

## DERLEME / REVIEW

# Kentsel Büyüme ve Siyasi Bölünme Bağlamında Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması

## Reorganization of Local Governments within the Context of Urban Growth and Political Fragmentation

**Ali Cenap Yoloğlu**

Mersin Üniversitesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, Mersin

### ÖZ

Kentsel büyüme ve onun tetiklediği siyasi bölünme 6360 sayılı yasa çıkana kadar Türkiye metropoliten alanlarında kentsel yönetim açısından en önemli sorunlardan biriydi. 6360 sayılı yasanın ne ölçüde metropoliten alanlardaki siyasi bölünme sorununu dikkate alarak şekillendirildiği veya metropoliten alanlardaki sorunlara ne ölçüde çözüm ürettiği tartışmalı bir konudur. Ancak 2013 yılında 1977 olan belde belediyesi sayısının söz konusu yasa ile 397'ye düşmüş olması ve bu belediyelerin yeniden yapılandırılan ilçe belediyelerinin birer mahallesine dönüşmüş olması bir vakadır. Bu çalışmanın amacı metropoliten alanlarda siyasi bölünme sorunsalı ve ona ilişkin geliştirilen siyasi bütünleştirme siyasasına ilişkin yazın taramasının bir özeti sunarak Türkiye'deki tartışmalara bir katkı sağlamaktır.

**Anahtar sözcükler:** Belediyelerin birleştirilmesi; kentsel büyüme; siyasi parçalanma; yerel yönetimlerde katma; yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması.

### ABSTRACT

Until the legislation of the law no 6360, urban growth and political fragmentation triggered by this growth was one of the most important problems in metropolitan regions in terms of management of local governments. It is controversial topic that to what extent the law no 6360 is formulated with reference to political fragmentation in metropolitan areas or to what extent the law no 6360 can provide solutions to problems experienced in metropolitan regions. However it is a fact that the number of municipality was reduced from 1977 in 2013 to 397 in 2014 by the legislation of the law and these municipalities became the districts of county municipalities. The aim of this study is to contribute to discussions in Turkey by summarizing literature on the problem of political fragmentation in metropolitan regions.

**Keywords:** Consolidation of municipalities; Urban growth; political fragmentation; annexation in local governments; reorganization of local governments.

## Siyasi Bölünme

### Siyasi Bölünme ve Nedenleri

Dolan (1990:29) siyasi bölünmeyi; verili bir alandaki yönetim birimlerinin sayısının artması şeklinde tanımlamıştır. Siyasi bölünmeyi tetikleyen unsur olarak kentsel büyüme ve onun nedenleri üzerinde durmak bu noktada açıklayıcı bazı ipuçlarına sahiptir. Bu nedenler şunlardır:

- Alt-kentlerde yaşama maliyetlerinin düşük olması (Bourne, 1992:511)
- Alt-kentlerde konut geliştirme maliyetlerinin düşük olması (Schiltz ve Moffitt, 1971:90)

Ek olarak, yerel alan kullanımı kararları üzerindeki daha etkin kontrol yetkisine sahip olma dürtüsünün siyasi parçalanmanın gerek motivasyonu olduğu ve bu noktanın çok fazla dikkat çekmediği vurgulanmaktadır. (Musso, 2001:150; Phares, 1989:7). Burns (1994) kent geliştiricilerinin özel amaçlı otoritelerin (special purpose governments) ve siyasi birimlerin (jurisdictions) oluşturulmasında temel aktör olduklarını göstermiştir (aktaran Tkacheva, 2008:155-156). Kent geliştiricilerinin yeni belediyeler oluşturarak, alt-kent gelişimini kontrol ettikleri ve bu kontrol yetkisiyle yoksulların ve etnik azınlıkların gelişmekte olan uyu-kentlere gelmesinin engellendiği ifade edilmiştir.

Schilt ve Moffit (1971:89) bağımsız bir yerel otorite oluşturmayı teşvik eden diğer unsurlar şöyle sıralamaktadırlar: yerel değerler üzerindeki odaya, yeterince kaynağa sahip iyi örgütlenmiş bir lider, yaşayanlar arasında iletişim ağı kuran sosyal örgütlerin varlığı, yerel bir otorite oluşturmaya yönelik etkin bir kampanya, yerel topluluk değerlerini tehdit eden unsurların varlığı, kentsel hizmetler için artan talep ve sürmekte olan bir sorunun varlığı.

Miller (1981) ise varlıklı kesimlerin vergi gelirlerinin yoksul mahallelere aktarılmasını önlemek amacıyla siyasi bölünmeyi bir araç olarak kullandıklarını ifade etmektedir (aktaran Tkacheva, 2008:155-156).

Razin ve Rosentraub (2000:829-834) siyasi parçalanmanın sebepleri arasında; metropoliten alanın yaşını, katma (annexation) yöntemini, büyük nüfus varlığını, yoksul nüfusun toplam nüfus içindeki oranını saymaktadırlar. Bunlara ek olarak Razin (1998:326) iş olanaklarının yer seçmesi için yoğunlaşan rekabetin alt-kentlerin daha da hızlı yayılmasını teşvik ettiğini belirtmektedir.

Yukarıda anlatılanlara ek olarak bağımsız bir yerel otorite oluşturmayı teşvik eden bir diğer unsurlar ise sadece yerel otoriteye sahip yerleşimlere sunulan hükümetler arası fonlardır (inter-governmental funds).

### Siyasi Bölünmenin Etkileri

Marando ve Whitley (1972:181) metropoliten alanlarda bir biriyle ilişkili birçok kentsel problemin yerel yönetimler yapısından kaynaklandığını ve bunun sonucunda yerel yönetimler yapısıyla kentsel kriz arasında yakın bir ilişki olduğunu vurgulamaktadırlar.

Siyasi bölünmenin hizmet sunumundaki sorumluluk açısından karmaşa, siyasi kontrol ve takip açısından zayıflama, siyasal tepkisizlik, müdahalelerde örtüşme, hizmet sunumunda etkin-sizlik, birim başına yüksek maliyet, daha büyük hükümet harcamaları, sadece kendi sorunlarıyla ilgilenen yönetim birimleri, parasal konularda ve uygulama açısından siyasa belirlemede bölünmüş ve değişken metropoliten hükümet yapısı gibi sonuçlara yol açtığı belirtilmektedir (Ecker-Racz, 1970; Baird ve Landon, 1972; Hahn ve Levine, 1980; Yates, 1980; Schneider, 1980; Grant ve Nixon, 1982; Chicoine ve Walzer, 1985, aktaran Dolan, 1990:30).

Benzer şekilde, Grant (1970) bölünmüş metropoliten yapının, metropoliten alanlarda finansal kaynakların eşitsiz şekilde dağıtılması; nüfusun zenginlik ve etnik köken bağlamında ayrışması; alanın tamamını ilgilendiren ilişkili sorunlar çokluğu karşısında tepkisiz kalan yerel yönetim birimleri gibi konulardan sorumlu olduğunu ifade etmiştir (aktaran Marando, 1974:229).

Yukarıdakilere ek olarak, siyasi bölünmenin bazı sosyal sonuçları/etkileri de olabilmektedir. Hill (1974:1567) metropoliten alanda yeni yönetim birimlerinin oluşmasının ve sosyal sınıfların ve statü gruplarının belediyelere göre gruplaşmasının mali kaynaklar ile kamusal ihtiyaçlar arasındaki bağın kopmasını sağladığını ve yerleşimler arasında ya eşitsizlik yarattığını ya da var olan eşitsizliği derinleştirdiğini ifade etmiştir.

Başka bir değerlendirmede; birçok hizmetin belli büyüklükte coğrafi alana ve nüfusa ihtiyaç duyduğu ancak mevcut yerel yönetim birimlerinin yerine getirmeleri gereken hizmetleri sunmak için çok küçük oldukları çünkü teknolojik gelişmelerin bu hizmetleri küçük ölçekli yerel yönetimlerde sunmak için yüksek maliyet gerektirdiği ifade edilmiştir (Keating, 1991:103).

Yukarıda anlatılanlardan farklı olarak şu da vurgulanmıştır; metropoliten alanlarda siyasi bölünme tüzel kişiliğe sahip birimler arasında yoğun bir rekabete neden olmaktadır. Bu rekabet vergi düzeylerinin aşağı çekilmesi veya ticari aktivitelere sağlanan sübvansiyonlar vb. gibi araçlarla iş çevreleri veya insanlar için çok çekici bir hal almaktadır. Ancak, bu rekabet bir bütün olarak metropoliten alanın rekabetçiliğini tüzel kişiliğe sahip yerel birimler kaynaklarını boşa harcadıkları; yerel birimler arasındaki işbirliği ve yardımlaşma olanakları zayıfladığı için geriletmektedir (Keating, 1991:115).

