

Geçiş Sürecinde Kamu Yönetimi: Macaristan Örneği

Public Administration in Transition: Hungary Case

Sonay BAYRAMOĞLU ÖZÜĞURLU*

Özet

Bu çalışma siyasal rejim değişikliğinin kamu yönetimi üzerindeki etkilerini Macaristan örneğinde incelemeyi amaçlıyor. Çalışmada öncelikle geçiş sürecinin karakteristikleri üzerinde durulacak, ardından sözü edilen süreçteki kamu yönetimi ve Avrupa Birliği (AB) uyum sürecindeki kamu yönetimi reformu ele alınacaktır. Kamu yönetimi reformları, asıl olarak geçiş dönemiyle sınırlı olarak ele alınacaksa da AB döneminin reformlarına da kısaca değinilecektir. Üçüncü ve son alt başlık ise doğrudan doğruya bürokrasi çözümlemesine ait olacaktır.

Geçiş süreci, Yuvarlak Masa görüşmeleri, ekonomi ve toplum ile son olarak mülkiyet değişimine odaklanarak ele alınacaktır. Macaristan'da geçiş sürecinde başlayan idari reformlar 1990'lı yılların başından günümüze kadar oldukça tartışmalı ve sıkıntılı geçmiştir. Macaristan'da başlangıçta en iyi performans gösteren ve eğilim belirleyici olan bir ülkenin gerilemesinin ipuçları takip edilmektedir.

Macaristan örneğinin bize gösterdiği gibi, bürokrasi, bir ülkede işler yolunda gitmediğinde, iktidar partisinin en çok şikâyet ettiği kurumdur. Bürokrasi olmazsa tüm işler yolunda gidecek diye düşünenler, kendi gibi düşünenlerden oluşan bir ekibi, orta ve üst düzey yönetici olarak bürokraside kritik konumlara atarlar. Ancak bu hiçbir zaman yeterli görülmez. Bürokrasi her zaman ayak bağı bir organ olarak kalmaya devam eder. Hele rejim değişikliğinde bürokrasi neredeyse tüm

* Doç. Dr., Ankara Üniversitesi (E.), Ankara, Türkiye, sonaybayramoglu@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-1599-1110>.

Geliş/Submitted: 09.09.2024 | **Kabul/Accepted:** 24.12.2024

Atıf/Cite: Bayramoğlu Özüğurlu, S. (2024). Geçiş Sürecinde Macaristan Kamu Yönetiminin Dönüşümü. *Publicus*, (2). 1-31.

kötülüklerin anası olarak görülür; o artık eski rejimi temsil eden bir organdır. Defalarca yeni atamalar yapılır ama yakınmalar bitmez.

Anahtar Kelimeler: Bürokrasi, Macaristan, Geçiş Ülkeleri, Kamu yönetimi, Siyasal Rejim

Abstract

This study aims to explore the impact of political regime change on public administration in Hungary. It begins by examining the key characteristics of the transition process and then delves into the role of public administration during this period, as well as its reforms in the context of European Union (EU) harmonization. The final section focuses on a detailed analysis of bureaucracy.

The transition process will be addressed by focusing on Roundtable Discussions, the shifts in the economic and social structures and in the property relations. The administrative reforms initiated during Hungary's transition process have been contentious and challenging from the early 1990s to the present. The study will trace Hungary's trajectory, from its position as a top-performing country to its subsequent decline.

While the study will primarily focus on public administration during the transition period, it will also briefly address the reforms undertaken during Hungary's EU accession period. Bureaucracy often becomes the primary target of criticism by the ruling party during periods of national decline. Leaders who believe that the absence of bureaucracy would lead to smoother governing tend to appoint like-minded individuals from their inner circles to key middle and senior management positions within the bureaucracy. However, these measures are never deemed sufficient, as bureaucracy continues to be perceived as an obstacle. Particularly during regime changes, bureaucracy is often labeled the root of nearly all problems, viewed as a symbol of the old order. Despite repeated appointments of new officials, the complaints persist.

Keywords: Countries in Transition, Hungary, Bureaucracy, Political Regime, Public Administration

Giriş

“Gerçekten hasta olmadıysanız, aç değilseniz, korkmadıysanız veya bir hapishanede ya da tatil kampında mahsur kalmadıysanız, bahar hâlâ bahardır. Fabrikalarda atom bombaları birikiyor, polis şehirlerde dolaşiyor, hoparlörlerden yalanlar yayılıyor, ama dünya hâlâ güneşin etrafında dönüyor.”

George Orwell

Bu çalışma siyasal rejim değışikliğinin kamu yönetimi üzerindeki etkilerini Macaristan örneğinde incelemeyi amaçlıyor. Bilindiği gibi sosyalist rejimler 1989’dan başlayarak birbiri ardına çökmüştür. Sosyalist rejimlerin çöküş süreci ile dünya kapitalist sistemine açık siyasi rejimlerin inşa sürecine “geçiş süreci”, bu ülke ekonomilerine ise “geçiş ekonomileri” denir. Genel olarak geçiş süreçleri, toplumsal altüst oluşlar, devrimler, karşı devrimler sırasında yitmekte olan devletin yerine yenisinin kurulduğu anlardır. Özel olarak bu dönemde ise, geçiş süreci ülkelerinde yolsuzluk oranının yüksek, devlet kurumlarına güvenin düşük ve seçim sürecine katılımın zayıf olması gibi faktörler, geçiş sürecini daha karmaşık hale getirmiştir (Ahmed ve Aref, 2019, s. 122).

Bu incelemenin odağındaki Macaristan, Avrupa Birliği (AB) raporlarında “demokratik gerileme” ya da “özgür olmayan gerileme” terimleri ile tanımlanır; bununla birlikte Macaristan geçiş sürecinin barışçıl yaşandığı sayılı ülkelerden biridir. Yine de yıkıcı bir iç savaş yaşamamış olsa da geçiş süreci oldukça sorunludur. Macaristan’ın geçiş sürecine ilişkin çalışmalarda sıklıkla “otoriter popülizm”, “hukuk devleti erozyonu” ve “ahbap-çavuş kapitalizmi” gibi

tanımlamalara rastlanılır. Medya ve sivil topluma yönelik saldırılar, buna ek olarak yaygın yolsuzluklar, Macaristan'daki geçiş süreci örüntüsünün asli göstergelerindedir (Hajnal ve Boda, 2021, s. 76).

Bu çalışmada öncelikle geçiş sürecinin karakteristikleri üzerinde durulacak, ardından sözü edilen süreçteki kamu yönetimi ve AB uyum sürecindeki kamu yönetimi reformu ele alınacaktır. Üçüncü ve son alt başlık ise doğrudan doğruya bürokrasi çözümlemesine ait olacaktır.

Geçiş Süreci (1989-1994)

Macaristan'da geçiş sürecinde başlayan idari reformlar 1990'lı yılların başından günümüze kadar oldukça tartışmalı ve sorunlu geçmiştir. Agh (2014), Macaristan'daki bu süreci -ki başlangıçta en iyi performans gösteren ve eğilim belirleyici olan bir ülke iken řu anda Doğu ve Orta Avrupa'da geride kalan ve en kötü performans gösteren ülke haline geldiği süreçtir- "Dönme Dolap" yolculuğu olarak değerlendirir.

Geçiş sürecine damgasını vuran siyasal aktörler, 1987'de oluşmaya başladı; Macar Demokratik Forumu (Magyar Demokrata Fórum, MDF) bunlardan biridir. 1987 ve 1988'de meydana gelen kitlesel protestolardan sonra Mart 1988'de Genç Demokratlar Birliği (Fiatal Demokraták Szövetsége, FIDESZ) kuruldu. 1956 yılında, Sovyetler Birliği'nin doğrudan müdahalesi ile iktidar koltuğuna oturan Janos Kádár 1988'de devrildi. Aynı yıl gizlilik koşullarında kurulan demokratik muhalefet hareketi Özgür Demokratlar Birliği'ne (Szabad Demokraták Szövetsége, SZDSZ) dönüştü. Sovyet idaresi tarafından "karşı-devrim" girişimi olarak değerlendirilen ve doğrudan askeri müdahale ile bastırılan 1956 Devriminin temel düşünceleri yeniden gözden geçirildi ve yönetimdeki parti tarafından çok partili sistem kavramı 1989'da kabul edildi (Bozoki, 1993, s. 277).

1989 Mart'ından Kasım'a kadar uzanan dönem, bir tür uzlaşımış devrim dönemi idi ve muhalif güçler siyasal partiler gibi işlev görmeye başlamıştı; Komünist Parti (Magyar Szocialista Munkáspárt, MSZMP)

bu güçlerle müzakereye girmekten kaçınamıyordu. 15 Mart 1989 tarihinde yapılan kitlesel gösterilerde “özgürlük”, “serbest seçimler”, “istifa” sloganları atılıyordu (Hofer, 1992). Aynı zamanda Mart 1989, Yuvarlak Masa’nın da kuruluş tarihiydi. Nihayet 13 Haziran 1989’da üçlü görüşmeler başladı. 18 Eylül 1989’da üçlü görüşmelerin ana gövdesi sonuca bağlandı. Kasım 1989’da Komünist Parti Sosyalist Parti’ye (Magyar Szocialista Párt, MSZP) dönüştü. Temel yasalar ve Cumhuriyet’in ilanı 21 ve 23 Kasım 1989’da Parlamentodan geçti.

