

KÜYERELLEŞME¹ SÜRECİNDE YÖNETİM MODELİ ARAYIŞLARI: “NEUEN STEUERUNGSMODELL” VE DUISBURG ÖRNEĞİ²

Uğur SADIÖĞLU*

Özet: Tarihsel süreçte sosyal, ekonomik ve siyasal alanlarda oluşan birikimler; zamanı önceden kestirilemeyen dönemlerde toplumu ilgilendiren tüm yapılarda ve özellikle yönetim yapılarında değişimleri beraberinde getirmiştir. 20. yüzyıl'ın son çeyreğinde işlenmeye başlayan, Anglo-Sakson merkezli bakış açısıyla; sosyal, ekonomik ve siyasal alanlara yönelik felsefesini kamu yönetimine uyarlamaya çalışan “Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) – New Public Management (NPM)” paradigması, bahsedilen dönemin sonlarında küresel anlamda etkili olmaya başlamıştır. Almanya için YKİ'nin etkili olmaya başladığı yıllar, ülkenin önemli siyasal, sosyal ve ekonomik dönüşümler geçirmeye başladığı 1990'lı yıllar olmuştur. YKİ, yaklaşımın ortaya çıktığı Anglo-Sakson ülkelerinden ve bu yaklaşımın daha sonra hakim olmaya başladığı Kıta Avrupası ülkelerinden farklı olarak, Almanya'da aşağıdan-yukarı bir şekilde, yerel yönetimlerden başlayarak yeni bir yönetim modeli olarak - “Neuen Steuerungsmodell-NSM” uygulamaya yansımıştır. Güçlü bir yerel yönetim kültürü olan ve küreselleşme sürecinde hâkim yönetim paradigmaları çerçevesinde dönüşüm geçiren Alman yerel yönetimleri kendine özgü bir görüntü sunmaktadır. Bu çalışmada, YKİ paradigmasının hâkim olduğu 1990'lı yıllardaki etkisiyle tetiklenen ve Alman yönetim kültürüne ilişkin özellikler barındıran “Neuen Steuerungsmodell-NSM”in içeriği, araçları, amaçları ve ortaya koyduğu farklılıklar yerel yönetimler bağlamında tanımlanmış ve değerlendirilmiştir. “Neuen Steuerungsmodell”in uygulamada ortaya çıkardığı resmi daha iyi anlamak için Almanya'nın Nordrhein-Westfalen (NRW) eyaletinin Duisburg şehrinde yerel yöneticiler ve yerel siyasetçilerle mülakatlar yapılmıştır. Çalışmanın sonuç bölümünde, bu kendine özgü gelişmeden Türkiye'de yaşanan yerelleşme sürecinde nasıl yararlanılabileceği tartışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Alman Yerel Yönetimleri, Küreselleşme, NSM, Yeni Kamu İşletmeciliği, Yerelleşme.

In Search of a Management Model at the Glocalization Process: “Neuen Steuerungsmodell” and Duisburg Case

Abstract: Accumulation of experiences on the social, economical and political areas during historical process has unexpectedly caused changes in social structures, especially the management structures. New Public Management (NPM) approach (paradigm) of Anglo-Saxon perspective, being discussed elaborately especially in the last quarter of 20th Century, has been influential during that period. The most penetrative times of NPM for Germany was 1990s in which the country was passing through important political, social and economic changes. In Germany, NPM, being different from Anglo-Saxon

¹ Yazının başlığında kullanılan “Küyerelleşme” kavramı, Gül'ün (2005: 42-43) yaşanan reform sürecini incelerken ademi merkezizetçi ve küreselleşmeci dinamiklerin bir arada yer aldığını göstermek için kullandığı çalışmasından alınmıştır ve bu anlamda kullanılmıştır.

² Bu makale, 08-10 Ekim 2009 tarihlerinde Kahramanmaraş'ta düzenlenen VII. Kamu Yönetimi Forumu'nda aynı başlıkla sunulmuş olan ve yayımlanmayan tebliğin gözden geçirilmiş ve geliştirilmiş halidir.

* Dr. Hacettepe Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

countries that the approach firstly emerged and other Continental European countries, has been reflected as a new model - "Neuen Steuerungsmodell (NSM)" - on the public management practice as a bottom-up exercise from local to federal (or central) government. Evolving German local governments in the context of prevailing management paradigms, by having a powerful local management tradition, have their own peculiarities. In this study, the content, tools and objectives, and differences of Neuen Steuerungsmodell (NSM), having peculiarities of German management culture, which has been triggered by prevailing approach, NPM of 1990s have been described and discussed. To get clear the picture of Neuen Steuerungsmodell (NSM) in practice, various interviews were conducted by local managers and politicians from Disburg province of Nordrhein-Westfalen (NRW) state. The study discussed the ways to drive benefit from Disburg case in local government experiences of Turkey.

Key Words: German Local Governments, Globalization, Neuen Steuerungsmodell, New Public Management, Localization.

I.Giriş

Küreselleşme sürecinin ayak sesleri, sosyal ve iktisadi anlamda çalkantılı bir dönem olan 1970'li yıllarda duyulmaya başlamıştır. Bununla birlikte 1980'li ve 1990'lı yıllarda, kriz dönemine önemli uluslararası (Soğuk Savaş'ın sona ermesi) ve teknolojik (Bilgi ve İletişim Teknolojileri) gelişmeler-değişmeler eşlik etmiştir. Bir yandan sosyal ve ekonomik krizler ertelenirken; diğer yandan siyasi felsefesini Yeni Sağ (*New Right*) hareketinden ve Neo-Liberal politikardan, ekonomik teorisini Neo-Klasik iktisat okulundan alan ve temel alt yapısını "işletmecilik" üzerine oturtan Yeni Kamu İşletmeciliği-YKİ (*New Public Management-NPM*) yaklaşımı başta Anglo-Sakson devlet geleneğinin hakim olduğu ülkeler olmak üzere küresel anlamda kamu yönetimlerini etkileyen ve yeniden biçimlendiren hakim paradigma olmuştur (Christensen - Lægreid, 2007: 8-10; Wollmann, 2002: 63).

Yaşanan dönüşüm sürecinde küresel olarak hakim olan bu paradigma gelişmişinden gelişmekte olanına ve farklı siyasal-yönetimsel kültüre sahip olan ülkelere farklı düzeylerde etkiye bulunmuştur (Flynn - Strehl, 1996: 1-7; 19-21). Özellikle 1990'lı yıllarda bu hâkim paradigma, küreselleşme sürecinin sağladığı imkânlarla, "Kıta-Avrupası" sisteminin yerleşik olduğu ülkelerde etkisini göstermeye başlamıştır. Bu ülkelerde siyasa belirleyicilerinin kamu yönetimi sistemlerini YKİ paradigmasının sunduğu araçlarla yeniden biçimlendirdiği görülmüştür. Almanya sadece Anglo-Saxon ülkelere göre değil, diğer Kıta Avrupası geleneğine sahip olan ülkelere göre de yönetim yapısını, süreçlerini ve araçlarını YKİ etkisi altında dönüştürme sürecine nispeten geç başlamıştır³ (Baldersheim, 2002: 207; Kuhlmann vd., 2008: 851;

³ Wollman'a (2002: 73-74) göre, 1980'li yıllarda İngiltere'de Thatcher, ABD'de Reagan dönemlerinde neo-liberal politikaların YKİ ile uygulamaya girmesine rağmen, Almanya'da aynı dönemde Federal Yönetim'de muhafazakar Şansölye Kohl Hükümeti döneminde YKİ'nin etkili olamamasının sebepleri şunlardır: "Desantralist yönetimlerarası ilişkiler ve subsidiarite (hizmette yerellik) ilkesinin Alman yönetim geleneğindeki yeri, Rechtsstaat geleneği ve

Lüttmann, 2007: 1). Küreselleşme, yerelleşme ve özelleştirme ayakları üzerine oturan ve genel olarak kamu yönetimini işletmecilik teknikleri ile “hantal” yapısından kurtararak etkin kılacağı öngörülen YKİ yaklaşımı, Almanya’da var olan gelişmiş kamu yönetimi ve yerel yönetim geleneği ile birleşerek yerelden küresel yeni bir yönetim modeli sunmuştur. Bu model Alman yazınında “Neuen Steuerungsmodell-NSM” olarak adlandırılmaktadır.

Özünde YKİ yaklaşımının araçlarını, ilkelerini ve değerlerini barındıran NSM, Türkçe yazında gerekli ilgiyi görmemiştir. Bu konudaki iki çalışmada konuya genel hatlarıyla şu şekilde değinilmiştir: Aydın (2004: 211), kamu sektöründe Toplam Kalite Yönetimi (TKY) yaklaşımının yansımaları başlıca Avrupa Birliği (AB) ülkeleri açısından incelediği bölümde Almanya için NSM örneğine değinmiştir. Akın (2004: 248-249; 2009: 449-450), Almanya siyasal-yönetimsel sistemini ayrıntılı olarak inceleyerek yaptığı çalışmalarda NSM’ye yerelleşme ve reformlar konusunda değinmiştir.

Bu çalışma içerisinde NSM ile birlikte Alman yerel yönetimlerindeki modernizasyon çalışmalarını daha kapsamlı, çıktı odaklılıktan (ürünler ve etkinlik-etkililik) girdi odaklılığa (katılım ve meşruiyet) kadar (Vetter, 2006: 253), bir şekilde ele alan çalışmalardan yararlanarak yerel yönetimlerin siyasal-yönetimsel yapısında önemli etkilerde bulunan diğer reform araçları da incelenmiştir. Almanya küreselleşme sürecinde, kamu yönetimi alanındaki hakim paradigmalardan etkisi, var olan önemli yönetim kültürü ve güçlü yerel yönetim geleneği ile ortaya koyduğu modellerle özgün bir görüntü oluşturmaktadır. Her ne kadar siyasal-yönetimsel yapıları farklı olsa da, küreselleşme sürecinde karşılaşılan dinamiklerin benzerliği bu özgün örneğin yerelleşme sürecinden geçen Türkiye için incelenmesinde faydalar olduğunu göstermektedir. Almanya’da yerel yönetimlerde yaşanan reform süreci çok yönlü bir şekilde devam etmektedir. Özellikle YKİ yaklaşımının getirdiği işletmecilik bakış açısıyla örgüt yapısını, mali sistemini, personel sistemini, iş süreçlerini vb. yeniden yapılandıran yerel yönetimler, “katılım, doğrudan demokrasi, şeffaflık, hesap verebilirlik ve yönetim” beklentileriyle bir bütünsel süreç olarak organlararası ilişkilerini, organlarının oluşumunu, karar alma süreçlerini ve katılım kanallarını da yenilemektedir. Bu gelişmeler de göz önüne alınarak, Federal Almanya’nın NRW eyaletindeki Duisburg şehrinde tüm reform araçlarının uygulamadaki durumunu daha iyi görmek için bir alan araştırması yapılmıştır. Çalışmanın son kısmı bu alan araştırmasından elde edilen verilerin Türkiye’deki yerel yönetimler reformu süreci için değerlendirilmesine ayrılmıştır.

Weberyen hiyerarşik yapılar, yerel yönetimlerin çok işlevli yatay yapısı, yerel yönetimlerin 1960’lı ve 1970’li yıllarda gerçekleştirdiği başarılı reformlardan dolayı kendine olan güveni”.

II. Yakın Dönemde Almanya’da Yaşanan Yönetişel Reform Süreci

Almanya Federal Cumhuriyeti’ndeki (AFC) kamu yönetimi modernizasyonu temel olarak ikiye ayrılabilir: Birleşmeden önceki dönem (1950-1989) ve birleşmeden sonraki dönem (1989-...). 1989’a kadar AFC’de geçen yönetim tarihi yönetişel reformlar olarak tanımlanabilir. Birleşme öncesi dönemdeki ilk reform alanları “Savaş Mesuliyetiyle İlgilenme” ve “Federal Yönetim Bakanlıkları”nın kurulmasıdır. II. Dünya Savaşı sonrası dönemde düzeni kurmak ve entegrasyonu güçlendirmek en önemli amaç olmuştur. Bu alanda yapılan yönetişel düzenlemeler siyasal temellidir. 1960’lı yıllarda az çok bir reform birikimi oluşmuşsa da, buna karşı reforma “muhalefet” de oluşmuştur ve beraberinde bir cansızlık getirmiştir. Siyasal liderliğin üstlendiği misyonla sosyal ve teknik alt yapı, eğitim ve bilim, taşımacılık ve sağlık alanlarında modernizasyon ihtiyacı ortaya çıkmıştır (Seibel, 2001: 77-78). En önemli girişim “Büyük Koalisyon” olarak adlandırılan SPD-CDU hükümetinin 1966-1974 yılları arasında gerçekleştirdikleri reform çalışmalarında görülmüştür. Temel dört büyük proje oluşturulmuş (örgüt, hukuk, personel, maliye) ve bu reformlar yönetimin tüm alanlarına dokunmuştur: Mali yapı, yerel yönetimler, bakanlıklar, kamu personel sistemi, vb. Bu dönem AFC tarihinde en kapsamlı reform hareketidir (Seibel, 2001: 78; Wollmann ve Bouckaert, 2006: 29). Çalışmanın konusu açısından bakıldığında, 1970’lerin sonunda yapılan ve tamamlanan reformla “Bölgesel Yönetim Sayısı 33’ten 25’e; kırsal alan (ilçe) ve şehir belediyelerinin sayısı 564’ten 328’e; belediyeler ise 24.282’den 8.501’e indirilmiştir. Böylece şehir belediyelerindeki nüfus oranı 167.410’dan 232.945’e; belediyelerdeki nüfus ise 1.510’dan 7.242’ye çıkmıştır” (Seibel, 2001: 80)⁴. Bugün de iktidarda CDU-SPD büyük koalisyonu vardır ve büyük bir beklenti oluşmuştur (Wollmann - Bouckaert, 2006: 29-30).

