



SIGMA
Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek Programı
Temel olarak AB tarafından finanse edilen, OECD ile Avrupa Birliğinin Ortak Girişimi

**HÜKÜMET MERKEZİNDE KOORDİNASYON:
HÜKÜMET OFİSİNİN FONKSİYONLARI VE ORGANİZASYONU
OECD ÜLKELERİ, ORTA VE DOĞU AVRUPA ÜLKELERİ VE BATI
BALKAN ÜLKELERİNİN KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ**

Michal Ben-Gera

SIGMA BELGESİ NO. 35

Mart 2004

SIGMA PROGRAMI

Sigma Programı— Yönetişim ve Yönetimin İyileştirilmesi İçin Destek — Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) ile Avrupa Birliği arasında bir ortak girişimdir ve esas olarak AB tarafından finanse edilir.

Sigma ortak ülkelerin yönetim ve idare konusunda gelişme gayretlerini aşağıdaki yollarla desteklemektedir:

- Reformdaki ilerlemeleri değerlendirme ve Avrupa'daki iyi uygulamalar ile var olan AB mevzuatını (*topluluk müktesebatı*) yansıtan ana hatlara karşılık gelen öncelikleri belirleme;
- Kurumları oluşturmada ve Avrupa standartlarını ve iyi uygulamaları karşılama konusunda yasal çerçeveleri ve prosedürleri düzenlemede karar mercilerine ve idarelere yardımcı olma;
- Projelerin tasarlanmasına yardımcı olmak, ön koşulları temin etmek ve uygulanmasını kolaylaştırmak suretiyle AB'den ve Avrupa içinden ya da dışından bağışçı desteğini kolaylaştırma.

Sigma'nın faal ortakları şu ülkelerdeki hükümetlerdir:

- AB'ye aday olan pek çok ülke — Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Polonya, Romanya, Slovakya, Slovenya ve Türkiye.
- Batı Balkan ülkeleri — Arnavutluk, Bosna Hersek, Hırvatistan, Makedonya Cumhuriyeti ve Sırbistan ve Karadağ / Karadağ, Sırbistan ve Kosova.
- Rusya (OECD finansmanı altında).

Sigma Programı aşağıdaki alanlarda ortak ülkelerin reform çabalarını desteklemek üzere önceliklerini belirlemiştir:

- Reform Programlarının tasarlanması ve uygulanması
- Hukuki Çerçeve, Kamu Hizmeti ve Adalet
- Dış Denetim ve Mali Kontrol
- Kamu Harcama Yönetimi
- Düzenleyici Yönetim dahil olmak üzere, Politika Geliştirme ve Koordinasyon Kapasiteleri
- Kamu Alımları

Sigma ile ilgili daha fazla bilgi için web sitemize başvurun:

<http://www.sigmaweb.org>

Telif Hakkı OECD

OECD bu materyalin ticari olmayan amaçlar için kullanımına izin vermektedir. Bu materyalin ticari amaçla kullanımı ya da çeviri hakları ile ilgili bütün talepler rights@oecd.org adresine ibraz edilmelidir.

ÖNSÖZ

Pek çok Batı Balkan ülkesi kendi kurumlarını ve hukuki çerçevelerini yeni yeni Batının pazar ekonomisinin gereksinimlerine ve koşullarına adapte etmeye başladı. Ancak İstikrar ve Ortaklık sürecinin ve (daha da ileri bir düzeyde) AB uyum ve üyelik sürecinin karmaşık koşulları iyi geliştirilmiş bir politika koordinasyonunu, izleme ve değerlendirme kapasitelerini gerekli kılmaktadır. Esas olarak Batı Balkanların bütün ülkelerinde ve birkaç yeni Üye Devlette de hükümetlerin ve idarelerin politika önceliklerini belirleme, politika seçeneklerini geliştirme, politika analizlerini yürütme, politikaların uygulanmasını izleme ve politikaları değerlendirme kapasitesi zayıflığını sürdürmektedir.

Batı Balkan ülkelerinde bakanlıklar ve hükümet sekreterliğinin (hükümet ofisi) politika geliştirme, koordinasyon, izleme ve değerlendirme sürecinde oynamaları gereken rolü tam olarak anlamadığı görülmektedir. Kendi görevleriyle ilgili hakim anlayış bütünüyle idari olarak kalmaktadır; yani hükümetin ya da bakanın emirlerini icra etmek gibi. Bu kuralın istisnası çoğunlukla Avrupa entegrasyonundan (AE) sorumlu olan bakanlık ya da müdürlüktür, fakat bu bakanlık işlev gören bir hükümet ofisinin yerini alamaz ve bunu yapmaya çalıştığı takdirde bakanlıklar arasında bir dengesizlik bile yaratabilir. Her durumda profesyonel politika kapasitesi merkezde ve icracı bakanlıklarda eksikken, böyle bir kapasitenin bir Avrupa Entegrasyonu Bakanlığı'nda mevcut olup olmaması seçilmiş önceliklerin en uygunu olmasını ve takip edilen çözümlerin ülkeye en çok uyan çözümler olmasını garanti etmez. Bu iki önkoşul yerine getirilmediği zaman, uygulama çok maliyetli ve etkisiz olma sonucunu doğurabilir.

OECD'ye üye ülkelerde ve bütün gelişmiş Batı demokrasilerinde, hükümet ofisi özellikle politika koordinasyonunda ve politika değerlendirmesinde çok önemli bir oyuncudur. Aslında hükümet ofisi belirlenmiş hükümet öncelikleri doğrultusunda olan uyumlu bir hükümet politikasının garantörüdür.

Bu yayının ilk olarak hükümet dairelerinin rolü üzerine Batı Balkan ülkelerine yönelik bir Sigma çalışmayı için bir arka plan belgesi olarak geliştirilmişti. Çalışmaya katılanların talebi üzerine belgenin bilgi tabanı genişletilmiş ve güncellenmiştir. İçerik OECD'nin Kamu Yönetişimi ve Bölgesel Gelişim Direktörlüğü (GOV) ve Sigma tarafından yürütülen önceki çalışmalara dayanmaktadır. OECD ve Sigma ağlarına karşılaştırmalı verileri sağlamak için hükümet yapılarının merkezinde müşterek bir GOV/Sigma veri tabanı geliştirilmesi öngörülmüştür.

Bu yayının hedef kitlesi öncelikle Batı Balkan ülkelerindeki hükümet daireleri/sekreterlikleridir. Fakat bu yayının şu anda kendi politika koordinasyon kapasitelerini iyileştirme sürecinde olan geçiş sürecindeki diğer ülkeler için de faydalı olabilir.

Bütün Sigma yayınları Sigma web sitesinde (www.sigmaweb.org) mevcuttur.

YÖNETİCİ ÖZETİ

İyi işlev gören bir hükümet dairesi karar verme sisteminin bir koordinatörü olarak hareket etmekte ve bu sıfatla hükümetin müşterek hedeflerini tanımlama ve takip etme kapasitesi açısından hayati önem taşımaktadır.

“Hükümet Dairesi” hükümetin merkezinde Başbakanı desteklemekten ve müşterek bir karar verme organı olarak Bakanlar Kuruluna hizmet etmekten sorumlu olan kurum(lar)ı tanımlayan genel bir terimdir. Bu belge OECD üye ülkelerini, orta ve doğu Avrupa ülkelerini (ODAÜ’ler) ve Batı Balkan ülkelerini (eski Yugoslavya ve Arnavutluk) kapsamakta, karşılaştırmalı bir bağlamda hükümet dairelerinin fonksiyonlarını ve organizasyonunu tanımlamakta ve analiz etmektedir. Bu analiz 1990’ların ortasından beri Sigma ve GOV (PUMA)¹ tarafından toplanmış, 2003 yılında Sigma ve Kamu Yönetişim ve Bölgesel Gelişim Direktörlüğü (GOV) tarafından uygulanmış yazılı bir anketin sonuçları tarafından desteklenmiş bilgilere dayalıdır.

İşlevleri:

Modern hükümetin karmaşıklığı (hem konu anlamında hem de organizasyon anlamında) koordinasyon için bir odak noktasını gerekli kılmaktadır. Bu, Hükümet Dairesinin esas sorumluluğudur. Hükümet Dairesi, asıl görevi birbirinden farklı münferit bakanlıkların ve ajansların etkili ve tutarlı bir şekilde çalışmalarını sağlamak olan, esas olarak koordinasyonu sağlayan bir organdır. Bu çerçeve içerisinde, bu belge çeşitli ülkelerdeki Hükümet Dairesi işlevlerini koordinasyonun sekiz boyutu üzerinden analiz etmek ve kıyaslamaktır:

- Gündemin hazırlanması ve materyalin katılımcılara dağıtılması dâhil olmak üzere, Bakanlar Kurulunun toplantılarının hazırlanmasının koordinasyonu;
- Hukuki taslakların Anayasaya ve halihazırdaki mevzuata uygunluğu dahil olmak üzere, yasalara uygunluğu temin edecek aktivitelerin koordinasyonu;
- Hükümetin stratejik önceliklerinin ve iş programının hazırlanmasının ve onayının ve bütçeye uygunluğunun temin edilmesinin koordinasyonu;
- Bakanlıklar yoluyla politika hazırlığı sürecini, bakanlıklar arası koordinasyonu ve önerilerin birbirlerine ve hükümetin önceliklerine uygunluğunu tanımlamak dahil olmak üzere, Bakanlar Kurulunun kararı için önerilerin politika içeriklerinin koordinasyonu;
- Hükümetin mesajının tutarlılığını ve zamanlamanın ve bakanlık mesajlarının içeriğinin etkililiğini temin etmek üzere hükümetin iletişim aktivitelerinin koordinasyonu;
- Hükümetin müşterek olarak etkili bir şekilde icraatta bulunmasını ve halka verdiği sözleri tutmasını temin etmek üzere hükümetin performansını izlemenin koordinasyonu;
- Hükümet ile devletin diğer kesimleri (Başkan, Parlamento) arasındaki ilişkilerin koordinasyonu ve
- Kamu yönetimi reformu, Avrupa entegrasyonu ya da federasyonlarda hükümetler arası ilişkiler gibi spesifik yatay stratejik önceliklerin koordinasyonu.

Bu analiz Hükümet Dairelerinin büyük çoğunluğunun bu görevlerden pek çoğunu icra ettiklerini göstermektedir. Son on yılda Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri Hükümet Daireleri işlevsel anlamda OECD ülkelerindeki Hükümet Dairelerine giderek daha çok benzer hale geldiler. Genel olarak Batı Balkan ülkelerindeki Hükümet Daireleri bazı işlevlerin, özellikle planlama ve politika koordinasyonu ile ilgili olanlarının icraatında geride kalmaktadırlar.

Yapı:

Hükümet Daireleri yapıları itibariyle önemli değişiklikler göstermektedir, fakat bu değişkenlik temeldeki benzerlikleri saklamaktadır. Genellenebilen bir Hükümet Dairesi olmamakla birlikte, hemen hemen her ülkenin kendisinininkiyle önemli benzerlikler bulabileceği, genel bir Hükümet Dairesi modeli

¹ OECD’nin Kamu Yönetim Hizmeti (PUMA) Eylül 2002 tarihinde Kamu Yönetişim ve Bölgesel Gelişim Direktörlüğü (GOV) haline gelmiştir.

oluşturmak çok da güç değildir. Hükümet Dairelerinin büyük çoğunluğu bir Bakan ya da Genel Sekreter (ya hükümet ya da Başbakan tarafından atanmış) tarafından yönetilmektedir. Çoğu durumda, Başbakan değiştiği zaman Genel Sekreterin (bir devlet memuru olsa bile) yerine yeni bir kişi atanabilir. Pek çok Hükümet Dairesi hem Başbakana doğrudan siyasal ve lojistik desteği hem de müşterek bir organ olarak Bakanlar Kuruluna desteği yürütmektedir. Bazı durumlarda bunlar ayrı organizasyonlar halinde çalışırken, diğerlerinde yalnızca bir tane bulunmakta, ancak iç bünyede devlet memurları ile siyasi atamalar arasında bir ayırım bulunmaktadır.

Hükümet Dairelerinin organizasyonu normal olarak her biri bir ya da daha fazla koordinasyon işlevini icra etmekten sorumlu olan birimlerin (departmanlar, sektörler, daireler vs.) bir kombinasyonunu içermektedir. Genel olarak ana birimler şunlardır:

- Başbakanlık Ofisi: Burası özel olarak Başbakana lojistik ve siyasi destek sağlayan siyasi ofistir;
- Başbakan yardımcılar kabinesi (bulunmaları halinde) ve portföyü bulunmayan diğer bakanların kabineleri;
- Basın ve iletişim birimi: Pek çok durumda, bu, öncelikle iletişimlerin siyasi doğasına bağlı olarak Başbakanlık Ofisinin bir parçasıdır;
- Bakanlar Kurulunun oturumlarının ve bakanlık komitelerinin (bulunmaları halinde) toplantılarının teknik ve lojistik hazırlık birimi;
- Bakanlık Konseylerine, Başbakana ve komitelerin başkanlarına politika koordinasyonu sağlayacak ve tavsiyede bulunacak birim ya da birimler: Pek çok durumda, sektörel çizgiler halinde tanımlanan (örneğin, ekonomi politikası, sosyal politika, savunma, dış politika) bu tür üç ila beş birim bulunmaktadır;
- Planlama birimi: Bazı durumlarda, ayrı bir planlama birimi bulunmamaktadır ve planlama politika koordinasyon biriminin ya da birimlerinin görevlerinden bir tanesidir;
- Yasal ya da yasa koyucu birim;
- Hükümet kararlarının uygulamaya konmasını izleyen birim: İzleme esas itibarıyla teknik olduğu hallerde, bu işlev Bakanlar Kurulunun oturumlarını hazırlayan birim tarafından icra edilebilir;
- Hükümetin Parlamentoyla ve/veya Başbakanlık Ofisiyle ilişkilerini yöneten birim;
- Hükümet Dairesine bağlı, Avrupa işleri ya da hükümetler arası ilişkiler (federasyonlarda) gibi önemli yata meselelerini yöneten uzmanlaşmış birimler ve
- Hükümet Dairesini iç bünyede idare eden birim (personel, bütçe, bilgi teknolojisi vb.).

Hükümet Dairelerinin Reformu:

Belge geçiş ülkelerinde Hükümet Dairesinde reform yapılmasının mümkün ve çoğunlukla arzu edilir olduğu sonucuna varmaktadır. Bu tür reformlarla ilgili ana dersler şunlardır:

- Reforma, ideal olarak Başbakandan, ama en azından Genel Sekreterden en üst düzeyde bir bağlılığa gereksinim vardır.
- Temiz bir sayfadan ya da bir başkasının modelinden işe başlamsa mevcut organizasyondan işe başlamak en iyisidir. İlk başlarda mevcut durumu ayrıntılarıyla açıklayacak bir değerlendirmeye zaman ve çaba yatırmaya ve sonra bu değerlendirmeden yola çıkarak reform fikirlerini oluşturmaya değerlidir.
- Dış kaynaklı yardım genellikle faydalıdır, ancak Hükümet Dairesinin yönetimi ve kadrosuyla yakın çalışma ilişkileri olmadığı takdirde, dış kaynaklı yardımın değeri başlangıçtaki değerlendirmenin ardında keskin bir şekilde düşer.
- Değişimi uygulamaya koymak zaman almaktadır, çünkü Başbakan ve hükümet tarafından verilecek kararları, planlamayı, yasama/düzenleme değişikliğini, kaynakları ve eğitimi içerdiği için, uygulama süreci genellikle zordur. Bu sürecin meyvelerini vermeye başlaması bir yılı ya da daha fazla bir

zamanı ve uygulamanın tamamlanması ise iki ila üç yıl kadar uzun bir süreyi alabilir.

- Hükümet Dairesi reformunun bakanlıklarda artan politika kapasitesi ile paralel ilerlemesi gerekmektedir. Hükümet Dairesinin yaptığı şeylerden birçoğu bakanlıklardan kaynaklanan materyale bağlıdır. Bakanlıklar yüksek kalitede önerileri geliştirme, danışma ve etkileri değerlendirme kapasitesine sahip olmadığı takdirde, Hükümet Dairesi bilinçli karar verme sürecini temin edemez.

- Başarılı bir reform organizasyon kültüründe değişimi gerektirmektedir. Hükümet Dairesinin kuralların uygulanmasının ötesine geçebilecek ve karar için Bakanlar Kuruluna getirilmiş seçeneklerin doğuracağı sonuçlarla ilgili kanıtlanmış görüşler sağlayacak devlet memurlarına gereksinimi vardır.

Bu belgenin mesajı, hükümetlerin geçiş süreci ile ilgili çok sayıda görevi başarıyla yönetmesini mümkün kılmak üzere, geçiş ülkelerinin politika ve planlama kapasitelerini desteklemek suretiyle onların Hükümet Dairelerinde reform yapmanın mümkün ve son derece arzulanır olduğudur.

İÇİNDEKİLER

SIGMA PROGRAMI.....	2
ÖNSÖZ	3
YÖNETİCİ ÖZETİ	4
1. Giriş	10
2. Hükümet Dairesinin Amacı ve Hedefleri	11
3. Politika Tutarlılığını Arttırmanın Araçları	12
4. Hükümet Dairesinin Esas İşlevleri: Koordinasyonun Sekiz Boyutu	14
4.1 Hükümet Toplantılarına Hazırlığın Koordinasyonu.....	14
4.1.1 Oturumların Materyallerinin Ulaşması ve Dağıtımı İle İlgili Zaman Limitleri	14
4.1.2 Bakanlar Kurulu Oturumlarının Gündemi	19
4.1.3 Dosyaların Tamam Olmasını ve Danışma Prosedürlerinin Takip Edilmesini Temin Edecek Materyalin İncelenmesi	19
4.2 Hukuki Uygunluğun Koordinasyonu	22
4.3 Hükümet Programı Hazırlığının (stratejik öncelikler, yıllık çalışma planları) ve Bunların Bütçeye Uygunluğunun Koordinasyonu	22
4.3.1 Stratejik Planlama	24
4.3.2 Yıllık Çalışma Planı	24
4.4 Bakanlar Kuruluna Sunulacak Önerilerin Politika İçeriğinin Koordinasyonu (bakanlıklarda hazırlık, Hükümet Dairesinin aktiviteleri).....	25
4.4.1 Bakanlıklardaki Materyalin Hazırlanması: Politika Analizi Prosedürlerini Tespit Etmekte Hükümet Dairesinin Rolü	25
4.4.2 Hükümet Dairesinde Politikaların Gözden Geçirilmesi: Koordinasyon ve Çatışma Çözümlemesi	29
4.5 İletişim Mesajlarının Koordinasyonu	33
4.6 Hükümetin Performansını İzlemenin Koordinasyonu	34
4.7 Devletin Diğer Kısımlarıyla İlişkilerin Koordinasyonu (Başkan, Parlamento)	34
4.8 Spesifik Yatay Stratejik Önceliklerin Koordinasyonu (EI, PAR)	35
5. Hükümet Dairelerinin Yapısı	37
5.1 Değişebilirlik ve Benzerlik Paradoksu	37
5.2 Başbakanlık Ofisi Üzerine Yapısal Not	38
6. Sonuç: Hükümet Ofisini Güçlendirmeye Doğru	40
Tablo 1. Hükümet Toplantılarının Hazırlanması.....	16
Tablo 2. Kurallara saygı	18
Tablo 3. Daha ileri düzeyde çalışma için bakanlıklara maddelerin geri gönderilmesinin gerekçeleri.....	21
Tablo 4. Bakanlar Kurulu için stratejik ve çalışma planlaması kapasitesi.	23
Tablo 5. Bakanlar Kurulu toplantısı öncesinde koordinasyon toplantıları.....	31
Tablo 6. Hükümet Dairesi tarafından politika tavsiyesi.....	32
Tablo 7. AB ve PAR Koordinasyon Birimleri	36
Tablo 8. Hükümet Dairesi ve Başbakanlık Ofisi arasındaki bağlantılar	38

BU BELGEDE KULLANILAN TERMİNOLOJİ VE KISALTMALAR ÜZERİNE NOTLAR

Hükümet/Bakanlar Kurulu (BK): Bu terimler bu belgede alternatifli olarak kullanılmıştır. Bunlar müşterek olarak hükümet üyelerinden söz etmektedir. Bazı ülkelerde, Bakanlar Kurulu terimi hükümetin toplantılarından (genellikle haftalık toplantılar) söz etmek üzere kullanılmaktadır. Netlik olması için toplantılardan bahsedilirken bu özellikle belirtilmiştir. Örneğin, hükümet toplantısı, Bakanlar Kurulu toplantısı.

