

Yerel Yönetimlerde Ölçek Ekonomisi: Teori, Kavram ve Tartışmalar

Refik Yaslıkaya*

Öz

Ölçek ekonomisi tezi, yerel kamu hizmetlerini daha ekonomik sunabilmeyi, yerel yönetim büyüklüğünde arayan reformların temel gerekçelerinden biridir. Ölçek ekonomilerinin varlığı halinde ve optimal tesis büyüklüğü aşılmadığı müddetçe, somut bir yerel hizmetin üretimindeki girdileri arttırmak suretiyle, çıktının ortalama maliyetleri düşürülebilir. Ancak, ölçek ekonomisi tezinin yerel yönetim literatüründeki kullanımı, bu senaryo üzerinden temellendirilmez. Yerel otoritenin büyüklüğünün, coğrafi alan ya da nüfus olarak artırılması suretiyle, maliyetlerde tasarruf sağlama beklentisi üzerinden kurgulanır. Başka bir deyişle, esasen firma teorisine ait bir tez olan ölçek ekonomisi, yerel yönetimler alanında bağlamından koparılmak suretiyle kullanılır. Çıktının üretimden koparılıp, nüfus üzerinden tanımlanması yanında, yerel otoritenin boyutundan ya da hizmet sunma kapasitesinden kaynaklanan kazançlar da ölçek kazançları olarak adlandırılır. Bu çalışmanın ilk amacı kavramları doğru bir çerçeveye oturtabilmektir. İkinci olarak ölçek kazançlarının tüm yerel hizmet yelpazesi ve tüm yerel yönetim büyüklükleri için geçerli bir yaklaşım olamayacağı vurgulanmıştır. Ayrıca, yerel yönetimlerde ölçek ekonomisi tezine yönelik pek çok alan araştırmasının bulgularına çalışma içinde yer verilerek, büyüklük ve verimlilik ilişkisinin deneysel kanıtları ortaya konmaya çalışılmıştır. Bu kanıtlar, ölçek ekonomisi kaynaklı maliyet tasarrufları beklentisinin her durumda karşılığı olmadığını göstermektedir.

Anahtar Kelimeler: Ölçek Ekonomisi, Kapsam Ekonomisi, Optimum Büyüklük, Yerel Yönetimde Reform.

Scale Economy in Local Government: Theory, Concept and Debates

Abstract

The scale economy thesis is one of the leading motives of the reforms that seek more economic local public services on the basis of the local government size. In case of the existence of scale economies, average costs of the output can be reduced by means of increasing the inputs in a concrete local service's production as long as optimal size of service area isn't exceeded. However, the usage of the scale economy thesis in the literature of local government isn't grounded over this scenario. It is built through the expectation of saving on the costs by means of increasing local authority's size as a geographical area or population. In other words, the scale economy which is a thesis substantially belonging to the theory of the firm is used in a decontextualized way in the area of local governments. With snatching the output from production and defining it via population, gains which arise from the size of local authority or service capacity are also called as scale gains. The first aim is being able to frame the concepts correctly. Secondly, it is emphasized that scale gains cannot be a valid approach for the whole range of local service and local government sizes. Providing findings of many field research, empirical evidences of the relationship between size and efficiency are also presented. These evidences show that the expectation of cost savings originating from the scale economy doesn't correspond in all cases.

Keywords: Scale Economy, Scope Economy, Optimum Size, Reform in Local Governments.

*Dr. Öğretim Üyesi | Kırıkkale Üniversitesi | refikyaslikaya@yahoo.com |
ORCID: 0000-0002-4419-2388 | DOI: 10.36484/liberal.612182
Liberal Düşünce Dergisi, Yıl: 24, Sayı: 95, Yaz 2019, ss. 163 - 192.
Gönderim Tarihi: 27 Ağustos 2019 | Kabul Tarihi: 30 Eylül 2019

Giriş

Yüz yıldan fazla süredir tüm dünyada yerel yönetimlere ilişkin çeşitli reformlar yapılmaktadır. Bu reformların üç temel amacı bulunmaktadır. Bunlar, daha demokratik bir yerel yönetim yapısı oluşturmak, yerel kamu hizmetlerini daha kaliteli ve daha düşük maliyetle sunmaktır. Yerel hizmetleri daha düşük maliyetlerle sunmayı amaçlayan reformlar, finansal sürdürülebilirliği sağlamak ve yerel hizmetlerin mali yükünü üstlenen vatandaşların üzerindeki vergi baskısını azaltmayı amaçlamaktadır. Bu çerçevede, metropoliten kent yönetim modellerinden, belediye birleşmelerine, kamu özel ortaklıklarından belediye birliklerine kadar pek çok yöntem denenmektedir. Temelde, çok parçalı yönetimleri ve yerel yönetimin küçüklüğünü verimsizlik gerekçesi olarak değerlendiren bu yöntemlerin, büyüklük ve maliyet tasarruflarına ilişkin beklentilerinin en önemli gerekçesini ise ölçek ekonomisi oluşturmaktadır.

Ancak, yerel kamu hizmetlerini ölçek ekonomisi tezi çerçevesinde analiz eden pek çok çalışmada, tezi doğrulayan bulgular yanında, tam tersini iddia eden bulgulara da ulaşılmıştır. Bu çalışmanın amaçlarından biri, bu farklı sonuçları ve bu sonuçları doğuran nedenleri ortaya koymaktır. Bundan daha önce gelen amaç ise ölçek ekonomisi tezinin yerel yönetim alanında kullanılması sırasında yapılan genellemelerin kavramsal ve teorik hatalarına dikkat çekmektir.

Firma teorisine ait ölçek ekonomisi tezi, yerel yönetimler alanında kullanılırken, orijinal bağlamından koparılarak, yerel yönetimin nüfus ya da coğrafi alan olarak büyüklüğünü arttırmak ve daha fazla nüfusa hizmet vermek suretiyle, kişi başına maliyetleri aşağı çekmek olarak tanımlanmaktadır. Ölçek kazancı olarak adlandırılan maliyetlerdeki düşüş beklentisinin doğrudan yerel kamu hizmeti ile değil, hizmetten yararlananlar üzerinden tanımlanması, başka bir deyişle nüfusun çıktı olarak kullanılması, sözü edilen kavramsal hataların ilkidir. Bunun yanında ölçek kazançlarının tüm yerel yönetim hizmetlerinde ya da tüm yerel yönetim büyüklüklerinde bulunduğunu varsaymak ve artan yerel yönetim büyüklüğünün her durumda ölçek kazançları ortaya çıkaracağını düşünmek, diğer hata yapılan noktalardandır.

Kavramın bağlamından koparılarak kullanılması, Türkçe literatür için de geçerli bir sorundur. Ölçek ekonomisi üzerine Türkiye’de yapılan çalışmalarda da İngilizce literatürdeki “*local jurisdiction size*” tanımlamasının karşılığı olarak “ölçek” kavramı kullanılmaktadır. Karışıklığın önemli kısmı buradan kaynaklanmaktadır. Çünkü bu tanımlamanın karşılığı “yerel sorumluluk sahası”, “yerel yetki alanı” ya da “yerel sorumluluk sınırı” olarak

kullanılabilecekken, tanımlamayı tek bir kelime ile karşılamak kolaycılığına düşülüp “ölçek” kavramı kullanılmıştır. Oysa Türk Dil Kurumu sözlüğünde ölçek; “birim kabul edilen herhangi bir şeyin alabildiği kadar ölçü”¹ anlamına gelmektedir. Türkçe yerel yönetim literatüründe ölçeğin büyütülmesi denildiğinde ise sınırların coğrafi olarak genişletilmesi ya da yerel yönetimin hizmet verdiği nüfusun arttırılması kastedilmektedir. Hatta bu anlayış mevzuat oluşturma aşamasında da karşımıza çıkmaktadır. Örneğin, Büyükşehir sınırlarını ilk mülki sınırlarına eşitleyen 6360 sayılı yasanın gerekçesi ölçek ekonomisi tezine² dayandırılmıştır.

Ölçek kavramına yüklenen anlam kaynaklı sorun, diğer ülke çalışmalarında da ortaya çıkmaktadır. Avrupa Konseyi optimal büyüklük tartışmaları üzerine hazırladığı bir raporunda, bu duruma dikkat çekerek, değişik ülkeler üzerine yapılan çalışmaların analitik bir kavramsal çerçeve sunmadığını belirtmekte, bunun en önemli nedenini ise, “ölçek ve büyüklük kavramının belirsiz bir kavram olmasına”³ bağlamaktadır.

Gerçekten de doğrudan somut bir üretim ilişkisi üzerinden tanımlanan yerel bir hizmetin çıktısı anlamındaki ölçek ekonomisi ile, hizmet verilen kişi ya da coğrafi alanın büyütülmesinden kaynaklı ortalama maliyetlerin düşüşü arasında çok ince bir çizgi vardır. Üstelik bazen bu iki yaklaşım birbirine çok yaklaşmakta ve aynı argümanları kullanmaktadır. Bu durum, yer yer çalışma içinde de fark edilebilecektir. Ancak yerel yönetimlerde ölçek ekonomisi üzerine tartışmaları sağlıklı bir düzleme oturtabilmek için kavramlar üzerindeki belirsizliğin giderilmesi gerekmektedir. Bu temel amaç doğrultusunda çalışma içinde ilk olarak ölçek ekonomisi, firma teorisinin temel kavramları ile tanımlanmış, ardından yerel yönetim alanında kullanımına ilişkin bilgi verilmiştir. Sonraki bölümde, ölçek ekonomisi tezinin yerel yönetim alanında kullanılması sırasında yapılan genellemelerin kavramsal ve teorik hataları

1 TDK, Türk Dil Kurumu Türkçe Sözlük, <http://sozluk.gov.tr/> adresinden alındı (Erişim Tarihi: 12.05.2019).

2 “Büyükşehirleri zorunlu kılan temel hususlardan bir başkası, belli bir coğrafi alanda çok sayıda yerel yönetimin yetkili olması halinde planlama ve koordinasyonun sağlanamayışı ve ölçek ekonomisinden yeterince yararlanılamaması nedeniyle kaynak israfına yol açılmasıdır. Sanayileşme, ulaşım ve çevre gibi artan sorunların hizmet üretme kapasitesi ve yeterli mali kaynaktan yoksun küçük ölçekli mahalli idarelerce çözülmesi mümkün görünmemektedir. Bu durum, kaynakların etkin ve yerinde kullanımını engellemekte, küçük yerleşim birimlerinin yanı sıra nüfusun yoğun olduğu büyükşehirlerde de ciddi yönetim sorunlarına yol açmaktadır. Uygun büyüklükte hizmet üretecek güçlü yerel yönetimlerin olmayışı, halkın yerel yönetimlerden beklediği kamu hizmetlerinin kaliteli biçimde karşılanamaması ve kamu hizmetlerinin sunumunda koordinasyon eksikliği sorunlarını ortaya çıkarmaktadır.” TBMM, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Gerekçesi, 08.10.2012, <https://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0690.pdf>, (Erişim Tarihi: 08.01.2019).

3 Council of Europe, *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), 2001, s. 8.

dört başlık altında toplanarak incelenmiştir. Ardından ölçek ekonomisine yönelik çalışmaların karşılaşılabileceği ilave güçlüklerle değinilmiş ve son bölümde, ölçek ekonomisi tezi üzerinden, yerel yönetimler alanına yönelik alan araştırmalarında ulaşılan bulgulardan örnekler verilmiştir.

Ölçek Ekonomisi: Kavramsal ve Teorik Çerçeve

Ölçek ekonomisi tezi firma teorisi kaynaklı bir tartışma alanı olup, üretim sürecinin çıktılarının girdideki değişime uzun dönemde⁴ nasıl tepki verdiğini gösterir. Daha açık bir tanımlamayla, üretim sürecindeki girdileri arttırmanın çıktılar üzerinde sebep olduğu artışın parasal karşılığını ifade eder. Parasal karşılık en iyi şekilde ortalama maliyetlerde ya da iktisadın temel kavramlarından biriyle ifade edecek olursak, marjinal maliyette (üretilen son birimin maliyeti) izlenebilir. Ölçek ekonomisi altında çalışan sektörlerde, girdiler arttırıldığında, çıktılardaki parasal karşılık marjinal maliyetlerin düşmesidir. Tersinden söylenecek olursa “belirli bir hizmetin üretimini arttırmak için üretim maliyetlerinin aynı oranda arttırılması gerekmiyorsa”⁵ ölçek ekonomisinin varlığından söz ediyoruz demektir.