1980’lerde kamu işlevlerinin kısıldığı siyasalar izlenmiştir (özeleştirme, deregülasyon, serbest piyasa, vb.) (Busse, 2001: 119-120). Daha fazla devlet eylemi ile daha fazla piyasa aktivitesi arasındaki dalgalanmada, devlet ve piyasa hataları 1990’lardaki dönüşüm ve birleşme ile birbirinin yerini almıştır. Yönetim, refah devletinin işlevlerinin görülmemiş ölçekte olduğunu anlamak zorunda kalmıştır. 1990’lardaki yüz milyarlarca Mark’lık maliyet sadece Almanya’nın birleşmesinden değil, bir bütünlük içerisinde Länder’lar ve belediyeleri içererek gerçekleştirilen modernleşmeden kaynaklanmıştır (Seibel,

⁴ Bugün 1 Federal Yönetim, 16 Länder, 23 Regierungsbezirke/Bezirksregierungen Yönetimi, 343 Kreise (Kırsal Alan İlçe Belediyesi), 117 Kreisfreie Städte (Kentsel Alan Belediyesi), 1.000 Verwaltungsgemeinschaften usw (Yerel Yönetimler Arası Birlikler), 13.400 Gemeinde (şehir, Kasaba, Köy Belediyesi) AFC içinde bulunmaktadır (Wollmann ve Bouckaert, 2006: 15). Alansal idareler açısından sayılar bu şekildedir. 1970’lerde ve 1990’larda yapılan alansal düzenlemelerden sonra 2000’li yıllarda bu konuda kapsamlı bir reform düzenlemesi olmamıştır. Sadece “Regierungsbezirke” alansal yönetimi konusu tartışılmaktadır ve bu birimlerin ilgisi savunulmaktadır.

2001: 84). Bu dönemde Alman sanayisi de bir modernizasyon sürecine girmiştir (Hassink, 1992); çünkü ekonomik kriz tüm örgütleri etkilemiştir. Birleşmenin ve ekonomik alt yapının modernizasyonunun getirdiği yük, Almanya’da devletin ve yönetimin gelecekteki gelişiminin nasıl olması gerektiği sorusunu zorunlu kılmıştır.

Bu süreç kamu yönetiminin iç rasyonalizasyonuna değinmiştir. Ağırlıklı olarak inovasyon hareketleri (Hassink, 1992: 11-12) “New Public Management” (*Common Wealth*) veya “Reinventing Government” (*North America*) yaklaşımlarına dayanmıştır (König, 2001: 26-27). Bu kavram ve yaklaşımların tüm yönetim düzeylerine etkisi olmuştur. Özellikle “New Public Management (NPM)” kavramı 1990’larda genel kabul görmüştür. NPM devleti temel işlevlerine dönüş amacıyla zayıflatarak kamu sektöründe işlevsel farklılaşmayı amaçlamıştır. Siyasa alanları arasındaki koordinasyonun hiyerarşik kontrolden ziyade, sözleşmeler ve piyasa benzeri mekanizmalarla sağlanmasını öngörmüştür. Genel olarak bu reformlar NPM’nin yeni yönetim paradigması olarak yükseldiği dönemde desteklenmiştir; fakat uygulamada direnç ve tepki olmuştur. Çünkü siyasetçiler karar verme ve uygulama sürecinde etkilerini ve kontrol güçlerini yitirdiklerini düşündükleri için direnç göstermişlerdir (Benz - Meincke, 2006: 64-65).

Böhret ve Konzendorf (2001: 71), dönüşüm sürecinde devlete (*Bund ve Länder*) iki görev yüklediğine işaret etmektedirler: i. Bir Gelişme Ajansı, ii. İç Yapısının Rasyonalizasyonu (modi operandi). “New Steering Model” bu süreçte belediyeler için çizilmiştir. Bazı Länder’ler “Lean State” yaklaşımından hareketle, kamu yönetimini bir hizmet girişimcisi, vatandaşı müşteri, yönetsel liderliği de girişimci yönetim olarak görmüşlerdir (König, 2001: 27; Seibel, 2001: 85). Federal düzeyde 1990’ların ortasında birleşmenin getirdiği yük görülmüş, bununla birlikte otoritenin yeniden tahsisi, Berlin’e yeniden taşınma ve federal yönetimin hizmetindeki memurların performansını artırma konuları temel reform alanları olmuştur. Busse’ye (2001: 121) göre, “Lean State” yaklaşımı federal düzeyde de etkili olmuştur: Federal birimlerin sayısının azaltılması ile Federal birimlerdeki çalışan sayısının her yıl % 1 azaltılması hedeflenmiştir.

1990’lı yıllarla başlayan ve 2000’li yıllarda devam eden zaman diliminde yönetimin reform yapılmaya çalışılan alanları “Küreselleşme ve AB” süreçlerini yaşıyan ülkelerle benzerlik göstermektedir. Merkez-Yerel ilişkisi çerçevesinde yereli güçlendirici düzenlemeler, kurumsal işleyişlerin sadeleştirilmesi (*überinstitutionalisiert*), tek amaçlı yapıların azaltılarak eşgüdümün sağlanması, özelleştirme vb. ortak reform siyasalarıdır. Uzun süredir tartışılmasına rağmen Bundestag’da ve Bundesrat’ta yeterli uzlaşının oluşturulamamasından dolayı reform süreci ertelenmiştir. 2005 Eylül seçimleri sonucunda Şansölye Angela Merkel’in başkanlığında kurulan CDU-SPD “Büyük Koalisyonu” idari reform konusuna öncelik vermiş ve 11 Kasım 2005 tarihli Koalisyon Anlaşması metnine bu konuyu eklemiştir. Ayrıca Federal

Hükümet ve Länder Hükümetleri arasında Anayasa’da yapılacak değişmelere ilişkin uzlaşma da sağlanmıştır. En önemli konular genel olarak şöyledir: İki meclis arasındaki ilişkilerin (Bundestag lehine) dengelenmesi, eğitim alanındaki (üniversiteleri de içerecek şekilde) sorumlulukların tamamen Länder’lara devri, “Yönetsel Federalizm”in güçlendirilmesi, mali sistemin iyileştirilmesi, Länder’ların bölgesel yapılanmalarını sadeleştirilmesi ve doğrudan seçilen birimlere ağırlık verilmesi, yerel yönetimlere Länder’ların daha fazla yetki devri, doğrudan seçilmiş yerel yöneticilerin yaygınlaştırılması, vb. (Wollmann - Bouckaert, 2006: 28-30).

III.“Neuen Steuerungsmodell – Nsm”İN Ortaya Çıkışı, İçeriği Ve Uygulaması

Almanya Federal Cumhuriyeti’nin siyasal-yönetsel yapısı⁵, yönetsel birimler (Federal Yönetim, Eyaletler ve Belediyeler) arasında oluşmuş olan işbölümü ve bir anlamda “Yönetsel Federalizm” yerel yönetimlerin reform sürecinde neden birer stratejik kaynak olarak görüldüğünü açıklamaktadır. Bu sistemde, Federal yönetim yasama sürecinde en önemli belirleyicidir. Çok az yürütmeye ilişkin sorumluluğu vardır ve buna paralel olarak hizmet sunumundaki rolü zayıftır. Savaş sonrası Batı Almanya’nın desantral yapısı, Länder’a verilen güçlü anayasal statü ve yerel yönetimlere sağlanan “yerel kendi kendine yönetim” (*Kommunale Selbstverwaltung*) anayasal garantisi ile kurulmuştur (Klages - Löffler, 1996: 132; Wollmann, 2002: 65). Bununla birlikte, 23 Mayıs 1949 tarihli AFC Anayasası (*Grundgesetz*) Federal yönetimin eyalet ve yerel yönetimlere müdahalesini kısıtladığı için; Federal yönetim, yerel yönetimler reformları konusunda dışarıda kalmıştır. Anayasa tam aksine, Länder’a sınırlı yasama yetkisi ve yönetsel görevlerin (eğitim, kolluk, vergi idaresi, yargı vb.) büyük kısmını vermiştir. Ancak, özellikle Doğu-Batı Almanya birleşmesi, mali sıkıntılar, siyasal alanda oluşan katılım sorunları (*Politikverdrossenheit*) ve diğer Länder’lardaki başarılı örneklerle özenme Länder’ları reforma itmiştir (Vetter, 2006: 255-257).

Anayasa’nın 28(2) maddesi⁶, “yerel kendi kendine yönetim”in (*Kommunale Selbstverwaltung*)⁷ genel çerçevesini *Kreise*, *Gemeinden* ve *Städte* için Federal düzeyde garanti eder ve yerel yönetimler ile Länder ilişkisini

⁵ Almanya’nın yönetsel yapısının temel belirleyici ilkeleri “federalizm, yerel kendi kendine yönetim ve kuvvetler ayrımı (yatay ve dikey)”dır (Pracher, 1996: 146-147).

⁶ “Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln”.

⁷ Wollmann ve Lund (1997: 59), Alman yönetim geleneğinde bu terimin İngilizce “local self-administration”a denk geldiğini, “local self-government” ile karıştırılmaması gerektiğini vurgulamışlardır: “Birinci olarak ‘government’ kelimesi Almanca’daki en yakın eş değerine göre (Regierung) daha geniş anlamlar içerir. İkinci olarak, yerel yönetimler düzeyindeki eylemler ve sorumluluklar geleneksel olarak ‘siyasal’ olmaktan ziyade ‘yönetsel’ olarak algılanır”.

belirler: “Yerel yönetimlerin, kanunlar çerçevesinde, yerel topluluğunun tüm ihtiyaçları için kendi sorumlulukları çerçevesinde düzenleme yapma hakkını garanti eder” (Wollmann - Lund, 1997: 59). Banner’e (2006: 125) göre, bu madde hangi konuların “yerel topluluk”la ilgili olduğunu muğlaklaştırmaktadır. Yine, Baldersheim’a göre, Almanya’da devlet birimleri arasındaki ilişkiler karar verme örgüsü (*Verflechtungspolitik*) şeklindedir ve anayasada belirtilmiş olmasına rağmen, genelde işlevlerin yerele, Länder’a ve Federal yönetime aitliği tartışılır (2002: 207). Yerel yönetimler aşağı-yukarı % 75-80 oranında Bund (Federal Yönetim) ve Länder kararlarını uygular ve bu hizmetler kamu yatırımlarının 2/3’üne denk gelir (Banner, 2006: 125-126; Knemeyer, 2001: 172). Yönetimsel sistem içerisinde yerel yönetimlere “pivot” rolü verilerek çok amaçlı ve çok işlevli bir yerel yönetim modeli zaten oluşmuştu (Wollmann, 2002: 66). Burada Alman yerel yönetimlerinin öncelikle “hizmet örgütleri” olduğu gerçeği görülmektedir. Yüksek işbirliği karakterleri vardır, büyük yatırımları yönlendirirler, diğer yerel yönetimlerle mali sıkıntılar yaşandığı için bir rekabet içerisinde oldukları ve özel hukuk hükümlerine tabi büyük şirketleri vardır. Bu anlamda YKİ reformları için yerel yönetimler önemli bir fırsat olarak düşünülmüştür ve çalışmalar yoğun olarak bu birimlerden başlamıştır (Reichard, 1996: 160-161).

