir.

7. Bakanlıklar, sektörel dairelerdeki personelin politika analizi ve etki değerlendirmesi konularındaki uzmanlığını geliştirmelidir. Tüm sektörlerdeki personelin politika geliştirme teknikleri konusunda eğitilmesi bir öncelik olmalıdır. İlk adım olarak bakanlıklar, bu alanlarda teknik uzmanlığı olan küçük bir birim kurarak bu birimin sektörel dairelere dahili "danışmanlar" olarak hizmet vermesini sağlamayı düşünebilirler.

EK: ÜLKE BELGELERİNDEN ÖRNEKLER

1'inci Aşama: Hükümet Önceliklerinin Tanımlanması

Slovenya: Hükümet, Haziran 2005'te ülkenin genel kalkınmasını kapsayan ayrıntılı bir politika belgesi de olan, 2004-2013 dönemine (AB üyeliğinin ilk on yılı) ilişkin Slovenya Kalkınma Stratejisini benimsedi.

Ayrıca, bakanlıkların önemli bir rol oynadığı ve genel politika oluşturma açısından son derece önemli olan, Parlamentodan geçmiş ve Ulusal Programlar olarak adlandırılan bir dizi belge de bulunmaktadır. Ulusal Programlar ulusal politikanın hazırlanması için gerekli olan belgelerdir. Halihazırda toplumsal kalkınmanın farklı alanları için (araştırma, sosyal bakım, spor, çevrenin korunması, karayolu güvenliği vb.) hazırlanmış olan 14 Ulusal Program vardır. Ulusal Program, ilgili bakanlık tarafından hazırlanır ve taslak olarak hükümete sunulur. Hükümet (kabul edildiğinde) söz konusu programı Parlamento'ya gönderir; Parlamento da özel bir yasama usulü aracılığı ile bunu yasalaştırır. Ulusal Program bir yasa değildir, ancak Parlamento tarafından kabul edilir ve düzenlediği toplumsal alan için önemli etkileri vardır.

Başbakan bir bakana bakanlığın çalışmalarına ilişkin zorunlu bir direktif verebilir. Eğer bu direktif, hükümetin ortaya koyduğu politikayla uyumlu değilse, bakan hükümetin bu konuyu görüşmesini talep edebilir.

Macaristan: Mevzuat Yasası uyarınca hükümetin, beş yıllık dönem için hazırlanacak kanun ve önemli kanun hükmünde kararnameleri belirten ayrıntılı bir mevzuat programı hazırlaması zorunludur. Bu mevzuat programının geliştirilmesi sırasında, yürütme erki kurumlarının başkanları, yüksek mahkeme başkanına, başsavcıya, toplumsal örgütlere, sendikalara, Budapeşte yerel yönetimine ve ilçe özerk yönetimlerine danışılır.

Avusturya: Hükümet döneminin başlangıcında bakanlıklardaki memurlar, hükümet programları, siyasal stratejiler ve siyasal amaçları ayrıntılı bir şekilde araştırarak gelecekteki hareket tarzlarının ve eylemlerinin neler olacağını tespit etmeye çalışırlar.

Slovakya: Hükümetin yönelimini ve kamu politikasının münferit alanlarındaki hedeflerini ana hatlarıyla ortaya koyan ana belge hükümet manifestosudur. Bütün hükümetler göreve atanmalarından itibaren 30 gün içinde kendi manifestolarını Ulusal Konseye sunmak zorundadırlar. Bu manifestoyu baz alan Parlamento bir güven oylaması yapar ve hükümete yetki verir.

Dolayısıyla hükümet manifestosu, Parlamentodaki çoğunluğun, manifestoda önerilen adımların hazırlanması ve uygulamasında için hükümete verdiği yetki olarak görülebilir. Bu yetkinin iki boyutu vardır. Her şeyden önce, yurttaşları (genel seçimlerin sonucuna göre) temsil eden milletvekillerinin çoğunluğunun hükümete duyduğu güvenin genel bir ifadesidir. Uygulamada ise manifestoya dayanılarak verilen güvenoyu, Parlamento çoğunluğunun hükümet tarafından manifesto uyarınca meclise getirilecek olan kanun tasarılarını destekleyeceklerine dair verdikleri gayri resmi bir söz olarak da görülebilir.

Bir koalisyon hükümetinin kurulması durumunda ise (sadece Slovakya'da değil) hükümet manifestosu diğer bir gayri resmi, ama çok önemli bir rolü de gerçekleştirir: hükümetin kuruluşuna katılan münferit siyasal partiler arasında kamu politikasının münferit alanlarındaki hedef ve araçlar hakkında mutabakata varılmasını sağlama rolü. Hükümet kurma ve manifesto hazırlama süreci, hükümete katılacak partilerin, hükümetin temel sınır ve hedefleri üzerinde anlaşmaya varmalarını ve böylelikle hükümetin, hükümet üyelerinin ve Parlatonun uyumlu ve verimli bir şekilde çalışmasını mümkün kılan bir dönem olmalıdır.

Polonya: Politika öncelikleri bir bütün olarak hükümet tarafından belirlenir ve hükümet kurulması sırasında ve bazen de koalisyon anlaşmasıyla bu öncelikler üzerinde mutabakata varılır. Ancak bu yöntem sistematik değildir ve özellikle koalisyon ortakları arasındaki duruma bağlıdır. Hükümetin önceliklerini

ortaya koyan ana belge, hükümetin görev süresinin başlangıcında Başbakanın meclise sunduğu bir kitapçıktır. Bütün hükümet çalışmaları Başbakanın kitapçığıyla uyumlu olmalıdır.

Çek Cumhuriyeti: Hükümet Politikası Beyanının hazırlanmasına ilişkin belirlenmiş herhangi bir resmi yöntem bulunmamaktadır. Bu Beyan genellikle Başbakanın Danışmanlar Kurulu tarafından hazırlanır. Politika Beyanı münferit Bakanlıklar tarafından sunulan önerilerin bir derlemesi gibidir. Bu durum, Politika Beyanının tutarlılığını ve bütünlüğünü bozabilir ve birçok durumda bu gözlenmiştir. Ne yazık ki çoğu zaman Politika Beyanının hazırlanması ve değiştirilmesi için yeterli zaman yoktur. Politika Beyanı hükümete ve Parlamente'ye sunulmadan önce Bakanlıklarla yapılan kapsamlı görüşmeler yapılmamaktadır.

Emeklilik Reformu ya da önemli kanun tasarıları gibi koalisyon görüşmelerinde karar verilen ve öne çıkarılan birkaç siyasi öncelik hariç, hangi yasa ya da politika görevlerinin Politika Beyanına dahil edileceği Beyanı yazan kişilerin takdirine kalmıştır. Daireler kendi planladıkları mevzuat ya da politika önerilerini Beyana sokmak için yarıştıkları için birçok son dakika değişikliği olur. Bu nedenle Beyan içinde bir alanda son derece ayrıntılı mevzuat bulunurken diğer alanlardaki mevzuat sadece ana hatlarıyla belirtilmiş olabilir.

