



STRUCTURE of the HUNGARIAN LOCAL GOVERNANCE and FINANCIAL RELATIONS BETWEEN GOVERNANCES

Yasemin YILDIRIM* , Selçuk BALI**

* * Ordu Üniversitesi, SBMYO, Muhasebe ve Vergi Bölümü

** Giresun Üniversitesi, İİBF, İşletme Bölümü

E-mail: yaseminyenigun@odu.edu.tr, selcukbali@yahoo.com

Copyright © 2017 Yasemin YILDIRIM , Selçuk BALI. This is an open access article distributed under the Eurasian Academy of Sciences License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

ABSTRACT

Hungary has experienced both socio-economic and political changes from the past to the today. It occupies an important place among European countries. With the passage to free market economy in 1989, the financial and administrative structure of the country has been reshaped. By Local Government Act, imposed in 1990, municipalities have become the key elements of the system of local government as an autonomous structure. especially In the study, local government services and their financial conditions for the satisfaction of these services are discussed. There is still debate about the autonomy of local governments. It can not digress outside of limits set by the central government and own revenues to finance the services they have to provide is inadequate.

Keywords: Hungary, Local Governments, Income and Services Division.

MACARİSTAN YEREL YÖNETİMLERİNİN YAPISI ve YÖNETİMLER ARASI MALİ İLİŞKİLERİ

ÖZET

Geçmişten günümüze gerek sosyo-ekonomik gerekse siyasi anlamda yaşadığı değişimlerle Macaristan, Avrupa ülkeleri arasında önemli bir yer tutmaktadır. Serbest piyasa ekonomisine 1989'da geçilmesiyle birlikte ülkenin finansal ve yönetsel yapısı yeniden şekillenmiştir. Yerel Yönetimler Yasası 1990'da çıkarılmış ve belediyeler, özerk bir yapı olarak yerel yönetim sisteminin temel unsuru haline gelmiştir. Çalışmada özellikle yerel yönetimlerin hizmetleri ve bu hizmetlerin karşılanmasına yönelik mali durumları ele alınmıştır. Yerel yönetimlerin özerkliği konusunda hala tartışmalar bulunmaktadır. Çünkü mali kararlarda merkezi yönetimin belirlemiş olduğu limitlerin dışına çıkamamakta ve vermek zorunda oldukları hizmetlerin finansmanı için özgelirleri yetersiz kalmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Macaristan, Yerel Yönetimler, Gelir ve Hizmet Bölüşümü.

1. Giriş

Osmanlı İmparatorluğu'nun Mohaç Muharebesi (1526) ile Karlofça Antlaşması (1699) arasındaki dönemde hüküm sürdüğü Macaristan, 1867'de Avusturya ile birlikte 1918'e kadar sürecek olan Avusturya-Macaristan İmparatorluğunu kurmuştur. I. Dünya Savaşına İttifak Devletleri ile giren Macaristan savaşın kaybedilmesi ile birlikte topraklarının büyük bir kısmını



Trianon Antlaşması ile yitirmiş, II. Dünya Savaşında önceki savaştaki kayıplarını geri alma umudu ile Nazi Almanyası ile birlik olan ülke Sovyet Rusya tarafından işgal edilmiş ve 18 Ağustos 1949'da Macaristan Halk Cumhuriyeti adını alarak 1949-1989 arasında komünist sistemi benimsemiştir. Doğu Bloğunun 1989'da çökmesiyle parlamenter cumhuriyet sistemine geçmiştir.

Yönetim sisteminin değişmesi yönetsel tarihin 1990 öncesi ve sonrası olarak ayrı ayrı ele alınmasını gerektirmektedir. Anayasa değişikliği 1989'da gerçekleşmiş ve 1990'da Yerel Yönetimler Yasası yürürlüğe girmiştir. Hiyerarşik olmayan ve merkezileşmeden uzak bir yönetim sistemi amaçlanmıştır. Bu amaçla, esas olarak il ve belediye bazında ele alınan yerel yönetimler hizmet sunma ve gelir toplama aşamasında daha fazla özerkliğe sahip olmuşlardır.

Ülkemizde Macaristan yerel yönetimlerinin idari ve mali yapısını ele alan az sayıda çalışma vardır. Bu çalışmanın bir amacı da daha sonra yapılması arzu edilen çalışmalara bir nebze de olsa güncel bir yaklaşımla ışık tutmaktır.

Çalışmada öncelikli olarak yerel yönetimlerin yapısı incelenmiş, ardından yerel yönetimlerin hizmetleri ve gelirlerinin ele alınması amaçlanmıştır. Sonuç bölümünde ise Macaristan yerel yönetimlerine dair genel bir değerlendirme yapılması hedeflenmiştir.

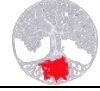
2. Yönetim Yapısı

Genel olarak Macaristan, yaklaşık 10 milyon nüfusa ve 93 bin km² toprağa sahip olan parlamenter cumhuriyet ile yönetilen ve başkenti Budapeşte olan bir Orta Avrupa ülkesidir. Ülkenin ekonomik sektörel birleşiminde sanayi % 48, tarım % 12 ve hizmetler sektörü ise % 40 oranında yer tutmaktadır.