A.NSM’nin Ortaya Çıkışı

1990’ların başından itibaren tüm yönetim düzeyleri, Maastricht kriterleri çerçevesinde, bütçeleri üzerinde artan baskıyı hissetmeye başlamışlardır. Aynı zamanda, Almanya’nın birleşme sürecindeki aşırı kamu harcamaları kamu açıklarının tavan yapmasına neden olmuştur⁸. Böylece, siyasi partilerde ve yönetim birimlerinde YKİ’nin ekonomik olarak daha etkin bir yönetimi sağlayacağı yönünde beklentiler oluşmuştur (Reichard, 1996: 160-161). Yine, 1992 yılında Bertelsmann Vakfı’nın yerel yönetimlerin yenilikçi yapıları ile ilgili olarak düzenlediği uluslararası yarışmada Alman şehirlerinin alt sıralarda yer alması var olan “kendine güveni” kırmıştır. Bu durum bir alarm olarak algılanmış ve klasik yapının meşruiyetini yitirdiği şeklinde yorumlanarak YKİ’ye başvuruları arttırmıştır. Bunlar dışarıdan etkide bulunan nedenler olarak görülebilir (Wollmann, 2002: 75). Bunun yanında yerel yönetimler alanında YKİ uygulamalarını önemli bir şekilde gündeme getiren iç etken olarak KGSt⁹

⁸ Küreselleşme sürecinde kamu yönetiminin karşılaştığı en önemli problemlerden olan “mali kriz”, yönetim birimlerini dönüştürücü temel etken olmuştur. Coe (2008: 759), ABD eyaletlerini konu alan çalışmasında yerel yönetimlerin karşılaştığı mali sıkıntıların nedenlerini şu şekilde açıklamıştır: “Ekonomik küçülme, vergi gelirlerinin azalması, demografik değişiklikler, federal yönetimde ve eyalet yönetimindeki sorunlar, federal gelirlerin kısılması, eyaletin koyduğu vergi limitleri, daralma ve kötü yönetim.”. Sayılan etkenler küreselleşme sürecinde belirli bir türdeşlik göstermektedir.

⁹ “KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) Almanya genelinde hizmet veren, yerel yönetimlerin üye olduğu bir birlik görünümü çizen dernek statüsündeki

(*Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung*) vardır. KGSt'nin bu dönemde çeşitli vakıflarla (Bertelsmann - Hans-Boeckler) ve kurumlarla (German Postgraduate School of Administrative Science, Speyer) kurduğu ağların amacı, “yeni yaklaşımlarla müşteri odaklı hizmet sunan, vatandaşın katılımının sağlandığı, topluluğu geliştiren en iyi uygulamayı yakalamaktır” (Banner, 2006: 128-129; Klages - Löffler, 1996: 133).

NSM'nin fikir babası Banner'e (2006: 126) göre, “Alman kamu yönetiminin otoriter kökleri, hizmet sunma gibi önemli rollerine rağmen yerel yönetimlere düzenleyicilik, düzen ruhu olarak sinmiştir”. Böylece yerel yönetimler kamu otoritesini sağlama aracı olarak görülmüşlerdir. Hukukilik, etkinlik ve vatandaş tercihleri arasındaki tartışma yeni bir kapıyı açmıştır. Vatandaşların hizmetlerin kalitesi ve çeşitliliğinin artırılması konusundaki talepleri, bütçe sınırlılıkları ve baskısı, demokrasi içerisindeki dönüşümler ve misyon tartışmaları çerçevesinde yerel yönetimlerin girişimi ve KGSt'nin çalışmaları NSM'ye giden yolu göstermiştir. KGSt'nin tutumu ve NSM anlayışı yerel yönetimlerdeki reform ihtiyacına “çıktı”lar boyutundan bakan, etkinlik ve etkililik odaklı, vatandaş müşteri olarak gören, ekonomik bakış açısının hakim olduğu ve çözümü “işletmecilik”te gören bir girişimdir. KGSt'nin 1990 yılındaki toplantısında ilk kez YKİ düşüncesi “Düzenleyici Otoriteden Hizmet Girişimcisine” başlıklı çalışmada sunulmuştur. KGSt, yerel yönetimler için aranan alternatif modeli bir Hollanda şehri olan Tilburg¹⁰da gözlemlemiştir ve “YKİ'nin Alman versiyonu NSM Tilburg'daki yerel yönetim modernizasyonundan esinlenerek geliştirilmiştir” (Klages - Löffler, 1996: 133; Kuhlmann vd., 2008: 851).

B.NSM'nin İçeriği

1993 yılında KGSt NSM'yi öncelikle mali yönleri temel alarak ‘çıkıtı esaslı bütçeleme’ ile oluşturmaya başlamıştır. Bu model, yerel yönetimlerin klasik nakit bazlı muhasebe sisteminden “aktivite bazlı artan muhasebe sistemi”ne geçişini hedeflemiştir. Mali ve finansal konulardaki ayrıntıların yanında KGSt “yerel hizmet girişimciliği”ni (*Dienstleistungsunternehmen Kommune*) tanımlamıştır:

“Öncelikle talep ve müşteri odaklıdır, böylece kendisini bürokrasiye göre değil müşterilerin ihtiyaçlarına ve beklentilerine göre örgütler.

-Üretim döngülerinde hizmetlerini sürekli olarak değişen taleplere göre uyarlar ve rekabet edebilirliğini artırır.

kuruludur. Küçük belediyelerden, büyük şehirlere ve Şehir Eyaletleri'ne kadar 1.600 gönüllü üyesi vardır. KGSt'nin misyonu, yeni yönetim yaklaşımlarını ve en iyi uygulamaları takip ederek, üyesi olan yerel yönetimlerle sıkı işbirliği içerisinde yerel yönetimin kalitesini güncellemektir.” (Banner, 2006: 126).

¹⁰ NSM'nin Tilburg Belediyesi'ndeki başarılı uygulamasının ayrıntılı anlatımı için bkz. Pracher, 1996: 151-153.

-Çalışanlarına yatırım yaparak, performans hedefleri koyar ve onların katılımını sağlar” (Banner, 2006: 127).

KGSt'nin çerçevesini çizdiği bu program yeni bir yerel yönetim örgütlenmesi gerektirmiştir. Bu örgütlenme şu esaslara dayanmaktadır: “Desantralize örgüt yapıları ve yarı-özerk birimler, girdi yönetiminden çıktı yönetimine geçiş, stratejik yönetim çerçevesinde hedef ve amaçlarla yönetim, ürünler çerçevesinde düşünme, kaynakların ve sonuçların sorumluluğunun desantralizasyonu, bütüncül bütçeler, hesap verebilirlik, güçlü vatandaş odaklılık ve rekabeti esas alan yeni girişimci yapı” (Klages - Löffler, 1996: 133; Reichard, 1996: 163-168). Bu öngörülen yönetim anlayışına göre, hedeflenen örgüt yapısı ve süreçlerine cevap verebilmek için NSM'nin gerektirdiği büyük dönüşümler vardır:

-Kaynakların (personel ve mali) yönetimi sorumluluğunun büyük oranda merkezi güçlü birimlerden hizmet birimlerine toptan bütçeleriyle devri “*dezentrales Ressourcenmanagement*” (Banner, 2006: 127-128; Wollman, 2002: 76).

-Kamu yönetimine yerleşmiş olan “hukukilik” önceliğini azaltarak, maliyet etkinliği sağlayan araçlarla kamu yönetiminin “ekonomik miyopluğu”nu gidermeye çalışmak. Yönetimin görevlerine göre belirlediği çıktılara ulaşması için gerekli olan kaynakları ve maliyetleri (girdi) değerlendirerek işleyen yeni maliyet muhasebesi (*Kosten-Leistungs-Rechnung*) ve kontrol sistemine geçmesi gerekmektedir (Wollmann, 2002: 76).

-Çıktı ve ürünleri gösteren “performans anlaşmaları”nı hizmet birimleriyle müzakere ederek gerçekleştirmek. Belediye bütçesi seçilmiş yerel siyasetçiler (Meclis) ile üst yönetim arasında bir temel sözleşme olarak değerlendirilecektir. Ve bu temel sözleşme, üst yönetim ile birim yöneticileri arasında performans sözleşmelerine ayrılacaktır (Klages - Löffler, 1996: 135-136).

-Merkezi personel ve mali işler dairelerinin hizmet birimlerinin işleyişine el uzatmaları bu daireler kaldırılarak engellenecektir. “Yeni merkezi birimler” hizmet birimlerinin raporlarını bilgilendirme ve koordinasyon amaçlı olarak zamanında Meclis’e ve üst yönetime “yönetim bilgisi” olarak sunar. Böylece üst yönetimin performans değerlendirmesi yapması sağlanmış olacaktır (Klages - Löffler, 1996: 135-136). Böylece, daha net bir roller ve işlevler ayrımı istenilerek, meclise stratejik kararları alma rolü verilerek uygulama ve işletmenin ise sadece idareye bırakılması düşünülmüştür (Kuhlmann vd., 2008: 855). Wollmann (2002: 76), yerel yönetimlerde NSM'nin bütçe sürecini yeniden biçimlendirerek seçilmiş meclislerin idare üzerindeki etki ve kontrolünü arttırmayı amaçladığını, klasik girdi odaklı ve parçalı bütçeden çıktı odaklı ve genel bütçeye geçiş yapılarak meclislerin temel kararlara odaklanmasının düşünüldüğünü belirtmiştir. Bununla birlikte, meclisin düzenli göstergelere odaklı raporlarla idareyi ve üst yönetimi inceleyerek hem yönetim

kapasitesini arttıracığını hem de siyasal hesap verebilirliği sağlayacağını vurgulamıştır.

-Sürekli bir şekilde rekabete ayak uydurmak ve onu izlemek esastır (Banner, 2006: 128; Bogumil, 2006: 13).

KGSt'deki başkanlık görevi süresince NSM'nin oluşumunda, içeriğinin belirlenmesinde ve uygulamaya girmesinde büyük çabası olan Banner'in (2006: 37) NSM tanımlarından ve diğer çalışmalardan yararlanarak Kuhlmann (2008) aşağıdaki tabloyu oluşturmuştur:

Tablo 1: NSM'nin Şematik Görünümü
NEUEN STEUERUNGSMODELL – NSM

| Dış Boyut | İç Boyut | |
|---------------------------------------|---|---------------------------|
| Kıyaslama (Benchmarking) | Yönetimsel Organizasyon | Siyaset ve Yönetim |
| Performans Karşılaştırması | i.Süreç İnovasyonları | Rollerin Farklı Dağılımı |
| Müşteri Odaklılık | Performans Yönetimi (ürünler) | i.Meclis: Stratejik |
| Kalite Yönetimi | Kontrol ve Sözleşme Yönetimi | Kararlar |
| Tek-Durak Ofisler (One-Stop Agencies) | Kaynakların Yönetiminin Devri | ii.İdare: Yönetim/İşletme |
| | ii.Örgütsel İnovasyonlar | iii.Siyasal Sözleşmeler: |
| | Şirketleşme ve Sonuç Merkezleri | Kontrol |
| | Desantral Yapılar | iv.Sonuç Odaklı |
| | Hiyerarşilerin kaldırılması | Bütçeleme |
| | Yarı-Otonom Örgütsel Birimler | |
| | iii.İnsan Kaynakları İnovasyonları | |
| | İşe Alma Yönetimi ve Know-How | |
| | Ekip Çalışması ve Katılım | |
| | Performans Odaklı Ödeme | |
| | Modern İnsan Kaynakları Yönetimi Sistemleri | |

Kaynak: (Kuhlmann, 2008: 37).

Vetter (2006: 262), Tablo 1'de görüldüğü gibi NSM'nin bir çok aracının ve temel yönetim anlayışının “çıktı”-müşteri odaklı, ekonomik içerikli ve işletmecilik yönelimli olduğunu; ancak reform sürecinin vatandaşları yönetime yaklaştıran “girdi” odaklı-meşruiyet sağlayıcı araçlarının da olduğunu

belirtmiştir: “Desantralize iletişim ofisleri (*Buergeraemter*), tek durak ofisler, şikayet masaları ve yönetimi (*Beschwerdemanagement*), çalışma saatlerindeki değişimler, bekleme saatlerinin azaltılması, e-devlet olanaklarının kullanılarak yerel İnternet hizmetlerinin artırılması (*virtuelle Rathäuser*)”. Wollmann (2002: 68) da, aynı dönemde yerel yönetimlerin var olan siyasal kimliklerini canlandırıcı doğrudan demokrasi süreçleri, yerel referandumlar, belediye başkanlarının doğrudan seçilmesi ve belediye başkanlarını geri çağırma (*recall*) gibi reformların gerçekleştirilmesinin NSM ile beraber değerlendirilmesine işaret etmektedir.

IV.NSM'nin Uygulaması ve Genel Değerlendirmeler

Çalışmanın bu bölümünde, 1990'lı yılların ortasında Alman yerel yönetimlerinde uygulamaya giren ve uygulanmasının üzerinden 20 yıla yakın süre geçen NSM'nin, güncel alan araştırmalarının sonuçları aracılığıyla, bugünkü görüntüsü, geçtiği aşamalar, yaşanan sıkıntılar ve sorun alanları verilmeye çalışılacaktır.