Hükümet Dairesi (HD): Bu genel terim bu belge boyunca hükümetin başkanına (genellikle Başbakan) ve Hükümet/Bakanlar Kuruluna hizmet eden idari organdan bahsederken kullanılmaktadır (örneğin, Polonya, Avustralya, Danimarka, SaM/ Kosova ve Hollanda).

Başbakanlık Ofisi ya da Kabinesi (BO): Bu genel terim belge boyunca spesifik olarak hükümetin başkanına, normal olarak Başbakana hizmet veren ofisten bahsederken kullanılmaktadır. Bu ofis temel olarak siyasidir ve en azından idari amaçlarla hemen hemen her zaman HD'nin bir parçasıdır. Bazı ülkelerde (örneğin, Bulgaristan ve İrlanda) BO göreceli olarak küçüktür ve esas olarak lojistik destekle ilgilenir; bununla birlikte diğerlerinde (örneğin, Fransa ve Kanada) oldukça büyüktür ve politika ve siyasi tavsiyeler konusunda dikkate değer bir kapasiteyi bünyesinde bulundurmaktadır.

N.B. Örgütsel yapılarda ve terminolojideki büyük çeşitlilik göz önüne alındığında, münferit ülkeleri ayrıntılı olarak incelemeyen HD/BO ayırımı konusunda bütünüyle emin olmak neredeyse olanaksızdır. Özellikle bu belgedeki tablolar ülkelerin kendileri tarafından yanıtlanmış anketlere dayanmaktadır ve bu ayırım burada amaçlandığı gibi tutarlı bir şekilde muhafaza edilmiş olmayabilir. Bu belgede, yukarıda doğrudan bahsedildiği gibi, terimleri tutarlı bir şekilde kullanmak için her türlü çaba sarf edilmiştir. Şayet bu organ yalnızca BK'ya ya da hem BK hem de Başbakana hizmet verdiği takdirde, bundan HD olarak bahsedilmektedir. Meseleleri özellikle eziyet verici kılmak için bazı ülkeler kendi HD'lerinden BO olarak bahsetmektedir. İşlevleri dolayısıyla haklı görüldükleri zaman, bu belgede bu organlardan HD olarak bahsedilmektedir.

Politika: Bu, bütün dillerde yer bile almayan, karmaşık bir terimdir. Bir politika bir problemi çözmeye ya da bir durumu iyileştirmeye bir yaklaşımdır. Çoğu kez bu bir yasa ya da bir düzenlemenin, hatta birtakım yasa ve düzenlemelerin içine yerleştirilmiştir, fakat böyle olmayabilir de. Örneğin, bir hükümet esas dış politika hedefinin NATO'ya katılmak olduğunu veya bir vergi karışımı ve yatırım tedbirleri yoluyla KOBİ'lerine yardımcı olmak üzere bir politika geliştirdiğini duyurabilir.

Mevzuat, Hukuki Fiiller: Bunlar bir politikayı geçerli kılmak için en yaygın araçlardır. Hukuki bir fiil bir politikayı ya da politikaları bünyesinde barındırmakta ve genel olarak politikanın uygulanması ve yürürlüğe konmasıyla ilgili olarak da önem taşımaktadır.

Başbakan: Farklı ülkelerde kullanılan bu terminoloji Hükümetin Başkanı, Bakanlar Kurulunun Başkanı, Şansölye ve Devlet Başkanını (İrlanda'da) ihtiva etmektedir. Bu belgede Başbakan olarak kullanılan genel isim Bakanlar Kuruluna başkanlık eden kimseden söz etmektedir.

Devlet Bakanı: Bu ifade bu belgede jenerik olarak bir bakanlığın idari başkanını ifade etmek için kullanılmıştır. Devlet bakanlarının rollerinde, sorumluluklarında, hiyerarşideki yerlerinde ve atanma biçiminde büyük bir çeşitlilik mevcuttur. Özellikle bazı ülkelerde devlet bakanı müsteşar için kullanılan bir unvan olduğu için bu ismin kendisi kafa karıştırıcıdır.

Genel Sekreter: Bu terim bu belgede jenerik olarak Hükümet Dairesinin başkanını ifade etmek için kullanılmıştır. Yine Genel Sekreterlerin işlevlerinde, sorumluluklarında, statülerinde ve atanma biçimlerinde birçok farklılıklar bulunmaktadır, ancak en yaygın ve en az kafa karışıklığına yol açacak adlandırmanın bu olduğu görülmektedir.

Bakanlık Komiteleri: Bu terim genellikle, örneğin, ekonomik işler, sosyal işler ya da, örneğin, Avrupa entegrasyonu, azınlıklar, eşitlik gibi spesifik konularla ilgilenmek üzere kurulmuş resmi bakanlar komitelerini ifade etmektedir. Genel olarak, en azından belirli bir Başbakanın görev süresi boyunca kalıcıdır ve sık sık kabine bakanları ya da başbakan yardımcıları tarafından başkanlık edilir. Bu komiteler çoğu kez maddeler BK'ya ulaşmadan önce maddeleri tartışmak ve anlaşmazlıkları çözmek üzere açık forumlar olarak kullanılır.

BU BELGENİN BİLGİ KAYNAKLARI ÜZERİNE NOT

Bu belgede kullanılan örnekler esas olarak “Profiles of Centres of Government” (Hükümet Merkezleri Profilleri, PUMA, OECD, 1996)’dan, Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri ve Batı Balkanlarda Sigma tarafından 1997 ve 2003 yılları arasında gerçekleştirilmiş karar alma sistemlerinin değerlendirmelerinden kullanılmıştır. PUMA Profilleri katılımcı hükümetler tarafından hazırlanmıştır ve sundukları ayrıntıların miktarı ve kullanılan terminoloji açısından önemli bir değişkenlik bulunmaktadır. (Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri için, Analizin esas kaynakları Sigma raporları ve Jacques Fournier, Michal Ben-Gera, Simon James ve Tony Verheijen tarafından farklı olarak hazırlanmış değerlendirmelerdir.)

Bu bilgi daha sonra OECD üye ülkelerine, Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerine ve Batı Balkan ülkelerine gönderilen bir anketin kullanılmasıyla yeniden kontrol edilmiştir. Anket yapı, işlevler ve HD'lere ve BO'lara kadro alımı konusunda bir bilgi zenginliğini sağlayacak şekilde, neredeyse bütün hükümetler tarafından doldurulmuştur. Tablolardaki verilerin tümü doğrudan ankete verilen yanıtlardan derlenmiştir. Her durumda, bu belgenin ankette bulunan bilgileri bütünüyle kapsamaya ya da herhangi bir ülkedeki durumu derinlemesine işlemesi amaçlanmamaktadır. Daha ziyade, genel gözlemleri sergilemek üzere örnekler dahil edilmiştir.

PUMA/GOV tarafından hazırlanmış analitik materyale, özellikle politika tutarlılığı üzerine kısa bir belgeye de özellikle başvurulmuştur. Anne Evans ve Simon James tarafından hazırlanmış yayınlanmamış notlar da ayrıca bu belgenin önceki taslağı üzerine faydalı yorumlar sağlamıştır. Benjamin Kumpf anketleri ve bunların önceki verilerle tutarlılığını kontrol etme konusunda yardım sağlamıştır.

1. Giriş

Bu belgeyi amacı Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde ve Batı Balkan ülkelerindeki hükümetlere kendi Hükümet Dairelerini ve Başbakanlık Ofislerini yeniden düzenlemekte ve böylelikle kendi karar alma sistemlerini güçlendirmekte yardımcı olmaktır. Temel varsayım, hükümetlerin HD ve BO'yu organize etmeye ve kadro oluşturmaya farklı yaklaşımlarla ilgili birbirlerinde bir şeyler öğrenebileceğidir. Çeşitli yaklaşımlar tek bir modelin bütün sistemlere uymayacağını ifade etmektedir ve bu da karşılaştırmalı bir yaklaşımın esas avantajının reform yapma niyetinde olanlar tarafından göz önüne alınabilecek bir fikir kaynağı olduğunu ifade etmektedir. Aynı zamanda her reform çabasının kendine özel olduğu ve yerel HD'leri ve BO'ları belirli bir anayasal, siyasal ve idari sistemin gereksinimlerine ve hedeflerine adapte etmek için belirli bir ülkedeki koşulların derinlemesine bir analizine dayalı olması gerektiği kabul edilmektedir.

Bu belgenin içerdiği örneklerdeki ülkeler şu üç gruptan birisine dahildir: OECD ülkeleri, orta ve doğu Avrupa ülkeleri (ODAÜ'ler) veya Batı Balkan ülkeleri. Bu sınıflandırmalar birbiriyle çelişmediği için, bir ülkeye nerede yer verildiği bir görüş meselesidir. Örneğin, Polonya, Macaristan, Çek Cumhuriyeti ve Slovakya hem ODAÜ hem de OECD üye ülkeleridir. Bu belgenin amacı yeni demokrasilerdeki HD'lerin reformuna katkıda bulunmak olduğu için ve bu ülkeler 1996 yılındaki PUMA Profilleri kapsamında ele alınmadığı için, bu belgede biz bunları ODAÜ'ler olarak ele almayı seçtik. Bu belgedeki Batı Balkan ülkelerinin tanımı eski Yugoslavya ülkelerinin (ODAÜ grubunda yer alan Slovenya hariç) yanı sıra Arnavutluk'u da kapsamaktadır. Bu gruplar statüleri henüz nihai olarak belirlenmemiş bulunan bazı oluşumları da içermektedir, bu yüzden bu grup, gelecekte statülerde olacak değişiklikler saklı kalmak koşuluyla, günümüzde var olan hükümetleri içermektedir.

Özet olarak, bu üç grubun karşılaştırmalı tablolarında dahil edilen ülkeler/cumhuriyetler/oluşumlar aşağıdaki gibidir:

OECD: Avustralya, Avusturya, Fransa, Almanya, İzlanda, İrlanda, Hollanda, Norveç, İspanya ve İsveç. OECD'ye üye ülkelerden bu tabloda yer almak üzere çeşitli bölgeleri, büyüklükleri ve HD ve BO'ya farklı yaklaşımları temsil eden 10 ülkeyi dahil etmeyi tercih ettik. Metin bazen diğer ülkelerden de örnekleri içermektedir. HD ve BO tartışması başkanlık sistemine dayalı ülkelerin durumunda tam olarak geçerli olmadığı için bu ülkelerden herhangi birisini dahil etmedik. Fransa'da olduğu gibi yarı başkanlık sistemlerinde odak noktası Başbakan ve hükümettir (Başkanın idaresi değildir).

ODAÜ'ler: Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Polonya, Slovakya ve Slovenya. (Romanya anket formunu doldurmamış ve bu yüzden tablolara dahil

edilmemiştir).

Batı Balkanlar: Arnavutluk, Bosna Hersek (Devlet düzeyi ve BH Federasyonu), Hırvatistan, Makedonya Cumhuriyeti, Sırbistan ve Karadağ (Devlet Birliği düzeyi ve Karadağ Cumhuriyeti) ve Kosova; [SK/ Sırbistan ve Bosna Hersek/Republika Srpska bilgi vermedikleri için tablolara dahil edilmemişlerdir.]

2. Hükümet Dairesinin Amacı ve Hedefleri

Modern hükümet ve idare karmaşıktır; bunlar aslında bir dizi çok boyutlu karmaşıklıkları temsil etmektedirler. Bir hükümeti ilgilendiren, insan haklarından ekonomik gelişmeye, çevreden ulaşım, eğitimden ziraata, polisten emekli maaşına kadar neredeyse sonsuz çeşitlilikte konu vardır. Hükümet ve idare orta ve uzun vadede, bireylerin değerleri ve bütünlüklerin istekleri, yerel ve küresel meseleler, vatandaşlar, gruplar, bölgeler, etnik azınlıklar, uluslar ve uluslararası toplulukla ilgilenmektedir. Hükümetin birbiriyle ilişkili düzeyleri vardır (belediye düzeyi, yerel düzey, bölgesel, ulusal ve ülkeler üstü). Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde, Batı Balkanlarda ve eski Sovyetler Birliği'nde, hükümetler geçiş koşulları içerisinde (ulusal ve ekonomik) bütün bu yönlerin tümüyle ilgilenmek zorundaydı ve bir yandan kendilerine has kültürlerini ve kurumlarını koruyup oluştururken öte yandan Batıyla "aynı düzeye gelmeyi" arzu eden nüfusların isteklerine yanıt vermek için bunu hızlı bir şekilde yapmak zorundaydı.

Hükümet ve idare aynı zamanda ajanslar, komisyonlar ve uluslararası temsilciliklerin yanı sıra kendileri pek çok sektörü, birimi, merkezi olmayan ve yetkileri dağıtılmış organları içeren çok çeşitli bakanlıklardan oluşmuş olduğu için örgütsel olarak da karmaşıktır. Demokratik hükümetler periyodik seçimlere ve kısmi yenilemeye tabi olan değişken bir unsuru ve hem vatandaşlara hem de politikacılar hizmet eden daha daimi olan bir kadroyu içinde barındırmaktadır. Her biri kendi motivasyonuna ve isteklerine sahip olan bu iki unsur arasındaki etkileşim kolay olmaktan çok uzaktır. Modern hükümetin çoğu kez kaosa doğru dejenere olmamasının bir mucize olduğunu söylemek yalnızca çıplak gözle görülebileni ifade etmek olacaktır! Koordinasyonun, her türlü karmaşık organizasyon için olduğu gibi, etkili hükümet için de hayati önem taşıdığını söylemek eşit ölçüde bilinen bir gerçektir.

"Koordinasyon" American Heritage Sözlüğü tarafından "farklı unsurların entegre olmuş ve uyumlu bir çalışma içinde düzene girmesi" olarak tanımlanmıştır. Cambridge Sözlüğü "koordine etmek" fiilini "çeşitli farklı şeylerin bir bütün olarak etkili bir şekilde çalışmasını sağlamak" olarak tanımlamaktadır. Daha işlevsel olarak, Bordeaux ve Wasson, bilgi ve iletişim üzerine bir makalede (1997) "koordinasyon"u "aktiviteler arasında bağımlılıkları ve aktörler arasında karşılıklı bağımlılıkları yönetme" olarak tanımlamaktadır. Bu tanımlarla ilgili işaret edilmesi gereken birkaç şey bulunmaktadır. İlk olarak "koordinasyon" terimi "uyumlu ve "etkili" gibi sözlerin kullanımının da işaret ettiği olumlu çağrışımlara sahip olma eğilimi içerisindedir. İkincisi de koordinasyonun bütünüyle kendi başına olmadığı, yönetim ve düzenlemeyi gerektirdiğiyle ilgili zımnî kabuldür. Üçüncüsü, genel olarak, "koordinasyon" bir sonuç olmaktan ziyade bir süreç olarak tanımlanmaktadır. Son olarak da koordinasyon unsurların ve aktörlerin çoğul ve farklı kalmasına olanak verirken uyumlu ve etkili sonuçları amaçlamaktadır.

Bütün büyük ve karmaşık organizasyonlar çok sık olarak koordinasyon için organizasyon içerisinde çeşitli seviyelerde yöntemler geliştirmektedir. Atlanta'da Coca-Cola'nın ya da New York'ta BM'nin merkezleri ya da herhangi bir askeri kuruluşun genel kadrosu, birimler içerisindeki ve arasında, bölge, sektör ya da gruplaşmanın diğer formları temelinde organize olmuş çok katmanlı bir sistemin en üst noktasıdır. Her türlü büyük ve karmaşık organizasyonda, merkezlerin var olma nedeni (*raison d'être*), gereçesi ve "katma değer"i karar almanın koordinasyonunun yönetimi ve bir bütün olarak organizasyonun performansının izlenmesidir. Merkezler birimlerin ya da şubelerin yerini almaz ve onların işini onlar adına yapmaz, onları yakın plandan idare etmez. Merkez yapabildiği kadarıyla her şirketin, alt kuruluşun ya da şubenin kendine ait görevi icra etmesini ve hep birlikte müşterek hedeflerine ulaşmayı temin etmek için oradadır.

Hükümete benzerliği açıktır. Parlamenter sistemlerde ve bir ölçüye kadar yarı başkanlık sistemlerinde de karar alma sisteminin doruk noktası Başbakanın başkanlık ettiği Bakanlar Kurulunun haftalık toplantısıdır. Bu sistemlerde, bu toplantıların amacı aşağıdakileri sağlamaktır:

- Stratejik bir bakış sağlamak: bütünsel olarak hükümetin hedeflerini tespit etmek, bunlar arasında öncelikleri belirlemek ve kaynakları bu önceliklere tahsis etmek;

- Hükümetin yüz yüze olduğu siyasal meseleleri ve iletişim meselelerini tartışmak,
- Hükümet adına önemli kararları almak ve bütün bakanların bunlara kendilerini adanmasını temin etmek,
- Tutarlı kararlar almak: yani mali ve kadro alımı kaynaklarının tespit edildiği ve bakanların farklı çıkarlarının belirlendiği ve uzlaşmanın sağlandığı meşru kararlar,
- Hükümetin performansı konusunda müşterek sorumluluk üstlenmek.

Demokratik parlamenter sistemlerde karar alma (yarı başkanlık sistemleri dahil) hükümetin bütün üyelerinin ikili rolünün performansını baz almaktadır. Genelde bakanlara bir politika alanının kişisel sorumluluğu tahsis edilmektedir (finans, sağlık, ziraat vs.) ve bu sorumluluğun icraatında kendilerine münferit bakanlıklar hizmet etmektedir. Buna ilave olarak, hükümet üyelerinden gelen önerilerin tartışıldığı, kararların alındığı ve hükümetin programı ile spesifik kararlar konusunda müşterek sorumluluk almaları gereken Bakanlar Kurulunun toplantılarında düzenli olarak bir araya gelirler. Özellikle hükümet olarak bir araya geldiklerinde müşterek rollerini icra ederken, bakanlara HD tarafından yardımcı olunur ve destek verilir.

