

İçindekiler

1	Giriş.....	2
2	Tarihsel Gelişim	5
2.1	<i>Yerel Yönetimler Yasası - 1990.....</i>	<i>8</i>
2.2	<i>Yerel Yönetimler.....</i>	<i>10</i>
3	Bölgesel Kalkınmanın İdari Yapısı	15
3.1	<i>Merkezi İdarenin Rolü</i>	<i>16</i>
3.2	<i>Yerel Kurumlar ve Kalkınma Meclisleri.....</i>	<i>20</i>
3.3	<i>Bölgesel Yönetim Oluşturma Çabaları</i>	<i>26</i>
4	Avrupa Birliği'ne Katılımın Etkisi.....	27
5	Güney Trans-Tuna Bölgesinin Yapılandırılması.....	29
5.1	<i>Kurumsal Tasarım</i>	<i>29</i>
5.2	<i>Kurumlar Arasındaki Ağlar</i>	<i>31</i>
5.3	<i>2005 Pilot Programı</i>	<i>35</i>
6	Sonuç	36

1 Giriş

Avrupa’da birbirinden farklı devlet yapıları ve kamu yönetimi biçimleri bulunmaktadır. Her ne kadar AB, üye ülkelerde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında önemli bir teşvik olsa da ulusal öncelikler ve devlet geleneği idari ve kurumsal yapılanmada her zaman belirleyici olmuştur. Benzer biçimde bölge ölçeğindeki kurumsal yapılanma da ülkeden ülkeye farklılaşmaktadır.

AB’ye yeni üye olan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin hemen hepsinde bölgesel kalkınmanın kurumsal yapılanması konusu uzun uzun tartışıldı. Elbette her geçiş ülkesi bölgesel kalkınma ajansları konusunda farklı deneyimler yaşadı, ancak hepsinin en azından başlangıç aşamasında tartıştıkları tipik sorular, bu kurumların hukuki statülerinin ve görev tanımlarının ne olacağı ile bu yeni yapılanmanın diğer kamu kurumları ve özel sektörle ilişkilerinin nasıl düzenleneceği oldu.

Bölge ölçeğinde siyasi mekanizmaların olmadığı Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin çoğunda “Bölgesel Kalkınma Ajansı” fikri AB bölgesel politikalarının uygulanması amacıyla Batı Avrupa’dan ithal edildi. Söz konusu ülkelerin pek çoğunda ilk kalkınma ajansları, Avrupa Birliği’nin uzmanları tarafından kuruldu ve hatta finansmanı doğrudan AB tarafından sağlandı. Kalkınma ajanslarının bu şekilde kurulması şüphesiz bazı kolaylıklar sağladı, ancak hiç beklenmedik uyum zorluklarına da yol açtı. Böylece 1990’ların başında AB üyeliğine hazırlanan Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri kendi kurumsal yapılarına uymayan ve bu mevcut yapılar içinde gerektiği biçimde çalışamayan yeni ithal kurumlarla tanıştılar. Bu ilk tanışma süreci başlangıçta kurumlar arası uyuşmazlıklara neden olsa da, ekonomik

reformu ciddiyetle yöneten ülkelerde, bölgesel kalkınma ajansları, pazar ekonomisine ve demokratik karar alma mekanizmalarının etkin olduğu bir politik sisteme geçiş sürecinde yerlerini buldular.

Macaristan, AB üyelik sürecinde bölgesel politikanın gelişimi ve merkezi yönetim yapısı açısından Türkiye'yle benzer nitelikler taşımaktadır. Macaristan'ın bölgesel kalkınmanın kurumsal yapılanması konusundaki olumlu ve olumsuz deneyimleri, Türkiye'deki bölgesel kalkınma ajansları'nın uygulamalarına ışık tutacak bir örnektir.¹

Macaristan'ın, 10,2 milyon olan nüfusunun %60'ı kentlerde, yaklaşık %20'si de başkent Budapeşte'de yaşamaktadır. Diğer büyük yerleşimlerin nüfusları ise 100.000 ile 200.000 arasındadır. Macaristan'ın en temel bölgesel sorunları doğu ile batı arasında gelişmişlik farkı ve ekonomik ve demografik olarak Budapeşte'nin yarattığı merkez-çevre eşitsizliğidir. Tablo 1.1'de bu durum 1996 tarihli bazı göstergelerle özetlenmiştir. Macaristan'da 1975–95 arasındaki döneme bakıldığında iller² arasındaki farklılıklar azalırken, Budapeşte'yle ülkenin geri kalanı arasındaki eşitsizliklerin arttığı görülmektedir.

¹ Makalede farklı kaynaklardan yararlanılmış olmasına karşın yazının ana eksenini Ilona Pálné Kovács tarafından, Bölgesel Çalışmalar Merkezinin Mayıs 2005 tarihli konferansında sunulmak üzere hazırlanan “Avrupalılaşıma ve Macaristan'da Bölgeciliğin İki Aşaması” adlı makale oluşturmaktadır.

² Macaristan'daki “Megye” (County) örgütlenmesi, il ölçeğine yakın orta düzeydeki bölgesel birimdir.

Tablo 1.1 Macaristan’da Bölgesel Eşitsizlik İndeksi (Ülke Ortalaması:100)

İLLER	İşsizlik Oranı	Kişi Başına GSYİH	İhracat Oranı	Doğrudan Yabancı Yatırımlar
Batı Macaristan				
Baranya	111	77	55	76
Somogy	117	75	127	31
Tolna	126	90	47	37
Zala	85	93	79	37
Győr-Moson-Sopron	62	110	143	115
Vas	63	109	200	89
Veszprém	85	80	88	39
Fejér	83	102	149	130
Komárom-Esztergom	106	89	102	131
Doğu Macaristan				
Bács-Kiskun	95	76	106	24
Csongrád	83	93	68	49
Békés	16	76	101	65
Jász-Nagykun-Szolnok	133	76	102	75
Hajdú-Bihar	145	78	61	28
Szabolcs-Szatmár-Bereg	176	59	104	42
Borsod-Abaúj-Zemplén	170	70	80	95
Heves	119	73	68	70
Nógrád	151	57	89	87
Orta Macaristan (Merkez)				
Pest	64	74	75	114
Budapeşte	46	186	87	116

Kaynak: Bachtler J. ve diğerleri (1999)

Macaristan bölgesel kalkınma deneyimi merkezi devlet geleneğine sahip olan ülkenin kurumlarıyla AB’nin bölgesel politikasının etkileşimi sonucu özgün bir süreç sonucunda belirlendi. Bu çerçevede, kamu yönetimi yapısı kendi olağan evriminin dışında görece olarak hızlı sayılacak şekilde değiştirilmek suretiyle farklı seviyelerde önceden modellenmiş yönetim yapıları oluşturuldu ve politikalar uygulanmaya çalışıldı. Sovyet tipi kurum ve yapılarının tasfiyesi süreci bu dönüşüme ilave bir dinamik ve meşruiyet sağlamış olsa da arzu edilen uyum ve etkinlik, en azından bölgesel politikalar konusunda, henüz sağlanamamıştır. Bu çalışmada, bölgesel politika alanında Macaristan’da gerçekleşen düzenleme ve kurumsallaşma tanıtılacak ve Güney Trans-Tuna³ bölgesi deneyimi incelenecektir.

³ “South Transdanubia”

2 Tarihsel Gelişim

Diğer Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine kıyasla Macaristan'ın devlet yapısı, kademeli olarak uygulanan reformlarla, farklı planlama modellerinin denenmesiyle ve tabi ki uygulama sürecinde biçimlendi. Macaristan, diğer Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde de olduğu gibi 1940'ların sonlarında Sovyet tipi merkezi planlama sistemiyle tanıştı. Bu sistemle Macaristan, Sovyetlerin öncelikleri ve kurumsal yapısına uyum sağladı. Üretim dikey bağlantılarla düzenlendi ve karar verme mekanizmaları büyük ölçüde merkezileşti. Üretim önceliği ağır sanayi ve özellikle askeri sanayiye verildi. Dış ticaret ise Sovyet piyasasına yönelmiş durumdaydı.

Planlama sürecini kolaylaştırmak ve verimliliği artırmak amacıyla 1960'larda birçok işletme birleştirildi. Böylece Macar sanayisinde aşırı bir sektörel yoğunlaşma yaşandı. Serbest piyasa ekonomisine geçişte ilk adım olarak belirtilen "Yeni İktisadi Mekanizma"⁴ reformu 1968'de başlatıldı. Bu reformla planlama sisteminin alt kademelerine daha fazla özerklik getirerek daha geniş esneklik sağlandı. Diğer yandan reform zorunlu yıllık planları da yürürlükten kaldırdı. Diğer Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ise benzer düzenlemeleri ancak 1989'dan sonra gerçekleştirebildi.

Ekonominin bazı alanlarına piyasa mekanizmalarının yerleştirilmesi amacıyla Macaristan'da 1980'ler boyunca reformlar yapıldı. Bütün bu reformlarla piyasa ekonomisine adım adım yaklaşıldı ancak devlet merkezi yapısını sürdürmeye devam etti.

1989 yılı Macaristan'ın politik ve ekonomik sisteminde çok daha hızlı bir değişim sürecinin başlangıcı oldu. 1989'dan itibaren dış ticaret kademeli olarak liberalleşti. Bugün, ithalatta ve ihracatta çok az sayıda lisans ve kota

⁴ "New Economic Mechanism (NEM)"

sınırlaması bulunmakta ve ihracatın %72,1'i ve ithalatın da %70'i OECD ülkelerine yönelmiş durumdadır.

1990'da Devlet Mülkiyeti Ajansı⁵ kurularak iki bin büyük ölçekli işletmenin özelleştirilmesine başlandı. Yaklaşık on bin küçük ölçekli işletmenin dokuz bini özel sektöre transfer edildi. Bugün itibarıyla GSYİH'nin yarıdan fazlasını özel sektör oluşturmaktadır.