Dikkat edilecek olursa ölçek ekonomisi maliyetlerin azaldığı ekonomik bir durumu tarif eder ya da “ölçek kazançlarını” anlatır. Ölçek kazançlarını doğuran en önemli faktör, üretim sürecinin başında yapılan sabit maliyetlerin, üretimin tümüne yayılmasıdır. Üretim arttıkça değişken maliyetler artmakla birlikte, sabit maliyetler daha fazla birime yayılacağı için ortalama maliyetler düşecektir. Sabit maliyetler ile kastedilen sermaye, emek, tesis, ekipman, makine parkı, teknolojik altyapı gibi üretim sürecinin başındaki maliyetlerdir. Değişken maliyetler ise her bir yeni birimi üretmek için ihtiyaç duyulan hammadde, ücretler, elektrik, su, kira gibi maliyetlerdir.⁶ Sabit maliyetler üretim ölçeğinden bağımsız olarak gerçekleştiğinden, hizmete bağlı olarak değişmezler. Kimi zaman “batık maliyet”⁷ olarak da adlandırılan bu maliyetler, belli bir süre sonra geri alınabilen maliyetler de değildir. Üretim sonlandırılırsa bile yapılan maliyet geri döndürülemez. Örneğin, atık suyu temiz suya dönüştüren bir tesisin üretimi sonlandırıldığında, belki işe yarayan

4 Ölçek ekonomileri üretim sürecinin uzun dönemiyle ilişkilidir. Çünkü firma kısa dönemde üretim ölçeğinde değişikliğe gidemez.

5 Germà Bel, *Local Government Size and Efficiency in Capital Intensive Services: What Evidence is There of Economies of Scale, Density and Scope?* George State University: International Center for Public Policy, Atlanta Georgia, 2012, s. 4.

6 Percy Allan AM, “Why Smaller Councils Make Sense”, *Australian Journal of Public Administration*, 2003, C.62, S.3, s. 75.

7 Bel, *a.g.e.*, s. 3.

bazı araç gereç yeni tesise taşınabilir ama bina, kanallar ve eski teknoloji tüm yatırım olduğu gibi kalır.

Ancak bazı sektörlerde ya da bazı üretim düzeylerinde, marjinal maliyetlerin azalmak yerine arttığı durumlar ortaya çıkabilir. Üçüncü bir seçenek ise girdi miktarındaki artışın, çıktı tarafında birim maliyetlerde aynı oranda sonuçlanması durumudur. Bu nedenle en azından bu üç durum arasında ayırım yapmak gerekir.

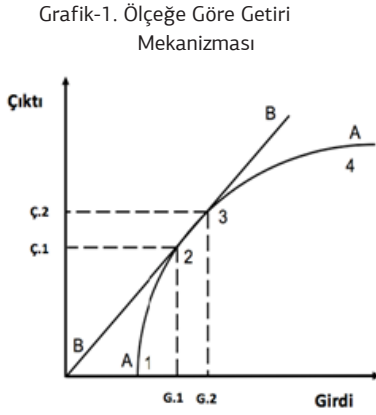
Ölçek ekonomisini anlayabilmek için, “ölçeğe göre getiri” mekanizmasını anlayabilmek gereklidir. Ölçeğe göre getiri, uzun dönemde çıktının girdiyle karşılaştırıldığında verdiği tepki anlamına gelir. Burada üç durumla karşılaşılabılır: Girdi miktarı iki kat arttırıldığında, çıktı da iki kat artıyorsa, *ölçeğe göre sabit getirilerden* söz ediyoruz demektir. Sabitlik, girdi ve çıktı arasındaki fiziksel ilişkiler kadar, parasallaştırılmış maliyet değerleri açısından da geçerlidir. Girdinin ortalama maliyeti ile çıktının ortalama maliyeti aynıdır. Girdi ve çıktı arasındaki ilişki, ikinci olarak, *ölçeğe göre artan getiri* şeklinde gerçekleşebilir. Bu, artan ölçek ekonomisi ya da ölçek kazançları olarak adlandırılabilir. Bu durumda, girdi miktarı iki birim arttırıldığında, çıktı iki birimden daha fazla artmaktadır. Parasal olarak ifade edilecek olursa, çıktının bir biriminin maliyeti, girdi maliyetinden daha düşüktür. Son olarak, girdi ve çıktı ilişkisi ölçeğe göre azalan getiri şeklinde gerçekleşebilir. Girdi iki birim arttırılmasına rağmen, çıktı miktarı bu düzeyin altında kalmaktadır. Parasal olarak ifade edilecek olursa da çıktının bir biriminin maliyeti girdinin bir biriminin maliyetinden daha yüksektir. Bu durumda da azalan ölçek ekonomisi ya da ölçek kayıplarından söz ediyoruz demektir.⁸

Genel olarak iktisat teorisi, üretimin fiziksel “ölçeği” arttıkça, üretim süreçlerinin önce ölçeğe artan getiriler, ardından ölçeğe sabit getiriler, sonra da ölçeğe azalan getiriler altında çalışacağını belirtmektedir. Bu durum hem kamu hem de özel kesim için doğru kabul edilir.⁹ Süreç Grafik-1’de gösterilmiştir.

8 C. E. Ferguson, *The Neoclassical Theory of Production and Distribution*, Cambridge University Press, London, 1969, ss. 25-29; William W. Cooper vd., *Data Envelopment Analysis*, Kluwer Academic Publisher, New York, 2002, ss. 115-150; Tony Bovaird, “Efficiency in Third Sector Partnerships for Delivering Local Government Services: The Role of Economies of Scale, Scope and Learning”, *Public Management Review*, 2014, C.16, S.8, s. 1070; Jens Blom-Hansen vd., “Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation”, *American Political Science Review*, 2016, C.110, S.4, s.815; Joseph Drew vd., “Did the Big Stick Work? An Empirical Assessment of Scale Economies and the Queensland Forced Amalgamation Program”, *Local Government Studies*, 2016, C.42, S.1, s.3; Primož Pevcin, “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*, 2017, KnE Social Sciences.

9 Svend Rasmussen, *Production Economics*, Springer-Verlag, Berlin Heidelberg, 2013, s. 111; Jens Blom-Hansen vd., “Size, Democracy and the Economic Costs of Running the Political System”, *American Journal of Political Science*, 2014, C.58, S.4, s. 791.

AA hattı girdi ile çıktı arasındaki ölçeğe göre değişken getirileri, BB hattı ise girdi ile çıktı arasındaki ölçeğe sabit getirileri göstermektedir. AA eğrisinin 1 ve 2 noktaları arası artan getirileri (düşen ortalama maliyetleri), 2 ve 3 noktaları arası sabit getirileri, 3 ve 4 noktaları arası ise azalan getirileri (artan ortalama maliyetleri) göstermektedir. Eğrinin eğimli yapısı iktisat teorisinde “azalan verimler yasası”¹⁰ olarak da adlandırılmaktadır.



Grafik-2. Uzun Dönemli Ortalama Maliyet Eğrisi



Grafik-1 için Kaynak: Brian Dollery vd., “Australian Local Government Amalgamation: A Conceptual Analysis Population Size and Scale Economies in Municipal Service Provision”, *Australasian Journal of Regional Studies*, 2008, C.14, S.2, ss.169-170.

Grafik, çıktı ile maliyetler arasındaki ilişkiye döndürüldüğünde ise Grafik-2’de görüldüğü gibi “U şekilli”¹¹ bir maliyet eğrisi ile karşılaşılacaktır. Yani üretim arttıkça sabit maliyetler üretimin tümüne yansıtılacak ve ortalama maliyetler düşmeye başlayacaktır. Maliyet eğrisinin eğimi belli bir noktaya geldiğinde ise ölçek kazançları “0” noktasına ulaşacak ve bu noktadan itibaren ortalama maliyetler yükselecektir. Ölçek kayıpları olarak da adlandırabileceğimiz maliyetlerdeki yükselmenin en önemli sebebi, yeni sabit maliyetlerin ortaya çıkmasıdır.

Yerel Yönetimler Alanında Ölçek Ekonomisinin Kullanımı

Firma teorisine ait bir kavram olan ölçek ekonomisinin, yaygın bir analiz aracı olarak kullanıldığı alanların başında yerel yönetimler gelmektedir. Özellikle,

10 George Boyne, “Population Size and Economies of Scale in Local Government”, *Policy and Politics*, 1995, C.23, S.3, s. 215.

11 İktisat teorisinde kimi zaman “Zarf Eğrisi” olarak da adlandırılan bu eğrinin daha çok bilinen ismi LRAC (Long-Run Average Cost) Eğrisi, yani “Uzun Dönem Maliyet Eğrisi”dir.

yerel kamu hizmetlerinin verimli şekilde sunulabilmesine yönelik, en uygun (optimum) büyüklük tartışmalarının temel konularından biri ölçek ekonomisi olmuştur. Başta, verimliliği “büyüklüğün bir fonksiyonu olarak gören”¹² metropoliten yönetim yaklaşımı olmak üzere, belediye birleşmeleri, ya da belediye birlikleri gibi pek çok tartışma mutlaka ölçek ekonomisi tezine atıfla başlamaktadır. Tüm bu tartışmaların ortak noktası, hizmet verilen nüfus ya da coğrafi alan arttıkça, hizmetlerin kişi başına maliyetlerinin aşağıya çekileceği beklentisidir. Beklentinin arka planı büyük ölçüde, aynı firma teorisinde açıklandığı gibi, yerel yönetimin hizmet verdiği alan arttıkça sabit maliyetlerin daha büyük birimlere yayılacağı, böylelikle kişi başına maliyetlerin azalacağı düşüncesine dayanır. Özellikle yüksek sabit maliyetler, düşük ya da sabit değişken maliyetlerle birlikte bulunuyorsa, ölçek kazançlarının ortaya çıkması beklenir. Dolayısıyla, “eğer ölçek ekonomisi mevcutsa, o zaman yerel otorite ne kadar büyük bir alana hizmet veriyorsa, hizmet sunumunun kişi başına maliyeti de o kadar düşük olacaktır.”¹³ Tersinden giderek bir örnek vermek gerekirse: Bir belediyenin sınırları içinde olmakla birlikte, zaman içinde hem coğrafi hem de nüfus olarak büyüyen bir mahalleyi, ayrı bir yerel yönetim birimine dönüştürmek, en azından bir belediye binası, bir belediye başkanı, hizmet sunabilmek için araç gereç ve yeni personel gerektirir. Yeni belediye nedeniyle oluşacak maliyetler, bu belediye sınırları içinde yaşayacak kişilere bölünecek olursa, ortaya çıkan kişi başına maliyet, yeni belediye oluşturulmadan, eskisinin sınırları içindeki kişi başına maliyetten çok daha yüksek olacaktır. Başka bir deyişle parçalanmış çok sayıda otorite, tek bir otoriteye göre daha pahalı hizmet üretir.

Verimi büyüklükte arayan yaklaşımın, ölçek ekonomisi çerçevesinde bir başka gerekçesi, tekrarlanan örgütlenmeler (*duplication / mükerrer örgütlenme*) kaynaklı israfın ortadan kalkmasıdır. Tekrarlanan örgütlenmeler kaynaklı israf ile kastedilen, tüm yerel otoritelerin aynı hizmetleri sunması durumunda hepsinin birden katlanacakları maliyetlerdir. Örneğin, bir büyükşehir sınırındaki tüm alt kademe belediyeleri, sınırları içindeki vatandaşların mülklerini yangından koruma amacıyla itfaiye teşkilatı bulundurduğunda, teşkilatın araç, gereç ve personel başta olmak üzere tüm maliyetleri belediyeler tarafından ayrı ayrı üstlenilmiş olur. Yangından koruma ve itfaiye hizmeti, belediyeler tarafından bir sözleşmeyle ortak bir birim eliyle yürütüldüğünde, büyükşehir ölçeğinde merkezileştirildiğinde ya da bazı belediyelerde var

12 Allan AM, a.g.m., s. 80.

13 Brian Dollery vd, “Optimal Structural Reform in Australian Local Government: An Empirical Analysis of Economies of Scale by Council Function in New South Wales”, *Urban Policy and Research*, 2007, C.25, S.4, s. 476.

olan güçlü itfaiye teşkilatları diğer belediyelere de hizmet verdiğinde tekrarlamalar nedeniyle ortaya çıkan maliyetlerin ortadan kalkacağı varsayılır.

Ayrıca yerel otoritelerin büyüklüğü arttıkça “profesyonel bürokratlar tarafından idare edilen bütünleşik bürokrasilerin”¹⁴ ortaya çıkacağı ve bunların başta planlama olmak üzere belediye yönetimine uzmanlaşmayı getireceği, uzmanlaşmanın ise hizmet maliyetlerini aşağı çekeceği kabul edilir.¹⁵

Büyüklik arttıkça maliyetlerin aşağı çekilmesi beklentisinin bir başka sebebi ise büyük belediyelerin hizmet sağlayıcılar karşısında daha güçlü olmasıdır. Özellikle büyük altyapı projeleri başta olmak üzere, piyasa firmalarından mal ya da hizmet alındığı durumlarda, sözleşme rakamları çok yüksek seviyelerde gerçekleştiği için, küçük yerel otoritelerle karşılaştırıldığında, daha büyük indirimler alma imkanının bulunduğu düşünülmektedir.

Ancak yerel yönetimlerde ölçek ekonomisi tezinin kullanılışı, hatta yeri geldikçe genellemeler yapılması, pek çok açıdan eleştiriye açıktır. Ölçek kazançlarına ilişkin beklentilerin, üretim üzerinde değil nüfus üzerinde beklenmesi, ölçek kazançlarının tüm hizmetler ya da tüm yerel yönetim büyüklükleri için geçerli olacağı düşünülmesi ve aslında yerel yönetimin boyutundan ya da faaliyetlerinin kapsamından kaynaklanan kazançların ölçek kazançları olarak adlandırılması en sık yapılan hatalardandır. Bu hataları daha detaylı incelemek, yerel yönetimlerde ölçek ekonomisi konulu çalışmaların daha sağlıklı bir zemine oturmasını sağlayacaktır.

