

Yerel Yönetimlerde Ölçeği Büyütmenin Siyasi Sonuçları: Avrupa'da Belediye Birleşmeleri Üzerinden Bir İnceleme

*Refik YASLIKAYA**

Öz: *Yerel yönetim kurumlarının iki temel işlevi vardır. Yerel kamu hizmetlerini sunmak ve demokratik bir kurum olarak vatandaşları kamu kararlarının oluşması sürecine dahil etmek. Tarih boyunca bu işlevleri yerine getirebilmek için tüm dünyada pek çok yerel yönetim改革u gerçekleştirılmıştır. Reformlardan birisi olan belediye birleşmelerinin bir büyük asra yakın bir tarihi bulunmaktadır. Bu tarih içinde dünyadaki pek çok ülke belediye birleşmelerine yönelik gönüllü ya da zorunlu politikalar uygulamıştır. Politikaların gereklisini her zaman ölçüği büyütmek suretiyle maliyetlerde tasarruf bekłentisi oluşturmuştur. Ancak yapılan araştırmaların pek çoğu birleştirilen belediyelerde ölçek ekonomisi tezini doğrulanmayan sonuçlar üretmiştir. Ölçeğin büyütülmesi maliyetleri daha aşağı çekmediği gibi demokratik katılım üzerinde de negatif etkilerde bulunmaktadır. Birleştirilen belediyelerde seçimlere katılım oranlarındaki düşüş bu durumun açık göstergesidir. Bu çalışma, ölçek ekonomisi tezine geniş yer ayrılmış birleşme gerekçeleri ile başlamakta ve ölçeğin büyütülmesinin, demokratik katılım olgusu üzerindeki azaltıcı etkilerini gösteren farklı Avrupa ülkeleri deneyimlerinden örnekler içermektedir. Çalışmanın amacı, ekonomik etkinlik tezine dayanarak yapılan birleşmelerin vatandaşların demokratik katılım hakları karşısında bir tehdit oluşturan, farklı tercihlere duyarlı ve bunları merkezileştirme amacındaki monistik bir yaklaşım olduğunu gösterebilmektir. Ülkemizdeki yerel yönetim改革larında (özellikle büyükşehir reformları) benzer bir yaklaşımın izlerini görebilmek mümkündür. Bu çalışmanın inceleme alanında Türkiye örnekleri bulunmamaktadır. Ancak Avrupa ülkelerindeki uzun yıllara dayanan deneyimlerin Türkiye reformlarının geleceği açısından da ufuk açıcı olacağı düşünülmektedir.*

Anahtar Kelimeler: Ölçek ekonomisi, belediye, demokratik yerel yönetim, yerel katılım, yerel temsil, yerel seçimler, yerel yönetimde reform, 6360.

Political Results of Scale Expanding in Local Governments: An Examination over the Municipal Amalgamations in Europe

Abstract: *Local government agencies have two main functions. First carrying out local public services and, second to involve citizens in the process of making public decisions as a democratic institution. During the history, plenty of local government reforms had been done all over the world to fulfill these functions. One of the reforms is Municipal amalgamations and it has a history almost one and a half century. Voluntary or compulsory policies for municipal amalgamations had been implemented by many countries during this period. Increasing the scale for expectation of saving cost was the justification of policies every time. But, many of the researchs result did not validate the thesis of scale economies in the amalgamated municipalities. Increasing the scale doesn't reduce the costs. In addition to this, it has negative effects on democratic participation. In amalgamated municipalities, the decline of the participation ratio is a clear indicator of this. This*

* Dr. Öğretim Üyesi, Kırıkkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü.

Makale gönderim tarihi: 19.03.2019

Makale kabul tarihi: 20.04.2019

study starts with justifications of amalgamation, which has a large proportion of scale economies thesis and it contains examples of different European countries' experiences that demonstrate the reducing effects of scale expansion over the democratic participation phenomenon. The aim of the study is to show that amalgamation, which is based on the economic efficiency thesis is a threat for the rights of citizens' democratic participation and also to show that amalgamation has insensitive to differences and centralizing them with a monolithic approach. It is possible to see the traces of a similar approach in our countries' local government reforms (especially metropolitan reforms). Examples of Turkey aren't included in the scope of this study. However, it is considered that years of experience in European countries has paved the way for the future reforms in Turkey.

Key Words: Scale economies, municipality, democratic local government, local participation, local representation, local elections, reform in local governments, 6360.

Giriş

Tarih boyunca siyaset bilimi, devletin ya da ulus altı birimlerin büyülüüğü meselesine kafa yormuş ve bu konuda çok hacimli bir literatür ortaya çıkmıştır. Bu çalışmalarla tartışmaların bir boyutu, ulusal ya da yerel düzeyde vatandaşların ihtiyaç duyacağı kamusal hizmetlerin optimal düzeyde sunulabilmesiyle şekillenirken, diğer tarafı demokratik yönetim kayısının etkisinde kalmıştır. Aristoteles'ten beri küçük siyasi organizasyonlar demokratik yönetim için en uygun birimler olarak kabul edilmektedir. Rousseau'nun devletin büyümesi ile özgürlüklerin küçülmESİ arasında kurduğu ilişki bu bakış açısını zirveye taşımıştır.

Yerel yönetim büyülüüğü ile demokrasi arasındaki ilişkiye yönelik fikirlerin tarihi eski Yunan demokrasisine kadar götürülebilirse de, 1973 tarihli Dahl ve Tufte'nin tezi yakın tarihteki en önemli çalışmalarдан biri olarak kabul edilmektedir. Öyle ki, aradan geçen yarıy yüzyıla yakın sürede yapılmış pek çok çalışma, bu tezin doğrulanması ya da yanlışlanması üzerine kurgulanmıştır. Dahl ve Tufte'nin çalışması, yönetim büyülüüğünün iki boyutunun da bazı avantajlar sağlayacağını iddia etmektedir. Buna göre küçük birimler sağladığı dayanışma yanında, bir oyun sonuçları üzerindeki etkisiyle vatandaş katılımını artıracaktır. Öte yandan büyük topluluklar, vatandaşlara kendileriyle ilgili kararları daha büyük bir kapasiteden etkileme olanağı verdiği için farklı teşvikler içerebilir (Dahl ve Tufte, 1973).

Yine Dahl 1967 tarihli başka bir çalışmasında, bugün dünyada hiçbir demokrasinin, "vaztanşlarının aktif yaşamlarıyla ilgili kararları alabileceği kadar küçük olmadığını" belirterek, ideal bir yönetim biriminin büyülüüğünü, "ortak hedeflere ulaşmayı kolaylaştıran ancak modern ulus devletin tüketimsel parçalanmasından kaçınmayı sağlayan bir büyülüük" olarak tanımlamaktadır. Dahl'a göre iki amacı aynı anda gerçekleştirebilmek için "50 bin ile 200 bin arasındaki nüfusları barındıran belediye ittifaklarının federasyonları" oluşturulabilir. Böylelikle bu şehirler sivil katılımı kolaylaşacak kadar küçük, ancak anlamlı siyasi

söylem üretebilecek kadar büyük olacaktır (Dahl, 1967: 953, 965).

Dahl'ın sözünü ettiği amaçlar dizgesinin ilk ayağını oluşturan ekonomik etkinlik ya da kamu hizmetlerinin daha az maliyetle sağlanması amacıyla yönelik uygulamaların tarihi 1800'lü yıllara, ABD'deki bazı kent merkezleri ile bu merkezlerin yakınındaki ilçelerin birleştirilmesine kadar izlenebilir. New Orleans (1805), Philadelphia (1854), San Francisco (1856), New York (1898) kentlerindeki uygulamalar, bu anlamladaki ilk örnekler olarak karşımıza çıkmaktadır (Savitch ve Vogel, 2009: 107). 20. yüzyılda birleştirmeler devam etmekle birlikte orijinal yeni bir form da geliştirilmiştir. Bu, yerel düzeydeki hizmet sunumundan sorumlu olan mevcut belediye sisteminin üzerine ek olarak, bölgesel hizmetlerden sorumlu olacak metropoliten bir yönetim oluşturmakta. 20. yüzyıl boyunca metropoliten reform dünyanın her tarafında uygulanan bir yöntem olmuştur. Ülkelerin siyasi yönetim biçimleri, tarihsel birikimleri ve sosyo-ekonomik yapılarına göre üniter metropoliten yönetim, dikey ya da yatay koordine edilmiş metropoliten yönetim, koordine edilmemiş metropoliten yönetim gibi değişik yöntemleri geliştirilen yapılar avantaj ve dezavantajları ile geniş bir şekilde tartışılmıştır. Ancak özellikle 20. yüzyılın ortalarından itibaren geçmişteki yerel yönetim birimlerini birleştirme uygulamasının yeniden gün yüzüne çıktığını, herhangi bir metropoliten yönetim çatısı oluşturmadan, genelde aynı düzeydeki yerel yönetim birimlerinin, kendiliğinden veya federal ya da ulusal düzeydeki baskılar neticesinde birleştirildiğini görüyoruz.

Birleştirmelerin gereklisi neredeyse dünyanın her tarafında ölçegin büyütülmesi yoluyla yerel kamu hizmetlerinin maliyetlerinin düşürülme bekłentisine dayandırılmaktadır. Bu bekłenti değişik çalışmalarında farklı ülkelerin deneyimleri çerçevesinde sıkça incelenmiştir. Ancak reformların siyasi sonuçlarına odaklanan ve demokratik değerler üzerinden sonuçları analiz eden az sayıda çalışma bulunmaktadır.

Bu çalışma, ölçegin büyütülmesinin demokratik katılım olsusun üzerindeki azaltıcı etkilerini gösteren, farklı Avrupa ülkeleri deneyimlerine dikkat çekme amacı gütmektedir. Katılım, demokratik bir hak olarak, yerel seçimlerde oy verme davranışının yanında, bir parti içinde siyaset yapmak, aday olmak, seçim öncesi ve sonrası yönetimin karar alma süreçlerine bireysel ya da örgütü mühədil olmak gibi pek çok yöntemle kullanılabilir. Ancak çalışmanın sınırlılıkları dahilinde, yalnızca yerel seçimlerde oy verme davranışının incelenmiştir.

Bu amaçla öncelikle belediye birleşmelerinin gereklileri tespit edilmişdir. Gerekçeler arasında ölçek ekonomisi tezine özel bir önem verilmiş ve belediye birleşmelerine bağlı olarak maliyetlerde tasarruf vurgusuna en azından ‘ihtiyatla’ yaklaşılması gereği hem teorik hem de farklı saha araştırmalarına dayanarak ortaya konulmuştur. Devamında, birleşmelerin genel bir panorama-

sı çıkarılarak hangi ülkelerde belediye birleşmelerine gidildiği ve birleşmelerin yöntemleri incelenmiştir. Ardından, birleşme belediye büyülüğünü nüfus olarak değiştiren bir süreç olduğu için, nüfustaki artışın katılım üzerindeki etkileri ve bunun gereklilikleri tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede yerel seçimleri diğer seçimlerden ayıran özellikler ön plana çıkarılmıştır. Son başlık altında ise, belediyeleri birleştirme reformu yapan altı Avrupa ülkesinin deneyimleri ortaya konulmuştur.

Çalışmanın amacı her ne kadar belediye birleşme改革u yapan Avrupa ülkelerinin deneyimlerine dikkat çekmek olsa da, bu deneyimlerden ülkemizdeki reform çalışmalarında da dikkate alınması gereken sonuçlar bulunmaktadır. Özellikle büyükşehir sisteminde 2012 yılında çıkarılan ve 2014 yılında uygulamaya konulan 6360 sayılı yasa ile yapılan radikal değişiklikler ile bu çalışmanın konusunu oluşturan belediye birleşmeleri arasında önemli benzerlikler vardır. Bunların başında, ölçüği büyütmek yoluyla maliyetleri aşağı çekme vurgusu gelmektedir. İkinci olarak, dünyada büyükşehir oluşturma düşüncesinden bağımsız olarak belediyeler birleştirilse de, 6360 sayılı yasa ile oluşturulan büyükşehir düzeni, belde belediyelerini kapatın boyutıyla dünyadaki trende ayak uydurmaktadır. Başka bir deyişle pek çok ülkede büyükşehir ya da normal belediye ayrimına bakılmaksızın ölçek ekonomisi bekentisi altında belediyeler birleştirilmektedir. Bizde yapılan ise büyükşehir çatısı altında ölçünün faydalardan yararlanabilmek amacıyla özellikle belde belediyelerinin kapatılmasıdır. Bu çalışmanın konusunu oluşturan ve uzun bir geçmişi bulunan deneyimlerin Türkiye reformlarının geleceği açısından da ufuk açıcı olacağı düşünülmektedir.

Ayrıca, tüm dünyada yaygın bir şekilde uygulama alanı bulan belediye birleşmelerine yönelik reform hareketlerinin öncesinde, yapılacak düzenlemelerin etki analizlerine yönelik çalışmalar yapılmamıştır (Tavares, 2018: 5). Bu çalışmaların neredeyse tümü politika yapıclar karar verdikten ve uygulamaya geçildikten sonra akademik dünya tarafından yapılmaktadır. Yine neredeyse bu çalışmaların tamamına yakını politik kararların yanlışlığını gösteren veri setleri üretilmektedir. Bu empirik bulguların derli toplu bir şekilde sunulmasının akademik çalışmalar yanında, politika yapılara da yardımcı olabileceği umit edilmektedir.

