


BELEDİYELERDE ÖLÇEK EKONOMİLERİNİN ETKİNLİK-VERİMLİLİK VE DEMOKRASİ-KATILIM BAĞLAMINDA KURAMSAL AÇIDAN TARTIŞILMASI¹*THEORETICAL DISCUSSION OF ECONOMIES OF SCALE IN MUNICIPALITIES IN THE CONTEXT OF EFFICIENCY-PRODUCTIVITY AND DEMOCRACY- PARTICIPATION*

Nazlı ÖZCAN SARIHAN*,

* Dr. Öğr. Üyesi, Gümüşhane Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, nazliozcan@gumushane.edu.tr, 

MAKALE BİLGİSİ	ÖZ
Gönderilme Tarihi 20.09.2023 Revizyon Tarihi 05.10.2023 Kabul Tarihi 12.10.2023 Makale Kategorisi Derleme Makale JEL Kodları H70 H71 H72	<i>Belediyelere daha etkin ve verimli bir işlev kazandırmak gerekçesiyle yapılan reformların başında, iktisadi bir kuram olan ölçek ekonomileri yer almaktadır. Nüfus veya coğrafi alan açısından küçük ölçekli olarak değerlendirilen yerel yönetim birimlerinin mali yetersizlikleri ve diğer taraftan kaynak israfının önlenmesi, yerel yönetim birimlerindeki parçalı yapının ortadan kaldırılarak etkinlik, verimlilik ve bütünlüğün elde edilmesine ihtiyacı doğduğu düşünülmektedir. Bu bağlamda özellikle yerel kamu hizmetlerinin daha ekonomik bir şekilde sunulması adına ölçek kuramı kamu yönetimine entegre edilmeye çalışılmaktadır. Bunun sonucunda etkinlik ve verimlilik kavramlarının yanında hiç şüphesiz ki katılım ve demokrasi yönünden de ölçek ekonomileri kuramının yerel kamu hizmetlerinin sunumunda fayda sağlayıp sağlamadığı tartışılmalı bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu çalışmada, yapılan literatür taraması neticesinde etkinlik-verimlilik ve demokrasi-katılım kavramları kısaca açıklanarak ölçek ekonomisi ile ilişkilerinin pozitif ve negatif açıdan değerlendirilip ortaya koyulması amaçlanmıştır. Bu kapsamda belediyelerde yapılan bu reformdan sonra birçok çalışmanın ve tartışmanın gündeme geldiği, bunların değerlendirilmesi neticesinde ölçeğin genişlemesinin etkinlik ve verimlilik açısından belli bir noktaya kadar pozitif etkilerinin olabileceği ifade edilmektedir. Fakat bu maliyet tasarrufları beklentisinin her durumda karşılığının olmadığı, katılım ve demokrasi açısından ise genel olarak negatif etkilerinin olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.</i> Anahtar Kelimeler: Ölçek Ekonomileri, Belediye, Etkinlik, Katılım

ARTICLE INFO	ABSTRACT
Received 20.09.2023 Revized 05.10.2023 Accepted 12.10.2023 Article Classification: Review Article JEL Codes H70 H71 H72	<i>Economies of scale, an economic theory, are at the forefront of the reforms made to provide municipalities with a more effective and efficient function. It is thought that the financial inadequacies of local government units, which are considered small-scale in terms of population or geographical area, and, on the other hand, the need to prevent waste of resources and to achieve effectiveness, efficiency and integrity by eliminating the fragmented structure in local government units arise. In this context, scale theory is being tried to be integrated into public administration, especially in order to provide local public services more economically. As a result, it is a controversial issue whether the theory of economies of scale is beneficial in the provision of local public services in terms of participation and democracy, as well as the concepts of effectiveness and efficiency. In this study, as a result of the literature review, it is aimed to briefly explain the concepts of effectiveness-productivity and democracy-participation and to evaluate and reveal their relations with economies of scale from a positive and negative perspective. In this context, it is stated that many studies and discussions have come to the agenda after this reform in municipalities, and as a result of their evaluation, it is stated that the expansion of the scale may have positive effects up to a certain point in terms of effectiveness and efficiency. However, it is concluded that these cost savings expectations are not justified in all cases and that they generally have negative effects in terms of participation and democracy.</i> Keywords: Economies of Scale, Municipality, Event, Participation

¹ Bu çalışma Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda Abdullah UZUN danışmanlığında Nazlı ÖZCAN SARIHAN tarafından hazırlanan "6360 Sayılı Yasa ile Ortaya Çıkan Ölçek Tartışmaları Ekseninde Beldeden Dönüştürülen Mahallelerde Hizmet Algısının Farklı Boyutlarıyla Trabzon Örneğinde Tartışılması" başlıklı doktora tezinden türetilmiştir.

Atıf (Citation): Özcan Sarıhan, N. (2023). "Belediyelerde Ölçek Ekonomilerinin Etkinlik-Verimlilik ve Demokrasi-Katılım Bağlamında Kuramsal Açısından Tartışılması", *Ekonomi Maliye İşletme Dergisi*, 6(2): 112-126



Extended Abstract

Problems experienced by small-scale municipalities in terms of service delivery; It is emphasized that large-scale municipal governments are needed, with the idea that city administrations should be given importance as a result of industrialization and technological developments. In this respect, economies of scale, which is the theory of the field of economics, briefly explains that as the scale of production increases, the average production costs per unit will decrease and as a result, production economies will emerge. As mentioned, it is emphasized that this theory is also applicable in the public sector for small-scale local government units, and that municipalities, in particular, can be seen as production units and can reduce the costs of the services they provide by expanding the scale in terms of population or geographical area. Since this issue came to the fore, it has been controversial in many respects as to whether it is useful or not, as will be mentioned in this study. When evaluated in terms of many criteria, "Economies of Scale" in the field of economics are used in issues such as service costs and efficiency of local units, more clearly municipalities. Economies of scale have a wide range of applications in the context of municipalities. Therefore, it is generally seen that the focus is on the advantages that will arise in unit service production costs by merging small-scale municipalities with larger-scale municipalities (Soukopová et al., 2014: 153). In this context, it is necessary to increase the production level until the efficient production level is reached and benefits from economies of scale. It is known that various criteria are used to evaluate the optimal size in municipalities (Buljan et al., 2022: 606). In this respect, reducing the average cost of public services provided by municipalities; Variables such as population size, geographical area served, population density and increase and amount of service production are effective. It is seen that these variables are used to explain the size of municipalities. While the traditional public management approach is transforming into a new public management approach in the world, the concepts of effectiveness and efficiency are among the main arguments put forward (Tortop et al., 2012: 281). While these concepts are generally used in business management, they have also been used frequently in public administration recently. Undoubtedly, the influence of the new public management approach on the public administration's tendency towards these concepts is undeniable. The new public management approach, which aims to run the public sector within the principles and principles of the private sector, is based on the public sector acting within the framework of the principle of efficiency and operating with the private sector management style (Kesgin, 2015: 158). Therefore, these approaches, which first started to be implemented in the private sector, are later tried to be integrated into the public sector in accordance with the new public management approach, and in this direction, it is aimed to ensure effectiveness and efficiency in the public sector. In economies of scale, increasing the inputs will provide more benefits on the outputs, and when evaluated from the perspective of municipalities, expanding the scope of services will increase the efficiency in the provision of public services. In this case, more appropriate and more specialization-based service delivery will be possible in completing high-cost infrastructure works, performing urban services and institutional functioning. However, as stated before, it is seen in the literature that economies of scale do not always show positive results, especially in the long term. In this context, it is a matter of criticism that if large-scale municipalities continue to grow after reaching the optimal point and in settlements spread over a wide area, providing services to remote areas of the city requires large investments, which will further increase costs and thus not ensure effectiveness and efficiency. Hansen et al. (2011: 1) draws attention to the dilemma between optimal size, democracy and economy, and recently some authors argue that small-scale units facilitate citizens' participation in politics by providing some democratic advantages, provide more information on political issues and foster civil consensus. It also emphasizes that small-scale units will spread political power, political actors will respond to citizens' demands, citizens will be able to control the administration and increase accountability. However, it can be seen that important democratic arguments are also put forward against large-scale units. In large-scale units, there is thought to be greater diversity in beliefs and values and policy to be conducted more competitively and professionally. In addition, since these units have more financial resources, tools and technical equipment, they will be able to provide public services more effectively and efficiently. Again, these units have more organizational activities and therefore more community groups, interest groups, political parties and non-governmental organizations. This will support the active participation of different segments of society in the decision-making process. With the increase in urbanization rates, the physical boundaries of cities are increasingly expanding, and this expansion creates a need for growth for municipalities to provide urban services more effectively. However, this growth also brings with it potential problems that municipalities may encounter. While the growth process of municipalities initially involves the need for more resources and personnel, if this growth is not managed sustainably, it can increase administrative complexity. As a result, by some researchers; While it is thought that large-scale local units will be much more successful in providing efficiency in the provision of public services, preventing resource waste, ensuring economies of scale, and providing services in a planned and coordinated manner, some argue that a more democratic management style can emerge in small-scale local units as citizens can participate in the decision-making process. . On the contrary, some researchers say that large-scale units; It is claimed that while providing effectiveness and efficiency, it can also make public participation more active due to the opportunities and conditions they have. What has been explained so far shows that the appropriate size (optimal scale) in municipalities is a controversial issue, and as a result of different research, it is seen that even if a scale suitable for effective service delivery is put forward, some problems will arise. The first of these problems is the idea that since the wishes of the citizens are as important as the effectiveness of the services, it would not be right to disintegrate, merge and restructure the municipalities according to this scale. The second problem is that the population of societies increases and decreases, that is, it is constantly changing. Therefore, it is the fact that it will not be possible to fix the population at this appropriate scale level.