Ölçek Ekonomisi Tezi Etrafındaki Genellemelerin Hataları

Yerel yönetimlerde büyüklük ile verimlilik arasındaki ilişkiyi açıklamak ve maliyetlerdeki tasarruf beklentilerini karşılamak üzere her zaman kullanılan tez ölçek ekonomisi olmasına rağmen, ölçek kazançlarına ilişkin genellemeler dört açıdan eleştiriye açıktır.

Nüfusun Çıktı Olarak Kullanılması

Ölçek ekonomisi tezi, bu çalışmanın başında belirtildiği gibi, üretimin ortalama maliyetleri ile alakalı bir tartışma alanıdır. Bu değerlendirme, yerel yönetimlerde ölçek ekonomisi yoktur anlamına gelmemektedir. Örneğin, ayrı ayrı belediyeler eliyle sunulan katı atık hizmetleri, merkezileşmiş bir

14 Robert L. Bish, *Local government amalgamations: Discredited nineteenth-century ideas alive in the twenty-first*, C.D. Howe Institute Commentary (The Urban Papers 150), 2001, s. 27.

15 Sebastian Blesse ve Thushyanthan Baskaran, “Do municipal mergers reduce costs? Evidence from a German federal state”, *Regional Science and Urban Economics*, 2016, C.59, s. 56.

birimde toplandığında, bir ton atığın ortadan kalkması için gereken kişi başına maliyetler azalabilir. Ancak, yerel yönetim literatüründe ölçek ekonomisi ile ilgili tartışmalarda esas sorun, çıktının üretilen hizmet değil, o hizmetten yararlanan kişi sayısı üzerinden değerlendirilmesidir. Başka bir ifadeyle hizmet verilen nüfustaki artışın çıktı olarak kullanılmasıdır. Örneğin, şehre içme suyu sağlayan bir sistemin kapasitesi arttırılarak daha fazla kullanıcıya ulaşılması, ölçek kazancı olarak değerlendirilmektedir. Bu hatalı bir kullanımdır. Ölçek kazancı, tesisin kapasite arttırımı sonrasında bir ton suyu üretmek ve şehre pompalamak için katlanmak zorunda kaldığı maliyetin, tesis kapasitesini değiştirmeden önce bir ton suyu üretmek ve pompalamak için katlandığı maliyetten daha düşük olması durumudur. Hizmetten yararlanan kullanıcıların sayısının artması değildir. Hizmetten yararlananların sayısının artması, ikincil bir fonksiyondur. Özellikle, çok sayıda yerel yönetimin birleştirilmesi ya da bir büyükşehir çatısı altında toplanması yoluyla hizmet verilen nüfusun arttırılmasını ölçeğin büyütülmesi, bu şekilde tek merkezden yönetilen hizmetlerin maliyetlerinde sağlanacağı düşünülen avantajların da ölçek kazancı olarak değerlendirildiği çalışmalarda bu hata sıklıkla tekrarlanmaktadır.

Yerel hizmetlerde ölçek ekonomileri bulunabilir, ancak bunlar hizmet tesislerinin çıktısıyla ilgilidir, nüfusun büyüklüğü ile değil. Yerel nüfusu hizmet çıktısı ile eşitlemek, mağaza ya da bankaların çıktısının belirli bir bölgedeki yerleşik halk olduğunu iddia etmekle eşdeğerdir. Oysa bu kuruluşların çıktılarını potansiyel müşteriler değil aktif olarak onlardan hizmet alan ya da çalışan müşterilerdir. Ölçek kazançlarını hizmetten yararlananlar üzerinden değerlendirmek, en çok kentsel alanlara yönelik çalışmalarda sorun çıkarır. Çünkü kentsel alanlar yerleşik nüfusu yanında, alışveriş yapanlar, turistler hatta taşıtlar için en sık uğranılan merkezi yerler olabilir. Buralarda yerleşik halkın taleplerini aşan hizmet beklentileri ortaya çıkar. Başka bir deyişle, o bölgede ikamet edenler yanında ikamet etmeyenlerin de hizmet beklentileri maliyetleri yükseltebilir.¹⁶ Özellikle gece gündüz ya da yaz kış nüfusları arasında önemli farklar bulunan yerlerde, ölçek kazançları hizmetten yararlanan nüfus üzerinden değerlendirildiğinde, sorulması gereken ilk soru, hangi nüfus olduğudur. Örneğin, cadde ve sokak süpürülmesi hizmetinin kişi başına maliyetini bulunurken, yerleşik vatandaşlar üzerinden (gece nüfusu) yapılacak bir analizde, maliyet yüksek çıkabilir. Oysa gündüz nüfusu, belki analize sokulan nüfusun birkaç katı olabilir. Bu da sağlıklı bir değerlendirme yapmayı zorlaştırır.

¹⁶ Boyne, a.g.m., s. 219.

Öte yandan nüfus büyüklüğü, üretim maliyetlerinin kusurlu bir ölçüsüdür. Çünkü maliyetler, aynı zamanda hava durumu, topografya, yerel gelir, hizmet kalitesi ve nüfustaki mevsimsel değişimler (örneğin, turizm veya göç) gibi çeşitli faktörlere de bağlıdır. Bu gerçek en çok karşılaştırmalı analizlerde ortaya çıkar. İki ayrı yerel otoritedeki, aynı hizmete yönelik ölçek ekonomileri, aynı nüfus düzeyinde karşılaştırıldığında bile, benzer sonuçlara ulaşmak neredeyse imkansızdır. Örneğin, herhangi bir altyapı hizmetinin maliyeti, engebeli bir araziye sahip, bol yağış alan bir yerel yönetimde, düz bir araziye sahip ve kuru iklime sahip bir başka yerel yönetime göre daha pahalı olacaktır. Benzer şekilde sosyo-ekonomik faktörler de maliyetleri etkileyecektir. Örneğin, toplumdaki gelir ve servetin düzeyi ve dağılımı, ticari gelişim derecesi, konutların yapısı gibi pek çok faktör ihtiyaç duyulan yerel kamu hizmetinin seviyesini ve doğal olarak da maliyetlerini etkileyecektir.¹⁷

Yerel yönetim büyüklüğü ile verimlilik arasındaki ilişkiye odaklanan pek çok çalışmada, çıktı olarak nüfus kullanıldığı için, gerçek ölçek kazançlarının varlık ya da yokluğunu tespit anlamında sağlam kanıtlar üretilememektedir. Örneğin, Byrnes ve Dollery, belediye büyüklüğü ve ölçek ekonomisi ilişkisine yönelik yapılmış 22 çalışmayı değerlendirirken bu soruna dikkat çekmekte ve bu tür çalışmaları eleştirmektedir.¹⁸

Yerel Yönetimin Faaliyetlerinin Kapsamından veya Boyutundan Kaynaklanan Kazançların Ölçek Kazancı Olarak Adlandırılması

Yukarıda da belirtildiği gibi ölçek ekonomisi; somut bir üretim ilişkisinde, girdi miktarlarını arttırmak suretiyle, sabit maliyetlerin üretimin tümüne yayılması ve çıktının ortalama maliyetinin düşmesi olarak tanımlanmaktadır. Oysa yerel yönetimlerde ölçek ekonomisi üzerine tezler, genellikle, artan yerel yönetim büyüklüğü ile daha fazla kişiye hizmet sunabilmeyi ya da sabit maliyetlerin daha çok kullanıcı arasında paylaşılmasına atıfta bulunmaktadır. Bu nedenle, ölçek kazancı olarak beklenen tasarruflara ilişkin kavramsallaştırmanın doğru yapılması gerekmektedir. Yerel otoritenin sahip olduğu altyapı ile ürettiği hizmet sayısını arttırması *kapsam ekonomisi*, hizmet üretim birimini büyütme suretiyle sabit maliyetlerin çok sayıda tüketici ve kullanıcı arasında paylaşılması ise *boyut ya da yoğunluk ekonomisi* olarak adlandırılabilir.¹⁹

17 Joel Byrnes ve Brian Dollery, "Do Economies of Scale Exist in Australian Local Government? A Review of the Research Evidence 1", *Urban Policy and Research*, 2002, C.20, S.4, s.405; Antonio F. Tavares, "Municipal Amalgamations and Their Effects: A literature review", *Miscellanea Geographica-Regional Studies on Development*, 2018, C.22, S.1, s. 6.

18 Byrnes ve Dollery, a.g.m., s. 395.

19 Rasmussen, a.g.e., s.111; Bel, a.g.e., s. 4.

Kapsam ekonomisi; yerel kamu hizmetleri söz konusu olduğunda, genellikle bölünemeyen, ancak yerel yönetimin kapasitesinin üzerinde kapasiteye hizmet verebilecek kaynakların, ortak kullanım, metropoliten yönetim ya da birleşme gibi araçlarla kullanılabilmesini anlatır. Bu yönüyle aslında yerel otoritenin stratejik avantajlarının, maliyetler üzerindeki etkisini gösterir. Örneğin, aynı coğrafi alanda birbirine yakın belediyeler birleştirilip, her birinin yönetim örgütleri tek bir belediye binasına sığdırıldığında, hem her birinin bina giderlerinden (enerji, su, güvenlik, idari giderler gibi) tasarruf edilmiş hem de tüm görevlileri bir araya getiren binanın kapasitesinden tam anlamıyla yararlanılmış olacaktır. Aynı durum belediyenin sahip olduğu araç gereç ve makine parkı için de geçerlidir.²⁰ Başka bir deyişle birden fazla ürün ya da hizmet üreten bir tesis ya da yerel otorite, bu ürün ya da hizmetlerin aynı miktarını üreten iki ayrı tesis ya da yerel otoriteden daha uygun maliyetlere sahip olduğunda bir kapsam ekonomisi vardır.²¹

Kapsam ekonomileri, genellikle yerel yönetimlerin tam olarak kullanılmayan sabit kıymetlere sahip olduğu ya da uzmanlık becerilerinin farklılaştığı durumlarda ortaya çıkar. Örneğin, yolların bakımı için satın alınan makineler kısa sürelerde işlerini yapmakta ve uzun süre işlevsiz kalarak beklemektedir. Bu makinelerin, bitişik yerel idarelerle yapılan sözleşmeler çerçevesinde daha fazla çalıştırılması ve kendisinden daha fazla verim alınması mümkündür. Bu konuda ilginç bir örnek, Avustralya'da belediye binalarının otobüs terminali olarak da kullanılmasıdır. Böylelikle ekstra maliyetlerden kaçınılmaktadır. Öte yandan bir belediye sunmakla yükümlü olduğu tüm hizmetlerde uzmanlık becerilerine sahip olmayabilir. Örneğin, bir belediyenin en iyi olduğu ve en çok uzmanlık bilgisine sahip olduğu alan atıkların yönetimi, bir başkası yerel sağlık hizmetleri konusunda daha başarılı olabilir. Her belediyenin her konuda uzmanlaşması mümkünse de bu ancak yüksek maliyetlere katlanmak suretiyle gerçekleşebilir. Finansal kısıtlamalar altında yerel otoritelerin birleştirilmesi ya da kaynak paylaşımı ve ortak hizmet sunma yönünde işbirliğine gitmesi durumunda, hem maliyetler azalacak hem de uzmanlık bilgisi daha fazla hizmet kullanıcılarına yayılacaktır. Bu da kapsam ekonomisinin gerçekleştiği anlamına gelecektir.²²

Uzmanlık becerilerinin yeniden değerlendirilmesi, aynı kuruluş içinde de gerçekleştirilebilir. Örneğin, atıkların artık yaşam ortamlarından uzaklaştırıl-

20 Bovaird, a.g.m., ss. 1076-1077.

21 Garry Wolff, *Economies of Scale & Scope in River Basin Management*, The Pacific Institute, Oakland California, 2004, s.8; Brian Dollery vd., "Is Bigger Better? Local Government Amalgamation and the South Australian Rising to the Challenge Inquiry", *Economic Analysis & Policy*, 2007, C.37, S.1, s.3.

