

MACARİSTAN'DA BÖLGE İNŞASI: GÜNEY TRANS TUNA BÖLGESİ ÖRNEĞİ

Prof. Ilona Pálné KOVÁCS

Centre for Regional Studies, HAS, Pécs

Özet

Bildiri, Macaristan'da hem kamu yönetiminin yerelleşmesi (desantralizasyon) yönünde ulusal gereksinme hem de Avrupa bölge politikasının gereksinimlerinden etkilenen bölgeleşme süreci ile ilgilidir. Yazar bildiriye ağırlıklı olarak yeni bir Macar bölgesi olan Güney Trans Tuna Bölgesine odaklanacaktır.

Merkezi yönetim gelenekleri, bölge kimliğinin olmayışı, merkezi yönetimlerin çelişkileri dikkate alındığında bölgelerin oluşturulması Macaristan'da oldukça çekişmeli bir süreç olmuştur. Şüphesiz ki Macaristan'da bölgelerin oluşumunda Avrupa'nın bölgesel politikası önemli bir role sahiptir. Ancak bunun 15 yıl önce başlatılan yerelleşme programlarının tamamlanması için yeterli olup olmadığı sorusu cevapsızdır.

Macaristan Avrupa Yapısal Fonlarına uyum konusunda bugüne kadar başarılı oldu ancak bölge oluşturmak çok daha uzun zaman alacak.

GİRİŞ: ULUSLARARASI ARKA PLAN

Avrupa'da orta düzey yönetimdeki değişen resim

Yalnızca 20. yüzyılda gerçekleştirilen düzinelerce idari reforma rağmen, kamu yönetimi biçimlerinin çeşitliliği Avrupa'nın siyasal koşullarının belirleyici bir özelliğidir.

Bu değişimler, hem Doğu hem de Batı Avrupa'da, kısmen siyasal dönüşümlere kısmen de ulusal sınırlar içinde sosyo-ekonomik ve politik kalkınmaya bağlı olmuştur.

Avrupa Birliği ülkeleri devlet kuramları açısından farklı yapısal türler ile sınıflandırılabilirler:

Federal devlette, orta düzeydeki yönetim, bağımsız bir devletin birçok özelliğini taşımaktadır (yasama, eyalet parlamentosu, hükümet) (Almanya, Avusturya ve Belçika).

Bölgeselleşmiş devlet, tam olmasa da geniş özerkliği ve yasama yetkisi olan anayasayla düzenlenmiş orta düzey birimleri içerir. (İtalya, İspanya, bazı sınıflandırmalara göre de Portekiz).

Yerleşmiş devlette, bölgesel kademe, bazen anayasal koruma çerçevesinde, seçilmiş organlar tarafından, bağımsız bir biçimde görevlerini yerine getiren bir birim olarak düzenlenmiştir. Önceki türe benzer olarak, orta kademe, faaliyetlerinin maliyetini kendisi karşılar. (Fransa, Hollanda, İsveç, vb. bu gruptadır).

Üniter devletin en belirgin özelliği orta kademenin, güçlü merkezi kontrol altında olması ve faaliyetlerinin genellikle merkezi bütçe tarafından finanse edilmesidir. (Danimarka, Birleşik Krallık, Finlandiya, Yunanistan bu grup içinde sınıflandırılabilir.)

Avrupa Birliği üye devletlerindeki bölgesel orta kademelerin yasal statülerini ve işlevlerini inceleyerek, 80'lerde hem üniter hem de yerleşmiş devletlerde orta düzeyin yararına bir *yetki devrinin* gerçekleştiğini fark ettik. Ancak, orta düzeyin güçlenmesi, siyasal anlamda her zaman yerleşme anlamına gelmemektedir. Merkezi devlet sıklıkla devlet tarafından sağlanan hizmetlerin ve kamu yönetiminin bölgeselleşmesini, bölgelerdeki yerinden yönetim organlarına dağıtmayı tercih eder (İngiltere, Yunanistan, Portekiz vb.). Finlandiya da reformlar yapmış, ancak şimdiye kadar hiç doğrudan seçilen orta düzey yönetime sahip olmamıştır. İsveç eyaletleri hala merkezidir, pilot programların tek sonucu bunlara devam etme kararıdır.

Özetle, bölgeselcilik meselesi her zaman ne siyasal desantralizasyonla aynı anlama gelmektedir ve ne de fiziksel ölçeğe bağlıdır. Ulus altı kademelerin güçlendirilmesine katkıda bulunan bazı etmenlere rağmen, orta düzey idarenin biçimini büyük oranda ulusal özellikler belirler.

Bölgesel kalkınmanın yönetimindeki zorluklar

Bölgesel kalkınma her Avrupa ülkesinde ulus altı düzeylerin sorumluluklarından biridir. Önceki dönemlerin yeni ekonomik paradigması bölgesel politikanın gelişiminde önemli bir etkisi olmuştur.

- Yeni bölgesel politika, inovasyona yönelik ya da bölgeden başlayan bir kalkınma modeli olarak tanımlanabilir.
- İşletmelerin bölgesel ve yerel işbirliği ağlarının kurulması
- Bilginin, inovasyonun ve iş teşvik transferlerinin kurumsallaşması

- Farklı çıkar gruplarının yerel-bölgesel kalkınma koalisyonlarının organizasyonu, katı idari hiyerarşilerin uyumlaştırılması ve esnek karar alma prosedürlerinin oluşturulması.
- Sermaye çekici etkenleri sağlamak üzere yaşam alanı kalitesinin dönüşümü,

İhtiyaçlarına ve taleplerine uygun bir kalkınma stratejisi oluşturabilen, yürürlüğe koyabilen ve uygulayabilen Avrupa bölgeleri kısa süre içinde durumlarını istikrarlı yapabilmiş ve sonra yeni yapılar gelişmeye başlamıştır.

Yeni bölgesel politika genel olarak yeni bir yönetimi gerektirmiştir:

- Çeşitli ülkelerde, bölgesel politika kararlarının hazırlanması ve uygulanması ve merkezi devlet ile yerel yönetimlerin, işçiler ile işverenlerin çıkarlarını bir araya getirmek amacıyla tasarlanmış, yarı kamusal ya da tamamen sivil olarak tanımlanan *üçlü yönetimler - ortaklık kuruluşları* (konsey, meclis, oda, forum vb.) oluşturulmuştur.
- En önemli ve en yaygın kurumlar, çoğunlukla bağımsız yetkileri olan *kalkınma ajanslarıdır*. Kalkınma ajansları ilk kez 50'lerde ve 60'larda Batı-Avrupa'da kuruldu. Birçok farklı türleri vardır (bu yüzden onları kurumsal özelliklerle tanımlamak zordur), yine de ortak özellikleri hiyerarşik devlet idaresinin parçası olmamaları ve buna rağmen merkezi bütçe tarafından finanse edilmeleridir. Başlıca ayırt edici işlevleri ekonominin teşvikidir (*Halkier, 1998*).

Yapısal Fonların Etkisi

AB Yapısal Fonlarının yönetimi orta düzey yönetim üzerinde en büyük etkiye sahiptir. Avrupalılaştırma literatürü sıklıkla Avrupa bölgesel politikasının ulusal kamu yönetiminde ciddi bir rolü olduğunu belirtir (*Bache, 1998, Bovaird ve diğerleri 2002*). Avrupa bölgesel politikası, Yapısal Fonların yönetiminde katı bir düzenlemesi olan az sayıdaki topluluk politikalarından biridir ve bu düzenleme ulusal yapıların esnek adaptasyonunu gerektirir. Yapısal Fonların ulusal idareler üzerindeki istilacı etkisi, Topluluğun da önceliklerini destekleyen çeşitli hedefler için kalkınma kaynaklarını elde etmede ulusal aktörlerin motivasyonu ile açıklanabilir.

