



Turkish Studies Social Sciences

Volume 14 Issue 5, 2019, p. 2683-2706

DOI: 10.29228/TurkishStudies.37007

ISSN: 2667-5617

Skopje/MACEDONIA-Ankara/TURKEY



INTERNATIONAL
BALKAN
UNIVERSITY

EXCELLENCE FOR THE FUTURE
IBU.EDU.MK

Research Article / Araştırma Makalesi

Article Info / Makale Bilgisi

Received/Geliş: 13.09.2019

Accepted/Kabul: 15.10.2019

Report Dates/Rapor Tarihleri: Referee 1 (10.10.2019)-Referee 2 (10.10.2019)

This article was checked by iThenticate.

YEREL YÖNETİMLERDE ÖLÇEĞİ BÜYÜTMENİN EKONOMİK SONUÇLARI: BELEDİYE BİRLEŞMELERİ ÜZERİNDEN BİR İNCELEME

Refik YASLIKAYA*

ÖZ

Belediye birleşmeleri, bir yüzyıla yaklaşan tarihiyle tüm dünyada uygulanan yerel yönetim reformlarının en önemlilerinden biridir. Başta büyük nüfus içeren yerel yönetimlere sahip Kuzey Avrupa ülkeleri olmak üzere, dünyanın pek çok ülkesinde belediye sayıları, birleştirmeler yoluyla azaltılmaktadır. Birleştirme reformlarının en önemli motivasyon unsuru, her zaman ölçek ekonomisi tezi olmuştur. Büyüklüğü verimlilikle ilişkili gören reform stratejileri, belediye birleşmeleri ile artan büyüklüğün ortalama maliyetleri düşüreceğini varsaymaktadır.

Maliyetlerde düşüş beklentisi beş gerekçeye dayandırılmaktadır. Bunlar sabit maliyetlerin daha büyük birimlere yayılması, küçük birimlerdeki tekrarlanan örgütlenmeler kaynaklı israfın (duplication / mükerrer örgütlenme) ortadan kalkması, belediye yönetiminde uzmanlaşmanın sağlanması, daha gerçekçi planlama yapılabilmesi ile doğrudan ve dolaylı idari harcamaların azalmasıdır. Ancak bu ilişkiyi alanda test eden araştırmaların önemli bir kısmı varsayıma destek veren net kanıtlar ortaya koyamamaktadır. Birleşmeler yoluyla ortaya çıkan belediye büyüklüğünün tümüyle ölçek ekonomilerini gerçekleştirebildiğine dair kanıtlar sunabilen çalışmaların sayısı oldukça sınırlıdır. Ölçek kanıtları bulan çalışmalarda; ölçek kazançları ya yalnızca idarenin genel harcamalarıyla sınırlı kalmakta ya da belli bir büyüklüğün üstüne çıkıldığında ortadan kalkmaktadır. Bazı kanıtlar ise yalnızca belli hizmetlerle sınırlıdır. Öte yandan araştırmaların çok daha büyük kısmı, belediye birleşmelerinin ölçek ekonomileri üretmediğini gösteren bulgulara sahiptir. Bu çalışma, sözü edilen kanıtları belli başlıklar altında gruplayarak değerlendirmekte ve belediye büyüklüğü artmasına

*  Dr. Öğr. Üyesi, Kırkkale Üniversitesi, E-posta: refik@kku.edu.tr

karşın maliyetlerin neden azalmadığını gerekçeleriyle birlikte ortaya koymaktadır.

Anahtar Kelimeler: Ölçek ekonomisi, belediye birleşmeleri, merkezileşme-yerelleşme, yerel yönetimde reform, 6360 sayılı yasa.

ECONOMIC RESULTS OF SCALE EXPANDING IN LOCAL GOVERNMENTS: AN EXAMINATION OVER THE MUNICIPAL AMALGAMATIONS

ABSTRACT

Municipal amalgamations with a history close to a century are one of the most important local government reforms carried out all over the world. Notably in the North European countries having local governments with large populations, numbers of the municipalities have been decreased through amalgamations in many countries of the world. The most important motivation factor of amalgamation reforms has always been the scale economy thesis. Reform strategies associate the size to efficiency assume that the size increases with municipal amalgamations would decrease the average cost.

The expectation of decrease on the costs is based on five motives. These are diffusion of fixed costs to larger units, elimination of waste in small units derived from duplication, obtainment of specialization on municipal administration, the decrease of direct and indirect administrative expenses by means of more realistic planning. However, an important part of the researches that test this relationship on the field cannot reveal clear evidences support the assumption. The number of the studies prove the size of the municipality which comes out via amalgamations can realize scale economies entirely is quite limited. In the studies that have found evidences of scale, scale gains are either limited only with general expenditures of the administration or removed with the exceed of a particular size. Some evidences are only limited with particular services. On the other hand, the bigger part of the researches has evidences which show that the municipal amalgamations do not produce scale economies. This study evaluates the evidences mentioned by means of grouping under definite titles and presents why costs don't decrease although the size of the municipality increases.

STRUCTURED ABSTRACT

Municipal amalgamations with a history close to a century are one of the most important local government reforms carried out all over the world. Notably in the North European countries having local governments with large populations, numbers of the municipalities have been decreased through amalgamations in many countries of the world. The most important motivation factor of amalgamation reforms has always been the scale economy thesis. Reform strategies associate the size to efficiency assume that the size increases with municipal amalgamations would decrease the average cost.

The expectation of decrease on the costs is based on five motives. These are diffusion of fixed costs to larger units, elimination of waste in small units derived from duplication, obtainment of specialization on municipal administration, the decrease of direct and indirect administrative expenses by means of more realistic planning. However, an important part of the researches that test this relationship on the field cannot reveal clear evidences support the assumption. The number of the studies prove the size of the municipality which comes out via amalgamations can realize scale economies entirely is quite limited. In the studies that have found evidences of scale, scale gains are either limited only with general expenditures of the administration or removed with the exceed of a particular size. Some evidences are only limited with particular services. On the other hand, the bigger part of the researches has evidences which show that the municipal amalgamations do not produce scale economies.

The studies have found evidences of scale economy are collected under four titles in this article.

The first of these is two studies that examine the scale economies through overall costs of the municipalities. Both of the studies mention municipal amalgamations in Israel. The studies reveal that overall costs or budget deficits decrease depending on amalgamations.

Under the second title, the studies which find the scale economies in an area restricted only with general expenditures of the administration are examined. Payments like fee, salary or fund made to municipal employees and elected local representatives and building costs needed to sustain the administration (expenditures like rent, electricity, water) are meant with general expenditures of the administration. Although these form a small proportion in total municipal expenditures, numerous researches evaluate the reduction of these costs by municipal amalgamations as scale gains. Under this title, municipal amalgamations in Germany, Canada and Denmark are examined.

Thirdly, researches that find the scale economies only in a definite size of population are examined. In these studies, the scale gains don't arise before reaching a definite size or they disappear after a definite size is exceeded. Under this title, five studies mention municipal amalgamations in Netherlands, Sweden, Slovenia, Japan and USA are evaluated. It is not possible to bring studies together in a threshold; because average municipal population sizes of the countries are totally different from each other. Examples chosen for this title also aim to show the improbability of that all municipalities over the world may have a common population size for the municipal amalgamations.

Fourth title of the section that researches found evidences of the scale economy are evaluated is the studies that found evidences of the scale which is restricted with certain services or periods. Under this title, studies done about municipal amalgamations in Japan and Australia are evaluated. The study about Australia reaches scale evidences only in relation to parking services. In the same study, it is presented that scale economies don't exist in road and waste services. The study done about Japan presents that average costs increase after amalgamations first; but later on, they start to decrease.

On the other hand, much bigger part of the researches has findings show that municipal amalgamations don't produce scale economies. Under this title, numerous researches are examined. Subject of these researches is municipal amalgamations in Denmark, Germany, Belgium, Netherlands, Finland, Canada, Australia, New Zealand and USA. While some of these studies present that costs don't decrease depending on amalgamations, some of them find that costs decrease. Again, some researches under this title present that costs decrease for some services depending on amalgamations; but these gains disappear with cost increases in other service areas.

The diversity and mess of the findings show that methods amalgamating municipalities with border changes are not formulas to be implemented universally. While the studies done show that even in the same country, dissimilar results may rise in different municipalities, meeting the different countries on a common ground doesn't seem probable. The most important reason of this is rooted in being unable to explain economic results of the municipal amalgamations solely with the size.

There are other factors that an analysis towards measuring the effect of structural reforms involving border changes on the costs should consider. These are the responsibilities of local governments, sources of income they possess while fulfilling their responsibilities, transfers from central government to local government or from state to local governments in federal states, geographical and topographic features of service area, urban or rural structure of geographical area including border changes, realization of border changes in a compulsory or arbitrary way, etc. Therefore, chance of success of the reforms seeking amalgamation of the municipalities with the absolute expectation of scale economy would be low.

Keywords: Scale economy, amalgamation, merger, centralization-decentralization, reform in local governments, Law No. 6360.

1. Giriş

Kamusal mal ya da hizmetlerin hangi otorite tarafından sağlanması gerektiği sorusu, kamu yönetimi literatürünün en çok tartıştığı konuların başında gelmektedir. Kamu özel ortaklıklarına dayalı yöntemler dışarıda bırakıldığında, farklı kamu otoriteleri kamu hizmetlerinin sağlanmasında sorumluluk sahibidir. Sorumluluklar büyük oranda tarihsel birikimin ya da seçilen devlet tercihinin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Üniter devletlerde, merkezi otorite ve yerel yönetimler arasında sorumluluklar paylaşılırken, federal devletlerde eyaletler, özerk bölge yönetimlerine dayanan ülkelerde bölgeler sorumluluk zincirine dahil olmaktadır. Ancak, bugün dünyanın hemen hemen her ülkesinde, bu birimlerin sorumluluk sahasının nasıl belirleneceği ya da birimler arasında görev yetki sorumluluk aktarımları yoğun olarak tartışılmaktadır. Bu tartışmalar noktasında yaygın kabul gören iki görüş bulunmaktadır: Bunlardan birincisi Avrupa Konseyi'nin de kabul ettiği "*subsidy*" ilkesidir. Bu ilkeye göre her hizmet kendine en yakın kamu otoritesi tarafından yerine getirilmelidir. İkinci görüş Oates'in "uygunluk ilkesi" olarak adlandırdığı ilkeye göre sorumluyu belirlemektir. Buna göre her kamu hizmeti diğer bölgelere mekânsal yayılması olmayan, tutarlı en küçük seviyedeki birim tarafından sağlanmalıdır. İlke kamu otoritesinin büyüklüğü meselesiyle de yakından ilgilidir. Kamu otoritesinin büyüklüğünü, "vatandaşlarına sağladığı mal ya da hizmetlerden yararlanma alanına karşılık gelme" ölçütü (Oates, 1972'den aktaran Dollery ve Crase, 2004: 268) ile belirlemektedir.

Çünkü, bütün kamusal mal ya da hizmetlerin faydaları birbirinden farklı sınırlara sahiptir. Bazı kamusal mal ya da hizmetler ülke çapında olabilir. Bunlar genellikle faydası bölünemeyen saf kamusal mallar olarak da adlandırılmaktadır. Ulusal savunma bu tür mallardandır. Bu malların merkezi yönetimler tarafından karşılanması esastır. Öte yandan bazı hizmetler tümüyle yerel niteliklidir. Atıkların toplanması, yol, kaldırım yapılması gibi. Tüm dünyada bu tür hizmetler yerel yönetimlerin sorumluluğu içinde kabul edilmektedir. Bir grup hizmetin faydası ise ulusal ölçeğin altında kalmakla birlikte yerel sınırlar içine de dahil edilecek kadar küçük değildir. Şehirler arası yol yapımı gibi. Bu tür ara kategorideki hizmetler, ülkelerin yönetim şekillerine göre farklılaşmakla birlikte, ya merkezi yönetime bağlı uzmanlaşmış birimlerce ya da merkez ile yerel arasında yer alan eyalet, bölge gibi yönetimlerce yerine getirilir.

Hizmetin hangi otorite tarafından sunulacağına ilişkin tartışma, yukarıda sözü edilen üç düzey arasında olabileceği gibi, doğrudan yerel yönetimler içinde de yaşanabilir. Yerel yönetimler içindeki tartışma, hizmetlerin büyük otoriteler eliyle mi yoksa küçükleri eliyle mi sunulacağı noktasında yoğunlaşmaktadır. Demokratik yönetim gereklilikleri bir tarafa bırakıldığında¹, tercihleri belirleyen nedenler hizmetlerin daha etkin, daha kaliteli ya da daha verimli sunulması olmaktadır. Özellikle verimliliği büyüklükte arayan yaklaşımların bir sonucu olarak, tüm dünyada yüz yıldan fazla zamandır yerel yönetimleri birleştirmeye yönelik bir çaba vardır. Bu çaba iki yapısal, iki sözleşmecî yöntem üzerinden ilerlemektedir. Yapısal yaklaşımın ilk örnekleri, 20. yüzyılın başına kadar götürülebilen metropoliten yönetim yaklaşımıdır. İkincisi ise diğeri kadar eski olmasa da son yıllarda sıkça başvurulan belediye birleşmeleridir. Sözleşmecî yöntemler ise yerel yönetimlerin kendi aralarında kurdukları birlikler ya da kamu özel ortaklığına dayalı girişimler² olarak karşımıza çıkar.

Bu yöntemlerin özellikle ilk ikisi, yerel yönetimin boyutunun arttırılmasını verimlilik artışının ön şartı olarak değerlendirmektedir. Gerek metropoliten yönetim gerekse belediye birleşmeleri; çok sayıda kamu otoritesinin aynı coğrafi alan içinde, aynı hizmetlerden sorumlu olarak bulunmasını verimsizlikle eşdeğer görmekte ve bunların birleştirilmek suretiyle boyutlarının büyütülmesini ya da bir metropoliten çatı altında toplanmasını ölçek ekonomileri başlığı altında değerlendirerek³, büyüklüğün maliyetleri aşağı çekeceğini varsaymaktadır.