Tablo 2.1 Ekonomik Göstergelerdeki Değişim (1991–2000 Dönemi)

Göstergeler	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Reel Sektör (Yüzde Değişim)										
Reel GSYİH	-11,9	-3,1	-0,6	2,9	1,5	1,3	4,6	5,0	4,5	5,3
Mal ve Hizmet İhracatı	x	2,2	-10,1	13,7	13,4	7,4	26,4	16,9	13,2	20,7
Mal ve Hizmet İthalatı	x	0,2	20,2	8,8	-0,7	5,7	25,5	22,8	12,3	21,1
Sabit Yatırımlar	-12,3	1,5	2,0	12,5	-4,3	6,7	8,8	13,3	6,6	2,2
Özel Tüketim	5,6	0,0	0,4	0,5	-5,5	-2,4	2,0	3,6	4,6	3,3
Ortalama Tüketici Fiyat Endeksi	35,0	23,0	22,5	18,8	28,2	23,6	18,3	14,3	10,0	9,8
İşsizlik Oranı	x	9,8	12,6	10,9	10,9	10,7	10,4	9,1	7,0	6,4
Reel Sektör (GSYİH Yüzdesi)										
Mal ve Hizmet İhracatı	32,8	31,5	26,4	28,9	37,3	38,9	45,5	50,3	51,7	60,3
Mal ve Hizmet İthalatı	33,7	31,7	34,6	35,4	38,5	39,9	46,0	52,8	57,8	66,5
Sabit Yatırımlar	20,7	19,7	18,9	20,1	20,0	21,4	22,1	23,5	23,1	25,7
Genel Bütçe (GSYİH Yüzdesi)										
Bütçe Dengesi (Özelleştirmeler Hariç)	-3,0	-7,2	-6,6	-8,4	-6,4	-3,0	-4,9	-6,8	-4,3	-3,6
Bütçe Dengesi (Özelleştirmeler Dâhil)	-2,9	-6,1	-6,0	-7,5	-3,2	0,8	-1,8	-6,3	-3,4	-3,5
Harcamalar	56,4	60,2	60,1	59,5	52,4	48,5	49,6	47,8	46,6	46,7
Kamu Borcu	74,6	79,0	90,4	88,2	86,4	72,8	64,6	62,3	60,7	59,2
Dış Hesaplar (GSYİH Yüzdesi)										
Ticaret Dengesi	0,5	-0,1	-8,4	-8,8	-5,5	-5,9	-3,8	-4,4	-4,5	3,5
Cari Hesap Dengesi	0,8	0,8	-9,0	-9,4	-5,6	-3,7	-2,1	-4,8	-4,3	-3,3
Doğrudan Yabancı Yatırımlar	4,4	4,0	6,0	2,8	10,0	4,4	3,6	3,0	7,8	3,3
Brüt Dış Borç	67,8	57,6	63,7	68,4	70,9	61,0	51,9	56,0	63,8	66,8
Net Dış Borç	43,6	35,0	38,7	45,4	36,6	31,4	24,4	25,8	24,6	24,7

Kaynak: Kopányi ve Wetzel (2004).

1988 – 1989 yılları arasında, bireysel vergi, katma değer vergisi ve işletme gelirlerinin doğrudan vergilendirilmesini içeren bir vergi reformu yapıldı. İşletmelerin yeniden yapılandırılmasını sağlamak amacıyla sübvansiyonlar azaltıldı ve piyasaya yönelik krediler getirildi. Fiyatlarda kısıtlamalar

⁵ “State Property Agency” 1990'da kuruldu.

kaldırıldı, Macar parasının konvertibilitesi arttı, 1993'te ücret kontrolü kaldırıldı, özel bankalar yasallaştırıldı ve devlet bankalarının sayısı azaltıldı.

Reformların ilk sonuçları, üretim, ihracat ve tüketimin düşmesi ve enflasyon ve işsizlikte artış oldu. İthalat miktarı ihracatı geçti ve dış borç yükseldi. Karşılıklı Ekonomik Yardım Konseyi'nin⁶ eskiden istikrarlı olan ihracat piyasaları neredeyse tamamen çöktü ve iç piyasa küçüldü. Kriz toplumsal ve bölgesel anlamda eşitsizliklere yol açtı. Bir tarafta yeni bir zengin sınıf oluşurken diğer tarafta işletmelerdeki rasyonalizasyon ve kamu sektörünün küçülmesi yoksulluğun artmasına neden oldu.

1989'dan sonraki değişimler bölgesel olarak da farklı sonuçlar doğurdu. Ülkenin doğusundaki eski ağır sanayi merkezleri zarar ederken, Avusturya ve Almanya'ya yakınlıkları sayesinde batıdaki sanayi kolları gelişti.

Macaristan'ın devlet yapısı, kamu yönetimi ve kurumsal yapılanmasının gelişimine baktığımızda yine yukarıdakine paralel bir tablo karşımıza çıkmaktadır.

Macaristan'da çok güçlü bir merkezi devlet geleneği bulunmaktadır. İl yönetimi kuruluşundan (11. yüzyıl) bu güne Macaristan devletinin yerel yönetim sisteminde geleneksel idari birim oldu. İllerin sayısı değişse de ölçeği hiçbir zaman değişmedi. Macaristan 1920'ye kadar geniş bir özerkliğe sahip olan 25 ilden oluşmaktaydı. 1920'deki Trianon Antlaşması'yla birlikte iller bugünkü sayısına, 19'a indirildi.

⁶ Karşılıklı Ekonomik Yardım Konseyi (Council For Mutual Economic Assistance-COMECON/CMEA): 1956-1991 yılları arasında Macaristan, Bulgaristan, Küba, Çekoslovakya, Doğu Almanya, Polonya, Romanya, Arnavutluk ve Sovyetler Birliği'nin de üye olduğu ekonomi politikalarının koordinasyonu amacıyla kurulmuş olan uluslararası örgüt.

İkinci Dünya Savaşının ardından yerel düzeyde “Ulusal Komiteler” kuruldu. 1950’de ulusal komitelerin yerini merkezi planlama sisteminin bir parçası olan Sovyet tipi meclisler aldı. Bu meclisler merkezi devlet yönetiminin uzantılarıydı. Böylece 1990’lara kadar bölgesel ve yerel birimler merkeziyetçi ve yukarıdan aşağıya politikalarla yönetildi.

1989’dan sonra güç dağılımında yeni bir yapılanma yaşandı. İlerde ayrıntısıyla bahsedilecek olan yeni yerel yönetimler yasasıyla mevcut 1600 meclis yerini her yerleşimde bir tane olmak üzere 3100 belediyeye bıraktı. Merkezi devletle yerel yönetimler arasındaki iş bölümü büyük oranda değişti. Ancak, yeni durum yasayla iyi tanımlanmamıştı. İkincil mevzuatla yerel yönetimlere sosyal hizmetler, eğitim, azınlıklar vb. alanlarda yeni yetki ve sorumluluklar getirildi. Sonuç olarak yerel yönetimler yetki anlamında güçlendirilirken görev ve sorumluluklarını yerine getirecek deneyim ve parasal kaynaklardan yoksun bırakıldılar.

Ülkedeki siyasal durum da devletin yapılanmasında oldukça belirleyici oldu. Hükümetlerin sürekli değişmesi, siyasi partilerin kutuplaşması çoğunluk demokrasisinden uzlaşmaya dayalı demokrasiye doğru giden yolda sert siyasal çatışmalar doğurdu ve çoğu zaman düzensiz politik ilişkilerle bütünsel reformların gerçekleştirilmesi olanağı da sınırlı düzeyde kaldı.

2.1 Yerel Yönetimler Yasası - 1990

1988–1989 yıllarındaki reformlarla başlayan, kapsamlı dönüşüm sürecinin ardından yaşanan ekonomik krizle birlikte ülkenin doğusunda ve kuzeydoğusundaki ağır sanayi bölgelerinde ve azgelişmiş tarımsal bölgelerde işsizlik yükseldi. Hükümet, bölgesel sorunların çözümüne yönelik önlemler almak durumunda kaldı. Ancak bu bölgelere altyapı gelişimi için ayrılan kaynaklar ve özel ekonomik yardımlar sınırlı oranda kaldı.

Uzmanların çoğu başarısızlığın nedenini, bölgesel kalkınma politikalarının yerel ihtiyaçlara uygun politika üretemeyen merkezi kararlarla belirlenmesi gerçeğiyle açıkladılar.

1990'da yürürlüğe giren Yerel Yönetimler Yasası, kamusal gücün mekânsal dağılımında tamamen yeni bir durum ortaya çıkardı. Önceden önemli bir yere sahip olan il örgütlenmesi varlığını korurken belediye, özerk bir yapı olarak yerel yönetim sisteminin temel unsuru haline geldi.

Yerel Yönetimler Yasası, Macaristan'ın demokratik devlet yapılanmasında oldukça önemli bir yere sahip olmuştur. Yasayla verilen geniş kapsamlı yetkiler ve özerklik, yerel yönetimleri demokrasi laboratuvarı haline getirdi. Bununla birlikte yerel yönetim modeli merkezi gücün yerelleşmesi için uygun ve süreklilik arz eden bir yapıda değildi ve yerel yönetimlerin kapasite yetersizliği merkezi hükümet müdahalelerinin artmasına neden oldu.

Macaristan kamu yönetiminde bölgesel kademelenmenin nasıl gerçekleştirilmesi gerektiği sorusu 1990'dan beri, bölge yönetimleri ya da il düzeyindeki yönetim yapısı hakkındaki tartışmaların başında geldi ve idarenin ölçeğinin ne olacağı konusundaki belirsizlik her zaman devam etti.

1990'lar, bölgesel kalkınma alanında fazlaca başarı sağlayamayan Yerel Yönetimler Yasasının yarattığı yapısal sorunların düzeltilmeye çalışılmasıyla geçti. Başarısızlığın temel nedenleri şunlardır:

- Bakanlıklardaki bürokrasi her zaman siyasi iktidarın iradesinden güçlü oldu.
- İl düzeyindeki idarenin anayasal durumu konusunda ne profesyonel olarak ne de siyasi olarak bir uzlaşma sağlanabildi.