## Siyasi Bölünme Sorununa Çözümler

Gerek siyasi bölünmenin olumsuz yanlarını vurgulayarak gerekse bütünleşmiş yapıların avantajlarını sıralayarak siyasi bölünmeye karşı önerilen en baskın siyasa siyasal bütünleşmedir (consolidation). Eşgüdümlü kalkınma sağlama, mali farklılıkları azaltma, alan bütününde hizmet sunmayla ilgili sorunları çözebilme, yerel yönetimlerin kapasitelerini artırma, tüzel kişiliğe sahip birimler arasında eşitlik sağlama, ölçek ekonomisi yakalama, hizmet kalitesini artırma, dışsallıkları içselleştirme, yerel siyasetçi ve çalışanların kalitesini artırma gibi özellikler parçalı siyasal yapıların bütünleşmesine yönelik olarak kullanılan argümanlardır. Siyasi bütünleşmeye yönelik argümanlardan öte, bazıları ise tüm metropoliten alana yönelik hizmetler için siyasi bütünleşmeden daha çok işlevsel bütünleşme önermektedir.

Ancak, siyasi bütünleşmenin faydalarına yönelik argümanlar yanında siyasi bütünleşmenin herhangi bir fayda üretmediğine veya tam tersi siyasi bütünleşmenin olumsuz etkilerine yönelik bulgular da mevcuttur. Bunlara ek olarak küçük ölçekli yerel otoritelerin özelliklerini vurgulayan siyasal bütünleşme karşıtı bazı ontolojik karşı çıkışlar da mevcuttur.

Bunun yanında, küçük ölçekli yeni yerel yönetim birimlerinin ortaya çıkmasını engellemeye yönelik siyasalar, siyasi parçalanma sonrası önerilen siyasi bütünleşme önerilerinden oldukça farklıdır.

### Siyasi Bütünleşme

Marando ve Whitley (1972:181-182) karman çorman bir otorite yapısına sahip ABD'deki yerel yönetim yapısındaki kaotik duruma çare bulmak amacıyla birçoklarının yerel yönetimlerin yeniden yapılanmasına yönelik ihtiyacı vurguladıklarını ifade etmişlerdir. Peirce vd. (1993:309) şu noktayı vurgulamıştır: eğer Amerikan kentleri gereksiz alan tüketimini kontrol altına almazlarsa ve en düşük yoğunluk sınırı getirmezlerse, çalışma ve yaşama mekanlarını birbirlerine yaklaştırmazlarsa ve toplu taşıma bölge planlamada en büyük etken olarak değerlendirmezlerse büyük bir risk altındadırlar.

Frisken (1973:395) siyasal bölünmenin Amerikan metropoliten alanlarının planlı gelişmesi ve sistematik yönetimi açısından temel bir bariyer olarak işlev gördüğünü vurgulamıştır. Frisken (1973:395) ayrıca kent merkezinin sorunlarının ilk başta metropoliten bölgenin sorunlarından izole bir şekilde düşünüldüğünü; ancak, kent merkezinin sorunlarının plansız metropoliten büyüme ve merkezleşmiş siyasal kontrol eksikliği ile ilişkili olarak ele alma konusunda artan bir eğilim olduğunu ve bu sorunların çözümünün metropoliten siyasal bütünleşmenin gerçekleşmesinde görüldüğünü belirtmiştir.

Gustely (1977:350-351) siyasi bütünleşme yönündeki argümanların kanıt olarak yerel yönetim birimleri arasındaki mali farklılıklara referans verdiğini vurgulamaktadırlar. Bunch ve Strauss (1992:615) bütünleşmenin/birleşmenin yerel yönetimlerin azalan gelirlerine karşın önerilen bir araç olarak sıkça vurgulandığına işaret etmektedirler.

Hutcheson ve Prather (1979:166) bölünmeyi belediyelerin hizmet sunumunda yaşadıkları krizin temel nedeni olarak göstermektedirler. Dolan (1990:28) artan mali stres düzeyi ve azalan servis sunma düzeyi ile baş etmek durumunda olan topluluklardaki kamu görevlilerinin aynı metropoliten alandaki yerel yönetimlerin birleşmesini veya hizmet sunumunun merkezleşmesini bir olası çözüm olarak gördüklerini aktarmaktadır. Richards (1978:34) İngiltere'de 1972 öncesindeki istemin temel kusurunu yerel yönetimlerin çok küçük ölçekli olması olarak tanımlamış ve yüksek nitelikli insan gücü gerektiren özel hizmetlerin, özel amaçlı tesislerin ve pahalı ekipmanların ancak büyük nüfuslara ekonomik olarak hizmet edebileceğini ve planlama çalışmalarının da küçük ölçekli yerleşimlerde hakkıyla yapılamayacağını ifade etmiştir. Keating (1991:105) ise yerel yönetimlerdeki siyasi bölünmenin ve işlevsel yetersizliklerin bazı işlevlerin üst düzeydeki otoritelere transferini zorunlu kıldığını, denetim ihtiyacını artırdığını ve merkezleşme eğilimini güçlendirdiğini vurgulamıştır.

Bennett (1993:133) metropoliten alan yönetimi perspektifinin merkeziyetçi bir perspektife bağlı olarak geliştiğini vurgulamış ve bu merkeziyetçi argümanları şöyle sıralamıştır:

- Kentsel hizmetlerin adil bir şekilde sunulması ve vergi gelirlerinin adil biçimde yeniden dağıtılması/harcanması için merkezi bir otorite gereklidir.
- Ölçek ekonomisinin yakalanması için kentsel hizmetlerin merkezi olarak üretilmesi gereklidir.
- Alan bütününe yönelik olarak sunulan kentsel hizmetlerin etkin yönetimi için bir merkezi koordinasyon gereklidir.
- Metropoliten alan kullanımı planlaması ve kamu politikaları formülasyonu için merkezi bir bakış açısı gereklidir.

Gustely (1977:349-353) ise birleşmenin (consolidation) avantajlarını şöyle özetlemiştir: birleşme farklı alanlar arasındaki vergi yükü farklılıklarını azalttığı için yerleşimler arası adalet yaratmaktadır. Buna ek olarak, birleşme ortalama maliyetleri azalttığı için genel olarak kamusal hizmetlerin toplam maliyetini de azaltmaktadır. Dolayısıyla kamusal hizmetler daha verimli bir şekilde sunulabilmektedir. Ölçek ekonomisinin yakalanması kentsel birleşmenin en önemli sonuçlarından biridir çünkü küçük ölçekli belediyelerin en önemli dezavantajlarından birisi teknolojik iyileşme gibi ölçek ekonomisinin faydalarından yararlanamamalarıdır.

Birleşmenin bir diğer etkisi ise ekonomik dışsallıkları (spillovers) içselleştirmekten (internalization) kaynaklanan maliyet

tasarrufudur. Hutcheson ve Prather (1979:194-165) metropoliten alandaki yönetim birimleri arasındaki bağımlılık ilişkisi yüzünden küçük ölçekli tüzel kişiliğe sahip birimlerin metropoliten yönetim altında birleşmelerinin kamusal hizmetlerin sunumunda verimlilik ve ekonomi üreteceğini ifade etmişlerdir. Benzer şekilde Richards da (1978:32) teknik/teknolojik gerekliliklerin ölçek ekonomisi yaratmak adına büyük nüfus büyüklüklerine ihtiyaç duyduğunu ve bunun bir sonucu olarak da büyük ölçekli üretimin daha az sayıda ve daha büyük örgütsel birimler talep ettiğini ifade etmişlerdir.

Devamla, siyasi bütünleşmenin daha kaliteli hizmet sunumuna neden olacağı vurgulanmıştır. Thompson (1965:267) ise hizmet sunumuna ilişkin ölçek arttırmanın hizmet maliyetinden daha çok hizmet kalitesiyle ilişkili olduğunu söylemiştir. Benzer şekilde Tiebout (1960:443) büyük ölçekli bir yönetim olmadan doğru kalitede hizmet vermenin zor olduğunu dile getirmiştir.

Diğer bir bakış açısından, Brazer (1962) ve Hirsch vd. (1964) siyasi parçalanmanın hizmet faydalarında dışsal ekonomiler, hizmet maliyetlerinde ise içsel ekonomiler yarattığını ifade etmişlerdir (aktaran Gustley, 1977:353). Scott (1964) ise hizmet faydalarında dışsal ekonomiler oluşmasının sonuçlarının hizmetlerin olması gereken düzeyin çok altında üretilmesi ile sonuçlanacağını belirtmiştir (aktaran Gustley, 1977:353). Tiebout (1961:94-95) düşük üretime (underproduction) şöyle bir örnek vermiştir: A bölgesinde oturanlar, kentin tamamı sivri sineklere karşı ilaçlama yaparken, sivri sineklere karşı ilaçlama yapmazlarsa; herhangi bir maliyet ödemedi komşularının yaptığı harcamalardan faydalanmış olacaktırlar. Tiebout (1956:423) dışsallıklar ekonomisinin bu kadar önemli olduğu durumlarda bazı bütünleşme biçimlerinin gündeme gelebileceğini yazmıştır.