Hükümet önceliklerinin belirlenmesinin diğer bir yolu da Yakınsama Programları ya da Ekonomik Strateji gibi belirli stratejik konseptlerin hazırlanmasıdır. Bu tür belgelerin hazırlanmasından genellikle belirli bir Bakanlık sorumlu olur. Hükümetin politika önerilerinin hazırlanması için resmi prosedürler mevcut olmakla beraber bu tür belgelerin tarz, hazırlanış şekli ve içerik kalitesi farklılık arz etmektedir.

2'inci Aşama: Yıllık Politika ve Yasama Planlaması

Slovenya: Yıllık Hükümet programı, gelecek yıl içinde kabul edilmesi planlanan yasa ve yönetmeliklerin bir listesinden oluşur. Her mevzuatın sadece kısa bir açıklamaya sahip olması gereklidir. Yıllık Hükümet programı, bir politika belgesinden ziyade bir çalışma planı gibidir. Benzer bir belge de kabul edilen yasa ve yönetmelik listesini içeren yıllık rapordur.

İspanya: Bir sorunun tespiti hükümet programında yapılır. Temelde hükümeti destekleyen parti seçimlerinde rol oynayan seçim programının yönetici özeti olan hükümet programı, yasama takviminde şekil alır. Yasama takvimi, Bakanlıklarla uyum içerisinde Hükümet Konseyi tarafından hazırlanır.

Hükümet programı ve öngörülmeyen sorunların (çevre felaketi gibi) yanı sıra sorun tespitinin diğer kaynakları kamuoyu ve uluslararası anlaşmalardır. Aile içi şiddet, kamuoyu tarafından ele alınan sorunlardan biridir. Nitekim, mevcut Hükümet tarafından kabul edilen ilk yasa, Aile İçi Şiddet Yasası olmuştur. Aynı şey söz gelimi konut politikası için de söylenebilir.

Slovakya: Slovakya'da hükümet manifestosu, hükümetin kamu politikası alanındaki iki temel planlama belgesi olan Hükümetin Çalışma Planı ve Hükümetin Yasama Görevleri Planına yansır. Bu yıllık belgeler her yılın başında hükümet tarafından onaylanır ve dolayısıyla sadece hükümet manifestosunun uygulama planı olarak değil, aynı zamanda bakanlıkların inisiyatifinin sonucu olan ya da manifesto kapsamında olmayan gerekliliklerin sonucu olan diğer görevlerin daha önceden belirlenmiş olan kilit hükümet önceliklerini tamamlama fırsatı olarak da görülebilir.

Hükümetin Çalışma Planı ve Hükümetin Yasama Görevleri Planı bazında münferit sponsorlara planlanan ay içinde hükümet görüşmeleri için kendi önerilerini sunma görevi verilir.

Macaristan: Prosedür kuralları hakkındaki Hükümet kararı uyarınca Hükümet, yerine getirilecek görevlerin ayrıntılı şekilde belirtildiği ve aylık olarak planlandığı yarı yıllık dönem için çalışma planına karar verir. Çalışma planının hazırlanmasına paralel olarak Hükümet, Resmi Gazetede yayınlanan bir kanun yapma programını kabul eder. Çalışma planı ve kanun yapma programının geliştirilmesi sırasında Hükümet, Macaristan'ın AB üyeliğinden kaynaklanan yükümlülüklerini de dikkate alır. Altı aylık planlama dönemleri, mevcut politikaların, uygulama sorunları, ekonomik unsurlar ya da acil durumlara göre gerektiğinde değiştirilmesine imkan verir.

Polonya: Bakanlar Kurulunun çalışmalarının planlanması süreci, normalde Başbakanlık tarafından yönetilen yıllık çalışma programlarına dayanır. Yıllık ve zaman zaman daha kısa süreli Bakanlar Kurulu çalışma programları vardır; bunlar Başbakanlar tarafından aşağıdan yukarıya doğru işleyen bir prosedür yardımıyla Bakanlık tarafından sağlanan girdilerden yararlanılarak hazırlanır. Başbakanlık, işletme planlarının Hükümetin öncelikleriyle tutarlı olmasını sağlamaktan sorumlu değildir. Hükümetin genel stratejik hedefleriyle tutarlılığın sağlanması Bakanların sorumluluğundadır.

Çek Cumhuriyeti: Hükümet Yasama Eylemleri Yıllık Planının yanı sıra Hükümetin Yasama Dışı Eylemleri Yıllık Planı, Hükümet Dairesi tarafından hazırlanır ve her yıl Hükümet tarafından onaylanır. Ayrıca Hükümet Eylemlerinin gelecek iki yıla ilişkin Yasama ve Yasama Dışı Görünümleri de her yıl yayınlanır. Bu belgeler, Bakanlıkların gerekli girdileri sağlamasından sonra ve Hükümet Politika Beyanı baz alınarak Hükümet Dairesi tarafından harmanlanır. Hükümet Dairesi aynı zamanda Bakanlıkların Planlara riayet edip etmediğini izlemekten de sorumludur. Her ay Hükümet, son bir ay içerisinde Hükümet Görevinin Yerine Getirilmesi Hakkındaki Raporu tartışır.

3'üncü Aşama: Politika Önerilerinin Hazırlanması (Politika Analizi, Etki Değerlendirmesi ve Sivil Toplumla İstişare Dahil)

Slovenya: Her mevzuat taslağının (ya da yasa taslağının) maliyet/fayda analizi sadece devlet bütçesi üzerindeki etkisi üzerine odaklanır. Devlet bütçesindeki olası değişikliklerin gelecek üç yıl için tahmin edilmesi gereklidir; bu değişiklikler, devlet bütçesinin artan harcamaları ya da düşen gelirlerinin nasıl tazmin edileceğine yönelik teklifleri de içermelidir. Mali analizin, bütçeye olan maliyeti tahmin etmediği ya da daha sonra birtakım maliyetlerin ortaya çıktığı durumlarda bu maliyetler, analizi yapanın (genellikle bir bakanlık) bütçe karşılıklarından telafi edilir.

İdaredeki politika döngüsü son derece formel ve hukukidir. Politika geliştirme, izleme ve değerlendirme faaliyetleri açıkça belirlenmiştir; politikaların çeşitli paydaşlara hizmet eden seçenekler olarak hazırlanmasına pek fazla olanak yoktur. Sistemde sadece birkaç politika belgesi bulunmuştur (söz gelimi hükümet stratejileri, ulusal programlar). Politika geliştirme çoğunlukla yasal taslak hazırlamadan ibarettir. Yasal taslakların hazırlanması sürecinde etki değerlendirmesi, farklı seçeneklerin hazırlanması ve analizi teknikleri nadirdir. Düzenleyici etki değerlendirmesi, devlet bütçesine etkiyle sınırlıdır; diğer paydaşlara (ekonomi, yurttaşlar, çevre) yönelik sonuçlar sistematik olarak değerlendirilmemektedir.

İspanya: İlgili diğer taraflarla müzakere edilmiş bir inisiyatif, açıklayıcı bir müzakkereyi yanı sıra ekonomik bir müzakkereyi de temel alması gereken normatif bir proje şeklini alır. Politika geliştirme süreci boyunca çeşitli taslaklardan yararlanılır ve süreci katılan farklı oyuncuların katkılarına göre bu taslaklar değiştirilir.

