
ÜLKE ÜLKE YEREL YÖNETİMLER

MACARİSTAN

Birgül GÜLER*

Macaristan 10.6 milyon nüfusa ve Türkiye'nin onda birinden biraz daha geniş (93 bin km²) toprağa sahip bir ülkedir. 1949 yılında kurulan sosyalist sovyet-tipi devlet yapısı, tam 40 yıl sonra 1989 yılında ortadan kalkmıştır. Sanayileşmiş ülkeler arasında sayılabilecek olan ülkede, ekonominin sektörel bileşiminde sanayi %47, tarım %19 ve hizmetler %34 oranında yer tutmaktadır. Avrupa ülkelerinin tümünde olduğu gibi bu ülkede de nüfus artış hızı son derece düşüktür. Nüfusun iki katına ulaşma süresi, Avrupa'nın diğer ülkelerinde olduğu gibi yüzyılı aşmaktadır. Nüfusun %62'si kentsel, %38'i kırsal yerleşmelerde oturmaktadır.

1989 yılından bu yana yerel örgütlenme, reformların başlıca alanlarından birisi olmuştur. Eskiden olduğu gibi yine sayısı iki ile üç arasında salınan bir yönetsel kademelenme vardır. Yine eskiden olduğu gibi yalnızca ilk kademede yer alan yerel yönetimlerin organları doğrudan seçilmekte, ikinci kademede yerel yönetim organları ilk kademede meclislerden gelen temsilcilerden oluşmaktadır.

Yeni sistemde, eskiye ait olan iki uygulama ortadan kalkmıştır. Birincisi, seçilenlerin görev süresi dolmadan seçmenlerce "geri çağırılması" uygulamasına son verilmiş, seçilenlerin görev süresi doluncaya kadar iş başında kalmaları ilkesi benimsenmiştir. İkincisi kademeler arasında hiyerarşik bağlantı kurulmamış, bizde olduğu gibi her yerel yönetim kendi başına bir unsur olarak kabul edilmiştir.

ANAYASAL TEMEL

Sovyet tipi devlet örgütlenmesini tasfiye eden 1990 tarihli yeni Anayasa'ya göre¹ Macaristan Cumhuriyeti başkent, iller, kentler ve köylerden oluşur. Başkent "ilçe"lere bölünür. Kentlerde de bu tür alt birimler oluşturulabilir (md:41).

* Dr., TODAİE Öğretim Üyesi.

¹ Anayasal hükümler için: Council of Europe, Hungary-Structure and Operation of Local and Regional Democracy, Strasbourg 1994, s.5-6. Bu kaynaktaki bilgiler 1993 durumunu göstermektedir.

Bu birimlerde yaşayan yerel seçmen toplulukları yerel işleri özgürce yönetmek hakkına sahiptir. Yerel yönetimler, yerel kamusal işleri yöneten ve kamu gücünü nüfusun genel çıkarına kullanan bağımsız ve demokratik birimlerdir (md:42). Yerel yönetim birimleri eşit haklara sahiptirler. Görevleri farklılık gösterebilir. Yerel yönetimlerin hakları ve görevleri yasa ile düzenlenir. Bu birimler, haklarını korumak üzere Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilirler (md:43). Seçmenler yerel özyönetimi, kendileri tarafından seçilen temsilci organlar ve ayrıca yerel referandum aracılığı ile gerçekleştirirler. Temsilci organların üyeleri dört yıllık süreler için seçilir (md:44).

Yerel temsilci organ (belediye meclisi), yerel yönetime bırakılan işleri düzenler ve yönetir. Belediye mülkiyeti üzerinde mülkiyet sahibi haklarını kullanır, yerel yönetim gelirlerini yönetir, sözleşmeler yapar. Yasaların belirlediği çerçevede, yerel vergi ve ücretler için oranları belirler. Yasaların belirlediği çerçevede örgütünü kurar ve çalışma usulü ile kuralları belirler (md:44/A).

Meclisin başkanı belediye başkanıdır. Meclis komiteler seçebilir ve bir büro kurabilir. Başkan, belediye üzerindeki zorunlu görevlerine ek olarak, bir yasa ya da yasaya dayanan bir hükümet kararnamesi ile olanak sağlandığı takdirde, istisnai olarak idari görevler üstlenebilir. Bir yasa ya da hükümet kararnamesi ile, devlet idari görevlerinin bir baş yöneticiye ya da istisnai olarak meclisin kuracağı büro yöneticisine devri kabul edilebilir (44/B).