Keating (1991:101-102) ise tutarlı bir kentsel ve bölgesel planlama çabasının metropoliten alanlarda siyasi bütünleşme için temel itici olduğunu, çünkü kaynak kullanma konusunda merkezi bir kontrol olmadığında planları uygulamanın zor olduğunu vurgulamıştır. Bu anlamda metropoliten yönetimler planlama kararları ile gerekli kaynakları bir araya getirebilecek nitelikte yönetim birimleridir.

Londra Yerel Yönetimler Kraliyet Komisyonu [The Royal Commission on Local Governments in Greater London] yerel yönetimlerin ölçeği ile otoritenin kapsamı ve seçilmişler ile atanmışların kapasiteleri arasında bir ilişki olduğunu tespit etmiştir (aktaran Dearlove, 1979:15). Bu çıkarımın bir sonucu olarak Keating (1991:106) yerel yönetimlerin büyük ölçekli olması durumunda daha büyük bir insan kaynakları havuzuna sahip olunabileceğini; daha etkin, daha güçlü ve daha düzenli bir meclis yapısının ise daha nitelikli insanları çekebileceğini vurgulamıştır. Bunun da doğrudan yerel yönetimlerin kalitesini arttıracacağı varsayılmaktadır.

Keating (1991:107) aynı zamanda daha büyük ve daha güçlü bir yerel yönetimin, toplumun güçlü kesimlerinin talepleri karşısında daha nitelikli bir karşı koyuş gösterebileceğini ve bunda yeni bir tür siyaset biçimini doğurabileceğinin altını çizmiştir. Aynı zamanda büyük birimlerin sosyal olarak daha heterojen ve siyasa alternatifleri yaratma zorunluluğunda olduğu için siyasallaşma için daha zengin bir potansiyel barındırdığı belirtilmiştir.

### Siyasi Bütünleşmenin Alternatifleri

Siyasi bütünleşme, mevcut yerel yönetimlerin ortadan kalmasıyla sonuçlandığı için yerel yönetimlere ilişkin reform tartışmalarında çok fazla destekçi bulamamıştır. Frisken (1973:397-398) yerel özerklik konusunun metropoliten siyasal reform tartışmalarının en önemli konusu olduğunu vurgulamıştır. Mevcut yerel yönetim birimlerinin varlığını koruduğu seçeneklerin daha fazla destek bulduğu ifade edilmiştir.

Mueller (1982:68) siyasi bütünleşmeye alternatif olarak üç tip yerel birimler arası işlevsel düzenleme tanımlamaktadır: metropoliten işbirliği (metropolitan cooperation), hizmet bölgesi (special districts) ve metropoliten federasyon (metropolitan federation).

Yerel birimler arası hizmet anlaşmaları (metropoliten işbirliği) metropoliten alanlarda hizmet sunumunun eşgüdümünü sağlamak için bir araç olarak kullanılmaktadır. Frisken (1973:398) metropoliten işbirliğinin mevcut yerel yönetim örgütlenmesi içinde çok az çatışma doğurduğunu ya da hiç çatışma doğurmadığını belirtmektedir. Bunun nedeni ise metropoliten işbirliği anlaşmalarının yerel yönetimlerin mevcut durumlarında bir değişiklik öngörmemesidir. Ancak bu yerel yönetimlerin ortak amaçlar için birlikte hareket etme isteklerine bağlı bir durumdur.

Dolan (1990:31) hizmet bölgelerinin oluşturulmasının yerel yönetimlerin metropoliten alanın tamamını ilgilendiren hizmetlerin sunumundaki zorluklarını aşmanın bir yolu olduğunu ifade etmiştir.

Metropoliten federasyon siyasi bölünmenin yarattığı olumsuz sonuçlara karşı önerilen diğer bir yöntemdir. Frisken (1973:398) metropoliten federasyonu metropoliten bölgelerde iki kademeli bir yönetim biçimi olarak tanımlamıştır. Metropoliten federasyon metropoliten bölgelerde bazı sorumlulukların metropoliten yönetime devredilmesini gerektirmektedir. Federasyon aynı zamanda bazı yerel yönetim güçlerinin devredilmesini de içermektedir.

### Siyasi Bütünleşmenin Sonuçları

#### Olumlu Sonuçlar

Carver (1973:220) Jacksonville vakasında bütünleşme sonra-

sında güç örüntüsünün ciddi şekilde değiştiğini vurgulamıştır. Birincisi, kişisel yaklaşımların yerini profesyonel yaklaşımlar almıştır. İkincisi, siyahî cemaati siyasal sisteme katmak için ciddi çaba harcanmış ve hükümetin onların taleplerine daha duyarlı olması sağlanmıştır. Üçüncüsü, belediye meclisi yoksulların ve azınlıkların ihtiyaçlarına daha duyarlı olacak şekilde yeniden yapılandırılmıştır. Carver (1973:221) aynı zamanda topluluk liderlerinin bütünleşmiş yapıları parçalanmış yapıya kıyasla daha erişilebilir bulduklarını ifade etmiştir.

Grant (1968:108) üç kentten (Miami, Nashville ve Toronto) ikisinde yaşanan deneyimin bütünleşmiş birimlerin maliyetlerin azaltılmasından daha çok işlerin yapılması için bir araç olarak düşünöldüğünü vurgulamıştır. Bunch ve Strauss (1992:617) bütünleşmeyle birlikte Pittsburg Metropolitan Alanında dokuz birimin operasyonel zorluklarını aştığını belirtmişlerdir.

Bunch ve Strauss (1992:627) Pittsburg Metropolitan Alanı vaka çalışmasının bütünleşmenin küçük ve mali olarak sıkıntılı belediyelerde yaşayan insanların vergi yükünü azalttığını gösterdiğini vurgulamışlardır. Gustely (1977:362-363) Dade County ve Florida örneğinde bütünleşmenin, metropoliten alandaki belediyeler arasındaki büyük mali farklılıkların azaltılmasında etkili olduğunu göstermiştir. Gustely aynı zamanda metropoliten alan genelinde vergilendirmenin ve metropoliten alanın tamamına asgari düzeyde hizmet sunmanın vergi yükünün ve harcama faydalarının yeniden dağılımında etkili olduğunu ifade etmiştir.

### Olumsuz Sonuçlar

Yerel yönetimlerde siyasi bütünleşmeye ilişkin yazındaki birçok vaka çalışması bütünleşmenin maliyet azalması ile sonuçlanacağı yönündeki hipotezleri desteklememiştir. Büyük ölçekli belediyelerin sermaye yoğun olmayan belediye hizmetlerini küçük ölçekli belediyelere göre daha düşük maliyetle sunamadığı sonucuna varılmıştır (Hester, 1970; Wilken, 1976; Horan ve Taylor 1977, aktaran Bunch ve Strauss, 1992:616). Benzer biçimde, Grant (1965:40) metropoliten hükümetin birçok çalışmayı/tekrarı elimine ettiğini ve ölçek ekonomisi yarattığını ancak aynı zamanda ölçek ekonomisinin getirileri bozacak şekilde harcamalarda artışa neden olduğunu vurgulamıştır. Metropoliten örgütlenmenin kurulması vatandaşların ve belediye çalışanlarının beklentilerinin artmasına neden olmaktadır ve beklentilerdeki bu artış yeni bütçe taleplerini gündeme getirmektedir. Sonuç olarak artan beklentiler harcamalarda ve vergilerde bir artışa neden olmaktadır.

Hirsch (1968:508) elektrik, arıtma tesisi, gaz gibi dikey olarak bağlantılı hizmetlerde hizmet ölçeği büyödükçe birim maliyetin azaldığını; okul yönetimi gibi döngüsel olarak bağlantılı hizmetlerde hizmet ölçeği büyödükçe birim maliyetin önce azaldığını daha sonra da arttığını (U-şeklinde); ilkokul, ortaokul, polis koruması, yangın koruması ve atık toplama gibi yatay olarak

bağlantılı hizmetlerde ise birim maliyetin yatay yani sabit olduğunu ifade etmiştir. Buna göre siyasi bütünleşmeden beklenen birim maliyet azalmasının gerçekte oluşmama durumu vardır.