Bu çalışmada sözü edilen bu varsayım, belediye birleşmeleri özelinde incelenmeye çalışılmıştır. Çalışma ölçek ekonomisi gerekçesini sınır değişiklikleri üzerinden analiz etmek amaçındadır. Belediye birleşmelerinin “ekonomik etkileri” pek çok açıdan incelenebilir ve tartışılabilir. Örneğin, birleşmelerin hizmetlerin yayılma boyutu üzerine etkisi, mekansal planlama üzerindeki etkileri, belediye çalışanları üzerindeki başta ücretler olmak üzere ekonomik etkileri, hizmet miktarındaki değişim, hizmet kalitesi vb. etkiler gibi. Ancak bu çalışma, kendini yalnızca ölçek ekonomileri beklentisi üzerinden sınırlandırmaktadır. Bunun ana nedeni tüm boyutların bir makale içinde değerlendirilemeyecek kadar büyük olması yanında, ölçek ekonomileri tezinin belediye birleşmelerinin ana motivasyon unsuru olmasıdır.

Bu amaçla ilk olarak, yerel kamu hizmetlerinin tek merkezli ya da çok merkezli olarak üretilmesi ayrımı yapılmış ve konuya ilişkin iki önemli teorinin tezleri aktarılmıştır. Ardından belediye birleşmeleri ile neyin kastedildiği tanımlanmış ve birleşmelerin kapsamı ve yönüne ilişkin bilgi

¹ Ölçeği büyütmenin siyasal sonuçları başka bir çalışma içinde değerlendirilmiştir (Yaslıkaya, 2019).

² Burada kamu özel ortaklığına dayalı girişimler ile kastedilen tek bir belediyenin bazı hizmetleri özelleştirmesi ya da bir piyasa firması ile birlikte görmesi değildir. Birden fazla belediyenin aynı firmadan hizmet almak üzere bir araya gelmesidir.

³ Yerel yönetimlerin büyüklüğünün arttırılması suretiyle, maliyetlerde tasarruf beklentisi, ilgili literatürde çoğunlukla ölçek ekonomisi kaynaklı kazançlar olarak adlandırılmasına rağmen, bu kavramsallaştırma büyük oranda hatalıdır. Hata, firma teorisine ait bir kavram olan ölçek ekonomisinin yerel yönetimler alanında bağlamından kopararak kullanılması ve ölçek kazançları olarak adlandırılan tasarruflarda hizmetin çıktısı yerine nüfusun kullanılmasından kaynaklanmaktadır. Ancak bu çalışmada kavramsal tartışmalar göz ardı edilmiş ve yerel yönetim büyüklüğünün arttırılmasını ölçeğin büyütülmesi olarak kabul eden literatürün örnekleri çerçevesinde belediye birleşmelerinde ölçek ekonomileri incelenmiştir.

verilmiştir. Belediye birleşmeleri; belediye büyüklüklerini arttıran bir reform stratejisi olduğu için, üçüncü olarak değişik ülkelerin belediye büyüklüklerine ilişkin genel bir çerçeve çizilmeye çalışılmış ve sonrasında belediyeleri birleştiren ülkelerin genel bir haritası çıkarılmıştır. Çalışmanın son bölümü birleşme reformları yapılan ülkelerin deneyimlerine ayrılmıştır. Çalışmaya alınan örnekler seçilirken, doğrudan ölçek ekonomisi tezi çerçevesinde, ampirik bir tabanı bulunan çalışmalar seçilmiştir. Doğrudan ölçek ekonomisi yerine, ölçek ekonomisi kazançlarının olup olmadığına dair algıyı ölçmeye çalışan, genellikle vatandaş anketlerine dayanan çalışmalar dışarıda bırakılmıştır. Bu bölümde ülkeler özelinde uzun bir liste verilmemiş, bulgular kendi içinde gruplandırılarak sunulmaya çalışılmıştır. Birleşme örnekleri, herhangi bir coğrafi sınır (Avrupa ülkeleri, Amerika gibi) çizilmeden, dünyanın değişik ülkeleri üzerinden seçilmiştir.

Belediye birleşmelerine bağlı olarak ölçeğin büyütülmesi kaynaklı maliyet avantajları bazen belediye büyüklüğünün tamamında, bazen de yalnızca bazı hizmetlerde aranmaktadır. Bu nedenle çalışma içinde genel belediye büyüklüğüne ya da tek bir hizmete yönelik beklenti tanımlanırken “ölçek ekonomisi”, birden fazla hizmette ölçeğinin büyütülmesine bağlı olarak ortaya çıkması beklenen tasarrufları tanımlarken ise “ölçek ekonomileri” kavramı kullanılmıştır. İki kavram arasında bunun ötesinde bir ayırım yoktur.

2. Yerel Kamu Hizmetlerinin Tek Merkezli ya da Çok Merkezli Üretilmesi

Küçük yerel birimleri kendi aralarında birleştirmek ya da metropoliten bir yönetim altında toplamak kadar, küçük birimlerden oluşan parçalanmış bir haritanın savunuculuğunu yapanlar da hep olmuştur (Council of Europe, 2001: 6). Hatta bu alanda karşıt fikirlere sahip iki önemli teori gelişmiştir. Bunlar Metropoliten Reform Teorisi ve Kamu Tercihi Teorisi'dir.

Metropoliten Reform Teorisi'nin tarihi, 20. yüzyıl başlarına kadar götürülebilir. Teori, “metropol bir alan içinde çok sayıdaki yerel otoritenin varlığını, verimli ve adil kentsel hizmet sunumu için ana engel” (Kübler ve Heinelt, 2005: 9) olarak görmektedir. Çünkü parçalanmış yapılar, kamu hizmetlerinin dağıtımı ve finansmanında büyük oranda eşitsizlikler yaratan, hizmetlerin koordinasyonunda sorunlar yaşayan ve bölgesel sorunlara cevap veremeyecek kapasitede birimlerdir (Savitch ve Vogel, 2017: 205). Bu tür sorunları engellemenin yolu çok sayıda yönetimin birleştirilerek, kentsel ölçekte sunulacak hizmetlere uygun bir yönetsel yapının oluşturulmasıdır. Böylelikle profesyonel bürokrasilerce yönetilen ve hizmet üretiminde ölçek ekonomileri ortaya çıkaran, artırılmış büyüklük kaynaklı stratejik avantajlarını daha büyük vatandaş kitlesine sunabilecek yerel örgütlenmeler ortaya çıkacaktır (Baldersheim ve Rose, 2010: 8; Gül ve Batman, 2013: 11). Metropoliten reform geleneğine göre belediyelerin birleştirilmesi ya banliyölerin şehir merkezlerine katılması ya da büyükşehir yapıları oluşturmak suretiyle gerçekleştirilmelidir.

Metropoliten Reform Teorisi 20. yüzyılın ilk yarısında kent yönetimine ilişkin tartışmaların belirleyicisi olmuş ve yüzyılın ikinci yarısında da zaman zaman yeniden ortaya çıkmıştır (Bish, 2001: 3). Ancak metropoliten reformcuların “yönetsel mekanı tekleştirme” (Eryiğit, 2018: 51) düşüncesi 1960'lı yıllara gelindiğinde pek çok açıdan eleştirilmeye başlanmıştır. Bu eleştirilerin bir kısmı, artan yerel yönetim büyüklüğünü demokratik hakların kullanılması önünde engel olarak gören yaklaşımlarla yapılırken, bir kısmı da yerel kamu hizmetlerinin büyük ölçeklerde birleştirilmesinin ölçek ekonomileri oluşturmadığı, hatta maliyetlerin reformlardan sonra daha da arttığını kanıtlayan çalışmalarda yapılmıştır.

Metropoliten Reform Teorisine bu iki eleştiriye de içinde barındıran en önemli itiraz Kamu Tercihi Teorisi⁴ tarafından getirilmiştir. Teorik çerçevesi Tiebout'un (1956) “ayakla oylama” tezi tarafından çizilen teori, vatandaşların tercihlerine uygun çok sayıdaki bağımsız yerel birimin varlığının,

⁴ Kamu Tercihi Teorisi (Kamu Tercihi Okulu olarak veya Yeni Politik İktisat olarak da adlandırılmaktadır) siyaset bilimine ait temel tartışmaları, iktisat bilimine ait araçlarla analiz etmeye çalışan bir teoridir.

hem hizmet taleplerinin optimum düzeyde karşılanmasını, hem de bu karşılama sırasında kullanılacak kamu kaynaklarının optimal tahsisini sağlayacağını iddia etmiştir. Metropoliten yönetim yaklaşımlarını konut sakinlerinin ve işletmelerin hareketliliğini göz ardı etmekle eleştiren Kamu Tercih Teorisi, büyük yerel otoriteler oluşturmanın tekel durumu ortaya çıkaracağını, buna karşın çok sayıda yerel birimin varlığına izin veren parçalı sistemlerin daha rekabetçi bir ortam yaratacağını öne sürmektedir. Teorinin taraftarlarına göre, “parçalanmış yerel yönetimler düzeltilmesi gereken bir sorundan çok, bir avantajdır” (Savitch ve Vogel, 2017: 210). Bu iddianın gerekçesi de yine Tiebout tarafından oluşturulmaktadır. Daha yüksek vergi ve daha az hizmet üretilen kentlerde yaşayan vatandaşlar, verginin düşük, hizmetin daha yüksek olduğu yerleri tercih edip oralara taşınacaklardır. Yerel yönetimler arasındaki yeni sakinleri çekmeye yönelik rekabet, sadece kentsel hizmet taleplerinin etkili bir şekilde eşleştirilmesini değil, aynı zamanda bu hizmetleri üretmek için kullanılan kamu kaynaklarının tahsis edilmesinde de⁵ etkinliği sağlayacaktır (Kübler ve Heinelt, 2005: 9; Callanan vd., 2014: 375-376).

Kamu tercihi teorisi hem deneysel kanıtlara dayanmaması hem de vatandaşların kişisel faydalarını başka bir kente göç etmek suretiyle arttırma düşüncesinin rasyonel ve ekonomik olmadığı gerekçeleriyle eleştirilmesine karşın (Southwick, 2012: 266), adem-i merkezîyetçi yerel yönetim yaklaşımının önemli düşünsel kaynaklarından biri olmaya bugün de devam etmektedir.

3. Belediye Birleşmeleri: Tanım, Amaç, Kapsam ve Yönü

Belediye sınırları sabit değişmez sınırlar değildir. En basitinden, hızlı kentleşme veya göç gibi nedenlerle bir belediyenin hem hizmet vermekle yükümlü olduğu nüfus artabilir, hem de coğrafi alan genişleyebilir. Pek çok kentin merkezlerinin dışında oluşan banliyöler ve uydu kentler, böylesi gelişmelerin ürünüdür. Ya da bir belediyenin yakınında bulunan, ama belediye statüsünde bulunmayan kırsal yerleşim birimleri ile arasındaki mesafe, yeni yerleşimler nedeniyle kısalabilir. Bu durumda yeni yerleşim yerleri belediyenin ya doğrudan sınırlarına ya da hizmet vermekle yükümlü olduğu alana (mücavir alan) dahil edilir. Bu tür örnekler uygulamada, “ek” veya “genişleme” başlıkları altında değerlendirilir. Belediye birleşmeleri bu süreçlerden bütünüyle farklıdır. Batılı literatürde “*amalgamation*”, “*consolidation*” ve “*merger*” kelimeleri ile tanımlanan birleşme, en az iki farklı kamu tüzel kişiliğinin, iki belediyenin ya yeni bir ad altında ya da birinin diğeri tarafından ilhak edildiği ve tek bir belediye tüzel kişiliğinde buluşulduğu durumu anlatır. Bazı durumlarda belediye sayısı ikiden de çok olabilir.

Belediyeleri birleştirmeye yönelik reformların çok farklı amaçları olabilir. Örneğin, sınırları genişletilmiş belediyeler, yerel ya da ulusal politika ve politikacılar tarafından, bir politik manevra alanı olarak kullanılmak istenebilir (Steiner vd., 2016: 25). Birleşme, yerel sınırlar boyunca hizmet sunumundaki farklılıkları azaltmak (Slack ve Bird, 2013: 2), böylelikle vatandaşların temel yerel kamu hizmetlerine eşit bir şekilde ulaşabilmelerini sağlamak için tercih edilebilir. Çünkü küçük yerel otoritelerin bölgesel eşitsizliklerin çözümüne katkı sağlayamayacakları düşünülür (Council of Europe, 2001: 8). Yerel politikacıların hesap verme düzeyini yükseltmek amaçlanabilir (Reingewertz, 2012: 240). Merkezi hükümetler tarafından uygulanan sosyal refah programları için sorumluluk sahaları genişletilmiş büyük yerel otoritelere ihtiyaç duyulabilir (Keating, 1995). Ya da tam tersine yerel düzeyde aşırı çeşitlenen ihtiyaçlar karşısında yerel tercihlere duyarlılığın azaltılması ve bir ölçüde merkezileştirilmesiyle (Koethenburger, 2008) ilgili olarak tercih edilebilir. Ancak tüm bu amaçları birleşmenin yan faydaları olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü bugüne kadar dünyanın hemen her yerinde belediye birleşmelerine yönelik reformların temel motivasyon aracı ölçek ekonomileri

⁵ Kamu kaynaklarının rasyonel tahsisine ilişkin tartışma Kamu tercihi teorisinde metodolojik bireysellik, rasyonelite ve politik mübadele başlıkları altında incelenmektedir. Bu çerçevede kamusal ekonomilerde alınan kararların da özel ekonomilerde olduğu gibi bireysel kararlara dayandığı, seçmenlerin fayda, siyasal partilerin oy, bürokrasinin bütçe, baskı gruplarının rant peşinde koştuğu bir düzende çatışan faydaların birleştiği düzlemin kamu kaynaklarının rasyonel tahsisini gerçekleştireceği varsayılır. Detaylı bilgi için Bkz. (Aktan, 2019)

beklentisi olmuştur. Daha basit ifadeyle, birleşmeler yoluyla yerel kamu hizmetlerinin maliyetlerinde tasarruf beklentisidir. Öte yandan Blom-Hansen vd., maliyetlerde tasarruf vurgusunun bazı ülke örneklerinde, sadece birleşme sürecinden elde edilecek politik kazanımları meşrulaştırmakta kullanılan, adeta “birleşme sürecinin tekerleklerini yağlayan” bir argüman olduğunu belirtmektedir (2014: 801).