Yerel yönetimlerin yapısı ele alınırken, Doğu Bloğundan ayrılma sonrasındaki değişim göz önünde bulundurularak 1990 öncesi ve sonrası olarak bir değerlendirme yapmak doğru olacaktır. Ayrıca ülke nüfusunun yaklaşık 1/5'inin yaşadığı, toplam GSYİH'nın 1/3'ünün elde edildiği ve yabancı yatırımların yarıdan fazlasının bulunduğu özel bir statüye sahip olan başkentin de ayrı bir alt başlık halinde ele alınması faydalı olacaktır.

2.1. 1990 Öncesi Yönetim Yapısı

Yerel topluluğun yönetim yapısı 1871'de kabul edilen Komünal Yasa ile kolektif kentler, büyük köyler ve sınırlı köyler olarak üç kategoriye ayrılmıştır. İl ve belediye yönetimleri 1876'da kurulmuş, 1880'de reformların gerçekleştirilmesinin ardından 8 il ya da askeri alan, 46 il statüsünde kent, 137 diğer kentler, 483 ilçe, 1914 büyük köy ve 16177 köy şeklinde yapılanma gerçekleşmiştir (Şinik, 2010: 82). I. Dünya Savaşı sonrasında Avusturya-Macaristan İmparatorluğunun yıkılmasının ardından 1920 Trianon Anlaşması ile Macaristan'ın sınırları küçülerek önceki alanının sadece %25,5'i elinde kalmıştır. Ayrıca ekonomik açıdan zengin topraklarını da kaybetmiştir (Çolak, 2010: 78). Bunun sonucunda 1921'de yerel yönetimlerin sayısı 35 il, 20 il statüsünde kent, 36 diğer kentler, 162 ilçe, 985 büyük köy ve 2425 köy şeklinde olmuştur. Yeni kabul edilen 1949 Anayasası md. 41'e göre Macaristan Halk Cumhuriyeti'nin toprakları başkent, iller, kent ve topluluklara ayrılmıştır. Ardından gerçekleşen il reformuyla illerin sayısı 19'a, ilçelerin sayısı 140'a düşürülmüştür. İkinci meclis yasınının 1954'te kabulünün ardından planlama sürecini kolaylaştırmak ve verimliliği artırmak amacıyla 1960'larda birçok işletme birleştirilmiş ve bu durum Macar sanayisinde aşırı bir sektörel yoğunlaşma yaşanmasına yol açmıştır. Serbest piyasa ekonomisine geçiş sürecinde ilk aşama olarak belirtilen "Yeni İktisadi Mekanizma" reformunun 1968'de başlatılmasıyla, planlama sisteminin alt kademelerine daha fazla özerklik getirilerek daha geniş esneklik sağlanmıştır. Macaristan'da 1971'den itibaren ayrı bir bölgesel kalkınma stratejisi tespit edilerek, bölgesel



kalkınma planlaması ve finansal kaynakların yeniden dağıtılması stratejisi ortaya konulmuştur. Ekonominin bazı alanlarına piyasa mekanizmalarının yerleştirilmesi amacıyla Macaristan'da 1980'ler boyunca reformlar yapılmış, sonrasında ise dış ticaret kademeli olarak liberalleştirilmiştir (www.tepav.org).

Aynı doğrultuda 1985'de Macaristan Meclisi yerel dinamiklere dayalı bir kalkınma için yeniden yapılanmaya gidilmesi yönünde bir kararname çıkarmıştır (Tuncer ve Alodalı, 2011: 38). Bu amaçla hazırlanan projede hükümetin mali desteği ve Macar Bilimler Akademisi'nin rehberliğinden yararlanılmıştır. Proje Batı demokrasilerindeki benzer bir yönetim sisteminin oluşturulması için büyük ölçekli olarak tasarlanmıştır (Güner, 1998: 43). İlerleyen süreçte 1989'da Macaristan'da komünist sistem yıkılmıştır.

2.2. 1990 Sonrası Yönetim Yapısı

Anayasa değişikliğinin 1989'da gerçekleştirilmesinin ardından 1990'da Yerel Yönetimler Yasası yürürlüğe girmiştir. Böylece yerel yönetim sistemine ilişkin temel ilkeler ve yönetmelikler anayasada ve Yerel Yönetimler Yasası'nda yerini almıştır. Macar milletvekilleri İngiliz veya İskandinav deneyimlerine benzer şekilde, hiyerarşik ve merkezi olmayan bir sistem kurmaya çalışmışlardır. Bu amaçla yasa koyucular Fransız siyasi düşünür ve tarihçi Alexis de Tocqueville ile Avrupa Konseyi tarafından onaylanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi gibi bazı uluslararası liberal alanlardan esinlenmişlerdir. Yerel Yönetimler Yasası 1990'da kabul edilerek; yerel yönetim sistemi, belediye yerel yönetimleri ve il yerel yönetimleri olmak üzere iki ana türden oluşan bir sistem kurulmuştur (Marcou, 1998: 101). Yasa ile ortaya çıkan "bir yerleşim bir yönetim" ilkesi ülkedeki bütün yerleşim birimlerine kendi yönetimlerini kurma hakkı vermiştir (Usta vd., 2015: 746). Böylece belediye, özerk bir yapı olarak yerel yönetim sisteminin temel unsuru haline gelmiştir. Macaristan, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri arasında ekonomik ve politik liberalleşmeyi gerçekleştiren ilk sosyalist ülke olmasının yanında, geçiş ekonomileri arasında yerel yönetim reformunu gerçekleştiren ilk ülkedir (Gündüz ve Yakar, 2013: 153).