Belediye birleşmeleri, ülkeden ülkeye değişiklik göstermeye birlikte göñullü ya da zorunlu olarak uygulanan politikalardır. Bu nedenle çalışma boyunca ‘birleşme’ ve ‘birleştirme’ kelimeleri aynı anlamda gelecek şekilde kullanılmıştır. Çünkü özünde “çok sayıda küçük belediyenin birleşmesi ya da birleştirilmesi veya komşu küçük kasabaların ve köylerin daha büyük kentler tarafından ilhak edilmesi” (Mabuchi, 2001: 1) şeklinde ortaya çıkmaktadır. 2014 tarihli bir OECD raporunda belediye birleşmeleri şöyle tanımlanmaktadır. “Belediye sayısını azaltmak, coğrafya ve nüfus bakımından ölçüğünü artırmak” (OECD, 2004: 7)

Belediye birleşmelerini tanımlamak için batılı literatürde kullanılan sözcükler bakıldığından da ‘merge’, ‘consolidation’ gibi sözcükler yanında ‘*amalgamation*¹’ sözcüğünün de yaygın olarak kullanıldığı görülmektedir. *Amalgamation* iki kurumun bir araya gelerek birlik oluşturması, tek bir çatı altında toplanmasını anlatan ‘*amalgamate*’ filinden türemiş bir isim olarak aynı anda hem birleşme, hem de birleştirme anımlarına gelmektedir.

Belediye Birleşmelerinin Gerekçeleri ve İhtilaflı Sonuçlar

Belediye birleştirmelerinin tüm dünyada yaygınlaşmasının arkasındaki en önemli gerekçe ölçek ekonomisi tezidir. Bu teze göre, bir malin ya da hizmetin hacmini (yerel yönetimler söz konusu olduğunda hizmetin sunulduğu vatandaş sayısını, ya da coğrafi alan) artırmak suretiyle maliyetlerde tasarruf sağlanması beklenebilir. Özellikle “kapsam ekonomisi” (Dollery ve Crase, 2004: 269) tanımına giren başlangıç ya da işletme maliyetleri büyük yerel kamu hizmetleri söz konusu olduğunda, birbirlerine yakın belediyelerin her birinin bu hizmetleri kendi başına üstlenmesi ve yürütmesinin, israfın katlanarak çoğaltılması anlamına geldiği belirtilmektedir. Hatta pek çok durumda belediye büyülüğünün bu hizmetleri sunmanın önündeki en büyük engel olduğu ifade edilmektedir. Örneğin, katı atık sorunu nüfus artışına bağlı olarak büyuyen ülkelerde, atıkların depolanması yanında endüstriye geri kazandırılması da büyük önem taşımaktadır. Merkezi düzeyde alınan kararlarla, geri dönüşümü ilişkin çeşitli yöntemlerin, tüm yerel yönetimler düzeyinde hayatı geçirilmesi gerektigteine ilişkin bir ulusal politika geliştirebilir. Ancak, küçük ölçekli belediyelerin ne üretikleri atık miktarı, ne de sahip oldukları parasal güç itibarıyle bu dönüşüm yöntemlerini uygulama şansları bulunmayabilir. Katı atık örneğindeki durum ulaşım, su, kanalizasyon gibi yerel kamu hizmetleri içinde geçerli kabul edilir.

Ölçeğin büyütülmesi yoluyla, sunulan belediye hizmetlerinin ortalama maliyetlerinin (kişi başına maliyet) düşürülmesi, kağıt üzerinde oldukça tutarlı görünen bir yaklaşım olmakla birlikte, belediye birleşmeleri özelindeki empirik araştırmalar, bekleniyi doğrulayan kanıtlar yanında (Bish, 2001; Fox ve Gurley, 2006; Carmeli, 2008; Blom-Hansen vd., 2014) tam tersi sonuçların da ortaya çıktığını göstermektedir. Hatta bazı çalışmalar ölçek büyütükçe maliyetlerin de arttığını göstermektedir. Bu nedenle ölçek ekonomisi tezi en azından ‘ihtilafı’ olarak kabul edilmekte ve maliyet tasarrufu vurgusuna ihtiyyatla yaklaşılmalıdır.²

¹ Amalgamation ya da Amalgam sözcüğü aynı zamanda temel bilimler alanında “iki maddenin birleşmesi”, özellikle de diş hekimliği alanında cıva ile bakır ya da cıva, gümüş ve kalay bileşiminden oluşan bir dolgu malzemesi anlamında kullanılmaktadır

² Değişik ülkeler bazında yapılan bu çalışmaların kapsayıcı bir analizi için Bkz. (Blom-Hansen vd., 2014)

Bu çalışmalar içindeki en geniş veri tabanına sahip olanı Byrnes ve Dollery'nin çalışmasıdır. ABD ve Birleşik Krallık yerel yönetimlerindeki birlestirme-leri ölçek ekonomisi çerçevesinde analiz eden 34 farklı araştırmannın sonuçlarını değerlendiren çalışma, önemli bir veri seti sağlamaktadır. Byrnes ve Dollery'nin değerlendirmesine göre 34 araştırmannın sadece 3 tanesi ölçek ekonomisi tezini doğrularken, 13 tanesi kişi başına maliyetler ile ölçek arasında anlamlı bir istatistiksel ilişki bulamamıştır. Buna karşın araştırmaların 10'u 'U şekilli maliyet eğrilerinin' (başlangıçta düşen ama sonradan yükselen), 8 tanesi ise ters ölçek ekonomisinin (ölçek büyündükçe maliyetlerinin artması) varlığını doğrulamaktadır (Byrnes ve Dollery, 2002).

Benzer şekilde Tavares, 52 farklı çalışmanın sonuçları üzerinden yaptığı değerlendirmede, bu çalışmaların çoğunun birleştirilen belediyelerde ekonomik etkinlik tezini doğrulamadığını belirtmektedir (Tavares, 2018: 9).

OECD de 2014 tarihli raporunda (OECD, 2014: 79), belediye birleşmelerine yönelik çalışmaların maliyet tasarrufları anlamında ölçek ekonomisi tezini doğrulayan kanıtları sunmadığını belirtmektedir.

Değişik araştırmaların sonuçları üzerinden toplu değerlendirmeler yanında, bazı ülkelerdeki belediye birleşmelerini tek tek inceleyen çalışmalar da benzer sonuçlar ortaya konulmuştur.

Örneğin, Poel (2000: 33), Kanada'da Halifax Nova Scotia'daki birleşmeye bağlı olarak maliyetlerde tasarrufun, yalnızca %3 düzeyinde kaldığını ve bunun da birleşme için harcanan muazzam siyasi ve organizasyonel değişime değiğini söylemektedir. Yine Kanada'da New Brunswick, Nova Scotia ve Ontario kentlerindeki belediye birleşmelerini inceleyen Sancton (1996) benzer bir değerlendirmeyi yapmaktadır. McKay (2004: 25), Toronto'daki birleştirmenin maliyetlerde azalma yerine tam tersine bir artış getirdiğini belirtmektedir. Avustralya'da da belediye birleştirmelerinde öngörülen tasarruf oranlarına ulaşlamamıştır. Örneğin, Victoria'da hükümet % 20'lük tasarruf vaat etmesine rağmen % 8,5, Güney Avustralya'da % 17 vaat edilmesine rağmen yalnızca % 2,3 tasarruf gerçekleşmiştir. Birleşmenin ortaya çıkardığı maliyetlerle karşılaşıldığında bunlar oldukça küçük oranlardır (Allan AM, 2003: 75). Nelson İsveç'teki 1942-1987 yılları arasındaki belediye birleşmelerini incelediği çalışmasında (1992), birleşmelerin hizmet sunumundaki rekabeti ortadan kaldırıldığını ve özel sektördeki tekel yapıları ortaya çıktığında olduğu gibi maliyet verimliliğini düşürdüğünü ortaya koymuştur. Amerikalı tanınmış kentsel politika analisti Cox, Amerikan kentleri üzerinden yaptığı bir incelemede, birleştirmenin temel gereklisini oluşturan ölçek ekonomisi tezinin geçerli bir yaklaşım olmadığını belirtmektedir. Cox'a göre büyük yönetimsel örgütlenmelerde (eyalet ya da belediye gibi) kişi

başına düşen kamu hizmeti maliyetleri küçük örgütlenmelerden daha yüksektir. Nüfusu bir milyondan fazla olan şehirler nüfusu beş yüz bin ile bir milyon arası olan şehirlere göre % 21 daha fazla maliyetlidir. Nüfus farkı açıldıkça kişi başına kamu hizmeti maliyetleri arasındaki uçurum da açılmaktadır. Örneğin nüfusu bir milyondan fazla olan şehirler nüfusu beş yüz binin altındaki küçük yerleşim yerlerine göre % 42 daha maliyetlidir. Birleştirilmiş yönetimlerin olduğu şehirlerde ise bu fark % 100'e yaklaşmaktadır. Kamu hizmetlerinin sunumu için kişi başına düşen maliyet neredeyse iki katna çıkmaktadır. Cox'a göre birleşmenin para tasarrufu sağladığına dair neredeyse hiçbir kanıt yoktur (Cox, 1997).

Belediyeleri birleştirme yoluyla ölçeğin büyütülmesine rağmen, maliyetlerde beklenen tasarrufların gerçekleşmemesinin çeşitli sebepleri olabilir. Bunların başında ölçek ekonomilerinin, yerel yönetimler tarafından sağlanan tüm hizmet gamı boyunca tekdüze olmaması gelir. Sermaye yoğun hizmetler ya da altyapı hizmetlerinde, nüfus artışı potansiyel kazançlar üretebilir. Çünkü sabit maliyetler daha fazla konut sakinine yayılmaktadır. Ancak emek yoğun hizmetler söz konusu olduğunda -ki belediyelerin pek çoğu genellikle emek yoğun hizmetleri üretmektedir- bu kazançlar ortaya çıkmaz. Çünkü artan talebe cevap vermek için daha fazla çalışanı işe almak gereklidir. Başka bir deyişle talep örgütsel büyümeyi ve yeni yönetim maliyetlerini beraberinde getirir (Tavares, 2018: 6). Belediye birleşmeleri özelinde örgütsel büyümeyen ortaya çıkaracağı tek sorun yeni personellerden kaynaklanan maliyet de değildir. Bunun yanında, kimi durumlarda birleştirilen iki ya da daha fazla sayıda belediyenin tüm personelinin aynı çatı altında çalıştırılması, atıl kapasite sorununa da yol açabilmekte ya da birden fazla belediye eliyle sunulan hizmetlerin, tek bir belediye eliyle sunulabilmesi için personel ve süreçlerin uyumlulAŞtırılmasında sorunlar yaşanabilemektedir. Bu da başlı başına bir "verimsizlik sebebi" (Allers ve Van Ommeren, 2016: 718; Dollery ve Crase, 2004: 270; Cox, 1997) olarak ortaya çıkmaktadır.

Ayrıca belediyeleri birleştirme yoluyla bazı hizmet alanları için optimal büyülüklük sağlansa bile, bu tüm hizmet alanları için standart olmayabilmektedir (Sancton, 2000: 74). Örneğin atık hizmetlerinin yönetimi için optimal büyülüklük ile şehrin raylı sistem altyapısı için gereken optimal büyülüklük birbirinden farklı olacaktır. Bu durumda hangisi referans alınacaktır. "Her bir ünite için tek bir ünite büyülüklüğü uygun olmayacağı" (De Ceuninck vd., 2010: 805). Nitekim bu belirsizliğin bir sonucu olarak optimal büyülüklük çalışmalarında, çok farklı nüfus rakamları ölçek ekonomisinin gerçekleşebileceğii düzeyler olarak kabul edilmektedir. Örneğin Bunch ve Strauss (1992) için bu düzey 20 bin kişi iken, Gabler (1971) 25 bin kişiyi ideal nüfus olarak görmekte, Mabuchi (2001) ise verimliğin 115 bin kişiden az nüfuslarda geçerli olacağını söylemektedir.

Öte yandan ölçegin büyümeye bağlı olarak kişi başına düşen maliyetlerdeki azalma ya da artış, büyük oranda yerel yönetim biriminin işlevleri ile ilgilidir. Bazı ülkelerde yerel yönetimler yol, su ve çevre sağlığı gibi temel yerel hizmetlerden sorumluyken, bazlarında bu hizmetler yanında okulların yönetimi, yerel polis güçlerinin sorumluluğu, hatta sosyal güvenlik konularından sorumludur. Sorumluluk sahasının genişlemesine paralel olarak ölçegin büyütülmesinin maliyetler üzerindeki etkisi değişken olacaktır. Örneğin Hansen vd.'nin Danimarka yerel yönetimleri üzerine yaptıkları çalışma (2014), bireştirmenin yönetim maliyetlerinde % 10'a yakın bir tasarruf sağladığını göstermektedir. Ancak yazarlar bu sonucun nüfusu 5 bin ile 100 bin arasında değişen Danimarka belediyeleri için geçerli olduğunu, bu eşiklerin aşılması durumunda maliyetlerin nasıl hareket edeceğini sorusuna cevap verilemeyeceğini, ayrıca başka ülkelerde tamamen farklı sonuçlar çıkabileceğini belirterek bu tür çalışmalara ihtiyatla yaklaşılması gereği uyarısını yapmaktadır.

Bir belediyenin hizmet verdiği nüfus ya da coğrafi alanı büyütmek suretiyle maliyetlerde tasarruf sağlama beklenisi neredeyse belediyeleri bireştirmenin kutsal argümanı haline dönüşmüştür. Her ne kadar gerekçeler başlığının büyük bir kısmını ölçek ekonomisi tezi oluştursa da, literatürde büyük belediyeler lehinde 'istisna' kabul edilebilecek başka gerekçelere de rastlanmaktadır.

Bunlar arasında ilk söz edilmesi gereken uzmanlaşmadır. Büyüklüğün uzmanlaşmayı beraberinde getireceği varsayılmaktır (Dollery ve Crase, 2004: 270). Belediyeleri bireştirmek suretiyle ortaya çıkan yapıların "tam zamanlı politikacılar tarafından denetlenen ve profesyonel bürokratlar tarafından idare edilen büyük bütünsel bürokrasiler" (Bish, 2001) olacağı ve bunun da daha kaliteli ve verimli yerel kamu hizmetleri üretimini beraberinde getireceği varsayılmaktadır. Ancak, ölçek ekonomisi tezine yönelik değerlendirmelerde de belirtildiği gibi, bu bürokrasi aynı zamanda uyumlulaştırma sorunlarını beraberinde getirebilmektedir.