Geçiş süreci edilgen halk kesimlerine rağmen yukarıdan gerçekleştirilmiş reformcu adımların eseri değildir. Tersine Macar halkı, aktif siyasi katılımı savunuyordu. Nitekim, müşterek ihtiyaçların karşılanması şeklindeki varlık işlevini yerine getiremeyen ve adeta kaybolan devletin yerini, yavaş yavaş toplumda en çok bilinen Macar Demokratik Forumu (MDF) ve Özgür Demokratlar Birliği (SZDSZ) alıyordu (Bozoki, 1993, s. 279).

Fiili idare işlevini de üstlenen MDF ve SZDSZ gibi hükümet dışı örgütler, iktidarın halk egemenliğine dayandığı ve bu egemenliğin siyasal güçler tarafından tekelleştirilemeyeceği düşüncesini dile getirdiler (Bozoki, 1993, s. 290; Bozoki, 2001). Bu görüşün hükümet sistemi bakımından çağrışımı, çok partili, serbest seçimli parlamenter sistem demektir. Çok partili serbest seçimler konusunda, komünistler dahil, taraflar arasında görüş ayrılığı yoktu. Tartışma hem seçimlerin zamanlaması hem de hükümet sisteminin parlamenter mi, başkanlık/yarı-başkanlık mı olacağı hususunda yaşanmaktaydı. Bununla birlikte, taraflar uzmanlık konularındaki çalışmalarını sürdürdüler: Ekonomik kriz yönetimi (enflasyon, borç yükü); sosyal politikalar; mülkiyet reformu; toprak sorunu ve kolektif çiftlikler; devlet bütçe reformu; krizin sosyo-ekonomik sonuçları, rekabet ve anti-tekel yasası çalışmaları, henüz geçiş süreci konusundaki ihtilafların giderilmediği ve yeni idarenin resmi olarak belirlenmediği koşullarda gerçekleştirildi (Bozoki, 2001, s. 256). Ayrıca oluşturulan alt

komitelerde; anayasal konular (cumhurbaşkanı, anayasa mahkemesi vb.); parti ve finanstan siyasal partilere kadar yasama, seçim hukuku, ceza hukukunun modifikasyon ilkeleri; bilgi politikaları ve şiddet içermeyen geçiş konusundaki güvenceler gibi başlıklar çalışılmaktaydı.

Yuvarlak Masa, serbest seçimler ve parlamento oluşumu öncesinde anayasanın yeniden yazılması konusundaki bir tartışmayı reddediyordu. Adını Sosyalist Parti olarak değiştiren komünistlerin partisi MSZMP ise serbest seçimlerden çekindiği için, yeni rejim mimarisini seçimlerden önce belirlemek eğilimindeydi. Görüşmeler, bu gibi başlıklarda çıkmaza giriyor ve müzakere sürecini akamete uğratiyordu. Bir başka tartışmalı konu, devlet başkanlığı idi. MSZMP, devletin sürekliliği için güçlü bir başkanlık olmasını öneriyordu. Bunun karşısında muhalifler serbest seçimlerle belirlenen bir parlamentonun buna karar vermesi gerektiğini savunuyordu. MSZMP'nin cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi gerektiğini ileri sürmesinin nedeni, Komünist Parti adayının muhalefetin tanınmayan adaylarının karşısında avantajlı olmasıydı. Muhalefet ise başkanlık sistemi yerine parlamenter demokrasiden yana idi (Bozoki, 1993).

MSZMP, başkanlık seçimlerinin en kısa zamanda, parlamento seçimlerinden önce yapılacağını duyurdu. Yuvarlak Masa aksi görüşteydi; başkanlık seçimlerini takip edecek genel seçimlerin partilerin parlamentodaki sandalye sayısını etkilemesinden çekiniyordu (Bozoki, 1993, s. 294).

Başkanlık seçimi tartışması, 1989 yılı Temmuz ayında muhalif gruplar arasında farklı görüşlerin öne çıkmasına yol açtı. Bir grup önce parlamento seçiminin yapılmasından yanaydı. Bu görüşe karşı FIDESZ ve SZDSZ direnç gösteriyordu. MDF'nin pozisyonuna bağlıydı. Bazı çekincelerden sonra MDF tutumunu değiştirdi. Başkanın parlamento tarafından seçilmesi ilkesini savunmasına rağmen, ilk başkanlık seçimi için bir istisna yapmayı kabul etti (Bozoki, 1993, s. 295).

Bir başka tartışmalı konu ise İşçi Milisleri idi; Macar Sosyalist Partisi (MSZP), İşçi Milislerinin ulusal savunma alanına kaydırılmasını öneriyordu. Yuvarlak Masa ise İşçi Milislerinin parti-devlet diktatörlüğünün bir sembolü olduğunu ve demokratik hukuk devletinde yeri olamayacağını savunuyordu. Yuvarlak Masa hukuk düzeni için Macar Ordusunun yeterli olduğunu ileri sürüyordu (Bozoki,1993, s. 304).

Yuvarlak Masanın Dağılması

Eylül 1989'da Yuvarlak Masa ve üçlü müzakereler arasındaki tansiyon arttı. Ağustos ayından itibaren Yuvarlak Masa'da bölünme tehlikesi baş göstermişti. Yuvarlak Masa'nın beş üyesi (Bajcsy-Zsilinzky'nin Arkadaşları Topluluğu, Bağımsız Küçük İşletmeler Partisi, Hıristiyan Demokratik Parti, MDF ve Macar Halk Partisi) o zamana kadar elde edilen sonuçları riske atmaktan imtina ediyor; serbest seçimlerin zamanlaması ve cumhurbaşkanının seçimle mi parlamento eliyle mi seçileceği konularındaki anlaşmazlıkları sonuçlandırmadan Komünist Parti ile anlaşma imzalamak istiyorlardı. Yuvarlak Masa'nın geriye kalan dört üyesi (FIDESZ, Sosyal Demokratlar, SZDSZ, Sendikalar Birliği Ligi) demokratik bir devlette; 1) İşçi Milislerine 2) başkanlık seçimlerini takip eden parlamento seçimlerine 3) MSZMP'nin delegeler üzerinde devam eden kontrol gücüne 4) eski devlet partisi ve tüm ofislerinin mevcudiyetine yer olamayacağını; bu unsurlar ortadan kalkmadan hukuk devletinden söz edilemeyeceğini savunuyorlardı. Üstelik bu görüş sahiplerinden ikisi, SZDSZ ve FIDESZ, çözülemeyen bu konular için referandum yapılmasını öneriyorlardı.

Yuvarlak Masa, resmi olarak seçimlere kadar devam etse de Eylül ayında siyasal geçiş süreci bakımından rolünü tamamlamıştı. 7 Kasım'da eski MSZMP'nin yerini MSZP (Macar Sosyalist Partisi) almıştı. Yuvarlak Masa içindeki ayrılıklar yavaş yavaş MDF ve SZDSZ arasında derin bir bölünmeye yol açarak devam etti. Anlaşma sağlanan temel konularla ilgili yasalar Kasım 1989'da yürürlüğe girdi. 26 Kasım

1989'da bir plebisit yapıldı ve seğıimlere giden yoldaki pürüzler giderildi. Referandum; başkanlık sistemi ve parlamenter demokrasiyi oyladı. Az oy farkla parlamenter sistem kazandı.

Macaristan'da geçiş süreci yavaş ancak katılımcı ve müzakereci bir karaktere sahipti. Geçiş sürecinin yavaş olması, eski Macar elitlerinin güçlerini paniğe kapılmadan devretmelerine de olanak sağlamıştı. Öte yandan Yuvarlak Masa görüşmeleri 14 Mart'taki protestodan sonra kitleleri demobilize etmiş, yeni elitlerin kontrol ettiği yeni partilerle yeni siyasal faaliyet kanalları açılmasını sağlamıştı. Bu süreçte muhalefet kadar komünist partinin iç "tasfiye memurları" da önemli roller oynamıştı (Bozoki, 1993, s. 308).

Sivil Toplum ve Gelişimi

Macaristan'da sivil toplumun gelişimi 1980'lerde başlar. 1980'lerin başında Macaristan'da ortaya çıkan en ilginç özerk girişimlerden biri, Batı barış hareketinden ve özellikle İngiltere merkezli Avrupa Nükleer Silahsızlanma hareketinden esinlenen 'Dialogus' adlı bağımsız bir gençlik barış hareketiydi (Lomax, 1997). Ancak bu tarz hareketler gelişip güçlü bir sivil topluma dönüşmedi. Macaristan'da toplumun kendi kendini örgütlemesinden çok güçlü liderlikler yaratıldı (Frentzel-Zagorska,1990:751).