Giriş

Uzun zamandır küçük ölçekli yerel yönetim birimlerinde yaşanan önemli yönetsel ve kentsel sorunların çözümünde belediyelerin yeterli olamaması, bunun yanında yaşanan sanayileşme ve teknolojik gelişmelerin sonucunda kent yönetimlerine önem verilmesinin gerekliliği düşüncesiyle büyük ölçekli belediye yönetimlerine ihtiyaç olduğu vurgulanmaktadır.

Bu bağlamda küçük ölçekli belediyelerin sorunlarının çözümünde kendi kendilerine yeterli olamamaları ve mali kaynaklarının yetersiz olması nedeniyle hizmet planlamada ve sunmada etkinliğin, verimliliğin ve bütünlüğün sağlanması ve kaynak israflarının önlenmesi için yerel yönetimlerin parçalı yapısı ortadan kaldırılarak ölçek büyütmelerine gidildiği görülmektedir. Böylelikle yönetsel ölçeğin sınırlarının genişlemesi ile birlikte etkin ve verimli bir şekilde hizmet sunumunun gerçekleştirileceği beklentisi oluşmaktadır. Bunların yanında bu yapının oluşturulmasıyla demokratik hayata da katılımın artacağı düşüncesi kendine yer bulmaktadır.

Aynı şekilde yerel kamu hizmetlerinin daha düşük maliyetle, daha etkin, verimli, kaliteli ve daha demokratik olması amacıyla yerel yönetimlere dair çeşitli reformlar yapılmaktadır. Genel olarak tüm bu amaçların yerel birimlerin büyüklüğünü nüfus ya da coğrafi alan açısından genişletmesi ile birlikte kişi başına düşen hizmet maliyetlerinin düşeceği beklentisi oluşmaktadır ki bu da iktisat alanındaki ölçek ekonomileri kuramının kamuya uyarlanmış hali olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu doğrultuda iktisat alanının teorisi olan ölçek ekonomileri kısaca, üretimin ölçeği arttıkça birim başına düşen ortalama üretim maliyetlerinin düşeceğini ve sonucunda üretim ekonomilerinin ortaya çıkacağını anlatmaktadır. Bahsedildiği üzere bu teorinin, küçük ölçekli yerel yönetim birimleri için de kamu kesiminde uygulanabilir olduğu, özellikle belediyelerin üretim birimi olarak görülerek sunduğu hizmetlerin maliyetlerini, ölçeği nüfus ya da coğrafi alan açısından genişleterek düşürebileceği vurgulanmaktadır. Bu konu gündeme geldiğinden bu yana bu çalışmada da değinileceği üzere maliyetleri düşürme hususunda faydalı olup olmadığı konusu birçok açıdan tartışmalıdır.

Bu çalışmada ölçek ekonomileri kuramı ile etkinlik-verimlilik ve demokrasi-katılım kavramları kısaca açıklanarak öncelikle belediyelerin, ölçek ekonomileri kuramı kapsamında ölçeklerini nüfus ve alan olarak genişlettikçe etkinlik-verimlilik açısından kazanım elde edip etmediği sonrasında da belediyelerin genişleyen ölçeği sonucunda demokrasi-katılım açısından nerede olduğu tartışılarak anlatılmaya çalışılmıştır.

1. Kavramsal Açıdan Ölçek Ekonomileri

Belediyelerdeki büyüklük konusu, yerel yönetimlerin hizmet sunumunu ve performansını etkileyen karmaşık bir mesele olarak sıkça tartışılmaktadır. Bu doğrultuda, belediyelerin hizmetlerini en etkili ve verimli şekilde sunabilmeleri için ne kadar büyük olmaları gerektiği sorusu, "optimal büyüklük" kavramıyla öne çıkmaktadır.

Optimal büyüklük, belediyelerin hizmet sunumunda ekonomik uygunluğa ulaştığı kritik bir noktayı ifade eder (Topal, 1999: 8). Başka bir deyişle, bu kavram, yerel yönetim birimlerinin kişi başına düşen hizmet maliyetinin minimum olduğu ve aynı zamanda bu maliyetin artmaya başladığı büyüklük seviyesini belirtir (Zengin, 2014: 342).

Ölçek, tüm girdilerin değişken olduğu ortamda üretim ya da hizmet biriminin belli bir zaman aralığında gerçekleştirdiği üretim miktarını ifade etmektedir. Ölçek ekonomisi kavramı ise birim hizmet ya da üretim başına ortalama maliyet ile ölçek arasındaki ilişkiyi açıklamaktadır (Yıldırım, 1995: 70).

Üretim biriminin sunmuş olduğu hizmetlerde üretimi artırmaya çalışırken üretim maliyetlerinin aynı oranda artmadığı durumlarda ölçek ekonomilerinin varlığından söz edilmektedir (Bel, 2012: 4). Ölçek ekonomileri işletmeler açısından, çıktı miktarı arttıkça birim başına maliyetlerin düşmesini ifade etmektedir (Turley vd., 2018: 465; Blank ve Niaounakis, 2021: 2). Bir başka deyişle ölçek ekonomileri, çıktının girdideki değişikliklere hangi yönde tepki verdiğini anlatmaktadır. Üretim süreci öncelikle ölçeğe göre artan getiri, daha sonra ölçeğe göre sabit getiri ve son olarak ölçeğe göre azalan getiri sergiler. Bu bağlamda hizmet üretim sürecinde normal maliyet eğrisi U şeklindedir (Matějová vd., 2014: 407). Üretim maliyetleri çıktı hacmine göre değişen değişken maliyetlerden ve üretim düzeyine göre değişmeyen sabit maliyetlerden oluşmaktadır. Üretim birimlerinde üretim

artırıldığında değişken maliyetler artarken, sabit maliyetler ise artan çıktı birimlerine yayılacağından ortalama maliyetlerde düşüş yaşanacaktır (Allan, 2003: 75). Diğer bir ifadeyle üretim miktarı artırıldığında sabit maliyetler üretim birimi başına yayılacağından belli bir noktaya kadar üretimi artırmak ortalama maliyetleri düşürecektir. Ancak belli bir noktadan sonra üretim miktarını artırabilmek için yeni sabit maliyetlere ihtiyaç duyulacağından üretim maliyetleri artacaktır.

Tanımlamalardan da anlaşılacağı gibi “optimal ölçek” ile “ölçek ekonomileri” iç içe geçmiş kavramlardır ve literatürde geniş bir şekilde yer verildiği görülmektedir. Birçok kıstas açısından değerlendirildiğinde yerel birimlerin daha açık bir ifadeyle belediyelerin hizmet maliyetleri ve etkinliği gibi konularda, iktisat alanındaki “Ölçek Ekonomileri”nden yararlanılmaktadır.

Belediyeler bağlamında ölçek ekonomileri geniş bir uygulama alanına sahiptir. Dolayısıyla genellikle küçük ölçekli belediyelerin daha büyük ölçekli belediyelerle birleştirilmesiyle birim hizmet üretim maliyetlerinde ortaya çıkacak avantajlara odaklanıldığı görülmektedir (Soukopová vd., 2014: 153). Bu bağlamda verimli üretim seviyesine ulaşılan ve ölçek ekonomilerinden yararlanana kadar üretim seviyesini artırmak gerekmektedir. Belediyelerde optimal büyüklüğünü değerlendirmek için çeşitli kriterlere başvurulduğu bilinmektedir (Buljan vd., 2022: 606). Bu açıdan belediyelerin sunmuş oldukları kamu hizmetlerinde ortalama maliyeti düşürmede; nüfus büyüklüğü, hizmet sunulan coğrafi alan, nüfus yoğunluğu, artışı ve hizmet üretim miktarı gibi değişkenler etkili olmaktadır. Bu değişkenlerin belediyelere ilişkin büyüklüğü açıklamak için kullanıldığı görülmektedir.