Açıklayıcı müzakkere ve ekonomik müzakkere, tüm normatif projeler için zorunludur. Ayrıca İspanya'da yasaların erkek-kadın eşitliğine olası etkileri konusunda bir müzakkere de içermesi şarttır. Doğal çevreye ilgili olan projelere, bunlardan kaynaklanabilecek her türlü çevresel etki hakkında bir raporun da eşlik etmesi gereklidir.

Slovakya: Görev ve Sorumlulukların Paylaştırılması Hakkındaki Yasa, belli politika alanlarının sorumluluğunu bakanlıklara, diğerlerini merkezi hükümet kuruluşlarına tahsis etmektedir. Bu Yasa, tahsis edilen alanlarda tek bir Devlet politikasının formüle edilmesinin yanı sıra politikanın uygulanmasına yönelik sorumluluğu da kurumlara verir. Yasa ayrıca bu kurumlara "kendi yetki alanlarına giren konulardaki sorunları incelemeleri ve elde edilen sonuçları analiz etmeleri... mevcut sorunların çözülmesine yönelik önlemler almaları... belirtilen alanların geliştirilmesine ve başlıca sorunların ele alınmasına yönelik stratejiler geliştirmeleri, önerilen mevzuatın taslaklarını hazırlamaları ve (gözden geçirme sürecinden sonra) bunları hükümet sunmaları" görevlerini de vermektedir.

Slovakya'da bir bakanlığın, politika geliştirmenin tümünden sorumlu bir politika birimine sahip olması nadir bir durumdur ve çok sektörlü ilgili bakanlıkların hiçbirinde bu birim yoktur. Böyle bir politika biriminin mevcut olması halinde bile (söz gelimi Çevre Bakanlığı) bakanlık bünyesinde politika

belgelerinin tek kaynağı bu birim değildir; sadece kaynaklardan biridir ve diğer tüm çıktılarının tutarlı ve uyumlu olmasını sağlama görevine sahiptir. Bu nedenle Slovakya'da bakanlığın olağan yapısı, kendi yetki alanlarındaki politikalarından sorumlu çeşitli ilgili daireler içerir. Bu daireler, politika belgelerinin çoğunu ya da tümünü hazırlar, ama diğer iki yatay dairenin rolünden de bahsetmek gerekir.

Her Bakanlığın hukuk dairesi, mevzuatın hazırlanmasından sorumludur. Mevzuat, Slovakya'daki ana politika geliştirme biçimlerinden biri olduğu için ve öncesinde, yasalaştırılacak politikayı ayrıntılı olarak açıklayan herhangi bir formel politika belgesi olmadığı için mevzuat için sorumlu olmaları bakımından hukuk daireleri politika geliştirmeye derinlemesine ilgilidir. Ayrıca mali daire de bütçe hazırlama ve uygulamadan sorumlu olduğu için önemli bir politika rolüne sahiptir. Ek olarak her bir politika önerisi ve taslak yasanın maliyetinin çıkarılması gereklidir. Bu işlem bazen ilgili daireler bazen de mali daire tarafından yerine getirilir.

Son yıllarda Slovakya belli düzeyde kurumsal yenilenme gerçekleştirmiştir; böylelikle Maliye Bakanlığı ve Çalışma, Sosyal İşler ve Aile Bakanlığı bakanlık bünyesinde Mali Politika Enstitüsü ve Sosyal Politika Enstitüsü kurmuştur. Bu iki enstitü, ilgili dairelerin sınırlarını aşan ya da bakanlığın resmi olarak sorumlu olmadığı ve yerleşik çıkarlarının olduğu konularda dahili bir düşünce kuruluşu ile bir politika biriminin karması olarak işlev görmektedir.

Politika hazırlamanın bakanlık içi sürecine ilişkin formel ve enformel kurallar, daha başlangıçtan politika belgesi ya da yasa taslağı bir bakan tarafından onaylanıp dışarı gönderilinceye kadar olan aşamaları kapsamaktadır. Ancak Slovakya'daki Bakanlıklar çoğunlukla, politika belgelerinin fiilen nasıl geliştirileceği ve sürecin nasıl organize edileceği konusunda herhangi bir formel kural ya da kılavuza sahip değildir. Bunun yerine süreç, geçici ve belli durumlara göre ve son derece değişken tarzda organize edilmektedir.

Macaristan: Politika geliştirme sırasında ilgili alandan sorumlu Bakanlık, uzmanlar, araştırmacılar ve diğer ihtisas sahibi kişilerden oluşan farklı türde danışma kurulları kurar. Genellikle yatay konular açısından, uzlaşıya dayalı bir politika geliştirmek üzere ilgili idari kurumların temsilcilerinden oluşan bir komite kurulur.

Bakanlıklarda kurum dahilindeki sektörel kamu idaresinin farklı alanlarından sorumlu daireler söz konusu politika geliştirme ve karar almayı yönlendirir. Sadece birkaç bakanlıkta analiz ve strateji oluşturmaktan sorumlu özel bir birim vardır. Bu yapıya göre, sektörel daireler (varsa analiz ve strateji oluşturma birimleriyle işbirliği içinde) özel sektörel politikaya ilişkin belgeleri hazırlarlar ve hukuk daireleri sadece hukuki metinlerin geliştirilip tamamlanmasından sorumludur.

Çek Cumhuriyeti: Politika hazırlama konusunda somut bir yaklaşım (ön analiz, paydaşlarla istişare, çalışma gruplarının oluşturulması, vb.), sorumlu bakanlığın (ya da diğer bir otoritenin) takdir yetkisindedir. Bu yüzden sadece bir bakanlıktan diğerine değil, aynı zamanda bir belgeden diğerine de bu yaklaşım farklılık göstermektedir. En olağan yol, Bakanlığın öneri hazırlama görevini Bakanlıktaki belli bir daireye tevdi etmesidir. Bu görevlendirme üzerine ilgili daire, mevcut durumun analiz edilmesi, veri toplama, vb. gibi hazırlık çalışmalarına üstlenir. Eğer diğer dairelerin ya da diğer Bakanlıkların işbirliği gerekliyse bunlardan bir defaya mahsus somut yardım istenir. Bundan daha az başvurulan yol ise sorumlu daire tarafından bir bakanlık ya da bakanlıklar arası çalışma grubunun oluşturulmasıdır. Nadiren de hükümet dışındaki paydaşlardan çalışma grubuna katılmaları talep edilir.

Eğer Yasada önemli düzeyde bir değişiklik varsa öncelikle Yasanın esasa ilişkin niyeti hazırlanıp Hükümete sunulmalıdır. Esasa ilişkin niyet Hükümet tarafından onaylandıktan sonra Bakanlık, paragrafların metni üzerinde çalışmaya başlar. Esasa ilişkin niyet, yasal ve fiili durum analizini, Hükümet eyleminin gerekçesini içeren bir çözüm önerisini, kamu bütçesi, iş ortamı ve kadın ve erkekler arasındaki eşit muamele üzerindeki etkileri de dahil olmak üzere ekonomik, sosyal ve çevresel etkilerin analizini içermelidir. Etki Değerlendirmesi prosedürleri ve kamu istişaresi kuralları hazırlık aşamasındadır.