Sistem dönüşümünde öncü konumda yer alan Macaristan, 1988'de dernek yasasını kabul etti ve 1987 ve 88'de sivil girişimlerin kurulmasına izin verdi. Bu girişimlerden bazıları 1989'dan sonra siyasi partilere dönüştü ve dönüşüm sırasında yuvarlak masa tartışmalarında yer aldı. Ayrıca, 1990'daki revize anayasa, katılım ve derneklerin kurulması için gerekli tüm hakları garanti altına aldı (Hien, 2023).

Başlarda da belirtildiği gibi Yuvarlak Masa sürecinde, yönetimdeki eski Komünist Parti üyeleri ile muhalefet barışçıl bir geçiş için anlaşmıştı. Ancak farklı hiziplerin seğıimlere ayrı partiler olarak katılmasıyla birlikte, uzlaşmacı yaklaşım hızla dağıldı. 1990'ların sonlarına

gelindiğinde, Macar siyaseti sol (liberaller dahil) ve sağ arasında derin bir şekilde kutuplaştı. Geçiş süreci hükümetleri geçiş sürecinden olumsuz etkilenen geniş kesimlerin temsilcilerine değil iktidar partisinin iradesine öncelik verir hale geldi (Vanyolos ve Hajnal, 2013, s. 283).

Sonuç itibarıyla, toplum örgütlü değildi. Yirmi birinci yüzyıla girerken Macaristan'ın yüzde 75'i herhangi bir sivil toplum örgütüne üye değildi ve yüzde 86'sı gönüllü bir işte çalışmıyordu. Macaristan örgütlü olmayan bir toplum olarak geçiş sürecinin tüm çalkantılarıyla baş etmek zorundaydı (Fazekas, 2010). Post-sosyalist dönemde sivil toplumun güçsüz olması, hükümetlerin daha partizanca davranmasını kolaylaştırdı ve bu durum kutuplaşmayı daha da arttırdı. Bu nedenle, kamu istihdamında partizanlık geçiş döneminin özelliklerinden biri oldu.

Ekonomi ve Toplum

Orta ve Doğu Avrupa'daki geçiş süreçlerinde, mevcut yönetimlerin siyasi ve ekonomik düzenlerinin sona erdirilmesi esas alınmıştır. Bu çerçevede dönüşüm üç ana ekseninde gerçekleştirilmiştir: özel mülkiyet rejimine geçiş, hukuk devleti normlarının yerleştirilmesi ile bireysel hak ve özgürlüklerin kabulü.

Macaristan'daki merkezi planlama, bütçe payları, üretimde devlet sahipliği, kronik kesintiler ve yüksek borçluluk, sosyalist ekonomilerin temel karakteristiği idi (Tökes, 1996, s. 87). Geçiş sürecinin esası ise, bu üçlü dönüşüme paralel olarak ekonomide kapitalist piyasalara entegrasyondur ve piyasa ekonomisine geçiş özel mülkiyet sahipliği üzerinden ilerliyordu. Diğer Doğu Avrupa ülkeleri gibi Macaristan da IMF'nin sıkı para politikasını benimsedi. Bu politika seti geçiş ülkelerinde iki farklı biçimde uygulanıyordu: Kademeli ve çok uygulama biçiminde. Macaristan'ın tercihi kademeli geçiş yönünde oldu (Adam, 1995, s. 989).

Macaristan'da serbest piyasaya geçiş süreci aslında daha eskiye dayanır; Stalin sonrası SSCB'de uygulanan ve Yeni Ekonomik Düzen adı verilen programın bir benzeri 1968'deki Yeni Ekonomik Mekanizmalar adı ile uygulamaya konmuştu; 1980'lerde bu iktisat politikası yenilenmiştir (Hare, 1991, s. 195). 1970'lerin ortasında başlayan tarımda özelleştirme süreciyle 1980'de kamu sektörünün payı yüzde 90'a çekilmişti; ancak dış sermaye girişı ise henüz gerçekleşmemişti. Takip eden 14 yılda tarımsal üretimdeki mülkiyet yapısı dramatik bir biçimde değiştii. 1993 yılında kamu payı yüzde 42, özel sektör yüzde 45 ve yabancı sermaye yüzde 13'e yükselmiştir. Ekonomik yeniden yapılanmanın belli başlı sonuçları pek parlak değildi; üretim geriledi (1989 ile 1994 arasında GSMH yüzde 20 küçüldü), gelirler azaldı (1990 ile 1994 arasında yüzde 8 ile 10 arasında geriledi) ve 1990'ların başlarına gelindiğinde istihdamın hem sektörel hem de mülkiyet yapısı değiştii; hizmet işkolunda çalışan sayısı hızla artarken, istihdamda özel sektörün payı yüzde 50,2'ye yükseldi (Tökes, 1996, s. 87).

Macaristan'ın post-komünist ekonomik geçiş sürecinde ekonomik olarak kazanan ve kaybedenler şeklinde bir muhasebe yapılacak olursa, aktif işgücünün yaklaşık yüzde 20'sine tekabül eden 1 milyon kişinin "kazanan" ve geriye kalan 4 milyon çalışanın ise gelirlerindeki hızlı düşüş ve yaşam standartlarındaki büyük gerileme ile "kaybeden"ler listesinde yer aldığı tahmin edilmektedir (Tökes, 1996, s. 89).

Siyasi ve ekonomik ortamdaki değişim kaçınılmaz olarak geçişin faydalarını "kaçıran" bir insan havuzu yarattı. Halk arasında hayal kırıklığı artıyor ve politikacılar, serbest piyasa ekonomisinin ve parlamenter demokrasinin faydalarını en savunmasız olanları da kapsayacak şekilde genişletmenin bir yolunu arıyordu. Zira, ülkede kronik ve derin yoksulluk içinde yaşayanlar, hiçbir beceriye ve iş fırsatına sahip olmayanlar ile kurumsal ve bireysel ayrımcılığa maruz

kalanlardan oluşan azımsanmayacak bir halk kitlesi mevcuttu (Vanyolos ve Hajnal, 2013).

Yolsuzluklar

Partizanca politikaların kamu istihdamında belirleyici hale gelmesi, bu anlamda idarenin siyasallaşması, idarenin işlemlerinden dolayı hesap verebilmesini perdeleyen bir etkiye de sahiptir ki, yolsuzluklar Macaristan geçiş sürecinin alameti farikalarından biri olmuştur (Fazekas, 2010, s. 7).

Macaristan'da geçiş süreci boyunca ortaya dökülen ve dava konusu olmuş büyük yolsuzlukların listesi şöyledir (Vanyolos ve Hajnal, 2013, s. 288):

- Konutlarda kullanılan kalorifer yakıtının benzin olarak kullanılması (*olajszökítés*),
- Postabank davası (banka varlıklarının soğurulması ve iflası),
- Tocsik davası (hükümet fonlarındaki büyük dolandırıcılık),
- Kulcsár davası (devlet yardımlarının uygunsuz kullanımı),
- Zuschlag davası (devlet yardımlarının uygunsuz kullanımı).

Bu yolsuzluklardan ikisine yakından bakabiliriz. 1990'lı yıllarda Postabank Macaristan'ın ikinci büyük bankasıydı. Hükümetle iyi bağlantılara sahip banka, siyasi arenanın her kesiminden politikacılara ve tanınmuş kişilere, bankanın aleyhine olacak şekilde avantajlar sağladı. 1997 yılına gelindiğinde banka neredeyse iflas etmişti ve hükümetin müdahale etmesi ve bankayı kurtarması gerekmişti (Vanyolos ve Hajnal, 2013, 288).

1990'larda bir başka yolsuzluk davası, devlet mülkiyetinin özelleştirilmesi ile ilgilidir. Sosyalist devlet çöktükten sonra hükümet devlet mülkiyetindeki şirketleri özel ellere transfer sürecini başlatmıştı. Özelleştirme kanununa göre, topraklar yerel yönetimlere transfer edilmeliydi. Sonuç olarak birçok yerel yönetim devlet mülkiyetindeki payları üzerinde hak iddia etti. Bu görüşmeler Marta Tocsik adındaki

bir avukat tarafından yürütüldü. Tocsik'in bu müzakereleri kolaylaştırdığı için çok cömert bir tazminat (800 milyon HUF) aldığı ve paranın bir kısmının o dönemde iktidardaki iki hükümet partisinin (SZDSZ ve MSZP) kasasına aktarıldığı iddia edildi (Vanyolos ve Hajnal, s. 288).

Mülkiyet Değişimi

Kádár rejiminin büyük bir bölümünde 'devlet teşebbüsleri' olarak bilinen üretim birimleri yalnızca devlet mülkiyetinde değildi; fiilen partinin, devlet bürokrasisinin ve kamu teşebbüsünü sevk ve idare edenlerin ortak mülkiyetindeydi. Ayrıca, mülkiyet haklarının iç bölünmesi nedeniyle açık ve net olmayan bu mülkiyet ilişkisi, bitmek bilmeyen mücadelelere de yol açıyordu. Her tür "sahip" için amaç, sürekli olarak "daha az sorumluluk daha fazla pay" sistematığını hayata geçirmekle ilgili idi (Szalai, 2005, s. 57).