Alman Şehirler Meclisi (*Deutscher Städtetag*) tarafından yapılan araştırmalara göre, üyelerinin % 90'ı NSM'yi uygulamaya koymuştur. Birçok orta düzey ve büyük şehirlerde ve ilçelerde NSM büyük ve sürekli refrom hareketlerini tetiklemiştir. Banner'e (2006: 129) göre, hızlı bir başlangıçtan sonra reform hız kaybetmiş, ilerleme istikrarsızlaşmış, uygulamalar beklentinin gerisinde kalmıştır. Bu durumun nedenleri ise şöyledir: Öncelikle, yerel yönetimlerin çoğu NSM'nin bazı parçalarını (bütçeleme, muhasebe, raporlama ve kontrol) almış ve bütünün sağlayacağı etkinliği göz ardı etmiştir. Bunun sebebi yönetimin bir daha seçim kazanma kaygısıyla kolay gerçekleşen ve getirisi yüksek olan uygulamaları tercih etmesidir. İkinci olarak, yerel yönetimlerin çok azı yaşanan desantralizasyonda eşgüdümü sağlayıcı ve üst yönetime yardımcı olacak birimleri kurmuştur. Siyasetçiler geleneksel merkezi birimleri (personel ve mali) değiştirme riskini almamışlardır. Reichard'a (2001: 549) göre, personel yönetimi NSM uygulamalarında ihmal edilmiş önemli alandır. Üçüncü olarak, personel sisteminde motivasyon sağlayıcı ve iyileştirici metodlara gereken ilgi gösterilmemiştir. Dördüncü olarak, siyasetçiler NSM'ye kendi güç ilişkilerinde değişiklikler gerçekleştirmedikçe ilgisiz kalmışlardır ve kaygı duyunca tepki göstermişlerdir. Son olarak, NSM'nin temel amacı olan müşteri ve talep odaklılık (yerel girişimcilik) tamamen gerçekleştirilememiştir.

Kuhlmann vd., yaptıkları geniş kapsamlı literatür taraması ve alan araştırması¹¹ ile NSM'nin uygulamadaki durumunu kurumsal, performans ve

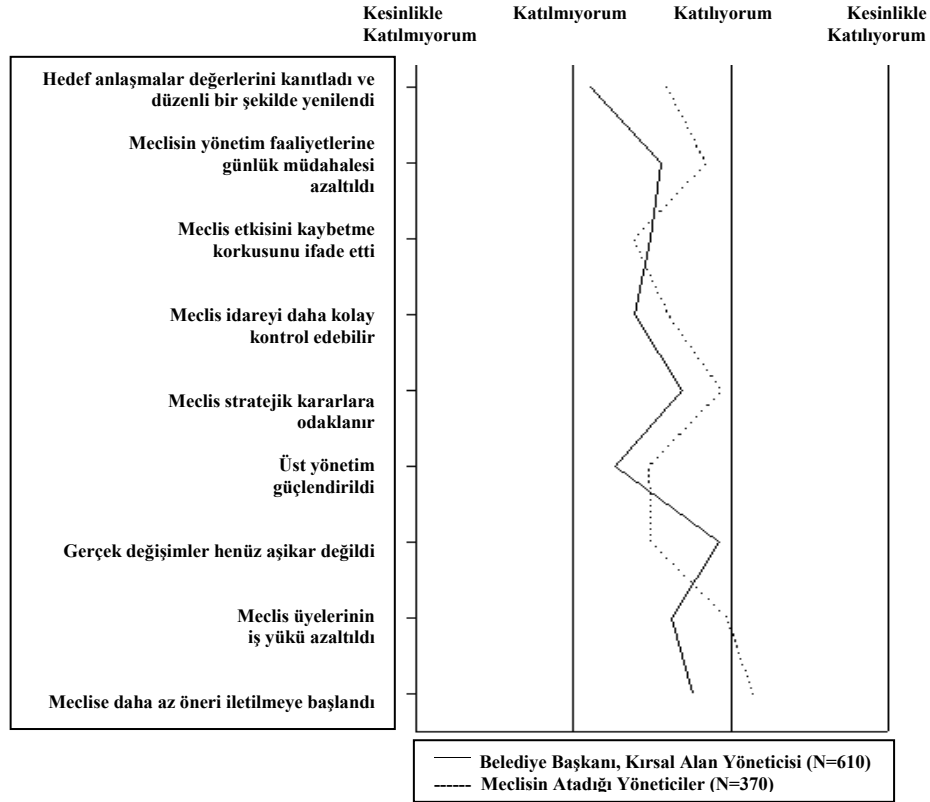
¹¹ Bu araştırma Hans Böckler Vakfı ve KGSt tarafından finanse edilmiştir. Çalışmanın başkanlığını Jörg Bogumil yapmış, araştırma içerisinde bir çok üniversiteden konunun uzmanı akademisyenler yer almıştır (Sabine Kuhlmann, Stephan Grohs, Anna K. Ohm, Werner Jann, Christoph Reichard, Leo Kibler, Hellmut Wollmann). Çalışmanın alan araştırması 2005 yılında 1.565 Alman belediyesi ile gerçekleştirilmiştir. Araştırmada ele alınan belediyelerin dağılımı şu

sonuç değerlendirmeleri açısından ele almışlardır. Banner'ın değerlendirmelerinden farklı alanlara işaret etmişlerdir: Alman yerel yönetimleri son 10 yıldır önemli bir şekilde yönetimlerinin modernizasyonunu ilerletmişlerdir. Reform sürecinde NSM belediyelerin büyük bölümü için ana model olmuştur. Fakat, uygulamada belediyelerin sadece %16.1'i NSM'yi tümüyle ele aldıklarını, % 2.5'i ise temel bileşenlerini tamamladıklarını belirtmişlerdir. Bu nedenle, uygulamada kısmi başarısızlık vardır (Bogumil, 2006: 14; Kuhlmann vd., 2008: 854). Örgütsel anlamda belediyelerin % 33'ü kaynak sorumluluklarının desantralize edilmesini; % 34.5'i hiyerarşilerin azaltılmasını gerçekleştirmiştir. Kaynaklar desantralize edilirken kişisel çıkarlara ve yolsuzluklara imkan tanıyan kontrol boşlukları oluşmuştur. Belediyelerin küçük bir kesimi "çıkıtı odaklı bütçeleme"yi uygulamaktadır. Performans yönetimi ve sonuç odaklı yönetimde aksaklıklar vardır. Ayrıca, ürün kataloglarının yapımı için gösterilen çabalar ve performans ölçütleri yeni bir "ürün bürokrasisi" oluşturmuştur (Kuhlmann vd., 2008: 854-855). Klages ve Löffler'e (1996: 136) göre, çoğu belediye NSM uygulamalarında vatandaşların düşüncelerini göz ardı etmiştir.

Modernizasyonun amaçlarına ulaşması noktasında, belediye meclisi ve idarenin rollerinin yeniden açık bir biçimde tanımlanması en az önem verilen konulardan biri olmuştur (Bogumil, 2006: 15; Kuhlmann vd., 2008: 855; Reichard, 1996: 169). NSM modernleşmesindeki bu sorun alanına Bogumil (2006: 13) şu önemli tespitiyle dikkat çekmektedir: "...kapsamlı bir siyasal kontrol edebilirlikte değişim yoktur; tam aksine yerel yönetim kontrolünde kayıp vardır. Bunun en önemli nedeni, NSM destekleyicilerinin siyasal eylemin rasyonelitesini yanlış yorumlamasıdır." Tablo 2'de görüldüğü üzere, belediye başkanlarına göre, siyasal sözleşme yönetimi çerçevesinde meclis üyeleri kendilerini stratejik karar vermeye ve yönetime sınırlandırmamış, ayrıca idarenin günlük işleyişine karışmayı azaltmamışlardır. Demokratik hesap verebilirliğin arttığına inananların sayısı düşüktür (Bogumil, 2006: 16; Kuhlmann vd., 2008: 858).

şekildedir: 20.000 üstü nüfuslu tüm belediyeler, 15.000-20.000 arası nüfuslu belediyelerin % 45'i ve kırsal alan yönetimlerin 2/3'ü. Yazarlar araştırmada anket tekniği kullanmışlardır, bununla birlikte belli başlı şehirlerde mülakat tekniği ile derin analizler yapmışlardır. Çalışmaya belediye başkanları, kırsal alan yöneticileri, üst yöneticiler, birim yöneticileri katılmıştır (2008: 853).

Tablo 2: Sözleşme Yönetiminin Meclis ve İdare İlişkisindeki Etkileri



Kaynak: (Bogumil, 2006: 16).

Bogumil (2006: 17), NSM'nin yerel yönetimlerde organlararası ilişki konusunda başarısız olduğunu belirtir. Çünkü, "bu konuya gerçekçi olmadan ve arzu edilmeden yaklaşmıştır. Yerel yönetimlere tecrübesizlikle bakılmış, siyasal eylemin mantığı ve rekabetçi demokratik süreçler ele alınmamıştır." Bununla birlikte, yerel siyasetçiler de modernizasyondan kaçınmıştır. Çünkü, siyasetçiler seçmen algılamasına göre davranmışlar ve sınırlı zamanlarıyla katılım konusunda az istekli olmuşlardır (Bogumil, 2006: 17). Yerel yönetim hizmetlerini vatandaşa daha yakın ve duyarlı hale getiren "tek-durak ofisler"i (*Burgerämter*), desantral hizmet birimleri, müşteri araştırmaları, şikayet yönetim sistemi (*Beschwerdemanagement*) vb. bir çok modernizasyon projesine girişilmiştir ve başarı sağlanmıştır. Genel olarak, müşteri odaklı reformların en başarılı modernizasyon girişimi olduğu söylenebilir (Kuhlmann vd., 2008: 855).

Görüldüğü gibi Weberyan bürokrasiden işletmeci NSM yönetimine kapsamlı bir yapı kayması olmamıştır. Kıta Avrupası kamu yönetimleri hala işletmeciliği kendi yasalıcı (legalist) kültürlerine nasıl uyarlayacaklarına çözüm bulamamışlardır. Pollitt ve Bouckaert'in (2005: 99-102) geliştirdikleri,

Weberyan anlayışın olumlu yönlerini alan ve YKI'nin değerlendirilmesi sonuçlarına bağlayan “Neo-Weberian State” modeli henüz uygulamaya yansımamıştır. Kuhlmann vd.'nin (2008: 860) yorumuna göre, eski yapı yeni araçlarla zayıflatılmakta, özelleştirme ve dışarıdan hizmet alımı da işin içine girdiği zaman Alman yerel yönetimleri parçalanmışlık ve kapsamlı yönetim eksikliği tehlikesi ile karşılaşmıştır (Bogumil, 2006: 20).

Vetter (2006: 264), 1990'lı yıllarda yaşanan reform sürecine “girdimeşruiyet” açısından yaklaşarak, siyasal katılım, şeffaflık ve siyasal aktörlerin sorumluluğu konularını değerlendirmiştir. Ona göre, tanımlanan yeni yerel katılım araçları hayal kırıklığıdır. Çünkü, yerel meclis ve belediye başkanlığı seçimlerine katılım 1990'lı yıllarda da düşmeye devam etmiş, yeni katılım araçları vatandaşların çok ilgisini çekmemiş, önceden beri var olan siyasal etkin grupların kullanımını kolaylaştırmıştır. Siyasal boyutla ilgili olumsuz değerlendirmeler yanında; vatandaşların belediye başkanını doğrudan seçmesi, halkın belediye başkanını geri çağırma (recall) mekanizmasının mümkün olması, yerel referandum haklarının genişletilmesi ve dolaylı katılım araçlarının (yönetişim) ortaya çıkması gibi vatandaşın yerel siyaset ve karar almadaki yerini güçlendiren gelişmeler olumludur (Vetter, 2006: 266).

Bunun dışında, Federal Yönetim'in ve Länder'lerin NSM'nin uygulanması sürecinde yerel yönetimlere yardımcı olmaması¹², aşağıdan-yukarı işleyen sürecinin tıkandığı noktalar (gönüllülüğün yeterli olmaması) vb. genel sıkıntılar vardır. En önemli sorun, reformun masrafının ve sorumluluğunun paylaşılmamasıdır. Paylaşım, deneyim ve iyi örneklerden beraber yararlanmayı da sağlayacaktır (Banner, 2006: 130-131, 139).

