

## **MERKEZİYETÇİLİKTEN YENİ MERKEZİYETÇİLİĞE: MACARİSTAN'DA YEREL VE BÖLGESEL POLİTİKALAR**

Aziz TUNCER\*

M.Fatih Bilal ALODALI\*

**Özet:** Macaristan'da AB etkisi ile yerel ve bölgesel yönetimlerin güçlendirilmesi yönündeki reformlar ekonomik ekseninde düşünülmüş ve idari boyutu oldukça zayıf kalmıştır. Yerel grupların yeterli destek vermemesi ve özel sektör sermayesinin sürece ortak olmadaki tereddüdüne ilaveten 2004 yılında Avrupa Birliği'nin bölgesel yapıların zayıflığını öne sürerek bölgesel kalkınmada merkezi yönetime öncelik veren yaklaşımı ile merkezi yönetim konumunu daha da güçlendirmiştir ki 1989 sonrası 15 yıllık sürede yapılan yerel ve bölgesel reformlar sonucunda ortaya çıkan durum merkezi yönetimin değişen şartlarda kendini yeniden üretmesi olarak değerlendirilebilir.

### **BETWEEN CENTRALIZATION and RECENTRALIZATION: REGIONAL POLICIES in HUNGARY**

**Abstract:** In Hungary, Regional reforms, initiated under the influence of EU, played up economic aspect while intentionally disregarding the administrative aspect. The local groups' and private enterprises' insufficient support is an imminent obstacle for the flourish of deeply rooted regional structures. In 2004, on the basis of regional governments' lack of capacity, the European Union's preference to give priority to the central government on regional development, was an official confirmation of the dominant status of Budapest. So, it could be concluded that the 15 years long reforms, aiming to strengthen regional structures, ended up with recentralization in Hungary.

### **GİRİŞ**

Merkeziyetçi ülkelerde AB etkisi ile bölgesel yapıların inşa edilmesi oldukça karmaşık ve dolambaçlı bir süreçtir. Bazı ülkelerde mevcut kurumlar üzerinde sınırlı düzenlemeler (Heritier, 2001: 44, Brusis, 2002:533) sonucunda ortaya çıkan şartlarda merkeziyetçiliğin kendini yeniden üretmesi söz konusu olabilir ki bu durumu anlatabilmenin iyi bir örneğidir Macaristan. Diğer Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde olduğu gibi Macaristan'da ademi merkeziyetçi yapılara yönelmenin başlangıç aşaması Sovyetler Birliği'nin dağılması sonrasına denk gelmektedir. Bu ülkelerde eski kurumların meşruiyeti zedelenmiş (Goetz, 2001: 1041), sistemin temelleri derinden sarsılmış ve yıkılmak üzere olan bu yapının sorumlusu olarak geçmişteki aşırı merkeziyetçi yönetim anlayışı görüldüğü için yönetim yapılarının yeniden düzenlenmesi önem arz etmeye başlamıştı (Rave, 1999: 13). Başka bir ifadeyle iç dinamikler merkeziyetçi yönetim yapılarının esnetilerek yerel ve bölgesel yönetimlerin güçlendirilmesini gerektirmekteydi ama yine de bölge politikalarının gelişmesinde ve şekillenmesinde asli unsur AB etkisi olmuştur (Grabbe, 2002: 5).

1989 öncesinde Macaristan diğer Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri gibi Sovyet tipi merkeziyetçi yapıların hakim olduğu bir idari sisteme sahipti (Enyedi & Palne, 2008: 150). Ancak Macaristan'da merkeziyetçi yapılardan daha esnek yapılara geçiş 1968 yılında "yeni ekonomik mekanizma" isimli reformla başlamıştır (Palne & Paraskevopoulos, 2004: 432) ki bu ekseninde planlamada alt kademelere daha fazla serbestlik tanındı. Aynı doğrultuda ekonomik saiklerle 1985'de Macaristan Meclisi yerel dinamiklere dayalı bir kalkınma için yeniden yapılanmaya gidilmesi yönünde bir kararname çıkardı (Bachtler,1999: 81). Ancak her iki tecrübeye de merkeziyetçi anlayıştan uzaklaşmanın ekonomi ekseninde olduğu

\*Yrd.Doç.Dr., Kırklareli Üniversitesi, İ.İ.B.Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, [mvpaziztuncer@gmail.com](mailto:mvpaziztuncer@gmail.com)

\*Yrd.Doç.Dr., Osmaniye Korkut Ata Üni., İ.İ.B.Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, [mfbal\\_70@hotmail.com](mailto:mfbal_70@hotmail.com)

gözden kaçmamaktadır. Yani 1989 öncesinde Macaristan'da rahatsızlık oluşturan ekonominin merkezietçi boyutlarıdır ve idari boyutlara atıf yapılmamıştır.

1989 öncesinde merkezietçi yönetim yapısına sahip olan Macaristan Budapeşte dahil 20 ilden oluşmaktaydı. 10. 2 milyon nüfusu olan Macaristan'da nüfusun yaklaşık % 20si başkentte yaşamaktaydı ve özellikle 1969 sonrasında kalkınmanın iller arasında çok fark oluşturulmadan gerçekleştirilmesi çabasına rağmen sanayi ve nüfus bir veya birkaç ilde toplanmaktaydı. Sosyalist dönemde iller arasında derin kalkınma farkları vardı ama nihayetinde merkez bu durumun çok açılması halinde zayıf bölgelerin teşviki ile bu makasın aşırı açılmasını engelleyebilecek mekanizmaları aktive ederek gidişatı dengeleyebiliyordu.