Hutcheson ve Prather (1973:167) ise negatif ölçek ekonomilerinin (diseconomies of scale) oluşabileceği konusunda uyarıda bulunmuştur. Bish ve Ostrom (1973:79) negatif ölçek ekonomilerine ilişkin bulguların artan ölçeğin birim maliyetini azaltacağı veya verimlilik artışına neden olacağı yönündeki varsayımlar konusunda şüpheler yarattığını belirtmiştir. Anlamlı bir büyüklüğü aşan ölçek büyümesi özellikle emek yoğun hizmetler için negatif ölçek ekonomileri yaratmaktadır.

Hutcheson ve Prather (1973:167-168) şunu belirtmektedirler: eğer verimlilik aynı nüfusa daha az çalışanla hizmet etmek olarak tanımlanabilirse, ölçek ekonomisi belki şehrin ölçeği büyödükçe görece küçölen bürokrasi ile yakalanabilirdi. Ancak, artan uzmanlaşma ve ona bağlı kompleksleşme bürokraside artmaya ve bu büyöyen bürokrasi de verimlilik azalmasına neden olmaktadır çünkü büyük bürokratik yapılarda görevleri yerine getirirken daha gevşek davranma olanağı/potansiyeli artmaktadır. Buna ek olarak Hutcheson ve Prather (1973:168) nüfus ile bürokrasi arasında pozitif ilişim (korelasyon) olduğunu ve hatta bürokrasinin nüfustan daha hızlı büyödüğünü belirtmişlerdir. İlaveten, Hutcheson ve Prather (1973:174) ekonomik, sosyal, demografik, kültürel ve politik nitelikleri nedeniyle büyük kentlerde kamusal mal ve hizmetlere olan talebin nüfusa oranla daha hızlı büyödüğünü ifade etmişlerdir.

Ek olarak, Dye (1988) siyasi parçalanmanın toplulukların bağımsız kimliklerini korumalarına yardımcı olduğunu; farklı kimliklerin siyasi eleştiri yapmak için olanak sağladığını, yerel karar verme mekanizmalarında daha aktif rol oynamaya elverdiğini, bir çeşit homojenlik yaratarak diğerlerinin taleplerinden izole ederek topluluğun taleplerini karşılayacak bir yaşam stili yaratmayı olanaklı kıldığını ifade etmiştir (aktaran Dolan, 1990:32-33). Benzer bir söylemle Marcou ve Verebelyi (1992:49) bütünleşmenin en büyük dezavantajlarını: yerel topluluk hissiniin zayıflaması, kır ile kent arasındaki çizginin bulanıklaşması ve kentsel çoğunluğun kıra baskın gelmesi şeklinde tanımlamıştır.

Warren (1966) Los Angeles'ı ele alan vaka çalışmasında siyasi parçalanmaya ilişkin sorunların abartıldığını ve parçalanmış siyasi yapının kapasitesinin de küçömsendiğini belirtmiştir (aktaran Schiltz ve Moffitt, 1971:91). Benzer şekilde Piven ve Cloward (1967) ise metropoliten alanlarda problem çözmeyle ilgili asıl sorunun hükümet yapısı değil siyasi irade olduğunu ifade etmiştir (aktaran Schiltz ve Moffitt, 1971:91).

Gücün merkezileşmesi/yoğunlaşması ise diğer bir eleştiri başlığıdır. Rosenbaum ve Henderson (1973:259) Jacksonville ve Tampa kentlerinde siyasi birleşmeye karşı çıkışın genellikle



belediye başkanının elinde çok fazla güç birikmesinden kaynaklandığını belirtmişlerdir.

Bish ve Ostrom (1973:29) herhangi bir hükümet biriminin herhangi bir yerleşim biriminde insanlara herhangi bir mal veya hizmet sunmakla ilgili özel bir konuma sahipse o birimin tekelci bir konuma sahip olduğunu, tekelci koşullar altında çalışan hükümet birimlerinin ise maliyet azaltma veya yaratıcılık konusunda çok az motivasyona sahip olduklarını ifade etmişlerdir. DiLorenzo (1983:206) ise yönetim birimleri arasındaki rekabetin azalmasının yerel kamusal hizmetlerin sunumundaki maliyetlerin artmasına neden olduğunu belirtmiştir. Sjoquist (1982:85) metropoliten alandaki yönetim birimlerinin sayısı arttıkça kişi başına düşen harcama miktarının azaldığını söylemektedir. Schneider (1986:260) belediyeler arasındaki rekabetin harcama kalemlerinde daha yavaş bir artışa neden olduğunu vurgulamıştır. DiLorenzo (1981:576) ise ampirik çalışmaların; özel bölgelerin birleştirilmesinin yerel yönetimlerin hiyerarşik örgütlenmesini iyileştireceği ve yerel kamusal hizmet sunum maliyetinin azalacağı yönündeki reformist hipotezin reddedilmesi gerektiğini ortaya koyduğunu vurgulamaktadır. Cook (1973:589-590) Toronto Metropoliten Belediyesinde kişi başına harcamaların kontrol belediyelere göre borç ödemeleri dahil 16,5 \$, borç ödemeleri hariç 14,4 \$ daha fazla olduğunu göstermiştir. Ayrıca Cook (1973:590) ölçek büyümesinden kaynaklanan birim maliye azalmasının başka etkenlerden dolayı tüketiciye yansımadağı vurgulamıştır.

Nelson ve Foster (1999:319) ise siyasi bütünleşmenin gelir artışıyla anlamlı bir pozitif ilişki göstermediğini bulmuşlardır. Benzer biçimde Carr ve Feiock (1999:481) siyasi bütünleşme ile ekonomik kalkınma arasında bir ilişki bulamadıklarını ifade etmişlerdir. Savitch ve Vogel (2004:775) de siyasi bütünleşme ile ekonomik kalkınma arasındaki ilişkiyi inceledikleri çalışmada; ekonomik kalkınmanın yönetsel organizasyon değişikliklerinden değil geniş ölçekli ekonomik eğilimlerden kaynaklandığını vurgulamışlardır.

Cho (1969:371) 1950'li yıllarda Texas kentlerinde yapılan katılma süreçlerini incelediği çalışmasında katılma sürecinin daha yüksek vergiler ve yangından koruma alanında daha yüksek harcamalarla sonuçlandığını bulmuştur. Benton ve Gamble (1984:196) 1967 yılındaki Jacksonville-Duval County birleşmesinin sonunda kent-kır birleşmesinin vergilendirme ve harcamalar kaleminde ölçülebilir bir değişikliğe neden olmadığını belirtmişlerdir. Aslında vergilendirme ve harcama düzeyleri siyasi bütünleşme sonrasında artmıştır ki bu durum temel reform varsayımlarının tam tersine bir sonuçtur.

## Bütünleşmenin Siyaseti

Siyasi bütünleşmenin en net sonuçlarından birisi yerel yönetimlerin sınırlarının değişmesidir. Bu tür değişiklikler sadece

yönetsel sonuçlar değil siyasi sonuçlar da üretmeye gebedir. Dolayısıyla güç ilişkileri bütünleşme çabalarının kaderinde merkezi bir rol oynar. Buna ek olarak, siyasi bütünleşme sürecini etkileyen faktörler ise bütünleşme yasaları, yerel vergiler üzerindeki sınırlamalar, yerel siyasi koşullar, yerel devlet kamu görevlilerinin çıkarları, iş çevrelerinin beklentileri, önerilen örgütlenmenin özellikleri, mevcut örgütlenmenin özellikleri, yerel toplulukların özellikleri, ikamet edenlerin gelir yapısı, seçmenlerin beklentileri, mevcut bölgesel ajanslar, medya ve sivil toplum kuruluşları, siyasi partilerin yereldeki liderleri, siyasi kampanyaların içeriği ve onaylama süreçleridir.

## Sınır Değişikliğinin Önemi

Bennet'e (1993:110) göre alan ve nüfus açısından ölçek, büyüklük olarak tanımlansa da, kamu yönetimi açısından ölçek hükümlerlik alanını (territory) temsil eder. Belli bir hükümlerlik alanına sahip olmayan bir yönetim örgütü yoktur. Dolayısıyla hükümlerlik alanı değişiklikleri hükümetlerin ve onların yönetimlerinin değişikliklere uyum sağlamak ya da değişiklik yaratmak için kullandıkları bir araçtır.

Herhangi bir yerel yönetimin sınırları belli bir zamandaki ve belli bir ölçekteki belli bir düzenleme biçimini temsil eder. Zaman ilerledikçe sınırlar değişebilir. Ölçek uyarlaması ölçek büyümesi şeklinde olabileceği gibi ölçek küçülmesi şeklinde de olabilir.