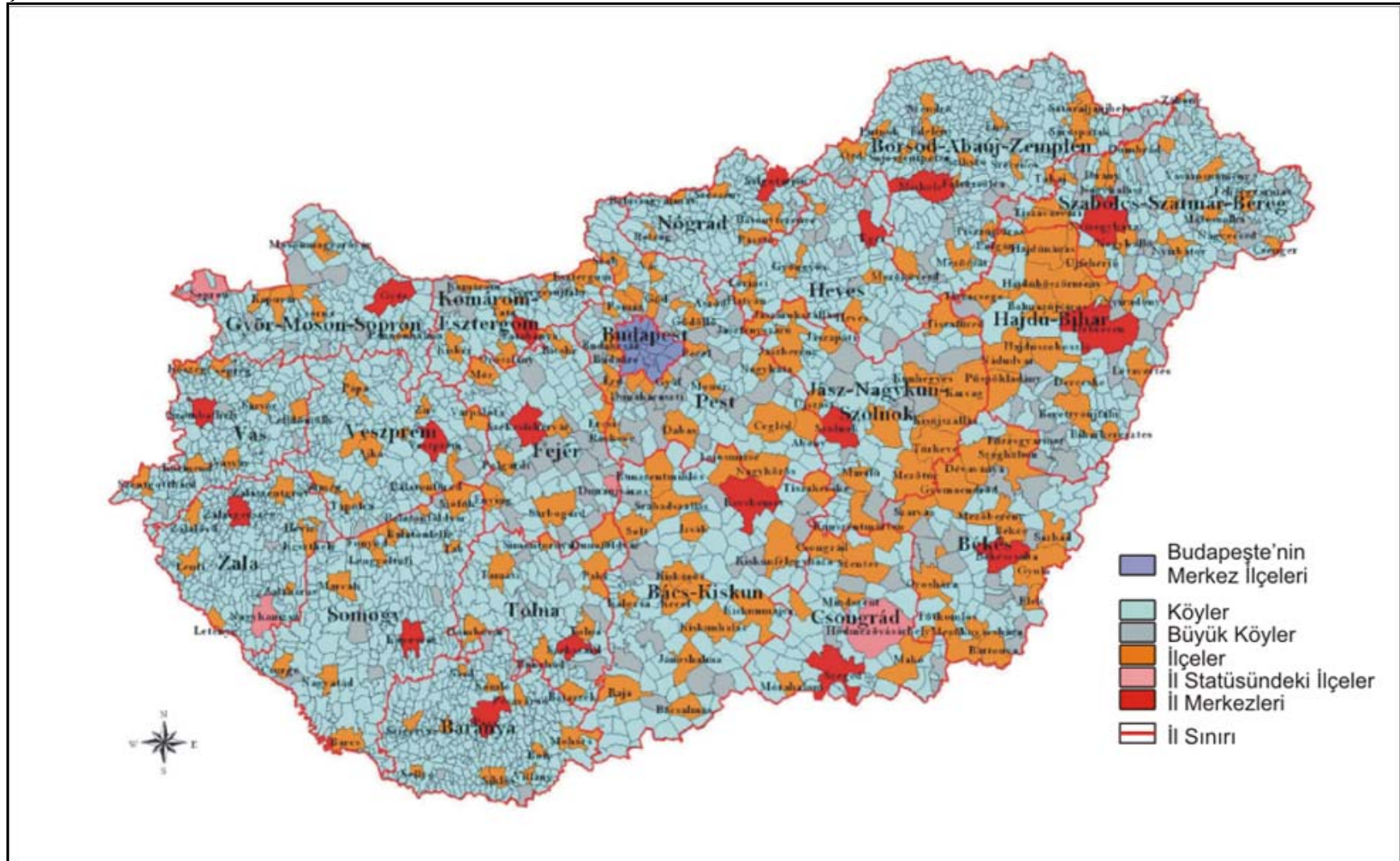
- Yerelleşmeyi savunan yerel siyasetçiler ve sivil toplum, merkezdeki yöneticiler, siyasetçiler ve bürokrasinin yanında zayıf kaldı.

1989'dan sonraki rejim değişiminin ardından parlamenter sistem ve yerel demokratik kurumların oluşturulmasıyla gerçekleşen kapsamlı değişimle birlikte devlet yasal, kurumsal ve mali olarak yeniden yapılandı. Ancak, sürekli yeni yasalar çıkaran parlamentoya karşın, merkezi bürokrasi tekrar güç kazandı ve yönetmeliklerle, kaynak dağıtımında söz sahibi olmasını sağlayan çeşitli idari araçlarla, aşamalı olarak yeniden merkezileşen bakanlıkların tamamlayıcısı bir karar alma organı haline geldi. Geleneksel merkezi devlet yapısı ne parlamentarizm ne de belediyeler tarafından yeterince değiştirilebildi.

2.2 Yerel Yönetimler

Hukuk devleti ilkesine dayanan Macaristan, parlamentoya dayalı demokrasi ile yönetilmektedir. Macaristan'ın kamu yönetimi sistemi merkezi idarenin yerel organları ve yerel yönetimlere dayanır. Rejim değişikliğinin ardından en keskin dönüşüm yerel yönetim sisteminde gerçekleşti. Daha önce bahsettiğimiz Sovyet tipi meclisler yerlerini belediyelere bıraktı. 1990'daki Yerel Yönetimler Yasasıyla tüm yerleşimlere belediye başkanlarını seçme hakkı verildi. Bugün belediyeler yapılacak işlerin çerçevesine kendileri karar verebiliyor, bütçelerini ve varlıklarını kendileri düzenleyebiliyor ve diğer belediyelerle birlikler kurabiliyorlar.

Şekil 2-1 Macaristan'da İdari Bölümlenme



Kaynak: Balazs ve diğerleri. (2005).

Macaristan’da yerel yönetim sistemi iki düzeyde örgütlenmektedir. Sistemin temel birimi olan belediyeler tüm köyler ve ilçelerde örgütlenmiştir. İl düzeyinde ise il yönetimleri bulunmaktadır. Başkent Budapeşte’nin statüsü diğer illerden farklıdır. Budapeşte’nin 23 merkez ilçe belediyesi ile başkent merkez yönetiminin birbirinden farklı yetki ve sorumlulukları bulunmaktadır.

Belediyeler ile il yönetimleri arasındaki ilişki hiyerarşik bir yapıda değildir. Başka bir deyişle il yönetimlerinin belediyeler üzerinde vesayet denetimi yetkisi bulunmamaktadır. Belediyeler kendi yerleşimlerine yerel kamu hizmetlerini sağlarken il yönetimleri, belediyelerin gerçekleştirme olanağı olmayan ya da belediye sınırları dışındaki hizmetleri sağlarlar ve daha çok destekleyici bir rol üstlenmişlerdir.

Yerel yönetimlerin görevleri ve sundukları hizmetler zorunlu ve isteğe bağlı olmak üzere iki kategoriye ayrılmaktadır. Belediyelerin sunmak zorunda olduğu hizmetler arasında aşağıdakiler bulunmaktadır:

- Mekânsal planlama,
- Doğal ve yapılı çevrenin korunması,
- Konut sunumu,
- Su ve kanalizasyon,
- Mezarlıkların bakımı,
- Kent içi yolların bakımı,
- Kamusal alanların üretilmesi ve bakımı,
- Toplu taşıma hizmetleri,
- Halk sağlığının korunması,
- İtfaiye hizmetleri,
- Okul öncesi eğitim ve ilköğretim,
- Sağlık ve sosyal hizmetler

Belediyeler ayrıca mali kaynakları ve yerel halkın ihtiyaçları çerçevesinde yasayla belirlenmemiş hizmetleri de sunabilirler. Bu kategoride kamu yararına olan, zorunlu hizmetlerin yapılmasını riske atmayan ve yasayla başka bir kuruma verilmemiş olan her türlü faaliyeti yapabilirler.

İl yönetimlerinin ise temel görevi belediyelerin yerine getiremediği kamu hizmetlerinin sunulmasıdır. İl yönetimlerinin yasayla belirlenmiş olan zorunlu görevleri arasında,

- Ortaöğretim, mesleki eğitim kurumlarının ve öğrenci yurtlarının inşası,
- Kültürel varlıkların korunması,
- Kütüphane hizmetleri,
- Çocuk ve gençlere yönelik hizmetler,
- İhtisas sağlık hizmetleri,
- Sosyal hizmetlerin bölgesel koordinasyonu,
- Mekânsal planlama ve koruma hizmetlerinin koordinasyonu ve
- Turizme yönelik hizmetler bulunmaktadır.

Belediyelerin yapısına baktığımızda belediye başkanı ve belediye meclisi'nden⁷ oluşan yine ikili bir yapı karşımıza çıkmaktadır. Belediye meclisi, belediyenin idaresi ve denetiminden sorumludur. Belediye meclisi ve belediye başkanı dört yılda bir doğrudan seçilir.

İl yönetiminde ise il genel meclisi daha çok danışma kurulu niteliğinde çalışır. Meclisin üyeleri yine dört yılda bir doğrudan seçilmektedir. Meclis başkanı üyeler arasından ve üyeler tarafından seçilir. Başkan il genel meclisinin yürütme erkidir ve meclisi temsil eder.

⁷ “Body of Representatives”

Yerel yönetimlerden farklı olarak Budapeşte dâhil olmak üzere her ilde merkezi temsil eden İçişleri Bakanlığına bağlı Kamu İdare Ofisleri bulunmaktadır. Bu birimler Türkiye'deki Valiliklere benzer biçimde çalışmakta ancak görevleri yasaya uygunluk denetimi yapmak ve merkezi kurumların taşra teşkilatları arasındaki koordinasyonu sağlamakla sınırlıdır. Bu birimlerin yöneticilerini İçişleri Bakanının tavsiyesiyle Başbakan atar.

Kamu İdare Ofislerinin yöneticileri, birden fazla sektörü ilgilendiren konularda hükümet kararlarının uygulamasının koordinasyonu, kamu yönetiminin modernizasyonu ve kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi çalışmalarının bütünlüğünün gözetilmesi ve gerektiğinde teknik destek sağlanması görevlerini yürütmektedir. Bu yöneticiler Bakanlıkların taşra teşkilatlarının yöneticilerinden koordinasyon ve denetim yetkileri çerçevesinde bilgi talep edebilirler. Gerekli görülen durumlarda birden fazla sektörü etkileyen konularda performansın artırılması amacıyla il düzeyinde koordinasyon toplantıları düzenleyebilir ve taşra teşkilatlarının yöneticilerinden oluşan geçici komiteler oluşturabilirler. Denetim yetkileri ise temelde kamu yönetimi ve devlet memurlarını ilgilendiren konular çerçevesinde yasaya uygunlukla sınırlıdır.