22 Dollery ve Fleming, a.g.e., ss. 14-20.

ması gereken basit çöpler değil, endüstriyel ürünler olarak kabul edilmesinden sonra, atıkları kaynağında ayrı olarak toplamak önem kazanmıştır. İşin öneminden dolayı, pek çok belediye geri dönüştürülebilir atıkları ayrı olarak toplamakta, hatta bunlar için ayrı ekipler oluşturmaktadır. Var olan evsel atık toplama sisteminin (çöpçüler ve çöp araçları) basit olarak yeniden düzenlemesiyle, aynı personel ve araçlar dönüştürülebilir malzemenin toplanmasında da kullanılabilir. Hatta bazı uzmanlık alanları için gereken personeli tam zamanlı belediye personeli olarak istihdam etmek yerine özel sektörde hizmet üreten kişilerle yarı zamanlı anlaşmalar yapılabilir. Örneğin, ABD’de “Portland NY kasabasında yapı denetimi hizmetleri yarı zamanlı denetçiler eliyle yürütülür.”²³

Boyut ya da yoğunluk ekonomisi ise yüksek finansman gerektiren, konut, altyapı, ulaşım gibi hizmet alanlarının tek bir yerel otorite elinde toplanmasının mali faydalarını anlatır. Örneğin, katı atıkların bertarafı, yerel yönetimlerin temel sorumluluk alanlarının başında gelmektedir. Cadde ve sokak süpürülmesi ile başlayan, atıkların toplanması, taşınması, depolanması ya da geri dönüşüm tesisine götürülmesi ile devam eden tüm süreçlerin, birbirine yakın coğrafi alanlarda, farklı belediyeler tarafından ayrı birimler oluşturmak suretiyle yürütüldüğü bir sistem, tüm süreçlerin tek bir belediye eliyle (ana-kent yönetimi gibi) yürütüldüğü bir sisteme göre daha maliyetli olacaktır. Bu tür “ardışık fazlara”²⁴ sahip hizmetlerin tek bir otorite elinde toplanması toplam maliyetleri düşürecek, dolayısıyla kişi başına maliyetler de düşecektir. Çalıştırılacak işçi sayısı, araç, gereç ekipman gibi kalemlerde bir tasarruf olmayacağı düşünüldüğünde bile depolama alanının ortak olması, maliyetleri düşürecek önemli bir tasarruf kalemi olacaktır.

Büyük ölçekli altyapı hizmetlerinde, boyut ekonomilerinin ortaya çıkma olasılığı yüksektir. Örneğin, yerel hizmetlerin en önemlilerinden biri su yönetimidir. Su yönetiminin, şehre su sağlanması için tedarik ve dağıtım hizmetleri yanında, taşkın ve sel gibi, su kaynaklı doğal afetlerle mücadeleyi de içeren boyutları vardır. Genellikle, yerel yönetimler bu hizmetlerin her birini, farklı birimler eliyle yürütmektedir. Bu birimlerin tek bir noktada toplanması, yalnızca planlama faaliyetlerinin kolaylaştırılmasını değil, bunun yanında harcama kalemlerinde de ciddi maliyet tasarruflarını sağlayabilir. Hatta su sektöründeki bütünleşik yapılaşmanın, yerel yönetim ölçeğinin ötesinde, havza bazında dizayn edilmesi gerektiği pek çok uzman tarafından dile getirilmektedir.²⁵ Benzer kazançların yol yapım hizmetlerinde de ortaya çıkması

23 Lawrence Southwick, “Economies of Scale in Local Government: General Government Spending”, *iBusiness*, 2012, C.4, s. 267.

24 Bel, *a.g.e.*, s. 4.

25 Wolff, *a.g.e.*, s. 19.

mümkündür. Örneğin, Amerika'da Kuzey New England kasabalarında yol yapım hizmetlerinin maliyetleri üzerine yapılmış bir çalışma, bu hizmetlerde yeterli büyüklüğe ulaşıldığında %40'a yakın tasarruf elde etme imkanı bulunduğunu belirtmektedir. Ancak, uygulamada bu boyutlar yakalanamadığı ve yol yapım hizmetleri çok sayıda örgüt tarafından yerine getirildiği için, kişi başına maliyetler düşmemektedir.²⁶

Özetle söylemek gerekirse, yerel yönetimlerde ölçek kazançları başlığı altında, "tekrarlanan örgütlenmeler kaynaklı etkilerin ortadan kalkması" olarak ifade edilen durumu, "kapsam ekonomisi", "maliyetlerin daha çok kullanıcıya yayılması" olarak ifade edilen durumu ise, "boyut ya da yoğunluk ekonomisi" olarak adlandırmak daha doğru bir kavramsallaştırma olacaktır. Çünkü her ikisi de çıktıyı; somut bir üretim ilişkisi çerçevesinde kişi başı maliyetler üzerinden tanımlamamakta, kapsam ekonomisi "artan işlevler", boyut ekonomisi ise "hizmetten yararlanan vatandaşların sayısı" üzerinden tanımlamaktadır.

Ölçek Ekonomilerinin Tüm Yerel Yönetim Büyüklüklerinde Var Olduğunu Düşünmek: İdeal Yerel Yönetim Büyüklüğü Tartışması

Yerel yönetim büyüklüğünün artırılması ölçeğin büyütülmesi, bu şekilde elde edilmesi beklenen tasarrufların da ölçek kazancı olarak tanımlanması halinde bile, yerel yönetimlerde ölçek ekonomisine ilişkin tartışma, üzerindeki belirsizliklerden kurtulmuş hale gelmemektedir. Çünkü, yerel yönetimin büyüklüğü arttırıldığında maliyetlerin düşeceği beklentisi, kağıt üzerinde mümkün ve anlaşılır olmakla birlikte, gerçek hayatta yerel otoritenin büyüklüğü her zaman verimlilik anlamına gelmemektedir.

Hatta nüfusun artırılması bir yana, doğal yollardan kendiliğinden artması durumunda bile ortalama kamu harcamaları artabilmektedir. ABD'de ülke nüfusunun % 59'unu temsil eden 248 büyük yerleşim yerinde, 1978-1985 yılları arasındaki nüfus artışının kamu harcamaları üzerindeki etkisini inceleyen bir çalışmada, hızlı nüfus artışı ve nüfustaki yoğunlaşmanın kişi başına kamu hizmeti maliyetlerini arttırdığı, bunun da vergileri yükselttiği, üstelik süreçten kamu hizmetlerinin kalitesinin de olumsuz etkilendiği ortaya konmuştur.²⁷

İktisat teorisinde, bu çalışmanın başında gösterildiği gibi, ortalama maliyetler çıktının belli bir birimine kadar düşme eğilimindeyken, sonrasında tekrar yükselmeye başlamakta ve sonuçta grafik U şekilli maliyet eğrisi

26 Steven C. Deller ve John M. Halstead, "Efficiency in the Production of Rural Road Services: The Case of New England Towns", *Land Economics*, 1994, C.70, S.2, ss. 247-259.

27 Helen F. Ladd, "Fiscal Impacts of Local Population Growth: A Conceptual And Empirical Analysis", *Regional Science and Urban Economics*, 1994, C.34, ss. 661-686.

olarak adlandırılmaktadır. Ölçek kazançlarının bitip ölçek kayıplarının başladığı nokta; firma düzeyinde daha çok, yeni sabit maliyetlerin ve firmanın yeni üretim düzeyine uyarlanmasının bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Yerel yönetimler söz konusu olduğunda da yerel yönetim büyüklüğü ile yerel hizmetlerin maliyeti arasındaki ilişkinin, benzer bir grafik oluşturduğu varsayılmaktadır. Belli bir nüfus büyüklüğüne ulaşılan kadar, yerel yönetim verimsizlik alanında çalışmaktadır. Kritik eşik aşıldığı andan itibaren kazançlar ortaya çıkmaya başlar. Ancak büyüklük artmaya devam ederse, belli bir noktaya geldiği andan itibaren de kazançlar son bulur ve kişi başına maliyetler artmaya başlar. U şekilli maliyet eğrisinin “0” noktasını nerede gördüğü, kazançların nerede başladığı ve nerede bittiğine ilişkin yerel yönetimler literatüründe çok sayıda çalışma varsa da bu çalışmalarda ulaşılan sonuçlar, ülkeler, ülke içindeki yerel yönetimler, hatta yerel yönetimlerin değişik hizmet alanları bakımından birbirinden farklı düzeyleri göstermektedir. Baldershem ve Rose, tüm ülkeler ve tüm hizmetler bazında her koşulda gerçekleşmesi beklenen ölçek kazançlarını aramayı “Anka kuşunu aramak” olarak nitelendirirken, esasen bu zorluğu vurgulamaya çalışmaktadır.²⁸

Örneğin, Drew vd.’nin, Avustralya Queensland eyaleti için yaptıkları çalışmaya göre, U şekilli maliyet eğrisinin dip noktası 98.000 kişidir.²⁹ Bu eşik aşıldığı andan itibaren yerel kamu hizmetlerinin ortalama maliyetleri yükselmeye başlar. Avrupa Konseyi’nin 21 farklı Avrupa ülkesi genelinde yaptığı çalışmaya göre verimlilik sınırı 40.000 kişidir.³⁰ Capello ve Camagni’nin “kent- sel aşırı yüklenme” adını verdikleri bu sınır 55.000 kişidir.³¹ Bikker ve Van der Linde’ye göre Hollanda’da 2005 yılında 49.000 kişi iken, 2014 yılında 66.300 kişi olmuştur.³² Solé-Ollé ve Bosch’un İspanya belediyeleri için buldukları rakam ise 5.000 kişidir.³³ Derksen’in görece eski sayılabilecek farklı çalışmalar üzerinden yaptığı bir derlemeye göre ise “Rossman (1980) Avusturya’da minimum sayının 1.500, Schepers (1979) Lüksemburg’da 3.000 olması gerektiğini söylemektedir. İngiltere Kraliyet Komisyonu (Redcliffe Maud Commission, 1969) ise İngiltere için eğitim barınma ve kişisel hizmetlerden sorumlu bir

28 Harald Baldersheim ve Lawrence E. Rose, “Territorial Choice: Rescaling Governance in European States”, *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders* (içinde), Ed:Harald Baldersheim ve Lawrence E Rose, Palgrave MacMillan, London, 2010, s. 1.

29 Drew vd., a.g.m., s. 11.

30 Council of Europe, a.g.e., s. 10.

31 Roberta Capello ve Reberto Camagni, “Beyond Optimal City Size: An Evaluation of Alternative Urban Growth”, *Urban Studies*, 2000, C.37, S.9, s.1489.

32 Jacob Bikker ve Daan Van Der Linde, “Scale economies in local public administration”, *Local Government Studies*, 2016, C.42, S.3, s. 460.

33 Albert Solé-Ollé ve Nuria Bosch, “On the Relationship between Authority Size and the Costs of Providing Local Services: Lessons for the Design of Intergovernmental Transfers in Spain”, *Public Finance Review*, 2005, C.33, S.3, s. 376.

yerel otoritenin alanının en az 250.000 kişiden oluşması gerektiği kanaatinde-
dir.”³⁴ Bish ise araştırmaların yaklaşık %80’inde ulaşılan optimum büyüklük
sınırının 10.000 ile 20.000 nüfus aralığında olduğunu belirtmektedir.³⁵ Ame-
rikan kentleri ile ilgili olarak erken sayılabilecek çalışmalardan birisi Gabler
tarafından yapılmıştır. Kaliforniya, Illinois, Massachusetts, Michigan, New
Jersey, New York, Ohio ve Texas eyaletlerini kapsayan çalışma, ölçek ekono-
milerinin 25.000 ile 250.000 nüfusa sahip kentlerde ortaya çıktığını tespit et-
miştir. 250.000’lik nüfus eşiği aşıldığında ölçek kayıpları ortaya çıkmaktadır.³⁶

Bu çalışmalar arasında Holzer vd.’nin çalışması, tüm yerel yönetimler
düzeyinde geçerli olabilecek bir optimum büyüklük bulma çabası açısından
farklılık arz etmektedir. Ülke, siyasal sistem ya da yerel hizmetler ayrımı gö-
zetmeden bir literatür incelemesi şeklinde yapılmış çalışmaya göre, ideal ye-
rel yönetim büyüklüğü 25.000-250.000 kişi arasındadır. Bu sınırların altında
ya da üstünde kalan yerel otoriteler, verimsiz olarak değerlendirilmiştir.³⁷

Genel belediye büyüklüğü ile verimlilik ilişkisi yanında, yerel kamu hiz-
metleri özelindeki çalışmalarda da aynı durum söz konusudur. Örneğin, Bel
ve Costas tarafından, İspanya’nın Katalanya bölgesindeki belediyelerde katı
atık toplama hizmetlerine yönelik yapılmış bir çalışmada; nüfusu 20.000’in
altındaki küçük belediyelerde, sınırlı da olsa belediye büyüklüğünden kay-
naklanan kazançlar bulunurken, nüfus 20.000’i geçtikten sonra bu kazançlar
yavaş yavaş ortadan kalkmaya başlamaktadır.³⁸ Gyimah-Brempong tarafın-
dan ABD Florida eyaletindeki belediyelerce sunulan polis hizmetleri için en
uygun nüfusu tespitiye yönelik araştırma; polis hizmeti için büyüklük kaynak-
lı kazançların, 50.000 ve üzeri nüfusla başladığını göstermektedir.³⁹ Mourit-
zen’e göre 1970’li yıllara kadar nüfusu 5.000’in altındaki belediyeler temel
halk eğitimi hizmetlerinde verimli değillerdi. Bu yüzden modern toplumun
standartlarını karşılayabilecek bir okul sistemi kuramamışlardı.⁴⁰

34 Aktaran Wim Derksen, “Municipal amalgamation and the doubtful relation between size and performance”, *Local Government Studies*, 1988, C.14, S.6, ss. 36-37.

35 Bish, a.g.e., s. 14.

36 L. R. Gabler, “Population Size as a Determinant of City Expenditures and Employment: Some Further Evidence”, *Land Economics*, 1971, C.47, S.2, ss. 130-138.

37 Marc Holzer vd., *Literature Review and Analysis Related to Optimal Municipal Size and Efficiency*, The Local Unit Alignment, Reorganization, and Consolidation Commission (LUARCC), New Jersey, 2009.