Feiock ve Carr (2001:383) sınırların; kimin yetki alanı içinde olduğunu, yerel hizmetlerin üretimini ve sunulmasının düzenlenmesini ve yerel siyasi güç pratiğini tanımladığını ifade etmişlerdir. Ek olarak, sınır değişiklikleri önemli bölümsel etkilere de neden olmaktadır çünkü sınırlar kimlerin tercihinin kamu tercihi açısından kritik olacağını belirlemektedir. Sınırlar insanların karşılaşacağı maliyet ve faydaları tanımladığından; sınır değişikliklerinin farklı çıkarlar arasında siyasi çatışmaya neden olması kaçınılmazdır. Dolayısıyla sınır değişiklikleri sınır değişikliklerini tanımlayan ortam/bağlam içinde hareket eden aktörlerin hareketlerinin bir sonucu olarak görülebilir (Feiock ve Carr, 2001:383). Benzer şekilde Fowlkes ve Hutcheson (1979:39) sınır değişikliklerinin toplulukların siyasi, ekonomik ve sosyal yapılarında farklılaşmalara neden olacağını vurgulamaktadırlar. Çınar vd. de (2009:10) metropoliten bölgelerdeki sınır değişikliklerinin ve ona bağlı yönetsel yeniden-örgütlenmelerin metropoliten alanlardaki güç ilişkilerini değiştirmek için kullanıldığını ifade etmişlerdir.

Feiock ve Carr (2000:229) bütünleşme yönündeki argümanların geleneksel olarak iyileşen hizmet sunumundan kaynaklanan kolektif kazanımlara, mükerrer girişimlerin ve diğer yönetsel verimsizliklerin azalmasına ve daha profesyonel kamu hizmeti sunulmasına göndermede bulunduğunu; ancak kolektif kazanımların sınır değişiklikleri için olan girişimleri açıklamada yetersiz bir kapasiteye sahip olduğunu çünkü sınır değişiklik-

lerinin aynı zamanda bireysel çıkarlarla ilişkili olduğunu ifade etmişlerdir.

### Siyasi Bütünleşmeyi Etkileyen Faktörler

Wheeler (1965:357) daha uygun kanunların kentlerin birleşmesini kolaylaştıracağını bildirmiştir. Martin ve Wagner (1978:410) ise topluluk oluşumunu yöneten kurumsal çerçeve ile ilgili olarak federal devletler arasında belirgin farklar olduğunu, ancak alternatif kurumsal ve sözleşme şartlarının olası sonuçları hakkında ise çok az şeyin anlaşıldığını ifade etmektedirler.

MacManus (1981:1208) özel bölgeler yaratma konusunda sıkça ortaya atılan nedenlerden bir tanesinin federal devletlerin yerel yönetimlerin vergilendirme ve borçlanma konularındaki yetkisini sınırlandırmasından kaçınmak olduğunu yazmıştır. Diğer bir deyişle, özel bölge yaratma yerel yönetimler için gelir kaynaklarını genişletme açısından bir araçtır.

Dye (1964:435) profesyonel yöneticiler tarafından yönetilen kentlerin profesyonel olmayan yöneticiler tarafından yönetilen kentlere göre siyasi bütünleşmeye daha yakın olduğunu belirtmiştir. Aynı zamanda, artan sosyal farklılaşmanın alt-kent oluşumuna yöneldiği durumlarda ise siyasi bütünleşme azalma eğilimindedir (Dye, 1964:441).

Teaford (1979:185) ise kuralların belirlenmediği koşullarda siyasi bütünleşme girişimleri sırasında alt-kentlerin federatif yönetim biçimlerini tercih etme eğiliminde olduklarını ortaya koymuştur. Federatif kurguda alt-kentler sahip oldukları ve daha iyi durumdaki sosyal hizmetleri ve dışlayıcı bölgeleme kurallarını koruyabilirken, kent merkezi de büyüme olanaklarına ve hizmet sunumunda verimliliğe kavuşabilmektedir. Dolayısıyla federasyon kent merkezinin büyüme hayallerini gerçekleştirirken, alt-kentlerin yerel kimliği koruma isteklerine de bir ölçüde taviz vererek her ikisini de tatmin etmektedir.

Bunlara ek olarak Frisken (1973:412) metropoliten alandaki farklı birimler arasındaki amaçlar, davranışlar ve sosyal özellikler açısından mevcut farkların metropoliten alanlarda siyasi bütünleşme önünde büyük bir engel oluşturduğunu eklemektedir. Tüm metropoliten bölge genelinde kent merkezinde yaşayanlar ile alt-kentlerde yaşayanlar arasındaki mevcut farklılıkların sürmesini ve artmasını sağlayan resmi eylemler/ girişimler/ siyasalar da dolaylı olarak siyasi bütünleşme önünde engel oluşturmaktadır.

Marando (1974:230) metropoliten yeniden yapılanmanın, kabul edilen yerlerde, metropoliten alan genelindeki sorunlara metropoliten yaklaşım gösterme amacı gibi rasyonel koşullardan daha çok siyasal koşullardan etkilendiğini belirtmiştir.

Feoick ve Carr (2001:389) seçilmiş memurların katılma, özel

bölgelerin kurulması ve siyasi bütünleşme çalışmalarında merkezi bir rol oynadıklarını ifade etmişlerdir.

Fleischmann (1986) 1940 ile 1980 arasında iş çevrelerinin katma kararlarında etkin oyuncular olduğunu belirtmiştir, ancak Carr ve Feiock (1999:478) iş çevrelerinin siyasi bütünleşme çabalarına aktif olarak karşı çıkabileceklerini çünkü siyasi bütünleşmenin iş çevrelerine, özellikle sanayi ve inşaat alanlarında, bölüşümsel avanta sağlayan yapıların yıkılmasına neden olabileceğini belirtmişlerdir. Feoick ve Carr (2001:396) iş çevrelerinin iyi örgütlenmiş olduklarını ve mali yapılarının güçlü olduğunu ve bu durumun onlara sınır tercihlerini yansıtmada konusunda avantaj sağladığını vurgulamışlardır. Schneider (1989) göre sınır değişiklikleri konusunda iş çevrelerini tanımlayıcı bir konuma getiren unsur onların ekonomik kalkınmada oynadıkları düşünülen roldür (aktaran Feoick ve Carr, 2001:396).

Diğer bir yandan ırksal faktörler de siyasi bütünleşme olaylarındaki önemli etkenlerden biridir. Bollens ve Schmandt (1965:503) siyahî liderlerin yerel siyasi sistemin yeniden yapılanmasından hoşlanmadıklarını çünkü siyasi güçlerinin kent merkezinde öbeklendiğini bildiklerini belirtmişlerdir. Kent merkezi ile alt-kentlerin bütünleşmesi onların siyasi belirleyiciliğine tehdit oluşturmaktadır çünkü alt-kentlerde yaşayanlar çoğunlukla beyazlardır. Ancak Grant'a (1971) göre beyazlar da bütünleşme taraftarı değildir çünkü siyasal bütünleşme sonunda kendi alt bölgeleri dışındaki insanları mali olarak desteklemek zorunda kalacaklarını düşünmektedirler (aktaran Marando ve Whitley, 1972:189).

Yukarıda belirtilenlere ek olarak Marando ve Whitley (1972:190) bütünleşmiş yerel yönetimlerde azınlıklara yeterince temsiliyet hakkı verilmesinin bütünleşme karşıtlığını azalttığını belirtmişlerdir. Marando ve Wannmaker (1972:521) yerel yönetimlerde idarecileri seçme olanağının bütünleşme yönündeki desteği arttırdığını vurgulamışlardır. Buna ek olarak yerel yönetimlerde seçimle işbaşına gelinen makam sayısı arttıkça seçmenlerin bütünleşmeyi destekledikleri vurgulanmıştır. Bu durum şöyle açıklanmaktadır: seçmenler yerel yönetimlerde kendilerini tanıyan ve onların çıkarlarını savunabilecek kişilerin bulunmasını istemektedirler. Dolayısıyla, yerel yönetimlerde artan temsilci sayısı bu talebi karşılamaktadır (Marando ve Whitley, 1972:191).

Özel bölgeler gibi mevcut yerel yönetim örgütlenmeleri, yerel yönetimlerde siyasi bütünleşme açısından seçmenleri olumsuz yönde etkileyen diğer bir faktördür. Çünkü Bollens ve Schmandt (1965:441) tarafından belirtildiği gibi, işlevsel sınırlılıklarına rağmen, metropolite özel bölge yönetimleri çok ciddi işler yapmaktadırlar. Dolayısıyla özel bölge yönetimlerinin varlığının yerel yönetimlerde siyasal bütünleşme ihtiyacını azalttığı sonucuna varılabilir (Marando ve Whitley, 1972:193).