1980-90'larda yeni bölgesel politika modelinin oluşması, aşağıdaki alanlarda üye devletlerin kamu idareleri için ciddi bir zorluk getirmiştir:

- Komisyon İstatistikî Bölge Birimleri sistemini ve farklı kategorilerdeki kalkınma hedeflerini çıkarmasıyla, ulusal yönetimleri bölgesel düzeyde uygun alanlar tasarlamaya yöneltti. Bu durum bölgesel ölçekte orta kademeli yönetim ve yeni idari düzeylerin oluşturulması ve eski olanların birleşmesi çerçevesinde bir dizi reformu başlattı. Bu nedenle Yapısal Fon-

lar *bölgeselleşmenin* teşvikinde en önemli etmenlerden biridir (Keating, 1998).

- İkincisi, kalkınma programları performans kapasitesinin gelişmesini ve yönetimde yeni işlevsel çözümlerin oluşturulmasını gerektirerek daha karmaşık bir hale geldi. Kalkınma projeleri yerine uzun vadeli programları hazırlamak ve farklı alanlar ve sektörler arasında *işbirliği* sağlamakta zorlandı.
- İktisadi kalkınmaya halkın katılımının artması, kamu çalışanlarının daha esnek davranmalarını ve performans ile ilgilenmelerini gerektirdi. - *piyasa-ya yönelik idare*.
- Gerekli dış kaynağın katılımı ve daha da çok kapsamlı olan ölçütler, doğal olarak yatay ilişkileri dikey olanlar karşısında güçlendirdi- *ortaklık*.

Geçiş ülkeleriyle eski üye devletlerin uyum süreçleri arasında bazı farklar bulunmaktadır (*Surazska, ve diğerleri 1997*). AB katılımına hazırlık ve ulusal gücün ve idari yapıların yeniden kurulması, Orta ve Doğu Avrupa devletlerinde birbirini destekleyen paralel süreçler olmuştur fakat yine de çatışmalar bulunmaktadır.

- İlk olarak AB, Orta ve Doğu Avrupa (CEE) ülkeleri üzerinde, ulusal idarenin şekillenmesinde çeşitli katılım öncesi fonlarla onları finanse ederek daha doğrudan bir etkiye sahip oldu.
- Uyum sürecinin diğer bir özelliği, CEE ülkelerinin yönetim sistemlerini genel kamu idaresinin kurulmasına paralel olarak düzenlemek zorunda olmalarıydı. Bu yüzden, yeni, kırılğan ulusal kamu idaresi Topluluk tarafından konulan profesyonel gereklilikleri daha az karşılayabildi.

Makale, Macaristan'daki bölgesel politikanın yönetim sisteminin gelişimini anlatmaktadır. Bölgesel yönetimin oluşturulması, orta düzeydeki idare, bölgesel politikanın özel organları ve kamu idaresiyle bağlantıları ile ilgili sonuçları ve ikilemleri sunar. Ayrıca demokratik katılımın geleneksel kurumları arasında ortaya çıkan çatışmalara ve ortaklık ağlarının yeni özelliklerinden de bahsedilecektir. Makalede, genellikle Avrupa bölgesel kalkınma stratejisi ışığındaki yeni üye devletlerdeki bölgesel politika tarafından başlatılan yerelleşme ve modernleşme değişimlerine vurgu yapılmıştır.

MACARİSTAN'IN TARİHSEL VE İDARİ GEÇMİŞİ

Macaristan devletinin çok güçlü bir merkezi yönetim geleneği bulunmaktadır. 1990'daki kapsamlı değişim Macaristan'a kendi devlet yapısını ve siyasal sistemini biçimlendirme olanağı tanımıştır. Ancak, içerdeki siyasi ilişkiler ve devletin ihtiyaçları, yeni güç yapısının gelişimini belirlemek için yeterli değildi.

AB üyeliğine aday olarak Macaristan, Avrupa Birliği'nin gerekliliklerini kendi kurumsal sistemine uyarlamak için ciddi çabalar sarf etmiştir. Bölgelerin oluşmasını ve bölgesel karar alma ağlarının gelişimini içeren, bölgesel yetki ayrılığı modelinin nasıl değiştiğini incelemek oldukça ilginçtir. Bu çabalar, yerelleşme doğrultusundaki iç baskılardan ve AB'ye uyumdan kaynaklanan dış baskılardan da etkilenmiştir.

Tarihsel miras

İl yönetimi (county), 11. Yüzyıldaki kuruluşundan bu güne, Macaristan devletinin yerel yönetim sistemindeki geleneksel idari birim oldu. İllerin sayısı değişse de ölçeği hiçbir zaman değişmedi. Şekil 1'de belirtildiği üzere mevcutta Macaristan'da 19 il ve başkent bulunmaktadır. İl yönetimleri kralın ve ardından soyluların çıkarlarını korumak üzere tasarlanmıştır. İl yönetimleri devlet içinde ayrı bir devlet gibiydi. Bu zorunlu feodal yapı 1848-1849 yıllarındaki Bağımsızlık Savaşına ve Macar Devrimine kadar değişmedi. İl yönetiminin görece büyük gücü, tarihimizde ilk defa devlet idaresinin kapsamlı bir biçimde düzenlendiği 1870'deki Yerel Yönetimler Yasası'yla da korundu ve onaylandı. Kamu idare reformu ve il yönetimlerinin ortadan kaldırılması fikri geçtiğimiz yüzyıllarda birkaç defa canlandıysa da, iller ve il statüsündeki şehirler, yerel yönetim sisteminin iki temel direği olmaya devam etti (Vass, 2003)

1950'de Sovyet tipi konseyler ortaya çıktı, fakat bu sistem de sosyalist bir üniter devlet çerçevesinde büyük oranda hiyerarşik ve merkezîyetçiydi. Hakim olan profesyonel ve siyasi görüş "*konseylerin yerel gücün organı değil tersine (üniter) gücün yerel organı*" olduğuydu (Beér, 1951). İl yönetimi bölgesel organizasyonun temel birimi olarak işlemeye devam etti. Köylerdeki ve ilçelerdeki seçilmiş organlar il konseylerine bağlıydı. İller kamu kaynaklarının yeniden dağılımında önemli bir rol oynadı. Rejim değişikliğine kadar devletin yapısı temel olarak merkezi kaldı. Macar kamu yönetiminin gelişiminde dışardaki durumun rolü her zaman ortada olmuş olsa da merkezîyetçiliğin, gecikmiş sosyo-ekonomik kalkınmayla da desteklendiğinin belirtilmesi önemlidir.

1990'lar sonrasında değişen bölgesel güç yapısı

1990'da yürürlüğe giren Yerel Yönetimler Yasası, gücün mekansal dağılımına tamamen yeni bir durum getirmiştir. Devletin etkisinden bağımsızlık ve hiyerarşiden bağımsızlık ve özerklik, Macaristandaki yerinden yönetim modelinin temeli olmuştur. Bu yasa hazırlayan yasa yapıcılar, yasanın temel değerlerini oluştururken, genellikle politik düşündüler. Kapsamlı değişim sürecinin coşkusuyla, Parlamento tarafından, siyasi çıkarlar profesyonellikten daha önemli görülmüştür.

- Bugüne kadar etkili olan ilk önemli değişim, boyutuna bakmaksızın tüm belediyelere yerel yönetim hakkının yayılmasıydı. Yerel karar-alma birimlerinin sayısı ikiye katlandı: yerel yönetimlerin parça parça olan yapısı ve

birlik oluşturma konusundaki isteksizlik nedeniyle, sistem korkunç derecede pahalı bir hale geldi ve birçok durumda oldukça düşük etkinlikte işlemektedir.