2. Belediyelerde Ölçek Ekonomisine İlişkin Tartışmaların Etkinlik-Verimlilik Ekseninde İrdelenmesi

Dünya’da geleneksel kamu yönetimi anlayışı yeni kamu işletmeciliği yaklaşımına dönüşürken öne sürülen temel argümanların başında etkinlik ve verimlilik kavramları gelmektedir (Tortop vd., 2012: 281). Bu kavramlar genel olarak işletme yönetiminde kullanılırken son dönemde çokça kamu yönetiminde de kullanıldığı görülmektedir. Şüphesiz ki kamu yönetiminin bu kavramlara yönelmesinde, yeni kamu işletmeciliği anlayışının etkisi yadsınamayacak kadar fazladır. Kamu kesiminin, özel sektörün ilke ve esasları dahilinde yürütülmesini hedef alan yeni kamu işletmeciliği anlayışı, kamunun etkinlik ilkesi çerçevesinde hareket etmesine ve özel kesim yönetim tarzıyla işlemesine dayanmaktadır (Kesgin, 2015: 158). Dolayısıyla öncelikle özel sektörde uygulanmaya başlayan bu yaklaşımlar daha sonraları yeni kamu işletmeciliği anlayışı gereği kamu sektörüne entegre edilmeye çalışılmakta ve bu doğrultuda kamuda etkinlik ve verimliliği sağlamak amaçlanmıştır.

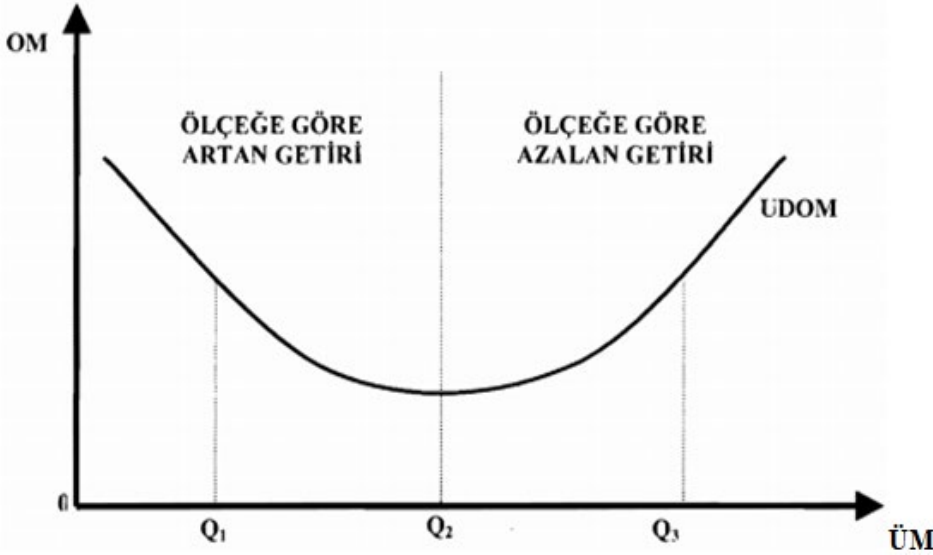
Etkinlik kavramı, birçok yazar tarafından çeşitli şekillerde tanımlanmıştır. Etzioni, Barnard, Hail ve Price açısından etkinliğin tanımı, örgütün belirlenmiş amaçlarını gerçekleştirme derecesi iken, Katz ve Kahn açısından ise örgütün çıktılarının mümkün olan tüm yöntemlerle en üst noktaya getirilmesidir (Dicle, 1975’ten aktaran: Ceritli, 2001: 141). Bu doğrultuda etkinlik kavramı kısaca, amaçların gerçekleşme derecesi olarak tanımlanabilmektedir (Sayan vd., 2018: 80). Dolayısıyla örgütler hedeflere ulaşmaya yaklaştıklarında etkinlik artmaktadır (Skogan, 1976: 278; Özer, 1992: 36). Bu kapsamda etkinlik, önceden belirlenen hedeflere ulaşma ve bu hedefleri gerçekleştirme derecesidir. Böylece planlanan amaçlara ne denli ulaşılabiliriyorsa, o derece etkinlik artmaktadır. Verimlilik, kaliteyi de önemseyerek, çıktılara en az girdi ile ulaşılması ya da belirli miktardaki girdi ile en fazla çıktıya ulaşılmasıdır (Kubalı, 1999: 38). Dolayısıyla girdilerle çıktılarının birbirine eşit olması veya çıktılarının girdilerden daha az olmaması verimliliğe ulaşılabilmesi açısından önemli noktalar. Drucker’a göre doğru işlerin yapılması bize etkinliği işaret ederken, işlerin doğru yapılması verimliliği işaret etmektedir. Diğer bir deyişle verimlilik üretim kaynaklarının ne kadar iyi kullanıldığını gösterirken, etkinlik hedeflerin ne kadarının gerçekleştirildiğini göstermektedir (Ceritli, 2001: 141).

Belediyeler açısından verimlilik kavramı ele alındığında, “minimum girdi kullanılarak maksimum yerel nitelikli hizmetlerin üretilmesi” şeklinde ifade edilebilir. Belediyelerde kullanılan girdiler; yerel yönetimlerin sahip oldukları iktisadi kaynaklar, taşınmazlar, makine ve araç-gereçler, kullanılan bilgi teknolojileri ve personel olarak sıralanabilmekte olup belediyeler bu gibi girdilerini kullanarak, yöre halkının talepleri doğrultusunda müşterek mal ve hizmet üretimini (çıktı) gerçekleştirmektedir (Köseoğlu, 2005: 216; Yalçındağ, 1996: 150).

Kamu yönetiminde, örgüt büyüklüğü ile etkinlik ve verimlilik arasında önemli bir ilişki bulunmaktadır. Örgütün büyümesiyle birlikte, örgütlerde eşgüdüm ve denetim zorlaşırken, israf ve savurganlık artmakta bunun sonucunda etkinlik azalmaktadır. Bu yüzden bütün dünyada bilhassa özel sektörde yeni yönetim teknikleri uygulanarak küçülmeye gidilmektedir (Tortop vd., 2012: 281-282). Bu bağlamda, son yıllarda özellikle "optimal büyüklük" veya "ölçek ekonomileri" ile "etkinlik" ve "verimlilik" arasındaki ilişki, akademik çalışmalarda artan bir ilgi konusu olmuştur. Nitekim yapılan bazı çalışmalarda ölçeğin genişlemesinin etkinlik ve verimlilik açısından pozitif etkilerinin olduğu bazı çalışmalarda ise negatif etkilerinin olduğu ortaya çıkmaktadır.

İşletmeler uzun dönemde ölçeklerini dönüştürebilmekte ve işletmelerde ölçek büyüdükçe ortalama maliyetler düşüyorsa pozitif ölçek ekonomileri, ölçek büyüdükçe ortalama maliyetler de artıyorsa negatif ölçek ekonomileri durumu yaşanmaktadır. İşletmelerde daha fazla üretim yapılmasının ilk önce verimleri artıracığı, sonra daha düşük seviyede artıracığı ve daha sonra verimleri azaltacağı tespit edilmektedir. Bu kapsamda ortalama maliyet eğrileri "U" şeklini almaktadır ve bu değişen oranlı verim kanununa bağlanmaktadır (Çelik, 2008: 244; Pevcin, 2014: 2-3). Bu teoriye kentler açısından bakıldığında, kentler büyürken hizmet maliyetlerinin önce azaldığı daha sonra artışa geçtiği yapılan çalışmalar tarafından ortaya koyulmakta olup bunun sonucunda da "U" şeklinde bir kentsel hizmet maliyet eğrisine ulaşılmaktadır (Ertürk ve Sam, 2011: 135).

Şekil 1: Ölçek Ekonomileri



Kaynak: (Dinler, 1996: 167).

Şekil 1’de de görüldüğü gibi üretim ölçeği belli bir noktanın altındayken maliyetler daha yüksektir. Bu bağlamda ilk etapta üretim arttıkça (Q_1 ’den Q_2 ’ye) maliyetlerin azalacağı ama belli bir noktadan sonra üretimdeki artışın (Q_2 ’den Q_3 ’e) maliyetleri de aşamalı olarak artıracığı ortaya çıkmakta ve işletmeler için "U" şeklinde bir uzun dönem maliyet eğrisine ulaşılmaktadır. Bu doğrultuda işletmeler için ulaşılan üretim miktarı ve maliyet ilişkisi yerel yönetimlerde de hizmet maliyeti ve nüfus oranı ilişkisi olarak değerlendirilmektedir.

Belediye yönetimlerinde etkinliği ve verimliliği sağlamak adına ölçeğin ne olması gerektiği önemli bir sorun ve tartışmalı bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu açıdan bir taraftan, ölçek daraldıkça hizmet birim maliyetlerinin artacağı dolayısıyla küçük ölçekli belediyelerin hizmet sunarken daha fazla kaynak kullanacağı yani ölçek ile verimlilik arasında pozitif yönlü bir ilişki olduğu ifade edilmektedir. Hem mali kaynaklar hem de bu hizmetlerin sunumunda rol oynayacak uzman personel bulmakta güçlük yaşayan küçük ölçekli belediyeler temel beledi hizmetleri bile yerine getirememektedir (Polatoğlu, 2003: 136-138). Hirsch, büyükşehir alanının genişletilmesinin, yerel yönetim hizmetlerinin kişi başına düşen harcamalarını azaltacağı önermesini savunmaktadır. Üretim aşamasında ölçek ekonomilerinde olduğu gibi yerel yönetim biriminin büyüklüğü arttıkça, ortalama belediye maliyetleri ve harcamalarının da azaldığı iddia edilmektedir (Tiebout, 1960: 442). Bu

kapsamda mali kaynak ve nitelikli personel yetersizliğinden dolayı sunması gereken hizmetleri yerine getiremeyen küçük ölçekli belediyeler, etkinliği ve verimliliği sağlayamadıkları, ileri teknolojilerden faydalanamadıkları, yetersiz mali imkânlarla sahip oldukları, maliyetleri artırdıkları, uzman personel istihdam edemedikleri ve kaynak israfına yol açmaları yönünden eleştiri konusu olmakta ve bunun sonucunda ölçek ekonomilerinin gerekliliği vurgulanmaktadır.