Başbakanın esas sorumluluğu genellikle Bakanlar Kurulunun toplantılarına başkanlık etmek suretiyle yerine getirdiği bir rol olan hükümetin müşterek icraatı ve hükümet programının düzenli ve tutarlı bir şekilde icra edilmesidir. Başbakan ayrıca ülkeyi yurtdışında temsil etme ve koalisyonu yönetme sorumluluğuna da sahiptir. BK'nın Başkanı olarak Başbakan HD tarafından desteklenmektedir. Başbakanın siyasi bürosu ya da "kabinesi" (BO) aynı zamanda en azından idari anlamda genellikle HD'nin bir parçasıdır ve bu ikisi çok sık olarak işlevsel açıdan bir dereceye kadar farklı olarak kalsa da genellikle aynı yerde ve aynı zamanda gerçekleşirler.

Özet olarak, HD'nin sorumlulukları hükümet ve Başbakanın müşterek sorumluluklarından kaynaklanmaktadır. Hepsinden önemlisi, bu yüzden, HD'nin yegane amacı, müşterek görevlerinin etkili ve verimli icraatını kolaylaştırmak amacıyla, bütün bakanlıkların aktivitelerini koordine etme sorumluluklarında Bakanlar Kuruluna ve onun Başkanına hizmet etmektir. HD, bu yüzden, öncelikli olarak idare içerisinde koordine edici bir organdır. Çok sık olarak, HD gerçekte bakanlıklara karşı resmen üstün bir hiyerarşik konumu olmaksızın kendi koordine edici rolünü icra etmek durumundadır. Kendi koordine edici rolünü gerçekleştirme kapasitesi, bu yüzden, bakanlıklara belirli şekillerde hareket etmelerini emretme ya da böyle bir talimat verme kapasitesinden değil, sistemin içindeki bütün oyuncuların koordinasyonunun önemini kabulünden kaynaklanmaktadır. Bunun yeterli olmadığı noktalarda, HD hükümeti müşterek bir disipline zorlamak için Başbakanın otoritesine gereksinim duymaktadır.

3. Politika Tutarlılığını Arttırmanın Araçları

Geçtiğimiz yıllarda, OECD'nin Kamu Yönetimi Hizmetleri (PUMA) (Aralık 2002'den bu yana Kamu Yönetimi ve Bölgesel Kalkınma Direktörlüğü (GOV)) OECD üyelerinin politika tutarlılığını başarma konusundaki giderek artan ihtiyacı ve büyüyen güçlükleri vurgulamıştır. Bunun pek çok ve çeşitli nedenleri vardır ki bunların arasında sınırlı kaynakları yönetme ve etkililiğini en üst düzeye çıkarma; esnekliği gerektiren hızlı ve sürekli değişim; politika oluşturmanın çeşitli katmanlarının yönetimini gerektiren uluslararası ve iç politika alanlarının birbirinin içine nüfuz etmesi; politik arenadaki aktörlerin sayısını çoğaltan ve politika bölümlenmesini teşvik eden bilgi patlaması sayılabilir. *Building Policy Coherence — Tools and Tensions*² (Politika Tutarlılığını Oluşturma – Araçlar ve Gerginlikler) isimli Geçici Belgede, PUMA iç organizasyonel meselelerin aynı zamanda tutarlılığa da engel olduğunu işaret etmiş ve şunları belirtmiştir:

“Hükümetler, bir yandan bütçe bakanlığı karakteristik olarak harcamaları kontrol etmeye çalışırken finansal kaynaklar için birbirleriyle rekabet eden icracı bakanlıkların birbirleriyle çelişen sektörel çıkarlarında çok sık bir şekilde örneklenen, birbirinden farklı politika gerginlikleriyle karşı karşıyadır.”

² *Building Policy Coherence — Tools and Tensions*, Public Management Occasional Paper, PUMA, OECD, 1996.

Geçici Belge, tutarsız politikaların daha yüksek bir kopyalanma riskine, savruk bir harcamaya, daha düşük bir hizmet kalitesine, hedeflere ulaşmakta zorluğa ve son olarak da daha düşük bir yönetme kapasitesine sebep olduğu gerçeğiyle ilgili olarak günümüzde daha iyi bir anlayışa ulaşıldığını işaret etmektedir. Bununla birlikte, yazılı belge ayrıca politika tutarlılığını güçlendirmek için iyi nedenler olduğu kadar, tutarlılığın fiili olarak artırılabilmesinin gerçek pratik sınırları göz önüne alındığında, tedbirli olmak için de nedenler olduğu konusunda uyarılmaktadır. Buna ek olarak, daha fazla tutarlılığı sağlama gayretlerinin aşırı kontrolle ve politika oluşturma sisteminde esnekliğin ve yaratıcılığın dolaylı kaybıyla sonuçlanmamasını temin etmek de önemlidir.

OECD Üyelerinin deneyiminin incelenmesi, GOV'u tutarlılığın sekiz temel aracını tespit etmeye yöneltti. "Tutarlılığın başta gelen aracının bilgilendirilmiş karar alma" olduğuna işaret ederek, aşağıdaki araçlar, her ulusal sisteme yalnızca dikkatle ve duyarlı bir şekilde uyarlanabileceği uyarısıyla, liste halinde verilmiştir:

- Siyasi liderlerin kendilerini adaması tutarlılığın gerekli bir önkoşulu ve onu zenginleştirecek bir araçtır.
- Stratejik bir politika çerçevesi oluşturmak, münferit politikaların hükümetin amaçları ve öncelikleriyle tutarlı olmasını temin etmeye yardımcı olmaktadır.
- Karar mercileri, olası tutarsızlıkların sarıh göstergeleriyle, meselelerin net olarak tanımlanmasına ve iyi bir analizine dayalı tavsiyeye gereksinim duyarlar.
- Merkezi bir bakış açısı ve koordinasyon kapasitesinin varlığı politikalar arasında yatay tutarlılığı temin etmek için zorunludur.
- Bu sürecin başlarında politika çelişkilerini tahmin eden, ortaya çıkaran ve çözen mekanizmalar tutarsızlıkları tespit etmeye ve uyumsuzlukları azaltmaya yardımcı olmaktadır.
- Karar alma süreci, politika öncelikleri ile bütçeyle ilgili zorunluluklar arasında etkili bir uzlaşmaya ulaşacak şekilde düzenlenmelidir.
- Uygulama süreçleri ve izleme mekanizmaları politikaların ilerlemenin, yeni bilgilerin ve değişen koşulların ışığında düzeltilebilmesini temin edecek şekilde tasarlanmalıdır.
- Sektörler arası işbirliğini ve farklı politika toplulukları arasında sistemli bir diyalogu teşvik eden idari bir kültür, politika tutarlılığını güçlendirmeye katkıda bulunmaktadır.

Bu araçları kullanması gereken ana aktörler siyasi liderlikler, bakanlıklar ve HD ile BO'dur.

Son on iki yıl boyunca Orta ve Doğu Avrupa'da ve Batı Balkanlarda Sigma tarafından yürütülen çalışma

Politika sistemini ve bu bağlamda HD'nin rolünü güçlendirmekle ilgili çok benzer sonuçlara götürmüştür.

1997 yılından bu yana Sigma bütün ODAÜ'lerdeki politika sisteminin performansını, ortak bir referans çizgisine istinaden, Avrupa Komisyonu için değerlendirmektedir. Bütün bu değerlendirmelerin ardından vardığı ana sonuçlardan birisi, politika tutarlılığını destekleyecek bu araçların etkili kullanımının icracı bakanlıklarda ve HD'de birbiriyle ilişkili kapasiteleri gerektirdiğidir.

İcra bakanlıklarda, araçların etkili kullanımı yüksek kalitede politika ve yasama önerilerini geliştirecek prosedürleri ve kapasiteleri gerektirmektedir. Özellikle, prosedürlerin bakanlıklar arası ve paydaşların istişarelerini irdelemesi gereklidir ve önerileri, önerilerin etkilerinin uygulama öncesi değerlendirmesine ve sonuçların periyodik nihai değerlendirmesine dayalı olan mantıklı bir analize dayandırma kapasitesi olmalıdır.

HD'nin politika tutarlılığını arttırmak için bu araçları belirlemede, teşvik etmekte ve kullanmakta merkezi bir rolü bulunmaktadır. HD Bakanlar Kuruluna hazırlanıp sunulacak prosedürleri saptamaktan, güncellemekten ve yürürlüğe koymaktan sorumludur. BK'nın toplantılarına yüksek kalitede bilgilerin akışını kolaylaştırmak ve temin etmek ve çelişkilerin büyük çoğunluğunun, özellikle teknik çelişkilerin, maddeler BK'ya ulaşmadan çözümlenmesini sağlamak için politika koordinasyonunu, analizini ve tavsiyesini sağlayabilmelidir.

Bu belgenin bir sonraki bölümünde OECD ülkelerinde, ODAÜ'nde ve Batı Balkan ülkelerinde Hükümet Dairelerinin işlevleri ve aktiviteleri karşılaştırmalı bir çerçeve içerisinde ele alınacaktır.

4. HD'nin Ana İşlevleri: Koordinasyonun Sekiz Boyutu

HD'nin koordinasyonla ilişkili olan bütün işlevlerini gözden geçirmek faydalı olacaktır. Genel olarak HD ender olarak tek bir spesifik politika alanının sorumluluğunu doğrudan üstlenmektedir (bazı istisnaları olmakla birlikte). Oysa HD, işi, Cambridge Sözlüğünden tekrar bir alıntı yapmak gerekirse, "çeşitli farklı şeylerin bir bütün olarak etkili bir şekilde çalışmasını sağlamak" olan bir koordinatördür. Bu bölümde, farklı ülkelerde HD'nin ortak işlevleri, her biri koordinasyonun çeşitli yönleri olan sekiz başlık altında ele alınacaktır. Çoğu durumda HD bu sorumluluklardan bazılarını BO ile paylaşmaktadır, fakat bu ikisi arasındaki daimi farklılıklar bu belgenin gereksiz bir şekilde karmaşıklaştıracağı ve ağırlaştıracağı için HD'ye yapılacak referans BO'yu da içerdiği şeklinde algılanmalıdır. Koordinasyonun bu belgede ele alınan boyutları şunlardır:

1. Hükümet toplantılarının hazırlanmasının koordinasyonu;
2. Yasalara uygunluğun koordinasyonu;
3. Hükümet programının ve önceliklerinin hazırlanmasının ve bunların bütçeyle bağlantısının koordinasyonu;
4. BK için önerilerin politika içeriğinin koordinasyonu;
5. İletişimlerin, örneğin, basın bültenlerinin koordinasyonu;
6. Hükümetin performansının izlenmesinin koordinasyonu;
7. Devletin diğer kısımları ile ilişkilerin (Başkan, Parlamento) koordinasyonu ve
8. Spesifik yatay stratejik önceliklerin koordinasyonu.

4.1 Hükümet Toplantılarının Hazırlanmasının Koordinasyonu

HD'nin koordinasyona katkıda bulunmasının en yaygın yolu BK toplantılarının hazırlığı için lojistik yönetimi yoluyla olmaktadır. Bu fonksiyon bütün OECD ülkelerindeki HD'lerde, ODAÜ'lerde ve Batı Balkan ülkelerinde bulunmaktadır. Bu esas itibariyle teknik bir fonksiyondur ve kuralları tayin etmek ve yürürlüğe koymak suretiyle karar alma sürecinin yönetimi ile ilgili olduğu için BK'nın başarısı için temeldir. Bir süreç olarak politika koordinasyonu, koordinasyonun farklı politika sektörleri içerisinde ve arasında sağlanabileceği koşulları (özellikle, devlet aygıtı içerisindeki standart prosedürler) oluşturmaya yöneltilmektedir. Daha sonra gösterileceği gibi, prosedürle ilgili koordinasyon BK toplantılarından yüksek kalitede bir sonuç temin etmek için yeterli değildir; fakat yüksek kaliteli karar almak için kesinlikle gereklidir. Prosedürle ilgili koordinasyonun şöyle bir avantajı vardır: Tartışmalı olmayan ve uygulanması zor olmayan tekniklerle geliştirilmeleri nispeten kolay olabilmektedir.

Bir ya da iki istisnaıyla, burada incelenen BK'ların tümü öncelikle bakanlıklar tarafından hazırlanmış ve değerlendirilmesi ve programlanması için HD'ye gönderilmiş maddeler üzerine odaklanan düzenli haftalık toplantılar yapmaktadırlar. HD'nin lojistik desteği aşağıdaki ana aktivitelerden oluşmaktadır:

4.1.1 Toplantılar İçin Gerekli Materyalin Ulaşması ve Dağıtımıyla İlgili Zaman Limitleri

Materyal önceden belirlenen zamanda gelmediği takdirde, BK toplantısının öncesinde bakanların onu incelemesi ve kendi kadrosuna danışması mümkün değildir. Çoğu ülkede bu nedenle son teslim tarihlerini saptamak HD'nin sorumluluğudur. Örneğin, Avusturya'da toplantı öncesi istişareye (örneğin, koalisyon partileriyle) olanak tanımak için materyal toplantıdan beş gün önce dağıtılır. Belçika'da materyal Cuma toplantısından önceki Pazartesi HD'ye ulaşmak zorundadır. İrlanda'da ise materyal toplantıdan üç gün önce dağıtılır. Bulgaristan'da, Çek Cumhuriyeti'nde ve Estonya'da materyalin dağıtımı toplantılardan yedi gün önce yapılmaktadır. Genel olarak, toplantılardan üç ila yedi gün öncesinin çoğu ülkede dağıtım için kural olduğu görülmektedir.

Ülkelerin büyük çoğunluğunda, her toplantının gündemi Genel Sekreter tarafından hazırlanmakta ve Başbakan tarafından onaylanmaktadır. Genellikle her haftalık toplantı için materyalin spesifik bir toplantı için programlanabilmesini temin etmek için HD'ye sunulmak üzere bir son tarihi (cut-off tarihi) belirleyen kurallar vardır. Bu tarih HD'nin materyali dikkatle gözden geçirmesi ve BK toplantısı öncesinde maddeleri gözden geçirmek üzere yapılması gerekebilecek her türlü toplantı için (örneğin, BK'nın "filtre" komiteleri, devlet bakanlarının haftalık toplantıları) HD tarafından istenen günleri hesaba katmaktadır. Örneğin, Makedonya Cumhuriyeti'nde hükümet toplantılarının maddeleri, organik yasaları ya da diğer önemli meseleleri içerdikleri takdirde, toplantıdan 15 gün önce, aksi takdirde 8 gün önce HD'ye ulaşmalıdır.

Tablo 1. Hükümet toplantılarının hazırlanması

OECD'ye üye ülkeler	Bakanlıkların BK toplantısının tarihinden önce maddeleri HD'ye sunmaları için son tarih	Materyalin BK toplantısının tarihinden önce bakanlıklara dağıtılması için son tarih
Avustralya	5 gün	5 gün
Avusturya	5 gün	5 gün
Fransa	5 gün	3 gün
Almanya	14 gün	7 gün
İzlanda	Zaman sınırı yoktur	Zaman sınırı yoktur
İrlanda	3 gün	3 gün
Hollanda	7 gün	7 gün
Norveç	2 gün	2 gün
İspanya	4 gün	4 gün
İsviçre	1 gün	Zaman sınırı yoktur

ODAÜ'ler	Bakanlıkların BK toplantı tarihinden önce maddeleri HD'ye sunmaları için son tarih	Materyalin BK toplantısının tarihinden önce bakanlıklara dağıtılması için son tarih
Bulgaristan	10 gün	7 gün
Cek Cumhuriyeti	7 gün	7 gün
Estonya	14 gün	7 gün
Macaristan	4 gün	Zaman sınırı yoktur
Letonya	2 gün	4 gün
Litvanya	20-28 gün	3 gün
Polonya	5 gün	5 gün
Slovakya	Zaman sınırı yoktur	Zaman sınırı yoktur
Slovenya	4 gün	4 gün

Batı Balkan Ülkeleri	Bakanlıkların BK toplantı tarihinden önce maddeleri HD'ye sunmaları için son tarih	Materyalin BK toplantısının tarihinden önce bakanlıklara dağıtılması için son tarih
Arnavutluk	Zaman sınırı yoktur	2 gün
BiH (Devlet düzeyi)	Zaman sınırı yoktur	3 gün
BiH (Federasyon)	7 ila 2 gün	2 gün
Hırvatistan	Tam bir zaman sınırı yoktur fakat önceki değerlendirme için her zamanki prosedür geçerlidir	7 gün
fYR Makedonya	15 gün	15 gün
SaM (Federasyon)	5 gün	Alınır alınmaz
SaM/ Karadağ	9 gün	7 gün
SaM/ Kosova	5 gün	5 gün

Pek çok ülke maddeleri tartışmak ve BK'ya gitmeden önce çatışmaları çözmek için bakanlık komitelerinden ya da komisyonlarından faydalanır. Böyle durumlarda, önce komiteler için programlanabilmesi ve sonra bütün BK'ya dağıtım için yeterli zamana sahip olmak üzere maddeler zamanında ulaşmak zorundadır. Kanada'da dokümanların ilgili komitelerin üyelerine en azından üç gün önce dağıtılabilmesi için toplantıdan beş gün önce ulaşmalıdır. Komite dağıldıktan sonra bütün BK için maddeler o zaman programlanır ve sonraki dağıtım için zaman bırakılmalıdır.

Birtakım ODAÜ'lerde ve Romanya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya ve Bosna Hersek (Devlet) gibi Batı Balkan ülkelerinde pek çok maddenin son dakikada ulaşması ve doğrudan BK toplantısına getirilmesi gibi bir problem vardır. Son dakika maddeleri çoğu sistemde olur, fakat gündemin önemli bir kısmını teşkil ettikleri ve dikkatle gözden geçirilmeye ihtiyaç gösteren önemli siyasi meselelerini içerdikleri zaman bir problem haline gelirler. Önemli kararların yetersiz değerlendirmeye alındığı durumları önlemek (ya da sınırlandırmak) için HD'nin bu eğilimi kontrol altına alacak yöntemler geliştirmesi önemlidir. Örneğin, Portekiz'de şöyle bir kural vardır: Yalnızca Başbakan halihazırda gündemde bulunmayan maddeleri toplantıya getirebilmektedir. Diğer pek çok ülkede, yalnızca önceden Başbakandan izin almak koşuluyla son dakikada gündeme madde ilave edebilmektedir.

Buradaki asıl konu bakanların toplantıya doğrudan materyal getirip getiremeyeceği ve böylelikle zaman sınırlarını göz ardı edip edemeyecekleri ve bunu ne ölçüde yapabilecekleridir. Bu olduğu zaman, öneriler toplantı öncesinde ilave bir çatışma çözme sürecini, örneğin, bakanlık komitelerini ve devlet bakanlarının haftalık toplantısını (mevcut oldukları yerlerde) ve bunun yanı sıra HD'nin önceden dikkatle incelemesini (aşağıya bakınız) atlayıp gelmektedir. Pek çok sistem bazı istisnalara izin vermektedir. Fakat ideal olarak bu tür istisnalar nadir olmalı ve prosedürlere uygun olarak düzenlenmelidir; örneğin, acil olmalı ve Başbakanın ya da Genel Sekreterin iznini gerektirmelidir. Nihai analizde genel olarak tam olarak hazır olmayan maddeleri getirme eğilimini kontrol edebilecek tek kişi Başbakandır. Son yıllarda, Sigma raporları Başbakanın son dakika maddeleri uygulamasını çok etkili bir şekilde kontrol etmek için yetkisini kullandığı bir hükümete çok iyi bir örnek teşkil eden Bulgaristan'a dikkat çekmiştir.