NSM ile ilgili sıkıntılara değinen Banner'e (2006: 131-132) göre, genel kabul gören ilerlemeler de vardır: “Yerel yönetimler daha maliyet bilinçli, tasarruf eden, etkin, şeffaf, vatandaş odaklı bir hale gelmişlerdir. Bunun yanı sıra, yerel yönetim çalışanlarının üslubu ve davranışları belki de çok az kişinin daha önce düşünebileceği şekilde değişmiştir. ...Çoğu yerel yönetim yavaş olsa da NSM'yi uyguluyor. Değişimler NSM'den beklenenlere göre az olsa da, belirli bir ilerleme vardır. Beş yıl önce geçmişe hayal kırıklığı ile bakılırken, şimdi değerlendirme süresinin artması ile ileriye daha olumlu bakılabilir” (Bogumil, 2006: 20; Kuhlmann vd., 2008: 860). Bununla birlikte Länder-yerel

¹² Banner (2006: 137-139), bu konunun önemini göstermek için başarılı bir örnek olan Baden-Württemberg'deki gelişmeleri anlatmıştır. Bu eyaletin 2003 yılındaki başbakanı Erwin Teufel bütçe kısıtlarını neden göstererek, tasarruf için personel azaltımına gitmiştir. Bunun için Land kurumlarını genel idareye ve yerel yönetimlere entegre etmeye başlamıştır ve 20.000 memurun yeri değişmiştir. Gelecekte Land sadece polis, maliye, yargı ve Bezirksregierung (bölge müffetişliği) ile varlık gösterecektir. Amaç, 7 yılda % 20 etkinlik getirisi, bürokrasiyi azaltmak, yerel kendi kendine yönetimi ve subsidiarite'yi güçlendirmek, idareyi vatandaşa en yakına hale getirmek, parçalı yapıyı gidererek eşgüdüm sağlamaktır. Bu örnekte, Land düzeyinde siyasi irade gösterilerek dirençler aşılmış, yerel yönetimler stratejik modernizasyon aracı olarak kullanılmış ve NSM amaçları elde edilmeye başlanmıştır.

yönetim ilişkisinde en önemli sorun alanı işletme ve performans konularındaki rekabete dayalı kontrol araçlarının Lander’lar tarafından benimsenmemesinde yaşanmaktadır. Burada *Rechtsstaat* geleneği ağır basmaktadır (Banner, 2006: 141).

Bu çerçevede, kamu yönetimi disiplininde sık sık tekrarlanan “kamu yönetiminin kurumsal durağanlığı ve değişime-reforma başarılı direnci değerlendirmesi” genelde kabul görse de, Alman yerel yönetimler örneği farklı bir sonuç çiziyor. Federal ve kısmen Lander yönetimlerinin tersine, yerel yönetimler “kapsamlı ve stratejik olmaktan ziyade parçalı ve pragmatist” (Kuhlmann vd., 2008: 860) bir şekilde yönetimlerini modernize etmekte ve yeni kurumsal düzenlemelere gitmekte istekli olduklarını göstermişlerdir.

V.Duisburg Örneđi

Çalışmanın alan araştırması ile ilgili olan bu bölümünde, NSM’nin ve diğer yerel yönetim reform araçlarının uygulamadaki durumuyla ilgili olarak Alman yazınında öne çıkan sorun alanları incelenmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede, Almanya’nın Nordrhein-Westfalen (NRW) eyaletinde yer alan, nüfus açısından Almanya’nın 12. ve NRW’nin 5. büyük şehri olan Duisburg şehrinde alan araştırması yürütülmüştür.

NRW ve dolayısıyla Duisburg şehri 1990’lı yıllarda uygulamaya giren NSM reform araçlarıyla ve diğer girdi odaklı, katılıma yönelik, meşruiyet sağlayıcı, hesapverebilirliği artırıcı, vatandaşın karar verme sürecine yakınlaştırılmasına imkan tanıyan doğrudan demokrasi araçlarıyla tanışmıştır. En önemlisi, NRW Eyalet Meclisi yaptığı yasal düzenlemeyle, 1945-1997 yılları arasında uyguladığı yerel yönetim modelini tamamen değiştirmiştir. Önceki modelde yönetimde iki başlılığı ön gören bir sistem mevcuttur: Bir tarafta, siyasal temsili sağlayan, Meclis’e başkanlık eden ve Meclis tarafından üyeleri arasından seçilen (5 yıl için) Belediye Başkanı (*Oberbürgermeister*); diğer tarafta, yine meclis tarafından atanan (8 yıl için) şehir yönetiminin idaresinden sorumlu ve idarenin başı olan Şehir Yöneticisi (*Oberstadtdirektor*) vardır. 1994 yılında gerçekleştirilen yerel yönetimler yasası değişikliği ile bu iki ayrı rol bir kişide toplanarak “Güçlü ve Doğrudan Seçilen Başkan Modeli”ne geçilmiştir. Yeni sistemde, Belediye Başkanı (*Oberbürgermeister*) Belediye Meclisi ile aynı seçim döneminde, aynı süre için (5 yıl) ayrı bir biçimde doğrudan halk tarafından seçilmektedir.¹³ Belediye Başkanı, yeni sistemde bir çok rolün bir kişide toplandığı güçlü bir pozisyondadır (Haschke, 1997: 8-10). Hem şehir idaresinin başı ve yöneticisidir, hem meclise başkanlık etmektedir,

¹³ Belediye Başkanı adaylarından ilk turda kullanılan oyların salt çoğunluğunu alan aday Belediye Başkanı olmaktadır. Ancak, ilk turda hiçbir aday kullanılan oyların salt çoğunluğuna ulaşamazsa, ikinci turda ilk turda en çok oy olan iki aday yarışır ve bu adaylardan en fazla oy alanı Belediye Başkanı seçilmiş olur. 2009 yılı yerel seçimlerinden başlamak üzere tekrar tek turlu seçim sistemine geçilmiştir. Böylece küçük partilerin başkan belirleme sürecindeki etkileri azalmıştır. Aynı zamanda başkan ve meclisin görev süreleri değiştirilmiştir.

hem de şehrin en yüksek seviyedeki temsilcisidir. Yeni sistemde güçlü başkan aynı zamanda NSM reformlarını yürütecek liderlik pozisyonunda görülmüştür¹⁴. Bu sistem değişikliği NRW ve Duisburg için önemli sonuçlara yol açmıştır, ilk kez 50 yıl aradan sonra şehir idaresini belirleyen siyasal fraksiyon değişmiştir. Belediye yönetim sisteminin değişmesiyle birlikte, yeni katılım ve kontrol araçlarıyla yönetimin denetimi ve halk katılımı amaçlanmıştır. Bu amaçlarla, halkın belediye başkanını geri çağırması (*recall*), belediye başkanının mali gelirlerine ilişkin rapor sunması, halk oylaması (referandum), bilgi edinme ve itiraz birimleri, yeni yönetim uygulamaları ortaya çıkmıştır.

Uygulamaya giren reformların daha önce dikkat çekilen sorun alanlarında ne durumda olduğunu, gelişmelerin ne yönde gerçekleştiğini, yeni sorun alanlarının ve gelişmelerin neler olabileceğini anlamak üzere Duisburg özelinde yerel yöneticiler ve yerel siyasetçiler ile alan araştırması yürütülmüştür.

A.Araştırmanın Yöntemi

Araştırmada, Duisburg şehir yönetimindeki siyasetçilerin ve yöneticilerin gelişmeleri nasıl değerlendirdiklerini anlamak ve derinlemesine bilgi toplamak için, Duisburg Şehir Meclisi'ndeki önde gelen siyasi parti temsilcileri ile Duisburg Belediyesi yönetimindeki üst düzey yöneticilerle görüşülmüştür. Araştırmanın başında Belediye Başkanı ile görüşmek amaçlansa da, araştırmanın yapıldığı dönemin yerel seçimlere denk gelmiş olması bu durumu imkansız kılmıştır. Böylece, toplamda 4 siyasi parti temsilcisi ve 5 üst düzey yönetici ile görüşülmüştür. Siyasi partilerin temsilcileri şehir meclisinde fraksiyonlarının sözcüleridirler. Yöneticilerden bir tanesi ise belediye başkanından sonra şehir idaresinden sorumlu olan ve bir anlamda siyasi niteliği de bulunan Şehir Yöneticisi (*Stadtdirektor*)'dir. Görüşmelerde mülakat tekniği kullanılarak, yarı yapılandırılmış sorularla siyasetçilerin ve yöneticilerin düşünceleri alınmıştır. Mülakatlar ses kayıt cihazı kullanılarak gerçekleştirilmiştir. Çalışma, 2009 yılı Mayıs ve Temmuz ayları içerisinde gerçekleştirilmiştir.

¹⁴ Eski sistem Alman kamu yönetimi sistemine II. Dünya Savaşı'ndan sonra, özellikle İngiliz kuvvetlerinin denetimindeki eyaletlerde girmiştir. Meclisin güçlü konumda olduğu bu yerel yönetim modeli İngiltere'de de değişime uğramıştır. Özellikle 2000'li yıllarda, karmaşık ve çok yönlü taleplerin ortaya çıktığı modern şehir yönetiminde ulaşılabilir, dışa dönük, yeniliklere açık, partizan olmayan "kolaylaştırıcı yerel siyasal lider" ihtiyacını karşılamak girişimleri başlamıştır. Greasley ve Stoker (2008: 723-729), İngiltere örneğinde yaptıkları kapsamlı incelemede, ihtiyaç duyulan yerel lider prototipinin sadece bir kişiliğe, yetenekler veya duruma dayalı olmadığını vurgulamışlardır. Burada kurumsal modelin ve işleyişinin daha belirleyici olduğu görülmektedir.

B.Araştırmanın Sınırlılıkları

Almanya'da toplam 16 eyalet (Länder) vardır ve bu eyaletler Büyük Eyalet (Nordrhein-Westfalen vb.), Küçük Eyalet (Saarland vb.) ve Şehir Eyaleti (Berlin, Bremen, Hamburg) olarak üçe ayrılırlar. Her bir eyaletin farklı bir yerel yönetim sistemi olabilir. Bu nedenle Duisburg'dan elde edilen veriler tüm Almanya için genelleme yapmaya imkan tanıyacak sonuçlar değildir. Fakat, özellikle 1990'lı yıllarda yaşanan reform sürecinde uygulanan reform araçlarına bakıldığında Almanya genelinde yerel yönetimler anlamında yönetim modeli, uygulanan yönetim yaklaşımları ve diğer yönetim araçları açısından benzeşmenin olduğu görülmektedir. Böylece, Duisburg'dan elde edilen veriler genel değerlendirmelere imkan tanır. İkinci olarak, araştırma sürecinde karşılaşılan en önemli problem siyasetçi ve yöneticilerin yoğun programından dolayı görüşme taleplerine güçlüklerle cevap vermesi veya vermemesidir. Bu nedenle bazı görüşmeler yapılamamıştır. Son olarak, en önemli sıkıntı dil konusunda yaşanmıştır. Araştırmacı İngilizce'ye hakim olmasına rağmen, Almanca'yı ileri derecede kullanamamasından dolayı bazı görüşmeler ertelenmek zorunda kalmıştır. İncelenen şehirde bir çok Türk kökenli vatandaşın yaşaması ve bu vatandaşların siyasette-yönetimde yer almaları bu konuda bazı zorlukları gidermiştir.

C.Araştırmanın Soru Alanları

Duisburg'da gerçekleştirilen araştırmanın cevap aradığı sorular, NSM ile ilgili yazında öne çıkan sorun alanları ve NSM'yi reform sürecinde tamamlayan diğer reform araçlarıyla ilgili olmuştur. Mülakatlarda kullanılan soru kağıtları genelde benzer konulara değinmek üzere yöneticiler ve siyasetçiler için ayrı ayrı hazırlanmıştır. Sorular üç gruba ayrılmıştır: Birinci grupta, 1990'lı yıllarda başlayan ve bugün devam eden reformlar ve onların felsefi arka planı ile ilgili siyasetçilerin ve yöneticilerin neler düşündüğü sorulmuştur. İkinci grupta, NRW ve Duisburg için en önemli reformlardan biri olan yönetim modeli değişiminin nedenleri, yeni modelin olumlu-olumsuz yanları, yeni modelden beklentiler, yeni sistemde güçlü konumda olan Belediye Başkanı'nı kontrol mekanizmaları, Meclis ve Belediye Başkanı'nın yeni iş bölümündeki ilişkileri¹⁵, vb. konular hakkında yerel siyasetçilerin ve yöneticilerin düşünceleri alınmıştır. Son olarak, belediyelerin özerkliği, mali ve örgütsel kaynaklarının durumu, etkinlik ve katılım konusundaki denge,

¹⁵ Yerel yönetimlerde belediye başkanının pozisyonunun güçlendirildiği genel bir eğilim vardır. Belediye yönetiminden değişen koşullara göre beklenen hizmetlerin çeşitlenmesi ile belediye meclisine ve belediye meclis üyelerine de yeni roller ve sorumluluklar yüklenmiştir. Yerel yönetim içerisinde meclis üyeleri ağ geliştirme, yerel diğer paydaşlarla ilişkiler kurma, belediye yönetimini destekleme ve denetleme, yerel katılımı güçlendirme ve yerel siyaseti geliştirme, yerel diğer paydaşlarla işbirliği çerçevesinde hizmet üretme vb. birçok role sahiptir. Yeni yapılanmada meclis ve yönetim ilişkileri belirtilen gelişmelere uymaktadır (Zeemering, 2008: 731-738).

yolsuzluklar ve ideal bir yerel yönetim yapısı ile ilgili yerel siyasetçilerin ve yöneticilerin düşüncelerine başvurulmuştur.