Küçük ölçekli yerel birimlerin birleştirilmesiyle ölçek ekonomileri dahilinde etkinliğin ve verimliliğin artacağı, bunun yanında nitelikli işgücü elde edilerek yönetimde kalitenin yükseleceği, girdi fiyatlarında düşme olacağı fikri bu reformu ortaya çıkarmakta (Canpolat, 2002: 88) ve gerekli kılmaktadır. Bu bağlamda Dhimitri (2018: 131-132) ekonomik verimliliğin, yerel birimlerin boyutuna bağlı olarak gerçekleşeceğini ortaya koymaktadır. Ölçek ekonomileri, üretim hacminin büyümesinin doğal bir sonucu olarak ortaya çıkan birim maliyetlerinin azalmasını ifade ederken, bu durum uzun vadeli marjinal üretim maliyetlerinin uzun vadeli ortalama maliyetten daha küçük olması durumunda gerçekleşecektir. Ölçek ekonomilerinin oluşmasıyla, daha büyük belediyeler aynı hizmet seviyesinde daha fazla kamu hizmeti sunabilir veya kamu hizmetinin hacmi ve kalitesi korunurken harcama düzeyleri azaltılabilir. Ölçek ekonomileri, sabit maliyetler olduğunda, arz artışının işbölümünü oluşturması ve uzmanlaşmanın sağlanması veya büyük miktarlarda satın alınarak indirimler ya da diğer maliyet düşüşleri sağlanabileceği zaman ortaya çıkacaktır.

Buna karşın ekonomistler dahi, ölçek ekonomilerinden sağlanan faydanın sınırsız olmadığını, nüfusun belli bir noktada yoğunlaşmasıyla bir defa fayda sağlanabileceği ve aşırı nüfus artışı olduğunda ise bu elde edilen kazanımların uzun dönemde ters yönde bir etki yaratacağını ifade etmektedirler. Ortalama maliyetleri düşüreceği mantığıyla en uygun büyüklük aranırken, kentin nüfus olarak fazla büyümesiyle birlikte tam tersine maliyetlerde artışlar ve kazanımlarda azalışlar ortaya çıkabilecektir (Keleş, 2012: 7). Bu bağlamda CDLR (2001) raporu, bu tartışmaları 21 farklı Avrupa ülkesinde inceleyerek idari genel giderlere ilişkin ölçek ekonomileri olabileceğini ifade etmekte ve en küçük yerel otoritelerde maliyetlerin daha yüksek olabileceğini, orta büyüklükteki yerel otoritelerde daha düşük olacağını ancak genellikle 40.000'den fazla nüfusu kapsayan yerel otoritelerde tekrar yükselebileceğini öne sürmektedir. Ayrıca 30.000 veya üzeri nüfuslardaki daha büyük yerel birimlerde, yurttaş memnuniyet oranlarının düşme eğiliminde olduğu sonucuna ulaşılmaktadır (Callanan vd., 2014: 379-380).

Ulusoy ve Akdemir (2012: 81) tarafından büyük ölçek, her koşulda tasarruflu bir durum olarak değerlendirilmemektedir. Nitekim bazı durumlarda ölçek genişlerken getiri sabit kalmakta veya azalmaktadır. Bu nedenle kamu hizmetlerinin üretiminde büyük ölçekli birimlerin ölçeğe göre artan getirinin olduğu koşullarda hizmetleri yerine getirmesi, küçük ölçekli yerel birimlerin ise ölçeğe göre azalan getirinin olduğu koşullarda kamu hizmetlerini üstlenmesi gerekmektedir. Yani ölçek büyüdükçe maliyetlerin düştüğü durumlarda üst kademedeki birimlerin, kamu hizmetlerini yerine getirmesinin daha faydalı olacağı ifade edilmektedir. Bu bağlamda verimlilik kazanımları, su ve yol gibi sermaye veya altyapı hizmetleri gibi belirli hizmetler için daha büyük nüfuslardan sağlanabilirken bununla birlikte, daha küçük yerel otoriteler polis, itfaiye ve eğitim hizmetleri gibi emek-yoğun hizmetler sağlamada daha büyüklerden daha etkili olma eğilimindedir (Callanan vd., 2014: 380).

Aynı şekilde Acartürk ve Özgür (2004: 156) de demiryolu, telekomünikasyon, su ve elektrik gibi doğal tekel niteliğinde olan hizmetlerin optimum alan genişliği, yerel yönetim birimlerinin hizmet alanı dahilinde olmadığından ötürü bu tarz hizmetlerin merkezi yönetim birimlerince sunulması gerektiğini savunmaktadır. Dünyanın birçok noktasında bu tür hizmetler kamu iktisadi teşebbüslerince yerine getirilmektedir. Şebeke suyunun dağıtımı gibi hizmetlerin ise yerel yönetim birimlerince sunulması gerektiğinin altı çizilmektedir. Tüm bunların neticesinde mal ve hizmetlerin yerine getirilmesinin yerel yönetim ve merkezi yönetim arasında ölçek ekonomileri kuramı dikkate alınarak dağıtılması gerektiği savunulmaktadır.

Özyurt ve Topal (1999)'a göre bir kamu hizmetinin daha büyük ölçekte yerine getirilmesinin, birim maliyetlerde düşüşe neden olmasının “ölçek ekonomilerini” ifade etmesinden dolayı her belediyenin ayrı ayrı katı atık dönüşüm tesisi yapması yerine bu hizmetin daha büyük ölçekli bir yönetim tarafından yerine getirilmesi daha etkin bir uygulama olacaktır. Böylelikle her bir hizmetin özelliği

açısından ölçek ekonomisi ile arasındaki ilişki değişken olmaktadır ve çeşitli hizmetler için bu çerçevede kendine öz değerlendirmeler yapılması doğru olacaktır (Arıkboğa, 2013: 85). Buna istinaden ortaya çıkan en önemli noktalardan biri, bir ölçüye göre belirlenmiş sabit belediye büyüklüğü, her bir hizmet için olası en az maliyetle tüm hizmetleri üretememektedir (Soukopová vd., 2014: 153). Buradan da anlaşılacağı üzere hizmetlerin kendine has özellikleri gereği verimli olacağı ölçeğin boyutu da farklı farklı olacaktır. Sonuç olarak yakın nüfus oranlarına ve farklı niteliklere sahip olan kentlerin de optimal ölçek veya optimal kent büyüklüğü noktasında buluşması mümkün görünmemektedir. Bu konuda yapılan çalışmalarda ortaya çıkan sonuçlar incelendiğinde optimal büyüklüğün ağırlıklı olarak yerine getirilen hizmet türüne istinaden farklılık göstereceği ortaya çıkmakta olup, ölçek yönünden sabit bir büyüklük her durumda maliyetleri düşürmeyecektir.

Dünya genelinde yerel yönetim reformunun ortak noktası olarak, yerel yönetim birleşmeleri başta gelmektedir. Fakat belediye konsolidasyonunun yerel yönetimlerin sayısını azaltarak belediyelerin hizmet performansında artışa neden olup olmayacağı tartışmalıdır. Her ne kadar bu konu tartışmalı da olsa birleşmeler, yerel yönetimlerin idari ve teknik kapasitesini geliştirmesine rağmen, “yerel sesin kaybı” gibi negatif ve çoğu zaman istenmeyen sonuçlara neden olmaktadır (Drew vd., 2014: 632-633).

Diğer taraftan, yerel yönetimlerde hizmet sunumu ve üretiminin etkinliğinin ve verimliliğinin sadece rakamlarla değil, aynı zamanda nitel açıdan da ölçülebilmesi önemli bir noktadır. Öyle ki bireyler bir hizmet talep ettiğinde o hizmetin etkinliği ve verimliliğinin değerlendirilmesinde görülen hizmetin kalitesi, ona en yakın yerde, beklemeksizin, en kısa zamanda ve bürokrasiye maruz kalmadan hizmete ulaşması konuları ile ele alınmaktadır (Biricikoğlu ve Demirel Duyar, 2015: 377). Bu kapsamda büyük ölçekle özdeşleşen etkinlik ilkesi, yerel yönetimlerin yurttaşlarca denetlenmesini de güçleştirmektedir. Çünkü yurttaşların yönetime aktif bir şekilde katılımı ve bu katılımı kolaylık, hızlilik ve yoğunluk, yerel ünitelerin mümkün olduğunca küçük ölçekte olmalarını zorunlu kılmaktadır. Ancak bu ünitelerde etkin bir katılımın sağlanması amacıyla birleştirmeler yapılması, diğer bir ifadeyle demokratik katılımı etkin bir şekilde gerçekleştirmek için yerel ünitelerin büyük ölçekli olmaları gerektiği de ileri sürülmektedir (Kalabalık, 2005: 282). Bu düşüncenin aksine, yerel yönetim çapında halkın taleplerine uygun biçimde mal ve hizmet sunulması, merkezi yönetime oranla daha etkin olarak sağlanacaktır. Bu açıdan yerel nitelikli ve belli bazı hizmetlerle sınırlı olarak, kamu ekonomisi üretim birimleri arasında yerel yönetimlerinde yer alması, o alan içerisinde yaşayan halkın hizmetten sağlayacakları toplam faydayı artıracaktır.