- İkinci önemli değişim illerin bölgesel kamu yönetimi yapısındaki rollerinin büyük oranda azalmasıdır. Araç, kaynak ve yetki eksikliği nedeniyle illerin bölgesel yönetim sisteminden neredeyse tamamen çıkarılması, tüm kamu yönetimi sisteminin büyük oranda merkezileşmesine neden olmuştur.
- Macar kamu yönetiminin üçüncü yapısal özelliği orta düzeyin büyük oranda merkezileşmesi ya da ulusallaşmasıdır. Merkezi idare ve özellikle bakanlıklar kendi “köprü-başı” konumlarını il ve bölge düzeylerinde kurmuşlardır.

Sonuç olarak, devlet gücünün yerelleşmesi için yerel yönetim modelinin yapısının uygun ve sürdürülebilir olmadığı ortaya çıkmıştır denilebilir. Demokratik yollarla seçilmiş orta-düzyer yönetimlerin (iller) zayıflaması merkezi hükümetin etkisinin artmasına katkıda bulunmuştur.

Uzmanlar sorunu görece erken belirledi ancak henüz çözüm bulunabilmiş değildir. İllerin ya da orta düzeydeki yönetimin durumu hakkındaki tartışma 1990’den beri devam etmektedir. Tartışmada kullanılan argümanlar profesyonel özellikte olmaktan çok genellikle politiktir ve amacı her zaman gerçek bir reform yapmak değil, orta kademedeki gücün istikrarının ertelenmesidir. Makro-politik ilişkilerde ulus altı düzeyin önemli olduğu ve aslında hiçbir hükümetin kendi güçlerini sınırlamaya meraklı olmadığına altının çizilmesi çok önemlidir.

1990’lar, fazlaca başarı sağlayamayan Yerel Yönetimler Yasasının yarattığı yapısal sorunların düzeltilmeye çalışılmasıyla geçti. Sistemin bütünleşmesinde ve orta kademenin güçlenmesinde sonuç getiren her zaman idari reform ölçütleri olmamıştır. 1994’te Yerel Yönetimler Yasası’nda değişiklik yapılmış, ancak özellikle belediyelerin direnmesi ve iktidardaki siyasiler nedeniyle il yönetimlerinin güçlendirilmesi sağlanamamıştır. Macaristan’ın Avrupa Birliği’ne katılımının ruhundaki bölgesel politika reformu daha başarılı bir biçimde sonuçlanmıştır. Önceki dönemde görece yeni bir kamu politikası olarak bölgesel politikanın, kamu yönetimi yapısında ve gücün dağılımındaki etkisi, diğer kamu politikalarına oranla daha güçlü olmuştur.

BÖLGESEL POLİTİKADAKİ YENİ ZORLUKLAR

1996’daki bölgesel politika yasası

Yerel Yönetimler Yasası ve kamu yönetimi sistemindeki reformun yanı sıra, ulus altı güç açısından, en önemli ve belki de en belirsiz olan adım 1996’da Bölgesel Kalkınma Yasasının geçmesiydi. Herkes bu yasanın mekânsal kalkınmadaki ve

devlet yönetimindeki yapısal sorunları çözmesini beklediğinden, yasa uzun bir hazırlık sürecinde ve sert tartışmalarla şekillenmiştir.

Yasanın temel ilkesi bölgeselleşmeyi ancak yasa Macaristan'ın gelecekteki idari bölünmesi konusunda bir netlik getirmedi. Yasa yapımcılar bu çelişkiyi özel bir kurum oluşturarak ortadan kaldırmaya çalıştı: farklı mekansal ölçeklerde kurulan kalkınma konseyleri.

Macaristan'daki düzenlemeye göre, ulusal, bölgesel, il ve alt-bölge düzeylerinde kurulan kalkınma konseyleri delegasyonla oluşturulmuştur. Bölgesel politikanın müdahale alanının ve kurumsal sisteminin, alt bölge (Düzyey 4), il (Düzyey 3) ya da bölgesel (Düzyey 2) düzeylerden hangisinde olması gerektiği konusu büyük bir açmazdı. Sorun profesyonel yaklaşımları temel alarak ya da ulusal ve Avrupa'nın bölgesel politika öncelikleriyle değil fakat oldukça pragmatik yaklaşımlarla kararlaştırıldı. Eğer bu çözümden bir karar olarak bahsederseniz, yasa yapımcılar üç bölgesel kademeyi de bölgesel kurumsal sisteminin içinde birleştirmeye karar verdiler diyebiliriz. Detaylara girmeden, aşırı parçalı kurumsal sistemin ve üç ayrı bölgesel ölçekte çalışan kalkınma konseylerinin fazlalığı, kalkınmaya yönelik kaynaklarının bölünmesine, farklı kademelerin birbirleri arasında yarışmalarına ve kesin bir iş bölümünün eksikliğinden dolayı ortaya çıkan çatışmalara neden olduğunun vurgulanması bana göre önemlidir.

Yasa, illeri bölgesel kalkınmanın baskın birimleri haline getirmiştir. Makro bölgelerin oluşturulması olanağı da yasayla sağlandı ancak zorunlu değildi. Bölgeler hakkındaki tereddütlerin temel nedeni coğrafi sınırları ve sayıları hakkında bir uzlaşımın olmamasıydı. İl kalkınma konseylerine devlet desteklerini dağıtma ve kalkınma konuları üzerine karar verme görevi verildi. Bu yetkilerle il kalkınma konseylerinin, doğrudan seçilen il genel meclislerinden daha güçlü organlar haline geldiklerini söyleyebiliriz.

Kamu yönetiminde bölgesel politika nedeniyle gerçekleşen değişiklikler

Ortaklık ilkesi, kamu yönetimi sistemi açısından zorlu bir mücadele anlamına geldi. Bölgesel kalkınma konseyleri ortaklık ilkesi üzerine kuruldu. Üyeleri çoğunlukla yerel yönetimlerin temsilcilerinden, ticaret odalarından, çalışanlardan ve merkezi bakanlıklardan alındı. Ortaklık sadece sektörler arasında değil aynı zamanda farklı kademeler arasında da önemli hale geldi. Hem sektörel birimlerin hem de merkezi kuruluşların taşra teşkilatlarının dikey olarak yönetilen sistemi Bölgesel Kalkınma Yasası'nın ardından yeni bir yön aldı ve daha *yatay hale geldi*. Buna benzer biçimde, parçalı belediye sistemine hakim olan belediye egoizminin, kalkınmanın programlaması ve kaynak dağılımına anlamında bölgesel bir çerçeveye yönelmesi nedeniyle farklı özerk idareler arasındaki işbirliğinin motivasyonu oldukça önemlidir. Ortaklık ögesinin önemli bir sonucu da hiyerarşik itaati ve tam bir ayırım olarak anlaşılan bağımsızlığı ortadan kaldırmak amacıyla çok düzlemli yönetim yaklaşımına hazırlıktır. Ortaklık ilkesi, somut olarak sivil,

kar amacı gütmeyen sektörle işbirliği alanında, Macar kamu yönetimi kültüründe gerçek bir kırılma getirememiştir. Bunun nedenleri arasında sivil sektörün görece az gelişmişliği, yerel kamu yönetimi kaynaklarının eksikliği ve yerel siyasetçilerin ve kamu çalışanlarının birlikte çalışma konusundaki güvensizlikleri ya da isteksizlikleri bulunmaktadır. Aynı zamanda, sistematik işbirliği ya da ortak programların uygulanmasından ziyade mevcutta, resmi, protokol öğelerin ve geçici çıkar birliklerinin, birlikte çalışma alanının karakteristiği olması da kuşkusuzdur. Kalkınma konseylerinin toplantılarını hazırlayan anlaşmaların rutini belediye başkanları için daha çok karakteristiktir; kamu yönetimi sektörü kalkınma politikasının günlük çalışmalarıyla ilgilenen bir ortak değil, daha çok yüzeyseldir.