Yeni olarak iş ortamına olan etki değerlendirmesinin kalitesi de Ekonomiden Sorumlu Başbakan Yardımcısının Kabinesiyle işbirliği içinde Hükümet Dairesindeki Düzenleyici Reform ve Merkezi Devlet İdaresi Reformu Daire tarafından gözden geçirilmektedir. Bu, tüm ekonomik, sosyal ve çevresel etki değerlendirmelerinin sistematik kalite kontrolüne sonuç verecek bir pilot aşamadır.

Almanya: Mevzuat toplumsal gelişmelere tepki olarak ve onları yönetmek amacıyla geliştirilir. Mevzuatın belirli bir konuya ilişkin yasalaşıp yasalaşmadığı ve hangi biçimi aldığı, siyasal kültürün bir göstergesidir ve toplumun durumu hakkında çok şey anlatır. Almanya'da her yasama döneminde ortalama 400 ila 500 yasa kabul edilmektedir. Önerilen mevzuatın yüzde 80'den fazlası federal bakanlıklar tarafından hazırlanmaktadır. İstişare aşamasında Federal Parlatentonun bu önerilerde talep ettiği revizyonlar de genellikle ilgili bakanlık tarafından hazırlanır ve bu sürece mevzuat formülasyonunda yardımlaşma süreci denir. Sonuç olarak bakanlıklar, yeni federal mevzuatın hazırlanıp geliştirilmesinden büyük oranda sorumludur. Ancak bakanlıkların özel mevzuat bölümleri yoktur; bunun yerine ilgili konudan sorumlu birim aynı zamanda o konuyla ilgili mevzuatın taslağının hazırlanmasından da sorumludur.

Yasa tasarılarının açıklayıcı müzakeresi olmak zorundadır. Aşağıdaki liste, onay ve incelemeye tabi kalemlerin geniş yelpazesinin bir özetini sunmaktadır. İlgili lider kuruluş, bu kriterleri dikkate almak ve mümkün olduğunca bunlara somut şekilde yanıt vermek zorundadır. Lider kuruluş şunları açıklamalıdır:

- yasa tasarısının ve münferit hükümlerinin amaç ve gerekliliği;
- yasa tasarısının arka planındaki olgular ve dayandığı bulgular;
- başka olası çözümlerin olup olmadığı ve görevin özel taraflarca yerine getirilip getirilemeyeceği ve duruma göre bunların reddedilmesindeki mülahazaların neler olduğu;
- bilgilendirme görevleri, izin verilmesi konusundaki diğer idari yükümlülükler ya da kayıtların, bunlara karşılık gelen hükümet izleme ve onay prosedürleriyle birlikte takdim edilip edilmediği ya da uzatılıp uzatılmadığı ve hukuki normun muhatabının gönüllü yükümlülüğü ile bunların ikame edilmesinin karşısında hangi gerekçelerin olduğu;
- yasanın süreyle sınırlandırılıp sınırlandırılmayacağı;
- yasa tasarısının hukuku ve idari prosedürleri basitleştirip basitleştirmediği ve özellikle de mevcut yönetmelikleri basitleştirip basitleştirmediği ya da onların yerini alıp almadığı;
- yasa tasarısının Avrupa Birliği hukukuyla uyumlu olup olmadığı;
- mevcut hukuki durumda olan değişiklikler.

Yasa tasarılarının ayrıca bir düzenleyici etki beyanı da içermesi gereklidir. Düzenleyici etki, bir yasanın temel etkileri anlamına gelir. Bu, yasanın istenen etkilerini ve istenmeyen yan etkilerini kapsar. Öngörülebilir düzenleyici etkilerin bir dökümü, ilgili yetkili federal bakanlıklarla istişare edilerek hazırlanmalıdır ve bu dökümün, mali içerimler açısından hangi hesaplamalara ya da varsayımlara dayandığı belirtilmelidir. Yasanın uygulanmasından kaynaklanan öngörülebilir etkiler dahil olmak üzere kamu bütçesinin gelir ve harcamaları üzerindeki etkileri (brüt) de sunulmalıdır. Federal bütçeye tahakkuk eden gelir ve harcamaların, Federasyonun çok yıllık mali planlamasına dönemine göre kalemlere ayrılması gereklidir ve çok yıllık mali planlamada ek harcamaların ya da gelir azalmasının ne düzeyde dikkate alındığı ve bunların nasıl telafi edilebileceği belirtilmelidir. Federal Maliye Bakanlığı ile istişare halinde tutarların hesaplanması ve hatta tahmin edilmesi gerekli olabilir. Öngörülebilir herhangi bir mali etki yoksa bunun açıklayıcı müzakerede ifade edilmesi gereklidir.

Ayrıca açıklayıcı müzakerede Federal Ekonomi ve Çalışma Bakanlığıyla istişare halinde aşağıdaki hususların ayrıntıları da verilmelidir:

- sanayiye ve özellikle de küçük ve orta ölçekli işletmelere olan maliyetler ve

- yasanın birim fiyatlar, genel fiyat seviyeleri üzerindeki etkileri ve tüketiciyi nasıl etkilediği.

Yasa tasarısından sorumlu federal bakanlık, ilgili uzman ve derneklerin ve özellikle de küçük ve orta ölçekli işletmelerin ayrıntılarını elde etmelidir.

Kural olarak uygun listeleri muhafaza eden Bakanlık bünyesindeki ilgili çalışma birimleri, hangi çıkar örgütlerine, hangi konulara yanıt verme fırsatının verilmesi gerektiğinin farkındadır. Birçok durumda örgütler, bu listelere dahil olmak için talepte bulunurlar. Bu listelere dahil olma, yeni mevzuatın kabulünü artırmaya yaramakla kalmaz, aynı zamanda olası çatışmalara işaret etmek suretiyle ve mevzuatta bu çatışmaların çözülmesine imkan vermek suretiyle mahkemelerin iş yükünü de hafifletmeye yarar. Sorunların son derece karmaşık bir ağ oluşturduğu ve istenmeyen sonuçları olduğu dikkate alınacak olursa bir bakanlığın kendi başına, yeni mevzuatın tüm olası etkilerini tahmin etmesi beklenemez. Bu nedenle, çıkar örgütlerinden girdi istemek, iyi bir mevzuatın hazırlanması açısından can alıcı önemdedir.

Polonya: Politika önerilerinin hazırlanması anayasal olarak ve dolayısıyla da ağırlıklı olarak Bakanlıkların ve diğer devlet kurumlarının görevidir. Bununla birlikte bazı durumlarda Hükümet bu görevi ihtisas sahibi bir organa (söz gelimi geçici bir görev gücü) tevdi edebilir. Hükümet, Bakanlıkların mevzuatın taslağını hazırlamasından önce politika seçeneklerini gözden geçirir ve politika ilkelerine karar verir. Ancak aciliyet gerektiren bazı durumlarda Bakanlıklar doğrudan taslak aşamasına geçebilir.