Ölçek ekonomisinde, girdilerin artırılmasıyla çıktılar üzerinde daha fazla fayda sağlanacağından, belediyeler açısından değerlendirildiğinde hizmet kapsamının genişletilmesi kamu hizmetlerinin sunumunda verimliliği artıracaktır. Bu durumda yüksek maliyetli alt yapı çalışmalarının tamamlanmasında, kentsel hizmetlerin yerine getirilmesinde ve kurumsal işleyiş yönünden daha uygun ve daha uzmanlaşmaya dayalı hizmet sunumu yapılabilecektir. Ancak daha önce ifade edildiği gibi literatürde ölçek ekonomilerinin her zaman ve özellikle uzun dönemde olumlu sonuçlar göstermediği görülmektedir. Bu bağlamda büyük ölçekli belediyelerde optimal noktaya ulaşıldıktan sonra, ki buradaki optimal büyüklük de tartışmalı bir konu, büyümeye devam edildiğinde ve geniş bir alana yayılan yerleşim birimlerinde, kentin uzak alanlarına hizmet götürmenin büyük yatırımları gerektirdiğinden maliyetleri daha da artıracığı böylelikle etkinlik ve verimliliği sağlayamayacağı eleştiri konusu olmaktadır.

3. Belediyelerde Ölçek Ekonomisine İlişkin Tartışmaların Demokrasi-Katılım Ekseninde İrdelenmesi

Demokrasi kavramı, yurttaşların kendileriyle ilgili kararların yine kendileri tarafından alınmasına atıfta bulunmaktadır. Bu kapsamda demokrasiyi “halkın kendi kendini yönetimi” şeklinde tanımlamak mümkündür. Hiç şüphesiz ki, halkın yönetime demokratik bir şekilde katılımının sağlanabilmesi için hizmetler hakkındaki fikirlerinin daha önceden ortaya koyulması ve dikkate alınması gerekmektedir. Bu kapsamdaki bir katılımın demokrasiye işlerlik kazandıracağını ve bu demokratik gelişimin küçük ölçekli birimlerle sağlanabileceği vurgulanmaktadır.

Yurttaşların kendilerini ilgilendiren hususlardaki kararlara katılımı ve denetimi demokrasinin temelini oluştururken, belediyeler bunun en ideal uygulama alanları olarak karşımıza çıkmaktadır

(Ulusoy ve Akdemir, 2012: 32). Dolayısıyla yurttaşların kendilerini ilgilendiren konularda karar alma mekanizmasına katılabildiği bir ortamda demokrasinin varlığından bahsetmek mümkündür (Pustu, 2005: 122). Yerel yönetimlerin, yurttaşların kendi kendilerini yönetmesine imkân tanıyan birimler olması nedeniyle günümüzde birçok ülkede demokratik kurumların en önemlileri arasında yer almaktadır. Buradan da anlaşılacağı üzere karar alma mekanizmasına yurttaşların katılımı, demokrasinin uygulanabilirliği açısından en temel değerlerden birisidir. Bu bağlamda demokrasi ile yerel yönetim birimleri özelinde belediyeler birbirleriyle bağlantılı olan temel kavramlardır.

Demokratik bir birim olarak belediyelerin politik güç ve yetkiyi, merkezi hükümet ile paylaşması, yurttaşların karar alma ve uygulamalara katılımının sağlanması, kamu hizmetlerinin etkin, verimli, uygun ve adil bir biçimde sunulması bakımından önemli bir araç olduğu ve bu olgularla birlikte demokratik bir yönetim anlayışı için vazgeçilmez olduğunu ifade etmek mümkündür (Köse, 2004: 14). Hiç şüphesiz ki belediyeler, merkezi yönetimin iş yükünü hafifleten ve yurttaşların yönetime katılımını daha işlevsel hale getiren kuruluşlardır.

Yurttaşların yönetime katılımını sağlamak ve demokratik bir yönetim anlayışını geliştirebilmek için belediyelerin çeşitli kriterlere göre küçük ölçekli birimlerden oluşması gerekmektedir. Bu kapsamda daha küçük ölçekli birimlerde yurttaşların siyasal karar alma sürecine katılımlarının artacağını, kendilerini ilgilendiren konulara ilişkin daha ilgili olacaklarını, seçilmişlerin iş ve eylemlerinin kontrol ve denetimlerinin daha kolay olabileceğini ve yolsuzluk ve diğer olumsuz davranışların azalacağını söylemek mümkündür.

Yönetime katılım, yapılan işlemlere ve alınan kararlara yurttaşların katılımını ifade etmektedir. Aydın (2011: 235), katılımın iki farklı biçimde ele alınabileceğini vurgulamaktadır. Bunlardan ilki katılımın örgüt veya kurum içerisinde çalışanların yönetime katılımını ifade ederken bir diğeri ise yurttaşların yönetime katılımlarını ifade ettiğini belirtmektedir. Burada konunun gereği yurttaşların yönetime katılımı yani siyasal katılım üzerinde durulacaktır. İlgili literatür incelendiğinde siyasal katılımın hep demokratik katılım ile ilişkilendirildiği görülmektedir. Bu bağlamda yurttaşların karar alma mekanizmasına katılım durumları demokrasinin ne ölçüde uygulanabildiğinin bir göstergesi olarak görülmektedir.

Verba ve Nie (1972: 2) siyasal katılımı, yurttaşların yöneticilerin seçimini ya da aldıkları kararların, yaptıkları eylemlerin doğrudan veya dolaylı biçimde etkilemeyi amaçlayan faaliyetler biçiminde tanımlamışlardır. Benzer bir tanımla siyasal katılım, “devlet yapısını, hükümet yetkililerinin seçimini veya hükümet politikalarını etkilemeye çalışan yurttaşların faaliyetleri”dir (Conway, 2001: 231). Bu bağlamda siyasal katılım, yurttaşların sorunlarının ve ihtiyaçlarının sağlıklı bir biçimde tespiti ve bu sorunların giderilmesindeki etkin yolu göstermektedir.

Dursun (2012: 234)’a göre siyasal katılım, bir toplumda yurttaşların yerel veya ulusal ölçekte yöneticileri seçme ve yöneticilerin kendi istek ve menfaatleri doğrultusunda karar almalarını sağlamak amacıyla gösterdikleri her türlü davranış ve eylemlerdir. Bir diğer tanımlamayla Çam (1995: 169) siyasal katılımı, yurttaşların doğrudan veya dolaylı olarak seçtikleri ve onların kararlarını etkilemeyi amaçlayan eylemler şeklinde tanımlamaktadır. Bu açıdan siyasal katılım iki önemli husus üzerine inşa edilmektedir. Bunlardan birincisi, toplumu yönetecek yerel ve ulusal düzeydeki yöneticilerin seçimi, bir diğeri ise bu yöneticilerin aldıkları ya da alacakları kararları eylem ve davranışlarla etkileme sürecidir.

Daha geniş bir perspektifle siyasal katılım, yurttaşların merkezi veya yerel idarecileri seçmek ya da alacakları kararları etkileyebilmek amacıyla yasal ya da yasa dışı, başarılı ya da başarısız eylemlerde bulunulmasıdır (Özbudun, 1975: 4). Bu doğrultuda siyasal katılma, oy vermenin ötesinde her türlü siyasal olay ve kararlar karşısında yurttaşların merakından başlayıp, yoğun kitlesel protesto eylemlerine kadar uzanan davranış biçimlerini ifade etmektedir.

Katılımın yalnızca seçimlerle sınırlandırılmamasını ve yurttaşların kendilerini ilgilendiren konularda söz hakkının olmasını öngören katılımcı demokrasi anlayışı, iletişim teknolojilerinden de yararlanılarak katılım mekanizmasını geniş bir alana yayabilmiştir. Bu açıdan katılım mekanizmalarının dilekçe, e-posta ve halk toplantıları, alınan kararların elektronik ortamlarda değerlendirilmesi, referandum ve e-oylama gibi faaliyetleri de kapsadığı son zamanlarda görülmektedir (Sobacı, 2014: 42-43). Bu bağlamda yurttaşların karar alma süreçlerine katılımı, birçok

katılım yöntem ve tekniği ile desteklenmektedir. Bu yöntemleri, klasik ve yeni yöntemler olmak üzere iki kategoride incelenmek mümkündür. Yerel seçimler ve halk oylaması klasik yöntem içerisinde yer alırken, Sivil Toplum Kuruluşları (STK), halk toplantıları (kurultayları), halk günleri, ihtisas komisyonları ve meclis toplantılarına katılım, kent konseyleri, kamuoyu yoklamaları (anket vb.) ve enformasyon kanalları (dilekçe, kişisel başvuru ve internet) yeni katılım yöntemleri arasında yer almaktadır (Yaman ve Küçükşen, 2017: 250).