Macaristan Anayasası'nın dokuzuncu bölümü, Yerel Yönetimler başlığı altında, yerel yönetimleri düzenlemiştir. Buna göre Macaristan Ulusal Meclisi devletin en yüksek organıdır ve üyeleri dört yılda bir yapılan seçimlerle belirlenir. Cumhurbaşkanı Ulusal Meclis tarafından seçilir. Macaristan yerel yönetimleri, başkent, iller, ilçeler ve köylerden oluşmaktadır. Bu yapıya göre; 1 başkent belediyesi (büyükşehir), 19 il (county), ilçe belediyeleri ve nüfusu binden az olan yerleşim yerlerinde kurulmuş bulunan köy belediyeleri (Türkiye'de köy muhtarlığını temsil etmektedir) ile toplamda 3178 belediye bulunmaktadır (www.ksh.hu). Macaristan'ın başkent dâhil 20 ili Ulusal Kalkınma Tasarısı kapsamında parlamentoda belirlenen yedi bölgeye (Orta Macaristan, Orta Transdanubia, Batı Transdanubia, Kuzey Transdanubia, Kuzey Alföld, Güney Alföld ve Kuzey Macaristan) ayrılmıştır. Bu bölgeler Avrupa Birliği istatistikî bölge birimleri sınıflandırmasına uygun olarak Düzey 2 bölgelerini oluşturmaktadır. Yedi bölgede bölgesel kalkınma meclisleri oluşturulmuştur (Koçak, 2011: 7). Bu meclislerin yapısı da 1996'da çıkarılan Bölgesel Kalkınma Yasası'yla belirtilmiştir. Bu yasa bölgesel politikanın müdahale alanının alt bölge (Düzey 4), il (Düzey 3) ya da bölgesel (Düzey 2) düzeylerden hangisinde olması gerektiği konusunda bazı çelişkileri de ortaya çıkarmıştır (Kovács, 2006: 99).

Her ilde ve başkentte kamu politikasının yürütülmesi amacıyla devlet daireleri bulunmaktadır. Anayasada açıklandığı üzere bütün yerel yönetimlerin sahip oldukları temel haklar birbirine eşittir. İller ve belediyelerin idari görevleri birbirinden farklı olup, aralarında hiyerarşik bir ilişki bulunmamaktadır.



Temsilci organ belediye yasama organıdır ve bu organın başında bulunan kişi de belediye başkanıdır. Başkanın temsilcilerden birisi olması zorunludur. Temsilciler tarafından gizli oylamayla yapılan seçimde dört yıllığına görev alırlar. Nüfusu 3000'in üzerinde olan belediyelerde başkan tam zamanlı çalışırken, diğerlerinde başkan yarı zamanlı da çalışabilmektedir. Belediye meclis üyeleri tarafından belirli bir süreliğine atanan bir diğer kişi de noterdir. Noter yerel yönetimin başıdır. Başkanın ve üyelerin aldıkları kararları ve yaptıkları işleri hazırlar ve destekler (OECD, 2014: 66). Noter devlet görevlerini yürütürken yerel yönetimden bağımsız hareket etse de, yerel yönetim çalışanı konumunda olduğu için yerel yönetim organı tarafından etki altına alınması olasılığı bulunmaktadır. Ayrıca koordine edilmeleri ve kontrolleriyle ilgili ortaya çıkan sorunlar nedeniyle hizmet yönünden yerinden yönetim birimlerinin koordinesini sağlamak amacıyla Cumhuriyet Müfettişleri yetkili kılınmıştır. Cumhuriyet Müfettişleri birkaç bölgeden oluşan bir alanda görev yaparlar. Temel görevleri yerel yönetimlerin işlem ve kararlarının yasallığını kontrol etmektir. Eğer yerel yönetimleri müfettişlerin görüşüne aykırı hareket ederlerse, müfettişin yapacağı gereği için mahkemeye başvurur (Kızılcık, 1990: 552).

2.3. Başkentın Statüsü

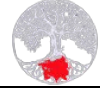
“Başkent Yerel Yönetimi Yasası” (Act on The Capital Self-Government) 1991’de çıkarılmış, ancak 1994’de Yerel Yönetim Yasası ile birleştirilmiştir. Buna göre Yerel Yönetimler Yasası Budapeşte ile ilgili hükümleri belirlemekte ve başkentte hem her biri bir belediye başkanı ve bir konseye sahip olan 23 ilçenin yönetimi hem de merkezi yönetim görevi üstlenilmiştir. İşgücünün dağılımı görev ve sorumluluklar doğrultusunda yerel yönetimler arasında bağımsız ve eşit olarak ortaya çıkmıştır (www.wcd.coe).