Yerel Yönetim Yasası, parlamento üyelerinin üçte iki çoğunluk oyu ile çıkarılır. Yerel yönetimlere tanınan temel haklarda yapılacak herhangi bir sınırlandırma için de aynı oy koşulu geçerlidir (md: 44/C).

Anayasa'da sözü edilen Yerel Yönetimler Yasası 1990 yılında 65 sayılı yasa olarak kabul edilmiştir. Yasa, köy, kent, il, başkent olmak üzere bütün yerel yönetim kademelerini kapsamaktadır. Ancak daha sonra, 1991 yılında Başkent ve İlçeleri Yerel Yönetim Yasası çıkarılarak başkent yönetimi yeniden düzenlenmiştir.

GENEL YAPI

Macaristan iki kademeli bir yönetim yapısına sahiptir. Üstte iller, altta kent ve köyleri temel alan belediyeler bulunmaktadır. Yapı içinde başkent, ayrı ve özel bir yönetim biçimine sahiptir.

1992 yılı başında ülkede başkent dışında 19 il, 177 kent, nüfusu binden az olan yerleşmelerde kurulmuş bulunan 2915 köy vardır. Kentlerden 20 tanesi il yetkilerine sahip olma özelliği taşıırken, 156 tanesi genel kent yönetimi özelliklerine sahiptir. Bunların dışında başkent, kendi altında 22 ilçe belediyesine sahiptir. Toplam yerel yönetim birimi sayısı 3133'tür.

İller, kent ve köy belediyeleri üzerinde üst-hiyerarşik yetkilere sahip değildirler. Diğer bir deyişle, ilin sınırları içinde yer alan diğer belediye ve

köylerle arasında hiçbir dikey ilişki yoktur. Hem il hem de köy-kent belediyeleri üzerindeki yönetsel denetim, "Cumhuriyet Komiserleri" eliyle gerçekleştirilir.

Cumhuriyet Komiserleri sekiz bölgede örgütlenmiştir. Bölge devletin taşra örgütlenmesinden oluşan, seçilmiş organları bulunmayan, yetki devri ilkesi uyarınca çalışan yönetsel birimdir. Komiserler (bölge valileri) başbakanın önerisi üzerine devlet başkanı tarafından atanmakta, İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak çalışmaktadırlar. Taşra örgütlenmesinin başı olan bölge valileri, yerel yönetimlerin faaliyetleri üzerinde yasa ile belirtilen konularda denetim-yönlendirme, genel kamu düzenini sağlama ve oluşturulan kurul aracılığıyla ikinci derece idari yargı mercii işlevi görme yetkilerine sahiptir.² Bir bölge valisi, yetki alanı içinde kalan yerel yönetimleri il-kent-kasaba-köy düzeylerinde kademe hiyerarşisini gözönünde tutmadan doğrudan denetlemektedir.

Meclislerin Oluşumu

Yerel yönetim organlarının seçilmesinde izlenen yol, Sovyet dönemi ile bir benzerliğe sahiptir. Sovyet döneminde olduğu gibi şimdi de organları doğrudan seçilen tek kademe, kent-kasaba-köy kademeleridir; il meclisleri ilk kademe meclislerinden gelen temsilcilerden *dolaylı olarak* oluşmaktadır. İlk kademede doğrudan seçimler de yerleşme büyüklüğüne göre farklı özellikler sergilemektedir.

Nüfusu 10 binden az olan yerleşmelerde meclis ve başkan ayrı ayrı doğrudan seçilmektedir. 10 binden fazla nüfusa sahip olan yerlerde ise doğrudan seçim yalnızca meclis için yapılmakta, başkan meclis tarafından seçilmektedir. Her iki durumda da başkan yalnızca meclis başkanı unvanı taşımamakta, bizde olduğu gibi tüm yerel yönetimin sorumluluğunu üstlenmektedir.

Nüfusu 10 binden az olan yerlerde seçimler, liste halinde oylamaya sunulan adayların iki türlü ve çoğunluğa dayalı bir sistem içinde belirlenmesiyle gerçekleştirilmektedir. Nüfusu 300'e kadar olan yerlerde 3, 600'e kadar olan yerlerde 6, 1300'e kadar olan yerlerde 7, 3000'e kadar olan yerlerde 9, 5000'e kadar olan yerleşmelerde 11 ve nüfusu 10 bine kadar olan yerlerde 13 temsilci seçilmektedir.