Rejim değişikliği zamanındaki mülkiyet yapısı üzerinde, üç ayrı grubun girişimleri dikkat çekiyordu. Bunlar, büyük iktisadi devlet teşekküllerinin yöneticileri, daha küçük devlet girişimlerinin yöneticileri ve işçi önderleri idi. 1989'daki Geçiş Kanunu devlete ait şirketlerin dönüşümündeki belirsizlikleri ortadan kaldırdı. Bu yasada işçilerin mülkiyeti olasılığı, sınırlandırılmış bir şekilde yer alıyordu. Mülkiyetin el değiştirmesinde, büyük işletme yöneticilerinin konumu, ilgili yasa ile daha da güçlendirilmiş oldu (Szalai, 2005, s. 59).

Mart 1990'daki parlamento seçimlerinden sonra, siyasal iktidar mücadelesi bir ölçüde azalacak, ancak mülkiyet mücadelesi yoğunlaşacaktı. Bu mücadelenin özneleri ilk bakışta kalabalıktı. 'Nomenklatura burjuvazisi' -ki bu grup iktidar yapıları içinde konumlanan büyük işletme yöneticilerini içerir-; işçi, köylü ve entelektüel girişimciler; yurtdışından gelen girişimciler; karma işletmelerde çalışan yetenekli entelektüeller; işçi mülkiyeti talep eden ve işçi konseyleri örgütleyen işçiler; yerel yönetimler ve mal

varlıklarına millileştirme ve kolektifleştirme sırasında el konulan eski mülk sahipleri arasında bir mücadele başlamıştı (Szalai, 2005, s. 66). Ne var ki en güçlü mülk sahibi, devlet bürokrasisiydi ve ellerinde Devlet Mülkiyet Ajansı gibi bir kuruluş da vardı. Rejim değişikliği devlet bürokrasisinin gücünü büyütmesini meşrulaştırmıştı. 1990 yazında hükümet büyük iktisadi teşekküllerinin özelleştirilmesi politikasını yayınlamıştı. Üç yol belirlendi. Bunlardan birincisi ve en fazla önem verileni, Devlet Mülkiyet Ajansı'nın özelleştirilecek işletmelerin kapsamını ve özelleştirme yöntemini belirlemesi idi; ikincisi, işletmelerin kendi inisiyatifleriyle başlatılacak özelleştirmeler, üçüncüsü ise yabancı bir kişi veya grubun inisiyatifiyle yapılacak özelleştirmelerdi (Szalai, 2005, s. 66).

Devlet Mülkiyet Ajansı'nın faaliyeti, özelleştirme yasasının yürürlüğe girdiği Ağustos 1992'de dönüm noktasına ulaştı. Bu yasaya göre, Devlet Mülkiyet Ajansı, devlet adına mülkiyet hakkını kullanacak; diğer şeylerin yanı sıra, şirket haline getirilen işletmelerin üst düzey yöneticilerini, yönetim kurulu üyelerini ve denetim komitesini de atayacaktı. İşletme yöneticileri artık öncelikle Devlet Mülkiyet Ajansı'na ve onun içinde de personel ofisine bağımlıydı (Szalai, 2005, s. 69). 1993'te Küçük Yatırımcıların Mülkiyet Payı Programı başlatıldı. Bu programın başlangıçtaki amacı, Macar vatandaşlarının büyük bir bölümüne mülk edinme fırsatı tanımaktı; ancak, teklif edilen mülk miktarı göz önüne alındığında, nüfusun yalnızca küçük bir bölümüne (taksitli ödemeler çerçevesinde) mülkiyet tahsis edilecekti (Szalai, 2005, s. 73).

Özelleştirme sürecinin yavaş ilerlemesi, daha büyük devlet işletmelerini satın almak için henüz yeterli sermaye biriktirmemiş grupların da çıkarına uygundu. İktidar partisi, devlet bürokrasisi ve "girişimci sınıf" arasındaki çatışma ve rekabet karşısında olası çözüm, mevcut siyasi düzeni desteklemeye ve devlet bürokrasisiyle iyi ilişkiler

sürdürmeye kendini adanmış bir müşteri burjuvazisinin yaratılması olabilir.

Geçiş sürecinin ilk aşamasında en önemli siyasal ve ekonomik kurumlar yeniden kuruldu; çok partili sisteme dayanan parlamenter demokrasi, özel mülkiyet, serbest piyasa ve döviz değişim piyasaları gelişti. Bazı hayati ekonomik kurumlar –bankacılık sistemi, Batı tipi vergilendirme sistemi (katma değer vergisi, kişisel gelir vergisi)-1987’de başlamıştı. Birçok firma ve banka 1990’ların ortalarında özelleştirildi, bunları özellikle yabancı yatırımcılar aldı. Ticari bankacılık ortaya çıktı; sigortacılık sektörü gelişti; danışma ve broker firmaları kuruldu (Havas, 2002). Burada kısmen sıralanan iktisadi ve siyasi reformlar AB üyelik sürecinin bir gereği olarak da gerçekleşmekteydi. Nitekim Macaristan, Merkez ve Doğu Avrupa’nın dokuz üyesi ile birlikte 1 Mayıs 2004 tarihinde AB’ye tam üye statüsünde alındı.

Geçiş Sürecinde Kamu Yönetimi

1990’ların başlarında Macaristan, kamu yönetimi reformlarında öncüydü. Orta ve Doğu Avrupa’da “kamu hizmeti reformu”na ilk girişen ülkeydi. Macaristan ilk bakışta sürece iyi başlamış görünüyordu, çünkü 1980’lerde kamu yönetiminde, daha fazla profesyonelleşmeyi, daha az siyasallaşmayı amaçlayan bazı pozitif değişimler yaşanmıştı (Agh, 2014, s. 663; Meyer-Sahling, 2006, s. 275-77). Geçiş sürecinde kamu yönetimindeki kısmi de olsa sağlıklı reformcu adımlar Antall-Boross (1990-1994) ve Horn (1994-1998) hükümetleri döneminde kesintiye uğradı; bu yıllar hem sağda hem solda siyasallaşmanın yüksek olduğu, buna karşın profesyonelleşmenin zayıf olduğu yıllardı. Birinci Orban Hükümeti (1998-2002) döneminde ise Macaristan negatif anlamda “yağma” sistemine dönüş yaptı. Çeşitli patronaj biçimleri Medgyessy (2002-2004), Gyurcsány (2004-2006, 2006-2009) ve Bajnai (2009-2010)

hükümetlerinde de devam etti. Ama en kötüsü İkinci Orban Hükümeti (2010) ile yaşanmaya başlandı.

Macaristan kamu yönetimi bugün mükemmel bir “kapalı” patronaj sistemi olarak nitelendirilmektedir. Bu sistemin alt yapısının 1990’lardaki reformlara dayandığı görülmektedir. 1992’de devleti yeniden kuran yasalar Weberyen bir anlayışla yapılmıştı. Bu anlamda kamu yönetiminde siyasi ve idari pozisyonlar bakımından net bir ayrıma gidilmiş ve hayat boyu kariyer sistemi ile istikrarlı bir yönetim yapısının getirilmesi amaçlanmıştı. 2001, 2006 ve 2007’deki eklemelerle ilgili kanunlar daha da güçlendirildi (Agh, 2014, s. 667).

Macaristan’da kurumsal geçiş süreci, 1994 yılında post-komünist hükümetin ikinci tur seçimiyle tamamlandı. Ama ülkenin sosyoekonomik dönüşümü hala devam etmekteydi. Hiç kuşku yok ki gerek kurumsal gerekse de iktisadi geçiş süreci üzerinde uzun yıllar Macaristan’ın kaderine hükmeden Kádár yönetiminin ve Kádarcı sosyoekonomik ve kurumsal mirasın etkisi büyük idi. Kádarcı miras; elitler aracılığıyla değişim, post-komünist sosyoekonomik eğilimler kurumsal performans ve kamu algısı gibi başlıklarda etkisi kolay silinmeyen uygulamaları içermektedir (Tökes, 1996, s. 86).

1980’lerde eski rejimin temel meşruiyet sorunu siyasal ya da ideolojik olmaktan çok sosyoekonomikti. Yeni ve yenilenmiş siyasal kurumlar bir kalem darbesi ile yaratıldı. Tökes’e (1996, s. 86) göre geçiş kuralları ne durgun ekonomiye ne de hasta toplumun patolojisine şifa olabilmişti. Yeni yaratılan siyasal “üstyapı” Kádárist sosyoekonomik temel üzerine eklemenecekti.

Merkez Doğu Avrupa ülkelerinde kamu yönetimi reformları şöyle sınıflandırılır (Randma- Livv ve Drechlesler, 2019, s. 1).