3. Yerel Yönetim Hizmetleri

Yerel yönetimin yapısını belirleyen; ekonomik performans, nüfus ve idari alanın boyutu kriterlerine göre yerel yönetimlerin yasa ile belirlenmiş görev ve yetkilerinde farklılıklar olabilmektedir (www.net.jogtar.hu). Ancak genel olarak, Yerel Yönetimler Yasası’nın sekizinci kısmında Macaristan’daki yerel yönetimlerin tamamı için zorunlu görevler: Okul öncesi eğitim, ilköğretim, yaşlı insanlara kişisel hizmet, engelli insanların barınması, temel sağlık hizmetleri, içme suyu, kanalizasyon, cenaze hizmetleri, çöp toplama, yolların bakımı, aydınlatma, etnik azınlıkların haklarının korunması. Bunların dışında isteğe bağlı görevleri de; itfaiye, mekânın geliştirilmesi, mekânsal planlama, doğal çevrenin ve yapıların korunması, konut idaresi, orta öğretim gibi hizmetler şeklindedir (Fekete vd., 2002: 48).

Aynı zamanda ikinci düzey bölgesel yönetim kademesi olan il yönetimleri belediyelerin üstlenmedikleri ya da üstlenmek istemedikleri görev ve yetkilerin devredilebileceği birimler olarak düzenlenmişlerdir. Kanunla eğitim, sağlık, sosyal hizmetlerin bölgesel inşası ve turizme yönelik hizmetler gibi il yönetimine verilen görevler bulunmaktadır (Kartal, 1998: 124).

Nüfusu 3000’in altında olan belediyelerde devlet, okulların hem sorumlusu hem de işleticisidir. Nüfusu 3000’in üzerinde olan belediyelerde ise devlet, okulların sorumlusudur ancak işletici olan belediyelerdir. Temel sağlık hizmetleri ile telefonda tıbbi hizmetler de yerel yönetimlerin görevlerindedir (Schmidt, 2015: 8).

**Tablo 1. GSYİH'nın Yüzdesi Olarak Genel Kamu Mali Dengesi**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Genel kamu mali dengesi	-5,08	-3,65	-4,6	-4,54	-5,49	-2,31	-2,46	-2,56
Merkezi yönetim mali dengesi				-3,86	-6,18	-2,79	-5,41	-4,05
Yerel yönetim mali dengesi				-0,86	0,61	0,49	2,49	1,39
Sosyal güvenlik idaresi mali dengesi				0,17	0,09	-0,01	0,46	0,1

Kaynak: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>

Tablo 2. Yerel Yönetim Giderlerinin Fonksiyonel Yapısı (%)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Genel kamu hizmetleri	16,5	14,88	15,2	17,54	16,96	20,63	22,7
Savunma	0,02	0,02	0,03	0	0	0	0
Kamu düzeni ve güvenliği	1,26	1,37	1,33	1,52	1,74	0,41	0,54
Ekonomik konular	6,77	7,09	7,71	10,34	9,15	11,61	16,33
Çevre koruma	4,17	3,68	2,84	3,44	3,83	4,64	8,72
Konut ve toplumsal imkanlar	8,43	8,34	10,35	4,44	4,12	5,9	7,8
Sağlık	15,44	16,38	15,53	14,9	16,52	8,15	4,56
Eğlence, kültür ve din hizmetleri	4,97	5,22	4,84	6,12	6,58	6,56	8,69
Eğitim	29,89	29,92	28,68	29,19	27,7	28,67	16,51
Sosyal koruma	12,56	13,1	13,49	12,51	13,4	13,43	14,17

Kaynak: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>

Yerel yönetim giderlerinin fonksiyonel yapısına bakıldığında, en yüksek payı genel kamu hizmetleri almakta ve onu takiben eğitim harcamaları ile ekonomik konular için yapılan harcamalar bulunmaktadır.

Tablo 3. Kamusal Düzeyler Arasında Kamu Yatırım Harcamalarının Dağılımı (%)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Merkezi yönetim yatırım harcaması	64,88	59	58,15	40,76	47,81	64,56	60,23	60,38
Yerel yönetim yatırım harcaması	34,95	40,69	41,48	59,01	52,03	35,29	39,65	39,56
Sosyal güvenlik idaresi yatırım harcaması	0,17	0,31	0,37	0,23	0,16	0,14	0,12	0,06

Kaynak: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>

Yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere yatırım harcamalarında 2010 sonrasında önemli bir değişiklik yaşanmıştır. Başta merkezi yönetim yatırımları yerel yönetimlere göre çok daha yüksek iken, 2010'a kadar yerel yönetim yatırım harcamaları artmakta ve bu yıldan sonra tekrar düşüşe geçerek merkezi yönetimin oldukça gerisinde kalmıştır.