4'üncü Aşama: Yasal Taslakların Hazırlanması

Macaristan: Yasal düzenlemelerin metinlerinin yetkili Bakanın sorumluluğu altında geliştirilmesi zorunludur. Yasaların metni, Yasa Tasarısının hukuki kalitesinden sorumlu olan Adalet Bakanlığıyla işbirliği halinde hazırlanmalıdır. En önemli ya da karmaşık yasaların hazırlanması durumunda Hükümet, bir yasalaraştırma komitesinin oluşturulmasına karar verebilir; bu komite, Hükümet, sivil toplum örgütleri ve sendikaların temsilcileri, araştırmacılar ve uzmanlardan oluşur.

Mevzuat Yasası uyarınca yurttaşların, yönetmeliklerin oluşturulması sürecine katılma hakkı vardır. Hükümetin prosedür kuralları hakkındaki kanun hükmünde kararname de, sivil ve toplumsal temsilcilerin Yasa Tasarılarının hazırlanmasına katılmasını sağlamaya yönelik yükümlüğü içermektedir. Bu sivil toplum örgütleri, toplumsal kuruluşlar ve sendikalar, düzenleme konusu alanla ilgili olarak tanımlanan çıkarları olduğunda tüm kural koyma prosedürüne katılmalıdır. Uygulamada bu kuruluşlarla taslak metinler konusunda istişare edilmektedir. Bu da sorumlu bakanlığın Yasa Tasarısını gönderdiği ve yorumlar için bir son tarih belirlediği anlamına gelir. Bazı durumlarda bakanlığın takdirine bağlı olarak taslak metinler bakanlığın İnternet sitesinde tartışılması amacıyla yayınlanmaktadır.

Geniş kapsamlı bir düzenleme olması durumunda hükümet ve bakanlıklar ayrıca belli başlı kuruluşlar, üniversite uzmanları, yerel yönetimler, özel sektör temsilcileri ve uluslararası örgütlerin uzmanlarıyla istişare toplantıları ve kamuya açık oturumlar düzenleyerek düzenlemenin daha fazla tartışılmasını sağlayabilirler.

Bakanlık dahilindeki örgütlenme ve çalışma metodolojisi bir bakanlıktan diğerine değişiklik göstermekle birlikte her bakanlıkta hukuk işleri ve yasalaraştırma faaliyetlerine ayrılmış bir daire vardır ve bazı bakanlıklarda müsteşar yardımcısı bu faaliyeti yönlendirir.

Çek Cumhuriyeti: Hükümetin Yasama Kuralları, hazırlık prosedürlerinden ziyade formel hususlara odaklanmaktadır. Bu kurallara göre hazırlıktan önce, mevcut hukuki ve fiili durumun analiz edilmesi gereklidir. Mevzuat taslakları, beyanda bulunması için Hükümetin Yasama Konseyine gönderilir. Bu konsey, mevzuattan sorumlu Bakanın başkanlık ettiği ve memurlar, bağımsız uzmanlar ve akademisyenlerden oluşan bağımsız bir komisyondur (bazen bu Bakan aynı zamanda Başbakan Yardımcısıdır ve zaman zaman bu fonksiyon, Adalet Bakanı fonksiyonuyla birleştirilir). Hükümetin Yasama Konseyi, gönderimde bulunan Bakanlıkla beyanını görüşür.

Almanya: Taslak mevzuatın hazırlanması, Federal İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan Yasal Hükümlerin ve İdari Yönetmeliklerin Hazırlanmasına Yönelik Kuralların hükümlerine tabidir. Taslak

mevzuatın yapısı, Federal Adalet Bakanlığı tarafından çıkarılan Yasal Taslak Hazırlama Kılavuzunun hükümlerine ve Federal Adalet Bakanlığının münferit vakalardaki tavsiyelerine tabidir.

Federal İçişleri ve Adalet Bakanlıkları, tüm yasal normların Temel Kanunla uyumlu olup olmadığını incelemeye ve Temel Kanunun uygulanması konusunda şüphelerin olduğu diğer tüm durumlarda yer almalıdır. Özellikle bu iki bakanın bir hizmet fonksiyonu vardır: yasa tasarısının anayasaya uygunluğunu ve sistematik ve hukuki inceleme ilkeleri uyarınca düzenleyici etkisini incelemek suretiyle bir tür kalite kontrol sağlamaktadırlar. Bu inceleme olumlu sonuçlanmazsa kabul edilmesi için Federal Hükümete gönderilmeyebilir.

Yasa tasarılarında kullanılan dil, mümkün olduğunca herkes açısından doğru ve anlaşılabilir olmalıdır. Kadın ve erkek eşitliğini yansıtmalıdır. Genel olarak yasa tasarıları, kullanılan dilin doğruluk ve anlaşılabilirliğinin gözden geçirilmesi amacıyla Almanya Federal Meclisindeki Alman Dil Derneğinin yayın bürosuna teslim edilmelidir.

5'inci Aşama: Bakanlıklar Arası İstişareler

İspanya: Diğer Bakanlıklarla görüşmeler iki aşamada gerçekleştirilir. Birinci aşamada, birinci taslağın hazırlanması sırasında ve Bakanlık kendi dahili pozisyonunu birleştirdikten sonra resmi bir taleple bu gerçekleştirilir. Bakanlığın Teknik Genel Sekreterleri, bu gözlemleri talep etmekle sorumludur. Bakanlığın Teknik Genel Sekreterliği aynı zamanda diğer Bakanlıklardan gelen istişare taleplerine yanıt verme sürecinin yönetilmesinden de sorumludur.

Eğer diğer Bakanlıklar tarafından yapılan gözlemler kabul edilmezse önerinin başını çeken Bakanlık, gözlem yapanlara bunların neden reddedildiğini açıklamak zorundadır.

Bakanlıklar arası görüşmelerin ikinci aşaması, Bakan ve Alt Sekreterler Genel Komisyonu aracılığıyla yapılır. Bu Komisyon haftalık olarak toplanır ve o haftanın Bakanlar Kurulu oturumunda ele alınacak tüm konuları araştırır. Normalde bir mevzuat projesinin, Bakanlar Kurulunda karara bağlanabilmesi için Komisyon tarafından onaylanması en az üç hafta alır.

Komisyon resmi olarak Çarşamba günleri Cumhurbaşkanlığının Bakanlığının başkanlığı altında toplanmakla birlikte kalıcı olarak "Sanal Komisyon" olarak işlev görür. "Sanal Komisyon" Bakanlıkların Cumhurbaşkanlığının Bakanlığının İtraneti aracılığıyla belli projeler hakkında gözlemlerde bulunmalarına imkan veren bir bilgisayar uygulamasıdır.

Toplantıdan sonra Komisyon iki endeks üretir. Kırmızı Endeks, üzerinde mutabakata varılmamış konuları toplar. Bu konular, bir sonraki toplantıya ertelenir ya da gündemden düşürülür ya da nihai kararı vermesi için Bakanlar Kuruluna bırakılır.

Yeşil Endeks, Komisyonunda üzerinde anlaşmaya varılmış konulardan oluşur. Komisyonunda üzerinde mutabık kalınan konular normalde Bakanlar Kurulunda herhangi bir tartışma olmaksızın onaylanır. Nihai olarak, Bakanlar Kurulu Komisyonunda üzerinde mutabık kalınmış konuları yeniden değerlendirme ve hatta reddetme yetkisine de sahiptir.