Bu noktada maliyet tasarrufu beklentisi üzerinde özel olarak durmak gerekmektedir. Maliyet tasarrufunun belediye birleşmelerine ilişkin beklenti piramidinin en üstüne konulması, yerel kamu hizmetleri için daha az kamusal kaynak harcama arzusunun kaynaklanmaktadır. Üniter devletlerde bu durum, merkezden yerele daha az transfer anlamına gelirken, gelirlerini kendi koydukları vergiler yoluyla oluşturan federal sistemlerde, vergilerin azaltılması ya da en azından uzun vadede daha az artırılması anlamına gelmektedir. Belediyeler başta olmak üzere tüm yerel otoriteler, bugün göç, hızlı kentleşme, toplumun değişen ihtiyaç ve beklentileri, gibi pek çok nedenle baskı altındadır. Tüm bu ihtiyaçları ve beklentileri finansal sürdürülebilirlik altında karşılamak gittikçe zorlaşmaktadır. Tam bu noktada belediye birleşmeleri bir çözüm yöntemi olarak görülmektedir. “Temelde büyüklüğün daha iyi, daha ucuz, daha verimli olacağı tezlerinin daha iyi hizmet teziyle birleştiği noktada, kamu sektörünün yeniden düzenlenmesi ve reform çalışmaları yerel otoriteleri birleştirmeye yönelmektedir” (Callanan vd., 2014: 372).

Birleşme stratejileri, ülkeden ülkeye değişken olmakla birlikte, kapsamı ve yönü itibariyle birbirinden ayrılır. Bazı ülkelerde birleşme reformları ülkenin ya da federal sistemlerde bir eyaletin tümünü etkileyecek sonuçlar doğuracak kadar geniş boyutta uygulanır. Sonuçta belediyelerin önemli bir kısmı ortadan kalkar. Danimarka, Belçika, İzlanda ve İsveç gibi ülkeler ile bazı Alman eyaletlerinde bu tür kapsamlı reformlar gerçekleştirilmiştir. Buna karşın Norveç, Avusturya eyaletleri ya da İsviçre kantonlarında daha sınırlı reformlar yapılmıştır. Bu tür reformlar belirli eyaletler ya da belediyeler için sonuç doğurmaktadır. Stratejinin yönü ise birleşme kararlarının yukarıdan aşağıya mı, yoksa aşağıdan yukarıya mı olduğu ile ilgilidir. Pek çok ülkede birleşme kararları; merkezi yönetimler ya da federal devletlerde eyaletler tarafından alınır ve belediyelerin zorunlu birleşme programına uyması beklenir. Danimarka, Finlandiya, Yunanistan ve İsveç’te bu tür yukarıdan aşağıya zorunlu stratejiler izlenmektedir. İsviçre ve Letonya gibi ülkelerde ise birleşme kararları belediyeler tarafından alınır. Daha açık ifadeyle belediyeler ve vatandaşlar bir veya daha fazla komşu belediye ile birleşmek isteyip istemediklerine kendileri karar verir. Bu herhangi bir reform sürecinin parçası olmadan kendiliğinden ortaya çıkabileceği gibi, bir reformun parçası olmakla birlikte, gönüllülük esasının hakim olduğu bir strateji olarak da ortaya çıkabilir. Bazı ülkelerde ise; birleşmeler bir reform programının parçası olarak ortaya konulduğunda, merkezi otoriteler ya da eyalet yönetimleri tarafından özellikle finansal teşviklerle desteklenir. Ancak programa uyulmaması ya da birleşmenin gerçekleşmemesi durumunda bazı yaptırımlar uygulanır. Buna “havuçlu sopa” stratejisi denmektedir. Belçika ve Bazı Alman eyaletlerinde bu yönetime başvurulmaktadır (Steiner vd., 2016: 30-31; Ebinger vd., 2018: 7-8).

Stratejinin önemi, reformun kabullenilmesi ve başarısında kilit öneme sahip konulardandır. Özellikle yukarıdan aşağıya doğru uygulanan birleşme reformlarında hem varlığı ortadan kalkacak belediye hem bu belediyenin vatandaşları tepki gösterebilmektedir. Ayrıca birleşme kararları, pek çok ülkede merkezleşme ya da merkezi otoritelerin güç kazanması girişimi olarak eleştiriye uğramaktadır. Özellikle yoksul belediyelerin zengin belediyelerle birleştirilmesi halinde, vatandaşlar üzerindeki vergi yüklerinin artacağı beklentisi, birleşmelere yönelik en önemli eleştirilerden birini oluşturmaktadır. Bu nedenle konuyla ilgili literatür, birleşmelerin son tercih olarak uygulanmasını ve mutlaka gönüllülük esasını gözetmesini istemektedir. Böylelikle birleşmelere karşı direnç azaltılabilecektir (Steiner vd., 2016: 27).

4. Dünyada Belediye Büyüklükleri

Belediye birleşmelerinin gerekçeleri -ölçek ekonomisi tezine dayandırıldığında- “büyüğün daha iyi olduğu” varsayımı üzerinde temellendirilmektedir. Ancak büyüklüğün ne olduğu veya neyin büyük

neyin küçük olduğu konusunda bir standart geliştirmek mümkün görünmemektedir. Dünya üzerindeki belediyelerin ortalama nüfuslarına bakıldığında da böyle bir standardı geliştirmenin mümkün olmadığı anlaşılmaktadır.

Belediyelerin nüfus olarak büyüklükleri; başta o ülkenin tarihsel arka planı olmak üzere, siyasal ve yönetsel rejimi, ekonomik gerekçeler, nüfus hareketleri gibi pek çok faktörün etkisi altında şekillenmektedir ve doğal olarak tüm dünyada farklıdır. Örneğin, ABD’de ortalama belediye nüfusu 7.400 kişidir. Buna karşın Avrupa Birliği ülkeleri ortalaması 5.400’dir (Allers ve Geertsema, 2016: 659).

Ortalama belediye nüfusları açısından ülkeleri üç grupta toplayabilmek mümkün görünmektedir. İlk grup, ortalama büyüklüğün 10.000 kişi ve altı olduğu nispeten küçük belediyelere sahip ülkelerdir. Bu ülkeler arasında Fransa (1.720 kişi) ve Çek Cumhuriyeti (1.640 kişi) en küçük belediyelere sahip ülkeler olarak dikkat çekmektedir. Bu gruptaki ülkelerin birçoğu Avrupa ülkesidir. Avusturya, Macaristan, Letonya, İspanya, İsviçre gibi. İkinci grup, ortalama nüfusun 50.000 ve üzerinde olduğu ülkelerdir. Bu ülkeler içinde en dikkat çekici olan, ortalama 155.000 nüfusa sahip belediyeleri İngiltere’dir. Yine Avrupa ülkesi olan Danimarka ve Litvanya, ortalama 55.000 kişilik belediye büyüklükleri ile İngiltere’yi izlemektedir. Avrupa örnekleri dışında 220.000 kişi ile Kore, 78.000 kişi ile Venezuela, 74.000 kişi ile Japonya, 65.000 kişi ile Yeni Zelanda bu gruptaki ülkelerdendir. İçinde Türkiye’nin de yer aldığı, orta büyüklükteki belediyelere sahip ülkeler olarak adlandırılabilir üçüncü grupta ise, ortalama belediye büyüklükleri 10.000 ile 50.000 arasındadır. Meksika, 44.000 kişiyle bu gruptaki en fazla ortalama nüfusa sahip ülkeyken, Norveç 12.000 kişiyle en az ortalama nüfusa sahip ülkedir. Belediyelerin coğrafi büyüklükleri açısından da aralarında büyük farklar bulunmaktadır. Fransa, Slovakya, Çek Cumhuriyeti gibi ülkelerde coğrafi alan 20 kilometrekareye kadar düşerken, Litvanya’da 1.000 kilometrekareye kadar çıkabilmektedir (Council of Europe, 2001: 10; Fox ve Gurley, 2006: 2; Baldersheim ve Rose, 2010: 4; OECD, 2014: 75; Steiner vd., 2016: 29).

Belediye büyüklüğü üzerine tartışmalarda nüfus ve coğrafi büyüklük, gerçeğin yalnızca bir kısmını görmemizi sağlamaktadır. Çünkü büyüklük aynı zamanda, yerel yönetim birimlerinin sorumluluk ve yetki sahasına terkedilmiş işlevler ve bu işlevler için yapılan harcamaların büyüklüğü ile de alakalıdır. Bu anlamda bakıldığında, 5000’den az nüfusa sahip bir Fransız belediyesi, zaten, “doğumdan ölüme kadar vatandaşın yanında olan” (Mouritzen, 2010: 25) Danimarka’daki belediyelerin sorumluluklarına sahip değildir. Belediyeler küçüldükçe belediyelere verilen görevler de azalmakta, bunun sonucu olarak GSYİH içinde yerel harcamalar çok küçük bir oranı oluşturmaktadır. Örneğin, Danimarka’da yerel yönetim harcamaları GSYİH’nın %30’unu oluştururken, bu oran Fransa’da yalnızca %10’dur. Öte yandan, büyüklüğün nüfus olarak artması yerel yönetimin işlevsel olarak daha büyük olması anlamına da gelmemektedir. Örneğin, ortalama belediye büyüklüğünün yaklaşık 35.000 kişi olduğu Portekiz’de, yerel yönetim faaliyetleri nispeten sınırlıdır. Bu durunun açık göstergesi olarak yerel yönetim harcamaları GSYİH’nın yalnızca %6’sını oluşturmaktadır. Buna karşılık, kabaca Portekiz’le eşit büyüklükte belediyelere sahip Hollanda ve İsveç’te bu oran, sırasıyla %15 ve %25’tir. Japonya’da ortalama belediye büyüklüğü, İsveç’in neredeyse iki katıdır ama GSYİH içinde yerel harcamaların oranı İsveç’ten sadece % 5 daha fazladır (Baldersheim ve Rose, 2010: 4-5; MIC, 2012’den aktaran Miyazaki, 2018: 3).

5. Yerel Yönetim Reformları ile Belediyeleri Birleştiren Ülkeler

Belediye birleşmelerinin yüz yılı aşan bir tarihi bulunmaktadır. Bu çerçevede ilk örnekler ABD’de ortaya çıkmıştır. Ancak özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren, tüm dünyada yerel yönetim reformlarının öncelikli konularından biri belediye birleşmeleri olmuştur. Bazı ülkelerde sınırlı örneklerle karşılaşılsa da başka ülkeler çok kapsamlı belediye birleşmelerine sahne olmuştur (Derksen, 1988: 35; Council of Europe, 2001: 10; Fox ve Gurley, 2006: 4-5; Baldersheim ve Rose, 2010: 6-7; Blom-Hansen vd., 2016: 814). Örneğin, 1973-2013 yılları arasında belediye sayıları birleşmeler yoluyla

Yunanistan'da % 94, Belçika'da % 75 azalmıştır. İzlanda, Danimarka ve Hollanda gibi ülkelerde ise belediyelerin yarısından çoğu ortadan kalkmıştır. Buna karşılık, Slovenya'da, belediye sayısı 1993-2013 yılları arasında 147'den 212'ye yükselmiş, Polonya, Portekiz, İspanya ve İtalya belediye sayılarında ise 1970'lerden itibaren az da olsa bir artış görülmüştür (Steiner vd., 2016: 28).

Birleşmelerin yoğun olarak yaşandığı yerler, genellikle Kuzey Avrupa ve İskandinav ülkeleridir. Bu ülkeler ortalama belediye nüfuslarının zaten büyük olduğu (genellikle ortalama nüfus 30.000 kişiden fazla) ülkelerdir. Örneğin, İngiltere'de ortalama belediye büyüklüğü 150.000 kişiden fazladır. Sadece 1990-2009 arasında, birleşmeler yoluyla İngiltere'de belediyelerin sayısı %17 azaltılmıştır. Kuzey İrlanda ise 2015 yılına kadar belediye sayısını %58 oranında azaltmıştır (Callanan vd., 2014: 381). Ortalama yerel yönetim büyüklüğü 50.000'in üzerinde olan bir başka kuzey Avrupa ülkesi Danimarka, sadece 2007 yerel reformunun bir parçası olarak 270 belediyesini 98 belediyeye düşürmüştür (Allers ve Geertsema, 2016: 659). Başka bir ifadeyle, ortalama belediye büyüklüğü zaten yüksek olan ülkeler, sahip oldukları küçük belediyeleri de birleştirmek suretiyle, ülke genelinde büyük belediyelerden oluşan bir harita oluşturmaya çalışmaktadır. Ancak ortalama belediye büyüklüğünün 3.000'in biraz üstünde olduğu İsviçre ve Avusturya'da da belediyeler birleştirilmiştir. Öyle ki, İsviçre belediyeler birleştirildiğinde bile Avrupa'daki pek çok ülkeyle karşılaştırıldığında hala küçük belediyelere sahip bir ülkedir (Steiner vd., 2016: 29-30). İsviçre'de mevcut 2.294 belediyenin %40'ının nüfusu hala 1.000 kişinin altındadır ve sadece on belediyenin nüfusu 50.000 kişiden fazladır (Federal İstatistik Dairesi, 2014 ve 2016'dan aktaran Steiner ve Kaiser, 2017: 238).