3 Bölgesel Kalkınmanın İdari Yapısı

1970'lerin başından günümüze Macaristan'da bir bölgesel planlama deneyimi vardı fakat genelde sektörel hedefler bölgesel kararlarda daha belirleyici oldu. Bölgesel politika, 1990 yılında Bölgesel Kalkınma Fonu⁸ ve Bölgesel Politika ve Çevre Bakanlığı'nın kurulmasıyla birlikte sürekli olarak gelişti. 1993'te hazırlanan Bölgesel Kalkınma Yasa Tasarısı bölgesel politikanın hedefleri ve araçları konusunda ilk açık tanımı yaptı ve ana görevler olarak şunları belirledi:

- Ulusal ve uluslararası koordinasyonun temellerini oluşturmak
- Bölgesel kriz yönetimi ve geri kalmış bölgelerin ekonomik anlamda yeniden yapılandırılması
- Öncelikle geri kalmış bölgelerde yoğunlaşmak üzere, altyapının iyileştirilmesi amacıyla belli başlı altyapı geliştirme projelerinin başlatılması ve hızlandırılması
- Altyapı hizmetlerinin dağıtımı ve işleyişindeki eşitsizliklerin azaltılması

Başlangıçta bütünsel ve açık bir stratejinin bulunmaması önemli bir eksiklikti fakat herkes bölgeler arası eşitsizliklerin azaltılmasını kamusal harcamalarla desteklemek konusunda hemfikirdi.

Temmuz 1996'da yürürlüğe giren Bölgesel Kalkınma ve Mekânsal Planlama Yasası bölgesel kalkınma konusundaki en önemli yasal düzenleme oldu ve bu politika alanının yasal zeminini biçimlendirdi. Bu yasa, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri arasında, bölgesel kalkınma konusunda AB'nin yapısal

⁸ Bölgesel Kalkınma Fonu, 1986–1989 yılları arasında işlev görmüş olan benzer bir fonun devamı niteliğindeydi. 1992'de tekrar düzenlenerek ayrı bir fon haline dönüştürüldü.

politikalarıyla aynı çizgide bir yasal çerçeve sunan ilk düzenleme olmuştur. Yasanın temel hedefleri şunlardır:

- Sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak üzere gerekli koşulların oluşturulması ve toplumsal, çevresel ve ekonomik çıkarların koordinasyonu, ekonomik koşulları ve yaşam kalitesini iyileştirmek için, bütün bölgelerde serbest piyasa ekonomisinin geliştirilmesine yardım etmek
- Sürdürülebilir kalkınmanın koşullarını oluşturmak
- Bölgeler arası eşitsizlikleri ortadan kaldırmak
- Bölgesel ve yerel inisiyatifleri desteklemek ve ulusal hedefler doğrultusunda koordine etmek

3.1 Merkezi İdarenin Rolü

1990'ların başında Parlamentonun bölgesel kalkınma alanındaki rolü pratikte yalnızca mali dağıtımla sınırlanmıştı. 1996'daki yasayla birlikte görevleri aşağıdakileri kapsayacak şekilde yeniden tanımlandı:

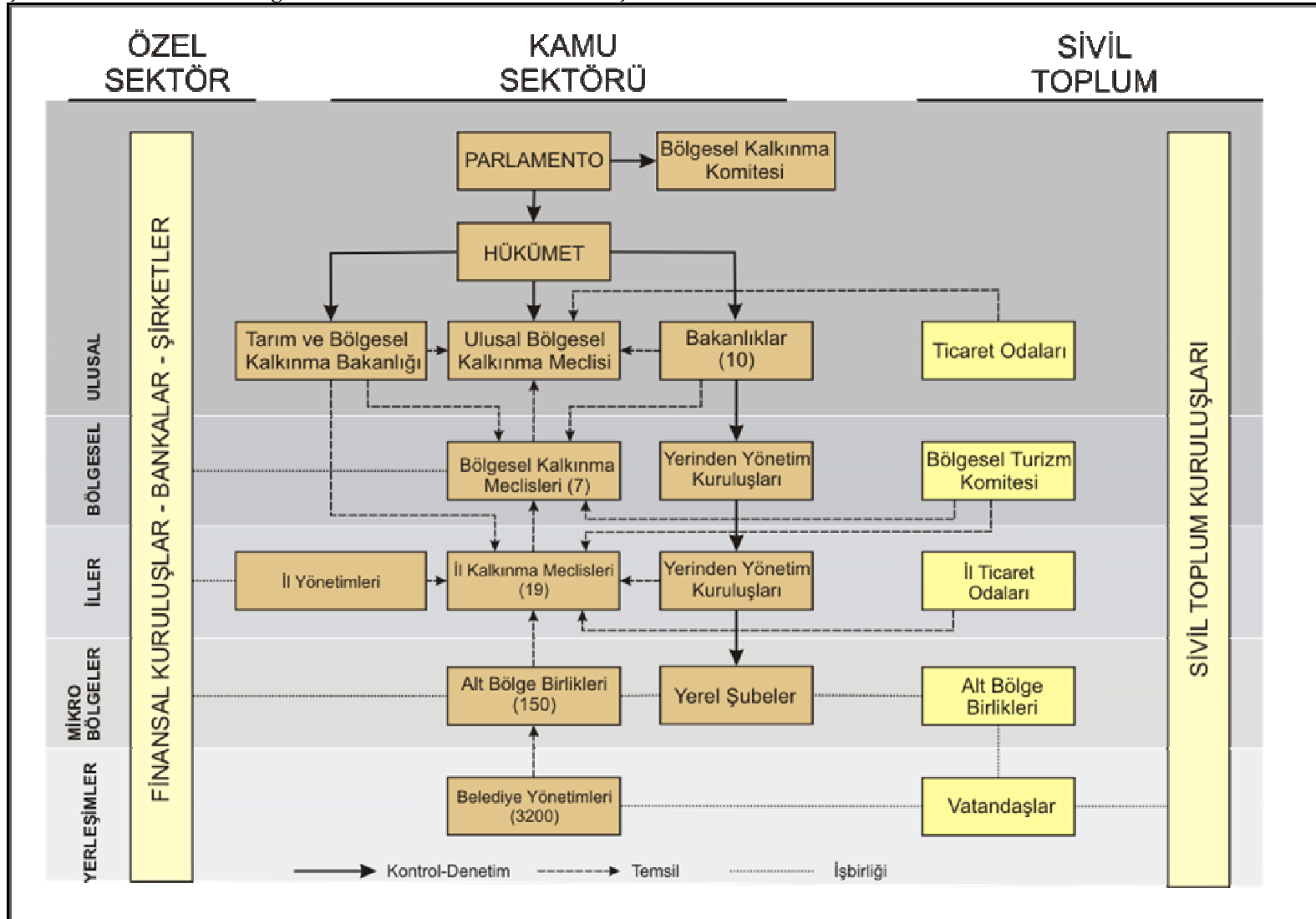
- Ulusal kalkınma stratejisi ve bölgesel kalkınmanın ilkeleri, hedefleri ve uzun vadeli önceliklerinin onaylanması
- Ülkenin bütünü ve öncelikli bölgeleri kapsayacak biçimde, bölgesel kalkınma planlarının ve fiziksel planların onaylanması ve yerel yönetimler için bağlayıcı unsurların belirlenmesi
- Bölgesel kalkınmanın desteklenmesi için usul ve esasların belirlenmesi
- Bölgesel kalkınmayı amaçlayan fonların oluşturulması
- Bölgesel politikanın geliştirilmesi ve uygulanması için hükümetten rapor alınması

Bölgesel Politika ve Çevre Bakanlığı'nın 1990'da kurulmasıyla, Macaristan merkezi idaresinin içinde bölgesel politikayla ilgili özel bir yapı oluşturulmuş oldu. Başlangıçta bazı nedenlerden dolayı görece güçsüzdü. Geniş yetkileri bulunmakla beraber kaynakları yetersizdi ve yerleşim planlaması konusunda sorumluluğu elinde bulunduran İçişleri Bakanlığı'yla yetki çatışması yaşanmaktaydı. Böylece Bakanlık, 1990'ların başlarında, idari anlamda tam olarak konumlanamamıştı.

1996'da Bölgesel Kalkınma Yasasıyla Bakanlığa bölgesel ve mekânsal kalkınma konusunda aşağıdaki alanlarda görevler verildi:

- Bölgesel ve mekânsal planlama konusunda uygulamanın idaresi
- Ulusal bölgesel kalkınma politikasının hazırlanmasında hükümete öneride bulunmak
- Sorunlu alanlar ve ülkenin geneli için bölgesel planlama çerçevesinin ve bölgesel kalkınma planlarının hazırlanması

Şekil 3-1 Macaristan'da Bölgesel Kalkınmadan Sorumlu Kuruluşlar



Kaynak: Bulla ve Zseni. (2003).

Bölgesel kalkınma politikaları 1998'e kadar Bölgesel Politika ve Çevre Bakanlığı tarafından idare edildi. 1998'deki seçimlerin ardından bakanlıkların yeniden organize edilmesiyle bölgesel politika konusundaki yetkiler Tarım Bakanlığı'na aktarıldı ve adı Tarım ve Bölgesel Kalkınma Bakanlığı olarak değiştirildi. Yeni Bakanlık, AB fonlarını yöneten AB entegrasyon birimini de içerecek biçimde, hükümetin bölgesel kalkınma konusundaki yetkilerini bir araya topladı ve bölgesel kalkınma 1998–2002 arasında bu Bakanlık tarafından idare edildi.

2002'deki seçimlerden sonra yeni hükümet bölgesel kalkınma konusundaki sorumlulukları merkezdeki farklı birimler arasında dağıttı. Özellikle kırsal kalkınma konusundaki yetkiler Tarım ve Bölgesel Kalkınma Bakanlığı'nda kaldı. Başbakanlık bünyesinde bölgesel kalkınmadan sorumlu bir birim oluşturuldu. Bu birim 2004'te Macaristan Bölgesel Kalkınma Ofisi adıyla yeniden düzenlendi. Başbakanlık bünyesinde Ulusal Kalkınma Planlarının hazırlanmasından sorumlu olan ayrı bir birim daha oluşturuldu. 2004 yılında yine bu birim de tekrar düzenlendi ve adı Ulusal Kalkınma Ofisi oldu.