Oates (1972:204) ise gelir düzeyi farklılaşmasının siyasi bütünleşme girişimlerinde önemli bir etken olduğunu, varlıklı seçmenlerin yaşadığı yerel yönetim birimlerinin kendi kamu maliyeleri açısından bağımsız kalma eğiliminde olduklarını ifade etmiştir. Tanguay ve Wihry (2008:327) ise gelir düzeyinin önemli bir etken olduğunu çünkü ademi merkezîyetçiliğin pahalı bir yönetim modeli olduğunu ve sadece varlıklı topluluklar tarafından yürütülebileceğini ifade etmiştir. Benzer şekilde Nelson (1990:452) kuramsal açıdan metropoliten alandaki parçalanmanın en büyük nedeni olarak yerel olarak sunulan hizmetlere ilişkin bireysel tercihlerdeki farklılıkların gösterildiğini, bununla birlikte gelir düzeyindeki farklılaşmanın da metropoliten alanlarda siyasi parçalanmayı motive ettiğini vurgulamıştır.

Ekonomik, sosyal, siyasi ve kültürel faktörler kadar bireysel etkiler de siyasi bütünleşme sürecinde belirleyici olabilmektedir. Sayre ve Kaufman (1960:13) New York kentindeki siyasi bütünleşmeyi şöyle özetlemektedirler:

En sonunda, bu karmaşık durumu bir nihayete ulaştıran siyasi parti liderleri ve kamu çalışanları olmuştur. Bunlar arasında en temel ve en önemli aktör ise Cumhuriyetçi Parti lideri Thomas C. Platt'tır.

Yerel Yönetimler Arası İlişkiler Danışma Komisyonu (1962:7) yeniden yapılanma önerisinin tasarımı dikkatli bir şekilde yapıldığında; yeniden yapılanma önerisinin kabul görme şansının yüksek olduğunu ancak bazı temel konular hakkında net davranılmamasının başarısızlıkla sonuçlanacağını vurgulamışlardır. Ancak tam tersi şekilde Marando (1974:237-238) yeniden yapılanma çalışmalarının derinliği ve niteliği ile yeniden yapılanmanın kabulü arasında bir ilişki olmadığını; birçok durumda çok az seçmenin yeniden yapılanma önerisinin detaylarını bildiğini çünkü seçmenlerin yeniden yapılanma önerisine ilişkin çalışmalara aktif katılım sağlamadıklarını ifade etmiştir.

Marando (1974:238) tipik yeniden yapılanma kampanyalarının genel olarak kitlesel iletişim araçlarını kullandığını ifade etmiştir. Savitch ve Vogel (2004:778) ise yerel gazetelerin siyasi bütünleşmenin gerçekleşmesinde merkezi bir rol oynadıklarını vurgulamışlardır. Ayrıca, birbirinden farklı yerel ve ulusal onay gibi iki ayrı sürece bağlı olması durumunda, yeniden yapılanmanın kabulünün zor olduğu vurgulanmıştır (Marado, 1974:249).

### Devletin Rolü

Fowlkes ve Hutcheson (1979:39) kent merkezinde ve alt-kentte yaşayan seçmenlerin bir nedenle siyasi bütünleşmeye karşı oldukları için; bazı insanların devletin metropoliten bütünleşme girişimlerinde daha etkin rol oynaması için çağrıda bulduklarını belirtmişlerdir.

Sengstock (1960) siyasi katma işlemine karşı beş farklı devlet yaklaşımı tanımlamaktadır:

- Halk tarafından tanımlama: devletler bir sınır değişikliğinin

olup olmamasına etkilenecek insanlar veya mülk sahipleri tarafından karar verilmesine olanak sağlayabilir.

- Belediye tarafından tanımlama: devletler belediyelere tek taraflı olarak sınırlarını genişletme yetkisi verebilir.
- Yasama ile tanımlama: devletler özel kanun maddeleri ile katma sürecini tanımlayabilir.
- Yarı yasama ile tanımlama: devlet katma sürecinin olup olmamasına karar vermek üzere bir kurul oluşturabilir.
- Hukuki tanımlama: mahkemeler ilgili mevzuata bakarak bir katmanın olup olmayacağına karar verebilirler.

Facer II (2006:700-705) devlet tarafından siyasal bütünleşme önüne çıkarılan engelleri ve devletin yeniden yapılanmayı nasıl kolaylaştırabileceğini maddeler halinde sıralamıştır.

### ABD'de Siyasi Bütünleşmenin Baskın Formu Olarak Katma (Annexation)

Katma önemli bir yönetsel yeniden yapılanma biçimi olarak görülmektedir. Lineberry (1970:684) katma uygulamasının hem birçok federal devlet tarafından koyulan zorlu koşullar hem de büyük kentlere bitişik bütünleşmemiş arazi yokluğundan dolayı sınırlı bir çözüm olduğunu belirtmiştir. Grant'a (1970) göre katma 'alan bütünü yönetiminin' metropoliten alanların yönetimi için rasyonel bir yönetim modeli olduğunu vurgulayan orta sınıf kamu yönetimi ahlakının da bir yansıması değildir (aktaran Maranda, 1974:250). Marando'ya (1974:250) göre katma, etkinlik, verimlilik ve rasyonalite için olan orta sınıf eğilimlerine bağlı olarak tasarlanmış metropoliten alan ihtiyaçları için tasarlanmayan; hem ideolojik hem de yeniden yapılanma içeriği açısından oldukça esnek bir araçtır. Siyasal, sosyal ve ekonomik açıdan sınır değişimleri ciddi sonuçlar ürettiğinden dolayı, daha basit bir müdahale aracı olan katma yeniden yapılanmanın temel biçimi olarak kullanılmaktadır.

### Siyasi Bütünleşme Çabalarının Beklenen ve Elde Edilen Sonuçları Arasındaki Farklar

Savitch (1994:565) genellikle çatışan değerlerin beklenmedik sonuçları açıkladığını ifade etmiştir. Bu çatışan değerleri uzlaştırmaya çalışmak daha kötü sonuçlar da doğurabilmektedir. Yeniden yapılanmanın içeriğine bağlı olarak bazı değerler toplumun bazı kesimleri için diğerlerine göre daha işlevsel durumdadır; dolayısıyla değerler arasında çatışma olabilir. Çatışmayla dolu bu süreç bazı durumlarda karar vericilerin niyetlerini geçersiz kılabilir (Savitch, 1994:567-568). Tüm beklenmedik sonuçlar beklenen sonuçları etkilemese de; bazıları yıkıcı etkide de bulunabilir (Savitch, 1994:570).

Savitch (1994:568) bağlamın yeniden yapılanmayı etkileyen önemli faktörlerden biri olduğunu ifade etmiştir, çünkü değişim bir boşlukta meydana gelmemekte ve bağlam tarafından şekillendirilmektedir. Ancak, bağlam da sürekli değişmektedir; dolayısıyla bir eylemin sonucu farklı koşullarda farklı olabilmektedir. Ek olarak, siyasi kültür, kurumlar ve pratikler yeni-



den yapılanmadan ne anlaşıldığını etkileyebilmektedir (Savitch, 1994:569).

## Son Verirken

Yerel yönetimlere ilişkin yeniden yapılanma veya reform girişimlerindeki en önemli konulardan bir tanesi metropoliten alanlardaki siyasi parçalanmadır. Siyasi parçalanma aynı metropoliten alan içindeki bağımsız yönetim birimlerinin sayısının artması şeklinde tanımlanabilir. Dolayısıyla kentsel büyüme ile siyasi parçalanma arasında doğrudan bir ilişki olduğu söylenebilir. Özellikle, kentsel büyümenin şekli bu parçalanmada belirgin bir role sahiptir. Alt-kentleşme/uydu kentleşme eski alt-kentlerin/uydu kentlerin ya da kent merkezlerinin büyüyen sosyal ve çevresel maliyetlerinden bir kaçmadır. Konut üreticilerinin amacı ise mevcut belediye sınırları dışında konut gelişimi için en kazançlı alanların keşfidir.

Yeni konut bölgelerinin gelişmesinden sonra, bu bölgelerde yaşayan insanlar emlak vergisi tabanlarını kontrol etmek, planlama ve bölgeleme ve alan kullanımı kararlarında etkin olabilmek için belediyeleşme yoluna gitmektedirler. Hükümetler arası mali kaynaklar da belediyeleşme açısından önemli etkenler çünkü bu fonlar tüzel kişiliğe kavuşmamış yerler için kullanılabilir değildir. Bunlara ek olarak, yerel değerler üzerindeki yaygın oydaşma, sosyal meselelerde güçlü bireysel katılım, güçlü cemaat liderliği siyasal parçalanmadaki itici güçlerden en önemlileridir. Gelir düzeyi, cemaat değerlerine yönelik tehditler, yeni hizmet talepleri veya bir türlü giderilemeyen sorunlar belediyeleşme için motivasyon sağlayan diğer faktörlerdir.