Nüfusu 10 binden fazla olan yerlerde seçim daha farklı esaslara dayandırılmıştır. Temsilcilerin yarısı parti listelerinden, diğer yarısı ise bağımsız adaylardan seçilmektedir. Nüfusu 25 bine kadar olan yerleşmelerde 10 bağımsız-9 partili; 50 bine kadar olan yerlerde 14 bağımsız-13 partili, 60 bine kadar olan yerlerde 15 bağımsız-14 partili, 75 bine kadar olan yerleşmelerde ise 16 bağımsız-15 partili seçilmektedir. Nüfusu 75 bini aşan yerlerde her ek 10 bin kişi için 1 temsilci daha eklenmektedir. Bağımsızlar ile parti listelerinden seçilecek kişiler arasındaki oran başkent Budapeşte için özel bir durum sergilemektedir.

² Tamas Horvath, "The Structure of the Hungarian Local Government", *The Reform of Hungarian Public Administration*, Hungarian Institute of Public Administration, Budapest, 1991, s.85.

Budapeşte il meclisinde yer alanlardan 66 üye parti listelerinden, 22 üye ise bağlı ilçelerin temsilcilerinden oluşmaktadır.³

Her 10 bin kişiyi bir üyenin temsil ettiği il meclisleri dolaylı seçim yoluyla oluşmakta, başkan ile bir başkan yardımcısı meclis tarafından kendi içinden seçilmektedir.

Yürütme Organları

İlk kademe yerel yönetimlerinde başkan doğrudan ya da dolaylı seçilsin, noter unvanı taşıyan özel bir görevli bulunmaktadır. Bu görevli meclis tarafından aday gösterilmekte, başkan tarafından atanmaktadır. Mesleki köken bakımından hukukçu olması gereken bu görevli, yerel düzeyde yasallığın koruyucusu-muhafızı olarak görev yapmaktadır. Yerel hizmet aygıtının genel sorumluluğu verilmiş olan bu görevli, başkanın emri altında çalışmak ile yükümlüdür. Ama aynı zamanda genel olarak devlet işlerinin izlenmesi söz konusu olduğunda, bağımsız bir otorite ve bölge valiliğinin muhatabı olarak öne çıkmaktadır.

İl düzeyinde de benzer bir yapılanma söz konusudur. İlin temsilcisi doğal olarak, meclisin kendi içinden seçtiği meclis başkanıdır. Ancak il yönetimi, bir profesyonel yöneticiye bırakılmaktadır. İl genel meclisi bürokratik aygıtın genel sekreterliğini yapacak kişiyi kendisine yapılan başvuruları değerlendirerek belirlemekte ve işe almaktadır. Örgütün yönetimi bu genel yöneticiye teslim edilmekte ve meclis başkanına bağlı olarak çalışması beklenmektedir. Bu temsilci başkanın yanısıra bölge valiliği ile de bağlantılı çalışmakla yükümlüdür.

Macaristan örneği, yeni sistemin uygulamaya koyulduğu ilk dönemde yaşanan sorunlar sayesinde, toplumsal dönüşüm dönemlerinde yönetsel dünyaya egemen olan atmosferi yakalamamıza da olanak vermektedir. Birincisi, ilk yerel seçimlerin hemen ardından, eski personel ile yeni seçilmiş ve atanmış olanlar arasında oldukça yaygın çatışmalar yaşanmıştır. Yeni gelenlerin eski aygıtı güvensizliği, toplu işten atma tehditleri ile şiddetlenmiştir. İkincisi, meclis ile başkan arasında yetki tekeline paylaşımına eğilimi, başkanın yetkilerini kısıtlama çabaları gözlemlenmiştir. Özellikle meclisten ayrı olarak, kendisi de doğrudan seçilen başkanların güçlü konumu; ayrıca toplumun siyasal parçalanmışlığı düşünülürse, bu çatışmanın boyutları akılda kolayca canlandırılabilir. Üçüncüsü, noterlik görevini üstlenmiş görevlilerin çoğu Sovyet döneminde yerel yönetimlerin sekreterliğini yapan kişiler olduğu için meclisler bu mevkiye güvensizlik duymaktadırlar.⁴

³ Istvan Balazs, "National Report on 'The Public Administration Modernization of the Eastern European Countries' The Reform of Hungarian Public Administration, Hungarian Institute of Public Administration, Budapest, 1991.

⁴ Tamas Horvath, a.g.k., s.87-89.

GÖREV ve YETKİ PAYLAŞIMI

En alt kademede yer alan yerel yönetimler genel kamu hizmetleri, kentsel planlama, çevrenin korunması, konut, kanal, su ve yol gibi altyapı yatırımlarının yapılması ve kullanılması; yolcu taşımacılığı, itfaiye gibi esenlik hizmetleri; çöplerin toplanması, merkezi kolluk güçlerine yardım edilerek kamu düzeninin sağlanması; temel sağlık ve eğitim işlerinin yürütülmesi ile görevlidirler. Eskisinden farklı olarak yerel yönetimlerin artık, mal-hizmet üretimi ile ticarete ilişkin görev ve yetkileri yoktur.