Tüm demokratik ülkelerde siyasal katılım, paydaşlarla karşılıklı bir etkileşimi zorunlu kılmaktadır. Bu kapsamda sendikalar, STK'lar, yaşlılar, engelliler, gençler, kadınlar ve toplumdaki tüm dezavantajlı gruplar bu paydaşları oluşturmaktadır. Bu gruplar kendilerini temsil edecek çeşitli örgütlü yapılarla yönetsel sürece dahil olurlar (Ruige vd., 2014: 20). Bu sivil örgütlenmelere katılım, siyasal katılımın artırılmasındaki rolü nedeniyle önem arz etmektedir. Bu tür örgütlenmelere katılımı birlikte, yurttaşlar katılım yol ve yöntemlerini öğrenmekte ve STK'lara katılım, siyasi katılım için gerekli sivil becerileri kazandırmaktadır (Jeong, 2013: 142). Hiç şüphesiz ki ortaya çıkan bu istek ve bir arada hareket etme potansiyelinin, toplumla ilgili alınan kararları etkileme gücünü artıracaktır.

Bu açıklamalar ışığında ve ilgili literatür incelendiğinde hem yerel yönetimlerde hem de özelde belediyelerde optimal büyüklüğün ne olması gerektiği yönünde yoğun tartışmalar yapıldığı görülmektedir. Bu tartışmalar belediyelerde yerel hizmet sunumunda etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasının yanında yurttaşların demokratik siyasal katılımının da desteklemesi gerektiği noktasındadır. Bu bağlamda Platon, Aristoteles, Montesquieu ve Rousseau gibi dönemin önemli düşünürleri yerleşim birimlerinin yurttaşların karar alma sürecine katılımlarına imkân tanıyacak kadar küçük olması gerektiğini belirtmişlerdir. Bu doğrultuda belediye büyüklüğünün ne olması gerektiği sorunsalı temelde üç eksenle açıklanmaktadır.

Bunlardan birincisi küçük ölçekli belediyelerin hem yurttaşların ihtiyaçlarını belirlemede hem de yönetime katılımlarına imkân sağlaması bakımından daha demokratik bir yapıyı ortaya çıkardığı düşüncesidir. Bu doğrultuda, Henry Srebnik (2004) de küçük yapıların büyük yapılara göre demokrasiye daha elverişli olduğunu, Dahl ve Tufte (1973) ise küçük yapıların, yönetenlerle yönetilenler arasında etkileşimi sağladığı, yurttaşların politik aktörlerle doğrudan iletişime geçebildiği bir ortam yarattığını savunmaktadır (Anckar, 2010: 1-8). Nadaroğlu (2001: 29), bu yapıların doğal bir sonucu olarak yurttaşların, politik aktörlerin almış oldukları kararların kendilerine vaat edilenlere uygunluk derecesini ve sonuçlarını daha kolay izlenebilmesine ve daha etkin bir şekilde denetlenebilmesine olanak tanıdığını belirtmektedir. Bu doğrultuda küçük ölçekli belediyelerin yurttaşların siyasete katılımlarını kolaylaştırdığını, toplumsal uzlaşmayı sağladığını, siyasi hesap verebilirliği ve denetimi artırdığını söylemek mümkündür (Hansen vd., 2014: 790).

Bu konudaki ikinci görüş ise büyük ölçekli belediyelerin ölçek ekonomileri bağlamında kaynaklarını daha etkin ve verimli bir şekilde kullanabileceği düşüncesidir. Ayrıca küçük ölçekli birimlerin seçim rekabetini oluşturamayacağı ve bu nedenle seçmen katılımının düşük olacağı, yine güvenlik ve yönetsel konularda büyük ölçekli birimlerin dış tehditlere çözüm üretmede daha etkili olacağı (Anckar, 2008: 435), yurttaşlara daha önemli siyasi kararları daha geniş ölçekte etkileme fırsatı doğuracağı savunulmaktadır (Lassen ve Serritzlew, 2011: 239).

Sharpe (1995: 76-77), büyük ölçekli birimler ile demokrasi arasında ters yönlü bir ilişkinin olduğunu ve bu nedenle küçük ölçekli birimlerin daha demokratik yapılar oluşturduğunu kabul etmekle birlikte bu demokratikliğin elli kişinin altındaki gruplarda sağlanabileceğini, sayının artmasıyla birlikte yurttaşların kararlar üzerindeki etkisinin hızla azaldığını ifade etmektedir. Bu durumda dünyadaki yerel birimlerin bu sayının üzerinde olmasından ötürü yurttaşların karar alma mekanizmaları üzerindeki etkisinin sınırlı olacağı ve dolayısıyla büyüklük ile demokrasi ve katılım arasındaki ilişkinin göz ardı edilebileceğini ileri sürmektedir.

Newton (1982: 200-201), ölçek büyüklüğü ile demokrasi ve katılım arasındaki ilişkiyi incelerken bireysel ve örgütsel katılım ayırımına dikkat çekerek, büyük ölçekli birimlerin daha fazla gönüllü kuruluşlara, derneklere ve topluluk gruplarına sahip olmasıyla birlikte örgütsel katılım oranlarının yüksek olduğunu, bu bağlamda örgütsel ve partizan faaliyetlerin ölçek büyüklüğü ile artma eğiliminde olduğunu vurgulamaktadır. Gelişmiş bir sivil toplumun ve gönüllü kuruluşların daha büyük topluluklarda aktif bir şekilde faaliyet yürüteceğinden büyük ölçekli birimlerin daha çoğulcu

bir yapıya sahip olacağı savunulmaktadır (Swianiewicz, 2002a: 311). Yine siyasi tartışmaların ve muhaliflerin bastırılması küçük ölçekli birimlerde daha fazla görülürken, büyük ölçekli birimlerde siyasi ve sosyal yapılar daha çeşitli olduğundan yurttaşlar fikirlerini daha özgür bir biçimde ifade etme olanağına sahip olacaklardır (Dhimitri, 2018: 133).

Goldsmith ve Rose (2000) tarafından İngiltere ve Norveç'te yapılan çalışmada, büyük ölçekli belediyelerde gerçekleştirilen yerel seçimlerin daha fazla aday çektiğini ve bunun yerel siyasete daha büyük bir ilgi olarak yorumlanabileceğini belirtmişlerdir. Ayrıca Norveç'teki büyük şehirlerde konseylerin cinsiyet açısından daha dengeli bir yapıya sahip olduğu, yani kadınların meclis üyeliğinde küçük ölçekli birimlere nazaran daha fazla yer aldığı sonucuna ulaşılmıştır (Swianiewicz, 2002b: 14). Bu doğrultuda, büyük ölçekli belediyelerin güçlü bir sivil toplum ağı bulunmakta ve dolayısıyla bu örgütlenmeler sayesinde yurttaşların siyasal alana katılımları daha yoğun bir şekilde gerçekleşmektedir.

Ivanov vd., (2002: 192) tarafından küçük, orta ve büyük ölçekli üç ayrı büyüklükteki belediyeler üzerine yapılan çalışmada yurttaşların yerel yönetim çalışmalarına ilgisiz oldukları, belediyelerin küçülmesiyle birlikte bu ilgisizliğin ve bilgisizliğin daha da arttığı sonucuna ulaşılmıştır. Örneğin büyük ölçekli belediye içerisindeki yurttaşların %30,2'si belediyenin işleriyle ilgilenmediklerini ifade ederken orta ve küçük büyüklükteki belediyelerde bu oran sırasıyla %40,9 ve %44,8'dir. Ayrıca büyük ölçekli belediye sınırları içerisinde yaşayan yurttaşların, %4,7'sinin belediye meclisi toplantılarına katılmalarına karşın orta ve küçük ölçekli belediyelerde bu oran sırasıyla %2,6 ve %0,9 olarak ortaya çıkmıştır.