1989 sonrasında ise merkezietçi mekanizmaların ilga edilmesiyle gelişmek için doğal potansiyele sahip olan illerde yeni imkanlar ile beşeri ve fiziki kaynakları daha etkin hale geldiği için güçlü bir kalkınma ivmesi yakalanmıştır ki bunun sonucunda 1994 yılına kadar doğu ve batı arası dengesizlik giderek artmıştır (Lackenbauer, 2004:5, Lorentzen, 1999:467, Rechtnitzer, 2000:36)

Ülkede doğal coğrafi bölümlenme Tuna nehri ekseninde gerçekleşmektedir. Tuna'nın doğusu eski Sovyet ülkelere sınır olduğu için o ülkeler ile ticarete dayanan, ağır sanayinin ve tarımsal üretimin yoğun olduğu illerden müteşekkildir (Cartwright & Kovacs, 2008:5). Bu iller yetişmiş insan gücünün göreceli azlığı, düşük eğitim seviyesi ve yetersiz altyapısı ile dikkat çekmektedir. Tuna'nın batısındaki iller ise Avusturya ile sınır ve AB'ye ulaşımın kolay olduğu, kalifiye iş gücünün bolluğu ve yeterli alt yapı gibi özellikler ile ön plana çıkmaktadır (Lackenbauer, 2004:4). Tarihi olarak batı illeri ekonomik gelişmeye daha açıktı ve sosyalist dönemde doğu iller ağır sanayi ile donatılarak bu farkın açılması önlenmeye çalışılmıştır. Ancak 1989 sonrasında merkezi planlamacı ekonomi yaklaşımından (Hudec, 2007: 4) vazgeçilmesi ve AB'ye yönelme ile batı illerinde zaten mevcut olan gelişme kapasiteleri kaydadeğer bir ivme kazanarak çekim merkezi haline gelirken doğu illerin eski Sovyet ülkeleri ile yaptığı ticaret hacmi daralmış ve iki kısım arasındaki kalkınmışlık farkı gittikçe genişlemeye başlamıştır (Lorentzen, 1999:467, Rechtnitzer, 2000:36).

Ancak AB'ye yönelmiş olan Macaristan bu yapısıyla AB bölgeler arası dengeli kalkınma hedefinin uzağında kalmaktaydı. Bu durumun farkında olan AB Polonya ve Macaristan ekonomilerinin AB normları doğrultusunda yeniden yapılandırılması için PHARE (Poland Hungary Aid for the Reconstruction of the Economy) programını başlattı. Bu program kapsamında, istihdam yaratılması, çevre koruması, altyapı ve ulaşım imkanlarının geliştirilmesi projeleri yoluyla, bölgeler arası dengesizliğin giderilmesi amacıyla Macaristan'a fonlar aktarılmaya başlandı. Bu fonlar aracılığıyla kısa dönemde sorunlu bölgelerin konumunun güçlendirilmesi amaçlanırken uzun dönemde karar verme süreçlerinde merkezietçiliğin esnetilmesi ve yerel ortaklıklar oluşturularak yerel kaynakları harekete geçirecek kurum inşası amaçlanmaktaydı (Lorentzen, 1998:148, Gasior-Niemiec, 2009: 232)

AB'de bölgesel politikalar 1974'te işlerlik kazanan Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'nun (ERDF) önemli etkisiyle yavaş yavaş tekamül ederek şekillenmiştir. Ancak Macaristan gibi 1990 sonrası üyelik başvurusunda bulunan ülkeler için durum farklıydı çünkü 1990'lara gelindiğinde AB'de bölgesel politikalar ekseninde şekillenmiş benzer yapılar vardı ve AB bu yapıların aday ülkelerde giriş öncesinde tesis edilmesini şart koşuyordu. Macaristan merkezietçi idari bir yapıya sahipti ve kurumsal zayıflık sözkonusuydu ki AB normlarına uyum doğrultusunda öncelikli olarak istenilen kurumsal kapasite geliştirmeleri (Guglielmetti,2009: 83) küçük değişiklikler ile mümkün görünmüyordu.

Yani yeni yapıların inşa edilmesi gerekiyordu ve AB müktesabatına uyum doğrultusunda en köklü değişimlerin bölgesel yapılarda gerçekleşmesi gerekiyordu. Macaristan'da NUTS II yoktu ve AB bölgesel politikalarının etkin olarak yürütülebilmesi için bu kademenin ihdas edilmesi elzem olmasına (Rave, 1999: 15) rağmen Macaristan'da bu yöndeki ilk reformlar il kademesi üzerinden yapılmıştır.

### **1) İl Kademesinde Bölgesel Kalkınma Çabaları**

Merkezden atanmış bir valinin en üst yönetici olduğu ve merkezde alınan kararların taşrada uygulandığı il merkezietçi yönetimin özgün kademesidir. Somut yapılarına Fransız devriminden sonra kavuşan ve merkezi yönetimin taşradaki uzantısı olan il, benzer şekilde, 1949 sonrasında Macaristan'da yerelde merkezin kararlarını uygulamaya geçirmekteydi. İllerin daha alt yönetim kademeleri üzerinde yasal ve mali yetkileri vardı ve alt kademelere kaynak aktarımı il üzerinden yapılmaktaydı. 1989 sonrasında daha alt kademelerin ilin sosyalist dönemdeki yetkilerine yönelik tedirginliklerini gidermek ve idari reformun ademi merkezietçi boyutunu göstermek için, ilin daha küçük yönetim kademeleri üzerinde hiyerarşik yetkileri kaldırılmış ve bütün kademeler eşit olarak kabul edilerek illerin daha alt kademelere kaynak aktarma yetkileri ilga edilmiştir (Nemes, 1999: 66, Ruttkay, 2009:202, Rave, 1999:13).

Ancak yerel yönetim taraftarları hala ilin yeniden güçlenmesinden tedirginlik duyuyorlardı. Yerel meselelerde yerel seçilmiş yönetimlerin serbestiyeti olmasına rağmen yerel meselelerin net bir tanımının yapılmamış olması ve merkezi yönetimin bu kademelerdeki yaklaşık 40 taşra örgütü aracılığıyla geniş yetkiler kullanması (Enyedi & Palne, 2008: 152-156) bu endişelerin yersiz olmadığını göstermiştir. 1989 sonrası sistem değişimi sonrasında merkezi yönetim yeni duruma kısa zamanda uyum sağladı. Karar verme süreçlerinin pek çok aşamasında tekrar sürece dahil olacak şekilde kendini yeniledi ve güçlendirdi. Merkezi yönetim gücünü merkezietçi sosyalist dönemde olduğu gibi sadece başkentte kullanmak yerine merkezi bakanlıkların taşra teşkilatlarının geniş yetkileri yoluyla kullanarak kurumsal devamlılık ve kaynakların paylaşılması üzerinde etkili olmaya başladı (Futo vd 2005:3).