Fransa ve İtalya gibi Güney Avrupa'da kabul edilen ülkeler ile Batı Avrupa'nın son ülkesi Portekiz ise parçalı yapılarını koruma eğilimindedir. Bu bağlamda Fransa ve Portekiz özel bir ilgiye layıktır. Avrupa'da belediyeleri birleştirme temalı reformlardan belki de hiç etkilenmeyen tek ülke Fransa olmuştur. 1970'li yıllarda bu yönde bir girişimde bulunulmuşsa da, belediyelerin birleşmeye zorlanmaması ve belediyelerin de gönüllü birlikteliğe yanaşmaması sonucu girişim sonuçlanmamıştır. Fransa bugün çoğunluğunun nüfusu 2.000'in altında olan 36.000'den fazla belediyeye sahip bir ülkedir (Rydgård, 2012: 12). Portekiz'i özel kılan ise yaklaşık 35.000 kişilik ortalama belediye nüfusuna sahip olmasına rağmen, 2009 yılındaki belediye altı birimlerin (*freguesia*) birleştirilmesi dışında, belediyelere yönelik bir birleştirme reformunun bugüne kadar yapılmamış olmasıdır (Tavares ve Rodrigues, 2018). Orta Avrupa'daki ülkelerde de belediye birleşmeleri yaygın bir uygulamadır. Belçika daha 1977 yılında belediye sayısını 2.359'dan 596'ya düşürmüştür (Allers ve Geertsema, 2016: 659). Birleşmeden önce Federal Almanya olarak adlandırılan Batı Almanya'da yerel otoritelerin sayısı 2000'li yıllarda başlayan reformlarla yaklaşık üçte iki oranında azaltılmıştır. Doğu Almanya'da ise duvarın yıkılması ve iki ülkenin birleşmesi ardından yerel otoritelerin sayısı yarı yarıya azaltılmıştır (Baldersheim ve Rose, 2010: 7; Ebinger vd., 2018: 4-6).

Avrupa dışındaki ülkelerde de belediye birleşmeleri, yerel yönetim reformlarının en önemli parçalarından birini oluşturmuştur. Yeni Zelanda 1989 yılında 230 belediyesini 74 birimde birleştirmiştir. İsrail 264 belediyeyi birleştirmiş ve yeni 11 belediye oluşturmuştur (Allers ve Geertsema, 2016: 659). Kanada'da özellikle Quebec ve Ontario eyaletlerinde, 1990'lı yıllardan 2009 yılında kadar yerel otoritelerin sayısı %17 oranında azaltılmıştır. Avustralya'da bu oran %34'tür (Callanan vd., 2014: 381-383). Ürdün 2001 yılında başlattığı yerel yönetim reformlarıyla belediye sayısını 328'den 99'a düşürmüştür (Fox ve Gurley, 2006: 6). Türkiye'de 2012 yılında büyükşehir belediyelerinin sınırlarını mülki sınırlara genişleten ve yeni büyükşehirler kurulmasını sağlayan bir yasal düzenleme ile belediye sayısı yaklaşık % 57 oranında azaltılmıştır.

Şu ana kadar bir reform sürecine girmemiş ülkelerde de belediye sayılarının gelecek yıllarda azaltılmasına yönelik girişimler başlamış ve devam etmektedir. Örneğin, Norveç belediye sayısını 400'den 100'e düşürmek için süreci başlatmıştır. Ukrayna, 10.000'den fazla olan belediye sayısını 1.000'li rakamlarda sınırlamak istemektedir. Ermenistan'da reform 2016 yılında başlamış ve devam

etmektedir. 914 olan yerel birim sayısı 2017 yılında 505'e düşürülmüştür. Ancak hükümetin planı 2019 sonuna kadar bu sayıyı 150 ile sınırlamaktır (Swianiewicz vd., 2017: 8).

6. Belediye Birleşmeleri Ölçek Ekonomisi İlişkisi

Yerel yönetimler alanında, özellikle en uygun yerel yönetim büyüklüğü tartışmalarında ölçek ekonomisi, hizmet verilen nüfus arttıkça belirli bir hizmet miktarı için kişi başına maliyetlerin düşmesini ifade eder (Dollery ve Crase, 2004: 269). Maliyetlerde düşüş beklentisi; birleşmeler yoluyla, "sabit maliyetlerin daha büyük birimlere yayılması ve küçük birimlerdeki tekrarlanan örgütlenmeler kaynaklı israfın (*duplication / mükerrer örgütlenme*) ortadan kalkması" (Callanan vd., 2014: 374; Blom-Hansen vd., 2016: 815) ile gerekçelendirilmektedir. Tekrarlanan örgütlenmeler kaynaklı israf, aynı hizmeti vermek üzere farklı yerel otoritelerin ayrı ayrı örgütlenmesi durumudur. Örneğin, birbirine coğrafi olarak da yakın iki küçük belediyenin ayrı ayrı katı atık yönetiminin olması durumunda her iki belediye de aynı anda sabit maliyetleri (çöp toplama aracı, personel, depolama ve dönüştürme tesisi gibi) üstlenmek durumundadır. Birleşmenin; bu tekrarlama etkisini ortadan kaldırma yanında, sabit maliyetler birleşme sonrasında daha fazla konut sakini tarafından üstlenileceği için, bu maliyetlerin kişi başına düşen kısmının da eskiyle karşılaştırıldığında daha düşük olacağı varsayılmaktadır.

Ölçek ekonomisi tezi taraftarlarına göre, birleşmelerin ortaya çıkaracağı tek tasarruf, yayılma ve tekrarlama etkilerinin ortadan kalkmasıyla da sınırlı olmayacaktır. Birleşme yoluyla belediye büyüklüğünün artırılması halinde ortaya çıkması beklenen diğer tasarruflar ile bu tasarrufların gerekçeleri birkaç başlık altında toplanmaktadır. Bunların başında birleşmelerin belediye yönetiminde uzmanlaşmayı beraberinde getireceği düşüncesi gelmektedir (Fox ve Gurley, 2006: 8; Bovaird, 2014: 1070; Hanes, 2015: 64; Allers ve Geertsema, 2016: 661; Blesse ve Baskaran, 2016: 56). Küçük belediyeler yeterli uzmanlık bilgisine sahip olmadığından kamu hizmetlerini etkin sağlayamadığı düşünülür. Birleştirilmiş belediyelerin daha vasıflı ve uzman personel istihdamıyla, sunacağı hizmetlerin maliyetlerinin daha düşük olacağı kabul edilir. İkinci olarak, büyük belediyelerin nispeten geniş bir alanda koordinasyon gerektiren ekonomik kalkınma ve arazi kullanım planlaması hizmetlerini daha iyi sağlayabildiği, bu nedenle iyi planlamanın finansal sürdürülebilirliğe ciddi katkısının olacağı varsayılmaktadır (Kushner ve Siegel, 2003: 1036; Baldersheim ve Rose, 2010: 12). Üçüncü olarak, birleşmelerin doğrudan ve dolaylı idari harcamaları azaltacağı varsayılır. Doğrudan idari harcamalar ile kastedilen belediyenin atanmış ya da seçilmiş görevlilerine ödenen ücret ve tazminatlar ile bina, araç gereç gibi harcama kalemleridir. Dolaylı idari harcamalar ise belediye seçmenlerinin görüşlerinin tespiti amacıyla yapılan toplantı, oylama gibi faaliyetlerdir. Daha az sayıda belediyenin bu maliyetleri toplu olarak azaltacağı düşünülür (Dollery vd., 2007: 3). Ayrıca, büyük belediyelerin ihtiyaç duyacakları girdileri sağlayan özel tedarikçilere karşı daha fazla pazarlık gücüne sahip olacakları ve satın alma fiyatlarını düşürebilecekleri (Dollery ve Fleming, 2005: 9; Blesse ve Baskaran, 2016: 56), ekonomik büyümeyi teşvik edecekleri (Fox ve Gurley, 2006: 31) iddialarını da bu başlık altında saymak gerekmektedir.

Görüldüğü gibi, birleştirmeler yoluyla ölçek ekonomileri üzerinden maliyet tasarrufu beklentisinin özü, büyük birimlerin doğası gereği daha verimli ve etkili olduğu algısına dayanmaktadır. Ancak, bu algıya bazı durumlarda adeta "iman" (Copus, 2006: 12) edilmesine rağmen, yukarıda ifade edilen gerekçeler "sezgisel" (Stewart, 2003: 181) öznel beklentilerin ötesine geçerek nesnel kanıtlarla desteklenmemektedir. Sınırlı örnekler dışında bırakıldığında alan araştırmalarının çoğu birleşmelerin ölçek ekonomilerine sebep olmadığını ve maliyet tasarruflarının ortaya çıkmadığını tespit etmektedir. Avrupa Konseyi de bir raporunda, birleşmenin gerekçeleri olarak sunulan "küçüklüğü verimsizlikle" eş değer kabul eden yaklaşımlara şu şekilde itiraz etmektedir:

"Son zamanlarda küçük belediyelerin profesyonelce idare edilmediği, mali açıdan kırılgan olduğu ve hizmet kalitesinin yetersiz olduğu sıklıkla vurgulanmaktadır. Ancak bilimsel anlamda bu eleştirilerin doğruluğu hakkında yeterince bilgi sahibi değiliz. Hizmet sağlayıcısı olarak küçük

belediyelerin, gerekli niteliklere sahip olup olmadığını, belediye personelinin profesyonellikten yoksun olup olmadığını ya da idari yapılarının eski olup olmadığını bilmiyoruz. Küçük belediyelerin mali açıdan zayıf olmaları mümkün olsa bile, kesin olarak bilmiyoruz” (Council of Europe, 2001: 9).

Bu çalışmanın son kısmında sözü edilen alan araştırmalarının bulguları ayrıntılı bir şekilde değerlendirilmiştir. Ancak, bu bulguları ortaya koyan çalışmalara geçmeden önce, birleşmelerde ölçek ekonomisi tezi çerçevesinde beklenen maliyet tasarruflarının neden ortaya çıkmayabileceğini açıklamak gerekmektedir.

7. Belediye Büyüklüğü Artmasına Karşın Maliyetler Neden Azalmaz?

Belediye birleşmeleri özelinde ölçek ekonomisi tezi, yukarıda da açıklandığı gibi, büyüklük arttıkça tekrarlanma etkilerinin ortadan kalkması ve sabit maliyetlerin daha çok konut sakinine yayılması dolayısıyla birim maliyetlerin aşağı çekileceğini öngörür. Ancak bu aşağı çekilme sınırsız değildir. Çünkü artan büyüklüğün ortaya çıkaracağı bazı sorunlar oluşacak ve bunlar, varsa bile maliyetlerdeki kazançları ortadan kaldıracaktır. Bu sorunları temelde örgütsel büyümenin doğuracağı maliyetler, hizmet verilen alanın büyümesinden kaynaklanan ilave maliyetler⁶ ve fırsatçılık maliyetleri olmak üzere üç başlık altında toplayabilmek mümkündür.

a. Örgütsel Büyümenin Doğuracağı İlave Maliyetler

Belediyelerin birleştirilerek yeni bir belediye oluşturulması, birden fazla kurumun aynı çatı altına toplanması, idari örgütlenme ve işleyiş anlamında pek çok sorunu ortaya çıkarabilmektedir. Üstelik bu sorunların büyük bir kısmı parasal sorunlardır. Başka bir deyişle birleşmenin bizzat kendisi doğrudan maliyet üretir. Birleşmeye bağlı olarak ilave maliyet oluşturabilecek bu sorun alanlarından önemli kısmı ise personele ilişkindir. Birleşme kimi durumlarda ihtiyaç fazlası personel doğurabilir. Ancak sendikal haklar ya da birleşme koşulları nedeniyle bu personel işten çıkarılamayabilir. Bu durumda atıl personel sorunuyla karşı karşıya kalınır. Birleşme işten çıkarmalarla sonuçlanmışsa da bu kez kıdem tazminatları ve işten çıkarmaya ilişkin diğer ödemeler maliyet unsurları olarak ortaya çıkar. Ayrıca çoğu kez yeni örgütlenmiş yapıdaki maaş ve ücretlerin uyumlulaştırılması sorunu ile de karşılaşılır ve uyumlulaştırma daha yüksek ücret alan belediye personelinin ücret düzeyinde gerçekleştirilir. Birleşmeye bağlı olarak büyüyen hizmet alanı özel uzmanlık bilgileri gerektiriyorsa, yeni işe alınacak personeller de ilave maliyetlerin bir başka nedenidir. Hatta birleşmelere bağlı olarak kurumsal hafızanın kaybı bile önemli bir tasarruf engelleyici faktör olabilmektedir. Personel kaynaklı maliyetler dışında kurumsal yapının uyumlulaştırılmasından da ilave maliyetler ortaya çıkar. Örneğin, bilgisayar yazılım sistemlerinin ve veri tabanlarının uyumlu hale getirilmesi, yeni bina ihtiyacı ya da farklı yerlerdeki belediye binalarının birbirlerine bağlanması, dosyalama sistemlerinin uyumlulaştırılması gibi (Dollery ve Crase, 2004: 270; Fox ve Gurley, 2006: 20; Blom-Hansen vd., 2014: 791; Callanan vd., 2014: 375; Miljan ve Spicer, 2015; Allers ve Geertsema, 2016: 663; Allers ve Van Ommeren, 2016: 718; Tavares, 2018: 7).

b. Hizmet Verilen Alanın Büyümesinden Kaynaklanan İlave Maliyetler

Belediye birleşmelerinde hizmet verilen alanın coğrafi olarak büyümesi ya da daha fazla sayıda vatandaşa hizmet vermeye başlanması toplam harcamaları doğal olarak artırır. Ancak ölçek ekonomilerinin varlığı halinde kişi başına düşen maliyetlerin azalması beklenir. Ancak öngörülenin aksine, büyüklük arttıkça kişi başına maliyetler de artabilir. Bunun en önemli sebebi, büyük belediyelerin daha yüksek hizmet standartlarında çalışmasıdır. Bu standartlar belediyeler tarafından kendiliğinden geliştirilebileceği gibi eyalet ya da merkezi hükümetler tarafından da belediyelere

⁶ Literatürde bu maliyetler, örgütlenme ve kalabalıklaşma maliyetleri olarak da adlandırılmaktadır. Ancak belediye birleşmeleri özelinde bu isimlendirmeler süreci tam olarak anlatamadığı için tercih edilmemiştir.

yüklenebilmektedir.⁷ Birleştirilen belediyelerde kamu hizmetleri seviyesinin, birleşmeden önce bu alanda en yüksek standarda sahip olan belediye seviyesine uyarlanması, olası ölçek kazançlarını ortadan kaldıracak gibi, kişi başına düşen maliyetlerde artışa da neden olabilir. Başka bir deyişle, birleştirilen belediye sakinleri arasındaki tercihlerin ayrışıklığı harcamaları etkileyebilir. Örneğin, yüksek kalitede bir yol ağına sahip belediye ile sosyal hizmetlere çok fazla para harcayan bir belediyenin birleşmesi hem sosyal hizmetlere hem de yollara çok para harcayan bir belediye ile sonuçlanabilir. Daha türdeş tercihlere sahip sakinleri olan belediyeler ise bu durumdan daha az etkilenecektir (Allers ve Geertsema, 2016: 660-662).