Tablo 2. Kurallara saygı

OECD'ye üye ülkeler	Genel olarak sunum için konulmuş son tarihlere saygı gösteriliyor mu?	Bakanlar programına alınmamış maddeleri BK toplantılarına getiriyorlar mı?
Avustralya	Evet	Nadiren
Avusturya	Pek çok istisnası bulunmaktadır	Nadiren
Fransa	Pek çok istisnası bulunmaktadır	Havır
Almanya	Evet	Havır
İzlanda	Pek çok istisnası bulunmaktadır	Nadiren
İrlanda	Evet	Sık sık
Hollanda	Evet	Nadiren
Norveç	Evet	Nadiren
İspanya	Evet	Nadiren
İsviçre	Pek çok istisnası bulunmaktadır	Nadiren

ODAÜ'ler	Genel olarak sunum için konulmuş son tarihlere saygı gösteriliyor mu?	Bakanlar programına alınmamış maddeleri BK toplantılarına getiriyorlar mı?
Bulgaristan	Evet	Havır
Çek Cumhuriyeti	Pek çok istisnası bulunmaktadır	Sık sık
Estonya	Pek çok istisnası bulunmaktadır	Nadiren
Macaristan	Evet	Nadiren
Letonya	Pek çok istisnası bulunmaktadır	Nadiren
Litvanya	Pek çok istisnası bulunmaktadır	Nadiren
Polonya	Evet	Nadiren
Slovakya	Pek çok istisnası bulunmaktadır	Sık sık
Slovenya	Evet	Nadiren

Batı Balkan Ülkeleri	Genel olarak sunum için konulmuş son tarihlere saygı gösteriliyor mu?	Bakanlar programına alınmamış maddeleri BK toplantılarına getiriyorlar mı?
Arnavutluk	Evet	Nadiren
BiH (Eyalet düzeyi)	Havır	Sık sık
BiH (Federasyon)	Pek çok istisnası bulunmaktadır	Nadiren
Hırvatistan	Evet	Nadiren
fYR Makedonya	Pek çok istisnası bulunmaktadır	Sık sık
SaM (Federasyon)	Evet	Nadiren
SaM/ Karadağ	Evet	Nadiren
SaM/ Kosova	Pek çok istisnası bulunmaktadır	Nadiren

Bu tablolarda belirtilen anket sonuçları son tarihlere saygı göstermede başarısızlığın hayli yaygın olduğunu akla getirmektedir. Fakat önceden incelenmeksizin ve HD tarafından programa alınmaksızın maddeleri doğrudan BK'ya getirme uygulaması yaygın değildir. Geçmişte Sigma çok sık olarak bu tür uygulamaların aslında orta ve doğu Avrupa ve Batı Balkan ülkelerinde oldukça yaygın olduğunu gözlemlemiş ve bunlarla ilgili oldukça olumsuz yorumlarda bulunmuştu. Burada rapor edilen sonuçlar bu uygulamalarda iyileşmeler olduğunu ve bölgedeki HD'lerin BK toplantıları için hazırlık sürecini şimdi daha iyi kontrol edebildiklerini akla getirmektedir. Ayrıca kendini raporlamanın aşırı derecede olumlu olma eğilimi gösterme ihtimali de bulunmaktadır.

4.1.2 BK Toplantıları Gündemi

BK gündemini önceden planlamak önemlidir. Pek çok ülkede gündem maddeleri neredeyse bütünüyle belirli bir tarihe kadar bakanlıklardan gelen önerilere bağlıdır. İrlanda bu yaklaşımın tipik bir örneğidir: "Gündem Hükümet Sekreteri tarafından hazırlanır ve Bakanlardan alınmış olan bütün müzakerelerin bir listesidir". Diğer ülkeler bir miktar önceden planlama girişiminde bulunmaktadır. Örneğin, Estonya, Letonya ve SaM/Kosova'da o haftanın gündem maddelerini belirleyen haftalık devlet bakanları toplantısı aynı zamanda bir sonraki hafta için de gündemi hazırlamaktadır.

Fransa'da daha da ayrıntılı bir sistem gündemin önceden daha iyi bir şekilde planlanmasına olanak vermektedir. Gündem her dönemde genellikle Başbakanın *Kabinesi* (BO) ve HD (Hükümetin Genel Sekreteri) tarafından hazırlanan hükümetin çalışma programından derlenmektedir. Bakanlar Kurulunun birbirini izleyen sekiz toplantısı için taslak gündemler Cuma sabahları birbirini izleyen iki toplantıda hazırlanmaktadır. Bunlarda ilki HD'nin kendi içinde yaptığı bir toplantıdır; ikincisi ise BO ve HD'nin müşterek bir toplantısıdır.

BK gündeminin yapısı aynı zamanda toplantıları düzene koymak ve önemli ya da ihtilafli konulara daha fazla zaman ayırmak için kullanılabilir. Örneğin, Fransa'da gündem üç bölüme ayrılmaktadır. Bunlardan ilki bütün meseleler açıklığa kavuştuğu için genellikle tartışmaya meydan vermeyen taslakları içermektedir. İkincisi yine genellikle tartışmaya yol açmayan atamaları içermektedir. Yalnızca gündemin üçüncü kısmı tartışma ve görüşlerin ayrıntılarına girmeyi gerektiren politika ve muhaberatı ihtiva etmektedir. Açıkça görülüyor ki toplantıların asıl odak noktası üçüncü kısımdır. Hollanda ve Almanya'da gündem iki kısımdan oluşmaktadır; bunlar maddenin tartışma gerektirip gerektirmemesine dayalıdır.

Romanya'da hükümet toplantısının haftalık gündeminin ilk kısmı stratejik meselelerin tartışılmasına ayrılmıştır. Yalnızca bu meseleler tartışıldıktan sonra toplantıda yasal dokümanların onaylanmasına ve resmi karar gerektiren diğer maddelere geçilir. Gündemin ilk kısmına maddelerin alınmasına, genellikle kendi maddeleri için tartışma dokümanlarını hazırlayan bakanların önerileri üzerine Başbakan tarafından karar verilir. Kısa süre önce Makedonya Cumhuriyeti aynı zamanda Fransa'ninkine benzeyen üç kısımdan oluşan bir gündem kullanmaya başlamıştır ve bakanlar bunun toplantılarının idaresini ve etkinliğini iyileştirdiğini bildirmektedir. Gündemin kısımlara ayrılması bakanların kendi hazırlıklarına odaklanmalarına ve önemli meselelere dikkatlerini vermelerine yardımcı olmaktadır. Bu da gündemin uzun olma eğiliminde olduğu ve ilişkide dikkati çekecek miktarda materyalin bulunduğu zamanlarda özellikle önemlidir.

4.1.3 Dosyaların Tamam Olmasını ve İstişare Prosedürlerinin Takip Edilmesini Temin Etmek Üzere Materyalin Dikkatlice Gözden Geçirilmesi

Pek çok ülkede, analizi destekleyecek talepler dahil olmak üzere, BK için belgelerin hazırlanmasını düzenleyecek ayrıntılı prosedürler mevcuttur. Aynı zamanda normal olarak kuralların içinde gizlenmiş bir halde, öneride bulunan bakanlıkların ilgili diğer bakanlıklarla ve bazen de belirli dış gruplarla maddenin programa alınması için HD'ye sunulması öncesinde yeterince fikir alışverişinde bulunmasını temin etmek üzere izlenecek adımlar bulunmaktadır. Bu tür bakanlıklar arası ve diğer görüş alışverişlerinin kalitesi ve derinliği politika tutarlılığına katkıda bulunan en hayati unsurlar arasında yer almaktadır. Görüş alışverişlerinin ilgili bütün tarafları dahil etmesi, hazırlık sürecinde erken yer alması ve görüşüne başvuru alanlara meseleleri düşünmek ve yanıt vermek için yeterince zaman vermesi gerekmektedir. Bunlar açık ve gayri resmi olmalıdır. Görüş alışverişleri düzgün bir şekilde yürütüldüğü takdirde, politika ve yasa taslaklarındaki ihtilafli ve mantıksız unsurların, maddeler BK toplantısına gelmeden önce düzeltilmesi konusunda büyük bir olasılık söz konusudur. Görüş alışverişleri bakanlıkların sorumluluğudur ve bu tür görüş alışverişlerinin ilgili bütün taraflarla yerine getirildiğini ve

onların görüşlerine makul bir söz hakkı ve dikkat verildiğini doğrulamak genellikle HD'nin rolüdür.

Prosedürler normal olarak kuralların içerisinde belirtilmiş olduğundan, HD'nin en azından bunlara uyulduğunu doğrulaması gerekmektedir. Örneğin, pek çok durumda kurallar belirli bakanlıklara (örneğin, maliye ve/veya adalet) daima danışılmak zorunluluğu olduğunu ya da bütün hukuki fiillerde bir mevzuat sekreterliğine danışılma zorunluluğunu belirtmektedir. Buna ilave olarak, kurallar sık sık "bütün diğer ilgili bakanlıklara danışılması gerektiğini" söylemektedir. Böyle bir yaklaşıma iyi bir örnek Avustralya'dan gelmektedir. "Hükümet El Kitabı önerisiyle ilgili bakanların ve bakanlıklardaki devlet memurlarının önerinin HD'ye sunulmasının öncesinde geliştirilmesine ve farklılıkların giderilmesine katkıda bulunmak için yeterli fırsata sahip olmasını gerekli bulmaktadır. Öneri ilgili bütün bakanlıkların koordinasyon yorumlarını da içermelidir." Kimlere danışılması gerektiğini doğru bir şekilde belirlemeleri konusunda her zaman Bakanlıklara güvenilebilir mi? Peki ya öneride bulunan bakanlığın diğerlerinin yorumlarına yanıtı? Onları ciddiye aldı mı, yoksa yorumları reddettiği takdirde, bunu sağlıklı bir temele dayandırarak mı yaptı? Bilinçli karar almayı temin etme sorumluluğunun bir parçası olarak HD'nin bakanlıklar tarafından yürütülen hazırlığın ve görüş alışverişlerinin bütün bu yönlerini doğrulamak üzere yetkilendirilmesi gerekmektedir. Bu nedenle HD'nin sürecin en başından itibaren dahil olması ve görüş alışverişi sürecinin dokümantasyonunu iyi bir şekilde alması yardımcı olacaktır.

Genel olarak HD dosyaların tamamlanmasıyla ilgili kuralların gözeticisidir. Örneğin, gerekli bütün imzaların olup olmadığını, açıklayıcı notların dahil edilip edilmediğini ve ikincil mevzuatın birincil mevzuata dahil edilip edilmediğini (bu maddeler kurallar tarafından talep edildiği yerlerde) kontrol etmektedir. Esas soru şudur: Dosya tamam olmadığı, önemli maddeler eksik olduğu, ilgili bakanlıkların görüşü alınmadığı vs. takdirde, HD dosyayı bakanlığa iade edebilir mi ve tamamlanana kadar programı reddedebilir mi?

Neredeyse bütün Batı Balkan ülkelerinde, kurallar HD'nin yalnızca teknik, resmi nedenlerle bakanlıklara maddeleri iade etmesine izin vermektedir; örneğin, belgeler ya da imzalar eksikse. Ne yazık ki, çoğu kez görüş alışverişlerinin uygunluğunu ve tamlığını dahil etmemektedir. Örneğin, bu ülkelerin birçoğunda kurallar öneride bulunan bakanlığın kimlerin görüşünün alındığını ve görüş alışverişlerinin sonuçlarını belirten bir doküman dahil etmek zorunda olduğunu belirtmektedir. HD'nin bu doküman eksik olduğu takdirde maddeyi iade etme yetkisi bulunmaktadır. Bununla birlikte, HD bütün uygun bakanlıklara danışılıp danışılmadığını yargılamaya ve sonra boşluklar olduğu kanısına vardığı takdirde dokümanları iade etmeye yetkili değildir. Çoğu durumda, HD maddeleri iade etme konusunda resmi yetkiye sahip olduğunda bile, uygulamada bu kararı verme kapasitesinden ya da yetkilerinden yoksun olabilmektedir. Geçmişte Sigma değerlendirmeleri genellikle ODAÜ'lerdeki durumun aynı zamanda bu türden olduğunu keşfetmiştir. Bununla birlikte, anket formları ODAÜ'lerin dokuzu içerisinde beşinde HD'nin şimdi politika ve programın yeterliliğinin çeşitli yönlerini göz önüne alma ve özü yetersiz bulunduğu takdirde üzerinde daha fazla çalışma yapılması için maddeleri bakanlıklara geri gönderme yetkisi bulunmaktadır.

Son olarak, bakanlar bir maddeyi ön plana almak istedikleri takdirde, çoğunlukla Başbakan'a gidebilmekte ve bu maddeyi son dakikada programa alılabilmektedirler. HD bu nedenle eksikliği bulunan maddeleri bakanlıklara geri göndereceği zaman Başbakanın desteğine ihtiyaç duymaktadır; aksi halde karar alma sisteminin bütünlüğünü temin etme konusunda çok faydalı bir aracı kaybetme riskini alacaktır.

Tablo 3. Maddeleri, üzerinde daha fazla çalışılması için bakanlıklara geri göndermenin gerekçeleri

OECD'ye üye ülkeler	HD maddeleri bakanlıklara teknik nedenlerle geri gönderebilir.	HD maddeleri bakanlıklara siyasi nedenlerle geri gönderebilir.
Avustralya	Evet	Evet
Avusturya	Evet	Evet
Fransa	Evet	Biraz (HD tarafından başka şekillerde çözümleniyor)
Almanya	Evet	Evet
İzlanda	Maddeleri iade etme yetkisi yok	Maddeleri iade etme yetkisi yok
İrlanda	Biraz	Evet
Hollanda	Maddeleri iade etme yetkisi yok	Maddeleri iade etme yetkisi yok
Norveç	Evet	Havır
İspanya	Evet	Evet
İsveç	Evet	Evet

ODAÜ'ler	HD maddeleri bakanlıklara teknik nedenlerle geri gönderebilir.	HD maddeleri bakanlıklara siyasi nedenlerle geri gönderebilir.
Bulgaristan	Evet	Havır
Cek Cumhuriyeti	Evet	Evet
Estonya	Evet	Havır
Macaristan	Evet	Evet
Letonya	Evet	Evet
Polonya	Evet	Evet
Slovakya	Evet	Havır
Slovenya	Evet	Havır

Batı Balkan ülkeleri	HD maddeleri bakanlıklara teknik nedenlerle geri gönderebilir.	HD maddeleri bakanlıklara siyasi nedenlerle geri gönderebilir.
Arnavutluk	Evet	Evet
BiH (Eyalet düzeyi)	Evet	Havır
BiH (Federasyon)	Evet	Havır
Hırvatistan	Evet	Havır
fYR Makedonya	Evet	Hayır (fakat reformun bir parçası olarak planlandı)
SaM (Federasyon)	Evet	Havır
SaM/ Karadağ	Evet	Evet
SaM/ Kosova	Evet	Havır

4.2 *Yasal Uygunluğun Koordinasyonu*

BK toplantılarının hazırlığıyla yakından ilgili olan bir başka konu mevzuat tasarısının yasalara uygunluğunun koordinasyonudur. Kıta Avrupa'sında ve özellikle Orta ve Doğu Avrupa ile Batı Balkanlarda, BK kanun yapma sürecinde çok önemli bir role sahiptir; bir karar için BK'ya getirilen bütün yasama materyalinin ülkenin yasal koşullarına uygun olmasını temin etmek üzere dikkatlice gözden geçirilmiş olması gerekmektedir. Bu koşullar geleneksel olarak üç boyutu ele almaktadır: Anayasaya uygunluk, diğer yasa ve düzenlemelere uygunluk ve yasa tasarlama tarzına uygunluk. AB'ye katılmayı isteyen ülkeler için şimdi topluluk müktesebatına uygunluk dördüncü bir boyut olarak ilave edilmiştir.

ODAÜ'ler ve Batı Balkan ülkelerindeki çoğu HD'ler hukuki inceleme üzerine güçlü bir şekilde odaklanırken OECD ülkelerinde yalnızca bazıları bunu yapmaktadır. OECD ülkelerindeki HD'lerin bunu merkezi bir fonksiyon olarak görmeleri nadiren olan bir durumdur. Örneğin, 1996'da hükümet merkezlerinin bir PUMA Profilini tamamlamış 25 OECD ülkesinden yalnızca bir ya da ikisi hukuki incelemeyi Hükümet Dairelerinin fonksiyonlarından birisi olarak listelerine almıştır. (En son anket yanlış anlaşılabilir ve bu da daha fazla araştırmayı gerektirmektedir). ODAÜ Hükümet Merkezi (HM) söz konusu olduğunda Profiller Sigma tarafından hazırlanmıştır, bahsi geçen bütün ülkeler hukuki incelemeden HD'nin bir fonksiyonu olarak söz etmiştir. Diğer yandan, eski Yugoslavya ülkelerinde hukuki incelemeden sorumlu olan ayrı, bağımsız bir hukuk konseyine sahip olmak alışılmış bir durumdur. Hem OECD üyesi olan hem de ODAÜ'lerden pek çok ülkede HD yasalara uygunluğu inceleyen tek idari organ değildir. Örneğin, Slovakya ve Çek Cumhuriyeti'nde yasalara uygunluk HD ve Yasama Konseyi tarafından, Estonya'da hem HD hem de Adalet Bakanlığı tarafından kontrol edilmektedir.

Genel olarak bu fonksiyon kendi içerisinde problemlidir ve ister HD içerisinde olsun isterse bağımsız bir konsey tarafından, çoğu ODAÜ'de ve Batı Balkan ülkelerinde düzgün bir şekilde çalışmaktadır. Sigma değerlendirmelerinden herhangi birisinde herhangi bir reform önerisine nadiren konu olmaktadır. Bununla birlikte, göz önünde bulundurmaya değer ilgili konular bulunmaktadır. En önemli mesele (politika tutarlılığı bakış açısından) ODAÜ'lerde ve Batı Balkan ülkelerinde yasalara uygunluğun odak noktasının önerilen mevzuatın politika içeriği ile ilgili olarak onun yerine geçen bir şey olarak gündeme gelmesidir. Bu sorun yalnızca HD'nin teknik/hukuki yönlerden hemen hemen tek odak noktasıyla ilgili olarak olmaması, aynı zamanda hazırlık ve bakanlıklarla görüş alışverişi aşamasında da olmasıdır. Örneğin, Batı Balkan ülkeleri ve ODAÜ'lerdeki bakanlıkların, politika ve uygulama sonuçları netleştirilmeden ve ele alınmadan önce, doğrudan mevzuatın tasarısının yapılmasına geçilmesi oldukça yaygın bir durumdur. Bakanlıklar arası görüş alışverişleri aynı zamanda yalnızca öneriler tam olarak yasa olarak tasarlandıktan sonra vuku bulmaktadır. Sonuç olarak, görüş alışverişleri çoğu kez oldukça resmidir ve görüşüne başvurulmuşlar üzerinde politika ve maliyet-faydalarla ilgili temel sorulardan ziyade teknik ve tasarım meseleleri üzerinde yorum yapmaları konusunda örtülü bir baskı söz konusudur. Bu nedenle, HD'de reform yapma konusundaki geniş çaplı gayretlerin bir kısmı (örneğin, Letonya'da, Litvanya'da ve Makedonya Cumhuriyeti'nde) HD'nin rolünü politika analizi ve koordinasyonla ilgili olarak güçlendirmeye odaklıdır.