38 Germà Bel ve Antón Costas, “Do Public Sector Reforms Get Rusty? Local Privatization in Spain”, *The Journal of Policy Reform*, 2006, C.9, S.1, ss. 1-24.

39 Kwabena Gyimah-Brempong, “Economies of Scale in Municipal Police Departments: The Case of Florida”, *The Review of Economics and Statistics*, 1987, C.69, ss. 352-356.

40 Poul Erik Mouritzen, “The Danish Revolution in Local Government: How and Why?”, *Territorial Choice The Politics of Boundaries and Borders* (içinde), Ed: Harald Baldersheim ve Lawrence E. Rose, Palgrave Macmillan, New York, 2010, s. 23.

Gerek bir ülke içindeki yerel yönetimler düzeyinde gerekse yerel hizmetleri ayrı ayrı analiz eden çalışmalarda, büyüklüğe bağlı maliyet tasarruflarının başladığı alt sınır önemli olmakla birlikte, pek çok çalışma yalnızca üst sınırı bulmaya odaklanmıştır. Optimum büyüklük arayışı olarak da değerlendirilebileceğimiz bu çaba, verimlilik üst sınırını bulma çabasıdır. Çünkü büyüklüğü arttırmak bu noktadan itibaren kazançları ortadan kaldırmaya başlamaktadır. Verimsizliğin başladığı bu noktayı tespit kadar, verimsizliğe yol açan faktörlerin de tespiti ayrıca önemlidir. Yerel yönetim literatüründe büyüklüğe bağlı kazançlarının bitip, kayıpların başladığı bu nokta iki önemli gerekçeye dayandırılır. Bunlar örgütlenme ve kalabalıklaşma maliyetleridir.

Örgütlenme Maliyetleri

Yerel otoritenin büyüklüğü belli bir seviyenin üstüne çıktığında, maliyetlerle ilgili avantajlar ortadan kalkmaya başlayabilir. Bunun en önemli sebebi, örgütte iletişim, kontrol ve koordinasyon sorunlarının başlamasıdır. Büyük örgütler genellikle aşırı bürokrasi üretirler bu ise hizmetlerin üretiminde tıkanıklığa sebep olur.⁴¹ Bu sorunların kendisi doğrudan mali kayıp anlamına geldiği gibi, sorunları çözmek için yeni yatırım yapılması da (yeni örgütsel kademeler oluşturmak ya da yazılım sistemleri satın almak gibi) başka bir mali kayıptır.

Üstelik, örgütler büyürken genellikle üretken tarafta değil, bürokratik tarafta büyürler. Başka bir deyişle, yerel otoritenin büyüklüğü arttıkça, doğrudan hizmet üreten birimlerden daha çok, birimleri yöneten bürokrasi büyür. Örneğin, yerel otorite büyüdükçe çarşı pazar denetimi anlamında daha fazla zabıta gerekir. Ama genellikle zabıta sayısından çok, zabıta biriminin tepe yönetici sayısı artar. Büyüklük artışı sadece personel maliyetlerindeki artış olarak da karşımıza çıkmaz. Aynı zamanda belediye büyüklüğü arttıkça, yeni binalara, ofislere, araçlara ihtiyaç duyulur.

Büyüklüğün daha yüksek maliyetler getirmesinin, kabul edilebilir gerekçeleri de bulunmaktadır. Örneğin, büyüklüğe bağlı olarak hizmet verilen vatandaşların ihtiyaç ve talepleri çeşitlenir. Bu talepleri karşılamak için yeni personeller istihdam etmek gerekebilir. İkinci olarak, büyük belediyeler daha yüksek uzmanlık gerektiren işlemlere sahiptir. Bu nedenle küçük belediyelerle karşılaştırıldığında, daha yüksek maliyetler içeren bilgi sistemleri kullanmak zorunda kalabilirler.⁴²

41 Blom-Hansen vd., "Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation", s. 815.

42 Henrik Christoffersen ve Karsnet Bo Larsen, "Economies of scale in Danish municipalities: Expenditure effects versus quality effects", *Local Government Studies*, 2007, C.33, S.1, s. 79.

Kalabalıklaşma Maliyetleri

Hizmet verilen alanın coğrafi olarak ya da hizmet verilen nüfus anlamında büyümesi, toplam harcamaların zaten artmasına neden olacaktır. Ancak, kişi başına düşen maliyetlerin azalması beklenir. Öte yandan büyüklüğün bizzat kendisi doğrudan maliyet unsuru olabilir. Literatürde kalabalıklaşma maliyeti olarak adlandırılan ilave maliyetler, iki boyutta ortaya çıkabilir:

İlki makro perspektiftir. Bu açıdan, kentlerin büyümesi ya da hızlı kentleşmenin ortaya çıkardığı sorunların parasal karşılığı⁴³ dikkate alınır. Örneğin, artan nüfusla birlikte her gün milyonlarca insan kent içinde sürekli yer değiştirmektedir. Oluşan trafik sıkışıklıkları hem zaman kaybına hem de akaryakıt israfına sebep olmaktadır. Ayrıca yaşanan stres, genel ekonomi üzerinde verimliliğin düşmesine yol açmaktadır. Öte yandan, artan nüfusun en temel ihtiyaçlarından biri konuttur. Artan nüfus, konut kira fiyatlarını arttırmakta, arsa spekülasyonuna sebebiyet vermekte ve spekülatörlerin haksız kazançları yeterince vergilendirilememektedir. Kentsel gelişmenin maliyeti olarak da adlandırabileceğimiz kalabalıklaşma maliyeti, kentsel gelişmenin hesaplanamayan maliyeti ve kentsel gelişmenin hesaplanabilen maliyeti olmak üzere ikiye ayrılır. Hesaplanamayan maliyetlere örnek olarak, stres nedeni ile ortaya çıkan verimlilik kaybı gösterilebilir. Hesaplanabilen maliyetler de kendi arasında, kentsel gelişmenin özel maliyeti ve kamusal maliyeti olarak ikiye ayrılır. Özel maliyetler, kentte yaşayanlar için ortaya çıkan ve kişisel bütçelerine ek yük getiren (ulaşım ücretlerindeki artış gibi) harcamalardır. Kamusal maliyetler ise, kamunun kentle ilgili yapmakla yükümlü olduğu harcamaları arttıran (doğalgaz, kanalizasyon, su gibi artan altyapı hizmeti talebinin belediye bütçelerine getirdiği ek yükler gibi) ilave maliyetlerdir.⁴⁴ Ancak pek çok çalışmada kalabalıklaşma maliyeti mali sonuçlardan uzakta, kentleşmenin negatif bir dışsallığı olarak tanımlanmakta ve artan nüfusun yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerin kalitesini düşürmesi olarak açıklanmaktadır.⁴⁵ Örneğin hızlı nüfus artışına bağlı olarak derslik başına düşen öğrenci sayısının ya da doktor başına düşen hasta sayısının artması kalabalıklaşma maliyeti olarak değerlendirilmektedir.

43 Kentleşmenin ortaya çıkardığı ekonomik maliyetler çok ciddi boyutlara ulaşabilmektedir. Örneğin, Jakarta'da kirli suların kaynatılması için bir yılda harcanan miktar 50 milyon dolardır. Mexico City'de hava kirliliğinin neden olduğu solunum rahatsızlıklarının ekonomiye maliyeti yılda 1,5 milyar dolardır. Bangkok'ta trafik tıkanıklığı nedeni ile yılda bir milyar dolardan fazla akaryakıt israfı ortaya çıkmaktadır. ABD'de ise kalabalıklaşma maliyeti 35-48 milyar dolar arasındadır. Bu ise ülkenin GSMH'nin %2'ine tekabül etmektedir. World Bank, 1996'dan aktaran Ahmet Ulusoy ve Tarık Vural, "Kentleşmenin Sosyo Ekonomik Etkileri", Belediye Dergisi, 2001, C.7, S.12, s. 18.

44 Ulusoy ve Vural, a.g.m., s. 12.

45 Örneğin Bkz. Halil Nadaroğlu, Mahalli İdareler, Beta Yayınevi, 5. B., İstanbul, 1994, s. 42.

İkinci olarak, mikro perspektiften kalabalıklaşmanın ortaya çıkaracağı maliyetlere odaklanılabilir. Bu bakış açısıyla, büyüyen coğrafi alan ya da nüfusun, yalnızca toplam harcamaları değil, kişi başına maliyetleri de arttırdığını görebiliriz. Örneğin, büyük şehirler civarında kalan yerleşim yerlerinin (ilçeler, beldeler ya da köyler gibi), ölçek ekonomisi gerekçesiyle metropoliten alana dahil edilmesi tüm dünyada sık başvurulan bir yöntemdir. Ancak bu yapıldığında, metropoliten alanın merkezinden en uzakta yer alan birimlere bile merkezdeki hizmetlerin götürülmesi gerekmektedir. Örneğin, artık şehrin merkezinde bir yerel yönetim hizmeti olarak sunulan ulaşım hizmetlerinin, bu yeni yerleşim yerlerine de ulaştırılması gerekir. Birimler arası mesafe, bir gün içinde yapılan sefer sayısı, arazinin düz ya da engebeli olması gibi pek çok faktör yeni yerleşim yerlerine düzenlenecek otobüs seferlerini etkiler. Bunlar toplam harcama üzerinde doğrudan etkileri olacak faktörlerdir. Ancak artan büyüklüğün kişi başına maliyetler üzerindeki etkisi tespit edilmeden, ölçek kaybı anlamına geldiği iddia edilemez. Aşağıda böyle bir senaryonun ölçek kayıplarına etkisi örneklendirilmiştir:

Her biri 50 kişilik kapasiteye sahip ve metropoliten alana dahil bir yerleşim yerinden, merkeze, bir seferinde 50 birim maliyet üreten otobüsleri olan bir belediye, bilet fiyatlarını marjinal maliyet esasına göre belirlediğinde, kişi başına 1 birimlik bilet fiyatıyla ulaşım hizmetini yürütebilir. Otobüs her seferinde 50 kişi taşıdığı anda maliyetler karşılanmış olur. Aynı hattı kullanması gereken ama metropoliten alana dahil olmayan bir belde, bir kararla metropoliten alana eklendiğinde, belediyenin yapması gereken şey otobüs hattını uzatıp yeni beldeyi de içine alacak şekilde bir sefer düzenlemesi yapmasıdır. Burada iki seçenekle karşılaşılar. Mevcut otobüs sayısı arttırılmadan otobüslere kapasitesinin üstünde yolcu bindirilerek sorun çözülmeye çalışılabilir. Bu durum, aslında boyut ekonomilerini ortaya çıkarır. Maliyetler daha fazla kişiye yayılmıştır. Ama bilet fiyatları aynı olduğu için belediyenin kar ettiği bir düzen ortaya çıkar. Ancak bu vatandaşları olumsuz koşullarda seyahat etmeye mahkum eder ve bunun siyasi sonuçları olacağından, belediyeler genellikle bu hatta ilave bir otobüs daha koyarlar. İkinci otobüsün de benzer kapasiteye sahip olduğunu varsayarsak, bu otobüs de 50 kişiyi doldurduğunda marjinal maliyetler kişi başına 1 birimlik seviyede kaldığı için belediyenin herhangi bir zararı söz konusu değildir. Ancak otobüsün tam kapasitesi olan 50 kişiye ulaşamadığı her durumda belediye zarar ediyor demektir. Belediye büyüklük artışı karşısında ya verimsiz çalışmaya devam edecek ya da kişi başına maliyetler arttığı için bilet fiyatlarını yükseltmek durumunda kalacaktır. Başka bir deyişle kalabalıklaşma, coğrafi alan ya da nüfus olarak büyüme anlamında yeni maliyetler üretiyor demektir.

Özetlemek gerekirse, yerel hizmetleri üretmek ve sunmakla yükümlü yerel yönetimlerin büyüklüklerindeki artışa paralel olarak, bazı hizmet alanlarında ya da yerel yönetimin tüm harcama kalemlerinde maliyetlerde azalma beklenebilir. Ancak yapılan çalışmalar göstermiştir ki maliyet kazançları yerel yönetim büyüklüğü belli bir noktaya ulaştığı andan itibaren ortadan kalkmaktadır. U şekilli maliyet eğrisinin dip noktayı görmesinin ardından tekrar yükselişe geçmesinin en önemli sebepleri ise, örgütlenme ve kalabalıklaşma maliyetleridir.

Yerel yönetim büyüklüğü ile verimlilik arasındaki ilişki; nüfus üzerinden tanımlanmaya, böylelikle ideal bir yerel yönetim büyüklüğü aranmaya başlandığında, ulaşılan sonuçlar ölçek kazançları olarak nitelendirilemez. Boyut ya da kapsam ekonomisi kaynaklı kazançlar olarak isimlendirmek daha uygun olacaktır. Buna karşın, ideal yerel yönetim büyüklüğünün üst sınırına geldikten sonra kayıpların başlaması ve bunun nedenleri ölçek ekonomisinin gerçek bağlamında tartışılacak konulardır. Çünkü örgütlenme maliyetleri kaynaklı kayıplar, firma teorisinde de kabul edilmekte, kalabalıklaşma maliyetleri ise aynı firma teorisinin birim başına maliyetler vurgusu gibi kişi başına maliyetler üzerinden temellendirilebilmektedir. Ölçek ekonomisi tezinin yerel yönetim literatüründe bağlamından koparılarak kullanılmasının bir başka açıklaması bu durum kaynaklı olabilir.