Slovakya: Bakan/diğer sponsor tarafından onaylanan bir taslak öneri kuramsal olarak sponsor tarafından doğrudan hükümet toplantısına sunulabilir ve hükümet de bu önerinin üzerinde değişiklik yaparak ya da değişiklik yapmaksızın bunu yasalaştırır ya da reddeder. Bununla birlikte hükümetin aşırı iş yükü olduğu ve siyasal bir yapıda olduğu için, bu tür bir sistemin verimli olmayacağı ve kuruluş amacına doğru şekilde hizmet etmeyeceği açıktır. Dolayısıyla bakanlık versiyonunun geliştirilmesi ile taslağın hükümet toplantısına sunulması arasında birkaç ara aşama vardır. Birinci aşama, kurumlar arası inceleme sürecidir. Bu çerçevede sponsor taslağı bir şekilde öneriyle ilgili olan tüm merkezi kuruluşlara ve muhtemelen de diğer ilgili kurumlara gönderir. Uygulamada her taslak, tüm merkezi hükümet kuruluşlarına, başbakan yardımcılara ve ilgili hükümet dışı kurumlara (sendikalar, işverenler, yerel ve meslek tabanlı özerk kuruluş, vb.) yorumda bulunmaları için gönderilir. Bu şekilde muhatap alınan kişi, organ ve kurumlar taslak konusundaki yorumlarını belirtebilirler.

Macaristan: Bakanlık bünyesinde hukuk işlerinden ve yasalılaştırmadan sorumlu daire, idari dolaşım süreci boyunca bakanlığın pozisyonunun koordinasyon ve formülasyonundan sorumludur. Diğer idari kurumlar tarafından geliştirilmiş yasal yönetmeliklerin taslak metinleri durumunda hukuk dairesi bakanlığın resmi pozisyonunu formüle ederek farklı sektörel daireler tarafından verilen görüşleri özetler. Bakanlığın kendisi tarafından geliştirilen öneriyle bağlantılı olarak hukuk dairesi (sektörel daireyle işbirliği içinde) diğer bakanlıkların pozisyonunu dikkate almaktan sorumludur.

Hükümet toplantılarının hemen öncesinde, bir karara hazırlık forumu olan idari bakanların toplantısında pozisyonlar belirlenir ve öneriler yapılır, çünkü toplantının temel amacı, devlet idaresi sisteminin yetkili katılımcılarının görüşlerindeki farklılıkları açığa kavuşturmaktır. Bakanların toplantısı gündemindeki önerileri ve raporları görüşür ve pozisyonları belirleyerek Hükümete tavsiyelerde bulunur. Bakanların toplantısı, idari dolaşım sürecinden sonra geriye kalan farklılıkların çözüme kavuşturulması ve tartışmalı ve idari ya da teknik konularda pozisyonların belirlenmesi amacını taşımaktadır. Bu toplantıda ayrıca kalemin üzerinde daha fazla çalışılması için Bakanlık Komitelerinden birine gönderilip gönderilmemesine de karar verilebilir. Böylelikle bu forum, hükümetin idari yönetim mekanizmasıyla hükümetin siyasal karar mekanizması arasında bir bağlantı işlevi görür.

Bakanlar toplantısında sponsorun, mümkünse onaylanan bir formatta toplantının pozisyonunu yansıtacak şekilde Hükümet toplantısına bir ek öneri sunması istenebilir. Önerinin üzerinde yeniden çalışılması gerekiyorsa bakanlar toplantısı, yeni önerinin kararda belirtilen gerekliliklere uygun olarak sunulmasını şart koşabilir. Öneriye sponsor olan Bakan, Hükümet toplantısından önce kişisel istişare yoluyla geriye kalan sorunları açıklığa kavuşturmaya çalışmak zorundadır.

Almanya: Birden fazla federal bakanlığın yetki alanına giren konularda söz konusu bakanlıklar birlikte çalışarak Federal Hükümetin tutarlı bir şekilde davranıp konuşmasını sağlarlar. Lider federal bakanlık, hızlı ve kapsamlı şekilde katılımdan sorumludur. Basit durumlarda sözel katılım yeterlidir, ancak bunun dosyalara kaydedilmesi gereklidir. Diğer federal bakanlıklardan ortak imza için gelen taslaklar, hızlı bir şekilde işleme konup iletilmelidir. Görüşler, ilgili federal bakanlıkların dikkatine sunulmalıdır. Görüş farklılıklarının devam etmesi durumunda lider federal bakanlık, diğer federal bakanlıkların onayını gerektiren genel olarak bağlayıcı herhangi bir karar almamalıdır.

Bir bakanlığın eyleminin potansiyel etkisi ne kadar büyükse diğer bakanlık ve çıkarlarla işbirliği ve koordinasyon da o kadar önemlidir. Dolayısıyla Kabineye yapılan ibrazlar ve mevzuat önerileri, resmi koşul ve şartlara tabidir.

Önerilen mevzuattan etkilenen federal bakanlıkların, söz konusu mevzuatın hazırlık ve taslak aşamalarına erkenden katılması gereklidir. "Etkilenen" federal bakanlıklar, yetki alanları etkilenen bakanlıklardır.

Bakanlıklar arasındaki görüş farklılıklarının, Kabine toplantısından önce çözüme kavuşturulması gereklidir; Federal Şansölye şahsen federal bakanlıklar arasında bir anlayışın gerçekleştirilmesine çalışacaktır. Eğer Federal Hükümetin Prosedür Kuralları uyarınca uzlaşma sağlamaya yönelik bu şahsi çaba başarısız olmuşsa Kabine yapılan sunumda bu belirtilmelidir. Sorun oluşturan ana noktalar, çözüm önerileriyle birlikte ifade edilmelidir. Karşı çözüm için çalışan federal bakanlık, lider federal bakanlığa katkı göndermeli ve bu katkı Kabineye yapılan sunuma dahil edilmelidir.

Polonya: Başbakanlık İdari İşler Başkanı, bakanlıklar arası istişare sırasında ortaya çıkan farklılıkları çözmek amacıyla bakanlıklar arası konferanslar ve geçici daimi komite toplantıları organize edebilir.

Çek Cumhuriyeti: Bakanlıklar arası istişareler Prosedür Kurallarında belirtilmiştir ve hem mevzuat hem de mevzuat dışı kalemler açısından geçerlidir. Mevzuat dışı belgeler, tüm Bakanlıklar, Başbakan Yardımcıları ve Hükümet Dairesi Başkanına gönderilmelidir. Bu malzemeler ayrıca bilgi amaçlı olarak Başbakanın Kabinesine de gönderilir. Diğer merkezi devlet idaresi mercilerinin bakanlar, ombudsman ve/veya bölgesel hükümetin başkanları da kendi gündemleriyle ilişkisi olması halinde

yorumda bulunmak üzere belgeyi elde edebilir. Bunun üzerine Bakanlıkların (varsa yukarıda bahsi geçen diğer mercilerin) yorumlarını vermek üzere 10 iş günü vardır. Bu süre sadece istisnai durumlarda ve Başbakanın mutabakatı alınmak kaydıyla kısaltılabilir.