4.3 *Hükümet Programının Hazırlanmasının Koordinasyon (stratejik öncelikler, yıllık çalışma planları) ve Bütçeye Uygunlukları*

Planlama (hem stratejik planlama hem de çalışma planlaması) ve bu ikisi arasındaki dinamik bağlar hükümet ve Başbakanın en temel sorumluluklarıdır. PUMA tarafından işaret edildiği gibi, stratejik bir çerçeve, politika tutarlılığını başarmanın ana bir aracıdır. Parlamenter demokrasilerde, hükümetin stratejik hedeflerinin belirlenmesi çoğunlukla parlamentoda hükümetin beyanlarında yansıyan siyasi bir sorumluluktur. Öte yandan, planların hazırlanması, planlara para sağlamak için gerekli analiz ve planları uygulamak için gerekli aktiviteler idarenin görevleridir. Bakanlar farklı alanlarda fikirler hazırlayıp bilgileri analiz ederken, HD materyali koordine etme ve mali ve diğer kaynaklarla ilgili birbiriyle rekabet eden talepler arasından öncelikleri tespit etmekte hükümete yardımcı olma sorumluluğuna sahiptir.

Tablo 4. BK'nın stratejik ve çalışma planlaması kapasitesi

OECD'ye üye ülkeler	Stratejik Planlama Kapasitesi	Yıllık Çalışma Planlaması
Avustralya	BO'da	HD'de
Avusturya	Havir	Havir
Fransa	HD'de	HD'de
Almanya	HD'de	HD'de
İzlanda	Havir	BO'da
İrlanda	BO'da	HD'de
Hollanda	Havir. (vakında oluşturulacak)	Havir
İspanya	BO'da	BO'da ve HD'de
İsvec	HD'de	HD'de

ODAÜ'ler	Stratejik Planlama Kapasitesi	Yıllık Çalışma Planlaması
Bulgaristan	HD'de	HD'de
Cek Cumhuriyeti	HD'de	HD'de
Estonya	Havir	HD'de
Macaristan	HD'de	HD'de
Letonya	HD'de	HD'de
Litvanya	HD'de	HD'de
Polonya	Başbakana doğrudan bağlı ayrı bir organda	HD'de
Slovakya	HD'de	HD'de
Slovenya	Havir	HD'de

Batı Balkan ülkeleri	Stratejik Planlama Kapasitesi	Yıllık Çalışma Planlaması
Arnavutluk	HD'de	Havir
BiH (Eyalet düzeyi)	Havir	HD'de
BiH (Federasyon)	Havir	HD'de
Hırvatistan	HD'de	Havir
fYR Makedonya	HD'de	HD'de
SaM (Federasyon)	Havir	HD'de
SaM/ Karadağ	Havir	HD'de
SaM/ Kosova	Havir	Havir

4.3.1 Stratejik Planlama

Genellikle HD'nin stratejik planlamaya ilişkin rolü aşağıdakileri içermektedir:

- Hükümetin stratejik planlamayla ilgili müzakerelerinin bütünsel olarak ekonomik, siyasi ve sosyal durum üzerine AB'nin genel bir değerlendirmesinin sağlayacağı faydayla yer almasını temin etmek;
- Stratejik önceliklerin hükümeti AB'ye girme, ekonomik ve mali stratejiler ve diğer önemli politika ve reform stratejileri gibi diğer stratejik dokümanlarıyla uyum içinde olmasını temin etmek;
- Bütçe hazırlık sürecinin stratejik öncelikleri dikkate almasını ve yansıtmasını temin etmek;
- Bakanlığın çalışma planlarının hükümetin stratejik önceliklerini yansıtmasını temin etmek;
- Başbakanın stratejik öncelikleri ve yıllık çalışma planını etkileyen yeni gelişmeler ve olası müdahaleler ya da ilgili olduğu yerlerde düzenlemelerle ilgili düzenli olarak bilgilendirilmesini temin etmek.

OECD ülkelerindeki birçok HD'ler stratejik planlamadan sorumludur. Örneğin, Avusturya'da HD'nin fonksiyonlarından bir tanesi "genel hükümet politikalarını, özellikle de ekonomi politikalarının genel yönünü formüle etmektir". Kanada'da HD "Başbakana hükümet meselelerinin stratejik yürütmesinin yanı sıra genel planlamayı ve öncelik belirlemeyi teklif etmektedir". İsviçre'de her dört yılda bir Hükümet Dairesi "bakanlıklarla işbirliği içerisinde bir sonraki parlamento dönemi için hükümet programını hazırlamaktadır. Bu 'görev süresi için Program' ana problemleri ön plana çıkarmakta ve somut çözümleri bildiri formunda BK'ya sunmaktadır".

Öte yandan ODAÜ ve Batı Balkan ülkelerinde HD'lerin stratejik planların hazırlanmasını koordine etme kapasitesi nadiren rastlanan bir durumdur³. Son zamanlarda, örneğin, Letonya, Litvanya, Polonya ve Makedonya Cumhuriyeti gibi bazı ülkelerde stratejik kapasiteyi güçlendirmek için teşebbüslerde bulunulmuştur. Yakın geçmişte, HD'nin kapsamlı reformunun bir parçası olarak, fYR Makedonya Hükümeti HD'de bir stratejik planlama birimi kurma kararı almıştır ve bütçesel ve stratejik öncelikleri birbirine bağlayan kapsamlı bir planlama sürecini hazırlamak için adımlar atılmıştır. Benzer gelişmeler Letonya ve Litvanya'da da gerçekleşmektedir. Tablo 4 aslında ankete yanıt veren dokuz ODAÜ'nün yedisinde bir miktar stratejik planlama kapasitesinin mevcut olduğunu göstermektedir. Yanıt vermeyen Romanya bu kapasiteye sahip değildir. Politika koordinasyon değerlendirmelerinin son turunda (2000) Sigma tarafından toparlanan bilgiler bu kapasitenin çoğu ODAÜ'de genel olarak yetersiz kaldığı izlenimini bırakma eğilimindedir.

4.3.2 Yıllık Çalışma Planlaması

Çoğu hükümet çalışma planlamasının bir ya da daha çok şekli, genellikle yıllık bazda yapmaktadır. Programlar BK için bakanlıklar tarafından planlanmış bütün maddelere ya da yalnızca, örneğin, bir yasama planı gibi bazı yönlerine odaklanabilir. Hemen hemen bütün durumlarda, bu tür planların hazırlığı HD'nin görevidir ve Tablo 4 bunların hemen hemen hepsinin yıllık çalışma planları hazırlama kapasitesine sahip olduğunu göstermektedir.

Yıllık çalışma planlarının hazırlanmasıyla ilgili esas mesele, bunun HD'nin yalnızca bakanlıklar tarafından yollanmış gündem maddelerini bir araya topladığı bütününüyle esastan başlayarak sonuca gidilen bir süreç olup olmadığı ya da HD'nin planı sağlanmış girdilere dayalı olarak derleme konusunda hüküm verme yetkisi ve kapasitesi bulunup bulunmadığıdır. Bu ise, örneğin, HD'nin bakanlıklar tarafından sunulmuş planların hükümetin önceliklerini yeterince göz önünde bulundurup bulundurmadığını değerlendirmesi ve stratejik öncelikleri karşılama konusunda gerekli materyalin dahil edilmediği görüldüğü takdirde bir bakanlıktan ilave girdi talep edebilmesi anlamına gelmektedir. Diğer taraftan, bir bakanlığa kendisinin hükümet ya da parlamentonun mütalaa etmeye zaman bulamayabileceği kadar çok maddeyi dahil ettiğini ifade edebilir. Bu minvalde, çalışma planının hazırlanması spesifik sektörel öncelikleri destekleyen bakanlıklar ile sektörler arası ve hükümet çapında konuları mütalaa etmekten sorumlu HD arasında etkileşimli bir süreç haline gelmektedir. Tabii

ki çatışmaların çözümü dahil olmak üzere çalışma planı ile ilgili nihai karar BK'nin sorumluluğudur.

4.4 BK'ya Sunulacak Önerilerin Politika İçeriğinin Koordinasyonu (Bakanlıklar içindeki hazırlık, HD'nin aktiviteleri)

Genel olarak, politika ve yasa taslakları geliştirme sistemleri her bakanlığa şu görevleri yüklemektedir:

- Hükümetin müdahalesini gerektiren problemleri tespit etme;
- Politika çözümlerini geliştirmeyi başlatma;
- İlgili bakanlıklar ve dış gruplar ile görüş alışverişinde bulunma;
- Önerilen çözümlerin sonuçlarını analiz etme ve
- BK tarafından ortak bir karar için önerilen çözümü (ya da çözüm için birkaç seçeneği)

sunma.

Bu görevleri yerine getirme konusunda bakanı kendi bakanlığı desteklemektedir. Karmaşık meseleler söz konusu olduğunda bakan dışarıdaki uzmanlardan ya da özel bir çalışma grubundan (bakanlıklar arası çalışma grupları dahil) ilave destek arayabilir. Politika çalışmasını başlatma uyarısı hükümet öncelikleri, bakanlığın kendisi tarafından yapılan analiz, uluslararası yükümlülükler ya da şirketler, çıkar grupları veya vatandaşlardan gelen dış baskı olabilir. İlk uyarı nereden gelirse gelsin, ilk adımlar kendi bakanlığı tarafından desteklenen bakana aittir.

Öte yandan, politika kararları hükümetin müşterek bir sorumluluğu olduğu için spesifik bakanlardan gelen önerilerin uygun bir sürece tabi olarak hazırlanmış olduğu, önerilerin hükümet planlarına, zaman tablosuna ve önceliklerine uygun olduğu ve diğer kararlarla çelişki teşkil etmediğiyle ilgili olarak bir bütün olarak BK'yı temin etme gereksinimi vardır. Bu politika koordinasyonudur ve BK'ya hizmet veren merkezi organizasyon olarak doğal olarak HD'ye aittir.

Politika koordinasyonu, BK'nın tutarlı politikaları geliştirme ve uygulamaya koyma konusundaki müşterek sorumluluğuna hizmet etmekte HD'nin esas aracıdır. Daha belirgin olarak, HD hükümete ve onun bakanlık komitelerine ulaşan maddelerin istikrarlı, tutarlı ve iyi koordine edilmiş olmalarını temin edebilmelidir.

Bu HD'deki aktivitelerden oluşmaktadır:

- Sektörel ve sektörler arası meselelerin göz önüne alınmış ve bütün yönleriyle ele alınmış olmasını temin etme;
- Bakanlıklardan gelen önerilere dayanak oluşturan analiz ve analitik materyalin (mali, ekonomik, sosyal, çevresel vs) yüksek kalitede olmasını temin etmek;
- Bakanlıklardan gelen önerilerin hükümetin stratejik ve bütçesel öncelikleriyle uyum içinde olmasını temin etmek;
- Hükümete sunulan materyaller konusunda bakanlıklar arasındaki anlaşmazlıkların BK toplantılarının öncesinde çözümlenmiş ya da en aza indirgenmiş olmasını temin etmek ve
- Başbakanın ve bakanlık komitelerinin başkanlarının karar için komitelere ve BK'ya ulaşan meseleler konusunda bilgilendirilmiş olmalarını temin etmek.

4.4.1 Bakanlıklarda Materyalin Hazırlanması: Politika Analizi İçin Prosedürleri Oluşturmakta HD'nin Rolü

BK'ya sunulacak önerilerin hazırlanması ve geliştirilmesi burada ele alınan bütün ülkelerde bakanların ve onların bakanlıklarının sorumluluğudur. Politika ve mevzuatı geliştirme süreci esasında bu belgenin kapsamının dışındadır. Bununla birlikte, pek çok ülkede HD'nin hazırlık sürecini, özellikle BK'ya sunum için kuralları belirlemek yoluyla yönlendirmekte temel bir rol oynadığını belirtmek önemlidir. Basit bir şekilde ifade etmek gerekirse, HD BK'ya sunulmak üzere belirli türde bilgi ve analizi talep ettiği takdirde, öneride bulunan bakanlık normal olarak bu analizi kendi hazırlık sürecinde yürütmek ve bunu kendi teklifine dahil etmek zorundadır.

Bu nedenle, birçok OECD ülkelerindeki Hükümet Daireleri için (örneğin, Kanada, İngiltere ve Danimarka), bakanlıklar için bakanlar tarafından BK'da tartışılmak üzere talep edilen belirli bilgi türleri üzerine bir talimat kitapçığı hazırlamak alışıl gelmiş bir uygulamadır. Bir öneriyi destekleyen ve gerekçeleyen analiz ve araştırma her bakan ve onun bakanlığı tarafından hazırlandığı için, genel talimatlardaki odak noktası en önemli meselelerin kısa bir özetle (genellikle yaklaşık beş sayfayla sınırlı olacak şekilde) ele alınıp ön plana çıkarılmış olmasını temin etmek üzerinedir. İyi bir şekilde hazırlanmış olduğu takdirde özet BK'daki tartışmayı teknik ve taslak ayrıntılarından ziyade (bunların uzmanlara bırakılması daha iyidir), önemli meselelere odaklamaya yardımcı olur. Buna ilave olarak, bu özet hazırlık sürecine bir disiplin getirmekte, bakanlık içerisindeki iç tartışmalara yardımcı olmakta ve öneriyi daha geniş bir politika bağlamı içerisinde gözden geçirirken HD'ye iyi bir temel sağlamaktadır.

Bakanlara hazırlanan kısa özet memorandumun spesifik unsurları, tıpkı formatı gibi, ülkeden ülkeye ve zaman içerisinde çeşitlilik göstermektedir. Burada Bakanların bilinçli kararlar vermeleri için gerekli bilgileri almalarını temin etmenin HD'nin sorumluluğu olduğunu işaret etmek önemlidir. Bu tür bilgilerin öneride bulunan bakanlıktan gelmeleri gerekirken, HD nihai olarak bunların kalitesinden ve eksiksiz olmasından sorumludur. İyi hazırlanmış olduğu takdirde, kısa özet çoğu kez bakanların BK toplantısına hazırlanırken odaklanmalarını sağlar ve çoğunlukla esas toplantı sırasında müzakerelerinin ana referansı olarak hizmet eder.

BK'ya maddeleri sunmak için genel olarak talep edilen ana maddeler aşağıdaki iki örnekte gösterilmiştir.

BK İçin Kısa Özet Formatının Genel Örneği

<p>1. Gerekli karar(lar)</p> <p>Bu bölüm, bir ya da iki cümle ile BK'ya öneride bulunanın onların hangi meseleyi/meseleleri mütalaa etmelerini ve onaylamalarını istediğini anlatır.</p>
<p>2. Mütalaa Edilecek Seçenekler</p> <p>Bu bölüm öneride bulunan tarafından hangi seçeneklerin mütalaa edildiğini özet olarak açıklar. Her seçenek için kritik öneme sahip tanımlayıcı ya da bağlamsal bilgiler, tercihen bir iki cümlelik bir yorum ile sunulmalıdır. Yorum önemli çıkarımların yanı sıra olumlu ve olumsuz yanları da içermelidir.</p>
<p>3. Görüş alışverişlerinin ana sonucu</p> <p>Bu bölüm söz konusu önerinin üzerlerinde önemli bir etki yaratacağı bakanlıkları, STK'ları ve diğer hedef grupları belirtmeli ve görüşüne başvurulmuş olanlara ve sağlam bir temeli olan çözümlenmemiş kaygıları olanlara dikkat çekmelidir. Bu görüşlerin özetinde açık yüreklilikle ve doğru bir şekilde yansıtılması önemlidir.</p>
<p>4. Tavsiye edilen seçenek ve gerekçesi</p> <p>Bu bölüm tavsiye edilen seçeneği belirtmeli ve tavsiye edilen seçeneğin alternatifler arasından neden seçilmiş olduğunu açıklamalıdır. Mümkün olan her yerde, hükümetin stratejik önceliklerine, diğer taahhütlere ve BK kararlarına bağlantılara işaret edilmelidir. Ayrıca maliyet açısından etkinliğe ve kamu tutumlarına dayalı düşünceler de bu bölüme dahil edilecek faydalı bilgilerdir.</p>
<p>5. Tavsiye edilen seçeneğin maliyeti</p> <p>Finansal analize dayalı olarak bu bölüm tavsiye edilen seçeneğin beklenen maliyetini belirtmeli ve uygun olduğu hallerde, finansman kaynağını da (örneğin, bakanlığın kendi fonları, gelecek yılın bütçesi, belirli amaçlar için ayrılmış fonlar vs.) önermelidir. Bazı vakalarda (örneğin, FYR Makedonya'da) bu bölüm tam bir mali etki değerlendirmesi yoluyla desteklenmelidir.</p>
<p>6. Beklenen etkiler</p> <p>Bu bölüm bu kararın, örneğin, kamu, hedef gruplar, vergi mükellefleri, ekonomi, istihdam, çevre üzerinde sahip olabileceği etkiyi kısaca özetlemektedir. Bu özeti BK'ya sunulan dosyanın içerisinde bulunan analiz ve her türlü kantitatif araştırmadan yararlanması gerekmektedir.</p>
<p>7. AB mevzuatına uyum</p> <p>Bu bölüm önerilen materyalin, mevzuatın AB mevzuatıyla uyumlaştırılmasıyla ilgili olarak sahip olduğu her türlü önemi kısaca açıklamalıdır. Yasa tasarıları söz konusu olunca, materyalin yasal uyumlaştırmadan sorumlu yetkili organ tarafından gözden geçirilmiş ve onaylanmış olup olmadığını belirtmelidir.</p>
<p>8. İletişim mesajları</p> <p>Bu bölüm BK'ya bu kararı ilan ederken ve/veya BK'nın neden bunu benimsemeye karar verdiğini açıklarken kullanması gereken küçük bir sayıda önemli iletişim mesajlarını tavsiye etmelidir. Özellikle bir kararın genel olarak kamu tarafından ya da belirli kamu gruplarından rağbet görmemesi ya da kamunun boyun eğmemesine açık olması beklenebilecek durumlarda bu önemlidir.</p>

<u>Kutu 1. Norveç'te Hükümet Konseyi Toplantıları İçin Maddelerin Hazırlanması</u> <u>Konusunda Ana Esaslar</u>	
(resmi olmayan çeviri)	
Sağlık Bakanı	
GİZLİ HÜKÜMET İÇİN MEMORANDUM 13 Ağustos 2000	
<p>Memorandumun İçeriğiyle ilgili kısa, az ve öz bir açıklama veren başlık</p> <p>1. Geçmiş</p> <p>Bu memorandumun amacı reçeteye bağlı ilaçlarla ilgili olarak yeni bir geri ödeme planı için hükümetin onayını almaktır. 22 Ocak 1007'de bu tür bir planın uygulanmasını mütalaa etmek üzere atanmış olan komisyon. tavsiyelerini sunmuştur.</p> <p>2. Alternatif çözümler</p> <p>Bu meselenin çözümü için alternatif yollar düşündüm. Bu alternatifler şunlar olabilir:</p> <p>3. Önerinin lehine ve aleyhine olan tezler</p> <p>Lehte olan tezler..... Aleyhte olan tezler.....</p> <p>4. Benim tavsiyem</p> <p>Çeşitli mütalaalar üzerinde düşünüp tarttıktan sonra, alternatif 2'yi tavsiye etmeye karar verdim. Bu tavsiyemin nedenleri şunlardır:</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>5. Yorumlar için görüş bildirme</p> <p>Hükümet memorandumunu <u>Maliye Bakanlığı</u> ve <u>Çevre Bakanlığı</u>na sunulmuştur. Maliye Bakanlığının herhangi bir yorumu olmamıştır. Çevre Bakanlığı ise aşağıdaki yorumlarda bulunmuştur:</p> <p>“.....” (Uygun görüldüğü takdirde, alternatif sonuç) “.....”</p> <p>6. Sonuç</p> <p>1. Şu yollarla bir plan uygulanmalıdır...</p> <p>2. Bu planın maliyeti Sağlık Bakanlığının mevcut bütçe çerçevesi içerisinde karşılanacaktır...</p>	

4.4.2 HD'de Politika Değerlendirmesi: Koordinasyon ve Çatışma Çözümü

BK'ya sunulacak bir öneri HD'ye ulaştığı zaman, onun toplantıda ya da bakanlık komitelerinde tartışma ve karar için hazır olmasını temin etmek üzere içeriğinin gözden geçirilmesi önemlidir. OECD ülkelerindeki çoğu HD, politika koordinasyonunu ve uyumsuzlukların çözülmesini kendi temel fonksiyonlarından birisi olarak sayar; hatta bazıları bunu tek fonksiyonları olarak görür. Örneğin, Almanya'da HD için listelenmiş üç fonksiyondan birisi “Şansölye'ye hükümetin bütünsel politikasını yürütmek için gerekli bilgileri ve koordinasyon kapasitelerini sağlamaktır”. İrlanda'da, listede yer alan temel fonksiyon “*Taoiseach*'a [Başbakana] politika tavsiyeleri ve idari destek sağlamaktır”. Yeni Zelanda'da HD'nin temel fonksiyonu “hükümetin müşterek çıkarını ve politika geliştirme sürecinin etkili koordinasyonunu sağlamaktır”. Türkiye'de, HD'nin fonksiyonlarından bir tanesi “bakanlıklar arasındaki koordinasyonu temin etmek, hükümetin bütünsel politika gündemini ele almasını izlemektir”.