Üçüncü görüş ise küçük ve büyük ölçekli yerleşim birimlerinin kendilerine özgü avantaj ve dezavantajları olduğu düşüncesidir. Bu doğrultuda Dahl (1994: 28), küçük ölçekli birimlerde, yurttaşlar önemli olmayan kararlara yoğun olarak katılabilirken, çok önemli olan kararlara ise katılamayabileceklerini; buna karşın büyük ölçekli birimlerde yurttaşlar büyük ölçekli kamu hizmetlerini alabilirlerken, yurttaşların alınan kararlara katılımı ve bu kararları etkileyebilme yeteneğinin büyük ölçüde azaldığını belirtmiştir. Dahl'a göre şehirler sivil katılımı kolaylaştıracak kadar küçük, ancak anlamlı politik söylem üretebilecek kadar büyük olmalıdır (Oliver, 2000: 361). Bu anlamda demokratik bir yönetim biriminin optimal ölçeği ne olmalı konusunda Dahl'ın yapmış olduğu araştırmaya göre, büyük yerleşim alanlarının yerel katılımı sağlaması açısından daha küçük alanlara bölünmesi gerekmekte ve bu kentler demokrasi ve katılım için yeterince küçük, aynı zamanda anlamlı katılım olanakları sağlayabilecek kadar da büyük olmalıdır. Dahl, bu yerleşim birimleri için en uygun nüfusun 50.000-100.000 arası olması gerektiğini ifade etmektedir (Canpolat, 2002: 91-92).

Hansen vd. (2011: 1), optimal büyüklüğün, demokratiklik ve ekonomiklik arasındaki ikilemine dikkat çekerek son zamanlarda bazı yazarların, küçük ölçekli birimlerin demokratik birtakım avantajlar sağlayarak yurttaşların siyasete katılımını kolaylaştırdığını, siyasal konularda daha fazla bilgi sahibi olduğunu ve sivil fikir birliğini beslediğini savunmaktadır. Ayrıca küçük ölçekli birimlerin siyasal gücü yayacağı, politik aktörlerin yurttaşların taleplerine yanıtlar vereceği, yurttaşların yönetimi kontrol edebileceği ve hesap verebilirliği artıracaklarını vurgulamaktadır. Bununla birlikte büyük ölçekli birimlere karşı önemli demokratik argümanların da ileri sürüldüğü görülmektedir. Büyük ölçekli birimlerde, inanç ve değerlerde daha fazla çeşitlilik olduğu ve politikanın daha rekabetçi ve profesyonel yürütüldüğü düşünülmektedir. Ayrıca bu birimler daha fazla mali kaynağa, araç-gerece ve teknik ekipmana sahip olduğundan kamu hizmetlerini daha etkin ve verimli bir şekilde sunabileceklerdir. Yine bu birimler daha fazla örgütsel faaliyete ve dolayısıyla daha fazla topluluk grubuna, çıkar gruplarına, siyasi partilere ve sivil toplum örgütlerine sahiptir. Bu durum toplumun farklı kesimlerinin karar alma sürecine aktif katılımlarını destekleyecektir.

4. Sonuç

Kentleşme oranlarının artmasıyla birlikte, kentlerin fiziksel sınırları giderek daha da genişlemekte ve bu genişleme, belediyelerin kentsel hizmetleri daha etkin bir şekilde sunabilmesi için bir büyüme ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır. Ancak bu büyüme, aynı zamanda belediyelerin karşılaşılabileceği potansiyel sorunları da beraberinde getirmektedir. Belediyelerin büyüme süreci, başlangıçta daha

fazla kaynak ve personel ihtiyacını içerirken, bu büyüme sürdürülebilir bir şekilde yönetilmezse, yönetimsel karmaşıklığı artırabilir.

Belediyelerde ölçek tartışmalarına bakıldığında; küçük ölçeğe sahip birimlerin daha katılımcı ve demokratik, büyük ölçeğe sahip olan birimlerin ise mali açıdan daha etkili ve verimli olabileceği hususuna dikkat çekilmektedir. Bu kapsamda günümüzde demokrasi ve etkinlik kavramlarının yönetsel açıdan olmazsa olmaz iki önemli kavram olduğunun altı çizilmektedir. Diğer taraftan bu iki kavramın çatıştığı yerlerin nasıl tolere edileceği veya bu durumda hangisinin tercih edileceği hususu halen tartışma konularından birisidir.

Gündeme gelen tartışmalar sonucunda bazı araştırmacılar tarafından; kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik, ölçek ekonomilerinin sağlanması, kaynak israfının önlenmesi, hizmetlerin planlı ve koordineli bir şekilde sunulması için büyük ölçekli yerel birimlerin çok daha başarılı olacağı dile getirilirken, bazıları tarafından ise yurttaşların karar alma sürecine katılabilmesiyle daha demokratik yönetim tarzının küçük ölçekli yerel birimlerde ortaya çıkabileceği vurgulanmaktadır. Bunlara karşın, bazı araştırmacılar tarafından ise büyük ölçekli birimlerin; etkinlik ve verimliliği sağlarken sahip oldukları imkânlar ve koşullar dolayısıyla halkın katılımını daha aktif hale getirebileceği de ileri sürülmektedir.

Tartışmalar sonucunda, hizmetlerin halka en yakın birimden sunulması, fakat bazı hizmetlerin ise etkin bir şekilde hangi birim tarafından sunulabileceğine o hizmetin o birime bırakılması ve bunun yanında ölçek ekonomilerinin de göz önünde bulundurulması gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır. Bu, ölçek ekonomileri konusunda bahsedilen hizmet türüne göre hizmeti yerine getirecek olan yerel yönetim büyüklüğünün tespit edilmesi konusunda da örtüşmektedir. Bunların aksine zaman kaybının önüne geçilmesi, halkın yönetime katılımının sağlanması, bürokrasinin azalması ve yönetimi denetleyebilmesi açısından küçük ölçekli yerel yönetim birimlerinin varlığına vurgu yapılmakta ve gelişigüzel tek bir boyutta yapılan ölçek büyümelerine negatif bir şekilde yaklaşmaktadır.

Küçük ölçekli yerel yönetim birimlerinde etkin ve verimli hizmet üretimi amacıyla genişletilen ölçek, halkın karar alma ve uygulama sürecine demokratik katılımını ve temsil imkânlarını negatif açıdan etkileyecektir. Bu bağlamda devletin yerel ölçekteki hizmetlerin sunumu yetkisini, yerel yönetimlere aktarmasındaki asıl amaç, bu örgütlerin merkezi yönetime nazaran hizmetlerin üretimi ve sunumunu yerel halkın istek ve ihtiyaçlarına yönelik daha iyi cevap verilebileceği düşüncesidir. Bu bakış açısıyla, etkinliği sağlamaya yönelik ölçek büyütme ile ilgili atılacak adımların demokratikliği zedeleyebileceği, halka en yakın birimlerden hizmet sunulması gerektiğini vurgulayan ilkelerin doğasına uygun olmayacağı görüşü hâkim olmaktadır.

Belediyelerde uygun büyüklüğün (optimal ölçek) tartışmalı bir konu olduğu anlatılanlarla ortaya koyulmakta olup, farklı araştırmalar sonucunda da etkili hizmet sunumuna uygun bir ölçek ortaya koyulsa dahi bazı sorunlar ortaya çıkacağı görülmektedir. Bu sorunlardan ilki, yurttaşların isteklerinin, hizmetlerin etkinliği kadar öncelikli olduğundan belediyeleri bu ölçeğe göre parçalayıp, birleştirip yeniden yapılandırmanın doğru olmayacağı düşüncesidir. İkinci sorun ise toplumların nüfusu artar, azalır, yani devamlı değişim halindedir. Bundan dolayı nüfusu, bulunan bu uygun ölçek düzeyinde sabitlemenin mümkün olmayacağı gerçeğidir.

Yazar Katkı Oranı (Author Contributions): Nazlı ÖZCAN SARIHAN (%100)

Yazarların Etik Sorumlulukları (Ethical Responsibilities of Authors): Bu çalışma bilimsel araştırma ve yayın etiği kurallarına uygun olarak hazırlanmıştır.

Çıkar Çatışması (Conflicts of Interest): Çalışmadan kaynaklı çıkar çatışması bulunmamaktadır.

İntihal Denetimi (Plagiarism Checking): Bu çalışma intihal tarama programı kullanılarak intihal taramasından geçirilmiştir.