1989 sonrasında yapılan yerel ve bölgesel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik bütün reformlarda tartışmalar ilin konumu üzerinde olmuştur. İl merkezin uzantısı olarak görüldüğü için konumunun zayıflatılması reformların sahiciliği açısından anlam taşımaktaydı. Merkezi yönetim ise bu noktada bir yandan ilin alt kademeler üzerindeki yetkilerini sınırlandırarak bu endişeleri gidermeye çalışırken diğer yandan il ölçeğinde taşra örgütlerini çeşitlendirerek baskın konumunu sürdürmeye devam etmiştir. Ayrıca ilin merkezi yönetimin uzantısı olduğu anlayışını yıkmak için de il meclislerinin yetkileri artırılarak, öz yönetim ve bazı kamu idare yetkileri verilerek, il ölçeğinde güçlü ve bağımsız yerel yönetim ikamesi için çalışıldığı gösterilmeye çalışılmıştır. Yani 1990 yasal düzenlemesinden sonra bir yandan yerel yönetimleri güçlendirecek düzenlemeler yapılırken diğer yandan yerelin güçlendirilmesi anlayışına karşıt, başat olarak merkezi yönetim kurumları da güçlendiriliyordu. Önemli kamu hizmetleri ve kaynaklarının başında merkezi yönetim vardı. Bayındırlık, tarım, eğitim ve çevre alanlarında merkezi yönetim adına il ölçeğinde hizmet sunan yaklaşık 40 taşra örgütü vardı (Futo vd 2005:3). Başka bir anlatımla merkezietçi refleks varlığını örtülü olarak devam ettiriyordu ve 1994'te çıkarılan yasayla kurulan ve İçişleri Bakanlığına bağlı olarak çalışan il altı kademelerin seçilmiş organların faaliyetlerini denetleme gibi geniş yetkileri olan İl Kamu Yönetimi Dairelerinin kurulmasıyla merkezietçi temayüllerin hala ne kadar güçlü olduğu açıkça görülmüştür (Agh & Rozsas, 2005: 7).

1989 sonrasında merkezi yönetim kendini yeniden üretirken bunu sadece merkezi kurumların yetkilerini atıracak adımlar atmak yerine daha kompleks yöntemlerle ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik adımları da atarak yapmayı tercih etmiştir. 1994 düzenlemesi örneğinde olduğu gibi bir yandan İl Kamu Yönetimi Dairelerinin kurulmasıyla ildeki taşra teşkilatı güçlendirilirken diğer yandan il meclislerinin yerel yönetim boyutunu güçlendirmek için il meclislerinin doğrudan seçim yoluyla oluşturulması kabul edilmiş ve il, bölgesel seçilmiş yönetim olarak tanımlanmıştır. Ayrıca yerel yönetimlere kendi mülkiyetleri, bütçeleri ve gelirleri üzerinde yetkiler verilmiştir. Çevre cezalarından elde edilen gelirler, kira gelirleri veya mülkiyet satışından elde edilen gelirler sözkonusu kademelere aittir. Araç vergisinin yarısı ve kişisel gelir vergisinin tamamının toplandığı kademeye ait olduğu kabul edilmiştir. Ancak üst oranı Parlamento'da belirlenen bu vergilerden elde edilen gelir yerel kaynağın küçük bir kısmını oluşturmaktadır ki yerel yönetimler gelir sıkıntısı yaşamakta ve bunu aşabilmek için merkezden nüfus temelinde aktarılan kaynaklara ihtiyaç duymaktadır (Agh & Rozsas, 2005: 5-7).

Macaristan'da AB müktesabatında bölgeye atfedilen faaliyetlerin il üzerinden yapılması o kadar doğaldı ki kalkınmada yerel dinamiklere belirli roller verilmesi çerçevesinde şekillenen 1996 Bölgesel Kalkınma Yasası çıkarıldığında istatistiki bölge bile yoktu. Ülkede bölge kademesinin inşa edilmesi yönünde isteksizlik olduğu için yerel ve bölgesel kalkınma ağırlıklı olarak il ölçeğinde yürütülmüştür ki bu doğrultuda bütün ülkede İl Kalkınma Meclislerinin (İKM) kurulmasına karar verilmiştir (Cartwright & Kovacs, 2008:7). Yerel ve merkezi yönetimin kalkınma programlarının koordinasyonu, yerel yönetimlere yönelik fonların dağıtılmasına yönelik karar süreçlerinin yönlendirilmesi, illerin ekonomik kapasitelerinin tespit edilmesi ve bu yönde orta dönem için programların hazırlanması gibi görevleri olan İKM'nin üyeleri arasında il meclis başkanı, kalkınmadan sorumlu bakanlık temsilcileri, yerel yönetimler, ticarete odaları ve işveren örgütleri vardı.

Merkezi yönetimden ilçe yönetimine kadar her kademenin temsilcisini bulunduran İKM'nin etkin ara kademe eksikliğini gidermek konusunda etkili roller üstlenmesi tasarlanmıştır. Yani İKM'nin bütün tarafları bir araya getirerek yerel kalkınma için etkin ortak planlar yapması umulmaktaydı. Kendi öz kaynakları olmadığı için merkezi yönetim tarafından aktarılan kaynaklarla çalışan İKM her ne kadar iyimser beklentileri karşılamamış olsa bile belediyelerin kurumsal kapasitelerini geliştirmelerine önemli katkıda bulunarak belediyelerin kalkınma planları geliştirme süreçlerinde aktif rol almalarının önünü açmıştır (Bachtler,1999: 80).