Bölgesel politikanın zorlukları, *esnekliği* ve kamu yönetiminin çalışmasının *tepkî süresinin hızlanmasını* etkiledi. Projelerin ve uygulamaların hazırlanmasının son tarihleri genellikle oldukça katıdır ve uygulama süresinin sınırlandırılması, “geçicilik” (ad hocarism) denilen kavramın ortaya çıkmasına, rasgele takımların oluşturulmasına, başarı ücreti için çalışan bir grup kamu çalışanının ortaya çıkmasına ve daha esnek operasyonel ve kurumsal formların genişlemesine neden olmuştur. Macaristan deneyimleri, hem bakanlıklardaki hem de özerk yönetim birimlerinin çoğunluğundaki geleneksel bürokratik aygıtların, proje yönetimini gerçekleştiremediklerini göstermiştir. İş yükünün ekstra ve değişen hacmi, performansla ilgili ve buna bağlı olarak fazladan yapılan ödeme, saha çalışmasının yüksek önemi, ağ oluşturmanın gerekliliği, bunların hepsi geleneksel olarak işleyen bürokratik aygıtlarda çatışmalar oluşturur. Bunları önlemek için bu görevlerde sözleşme yapmayı tercih ederler. Macaristan’da kar amacı gütmeyen organizasyonların ve dolaylı kamu idaresinin arttığını ve genişlediğini görüyoruz. Bu olay sadece bölgesel politikanın bir özelliği değildir. Aynı zamanda, görece esnek çalışan, kar amacı güden (kalkınma ajansları gibi) ya da gütmeyen, kamuyla ilişkili organizasyonların, uygulamaların, kaynakların sağlanması, projelerin yönetimi gibi faaliyet alanlarında daha yeterli ve daha başarılı olmaları da kaçınılmazdır.

Kamu yönetiminin çalışma yöntemlerindeki çok önemli bir değişim, öncelikle bölgesel politika tarafından oluşturulan *planlamanın ıslahı*. Kapsamlı değişimi takiben, “planlı sosyalist ekonominin” sert bir biçimde reddedilmesinin bir sonucu olarak, planlamanın kendisi kamu yönetimi araçları arasından çıkarılmıştır. 1996’da geçen Bölgesel Kalkınma ve Fiziksel Planlama Yasası, Avrupa Yapısal Fonlarında kullanılan programlama ilkesine dayanarak, kalkınma kaynaklarını elde etmenin ön koşulu olarak planlamayı uzun dönemli ve pratik anlamda kapsamlı bir yaklaşımla düzenlemiştir. Kamudaki aktörler, özellikle özerk idareler, dersi oldukça hızlıca öğrendiler ve görece kısa bir süre içinde tüm bölgesel birimler kalkınma yaklaşımlarını ve programlarını hazırladılar. Gereklilikleri karşılama konusunda yüzeysel olarak oldukça hızlıydılar. Fakat planlama sürecine yakından bakarsak ve planlama belgelerinin sonraki kaderini ele alırsak, planlama yaklaşımı ve onun gerçek bütünleyici işlevi zorla yürütülmüştü. Planlar genellikle oldukça resmi, “AB’ye uygunluk” çerçevesini temel alan bir biçimde uzman şir-

ketler tarafından hazırlandı ve planlarda yerel toplumun ve ekonominin katılımı yalnızca kağıt üstündeydi. Planlamanın gerçek anlamda ıslahı oldukça gevşek ve eksik olan düzenlemelerle engellenmişti. Planlama belgelerinin yasal doğası net değildi ve birçok açıdan prosedürel düzenleme, planlamaya dâhil olanlar ve son olarak planlamanın kendisi kurumsal yönetim ve araçlar sistemine bağlı değildi.

Yerelleşmenin öncelikle görevlere, yetkilere dayanarak gerçekleştirildiğinin, fakat bunun merkezden kaynakların paylaşılmasıyla oldukça az ilgili olmasının vurgulanması da önemlidir. Oldukça yüksek yeniden dağılım gösteren bütçenin yalnızca küçük bir kısmı desantralize bir yapıda kullanılmıştır. Çok fazla kademe- de çalışan ve aşırı hırslı aktörleri içeren kalkınma konseyleri, kalkınma kaynaklarının yalnızca bir kısmını kullanabilir. Bu da doğal olarak hüsrana, yerel ihtilaflara ve son olarak düş kırıklıklarına neden olur.

Bölgesel politikanın göz ardı edilemez olumlu etkilerinin yanı sıra, öncelikle demokrasi ve karar almaya katılım ve bunun için fırsatları içeren durumlar ve dolayısıyla kalite ve demokrasi modeli de dikkate değerdir. Halen literatürde sıklıkla ortaklığın, ortaklık kuruluşlarının, birliklerin, geçici oluşturulan grupların ve enformel ağların olumsuz etkilerinden ve sonuçlarından bahsedilmektedir. Macar bölgesel politikasının son 10 yıllık geçmişi bu endişeleri desteklemiştir. İl düzeyinde, güçlü bir siyasal meşruiyetle doğrudan seçilmiş il meclisi vardır, fakat bunun gücü ve etkisi, stratejik karar-alma becerilerine ve ilin kalkınma kaynaklarına yönelen, delegasyonla idare edilen kalkınma konseyine göre çok daha azdır. Bölgesel düzeyde etkisi ve iç ilişkiler sistemi tamamen yetkiye, etkiye ve kalkınma kaynaklarının bölüşümüne dayalı yeni bir seçkin sınıf oluşmaktadır. Temsil edilen organlar, bu kuruluşlarda temsilci olan liderlerin faaliyetlerini kontrol etmemektedir. Oluşmakta olan seçkinlerin gücü kuruluşlar arasındaki ilişkilerin kurumsallaşmasına gerçek bir katkıda bulunmamakta ve yavaşça kişisel pozisyonlara dönüşmektedir.

Bölgesel politikada sıklıkla oluşan *zaman eksikliği* ve oldukça kısa olan başvuru tarihlerinin sonucu olarak, başvurunun teslim edilmesi durumu, ilgililerin aleyhine bir durum oluşturuyor. Danışman kurumların, sivil örgütlerin görevleri sıklıkla, kararların yalnızca sonradan onaylanması olmaktadır. Bölgesel politika, profesyonel siyasi, teknokratik, yetkin olan ve profesyonel olmayan, eşitlik ve katılım öğelerinin oldukça karıştığı özel bir kamu politikasıdır. Bunların duyarlı dengesi Macaristan'da şimdiye kadar pek fazla başarılamamıştır.

Ana çelişki bölgesel politikanın yerelleşme talepleri ve *merkezi hükümetin merkezîyetçi çabaları* arasında bulunmaktadır. Bölgesel kalkınmanın yeni kurumsal sistemi üç düzeyde kurulurken, karar alma yetkilerinin ve kalkınma kaynaklarının çoğu merkezi hükümet ve bakanlıkların yetkisi altında kalmıştır. Bölgesel organların dar olan hareket alanı ve kaynak dağılımının katı kuralları yerel aktörler arasında bir çeşit hayal kırıklığına neden olmuştur.

MACARİSTAN’DA BÖLGELERİN İNŞASI

Bölgesel kalkınma yasasının etkisini özetlersek, getirdiği birçok olumlu değişimlere rağmen, kalkınma bölgelerinin (Düzyey 2 düzyeyi) güçlenmesine katkıda bulunmadığını söyleyebiliriz. Kamu yönetiminin bölgesel ölçęi hakkında (bölge ya da il) hiçbir siyasi ve profesyonel uzlaşma sağlanamamıştır. Bununla beraber bölge inşa etme süreci başlamış, fakat bugüne kadar hala bitmemiştir. Aşağıda bu sürecin aşamalarına bakıyoruz.