İkinci gerekçe, özellikle sosyal devlet olgusunun gelişimine paralel olarak, vatandaşların çeşitli yerel kamu hizmeti taleplerinin karşılanmasıının güclüğü vurgusuyla dikkat çekmektedir. Yerel yönetimler söz konusu olduğunda, her bir yerel yönetim sınırı içinde yaşayan vatandaşların kamu hizmeti tercihleri ve talepleri birbirinden farklı olabilmektedir. Küçük birimler demokratik doğaları gereği kendilerini bu tercihlere karşı hassas davranışa yükümlülüğü altında hissederler. Ancak birimin büyülüğu ve kaynakları bu tercihlerin hepsini karşılamaya yetmeyecektir. Oysa "merkeziyetçi yapılar bu çeşitliliğe karşı hassas değildir" (Arcelus vd., 2015: 1470). Belli bir dereceye kadar merkezileşmiş yapılar talepleri ortak bir zeminde bireştirmenin ve uygun koşullarda karşılaşmanın zeminini yaratabilir. Ancak bu gerekçe de kendi içinde önemli bir açmazı barındırmaktadır. Çünkü merkeziyetçi yapılar çoğu zaman vatandaş tercihlerinden çok, karar

vericilerin uygun gördüğü bir orta yol tercih etme riskini taşımaktadır. Benzer kaygıları paylaşan Copus (2006: 12), büyük ölçekli yapıların “halkın talepleriyle başa çıkma konusunda daha verimli veya etkili olduğuna dair kanıtların çok sınırlı olduğunu” belirtmektedir.

Üçüncü gerekçe, küçük ölçekli yerel yönetimlerin yetersizliklerinin ortadan kaldırılması, “idari ve teknik kapasitelerinin arttırılması” (Boyle, 2016: 4) ve “yayılma etkilerinin”³ azaltılmasıdır. Wollman (2010), çok küçük belediyelerin siyasi ve ekonomik açıdan tercih edilmemesinin en önemli sebebi “ciddi koordinasyon sorunları ve işlem maliyetleri” sergilemelerine bağlamaktadır. Koch ve Rochat'a (2017) göre de, birleştirme yerel yönetimlerin hareket kapasitelerini arttırmak yanında politik çıktılarının etkinliğini de artıracak bir yöntemdir.

Hangi Ülkelerde Belediyeler Birleştirildi?

Belediyeleri birleştirmek, dünyanın her tarafında oldukça uzun yillardan beri uygulanan yaygın bir yöntemdir. ABD'de yüz yılı geçen bir tarihi bulunan belediye birleşmeleri (Sancton, 2000: 25-40), son elli yılda her Batı ve Kuzey Avrupa ülkesi yerel yönetim reformlarının en başta gelen uygulaması olmuştur. İskandinav ülkeleri ve Birleşik Krallık, belediyelerin dörtte birinden fazlasının ortadan kaldırılması için belediye birleştirmeye yönelik agresif politikalar yürütmüştür. Birleştirmeler ayrıca, İsviçre'de, Bulgaristan ve Romanya gibi Doğu Avrupa ülkelerinde, Avustralya, Kanada ve pek çok Afrika ülkesinde uygulanmıştır. İtalya henüz bir reform sürecine girmemiş, Polonya gibi bazı ülkeler ise süreci tartışma aşamasındadır (Dollery, 2009; Calciolari vd., 2013: 565; OECD, 2014: 94-96; Boyle, 2016: 4; Ncube ve Monnakgotla, 2016; Steiner ve Kaiser, 2017). Avrupa Komisyonunun 2015 yılında hazırlamış olduğu bir rapora göre, Avrupa genelinde belediye sayısı 1990'ların başında toplam 120.000'ken belediye birleşmeleri nedeniyle 2014 yılında 106.500'e düşmüştür (Ladner vd., 2015: 6-7).

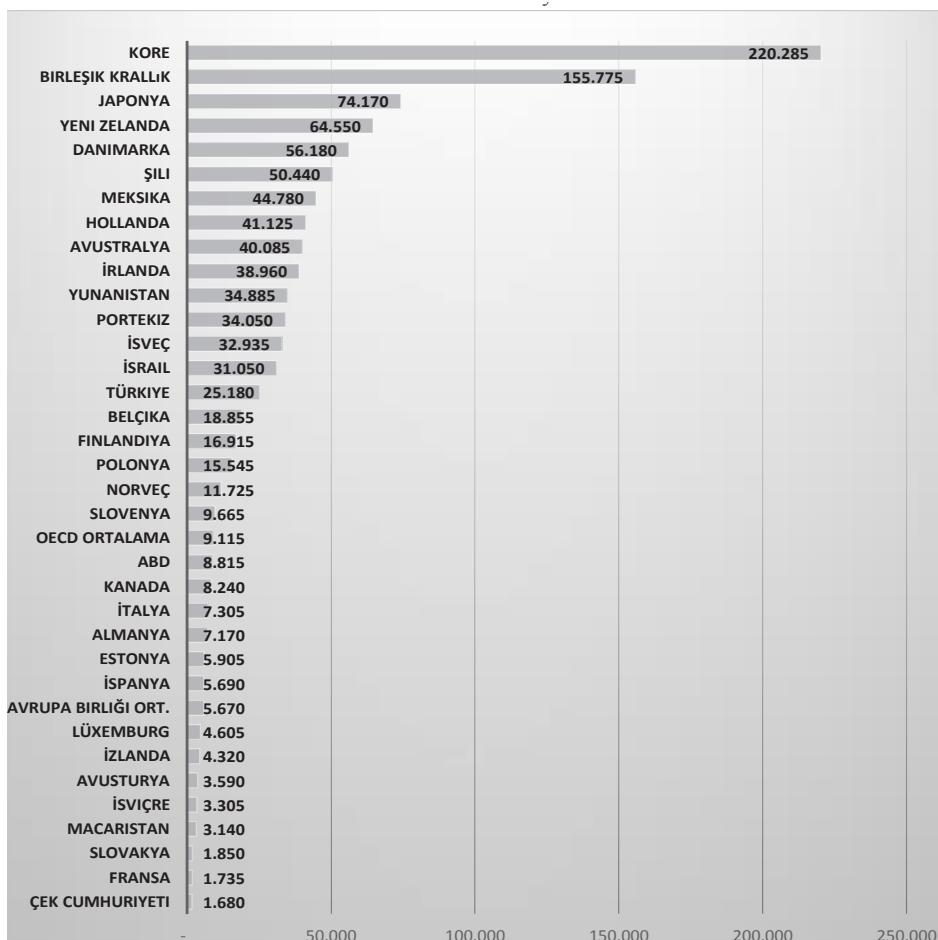
Aşağıda yer alan tabloda seçilmiş bazı ülkelerdeki 2008-2017 aralığında uygulanan belediye reformları ve bu reformlar çerçevesinde birleştirmelere bağlı olarak azalan belediye sayıları yer almaktadır. Grafikte ise dünya genelinde yine seçilmiş bazı ülkelerdeki ortalama belediye büyülükleri gösterilmektedir. Tabloda yer alan örnekler grafikte incelendiğinde, İngiltere, Hollanda, İrlanda ve Yunanistan gibi ortalama belediye büyülükleri 30 binin üzerinde olan ülkeler yanında, ortalama belediye büyülükleri 10 binin altında olan Almanya, Estonya, Lüxemburg, Avusturya ve İsviçre gibi ülkelerde de belediye birleşmelerine gidildiği görülmektedir.

³ Yayılma etkisi ile kastedilen bir yerel yönetim biriminin ürettiği hizmetler ya da aldığı kararların başka bir yerel yönetim birimi üzerindeki pozitif ya da negatif dışsallıklarıdır. Kavramın kullanılışına ilişkin bir örnek için bkz. (Siano ve D'Uva, 2017)

Tablo 1. Seçilmiş Ülkelerde Belediye Birleşmeleri

Ülke	Tamamlandığı yıl	Belediye Sayısı	
		Reformdan Önce	Reformdan Sonra
Letonya	2009	522	119
Yunanistan	2011	1034	325
Luxemburg	2011	116	106
İrlanda	2014	114	31
Arnavutluk	2015	373	61
Avusturya - Styria	2015	542	287
Ermenistan	Devam ediyor	914	(Haziran 2017 itibarıyle 505)
Estonya	Devam ediyor	227	(Haziran 2017 itibarıyle 83)
Norveç	Devam ediyor	433	(2017 yazı itibarıyle 354)
Ukrayna	Devam ediyor	11165	(2017 ilkbahar itibarıyle 9631)
İngiltere	Sürekli	388	353
Finlandiya	Sürekli	415	311
Almanya - Mecklenburg	Sürekli	843	755
Almanya - Sachsen		495	430
Almanya – Sachsen-Anhalt		1024	215
Almanya - Thuringen		962	849
Hollanda	Sürekli	443	388
İsviçre - Schaffhausen	2009	32	26
İsviçre - Glarus	2011	25	3
İsviçre - Aargau	Sürekli	229	213
İsviçre - Bern	Sürekli	395	362
İsviçre - Graubunden	Sürekli	203	146
İsviçre - Jura	2009, 2013	83	57
İsviçre – Luzern	Sürekli	96	83
İsviçre – Neuchatel	2009, 2013	62	37
İsviçre – Solothurn	Sürekli	125	109
İsviçre - St Gallen	Sürekli	88	77
İsviçre – Ticino	Sürekli	181	135
İsviçre – Valais	Sürekli	153	134
İsviçre – Vaud	Sürekli	376	318

Kaynak: (Swianiewicz, 2018: 2).

Grafik 1. Ortalama Belediye Nüfusları

Kaynak: (OECD, 2014: 75).

Birleşimelerde İzlenen Yöntemler

Dünya üzerindeki belediye birleşmelerinin yöntemleri incelendiğinde, sürecin birden fazla belediyenin herhangi bir itici güç olmaksızın kendi istekleriyle gerçekleşebildiği gibi, ulusal devletlerin ya da federal devletlerde eyalet yönetimlerinin zorlamasıyla gerçekleşebildiği de görülmektedir. Temel yaklaşım biçimi olarak, ABD'de gönüllü birleşmelerin esas olduğu, buna karşın diğer ülkelerde gönüllü birleşmeler yanında zorunlu birleşmelere de gidildiği söylenebilir. ABD'deki gönüllülük esası hiçbir belediyenin "statüsünü kaybederek bir başka belediye ile birleşmeye zorlanamayacağı" (Sancton, 2000: 8) şeklindeki bir

konsensüse dayanmaktadır. Bu nedenle birleşmeler genellikle bir referandum sunulup oylandıktan sonra mümkün olabilmektedir. Buna karşın kıtadaki diğer devlet Kanada'da eyalet yönetimleri belediyeleri birleşmeye zorlayabilmektedir. Örneğin, Yeni İskoçya (Nova Scotia) eyalet hükümetinin 1991 yılında tek taraflı olarak aldığı birleştirme kararı sonrasında Halifax ve Dartmouth Kentleri, Bedford Kenti ve Halifax Bölge Belediyesi birleştirilmiştir (Poel, 2000: 31). Yine Kanada'da 1997 yılında Ontario Hükümeti kendi bölgesindeki belediye sayısını 815'den 617'ye düşürmüştür, 1999'da ise sayı 519 olmuştur. Süreç, 296 belediye yanında, 1.059 belediye meclis sandalyesinin de ortadan kalkmasıyla sonuçlanmıştır (McKay, 2004: 27). Avustralya'da 20. yüzyıl boyunca yukarıdan aşağıya politikalarla belediyeler birleştirilmeye devam edilmiştir. 1910 yılında 1.067 olan belediye sayısı 1995 yılında gelindiğinde ancak 841'e düşmüştür. Bu tarihteki Avustralya yerel yönetim reformunun en serti olarak kabul edilen Victoria birleştirme programıyla sayı 2007 yılına geldiğinde 550 olmuştur (Dollery, 2009: 3).

Avrupa örnekleri incelendiğinde Kuzey, Orta Avrupa ve İskandinav ülkelerinde gönüllü birleşmeler öncelik verildiği görülmektedir. Örneğin, İsviçre'de belediye özerkliği konusundaki tarihsel birikim, ülkedeki belediye yapısının ve belediye sayısının uzun yıllar boyunca değişmeden kalmasını sağlamıştır. "1850 yılında ülkedeki belediye sayısı 3205'tir. Bu tarihten 140 yıl sonra 1990 yılında ise sayı 3021 olmuştur. Ancak belediye reformlarının bir parçası olarak hızlanan belediye birleşmeleri ile sayı 2016 yılında 2294'e kadar düşmüştür" (Steiner ve Kaiser, 2017: 238). Reform sürecinin altında yüksek kaliteli hizmetlere yönelik vatandaş taleplerindeki artış, buna karşın sıkı bütçe kısıtlamaları altındaki belediyelerin görevlerini etkili ve verimli bir şekilde yerine getirememesi yatkınlığıdır. Belediyeleri birleştirmek tam bu noktada bir çözüm olarak üretilmiştir (Calcionaları vd., 2013). İsviçre örneğinde çoğu birleşme gönüllü olarak gerçekleşmiştir. Ancak, son yıllarda sürecin hızlanmasıyla eyalet yönetimlerinin süreci kolaylaştıran bazı avantaj paketleri sunması da etkili olmuştur. İsviçre'de birleşmeler 1951'den sonra, merkezi hükümet tarafından kabul edilen sınır改革larıyla, küçük belediyelerin daha büyük bir nüfusa (asgari 2000 kişi) hizmet eden birimler halinde birleştirilmesiyle başlamıştır. Yani yukarıdan aşağıya bir politika izlenmiştir. 1962'deki yeni reformda ise, birleştirme gönüllülük esasına bağlanmış ve asgari nüfus şartı 8.000 olmuştur. Ancak belediyelerin gönüllü birlikteliğe ya-naşmaması üzerine, 1969 yılında birleşme yeniden zorunlu tutulmuştur. 1952'de 2500 olan belediye sayısı 1974'e gelindiğinde 300'un altına düşmüştür (Nelson, 1992; Hanes, 2015: 67). Benzer şekilde, Portekiz'de 2013 yerel seçimlerine gidi-lirken belediye altı birimlerin birleştirilmesi bir fikir olarak ortaya konmuş, ancak belediyelerin sadece yüzde 20'si (61 belediye) gönüllü olarak birleşme sürecini başlatmıştır. Merkezi yönetim birleşmeyi zaman içinde geri kalanlar için de zorunlu hale getirmiştir. Reformu yönetmek için ulusal hükümetin oluşturduğu

Bölgesel İdari Reform Teknik Birimi (UTRAT) tarafından uygulanan yukarıdan aşağıya politikalarla 168 belediyede daha alt birimler birleştirilmiştir. 49 belediye ise reformdan etkilenmemiştir (Tavares ve Rodrigues, 2018: 7).