Hizmet standartları yanında belediyelerin ölçekleri büyüdükçe kendilerinden beklenen hizmetler de büyür ve çeşitlenir. Hatta yasal mevzuat büyük belediyelere daha büyük işlevler yükleyebilir. Örneğin, eğitim hizmetlerinden sorumlu olan Avrupa'daki bazı belediyelerde, belediye büyüklüğü, sunulacak eğitim hizmetlerinin düzeyini de belirleyebilmektedir. Küçük belediyeler yalnızca ilköğretim hizmetlerini sunmakla görevliken, büyük belediyeler lise veya mesleki eğitim veren okulların da sorumluluğunu almaktadır (Bikker ve Van Der Linde, 2016: 448).

Birleşmeler yoluyla belediyelerin büyüklüğünün artması zamanla buradaki ticari hacmi ve merkezi yönetimlerin buradaki örgütlerinin sayısını artırır. Belediye kendi sınırları içinde yaşayan vatandaşlar yanında yakın kırsal alanda yaşayan insanlara da hizmet vermeye başlar. Bu durum en açık şekilde gece ve gündüz nüfuslarının değişkenliğinde izlenir. Ancak gündüz nüfusunu oluşturan geçici vatandaşların hiçbiri belediyenin gelirlerine katkı sağlamazlar. Örneğin, vergilerini kendi yaşadıkları yer için öderler. Ancak hizmetlerden onlar da yararlanır. Bu durum yine ölçek kazançlarını ortadan kaldıran önemli bir yapısal değişimdir.

Görüldüğü gibi birleşmelerde “büyük ekonomiktir” beklentisiyle yola çıkılmasına rağmen, çoğu kez ulaşılan sonuç “büyüğün derdinin de büyük olduğu” gerçekliği olabilir.

c. Fırsatçılık Maliyetleri

Birleşmelere ilişkin literatürde, belediyelerin birleştirilmesi durumunda ortaya çıkacağı düşünülen ilginç bir maliyet sıkça dile getirilir. Fırsatçılık maliyeti olarak da adlandırılacak bu endişe, birleşme kararlarının duyulmasından itibaren varlığı ortadan kalkacak belediyelerde ortaya çıkabilecek kontrolsüz harcamalardır (Callanan vd., 2014: 375). Ortak havuz etkisi olarak da adlandırılan bu yöntem yükün bir kısmını gelecekteki birleşme ortaklarının üzerine kaydırmak için, birleşme öncesinde daha fazla harcama yapma ya da borç biriktirmeyi anlatır (Allers ve Geertsema, 2016: 663).

8. Belediye Birleşmelerinde Ölçek Ekonomileri Üzerine Bulgular

Ölçek ekonomileri çerçevesinde belediye birleşmeleri üzerine literatür, karışık sonuçlar ortaya koymaktadır. Çalışmanın bu bölümünde, farklı alan araştırmalarının bulguları değerlendirilecektir. Belediye birleşmelerine bağlı olarak, ölçek ekonomisi kaynaklı maliyet avantajlarının varlığı ya da yokluğunu gösteren bulgular, kendi içinde beş başlık altında gruplandırılmıştır. Ancak belirtmek gerekir ki, her ülke için birleştirmelere yönelik verimlilik bulguları yanında, verimsizlik bulguları da bulabilmek mümkündür. Seçilen örnekleme, çalışmayı yapan kişiye, analiz yöntemine, çalışmanın içeriğine, birleşmenin boyutuna, birleştirilen belediyelerin mali kaynaklarına, birleşmenin gerçekleştiği ülkenin yönetsel sistemine, birleşme üzerinden geçen süreye göre farklı sonuçlar ortaya çıkabilmektedir. Bunun

⁷ Örneğin, Danimarka Maliye Bakanlığı ve Ulusal Yerel Yönetimler Birliği'nin 2000 yılında yaptığı bir araştırma belediyelere yıllık 600'den fazla direktifin parlamento ya da merkezi idare tarafından ulaştırıldığını göstermektedir. Bu direktiflerin pek çoğu da hizmetler için daha yüksek standartlar getirmektedir (Christoffersen ve Bo Larsen, 2007: 78).

bir sonucu olarak, bazı ülkelerdeki birleşmeler aşağıdaki başlıkların birden fazlasında da kendine yer bulabilmektedir.

a. Ölçek Ekonomilerini Genel Maliyetler Bazında Doğrulayan Çalışmalar

İsrail’de 1948-2002 yılları arasında 19 belediye birleştirilmiştir. Öte yandan, sadece 2003 yılında birleştirilen belediye sayısı 23’tür. Bu 23 belediyenin coğrafi yakınlıklarına göre birleştirilmesinden 11 belediye ortaya çıkmıştır. Birleştirilmiş belediyelerde ortalama nüfus büyüklüğü birleştirme sonrasında 10.361 kişi olmuştur. Reingewertz’in (2012) çalışması, birleştirilmiş 21, birleştirilmemiş 219 belediye için 1999-2007 yılları arasında İçişleri Bakanlığı tarafından üretilmiş panel verilere dayanmaktadır. Reingewertz, belediye birleşmelerinin belediye harcamalarında %9 civarında bir azalmaya neden olduğunu tespit etmiştir. Maliyet tasarrufu vatandaşlara sunulan hizmet düzeyini de etkilememiştir. Reingewertz bu sonuçlardan yola çıkarak, İsrail belediye birleşmelerinin ölçek ekonomilerini ortaya çıkardığını belirtmektedir.

İsrail belediyeleri üzerine bir başka çalışmada Carmeli (2008), 2003 belediye birleşmeleri sonrasında belediye sınırları içinde yaşayan vatandaş sayısı ile belediye bütçeleri arasındaki ilişkiyi araştırmıştır. Çalışma, ölçek büyüdükçe bütçe açıklarının azaldığını, bunun da ölçek ekonomisi tezini doğruladığını belirtmektedir. Ancak yazar çalışmanın verilerinin yalnızca bir yıllık bir veriden oluştuğunu, farklı yıllara yönelik çalışmaların dalgalanmalar gösterebileceğini, bu nedenle temkinli kullanılması gerektiğini söylemektedir.

b. Ölçek Ekonomilerini İdari Harcamalar Bazında Doğrulayan Çalışmalar

Araştırmaların birçoğu, belediye birleşmelerinin sınırlı da olsa idari harcamaları azalttığını ortaya koymaktadır. İdari harcama başlığı altında analiz edilen konular, belediye çalışanlarına ve seçilmiş yerel temsilcilere ödenen ücret, maaş ya da ödenek gibi ödemeler ile yönetimin sürdürülmesi için gerekli olan bina maliyetleridir (kira, elektrik, su gibi harcamalar). Bu tür maliyetlerde birleşmeye bağlı olarak azalma beklenen bir sonuç olmakla birlikte, idari maliyetlerin toplam belediye maliyetleri içinde oldukça küçük bir oran oluşturduğunu⁸ unutmamakta fayda vardır. Bu yönüyle aşağıda yer alan değişik sonuçlar bir verimlilik göstergesinden çok maliyetlerde tasarruf başlığı altında değerlendirilebilir.

Blesse ve Baskaran (2016), Almanya’da 2001-2003 yılları arasında Brandenburg eyaletinde uygulanan belediye birleşmelerini incelemiştir. Bu dönemde, 1319 belediye 266 büyük birime birleştirilmiş, 155 belediyeye ise dokunulmamıştır. Birleşme süreci başında eyalet belediyelere ne zaman ve hangi belediyeye birleşeceklerini seçme şansı vermiş, ancak 2003 sonu itibarıyla birleşmeler zorunlu tutulmuştur. Çalışmanın bulguları zorunlu birleştirmelerden sonra idari harcamalarda düşüş olduğunu gösterirken, gönüllü birleşmelerin bu harcamalar üzerinde bir etkisi olmadığını ortaya koymaktadır. Tavares bu durumu, birleşmelerin zorunlu tutulmasından sonra belediyelerin kendilerini “optimal ortakları” (2018: 6) bulmak zorunda hissetmelerine bağlamaktadır.

Kanada’nın Ontario Eyaletinde, 2000’li yılların başından itibaren zorunlu bir birleşme programı uygulanmaya başlanmıştır. 2010 itibarıyla 587 belediye 146 yeni belediyeye birleştirilmiş, 297 belediye ise sınırları değişmeden kalmıştır. Bu değişim belediye sayısını azaltmak yanında yerel politikacıların sayısının da yaklaşık dörtte bir oranında azalmasını sağlamıştır. Birleştirilmiş 102, birleştirilmemiş 229 belediye üzerinden reformun idari harcamalar üzerindeki etkisini araştıran bir çalışmada, 1995-2010 yılları arasındaki dönemde kişi başına yaklaşık 34 Kanada Doları civarında tasarruf sağlandığı bulunmuştur (Cobban, 2017).

⁸ Örneğin, Danimarka belediyelerinde bu oran yaklaşık %10 (Blom-Hansen vd., 2016: 813), Hollanda belediyelerinde ise %6’lık (Allers ve Geertsema, 2016: 678) bir kısmı oluşturmaktadır.

Yine benzer şekilde Danimarka'daki belediye birleşmeleri üzerine bir başka çalışma, birleştirilen belediyelerde idari harcamaların % 10 oranında azaldığını göstermektedir (Blom-Hansen vd., 2014).

c. Ölçek Ekonomilerini Belli Bir Nüfus Büyüklüğünde Bulan Çalışmalar

Hollanda, yakın tarihlerde sosyal refah hizmetlerinde adem-i merkezileşmeyi arttırmak için bu hizmetleri merkezi yönetimden alarak yerel idarelere devretmiştir. Bunu yaparken de belediyelere yapılan merkezi hükümet transferlerini neredeyse iki katına çıkarmıştır. Ancak bu destek karşılığında belediyelerin 100.000 ve daha fazla konut sakini için birleşmesi gerektiğini belirtmiştir. Sadece 20.000'den az nüfusa sahip belediyelerin birleşmesi, bu gruptaki belediye sayısını 223'ten 137'ye düşürmüştür. 2002-2013 yılları arasında birleşmelerle oluşturulan yeni belediye sayısı 101'dir. Bikker ve Van Der Linde (2016), merkezi hükümet tarafından önerilen bu büyüklüğü ölçek ekonomileri tezi üzerinden analiz etmiştir. Hollanda İstatistik Bürosu verileri kullanılarak bazı yerel kamu hizmetlerinin kişi başına maliyetleri çıkarılmıştır. Veriler 2005-2014 dönemine aittir. Tablo-1'de gösterildiği üzere belediyeler büyüklüklerine göre 5 sınıfa ayrılmış ve dokuz yerel hizmet analize konu edinilmiştir.

| Tablo 1: Hollanda Belediyelerinde Her Bir Hizmet Kategorisi İçin Kişi Başına Ortalama Harcamalar (2005-2014, Euro cinsinden) | | | | | |
|--|-------------------------|-------|-------|--------|------|
| | Nüfus Büyüklüğü (x1000) | | | | |
| | <10 | 10-20 | 20-50 | 50-100 | >100 |
| Yerel Hizmetler | | | | | |
| Yerel Kamu Yönetimi | 70 | 163 | 142 | 137 | 170 |
| Kamu düzeni ve Güvenlik | 94 | 68 | 66 | 87 | 102 |
| Altyapı hizmetleri | 171 | 155 | 147 | 195 | 279 |
| Ekonomik işler | 13 | 15 | 18 | 31 | 62 |
| Eğitim | 157 | 142 | 150 | 203 | 245 |
| Kültür ve Rekreasyon | 22 | 192 | 214 | 259 | 314 |
| Sosyal Hizmetler | 400 | 476 | 551 | 814 | 1094 |
| Kamu Sağlığı ve Çevre | 284 | 236 | 227 | 243 | 292 |
| Mekansal Planlama ve Konut | 256 | 290 | 348 | 449 | 597 |
| Toplam | 1868 | 1737 | 1863 | 2419 | 3154 |
| Gruptaki Ortalama Belediye Sayısı | 48 | 128 | 188 | 43 | 26 |

Kaynak: (Bikker ve Van Der Linde, 2016: 447)

Tablodan da görüleceği gibi kişi başına harcamalar, belli bir büyüklüğe kadar nüfus arttıkça azalmakta, ancak belli büyüklük aşıldıktan sonra tekrar artmaya başlamaktadır. Kamu düzeni ve güvenlik, altyapı, kamu sağlığı ve çevre gibi hizmetlerde bu çok açık bir şekilde görülebilirken, kültür, sosyal hizmetler ve planlama işlevleri, ölçeğin büyütülmesinden en başından itibaren negatif etkilenmekte ve maliyetler doğrudan artmaya başlamaktadır. Bikker ve Van Der Linde bu maliyetler düzeyinde hükümetin öngördüğü minimum nüfus sınırının ölçek ekonomisine uygun olmadığını, kullanılacak analiz yöntemine göre değişmekle birlikte, 48.200 ile 57.100 arasında değişen nüfusların, ölçek kazançları anlamında sınır oluşturduğunu belirtmektedir. Hollanda'daki mevcut belediye büyüklükleri gözönüne alındığında bu durum, yaklaşık olarak kullanılmayan %17'lik bir ölçek ekonomisine karşılık gelmektedir.