Sigma'nın değerlendirmelerinin işaret ettiği gibi, politika kapasitesi yetersizliğinin HD'nin temel zayıflığı olan ODAÜ'lerde ve Batı Balkan ülkelerinde durum oldukça farklıdır. Bu durumun değişmekte olduğuna dair kuşkusuz bazı cesaret verici işaretler bulunmaktadır. Bunun en iyi örneklerinden bir tanesi, 1998'den bu yana tekrardan örgütlenmiş bir Hükümet Dairesine hükümetin hedeflerini uygulamaya koymakta ve gerçek bir temele dayalı koordinasyonu temin etmekte daha etkili bir rol verilmiş olan Macaristan'dır. “*Referatura*” ismi verilen bir uzmanlar grubu yatay koordinasyonu temin etmek üzere bakanlıkları gölge gibi takip etmektedir. Letonya kendi HD'sinde bir Politika Koordinasyon Departmanı kurmuştur ve Makedonya Cumhuriyeti ise yine böyle bir departmanı kurmanın ileri aşamalarında bulunmaktadır. Örneğin, Bulgaristan ve Slovakya gibi diğer ülkelerin halihazırda HD'de bir politika kapasitesi bulunmakta, fakat halen kendi yetkinliklerini ve uzmanlıklarını güçlendirmeye gereksinim duymaktadırlar.

Politika koordinasyonu karmaşık ve bazen tanımlanması zor bir süreçtir. HD'nin politika kadrosunun bir bakanlıkta ele alınan herhangi bir konuyla ilgili bilgi derinliğine sahip olması beklenmemektedir ve onların normal olarak bakanlıklarda politika geliştiren uzmanların yerini tutmaya çalışmasının beklenmesi gerekmemektedir. Politika kadrosu bunun yerine “sektör uzmanları”, yani ekonomistler ya da toplumsal veya dış politikada, bütün sektöre genel olarak bakabilen uzmanlar olma eğilimindedirler. Bir öneriyi inceledikleri zaman, genellikle dört koordinasyon araçları vardır:

- Geniş perspektif: Hükümetin öncelikleri ve sektörle ilgili bilgilerini bir bütün olarak bakanlığın önerisinin nerelerde düzeltilmeye ihtiyaç duyabileceğini bakanlık kadrosuna işaret etmek üzere kullanabilirler.
- Sürecin gözeticisi: Bakanlıklara BK'ya önerilerin hazırlanması konusundaki kurullarla ve yüksek kalitede analizin ve açık görüş alışverişlerinin önemiyle ilgili bilgi verip hatırlatarak sürecin daha iyi yönetilebileceği durumları işaret edebilirler.
- Çatışma çözümü: Çatışmaları çözmek ve çözüm geliştirmek için devlet yetkililerinin bakanlıklar arası toplantılara (resmi ya da resmi olmayan) çağırıp bu toplantılara başkanlık yapabilirler.
- Brifing amirleri: Önemli meselelerin çözülmediği noktalarda meselenin daha yüksek bir düzeyde ele alınabilmesi için Başbakana, bakanlık komite başkanlarına ya da Genel Sekretere bir önerinin sorunlarıyla ilgili brifing verebilirler. Çözülmemiş meselelerin bakanların haftalık toplantısında ele alınmasını önerebilir ve Başbakana (Genel Sekreter vasıtasıyla) bu meselenin BK toplantısında nasıl ele alınabileceğini önerebilirler.

Bakanlıklarda politika geliştirme sürecinin başlarında sürece dahil olma yukarıdaki araçların başarılı bir şekilde kullanımı için önemlidir. Genel olarak HD'deki politika kadrosu bir bakanlığı, birkaç bakanlığı ya da bütün bir sektörü (ekonomik, sosyal, yabancı ve savunma) takip etmek üzere atanmaktadır. Dikkate değer bir politika girişiminin kendilerine atanmış bakanlıklardan birisinde geliştirildiği durumlarda, HD kadrosunun bunu kendi resmi ya da resmi olmayan şebekeleri yoluyla bilmesi gerekmektedir. Hazırlayıcı çalışma gruplarının toplantılarına katılabilirler ya da ilk taslakların konseptlerini hazırlayan kişilerle meseleleri resmi olmayan bir şekilde tartışabilirler. Meselelerle ilgili karar vermeden önce bunları bakanlıklar arası uzmanların ilk toplantılarında önerebilirler ya da bilgi kaynakları ve uluslararası deneyimle ilgili ilave fikirler öne sürebilirler.

HD'nin politika içeriğini gözden geçirilmesine katılmasının özet tablosu için, lütfen yukarıdaki Tablo 3'e başvurunuz.

Macaristan'da *Referatura*'nın çalışma tarzının bir tanımı bu araçlardan bazılarının kullanımını sergilemektedir. Uzmanlar bakanlıkların dokümanlarının hazırlanmasının ilk aşamalarından itibaren faaliyetlerde bulunmakta, bu şekilde dokümanlar HD'ye ulaştığı zamana kadar bunların içerikleri konusunda iyi bir şekilde bilgilendirilmiş olurlar. *Referatura* içerisindeki sorumlu yetkili daire şubesi şefi her doküman için geçmiş, önerinin tanımı, bakanlıklar arası görüş alışverişlerinin sonucu, çözümlenmemiş noktalar, HD tarafından problemlenilen meseleler ve bu tür meseleleri çözmek için öneriler dahil olmak üzere bir not hazırlar. Bu not Başbakan, HD'den sorumlu bakana, *Referatura*'nın başkanına ve hükümet sözcüsüne verilir.

BK tarafından nihai kararın verilmesinin öncesinde politika meseleleri üzerine bakanlıklar arası çatışmaları çözmek için HD tarafından organize edilen ve/veya liderlik edilen üst düzey görevlilerin toplantıları yaygın bir şekilde kullanılan bir araçtır. Bunlar Fransa'daki gibi (*arbitrage*) çok resmi ya da Kanada'daki gibi gayri resmi olabilir. Ciddi bir problemin ortaya çıktığı iki bakanlığı içerecek kadar küçük de olabilir (örneğin, Ulaştırma Bakanlığı ile Çevre Bakanlığının hedefi arasında temel bir çatışmanın olduğu zaman gibi). Birçok bakanlığı, hatta ajansı ve bölge bürolarını bile ilgilendirecek kadar oldukça geniş olabilir. Bu tür toplantılara çağırılan ve başkanlık eden HD kadro üyesi, herhangi bir bakanlığın çıkarlarını temsil etmediği, yalnızca hükümetin müşterek sorumluluğunu temsil ettiği için bir "arabulucu" olarak hareket etme avantajına sahiptir.

Bakanlıklar tarafından (komitelerde ya da tam BK'da) maddelerin değerlendirilmesinden önceki nihai bir koordinasyon aşaması olarak birçok ülke (görünüşe göre özellikle ODAÜ'ler) Genel Sekreterin başkanlık ettiği, bütün bakanlıkların bakanlarının bir toplantısını yapmayı faydalı bulmaktadır. Bu tür toplantılar, örneğin, Macaristan, Litvanya, Letonya, Makedonya Cumhuriyeti, Estonya, İspanya, Norveç, Finlandiya ve Almanya'da yapılmaktadır. Bu toplantı için Genel Sekreterin çözümlenmemiş meselelere odaklanabilmek ve belki bu maddeler için bakanlıkların karar vermesi aşamasına geçilmeden önce bunların bazılarını açıklığa kavuşturabilmek için HD'nin politika kadrosu tarafında iyi bir şekilde bilgilendirilmeye gereksinimi vardır. Yine burada, HD kadrosunun meselelere ve atanmış oldukları bakanlıklara başından itibaren ve sürekli bir şekilde dahil olması, onların Genel Sekretere sağladıkları bilginin kalitesini yükseltecektir.

Son olarak birçok ülke meselelerini derinlemesine tartışmak ve BK'nın tüm ayrıntılarla toplanmasının öncesinde nihai çatışmaları çözmek üzere toplanan bir bakanlık komiteleri sistemi geliştirmişlerdir. Bazen "filtre komiteler" olarak bahsedilen bu komiteler, bakanlıkları (ve bazen destekleyici devlet yetkililerini), örneğin, ekonomi politikası komitesi, sosyal işler komitesi ya da Avrupa entegrasyon komitesi gibi, genellikle geniş sektörel gruplar içerisinde bir araya getirmektedir. Bu komitelere Başbakan, bir Başbakan Yardımcısı ya da belirli bir alanda bir kıdemli bakan başkanlık edebilir. Komite tarafından gözden geçirilme BK'ya gelen bütün maddeler için bir koşul olabilir ya da komiteler siyasi ya da stratejik öneme sahip spesifik maddeleri tartışmak için toplanabilir. Çoğu durumda bu komitelerin çalışması HD tarafından desteklenmektedir.

Tablo 5. BK toplantısı öncesindeki koordinasyon toplantıları

OECD'ye üye ülkeler	BK tarafından karar verilmeden önce maddeleri bakanlık komiteleri tarafından tartışılır mı?	Kıdemli bakanlık yetkililerinin gündem maddelerini tartışmaları ve nihai hale getirmeleri için haftalık bir
Avustralya	Evet, bu bir gereksinim	Hayır
Avusturya	Evet, bu bir gereksinim	Evet, her hafta
Fransa	Evet, bu bir gereksinim	Hayır, (fakat arbitrajın yaygın kullanımı)
Almanya	Evet, bu bir gereksinim	Evet, her hafta
İzlanda	Yalnızca önemli konular tartışılıyor	Hayır
İrlanda	Komiteler tarafından yalnızca önemli konular tartışılıyor	Hayır
Hollanda	Evet, bu bir gereksinim	Hayır
Norvec	Hayır	Evet, her hafta
İspanya	Evet, bu bir gereksinim	Evet, her hafta
İsveç	Hayır, hiçbir bakanlık komitesi yok. Maddeler genel müzakerelerde bakanlar arasında tartışılıyor	Hayır

ODAÜ'ler	BK tarafından karar verilmeden önce maddeleri bakanlık komiteleri tarafından tartışılır mı?	Kıdemli bakanlık yetkililerinin gündem maddelerini tartışmaları ve nihai
Bulgaristan	Yalnızca önemli konular tartışılıyor	Evet, her hafta
Cek Cumhuriyeti	Yalnızca önemli konular tartışılıyor	Evet, her hafta
Estonya	Hayır	Evet, her hafta
Macaristan	Evet, bu bir gereksinim	Evet, her hafta
Letonya	Evet, bu bir gereksinim	Evet, her hafta
Litvanya	Yalnızca önemli konular tartışılıyor	Evet, her hafta
Polonya	Evet, bu bir gereksinim	Evet, her hafta
Slovakya	Yalnızca önemli konular tartışılıyor	Hayır
Slovenya	Evet, bu bir gereksinim	Evet, her hafta

Batı Balkan ülkeleri	BK tarafından karar verilmeden önce maddeleri bakanlık komiteleri tarafından tartışılır mı?	Kıdemli bakanlık yetkililerinin gündem maddelerini tartışmaları ve nihai hale getirmeleri için haftalık bir
Arnavutluk	Yalnızca önemli konular tartışılıyor	Bazen
BiH (Eyalet düzeyi)	Evet, bu bir gereksinim	Hayır
BiH (Federasyon)	Hayır	Hayır
Hırvatistan	Evet, bu bir gereksinim	Hayır
fYR Makedonya	Evet, bu bir gereksinim	Evet
SaM (Federasyon)	Evet, bu bir gereksinim	Hayır
SaM/ Karadağ	Evet, bu bir gereksinim	Evet, her hafta
SaM/ Kosova	Yalnızca önemli konular tartışılıyor	Evet, her hafta

Politika koordinasyonu ile ilgili HD çabalarının BK tartışmalarının sonucunu etkilemesini temin etmek için çok faydalı bir araç, BK'nın başkanına (genellikle Başbakan) bir brifing notunun hazırlanmasıdır. Bu tür notlar, HD'nin, Başkanı toplantıda özel dikkat gerektirebilecek göze çarpan meseleler ya da bakanlıklar arasındaki çözümlenmemiş çatışmalar konusunda bilgilendirmesine olanak sağlamaktadır. HD'nin toplantıdan önce Başkana bilgi verdiği gerçeği aynı zamanda HD'ye sistemde belirli bir statü ve daha iyi bilgi ve çatışmaları çözümlmek için resmi olmayan bir yetki de sağlamaktadır. Bakanlıklar brifing notunda Başkanın maddenin BK için hazır olmadığı bilgisinin verilebileceğini bildikleri takdirde, sorunları çözümlmek ve "olumsuz" bir bilgilendirmeden kaçınmak için ekstra bir gayret sarf edebilirler.

Tablo 6. Hükümet Dairesi tarafından politika tavsiyesi

OECD'ye üye ülkeler	HD, BK toplantıları için BK'nın Başkanına gündem maddeleriyle ilgili bir not hazırlar mı?	Başkan için hazırlanan not toplantıda maddenin ele alınışıyla ilgili tavsiyeleri içerir mi?	Başkan için hazırlanan notlar BK'nın diğer üyelerine de dağıtılır mı?
Avustralya	Evet, her madde için	Evet	Hayır, bu yalnızca Başkan
Avusturya	Hayır	Hayır	Notlar hazırlanmamaktadır
Fransa	Evet, her madde için	Evet, (BO tarafından)	Hayır, bu yalnızca Başkan ve Sözcü içindir
Almanya	Evet, her madde için	Evet	Hayır, bu yalnızca Başkan
İzlanda	Hayır	Notlar hazırlanmamaktadır	Notlar hazırlanmamaktadır
İrlanda	Evet, her madde için	Bazen	Hayır, bu yalnızca Başkan
Hollanda	Evet, her madde için	Evet	Hayır, bu yalnızca Başkan
Norveç	Evet, her madde için	Evet	Hayır, bu yalnızca Başkan
İspanya	Yalnızca belirli maddeler için	Bazen	Hayır, bu yalnızca Başkan
İsviçre	Yalnızca belirli maddeler için	Evet	Hayır, bu yalnızca Başkan

ODAÜ'ler	HD, BK toplantıları için BK'nın Başkanına gündem maddeleriyle ilgili bir not hazırlar mı?	Başkan için hazırlanan not toplantıda maddenin ele alınışıyla ilgili tavsiyeleri içerir mi?	Başkan için hazırlanan notlar BK'nın diğer üyelerine de dağıtılır mı?
Bulgaristan	Evet, her madde için	Evet	Evet, bütün üyelere
Çek Cumhuriyeti	Evet, her madde için	Evet	Hayır, bu yalnızca Başkan
Estonya	Evet, her madde için	Bazen	Hayır, bu yalnızca Başkan
Macaristan	Evet, her madde için	Evet	Hayır, bu yalnızca Başkan
Letonya	Yalnızca belirli maddeler için	Evet	Hayır, bu yalnızca Başkan
Litvanya	Evet, her madde için	Evet	Evet, bütün üyelere
Polonya	Evet, her madde için	Evet	Hayır, bu yalnızca Başkan içindir
Slovakya	Yalnızca belirli maddeler için	Bazen	Hayır, bu yalnızca Başkan içindir
Slovenya	Evet, her madde için	Evet	Evet, bütün üyelere

Batı Balkan ülkeleri	HD, BK toplantıları için BK'nın Başkanına gündem maddeleriyle ilgili bir not hazırlar mı?	Başkan için hazırlanan not toplantıda maddenin ele alınışıyla ilgili tavsiyeleri içerir mi?	Başkan için hazırlanan notlar BK'nın diğer üyelerine de dağıtılır mı?
Arnavutluk	Evet, her biri için	Bazen	Hayır, bu yalnızca Başkan
BiH (Eyalet düzeyi)	Hayır	Hayır	Notlar hazırlanmamaktadır
BiH (Federasyon)	Hayır	Hayır	Notlar hazırlanmamaktadır
Hırvatistan	Hayır	Notlar hazırlanmamaktadır	Notlar hazırlanmamaktadır
FYR Makedonya	Hayır	Hayır	Notlar hazırlanmamaktadır
SaM (Federasyon)	Evet, her madde için	Hayır	Hayır, bu yalnızca Başkan
SaM/ Karadağ	Evet, her madde için	Evet	Evet, bütün üyelere
SaM/ Kosova	Yalnızca belirli maddeler için	Bazen	Yalnızca doğrudan ilgili olan bakanlara

Politika brifinglerinin hazırlıkları ile ilgili olarak, anket sonuçları, Sigma'nın 2000'deki son politika geliştirme değerlendirmelerinden bu yana, son yıllarda ODAÜ'lerin önemli bir ilerleme kaydetmiş olduklarını akla getirmektedir. Bu kendisiyle ilgili rapor vermenin bir eseri değilse, HD'nin politikayla ilgili meselelerde giderek büyüyen sevindirici rolünü işaret edebilir. Bu raporda ele alınan meselelerin pek çoğunda olduğu gibi, Batı Balkan ülkelerinin geri planda kaldığı görülmektedir.