Birleştirmenin yöntemine dair söylenebilecek bir başka önemli nokta, merkezi hükümetlerin ya da eyalet yönetimlerinin yukarıda aşağıya politikalarında uyguladıkları araçlara ilişkindir.Çoğu kez yönetimler çıkardıkları yasal düzenlemelerle birleşmeleri zorunlu hale getirmekte ve ilk seçim döneminde buna uygun bir seçim çevresi oluşturma yoluna gitmektedirler. Bazı durumlarda ise maddi teşvikler ve cezalar gündeme getirilmektedir. Bu bağlamda en fazla başvurulan araçlar, bazı vergilere yönelik yükümlülüklerin askıya alınmasıdır. Örneğin, Avustralya birleştirmelerinde başka bir belediyeye katılan belediyelerdeki emlak vergisi oranları 2 yıl süreyle dondurulmuştur (Dollery, 2009: 3). Yine birleşmeye bağlı olarak ortaya çıkabilecek iş kayıplarının, birleştirme kararlarına yönelik muhalefeti arttırmaması için, istemsiz işten çıkarmalara da yasak getirilebilmektedir. Böylelikle katılan belediye personeline birleştiği belediyede iş bulunamasa bile bu personel işten çıkartılmamaktadır.

Belediye Büyüklüğü ile Siyasal Katılım Arasındaki İlişki

Siyasal katılım, gerek doğrudan seçimlerde oy kullanma boyutıyla, gerekse seçim zamanları dışında örgütü ya da bireysel olarak politika yapıcıların kararlarını etkilemeye yönelik davranış biçimleri olarak, son yıllarda üzerinde en çok tartışılan konuların başında gelmekte, vatandaşlara kamu kararlarını etkileme yanında demokratik karar alma sürecinin bir parçası olma fırsatı vermesi yönüyle de önem taşımaktadır. Bu nedenle siyaset bilimi literatüründe siyasal katılım üzerine değişik ülke örnekleri açısından analiz edilmiş oldukça büyük bir bilgi kümlesi bulunmaktadır. Bu çalışmalarda, kimi zaman 19. yüzyıl örneklerine kadar giden, ama ağırlıklı olarak İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemi analiz etmeye yönelik, ulusal ya da yerel düzeyde pek çok örnek yer almaktadır. Çalışmaların önemli kısmı seçim sonuçlarının analizine odaklanırken, sınırlı kabul edilebilecek düzeyde örnekte ise oy verme davranışının sosyolojisi ve psikolojisi incelenmiştir. Bu çalışmaların cevap aradığı temel soru şudur. 'Neden oy veriyoruz?' Soruya verilen cevaplar, oy verme davranışının sosyolojik ve psikolojik pek çok faktörün etkisi altında ortaya çıktığını göstermektedir. Bu faktörler arasında, eğitim, yaş, sosyo-ekonomik durum gibi kişisel faktörler yanında, siyasal sisteme duyulan güven, katılımdan beklenen çıkar, aileden edinilen siyasal kültür, ırk, etnik köken, din, dil gibi faktörler de etkili olmaktadır.

Uzun bir süreden beri yerel siyasi katılımı etkileyen bir başka faktör daha inceleme alanındadır. Nüfus büyülüğu. Bu etkiyi araştırmaya yönelik önemli çalışmaların biri, Van Houwelingen'in (2018) Avrupa Birliği ülkelerinde be-

lediye birimlerinin büyüklükleri ile katılım ilişkisi üzerine kurulan çalışmasıdır. Van Houwelingen, büyüklük arttıkça yerel katılımın düşüğünü göstermektedir. Belediye büyüklüğünü aynı zamanda özerkliği azaltan bir faktör olarak tanımlayan Van Houwelingen, küçük belediyeler daha fazla özerkliğe sahip olduğu için sınırları içinde yaşayan vatandaşların “yerel siyasi meselelerle daha fazla ilgilenme eğiliminde” olacağını, ancak aynı ilişkinin büyük belediyeler için kurulamayacağını belirtmektedir. Benzer bir sonucu Lassen ve Serritzlew (2011) “iç politik etkinlik” tezi üzerinden doğrulamaktadır. Buna göre “belediyelerin büyüklüğü arttıkça, vatandaşlar belediye siyasetinde aktif bir rol oynamak için kendilerini daha az nitelikli hissedeceler, bu da katılım oranlarını düşürecek.”

Geys tarafından 83 farklı seçimin sonuçları üzerinde yapılan çalışmada ise, oy verme davranışının belirleyicileri, politik, kurumsal ve sosyo-ekonomik değişkenler olarak belirlenmiştir. Politik değişkenler arasında, seçim yakınlığı ya da uzaklılığı, kampanya harcamaları ve politik parçalanma düzeyi sayılabılırken, kurumsal değişkenleri, seçim sisteminin özellikleri, seçim prosedürleri ya da zorunlu oylama gibi faktörler oluşturur. Sosyo-ekonomik değişkenler ise, nüfusun büyüklüğü, yoğunluğu, aynı yerde ikamet etme sürekliliği, homojenliği ve önceki katılım seviyeleridir. Geys bu değişkenler arasında katılım üzerinde en fazla etkili olan değişkenlerin nüfus büyüklüğü ve seçim yakınlığı olduğunu belirtmektedir (Geys, 2006).

Nüfus büyüklüğünün katılım üzerindeki etkisini analiz edebilmek için öncelikle küçük yerleşim yerlerinin özelliklerinin ortaya konulması gerekmektedir. Küçük ölçekli yerleşim yerlerini daha büyük ölçekli yerlerden ayıran en önemli faktörlerin başında, buralarda büyük kentin endüstri ya da geniş ölçekli ticarete dayanan ekonomik alt yapısının olmaması gelmektedir. Küçük ölçekli yerlerin geçim ekonomileri, tarım ya da küçük imalat ekonomisi getirilerine dayanır. Burada yaşayan seçmenler birden fazla kuşaktır aynı yerde yaşamaktadır. Dolayısıyla tarım arazileri, imalat atölyeleri ya da en azından oturmak için kullandıkları bir mülkün sahibidirler. Doğal olarak bu seçmenlerin kendi yörenlerinin siyasiyle ve yerel sorunlarıyla daha yakından ilgilenmesi beklenebilir.⁴ Sürekli aynı yörede oturmanın sağladığı istikrarlı nüfus yanında, belirginleşen kimlikler ve sosyal dayanışma duyguları da oy verme davranışını pozitif yönde etkilemekte-

⁴ Üniter merkeziyetçi yapılar dışında vergi koyabilen yerel ototoriter söz konusu olduğunda seçmen davranışının sahip olduğu mülkiyet ya da gelir hakları bakımından ödeyeceği vergi üzerinden kazanç ya da kayıplarının da hesaba katıldığını hatırlatmak gereklidir. Örneğin küçük ölçekli yerleşim yerlerinde yaşayanlar genellikle yaşadıkları evlerin sahibi olacağından, yerel seçim sonuçlarına bağlı olarak ortaya çıkan belediye yapısının emlak vergileri konusundaki yaklaşımından doğrudan etkilenecelerdir. Bu vergi türünü artırmayı planlayan bir seçim vaadinin, ev sahibi olan yerleşik vatandaşlar açısından, o siyasi partiyi destekleme yönünde pozitif bir katkı sağlamayacağı açıktır. Hatta doğrudan bu bekleneni oy kullanıp o siyasi parti adayını kazandırmama yönündeki katılım yoğunluğunu artırıcı bir etki yapabilecektir.

dir. Etki en net şekilde ulusal seçimlerle yerel seçimler karşılaştırmasından elde edilebilmektedir.

Ulusal seçimlerle yerel seçimler karşılaştırıldığında dünyanın hemen hemen her yerinde iki seçim arasındaki farklardan söz edilir. Bu çerçevede en sık yapılan vurgu, oy verenlerin ulusal seçimlerdeki oy verme saiklerinin yerel seçimlerden farklı olduğu şeklindedir.⁵ Yerel seçimlerde adayların belirleyiciliği önem kazanmaktadır. Bu durum aslında ölçegin küçüklüğünün getirdiği bir zorunluluktan kaynaklanmaktadır. Ulusal seçimlerde oy veren seçmenle aday arasındaki uzaklık, kampanyalar, parti bağlılıklar ya da ideoloji gibi araçlarla doldurulurken, yerel seçimlerde daha kişisel, daha yakın iletişim biçimleri formüle edilmektedir. Başka bir deyişle “daha geniş seçim kampanyalarındaki medyanın rolü, yerel düzeyde seçmenlerle adaylar arasındaki temas ile doldurulmaktadır” (Heinisch vd., 2018: 470; Ladner, 2002; Allan AM, 2003: 74).

Nüfus yanında, nüfus yoğunluğu da katılım sonuçları üzerine negatif etkilerde bulunabilme potansiyeline sahiptir. Her ne kadar katılım ve nüfus yoğunluğu üzerine çalışmaların çok azında bu tür bir negatif etkinin izlerine rastlanabilmişse de⁶, kırsal alanlarda yerel seçimlere katılım oranları ile kentsel alanlardaki oranlar arasında bir fark beklemek sosyolojik gerçeklige uygun görülmektedir. Çünkü kentleşme “kişiler arasındaki bağları azaltan, buna bağlı olarak da bireyselliği artıran bir niteliğe sahiptir” (Geys, 2006: 643). Bunun bir sonucu olarak seçimlerde oy kullanma yönündeki toplumsal baskı kentlerde kırsal alanlara göre daha az olacaktır. Öyle ki pek çok kırsal alanda özellikle uzak noktalarda yer alan oy sandıklarına mahalle sakinleri ortak bir şekilde gitme eğilimi göstermektedir. Kentlerde böylesi bir ilgi söz konusu değildir.

Nüfus büyülüğünün katılım olgusu üzerindeki etkisi, doğrudan nüfusun etkisi yanında, büyük yerleşim yerlerindeki sosyal ilişkilerin farklı

⁵ Bazı çalışmalarla ise yerel seçimlerdeki politik tercihlerin, ulusal seçimlerdeki从 çok da farklı gerçekleştirmeyeceği iddia edilmektedir. Katılımın nicelliğini (ulusal ya da yerel seçimlere katılım oranları arasındaki fark gibi) göstermemekle birlikte, tercihlerin yön açısından anlamlı sonuçlara ulaşan bu çalışmalara göre, vatandaşlar yalnızca yaşadıkları yerlerdeki özgünlük sorunları değil, aynı zamanda ulusal ölçekteki tercihlerinin ve ulusal kampanyaların da etkisiyle oy kullanmaktadır. Bu yönüyle bakıldığından ideoloji, siyasal tutum, ya da siyasi parti tercihi aday tercihinin önüne geçmektedir. Nihai tahsilde yerel seçimlerin, ulusal politik tercihlerle yerel aday tercihleri arasında salınan bir çizgiye gerçekleştirdiğini söyleyebilmek mümkündür. Örneğin Marien vd.'nin (2015) Belçika yerel seçimleri üzerine yaptıkları bir araştırma seçmenlerin “yaklaşık dörtten üçünün federal seçimlerdeki tercihlerine bağlı olarak belediye seçimlerinde oy kullandığım” göstermektedir. Benzer şekilde Cutler ve Matthews (2005) tarafından Kanada Vancouver yerel seçimleri üzerine yapılan çalışma, seçimlerin sonucunu büyük oranda “ideolojik yönelimler ve il partizanlığının belirlediğini, yerel ekonomik değerlendirmeler ve yerel meselelerin ise seçim sonuçları üzerinde çok küçük bir rol oynadığını” ortaya koymaktadır.