Ölçek ve Boyut Kaynaklı Kazançların Yerel Yönetimlerin Tüm Hizmet Yelpazesi Boyunca Mümkün Olduğunu Düşünmek

Dünyanın tüm ülkelerinde, yerel yönetimlerin büyüklükleri yanında, sorumluluk sahaları da birbirinden farklıdır. Bazı ülkelerde sorumluluklar, klasik yerel hizmetler olarak kabul edilen, yol, su, katı atık yönetimi, itfaiye gibi hizmetlerle sınırlıyken, bazı ülkelerde “sosyal refah programlarını da içine alacak şekilde”⁴⁶ geniş boyutlara sahiptir. Hizmetlerin ayrışık yapısı, ölçek etkilerini de belirleyen önemli bir faktördür. Bir yerel yönetim hizmetinde ölçek kazançlarının ortaya çıkması mümkünken, bir diğerinde neredeyse imkansız olabilir. Dolayısıyla başlangıçta, yerel hizmetlerde ölçek kazançlarının “herkese uyan tek bir beden”⁴⁷ yapısında olmadığını vurgulanması gerekir. Tavares’in deyimiyle, “ölçek ekonomisi yerel yönetimler tarafından sağlanan tüm hizmet gamı boyunca tek düze değildir”⁴⁸

46 Michael Keating, “Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice”, *Theories of Urban Politics* (içinde), (Ed:David Judge, Gerry Stoker ve Harold Wolman), SAGE Publication, London, 1995, ss. 117-134.

47 Thomas Niaounakis ve Jos Blank, “Inter-municipal cooperation, economies of scale and cost efficiency: an application of stochastic frontier analysis to Dutch municipal tax departments”, *Local Government Studies*, 2017, C.43, S.4, s. 534.

48 Tavares, a.g.m., s. 6.

Yerel yönetimlerin sunduğu hizmet yelpazesinin ölçek kazançları açısından incelenebilmesi için, iki ayrı kategoride değerlendirilmesi gerekir. Bunlar, sermaye yoğun hizmetler ve emek yoğun hizmetlerdir. Sermaye yoğun hizmetler; içme suyu temini, atık su bertarafı, katı atık depolama ve geri dönüşümü gibi hizmetlerdir. Emek yoğun hizmetler ise; katı atıklara yönelik hizmetlerin cadde ve sokak süpürme, toplama ve taşıma aşamaları, sağlık müfettişleri, kütüphane hizmetleri, polis, çarşı pazar denetimi, okul vb. hizmetlerdir. Bu ayırım bir hizmet içindeki yalnızca yoğunluğu göstermektedir. Katı bir kategorik ayırım değildir. Çünkü sermaye yoğun bir hizmet, yalnızca sermaye ile sunulamaz. Mutlaka onda da emek gerekir. Ya da emek yoğun bir hizmet için gereken araç gereç, sermaye kaynaklarından karşılanır. Örneğin, itfaiye hizmetine personel açısından bakıldığında, emek yoğun olarak değerlendirmeye müsaittir. Ancak itfaiye hizmeti yalnızca personelle yürütülemez. Yangına müdahale için, itfaiye araçları başta olmak üzere sermaye yatırımları gerekir. Yerel otoritenin büyüklüğüne, sahip olduğu mali kaynaklara ya da ülkedeki siyasal ve yönetsel sistemin merkez yerel arasındaki görev ve sorumluluk paylaşımına göre bir yerel yönetim içinde bu iki hizmet kategorisi farklı yoğunluklarda bulunabilir. Ancak Avrupa Konseyi'nin bir çalışmasında; yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerin sermaye yoğun olmaktan çok, emek yoğun hizmetlerden oluştuğu tespiti yapılmaktadır.⁴⁹ Benzer şekilde Holzer vd., yerel yönetim hizmetlerinin %80'inden fazlasının emek yoğun nitelikte olduğunu belirtmektedir.⁵⁰

Yerel yönetimlerde ölçek ekonomisi üzerine yapılan çalışmaların pek çoğunda ulaşılan ana sonuçlardan biri, ölçek kazançlarının sermaye yoğun hizmetlerde ortaya çıkmasının daha olası olduğu şeklindedir.⁵¹ Örneğin, bir atık geri dönüşüm tesisine yeni yatırım yapmak ve yeni makinalar almak suretiyle tesisin kapasitesi artırılabilir. Kapasite arttırımı sonrası bir ton atığın dönüşümünün maliyeti, kapasite arttırımı öncesiyle karşılaştırıldığında daha düşükse, bu durum atık geri dönüşüm hizmetinde ölçek ekonomisinin varlığını gösterir. Sermaye yoğun hizmetlerde yalnız ölçek ekonomisi değil, boyut ekonomileri de bulunur. Bunun sebebi, sabit maliyetlerin daha çok kullanıcıya yayılmasıdır.⁵²

49 Council of Europe, *a.g.e.*, s. 10.

50 Holzer, *a.g.e.*, s. 4.

51 Dollery ve Fleming, *a.g.e.*, s. 9; William F. Fox ve Tami Gurley, *Will Consolidation Improve Sub-National Governments?*, The World Bank: Poverty Reduction and Economic Management Public Sector Governance Group (Policy Research Working Paper 3913), Washington, 2006; Timothy W. Cobban, "Bigger Is Better: Reducing the Cost of Local Administration by Increasing Jurisdiction Size in Ontario, Canada, 1995–2010", *Urban Affairs Review*, 2017, C.55, S.2, s. 466.

52 Bish, *a.g.e.*, s. 14.

Emek yoğun hizmetlerde ölçek ekonomisinin bulunmamasının ana nedeni ise, bu çalışma içinde örgütlenme maliyetleri olarak başlıklandırılan kısımda da belirtildiği gibi, büyüklük arttıkça hizmet talebinin de artması, bunun da yeni personel istihdamını gerektirmesidir. Ayrıca, yerel birimlerin personel sayısı arttıkça bu sistemi denetlemek ve koordine etmek için ihtiyaç duyulan bürokratik üst kadroların da sayısı artmaktadır. “Bir yerel otoritede, sermaye ve emek yoğun hizmetlerin karışımı ikincisine doğru evrildiğinde, ölçek ekonomisinin elde edilme olasılığı azalmaktadır.”⁵³

Yerel yönetim hizmetlerini ölçek ekonomisi çerçevesinde incelerken yapılan bir başka tasnif ise, hizmetleri yatay bütünleşik ve dikey bütünleşik hizmetler olarak ayırmaktır. Yatay bütünleşik hizmetler, farklı yerel otoritelere sunulmalarına rağmen aynı özelliklerdeki hizmetleri içerir. Bu hizmetlerin sunucuları ve kullanıcıları benzerdir. Örneğin, sokakların süpürülmesi ile başlayan ve sokaklar ile evlerden atıkların alınması ile devam edip, atığın depolama alanına boşaltılması ile biten katı atık yönetim zinciri (geri dönüşüm bu sürece dahil değildir) yatay bütünleşik bir hizmettir. Hizmetten yararlananlar kentte yaşayan tüm vatandaşlardır. Aralarında herhangi bir ayırım yoktur. Hizmet sunucuları da birbirine benzeyen belediyelerdir. Bu hizmetin daha büyük ölçeklerde merkezileştirilmesi, ya da belediye birleşmeleri yoluyla yürütülmesi durumunda, ölçek kazançlarının ortaya çıkması ancak özel koşulların varlığına (işçi çıkarılması, daha uygun koşullarda piyasadan hizmet alınması vb. gibi) bağlıdır. Ancak genellikle bu kazançlar ortaya çıkmadığı gibi, yatay bütünleşik hizmetlerin boyutlarının büyütülmesi maliyetleri arttırır.

Dikey bütünleşik hizmetler ise ardışık aşamalara sahip, genellikle üretim ve dağıtım gibi iki önemli boyuttan oluşan hizmetlerdir. Bu tür hizmetlere verilebilecek en iyi örnekler su arıtma ya da şehre içme suyu teminidir. Arıtma tesislerinde su arıtılır (üretim) ve tüketicilere boru hatları aracılığıyla dağıtılır. Ayrıca üretim suyun toplanması, havuzlarda bekletilmesi gibi birkaç basamağı da içerebilir. Dikey bütünleşik hizmetlerin büyük çoğunluğu sermaye yoğun yapıdadır. Dikey bütünleşik hizmetlerde ölçek kazançlarının ortaya çıkma ihtimali oldukça yüksektir. Örneğin, farklı belediyelerin sahip oldukları atık su arıtma tesislerinden bir tanesinin kapasitesi arttırılarak, birden fazla belediyenin sınırları içinde yaşayan vatandaşlara hizmet üretilmeye çalışılabilir. Bu durum üretilen çıktının, yani arıtılan suyun ton başına marjinal maliyetlerini düşürüp ölçek kazançları ortaya çıkarabilir. Ancak üretimden ortaya çıkan kazançlar, dağıtım sistemindeki artan maliyetler nedeniyle ortadan kalkabilir. Özellikle genişleyen coğrafi alan (hizmet verilen

53 Tavares, a.g.m., s. 6.

son kullanıcı ile tesis arasındaki mesafenin artışı), nüfus yoğunluğunun yetersizliği ve ilave dağıtım maliyetleri (borular, su depoları ve dağıtım sisteminin diğer parçalarından oluşan yeni alt yapı ihtiyacı ve bunun işletilmesinden kaynaklanan maliyetler) ölçek kazançlarını ortadan kaldıracabilecek en önemli faktörlerdir.⁵⁴

Bu başlık altında incelenmesi gereken önemli bir başka sorun da boyut ekonomileriyle ilgilidir. Yerel yönetimin sunduğu hizmetlerden, birinde ya da birkaçında ortaya çıkabilecek ölçek kazançları, tüm yerel hizmetler için geçerli olmadığı gibi, bir yerel hizmetin ortalama maliyetlerinde tasarruf sağlayan nüfus büyüklüğü de tüm yerel hizmetler için geçerli olmayabilir. Örneğin, şehre içme suyu sağlanmasında ortalama maliyetleri düşüren yerel yönetim büyüklüğü, itfaiye hizmetleri için uygun büyüklük olmayabilir. Çok sayıda hizmeti aynı anda üreten yerel yönetimler için, kusursuz bir hizmet haritası oluşturmak ve tüm hizmetlerde ölçek ya da boyuttan kaynaklanan kazançlar beklemek büyük ölçüde imkansızdır.⁵⁵ Örneğin, Bodkin ve Conklin tarafından, Kanada'nın Ontario eyaleti için yapılan bir çalışmada, içme suyu temini hizmetinde 150.000 ile 200.000 nüfus arasında verimlilik kazançları bulunduğu tespit edilmiştir. Ancak nüfusu 10.000'in altında olan belediyeler; yangın ve polis koruması, atık yönetimi, sağlığın korunması, rekreasyon gibi yerel kamu hizmetlerini sahip oldukları nüfusta ucuza sağlayabilmektedir. Bu yerel yönetimlerin bir metropolitan alana dahil edilmesi ya da birleştirilmesi durumunda, söz konusu hizmetler için bu kazançlar ortadan kalkmaktadır.⁵⁶

Yerel Yönetim Büyüklüğü ile Ölçek Ekonomisi Arasındaki İlişkiyi Tespit Etmenin Güçlükleri

Yukarıda, yerel yönetim hizmetlerinde ölçek kazançlarına ilişkin beklentiyi karşılıksız bırakabilecek pek çok neden, gerekçeleriyle ortaya konmuştur. Tüm bu gerekçelerin ortadan kalktığı ve ölçek kazançlarının gerçekten ortaya çıktığı durumlarda bile bu kazançları tespit edebilmek, kendi içinde çeşitli güçlükler içerir. Bu nedenle ölçek ekonomisinin yerel hizmetlerde tespitine yönelik çalışmalar ciddi riskler barındırır. Bu risklerin başlıcaları şunlardır:

54 Wolff, *a.g.e.*, s.8; Fox ve Gurley, *a.g.e.*, ss. 10-15; Mark Callanan vd., "The Risks of Intuition: Size, Costs and Economies of Scale in Local Government", *The Economic and Social Review*, 2014, C.45, S.3, s. 377.

55 Andrew Sancton, *Merger Mania: The Assault on Local Government*, McGill-Queen's University Press, Montreal, 2000, s.166; Brian Dollery ve Lin Crase, "Is bigger local government better? An evaluation of the case for Australian municipal amalgamation programs", *Urban Policy and Research*, 2004, C.22, S.3, s. 269; Callanan vd., *a.g.m.*, s. 377.