İKM yerel kalkınma faaliyetlerinin yürütülmesinden sorumlu olduğu için İl Kalkınma Ajansı (İKA), İKM sekreteryası olarak kurulmuştur. İKA'nın asli görevi yerel kalkınma için il ölçeğinde ticaret odaları, üniversiteler, bakanlık temsilcileri ve yerel kalkınmada rol alan aktörler arasında koordinasyon sağlamaktır. İlk İKA'lar bölgeler arası dengesizliğin azaltılması için 1993'de başlatılan PHARE programı doğrultusunda, 1994'te Borsod-Abauj-Zemplen ve Szabolc-Szatmar-Bereg illerinde kurulmuştur. Birincil amacı kalkınma ajanslarını çalıştığı yörenin karar mekanizmasına katmak ve işbirliği ağlarını geliştirmek olan program 1996'da sona erdi. Bu programdan elde edilen olumlu sonuçların da etkisiyle 1996'da bütün illerde kurulmasına karar verilen İKA'lar yatırım imkanları, işsizlik, kalkınma stratejileri gibi konularda raporlar hazırlayarak İKM'ye sunduktan sonra kabul edilen programlar bazında İKM'den bütçe alabilmektedirler. Sınırlı faaliyet alanına rağmen İKA yeni aşağıdan yukarı kalkınma anlayışının en somut ürünü (Lorentzen, 1998: 155-156) ve alternatif bir yapı olarak önem taşımaktadır.

Merkeziyetçi ülkelerde yerel ve bölgesel gelişmeleri önlemenin ve kademelerin daha ileri taleplerini atıl bırakmanın en etkili yollarından biri bu kademelere yetki devrederken bu yetki devri ile birlikte devrildikleri hizmetleri yerine getirebilecek mali kaynakları aktarmamaktır. Bu yöntem Macaristan için de geçerliydi ki 1998 yönetime gelen ve yeniden merkezileşme yönünde politikalar güden Orban hükümeti bu yöntemi sıklıkla kullanmıştır. 2000'lere yaklaşıldığında faaliyet alanları genişleyen yerel yönetimlerin kaynaklarının yetersizliği daha net olarak görülmeye başlandı. Bu durumun üstesinden gelmek için yerel yönetimler gayri menkullerini satmak yoluna gittiler. 2002 yılına kadar illerin çoğu kendi kaynaklarını tüketmiş ve faaliyetlerini yürütmek için merkez yönetimin ayırdığı kaynaklara bağlı konuma gelmişti. Yani satacak gayrimenkulü olmayan yönetimler merkezi yönetim kaynaklarına muhtaç hale gelmişti ki bu tamamen merkezi yönetimin yörüngesine girmesi anlamına geliyordu (Agh & Rozsas, 2005: 8). Bu durum Macaristan'da 10 yıldan fazla bir sürede ademi merkeziyetçilik yönünde alınan yolu göstermesi açısından önemlidir.

İl Kalkınma Meclisleri sağlam zeminde ve güçlü kaynaklarda tesis edilmemişti, dolayısıyla bölgeler arası dengesizliğin azaltılması yönünde köklü değişiklikler doğuracak faaliyetler yürütmesi güçlü ihtimal değildi. Bu yüzden tarımsal faaliyetler ve eski sanayinin yoğun olduğu doğu illeri ile kalifiye nüfusun aktığı ve doğrudan yabancı yatırım alan batı illeri arasında ciddi ekonomik dengesizlik var olmaya devam ediyordu. Özellikle başkent Budapeşte ile diğer doğu iller arasındaki kalkınmışlık farkındaki uçurum görünümü devam etmekteydi (Horvath, 2009:14, Nemes, 1999:39). Budapeşte'nin bu avantajlı durumu yanı sıra bölgelerarası dengesizlik 1990'lar boyunca devam etmiş olduğu (Bachtler, 1999: 72) ve sürdürülebilirliği zorlaştığı için daha dengeli kalkınma arayışlarının farklı bir çerçevede yürütülmesi kaçınılmaz bir hal almıştır. Yani il ölçeğinde kurulan kalkınma meclisleri ile belli bir ivme yakalanmasına rağmen iller arasındaki dengesizliğin giderilmesi yönünde tatmin edici sonuçlar alınmadığı için bu durumun il üstü ölçekte giderilmeğe çalışılması ayrı bir önem kazanmıştır. Zaten Macaristan'daki iller AB ölçeğinde NUTS II (bölge) kademesini karşılamıyordu ve giriş öncesi uyum sürecinde bölge ve bölgesel yapılar AB'nin önemli talepleri arasında yer alıyordu (Baun & Marek, 2008:5, Palne & Paraskevopoulos, 2004: 435).

## **2) Bölgelerarası Dengesizliği Kapatmak İçin Bölge Gerekli mi ?**

Yerel dinamikler üzerine kurulu sürdürülebilir kalkınma anlayışı ekseninde şekillenen yapılar, reformları özellikle ekonomi zemininde yapmayı tercih eden Macaristan için oldukça uygun görünmüştür. Çünkü Macaristan 1968 ve 1985'te yaptığı düzenlemelerle ülke içindeki dengesizliği giderecek kalkınma arayışı içindeydi ve AB'nin bu yöndeki talebi Macaristan'da ülke içi temayül ile çatışmıyordu. Yani dengeli, sürdürülebilir ve yerel dinamikler üzerine kurulu kalkınma Macaristan politikaları ile uyumluydu. Ayrıca AB fonları ekonomiye canlılık kazandırabilir ve bölgeler arası dengesizliğin giderilmesine katkıda bulunabilirdi, dolayısıyla Macaristan AB bölgesel politikalarını ekonomik temelde olumlu değerlendiriyordu (Deak & Negyel, 2003:145).