4.5 İletişim Mesajlarının Koordinasyonu

Geçtiğimiz yıllarda, politika ile iletişim arasındaki bağlantı, politika ve medya arasındaki bağlantıyla birlikte, giderek daha güçlenmektedir. Sonuç olarak, politika geliştirme ile hükümet tebliğlerinin süreci giderek daha çok birlikte örülmektedir. Politika geliştirme ile iletişim arasında daha da sıkılaştıran bağlantının nedenlerinden bazıları aşağıda verilmiştir:

- Modern demokrasinin önemli bir karakteristiği, giderek artan bir şekilde, hükümetlerin en geniş çapta halka ne yaptıklarını ve neden yaptıklarını açıklama görevini yükleyen şeffaflıktır. Hükümet politikası ve kararları ile ilgili bilgilere erişmek temel bir vatandaşlık hakkı olarak düşünölmeye başlanmıştır.
- Hükümetin eylemleri nihai olarak onların kamu toleransı ve kabulü ile ilgili başarılarına bağlıdır: şayet bir yasa ya da bir vergi adaletsiz olarak algılanırsa, bunun ihlal edilmesi ya da ondan kaçınılması daha olasıdır. Hükümet kararlarının arkasındaki mantığı açıklamak hükümetin eylemlerinin başarılı olma olasılığını arttırmaktadır.
- Hükümet bir şeyi neden yaptığını açıklamayı başaramadığı takdirde, gerekçelerinin pek temiz olmadığıyla ilgili spekülasyona kendisini açması olacaktır. Basın sorular sorduğu ve hükümetin bunlar için iyi bir cevabı olmadığı takdirde ya da bakanlar birbiriyle çelişen cevaplar verdiği zaman, birçok kişi bundan olumsuz bir anlam çıkaracaktır.
- Hükümetin birçok eylemleri hem "kazanlar" hem "kaybedenler" yaratır. Yeni bir hükümet politikasından dolayı kaybedenlerin sesleri (bu ister reform yapılmış vergi sistemi isterse yeni bir yol yapma kararı olsun) kazananlardan daha çok çıkacaktır ve basının eleştirilerin nedenini irdelemesi daha muhtemeldir. Politikasını desteklemek için hükümet bütün hikâyeyi anlatmakla alakadar olacaktır.
- Hükümetler yönetimde kaldıkları süre boyunca, özellikle seçimlere yaklaşırlarken, halk üzerindeki imajları konusunda çok duyarlı olurlar. Haberlerin rapor edilmiş şekliyle ve mesajların içeriği ile zamanlaması üzerinde bir miktar etki sahibi olmakla ilgilidirler. Her bakan basına mesajları iletmede bütünüyle özgür olduğu takdirde, hükümetin ve politikalarının müşterek yönetiminin çelişkili görünmesi muhtemeldir.

Bilgi konusunda giderek artan kamu talebi aynı zamanda hükümetlerin kendi politikalarının popülerliğini ve kabul edilebilirliğini arttırmak için mesajlarını kontrol ve koordine etmekteki çıkarlarını arttırmıştır. Hükümet tarafından yapılan bu kontrol ve koordinasyon aynı zamanda bakanlıkların farklı ve birbiriyle çelişen mesajlar aktarmalarını önlemektedir. Dolayısıyla, birçok hükümet iletişime müşterek bir yaklaşım geliştirerek genellikle kamunun hükümetin çalışmalarıyla ilgili bilgilenmesini temin etmeye kapsayıcı sorumluluğu Başbakanlara vermektedirler. Öte yandan, bakanlar halkın kendilerine has yetkinlik alanlarındaki gelişmelerden haberdar olmasını Başbakanla istişare ederek temin etmekten sorumludur. İletişim fonksiyonunun gündelik yönetimi ve sorumluluğu çoğunlukla HD ya da BO'da doğrudan Hükümet Sözcüsünün ya da Hükümetin Başkanının/Başbakanın basın bürosunun ellerine verilmiştir.

Bundan sonra HD bir bakanlık tarafından verilen bilginin diğerleri ya da Hükümet Sözcüsü tarafından yayınlananlarla tutarlı olmasını ve girişimlerin senkronize ve duyuruların zamanlamasının etkilerini en üst düzeye çıkaracak şekilde olmasını temin edecek mekanizmaları kurar. Koordinasyon mekanizmaları şunları içermektedir: iletişim mesajlarının BK'ya özet memorandumun bir parçası olarak (bakınız yukarıdaki örnek) belirtilmesiyle ilgili bir koşul; Bakanların iletişim danışmanlarıyla yaptığı, Hükümet Sözcüsünün başkanlık ettiği haftalık toplantılar; BK toplantısında iletişim üzerine haftalık bir madde; stratejik iletişim planlaması.

Birçok ülkede hükümet iletişimlerinin koordinasyon kapasitesi HD'de ve/veya BO'dadır. Örneğin, Slovenya'da Halkla İlişkiler ve Medya Bürosu kısmen bir hizmet kısmense bir koordinasyon mekanizmasıdır. Burası müşterek olarak hükümete tam bir halkla ilişkiler ve bilgi desteği sağlamak ve yurtiçi ve yurtdışındaki halka AE meseleleri dahil olmak üzere bilgi temin etmektedir. İdarecisi resmi Hükümet

Sözcüsüdür. Bu büro aynı zamanda iyi yapılandırılmış bir bakanlık yetkilileri şebekesi yoluyla bakanlıkların halkla ilişkiler çalışmalarını koordine etmektedir. Avusturya’da Federal Şansölyeliğin beş departmanından birisine “Federal Basın ve Bilgi Ünitesi” adı verilmiştir; Alman Şansölyeliği ise bir devlet bakanına bağlı geniş bir kadrosu olan bir hükümet Basın ve Enformasyon Bürosu’nu içermektedir.

Hükümet tebliğleri neredeyse her zaman bilgi ile propaganda arasındaki o ince çizgide gider. Bir demokraside halka bilgi vermekle halkı etkilemek arasındaki karmaşık ayırım yapılmalıdır. Bu nedenle, hükümetin enformasyon ve iletişiminin koordinasyonu ve yönetimi çoğu kez HD’nin (BO) idari kısmından ziyade siyasi kısmında konumlandırılmıştır. Bununla birlikte, birçok ülkede hem HD’de hem de BO’da bazı unsurlar bulunmaktadır; HD “enformasyon”dan BO ise “iletişim”den sorumludur. Bu ayırım hükümetin halkı sürekli bilgilendirme konusundaki müşterek yükümlülüğünün ve kendi politikalarını ve mevzuatını halka açıklama, gerekçeleme ve hatta “satma” konusundaki siyasi hakkının altını çizmektedir.

4.6 Hükümet Performansının İzlenmesinin Koordinasyonu

Hükümet kararlarının uygulamaya konması ve sonuçların izlenmesi kendi doğasına uygun olarak münferit bakanlıkların sorumluluğudur. Bununla birlikte, müşterek olarak hükümetin ve özellikle kişisel olarak Başbakanın hem münferit hem de müşterek performansla ilgili bir sorumluluğu (anayasal, hukuki ya da anlaşma gereği) bulunmaktadır. Yukarıda bahsi geçen PUMA Profilleri için sunulan bilgide Hollanda bunu az ve öz biçimde ortaya koymuştur: “Bakanlar Kurulunun kararlarının uygulanması ilgili bakanların sorumluluğudur. Düzenli bir biçimde hükümetin programı ve tasarlanmış politika önerilerinin ilerlemesi Bakanlar Kurulu tarafından değerlendirilir. İlerleme raporu Bakanlar Kurulunun Sekreteri [HD’nin başkanı] tarafından derlenir. Çoğu OECD ülkesi ve birçok ODAÜ ve Batı Balkan ülkeleri benzer bir yaklaşımı benimsemektedir ve HD’lerin çoğunluğu performansı izlemek için en azından sınırlı bir kapasiteyi dahil etmektedir.

İzlemeyle ilgili olarak ODAÜ’lerde ve Batı Balkan ülkelerinde tespit edilen en yaygın problem izlemenin çoğunlukla neredeyse yalnızca izlemenin resmi yönleri üzerine odaklanmasıdır. Yani, onlar yalnızca atanmış görevler ve tamamlama tarihleri gibi yönleri (çoğu kez bilgisayarlı bir sistem yoluyla) izlemektedir. Fakat toplum ve ekonomi üzerindeki fiili etki ve neticelerini ele almamaktadırlar. Bu eğilim “uygulamayı” bir yasanın onaylanması ve/veya ikincil mevzuat (düzenleme) ile eşit tutan, uygulamanın aşırı derecede kanuncu bir tanımına bağlamaktadır. Bu bağlamda, bir kararın yasa geçtiği zaman uygulamaya alınmış olduğu düşünülmektedir ve bir bakan gerekli ikincil mevzuat onaylandığı zaman BK’nın bir kararını uygulamaya almış olarak görülmektedir.

Bir yandan hukuki yasaların tam olarak uygulamaya doğru gitmesi için gerekli bir adım olduğuna hiç şüphe olamayacağı ortadayken, bir bütçenin veya verginin ya da okul müfredatının ancak onları düzenleyen yasa ve düzenlemeler yürürlüğe girdiği zaman “uygulandığını söylemek tabii ki mantıklı değildir. Uygulama daha çok belirli somut adımları içerecektir; örneğin, yeni bir müfredat bütün (ya da çoğu) öğretmen ve okul onu kullandığı zaman uygulanmaktadır. ODAÜ’lerde ve Batı Balkan ülkelerindeki PAR reformunun zorluklarından birisi uygulamayı kavramlarını genişletmek ve onların sadece resmi ve kanuna uygun tanımlarının ötesinde izlemektir. HD, müşterek performansı nelerin oluşturduğuyla ilgili tanımı genişletmek ve politikaların ve mevzuatın fiili ve somut uygulaması üzerine odaklanacak aktivitelerin izlenmesini geniş bir alana yaymak suretiyle bu gelişime katkıda bulunabilir.

4.7 Devletin Diğer Kısımlarıyla İlişkilerin Koordinasyonu (Başkan, Parlamento)

Politika tutarlılığını sürdürme görevi BK’nın kararının ötesinde devam etmelidir. Burada ele alınmış olan ülkelerin tümünde parlamento bütün birincil mevzuatı geçirmek zorundadır ve süreç içinde hükümet mevzuatında değişiklik yapma girişiminde bulunabilir. Buna ilave olarak, parlamento ayrıca yasalara önyak olmaktadır ve bu yasalar hükümetin kendi öncelikleri ve politikaları ile uyumlu olabilir ya da olmayabilir. Bu mesele özellikle parlamentoların geniş sayıda yasaya önyak olma eğiliminde olduğu ve buna ilave olarak sık sık zor ve istikrarsız koalisyonların olduğu, bu yüzden hükümetin politika gündemini kontrol etmekte sorunlar yaşayabildiği ODAÜ’lerde yoğunudur. Bu nedenle bakanların kendi portföyleri içerisindeki yasaları tartışmak ve savunmak ve gerekli olduğu durumlarda ortak bir pozisyon almaları için orada bulunmalarını temin etmek üzere parlamentoya ilişkileri koordine etme gereksinimi bulunmaktadır.

Hükümet için bir diğer önemli bağlantı Başkandır (ve onun ofisidir). Bu açık bir şekilde çoğunlukla Başkan ve Başbakan arasında ortak ve ilgili sorumluluk alanları bulunan yarı başkanlık sistemlerindeki durumdur. Fakat bütünüyle parlamenter sistemlerde bile devletin başı en azından zaman zaman politika üzerinde etkiye sahiptir ve her durumda Başkan genellikle yasa önermelerinin kanuna dönüşmesi için imzalar, ancak bu her zaman otomatik bir şekilde olmaz.

Bu nedenlerle HD'nin özellikle hükümet mevzuatının planlanması ve programlanmasında hükümet adına parlamentoya ilişkiyi yönetmekten ve koordine etmekten sorumlu olması oldukça alışılmış bir durumdur. Örneğin, İtalya, Belçika, Fransa ve Almanya'da HD parlamentoya ilişkili meseleleri ele alan bir birimi içermektedir. ODAÜ'lerde bu fonksiyon çoğu kez oldukça dikkate değerdir. Litvanya'da bu HD içerisindeki üst düzey bir yetkilinin sorumluluğudur. Polonya'da HD'nin önemli bir fonksiyonu "Bakanlar Kurulu ve Başbakanın *Sejm* (parlamento), Senato ve Cumhuriyetin Başkanı ile işbirliğinin koordinasyonudur". Bu tür birimlerin görevleri kanun tasarılarının kabul edilip yürürlüğe girmesini takip etmeyi, hükümet üyelerinin parlamentoya gelişlerini organize etmeyi ve programlamayı, parlamentoda 'hükümet saati' ya da soruşturma döneminin hazırlığı için bilgi sağlamayı, delegelerden gelen sorulara verilen yazılı cevapları denetlemeyi ve parlamentoya ve münferit delegelerle ilişkiler konusunda genel bilgi ve öneri vermeyi içermektedir".

Parlamenter sistemlerde, devlet başkanıyla ilişkiler için birimler, bu tür ilişkiler kapsam olarak çoğunlukla sınırlı olduğu ve genel olarak politikayla ilgili olmaktan çok merasimle ilgili olduğu ve ihtilafı olmadığı için, parlamentoya koordinasyon birimlerinden daha az yaygındır. Yine de bazı ülkelerde, örneğin, İngiltere, Almanya ve Kanada'da, HD spesifik olarak devlet başkanıyla ilişkileri yürütmektedir. Hükümet ile başkan arasındaki ilişkilerin yönetimi Fransa'daki gibi yarı başkanlık sistemlerinde (ama aynı zamanda Portekiz, Finlandiya ve muhtemelen Polonya) önemli bir görevdir. Yetkinliklerini sınırının belirlenmesi bu sistemler arasında büyük farklılıklar göstermektedir, ancak yarı başkanlık sistemlerinde ortaya çıkan meselelerin ayrıntılı bir şekilde değerlendirilmesi bu belgenin kapsamının dışındadır.

4.8 *Spesifik Yatay Stratejik Önceliklerin Koordinasyonu (AE, PAR)*

Neredeyse bütün HD'ler Başbakan ve Bakanlar Kurulu adına karar alma sistemini yönetmek olan temel sorumlulukları için birinci derecede önemli olmayan görevleri icra etmeleri sayesinde bazı bağlı fonksiyonları da kapsamına almaktadır. Bu fonksiyonlar çoğu kez belirli bir ülkeye ya da verilmiş bir zaman sürecine has aktiviteleri içermektedir. İlkinin örnekleri Kanada ve Almanya gibi federasyonlarda hükümetler arası işlerin yönetimini ya da Romanya'daki çocuklarla ilgili meseleleri içermektedir. Sonuncusunun örnekleri ise Polonya'daki sellerin sonuçlarıyla uğraşacak, İngiltere'de anayasal reformu ele alacak ve Makedonya Cumhuriyeti'nde Çerçeve Anlaşmasını yönetecek büroların kurulmasını içermektedir.

Ancak, bazı ilave fonksiyonlar HD'lerde daha yaygın olarak bulunmaktadır. Genel olarak bu aktiviteler HD tarafından yürütülmektedir, çünkü bunlar hem birbiriyle ilişkili hem de yüksek stratejik önceliğe sahiptir ve bu itibarla temelde doğaları gereği koordine edicidirler. Örneğin, Kanada, Almanya ve Avusturya gibi federal devletlerde bütünü oluşturan hükümetlerle (*Länder*, iller) ilişkilerin yönetimi ve koordinasyonu HD içinde yapılmaktadır. ODAÜ'lerde ve Batı Balkan ülkelerinde şu iki politika alanı bazen HD içerisinde ele alınmaktadır: kamu idaresi reformu ve Avrupa entegrasyonu. Bu aktivitelerin HD içerisine verilmesi, aşağıdaki tablonun işaret ettiği gibi, bölgede hiçbir şekilde evrensel değildir. Buna rağmen, özellikle yabancı danışmanlar sık sık HD bünyesindeki bu fonksiyonların hükümetlere verilmesini tavsiye ettikleri için üzerinde tartışmayı gerektirecek kadar yaygındırlar.

Tablo 7. AB VE PAR Koordinasyon Birimleri

OECD'ye üye ülkeler	AB ile ilişkileri koordine edecek birim	İdarenin reformunu koordine edecek birim
Avustralya	Uygulanmaz	HD
Avusturya	BO Dışişleri Bakanlığı	BO
Fransa	Avrı bir sekreterlikte	Kamu Hizmeti Bakanlığı
Almanya	HD	İçişleri Bakanlığı
İzlanda	Dışişleri Bakanlığı	BO
İrlanda	BO/Dışişleri	BO/Malîye Bakanlığı
Hollanda	Dışişleri Bakanlığı	İçişleri Bakanlığı
İspanya	Dışişleri Bakanlığı	Kamu Yönetimi Bakanlığı
İsvec	BO Dışişleri Bakanlığı	Malîye Bakanlığı

ODAÜ'ler	AB ile ilişkileri koordine edecek birim	İdarenin reformunu koordine edecek birim
Bulgaristan	HD	HD
Estonya	Dışişleri Bakanlığı	Böyle bir birim yoktur
Cek Cumhuriyeti	Dışişleri Bakanlığı	BO
Macaristan	Dışişleri Bakanlığı	HD
Letonya	Avrupa Entegrasyon Bürosu	HD (Politika Koordinasyon Departmanı içerisindeki bölüm)
Litvanya	HD BO	İçişleri Bakanlığı
Polonya	Dışişleri Bakanlığı	İçişleri Bakanlığı ve İdare
Slovakya	HD	Böyle bir birim yoktur
Slovenya	Avrupa İşleri Hükümet Dairesi	İçişleri Bakanlığı

Batı Balkan ülkeleri	AB ile ilişkileri koordine edecek ünite	İdarenin reformunu koordine edecek birim
Arnavutluk	HD (Entegrasyondan Sorumlu Devlet)	HD
BiH (Eyalet düzeyi)	Bağımsız Direktörlük	Adalet Bakanlığı
BiH (Federasyon)	Havır	Havır
Hırvatistan	Avrupa Entegrasyon Bakanlığı	Hükümet Çalışma Kolu (AE Bakanlığında)
fYR Makedonya	HD	HD'ye geçebilir
SaM (Federasyon)	Uluslararası Ekonomik İlişkiler Bakanlığı	İdare Organizasyon ve Statü Bürosu
SaM/ Karadağ	Ekonomi ve Avrupa Entegrasyonu Bakanlığı	Adalet Bakanlığı
SaM/ Kosova	HD	Kamu Hizmeti Bakanlığı

İlginç bir şekilde Avrupa entegrasyonu ODAÜ'lerin ve Batı Balkan ülkelerinin neredeyse yarısında HD'nin görev alanına dahil edilmişken, PAR nispeten çok az ülkede HD'nin görev alanında bulunmaktadır. OECD'ye üye ülkelerde PAR'ın sorumluluğunu HD/BO'ya vermek oldukça olağandışı bir durum olmasına rağmen birkaç durumda bu bürolar bu sorumluluğu bir bakanlıkla birlikte taşımaktadır.