56 Ronald G. Bodkin ve David W. Conklin, "Scale and Other Determinants of Municipal Government Expenditures in Ontario: A Quantitative Analysis", *International Economic Review*, 1971, C.12, S.3, ss. 465-481.

a) Yerel otoritenin büyüklüğünde olağan dışı bir gelişme (belediyelerin birleştirilmesi ya da bazı hizmetlerin metropoliten yönetime aktarılması gibi) durumunda, bazı yerel hizmetlerde ölçek kazançları ortaya çıksa bile, bu başka hizmetlerin finansmanında kullanılabilir. Örneğin, atık toplama hizmetlerinin merkezileştirilmesine bağlı olarak, bir ton atığı toplamının maliyetleri kişi başına azalmış olabilir. Ancak ortaya çıkan bu kazanç, yeni bir geri dönüşüm tesisinin finansmanında kullanılabilir. Ya da tamamen farklı bir hizmeti (park yapımı gibi) finanse edebilir. Bu durumda ölçek kazançlarını izlemek mümkün olmayacaktır. Ölçek kazançları ancak, “kişi başına maliyetlerin düşmesine paralel, yerel vergilerin azaltıldığı durumlarda”⁵⁷ takip edilebilir. Ancak bu da genellikle yapılmaz. Vergiler sabit tutulurken kişi başına maliyetlerin düşmesinden kaynaklanan tasarruf, başka yerel kamu hizmetlerine harcanır.

b) Ölçek ekonomisinin varlığı ya da yokluğu, bazı çalışmalarda, belediye büyüklüğündeki genel değişim bazında incelenmektedir. Yani büyüklük değişimi öncesi toplu maliyetler ile büyüklük değişimi sonrası toplu maliyetler karşılaştırılmaktadır. Başka bir deyişle, cari giderlerdeki değişimler arasındaki farka bakılmaktadır. Bu sağlıklı bir analiz değildir. Ölçek kazançları ya da kayıplarının iyi tanımlanmış belli mal ya da hizmetler özelinde ve kişi başına maliyetler bazında incelenmesi gerekir. Örneğin, Avustralya’da Soul tarafından yapılmış bir çalışma, Dollery vd. tarafından bu gerekçeyle “sağlıksız” olarak nitelendirilmektedir.⁵⁸

c) Yerel hizmetlerin ölçeğinin büyütülmesine bağlı olarak maliyetlerdeki azalma ya da artış hizmet kalitesinden kaynaklanabilir. Yani ölçeğin büyütülmesi maliyetleri aşağı çekmiş, ama hizmet kalitesi arttığı için maliyet avantajı izlenemeyecek duruma gelmiş olabilir. Ya da tam tersi, maliyetlerdeki azalma ölçek ekonomisi kaynaklı değil, doğrudan hizmetin kalitesinin düşmesi sonucu ortaya çıkmış olabilir. Örneğin, eğitim kamu hizmetinden sorumlu olan yerel otorite, bir okulda okuyan öğrenci sayısını arttırmak suretiyle, birim maliyetleri düşürebilir ve ölçek kazançları elde edebilir. Ancak eklenen her öğrencinin eğitim kalitesi üzerindeki etkisi tespit edilmeden, gerçekçi bir değerlendirme yapılamaz. Eğitim kalitesini düşürecek bir büyüklük, maliyetlerde tasarruf sağlasa bile tercih edilmemelidir.

57 Maarten A. Allers ve J. Bieuwe Geertsema, “The Effects of Local Government Amalgation on Public Spending, Taxation and Service Levels. Evidence From 15 Years of Municipal Consolidation”, *Journal of Regional Science*, University of Groningen SOM Research Institute (14019-EEF), 2016, C.56, S.4, s. 660.

58 Dollery vd, “Optimal Structural Reform in Australian Local Government: An Empirical Analysis of Economies of Scale by Council Function in New South Wales”, s. 476.

Öte yandan, hizmet kalitesini bir değişken olarak analize sokmak oldukça zordur. Bunu yapabilmek için, yerel idarelerin kalite düzeylerine ilişkin verilere ihtiyaç duyulacaktır. Ancak, maliyet rakamlar üzerinden tespit edilebilecek nispeten somut bir veri olmasına rağmen kalite hizmetten yararlanan vatandaşların algılarına ilişkin bir değerlendirmedir. Kamu hizmeti sunumunun kalitesi, farklı belediyeler için farklı anlamlara gelebilir. “Bir şehirde kalite; profesyonellik ve uzun çalışma saatleri ile bağlantılı olabilirken, küçük bir belediyede, vatandaşların kamu otoritesine kişisel teması ve yakınlığı ile alakalı değerlendirilebilir.”⁵⁹ Bu yüzden, ölçek ekonomisi literatürünü oluşturan pek çok araştırma bu yönüyle eksiktir. Örneğin, Bikker ve Van der Linde Hollanda belediyeleri üzerine çalışırken, “belediyeler arasında yerel kamu idaresinin kalitesiyle ilgili karşılaştırılabilir verilerin mevcut olmadığı” bilgisiyyle yola çıktıklarını belirtmektedir.⁶⁰ Danimarka’da Christoffersen ve Bo Larsen, belediye birleşmelerinin hizmet kalitesi üzerindeki etkisinin ölçülmesinin mümkün olup olmadığını araştırdıkları çalışmalarında, birleşmelerin kalite üzerindeki etkilerinin ölçülemeyeceği sonucuna varmışlardır.⁶¹ Tavares ise yerel yönetim büyüklüğü ile hizmet kalitesi arasındaki ilişkiye yönelik çalışmaların, çoğunlukla herhangi bir bulguya ulaşamadığını belirtmektedir.⁶²

Ayrıca bazı hizmetlerin kalitesini o hizmete özgü doğal sınır oluşturur. Bu hizmetler gereğinden fazla büyütüldüklerinde hizmet kalitesi düşer. Örneğin, itfaiye hizmetinin en önemli özelliği, ihtiyaca hızlı cevap verilmesidir. Yakın belediyeler arasında bu hizmetin merkezileştirilmesi, ya da bir belediyenin diğerinden hizmet alması maliyetlerde tasarruf sağlayabilir. Ancak uzak mesafelere ulaşım sorunu ile beraber düşünüldüğünde, tasarrufun bedeli yangınlara geç müdahale etmek olarak ortaya çıkabilir.

d) Ölçek ekonomisinin varlığı ya da yokluğuna ilişkin analizler doğal olarak mali analizlerdir ve işletme maliyetlerinin incelenmesini gerektirirler. Ancak, yerel otoritelerin gerek kullandıkları muhasebe sistemleri gerekse organizasyon şemasındaki adlandırmalardan kaynaklanan farklılıklar, bu maliyetleri izlemeyi zorlaştırır.⁶³ Örneğin, atık yönetim maliyetleri tespit edilmeye çalışıldığında, maliyetlerin bir kısmı doğrudan atık giderleri altında bulunabilirken, bir kısmı planlama, bir kısmı çevre, bir kısmı mühendislik,

59 Reto Steiner ve Claire Kaiser, “Effects of amalgamations: evidence from Swiss municipalities”, *Public Management Review*, 2017, C. 19, S.2, s. 240.

60 Bikker ve Van Der Linde, a.g.m., s. 444.

61 Christoffersen ve Bo Larsen, a.g.m., s. 93.

62 Tavares, a.g.m., s. 11.

63 Byrnes ve Dollery, a.g.m., s. 404.

bir kısmı araç ve ekipman olarak genel yönetim giderleri başlığı altında maliyetlendirilmiş olabilir.

Yerel Yönetim Hizmetlerinde Ölçek Ekonomisi Konulu Çalışmalar

Yerel yönetim hizmetlerinde ölçek ekonomisi tezine yönelik yapılan alan araştırmaları, genellikle karışık bulgular ya da kanıtlar ortaya koymaktadır. Bazı çalışmalarda ölçek kazançları tespit edilebilmesine rağmen bazılarında tam tersi bulgulara ulaşılmıştır. Bu çalışmalar arasında belli bir ülkeyi, ya da belli kamu hizmetlerini analiz eden çalışmalar çoğunluktadır. Bazı çalışmalar ise daha çok bir literatür incelemesi şeklinde, geçmişte yapılmış çok sayıda çalışmayı aynı tema altında buluşturmuştur. Daha fazla çalışmaya atıfta bulunmaları dolayısıyla bunlardan birkaçının bulguları⁶⁴ aşağıda özetlenmiştir. Sonuçların, yerel yönetim büyüklüğü ile verimlilik arasındaki ilişkinin anahtar kavramı olan ölçek ekonomisi tezine yönelik inancı, en azından şüpheli hale getiren kanıtlar olarak değerlendirilmesi mümkündür.

Ölçek ekonomisi tezine inancı en fazla besleyen çalışmalardan biri Newton tarafından yapılmıştır. İngiltere örneğindeki 73 farklı çalışmayı analiz eden Newton, yerel yönetim büyüklüğü ile verimlilik arasında doğrudan bir ilişki olmadığını iddia eder. O'na göre büyük birimler de en azından küçük birimler kadar verimli olabilirler.⁶⁵

Buna karşın Boyne, yine İngiltere'de yerel hizmetlere yönelik ölçek ekonomisi tezini araştıran, en eskisi 1968 en yenisi 1990 tarihli 17 farklı çalışmanın bulguları üzerinden, dört temel yerel hizmet kategorisinde (eğitim, sosyal hizmetler, konutlara yönelik hizmetler, polis ve itfaiye), ölçek ekonomisinin varlığını analiz etmiştir. 17 araştırma içinde eğitim hizmetlerini inceleyen 5 araştırmanın ortalama sonucu, % 33 oranında ölçek ekonomisinin yokluğunu göstermektedir. Hiçbir araştırma, eğitim hizmetleri alanında ölçek ekonomisi tezini doğrulamamaktadır. Sosyal hizmetler alanında bazı araştırmalar ölçek ekonomisinin varlığına işaret ederken, bazıları olmadığını söylemektedir. Ölçek ekonomisinin varlığına işaret eden araştırmalarda ortalama % 20 maliyet kazancından söz edilmektedir. Buna karşın ölçek ekonomisi bulunmadığını söyleyen araştırmalar % 21 oranında ölçek kaybı ortalamasına ulaşmaktadır. Benzer durum, itfaiye ve polis hizmetleri kategorisi için de geçerlidir. 17 araştırmadan 5 araştırmada incelenen bu hizmet alanında; ölçek ekonomisi tezini

64 Tek bir ülkeyi ya da hizmeti inceleyen çalışmalara makale içinde yeri geldikçe değinildiğinden, bu kısımda yalnızca literatür incelemesi şeklindeki toplu çalışmalardan örnekler yer almaktadır.

65 Kenneth Newton, "Is Small Really So Beautiful? Is Big Really So Ugly? Size, Effectiveness, and Democracy in Local Government", *Political Studies*, 1982, C.30, S.2, ss. 190-206.

doğrulayan araştırmalarda ölçek kazançları ortalaması % 40 olarak gerçekleşirken, ölçek ekonomisi olmadığını söyleyen araştırmalarda, ölçek kaybı % 60 olarak bulunmaktadır. İlişkinin ters yönlü olarak tespit edildiği tek hizmet alanı, konutlara yönelik hizmetler ve iskan politikası hizmetleridir. 17 araştırmadan 8'inde incelenen bu hizmet alanında ölçek kazançları ortalaması % 15 olarak bulunmuştur. Buna karşın bu hizmet alanında da ölçek ekonomisinin bulunmadığını söyleyen araştırmalarda bulunan ölçek kayıpları % 5'tir.⁶⁶

Byrnes ve Dollery ise, farklı ülkelerdeki, en eskisi 1959 en yenisi 2001 tarihli 22 çalışmayı değerlendirmiştir. Buna göre 22 çalışmanın % 29'u U şekli maliyet eğrileri bulurken, % 8'i ölçek kazançlarını, % 24'ü ölçek kayıplarını bulmuştur. Çalışmaların % 39'u ise büyüklük ile kişi başına harcamalar arasında herhangi bir istatistiksel ilişi bulamamıştır.⁶⁷

Holzer vd. tarafından yapılan inceleme, farklı ülkelerden 65 çalışmayı değerlendirmiş ve literatürün ölçek kazançlarına ilişkin çok az kanıt sağladığı belirtilmiştir. Ölçek kazançlarının genellikle 25.000 ile 250.000 nüfus arasında ortaya çıktığı, ancak bu aralıka bile büyüklük ile verimlilik arasındaki ilişiye dair kanıtların zayıf olduğu tespiti yapılmaktadır. Ayrıca 25.000'in altında nüfusa sahip yerel yönetimlerin, uzmanlaşmış hizmetler dışında büyük belediyelerle karşılaştırıldığında daha az verimli olmadığı, buna karşın 250.000 nüfus eşiği aşıldığında verimsizliğe ilişkin kanıtların arttığı değerlendirilmiştir.⁶⁸

Tavares, 52 farklı çalışmayı değerlendirmekte ve hükümetlerin ölçek ekonomisi kaynaklı maliyetlerde tasarruf beklentisinin, sadece iyimser bir yaklaşım olduğunu belirtmektedir. Çünkü makalesine konu ettiği çalışmaların büyük bir çoğunluğu, ölçek kazançlarının yalnızca genel idari harcamalar (yerel yönetimlerin seçilmiş meclis üyeleri ile atanmış personeline ödenen ücretler, hizmet üretiminde kullanılan binalara yapılan harcamalar, yerel katılımı sağlamak amacıyla yapılan toplantı ya da referandum faaliyetleri gibi) bazında ortaya çıkmasının mümkün olduğunu ortaya koymaktadır. Yerel yönetimlerin sunmakla yükümlü olduğu hizmetler içinse, ancak yüksek oranda parçalanmış yapıların birleştirilmesinde ölçek kazançlarının ortaya çıkabileceğini belirten Tavares, bu kazançların da ek harcamalar ile dengelenebileceği uyarısını yapmaktadır.⁶⁹

66 Boyne, a.g.m., ss. 217-218.

67 Byrnes ve Dollery, a.g.m., s. 393.

68 Holzer, a.g.e., s. 18.

69 Tavares, a.g.m., s. 12.

Sonuç

Dünyanın pek çok ülkesinde, yüz yılı aşkın bir zamandır yerel yönetimlerde reform tartışmalarının en önemli gerekçelerinden birisi ölçek ekonomisi tezi olmuştur. Özellikle parçalanmış çok sayıda küçük yerel otorite eliyle sunulan hizmetlerin verimsiz olduğu savına dayanarak, farklı yöntemler altında hizmetlerin ölçeği büyütülmeye ya da doğrudan doğruya yerel otoritelerin büyüklüğü arttırılmaya çalışılmıştır.