Yani yerel sürdürülebilir kalkınma anlayışı Macaristan politikaları ile uyumluydu ve 1989 öncesi tecrübeler diğer komşularının aksine Macaristan'da yerel kalkınma mekanizmalarına daha yumuşak geçiş için uygun bir zemin sunuyordu (Bachtler, 1999: 69). Ancak Macaristan bu sürecin ekonomik boyutlarını önemsemesine rağmen idari boyutlarda gerekli düzenlemelerin yapılması konusunda istekli değildi ki 1997'ye kadar bu amacı gerçekleştirebilmesi için gerekli olan düzenlemeleri yapmak yerine mevcut yapılar üzerinde sınırlı değişiklikler yapmayı tercih etmiştir (Ruttikay, 2009: 199). 1997'de AK'na aday ülke olarak başvurmasından sonra düzenlemelerin daha köklü ve AB müktesabatına

uyum ekseninde gerçekleşmesi bir gereklilik arzetmeye başlamıştır. AB uyum sürecinden en çok etkilenen alanlardan biri bölgesel politikaları (Futo vd 2005:2) ve AB'nin aday ülkelerdeki değişimleri değerlendiren AK yıllık Düzenli Raporunun 21. bölümü bölgesel yapılara ayrılmıştı. Macaristan'da artık il ölçeğinde ve mevcut kurumlar üzerinde yapılan sınırlı düzenlemeler yerine bölge yönünde daha derinlikli çalışmalar yapılması gerekmektedir.

İl 12 yüzyıldan beri Macaristan'da asli kademeydi (Enyedi & Palne, 2008: 155, Palne & Paraskevopoulos, 2004: 431, Cartwright & Kovacs, 2008:8) ve tarihsel olarak diğer Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde olduğu gibi bölge kademesi yoktu (Yoder, 2003: 265, Brusis, 2002:550) ki AB ile birlikte yürütülen ilk bölgesel kalkınma faaliyetleri bile il kademesi üzerinden yürütülmüştü. Ancak AB yapısal fonlarından faydalanmak için bölge kademesini kurmanın bir gereklilik olduğunun farkına varılan Macaristan'da bölge kurulması yönündeki ilk adım 1996 reformu ile atılmış ve Budapeşte ve Blaton'da iki kalkınma bölgesi kurulmuştu. Aynı yasayla illerin biraraya gelerek kalkınma bölgeleri oluşturmalarına da imkan tanınmıştır. Yerel kalkınmanın bölge ölçeğinde olması yönündeki AB etkisiyle doğru orantılı olarak 4 kalkınma bölgesi daha kurulmuştur. Ekonomik kalkınma için illerin koordinasyonu amacıyla oluşturulan ve yönetimi Bölgesel Kalkınma Meclisi'ne verilen bu yeni oluşumların sayısı 1997 itibarıyla 6 ya ulaşmıştır.

Gönüllü kalkınma bölgelerindeki en belirgin yapı Bölgesel Kalkınma Meclisidir. Bu meclisin başlıca üyeleri arasında il kalkınma meclisi temsilcileri, tarım ve bölgesel politikalar bakanlığı ve diğer ilgili bakanlık temsilcileri, ticaret odaları temsilcileri ve yerel kalkınma birliklerinin temsilcileri yer almaktaydı. Faaliyet gösterdikleri bölge için kalkınma planı hazırlamak ve planın uygulamaya geçirilebilmesi için gerekli organizasyon ve ilgili kurumlar arasında koordinasyonu sağlamak gibi görevleri olan meclisler gönüllü kalkınma bölgeleri sınırları zemininde oluşmuştu.

Ancak BKM ekseninde oluşan bölge, kurumsal yapıları olan idari bir kademe olmaktan çok AB fonlarından daha fazla faydalanabilmek için AB'nin yapısal fonlar bağlamında farklı kademeler arasında işbirliğini vurgulayan ortaklık ilkesini (Olsson, 2003:286; Van Der Knaap, 1994: 89 Baun & Marek, 2008:5) karşılamaya yönelik bir hamleydi. Yani Macaristan'da NUTS II kademesi yoktu ve Macaristan yapısal fonlar ortaklık ilkesini uygulamaya geçirecek bir yapı oluşturarak daha fazla AB fonu alabilmek için böyle bir uygulamaya gitmişti ancak bu yeterli değildi. 1998'de Parlamento'da ülkeyi 7 istatistiki bölgeye ayıran Bölgesel Kalkınma için Milli Plan kabul edildi. Daha önce varolan kalkınma bölgeleri sınırlarında küçük değişiklikler yaparak oluşturulan istatistiki bölgeler 1998'de yasal gereklilik boyutu kazanmış ve bölge kademesi Macaristan idari sistemine girmiştir. Yeni bölgeler; Orta Macaristan, Kuzey Macaristan, Batı Trans Tuna, Orta Trans Tuna, Güney Trans Tuna, Büyük Kuzey Ova ve Büyük Güney Ova'dan oluşmaktaydı (Palne, 2009:204).

1999'da istatistiki bölge temelinde yeniden yapılandırılan BKM'nin bölgesel kalkınma planı hazırlamak ve planın uygulamaya geçirilebilmesi için gerekli organizasyonu ve ilgili kurumlar arasında koordinasyonu sağlamak olan görevlerinde bir değişikliğe gidilmemiştir. Ancak yönetim yapıları ile uyumlu bir şekilde bütünleşemeyen BKM'ler sınırlı kaynaklarla kendisine verilen yetkilerin az bir kısmını kullanabilmesine rağmen farklı yönetim kademeleri ve sivil toplum temsilcilerini barındırdığından, taraflar arasında sağlıklı bir etkileşim platformu oluşturma bakımından önemli bir rol üstlenmiştir (Futo vd 2005:4).

Pek çok merkezîyetçi ülkede bölgesel yapıların gelişmesine yönelik süreç ekonomik saiklerle başlamıştır ancak bölgenin idari boyutlar kazanması elde edilen olumlu sonuçlara

ve bundan daha da önemlisi yerel grupların sürece etkin katılımına ve süreci sahiplenerek yönlendirmelerine bağlıdır (Hudec, 2007: 4). Oysa Macaristan'da merkezi yönetimin tercihlerine karşı alternatif sunabilecek kadar güçlü yerel oluşumların ortaya çıkması sözkonusu olmadığı gibi, insanların il kademesini küçük ve güvenli ağların mevcut olduğu kademe olarak ve daha büyük kademeyi tehdit olarak algılamış olmaları (Cartwright & Kovacs, 2008:8) sebebiyle bölge kademesinin idari boyutu yönünde köklü ve kalıcı adımlar atılması için uygun zemin oluşmamıştır.