Kalkınma Bölgeleri (Düzyey 2)

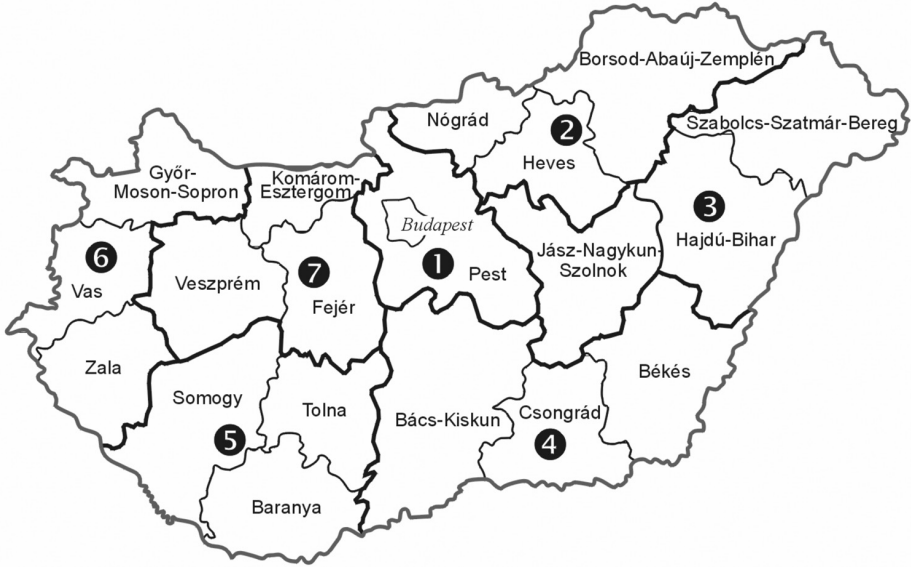
1996’da hükümet makro-bölgelerin sınırlarını tasarlamamıştır. Bölgesel kalkınma konseyleri illeri birlikleri tarafından kurulabilirdi. Hatta bazı gönüllü bölgesel kalkınma konseyleri daha sonraki Düzyey 2 bölümlenmesini bile takip etmedi. 1996-1999 dönemindeki gelişmeleri değerlendirirken, orijinal kurumsal modelde en zayıf noktanın bölge olduğunu söyleyebiliriz. Bu genel olarak bölgesel kalkınma konseylerinin kurulmasının zorunlu olmaması ve buna bağlı olarak yetki ve kaynaklarının olmaması gerçeğine bağlıdır.

Düzyey 2 bölgelerinin sayılarını ve sınırlarını belirleyen Macaristan Ulusal Bölgesel Kalkınma Yaklaşımı, Parlamento’dan 1998’de geçmiştir, (Şekil 1).

1999’da yasada yapılan değişikliklerle birlikte bölgesel yapılanmanın durumu kısmen olumsuz yönde değişti. Düzyey 2 bölgelerinde Bölgesel Kalkınma Meclislerinin kurulması zorunluluğunun getirilmesi kuşkusuz olumlu ve kaçınılmaz bir gelişme olmakla beraber yapılan bazı değişiklikler artan uyumun koşullarını kötüleştirdi. Özellikle bölgesel konseylerin üyelerinin kompozisyonunda yapılan değişik tartışmalıdır. Ticaret odalarının üyelikleri kaldırıldı ve kamu temsilcilerinin sayısı, bunlara karar almada baskın bir konum sağlayacak biçimde arttı.

2004’te yasada tekrar değişiklik yapıldı. Bir yandan, konseyler karşısında, sivil toplum örgütlerinin danışmanlık hakkı düzenlendi; diğer yandan, bölgesel kalkınma konseylerinin yanında işleyen bölgesel kalkınma ajansları güçlendirildi. 2004’den beri varlıkları yasayla garantilenmiştir. Yalnızca kalkınma konseylerinin tarafında çalışmamaktadırlar. Aynı zamanda, idari sınırlamalar da artmış ve ajansların finansmanı konusu çözümsüz olarak kalmıştır.

2004’deki katılım şok ve hayal kırıklığına neden olmuştur. “Zayıf bölgesel kapasite”ye bakılarak Avrupa Komisyonu, Yapısal Fonların yönetiminin merkezi olması üzerinde ısrarlı olmuştur, bölgesel kurumlar (bölgesel kalkınma konseyleri) bu nedenle bölgesel politikadaki eski etkilerini neredeyse tamamen kaybetmişlerdir. İdari otoriteler merkezi yönetim bünyesinde oluşturuldu ve bölgesel aktörlere yalnızca işbirliği fonksiyonu verildi. AB’nin bölgelerin aktif rol oynaması konusunda ısrarcı olmadığını ve desantralize yapılarla risk almak istemediği gerçeğini kabul etmeliyiz.



Şekil 1. 1998'den bu yana Macaristan'da iller ve Düzey 2 bölgeleri

Gösterim: 1. Orta Macaristan 2. Kuzey Macaristan 3. Büyük Kuzey Platosu 4. Büyük Güney Platosu 5. Güney Trans-Tuna 6. Batı Trans-Tuna 7. Orta Trans-Tuna

2007-2013 dönemi için hazırlanan ikinci ulusal kalkınma planı tamamlanmak üzeredir. Hükümet planlama sürecinde bölgelerin rolüne güçlü bir vurgu yapmış olsa da, gerçekte, bağımsız bölgesel operasyonel programların oluşturulması sözünü verdiler. Brüksel’le yapılan bir dizi müzakerenin sonunda bölgelerin geleceği çok fazla umut vermemektedir. Hükümet çok daha merkezi bir yönetim için tavsiye sunmaktadır, bölgesel kalkınma ajanslarına 2004-2006’da olduğu gibi yine katkıda bulunan bir rol verilecektir ve bölgesel kalkınma konseyi planlamada danışma ortaklarından daha fazlası olmayacaktır.

Genel olarak, bölge inşa etme sürecinin çelişkili olduğunu söyleyebiliriz. Her ne kadar sonunda Macaristan’da ağ oluştuysa da, gereken derecede ortaklık oluşturulmadı, karar vericilerin elinde güçlü, profesyonel, desantralize aygıtlar yok ve en büyük problem makro-bölgelerde önemli kaynaklar ve yeterlikleri bulunmamaktadır. Bunun ana nedeni bölgesel kalkınmanın kurumsal sisteminin üç farklı bölgesel düzeye fazla bölünmesidir. Bölgesel kurumların hepsinin bir arada merkezi hükümetten daha az gücü ve kaynağı vardır. Bu nedenle bölge inşa etmenin en büyük engeli, ideolojik yaklaşımı ne olursa olsun hükümetlerin merkezîyetçi tutumudur. Bunun ışığında, siyasal bölgeselleşme sürecine bakmak oldukça ilginçtir.

Bölgesel yönetim oluşturma girişimleri

Macaristan Devletinin ve mevcut merkezîyetçi politikanın yerelleşmesi ve yenilenmesi için tek yolun siyasetin bölgeselleşmesi olduğu sıklıkla savunulmuştur (Ágh, 2003). Bu yaklaşım, il örgütlenmesi sisteminin modası geçmiş ve verimsiz olması ya da ölçeğiyle ilgili değildir ancak bölge yönetimlerinin seçimi açısından bir yerleşme olanağı sunarak politik bir bakış açısına vurgu yapmaktadır. 2002’de yeni hükümet doğrudan seçimle gelen özerk bölgesel yönetimlerin 2006 yılına kadar oluşturulmasını planlayan reform programını açıkladı. Reform, iller konusunda yaklaşık 10 yıldır süren tartışmayı, illerin özerk yönetim yapısını ortadan kaldırarak yerel gücü bölgelere transfer edip sonlandırmayı amaçlamıştır.