1. Post-komünist geçiş (1989-1996): Geniş kapsamlı siyasal, ekonomik ve idari reformlar ve yasal uyarlamaları ile kurumsal

- idari çerçeveyi içerir, kamu yönetimi paradigması yeni kamu işletmeciliği'dir (YKİ).
2. AB'ne giriş periyodu (1997-2004/2007): AB kriterlerinin ve koşullarının yerine getirilmesi ile biçimlenir. Buradaki paradigma post-YKİ ve hatta yer yer Weberyen yeniden inşa süreci paradigmasıdır.
 3. AB sonrası dönem (2004/2007 ve sonrası): Merkez ve Doğu Avrupa ülkeleri bu evrede kamu sektörüne "ince ayar" yapılmasına odaklanmıştır. Yeni Weberyen devlet modeli ve yeni kamu yönetimi ile ortaklaşa yönetim (*joined-up*) gibi paradigmalar devreye girmiştir.
 4. Günümüz (2020'li yıllar): Bu yıllarda kamu sektöründe inovasyon, gelişmiş ülkelerdeki e-yönetişim ve akıllı kent gibi kavramlar geçiş ülkelerinde de devrededir.

Bu dönemlendirme *Politics of Bureaucracy* kitabıyla kurumsalcı bir bakış açısına sahip Guy Peters'a aittir (akt. Randma-Liiv ve Drechsler, 2009, s. 2). Peters'ın analizinde dikkat çekici olan husus, kamu yönetimini, tıpkı parlamento ve siyasal partiler gibi politik bir kurum olarak kavramlaştırmış olmasıdır.

1990'ların başında, köklü idari geleneklere ve idari kültürlere sahip ülkelerle karşılaştırıldığında, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri daha zayıf bir profile sahiptir. Nitekim geçiş sürecinde temel sorun, iyi, nitelikli, motivasyonu yüksek memur eksikliği olarak formüle edilmiştir (Randma-Liiv ve Drechsler, 2019, s. 1).

Geçiş Sürecinde Bürokrasi

Geçiş sürecinde Macaristan'da idari sistem, liyakat yerine sadakat üzerine kurulu bir sistem olarak tanımlanır (Hajnal ve Boda, 2021). Birlikte futbol oynamış, birlikte okula gitmiş olmak, kamu istihdamı için geçerli referanslar olagelmıştır. Kadrolar kişisel sadakatın önemini ortaya çıkarmıştır. "X yöneticisi bir yere yerleştirilir, sonra o yöneticiye

bağlı olan insanlar alt pozisyonlara yerleştirilir. X yönetici başka yere atandığında, alttaki kadro da aynı yere gider” (Hajnal ve Boda, 2021, s. 90).

Kişisel sadakat bürokraside hâkim ilişki örüntüsü olsa da, bunu koşullandıran üst sadakat motifi siyasi sadakattir. Geçiş sürecinde Macaristan’da siyasi sadakat, devlet idaresinin başlangıç noktası olarak görülmektedir. Çok teknik uzmanlıklar haricindeki atamalarda, mesleki yeterlilik ve yetkinlik belirleyici değildir (Hajnal ve Boda, 2021). Üstelik Hajnal ve Boda’nın (2021, s. 90) yaptıkları araştırmaya göre, politikacıların “uzmanlığa ve kurumlara karşı duygusal bir düşmanlık” gösterdikleri ortaya konmuştur. Macaristan’da barışçıl ve aşamalı geçiş sürecine rağmen, bürokrasiye yönelik bu olumsuz tutumun nedeni geçiş süreci olabilir mi?

Geçiş süreci ülkeden ülkeye kimi değişiklikler göstermiştir; her bir ülkedeki rejim değişiklikleri üzerinde ülkelerin; siyasal tarihleri, ekonomik kurumsal tarihleri, kültürel mirasları ve sosyal değerleri önemli roller oynamıştır. Buna ek olarak bürokrasinin konumu da geçiş sürecinin belirleyici faktörlerinden biridir. Bürokratik elit ve üst düzey yöneticilerin politik inanç ve değerleri, geçiş süreci hükümetleri ile ilişkilerini etkilemiştir. Bu etki bürokratların çıkarları ve değerlerinin yeni rejimle örtüşüp örtüşmediğine bağlı olarak değişmiştir. Geçiş sürecini sevk ve idare eden ve yeni rejimin inşasında yer alan siyasi figürlerle bürokratlar arasında çıkar ve amaç birliği gerçekleştikçe bürokratların olumlu anlamda geçiş sürecine daha fazla katılım sağladıkları ve politika yapma sürecine daha fazla dahil oldukları görülmüştür (Ahmed ve Aref, 2019, s. 122-124).

1989’da sosyalist rejim çökmüştür, öte yandan Macaristan devlet aygıtı, rejim değişikliğinden itibaren işlev değiştirerek varlığını sürdürmüştür. Devlet mekanizmasının üstlendiği işlevler arasında; devlet yönetiminin etkinliğini artırmak, yürütme organından daha operasyonel bir merkez yaratmak, merkezi idare ve toprak varlıkları

üzerindeki idari yapıya yeni rejime uygun bir düzen getirmek sıralanabilir. Reform süreci olarak da adlandırılan bu süreçte, kamu yönetiminin ademi merkezileşmesi ve sivil toplumun inşası gibi yapısal geçiş önceliklerinin yanında bilgisayar yolu ile bürokrasinin modernize edilerek idari fonksiyonlarının geliştirilmesi gibi işleyişle ilgili düzenlemeler de devlet yönetimi reformlarının amaçlarındandı. Merkez ve Doğu Avrupa ülkelerinde görüldüğü üzere, rejim değişikliğinden sonra gerçekleşen reformlar; gelgitlerle yaşanan, kimi zaman başarısızlıkla sonuçlanan engebeli bir süreç olarak yaşanmıştır (Agh, 2014, s. 673).

Geçiş döneminde, yeni rejim büyük ölçüde bürokrasiye dayanmıştır; çünkü yeni rejimin siyasi öznelerinin idari deneyimleri henüz çok sınırlıdır. (Ahmed ve Aref, 2019, s. 128) Bürokrasinin geçiş sürecindeki rolü iki şekildedir: Birincisi, yeni rejimin hedeflerini ve politikalarını formüle edebilmekle ilgilidir. İkincisi, karar vericilere yeni, rejimin politikalarını oluşturmak için gerekli bilgi ve verileri sunmakla ilgilidir. (Ahmed ve Aref, 2019, s. 131-132). Bu çerçevede bürokrasi, uluslararası anlaşma ve sözleşmeler, devlet birimlerinin çalışma metotları, yapı ve sistem işleyişi, devlet birimleri arası iletişim ve iş ağı işlevlerine göre birimlerin açılması gibi öncelikli alanlara sahiptir (Ahmed ve Aref, s. 132).

Bürokrasinin geçiş sürecindeki işlevi, ister istemez bazı soruları da gündeme getirmiştir. Bürokrasinin nasıl tanımlandığı ile ilgilidir. Bürokrasi sıklıkla varsayıldığı gibi siyasetçilerin idari uzuvlarının bir uzantısı mıdır? Yoksa belli bir özerkliğe sahip bir meslek grubu mudur? Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı çoğunlukla ilk değerlendirmeyi temel alır. Bürokrasiyi özerk bir grup, adeta farklı bir sınıf gibi gören anlayışa göre, bürokratları siyasetin hizmetkarları değil, her ne kadar resmi çatışma durumunda son söz bakana ait olsa da, fiili yetkileri belirleyici olan profesyonel iş arkadaşlarıdır (Byrkjeflot ve Engelstad, 2018, s. 5).

Bürokrasinin siyasallaşması

Bürokrasinin siyasallaşması, komünist rejim altında, üst düzey yetkililerin nomenklatura listesine ait olmasını anlatır (Meyer-Sahling, 2008, s. 3). Komünist yönetimin sona ermesi ve çok partili hayata geçişle birlikte Komünist siyasallaşma biçiminin sonu gelmiş olsa da yeni biçim henüz belirsizdi.

Komünizm sonrası Macaristan’da siyasallaşma biçimlerinin analizi, üst düzey kamu hizmetinin en üst iki kademesi üzerinde yoğunlaşır. 1990-2006 yılları arasında bunlar müsteşar ve bakan yardımcılarıdır. 2006’dan sonra bu iki pozisyon “kıdemli devlet sekreterleri” ve “uzman devlet sekreterleri” olarak adlandırılmıştır. Almanya’daki *politische Beamte* ve Fransa’daki *directeurs d’administration* benzeri, Macaristan’da da devlet sekreterlerinin atama ve görevden alınması o günün hükümetinin takdirine tabiidir. Hükümetler, devlet sekreterlerini herhangi bir zamanda görevden alabilir; bakanlık kariyerindeki memurları da devlet sekreteri rütbelerine yükseltebilir; bu pozisyona dışarıdan da atama yapabilirler ki, bu yolla parti yetkililerini zirveye çıkarmak mümkün olabilmiştir (Meyer-Sahling, 2008, s. 10).

Macaristan’da 1990, 1994 ve 1998’deki üç hükümet değişikliği, dışişleri üst düzey personelinin neredeyse tamamen değişmesine neden oldu. Antall Hükümeti, Nemeth Hükümetinin son günlerinde aşağı yukarı benzer üst düzey pozisyonlara atanan 74 yetkiliden yalnızca altısını elinde tutarak en büyük personel değişimini başlatmıştı. (Meyer-Sahling, 2008, s. 10)

Horn Hükümeti, göreve başladıktan sonraki üç ay içinde Dışişleri bürokratlarının neredeyse yüzde 50’sini değiştirdi. 1998 baharında, devralınan Dışişlerinde bürokratlarının yüzde 75’inden fazlası görevlerinden alınmıştı (Meyer-Sahling, 2008, s. 13). Orban Hükümeti 1998’de iktidara gelince, müsteşarların yüzde 70’ini görevden almıştı.