⁶ Matsusaka ve Palda'nın (1999) Kanada üzerine yaptığı çalışma nüfus yoğunluğu ile katılım arasında sınırlı kabul edilebilecek bir negatif ilişkiyi işaret etmektedir. Benzer bir şekilde Oliver'in (2000) ABD kentleri üzerine yaptığı bir çalışma da büyük kentlerde yaşayan vatandaşların yerel seçimlerde oy kullanma olasılığının az olduğu iddia edilmektedir.

karakterlerinden de kaynaklanmaktadır. Şehirler büyündükçe insanlar komşularını daha az tanımlamaktır, aralarında daha az sosyal bağ oluşturmaktadır. İnsan davranışlarını özellikle de ‘siyasal insan’ davranışını bireysel olduğu kadar çevresel faktörlerin de bir fonksiyonu olarak gören yaklaşım biçimlerine göre, büyük şehirlerdeki insanların komşuları tarafından siyasi faaliyete teşvik edilmesi olasılığı daha düşüktür ve yerel işlerle daha az ilgilenirler (Oliver, 2000: 361-363). Bu kişiler politik süreçler söz konusu olduğunda daha çok “izleyici pozisyonunda olmayı tercih ederler” (Finifter, 1970). Buna karşın insanların birbirlerine aşina oldukları, politika hakkında konuşabildikleri küçük yerleşim yerlerinde birbirlerini harekete geçirebilmeleri daha olasıdır. Koch ve Rochat (2017: 216) bu durumu küçük belediyelerde topluluk duygusunun daha gelişmiş olması yanında, kamu yararının gözetilmesi amacıyla daha fazla sorumluluk hissedilmesine yol açan siyasal bilinçle açıklama yoluna gitmektedirler. Dollery ve Crase, (2004) yerel konulara artan ilgiyi, küçük toplulukların kimliklerini bu yolla elde etmelerine ve bir ‘mekan duygusu’ oluşturmalarına bağlamaktadır. Ladner ise, küçük yerel otoritelerin katılım davranışları üzerindeki üç önemli katkısı üzerinde durmaktadır. Bunlar, küçük topluluk yapısının vatandaşların politik çıktılar üzerinde etkisini artırması, topluluğun üyelerine bir kimlik kazandırması ve küçük topluluklarda sosyal kontrol daha yüksek olduğu için politik katılımı bir fırsatlarından çok görev haline getirmesidir (Ladner, 2002).

Küçük yerleşim yerlerindeki katılım oranları ile büyük yerleşim yerlerindeki katılım oranları arasındaki farklılığı yaratan önemli sebeplerden birisi de, iki kesimin sosyo-ekonomik durumunun oy verme davranışları üzerindeki etkisidir. Araştırmalar, zengin banliyölerde yaşayan insanların, heterojen, orta gelirli bölgelerdeki insanlardan daha az siyasal süreçlere katıldıklarını göstermektedir (Oliver, 1999: 362). Bu durum büyük ölçüde ekonomik refahın getirdiği ‘huzur’un oy verme davranışları ile elde edilecek ‘anlamlı bir değişiklik üretme’ duygusu karşısındaki baskın gücünden kaynaklanmaktadır.

Belediye birleşmeleri doğrudan nüfus büyülüğu üzerinde etkili olduğundan büyülüğün artmasının katılım üzerindeki etkisinin araştırılması da önemli hale gelmektedir. Bu nedenle takip eden kısımda belediye birleşmeleri özelinde katılımdaki zayıflama ayrıntılı olarak incelenmiştir.

Belediye Birleşmeleri Katılımı Neden Olumsuz Etkiliyor ?

Yukarıda da dephinildiği gibi nüfus, katılım üzerindeki en önemli belirleyici faktörlerin başında gelmektedir. Yapılan çalışmalar, ölçek büyündükçe artan nüfusun siyasal süreçlere katılmaya daha az istekli hale geldiğini göstermektedir. Bu değerlendirme seçimlere katılım oranlarını gösteren istatistikler yanında, bireysel ve örgütlü insiyatif alma çabalarındaki azalmaya ilişkin verilere dayanmaktadır.

Ancak ölçeğin büyümesinin katılım üzerindeki negatif etkisini göstermek, sorunun sadece görünüşünü tarif etmeye yaramaktadır. Oysa sağlıklı bir analiz için daha derine bakmaya; sürecin tetikleyicilerini görmeye ihtiyacımız vardır. Belediye birleşmelerine bağlı olarak ölçeğin büyümesinin, katılım üzerinde üç temel alanda negatif etkide bulunduğu görülmektedir. Bunlar değer algısı, bilgi azlığı ve artan mesafedir.

Değer Algısı

Siyaset biliminde oy verme davranışını analiz etmeye yönelik yaklaşımların pek çoğu Downs (1957) tarafından geliştirilen rasyonel oylama modeli⁷ üzerine kurulmuştur. Buna göre her seçimde “oy vermenin bir maliyeti vardır ve seçmen çıkarlarını maksimize etme davranışı” içinde oyunu kullanır. Seçim, seçmenin kişisel çıktılarını bir üst düzeye taşıyabilecekse katılım noktasında arttırıcı, aksi takdirde azaltıcı bir etkide bulunacaktır. Başka bir deyişle, seçmenin tercihlerini maksimize etmeyen bir seçime katılım oranları düşecektir. Fazlasıyla teorik ve davranışsal bir eylemin gerekçesini matematiksel görünen bir denkleme dayandıran bu yaklaşım, oy verme davranışını açıklama da çok başarılı olmamakla birlikte, belediye birleşmeleri özelinde önemli bir katkı sağlamaktadır. Büyük ölçekli yerleşim yerlerindeki seçimlerde tek bir oyun belirleyici olma ihtimali yok denecek kadar azdır. Buna karşılık bazı yerleşim yerlerinin büyülüğu tek bir oyun bile önemli olabildiği seçimler üretebilir. Böyle bir durumda seçmenin çıkarları maksimize olmasa bile, en azından oyunun değerine yönelik algısı yüksek olacaktır. Bu da seçimin maliyetlerine katlanma (en azından oy vermek için zamanını harcamak) noktasında teşvik edici olacaktır.

Belediyeleri birleştirmek tam da bu noktada seçmenler açısından oyunun değerini düşüren etkisi nedeniyle katılım azaltıcı bir sonuç doğurmaktadır. Çünkü, belediyenin büyülüğünün arttırılması, vatandaşların seçim sonuçlarına ilişkin bireysel oylarının ağırlığını azaltmak; bir anlamda onların politik olarak var olmalarını azaltmak anlamına gelmektedir (Heinisch vd., 2018: 468; Seamon ve Feacock, 1995: 1746). Vatandaşların yaşadıkları yerler ile ilgili olarak görüş ve düşünceleri ölçek bütündükçe etkililiğini kaybetmektedir. Daha küçük birimlerin sakinlerinin daha büyük bir topluluk duygusuna sahip olduğu ve bu nedenle vatandaşlık yükümlülüğünü daha iyi temsil ettiklerine inanılır. Küçük yerleşim yerlerindeki yerel sorunların, büyük şehirlerde olduğundan daha önemli olarak algılanması her zaman muhtemel gözükmese de, bireyler “daha küçük bir havuzun parçası olduğunda oylarının daha etkili olduğunu düşünübilirler” (Morlan, 1984: 467).

⁷ Bu modelin politik matematik çerçevesinde ayrıntılı bir analizi için bkz. (Riker ve Ordeshook, 1968)

Bilgi Azlığı

Ulusal seçimlerde (parlamento ya da devlet başkanlığı seçimleri) parti yöneticileri ve simge isimlerin her açıklaması, her mitingi hatta özel hayatları medyanın doğal olarak da vatandaşların ilgisini çekmektedir.⁸ Oysa yerel seçimler bunun tam tersidir. Oy veren vatandaşlar adaylar hakkında yeterince bilgi sahibi değildir. Bunun üç özgün sebebi vardır. Birincisi, medyanın çok sayıdaki yerel birimin seçimlerine ilgi göstermesinin imkansızlığıdır. Öyle ki yerel nitelikli medya organlarında bile çoğu kez ulusal seçim haberleri yerel seçim haberlerinden daha fazla verilebilmektedir. İkincisi, oy veren seçmenlerin çoğu yerel otoritelerin görev ve sorumluluk alanlarına ilişkin nispeten daha az bilgiye sahiptir. Ulusal ölçekteki hükümetlerin temel sorumluluk alanı ‘devleti yönetmek’ gibi ana bir görevle tanımlanabılırken, yerel otoritelerin görev tanımını pek çok vatandaş açık biçimde yapamayacaktır. Üçüncü olarak, özellikle sahip olunan maddi kaynakların azlığının da etkisiyle yerel seçim kampanyaları ulusal ölçektekilerden gennellikle daha az profesyonel olmaktadır. Bu da seçmenlere daha az bilgi ulaşması ve seçimin daha önemsiz olarak algılanması anlamına gelebilmektedir (Heinisch vd., 2018: 469).

Başka bir deyişle, yerel seçimlerin doğasından kaynaklanan nedenlerle ulusal seçimlerle karşılaşıldığında vatandaşlar zaten daha az bilgiye sahiptirler. Belediye birleşmeleri yoluyla ölçünün büyütülmesi bilgiyi daha da azaltan boyutlarıyla katılım tercihi üzerinde negatif etkide bulunmaktadır.

Artan Mesafe

Büyük ölçek hem temsilci adayları hem de vatandaşlar açısından sorunlar ortaya çıkma potansiyeline sahiptir. Bu çalışmanın konusunu oluşturan birleşmiş belediyelerde vatandaşlar açısından yaşanan en önemli sorun şüphesiz ki uzaklık meselesidir. Yani seçilecek temsilcileri daha az tanıma sorunu. “Küçük yerel topluluklarda, temsilci adaylarının seçmenler tarafından tanınırlığı daha yüksek kişisel ya da topluluk ihtiyaçları hakkında bilgilendirilmeleri daha kolaydır” (Lapointe vd., 2018: 3). Çünkü vatandaşların adaylarla doğrudan temas şansı vardır. Birleşme nedeniyle büyüğün artması hem seçim döneminde hem de seçildikten sonra siyasi kararlar üzerinde etkin olma fırsatlarını ortadan kaldırılmaktadır (Heinisch vd., 2018: 465). Başka bir deyişle, bir politik birimin boyutu ne kadar küçükse, sakinlerinin kamu politikasını etkileme kabiliyeti o kadar yüksektir. Birim yönetilebilir ve insani oranların ötesine büyütükçe, vatandaşlar topluluk duygularını yitirdikçe, yabancılama ve verimsizlik duygularını geliştirmeye başladıklarında, yaşadıkları yer ve temsilcileri hakkında daha az şey bilmeye ve

⁸ Medyanın seçmen katılımı üzerine etkisi için bkz. (Baekgaard vd., 2014)

daha az önem vermeye başlarlar. Temsilciler ile vatandaşlar arasındaki sosyal ve politik mesafe artmaya başlar ve kamusal kararlar, toplumun genelinden çok kuumsal yapılar üzerinde egemenlik kuran azınlıkların korunduğu bir yöne evrilir (Koch ve Rochat, 2017).

Hollanda yerel seçimleri üzerine Van Houwelingen'in (2017) yakın tarihlerdeki çalışması birleşen belediyelerde vatandaşların kendileri ile yerel idare arasında mesafenin arttığını hissettiğini göstermiştir. Burada mesafeden kastedilen zihinsel uzaklıktır. Başka bir deyişle vatandaşların adaylar ya da belediye kurumsal kimliği ile duygusal bağları azalmaktadır. Çalışmanın konusunu oluşturan ankete katılanların önemli bir kısmı belediye başkanını ve siyasi eliti tanımadıklarını söylemişlerdir. Van Houwelingen, bunun bir sonucu olarak kişisel temas eksikliğinin yerel politikaya ilgisi azalttığını belirtmektedir.

Artan mesafenin katılım üzerindeki etkilerini vaka incelemeleri üzerinden açık bir şekilde ortaya koyan bir başka çalışmada, reform sonrasında Berkelland belediyesine birleştirilen Eibergen belediyesi sınırları içinde yaşayan bir vatandaşın yorumu katılımın neden düşüğünə dair açık ipuçları sunmaktadır.

Kimseñin istemediği bir şeydi ama birleşmeye zorlandık. Politika bunu bizim üzerimize zorladı. O zamandan beri köyümüzde iyiye giden bir şey yok. Bu yalnız benim fikrim değil, etrafimdaki insanlardan da bunu çok duyuyorum. Belediye politikalarına ilgim sıfırındı. Artık insanları, ilişkileri ya da önemli konuları bilmiyorum; belediye politikalarına hiç dikkat etmiyorum (Van Houwelingen vd., 2014'den aktaran Van Houwelingen, 2017: 422).

Birleştirilen diğer belediyelerde görüþülen başka kişilerin yorumları da benzer duyguları yansımaktadır. Bunlar arasında özellikle "Eskiden belediyedeki tüm memurları tanırdım. Şimdi artık tanıyamıyorum" ya da "Eskiden belediye başkanı benim yaşadığım yerde yaşırdı, artık aynı köyde bile yaşamıyoruz" gibi belediye kurumsal yönetimi ile vatandaşlar arasındaki zihinsel mesafenin açıldığı gösteren eleştiriler, niceliksel pek çok araştırmancın sunabileceği veriden daha fazlasını göstermektedir. Yine bu eleştiriler arasında yer alan bir tanesi belki de bu artan mesafenin en çarpıcı örneğini sunmaktadır. "Eski günlerde belediye başkanı belediye binasına yürüyerek giderdi. Bugünlerde araba kullanıyorlar" (2017: 422).

Öte yandan ölçegin büyümesi fiziksel mesafe anlamında da sorunlar doğurmaktadır. Belediye birleşmelerinde seçim sandıklarının hem sayıca artması, hem de daha büyük bir alanı içermesi dolayısıyla sandık başlarında oy kullanacak kişi sayısının artması gibi bir sonucu doğurduğu, hatta sandıkların (oy istasyonları) artık daha uzak mesafelere konumlandırıldığı görülmektedir. Dollery'nin

“mesafe zulmü” (2009: 6) dediği bu durum seçmenin sandık başına gitme motivasyonunu düşürmektedir. Üstelik fiziksel mesafe yalnızca vatandaşların sorunu değildir. Adaylar açısından da hem zaman hem maliyet anlamında ciddi sorunlar doğurmaktadır. Çünkü artık aday daha büyük bir seçmen kitlesine ulaşmak durumundadır. Bu da politik vaadlerini sunabilmek için daha fazla zamana ihtiyaç duyacağı ve hatta daha fazla maliyetlere katlanacağı anlamına gelmektedir. Ölçeğin büyümesi sayım işleri için harcanan zamanı da artttırmaktadır. Başka bir deyişle ölçeğin büyümesi oylama maliyetlerini yükseltmektedir.