Bu tarihlerde bu girişim konusunda pek iyimser ve memnun değildim çünkü Macaristan’da bölgelerin yapay oluşumlar olduğu iyi bilinen bir gerçektir, Macaristan toplumunun bölgesel kimliği açıkça çok zayıftır. Sivil toplum ve politik kurumsal sistem bölgesel düzeyde henüz kurulmamıştı. Dolayısıyla, bölgesel organlar üzerindeki demokratik kontrol ve bu yapıların seçmenler ve sosyal ya da siyasal kurumlarla ilişkileri biraz zayıf olabilirdi. Zayıf ve bütünlüşmemiş bir yerel toplulukta, yukarıdan aşağıya inisiyatifle gerçekleştirilen bölgeselleşmenin, gerçek anlamda bir yerelleşmeyi sağlayıp sağlayamayacağı sorusu çok önemlidir. Zorla yaratılan bölgeciliğin, yerelin değil fakat merkezi gücün bir aracı olması tehlikesi bulunmaktadır. Korkular gerçek olmamaları nedeniyle değil fakat bölgesel özerk idare reformunun iptal edilmesi nedeniyle yersiz kaldı. 2004-2006’da iktidardaki hükümet bölgesel reform yasalarını hazırlamadı. Fakat bu bir bahane çünkü reform muhtemelen Parlamento’daki muhaliflerin desteğini kazanamadı. Bölgeselleşmenin Macaristan’da Anayasa değişikliği gerektirdiği dikkate alındığında, Parlamento’dan gerekli üçte ikilik bir destek yalnızca muhalefetle bir uzlaşmaya ulaşırsa mümkündür.

Öte yandan, yeni idari kademelerin oluşması ve kurulması, bu nedenle yalnızca bir yasal düzenleme meselesi değildir. Kamu hukukunda belirtilen kademelenme modeli ve bunların kurumsallaşma yolları artık kapsamlı bir yönetim modelinin tanımı için yeterli değildir. Siyaset ve organizasyon kuramının modern çalışmaları, yasal yönetim kategorisi ve farklı düzeyleri ve sektörleri içeren yönetim kategorisi arasında açık bir farklılık ortaya koymaktadır. İyi yönetim, demokratik niteliğe ek olarak, akılcılığı (verimlilik) ve tepki kapasitesini (esneklik ve iliştilmişliği “*embeddedness*”) (Kooiman, 2002) de gerektirir. Seçimlerin yerinin il düzeyinden bölgesel olana basitçe aktarılması sistematik bir bölge inşası olarak görülemez. Soru, Macaristan’da sivil toplum ve ekonominin yerleşme sürecine devam edecek kadar güçlü olup olmadığı sorusudur.

Özet

Katılım öncesi Macar “bölgesel” politikası göstermelik bir uyum ve öğrenme örneği olarak değerlendirilebilir. Bu dönem, Birliğe katılan bir geçiş ülkesinin

bağımlı ve tepkisel davranışı olan, Macaristan devletinin merkezi güç modelinde gerçek bir yerelleşme yaşanmayan, bölgeselleşmenin ilk aşamasıydı.

Hükümet, “dış baskıdan” kurtulup, kendi çıkarlarına, kendi değerlerine ve kendi kabulüne dayanan bir yerelleşmeye karar verirse, bölgeselleşmenin yeni bir aşaması başlayabilir. Bu aşama, nihai hedefinin göstermelik bir adaptasyon ve sözde bölgelerin üretilmesi olmadığı fakat merkezi gücü dengeleyebilecek etkili ve demokratik bir güç modelinin yaratılması gibi daha zor ancak daha ümit vaat edici görülmektedir.

Bölgeselleşmenin yeni, “*aşağıdan yukarıya*” olan aşamasında yerel aktörlerin bölge inşa edebilirliği ve bölgesel bir uyumu elde edebilmeleri ne kadar mümkündür? Bu soruyu cevaplamak için Macaristan'daki bir Düzey 2 bölgesinde gerçekleştirilen ampirik bir araştırmanın bulgularını göstereceğim. Bu bölge bir “geçmiş” olması ve bölgesel düzeyde yeni politik, idari kurumlar ve işlevler yaratmak amacıyla hükümetin yeni bir pilot program başlatma kararı dolayısıyla “geleceği” de olması nedeniyle, ideal bir örnektir. Güney Trans Tuna Bölgesi ilk pilot bölge olarak 2005'te belirlenmiştir. Dolayısıyla bölge inşasının hikâyesi devam etmektedir.

GÜNEY TRANS TUNA BÖLGESİ'NİN ŞEKİLLENMESİ

Daha önce belirttiğim gibi, Macaristan'da bölgeler hiçbir güç ya da politik organın bulunmadığı yapay oluşumlardır. Bu, bölge inşasının bir taraftan bölgesel yetkileri olan yeni kurumları, diğer taraftan mevcut kurumların bölgesel ağları oluşturmasını gerektirdiği anlamına gelir. Bölgesel yetki vererek yeni kurumların oluşturulması görece kolayken, önceden var olan ve yeni kurulan kurumsal sistemler arasında bölgesel ağların oluşturulması daha büyük bir sorundur.

Güney Trans Tuna 975 000 nüfusuyla orta ölçekte bir bölge olarak değerlendirilmektedir. Güney Trans Tuna Bölgesi, bölgesel politika deneyimleri 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. Güney Trans Tuna Phare programıyla desteklenmiş bir pilot bölge olarak, Avrupa bölgesel politikasına görece daha yakın olmuştur.

En önemli bölgesel aktörler ve aralarındaki ağlar

Güney Trans Tuna'da, ulusal düzenlemeyle uyumlu kalkınma kurumları doğmuştur. Burada yalnızca en önemlilerinden bahsedilecektir.

Bölgesel düzeyde Güney Trans Tuna Bölgesel Kalkınma Konseyi en önemli aktör olarak sayılır. Güney Trans Tuna bir Düzey 2 bölgesi olarak, üç ili kapsamaktadır. 1996-1999 dönemlerinde bölgesel kalkınma konseyi herhangi bir yetkisi ya da kaynağı olmayan gönüllü bir organizasyondur. Ancak, Güney Trans Tuna bir Pha-

re “pilot bölgesi” olarak ilan edildikten sonra, bölgesel kalkınma konseyine kendi görevleri ve kaynakları verildi. 1999’da bölgesel konseylerin kurulması zorunlu olduktan sonra, bölgesel konseylere yasayla yetki ve kaynak sağlandı. Bölgesel kalkınma konseylerinin görevleri bölge için bir kalkınma planı oluşturmak, kalkınma programları oluşturmak ve uygulamak ve tahsis edilen kalkınma kaynaklarını dağıtmaktır. Bu özel yetkilendirme temelinde, bölgesel kalkınma konseyinin bölgesel kalkınma politikasında en etkili aktör haline geldiğini söyleyebiliriz. Bu durum 2004 yılında Avrupa Birliği’ne katılımı kökünden -ve olumsuz yönde değişti. Konsey, AB kaynaklarının dağıtımının koordinasyonunu düzenleyen katkı yapma prensibi (additionality) nedeniyle tüm işlevlerini yitirdi. İlginç olan, hükümetin her bölgede ulusal kalkınma planının bölgesel olarak hazırlanması için geçici görev gücünün kurulmasına karar vermesi nedeniyle, konseyin, AB’yle ilişkili kalkınma planlamasında önemli yetkilere sahip olmamasıdır.