Macaristan'da son yirmi yıldan bu yana merkezdeki yetkilerin il kademesine aktarılmasına yönelik yerelleşme çabalarına karşın, merkeziyetçi-tekçi devlet yapısı gücünü ve ağırlığını korumuştur. Macaristan'da 1981-1990 yıllarında toplam devlet harcamalarının ortalama olarak % 77.5'i merkez, % 22.5'i yerel yönetimlerce kontrol edilmiştir. Yıllar itibariyle bakılırsa, toplam devlet harcamalarının 1981 ve 1983 yıllarında yüzde 78'i, 1985'te 76'sı, 1987'de 77'si ve 1990 yılında yüzde 79'u merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilmiştir.⁵

Harcama Yapısı

Kaynakların yönetim birimleri arasında dağılımı *harcamaların nitelikleri bakımından* incelenirse ortaya şöyle bir görüntü çıkmaktadır: 1980'li yıllar boyunca toplam devlet harcamaları (merkez ve yerel yönetimler) içinde *ekonomik harcamaların* oranı yaklaşık yüzde 40 gibi (36.83) bir yer tutarken, toplam harcamaların yarısı *toplumsal harcamalara* ayrılmıştır.

Ekonomik nitelikli işler için yapılan harcamalar ağırlıklı olarak merkezce gerçekleştirilmiştir. Rakamla söylenirse, toplam ekonomik harcamaların dönem ortalaması olarak yüzde 90'ı merkezce, yalnızca yüzde 10'u yerel yönetimlerce gerçekleştirilmiştir.

İncelenen kaynaklarda *güvenlik* harcamalarına ilişkin bilgi yoktur. *Savunma* harcamaları (toplam harcamanın yüzde 3.27'si) ise tümüyle merkezi yönetimin tekelinde olmuştur. *Eğitim*, yerel yönetimlerce yürütülen etkinliklerdendir. Toplam harcamalar içinde ortalama olarak yüzde 10'luk bir paya sahip olan eğitim harcamalarının dörtte üçten fazlası yerel birimlerce gerçekleştirilmiştir. *Sosyal güvenlik* hizmeti (ortalama olarak devlet harcamalarının yüzde 24'ü) başından bu yana merkezce yürütülen işlerden iken, yerel yönetimlerin yetki alanında yer alan *sağlık* hizmetinin (toplam harcamaların yüzde 10'u) merkezin yetki alanına kayma eğilimi gösterdiği söylenebilir. *Konut ve kentsel işler* yerel yönetimlere bırakılmış konulardandır. Toplam devlet harcamaları içinde yüzde 8.5 gibi bir dönem ortalamasına sahip olan konut giderleri 1980'li yıllarda nominal olarak bile hemen hemen artmamıştır. Aynı dönemde bu konuya

⁵ Rakamlara dayalı değerlendirmeler için şu kaynaktaki veriler temel alınmıştır: IMF, *Government Financial Statistic Yearbook*, 1992.

merkez de ilgi göstermemiştir. Sonuç, konuta ilişkin olarak artan sorunların devleti ek kaynak ayırmak zorunda bırakmasıdır.

Yerel yönetimler tüm ilkokulların, hemen hemen tüm ortaokul ve liselerin, devlete ait konutların, kreş ve çocuk bakımevlerinin yüzde 90'ının, hastahanelerin yüzde 80'inin, kütüphane, tiyatro ve eğitim merkezlerinin yüzde 70'inin işletilmesini üstlenmişlerdir.

Yerel harcamalar içinde *ekonomik* girişimler, ortalama olarak yüzde 17.03 oranında bir paya (toplam devlet ekonomik harcamalarının onda biri) sahip olmuştur. *Toplumsal* nitelikli harcamalar için ise değerler eğitim harcamaları için 31.05; sağlık harcamaları için yüzde 14.89; sosyal güvenlik harcamaları için yüzde 4.31; konut ve kentsel iş harcamaları için yüzde 17.49; eğlence, kültür ve dinsel işler için yüzde 4.56 olmuştur. Bu oranlara bakılarak, Macaristan yerel yönetimlerinin büyük oranda toplumsal nitelik taşıyan görevler yükledikleri, ekonomik nitelikli görevlerin genel yapı içinde dörtte bir oranında önem taşıdığı söylenebilir.