İsveç'te 1952 yılındaki ilk belediye reformunda, belediye sayısı 2.498'den 1.037'ye düşürülmüştür. 1974 yılında tamamlanan ikinci reform dalgasında ise belediye sayısı 278'e kadar indirilmiştir. Reformların nedeni, küçük belediyelerin göçler nedeniyle nüfusunun ve buna bağlı olarak da vergi gelirlerinin azalması ve yerel kamu hizmetlerini sağlayamamasıdır. Hanes (2015), 1953-1959

yılları arasında kişi başına düşen harcamaları incelediği çalışmasında, birleşme öncesi ve sonrasını karşılaştırır. Sonuçlar, küçük belediyelerin birleşmelerinin, belediyeler bazı kritik büyüklükleri aşmadığı sürece ölçek ekonomilerini gerçekleştirebileceğini göstermektedir. Çalışmaya göre kritik eşit 8.000 kişidir. Bu eşikler aşıldığında ölçek kayıpları ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, nüfusu 2.000'in altındaki belediyeler verimsizdir ve öncelikle bunların birleştirilmesi gereklidir.

Pevcin'in (2017), Slovenya Belediyeleri üzerine çalışması, mevcut 212 belediye içinden sadece %7,5'nin birleşme sonucu ölçek ekonomileri üretmeye müsait olduğunu ortaya koymaktadır. Slovenya, henüz belediyeleri birleştiren bir reform sürecine girmemiştir. Ancak Pevcin, ileride belediye birleşmesi yapılacaksa yalnızca bu belediyelerin hedeflenmesi gerektiğini belirtmektedir. %7,5'i oluşturan bu belediyeler, 1.117 kişiye kadar nüfusa sahip belediyelerdir. Çalışma, bu sınırın altındaki birleşmelerin ölçek kazançları üreteceğini belirtmektedir. Nüfus 7.951 kişiyi geçtikten sonra ise ölçek kayıpları ortaya çıkmaktadır.

Japonya'daki belediyelerin tarihi aynı zamanda bir birleşmeler tarihidir. 1883'te Japonya'daki belediye sayısı 71.497'dir. Ancak sadece sonraki 5 yıl içinde belediye birleşmelerine bağlı olarak belediye sayısı 14.289'a düşmüştür. İkinci sert değişiklik 1950-1960 arasında gerçekleşmiştir. Bu dönemde, toplam belediye sayısı 10.443'ten 3.526'ya düşmüştür. Japonya'da kişi başına düşen yerel harcamalar ile belediye büyüklüğü arasındaki ilişkinin incelendiği bir çalışmada, belediye nüfuslarının 115.109 kişiye kadar arttırılmasının ölçek kazançları sağladığı, ancak bu noktadan itibaren kazançların düşmeye başladığı tespit edilmiştir (Hayashi, 1995'den aktaran Mabuchi, 2001).

Belediye birleşmelerini kamu harcamaları üzerinden analiz eden Southwick (2012), ABD'nin New York Eyaleti üzerine yaptığı çalışmada, birleşmelerin kamu harcamaları üzerinde ölçek getirisi anlamında bir kazancının olmadığını bulmuştur. 61 şehir ve 932 kasabadan oluşan eyaletin 1977-2004 yıllarına ait çok sayıda hizmete (eğitim, polis, yangın söndürme, sağlık, ulaşım, kültür, su ve katı atık gibi) ilişkin gider rakamları üzerinden yapılan analiz, 25.000'den fazla nüfusa sahip belediyelerin birleştirilmesinin maliyetleri aşağı çekmediğini ortaya koymuştur.

d. Ölçek Ekonomileri Karışık Sonuçlar

Belediye birleşmeleri ve ölçek ekonomisi ilişkisi üzerine yapılmış bazı çalışmalarda, ölçek kazançları tespiti yapılmasına rağmen, bunların bazen belli bir süreyle sınırlı olacağı bazen de belli hizmetlere özgü olduğu tespiti yapılmaktadır. Bu çalışmalardan iki tanesi aşağıda değerlendirilmiştir:

Japonya'da, birleşmeler yoluyla belediye sayısı 1999 ile 2012 arasında neredeyse yarı yarıya (3.232'den 1.719'a) düşürülmüştür. Japonya'da belediye birleşmelerini ölçek ekonomileri bazında analiz eden Miyazaki (2018), 2000, 2005 ve 2010 yıllarına ait birleştirilmiş 564 belediyeye ait panel verileri kullandığı çalışmasında kişi başına düşen belediye cari harcamalarının belediye birleşmelerinden hemen sonra arttığını, ancak daha sonra giderek azaldığını bulmuştur. Başlangıçta harcamalardaki artış yaklaşık %23 düzeyindedir. Bunu yılda yaklaşık olarak %5'lik düşüşler izlemektedir. Miyazaki'ye göre maliyetlerde artış, büyük oranda birleştirilen belediyelerdeki vatandaş tercihlerinin ayrışıklığı ve belediyeler arasındaki rekabetin azalmasından kaynaklanmaktadır.

Belediye birleşmeleri üzerine en fazla çalışmanın olduğu ülkelerden biri Avustralya'dır. Çünkü birleşmelerin en yoğun yaşandığı ülkelerin başında gelmektedir. 1910 yılında ülkedeki belediye sayısı 1.067 iken 2008 yılına gelindiğinde birleşmeler yoluyla belediye sayısı 680'e kadar düşürülmüştür (Grant vd., 2009: 853). Avustralya belediye birleşmeleri üzerine yapılan çalışmaların pek çoğu, belediye birleşmelerinin beklenen ölçek ekonomilerini ortaya çıkarmadığını ortaya koymaktadır. Bunun belki de tek istisnası, Queensland eyaletinde 2007 yılındaki birleşme programı öncesi, 2006 yılına ait harcamalar ile birleşme sonrası 2009 yılına ait harcamaları karşılaştıran Drew vd.'nin (2016) çalışmasıdır. Birleşme öncesi 114, birleşme sonrası 57 belediyeye ait verilerin kullanıldığı çalışma, toplam harcamalar yanında atık, yol ve park harcamalarını da ayrıca incelemiştir. Toplam harcamalar üzerinden yapılan bir

değerlendirmede 2006 yılı için 98.000, 2009 yılı içinse 99.000 nüfus sınırına kadar ölçek ekonomileri bulunmuştur. Ayırıştırılmış analizde yer alan üç temel yerel hizmet kategorisinden sadece park hizmetleri ölçek ekonomisine uygundur. Karayolları ve atık hizmetlerinde ise ölçek ekonomileri bulunmamaktadır.

e. Ölçek Ekonomisi Kanıtları Bulamayan Çalışmalar

Danimarka, Almanya ve Belçika'da, belediye birleşmeleri üzerine yapılan çalışmaların ölçek ekonomileri perspektifinden genel bir değerlendirmesini yapan ve bu alanda erken dönem çalışmalarından biri olarak kabul edilen Derksen'e göre, birleşmeler istenen ölçek kazançlarını sağlamamaktadır. Örneğin, Danimarka'da belediye birleşmeleri, işletme maliyetlerinde herhangi bir azalma sağlamamıştır. Federal Almanya'da⁹ otoriteleri birleştirmenin onları daha müreffeh hale getirmek için kendi başına yeterli olmadığı ortaya çıkmıştır. Belçika'da ise birleşmeler belediye harcamalarında hızlı bir artışa yol açmıştır (Derksen, 1988: 38).

Danimarka'da belediyeleri birleştiren yapısal reformlardan ilki 1970 tarihlidir. Reformla belediyelerin küçüklüğüne bir sınırlama getirilmiş ve en küçük belediye boyutu 5.000 kişi ile sınırlandırılmıştır (Christoffersen ve Bo Larsen, 2007: 78). İkinci reform için hazırlık çalışmaları 2004 yılında başlatılmış, 2007 yılına gelindiğinde 239 belediye 66 belediyede birleştirilmiş, 32 belediyeye ise dokunulmamıştır. Birleşmelerde nüfus alt sınırı 20 bin olarak belirlenmiştir. Bu sınırın altındaki belediyelere birleşme zorunluluğu getirilmiştir. 66 birleştirilmiş 32 birleştirilmemiş belediyenin karşılaştırmalı bir analizi, belediye birleştirilmesinin herhangi bir ölçek kazancı oluşturmadığını göstermektedir. Yaşlıların bakımı, okullar, kreşler, çocuklara ve gençlere yönelik hizmetler, kültür gibi çok önemli yerel hizmetlerde ölçek ekonomileri yoktur. Sadece kilometre başına yol bakım harcamalarında birleşme sonrası kişi başına maliyetlerin düştüğü görülmüşse de bu iş gücü piyasasına yönelik hizmetlerdeki maliyet artışları ile dengelenmektedir (Blom-Hansen vd., 2016).

Hollanda'da, yerel hükümet yasasının yürürlüğe girdiği yıl olan 1851'de belediye sayısı 1209'dur. Yirminci yüzyılın ikinci yarısındaki belediye reformları aracılığıyla belediyeler birleştirilmiştir. 1980'li yılların sonlarında belediye sayısı 714'e kadar¹⁰ düşürülmüştür. Bu belediyelerin yaklaşık olarak yarısının nüfusu 10.000 kişinin altındadır. Hollanda'da belediye birleşmelerinin gerekçeleri, ölçek ekonomileri yanında, bu belediyelerin eyalet hükümetleri karşısında daha güçlü konuma getirilmesi ve bölgesel nitelikli görevleri yerine getirebilmesi beklentisine dayandırılmıştır. Leyden Hukuk ve Kamu Politikası Enstitüsü'nün konut, kırsal planlama, sosyal güvenlik hizmetleri, itfaiye, spor ve konaklama planlaması ile kamusal bahçelerin ve parkların bakımı hizmetlerinde, büyüklük ile idari kapasite arasındaki ilişki üzerine çalışması, bu hizmetlerin gerek yönetim gerekse maliyet anlamında büyüklükten etkilenmediğini göstermektedir. Örneğin, sosyal güvenlik hizmetlerinde koordinasyon sorunları, ciddi ölçek kayıpları ortaya çıkarmaktadır. Halka açık bahçelerin ve parkların bakımı, büyük belediyelerde küçüklere göre daha verimli değildir. Ölçek ekonomilerinin olumlu etkileri, yalnızca çok az kamusal bahçeye sahip belediyelerde görülmektedir. İtfaiyenin işleyişi belediyenin büyüklüğü ile ilişkili değildir. Gerekli profesyonelliğe sahip olmayan en büyük belediyelerde bile verim düşüşü görebilmek mümkündür (Derksen, 1988).

Hollanda belediye birleşmelerini inceleyen bir başka çalışmada Allers ve Geertsema (2016), birleşmelerin ölçek kazançları oluşturmadığını ve toplam belediye harcamaları üzerinde birleşmelerin herhangi bir etkisi olmadığını tespit etmiştir. Birleşmeler, toplam belediye harcamalarını ne azaltmakta ne de arttırmaktadır. Çalışma bu durumu, kanıtlarını bulamasa da, birleşmeye bağlı olarak ortaya çıkabilecek kazançların hizmet seviyesini yükseltmek için kullanılmış olabileceğine bağlamaktadır.

Finlandiya 5,5 milyon nüfusuyla Kuzey Avrupa'nın küçük ülkelerinden biridir. Ortalama belediye nüfusu 6.000 kişidir. Buna rağmen 1970 yılında başlayan gönüllü birleşme reformlarıyla

⁹ Çalışma iki Almanya'nın birleşmesinden önce yapıldığı için Federal Almanya tabiri kullanılmaktadır.