Bölgesel kalkınma konseyinin çalışması, kamu yararına şirket gibi çalışan, kar amacı gütmeyen bir *bölgesel kalkınma ajansı* tarafından desteklenmektedir. Ajans uzmanlarının konsey faaliyetleri üzerinde baskın bir etkisi vardır. Bu uzmanlar, Phare pilot programının yönetimi sürecinde deneyim sahibi oldular ve bağlantılarını detaylandırıp geliştirdiler. Kalkınma ajansının, Bölgesel Kalkınma Yasası onaylandıktan sonraki kaderi ilginçtir. Bölgesel kalkınma konseyi ajansa karşı biraz güvensiz kalmıştır. İlgili illerin temsilcileri, bölgedeki her üç ilde de bir ajans şubesi kurmayı başarmışlardır. Bu güvensizlik çelişkili bir finansman yolu olarak da görülebilir. Üyelerin katkılarına dayanan bütçe çalışabilmek için elbette yeterli değildi, dolayısıyla ajans, başından beri dışsal kaynaklara bağlı kaldı. Bu durum ajans çalışanları için uzun vadede bir nimet oldu çünkü kaynakların yönetimi ve ihaleler konusunda deneyim kazandılar ve aynı zamanda Avrupa Birliği’nde de ilişkiler kurdular. AB’ye katılımından sonra ajanların rolü sürekli olarak güçlendi, çalışanların sayısı arttı ve ajanslar finansal olarak kalkınma konseylerinden çok daha bağımsız hale geldi. Bölgesel kalkınma ajansları, Yapısal Fonların kullanımında aracı organlar olarak çalıştılar, bu da önemli bir enformel rolleri olduğu anlamına gelir. Ajansa hükümet tarafından ulusal kalkınma planlarının hazırlanmasına katkı yapmak için bir görev verildi. Bugünkü mevcut duruma bölgesel kalkınma ajansları ulusal hükümete ve piyasaya, bölgesel kalkınma konseylerinden daha fazla bağlıdır. Büyüklüklerinden gelen (yaklaşık kırk iyi eğitilmiş uzman) ve yerel ve AB irtibatlarıyla, şu ana kadar kalkınma politikalarının en önemli bölgesel aktörleri olmuşlardır.

Elbette bölgesel kurumsal sistemin tanımlarken ağları değerlendirmeden geçemeyiz, yani yukarıda bahsedilen iki kurumun farklı aktörleri nasıl birleştirebileceğinden bahsedeceğiz. 5. çerçeve programı kapsamında, 2002-2004 yılları arasında, diğer hedeflerinin yanı sıra bunu da hedefleyen ampirik bir araştırma yapıldı (Paraskevopoulos et al, 2004). Çalışma çerçevesinde, bölgenin içindeki ve dışındaki ağların doğasını ve biçimlenişini yorumlamak için de çabaladık. Analizler, bölgesel politikada en fazla bütünleyici olan role, ortaklık kuruluşlarının

ve seçilmiş belediyelerin sahip olduklarını göstermiştir. Genelde, ağın güçlü bir kamu niteliği vardır ve sivil ve ekonomik aktörler ağların çeperlerindedirler. Ağın özel bir niteliği de *coğrafi uyumdur*. Aynı ildeki aktörlerin diğer illerdekilere göre daha güçlü bağları bulunmaktadır. Mekansal birimler arasındaki diğer bir çatışma da hükümetin Düzey 2 bölgelerinin merkezlerinin nerelerde olacağı konusunda bir düzenleme getirmemesi nedeniyle, bölgesel merkezler konusundaki kararsızlıktır. Aday olan şehirlerin rekabeti kesinlikle iç birleşmeyi kaybettirmektedir. Bu ögeler yapay olarak oluşturulmuş makro bölgelerin iç birleşmesinin zayıf olacağını gösterir. Bölge içindeki iller ve mikro-bölgeler, kurumları ve sosyal sermayesi zayıf olan bölgelere oranla, daha organik ve yoğun ağlara sahiptir. Kalkınma konseylerine katılım özellikle *bazı kuruluşların liderlerinin etkisini artırır*. Örneğin, il genel meclisi başkanları, il kalkınma konseylerinin de başkanıdır (yasayla belirlenmiştir) ve bölgesel kalkınma konseylerinin üyeleri ya da başkanları da aynı zamanda Ulusal Kalkınma Konseyinin ve bazen de Ulusal Parlamentonun üyesi olabilirler. Bunlara ek olarak, onlara üyelik öneren daha başka kolektif forumlar da bulunmaktadır. Bu tür “kümülatif vekaletler” vekaletin kaynaklandığı organizasyonun etkisinden daha güçlü etkiye sahip kilit bireyler yaratır. Temsil edilen organizasyonlar çoğunlukla, *çoklu üyeliğe sahip* bireylerin hareketlerini her karar alma forumunda denetlemek konusunda zorluk yaşarlar.

Bu olumsuz olaylara rağmen bölge bir bütün olarak Avrupalaşma ve bölgeselleşme çerçevesinde önemli değişikliklerle biçimlendirilebilir. Sürekli genişleyen politikacılar ve uzmanlar grubu, artık AB'yle ilgili doğrudan haber almakta ve bilgi edinmektedir. Bölge, özellikle bölgesel kalkınma politikasının desantralize kurumlarına ve kaynaklarına borçlu olarak, artan derecede uyum göstermiş ve geçici ve kalıcı, enformel ve kurumsallaşmış yapıdaki ağların oluştuğunu göstermiştir.

Güney Trans Tuna'da pilot program

Macaristan'ın siyasal bölgeselleşmesi programının gündemden çıkarıldığından bahsetmişim, fakat 2005'te Macaristan'da “bölgeselleşmenin kaynağı” olarak anılan Güney Trans Tuna'ya, yeni bir pilot bölgesel programa ev sahipliği yapması için fırsat verildi. Bu yaklaşımın temeli, bölgeyi oluşturan üç ildeki ve il merkezlerindeki yerel yönetimlerin bir belediyeler birliği kumasıdır. Üye yerel yönetimlerin temsilcilerinden oluşan yapı, üye yerel yönetimlerin yetkilerini birliğe transfer ettiği konularda karar verebilir. Bu modelde, bütçe yapımı konusunda da aynı mantık bulunmaktadır. Birliğin finansal araçları üyelerin katkılarından oluşmaktadır. Bu modelin inkâr edilemez bir avantajı tabandan yukarı olan yapısı ve ortakların birlikte çalışmasıyla kurulmuş olması gerçeği ve bu yolla işbirliği kültürünün gelişmesine ve böylece bölgesel uyumun kendisine katkıda bulunmasıdır.

Diğer taraftan, yalnızca tabandan yukarı yapılanmış olması ciddi bir dezavantajdır. Yani birlik yapısının yetkileri yalnızca üyelerinden aktarılmaktadır. Bu durum, pilot bölgenin yerel düzeydeki ve il düzeyindeki sorumluluklarının ve kaynakları-

nın bölgesel düzeyde ne kadar etkin bir biçimde konsantre olduğunun ve işbirliği yapabildiğinin modeli olabilir anlamına gelmektedir. Öte yandan yetkilerin ve kaynakların bölgesel düzeye yalnızca yukarıdan transfer edilmesi de uygun değildir. Dolayısıyla, bu model deneyinin gerçek bir yerelleşme simülasyonuna izin vermediği görülmektedir. Bu gerçek, deneyin hatasını gösterir. Ortaklar -muhtemelen- yeterliklerinin ve kaynaklarının çoğunu paylaşmayacaklardır. Gerçekte bir motivasyon yoktur ve beklenen avantajlar sadece sanaldır. Bir yıl sonrasına bakıldığında bu operasyonun deneyimlerinin çok iyi olmadığı görülmektedir. Yetkinlikleri olmayan üç yoksul il zengin bir bölge yapmayacaktır!