Katılım Perspektifinden Değişik Ülke Örneklerinde Belediye Birleşmelerinin Sonuçları

Yerel yönetim büyülüğu ile demokratik katılım ilişkisi üzerine literatür genellikle belli bir bölge ya da şehir üzerindeki kesitsel analizlere dayanmaktadır.⁹ Birden fazla ülkeyi karşılaştırmalı bir yaklaşımı inceleyen çalışmalar konusunda literatür oldukça yetersizdir. Bu durum büyük ölçüde değişik ülkelerdeki değişik zamanlara ait dataların birbirleriyle karşılaştırılabilmesinin güçlüğünden kaynaklanmaktadır. Çünkü seçim sistemlerinden seçim yapma şekillerine kadar pek çok faktör katılım oranları üzerinde etkili olmaktadır. Avrupa ülkelerinde geçtiğimiz yarıy yüzyıl içinde katılımı artttırmak için zorunlu oylama, ceza yöntemleri ya da oy vermenin kolaylaştırılması için postayla oy kullanma gibi çeşitli yöntemler denenmektedir. Bunların tümünün sonuçlara etkisini izole eden genelleştirici bir değerlendirmeye yapma imkanından yoksunuz.

Sınırlı çalışmalar arasında Morlan'ın (1984) ve Frandsen'in (2002) çalışmaları dikkat çekicidir. Morlan'ın çalışması, yerel yönetim büyülüğu ile katılım davranışı arasında değişik ülkeleri karşılaştırmalı olarak analiz etmesi yanında, belediye birleşmeleri yoluyla ölçeğin büyümesinin katılım üzerindeki etkisini de inceleme alanına almaktadır. Bu yönüyle önemli bir veri sağlamaktadır. Ancak çalışma 1984 tarihlidir. O tarihten bu yana belediye birleşmeleri özellikle bu denli kapsayıcı başka çalışmalar yapılmamıştır. Bu nedenle Morlan'ın ve Frandsen'ın çalışmaları özetlendikten sonra, Avrupa'daki değişik ülkeler kendi içinde değerlendirilmeye çalışılacaktır.

Morlan'ın örneklemesinde yer alan bazı Avrupa ülkelerinde 1956-1979 arasında belediye büyülüğüne göre seçimlere katılım oranları Tablo 2'de gösterilmektedir. Norveç'teki tersine eğilim ile Finlandiya'daki sınırlı farklılık dışındaki tüm örnekler, nüfus büyülüğu arttıkça seçimlere katılım oranlarındaki düşüşü

⁹ Bu çalışmalarla bir örnek için bkz. (Seamon ve Feacock: 1995). Çalışma, Amerika'nın Florida Eyaleti Jacksonville-Duval şehrindeki 1969larındaki birleştirme öncesindeki 14 yıl ile birleştirme sonrasında 19 yılı (toplama 1955-1987 arası) katılım oranları açısından analiz etmekte ve birleşmenin katılım oranını % 17,6 azalttığını göstermektedir.

göstermektedir. En küçük birimle en büyük birim arasındaki fark İrlanda'da %30'a yaklaşırken, Hollanda ve Danimarka'da %20'ler civarında gerçekleşmektedir. Alman eyaletlerinde de % 9-22 arasında bir farklılık bulunmaktadır.

Tablo 2. Bazı Avrupa Ülkelerinde Yerel Yönetim Büyüklüğü ile
Yerel Seçimlere Katılım Oranları Arasındaki İlişki

Ülkeler	5.000 altı	5.000-10.000	10.000-25.000	25.000-50.000	50.000-100.000	100.000-250.000	250.000 üstü
Danimarka	78,0	75,9	73,2	67,9	67,7	66,0	58,5
Finlandiya	75,9	77,2	75,7	74,3	72,9	75,5	72,5
İrlanda	71,5	68,8	65,8	63,0	55,8	55,3	42,3
Hollanda	81,9	78,1	75,2	73,5	63,5		61,0
Norveç	72,3	73,7	75,1	74,9	76,9	75,0	77,0
Almanya - Bavaria	85,9	81,2	78,1	73,2	72,7		64,7
Almanya - Aşağı Saksonya	81,2	73,8	74,4	69,8	71,5	67,8	
Almanya - Kuzey Ren Westfalya		86,7	84,0	80,6	79,6	79,4	76,8
Almanya - Renanya-Palatina	83,7	80,1	77,1	74,5	74,1	72,0	
Almanya - Saarland	88,6	82,1	79,4	76,2		65,8	
Almanya - Schleswig-Holstein	77,9	74,9	74,5	71,3	71,7	72,2	68,7

Kaynak: (Morlan, 1984: 466).

Morlan, yukarıdaki örnekler arasından bazı ülkeleri, belediye birlesmeleinin gerçekleşmesine bağlı olarak, seçimlere katılım oranındaki değişimler bazında da incelemiştir. Danimarka'da birleşme öncesi % 75,2 olan katılım oranı birleşme sonrasında 68,1'e düşmüştür. Norveç'teki düşüş ise % 77'den 73,2'ye olmuştur. Alman eyaletlerinden Kuzey Ren Westfalya'daki birleştirme ise % 77,3'lük oranı % 69,9'a çekmiştir (1984: 468).

Frandsen (2002) ise, Morlan'in çalışmasını tarih bazında bir adım daha ileri götürmüştür. En eskisi 1970, en yenişi 1999 olmak üzere, 5 farklı ülkedeki (Danimarka, Hollanda, Norveç, İsviçre ve Birleşik Krallık), tüm yerel seçimler analize dahil edilmiştir. Çalışma, tüm ülkelerde küçük belediyelerde katılımın

sürekli olarak daha yüksek olduğunu, oranlar ülkeler arasında farklılık gösterse de doğrulamaktadır. Danimarka örneğinde, küçük belediyelerle, nüfusu 100 binden daha büyük belediyeler arasındaki ortalama katılım oranları, tüm seçimler boyunca büyük belediyeler aleyhine % 10-14 arasında azalmaktadır. Hollanda'da etkinin en net hissedilebildiği seçimler 1990 ve 1998 seçimleridir. Büyük belediyelerde katılım oranları küçük belediyelerden ortalama % 30 daha düşüktür. Norveç'te 1990'lı yıllarda tüm yerel seçimlerde katılım oranlarında önemli düşüşler görülmekle birlikte küçük ölçekli belediyelerde bu değişim daha net bir şekilde izlenebilmiştir. İngiltere'de, 1973 ve 1991 seçimlerinde büyük ve küçük belediyeler arasındaki fark % 11-12 arasındadır. İsveç'te ise oranlar % 15 civarında seyretmektedir.

Daha yakın tarihlerdeki birleşmelerin etkilerine yönelik çalışmalar aşağıda değişik ülkeler bazında özetlenmiştir. Örnekler zaman serileri ya da kesit analizleri bazında değişimi göstermektedir. Zaman serileri ya da *retrospektif analiz* olarak adlandırılan yöntemle yapılan çalışmalarda, birleşme öncesi ve sonrası karşılaştırmalı olarak analiz edilmektedir. Bu analizlerde üç tür veri iki farklı formatta kullanılmaktadır. Birinci format seçimlere katılım oranlarını gösteren global verilerdir. İkinci format ise algıyı ölçmeye dayanan anketler şeklinde karımıza çıkmaktadır. Anketlerin denekleri ya yerel idarelerin seçilmiş yöneticileri ve memurları ya da doğrudan yerel halk arasından seçilmektedir. Anketler birleştirme öncesi ve sonrası dönemin hizmetten memnuniyet ve katılım olgularına yönelik vatandaş algısını ölçmeye çalışmaktadır. Kesitsel analizlerde ise bir ülkedeki tüm birleşmeler değil belli bölgelerdeki ya da belli şehirlerdeki birleşmeler analizin konusunu oluşturmaktadır. Ancak peşinen söylenebilir ki birleşmelerin yerel demokrasi üzerindeki etkilerini araştıran çalışmaların büyük çoğunluğu hatalı kırıklığı yaratan sonuçlar içermektedir.

Almanya

Almanya'da belediye birleşmelerinin yarı asır geçen bir tarihi bulunmaktadır. 1960'lı yıllarda Almanya'daki belediyelerin yüzde 95'i 5 binden az nüfusa sahiptir. Bu yapının gelecekte uygulanır olup olmadığı çokça tartışılmış ve ideal belediye boyutunun 7.000 kişi olduğuna ve 2.000'den az nüfuslu belediyelerin işlevsiz olduğuna karar verilmiştir. 1970'li yılların başında başlayan süreç 1975 yılında tamamlanmış ve belediye sayısı sadece Baden-Württemberg'de 3379'dan 1111'e düşürülmüştür. Birleşmelerin politik ekonomi etkilerini inceleyen Fritz ve Feld (2015) birleştirilen belediyelerde katılım oranlarının birleştirilmemiş belediyelerden 9 puan daha düşük olduğunu ortaya koymaktadır.

Belediye birleştirme süreci, Almanya'nın diğer eyaletlerinde de sonraki yıllarda devam etmiş, gönüllü ve zorunlu birleşmelerden dolayı belediye sayısı

her yıl azalmıştır. Bunun yanında özellikle Doğu ve Batı Almanya'nın birleşmesinden sonra bazı eyaletlerde başka bir yerel yönetim kademesi olan ilçeler birleştirilmeye başlanmıştır. Örneğin Saksonya eyaletinde 1994, 1996 ve 2008 yıllarındaki birleştirme reformlarıyla ilçe sayısı 48'den 10'a düşürülmüştür. Bu süreç doğal olarak ilçe nüfuslarının sürekli yükselmesini beraberinde getirmiştir. 2008 yılındaki son reformdan önce 113 bin olan ortalama ilçe nüfusu reformdan sonra 290 bine çıkmıştır. Saksonya ilçe birlestirmelerinin ekonomik ve siyasi sonuçlarını araştıran Roesel, (2017) birlestirmenin ne toplam harcamalarda ne de yönetim, eğitim ve sosyal bakım harcamalarında bir azalmaya yol açmadığını belirtmektedir. Buna karşın birleşmeler seçimlerde aday sayısını ve seçmen katılımını azaltmıştır. Saksonya seçimleri ile diğer eyaletlerdeki seçimler karşılaştırıldığında, Saksonya'daki seçimlere katılımın diğer eyaletlerden % 3 daha düşük gerçekleştiği görülmektedir. Hem istenen verimliliğin sağlanamaması hem de demokratik anlamdaki olumsuz sonuçlarıyla Alman ilçe birlestirmeleri "her iki dünyanın da en kötüsü" (Tavares, 2018: 12) olarak adlandırılmaktadır.

Roesel'in çalışması karşılaştırma düzeyi olarak belediyeleri değil ilçeleri seçmesi yanında, küçük birimlerin birleştirilmesinin etkilerinin bir adım ötesine geçerek büyük birimlerin birleştirilmesinin sonuçlarına odaklanmış olması dolaşıyla da özgünlük içermektedir.

Avusturya

Avusturya'da belediye sayısını azaltmaya yönelik yasal düzenlemeler 2015 yılı başında, ilk bölgesel yerel seçimler ise 22 Mart 2015'te yapılmıştır. Reformla belediyelerin sayısını 542'den 287'ye indirilmiştir. Belediyelerin 157'si birleştirilmemiş belediyelerden, 130'u ise birleştirilmiş belediyelerden oluşmaktadır. Avusturya'nın Styria şehrindeki 2015 seçimlerine yönelik Heinisch vd. tarafından yapılan çalışmada, toplam seviye seçim verisi kullanılarak katılımın boyutlarındaki değişim analiz edilmiştir. Seçim verileri 2000-2015 yılları arasındaki 4 yerel seçim katılıma ilişkin verilerinden oluşmaktadır. 2000 yılında ortalama %82,5 düzeyinden gerçekleşen katılım oranı, çok küçük oranda düşerek 2005 ve 2010 yıllarında %81-82 bandında gerçekleşmiştir. Ancak 2015 seçimleri katılım oranları ciddi bir kırılmayı göstermektedir. 2010-2015 yıllarındaki iki seçim sonuçlarına bakıldığından birleşmemiş belediyelerde katılım oranı %2,7 oranında düşerken birleştirilmiş belediyelerde ortalama olarak %4,2 oranında daha az bir katılım oranı gerçekleşmiştir. İki tür belediye arasındaki yaklaşık %1,5'luk payı açıklayabilecek birleşme işlemi dışında somut bir kanıt bulunmamaktadır (Heinisch vd., 2018: 475-477).

İsviçre

İsviçre belediye geleneği küçük belediyeler üzerinde yükselmiştir. Ancak ne kadar küçük olursa olsun belediyeler için temel kural özerklik alanlarının dokunulmazlığı ilkesidir. Ayrıca, *subsidiyarite* ilkesi çerçevesinde başka bir kamu otoritesine bırakılmamış her konuda belediyeler sorumluluk sahibidir. Bu çerçevede vergi konulması ve toplanması, kamu maliyesi, yaşılı bakımı, sosyal güvenlik, halk sağlığı (hastaneler), eğitim hizmetleri, atık yönetimi, kanalizasyon, elektrik, su ve gaz temini, yerel yollar, kültür, belediye mülkünün korunması gibi pek çok hizmet belediyelerin sorumluluk alanında bulunmaktadır (Ladner, 2002: 815). İsviçre'nin tamamı dikkate alındığında, belediyelerin ortalama nüfus büyülüğu 3502 kişidir. Bunun yanında İsviçre çok sayıda küçük belediyeye sahiptir ve belediyelerin yüzde 40'ının 1.000'den az nüfusu bulunmaktadır. Yalnızca 10 belediyenin nüfusu 50 binden fazladır. 1998 yılında ülke 2914 belediyeden oluşmaktadırken, 2009 yılına gelindiğinde birleşmelerin bir sonucu olarak belediye sayısı 2596 olmuştur (Steiner ve Kaiser, 2017: 238).