1990 ile 1994 yılları arasında üst düzey bürokrasinin çehresi neredeyse tamamen değişmişti; 1994 seçimlerinin arifesinde, tüm devlet bürokratlarının üçte ikisi 1990'dan önce bakanlıklarda çalışmayan kişilerdi (Meyer-Sahling, 2008, s. 21).

Bürokratik Örgütlenme

Glasnost öncesi Sovyet siyasi sistemine ilişkin ana akım batılı analizlerde iki yaklaşımdan söz edilebilir. Bunlardan ilki “yönlendirilmiş toplum modeli”, ikincisi de “çoğulcu çıkar grubu” yaklaşımıdır. Totaliter devlet modelini yumuşatma çabalarıyla şekillenen “yönlendirilmiş toplum modeli”nin kavram sepetinde “totaliter” nitelmesine yer verilmemiş, diktatör yerine de “oligarşi” terimi kullanılmıştır. Soğuk Savaş konjonktürünün sert etiketlerine yer verilmemiş olmakla birlikte sosyalist toplumlar hala son derece hiyerarşik ve despotik toplumlar olarak resmediliyordu. Çoğulcu çıkar grubu yaklaşımı ise analiz odağına komünist partileri ve devlet bürokrasisini yerleştirmişti; yönlendirilmiş toplum yaklaşımında homojen ve yekpare kavranan komünist partiler ve devlet yönetimini, kendi içinde farklı politika seçeneklerine sahip, çatışan yapılar olarak görmekteydi (Gabrielian, 1999, s. 47).

Yönlendirilmiş toplum modelinde bürokrasi, Komünist Parti tarafından kontrol edilen bir araç olarak tasvir ediliyordu. Çoğulcu ekol, bürokrasinin, uzmanlığı ve işlevsel gerekliliği nedeniyle, Komünist partinin etkisini sınırlayabildiğini ve “keyfi” karar alma alanını daraltabildiğini savundu (Gabrielian,1999, s. 48).

Batılı siyaset biliminin ana akım yaklaşımları dışında, örneğin, klasik Marksist analizi kullananlar da Sovyetler Birliği'nde iktidarı gasp eden ve önceki egemen sınıflarla aynı sona mahkûm yeni bir bürokratik sınıftan söz etmişti. Bürokratik sınıfın ana omurgası, nomenklatura, bu omurganın topluma uzanan kollarında yer alanlar ise *aparatchiki* olarak adlandırılmaktaydı (akt. Gabrielian, 1999, s. 48).

Bu genel çerçeve ışığında yeniden Macaristan'a dönülecek olursa, barışçıl geçiş ülkesi olarak tanımlanan Macaristan'da nomenklatura ve aparatçiki'lerin idari, siyasi ve toplumsal etkileri zaten büyük ölçüde gerilemişti; komünizmin çöküşünden sonra birbirini izleyen hükümetlerle büyük çaplı personel değişimlerinin yaşandığı daha önce de vurgulanmıştı. Macaristan geçiş sürecinin bürokrasi analizi bakımından önemi, kamu personel reformunun öncelikle yürürlüğe konduğu ülke olmasıyla ilgilidir. Kamu personeli reformu iş tanımları ve performans ölçümü gibi bilindik unsurları taşımaktaydı. Her türlü kamu sektörü mesleği için iş tanımlarını içeren ayrı düzenlemeler yapıldı. Macar memurlarının performans değerlendirmesi ise üç farklı zamanda ele alındı. İlk olarak, 1992 yılında çıkarılan Kamu Görevlileri Kanunu (1992, XXIII), yöneticilerin en az dört yılda bir veya birden fazla terfi gerçekleştiğinde performans değerlendirilmesine tabi tutulmalarını öngörmüştü. 2002 yılında hükümet her yönetici için yıllık bireysel performans değerlendirmesi uygulamasına gitti. Yeni performans değerlendirme sisteminin amacı kamu yönetimi sisteminin verimliliğini artırmaktı. Yeni performans değerlendirmesi aynı zamanda daha yüksek ücretlendirmeye de bağlantılıydı. Bu değerlendirme sistemi uygulamaya konduğunda, Macar kamu yöneticilerinin yaklaşımı son derece olumlu idi. Ancak bütçe ödeneklerinde, performansa dayalı ücrete ayrılan ödeneğin bulunmadığı ortaya çıktı. Kamu yöneticileri için orijinal mevzuat, geleneksel bir Weberci bürokrasi modeli (yani kıdeme dayalı terfi, iş istikrarı vb.) öngörüyordu. Ancak 2000'li yılların ortalarından bu yana, piyasa temelli insan kaynakları yönetimi yaklaşımlarına artan bir vurgu yapılmıştır (Vanyolos ve Hajnal, 2013, s. 284).

Himayecilik ya da patronaj politikası

O'Dwyer'a (2004, s. 549) göre Macaristan'da 1989'dan sonra halk, idari yetkilileri nomenklatura sisteminin kalıntıları olarak görme eğilimindeydi. Öte yandan parti sistemi en erken istikrara kavuşan

ülke olarak bilinen Macaristan, benzer ülkelere kıyasla bürokrasi kadrosunu fiilen azaltan ender devletlerden biri idi. Bu bakımdan Meyer-Sahling (2006, s. 274), O'Dwyer'in önermesini sorunlu bulur. Komünizm sonrası Macaristan'da siyasi partiler ile devlet arasındaki ilişkiye bakan Meyer-Sahling, bakanlık bürokrasisi açısından patronaj ilişki örüntüsünün düzeyini, gerçekleşme kanallarını ve önemini incelemiştir. Patronaj, kamu dairelerinde -bakanlık bürokrasisi örneğinde- siyasi ölçütlere göre personel alım kriteri olarak tanımlanmıştır. Bu, kamu hizmeti personelinin işe alımında, işte tutulmasında, terfisinde, ödüllendirilmesinde ve disiplininde liyakat yerine siyasi ölçütlerin kullanılması anlamına gelmektedir. Bu nedenle Meyer-Sahling'in "patronaj" ve "siyasallaşma" terimlerini birbirinin yerine kullandığı rahatlıkla ileri sürülebilir (Meyer-Sahling, 2006, s. 275).

Meyer-Sahling'in (2006) komünizm sonrası Macaristan'da parti patronajı ve bakanlık bürokrasisinin siyasallaşması araştırmasındaki ilk saptaması, kamu hizmeti mevzuatının bakanlık bürokrasisinin siyasallaşmasına karşı etkili bir kısıtlama sağlamadığı yönündedir. Buna göre rejim değişikliğini takiben hızla yürürlüğe konan kamu hizmeti mevzuatının varlığı, komünizm sonrası devletin siyasallaşmadığı sonucunu çıkarmak için yeterli değildir; ilgili yasanın varlığı, devletin siyasallaşması önünde fiili bir bariyerin varlığı anlamına gelmemiştir. Ayrıca Meyer-Sahling'in araştırması, Macaristan'da bakanlık bürokrasisinin siyasallaşmasının zamanla yoğunlaştığını da ortaya koymuştur. Bakanlık bürokrasisinin, merkezi yönetim dışı kamu hizmetini de kapsayacak şekilde siyasallaşmasının giderek daha geniş boyutlara eriştiği görülmüştür. Üçüncü bulgu siyasallaşmanın gerekçelerine aittir: Macaristan'da bakanlık bürokrasisinin siyasallaşması, parti örgütlerini inşa etme ve sürdürme mantığından çok, iktidar partilerinin yönetim sorunlarını eski

komünistler ve anti-komünistler arasındaki kutuplaşmış siyasi rekabet koşullarında ele almalarıyla yakından ilgilidir.

Bu koşullar altında, yeni iktidar partileri, bakanlık bürokrasisinde personel değişimini başlatmış, kamu politikası değişiklikleri yapmış ve belirli malların dağıtımını makul bir şekilde yönetmek adına siyasi sadakat ile uzmanlığı birleştiren yetkilileri, genel olarak da parti destekçilerini işe almışlardır. Soldaki ve sağdaki partilerin benzer şekilde davranması devletin siyasallaşmasını kolaylaştırmış, komünizm sonrası Macaristan'da partizan devletin yükselişini teşvik etmiştir. Meyer-Sahling (2006, s. 275-276) siyasal partilerin zayıflığı ve eleştirel bir muhalefetin yokluğundan ziyade, siyasi rekabet ve parti gücü arasındaki kutuplaşmanın, komünizm sonrası devletin siyasallaşmasına neden olduğu sonucuna varmıştır.