4. Yerel Yönetim Gelirleri

Bugün Macaristan'da yerel yönetimlerin gelirleri üç kategoriye ayrılmıştır: Yıllık gelir transferleri, özgelirler ve borçlanma. Transferler paylaşılan vergi gelirleri, normatif yardımlar, koşullu yardımlar ve bütçe açığı yardımlarından oluşur. Özelgelirler ise; yerel vergiler, harç ile ücretler ve yerel yönetimlerin varlıklarını satmak veya kiralamak suretiyle elde ettikleri gelirlerdir (www.pallai.hu).



4.1. Yerel Yönetimlerin Özgelirleri

Belediyelerin bağımsızlığının temel göstergesi yerel bütçede özgelirlerinin payının büyüklüğüdür. Bu anlamda Macaristan yerel yönetimlerinin büyük ölçüde merkezi hükümete bağımlı oldukları görülmektedir. Yerel vergiler Yerel Vergilendirme Kanunu çerçevesince alınır. Kanunda seçenekleri tanımlanmış olan vergilerden belediye (vergi koyma yetkisine sahipse) vergi seçimi konusunda serbesttir (Szalai vd., 2002: 342). Bu vergilerin alt ve üst sınırları merkezi yönetim tarafından belirlenir. Bunların dışında diğer gelir kalemleri kullanım ücretleri, harçlar, yardım ve bağışlar ile varlıkların satılmasıyla elde edilen gelirlerdir. Yerel Yönetimler Yasası'nın çıkması ile birlikte yerel yönetimler, sınırları içinde olan devlet mülklerinin kendilerine devredilmesiyle, bu mülkleri kullanmak ya da elden çıkarmak konusunda karar sahibi olmuşlardır (Şinik, 2010: 89).

İş cirosu vergisi, belediyeye bağlı bulunan şirketlerden alınan yerel bir vergidir. Toplam belediye gelirlerinin yaklaşık %16'sını oluşturmaktadır. Azami vergi oranı %2 olup, 2010'dan bu yana merkezi otorite tarafından tahsil edilmiştir, ancak alıcıları yerel yönetimlerdir. Verginin hesaplanmasında hizmet ve malzemelerin maliyetleri düşülerek, şirketin net kazancı üzerinden hesaplama yapılır. Söz konusu vergi hareketli bir yapıya sahiptir, bunun sebebi ise vergi oranının daha düşük olduğu bölgelere işletmenin taşınabilme olasılığıdır. Bu durum da vergi rekabetini uyandırıcı etki yapar (Barati, 2012: 8).

Ortak kullanım vergileri, kişi sayısı baz alınarak hesaplanan bir vergi türüdür. Belediyelerin %60'ı bunu uygulamasına rağmen aslında, gelir getirici kapasitesi ve ekonomik etkisi önemli değildir. Belediye bütçelerinin sadece yaklaşık %2'sini oluşturmaktadır.

Emlak vergisi, çoğunlukla mülkiyetin büyüklüğüne ve konumuna göre alınan ve genellikle oranının belediyelerce belirlendiği bir vergi türüdür. Belediye için en istikrarlı gelir üreten vergidir, ancak 2008'den beri Amerika Birleşik Devletleri ve bazı Avrupa ülkelerinde olduğu gibi bu verginin getirdiği kaynakta bir düşüş yaşanmıştır.

Turizm vergisi, turistik bölgelerde uygulanan bir vergi türüdür. Verginin miktarı gecelik turist sayısına ya da ödenen para tutarına göre hesaplanabilir. Bu vergi turistik işletme sahibi tarafından ödenir.

Tablo 4. Kamusal Düzeyler Arasında Genel Kamu Gelirlerinin Dağılımı (%)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Merkezi yönetim gelirleri	58,49	62,74	63,33	63,77	60,24	61,87	62,14	62,58
Yerel yönetim gelirleri	13,79	9,45	10,31	10,68	11,25	9,94	9,82	9,53
Sosyal güvenlik idaresi gelirleri	27,73	27,81	26,37	25,55	28,51	28,19	28,05	27,89

Kaynak: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>

Yukarıdaki tablodan anlaşılacağı üzere yerel yönetimlerin toplam kamu gelirleri içindeki payı genel olarak düşme eğilimindedir.

Tablo 5. Yerel Yönetimlerin Merkeze Bağlılık Oranları (2003-2012)

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
53,44	49,27	50,18	48,56	46,04	62,47	58,93	59,00	58,64	52,32

Kaynak: Kızıler ve Çetinkaya, 2015: 5

2003 ve sonraki on yıl için yerel yönetimlerin merkeze bağlılık oranlarında 2007-2008 arasındaki fark dikkat çekicidir. Dışa açık olan Macar ekonomisi, 2008 Krizi'nden Batı



Avrupa'nın olumsuz etkilenmesiyle neredeyse alt-üst hale gelmiştir. Zaten kriz öncesinde de bütçe açığının GSYİH'ya oranı %10'a yaklaşmıştır. Bu gelişmeler ışığında olumsuz etkilenen yerel yönetimlerin merkeze bağlılığı 2008 sonrasında yıllar itibarı ile giderek gerileme göstermiştir.