Bölgesel kalkınma BKM'lerin sorumluluğunda olduğu için bölgesel kalkınma ajansları (BKA), BKM'nin kararlarını yürürlüğe koymak ve AB bölgesel politikaları doğrultusunda gerekli faaliyetleri yürütmek amacıyla, BKM ile birlikte kurulmuştur (Ruttikay, 2009: 205). Kar amacı gütmeyen örgüt statüsünde (EURADA, 1999: 33) ve kalkınma meclislerinin yürütme organı olan BKA'ların (Lorentzen,1998:149) sorunları vardı. Bunların başında kalifiye personelin ve yeterli kaynaklarının olmaması gelmekteydi. Ayrıca BKA'nın BKM tarafından atanan yürütme kurulu üyelerinin Milli Kalkınma Ajansı tarafından onaylanması (Cartwright & Kovacs, 2008:11) örneğinde olduğu gibi yoğun merkezi yönetim etkisi anılmalıdır. Diğer bir sorun bölgesel kalkınmanın baş aktörü BKM kabul edilmesine rağmen bölgesel kalkınma sistemi içinde İKM ve Milli Kalkınma Meclisi yoluyla diğer kademeler de roller üstlenmekteydi ve bu kademeler arasında uyumsuzluk vardı (Enyedi & Palne, 2008: 158). Yani bütüncül bir sistemden ziyade parçalı bir sistem sözkonusuydu.

Ama bu sorunlar arasında uzun dönemli mevcudiyet açısından oldukça önemli olan yerel katılım ve özel sektör kaynaklarının sürece dahil edilmesindeki yetersizliktir. BKA'lar yerel dinamikler üzerine kurulu sürdürülebilir kalkınma hedefi doğrultusunda çalıştıkları için bölge ölçeğinde katılım ve destek önem arz etmektedir (Hudec, 2007: 4, Guglielmetti,2009: 87). Merkeziyetçi ülkelerde bile BKA'lar dikey ilişki mekanizmaları yerine yatay mekanizmalar tesis edilmesi ve yerel kaynakların harekete geçirilmesi eksenini vurguladığı için yerel grupların desteğini kolaylıkla kazanmakta iken Macaristan'da yerel katılım ve destek düşük bir seviyede gerçekleşmiştir. BKA'lar doğal bir tekamül sürecinin sonucunda belli uzlaşmaların ürünü olarak ortaya çıkmadığından özel sektör kaynakları bölgesel kalkınma sürecine başarılı şekilde entegre edilmediği gibi aktörler arasında işbirliği mekanizmaları geliştirilememiştir (Rechnitzer, 2000:39). Sonuç olarak BKA'lar etkin faaliyet yürütebileceği uygun zemine sahip olamamıştır.

Merkeziyetçi ülkelerde bölgesel kalkınmanın ilk aşamasının merkezi yönetimin inisiyatifinde gerçekleştirilmesi sözkonusu iken bu durum Macaristan'da yerel katılımın düşüklüğü ve özel sektör kaynaklarının çekilememesinden dolayı ilerleyen aşamalarda da değişmemiş ve merkezi yönetimin birincil yönlendirici rolü hep devam etmiş hatta merkezi yönetim gerekli gördüğünde bu rolünü güçlendirecek düzenlemeler yapmakta tereddüt etmemiştir. Bölge ölçeğinde kalkınma faaliyetlerinin koordinasyonunu sağlamakla görevli olan BKM'nin (Ruttikay, 2009: 207) üye yapısında 1999 düzenlemesi ile değişiklik yapılması bunun iyi bir örneğidir. Kuruluş itibarıyla üyeleri arasında sivil toplum temsilcileri de bulunduran BKM'de ticaret odaları üyelikten çıkarılmış ve bunların yerine bakanlık temsilcileri dahil edilmiştir ki bu değişiklik ile BKM'de çoğunluğu elde eden merkezi yönetim artan etkisini sergilemiştir (Cartwright & Kovacs, 2008:8). Bu değişiklik AB yapısal fonlar ortaklık ilkesinin ihlali olmasına rağmen merkezi yönetimin gerekli gördüğünde merkeziyetçilik yönünde değişiklikler yapabileme kudretini göstermesi açısından anlamlıdır.

Zaten tarihi ve kültürel temelleri olmayan ve cılız idari kapasiteleri olan BKM'lerin 1999'da merkezi yönetim temsilcilerinin ağırlık kazanmasından sonra meşruiyetleri önemli oranda zayıfladı. AK bu gelişmenin ortaklık ilkesini zayıflattığı yönündeki endişesini dile

getirmiştir. 2002' de Medgyessy hükümeti AK'nun endişelerini gidermek ve ortaklık ilkesine işlerlik kazandırmak için BKM' lerdeki merkezi yönetim temsilci sayısını azaltmış (Agh & Rozsas, 2005: 12) olmasına rağmen Macaristan'da BKM'ler AB bölgesel politikaları doğrultusunda belirlenen amaçları gerçekleştirebilecek kapasiteye sahip olamamıştır.

### **Sonuç Yerine: 2004 Sonrası ve Yeni Merkezîyetçilik**

AB'ye giriş sürecinde daha istekli ve konumu zayıf olan taraf Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri olduğu için 2004'e yani üyelik sürecinin tamamlanmasına kadar aday ülkeler isteksiz de olsalar belli reformları gerçekleştirmeleri gerekmektedir (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2004: 669). Ancak üyelik sonrasında aday ülkelerin konumları daha güçlendiği ve denk konuma sahip oldukları için (Moravcsik & Vachudova, 2003: 46) eğer bölgesel reformlar iç dinamiklerle beslenmiyorsa yavaşlamakta hatta durmaktadır. Bu tarif Macaristan'da yaşanan durumu büyük oranda anlatmaktadır. Macaristan'da bölgesel yapılar eksenindeki reformlar büyük oranda AB etkisinde şekillenmiştir ki bu süreçte bile bölge idari boyut kazanmadan belli ekonomik faaliyetlerin yürütüldüğü yapmacık bir kademe olabilmektedir.