İsviçre'deki belediye birleştirmeleri üzerine yapılan çalışmalar birleştirilmiş belediyelerde, katılımdaki düşüşün, birleştirilmiş olmayan belediyelerden önemli ölçüde fazla olduğunu göstermektedir.

Koch ve Rochat'ın İsviçre'nin Ticino Kantonu üzerinden yaptığı araştırmada 1996-2012 yılları arasındaki 5 seçim sonuçlarını analiz etmektedir. 1996 yılında Ticino Kantonu'ndaki toplam belediye sayısı 245'tir. 2012 yılında ise bu sayı 147 olmuştur. Aradan geçen 16 yıl içinde 98 belediyenin ortadan kalktığı bir birleştirme süreci yaşanmıştır. Birleştirilmiş belediyeler ise ilk kez 2000 yılındaki seçimlere girmiştir. Çalışma, 2000 yılındaki ilk seçimden itibaren birleştirilmiş belediyelerde katılım oranlarında net bir düşüş olduğunu göstermektedir. 1996 yılında birleştirme öncesi yerel seçime katılım oranı %76 iken, 2012 yılındaki seçimde %61'e kadar düşmüştür. Ayrıca çalışma, birleştirilen belediyelerdeki nüfus yapısı üzerinden analize devam ettiğinde, şunu da göstermektedir. Katılım oranları nüfus azaldıkça yani küçük belediyelerde daha hızlı, nispeten büyük belediyelerde ise daha yavaş düşmektedir (Koch ve Rochat, 2017).

Hollanda

Hollanda 19. yüzyıldan itibaren belediyelerini birleştirmeye başlamıştır. Belediye sayısı 1870 yılında 1113'ken (Kraaykamp vd., 2001: 404) 1950'de 1015'e, 2016'da 390'a kadar kademeli olarak düşürülmüş ve Hollanda hükümeti, belediyelerin ortalama nüfus büyülüğu 100 bin olana kadar belediye birleşmelerini sürdürmeyi planladığını belirtmiştir (Van Houwelingen, 2017: 409).

1986, 1998 ve 2002 yerel seçimlerini analiz eden Van Houwelingen'e göre (2017), Hollanda'da da yerel siyasi katılım ile nüfus büyülüğu arasında

negatif yönlü bir ilişki vardır. Nüfusu 20 binden az belediyelerde katılım oranları % 83 civarındayken 100 binden fazla nüfusa sahip belediyelerde oran % 75'tir. Üstelik sosyo-demografik farklılıklar (yaş, cinsiyet, eğitim) dikkate alındığında bile, büyülüğün politik kalitim üzerindeki olumsuz etkisi devam etmektedir. Van Houwelingen analizinin devamında, nüfusu 20 bin ile 100 bin arasında olan belediyelerdeki katılım oranları ile 100 binden büyük yerleşim yerleri arasındaki oranlar arasında fark olmakla birlikte, bunun istatistiksel olarak anlamlı olmadığını belirtmektedir. Başka bir deyişle 20 bin nüfustan büyük yerleşim yerlerindeki birleşmeler katılım üzerinde negatif bir etkide bulunmamaktadır. Etki en ağır şekilde 20 bin nüfus altında ortaya çıkmaktadır. Van Houwelingen yerel siyasi katılımda oluşan bu düşüşün nedenini belediye birleşmesinden sonra belediye siyasetine olan fiziksel ve zihinsel mesafeye bağlamaktadır.

Finlandiya

Finlandiya yerel yönetim sisteminde reform 2006 yılında başlamıştır. Merkezi yönetim tarafından belediye hizmetlerinin üretimini daha verimli hale getirmeyi amaçlayan bir plan yürürlüğe konulmuş ve planın en önemli ayağı belediye birleşmeleri olmuştur. 2006 yılında 431 olan belediye sayısı, takip eden üç yıl içinde 348'e düşürülmüştür (Lapointe vd., 2018: 6).

Lapointe vd.'nin 2009 yılında sonuçlandırılan belediye birleşmelerinin etkilerine yönelik araştırması 2000-2017 yılları arasındaki beş seçim sonucları üzerinden yapılmıştır. Bu birleşmelerden önceki üç, birleşmeden sonraki iki seçim analize dahil edilmesi anlamına gelmektedir. Çalışma birleşme öncesinde % 69 civarında olan katılım oranının, takip eden iki seçimde yaklaşık 4 puan düşüğünü göstermektedir. Birleştirilen belediyeler kendi içinde analiz edildiğinde ise, birleşmenin büyük parça ya da parçalarını oluşturan belediyelerin sınırlarında katılım oranlarında değişme olmazken, birleşmenin küçük parçasını oluşturan belediyelerde katılım oranlarındaki düşüş daha dramatik bir hal almaktadır. Sonuçlar bu tür çalışmalarında ortaya çıkan önemli bir sonucu daha teyit etmektedir. Genellikle katılımdaki düşme, birleşme sonrasında ilk seçimde değil bir sonraki seçimde ortaya çıkmaktadır. Bu durum seçmenlerin yeni belediye ile ilgili herhangi bir tecrübe olmamasından ya da birleşmelerin yüksek önemde bir politika konusu olarak değerlendirilmesi için herhangi bir icraatin henüz ortaya çıkmamış olmasından kaynaklanabilir (Lapointe vd., 2018).

Ayrıca bu çalışma sınırlı da olsa katılım ile seçmenlerin belediye organlarındaki politik etkinlik dereceleriyle ilgili kanıtlar da sunmaktadır. Kendine en yakın yerel yönetim biriminde bireysel ya da topluluk çıkarlarını maksimize edebileceğini düşünen seçmenler birleşme sonrasında bu bekłentilerinin karşılanamayacağını düşünerek seçimlere daha az ilgi göstermektedir (Lapointe, 2009: 15-17).

Finlandiya belediye birleşmeleri üzerine bir başka çalışma da Harjunen vd. tarafından yapılmıştır. Çalışma, Finlandiya'da belediye birleşmelerinin ölçek ekonomisi çerçevesinde beklenen mali faydalari sağlamaması yanında bir başka önemli sonuç daha ortaya koymaktadır. Birleşmeye bağlı olarak ortaya çıkan temsil zafiyeti, birleştirilen belediyelerin görece küçük parçaları üzerinde yerel kamu hizmetlerinin azalması sonucunu da doğurmaktadır. Birleşmenin küçük parçalarını oluşturan belediye ya da belediyeler, yeni yapılanma sonrasında özellikle sağlık ve sosyal bakım hizmetlerinden daha az faydalanan hale gelmektedir. Çalışma, bu sonucu birleştirilmiş belediyede marjinal hale gelen parçaların yeteneğince temsil edilememesiyle açıklamaktadır (Harjunen vd., 2017).

Portekiz

Portekiz'de belediye birleşmelerinin arkasındaki itici güç yerel hizmetleri iyileştirmek olarak sunulmakla birlikte, politika yapıcıların örtülü amaçları kamu harcamalarını düşürmek olmuştur. Bu nedenle 2009 yılında belediye altı birimler¹⁰ birleştirilmeye başlanmıştır. Tavares ve Rodriguez'in çalışması birleşme öncesindeki üç seçimle (2001, 2005 ve 2009 seçimleri), birleşme sonrası iki seçim (2013 ve 2017 seçimleri) katılım oranları üzerinden belediye birleşmelerinin etkilerini ölçmeye yöneliktir. Çalışma reform öncesi zaten düşmekte olan katılım oranlarının, 2013 seçimlerinde birleştirilen belediyeler ile birleşmeyenler arasında iki puanı geçen bir farkın oluşmasına neden olduğunu göstermektedir. Birleştirilmemiş belediyelerde katılım % 62 oranında gerçekleşirken, birleştirilenlerde % 60'da kalmıştır. 2017 seçimlerinde ise fark biraz daha açılmış ve birleştirilmemiş belediyelerde % 64 olan katılım oranı birleşmiş belediyelerde % 61 olarak gerçekleşmiştir (Tavares ve Rodrigues, 2018: 10). Çalışma birleşmenin demokratik katılım üzerindeki etkilerinin sürekliliğini göstermesi açısından ayrıca anlam taşımaktadır.

Sonuç

Yerel yönetimler için optimal bir boyut var mıdır? Bu soru, siyasal düşüncede uzun zamandır en fazla tartışılan konuların başında gelmektedir. Çünkü sorunun cevabı, çoğu kez ekonomik ve demokratik kaygılar arasında bir tercih yapmayı gerektirmektedir. Büyük birimler ekonomik açıdan daha verimli kabul edilmekte ve ölçek büyütükçe yerel kamu hizmetlerinin ortalama maliyetlerinin düşeceği varsayılmaktadır. Buna karşın küçük birimler, daha demokratik olmalarıyla öne çıkmaktadır. Küçük birimlerin daha demokratik olduğu yönündeki yaklaşım, bu

¹⁰ Portekiz Anayasasına göre mahalle yönetimi olarak da adlandırılabilceğimiz "freguesia"lar Portekiz'in üçüncü düzey idari alt bölümündür (Madde 238). Başka ülkelerde "Parish" adında benzerleri olan kurum, seçilmiş bir meclis ve bir yürütme konseyinden (*junta de freguesia*) oluşan birimler ülkenin yerel yönetim sisteminde belediyelerin ayrılmaz bir parçası olarak kabul edilmektedir.

birimlerin siyasete katılımı arttırması yanında, vatandaşların siyasi yeterlilikleri konusunda güvenlerini yükselttiği, toplumsal bir oydaşma ortamı yarattığı, politikayı daha az soyut hale getirdiği, seçilmiş birimlerin hesap verebilirliğini ve politikacıların vatandaş tercihlerine karşı duyarlığını artırdığını söylemektedir. İki dünyanın da en iyisini isteme şansınızın olmadığı bir düzende, tercih bugüne kadar genellikle ekonomik etkinlikten yana yapılmıştır.

Ancak gerek teorik gerekse saha verilerine dayanan çalışmalar ölçeğin büyümesi durumunda maliyetlerdeki tasarruf beklentisinin gerçekleşmediğini göstermektedir. Ölçeğin büyümesinin ekonomik etkinlik üzerinde beklenen etkiye oluşturmaması yanında verdiği daha kalıcı hasar ise demokratik yönetim üzerinde olmaktadır. Bu hasarın en net görülebileceği alan, yerel seçimlere katılım oranlarındaki düşüktür. Ancak bunun dışında kalan ve bireysel ya da örgütünlüğü diğer katılım mekanizmaları da zarar görmektedir. Örneğin, seçilmiş meclis üyeleri ve memurlarla doğrudan temas, kamusal nitelikli toplantılar ya da tartışmalara aktif katılım, yerel meclis üyelerine ve görevlilere duyulan güven gibi.

Belediye birleşmelerinin seçmen katılımı üzerindeki etkileriyle ilgili teorik tartışma, büyük ölçüde, birleşmelerin vatandaşlarının siyasal tercihlerini temsili demokrasi kurumları aracılığıyla etkin bir şekilde ifade etmelerine izin vermeyecek kadar büyük yerel yönetim birimleri oluşturduğu iddiasına dayanmaktadır (Tavares ve Rodrigues, 2018). Birleşmeler, vatandaşların demokratik katılım hakları karşısında bir tehdit oluşturan farklı tercihlere duyarsız ve bunları merkezileştirme amacıyla monistik bir yaklaşım olarak kabul edilmektedir. Bu çalışmanın konusunu oluşturan Avrupa ülkelerindeki belediye birleşme deneyimleri de bu iddiayı doğrulayacak veri setleri sunmaktadır. Ölçek büyündükçe, hem doğrudan yerel seçimlere katılım düşmekte hem de diğer demokratik katılım mekanizmalarını kullanma anlamında en azından bir daralma yaşanmaktadır. Bu nedenle, belediye birleşmeleri bazı yazarlar tarafından yerel demokrasi için bir “engelleyici ya da lanetçi” (Koch ve Rochat, 2017: 216) olarak değerlendirilmektedir.

Şüphesiz ki belediyelerin bir yerel yönetim kurumu olarak temel görevi yerel kamu hizmetlerini sunmaktır. Sunulan kamu hizmetlerinin finansmanı yine kamusal vergi kaynaklarından sağlanmaktadır. Bu nedenle kamu hizmetlerinin ekonomik açıdan verimli olması beklenir. Ancak, yalnızca ekonomik nedenlerle belediyelerin birleştirilmesi demokratik bir kurum olma niteliğini zayıflatıcassa, bunun sonuçları sadece kısa vadeli seçimlere katılım oranlarındaki azalma şeklinde ortaya çıkmayacak, daha derin sonuçlar üretenecektir. Çünkü demokratik bir kurum olarak belediyeler basit hizmet sağlayıcılarından daha fazlasıdır. Bunlar “toplak temelli halk topluluklarının kendilerini yönettiği demokratik mekanizmlardır” (Sancton, 2000: 167). Ölçeğin büyütülmesi yoluyla maliyet-

lerde tasarruf sağlansa bile bu bir bedel uğruna sağlanacaktır. Karar verme süreçlerinde vatandaşların aktif katılımlına dayanan doğrudan demokrasiden vazgeçilecek ve siyasi partilerin ve özel çıkar gruplarının önem kazandığı daha dolaylı bir demokrasi ortaya çıkacaktır (Nelson, 1992: 43). Bu da en başta, vatandaşların politik sisteme duydukları güvende bir çatlamaya yol açacaktır.