Bu iki fonksiyonun Hükümet Dairesine verilmesi önemli midir? ODAÜ'lerde oldukça çok sayıda Avrupa entegrasyonu yönetiminin değerlendirmesi yürütülmüş olmakla birlikte, bu soruya kesin hiçbir yanıt ortaya çıkmamıştır. Bununla birlikte, atamanın koordinasyondan daha az önem taşıdığı görülmektedir. Temel olarak üç atama modeli bulunmaktadır (HD'de, Dışişleri Bakanlığında ya da tahsis edilmiş bir bakanlıkta) ve bunların hepsi etkili olmaya muktedir olarak gösterilmiştir. Önemli olan idarenin her yerinde Avrupa entegrasyon aktivitelerinin koordinasyonuna net bir şekilde odaklanması; koordine edici organın tanımının olması ve otoritesinin bürokratik ve idari açıdan tartışılmaz olması; odak noktasının bakanlıklardaki birimlerle iyi bir bağlantısının olması ve nitelikli kimselerle yeterli düzeyde kadrolaşmış olmasıdır.

PAR söz konusu olunca, durum çok daha az nettir. Yukarıda işaret edildiği gibi, yabancı danışmanlar çoğu kez hükümetlere Hükümet Dairesinde PAR'ı Başbakanın yetkisi altına yerleştirmeyi tavsiye etmektedir. Bu tavsiye PAR bütün bakanlıkları ve devlet organlarını etkilediği için ve hem acil hem de güç olduğu için, yalnızca yukarıdan idare edildiği takdirde etkili olacağı inancına dayanmaktadır. Bununla birlikte, aslında bu konuda dikkate değer hiçbir araştırma yoktur ve PAR'ın HD'ye yerleştirildiği zaman başka bir yere yerleştiği zamana nazaran etkili olmasının daha olası olacağını gösteren hiçbir net ampirik bulgu yoktur.

5. Hükümet Dairelerinin Yapısı

5.1 Değişkenlik ve Benzerlik Paradoksu

HD'lerin ülkeler arasında Ziraat Bakanlığı ya da Sağlık Bakanlığı gibi bakanlıklardan daha fazla değişiklik gösterdiği gözlemlenmiştir. Bunun bazı iyi nedenleri bulunmaktadır. Örneğin, icracı bakanlıkların yapısıyla kıyaslandığında, HD'nin yapısı güçlerin anayasal dağılımıyla daha doğrudan ilişkilidir. HD yapısı siyasi koşullara karşılık olarak değişimlere tabidir (kısıtlı ya da geniş koalisyona karşı tek parti, başbakan yardımcılarının varlığı ya da yokluğu). Bir bakanlığın belirli bir bakana bağlı olmasından ziyade bu daha çok belirli bir Başbakanın gereksinimlerine ve kişiliğine bağlıdır. Gerçekten de farklı HD'lerin organizasyon şemalarına bir bakış onların yapılarındaki çok büyük farklılıkları ortaya koymaktadır.

Yukarıdaki değişkenliklerden daha çok, birçok ODAÜ'ler ve Batı Balkan ülkelerinde HD'nin kendisi geçiş halindedir ve henüz sabit ve istikrarlı bir yapıya oturmamıştır. Bazı durumlarda, bu belirli bir sistemde neyin en iyi çalıştığını görmek için faydalı bir deneyimdir. Diğer durumlarda bu birbiriyle çelişen teknik yardım ve dış kaynaklı tavsiyelerin ya da yeni bir devlet memurluğu yasasının yürürlüğe girmesi gibi diğer idare değişikliklerinin sonucu olabilir. Nedeni ne olursa olsun, bölgede son on iki yıldır yürütülen gözden geçirmeler ve değerlendirmeler HD'lerin fonksiyonlarının ve yapılarının halen değişmekte olduğunu ortaya koymuştur.

Bununla birlikte, çelişkili bir biçimde, HD yapılarının değişkenliği aynı zamanda temel benzerlikleri de içerisinde saklamaktadır. Hiçbir jenerik HD olmamasına rağmen, hemen hemen her ülkenin HD'sine dikkate değer benzerlikleri bulunan genel bir HD modeli oluşturmak çok güç değildir. Araştırmalar genel fonksiyonlar açısından HD'lerin halka hizmet etmek ya da ilgilenmekten ziyade, büyük bir çoğunlukla hükümet ve idarenin çalışmasının içinde yer alan aktiviteleri icra etmektedir. Bunlar genel olarak aşağıdaki fonksiyonların bir kısmını ya da tümünü yerine getirmektedir: BK toplantılarıyla ilgili lojistik ve teknik fonksiyonlar, iletişim fonksiyonları, bazı izleme fonksiyonları ve kendi iç yönetim fonksiyonları. Bunlar hizmet-sevkiyat fonksiyonlarını, düzenleyici fonksiyonları ya da denetim fonksiyonlarını nadiren yerine getirmektedir.

HD'lerin büyük bir çoğunluğuna bir bakan ya da Genel Sekreter (ya hükümet ya da Başbakan tarafından atanmış) başkanlık etmektedir. Çoğu durumda, Genel Sekreter (devlet memuru olsa bile) Başbakan değiştiği zaman değişmeye tabidir. ODAÜ'ler arasında Macaristan, Polonya, Slovakya, Slovenya ve Çek Cumhuriyeti'nde Hükümet Dairesinin başkanı bir bakandır.

Benzer bir şekilde, OECD ülkeleri arasında HD başkanlarının büyük çoğunluğu, göze çarpan Almanya ve İspanya istisnalarıyla, üst düzey yetkililerdir.

Çoğunlukla HD'lerin organizasyonu bu belgenin 4. Bölümünde ayrıntılarıyla tanımlanmış aktiviteleri icra etmekten sorumlu birimlerin (departmanlar, sektörler, bürolar vs.) bir kombinasyonunu içermektedir. Yaygın birimler şunlardır:

- BO: Bu Ofis spesifik olarak Başbakana idari ve politik destek sağlamaktadır;
- Başbakan yardımcılarını kabinesi (mevcut oldukları yerlerde) ve portföyü olmayan diğer bakanların kabineleri;
- Basın ve iletişim birimi: Birçok durumda, bu iletişimin ilk planda siyasi doğasına bağlı olarak BO'nun bir parçasıdır;
- Hükümet toplantılarının ve karar alma sisteminde bir rol oynayacak bakanlık komiteleri toplantılarının (mevcut oldukları yerlerde) teknik hazırlık birimi;
- BK'ya, Başbakana ve komitelerin başkanlarına politika koordinasyonu ve tavsiye sağlayan birim ya da birimler. Birçok durumda, sektörel çizgilerde tanımlanmış bu tür 3-5 birim bulunmaktadır

(örneğin, ekonomi politikası, sosyal politika, savunma, dış politika);

- Planlama birimi: Bazı durumlarda planlama için hiçbir ayrı birim yoktur ve planlama politika koordinasyon biriminin görevlerinden birisidir;
- Hukuk ya da yasama birimi;
- Hükümet kararlarının uygulanmasını izleyen birim: İzleme öncelikle teknik olduğu durumlarda, bu fonksiyon toplantıları hazırlayan birim tarafından yerine getirilebilir;
- Hükümetin parlamentoyla ve Başkanlık Bürosuyla ilişkilerini yöneten birim;
- HD'nin iç yönetim birimi (personel, bütçe, BT vs.).

Buna ilave olarak çoğu HD'nin bazı ilave fonksiyonları bulunmaktadır (yukarıda 4.8'de ele alındığı gibi). Bu fonksiyonlar her sistemin kendisine hastır, genelleme yapmak imkânsızdır.

5.2 *BO ile İlgili Yapısal Not*

Bu belge hükümetin siyasi başkanı (BK toplantılarının başkanından farklılık gösteren) olarak özel olarak Başbakana hizmet veren merkezi bir mekanizmanın parçası olan BO'nun fonksiyonları ve organizasyonunu ayrıntılı bir şekilde ele almamaktadır. Ancak, HD'nin örgütsel yapısının ele alınması bağlamında, bu konu üzerine birkaç söz söylemek yerinde olacaktır.

Önemli bir yapısal mesele HD ve BO arasındaki sorumlulukların ayrılmasıdır. Yukarıda işaret edildiği gibi, BO idari bir anlamda neredeyse her zaman HD'nin bir parçasıdır. Fonksiyonlar anlamında, aradaki birçok varyasyonlarla birlikte iki uç model bulunmaktadır. İlk uç model sürekli fonksiyonların çoğunun (hukuki, siyasi vs.) HD'nin bir parçası olduğu, BO'ya temelde sınırlı bir fonksiyon olan Başbakanın sekreterlik, sürücülük, gündem yönetimi, belki özel kalem müdürü, basın sözcüsü, bir ya da iki özel siyasi danışman gibi doğrudan gereksinimlerine hizmeti bırakan bir modeldir. Bu modelde Başbakana bütün diğer destekler BK'ya hizmetlerinin bir parçası olarak HD tarafından sağlanmaktadır. Bu modelin bariz örnekleri Bulgaristan, Makedonya Cumhuriyeti ve Danimarka'dır. İkinci uç model, HD'ninkilerle aynı fonksiyonlardan birçoğunu, fakat siyasi bir perspektiften icra eden BO ile birlikte, birbirinden ayrı iki kurumdan oluşmaktadır. Bu modelin net örnekleri Kanada ve Fransa'dır. Aynı zamanda İngiltere son yıllarda bu doğrultuda ilerlemektedir.

Örgütlenme bakımından, OECD'ye üye ülkeler arasında, HD'nin başkanının neredeyse her zaman aynı zamanda BO'dan da sorumlu olmasıyla, iki model daha entegre olmuş durumdadır. ODAÜ'ler ve Batı Balkan ülkelerinde bu eğilim HD ve BO arasında daha büyük bir ayrılığa doğru ilerlemektedir. HD'nin başkanının aynı zamanda BO'nun da başkanı olduğu durumlarda, bu genellikle idari amaçlarla olmaktadır. Bu ise bütçe ve personelin HD'nin sorumluluğu altında olduğu, ancak BO'daki kadro üzerinde HD başkanının hiçbir günlük yetkisinin, hiçbir iş atamasının ve hiçbir denetiminin olmadığı anlamına gelmektedir.

Uygulamada bu mesele görüldüğünden daha az önemlidir. Ayrı bir organizasyonun olduğu ülkelerde bile, bu iki organ çoğu kez idari desteğin yanı sıra aynı binayı da paylaşmaktadır. Buna ek olarak, birleşik organizasyonları olan ülkelerde bile genellikle bu iki büro arasında, onların aslında paralel organlar olarak işlev görmesine olanak tanıyan belirgin bir işlevsel ayırım bulunmaktadır. Uygulamada resmi yapıdan çok daha fazla önemli olan bu iki organ arasındaki net işlevsel ayırım ve bunların arasındaki yakın çalışma işbirliğidir. Bu ise bir yandan siyasi fonksiyonlar ile diğer yandan politika ve idari fonksiyonlar arasında yapılacak zor bir ayırımı gerektirmektedir.

Bundan dolayı, BO'nun fonksiyonları ve yapısına hükümet toplantılarını, Başbakanı, başbakan yardımcılarını ve portföyü bulunmayan bakanları destekleyen bütünsel bir idari mekanizmanın daha geniş bağlamında bakılmalıdır. Gerekli bütün fonksiyonların icra edilmesini temin etmek önemlidir. Bunlar ancak o zaman her ülkenin gereksinimlerine ve geleneklerine uygun hale getirilmek üzere ya HD'ye ya da BO'ya verilebilir.

Personel seçimi konuları bu ayırımın merkezindedir. Bütünsel yapı içerisinde politika yönetimi, politika tavsiyesi, siyasi girdi ve teknik/lojistik desteğin bir dengesine gereksinim vardır. Bu nedenle iki tip insan kaynakları gerekmektedir:

- bir hükümet değişikliğinin işin aksamasına ve verimliliğin düşmesine neden olmaması için, yapının istikrarını ve prosedür ile politika bilgisinin devamlılığını temin edecek kalıcı bir unsur ve
- Her Başbakanla değişebilecek Başbakanın görüşlerini destekleyecek bir siyasi tavsiyeye olanak sağlayacak geçici unsurlar.

Çoğu ülkede HD öncelikle devlet memurları kadrosuna sahip kalıcı bir organdır; BO ise geçici siyasi atamalar ile kadrolaşmıştır. Bu, örneğin, Litvanya, Bulgaristan ve Kanada'daki durumdur. Bununla birlikte, örneğin, Fransa gibi diğer ülkeler aynı zamanda hükümet değiştiği zaman da faydalı bir unsur olan devamlılığı sağlayacak şekilde hem daimi devlet memurlarını hem de BO'daki geçici siyasi atamaları başarılı bir şekilde birleştirmiştir.

Tablo 8. HD ve BO arasındaki bağlantılar

OECD'ye üye ülkeler	HD ve BO tek bir organizasyon mu yoksa iki mi?	HD'nin başkanı aynı zamanda BO'nun da başkanı mıdır?
Avustralya	İki	Uygulanmaz
Avusturya	Bir	Evet
Fransa	İki	Evet, yalnızca idari amaçlarla
Almanya	Bir	Evet, yalnızca idari amaçlarla
İzlanda	Bir	Evet
İrlanda	Bir	Evet
Hollanda	Bir	Evet
Norvec	Bir	Evet
İspanya	İki	Evet, yalnızca idari amaçlarla
İsvec	Bir	Evet

ODAÜ'ler	HD ve BO tek bir organizasyon mu yoksa iki mi?	HD'nin başkanı aynı zamanda BO'nun da başkanı mıdır?
Bulgaristan	Bir	Havır
Çek Cumhuriyeti	Bir	Evet, yalnızca idari amaçlarla
Estonya	Bir	Evet, yalnızca idari amaçlarla
Macaristan	Bir	Evet
Letonya	Bir	Evet, yalnızca idari amaçlarla
Litvanya	Bir	Evet, yalnızca idari amaçlarla
Polonya	Bir	Evet
Slovakya	Bir	Evet, yalnızca idari amaçlarla
Slovenya	Bir	Havır

Batı Balkan Ülkeleri	HD ve BO tek bir organizasyon mu yoksa iki mi?	HD'nin başkanı aynı zamanda BO'nun da başkanı mıdır?
Arnavutluk	İki	Havır
BiH (Eyalet düzeyi)	İki	Evet, yalnızca idari amaçlarla
BiH (Federasyon)	Bir	Havır
Hırvatistan	İki	Havır
fYR Makedonya	İki	Evet, yalnızca idari amaçlarla
SaM (Federasyon)	İki	Uygulanmaz
SaM/ Karadağ	Bir	Evet, yalnızca idari amaçlarla
SaM/ Kosova	Bir	Evet

6. Sonuç: Hükümet Dairesini Güçlendirmeye Doğru

Bu belge OECD ülkeleri, ODAÜ'ler ve Batı Balkan ülkeleri içerisindeki HD'lerin amacı, fonksiyonları ve yapısı ile ilgili büyük bir sayıda konuya temas etmiştir. Bütün bu konular kısa bir gözden geçirmenin işaret edebileceğinden çok daha karmaşık olduğu için bu konulardan hiçbirisine hakkını vermediğine şüphe yoktur. Bu belge tartışılacak bir çok konuları ortaya atmakta, Bakanlar Kuruluna ve Başbakanına sağlanan destek operasyonlarını iyileştirmek için bir arzu olduğu zaman ve takdirde diğerlerinden öğrenilecek pek çok şey bulunduğunu aklı getirmektedir. Aynı zamanda, yalnızca ulusal sistemlerdeki çeşitlilik bile, doğrudan kopyalamanın başarılı olmasının muhtemel olmadığı fikrini vermektedir.

Yıllar boyunca Sigma HD'leri değerlendirme ve onların reformuna yardımcı olma konusunda dikkate değer bir deneyim biriktirmiştir. Öğrenilen daha önemlice derslerden birkaçı aşağıda belirtilmiştir:

Üst düzeydeki taahhüt: Başarılı olmak için HD'de reform yapmak üzere dürtü ve sürekli destek üst düzeyden, ideal olarak Başbakan'dan, ama en azından Genel Sekreterden gelmelidir. Buna ilave olarak, Başbakanın iradesi reformlaştırılmış sistemi sürdürmede hayati bir faktördür.

Var olan organizasyondan başlama ve inşa etme: HD'nin reformu soyut bir modelden başlamaktan ziyade, var olan Dairenin baştan başa gözden geçirilmesiyle başlamalıdır. Mevcut HD çoğu kez üzerine inşa edilecek bir temele sahip olduğu için (birçok iyi insan ve prosedür) Dairenin reformunu temiz bir sayfadan ya da başka birisinin modelinden başlatmak savurganlık ve bütünüyle hayali olacaktır. Mevcut durumu ayrıntılarıyla açıklamaya ve reform fikirlerini bu temelden inşa etmeye zaman ve çaba sarf etmeye değerdir.

Dış yardımın değeri: Dış yardım çoğunlukla faydalıdır. Fakat bu harici uzmanların HD'nin yönetimi ve kadrosuyla yakın çalışma ilişkileri olmadığı takdirde, bu tür bir yardımın değeri ilk değerlendirmeden sonra keskin bir şekilde azalacaktır.

Değişimi uygulamaya sokmak zaman alır: HD'nin başlangıçtaki değerlendirmesi çok uzun zaman almak zorunda değildir; çoğu kez iki ay yeterlidir. Öte yandan uygulama süreci uzun ve çoğu kez güçtür; hükümetin kararlarını, planlamayı, yasama/düzenleme değişikliklerini, kaynakları ve eğitimi içermektedir. Sürecin meyvelerini vermeye başlaması bir yıl ya da daha fazla; uygulamanın tamamlanması için iki ila üç yıl kadar uzun bir süre alabilir.

Hükümet Dairesinin reformunun bakanlıklardaki politika kapasitesinin artırılmasıyla birlikte ilerlemesi gerekmektedir: Bir koordinatörün koordine edecek bir şeyi olması gerekmektedir. HD'nin çalışmasının kapsamı onun başlangıçta bakanlıklardan aldığı materyale bağlıdır. Bakanlıklar yüksek kalitede öneriler geliştirme, danışma ve etkileri değerlendirme kapasitesine sahip olmadığı takdirde, HD bilinçli bir karar almayı temin edemez.

Başarılı bir reform organizasyonun kültüründe değişimi gerektirir: Geçmişin kalıcı mirası, devlet görevlilerinin kendi muhakemelerini kullanma deneyiminden yoksun oluşlarıdır. Geçmişte, devlet görevlileri öncelikle kuralları uygulamak ve en iyi ihtimalle nesnel verileri ve bilgileri aramak üzere eğitilmişti. Ancak politika geliştirme ve koordinasyon bir bilim olduğu kadar bir sanattır da ve her şeyin üzerinde muhakeme gerektirir. Politika kararları vermek sonuç olarak BK'nın sorumluluğu olarak kabul edilmesine rağmen, bakanların önceki kararlara ve hukuk kurallarına başvurmadan daha fazlasını yapacak uzmanların tavsiye ve desteğini almaya gereksinimleri vardır. Belirli bir politikanın olası sonuçlarının bir değerlendirmesinin yanı sıra vatandaşların o politikaya tepkisinin siyasi açıdan tarafsız bir değerlendirmesinin de emirlerinde olması gerekmektedir.

Hükümet Dairesinde reform yapmak hem önemli hem de mümkündür: Tutarlı politika geliştirme ve uygulama kapasitesi Avrupa entegrasyonu için önemlidir. Katılımdan sonraki başarılı üyelik için daha da önemlidir.