Bugün, Tarım ve Bölgesel Kalkınma Bakanlığı'na ek olarak diğer bakanlıkların da bölgesel politikayla ilgileri devam etmektedir. Bu durum, bölgesel politikanın geleneksel olarak sektörel önceliklerle belirleniyor olmasından kaynaklanmaktadır. Bölgesel Kalkınmayla ilgili faaliyetlerle uğraşan bakanlıklar şunlardır:

- İçişleri Bakanlığı (Yerel yönetimlerin faaliyetleri ve bölgesel programların yönetimi)
- Maliye Bakanlığı (Bölgeler için düzenlemeler ve araçların oluşturulması)
- Sanayi ve Ticaret Bakanlığı (İşgücü ve turizm alanında bölgesel programların hazırlanması ve yönetimi)

- Çalışma Bakanlığı (İstihdam politikası ve mesleki eğitim)
- Ulaşım, Telekomünikasyon ve Su İşleri Bakanlığı (Ulusal ve yerel altyapıyla ilgili konular)
- Toplumsal Refah Bakanlığı (Sağlık ve sosyal konular)

Bölgesel kalkınma politikalarının yürütülmesinde hükümete destek olmak üzere tasarlanan Ulusal Bölgesel Kalkınma Meclisi de 1996'daki yasayla kuruldu. Bu yapının görevi, bu alanda merkezi kurumlar ve il kalkınma meclisleri arasındaki faaliyetlerin koordinasyonu ve Parlamento ile hükümete tavsiye niteliğindeki kararların hazırlanmasıdır. Üyeleri arasında, Bakanlıklar, bölgesel kalkınma meclisleri, ticaret odaları, büyük kentlerin belediye başkanları ve yerel yönetim birlikleri yer aldı. Macaristan Girişimi Destekleme Kurumu, Macaristan Bilimler Akademisi, Kalkınma Bankası gibi diğer kuruluşlar ise meclis toplantılarına görüşlerini bildirmek üzere katılmaktadırlar. Meclisin başkanlığını Tarım ve Bölgesel Kalkınma Bakanı yapmaktadır.

3.2 Yerel Kurumlar ve Kalkınma Meclisleri

Bölgesel Kalkınma ve Mekânsal Planlama Yasası yerinden yönetim ilkesi ve bölgeselleşme kavramlarına dayandırılmıştı ancak yasanın Macaristan'ın gelecekteki idari bölümlenmesi konusunda bir öngörüsü yoktu. Yasa yapımcılar bu çelişkiyi “Kalkınma Meclisleri” denilen yeni bir mekânsal kurumla ortadan kaldırmaya çalıştılar. Batı Avrupa'da giderek yaygınlaşan bu ortaklık kurumları ekonomik ve sosyal alanda birbirinden bağımsız aktörlerin çabalarını bütünleştirmek amaçlı kuruldu. Bu yeni örgütlenme modeli oldukça geniş bir görev tanımına sahipti.

Macaristan'daki düzenlemede ulusal, bölgesel ve il ölçeğinde kalkınma meclisleri oluşturuldu. Meclis üyeleri çoğunlukla yerel yönetimler, ticaret

odaları, sendikalar ve merkezi bakanlık temsilcilerinden seçildi. Yasa, illeri bölgesel kalkınmanın ana birimleri haline getirdi. Ayrıca zorunlu olmasa da illerin bir araya gelmesiyle makro bölgelerin oluşturulması olanağı tanındı. Bölgeler hakkındaki kararsızlığın temel nedeni coğrafi sınırları konusunda bir uzlaşının olmamasıydı.

1996'daki yasayla, illerdeki bölgesel kalkınma görevlerini koordine etmek üzere il kalkınma meclisleri kuruldu. Öncelikle ilk Phare⁹ Bölgesel Kalkınma Programı çerçevesinde, 1993–1996 yılları arasında yalnızca iki bölgede (Borsod-Abaúj-Zemplén ve Szabolcs-Szatmár-Bereg) kurulmuş olan Meclislerin olumlu çalışmalar göstermesiyle tüm ülkede kurulmalarına karar verildi. Meclisin kompozisyonu yasayla belirlendi. İl kalkınma meclisleri, il genel meclisi, belediyeler, ticaret odaları ve Tarım ve Bölgesel Kalkınma Bakanlığı'nın temsilcilerinden oluşturuldu. Temel görevleri arasında aşağıdakiler bulunmaktadır:

- Merkezi ve yerel yönetimlerin ve diğer aktörlerin kalkınma konusundaki görüşlerinin koordinasyonu
- İllerin sosyal ve ekonomik durumlarının, uzun vadeli kalkınma yaklaşımının ve orta vadeli programların değerlendirilmesi
- Yerel yönetimlere destek ve fonların yönetimi konusunda karar verme sürecine katılım
- Programların değerlendirmesi için usul ve esaslarının belirlenmesi

İl kalkınma meclisleri bir planlama birimi olması ve ulusal ve Avrupa Birliği fonlarını dağıtmasıyla birlikte önemli bir yere sahip oldu. Bu yapı içinde,

⁹ Phare Programı (Poland Hungary Aid for the Reconstruction of the Economy: Polonya ve Macaristan Ekonominin Yeniden Yapılandırma Yardımı) 1989'da Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde başladı. Ekonominin yeniden yapılanması için bu ülkelere yardımı amaçlamıştır. İlk olarak yalnızca Polonya ve Macaristan'ı kapsarken zaman içinde kademeli olarak 10 Orta ve Doğu Avrupa ülkesinde (Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Latvia, Litvanya, Polonya, Romanya, Slovakya ve Slovenya) uygulanmaya başlandı.

belediyeler kendi bölgelerinin kalkınma politikasının belirlenmesine daha aktif bir biçimde katılma olanağı buldular. İl kalkınma meclisleri, yerel yönetimler ve bölgesel ölçekli kuruluşlarla işbirliği yapması ve bölgesel politika yaklaşımları konusunda ülke genelinde uyumun artmasına katkıda bulunması açısından önemli bir potansiyel taşımaktadır.

Tablo 3.1 Macaristan’da İstatistikî Bölge Birimleri

Birim	Düzy	Birim Sayısı	Ortalama Alan (km ²)	Ortalama Nüfus (1000kişi)
Yerel yönetim	5	3168	3	3
Alt-bölgeler	4	150	620	68
İller ¹⁰	3	20	4652	509
Bölgeler	2	7	13290	1453
Macaristan	1	1	93030	10174

Öte yandan, il kalkınma meclislerinin çalışması konusunda hala bazı sorunlar vardır. Bunlar arasında, yasal statülerinin belirsizliğinin meclislerin rolleri konusunda fikir ayrılığına neden olması ve işlevsel etkililiği ve mali hesap verebilirliği sağlayacak mekanizmalardan yoksun olmaları bulunmaktadır. Geniş görev tanımlarına ve kaynaklarına rağmen bu yapılar, devletin klasik idari örgütlenmesinin, bürokratik kaynak dağıtma mekanizmalarının yerini alamamışlardır.

Ayrıca bölge düzeyinde yani Macaristan’da Düzey 2 olarak belirlenen yedi bölge için bölgesel kalkınma meclisleri oluşturuldu. Bu meclislerinin yapısı ve kompozisyonu da yasayla belirlendi. Bölgesel kalkınma meclisleri il kalkınma meclislerinin temsilcileri, Tarım ve Bölgesel Kalkınma Bakanlığı ve ilgili bakanlıkların temsilcileri, ticaret odaları ve yerel yönetim birliklerinin temsilcilerinin katılımıyla oluşturuldu. Bölgesel Kalkınma Meclislerinin öncelikli görevleri bölgesel kalkınma planlarını hazırlamak ve kendi bölgelerindeki iktisadi kalkınma sürecinin organizasyonu ve koordinasyonu olarak belirlendi.

¹⁰ İllerin sayısı Başkent Budapeşte’yle birlikte 20’dir.

Bugün, bölgesel kalkınma meclislerinin kaynakları ve yetkileri sınırlıdır ancak bu kaynaklar ve meclislerin gücü gün geçtikçe artmaktadır. 1999'da yedi bölgenin hepsinde meclislere paralel olarak çalışacak olan bölgesel kalkınma ajanslarının oluşturulması, bölgesel kalkınma programlarının hazırlanması ve pilot projelerin finansmanı için merkezden kaynak sağlandı.

Bölgesel kalkınma ajansları meclislerle birlikte çalışmak üzere çoğunlukla şirket biçiminde kuruldu. Örneğin, Merkez Macaristan Bölgesel Kalkınma Ajansı¹¹ 2000 yılında Merkez Macaristan Bölgesel Kalkınma Meclisi tarafından kuruldu ve halen Meclisin denetimi altında çalışmalarını yürütüyor.

Düzey 2'de bölgesel kalkınma meclislerinin ve Düzey 3'te il kalkınma meclislerinin kurulduğundan bahsettik; 1996'daki yasayla aynı zamanda Düzey 4 için de alt bölge birlikleri¹² kuruldu. Alt bölge birlikleri, sayıları 3168, ortalama nüfusları 3.400 olan ve %35'inde 500 kişinin altında insanın yaşadığı yerleşimlerdeki belediyelerin bir araya gelmesiyle oluştu. Yasadan önce kurulmaları zorunlu olmasa da bu şekilde birçok alt bölge birliği kurulmuştu. Yasayla birlikte bu birlikler bölgesel kalkınma politikasının ve kurumsal şemanın içine dâhil edildiler. Bu birliklerin kurulması yasayla zorunlu hale getirilmedi ancak birliklere il kalkınma meclislerine temsilci gönderme fırsatı tanındı. İl düzeyindeki karar verme sürecine katılma olanağı sayesinde yerel yönetimlerin çok büyük bir kısmı alt bölge birliklerine katıldılar.

Macaristan'da bölgesel düzeydeki kurumsal yapılanma için çoğu yazar Bölgesel Kalkınma Yasasının, bölgesel ölçekte yetkilerin bölüşümü

¹¹ Pro Régió Agency: <http://www.kozpontiregio.hu/>

¹² Micro-Regional Associations

sorununa çözüm olamadığında uzlaşmaktadır. Macaristan'ın il ölçeğindeki örgütlenmesi belirsiz kalmış ve bazı sorulara ne uzmanlar ne de siyasetçiler tarafından hala kesin cevaplar verilememiştir:

- Merkezileşme geleneğine büyük oranda sahip olan bir ülkede yerelleşme gerçekten isteniyor mu?
- İl düzeyindeki örgütlenmeler hangi görevleri yerine getirmelidir?
- Macaristan'da kaç tane bölgesel birim bulunmalıdır?
- Yeni mekânsal bölümlenmenin coğrafi sınırları nasıl olacaktır?