GÜNDEMİ OLUŞTURMAK

Gelecek üzerine düşünceler

Bölgeselleşmenin ikinci aşaması çok iyimser olmamıza izin vermemektedir. Hükümetin niyeti çelişkili, seçkin siyasiler bölünmüş, işbirliği yapma isteği ve yerel aktörler arasındaki yerel ağlar güçlü görünmemekte ve yerel toplum bölgesel desantralizasyon konusunda ilgisiz görünmektedir.

Bu durumda bölgeselleşme nasıl yürütülebilir?

Macaristan'da, muhtemelen diğer geçiş ülkelerinde de yerelleşme ve bölge inşası yalnızca aşağıdan yukarı ve yukardan aşağı eş zamanlı olarak yürütülür ve motive edilirse hızlanabilir. Bu aynı zamanda, Macaristan için tepkisel olan aşamayı bırakıp, kabul görmüş ve bilinçli reformlar yapma aşamasına girmek için tek yoldur. Bunun İngiliz araştırmacıların İngiltere'de bölgeselleşmenin geleceğini tasarlarlarken bulduklarıyla tamamen aynı olduğunu söyleyebiliriz (*Bond-Mc Crowe*, 2004).

Yukarıdan ve AB tarafından zorlanan bölgesel kurum inşasının başarısının, gerçek anlamda bir sosyal ve ekonomik iliştilmişliğe (imbeddedness) ulaşmadan, kaynak sahibi olmanın sağladığı motivasyona güçlü bir biçimde bağlı olduğu görünmektedir.

İşbirliği ve yerel ağlar temelinde aşağıdan-yukarıya oluşan bölgeler olanaksız görünmektedir, çünkü fazla merkezi bir ülkede sırf yerel gücün ve kaynakların konsantrasyonu güçlü bölgelerin kurulmasını sağlamaz.

Bu çıkmazdan dışarı adım atmak konusunda yeni katılan ülkeler için Avrupa Birliği'nden gelen itici gücün ne olduğu büyük önem taşır. Macaristan'da bölgesel politika ile uğraşan uzmanların, 2007 yılından sonra Yapısal Fonların yönetim modeliyle ilgili alınan kararlara gerçekten büyük önem vermeleri tesadüf değildir. Maalesef, bölgelere, mevcut duruma benzer biçimde, bölgesel programların yönetiminde anlamlı bir rol verilmeyeceği ve bu durumun onların çıkarlarının kaybına ve önceki kurumsal sistemin içinin boşalmasına yol açacağı konusunda işletmeler

bulunmaktadır. Gerçek işlevler ve kaynaklar olmadan, bölgesel işbirliğinin avantajları konusunda bölgesel politikacıların ikna edilmesi neredeyse imkânsızdır.

Bütün bunlara dayanarak Macaristan'da bölgeselleşmenin geleceğini tahmin etmek zordur. AB bölgesel politikasının kendi başına, Macaristan'da seçilmiş özerk bölgeleri kurmayacağı kesindir. Diğer kesin olan şey bölgeselleşmeyi mümkün kılan bölgesel ölçek değil, hükümetin isteği ve bölgelerin gerçek kapasitesidir.

Görünürde, hükümetin isteği ortadadır. Parlamento'da yeniden seçilmiş olarak, seçimlerden hemen sonra bölgesel özerk idarelerin oluşturulması planı vardır. Ancak aksine, yerel yönetimler yarasını düzeltmeyi ve paralel olarak Anayasanın düzeltilmesini desteklememiştir. Şimdilik, siyasal içerikli bölgeselleşme gündemde değildir. Kalkınma bölgelerinin geleceği kesin değildir, fakat işaretler daha önce belirtildiği gibi ümit verici değildir.

SONUÇLAR

21. yüzyılın başında, bölgeselleşme, genellikle “Avrupalılaştırma” ve modernleşme fikirleriyle bağlı olarak en çok ümit vaat eden sloganlardan biri oldu. Ancak, bölgeselleşme şiarının arkasında, çeşitli niyetleri, değerleri ve hatta coğrafi yapılanma yaklaşımlarını görmek mümkündür. Macaristan siyasetinde, bölgeselleşme şiarı genellikle bir hedeften çok, bir araç olarak kullanıldı. Doğrudan seçilmiş özerk yönetimleri atlayarak, farklı çıkarlar arasında kaynakların dağıtımı için merkezîyetçiliğin bir aracı oldu. Bölgeselleşmenin ana motivasyonu olan Birliğin bölgesel kaynakları güçlü bölgelere sahip olmadan kullanılabilirdi. “Yukarıdan aşağı” ve “dışardan” zorlanan bölgeselleşmenin kaybettiğini kabul etmeliyiz.

Özgün bölgeselleşme mantığı bozulmuş ve yeni coğrafi sınırlar ve kurumsal formlar çerçevesinde eski, merkezîyetçi, antidemokratik siyasal davranışlar hayatta kalmıştır.

Macaristan kamu yönetiminin bölgesel ölçekte yeniden organize olması gerektiğinden emin olmak için, kapsamlı kamu politikası analizleri gerekmektedir. Elit siyasetçileri ve yerel toplumu bölgeselleşmenin politik bir oyuncak olmadığı fakat daha demokratik ve etkili bir yönetişimin en uygun mekânsal çerçevesi olduğu konusunda ikna etmek için daha çok zamana ihtiyaç vardır.

KAYNAKLAR

ADAPT, EU enlargement and multilevel governance. 5th Framework HPSE-CT-2001-00097 (Lead partners: Panteion University-LSE)

Ágh, A. (2003), *Anticipatory and Adaptive Europeanization in Hungary*. Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies

Bache, I (1998): *The Politics of European Union Regional Policy. Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?* Sheffield Academic Press

Beér, J.(1951): Helyi tanácsaink államhatalmi jellege (Public character of the local soviets) = *Állam és Igazgatás*. 11-12. sz. Pp. 593-606.

Bond, R.-McCrone, D.(2004): *The Growth of English Regionalism? Institutions and Identity= Regional and Federal Studies*. 4. pp.1-26.

Bovaird, T. – Löffler, E. – Parrado-Diez, S. (2002): *Developing Local Governance Networks in Europe*. Baden-Baden: Nomos.

Halkier,H.-Danson, M,-Damborg, C. (eds.): *Regional development Agencies in Europe*. Jessica Kingsley, London, 1998.

Keating, M (1998): *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*. Edward Elgar: Cheltenham.

Kooiman, J. (2002): ‘Governance. A Social-Political Perspective’, Grote, J.–Gbikpi, B. (eds.), *Participatory governance*, Opladen: Leske + Budrich, pp. 71–97.

Olsson, J. (2001), *Democracy Paradoxes in Multi-level Governance*. Gdansk, RSA

Pálné Kovács, I. (2001): *Regional Development and Governance in Hungary*, Pécs: Centre for Regional Studies (Discussion Papers, No. 35, p. 41.)

Pálné Kovács, I.–Paraskevopoulos, C.–Horváth, Gy. (2004): Institutional “Legacies” and the Shaping of Regional Governance in Hungary in. *Regional and Federal Studies*. Vol. 14. No. 3 pp. 430–460.

Pierre, J (1998): *Partnerships in Urban Governance*. Macmillan Press

Rhodes, R. A. W. (1997): *Understanding Governance*. Open University Press, Buckingham.

Surazska, W. – Bucek, J. – Malinkova, L. – Danek, P. (1997): *Towards regional government in Central Europe*. *Government and Policy* 4: 437–463.

Vass, L. (2003): ‘Decentralization: The Case of Regional Reform in Hungary’, Rosenbaum, A, – Gajdosova, L. (eds.): *State Modernization and Decentralization- Implications for Education and Training in Public Administration: selected Central European and Global perspectives*, UN- IASIA – NISPAcee, pp. 42-57