Eğer söz konusu belge AB ilişkileriyle ilgiliyse yukarıda bahsedilen bakanlıklar arası yorum prosedürünün yerine AB için Hükümet Komitesi için belirlenen resmi prosedürler kullanılabilir. Bu ancak Komite üyelerinden hiçbiri, standart bakanlıklar arası istişarelerden talep etmezse gerçekleşebilir.

Benzer prosedürler aynı zamanda mevzuat belgelerinin hazırlanmasında geçerlidir. Taslak (ister öze ilişkin bir niyet isterse yasa taslağı ya da hükümet kararı ya da tüzük taslağı olsun) yorumda bulunmaları için tüm Bakanlara, Başbakan Yardımcılarına, Hükümet Dairesi Başkanına ve Çek Ulusal Bankası Başkanına gönderilir. Taslak ancak yetki alanlarına ilişkin ise diğer mercilere (söz gelimi Cumhurbaşkanın Kabinesi, Anayasa Mahkemesi, Yüksek Denetim Bürosu, bölgesel hükümetler, vb.) gönderilmelidir. Buna ek olarak bazı seçili durumlarda taslak ayrıca Ekonomi Odası ve Kooperatifler Birliğine de gönderilir. Son olarak eğer taslak işveren ve işçilerin çıkarlarına herhangi bir etki yapıyorsa "üçlü" yapıya dahil ilgili kuruluşlara da gönderilir.

Yorum göndermek için zaman sınırı en az 15 iş günüdür (yasa taslağının paragraflarının hazırlanması halinde 20). Bu süre sadece istisnai durumlarda ve Başbakanın ya da Hükümetin Yasama Konseyinin Başkanının mutabakatı alınmak kaydıyla kısaltılabilir. Taslak ayrıca bilgi amacıyla Hükümet Dairesinin Uyumluluk Dairesi ve Hükümet Mevzuatı Dairesine de gönderilir.

Eğer herhangi bir yorum "temel" olarak belirtilmişse ibraz eden Bakanlık bununla ilgilenip uzlaşmaya dayalı bir çözüm bulmalıdır. Bu mümkün değilse bu "anlaşmazlık" ibraz edilen belgeye eşlik eden raporda açıkça belirtilmelidir.

Belgenin kimlere gönderildiğinin, yorumlar için geçen sürenin ne kadar olduğunun ve sonuçların neler olduğunun (herhangi bir "anlaşmazlık" olup olmadığı) bir listesini içeren bakanlıklar arası istişare hakkındaki rapor, ibraz edilen belgeyle birlikte verilmesi gereken "ibraz raporu"nun bir parçasıdır. Eğer belge bakanlıklar arası yorum prosedüründen sonra önemli ölçüde değişikliğe uğramışsa bir yorum aşamasından daha geçmelidir.

Bakanlıklar arası yorum prosedürlerinin yanı sıra belgelerin Hükümete ibrazı için elektronik sistemin kullanıldığını kaydetmek gerekir.

6'nci Aşama: Kalemlerin Hükümet Dairesine Sunulması

İspanya: Bakanlar Kuruluna ibrazların sonuçlandırılmasına yönelik dahili koordinasyon, Bakanlık bünyesindeki merkezi bir Daire tarafından yapılır. Teknik Genel Sekreter, Bakanlığın ana yatay tavsiye birimidir. Bakanlığın başlattığı mevzuat projeleri hakkında rapor hazırlamaktan sorumludur. Teknik Genel Sekreter tarafından yayınlanan raporlar, önerinin resmi hukuki boyutlarıyla sıkı şekilde ilişkilidir. Bunun yanı sıra bu birim, tüm projeye eşlik etmesi gereken ve politikanın neden oluştuğunu ve arkasında yatan nedenleri açıklamaya yarayan açıklayıcı müzakkereyi de oluşturur. Teknik Genel Sekreter politikayı başlatmış olan Bakan tarafından verilen bilgiler bazında açıklayıcı müzakkere hazırlanması sürecini yönetir.

7'inci Aşama: Hükümet Dairesi Tarafından Gözden Geçirme

Ülke belgelerinde spesifik örnekler bulunamamıştır.

8'inci Aşama: Bakanlık Komiteleri Tarafından Gözden Geçirme

Slovenya: Hükümet prosedürüne giden her konu, çalışma organdan geçmek ve organın üyelerinin fikir birliğini almak zorundadır. Hükümetin çalışma organları, kalıcı ya da geçicidir. Hükümet hizmetlerinin bakan ve müdürleri, konuları itibarıyla Hükümetin çalışma organlarının üyeleridir.

İspanya: Tüm önerilerinin ekonomik boyutları, Bakanlık Komisyonunda görüşülür. Ekonomik İşler Delege Komisyonu, önerinin kamu harcamalarının rasyonelliği ve kontrolü bakış açısından etki ve

yerindeliğini analiz eder. Komisyon, ekonomik Bakanlıkların Bakanlarından oluşur. Bunun yanı sıra, Cumhurbaşkanlığı (Başbakanlık) Ofisi Müdürü, Cumhurbaşkanlığı (Başbakanlık) Ekonomik Ofisi Müdürü, Ekonomi Bakanı ve Maliye ve Bütçe Bakanı de katılabilir.

Macaristan: "Kabine" adı verilen bir dizi bakanlık Komitesi vardır. Kabine, danışma organıdır ve hükümet kararları gerektiren ya da Hükümetin siyasal ya da ekonomik hedeflerini etkileyen konular hakkında ön görüş bildirir. Kabineler, hükümet yerine karar almaya yetkili değildir. Şu anda aşağıdaki kabineler vardır:

Sosyal politika kabinesi, sosyal politika açısında önemli olan belli başlı konuları ele alır, bunların çözülmesi için gerekli önemleri belirtir ve ilgili kararları hazırlar.

Ekonomik kabine, ekonomiye ilişkin kavramsal konularda yorum yapar, Hükümetin ekonomik politikası kararlarını hazırlar ve kamu maliyesinin reformuna ilişkin politika konularına ilişkin pozisyon alır. Kabine, Hükümete sunulan ve ekonomiyle alakalı ya da bütçe taahhütleri içeren önerileri tartışır.

Ulusal güvenlik kabinesi, ulusal güvenliğe ilişkin politikaları koordine eder ve devlet ve kamu güvenliğinin korunmasına ilişkin kararları hazırlar.

Avrupa ilişkileri kabinesi, Macaristan'ın AB üyeliğinden kaynaklanan stratejik konuları ve AB ile ilgili önemli taslakları ve bunlardan kaynaklanan yerel önlemleri ele alır. Ayrıca Kabine, Macaristan'ın Avrupa Birliğindeki bir Üye Devlet olarak çıkarlarının etkin ve verimli şekilde temsil edilmesini sağlar.

Kalkınma politikası kabinesi, Hükümetin kalkınma politikası plan ve önerilerini koordine eder, ikinci Avrupa planının geliştirilmesini koordine eder ve ilgili kararları hazırlar.