Hizmet sunumundaki sorumluluk karmaşası, siyasi denetimdeki azalma, siyasi duyarsızlık, hizmet girişimlerinde tekrarlar, hizmet sunumunda yetersizlikler, birim maliyetin yüksek olması, daha büyük miktarda belediye harcamaları, sadece kendi sorunlarıyla ilgilenen yerel yönetimler, siyasa yapım aşamasında parçalanmış ve değişken metropoliten yönetim yapıları siyasi parçalanmanın birer sonucu olarak değerlendirilmektedir. Tüm bunlarla birlikte, metropoliten alanda mali kaynakların eşitsiz dağılımı, nüfusun ırk ve refah temelinde ayrışması, metropoliten alandaki birbirleriyle ilişkili sorunlara yanıt üretebilecek metropoliten yönetim eksikliği, parçalanmış yönetsel yapıların diğer dezavantajları olarak ortaya konmaktadır. Aynı zamanda birçok hizmetin sunulabilmesi için belli bir nüfus büyüklüğüne ihtiyaç duyulduğu ancak mevcut yerel yönetim birimlerinin siyasi parçalanmadan dolayı çok küçük olduğu ifade edilmiştir. Daha da fazlası, siyasi olarak parçalanmış bir yapı vergi indirimleri ve teşvikler yoluyla konut ve ticari kullanımları çekmek için belediyeler arasında bir rekabete neden olmaktadır. Aksine, belediyeler arasındaki bu rekabet metropoliten alanın bir bütün olarak rekabet edebime gücünü zayıflatmaktadır çünkü rekabet komşu belediyeler arasındaki işbirliği olasılığını azaltmaktadır.

Siyasi bütünleşme, siyasi parçalanmanın dezavantajlarına referansla öne sürülen en baskın siyasa önerisidir. Eşgüdümlü gelişmenin sağlanması, metropoliten bölge içindeki belediyeler arasındaki mali farklılıkların azaltılması, tüm alana yönelik hizmet sunumundaki aksaklıkların giderilmesi, yerel yönetimlerin kapasitelerinin artırılması, ölçek ekonomisinden yararlanmak için yönetimlerin ölçeğinin büyütülmesi, hizmet kalitesinin iyileştirilmesi, ekonomik dışsallıkların ortadan kaldırılması, belediye bürokratlarının ve belediye siyasilerinin yeterliliklerinin artırılması siyasi bütünleşme fikrinin desteklenmesi için kullanılan önermelerden birkaçıdır.

Siyasi bütünleşmenin alternatifi ise mevcut birimlerin yaşamasına olanak tanıyan yeniden yapılanma modelleridir. Belediyeler arasında hizmet anlaşmalarının imzalanması metropoliten alanda hizmet sunumunda eşgüdümün sağlanması için bir araç olarak kullanılmaktadır. Belli bir hizmetin sunumunun tüm metropoliten alanda tek bir otorite tarafından üstlenilmesi belediyelerin birleştirilmesine başka bir alternatiftir. Ek olarak metropoliten federasyon metropoliten bölgelerde siyasi parçalanmaya karşı önerilen siyasalardan bir diğeridir. Metropoliten federasyon, metropoliten alanlarda iki katmanlı bir sistem oluşturulmasıdır. Bu durumda metropoliten alandaki belediyelerin bazı yetkileri bir üst düzeydeki yönetim birimine aktarılmaktadır. Bunun dışında, ara düzey yönetim birimleri oluşturmak siyasi bütünleşmeye diğer bir alternatiftir. Ara düzey yönetimler merkezi hükümete bağlı birimlerdir ve ölçekleri ve sınırları ise mülki sınırlardan daha çok işlevsel olarak belirlenmektedir.

Siyasi bütünleşmenin hem olumsuz hem de olumlu yönlerinden bahsetmek mümkündür. Hükümet yönetiminde profesyonel bir bakış açısı, dezavantajlıların sisteme dahil edilmesi, siyasi temsilcilere daha yakın olabilmek, operasyonel zorlukların üstesinden gelmek, insanlar üzerindeki vergi ağırlığının azaltılması, metropoliten bölgedeki mevcut yerel yönetimler arasındaki mali farklılıkların giderilmesi, verimliliğin artırılması, ekonomik dışsallıkların ortadan kaldırılması, ve etkin bir planlama hizmeti sunulması siyasi bütünleşmenin olumlu yönleri olarak vurgulanmaktadır.

Olumsuzluklar tarafında ise maliyetlerde azalma olmaması ve hatta hükümetten beklentilerin yükselmesine bağlı olarak harcamaların artması, özellikle emek yoğun hizmetlerde ölçek ekonomisinden uzaklaşılması, büyük yönetimlerde artan bürokrasi nedeniyle verimlilik azalması olgularının altı çizilmektedir.

Siyasi bütünleşmenin en doğal sonucu büyümeye bağlı olarak sınırların yeniden çizilmesidir. Ancak bu tür değişiklikler sadece idari değil siyasi sonuçlar da üretmektedir. Dolayısıyla siyasi beklentiler bütünleşme girişimlerinde önemli bir rol oynamaktadır. Ek olarak, bütünleşme yasaları, yerel vergilendirme üye-

rindeki kısıtlar, yerel politik iklim, yerel bürokrasinin çıkarları/beklentileri, iş çevrelerinin çıkarları/beklentileri, ırk faktörü, cemaatin özellikleri, yerleşim yeri sakinlerinin gelir düzeyi, seçmenlerin beklentileri, mevcut bölgesel ajanslar/kurumlar, yerel medya ve sivil toplum kuruluşlarının tavırları, yerel siyasi liderlerin tavırları, siyasi bütünleşme lehine ya da aleyhine yürütülen kampanyaların içeriği ve oy kullanma süreci siyasi bütünleşme sürecinin sonuçlarını etkileyen faktörler arasındadır. Tüm bunlara ek olarak merkezi hükümetin tavrı da diğer bir belirleyici etkidir.

Metropolitan alanlarda siyasi parçalanmadan dolayı ortaya çıkan sorunlara yönetsel ve teknik bir çözüm gibi ortaya konsa da alansal bütünleşme girişimleri siyasi bir girişimdir. Bu önermenin ardında yatan sebep siyasi parçalanmanın doğal süreçler sonucunda gerçekleşmemiş olmasıdır. Sosyal, ekonomik kültürel ve siyasi etkenler siyasi parçalanmaya neden olmaktadır. Dolayısıyla bu etkenlerin bir sonucu olarak ortaya çıkan bir olguya yapılan müdahale de ister istemez siyasetin bir konusudur.

Bu kuramsal açıklamaları anlamak Türkiye'deki yerel yönetim reformu çabalarının hem ulusal hem de yerel ölçekte değerlendirmek açısından bir kılavuz niteliği gösterecektir. Çünkü yerel yönetimler reformunu hem destekleyen hem de eleştiren değerlendirmelerin birçoğu bu argümanlar üzerine kuruludur. Merkezi yönetim, reformcu taraf olarak, yerel yönetimlerde ölçek büyütmenin ekonomik rasyoneline vurgu yapan kuramsal önermeleri oldukça sık şekilde kullanır. Tam tersi şekilde muhalefet ise, reform karşıtı taraf olarak, reform çabalarını engellemek için yerel yönetimlerin demokratik değerlerini vurgular. Kuramsal açıklamalara ek olarak, ampirik bulgular da yerel vakaları anlamak açısından önemlidir çünkü kuramsal yaklaşımlar bazen yerel düzeyde olup bitenleri anlamada yetersiz kalabilmektedir.