Her iki katılımcı grubun rolleri, görevleri, sorumlulukları ve yetkileri farklı olduğu için araştırmada kendilerine yöneltilen sorulara verdikleri cevapların çeşitliliği dikkat çekmektedir. Bununla birlikte ortak düşünülen alanlar da vardır. Bunun için her bir soru grubu için sırasıyla önce siyasetçilerin sonra yöneticilerin cevapları aktarılmıştır.

D.Araştırmanın Bulguları

Siyasetçilerin birinci grup sorulara verdikleri cevaplar değerlendirildiğinde şu şekilde bir görüntü oluşmaktadır: Siyasetçilerin tamamı, NSM, yönetim araçları, güçlü başkan modeli, özelleştirme, kamu-özel işbirlikleri (PPPs) vb. reform gelişmelerinin farkındadır ve bunların bir bütünlük sergilediğini düşünmektedirler. Siyasetçilerden iki tanesi NSM ve özelleştirme sürecini doğrudan desteklerken; diğer ikisi bu gelişmelerin bazı olumsuzluklarına değinmişlerdir: Hizmette kalite eksikliği, kâr odaklılık, siyasetçinin sınırlandırılması. Siyasetçilerin tamamı karar verme sürecinde katılımı arttırıcı ve idarede yönetimi sağlayıcı reformları desteklemektedirler. Bu konuda örnekler vermişlerdir: Yüzme havuzunun kapatılması/kapatılmaması konusundaki referandum, 32. Duisburger Akzente: “Bosporus – Tor der Kulturen” programı, Obermarxloh Cami Projesi, Entegrasyon Bürosu, ilçelerdeki Enformasyon Ofisleri. Bunların dışında, bir siyasetçi katılım araçlarının kullanımı konusunda vatandaş isteksizliğine; diğer bir siyasetçi doğrudan demokrasi kanallarının yeterli olmadığına ve son olarak bir siyasetçi de “Girişimci Şehir” eksikliğine vurgu yapmıştır.

Birinci grup sorulara yöneticilerin verdiği yanıtlar çok daha ayrıntılıdır. Bu nedenle bu bölümde, yöneticilerin cevapları ayrı ayrı verilmiştir: Birinci yöneticiye göre, doğrudan seçilmiş güçlü başkan modeli en önemli gelişmedir. Bununla birlikte, yeni bir düzenleme olan Meclis’in 5 yıl, Belediye Başkanı’nın ise 6 yıl için seçilmesi gelişmesinin daha ileri bir adım olduğunu vurgulamıştır. NSM’nin yönetim yapısı ve işleyişinde çok önemli olumlu etkileri olduğunu düşünmektedir. Mevcut haliyle katılım araçlarının yeterli olduğunu, zaten belediyenin tüm hizmetlerinde vatandaşa duyarlı olduğunu düşünmektedir (I). İkinci yöneticiye göre, Duisburg iyi bir yönetim¹⁶ örneğidir. Birçok sivil

¹⁶ Bir yandan kamu yönetiminde koordinasyon ve eşgüdüm problemlerine “hiyerarşik” yapılar çözüm olarak görülse de, önemli bir şekilde Almanya örneğinde işlevsel ve alansal yönetim uygulamalarında piyasa ve network vurgusu üzerine oturan bir “İyi Yönetişim-Good Governance” yaklaşımı kendini göstermektedir (Florack vd., 2008: 59-60). Özellikle federal altı yönetim düzeylerinde yönetim anlayışı çerçevesinde yatay ve dikey ağlar tarafından biçimlendirilen, kendi sınırları içerisinde veya sınırları dışında faaliyet gösteren belli bir amaca yönelik yönetim uygulamaları kayda geçirilmiştir (Ayrıntılı örnekler için bkz. Schmitt-Beck vd., 2008; Wollmann - Bouckaert, 2006: 33-35). Aslında Alman yönetim sisteminin yerele oturan yapısı yönetim yaklaşımı için uygun bir alandır (Benz - Meincke, 2006: 59).

toplum örgütü, meslek örgütleri, sendikalar, kültürel ve etnik grup örgütleri ile çok yönlü zengin ilişkilere sahip bir ağdır. Bu yönetim fırsatının önündeki en önemli engel Bölge Müffettişliği (*Regierungsbezirke*¹⁷)'dir. NSM sadece Duisburg'da değil, tüm Almanya'da ağır ilerlemektedir. “Bütün yönetim birimlerinde yeni yönetim, finans, kontrol, iletişim teknikleri uygulanmaktadır; ancak önemli olan mantalitenin değişmesidir”. Bununla birlikte PPPs ve özelleştirmenin geliştirilmesini savunmaktadır (II). Üçüncü yöneticiye göre, personelinden bütçesine, teknolojisinden örgüt yapılarına reform henüz uygulamadadır. “NSM'nin önemli etkileri olduğu açıktır; ancak kamu ve özel çıkar arasında denge kurulmalıdır”. Bu yöneticiye göre de, Duisburg iyi bir yönetim örneğidir, vatandaşların hizmet sunumundaki “gönüllülüğü” önemli bir avantajdır. Belediye yasasına göre var olan katılım araçları (meclise soru sorma, öneri sunma, referandum talep etme vb.) önemlidir (III). Dördüncü yöneticiye göre, NSM, yeni güçlü başkan modeli ve yeni finans yönetimi önemli gelişmelerdir. Siyasetçilerin NSM konusundaki ilgisizliği ise dezavantajdır. NSM ile vatandaşların ve idarenin rolleri değişmiştir, NSM'nin uygulaması ise yetersizdir. Belediyenin personel sayısı (7000'den 5000'e) ve bütçesi (300 milyon Euro'dan 270 milyon Euro'ya) konularında tasarruf hedefleri olumludur. Son olarak E-devlet'in yerel yönetimlere sağlayacağı faydaya değinmiştir (IV). Beşinci yöneticiye göre, yönetim kapsamında ilçelerde göçmenler için yapılan çalışmalar, sivil toplum örgütleri ile yapılan etkileşimli çalışmalar, vatandaşlarla birlikte çalışma uygulamaları (Temizlik Kampanyası, Festivaller, Çocuk Yuvaları vb.), Alte Feuerwache Tiyatrosu projesi ve Obermarxloh Cami Projesi önemli ve başarılı gelişmelerdir. Katılım konusunda ilçelerde “Yuvarlak Masa”lar kurulmuş ve İlçe Komisyonları oluşturulmuştur. Bu gelişmelere rağmen, NSM'nin uygulamasını kısıtlayan en önemli engel “Refah Devleti” mantalitesidir. “Subsidiarite” ilkesi çerçevesinde bir çok hizmet vakıflardan, derneklerden ve Kilise'den alınmaktadır. Özel sektör daha çok en ucuz ve en kaliteli hizmeti sunduğu zaman tercih edilmektedir (Ör: İşsizler için eğitim, dil ve bilgisayar kursu). Bunların dışında uygulamaya yeni koyulan fakat henüz etkinliği belli olmayan önemli projeler (esnek personel istihdamı ve hiyerarşisi olmayan mali birim) vardır (V).

Siyasetçilerin ikinci soru grubu olan, “Güçlü ve Doğrudan Seçilmiş Başkan” modelinin nedenleri ve sonuçları ile ilgili düşünceleri aşağıdaki gibidir:

Siyasetçilerin tamamı önceki sistemin “iki başlı” olduğu ve karar verme sürecini zorlaştırdığı konusunda aynı düşüncelere sahiptir. Ayrıca

¹⁷ Almanya yönetim geleneğinde Fransız yönetim geleneğinin etkisiyle oluşmuş bu birimlerin geçmişi 19. yüzyıla kadar uzanır. Länder ile yerel yönetimler arasında mezo düzeyde işlev görür, bir anlamda koordinasyon ve kontrol amaçlıdır. Bu birimin yöneticisi olan *Regierungspräsident* Länder Hükümetince atanır. Günümüzde 5 Länder'da 23 *Regierungsbezirke* faaliyet göstermektedir. 1999-2004 yılları arasında 10 *Regierungsbezirke* iptal edilmiştir (Wollmann - Bouckaert, 2006: 15, 22).

siyasetçilerden iki tanesi önceki sistemin maliyetine; diğer iki siyasetçi ise meşruiyet sorununa dikkat çekmiştir. Bununla birlikte, bir siyasetçi eski sistemin Alman geleneğine uygun olmadığını söylemiştir. Yeni sistemin getirdiklerine bakıldığında, siyasetçilerin tamamının “yeni sistemin Meclis ve İdare arasındaki ilişkide etkinlik, basitlik ve koordinasyon sağladığı” düşüncesine katıldığı görülmektedir. Bir siyasetçi Belediye Başkanı’nın özel sektörle iyi ilişkiler kurabilmesini olumlu karşılamaktadır (Ör: Futbol Stadyumu Projesi). Üç siyasetçi ise yeni sistemle ilgili farklı sorun alanlarına işaret etmiştir: “Sonnenkönig (Güneş Tanrısı) gibi davranma, yeni seçim sistemi sonrasında çıkacak olası sorunlar ve aşırı iş yükü”. Bir siyasetçi aşırı güçlü Belediye Başkanı’na ihtiyaç olup olmadığı konusunda emin olmadığını belirtmiştir. Son olarak, bir siyasetçi de “belediye başkanının yeni modeldeki başarısı tamamen kişisel özelliğe bağlanmıştır” demiştir.

Yöneticilerin dördüne göre, eski sistemde atanmış bir yönetici olan “*Oberstadtdirektor*” aşırı bir güce sahipti ve Belediye Başkanı ile sürekli otorite sorunları yaşamaktaydı. Ayrıca ortada bir meşruiyet sorunu vardı. Bununla birlikte iki yönetici eski sistemin maliyetine; bir yönetici de Alman yönetim geleneğine uygun olmamasına dikkat çekmiştir. Bir yönetici ise, eski modelinin değiştirilmesini “anlayamadığını” belirtmiştir. Yeni sistemin getirdikleri açısından duruma bakıldığında, etkinliğin arttığı, tasarrufun sağlandığı ve demokratik bir gelişme olduğu düşüncesine üç yönetici katılmaktadır. İki yönetici ise akıllarındaki bazı soru işaretlerini belirtmişlerdir: “Başkan’ın kişiselliğine dayalı bir sistem her zaman fırsat olabilir mi? Bu kadar rolü bir kişi hangi müşevviklerle taşıyacaktır?”.

Belediye Başkanı’nın gücünü kontrol konusunda siyasetçilerin düşünceleri ortaktır: Siyasetçiler, Meclis’in (siyasi parti grupları, çoğunluk, mali denetim, komisyonlar) temel organ olduğunu düşünmektedirler. Ayrıca bir siyasetçi, toplumun ve Länder’in denetimine vurgu yapmıştır. Ayrıca tüm siyasetçiler belediye başkanını “geri çağırma” (recall) mekanizmasını mantıklı ve demokratik bulmaktadırlar. Üç siyasetçi karar verme sürecinde belediye başkanının etkisinin sınırlı olduğu konusunda cevap vermiştir. Belediye Başkanı çoğunluğa ve fraksiyonuna rağmen karar alamaz. Sadece bir siyasetçi belediye başkanının karar alma sürecinde temel belirleyici olduğunu düşünmektedir. Bunun dışında “Yaşlılar Meclisi” ve “Yönetim Kurulu” (*Verwaltungsvorstand*) karar alma sürecini kolaylaştıran birimlerdir. Bu konuda yöneticilerin düşüncesine başvurulmamıştır.

Belediye Başkanı ve Meclis ilişkisi konusunda siyasetçilerin düşüncesi şöyledir: “Mevcut durumda, Belediye Başkanı’nın fraksiyonu mecliste çoğunluğu sağladıkça sorun olmamaktadır. Son yasal düzenleme ile Meclisin görev süresinin (5 yıl) aynı kalması; ancak Belediye Başkanı’nın görev süresinin altı yıla çıkarılması ile ileride sorunlar çıkabileceği düşünülmektedir. Bu durum demokrasi için fırsat da olabilir”. Bunun dışında Meclis üyelerinin

üçü mevcut sistemin küçük partilerin karar verme sürecine katılmasını zorlaştırdığını düşünmektedir.

Belediye Başkanı ve Meclis ilişkisi konusunda yöneticilerin düşüncesi şöyledir: “Şu anda sistem iyi çalışmaktadır ve organlar arasında otorite-sorumluluk açısından sorun yoktur. Belediye Başkanı parti fraksiyonun başı değildir, halk tarafından seçilir. Bu nedenle siyaset yönetimin dışında olmalı ve uzlaşa sağlanmalıdır”. Sadece bir yönetici yeni seçim süresi düzenlemesinin ileride sorunlara yol açabileceğini belirtmiştir (Ör: Köln).