Tablo 6. Yerel Yönetim Gelirlerinin Yapısı (%)

	2012	2013	2014
Sosyal güvenlik primleri dışındaki vergilerin toplamının yüzdesi	24,7	22,5	23,36
Sosyal güvenlik primlerinin toplamının yüzdesi	0,11	0,05	0,07
Yardımlar, transferler ve diğer gelirlerin toplamının yüzdesi	75,2	77,45	76,57

Kaynak: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>

Yerel yönetimlerin gelir yapısına bakılırsa, gelirlerinin büyük çoğunluğunun yardım ve transferlerden oluştuğu görülmektedir. Bu durum büyük sorumluluklar yüklenen yerel yönetimlerin gelirlerinin oldukça yetersiz olduğunu göstermektedir.

4.2. Transferler

Belediyelerin cari ve sermaye bütçelerini ayırması zorunludur. Cari giderlerin yatırım gelirlerinden karşılanmaması şeklinde genel bir kural vardır, ancak pratikte bu bazen yapılamamaktadır. Ayrıca devlet sübvansiyonları ve paylaşılan vergiler kredilerin geri ödemelerinde kullanılmamalıdır. Bu kurala bağlılık belediyenin kendi gelirlerinden transfer miktarının ayrı tutulmasıyla sağlanır. Devlet Denetleme Dairesi, devlet sübvansiyonlarının belediyelerce nasıl kullanıldığını denetler (Barati, 2012: 7).

Merkezi yönetimden yapılan transferler, yerel yönetimlerin en önemli gelir kalemidir. Son on yıldır yerel yönetimlerin gelirlerinin %65-70'i buradan sağlanır. Bu transferler, paylaşılan vergi gelirleri, normatif yardımlar (normative grants), koşullu yardımlar (earmarked grants), özel yardımlardan (special grants) oluşur (Hegedüs, 2002: 12). Merkez ile yerel yönetimler arasındaki finansal ilişkiler son yıllarda oldukça iyileştirilmiştir. Yerel altyapı ya da okul öncesi eğitim gibi sorumlulukların finansmanı dağıtılmıştır. Bu yükümlülükler bazı belediyelerin bütçelerinde büyük bir etki oluşturduğu için yetkililerin en azından geçici olarak ve özellikle de dezavantajlı bölgelerde kayba uğrayanları telafi etmek için hazır bulunması gerekmektedir. Bu amaç için de GSYİH'nın % 0,1'i ayrılmıştır (OECD, 2014: 27).

Paylaşılan vergi gelirleri merkezi yönetimin yerel yönetimlerle paylaştığı vergi gelirleridir. Bunlar, gelir vergisi ve motorlu taşıtlar vergisidir (Barati, 2012: 7). Her iki verginin de kontrolü ve yönetimi merkezi yönetimin elindedir. Gelir vergisinde yerel yönetimlerin alacağı oran yıldan yıla değişmektedir.

İkincisi, normatif yardımlardır. Hedeflenmiş olan faaliyetlerini yerine getiremeyen belediyelere merkez tarafından verilen en önemli yardımı oluşturur. Belediyeler bazı kriterlere göre (okullarda okuyan öğrenci sayısı, hastanede yatan hasta sayısı, gibi) destek alsın da bu fonları nereye tahsis edecekleri konusunda kendilerini bağlayıcı bir kural bulunmamaktadır. Uygulamada bu yardımların en büyük miktarı eğitim kriterine dayalı olarak, ikinci en büyük miktar ise sosyal refah görevleriyle ilgili kriterler temel alınarak dağıtılmaktadır (Szalai vd., 2002: 345; Hegedüs, 2002: 12).

Üçüncüsü, koşullu yardımlardır; bu yardımlar belediye uygulamalarına dayanılarak verilir. Bu hibe özellikle geniş alandaki görevler ile bağlantılı olan sağlık (hastane), kültür (tiyatro) ve rekonstrüksiyon için kullanılır. Bu yardımlar, yıllık olarak parlamento tarafından tanımlanan öncelikli alanlarda belediyelerin yatırımlarını (temiz su temini, kanalizasyon, eğitim ve sağlıkla ilgili) destekler. Yasaya göre bu yardımlar 200 Milyon Macar Forinti (HUF)'nin üzerinde



olmalıdır. Bölgesel kalkınma konseyleri, kendi fonundan küçük yatırımların desteklenmesine ve elverişsiz koşullara sahip olan yerel yönetimlerin desteklenmesi için hizmet veren hedef türü dağıtılmış fonundan desteklenmesine karar verebilir.

Diğer yardım ise özel yardımlardan oluşur. Macaristan köy yerel sistemi köy gelirlerinden %60 pay almakta ve yerel vergileri oluşturan kalemler Köy Belediyelerinin meclislerine bırakılmaktadır (Marcou, 1998: 101)

“Bütçe Açığı Yardımları”, ise yerel yönetimlerin kendi hataları olmaksızın karşı karşıya kaldıkları açıkların telafisi veya iflasa doğru sürüklenen yerel yönetimler içindir. Bu yardımın işlevi hem yerel yönetimlerin öz gelirlerini artırmak için ek çaba harcamasının hem de verimsiz harcamaların ödüllendirilmesinin önüne geçilmesidir. Bu hibenin dağıtımı belediyenin gelir ve harcama tahminlerine dayanmaktadır (Hegedüs, 2002: 14). Bu hibeden yararlanmak için oluşturulan kriterler ise şöyledir: Belediyelerin yerel vergiler koymasına gerekir, yatırım harcamaları sermaye gelirinden az olmalıdır, üç ay veya daha fazla bir süre ile finansal mevduatı olmalıdır ve hibe sadece zorunlu görevleri kapsayan yönetimlere yardımcı olmak için yapılır (www.worldbank.org).