Kırsal politika kabinesi, kırsal politikanın etkinliğini güçlendirir ve kırsal politika uyarınca küçük belediyeler, köyler ve meskenlerin durum ve şartlarını iyileştirme için gerekli hükümet eylemlerinin daha sağlıklı hazırlanıp uygulanmasını kolaylaştırır.

Polonya: Politika ve mevzuat kalemleri, Hükümet oturumu için planlanmadan önce ilgili daimi komite tarafından ibraz edilip görüşülür. Bu durumlarda komiteler normalde bu kalemlerin Hükümetin oturumuna iletilmesinden önce ek çalışma isteme konusunda önemli yetkilere ve ihtilafli konuların çözüme kapasitesine sahiptir. Normalde Bakanlıklar, komitelerin oturumlarının hazırlıkları konusunda Bakanlarına brifing verirler. Birçok durumda üst düzeyli memurlar Komitelerin oturumlarına katılarak bakanlarına destek olurlar.

9'uncu Aşama: Hükümet (Bakanlar Kurulu) Tarafından Karar Verilmesi

Ülke belgelerinde spesifik örnekler bulunamamıştır.

10'uncu Aşama: Parlamento Süreci ve Geçiş

İspanya: Bakanın Kabinesinde milletvekillerinden gelebilecek sorulara yanıtlar hazırlamaktan ve Bakanın Parlamento huzurundaki oturumlarını geliştirmekten sorumlu Parlamento danışmanları vardır.

Macaristan: Başbakanlık Ofisinde özel bir birim olan Parlamento Sekreteryası Hükümet adına Yasa Tasarıları, öneriler ve raporları Parlamentoya getirmekten, Hükümetin Parlamento çalışmalarına katılmasına yönelik hazırlık yapmaktan ve milletvekillerinin ve Parlamento komitelerinin değişiklik ve diğer önerilerine nispetle Hükümet pozisyonunun geliştirilmesinin koordine edilmesinden sorumludur. Ek olarak, her Bakanlıkta doğrudan Bakana ya da siyasal devlet sekreterine bağlı olan ve Bakanın ve siyasal devlet sekreterinin Parlamentoya nispetle faaliyetlerini hazırlayan bir özel birim vardır.

11'inci Aşama: Uygulama

Ülke belgelerinde spesifik örnekler bulunamamıştır.

12'inci Aşama: İzleme ve Değerlendirme

İspanya: İspanya'da kamu politikası değerlendirmesi nesnel bir değerlendirme olarak görülmektedir. Ancak her zaman bu yolla yapılmamaktadır, çünkü pek çok durumda ölçülebilir hedefler belirlenmemektedir. Söz gelimi, İspanya'nın göçmen politikası bu konuda çok detaylı istatistiksel raporlar hazırlayan kalıcı bir Göçmen Gözlemine dayanmaktadır. Ancak beklenen göçmen sayısı ya da bu göçmenlerin entegrasyon seviyeleri belirlenmediğinden, bu politikanın başarılı olup olmadığının ölçülmesi oldukça zordur.

Bu problemlerden kaçınmak, temel eksiklikleri düzeltmek ve İspanya'da iyi işleyen bir kamu hizmeti sistemi oluşturmak için mevcut Hükümet, Kamu Politikaları Kalite Değerlendirme Ajansının kurulmasına karar vermiştir. Ajans, Kamu Yönetimi Bakanlığına bağlı olacak ve kurumda çeşitli sektörlerden uzmanlarla birlikte memurlar da çalışacaktır. Bunun yanı sıra Ajans diğer Devlet idareleriyle, özellikle de Özerk yönetimlerle (özellikle İspanya kamu hizmetlerinden en büyük kısmını idare ettikleri dikkate alındığında) işbirliği mekanizmaları kuracaktır.

Kamu politikalarının değerlendirilmesi için akademik uzmanları bir araya getiren derneklerin yeni oluşumlarına rağmen kamu inisiyatifi İspanya'daki politika değerlendirmesinin çevresindeki gelişmiş ülkeler seviyesine çıkarılması için gerekli görülmektedir.

Macaristan: Mevzuat Hakkında Yasa uyarınca kural koyucu kurumlar ve onların uygulayıcıları yasal düzenlemelerin etkilerini takip etmek zorundadır; bu kurumlar uygulanabilirliği engelleyen faktörleri, verimsizliği ve uygulamadaki zorlukları açığa çıkarmakla yükümlüdürler. Bu başarısızlıklardan çıkarılan dersler daha sonraki kural koyma süreçlerinde dikkate alınmalıdır.

İlgili bakanlar ve kamu yönetimi kuruluşları ile işbirliği içinde çalışan bakanlıklar sürekli olarak yasal düzenlemelerin etkinliğini denetlemek ve sonrasında uygun hedeflerin gerçekleştirilmesinde gereken önlemlerin alınması için sonuçlar çıkarmak zorundadırlar.

Başbakanın Ofisinde faaliyet gösteren Hükümet Bürosu, denetleme etkinliği açısından özel bir göreve sahiptir. Bu birim hükümet kararları ya da çalışma planlarında belirtilen süre kısıtları olan görevlerin kayıtlarını tutar. Ayrıca uygulama hataları ile ilgili aylık bir rapor hazırlar. Uygulamadan sorumlu bakan, süre kısıtlarına uyulmamasının nedenlerini ve değiştirilen tamamlama tarihini yazılı olarak açıklamak zorundadır. Hükümet Bürosu her ay çeşitli görevlerin tamamlanma sürelerini düzenlenmesini içeren bir teklif hazırlar ve bu teklifi hükümete sunar. Bir hükümet kararında yer alan bir politika ya da görevin uygulaması bazı değişiklikler gerektirirse, ilgili bakan mevcut kuralın değiştirilme ya da ayrı bir öneri çerçevesinde yeni bir kural düzenlenmesini başlatmak zorundadır.

Buna ek olarak, Başbakan, Hükümete devredilen görevlerin uygulaması hakkında rapor hazırlanmasını bakanlardan isteyebilir.

Almanya: Yasa tasarısındaki açıklayıcı müzakerede, lider federal bakanlık, planlanan sonuçların elde edilip edilmediği, maliyetle sonuçlar arasındaki orantının makul olup olmadığı ve ne tür yan etkilerin ortaya çıktığını teyit etmek üzere ne zaman bir gözden geçirme yapılacağını belirtmelidir.

Polonya: Başbakanlık makamı uygulamaları denetler ve Bakanların başarıyla tamamladığı hükümet kararları hakkında Hükümete düzenli raporlar hazırlar.

Çek Cumhuriyeti: Hükümet Ofisi, Hükümetin kararlarının uygulanmasının izlenmesinden sorumludur. Hükümet kararları bazı bakanlara belirli görevler verirse (genellikle bir belge, kanun tasarısı hazırlanması ya da Hükümete sunulması gibi) hükümetin aldığı her karar için bir "görev formu" hazırlanır. Hükümet Ofisi bu görevlerin izlenip izlenmediğini denetler. Eğer izlenmiyorsa bu konuda Hükümeti ve Başbakanı bilgilendirir. Bununla birlikte Hükümet kararlarına içerik, performans ve etkinlik açısından riayet edildiğinin denetimi yapılmamaktadır.