Şekil 3-2 Macaristan'da Düzey 2 Bölgeleri



Tablo 3.2 Macaristan'da Düzey 2 Bölgeleri

Bölgenin Adı	Bölgesel Merkez	Alan (km ²)	Nüfus	Nüfus/km ²
1. Orta Macaristan	Budapeşte	6.919	2.825.000	408
2. Kuzey Macaristan	Miskolc	13.428	1.289.000	96
3. Büyük Kuzey Platosu	Debrecen	17.749	1.554.000	88
4. Büyük Güney Platosu	Szeged	18.339	1.367.000	75
5. Güney Trans-Tuna	Pécs	14.169	989.000	70
6. Batı Trans-Tuna	Győr	11.209	1.004.000	90
7. Orta Trans-Tuna	Székesfehérvár	11.237	1.114.000	99

Macaristan bölgelerinin sayıları ve coğrafi sınırları da 1999'da Bölgesel Kalkınma ve Mekânsal Planlama Yasasında yapılan değişikle belirlendi. 1996–1999 arasındaki gelişmeye baktığımızda bölgesel örgütlenme

kurumsal yapılanmanın en zayıf noktasını oluşturuyordu. Bunun en büyük nedeni bölgesel kalkınma meclislerinin kurulmasının zorunlu olmaması ve meclislerin kurumsal beceri ve kaynaklardan yoksun kalmalarıydı. Hatta gönüllü olarak kurulan bölgesel kalkınma meclislerinin bazıları Düzey 2 bölümlenmesine uymadılar. Öte yandan, Phare programlarının devam ettiği bölgelerdeki meclisler, kendi işlevsel yapılarını oluşturup kaliteli bir çalışma gerçekleştirdiler.

1999'daki yasal düzenlemeyle birlikte bölgesel yapılanmanın durumu kısmen olumsuz yönde değişti. Düzey 2 bölgelerinde Bölgesel Kalkınma Meclislerinin kurulması zorunluluğunun getirilmesi kuşkusuz olumlu ve kaçınılmaz bir gelişme olmakla beraber yapılan bazı değişiklikler yerelleşme ve ortaklık anlayışına ters düştü. Ticaret odalarının üyeliklerinin kaldırılması ve hükümet temsilcilerinin sayılarının artmasıyla meclisteki yerel aktörler merkezi aktörler karşısında azınlık olarak kaldı.

Yeni düzenleme birçok bakımdan AB'ye uyum bakış açısıyla ters düşmüştür. Yukarıda bahsettiğimiz gibi, meclislerin yanında kar amacı gütmeyen ajanslar da işlev görmüşler ancak büyüklükleri, faaliyetleri ve uzman altyapısı, bölgesel programlar, program yönetimi ve yeterli kaynak birikimi açısından yeterli olamamıştır. Kaynak aktarımı için hükümeti bağlayan bir yasa olmaması nedeniyle kalkınma ajanslarının geleceği de halen belirsiz durumdadır. Ticaret odalarına danışma hakkının sağlanmış olmasına rağmen oda temsilcilerinin meclislerde bulunmaması ciddi bir sorun oluşturmaktadır. Aynı zamanda bazı bakanlıkların teknik ve yasal temsil yöntemleri tamamen farklı olmuştur. Bakanlıklar her durumda devlet memurları ve uzmanlar tarafından temsil edilmemiş ve bazı durumlarda meclis faaliyetleri politize edilmiştir.

3.3 Bölgesel Yönetim Oluşturma Çabaları

Macaristan Devletinin ve mevcut merkezîyetçi politikanın yerleşmesi ve yenilenmesi için tek yolun siyasetin bölgeselleşmesi olduğu sıklıkla savunulmuştur. 2002’de yeni hükümet doğrudan seçimle gelen özerk bölgesel yönetimlerin 2006 yılına kadar oluşturulmasını planlayan, şimdiye kadarki en cesur kamu yönetimi reform programını açıkladı. Reform, iller konusunda yaklaşık 10 yıldır süren tartışmayı, illerin özerk yönetim yapısını ortadan kaldırarak yerel gücü bölgelere transfer ederek sonlandırmayı amaçlamıştır.

Bölgelerin yapay olarak biçimlenmiş olması nedeniyle Macaristan’da bölgesel ölçekte kurumsal sistem tam olarak oturmamış ve sivil toplum bölgesel ölçekte örgütlenememiştir. Zayıf ve bütünleşmemiş bir yerel toplulukta, yukarıdan aşağıya inisiyatifle gerçekleştirilen bölgeselleşmenin, gerçek anlamda bir yerleşmeyi sağlayıp sağlayamayacağı sorusu çok önemlidir.

2002–2006 döneminde hükümet bölgesel reform yasalarını hazırlamamış ve reform programı iptal edilmiştir. Bunun nedenleri arasında zorla yaratılan bölgeciliğin, yerelin değil fakat merkezi gücün bir aracı olmasından duyulan kaygı ve muhalefetten Anayasa değişikliği yapmak için gerekli olan desteğin alınamamış olması bulunmaktadır.

Genel olarak denilebilir ki Macaristan’da bölgesel yapılanma süreci çok çelişkili bir biçimde gelişmiştir. Sonunda bölgelerde ağ oluşumu gerçekleşmiş olsa da ortaklıklar gerekli seviyeye ulaşmamış, karar vericilerin arkasında güçlü bir uzmanlaşma bulunmamakta ve en önemlisi de bölgelerde yeterli oranda kaynak ve yetki bulunmamaktadır. Bu durumun temel nedeni bölgesel kalkınmanın kurumsal sisteminin üç ayrı bölgesel ölçeğe verimsiz

bir şekilde dağılmış olmasıdır. Bölgesel Kalkınma Yasası bölgesel kalkınmanın farklı düzeyleri arasında içerik açısından herhangi bir işbölümü getirmedi. Ayrıca, bölgesel kurumların toplamı, merkezi hükümetten çok daha az kaynak ve güce sahip oldu.

4 Avrupa Birliği'ne Katılımın Etkisi

Macaristan'da kamu yönetimi ve bölgesel politikanın gelişiminde Avrupa Birliği çok önemli rol oynamıştır. Macaristan'ın bölgesel yönetim yapısını değiştirmesi ve bölgesel politikalar geliştirmesinin nedenlerinden biri de %30'u bölgesel kalkınmaya ayrılmış olan AB fonlarına erişim fırsatıdır.

Phare Programı 1989'da Polonya ve Macaristan için başlatıldı. 1990, 1991 ve 1992 yıllarında diğer Orta ve Doğu Avrupa ülkelerini de kapsayacak biçimde genişletildi. Phare, bölgede piyasa ekonomisi ve demokrasi yönünde yeniden yapılanmaları desteklemektedir. Phare Programı, politika ve stratejilerin geliştirilmesi, altyapının genel anlamda modernizasyonu için projelerin hazırlanması ve beşeri desteğin sağlanması amacıyla kurumların güçlendirilmesine odaklanmıştır.

Halen yıllık programlara Avrupa Komisyonu'yla birlikte hükümet karar vermektedir. Ardından hükümet tarafından spesifik programlar hazırlanır ve komisyon bu programları kabul eder. Uygulama temel olarak program kapsamında finanse edilecek spesifik projeler hakkında fikir ve önerilerin ulaştığı ulusal otoriteler tarafından gerçekleştirilir.

Doğrudan destek biçimi yukarıda bahsedilen proje finansmanı yoluyla gerçekleştirilmektedir. Projeler açıkça tanımlanmaktadır. Projelerin süre kısıtlaması ve spesifik hedefleri bulunmaktadır. Böylece desteğin çıktıları da değerlendirilebilmektedir. Bir bölgesel kalkınma projesi, telekomünikasyon

altyapısının inşası, bir ticaret merkezinin oluşturulması, bir işgücü eğitim kurumunun kurulması ya da koruma konusunda bir veritabanı hazırlanması olabilir.

Phare programı kapsamında, ekonomi, ulaşım, çevresel koruma, istihdam yaratılması ve altyapı geliştirme projeleri için Macaristan 1992–2004 yılları arasında yaklaşık 100 milyon Euro’luk destekten faydalanmıştır. Macaristan’da yedi bölgenin tamamını kapsayan son Phare programı “Bütünsel Yerel Kalkınma Faaliyetlerinin Desteklenmesi” başlığı altında 2003 yılında başladı. Bu çerçevede 49 yerleşme rehabilitasyon amaçlı projeler için yaklaşık 100 milyon Euro Phare hibesi ve hükümet kaynaklarından faydalanmaktadır.

Avrupa Birliğine katılımdan önceki Macaristan bölgesel politikasını bir öğrenme ve uyum süreci olarak değerlendirebiliriz. Bu dönem bölgeselleşmenin ilk aşamasıydı.

AB’ye katılım Macaristan’da büyük bir şaşkınlık ve hayal kırıklığına neden olmuş olsa da bölgeselleşmenin yeni aşaması için de motivasyon sağladı. Komisyon, bölgesel kapasitenin güçsüzlüğüne dayanarak, yapısal fonların merkezden yönetimi konusunda ısrarcı davrandı. Böylece bölgesel kurumlar (Bölgesel Kalkınma Meclisleri) bölgesel politika konusunda önceden olan etkilerini neredeyse tamamen kaybettiler. İdari otoriteler, merkezi yönetim içinde yapılandırıldı ve bölgesel aktörlere yalnızca birlikte çalışma işlevi verildi.

5 Güney Trans-Tuna Bölgesinin Yapılandırılması

Güney Trans-Tuna, 989.000 nüfusuyla, orta büyüklükte bir bölge olarak değerlendirilmektedir. Tüm ülkedeki en düşük yoğunluklu bölge burasıdır. Bu bölge, bölgesel politikalar konusunda görece zengin olmasına rağmen, Macaristan'daki az gelişmiş bölgelerden bir tanesidir. 1992'de bölgesel düzeyde ortaklık kurumlarını gönüllü olarak kuran Macaristan'daki ilk bölgedir. Bölgesel politika kapsamında AB tarafından Phare programıyla desteklendiğinden Birliğe görece daha yakındır.