Ancak, siyasallaşma derecesini kamu hizmeti mevzuatının kabulüyle ilişkilendirmek sorunludur; çünkü resmi-yasal çerçeve, bakanların personel politikasını siyasallaştırmak için kullanabileceği bir dizi takdir yetkisi içermektedir. Müsteşarların atanmaları sırasında belirli kriterleri karşılamaları gerekse de, hükümet üyeleri onları her zaman seçme ve görevden alma yetkisine sahiptir. Macaristan'da, bu personel kararları resmi olarak bakanlık organizasyonunun profesyonel başları olan idari müsteşarlar tarafından alınır. İdari müsteşarların atanması, iktidar partileri tarafından siyasallaştırılabileceği için, görevdeki bakanlar idari müsteşar aracılığıyla da dolaylı siyasi takdir yetkisi kullanabilirler. Sonuç olarak, Macaristan'daki kamu hizmeti mevzuatı, hükümetlerin bakanlık bürokrasisinin hem kıdemli hem de yönetici olmayan kademelerindeki personel alımını etkilemesi için yeterli siyasi takdir yetkisini sağlamaktadır, bu da kamu hizmeti mevzuatının varlığının genellikle devletin siyasallaşmasını önlemek için yeterli olmadığını göstermektedir (Meyer-Sahling, 2006, s. 277).

Macaristan'da, bakanlık bürokrasisinin siyasallaşması genellikle üst düzey kadroları etkilemiştir, ancak bu etkinin alt kademelere

yayıldığına dair işaretler de bulunmaktadır. Patronajın belirlenmesi ve ölçülmesi genellikle zordur. Eschenburg'a göre (akt. Meyer-Sahling, 2006, s. 278), patronaj; atamaların ardındaki niyet veya amaçta yatar; kişiler liyakat yerine siyasi veya özel çıkar kriterlerine dayalı olarak göreve getirilirler. Bakanlık bürokrasisinde patronajın tam ölçüsünü belirlemek için her bir personel kararının ardındaki niyeti tespit etmek gerekir. Ancak, bu tür araştırmalar, mülakat yapılanların gerçek niyetlerini gizleme eğiliminde olmaları gibi sorunlarla karşı karşıyadır, bu da patronajın gizli politika alanına ait olduğunu gösterir.

Son dönem patronaj araştırmalarının esas aldıkları ölçütler arasında, kamu sektörü istihdamının büyüklüğü, belirli bir kategoriye ait kamu sektörü istihdamının zaman içindeki büyümesi ve maaş bordrolarındaki artışlar öne çıkmaktadır. Doğu Avrupa'ya ilişkin bu tür çalışmalarda, Macaristan'ın diğer ülkelere kıyasla görünümü pozitifdir. Kamu istihdamında aşırı büyüme yaşıyan diğer ülkelerin aksine, özellikle 1990'ların bir bölümünde Macaristan'da kamu yönetimi personel sayısının azalmış olması, sözü edilen pozitif görünümün de gerekçesini teşkil etmektedir (Meyer-Sahling, 2006, s. 278). Ancak, idari personel istihdamındaki büyüme hızı patronaj ölçümünde problemlili bir göstergedir. İlk olarak, zaman içinde idari personel sayısındaki büyüme ya da azalma, parti patronajının bir sonucu olabileceği gibi, kamu yönetiminin reform ve yeniden yapılanmasının sonucu da olabilir. Örneğin, Macaristan'da devletin idari personel sayısındaki en büyük azalma, Bokros tasarruf programı sonucunda 1995 ve 1997 yılları arasında gerçekleşmiştir. Bu program, idari kurumların personelini %15 oranında azaltarak hükümetin maaş faturasını düşürmeyi hedeflemekteydi. Buna karşılık, merkezi devlet idari personelindeki en büyük artış 1999 yılında gerçekleşti; zira, özerk sosyal güvenlik organları merkezi idareye bağlanarak kamu kurumu statüsüne transfer edilmişti. Görüldüğü gibi her iki durumda da

personel sayısındaki dalgalanmalar parti patronajının varlığı veya yokluğuyla ilişkili değildir (Meyer-Sahling, 2006, s. 278).

Kamu istihdamında patronaj ilişkileri üzerine yapılan çalışmalar genellikle iktidar partilerinin kamu sektöründeki pozisyonları destekçilerine yönelik bir ödül ve teşvik makamları olarak gördüklerini ve bu yönde kullandıklarını ortaya koymuştur (Meyer-Sahling, 2006, s. 278). Macaristan deneyimi, daha önce de belirtildiği gibi, 1990'ların son çeyreğine kadar bu genel değerlendirmeye istisna teşkil etmiştir. Macaristan kamu istihdamı verileri, 1993-2003 zaman aralığındaki dalgalanmada, genel kamu hizmeti büyüklüğünün ve özellikle de bakanlık bürokrasisinin 1998'e kadar gerçekten küçüldüğünü, 1990'ların sonlarından itibaren ise artış eğiliminin gözlemlendiğini ve üstelik 2002'li yıllarla birlikte 1993 seviyesinin üzerine çıktığını ortaya koymaktadır (Meyer-Sahling, 2006, s. 279).

Siyasi rekabet olgusu, Orta ve Doğu Avrupa'daki devlet örgütlenmesinin siyasallaşmasını açıklamada merkezi bir öneme sahip midir? Marcheva (2013) komünizm sonrası Avrupa'da bakanlık bürokrasisinin siyasallaşması yönünde baskı yaratan unsurun özellikle eski komünist partiler ve onların siyasi müttefikleri ile anti-komünist partiler arasındaki siyasi rekabet ve bu rekabetin yol açtığı siyasi kutuplaşma olduğunu savunur. Siyasi kutuplaşma koşullarında, hükümet değişiklikleri genellikle hükümet politikasında büyük ideolojik yeniden yönlendirmeler anlamına da gelir. İlk dönemde idari kapasite daha çok piyasa ekonomisine geçiş sürecine ve yollarına odaklanmıştır. Kamu yönetimi, sosyalist sisteme bağlı olduğu düşünülen üst düzey bürokratları ve uzmanları tasfiye edilmesi gereken bir sorun olarak ele almıştır. Bu dönemde üst düzey bürokratların tasfiyesine de ağırlık verilmiştir. Bu amaçla, ilk olarak, eski rejimin idare üzerindeki hakimiyetini ortadan kaldıracak bir düzenleme yapılmıştır.

Macaristan'ın anlaşmalı geçişiyle ilgili Yuvarlak Masa görüşmeleri, Antall hükümetine bakanlık bürokrasisiyle ilgili güven sorunlarını hafifletme fırsatı sağlamıştır. Ayrıca Antall hükümetinin bakanlık bürokrasisindeki pozisyonları dolduracak hükümet uzmanlığına sahip alternatif personel havuzu da yoktu. Hükümet ve rejim değişikliği sırasında eski demokratik muhalefetle ilişkili yeterince geniş bir uzman havuzunun bulunmaması, yeni iktidardaki partilerin bakanlık bürokrasisinde geniş çaplı bir tasfiye başlatma olanağından fiilen yoksun olacakları anlamına geliyordu (Meyer-Sahling, 2006).

İktidardaki üç parti de bakanlıklar dışında politika geliştirilmesine uzman desteği sağlayabilecek altyapıdan yoksundu. Her ne kadar bazı akademisyenler bakanlık bürokrasisine alınsa da bakanlar politika oluşturma sürecinde neredeyse tamamen bakanlık personeline bağlıydı. Bu koşullar altında Başbakan Antall, rejim değişikliğinden sonra bakanlık bürokrasisinin tümüyle değiştirilmesinin imkânsız olduğunu kabul etti (Meyer-Sahling, 2006, s. 289).

Personel politikasının siyasallaşması

Antall'ın iktidardaki konumu koalisyon içinde büyük ölçüde tartışmasız olduğu için, istihdamın siyasallaşması yönündeki baskıları kontrol altına alabiliyordu. Siyasi ve ekonomik kriz bağlamı, iktidar partilerinin giderek dağılması ve Antall'ın kötüleşen sağlık durumu, anti-komünist kanadın hem toplumsal etkisini hem de iktidar koalisyonu içindeki konumunu güçlendirmişti. Bu koşullar altında hükümet bakanlık bürokrasisi üzerindeki siyasi kontrol düzeyini kademeli olarak artırmış ve 1994 baharındaki ikinci parlamento seçimleri yaklaştığında, ilk nesil devlet bakanlarının çoğunun yerini siyasi olarak atanan, merkez sağ partilere sempati duyan kişiler almıştı (Meyer-Sahling, 2006, s. 290). MSZP ve SZDSZ ile anti-komünist merkez sağ partiler arasındaki kutuplaşma, yeni hükümetin personel değişikliklerini başlatması için uygun bir ortam da yaratmıştı.

Nitekim Meyer-Sahling (2006, s. 294), bakanlık bürokrasisinin siyasallaşmasının öncelikle eski komünist MSZP ile onun siyasi rakibi SZDSZ'si arasındaki rekabetten kaynaklandığını savunmaktadır. Bu koşullar altında yeni iktidara gelen partiler, bakanlık bürokratlarını rakip siyasi partinin politika ve çıkarlarıyla ilişkili değerlendirdikleri için kendilerine karşı büyük bir siyasi güven sorunu yaşıyorlardı. Bu nedenle, iktidardaki partilerin bakanlık bürokratlarını kendi güvendikleri kişilerle değiştirme eğilimi son derece güçlü idi, ancak bunu ne ölçüde yapabilecekleri, siyasi sadakat ile hükümet uzmanlığını birleştiren yetkilileri işe alma kapasitelerine bağlıdır. Hem sol hem de sağ partiler bu kapasiteyi yavaş yavaş geliştirirken, Macaristan'daki gidişat, bakanlık bürokrasisinin partizan siyasallaşmasının, en azından eski komünistler ile anti-komünistler arasındaki siyasi rekabet hâkim olduğu sürece istikrarlı kalacağını gösteriyordu (Meyer-Sahling, 2006, s. 294).