Yani Macaristan'da bölgesel yapılara yönelik reformlar kapsayıcı ve yaşayabilir olmaktan çok mevcut yapıların kısmi modifiye edilmesi şeklinde olmuştur. Bu çerçevede içinde bölgesel yapılar özerk roller üstlenmekten çok, merkezi yönetimin uygun gördüğü belli alanlarda sınırlı roller üstlenmekle yetinmiştir. 2004 yılında Macaristan'ın AB'ye üye olmasıyla merkezi yönetimin AB karşısındaki konumu sağlamlaşınca bu temayül daha da güçlenerek devam etmiştir. Bütün bu şartlara bir de bölgesel kurumların zayıf kapasitelerini ileri sürerek 2004'de yapısal fonların idaresini merkezi yönetime bırakan Avrupa Komisyonu'nun yeni temayülü eklenince (Cartwright & Kovacs, 2008:8) bölgesel yapılar sahip oldukları zayıf zemini bile kaybetmeye başlamışlardır.

Her bölge için ayrı bölgesel operasyonel program hazırlanması gerekliliği bölgesel yapıların güçlenmesi için zemin hazırlıyordu. Fakat 2004 programında AK'nun merkezi yönetim tarafından yönetilen ve bütün bölgeleri kapsayan tek bölgesel kalkınma operasyonel programını teşvik etmesiyle (Baun & Marek, 2008:10) bölgesel yönetimlerin sınırlı olan rollerinin bir kısmı da merkezi yönetime aktarılarak merkezi yönetimin asli konumu perçinlenmiştir. Yani Komisyon'un, bölgesel kapasitenin güçsüzlüğüne dayanarak, yapısal fonların merkezden yönetimi konusundaki yaklaşımı, merkezi yönetimin gücünü sınırlandıran tek unsur olan AB faktörünün de etkisini kaybetmesi anlamına geliyordu ki bunun sonucunda bölgesel kurumlar bölgesel politika konusunda önceden olan etkilerini önemli oranda kaybederek merkezi yönetimin uygun gördüğü alanlarda birlikte çalışmaktan daha fazlasını talep edebilecek zemini bile kaybetmişlerdi ki 2006 yılına gelindiğinde ara kademe yönetimine ait pek çok yetki merkezi yönetimin taşra örgütleri tarafından kullanılmaktaydı (Enyedi & Palne, 2008: 156- 159).

2007-2013 yıllarını kapsayan AB uyum programında bölgesel rekabet ve istihdamın artırılması (Guglielmetti,2009: 76) vurgulanmış ve yapısal fonların kullanımında merkezi yönetimi önceleyen AB tercihi bölgesel yapılar lehine değişim olmuştur. Bu doğrultuda bölgesel kalkınma için tek operasyonel program yerine her bölge için ayrı operasyonel program hazırlanmasına, fonların dağıtılmasında ve uyum politikalarının uygulanmasında bölgesel yönetimlere daha etkin roller verilmesi yeniden ön plana çıkarılmıştır ancak Macaristan'ın 2007-13 dönemini kapsayan programında bölgesel kalkınma ilgili bakanlığın işi (Ruttikay, 2009: 215) olarak kabul edilmiştir. Bu kararda, 2007 itibarıyla Macaristan'ın 6 bölgesinin GDP'sinin AB ortalamasından %75 düşük (Davies, 2000: 30) ve kurumsal kapasitelerinin yetersiz olmasının da etkisi olmuştur.



Macaristan'da 2008'de % 8 olan işsizlik oranının 2009'da %9.7' ye çıkmış olması ve 2009 yılında bazı AB ülkelerinde borç krizinin patlak vermesi, Macaristan'da merkezi yönetimin ekonomik alana müdahale etmesi için uygun bir zemin sağlamıştır. Sorunlar bölge değil ülke ölçekli olduğu için hükümetlerin krize yönelik müdahalelerinin de bölgesel bazdan çok ülke bazında olması makul görünmektedir (Davies, 2000: 28-31). Bu şartlar altında merkezi yönetim, bölgesel yönetimler karşısında güçlenecektir ki buna bir de borç krizinin gündeme gelmesiyle AB'nin mali yeterliliklerinin azalacağı ve bu doğrultuda bölgesel kalkınmanın teşvik edilmesi için ayrılan bütçenin kesintiye uğrayacağı (Yuill, Macmaster, Wirwaldt, 2010:1) eklenince, Macaristan gibi bölgesel yapıların AB teşvikiyle geliştiği ülkelerde bölgesel yapılar yönündeki gelişmelerin bulunduğu noktadan daha ileri gidemeyeceği hatta mevcut konumlarını bile korumakta zorlanacağı güçlü bir ihtimal olarak karşımıza çıkmaktadır.