¹⁰ Güncel rakam 355'dir. <https://almanak.overheid.nl/Gemeenten> (Erişim Tarihi: 04.06.2019).

belediye sayısı 517'den 464'e düşürülmüştür. 80 ve 90'lı yıllarda sınırlı sayıda birleşme gerçekleşmiştir. 2005'te başlayan ikinci birleşme dalgasıyla, 2013 yılında belediye sayısı 320'ye kadar gerilemiştir. 1970-1981 döneminde belediye birleşmelerinin kişi başı harcamalar üzerindeki etkisini araştıran bir çalışmada Moisio ve Uusitalo (2013), birleştirilmiş 82 belediyeyi, birleşmemiş 82 belediye ile karşılaştırmıştır. Sonuçlar, iki küçük belediyeyi birleştirerek belediye büyüklüğünü arttırmanın, yerel yönetim harcamalarını azaltmadığını ortaya koymaktadır. Harcama kategorilerinin çoğunda kişi başına harcama, birleştirilmiş belediyelerde karşılaştırma grubundan daha fazla artmıştır. İdari yönetim harcamalarında %8'lik bir azalma olmuşsa da, bu düşüş diğer harcama kategorilerindeki artışlarla karşılaştırıldığında çok düşük kalmıştır. Özellikle eğitim ve sağlık hizmetleri gibi temel kamu hizmetlerinde, birleştirilmemiş belediyelerde kişi başına harcamalar daha düşüktür. Birleşme sürecinin başında bu harcama artışları, yeni teknolojiler, mevcut tesislerin yenilenmesi, ücretlerin ve maaşların yukarı doğru uyumlulaştırılması gibi geçiş maliyetleri ile açıklanabilir. Ancak araştırma uzun bir dönemi incelediği için, birleşmeden on yıl sonra bile kişi başına harcamaların birleştirilmiş belediyelerde daha yüksek olması dikkat çekici bulunmuştur.

Kanada'da yerel yönetimlere yönelik yapısal reform 1990 yılında başlamıştır. Önce illerin sorumluluklarındaki hizmetler belediyelere devredilmiş, ardından kapsamlı belediye birleştirmelerine gidilmiştir. Ontario eyaletinde 1997-1999 yılları arasında belediye sayısı 815'den 519'a düşürülmüştür (McKay, 2004: 27). Birleşmelerin gerekçesi, kişi başına maliyetlerin düşmesi yanında, vatandaşların ödediği vergilerin de azalacağı iddiasına dayandırılmıştır. Eyaletteki birleştirilmiş üç kırsal belediye (Haldimand-Norfolk, Essex ve Kawartha Gölleri) üzerinde birleşme öncesi ve sonrası karşılaştıran bir çalışmada, birleşmelerin beklenen ölçek kazançlarını getirmediği gibi, hane halkı üzerindeki vergi yükünün arttığı tespit edilmiştir. Hatta bazı belediyelerde vergi yükündeki artış, iki yıl gibi kısa bir sürede %50'lere ulaşmıştır. Bunun yanında belediye çalışanlarına yönelik tazminatlar ve uzun vadeli borçlarda da önemli miktarda artışlar gerçekleşmiştir (Miljan ve Spicer, 2015).

Kanada'nın en büyük kenti Toronto'daki belediye birleşmelerini inceleyen bir çalışma; birleşmeler yoluyla yerel kamu hizmetlerine erişim anlamında zengin ve fakir belediyeler arasında ayrımın ortadan kalktığını ancak birleşmelerin finansal sürdürülebilirlik anlamında bir katkısının olmadığını ortaya koymaktadır. Çünkü birleşme gözle görülür bir maliyet tasarrufu sağlamadığı gibi, itfaiye hizmetleri, çöp toplama, parklar ve rekreasyon alanlarındaki harcamalar da birleşmelerden sonra artmıştır (Slack ve Bird, 2013).

Yine Kanada üzerine bir başka çalışmada, 1996 yılında Nova Scotia eyaletindeki birleşmelerin sonuçları incelenmiştir. Halifax bölgesindeki küçük belediyelerin birleştirildiği reformun ardından maliyetlerde tasarruf ortaya çıkmadığı gibi, tam tersine vergilerin arttığı bir süreç başlamıştır. 2000 yılına gelindiğinde emlak vergileri kentsel alanlarda %10, kırsal alanlar ve banliyölerde ise %30 artmıştır. Artan büyüklüğün ortaya çıkardığı yeni maliyetler borçla finanse edildiği için belediyenin borç stoku da büyümüştür (Dann ve Poel 2000'den aktaran Bish, 2001: 4-25).

Zorla birleştirme, Avustralya yerel yönetim reformunun en temel özelliğidir. Batı Avustralya hariç, tüm eyaletlerde ve bölgelerde belediye birleştirme programları uygulanmıştır. Batı Avustralya eyaleti 2015 yılına kadar zorunlu birleştirmelerde hep dışarıda bırakılan bir eyalet olmuştur. Ancak bu tarihte eyalet ilk olarak Perth kentinde büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyelerin birleştirilmesi kararı almıştır. 30 irili ufaklı belediye 12 büyük belediyeye birleştirilmiştir. Drew ve Dollery (2014) tarafından yapılan bir çalışma, birleşmelerin belediyelerin ana işlevleri üzerinde ölçek ekonomileri üretmediğini ortaya koymaktadır. Birleşmeler yalnızca salon, kütüphane, park, yüzme havuzu gibi tesislerin işletilmesini içeren rekreasyon ve kültür harcamaları ile genel idari harcamalarda ölçek ekonomileri üretmektedir. Bunun dışında kalan eğitim, ekonomik hizmetler, kamu güvenliği, halk sağlığı, konut ve yol hizmetlerinde ölçek ekonomilerinin varlığını gösteren kanıtlar bulunmamaktadır.

Avustralya'nın Güney Avustralya Eyaleti Finansal Sürdürülebilirlik İnceleme Kurulu tarafından 2005 yılında yapılan bir çalışma, yerel yönetimlerin mali sürdürülebilirliği ile büyüklükleri arasında doğrusal bir ilişki olmadığını ortaya koymuştur. Yine kurul birleştirmelerin faydalarının abartıldığını ayrıca önemli maliyetler getirdiğini belirtmiştir (Dollery vd., 2007).

Avustralya belediye birleşmelerini uzmanların¹¹ görüşlerinden yararlanarak değerlendirme amacındaki bir çalışmada Aulich vd. (2014), birleşmelerde ölçek ekonomilerine ilişkin çok az kanıt bulabilmişlerdir. Ancak derinlemesine mülakat teknikleri kullanılarak elde edilen bulgular birleşmelerin ölçek ekonomileri üretmemekle birlikte yazarların “stratejik kapasite” olarak adlandırdıkları kapsam ekonomileri ürettiğini göstermektedir. Birleştirilen belediyelerin birinde sahip olunan bazı stratejik avantajlar, diğer belediyeler için de kullanılabilir.

Yeni Zelenda’da, 1989 yılında radikal bir yeniden yapılanma reformu gerçekleştirilmiş ve 700 belediye birimi ve özel amaçlı kuruluş 86 yerel otoritede birleştirilmiştir. Birleştirilen yerel otoritelerden 5 tanesinin 2003-2012 yılları arası mali bilgilerini içeren bir panel veri seti üzerinden yapılan analizde; yerel yönetim büyüklüğü ile belediye harcamaları arasında bir ilişki bulunamamış ve düşük nüfus yoğunluğuna sahip belediyelerin daha büyük belediyelerle birleşmesinin verimlilik ve maliyet tasarrufu sağlamadığı görülmüştür (Kortt vd., 2016).

ABD’de yerel yönetimlerin birleştirilmesini verimlilik kazançları başlığı altında inceleyen bir çalışmada da, birleşmelerin yerel hizmetlerin emek yoğun yapısı nedeniyle verimlilik kazancı üretmediği, tam tersine ciddi geçiş maliyetleri içerdiği bulunmuştur (Martin ve Schiff, 2011’den aktaran Callanan vd., 2014: 378-379).

Sonuç

Maliyetleri aşağı çekme ve kamu harcamalarında verimlilik sağlama arzusu eşliğinde, yerel yönetim birimlerini büyütme amacıyla belediyeleri birleştirmek, 20. yüzyıl yerel yönetim reformlarının önde gelen uygulamalarından biridir. Dünyanın hemen hemen tüm ülkelerinde belediye birleşmelerinin temel motivasyon kaynağı ölçek ekonomisi tezi olmuştur. Birleştirilen belediyeler yoluyla büyüyen coğrafi alan ve artan nüfusa sunulan hizmetlerin ortalama maliyetlerinin düşeceği varsayılmıştır. Dolayısıyla “ekonomik ve örgütsel kaynaklar daha etkin bir şekilde yeniden dağıtılacaktır” (Eythórsson ve Karlsson, 2018). Ancak bu çalışmada bir kısmı değerlendirilen, belediye birleşmelerini ölçek ekonomisi çerçevesinde analiz eden araştırmalar, varsayımına destek veren bulgular yanında, destek vermeyen bulgular da içermektedir.

Birleşmeler yoluyla ortaya çıkan belediye büyüklüğünün tümüyle ölçek ekonomilerini gerçekleştirebildiğine dair kanıtlar sunabilen çalışmaların sayısı oldukça sınırlıdır. Ölçek kanıtları bulan çalışmalarda; ölçek kazançları ya yalnızca idarenin genel harcamalarıyla sınırlı kalmakta ya da belli bir büyüklüğün üstüne çıkıldığında ortadan kalkmaktadır. Bazı kanıtlar ise yalnızca belli hizmetlerle sınırlıdır. Öte yandan araştırmaların çok daha büyük kısmı, belediye birleşmelerinin ölçek ekonomileri üretmediğini gösteren bulgulara sahiptir.

Bulguların çeşitliliği ve karışıklığı; belediyelerin sınır değişiklikleri ile birleştirildiği yöntemlerin, evrensel düzeyde uygulanabilecek bir reçete olmadığını göstermektedir. Yapılan çalışmalar; aynı ülke içinde bile, farklı belediyelerde birbirine benzemeyen sonuçlar ortaya çıkabileceğini gösterirken, farklı ülkeleri ortak bir paydada buluşturabilmek mümkün gözükmemektedir. Bunun en önemli nedeni, belediye birleşmelerinin ekonomik sonuçlarının yalnızca büyüklükle açıklanamaz olmasından kaynaklanmaktadır.

Sınır değişiklikleri içeren yapısal reformların maliyetler üzerindeki etkisini ölçmeye yönelik bir analizin mutlaka dikkate alması gereken başka faktörler de vardır. Bunlar, yerel yönetimlerin

¹¹ Makalede detay verilmemekte yerel yönetim sektörünün üst düzey uygulayıcıları olarak adlandırılmaktadır.

sorumlulukları, bu sorumlulukları yerine getirirken sahip oldukları gelir kaynakları, merkezi yönetimden yerel yönetime ya da federal devletlerde eyaletlerden yerel yönetimlere transferler, hizmet alanının coğrafi ve topoğrafik özellikleri, sınır değişikliklerini içeren coğrafi alanın kırsal ya da kentsel yapısı, sınır değişikliklerinin zorunlu ya da isteğe bağlı olarak gerçekleşmesi gibi pek çok faktörden oluşmaktadır. Dolayısıyla salt ölçek ekonomisi beklentisine dayalı olarak belediyeleri birleştirmeye yönelik reformların başarı şansı düşük olacaktır.

Ancak incelenen çalışmaların da gösterdiği gibi uygulamada bu analizlerin neredeyse hiçbiri yapılmamaktadır. Belediye birleşmeleri ile ilgili literatürde sıklıkla vurgulandığı gibi, birleşme tercihi rasyonel gerekçelerden çok sezgisel gerekçelere dayandırılmaktadır. Gerçekten de birleşme reformu yapan ülkelerin neredeyse hiçbiri, reform öncesinde birleşmenin getirilerine ilişkin saha verilerine dayanan çalışmalar (etki analizleri) yapmamışlardır. Oysa sınır değişikliği de dahil olmak üzere hem hizmetten yararlananları hem de hizmet sunan birimleri ekonomik açıdan etkileyecek böylesi bir değişikliğin somut gerekçelerinin olması gerekir. Avrupa Konseyi de bu duruma dikkat çektiği 2001 tarihli bir raporunda; yerel veya bölgesel bir otoritenin büyüklüğü konusunun karmaşık ve çok yönlü bir konu olduğunu, yerel otoritenin büyüklüğünde olası bir değişikliğin etkisinin yerel ve bölgesel demokrasinin kalitesi yanında, hizmet sunumunun etkinliği ve verimliliği açısından da analiz edilmesi gerektiğini, ayrıca bunun herhangi bir karar alınmadan önce kapsamlı bir şekilde yapılması gerektiğini belirtmektedir (Council of Europe, 2001: 22).

Ölçek ekonomisi temelli birleşme bulgularının karışıklığı ve birleşmelerin ekonomik sonuçlarını etkileyen faktörlerin fazlalığı nedeniyle, pek çok çalışmada birleşmenin tercih edilecek ilk seçenek olmadığı, dikkatli bir şekilde kullanılması gerektiği (Fox ve Gurley, 2006: 35; Kızılboga Özasan, 2015: 160) ifade edilmektedir. Ayrıca yaklaşık yüz yıllık bir birleşme deneyiminden sonra bugün gelinen noktada, sınır değişikliği içermeyen alternatif hizmet görme yöntemlerinin, birleşmelere tercih edilmesi gerektiği yönünde de bir konsensüs oluşmaya başlamıştır (Callanan vd., 2014: 378). Bu yöntemler arasında en çok üzerinde durulanlar; belediyelerin ortak hizmet sunumu ve belediyelerin belli kamu hizmetlerini yürütmek için iki ayrı yerel otorite olarak iş birliğine gitmeleridir (Plata-Díaz vd., 2014; Niaounakis ve Blank, 2017). Bu önerilerin en çok kabul gördüğü ülkelerden birisi Çek Cumhuriyeti'dir. Doğu Blokunun parçalanmasından sonra belediyelere ayrışma hakkı verilen ülkede belediye sayısı 1989'da 4120 iken 2007'de 6249'a yükselmiştir. Ancak çok sayıdaki küçük belediyelerin zaman içinde artan borçları, nitelikli personel eksikliği ve tatmin edici düzeyde hizmet verememe gibi nedenlerle, belediyeler arasında birlikler şeklinde iş birliği yöntemleri geliştirilmeye başlanmıştır (Rydergård, 2012).