Nitekim değişik ülke örnekleri, belediyeleri birleştirmeye yönündeki özellikle zorunlu politikaların yerel seçmenler tarafından da hoş karşılanmadığını açıkça göstermektedir. Örneğin Amerika'nın Florida Eyaletinde 1950'lerden 1990'lı yıllara kadar belediye birleşmelerine yönelik 100 referandum yapılmıştır. Bunların en fazla 20 tanesi onaylanırken geri kalanlarında vatandaşlar birleşme fikrini reddetmişlerdir (Seamon ve Feacock, 1995: 1742). Yine Poel'in, Kanada'da Halifax Nova Scotia'daki birleşmeye yönelik araştırması, birleşme gerçekleştikten sonra iki kez yapılan anket verilerine dayanarak halkın % 60'a yakın bir kısmının birleşirmeye karşı olduğunu göstermektedir. Birleşmeyi savunanların oranı ise, en fazla % 15'ler seviyesinde gerçekleşmektedir (Poel, 2000: 35). Avustralya'daki belediye birleşmelerine yönelik çabalar genellikle vatandaşlarla yapılan bir anket çalışması sonrası başlatılmıştır. Ancak bu anketlerde vatandaşların büyük çoğunlukla birleşme fikrine sıcak bakmadıkları ortaya çıkmıştır. Örneğin Yeni Güney Galler eyaleti sınırları içindeki belediyelerde (Concord, Drummoyne) ve Sidney belediyelerinde (Woollahra, Hunters Hill) anket sonuçları birleşmeyi reddetmiştir (Allan AM, 2003: 75).

Belediye birleşmelerinin gerek ekonomik etkinlik anlamında beklenen faydayı sağlamaması, gerekse bu kurumların demokratik nitelikleri üzerinde yípratıcı etkileri nedeniyle, alternatif yönetim önerilerinin de dikkate alınması gerekmektedir. Bu anlamda önemli bir başlangıç noktası, küçük yerel birimlerinin zorla birleştirilmesinden ziyade, “yerellere kendi ideal yerel yönetim modellerini belirleme esnekliği verilmesi” (Nelson, 1992: 50) olabilir. Ya da yerel yönetimlerin, başka yerel yönetimlerle birlikler, belediye işletmeleri gibi yöntemlerle ortak hizmet üretmesi teşvik edilebilir. Kamu özel ortaklıguna dayanan girişimler ve hizmet alım sözleşmeleri tek bir belediye yerine birden fazla belediyeyi içine alacak şekilde genişletilebilir. Böylelikle, sadece belli kamu hizmetlerinde ölçek artarken, belediyeler geri kalan hizmetleri kendi ölçekleri içinde sunmaya devam eder. Yerel özerklik de korunmuş olur (Allers ve Van Ommeren, 2016: 717-718).

Demokratik bir kurum olarak belediyeler insanlığın uzun yönetim tecrübesinin en önemli halkasını oluşturmaktadır. Çünkü halka en yakın birimlerdir. “Belediye binasının halktan uzağa götürülmesi” (Cox, 1997) ya da demokrasi ile verimlilik arasında “ödünleşme” (Steiner ve Kaiser, 2017) içeren tercihler karşısında bugün tüm dünya daha fazla ses çıkarmak zorundadır.

Kaynakça

- Allan AM, P. (2003). "Why Smaller Councils Make Sense". *Australian Journal of Public Administration*, 62(3), 74-81.
- Allers, M. A. ve Van Ommeren, B. (2016). "Intermunicipal Cooperation, Municipal Amalgamation and the Price of Credit". *Local Government Studies*, 42(5), 717-738.
- Arcelus, F. J., Arocena, P., Cabases, F. ve Pascual, P. (2015). "On the Cost-Efficiency of Service Delivery in Small Municipalities". *Regional Studies*, 49(9), 1469-1480.
- Baekgaard, M., Jensen, C., Mortensen, P. B. ve Serritzlew, S. (2014). "Local News Media and Voter Turnout". *Local Government Studies*, 40(4), 518-532.
- Bish, R. L. (2001). *Local Government Amalgamations: Discredited Nineteen-Century Ideas Alive in the Twenty-First*. C.D. Howe Institute Commentary (The Urban Papers), 150.
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K. ve Serritzlew, S. (2014). "Size, Democracy and the Economic Costs of Running the Political System". *American Journal of Political Science*, 58(4), 790-803.
- Boyle, R. (2016). *Re-Shaping Local Government Overview of Selected International Experience with Local Government Reorganizations, Mergers, Amalgamation and Coordination*. Local Government Research Series (No:10): IPA (Institute of Public Administration).
- Bunch, B. S. ve Strauss, R. P. (1992). "Municipal Consolidation-An Analysis of the Financial Benefits for Fiscally Distressed small municipalities." *Urban Affairs Quarterly*, 27(4), 615-629.
- Byrnes, J. ve Dollery, B. (2002). *Do Economies of Scale Exist in Australian Local Government? A Review of the Research Evidence*. University of New England School of Economics (Working Paper Series in Economics).
- Calciolari, S., Cristofoli, D. ve Macciò, L. (2013). "Explaining the Reactions of Swiss Municipalities to The 'Amalgamation Wave': At the Crossroad of Institutional, Economic and Political Pressures". *Public Management Review*, 15(4), 563-583.
- Carmeli, A. (2008). "The Fiscal Distress of Local Governments in Israel Sources and Coping Strategies". *Administration & Society*, 39(8), 984-1007.

- Copus, C. (2006). "British Local Government: A Case for a New Constitutional Settlement". *Public Policy and Administration*, 21(2), 4-21.
- Cox, W. (1997). "The Megacity Threat to Toronto: Less Democracy for More Money". Empire Club of Canada and the Canadian Club of Toronto Ortak Toplantısı Açılmış Konuşması.
- Cutler, F. ve Matthews, J. (2005). "The Challenge of Municipal Voting: Vancouver 2002". *Canadian Journal of Political Science*, 38(2), 359-382.
- Dahl, R. A. (1967). "The city in the Future of Democracy". *The American Political Science Review*, 61(4), 953-970.
- Dahl, R. A. ve Tufte, E. R. (1973). *Size and Democracy*. Stanford University Press.
- De Ceuninck, K., Reynaert, H., Steyvers, K. ve Valcke, T. (2010). "Municipal Amalgamations in the Low Countries: Same Problems, Different Solutions". *Local Government Studies*, 36(6), 803-822.
- Dollery, B. (2009). *Local Government Amalgamation*. Centre for Local Government.
- Dollery, B. ve Crase, L. (2004). "Is Bigger Local Government Better? An Evaluation of the Case for Australian Municipal Amalgamation Programs". *Urban Policy and Research*, 22(3), 265-275.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper&Row.
- Finifter, A. W. (1970). "Dimensions of Political Alienation". *The American Political Science Review*, 64(2), 389-410.
- Fox, W. F. ve Gurley, T. (2006). *Will Consolidation Improve Sub-National Governments?*. Washington DC: The World Bank Working Paper, 3913.
- Frandsen, A. G. (2002). "Size and Electoral Participation in Local Elections". *Environment and Planning C: Government and Policy*, 20(6), 853-869.
- Fritz, B. ve Feld, L. P. (2015). *The Political Economy of Municipal Amalgamation Evidence of Common Pool Effects and Local Public Debt*. München: Center for Economic Studies & Ifo Institute (CESifo).
- Gabler, L. (1971). "Population Size as a Determinant of City Expenditures and Employment: Some Further Evidence". *Land Economics*, 47(2), 130-138.
- Geys, B. (2006). "Explaining Voter Turnout: A Review of Aggregate-Level Research". *Electoral Studies*, 25, 637-663.

- Hanes, N. (2015). "Amalgamation Impacts on Local Public Expenditures in Sweden". *Local Government Studies*, 41(1), 63-77.
- Hansen, S. W. (2013). "Polity Size and Local Political Trust: A Quasi-experiment Using Municipal Mergers in Denmark". *Scandinavian Political Studies*, 36(1), 43-66.
- Hansen, S. W. (2015). "The Democratic Costs of Size: How Increasing Size Affects Citizen Satisfaction with Local Government". *Political Studies*, 63, 373-389.
- Harjunen, O., Saarimaa, T. ve Tukiainen, J. (2017). *Political Representation and Effects of Municipal Mergers*. Helsinki: VATT Institute for Economic Research.
- Heinisch, R., Thomas, L., Mühlböck, A. ve Schimpf, C. H. (2018). "How do Municipal Amalgamations Affect Turnout in Local Elections? Insights from the 2015 Municipal Reform in the Austrian State of Styria". *Local Government Studies*, 44(4), 465-491.
- Kjaer, U., Hjelmar, U. ve Olsen, A. L. (2010). "Municipal Amalgamations and the Democratic Functioning of Local Councils: The Case of The Danish 2007 Structural Reform". *Local Government Studies*, 36(4), 569-585.
- Koch, P. ve Rochat, P. E. (2017). "The Effects of Local Government Consolidation on Turnout: Evidence from a Quasi-Experiment in Switzerland". *Swiss Political Science Review*, 23(3): 215–230.
- Kraaykamp, G., Van Dam, M. ve Toonen, T. (2001). "Institutional Change and Political Participation: The Effect of Municipal Amalgamation on Local Electoral Turnout in the Netherlands". *Acta Politica*, 36(4), 402-418.
- Ladner, A. (2002). "Size and Direct Democracy at the Local Level: The Case of Switzerland". *Environment and Planning C: Government and Policy*, 20(6), 813-828.
- Ladner, A., Keuffer, N. ve Baldersheim, H. (2015). *Local Autonomy Index for European countries (1990-2014) Release 1.0*. Brussels: European Commission.
- Lapointe, S., Saarimaa, T. ve Tukiainen, J. (2018). *Effects of Municipal Mergers on Voter Turnout*. Helsinki: VATT Institute for Economic Research.
- Lassen, D. D. ve Serrizlew, S. (2011). "Jurisdiction Size and Local Democracy: Evidence on Internal Political Efficacy from Large-scale Municipal Reform". *American Political Science Review*, 105(2), 238-258.

- Mabuchi, M. (2001). *Municipal Amalgamation in Japan*. Washington DC: The World Bank.
- Marien, S., Dassonneville, R. ve Hooghe, M. (2015). "How Second Order Are Local Elections? Voting Motives and Party Preferences in Belgian Municipal Elections". *Local Government Studies*, 41(6), 898-916.
- Matsusaka, J. G. ve Palda, F. (1999). "Voter Turnout: How Much Can We Explain?". *Public Choice*, 98(3/4), 431-446.
- McKay, R. B. (2004). "Reforming municipal services after amalgamation The challenge of efficiency". *The International Journal of Public Sector Management*, 17(1), 24-47.
- Moran, R. L. (1984). "Municipal vs. National Election Voter Turnout: Europe and the United States". *Political Science Quarterly*, 99(3), 457-470.
- Mouritzen, P. E. (1989). "City Size and Citizens' Satisfaction: Two Competing Theories revisited". *European Journal of Political Research*, 17(6), 661-688.
- Ncube, M. ve Monnagogla, J. (2016). "Amalgamation of South Africa's Rural Municipalities: Is it a Good Idea?". *Commonwealth Journal of Local Governance*, 19, 75-95.
- Nelson, M. A. (1992). "Municipal Amalgamation and the Growth of the Local Public Sector in Sweden". *Journal of Regional Science*, 32(1), 39-53.
- OECD (2014). *OECD Regional Outlook: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*. OECD Publishing.
- Oliver, J. E. (1999). "The Effects of Metropolitan Economic Segregation on Local Civic Participation". *American Journal of Political Science*, 43(1), 186-212.
- Oliver, J. E. (2000). "City Size and Civic Involvement in Metropolitan America". *The American Political Science Review*, 94(2), 361-373.
- Poel, D. H. (2000). "Amalgamation Perspectives: Citizen Responses to Municipal Consolidation". *Canadian Journal of Regional Science*, 23(1), 31-48.
- Riker, W. H. ve Ordeshook, P. C. (1968). "A Theory of Calculus of Voting". *The American Political Science Review*, 62(1), 25-42.
- Roesel, F. (2017). "Do Mergers of Large Local Governments Reduce Expenditures? Evidence from Germany Using the Synthetic Control Method". *European Journal of Political Economy*, 50, 22-36.

- Sancton, A. (1996). "Reducing Costs by Consolidating Municipalities: New Brunswick, Nova Scotia and Ontario". *Canadian Public Administration*, 39(3), 267-289.
- Sancton, A. (2000). *Merger Mania: The Assault on Local Government*. Westmount: City of Westmount.
- Savitch, H. ve Vogel, R. K. (2009). "Regionalism and Urban Politics". *Theories of Urban Politics*. (Ed. J. S. Davies ve D. L. Imbroscio). Sage, s. 106-124.
- Seamon, F. ve Feacock, R. C. (1995). "Political Participation and City County Consolidation Jacksonville-Duval County". *International Journal of Public Administration*, 18(11), 1741-1752.
- Siano, R. D. ve D'Uva, M. (2017). "Fiscal Decentralization and Spillover Effects of Local Government Public Spending: the Case of Italy". *Regional Studies*, 51(10), 1507-1517.
- Steiner, R. ve Kaiser, C. (2017). "Effects of Amalgamations: Evidence from Swiss Municipalities". *Public Management Review*, 19(2), 232-252.
- Swianiewicz, P. (2018). "If Territorial Fragmentation is a Problem, Is Amalgamation a Solution?-Ten years later". *Local Government Studies*, 44(1), 1-10.
- Tavares, A. F. (2018). "Municipal Amalgamations and Their Effects: A literature review". *Miscellanea Geographica-Regional Studies on Development*, 22(1), 5-15.
- Tavares, A. ve Rodrigues, M. (2018). "The Effects of Sub-Municipal Amalgamations on Turnout: Testing the Rational Voter Hypothesis". *European Consortium for Political Research (ECPR) General Conference*. Universität Hamburg.
- Van Houwelingen, P. (2017). "Political Participation and Municipal Population Size: A Meta-Study". *Local Government Studies*, 43(3), 408-428.
- Van Houwelingen, P. (2018). "Local Autonomy, Municipal Size and Local Political Participation in Europe". *Policy Studies*, 39(2), 188-203.
- Wollmann, H. (2010). "Territorial Local Level Reforms in the East German Regional States (Länder): Phases, Patterns, and Dynamics". *Local Government Studies*, 36(2), 251-270.