4.3. Borçlanma

Belediyelerin bir başka gelir kaynağı ise borçlanmadır. Belediye konseyi, başkanı ve mali işlerden sorumlu kişinin ortak olarak verdikleri bağımsız bir kararla belediyeler borçlanabilmektedir. Merkezi hükümet yerel yönetimlerin borçlarından dolayı sorumlu tutulamaz. Yerel borçlanmanın makro-ekonomik riskleri ise yasa ve yönetmeliklerle azaltılır (www.pallai.hu).

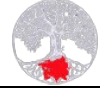
Yerel yönetimlerin borçlanmasında 1990-1995 arasında herhangi bir resmi kural uygulanmamaktayken, 1996’da çıkarılan Belediye İflas Kanunu’na göre yerel hükümetler üzerinde katı bütçe kısıtları getirilmesi amaçlanmıştır. Bu kısıtlamalarla karşı karşıya kalan pek çok belediye, yükümlülüklerini finanse etmek için yeni yerel vergiler koymuşlardır. Yeni kurallara göre belediye borçlanması belediyenin yerel gelirinin %70’ini aşamaz. Kredi veya tahvillerin güvenliğini sağlamak için kullanılan varlık ve gelir kaynakları ise şunlar olarak kabul edilmiştir: Birincil varlıklar, normatif yardımlar, paylaşılan şahsi vergi gelirleri devlet katkıları ile devlet bütçesinden alınan gelirlerdir. Mali saydamlık ve raporlamanın bir gereği olarak belediyelerin tahvil ihracı Menkul Kıymetler Kanunu kapsamına alınmıştır (OECD, 2002: 86).

Belediye İflas Kanunu’na göre 60 gün içinde borç yükümlülüklerini yerine getiremeyen belediyeler takibe alınır. Bu kanun hem alacaklıların haklarının korunmasını hem de belediyelerin mali gücünü yeniden kazanmalarını amaçlamaktadır. Borç intibak sürecinde öncelikle kreditorler ile belediyelerin bir anlaşmaya varması beklenir. Anlaşmaya varamazlar ise alacaklılar dilekçeyle mahkemeye başvurur ve mahkeme sürecin başlatılmasına karar verir. Mahkeme tarafından atanan bir kayyum acil durum bütçesi ve yeniden yapılandırma için plan hazırlar. Borç anlaşmasıyla ilgili görüşmeler başlar ve daha sonra varlıkların satımıyla alacaklılara ödeme yapılır.

Tablo 7. Genel Yönetim Borçlarının Kamusal Düzeydeki Payları (%)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Merkezi yönetim borçlanması	94,13	93,56	93,32	93	93,97	94,88	97,62	99,14
Yerel yönetim borçlanması	5,62	5,91	5,88	6,44	5,52	4,53	2,18	0,66
Sosyal güvenlik idaresi borçlanması	0,25	0,53	0,8	0,56	0,51	0,58	0,19	0,2

Kaynak: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>



Devletin borçlanma yapısına bakıldığında, belediye sektörünün borçluluğu 2001'den 2007'ye kadar 12,6 kat artmıştır. Borçlanmanın giderek artmasında giderlerin, yatırım gelirlerinden veya kredilerden karşılanması gibi sağlıklı belediye finansman uygulamaları ile Macar Forinti'nin Euro ve İsviçre Frangı karşısındaki değerinin değişiminin de etkisi mevcuttur. Belediye borçlarının yaklaşık %83'ü 2007 itibarı ile herhangi bir gelir akışıyla desteklenmemiştir (Barati, 2012: 8). Yerel yönetim borçlarının 2007'den itibaren azaldığı, ancak bu farkın merkezi yönetimin borçlarını artırdığı görülmektedir.

5. Sonuç

Macaristan'da merkezi olarak planlanan sosyalist ekonomiden piyasa ekonomisine geçiş beraberinde birçok yapısal değişikliği gerektirmiştir. Bölgesel görevlerin dağılımı, sivil toplum kuruluşları ve derneklerin kurulması, yerel ekonomi ve pazarın oluşturulması gibi önemli gelişmeler olmasının yanında yönetim düzeyinin yerele indirgenmesi ve mali yerelleşmenin tam olarak gerçekleşmediği görülmektedir. Bunun başlıca nedenleri arasında yeni yapılanmanın sistematik bir şekilde olmaması, görev dağılımı noktasında yönetim kademeleri arasında yaşanan çelişki ve belirsizlikler, altyapının yetersiz olması, halkın aktif katılımının sağlanamaması gelmektedir.