## KAYNAKLAR

- Bennett, R.J. (1993) *Local Government in the New Europe*, Belhaven Press: London and New York.
- Benton, J.E. and Gamble, D. (1984) City/county consolidation and economies of scale: evidence from atime-series analysis in Jacksonville, Florida, *Social Science Quarterly*, 65: 1, p: 190–198.
- Bish, R.L. and Ostrom, V. (1973) *Understanding Urban Government*, American Enterprise Institute for Public Policy Research: USA.
- Bollens, J.C. and Schmandt, H.J. (1965) *The Metropolis*, Harper and Row: USA.
- Bourne, L.S. (1992) Self-fulfilling prophecies? Decentralization, inner city decline, and the quality of urban life, *Journal of the American Planning Association*, vol.58, no.4, p: 509–517.
- Bunch, S.B. and Strauss, R.P. (1992) Municipal consolidation: an analysis of the financial benefits for fiscally distressed small municipalities, *Urban Affairs Quarterly*, vol.27, no.4, p: 615–629.
- Carr, J.B. and Feiock, R.C. (1999) Metropolitan government and economic development, *Urban Affairs Review*, vol.34, no.3, p: 476–488.
- Carver, J. (1973) The metropolis and the central city: can one government unite them?, *Urban Affairs Quarterly*, vol.9, no.2, p: 211–250.
- Cho, Y.H. (1969) Fiscal implications of annexation: the case of metropolitan central cities in Texas, *Land Economics*, vol.45, no.3, p: 368–372.
- Çınar, T., Çiner, C.U. and Zengin, O. (2009) *Büyükşehir Yönetimi, Bütünleşme Süreci, TODAİE: Ankara*.
- Cook, G.C.A. (1973) Effect of metropolitan government on resource allocation: The case of education in Toronto, *National Tax Journal*, vol.26, no.4, p: 585–590.
- Dearlove, J. (1979) *The Reorganization of British Local Government*, Cambridge University Press: Cambridge.
- DiLorenzo, T.J. (1981) The expenditure effects of restricting competition in local public service industries: The case of special districts, *Public Choice*, vol.37, p: 569–578.
- DiLorenzo, T.J. (1983) Economic competition and political competition: an empirical note, *Public Choice*, vol.40, p: 203–209.
- Dolan, D.A. (1990) Local government fragmentation: does it drive up the cost of government?, *Urban Affairs Quarterly*, vol.26, no.1, p: 28–45.
- Dye, T.R. (1964) Urban political integration: conditions associated with annexation in American cities, *Midwest Journal of Political Science*, vol.8, no.4, p: 430–446.
- Facer II, R.L. (2006) Annexation activity and state law in the United States, *Urban Affairs Review*, vol.41, no.5, p: 697–709.
- Feiock, R. and Carr, J.B. (2001) Are fragmentation and sprawl interlinked? North American evidence, *Urban Affairs Review*, vol.36, no.3, p: 382–405.
- Feiock, R.C. and Carr, J.B. (2000) Private incentives and academic entrepreneurship: the promotion of city-county consolidation, *Public Administration Quarterly*, Summer, p: 223–245.
- Fleischmann, A. (1986) The politics of annexation: a preliminary assessment of competing paradigms, *Social Science Quarterly*, 67, p: 128–142.
- Fleischmann, A. (1986a) The goals and Strategies of local boundary changes: government organization or private gain?, *Journal of Urban Affairs*, vol.8, no.4, p: 63–76.
- Fowlkes, D.L. and Hutcheson, J.D. (1979) Citizen response to proposals for metropolitan governmental integration: toward a conceptual model, *Journal of Urban Affairs*, vol.1, no.1, p: 39–58.
- Friskin, F. (1973) The metropolis and the central city: can one government unite them?, *Urban Affairs Quarterly*, vol.8, no.4, p: 395–422.
- Grant, D.R. (1965) A comparison of predictions and experience with Nashville “Metro”, *Urban Affairs Quarterly*, vol.1, p: 34–54.
- Grant, D.R. (1968) The metropolitan government approach: should, can and will it prevail? *Urban Affairs Quarterly*, vol.3, no.3, p: 103–110.
- Gustely, R.D. (1977) The allocation and distributional impacts of governmental consolidation: the Dade county experience, *Urban Affairs Quarterly*, vol.12, no.3, p: 349–364.
- Hill, R.C. (1974) Separate and unequal: governmental inequality in the metropolis, *The American Political Science Review*, vol.68, no.4, p: 1557–1568.
- Hirsch, W.Z. (1968) *The Supply of Urban Public Services in H.S. Perloff and L. Wingo (eds), Issues in Urban Economics*, the Johns Hopkins Press: USA, p: 477–525.
- Hutcheson, J.D. and Prather, J.E. (1979) Economy of scale or bureaucratic entropy? Implications for metropolitan governmental reorganization, *Urban Affairs Quarterly*, vol.15, no.2, p: 164–182.
- Keating, M. (1991) *Comparative Urban Politics*, Edward Elgar: Worcester.
- Lineberry, R.L. (1970) Reforming metropolitan governance, requiem or reality, *The Georgetown Law Journal*, vol.58, p: 675–717.
- Macmanus, S.A. (1981) Special districts: a note on their use as property tax relief mechanisms in the 1970s, *The Journal of Politics*, vol.43, p: 1207–1214.
- Marando, L.M. (1974) The politics of metropolitan reform, *Administration & Society*, vol.6, no.2, p: 229–262.
- Marando, V.L. and Wanamaker, D.K. (1972) Political & social variables in city-county consolidation referenda, *Polity*, vol.4, no.4, p: 512–522.
- Marando, V.L. and Whitley, C.R. (1972), City-county consolidation: an overview of voter response, *Urban Affairs Quarterly*, vol.8, no.2, p: 181–203.
- Marcou, G. and Verebelyi, I. (1992) Size, levels and functions of Local Governments in Marcou, G. and Verebelyi, I. *New Trends in Local Government in Western and Eastern Europe*, International Institute of Administrative Sciences: Brussels.
- Martin, D.T. and Wagner, R.E. (1978) The institutional framework for municipal incorporation: an economic analysis of local agency formation commissions in California, *The Journal of Law and Economics*, vol.21, no.2, p: 409–425.
- Mueller, K.J. (1982) The politics of functional realignment: consolidating wastewater management in an urban county, *Journal of Urban Affairs*, vol.4, no. 1, p: 67–79.
- Musso, J.A. (2001) The political economy of city formation in California: limits to Tiebout sorting, *Social Science Quarterly*, vol.82, no.1, p: 139–153.
- Nelson, A.C. and Foster, K.A. (1999) Metropolitan governance structure and income growth, *Journal of Urban Affairs*, vol.21, no.3, p: 309–324.
- Nelson, M. A. (1990) Decentralization of the sub-national public sector: an empirical analysis of the departments of local government structure in metropolitan areas in the US, *Southern Economic Journal*, vol. 57, no.2, p: 443–457.
- Oates, W.E. (1972) *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich: USA.
- Peirce, N.R., Johnson, C.W. and Hall, J.S. (1993) *Citystates*, Seven Locks Press: USA.
- Phares, D. (1989) Bigger is better or is it smaller: restructuring local government in the St. Louis Area, *Urban Affairs Quarterly*, vol.25, no.1, p: 5–17.
- Razin, E. (1998) Policies to control urban sprawl: planning regulations or changes in the ‘rules of the game’, *Urban Studies*, vol.35, no.2, p: 321–340.
- Razin, E. and Rosentraub, M. (2000) Are fragmentation and sprawl interlinked? North American evidence, *Urban Affairs Review*, vol.35, no.6, p: 821–836.
- Richards, P.G. (1978) *The Reformed Local Government System*, George Allen and Unwin: London.
- Rosenbaum, W. A. and Henderson, T. A. (1973) Explaining the attitudes of community influentials toward government consolidation: a reappraisal of four hypotheses, *Urban Affairs Quarterly*, vol.9, no.2, p: 251–275.
- Savitch, H.V. (1994) Reorganization in three cities: explaining the disparity between intended actions and unanticipated consequences, *Urban Affairs Quarterly*, vol.29, no.4, p: 565–595.
- jSavitch, H.V. and Vogel, R.K. (2004) Suburbs without a city: power and city-county consolidation *Urban Affairs Review*, vol.39, no.6, p: 758–790.
- Sayre, W.S. and Kaufman, H. (1960) *Governing New York City*, Russell Sage Foundation: New York.

- Schiltz, T. and Moffitt, W. (1971) Inner-city/outer-city relationship in metropolitan areas, *Urban Affairs Quarterly*, vol.7, no:1, p: 75–108.
- Schneider, M. (1986) Fragmentation and growth of local government, *Public Choice*, vol.48, p: 255–263.
- Sjoquist, D.L. (1982) The effects of the number of local governments on central city expenditures, *National Tax Journal*, vol.35, no.1, p: 79–87.
- Tanguay, G.A. and Wihry, D.F. (2008) Voters' preferences regarding municipal consolidation: evidences from the Quebec de-merger referenda, *Journal of Urban Affairs*, vol:30, no:3, p: 325–345.
- Teaford, J.C. (1979) *City and Suburb*, The Johns Hopkins University Press: USA.
- Thompson, W.R. (1965) *A Preface to Urban Economics*, The Johns Hopkins Press: USA.
- Tiebout, C.M. (1956) A pure theory of local expenditures, *The Journal of Political Economy*, vol.64, no.5, p: 416–424.
- Tiebout, C.M. (1960) Economies of scale and metropolitan governments, *The Review of Economics and Statistics*, vol.42, no.4, p: 442–444.
- Tiebout, C.M. (1961) *An Economic Theory of Fiscal Decentralization*, in National Bureau of Economic Research, *Public Finances: Needs, Sources, and Utilization*, Princeton University Press: USA.
- Tkacheva, O. (2008) New cities, local officials, and municipal incorporation laws: a supply-side model of city formation, *Journal of Urban Affairs*, vol:30, no:2, p: 155–174.
- Wheeler, R.H. (1965) Annexation law and annexation success, *Land Economics*, vol.41, no.4, p: 354–360.