Macaristan'da devlet yeniden inşa edilirken, kamu yönetiminin rolü ve etkisine dair güçlü bir tartışma yürütülmemiştir. Daha çok piyasa ekonomisine geçişe odaklanılmıştır. Kamu yönetimi, tasfiye edilmesi gereken bir sorun olarak ele alınmıştır (Marcheva 2013: 969).

Sonuç Yerine

Siyasal rejim değişikliği, bürokrasi üzerinde radikal etkilerde bulunur. Devamlı bir biçimde her iktidara gelen parti bürokrasi önemli değişikliklere gider. Macaristan'da da böyle olmuştur. Devam eden değişikliklere rağmen iktidardaki partiler bürokrasiye güvenmezler.

Merkez ve Doğu Avrupa ülkeleri, yarım yüzyılda birçok kez rejim değişikliğine uğramıştır. Bu nedenle onların idari gelenekleri bir tür istikrarsızlık ile tanımlanabilir (Meyer-Sahling ve Yeşilkağıt, 2011, s. 316). Rejim değişikliklerinden sonra kamu yönetiminde düzenli personel değişimi nedeniyle idari geleneğin devam edebilmesi için çok az alan kalır. İdari geleneklerle reform değişkeni arasındaki etkileşim

üç boyutta incelenebilir: İlki merkezi yürütmenin koordinasyon kapasitesi ve parti sistemi ile etkileşimidir; ikincisi ekonomik kriz koşullarındaki reformlarla etkileşimidir ve nihayet sonuncusu idari reformların sonuçları ile etkileşimidir.

Batı ile kıyaslandığında Merkez ve Doğu Avrupa ülkeleri dışsal etkilere daha fazla maruz kalmışlardır. Emperyal dönemde periferi, Komünist dönemde Sovyet Bloğu üyesi, sonra da AB üyesi olmuştur (Sahling ve Yeşilkağıt, 2011, s. 319). Merkezi yönetim düzeyinde Merkez ve Doğu Avrupa ülkelerinde siyaset-idare ilişkisi “istikrarsızlık” ve “siyasallaşma” ile karakterize edilir. Örneğin post-komünist ülkeler için temel bulgu şudur: “[Post-komünist] devletlerde hâkim olan ilişki kalıbı hala kamu hizmetinin en üst kademelerinin her hükümet değişikliği ile birlikte değişmesidir” (Meyer-Sahling, 2008, s. 2).

Bürokrasi, bir ülkede işler yolunda gitmediğinde, iktidar partisinin en çok şikâyet ettiği kurumdur. Bürokrasi olmazsa tüm işler yolunda gidecek diye düşünenler, kendi gibi düşünenlerden oluşan bir ekibi, orta ve üst düzey yönetici olarak bürokraside kritik konumlara atarlar. Ancak bu hiçbir zaman yeterli görülmez. Bürokrasi her zaman ayak bağı bir organ olarak kalmaya devam eder. Hele rejim değişikliğinde bürokrasi neredeyse tüm kötülüklerin anası olarak görülür; o artık eski rejimi temsil eden bir organdır. Defalarca yeni atamalar yapılır ama yakınmalar bitmez.

Karşılaştırmalı perspektiften Macaristan vakasına yakından bakıldığında çalışan değişiminin (*turnover*) çok yüksek olduğu, zira hükümetlerin mevcut bürokrasi dışından işgücü istihdam etme eğiliminde oldukları görülmüştür.

Kaynakça

- Adam, J. (1995). The Transition to a Market Economy. *Europe-Asia Studies*, 47(6). 989-1006.
- Agh, A. (2014). The Roller-coaster Ride of the Hungarian Administrative Elite: Politico-administrative Relations in East-Central Europe. *Revue française d'administration publique* 2014/3 (151-152). 663-679.
- Ahmed, N. M. ve Aref, A.A.H. (2019). In Transitional Periods How does Bureaucracy Work Steadily? *Review of Economics and Political Science*, 4(2). 120-137.
- Bozoki, A. (2001). The Roundtable Talks of 1989: Participants, Political Visions, and Historical References. *Hungarian Studies*, 14 (2). 242-256
- Bozoki, A. (1993). Hungary's Road to Systemic Change: The Opposition Roundtable. *Politics and Societies*, 7(2). 276-308.
- Byrkjeflot, H. ve Engelstad, F. (2018). Introduction: Bureaucracy and in Transition. *Comparative Social Research*, 33. 1-11.
- Fazekas, M. A. (2010). Diagnosis of Corruption in Hungary. European Research Center for Anti-Corruption and State-Building. *Working paper*, No.7.
- Frentzel-Zagorska J. (1990). Civil Society in Poland and Hungary. *Soviet Studies*, 42(1). 759-777.
- Gabrielian, V. (1999). Post-communist Bureaucracies: Organizational Modes of Transition. *International Journal of Public Administration*, 22(1). 39-68. DOI: 10.1080/01900699908525375.
- Hare, P. G. (1991). Hungary: In Transition to a Market Economy. *Journal of Economic Perspectives*. 5. 195-201.
- Hajnal, G. ve Z. Boda (2021) Illiberal Transformation of Government Bureaucracy in a Fragile Democracy: The Case of Hungary. İçinde M.W. Bauer, B. G. Peters, J. Pierre, K. Yeşilkağıt, S. Becker (Ed.). *Democratic backsliding and public administration*. Cambridge U. P.
- Havas, A. (2002). Does Innovation Policy Matter in Transition Countries: The Case of Hungary, *JIRD*, 5(4). 380-402.
- Hien, M (2023). Civil Society in Hungary at a Turning Point? *Observatorium* 68, 14.08.2023.

- Hofer, T. (1991). The Demonstration of March 15, 1989, in Budapest: A Struggle for Public Memory. Program on Central and Eastern Europe. *Working Paper Series*, No. 16.
- Jenei, G., ve Witte J. F. (2000). The Role of the Bureaucracy in the Transition to Democracy. *Journal of European Public Policy*, 18(2). 311-322.
- Lomax, B. (1997). The Strange Death of 'Civil Society' in Post-Communist Hungary. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 13(1). 41-63.
- Meyer-Sahling, J. H. (2006). The Rise of the Partisan State? Parties, Patronage and Ministerial Bureaucracy. *Hungary. Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 22(3). 274-297.
- Meyer-Sahling, J. H ve Yeşilkağıt, K. (2011). Differential Legacy Effects: Three Proposition on the Impact of Administrative Traditions on Public Administration Reform in Europe East and West. *Journal of European Public Policy*, 18(2). 311-322.
- Meyer Sahling, J. H. (2008). The Changing Colours of the Post-communist State: The Politicisation of the Senior Civil Service in Hungary. *European Journal of Political Research*, 47(1). 1-33
- O'Dwyer, C. (2004). Runaway state-building: Patronage Politics and Democratic Development Shape States in Postcommunist Eastern Europe. *World Politics*, 56(04). 520 – 553.
- Randma-Liiv, T. and Drechsler, W. (2009). The Politics of Bureaucracy: The Central and Eastern European Perspective. *The British Journal of Politics and International Relations*, 21(3). 1-9.
- Sándor, P. ve Vass, L. (2001). Public Administration under Coalition Government: Some lessons of the Hungarian case. *Working paper*, presented at NISPAcee 9th Annual Meeting, Workshop on Politico-Administrative Relations, Riga, Latvia.
- Schröter, E ve Röber, M. (1997). Regime Change and Administrative Culture. *American Review of Public Administration*, 27(2). 107-132.
- Szalai, E. (2005). Political and Social Conflicts Arising from the Transformation of Property Relations in Hungary. İçinde Tery Cox ve Andy Furlong (Ed.), *Hungary: The Politics of Transition* (ss. 57-80). Frank Cass.
- Ványolós, I. ve Hajnal G., H. (2013). Hungarian Public Administration: From Transition to Consolidation. İçinde S. Liebert, S. E. Condrey, D. Goncharov
-

(Ed.), *Public Administration in Post-Communist Countries. Former Soviet Union, Central and Eastern Europe, and Mongolia*. Routledge. 1-14.

YAZAR BEYANI

Araştırma ve Yayın Etiği Beyanı

Bu çalışma bilimsel araştırma ve yayın etiği kurallarına uygun olarak hazırlanmıştır.

Yazar Katkıları

Sonay BAYRAMOĞLU ÖZUĞURLU (%100)

Çıkar Çatışması

Yazar açısından ya da üçüncü taraflar açısından çalışmadan kaynaklı çıkar çatışması bulunmamaktadır.