Ancak verimlilik ile büyüklük ilişkisi üzerine literatürün yakından incelenmesi hem kavramların hatalı kullanıldığını hem de ölçek kazançlarına ilişkin neredeyse sorgulanamaz kabul edilen algının, gerçeği bütünüyle yansıtmadığını göstermektedir. Firma teorisine ait ölçek ekonomisi tezi, yerel yönetimler alanında kullanılırken, orijinal bağlamından koparılarak, yerel yönetimin nüfus ya da coğrafi alan olarak büyüklüğünü arttırmak ve daha fazla nüfusa hizmet vermek suretiyle, kişi başına maliyetleri aşağı çekmek olarak tanımlanmaktadır. Dolayısıyla, tezin kullanılışındaki yapılan en önemli hata, çıktının üretimden koparılarak, nüfus üzerinden tanımlanmasıdır. Yine bununla ilişkili bir şekilde, yerel yönetimin boyutuna ya da hizmet sunma kapasitesine bağlı olarak ortaya çıkması muhtemel kazançların, ölçek kazançları olarak adlandırıldığı görülmektedir. Kavramların farklı bir çerçevede kullanılması yanında, ölçek kazançları beklentisinin tüm yerel hizmet yelpazesinde ya da tüm yerel yönetim büyüklüklerinde mümkün olduğunu varsaymak bu konuda yapılan diğer yanlış değerlendirmelerdir.

Çalışma, yerel yönetim büyüklüğü ile verimlilik arasında ilişki kurmanın güçlüklerini gösterme amacına yöneliktir. Fakat böyle bir ilişkinin olmadığı ya da olamayacağı iddia edilmemektedir. Somut bazı yerel kamu hizmetleri için, üstelik orijinal bağlamında ölçek ekonomisi mümkün olabilir. Ancak bu, verili bir zamanda, verili bir noktadaki koşullara atıfta bulunur. Bu tür tekil örnekler üzerinden finansal sürdürülebilirlik için ölçek kazançları temelli genellemeler yapmak sağlıklı olmayacaktır.

Kaynakça

- ALLAN AM, Percy, "Why Smaller Councils Make Sense", *Australian Journal of Public Administration*, 2003, C.62, S.3, ss. 74-81.
- ALLERS, Maarten A. ve J. Bieuwe Geertsema, "The Effects of Local Government Amalgamation on Public Spending, Taxation and Service Levels. Evidence From 15 Years of Municipal Consolidation", *Journal of Regional Science*, University of Groningen SOM Research Institute (14019-EEF), 2016, C.56, S.4, ss. 659-682.

- BALDERSHEIM, Harald ve Lawrence E. Rose, "Territorial Choice: Rescaling Governance in European States", *Territorial Choice The Politics of Boundaries and Borders* (içinde), (Ed: Harald Baldersheim ve Lawrence E. Rose), Palgrave Macmillan, New York, 2010, ss.1-20.
- BEL, Germà, *Local Government Size and Efficiency in Capital Intensive Services: What Evidence is There of Economies of Scale, Density and Scope?* George State University: International Center for Public Policy, Atlanta Georgia, 2012.
- BEL, Germà ve Antón Costas, "Do Public Sector Reforms Get Rusty? Local Privatization in Spain", *The Journal of Policy Reform*, 2006, C.9, S.1, ss. 1-24.
- BIKKER, Jacob ve Daan Van Der Linde, "Scale economies in local public administration", *Local Government Studies*, 2016, C.42, S.3, ss. 441-463.
- BISH, Robert L., *Local government amalgamations: Discredited nineteenth-century ideas alive in the twenty-first*, C.D. Howe Institute Commentary (The Urban Papers 150), 2001.
- BLESSE, Sebastian ve Thushyanthan Baskaran, "Do municipal mergers reduce costs? Evidence from a German federal state", *Regional Science and Urban Economics*, 2016, C.59, ss. 54-74.
- BLOM-HANSEN, Jens, Kurt Houlberg ve Søren Serritzlew, "Size, Democracy and the Economic Costs of Running the Political System", *American Journal of Political Science*, 2014, C.58, S.4, ss. 790-803.
- BLOM-HANSEN, Jens, Kurt Houlberg, Søren Serritzlew ve Daniel Treisman, "Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation", *American Political Science Review*, 2016, C.110, S.4, ss. 812-831.
- BODKIN, Ronald G. ve David W. Conklin, "Scale and Other Determinants of Municipal Government Expenditures in Ontario: A Quantitative Analysis", *International Economic Review*, 1971, C.12, S.3, ss. 465-481.
- BOVAIRD, Tony, "Efficiency in Third Sector Partnerships for Delivering Local Government Services: The Role of Economies of Scale, Scope and Learning", *Public Management Review*, 2014, C.16, S.8, ss. 1067-1090.
- BOYNE, George, "Population Size and Economies of Scale in Local Government", *Policy and Politics*, 1995, C.23, S.3, ss. 213-222.
- BYRNES, Joel ve Brian Dollery, "Do Economies of Scale Exist in Australian Local Government? A Review of the Research Evidence 1", *Urban Policy and Research*, 2002, C.20, S.4, ss. 391-414.
- CALLANAN, Mark, Ronan Murphy ve Aodh Quinlivan, "The Risks of Intuition: Size, Costs and Economies of Scale in Local Government", *The Economic and Social Review*, 2014, C.45, S.3, ss. 371-403.
- CAPELLO, Roberta ve Reberto Camagni, "Beyond Optimal City Size: An Evaluation of Alternative Urban Growth", *Urban Studies*, 2000, C.37, S.9, ss. 1479-1496.
- CHRISTOFFERSEN, Henrik ve Karsnet Bo Larsen, "Economies of scale in Danish municipalities: Expenditure effects versus quality effects", *Local Government Studies*, 2007, C.33, S.1, ss. 77-95.
- COBBAN, Timothy W., "Bigger Is Better: Reducing the Cost of Local Administration by Increasing Jurisdiction Size in Ontario, Canada, 1995-2010", *Urban Affairs Review*, 2017, C.55, S.2, ss. 462-500.
- COOPER, William W., Lawrence M Seiford ve Kaoru Tone, *Data Envelopment Analysis*, Kluwer

- Academic Publisher, New York, 2002.
- COUNCIL OF EUROPE, *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), 2001.
- DELLER, Steven C. ve John M Halstead, "Efficiency in the Production of Rural Road Services: The Case of New England Towns", *Land Economics*, 1994, C.70, S.2, ss. 247-259.
- DERKSEN, Wim, "Municipal amalgamation and the doubtful relation between size and performance", *Local Government Studies*, 1988, C.14, S.6, ss. 31-47.
- DOLLERY, Brian ve Lin Crase, "Is bigger local government better? An evaluation of the case for Australian municipal amalgamation programs", *Urban Policy and Research*, 2004, C.22, S.3, ss. 265-275.
- DOLLERY, Brian ve Euan Fleming, *A Conceptual Note on Scale Economies, Size Economies and Scope Economies in Australian Local Government*, University of New England School of Economics, Armidale NSW, 2005.
- DOLLERY, Brian, Joel Byrnes ve Percy Allan, "Optimal Structural Reform in Australian Local Government: An Empirical Analysis of Economies of Scale by Council Function in New South Wales", *Urban Policy and Research*, 2007, C.25, S.4, ss. 473-486.
- DOLLERY, Brian, Joel Byrnes ve Lin Crase, "Is Bigger Better ? Local Government Amalgamation and the South Australian Rising to the Challenge Inquiry", *Economic Analysis & Policy*, 2007, C.37, S.1, ss. 1-14.
- DOLLERY, Brian, Joel Byrnes ve Lin Crase, "Australian Local Government Amalgamation: A Conceptual Analysis Population Size and Scale Economies in Municipal Service Provision", *Australasian Journal of Regional Studies*, 2008, C.14, S.2, ss. 167-175.
- DREW, Joseph, Michael A. Kortt ve Brian Dollery, "Did the Big Stick Work? An Empirical Assessment of Scale Economies and the Queensland Forced Amalgamation Program", *Local Government Studies*, 2016, C.42, S.1, ss. 1-14.
- FERGUSON, C. E., *The Neoclassical Theory of Production and Distribution*, Cambridge University Press, London, 1969.
- FOX, William F. ve Tami Gurley, *Will Consolidation Improve Sub-National Governments?*, The World Bank: Poverty Reduction and Economic Management Public Sector Governance Group (Policy Research Working Paper 3913), Washington, 2006.
- GABLER, L. R., "Population Size as a Determinant of City Expenditures and Employment: Some Further Evidence", *Land Economics*, 1971, C.47, S.2, ss. 130-138.
- GYIMAH-BREMPPONG, Kwabena, "Economies of Scale in Municipal Police Departments: The Case of Florida", *The Review of Economics and Statistics*, 1987, C.69, ss. 352-356.
- HOLZER, Marc, John Fry, Etienne Charbonneau, Gregg Van Ryzin ve Eileen Burnash, *Literature Review and Analysis Related to Optimal Municipal Size and Efficiency*, The Local Unit Alignment, Reorganization, and Consolidation Commission (LUARCC), New Jersey, 2009.
- KEATING, Michael, "Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice", *Theories of Urban Politics* (içinde), (Ed:David Judge, Gerry Stoker ve Harold Wolman), SAGE Publication, London, 1995, ss. 117-134.
- LADD, Helen F., "Fiscal Impacts of Local Population Growth: A Conceptual And Empirical Analysis", *Regional Science and Urban Economics*, 1994, C.34, ss. 661-686.

- MOURITZEN, Poul Erik, "The Danish Revolution in Local Government: How and Why?", *Territorial Choice The Politics of Boundaries and Borders* (içinde), (Ed: Harald Baldersheim ve Lawrence E. Rose), Palgrave Macmillan, New York, 2010, ss. 21-41.
- NADAROĞLU, Halil, *Mahalli İdareler*, Beta Yayınevi, 5. B., İstanbul, 1994.
- NEWTON, Kenneth, "Is Small Really So Beautiful? Is Big Really So Ugly? Size, Effectiveness, and Democracy in Local Government", *Political Studies*, 1982, C.30, S.2, ss. 190-206.
- NIAOUNAKIS, Thomas ve Jos Blank, "Inter-municipal cooperation, economies of scale and cost efficiency: an application of stochastic frontier analysis to Dutch municipal tax departments", *Local Government Studies*, 2017, C.43, S.4, ss. 533-554.
- PEVCIN, Primož, "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*, 2017, KnE Social Sciences, ss. 379-384.
- RASMUSSEN, Svend, *Production Economics*, Springer-Verlag, Berlin Heidelberg, 2013.
- SANCTON, Andrew, *Merger Mania: The Assault on Local Government*, McGill-Queen's University Press, Montreal, 2000.
- SOLÉ-OLLÉ, Albert ve Nuria Bosch, "On the Relationship between Authority Size and the Costs of Providing Local Services: Lessons for the Design of Intergovernmental Transfers in Spain", *Public Finance Review*, 2005, C.33, S.3, ss. 343-384.
- SOUTHWICK, Lawrence, "Economies of Scale in Local Government: General Government Spending", *iBusiness*, 2012, C.4, ss. 265-278.
- STEINER, Reto ve Claire Kaiser, "Effects of amalgamations: evidence from Swiss municipalities", *Public Management Review*, 2017, C. 19, S.2, ss. 232-252.
- TAVARES, Antonio F., "Municipal Amalgamations and Their Effects: A literature review", *Miscellanea Geographica-Regional Studies on Development*, 2018, C.22, S.1, ss. 5-15.
- ULUSOY, Ahmet ve Tarık Vural, "Kentleşmenin Sosyo Ekonomik Etkileri", *Belediye Dergisi*, 2001, C.7, S.12, ss. 9-20.
- WOLFF, Garry, *Economies of Scale & Scope in River Basin Management*, The Pacific Institute, Oakland California, 2004.

İnternet Kaynakları:

- TBMM, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Gerekçesi, 08.10.2012, <https://www.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0690.pdf>, (Erişim Tarihi: 08.01.2019).
- TDK, Türk Dil Kurumu Türkçe Sözlük, <http://sozluk.gov.tr/> adresinden alındı (Erişim Tarihi: 12.05.2019).