#### **KAYNAKLAR**

- Agh Attila & Arpad Rozsas (2005) *Regional Policy in Hungary Institutional Preparations for EU Accession*. Dublin European Institute
- Bachtler John, Ruth Downes, Ewa Helinska-Hughes, John Macquarrie (1999) *Regional Development and Policy in the Transition Countries*. European Policies Research Centre
- Bachtler John, Fiona Wishlade, Douglas Yuill (2001). *Regional Policy in Europe After Enlargement*. European Policies Research Centre
- Brusis, Martin (2002) *Between EU Requirments, Competetive Politics, and National Traditions: Re-creating Regions in the Accession Countries of Central and Eastern Europe*, *Governance* vol 15 no 4 pp 531-559
- Cartwright, Andrew & Katalin Kovacs (2008) *Controlled Decentralization. Local, Regional, and Central Power in the Making of Hungarian Regional Development Policy*. Central European University Center for Policy Studies
- Davies Sara, Stefan Kah, Charlie Woods (2010) *Regional Dimensions of Financial and Economic Crisis*. European Policies Research Centre.
- Deak, Szabolcs & Imre Negyel (2003). *Some Aspects of Regional Development in Hungary* pp. 145-160. Ed: I. Negyel, *Knowledge Transfer, Small and Medium Sized Enterprises, and Regional Development in Hungary*, Jate Press
- Enyedi, György & Ilona Palne Kovacs (2008). *Regional Changes in The Urban System and Governance Responses in Hungary*. *Urban Research & Practice*. Vol 1, No. 2, pp.149-163
- EURADA (1999) *Creation, Development and Management of RDA's: Does It Have To Be So Difficult*
- Futo Peter, Ilona Palne-Kovacs, Tamas Fleischer, Peter Dombi (2005) *The Evolution of Multi-level Governance in Regional and Environmental Policies in Hungary*. Final Report of the National Study for Hungary
- <http://www.vki.hu/~tfleisch/PDF/pdf03/ADAPT-HU-FINAL.pdf>
- Gasiör-Niemiec, Anna (2009). *Local Government in the Process of Transformation* pp: 228-253. Ed. Paul Blokker and Bruno Dallago *Regional Diversity and Local Development in the New Member States* Palgrave Macmillan
- Goetz, Klaus H.(2001). *Making Sense of Post-communist Central Administration: Modernization, Europeanization or Latinization* *Journal of European Public Policy* 8:6 pp: 1032-1051
- Guglielmetti, Chiara (2009). *Local Development in a European Union Perspective: Cohesion and Regional Policies in Central and Eastern Europe* 63-99. Ed. Paul Blokker Bruno Dallago *Regional Diversity and Local Development in the New Member States* Palgrave Macmillan
- Heather, Grabbe (2002). *Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process*
- [http://www.ceses.cuni.cz/CESES-141-version1-3\\_1\\_Grabbe\\_2002\\_Europeansisation\\_goes\\_east.pdf](http://www.ceses.cuni.cz/CESES-141-version1-3_1_Grabbe_2002_Europeansisation_goes_east.pdf)

- Heritier, Adrienne (2001). Differential Europe: National Administrative Responses to Community Policy pp. 44-59. Ed. *Transforming Europe*, Maria Green Cowles, James Caporoso, Thomas Risse. Cornell University Press
- Horvath, Gyula (2009). Cohesion Deficiencies in Eastern and Central Europe - Inequalities of Regional Research Area. Center for Regional Studies of Hungarian Academy of Sciences
- Hudec, Oto (2007). Regional Innovation Strategy as a Policy Instrument, *North Hungarian Development Strategies* Volume IV, Issue 2, pp.3-14
- Lackenbauer, Jörg (2004). After Transition and EU Accession: A Review of Economic Geography and Regional Disparities in Hungary  
[http://www.wz.uni.lodz.pl/ersa/abstr/lackenbauer\\_p.pdf](http://www.wz.uni.lodz.pl/ersa/abstr/lackenbauer_p.pdf)
- Lorentzen, Anne (1998). Transition, Institutions and Regional Development in Hungary, BAZ County, Pp. 141-161. Ed Henrik Halkier, Mike Danson, Charlotte Damborg, *Regional Development Agencies in Europe*, Jessica Kingsley Publishers
- Lorentzen, Anne (1999). Industrial Development, Technology Change, and Regional Disparity in Hungary. *European Planning Studies* vol.7 No.4, pp. 463-482
- Moravcsik, Andrew and Milada Anna Vachudova (2003). National Interests, State Power, and EU Enlargement *East European Politics and Societies*, Vol. 17, No. 1, pp: 42-57
- Nemes, Gustav (1999). Rural Development Policies for an Enlarged Europe: The Challenges for Hungary. Centre for Regional Studies of Hungarian Academy of Sciences
- Olsson, Jan (2003). Democracy Paradoxes in Multi-level Governance: Theorizing on Structural Fund System Research, *Journal of European Public Policy*, vol.10:2, ss. 283-300.
- Palne Ilona Kovacs , C.J. Paraskevopoulos, Gy Horvath (2004). Institutional Legacies and the Shaping of Regional Governance in Hungary. *Regional & Federal Studies*, Vol.14, no 3pp. 430-460
- Palne Ilona Kovacs (2009). Regionalization in Hungary: Options and Scenarios on the Road to Europe. Pp.199-214.Ed. Paul Blokker Bruno Dallago *Regional Diversity and Local Development in the New Member States* Palgrave Macmillan
- Rave, Simone (1999) Regional Development in Hungary and its Preparation for the Structural Funds. Centre for Regional Studies of Hungarian Academy of Sciences
- Rechnitzer, Janos (2000). The Features of the Transition of Hungary's Regional System .Centre for Regional Studies of Hungarian Academy of Sciences
- Ruttikay, Eva ( 2009). Local Development and Local Government in Hungary: Challenges for a New Local Policy pp. 197-221. Ed. Paul Blokker Bruno Dallago *Regional Diversity and Local Development in the New Member States* Palgrave Macmillan
- Schimmelfennig, Frank & Ulrich Sedelmeier (2004). Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe *Journal of European Public Policy* 11:4 ss:669-687
- Van Der Knaap, Peter (1994). "The Committee of the Regions: The Outset of a 'Europe of the Regions'", *Regional & Federal Studies*, Vol: 4: 2, ss.86-100
- Yoder, Jennifer A. (2003). Decentralisation and Regionalisation after Communism: Administrative and Territorial Reform in Poland and the Czech Republic *Europe-Asia Studies*, Vol. 55, No. 2 pp. 263-286
- Yuill Douglas, Irene McMaster, Katja Wirwaldt (2010). Regional Policy Under Crisis Conditions: Recent Regional Policy Developments in the EU and Norway. European Policies Research Centre