KAYNAKÇA

- Acartürk, E. & Özgür, H. (2004). “Teoride ve Türkiye’de Desantralizasyon”, Abdullah Yılmaz & Mustafa Ökmen (Ed.), *Kamu Yönetimi* (143-182). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Allan, P. (2003). “Why Smaller Councils Make Sense”. *Australian Journal of Public Administration*, 62(3): 74-81.
- Anckar, C. (2008). “Size, Islandness, and Democracy: A Global Comparison”, *International Political Science Review/Revue internationale de Science Politique*, 29(4): 433-459.
- Anckar, D. (2010). “Small Is Democratic, But Who Is Small?”, *Arts and Social Sciences Journal*, 2010: 1-10.
- Arikboğa, E. (2013). “Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli”. *Yerel Politikalar Akademik Araştırma ve Düşünce Dergisi*, 1(3): 48-96.
- Aydın, A. H. (2011). *Türk Kamu Yönetimi*. Seçkin Yayıncılık, 4. Baskı, Ankara.
- Bel, G. (2012). *Local Government Size and Efficiency in Capital Intensive Services: What Evidence is There of Economies of Scale, Density and Scope?* (No. paper1215). International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Biricikoğlu, H. & Demirel Duyar, D (2015). “6360 Sayılı Yasa’nın Genişleyen Büyükşehir Belediyesi Hizmet Sınırının Etkinlik ve Verimliliğe Etkisi Bağlamında Değerlendirmesi: Sakarya Büyükşehir Belediyesi Örneği”. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20(4): 369-393.
- Blank, J. L., & Niaounakis, T. K. (2021). “Economies of Scale and Sustainability in Local Government: A Complex Issue”. *Sustainability*, 13(23): 1-10.
- Buljan, A., Švaljek, S., & Deskar-Škrbić, M. (2022). “In Search of the Optimal Size for Local Government: An Assessment of Economies of Scale in Local Government in Croatia”. *Local Government Studies*, 48(4): 604-627.
- 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.
- Canpolat, H. (2002). *Türk Belediye Sisteminde Ölçek ve Model Sorunu*. Mahalli İdareler Kontrolerleri Yayını, Ankara.
- Ceritli, İ. (2001). “Verimli Hizmet Sunumu Açısından En Uygun Kent Büyüklüğü”. *Türk İdare Dergisi*, 73(430): 137-156.
- Çam, E. (1995). *Siyaset Bilimine Giriş*. Der Yayınları, İstanbul.
- Çelik, K. (2008). *Mikro İktisada Giriş*. Murathan Yayınevi, 1. Baskı, Trabzon.
- Dahl, R. A. (1994). “A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation”. *Political Science Quarterly*, 109(1): 23-34.
- Dhimitri, E. (2018). “Analysis Related to Optimal Size of Municipality and Efficiency-A Literature Review”. *European Journal of Interdisciplinary Studies*, 4(1): 131-138.
- Dinler, Z. (1996). *Mikroekonomi*. Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa.
- Drew, J., Kortt, M. A., & Dollery, B. (2014). “Economies of Scale and Local Government Expenditure: Evidence from Australia”. *Administration & Society*, 46(6): 632-653.
- Dursun, D. (2012). *Siyaset Bilimi*. Beta Yayıncılık, İstanbul.
- Ertürk, H., & Sam, N. (2011). *Kent Ekonomisi*. Bursa: Ekin Yayınevi.

- Hansen, J. B., Houlberg, K., & Serritzlew, S. (2011). "Scale Effects in Local Government? Evidence from Local Government Amalgamations in Denmark". *Paper presented at The XX NORKOM Conference in Gothenburg, Sweden*, (8): 1-27.
- Hansen, J. B., 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.
- Ivanov, S., Tchavdarova, G., Savov, E., & Stanev, H. (2002). "Does Larger Mean More Effective? Size and the Functioning of Local Governments in Bulgaria", Pawel Swianiewicz (Ed.), *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, içinde (167-217), Local Government And Public Service Reform Initiative Open Society Institute, Budapest.
- Jeong, H. O. (2013). "From Civic Participation to Political Participation", *Voluntas*, 24: 1138-1158.
- Kalabalık, H. (2005). *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku: Teori-Uygulama*. Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara.
- Keleş, R. (2012). "Anakentlerin Dünü, Bugünü, Yarını", 3. Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu Bildiri Kitabı (1-12), Ankara: Matsa Basımevi.
- Kesgin, B. (2015). "Etkinlikle Demokratiklik Arasında Belediyeler". *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*, 7(4): 157-176.
- Korkmaz, H. (2017). "Yerel Yönetimlerde Etkinlik ve Demokrasi Sorunsalı". *Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2(2): 453-463.
- Köse, H. Ö. (2004). "Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi", *Sayıştay Dergisi*, (52): 3-42.
- Köseoğlu, Ö. (2005). "Belediyelerde Performans Yönetimi". *Türk İdare Dergisi*, 77(447): 211-235.
- Kubalı, D. (1999). "Performans Denetimi". *Amme İdaresi Dergisi*, 32(1): 31-62.
- Lassen, D. D. & Serritzlew, S. (2011). "Jurisdiction Size and Local Democracy: Evidence on Internal Political Efficacy from Large-scale Municipal Reform", *The American Political Science Review*, 105(2): 238-258.
- Matějová, L., Plaček, M., Krápek, M., Půček, M., & Ochrana, F. (2014). "Economies of Scale-Empirical Evidence from the Czech Republic". *Procedia Economics and Finance*, 12: 403-411.
- Nadaroğlu, H. (2001), *Mahalli İdareler*. Beta Yayınları, 7. Baskı, İstanbul.
- Newton, K. (1982). "Is Small Really So Beautiful? Is Big Really So Ugly? Size, Effectiveness, and Democracy in Local Government". *Political Studies*, 15(2): 190-206.
- Özaslan, R. K., Akıllı, H., & Özaslan, K. (2014). "6360 Sayılı Kanun Çerçevesinde Gümüşlük Belde Belediyesi'nin Kapatılmasına İlişkin Yöre Halkının Algısı". *Marmara Üniversitesi İ.İ.B. Dergisi*, 36(2): 215-235.
- Özbudun, E. (1975). *Türkiye'de Sosyal Değişme ve Siyasal Katılma*. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları, Ankara.
- Özer, H. (1992). "Performans Denetimi". *Sayıştay Dergisi*, (7): 30-40.
- Pevcin, P. (2014). "Optimal Size and Number of Local Government Units: A Case Study for Slovenia". 22nd NISPACE Annual Conference Book (1-8). Budapest.
- Polatoğlu, A. (2003). *Kamu Yönetimi Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*. ODTÜ Yayıncılık, Ankara.
- Pustu, Y. (2005). "Yerel Yönetimler ve Demokrasi". *Sayıştay Dergisi*, (57): 121-134.

- Ruige, A., Üskent, S., & Micka, P. (2014). Yönetişim ve Katılım: Etkili Katılım İçin Araçlar Yöntemler Mekanizmalar. *İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Yönetişim ve Katılım Rehberi, Stratejik Yerel Yönetişim Projesi, Başak Matbaası.*
- Sayan, İ. Ö., Övgün, B., & Zengin, O. (2018). "Türk Kamu Yönetiminde Performans Değerlendirmesi ve Denetimi Mümkün Mü?". *Sosyal Bilimler Metinleri*, 2018(2): 74-92.
- Sharpe, J. (1995). "Local Government: Size, Efficiency and Citizen Participation". *The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation*, içinde (63-82), CDLR, No: 56, Council of Europe.
- Skogan, W. G. (1976). "Efficiency and Effectiveness in Big-City Police Departments". *Public Administration Review*, 36(3):278-286.
- Sobacı, M. Z. (2014). *İdari Reform ve Politika Transferi Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı*. Dora Yayıncılık, 2. Baskı, Bursa.
- Soukopová, J., Nemeč, J., Matějová, L., & Struk, M. (2014). "Municipality Size and Local Public Services: Do Economies of Scale Exist?" *NISPACEE Journal of Public Administration and Policy*, 7(2): 151-171.
- Swianiewicz, P. (2002a). "Is There a Third Way Between Small yet Ineffective and Big yet Less Democratic? Comparative Conclusions and Lessons Learned". Pawel Swianiewicz (Ed.), *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, içinde (293-325), Local Government And Public Service Reform Initiative Open Society Institute, Budapest.
- Swianiewicz, P. (2002b). "Size of Local Government, Local Democracy and Efficiency in Delivery of Local Services- International Context and Theoretical Framework". Pawel Swianiewicz (Ed.), *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, içinde (3-29), Local Government And Public Service Reform Initiative Open Society Institute, Budapest.
- Tiebout, C. M. (1960). "Economies of Scale and Metropolitan Governments". *The Review of Economics and Statistics*, 42(4): 442-444.
- Topal, A. (1999). *Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğü ve Belediyelerin Konsolidasyonu: İstanbul İçin Bir Model Önerisi*. Karadeniz Teknik Üniversitesi- Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Doktora Tezi, Trabzon.
- Tortop, N., İsbir, E. G., Aykaç, B., Yayman, H., & Özer, M. A. (2012). *Yönetim Bilimi*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Turley, G., McDonagh, J., McNena, S., & Grzedzinski, A. (2018). "Optimum Territorial Reforms in Local Government: An Empirical Analysis of Scale Economies in Ireland". *The Economic and Social Review*, 49(4): 463-488.
- Ulusoy, A., & Akdemir, T. (2012). *Mahalli İdareler*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Verba, S. & Nie, N. H. (1972). *Participation in America Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper & Row Publishers.
- Yalçındağ, S. (1996). *Belediyelerimiz ve Halkla İlişkiler*. TODAİE Yayınları (No: 275), 1. Baskı, Ankara.
- Yaman, M. & Küçükşen, M. (2017). "Yerel Yönetimlerin Demokratikleşmesi Açısından Yerel Katılımın İncelenmesi". *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (55): 247-259.
- Yıldırım, E. (1995). "Ekonomik Yapı ve Ölçek Ekonomileri". *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 3(3): 65-82.

Zengin, G. (2014). “Etkinlik ve Demokrasi Açmazında 6360 Sayılı Kanun: Merkezîyetçi Yerelleşme Anlayışının, Yerel Özerklik Üzerine Etkileri”. Fatma Neval Genç (Ed.). KAYFOR XII Bildiriler Kitabı (337-354). Aydın.