Gelir Yapısı

Yerel harcamalar değişik kaynaklardan karşılanmıştır: 1) yardımlar-*dotacio*, (2) yerel vergiler, (3) krediler, (4) yerel yönetime ait işletme kârları ve (5) parasal olmayan-materyal transferleridir. Son dönemde özellikle kentsel altyapının finansmanı gibi konularda eğilim, bölgede faaliyet gösteren kuruluşlar ile yerel yönetim birimi arasında işbirliği anlaşmaları yapılması doğrultusundadır. Yardımlar ulusal bütçeyle il meclislerine dağıtılmış, kaynak il bütçesinden o il sınırları içindeki yerel meclisler arasında bir kez daha bölüşülmüştür.

Macaristan yönetim sistemi 1971 yılında geniş kapsamlı bir yeniden düzenlemeye konu olmuş, *kaynakların paylaşımı bakımından* sistemin ağırlık noktası önemli ölçüde merkez üst kademe kabul edilirse orta kademe yönetim birimlerini oluşturan illere kaydırılmıştır. Kaynakların paylaşımı, o tarihten bu yana, önce ulusal düzlemde yirmi il ile merkezin planlama ve maliye birimleri arasında yapılan pazarlıklarla belirlenmiş, daha sonra her il içinde ortalama 50 alt kademenin temsilcileri pazarlığın ikinci aşamasını gerçekleştirmişlerdir. Ulusal kaynaktan daha fazla pay almanın güçlüğü yerel yöneticileri yerel olanakları kullanmaya ve genişletmeye yöneltmiş görünmektedir. "Gönüllü toplumsal çalışma" olarak adlandırılan, halkın ortak gereksinmelerine yönelik çocuk evleri yapımı, çevre koruma ve geliştirme girişimleri gibi konuları kapsayan harcamalar için yerel yönetimler 1983 bütçesinden 5 milyar forint ayırmışken gönüllü çalışmanın parasal değeri 7.5 milyarı bulmuştur.⁶

Sovyet tipi örgütlenmenin tasfiyesinden sonra gelir yapısında çok önemli bir değişiklik yoktur. Gelir yapısı özgelirler, merkezi vergilerden paylar ve devlet

⁶ Hans-George Heinrich, *Hungary - Politics, Economics and Society*, Frances Pinter, London 1986, s.78.

yardımlarından oluşmaktadır. Yeni yapı, yerel yönetimlere kredi kullanma hakkı da tanımıştır. Özgelirler yerel vergiler, yerel yönetimlerin kendilerince gerçekleştirilen ticari faaliyetler ve mülklerinden elde ettikleri gelirlerden oluşmaktadır.

Yerel vergi toplama yetkisi yalnızca alt kademe yerel yönetimlerine verilmiştir. Üst kademe yerel yönetimleri olan iller, vergi toplama yetkisine sahip değildirler.

Merkezi gelirlerden yerel yönetim payları belli bir oranda, yerel yönetim nüfusu, nüfusun yaş yapısı gibi ölçütler gözönüne alınarak dağıtılmaktadır. Ayrıca yerel yönetimler, belli bir projenin finansmanı için özel yardımlar talep edebilmekte, Parlamento yüksek öncelik taşıyan kalkınma ve yeniden yapılanma projelerine kaynak tahsis etme yetkisine sahip bulunmaktadır. Bu uygulama 1990 yılından bu yana sürdürülmektedir. Kendi hatalarından kaynaklanmayan mali sorunlara sahip olan yerel yönetimler, ek devlet yardımı için Parlamento'ya başvurma hakkına da sahip kılınmışlardır.⁷

YEREL YÖNETİMLERİN DENETİMİ

Yerel yönetimlerin denetimi bölge valiliği, yargı ve sayıştay olmak üzere üç birim tarafından gerçekleştirilmektedir.⁸

Yerel yönetimlerin genel denetimi Cumhuriyet Komiserleri (bölge valileri) tarafından gerçekleştirilir. Bölge valileri, yerel yönetimleri hukuka aykırı uygulamalar konusunda uyarır ve uygulamanın düzeltilmesi için belli bir süre verir. Yerel yönetim belirlenen süre içinde gereğini yerine getirmese, vali konuyu yargıya götürme yetkisine sahiptir. Yerel yönetim düzenlemelerini iptal etme yetkisi yalnızca yargıya aittir. Mali denetim yalnızca sayıştay tarafından gerçekleştirilir. Valilerin mali denetim yetkisi yoktur.

Hukuka aykırı davranan bir yerel meclis, yalnızca Parlamento tarafından feshedilebilmektedir. Başka hiçbir kurum yerel yönetimlere karşı herhangi bir yaptırım uygulama hakkına sahip değildir.

⁷ Council of Europe, a.g.k., s. 15.

⁸ A.k., s.15-16.