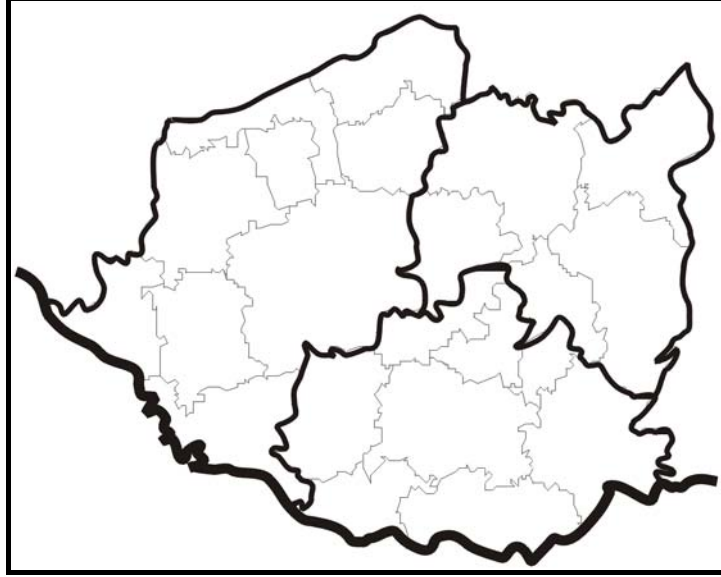
5.1 Kurumsal Tasarım

Bir Düzey 2 bölgesi olarak Güney Trans-Tuna Bölgesi üç ili kapsar. 1996–1999 arasındaki dönemde Bölgesel Kalkınma Meclisi hiçbir kaynağı ya da yetkisi olmayan bir gönüllü kuruluştur. Fakat Güney Trans-Tuna, Phare pilot bölgesi ilan edildikten sonra Bölgesel Kalkınma Meclisi'ne kendi görevleri ve kaynakları verildi. 1999'dan itibaren, bölgesel meclislerin kurulması zorunlu hale geldiğinde yasayla, meclislere otorite ve kaynak sağlandı. Bölgesel Kalkınma Meclislerinin görevleri:

- Bölge için kalkınma planı oluşturmak.
- Kalkınma programlarını başlatmak ve uygulamak ve
- Kalkınma için ayrılmış kaynakları dağıtmaktır.

Bu özel yetkilendirmeye, bölgesel kalkınma meclisinin, bölgesel kalkınma politikaları konusunda en yetkili aktör haline geldiğini söyleyebiliriz.

Şekil 5-1 Güney Tuna’da İl ve İlçe Ölçeğindeki Bölgeler



Bölgesel olanlara benzer biçimde, il kalkınma meclisleri, illerin kalkınma planları konusunda karar verip, kaynak dağıtırlar. İl ve Bölgesel düzeydeki kalkınma meclisleri aynı zamanda, yalnızca yasaya uygunluk denetimine tabidirler ve bunun haricinde tamamen bağımsızdırlar. Meclis üyelerinden biri, bölgesel politikadan sorumlu bakanın temsilcisidir ve çok az kullanılsa da, meclis kararları üzerinde veto hakkına sahiptir.

Bölgesel düzeyde kalkınma meclisinin çalışması kar amacı gütmeyen bir bölgesel kalkınma ajansı tarafından desteklenmektedir. Ajans uzmanlarının meclis faaliyetleri üzerinde baskın bir etkisi vardır. Bu uzmanlar, Phare pilot programının yönetimi sürecinde deneyim sahibi oldular ve bağlantılarını detaylandırıp geliştirdiler. Özetle, ajanslar Macaristan’ın diğer bölgelerine benzer biçimde, Güney Trans-Tuna’da bölgesel kalkınma konusunda en aktif ve yaratıcı katılımcılar haline geldiler.

Kâr amacı gütmeyen sivil sektörün kalkınmanın kurumsal sistemine katılımı görece düşüktür. Yasayla, kalkınma meclislerinde yalnızca ticaret odalarına yer verilmiştir. Ancak, yasanın 1999’da değiştirilmesiyle katılımdan mahrum

edilmişlerdir. Bölgesel politikada etkili ve aktif görünen birlikler gibi geleneksel kentsel kuruluşların sayıları da azdır.

5.2 Kurumlar Arasındaki Ağlar

Macaristan’da bölgeler, içinde hiçbir siyasi organın olmadığı yapay oluşumlardır. Bölgesel bir otoritenin yokluğunda bir bölge yapılanmasından beklenen bir taraftan bölgesel otoriteye sahip yeni kurumlar yaratması diğer taraftan da mevcut kurumları bölgesel ağlar içinde organize etmesidir. Bölgesel otoriteye sahip yeni kurumların oluşturulması görece kolay olsa da mevcut ve yeni kurumsal sistemler arasında bölgesel bir ağ oluşturmak çok daha sorunlu bir konudur.

5. Çerçeve Programı (2001–2003) kapsamında, Bölgede Avrupalılaşma sürecinin özelliklerinin değerlendirilmesini amaçlayan ampirik bir araştırma yapılmıştır. Araştırma süresince, “Toplumsal Ağ Analizi” denilen yöntemle, bölgesel politikanın ana aktörleri arasındaki ağlar incelenmiştir. Araştırma kapsamında, Bölgede kalkınma politikasının ana paydaşları olan toplam 30 kurum seçilmiştir.

Tablo 5.1 Güney Trans-Tuna bölgesinde görüşülen bölgesel aktörler

ULUSAL Düzy 1	Kamu	1	Tarım ve Bölgesel Kalkınma Bakanlığı (MARD) Bölgesel ve Kırsal Kalkınma Birimleri
		2	MARD Sapard Program Yönetimi
		3	MARD Ulusal Kalkınma Merkezi
		4	Phare İşleri Bakanlık Müsteşarlığı
		5	Başbakanlık Devlet Bölgesel Politika Müsteşarlığı
	Özel	6	Macaristan Şehir ve Bölge Planlama Kurumu Bölgesel Bilgi Sistemi Şirketi
	Kamu ve Özel	7	Ulusal Bölgesel Kalkınma Meclisi
BÖLGESEL ÖÇEKLİ Düzy 2-3 Bölgeler İller	Kamu	8	Baranya İl Genel Meclisi
		9	Somogy İl Genel Meclisi
		10	Bölgesel İşgücü Eğitim Merkezi
	Özel	11	Macaristan Kalkınma Bankası
	Kamu ve Özel	12	Güney Trans-Tuna Bölgesel Kalkınma Meclisi
		13	Baranya İl Kalkınma Meclisi
		14	Somogy İl Kalkınma Meclisi
		15	Tolna İl Kalkınma Meclisi
		16	Güney Trans-Tuna Bölgesel Turizm Komitesi
	STK'lar	17	Baranya İli Sanayi ve Ticaret Odası
		18	Somogy İli Sanayi ve Ticaret Odası
		19	Tonla İli Sanayi ve Ticaret Odası
		20	Pécs Üniversitesi
		21	Avrupa Bilgi ve Kalkınma ltd.
		22	Güney Trans-Tuna Bölgesel Kalkınma Ajansı
YEREL Düzy 4-5 Belediyeler Alt-bölgeler	Kamu	23	Pécs ilçesi yönetimi
		24	Kaposvár ilçesi yönetimi
		25	Szekszárd ilçesi yönetimi
		26	Baranya İli Alt bölge birlikleri
		27	Somogy İli Alt bölge birlikleri
		28	Tonla İli Alt bölge birlikleri
	Özel	29	Pécs Sanayi Parkı
	STK'lar	30	Kaynak Merkezi Vakfı

Bu kurumların büyük çoğunluğu il ve bölgesel düzeyde kalkınma meclislerine temsilci olarak katılmaktadırlar. Yasal düzenlemeler bu kurumları birbirine dikey ve yatay olarak sıkıca bağlamakta ve bir ağ oluşturmaktadır.

Çoğunlukla yasal düzenlemelerle etkilenen politika değişikliklerine oldukça bağımlı olmaları, Macaristan bölgesel politikasının kurumsal sistemi ve katılımcılar arasında gelişen ilişkilerin karakteristiğidir. Bu durum, aktörlerin kendi kişisel özellikleri ve bağlantılarına dayanarak çalışmalarını çok mümkün kılmamaktadır. Ellerindeki araçlar ve pozisyonları yasayla tanımlanmış olan konumlarına bağlıdır.

Çalışma, meclislerin ve seçimle gelen belediyelerin bölgesel politikada en bütünleyici role sahip olduklarını göstermiştir. Bütününde ağ büyük oranda kamu karakteri taşımaktadır, sivil ve ekonomik aktörlerse bu ağların çevresindedir.

Ağın ayırıcı edici özelliğini coğrafi yakınlık belirlemektedir. Aynı ildeki aktörler arasında başka illerdekilere oranla daha güçlü bağlantılar bulunmaktadır. Mekânsal birimler arasındaki başka bir çatışma da bölgesel merkezler konusunda bir karar olmamasıdır. Hükümet düzey 2 bölgelerinin merkezleri konusunda bir düzenlenme henüz yapmamıştır. Aday kentler arasındaki rekabet iç uyumu kesinlikle bozmaktadır. Bütün bunlar yapay olarak oluşturulmuş makro bölgelerde içsel uyumun zayıflığına işaret etmektedir. Bölge içindeki iller ve mikro bölgeler kendi içlerinde kurumsal ve sosyal sermaye açısından daha zayıftırlar fakat daha organik ve yoğun ağlara sahiptirler.

Kalkınma meclisleri içinde en ilgili olan grup mecliste kendi belediyelerini ya da alt bölgeleri temsil eden belediye başkanları olmuştur. Fonlara erişimi

kolaylaştıran ve kurumlar arası işbirliğini teşvik eden yatay ve dikey ağlar oluşturulmuştur. Kalkınma meclislerine katılım bazı kuruluşların liderlerinin etkisini büyük ölçüde artırmaktadır. Örneğin, İl Genel Meclisi başkanları yasanın gerektirdiği gibi İl Kalkınma Meclisinin de başkanı ve aynı şekilde Bölgesel Kalkınma Meclisinin de başkanı ya da üyesidirler. Hatta aynı zamanda Ulusal Kalkınma Meclisinin ve bazen parlamentonun da üyesi olabilirler.