Belediyeleri birleştirmeye yönelik reformların genelde göz ardı ettiği önemli bir husus daha vardır. Yerel hizmetin yararlanıcısı olan vatandaşlar daha iyi hizmet ile daha az maliyetli hizmet tercihi arasında kaldıklarında her zaman daha az maliyetli olanı tercih etmeyebilirler. Bazı insanlar daha kaliteli olanı tercih edebilir. Daha kaliteli hizmet eğer onlara daha fazla maliyet getiriyorsa, örneğin vergileri artıyorsa bunu da kabullenirler. Bu tercihlerin her zaman ekonomik bir gerekçesi olması da gerekmez. İnsanlar sadece sosyo-ekonomik düzeyi kendinden yüksek, kentlilik bilinci gelişmiş insanlar arasında olmak isteyebilir. Ya da çevre sağlığı hizmetlerini çok yüksek düzeyde veren bir belediyenin sınırlarında yaşamak isteyebilir (Bish, 2001: 18; Southwick, 2012: 266). Dolayısıyla maliyetleri düşürmek gerekçesine dayanan birleşme reformları her zaman çok sağlıklı sonuçlar doğurmaz.

Öte yandan daha iyi hizmetin her zaman büyük yerel otoritelerce sağlanması da gerekmez. Pek çok kişi için küçük yerel yönetimin sağladığı bir hizmet, büyük yerel otoritelerce sağlananlarla karşılaştırıldığında görece pahalı bile olsa tercih edilebilir. Bu durumu ticari hizmetler piyasası üzerinden daha açık bir şekilde örneklendirebiliriz. Bugün dünyanın her tarafında alışveriş merkezleri ve süpermarketler eliyle gıdadan giyime, temizlik malzemesinden teknolojik ihtiyaçlara kadar pek çok ürün, tüketicilere oldukça uygun fiyatlarla satılabilmektedir. Fiyat uygunluğunu sağlayan en önemli şey, büyük ölçeğin sağladığı maliyet avantajlarıdır. Tüketicilerin pek çoğunun da bu mağazalardan alışveriş

yaptığı bilinen bir gerçektir. Ancak yine de mahalle aralarında yer alan diğer satış noktaları (bakkallar, büfeler, küçük butikler vb. gibi) tümüyle ortadan kalkmamıştır. Tüm fiyat avantajlarına rağmen tüketiciler tarafından bu satış noktaları tercih edilebilmektedir. Bu tercih küçük işletme sahiplerinin tüketicilerle sıcak iletişiminden ya da bu işletmelerin vatandaşlara daha kolay ulaşılabilir olmasından kaynaklı olabilir. Yerel hizmetleri de bu bağlamda değerlendirebilmek mümkündür. Maliyetli olsa bile bazı hizmetlerin yerel idarelerce halka en yakın birimlerce sağlanması bu birimlerin varoluş gerekçelerini oluşturmaktadır.

KAYNAKÇA

- Aktan, C. Kamu Tercihi Teorisi. http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/kamu-tercihi.htm, (Erişim Tarihi: 10.10.2019)
- Allers, M. A., & Geertsema, J. (2016). The Effects of Local Government Amalgamation on Public Spending, Taxation and Service Levels. Evidence From 15 Years of Municipal Consolidation. *Journal of Regional Science*, 56(4), 659-682.
- Allers, M. A., & Van Ommeren, B. (2016). Intermunicipal cooperation, municipal amalgamation and the price of credit. *Local Government Studies*, 42(5), 717-738.
- Aulich, C., Sansom, G., & McKinlay, P. (2014). A Fresh Look at Municipal Consolidation in Australia. *Local Government Studies*, 40(1), 1-20.
- Baldersheim, H., & Rose, L. E. (2010). Territorial Choice: Rescaling Governance in European States. H. Baldersheim, & L. E. Rose içinde, *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders* (s. 1-20). London: Palgrave MacMillan.
- Bikker, J., & Van Der Linde, D. (2016). Scale economies in local public administration. *Local Government Studies*, 42(3), 441-463.
- Bish, R. L. (2001). 'Local government amalgamations: Discredited nineteenth-century ideas alive in the twenty-first. C.D. Howe Institute Commentary (The Urban Papers), 150.
- Blesse, S., & Baskaran, T. (2016). Do municipal mergers reduce costs? Evidence from a German federal state. *Regional Science and Urban Economics*, 59, 54-74.
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K., & Serritzlew, S. (2014). Size, Democracy and the Economic Costs of Running the Political System. *American Journal of Political Science*, 58(4), 790-803.
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K., Serritzlew, S., & Treisman, D. (2016). Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation. *American Political Science Review*, 110(4), 812-831.
- Bovaird, T. (2014). Efficiency in Third Sector Partnerships for Delivering Local Government Services: The role of economies of scale, scope and learning. *Public Management Review*, 16(8), 1067-1090.
- Callanan, M., Murphy, R., & Quinlivan, A. (2014). The Risks of Intuition: Size, Costs and Economies of Scale in Local Government. *The Economic and Social Review*, 45(3), 371-403.
- Carmeli, A. (2008). The Fiscal Distress of Local Governments in Israel Sources and Coping Strategies. *Administration & Society*, 39(8), 984-1007.
- Christoffersen, H., & Bo Larsen, K. (2007). Economies of scale in Danish municipalities: Expenditure effects versus quality effects. *Local Government Studies*, 33(1), 77-95.

- Cobban, T. W. (2017). Bigger Is Better: Reducing the Cost of Local Administration by Increasing Jurisdiction Size in Ontario, Canada, 1995–2010. *Urban Affairs Review*, 55(2), 462-500.
- Copus, C. (2006). British Local Government: A Case for a New Constitutional Settlement. *Public Policy and Administration*, 21(2), 4-21.
- Council of Europe. (2001). Relationship Between The Size of Local and Regional Authorities and Their Effectiveness and Economy of Their Action. Council of Europe: Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR).
- Derksen, W. (1988). Municipal amalgamation and the doubtful relation between size and performance. *Local Government Studies*, 14(6), 31-47.
- Dollery, B., & Crase, L. (2004). Is bigger local government better? An evaluation of the case for Australian municipal amalgamation programs. *Urban Policy and Research*, 22(3), 265-275.
- Dollery, B., & Fleming, E. (2005). A Conceptual Note on Scale Economies, Size Economies and Scope Economies in Australian Local Government. Armidale: University of New England School of Economics.
- Dollery, B., Byrnes, J., & Crase, L. (2007). Is Bigger Better? Local Government Amalgamation and the South Australian Rising to the Challenge Inquiry. *Economic Analysis & Policy*, 37(1), 1-14.
- Drew, J., & Dollery, B. (2014). Would Bigger Councils Yield Scale Economies in the Greater Perth Metropolitan Region? A Critique of the Metropolitan Local Government Review for Perth Local Government. *Australian Journal of Public Administration*, 73(1), 128-137.
- Drew, J., Kortt, M. A., & Dollery, B. (2016). Did the Big Stick Work? An Empirical Assessment of Scale Economies and the Queensland Forced Amalgamation Program. *Local Government Studies*, 42(1), 1-14.
- Ebinger, F., Kuhlmann, S., & Bogumil, J. (2018). Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation. *Local Government Studies*, 45(1), 1-23.
- Eryiğit, B. H. (2018). Metropolitan Alanların Yönetimine Dair Kuramlar Ekseninde Türkiye’de Büyükşehir Belediye Mevzuatının İrdelenmesi. *TESAM Akademi Dergisi (Yerel Yönetimler Özel Sayısı)*, 51-76.
- Eythórsson, G. T., & Karlsson, V. (2018). The Impact of Amalgamations on Services in Icelandic Municipalities. *Nordicum-Mediterraneum*, 13(1).
- Fox, W., & Gurley, T. (2006). Will Consolidation Improve Sub-National Governments? Policy Research Working Paper 3913: The World Bank Poverty Reduction and Economic Management Public Sector Governance Group.
- Gül, H., & Batman, S. (2013). Dünya ve Türkiye Örneklerinde Metropolitan Alan Yönetim Modelleri ve 6360 Sayılı Yasa. *Yerel Politikalar*, Ocak-Haziran, 7-47.
- Grant, B., Dollery, B., & Crase, L. (2009). The Implications of the Lyons Report into Local Government in England for Structural Reform in Australian Local Government. *International Journal of Public Administration*, 32(10), 852-867.
- Hanes, N. (2015). Amalgamation Impacts on Local Public Expenditures in Sweden. *Local Government Studies*, 41(1), 63-77.

- Kızılböğü Özaslan, R. (2015). Belediyelerin Birleşmesinin "Nüfus, Gelir, Kamu Harcamaları, Katılım, Hizmet Kalitesi ve Vatandaş Memnuniyeti" Üzerindeki Etkisi. *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, 7(1), 151-163.
- Keating, M. (1995). Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice. D. Judge, G. Stoker, & H. Wolman içinde, *Theories of Urban Politics* (s. 117-134). London: SAGE Publications.
- Koethenbueger, M. (2008). Revisiting the "Decentralization Theorem"-On the role of externalities. *Journal of Urban Economics*, 64(1), 116-122.
- Kortt, M. A., Dollery, B., & Drew, J. (2016). Municipal Mergers in New Zealand: An Empirical Analysis of the Proposed Amalgamation of Hawke's Bay Councils. *Local Government Studies*, 42(2), 228-247.
- Kushner, J., & Siegel, D. (2003). Effect of Municipal Amalgamations in Ontario on Political Representation and Accessibility. *Canadian Journal of Political Science*, 36(5), 1035-1051.
- Kübler, D., & Heinelt, H. (2005). Metropolitan governance, democracy and the dynamics of place. D. Kübler, & H. Hubert içinde, *Metropolitan Governance* (s. 8-28). Routledge.
- Mabuchi, M. (2001). *Municipal Amalgamation in Japan*. Washington: World Bank.
- McKay, R. B. (2004). Reforming municipal services after amalgamation The challenge of efficiency. *The International Journal of Public Sector Management*, 17(1), 24-47.
- Miljan, L., & Spicer, Z. (2015). *Municipal Amalgamation in Ontario*. Fraser Institute.
- Miyazaki, T. (2018). Examining the relationship between municipal consolidation and cost reduction: an instrumental variable approach. *Applied Economics*, 50(10), 1108-1121.
- Moisio, A., & Uusitalo, R. (2013). The Impact of Municipal Mergers on Local Public Expenditures in Finland. *Public Finance and Management*, 13(3), 148-166.
- Mouritzen, P. E. (2010). The Danish Revolution in Local Government: How and Why? H. Baldersheim, & L. E. Rose içinde, *Territorial Choice The Politics of Boundaries and Borders* (s. 21-41). New York: Palgrave Macmillan.
- Niaounakis, T., & Blank, J. (2017). Inter-municipal cooperation, economies of scale and cost efficiency: an application of stochastic frontier analysis to Dutch municipal tax departments. *Local Government Studies*, 43(4), 533-554.
- OECD. (2014). *OECD Regional Outlook: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*. OECD Publishing.
- Pevcin, P. (2017). The Evidence on the Existence of Economies of Scale in Local Government Units. EBEEC Conference Proceedings *The Economies of Balkan and Eastern Europe Countries in the Changed World* (s. 379-384). KnE Social Sciences.
- Plata-Díaz, A. M., Zafra-Gómez, J. L., Pérez-López, G., & López-Hernández, A. M. (2014). Alternative management structures for municipal waste collection services: The influence of economic and political factors. *Waste Management*, 34, 1967-1976.
- Reingewertz, Y. (2012). Do municipal amalgamations work? Evidence from municipalities in Israel. *Journal of Urban Economics*, 72, 240-251.
- Rydergård, E. H. (2012). *Municipal amalgamation Theory, Methodology and International Experiences A Desk Study for the Tuselog Programme*. Tuselog.

- Savitch, H., & Vogel, R. K. (2017). Bölgecilik ve Kentsel Politika. J. S. Davies, & D. Imbroscio içinde, *Kentsel Politika Teorileri* (s. 203-236). İstanbul: Litera.
- Slack, E., & Bird, R. (2013). Does Municipal Amalgamation Strengthen the Financial Viability of Local Government? A Canadian Example. Atlanta: Georgia State University Andrew Young School of Policy Studies (International Center for Public Policy Working Paper 13-05).
- Southwick, L. (2012). Economies of Scale in Local Government: General Government Spending. *iBusiness*, 4, 265-278.
- Steiner, R., & Kaiser, C. (2017). Effects of amalgamations: evidence from Swiss municipalities. *Public Management Review*, 19(2), 232-252.
- Steiner, R., Kaiser, C., & Eythórsson, G. T. (2016). A Comparative Analysis of Amalgamation Reforms in Selected European Countries. S. Kuhlmann, & G. Bouckaert içinde, *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis* (s. 23-42). Palgrave Macmillan.
- Stewart, J. (2003). *Modernising British Local Government: An Assessment of Labour's Reform Programme*. New York: Palgrave Macmillan.
- Swianiewicz, P., Gendźwiłł, A., & Zardi, A. (2017). Territorial reforms in Europe: Does size matter? . European Union and Council of Europe.
- Tavares, A. F. (2018). Municipal Amalgamations and Their Effects: A literature review. *Miscellanea Geographica-Regional Studies on Development*, 22(1), 5-15.
- Tavares, A., & Rodrigues, M. (2018). The Effects of Sub-Municipal Amalgamations on Turnout: Testing the Rational Voter Hypothesis. European Consortium for Political Research (ECPR) General Conference. Universität Hamburg.
- Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.
- Yaslıkaya, R. (2019). Yerel Yönetimlerde Ölçeği Büyütmenin Siyasi Sonuçları: Avrupa'da Belediye Birleşmeleri Üzerinden Bir İnceleme. *Amme İdaresi Dergisi*, 52(1), 33-65.