Üçüncü soru grubuna bakıldığında, belediyelerin özerkliği konusunda siyasetçiler hemfikirdir: “*Regierungsbezirke* yerel özerklik önündeki en büyük engeldir. Bütün yatırımları kontrol ederek mali özerkliği ve dolayısıyla yerel özerkliği sınırlandırmaktadır”. Bir siyasetçiye göre, birleşme sonrasında Batı Almanya belediyeleri üzerine yüklenen, Doğu’daki belediyelere yardımın süresi dolmuştur ve ekonomik sıkıntı yaratmaktadır. Ayrıca, NRW eyalet yönetiminin özellikle eğitim konusunda siyasa belirleme otoritesini yerel yönetimlerle paylaşmasını savunmaktadır.

Yöneticilerin dört tanesi siyasetçiler gibi, *Regierungsbezirke*’i yerel özerklik önünde en büyük engel olarak görmektedir. Bir yönetici farklı olarak eyalet yönetiminin oto yollar, hava yolları ve sosyal hizmet kurumları konusunda yetki devrine gitmesini belirtmiştir. Diğer bir yönetici ise, “eğitim, okul sistemi ve entegrasyon” konularında yerele yetki aktarılmasını, aktarılan görevlerle birlikte kaynak aktarımının denk olması gerektiğini belirtmiştir.

Görevler-sorumluluklar ve kaynaklar-örgütsel olanaklar arasındaki denge konusunda siyasetçilerin düşünceleri ile yöneticilerin düşünceleri uyuşmaktadır: “Mali sıkıntılar ve bütçe açıkları (her yıl 150-200 milyon Euro) etkin hizmet sunumunun önündeki temel engeldir”. Siyasetçilere göre mali problemin çözümü için, Doğu’ya yapılan yardımın durması, görevlerle orantılı kaynak aktarımının sağlanması ve vergi sisteminde değişiklikler yapılması gerekmektedir. Yöneticilerden biri yönetimin hantallık problemi olduğunu ve kendi kendisi için çalışan bir yapı durumuna geldiğini (Oligarşinin Tunç Kanunu, Robert Michels) söylemiştir. Bunun dışında yöneticiler de, “vergi sisteminde iyileştirmeler yapılmasını, Federal ve Eyalet Yönetimlerinin belediyeleri inovasyon, eğitim, kültürel altyapı yatırımlarında desteklemesi gerektiğini” vurgulamışlardır.

“Katılım-Etkinlik Dengesi” konusunda da siyasetçilerin ve yöneticilerin düşünceleri uyuşmaktadır: Siyasetçilerin tamamı katılım araçlarının artırılmasının beraberinde maliyet getirdiğini düşünmektedir. Bununla birlikte, siyasetçilerin üçü “katılımın da etkinliğin bir parçası olduğunu, bu nedenle onu ayırmanın mümkün olmadığını” düşünmektedirler. Yöneticiler de aynı şekilde “katılımın etkinlik için engel olmadığını” düşünmektedirler.

“Yolsuzluk” konusunda siyasetçiler ve yöneticiler aynı düşünmektedir: “Her zaman risk vardır, kişiye bağlıdır”. Duisburg’da yolsuzluk örneğinin olmamasının yeterli olmadığını, şeffaflığın sürekli desteklenmesi gerektiğini

belirtmişlerdir. Bunun dışında, “Yolsuzluk Kanunu, Belediye Başkanı’nın gelir raporu, Meclis üyelerinin mali durum deklarasyonu, yargı kontrolü ve toplumsal denetim” önemli yolsuzluk önleme araçlarıdır.

Son olarak, “İdeal Yerel Yönetim Modeli” konusunda yöneticilerin ve siyasetçilerin cevaplarına göre şöyle bir tanım çıkabilir: “Ekonomik açıdan yeterli, çoğulcu, katılımcı, şeffaf, etkin, vatandaşlara yakın ve kamu çıkarı için hizmet eden yerel yönetimler”. Alan araştırmasının gösterdiği gibi, Almanya gibi çok çeşitli yerel yönetim sistemlerine sahip ve bir çok farklı yönetim yaklaşımını bünyesinde birleştirmiş bir ülkede yerel yönetimler reform konusunda isteksiz kalmamıştır. YKİ etkisi altına giren Alman yerel yönetimleri kendi yönetsel deneyimleri, küresel olarak etkide bulunan etkenler ve yerel tüm aktörlerin taleplerinin biçimlendirdiği NSM’yi uygulamada isteksiz davranmamıştır. Uygulama aşaması sürmektedir, birçok olumlu gelişme sağlanmıştır ve birçok sorunla karşılaşmıştır. Son bölümde Türkiye için yapılan değerlendirmede bahsedilen sorunlara ve olumlu gelişmelere değinilmiştir. Duisburg örneğinde de görüldüğü gibi, Alman yerel yönetimlerinin reform sürecindeki en önemli avantajları çok aktörlü yönetim yapılarını, yönetim tecrübesini, uzlaşma kültürünü bünyelerinde barındırmaları ve istikrara önem vermeleridir. Böylece, reformu gerektiren sorunlara ve reform uygulamaları sonrasında ortaya çıkan eksikliklere çok merkezli bilgi akımı ile çözümler bulma yönünde umut bulunmaktadır.

VI.Sonuç Yerine: Almanya’daki Yerel Yönetimler Reformunu Türkiye İçin Değerlendirmek

YKİ, mevcut çekici söylemi (etkinlik, etkililik, kalite, sonuç odaklılık, müşteri odaklılık, rekabet, hesap verebilirlik, tasarruf, vb.), genel olarak kamu bürokrasisinde yaşanan sorunlar, vatandaşların daha çok özel sektör ile teması sonucu artan talepleri, süreç içerisindeki hakim siyasal söylem gibi çok aktörlü ve çok fakörlü bir ortamda küresel olarak tartışılmaya başlanmış ve uygulamaya girmiştir. YKİ kaçınılmaz olarak, farklı yönetim düzeylerinde ve etki seviyelerinde olsa da, Almanya ve Türkiye’de hemen hemen birbirine yakın zamanlarda etkili olmaya başlamıştır. Bu çalışmada, özellikle YKİ’nin Almanya özelinde yerel yönetimler düzeyinde gerçekleştirilen yönetimde reform çalışmalarında nasıl bir etkisi olduğu hem ilgili yazın incelemesi ile, hem de yapılan alan araştırması ile gösterilmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede, küreselleşmenin (Anglo-Sakson dalga) belirleyiciliği altında kamu yönetimi alanında hâkim olan YKİ’nin iki farklı siyasal-yönetsel sistemde nasıl benzer bir etkiye sahip olduğu görülmüştür.

Almanya ile Türkiye arasındaki en önemli fark, hizmetlerin toplandığı yönetim birimlerinin tam tersi olmasıdır. Türkiye’de kamu hizmetlerinin, kamu personelinin ve kamu harcamalarının en büyük payının merkezi yönetimde olmasına rağmen, Almanya’da bu alanlarda en büyük payı yerel yönetimler

üstlenmektedir. Ancak, unutmamak gerekirk Almanya federal bir siyasal-yönetimsel sisteme sahip olsa da, Alman yerel yönetimleri egemenliğin bir paydaşı değildir. Bu nedenle Alman yerel yönetimlerinin bir hizmet birimi olarak kabul edilerek, yerelleşme sürecinde Türkiye için düşünülmesi-tartışılması yararlıdır. Böylece, YKİ'nin Alman yerel yönetimlerindeki yansıması olan NSM'nin en önemli ayırıcı özellikleri, uygulamadaki olumlu yönleri, yaşadığı sorunlar, eleştirilen yönleri ve Türkiye için düşündürdükleri şunlardır:

i. Düzenleyici – Koordine Edici Kurumun Rolü

NSM, öncelikle yerel yönetimlerin kendilerinin ortaya koyduğu bir üründür. 1990'lı yılların başında, yaşanan mali sıkıntıların, vatandaşların hizmetler konusundaki beklentilerinin, Almanya'nın geçirdiği birleşme-dönüşüm sürecinin, yerel yönetimlerin diğer ülke yerel yönetimlerine göre hizmet kalitesi açısından geri kalmasının oluşturduğu baskılarla KGSt tarafından NSM'nin çerçevesi ve ayrıntıları çizilmiştir. KGSt, Almanya genelinde üyesi olan yerel yönetimler tarafından desteklenen ve yerel yönetimlere yönetimi geliştirme konusunda danışmanlık yapan bir kuruluştur. KGSt'nin yerel yönetimlerin içinde olması NSM'nin kabul edilmesini, uygulamaya planlı bir şekilde girmesini ve süreç içerisinde değerlendirilmesini sağlamıştır. Tam tersine, Türkiye'de yaşanan yerel yönetimler reformu sürecinde temel belirleyici merkezi yönetim-siyaset olmuştur. Bu durum yerel yönetimlerle ilgili yeni yasaların getirdiği yönetsel düzenlemelerin uygulamada yerel yönetimler tarafından kabul edilmesini, uygulanmasının değerlendirilmesini ve iyileştirilmesini belirsiz kılmıştır.

ii. Reformun Yönünün Etkisi

İkinci olarak ve önceki açıklamayla bağlantılı olarak NSM'nin çevreden-merkeze (aşağıdan yukarıya), yani yerel yönetimlerden başlayarak Land'a doğru uygulamaya girmesi Alman yönetim modernizasyonunda olumlu bir etkiye sahip olmuştur. Böylece, reformun birinci derecede etkili olduğu yönetim birimleri, sürecin birinci derecede sorumlusu olan ve ihtiyaçlarına göre tercihler yapan aktörleri olmuştur. Bu durum, kendi güçlü ve zayıf yönlerini, önlerindeki fırsatları ve tehlikeleri daha iyi bilen yerel yönetimlerin kendileriyle ilgili reform çalışmalarında gerçekçi-başarılı olma olasılığını arttırmaktadır. Türkiye'de bu konuda da tam tersi bir süreç izlenmiştir. Bu nedenle birçok yerel yönetim birimi, yeni yasal düzenlemeler ile kendilerine sorumluluklar olarak yüklenen yeni yönetim tekniklerini, araçlarını ve süreçlerini uygulamakta sorunlar yaşamaktadır (bkz. Ömürgönülşen - Sadioğlu, 2009).

iii. Reformun Farklı Ayaklarının Düşünülmesi ve Değerlendirilmesi

NSM'nin özellikle üzerinden 10 yıldan fazla süre geçtikten sonra yapılan alan araştırmalarından elde edilen verilerin de gösterdiği gibi başarılı olduğu ve başarısız olduğu alanlar vardır. NSM'yi uygulayan belediyelerde hizmet sunuş biçimi iyileştirilmiş, vatandaşlarla ilişkiler geliştirilmiş, hizmet kalitesi yükselmiş, hizmet sunarken harcanan zaman azaltılmış, hizmetin üretimindeki masraflar kısılmış ve daha etkin işleyen bir yönetim anlayışı

benimsenmiştir. Bu olumlu göstergeleri destekleyen önemli çalışmalar vardır (Bogumil, 2006; Kuhlmann vd., 2008). Duisburg örneğinde aynı noktalarda özellikle vatandaşın karar verme sürecine dahil edilmesi konusundaki çaba ve istek önemli bir gelişmedir. Ayrıca, yönetim yapısının zaten Alman yerel yönetimlerinde var olan bir fırsat olduğu, yerel düzeydeki diğer aktörlerin enerjilerinden hem karar almada, hem hizmet sunmada hem de uygulamada yararlanan örneklerden anlaşılmaktadır. Bununla birlikte aynı çalışmalarda eksik yönler de değinilmiştir: Özellikle NSM'nin yerel Meclis için öngördüğü stratejik karar alma ve kontrol rolünün uygulamaya girememesi, siyasetçilerin yönetimin gündelik işleyişine karışmasının engellenememesi, yönetimin hesap verebilirliğini arttıran düzenlemelerin yeterli olmaması, müşteri odaklı yaklaşımla birlikte "katılım araçları"nın geliştirilerek vatandaş odaklılığın veya vatandaşın karar verme sürecindeki belirleyiciliğinin arttırılamaması en önemli problemler olmuştur. Duisburg örneğinde yapılan çalışmada organlararası kriz boyutunda sorun olmadığı görülmüştür. Fakat, organların seçim sürelerinin değişmesi ve sistemin aşırı bir şekilde kişilerin karakterine ve becerisine dayalı olması, Köln örneğinde de ortaya çıktığı gibi yönetim kapasitesini düşürücü sonuçlara yol açabilmektedir. YKİ'nin Almanya'daki uygulamaya yansımaları olarak değerlendirilen NSM'nin (Pollitt - Bouckaert, 2005: 256-563) bahsedilen sorun alanları Almanya'da yapılan kapsamlı alan araştırmalarında da gösterilmiş (Bogumil, 2006; Kuhlmann vd., 2008) ve büyük ölçüde sorunun nedeni YKİ'nin etkide bulunduğu ülkelerin siyasal-yönetimsel yapısıyla YKİ'nin ortaya çıktığı siyasal-yönetimsel yapıların farklılık göstermesine bağlanmıştır. Bu çerçevede, Türkiye'de gerçekleştirilen yerel yönetimler reform düzenlemelerinde de organlararası ilişkilere ve organların rolüne yeterli önemin verilmediği görülmektedir. Zira, Türkiye'de belediye başkanlarının güçlü konumları belediye meclislerinin etkili bir karar ve kontrol organı olmasını engellemekte ve birçok soruna neden olmaktadır. Şeffaf bir yönetim yapısının eksikliği Türkiye'de sürekli olarak gündemde olan yolsuzluk haberlerinden anlaşılmaktadır. Özellikle, yolsuzluğu önleme konusundaki en önemli eksikliğin zayıf yerel meclisler olduğu görülmektedir.