Kalkınma meclislerinin saydamlığının aşırı ölçüde zayıf olması demokrasi eksikliği yaratmaktadır. Özerk bir kuruluş olan kalkınma meclisinin kendi işleyişini kendisi düzenleme yetkisi vardır. Deneyim, ortalama vatandaş kurumun faaliyetleriyle ilgilenmediği sürece meclisin olağan bir saydamlığı gerçekten istemediğini göstermektedir. Dolayısıyla yapısal fonların yönetimi ve birlikte çalışma, demokrasinin geleneksel kurumları için bazı tehlikeler taşımaktadır. Özetle, bölgesel kurumsal sistemin biçimlendirilmesi ve katılımcıların faaliyetleri, bölgesel uyum ya da gelenekler olmaksızın, bölgesel kimliğin yapılandırılmasının oldukça zor bir süreç olduğu Güney Trans-Tuna Bölgesi örneğinde karşımıza çıkıyor.

Söz konusu olumsuzluklar bulunmakla beraber, Güney Trans-Tuna Bölgesinde, Avrupalılaşma ve bölgeselleşmenin getirdiği önemli değişiklikler bulunmaktadır. Sürekli genişleyen politikacılar ve uzmanlar grubu artık Avrupa Birliği hakkında doğrudan haber ve bilgi sahibi olmaktadırlar. Güney Trans-Tuna Bölgesi, özellikle yerelleşen kurum ve kaynaklar sayesinde, Avrupa Birliğine artan ölçüde uyum göstermiş ve bölgede hem enformel hem de formel biçimde geçici ve kalıcı ağlar oluşturulmaktadır.

5.3 2005 Pilot Programı

2002'deki bölgesel yönetim reformunun iptal edildiğinden daha önce bahsetmiştik. Ancak, 2005'te Güney Trans-Tuna Bölgesi yeni bir bölgesel program için pilot bölge seçildi. Bu yaklaşımın özü bölgeyi oluşturan üç ilin yerel yönetimleri ve ilçe merkezleri arasında bir belediye birliği oluşturmalarıdır. Üye yerel yönetim temsilcilerinden oluşan bu yapıya, belediyelerin yetkilerini birliğe devrettiği konularda karar alma yetkisi verildi. Modelin bu mantığı mali konularda da aynıdır. Birliğin mali araçlarını üyelerin katkıları oluşturmaktadır. Modelin başka bir avantajı da aşağıdan yukarıya örgütlenmesi ve tamamıyla ortakların birlikte çalışmaları üzerine kurulmuş olmasıyla işbirliği kültürüne ve bölgesel uyuma katkıda bulunmasıdır.

Diğer taraftan, yalnızca aşağıdan yukarıya oluşacak bir yapılanma, yani yetkilerin yalnızca yerelden devrediliyor olması ciddi bir dezavantajdır. Bu durum, pilot bölgenin yalnızca yerel ve il ölçeğinde bulunan sorumluluk ve kaynakların bölgesel ölçekte birleştirilmesinin modeli olacağı anlamına gelmektedir. Öte yandan yetkilerin ve kaynakların bölgesel düzeye yalnızca yukarıdan transfer edilmesi de uygun değildir. Özetle, bu modelin gerçek bir yerleşme simülasyonuna izin vermediği görülmektedir.

6 Sonuç

Macaristan'ın bugüne kadar iki aşamasını yaşamış olduğu bölgeselleşme deneyimi gelecek için iyimser bir tablo çizmemektedir. Hükümetin niyeti belirsiz, politikacılar ikiye bölünmüş, işbirliği isteği ve yerel aktörler arasındaki ağlar yeterince güçlü değil ve bölgesel yerelleşme konusunda yerel toplum oldukça ilgisizdir.

Görülüyor ki gerçek anlamda ekonomik ve sosyal kalkınma amacıyla çalışacak kurumların oluşturulması yerine yukarıdan ve Avrupa Birliği tarafından zorlanan bölgesel kurumsal yapılanmanın başarısı AB kaynaklarına erişimle sınırlı kalacaktır. Birlikte çalışma ve yerel ağlar temelinde aşağıdan yukarıya örgütlenen bölgeler de tek başına pek mantıklı görünmemektedir. Bunun nedeni aşırı merkezileşmiş bir ülkede, güçlü bölgelerin oluşmasının yalnızca yerel gücün ve kaynakların bir araya gelmesiyle sağlanamayacak olmasıdır.

Macaristan'da ve muhtemelen diğer geçiş ülkelerinde de yerelleşme ve bölge yapılandırılması yalnızca aşağıdan yukarıya ve yukarıdan aşağıya mekanizmalar birlikte sağlanıp motive edilirse hızlanabilir. Bu aynı zamanda, Macaristan için Avrupa Birliğine uyumun artmasına ve bilinçli reformlara geçişin de bir yoludur.

Demokratik karakterine ek olarak iyi yönetim; akılcılık, verimlilik ve esneklik gerektirir. Bu anlamda, yeni idari kademelerin oluşturulması yalnızca yasal düzenleme meselesi değildir. Avrupa Birliği'ne uyum bölgeselleşmenin temellerinden biridir fakat bu tek ve en sağlam olan temel değildir. Yerelleşme sürecine devam edebilmek için sivil toplumun, sosyal sermayenin ve işbirliği kültürünün yerelde geliştirilmesi gereklidir.

“Bölge” ulusal önceliklerin yerel önceliklerle uzlaşmasında ve politikaların izlenmesi ve değerlendirilmesinde ideal bir ölçektir. Bölge düzeyinde yapılanma yalnızca AB fonlarının dağıtımı ve kullanımı için mevcut sistemlere yapılan bir yama olarak değil kamu yönetimi ve kamu harcama sisteminin bir parçası olarak ele alınmalıdır. Diğer yandan Bölgesel Kalkınma Ajansları’nın faaliyetlerini yönlendiren bölgesel stratejilerin oluşturulmasında bölgesel aktörlerin aktif katılımına dayalı bir yapı, belirlenen stratejilere göre bölgesel düzeyde yönlendirilebilecek kaynakların boyutu, bölge kalkınmasındaki performansı belirlemektedir.

Ölçekler farklı olsa da merkezi yönetim geleneği ve bölge düzeyinde idari yapılanmanın olmadığı Macaristan’daki deneyim bölgesel politikaların gelişimine katkıda bulunan tüm karar vericilerin incelemesi ve dersler çıkarması gereken bir örnektir.

Macaristan, bölge meclisleri ve bunlara bağlı ajansların kullanımı için kaynak yaratamamış, kamu sektörü ve sivil toplum geleneksel il sınırları ötesinde bölgesel ortaklıklar oluşturamamış, bölgesel bilinç ve sahiplenme gerçekleştirilememiş, bölge birimi kamu yönetimi reformunda konumlandırılmamış, yatay ve dikey koordinasyonda sorunlar yaşanmış ve bölge politikalarında istikrar sağlanamamıştır. Avrupa Birliği, Macaristan’daki bölge kalkınma sürecinde belirleyici ve çoğu zaman sürecin doğal gelişimine müdahale eden bir rol oynamaktadır. Birliğin bölgesel düzeyde yapılanan yönetim mekanizmalarını yapısal fonların dağıtımı için bir ödeme ajansı gibi görmesi ve bunun ötesinde bölge düzeyinde idari ve beşeri kapasitenin gelişimiyle ilgili olmaması Macaristan’da olduğu gibi “bölge” ölçeğinin yönetim yapılanması içinde izafî olduğu diğer tüm yeni üye ve aday ülkelerde bölgesel kalkınmayı olumsuz olarak etkilemiştir.

2007 yılından sonra yeni üye ve aday ülkelerin bölgesel kalkınma politikaları konusunda Avrupa Birliği'nden alacağı itici gücün teşvik edici mi yoksa dikte edici mi olacağı oldukça önemlidir. Macaristan'da bölgesel politikayla ilgilenen uzmanların, 2007'den sonra yapısal fonların yönetim modeliyle ilgili ne tür kararlar verileceği konusuna büyük önem vermeleri tesadüf değildir. Bölgelere, mevcuttaki duruma benzer biçimde, bölgesel programların yönetiminde anlamlı bir rol verilmediği takdirde, bu durum ilginin eksilmesine ve önceki yerel kurumsal yapıların içinin boşalmasına neden olacaktır.

Kaynaklar

1. *Act LXV of 1990 on Local Self-Governments.*
2. Bachtler J. et. al., (1999). *Regional Development and Policy in the Transition Countries.* European Policies Research Centre.
3. Balázs, I., (2005). *The Hungarian Public Administration in the System of State Organs.* Ministry of Interior, Budapest.
4. Bulla, M., Zseni, A., (Eds.). (2003). *National Report Regional Sustainable Development: Hungary.* Győr: Széchenyi István University.
5. Horváth, G., (1998). *Regional and Cohesion Policy in Hungary.* Pécs, Centre for Regional Studies.
6. Kopányi, M., Wetzel, D., (2004). *Hungary's Macroeconomic and Subnational Context.* in Kopányi, M. et. al., (Eds.), *Intergovernmental Finance in Hungary A Decade of Experience*, (pp. 3-15). Budapest.
7. Kovács, I. P., (2001). *Regional Development and Governance in Hungary.* Center for Regional Studies Hungary.
8. Kovács, I. P., (2005). *Europeanization and two phases of regionalism in Hungary.* RSA. Conference.
9. Lorentzsen, A., (1996). *Regional Development and Institutions in Hungary: Past, Present and Future Development.* European Planning Studies, Jun96, Vol. 4, Issue 3.
10. Lorentzsen, A., (1998). *Transition, Institutions and Regional Development in Hungary, Baz County.* in Halkier, H., Danson, M., Damborg, C. (Eds.), *Regional Development Agencies in Europe*, (pp. 141-162). London: Jessica Kingsley Publishers.
11. Szabó, G., (1999). *The intermediate administrative level in Hungary.* in Breska, E., Brusis, M., (Eds.), *Central and Eastern Europe on the Way into the European Union* (pp. 23-39). Bertelsmann Science Foundation.
12. Temesi, I., (2003). *Transfer of Municipal Property in Hungary.* in Peteri, G. (Ed.), *From Usage to Ownership: Transfer of Public Property to Local Governments in Central Europe*, (pp. 27-42). LGI Studies, Budapest.