Kamusal hizmetlerin sunumunda yerel yönetimlerin büyüklüğü oldukça etkilidir. Nitekim hizmetlerin temin edileceği kişi sayısı yüksek olduğu zaman yapılan maliyetlere karşı verimlilik de yüksek olmaktadır. Belli alanlarda kamu hizmetleri talepleri tam olarak karşılanamamaktayken, diğer alanlarda kaynak israfına yol açan uygulamalar da oluşabilmektedir. Dolayısıyla negatif dışsallıkların içselleştirilmesi konusunda yerel yönetimlerin bölgesel kalkınma çabaları baş göstermiş ve bazı dernekler kurulmuştur. Verimlilik açısından büyüklüğün etkili olmasının yanında gelişmişlik açısından da yönetim biriminin coğrafi konumu önem taşımaktadır. Çünkü konumu ve doğal kaynakları açısından elverişli topraklara sahip olan birimlerin gelişmişlik düzeyi daha yüksek olacaktır.

Bölgesel hizmetlerin sağlanması için normatif yardımların artırılması ve hatta en iyi verimin alınması için yerel yönetim sınırlarının yeniden gözden geçirilmesi faydalı olabilecektir. İşlevsel derneklerin güçlendirilmesi gereklidir. Bölgesel gelişme gibi bazı konularda, mevzuatın yerel birimler arasındaki işbirliğini kolaylaştıracak ve geliştirecek yapıya sahip olması gerekir. Belediyelerin yanı sıra vatandaşların, sivil toplum örgütleri ve işletmelerin de derneklere katılması konusunda kolaylıklar getirilebilir.

REFERENCES

- ÇOLAK, Melek (2010), II. Dünya Savaşı Yıllarında Macar Yahudileri ve Türkiye (1939-1945), Karadeniz Araştırmaları, Sayı:27, s. 77-87.
- FEKETE, Éva G; M. Lados; E. Pfeil ve Z. Szoboszlai, (2002), Size of Local Governments, Local Democracy and Local Service Delivery in Hungary, Consolidation or Fragmentation, Ch. 2., DFID-LGI Local Government Policy Partnership Program.
- GÜNDÜZ, İsmail Orçun ve S. Yakar (2013), Yerel Yönetim İflası ve Türkiye Değerlendirmesi, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 22, Sayı: 2, s. 145-164.
- GÜNER, Ayşe (1998), Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetimler Arası Mali İlişkiler, T.C. Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını No:11.



- HEGEDUS, József (2002), Decentralization and Structural Adjustment in Hungary, Metropolitan Research Institute.
- KARTAL, Filiz (1998), Macaristan'da Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması, Çağdaş Yerel Yönetimler, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 7, Nisan, Sayı: 2 s.121- 127.
- KIZILCIK, Recep (1990), Macaristan Yönetim Sistemi.
http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu_yon/macaristan.pdf? (ET. 13.06.2016)
- KIZILER, Neslihan ve Ö. Çetinkaya (2015), Seçilmiş Ülkeler Kapsamında Türkiye'deki Belediyelerin Merkeze Bağımlılıklarının Analizi, Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi, Cilt:3, Sayı:1, s. 135-165.
- KOÇAK, Hüseyin (2011), Avrupa'da Bölgeselleştirme Çabalarının Ulusal ve Bölgesel Kalkınmaya Etkileri: Avusturya ve Macaristan Örnekleri, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı:29, s. 123-130
- KOVÁCS, Ilona P. (2006), Macaristan'da Bölge İnşası: Güney Trans Tuna Bölgesi Örneği, TEPAV Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, s. 93-110.
- MARCOU, Gerard (1998), Regionalisation and Its Effects on Local Self-Government, Local and Regional Authorities in Europe, Council of Europe, No:64.
- PALLAI, Katalin (2009), The Hungarian Experience of Decentralization.
<http://www.pallai.hu/portal/downloads/book%20chapters/UNDP%20Hungarian%20L>
Gs.pdf (ET. 14.06.2016)
- SCHMIDT, Jenő (2015), Presentation of the Hungarian Local Government system, Oslo.
- SZALAI, Á.; F. Zay; M. Högye; I. Barati ve Á. Berczik (2002), "Local Government Budgeting: Hungary", Ch. 5, in Högye, M. (Ed.), Local Government Budgeting, Budapest: OSI/LGI.
- ŞİNİK, Bilal (2010), Macaristan'da Yerel Yönetimler, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 19, Nisan, Sayı: 2, s. 79-97.
- TUNCER, Aziz ve M. F. B. Alodalı, (2011), Merkezizetçilikten Yeni Merkezizetçiliğe: Macaristan'da Yerel ve Bölgesel Politikalar, Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi, Cilt: 6 Sayı: 2, s. 38-47.
- OECD Economic Surveys Hungary January (2014), ISSN 0376-6438, Volume: 1.
- http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271248654r6905.Macaristan___da_Bolgesel_Kalkinma_ve_Kalkinma_Meclisleri.pdf (ET. 14.06.2016)
- https://www.ksh.hu/docs/hun/hnk/hnk_2015.pdf (ET. 15.06.2016)
- http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100189.TV (ET. 15.06.2016)
- www1.worldbank.org%2Fpublicsector%2Fdecentralization%2Fhungary
(ET. 15.06.2016)