iv. Girdi Odaklı ve Katılıma Yönelik Reform Araçları

Almanya'da NSM'ye paralel olarak ve onu tamamlayan katılıma yönelik reform araçları da uygulamaya girmiştir. Özellikle, vatandaş insiyatiflerine, referanduma, meclise öneri sunmaya, vatandaşların düşüncelerinin alınmasını sağlayan yeni yapılara ve yönetim uygulamalarına olanak tanıyan uygulamalar değişen siyasal ortamda önemli eksiklikleri tamamlamıştır. Bununla birlikte doğrudan seçilmiş ve güçlü belediye başkanı modeli uygulamasına geçilmesi ve yeni sistemi denetlemek amaçlı olarak halka belediye başkanını "geri çağırma" hakkının tanınması katılım konusunda önemli ilerlemelerdir. Türkiye'de yaşanan son yasal düzenlemelerde özellikle yerel topluluğun karar verme sürecine katılımının sağlanması, yönetimin ve siyasetçilerin hesap verebilirliğinin arttırılması, belediye başkanının güçlü

konumunun yerel aktörlerce kontrol edilebilirliği konularında eksiklikler olduğu öne çıkan problemlerdir. Gözlenen sorun alanlarında katılımı esas alan girdi odaklı – meşruiyet sağlayıcı yönetim araçlarının uygulamaya sokulması konusu ortada bir eksiklik olarak durmaktadır.

v. Geleneksel Yapının Göz Önünde Tutulması

Küreselleşme veya bu çalışmanın da başlığını oluşturan “küyerelleşme” sürecinde YKİ, işletmeci ve ekonomi temelli-piyasacı bakış açısıyla söylemde hakim olsa da, aradan 10 yıldan fazla süre geçmiş olmasına rağmen Kıta Avrupası geleneğine sahip ülkelerde tam anlamıyla uygulamaya girememiş ve istenileni gerçekleştirilememiştir (Pollitt ve Bouckaert, 2005: 96-99). Ortaya çıkan sonuç, dış kaynaklı etkenlerin yönetim yapılarını biçimlendirmede tek başına bir merkez olamayacağını ve süreç içerisinde iç dinamiklerin, yönetim kültür ve birikiminin muhakkak göz önüne alınması gerektiğini göstermektedir. Almanya ve Türkiye de Kıta Avrupası geleneğine sahip ülkeler arasında değerlendirildiğinde, çalışma içerisinde ayrıntılı bir şekilde verildiği gibi sorun alanları ve bunlara sunulan çözümler benzerlik göstermektedir. Bu çerçevede, Pollitt ve Bouckaert’in YKİ (NPM)’den farklı olarak Kıta Avrupası ülkeleri için geliştirdikleri “Neo-Weberian State (NWS)” reform modeli (2005: 99), anlayışı veya tanımını dikkate alınmayı gerektirmektedir.

NWS içerisindeki Weberyen özellikler şunlardır:

- “Küreselleşmeden, teknolojik değişimden, değişken demografik göstergelerden, çevresel tehlikelerden kaynaklanan sorunlara çözüm bulmada devletin temel çözüm bulucu rolünün tekrar onaylanması,
- her düzeyde devlet araçlarının meşruiyetini sağlayan temsili demokrasinin rolünün tekrar onaylanması,
- vatandaş-devlet ilişkisinde bugüne göre modernize edilen idare hukukunun temel ilkeleri olan kanun önünde eşitlik, yasal güvence, devlet eylemlerinin hukukiliği, vb. ilkelerin öneminin yeniden onaylanması,
- kendine özgü statüsü, kültürü, tanımları ve koşulları ile memuriyet ve kamu hizmeti düşüncesinin korunması...” (Pollitt - Bouckaert, 2005: 99).

NWS içerisindeki “Yeni” özellikler şunlardır:

- “Bürokratik kurallar çevrevesindeki içsel odaklanmadan, vatandaşların ihtiyaçlarını ve beklentilerini içeren dışsala hizmet ve kalitede profesyonellik kültürü oluşturarak odaklanmak,
- temsili demokrasinin rolünü vatandaşların düşüncelerini alan ve doğrudan katılımını sağlayan araçlarla desteklemek,
- kaynakların yönetiminde ilgili kanunları sadece süreci izlemekten sonuç odaklılığa yönelik modernize etmek,
- kamu hizmeti sunumunun profesyonelleştirilmesiyle bürokratların sadece ilgi alanlarındaki kanunlarda uzman olması değil; ayrıca

vatandaşların ihtiyaçlarına duyarlı profesyonel yönetici olmasının sağlanması...” (Pollitt - Bouckaert, 2005: 99-100).

NWS'nin Weberyen ve Yeni özellikleri, Kıta Avrupası'nın ve dolayısıyla Türkiye'nin yönetimi modernleştirme sorununu daha iyi tanımayı ve çözümler sunmayı kolaylaştıracaktır.

Kaynaklar

- Akın, Ö. (2004), “Federal Almanya”, Nuray E. Keskin (Ed.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, AÜ SBF KAYAUM, Ankara, s. 227-260.
- Akın, Ö. (2009), “Federal Almanya’da Kamu Yönetimi”, Birgül Ayman Güler vd. (Ed.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, s. 413-468.
- Aydın, M. D. (2004), “Kamu Sektöründe Toplam Kalite Yönetimi”, M. Kemal Öktem ve Uğur Ömürgönülşen (Ed.), *Kamu Yönetimi – Gelişimi ve Güncel Sorunlar*, İmaj Yayınevi, Ankara, s. 187-230.
- Baldersheim, H. (2002), “Subsidiarity at Work: Modes of Multi-Level Governance in European Countries”, Janice Caulfield ve Helge O. Larsen (Ed.), *Local Government at the Millennium*, Leske+Budrich, Opladen, s. 203-212.
- Banner, G. (2006), “Local Government – A Strategic Resource in German Public Management Reform”, Vincent Hoffmann-Martinot ve Hellmut Wollmann (Ed.), *State and Local Government Reforms in France and Germany*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, s. 125-144.
- Benz, A. - A. Meincke (2006), “Sub-National Government and Regional Governance in Germany”, Vincent Hoffmann-Martinot ve Hellmut Wollmann (Ed.), *State and Local Government Reforms in France and Germany*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, s. 59-74.
- Bogumil, J. (2006), “Administrative Modernisation and Logic of Politics – Impact of the New Steering Model on Relations between Local Government Politics and Administration”, *German Journal of Urban Studies*, 45 (2), s. 13-25.
- Böhret, Carl - Götz Konzendorf (2001), “Administration in its Social and Economic Environment”, Klaus König ve Heinrich Siedentopf (Ed.), *Public Administration in Germany*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, s. 57-72.
- Busse, V. (2001), “The Structure of Federal Administration”, Klaus König ve Heinrich Siedentopf (Ed.), *Public Administration in Germany*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, s. 105-122.
- Coe, C. K. (2008), “Preventing Local Government Fiscal Crises: Emerging Best Practices”, *Public Administration Review*, 68(4), s. 759-767.
- Christensen, T. - P. Læg Reid (2007), “Introduction – Theoretical Approach and Research Questions”, Tom Christensen ve Per Laeg Reid (Ed.),

Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms, Ashgate Publishing, Hampshire, s. 1-16.

- Florack, M.- T. Grunden - K.-R. Korte (2008), "No Governance without Government. Political Management at the State Level: The Case of North Rhine-Westphalia", Rudiger Schmitt-Beck, Tobias Debiel ve Karl-Rudolf Korte (Ed.), *Governance and Legitimacy in a Globalized World*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, s. 59-74.
- Flynn, N. - F. Strehl (1996), "Introduction", Norman Flynn ve Franz Strehl (Ed.), *Public Sector Management in Europa*, Prentice Hall Europa, Great Britain, s. 1-22.
- Greasley, S. - G. Stoker (2008), "Mayors and Urban Governance: Developing a Facilitative Leadership Style", *Public Administration Review*, 68(4), s. 722-730.
- Gül, H. (2005), "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısına Ademi Merkezileşme-Küreselleşme Dinamikleri ve Yönetimi Geliştirme Açılarında Bakış", Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I: Reform*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 39-55.
- Haschke, Dieter (1997), *Local Government Administration in Germany*, German Law Archive, <http://www.iuscomp.org/gla/literature/localgov.htm>, E.T.: 16.02.2010.
- Hassink, R. (1992), *Regional Innovation Policy: Case-Studies from the Ruhr Area, Baden-Württemberg and the North East of England*, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen Rijksuniversiteit, Utrecht.
- Klages, H. - E. Löffler (1996), "Public Sector Modernization in Germany – Recent Trends and Emerging Strategies", Norman Flynn ve Franz Strehl (Ed.), *Public Sector Management in Europa*, Prentice Hall Europa, Great Britain, s. 132-145.
- Knemeyer, F.-L. (2001), "The Constitution of Local Government", Klaus König ve Heinrich Siedentopf (Ed.), *Public Administration in Germany*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, s. 171-182.
- König, K. (2001), "Public Administration in the Unified Germany", Klaus König ve Heinrich Siedentopf (Ed.), *Public Administration in Germany*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, s. 13-31.
- Kuhlmann, S. (2008), *Politik-und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationale Institutionenpolitik in deutsch-französischen Verleich*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Kuhlmann, S., J. Bogumil - S. Grohs (2008), "Evaluating Administrative Modernization in German Local Governments: Success or Failure of the "New Steering Model"?", *Public Administration Review*, 68(5), s. 851-863.
- Lüttmann, J. (2007), *Local Government Reforms in Germany*, GRIN Verlag, München.

- Ömürgönülşen, U. - U. Sadioğlu (2009), “Türkiye’de Yakın Dönemde Yapılan Yerel Yönetim Reform Çalışmalarının İl Özel İdarelerine Yansımaları”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 18(1), s. 1-22.
- Pollitt, C. - G. Bouckaert (2005), *Public Management Reform – A Comparative Analysis*, Oxford University Press, New York.
- Pracher, C. (1996), “New Models of Guidance and Steering in The Public Administration”, Norman Flynn and Franz Strehl (Ed.), *Public Sector Management in Europa*, Prentice Hall Europa, Great Britain, s. 146-159.
- Reichard, C. (1996), “Case Study: Implementing Public Management Concepts in Local Authorities”, Norman Flynn ve Franz Strehl (Ed.), *Public Sector Management in Europa*, Prentice Hall Europa, Great Britain, s. 160-171.
- Reichard, C. (2001), “New Approaches to Public Management”, Klaus König ve Heinrich Siedentopf (Ed.), *Public Administration in Germany*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, s. 541-556.
- Schmitt-Beck, R., T. Debiel ve K.-R. Korte (2008), *Governance and Legitimacy in a Globalized World*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Seibel, W. (2001), “Administrative Reforms”, Klaus König ve Heinrich Siedentopf (Ed.), *Public Administration in Germany*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, s. 73-89.
- Vetter, A. (2006), “Modernizing German Local Government: Bringing the People Back in?”, Vincent Hoffmann-Martinot ve Hellmut Wollmann (Ed.), *State and Local Government Reforms in France and Germany*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, s. 253-268.
- Wollmann, H. - S. Lund (1997), “European Integration and the Local Authorities in Germany: Impacts and Perceptions”, M.J.F. Goldsmith ve K.K. Klausen (Ed.), *European Integration and Local Government*, Edward Elgar, Brookfield, US, s. 57-74.
- Wollmann, H. (2002), “Recent Democratic and Administrative Reforms in Germany’s Local Government: Persistence and Change”, Janice Caulfield ve Helge O. Larsen (Ed.), *Local Government at the Millennium*, Leske+Budrich, Opladen, s. 63-89.
- Wollmann, H. - G. Bouckaert (2006), “State Organisation in France and Germany between Territoriality and Functionality”, Vincent Hoffmann-Martinot ve Hellmut Wollmann (Ed.), *State and Local Government Reforms in France and Germany*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, s. 11-37.
- Zeemering, Eric S. (2008), “Governing Interlocal Cooperation: City Council Interests and the Implications for Public Management”, *Public Administration Review*, 68(4), s. 731-741.