



YEREL YÖNETİMLERİN ETKİNLİĞİNDE EKİP ÇALIŞMASININ ROLÜ: YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİ

Sanem BERKÜN¹

Vildan DURMAZ²

Özet

Yönetimde ekip çalışmasının değerinin anlaşılması kâr amaçlı ve kâr amaçsız tüm örgütleri; ekipler oluşturarak örgütlerinin sürdürülebilirliğini ve başarısını artırma hedefine yöneltmiştir. Bu durum özellikle küreselleşme ile görev ve sorumlulukları sürekli artan yerel yönetimleri yeni oluşumlar ile bu görev ve sorumlulukların üstesinden gelmeye yöneltmiştir. Çalışmanın temel amacı; yerel yönetim birliklerinin Türkiye'deki gelişim sürecini değerlendirmek ve ekip çalışmasının etkinliğe etkisi açısından uygulamada karşılaşılan sorunları Doğu Karadeniz Belediyeler Birliği örneğinden hareketle ortaya koymaktır. Elde edilen bulgular Doğu Karadeniz Belediyeler Birliği ve bu birliğe üye yerel yönetimlerde; hem fiziksel ve beşeri imkânlar artırıldığında hem de personel ve hemşehirlere bilgi ve farkındalığı artırıcı eğitimler sunulduğunda çok daha büyük başarılarla ulaşılabileceğini ortaya koymaktadır.

Anahtar Kelimeler: Ekip Çalışması, Yerel Yönetim, Yerel Yönetim Birlikleri

Abstract

All profit and non-profit organizations aim to increase their sustainability and success by creating teams since the value of teamwork in management have been understood. This situation has led local governments try to overcome the new duties and responsibilities as a result of globalization. The main purpose of the study is to assess the progress of local government associations in Turkey and to demonstrate the problems encountered in implementation in terms of impact on the effectiveness of team works in the area of the Union of Municipalities of Eastern Black Sea Region. The findings obtained from the Union of Municipalities of the Eastern Black Sea Region and the members of the Union, local governments; when both physical and human resources are increased when staff and fellow countrymen are provided with information and awareness-raising trainings, there is much greater success.

Key Words: Team Work, Local Government, Local Government Associations

¹ Bülent Ecevit Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, sanemberkun16@gmail.com

² Eskişehir Teknik Üniversitesi, HUBF, Havacılık Yönetimi Bölümü, vkorul@anadolu.edu.tr



Giriş

İnsanların toplu olarak yaşamaya başlamalarından itibaren daha etkin ve daha verimli çalışmalar ortaya çıkarma çabası, onları gruplar oluşturarak mücadele vermeye yöneltmiştir. İnsanlık tarihi içinde, yaşam mücadelesinin yanı sıra grup yaşantısı ve grup dayanışması sonucu birçok eser ortaya çıkarılmış, ekip çalışmasının değerinin anlaşılması kâr amaçlı ve kâr amaçsız tüm örgütleri; ekipler oluşturarak örgütlerinin sürdürülebilirliğini ve başarısını artırma hedefine yöneltmiştir.

Küreselleşme rüzgârı ile hızla değişen dünyada sosyal, kültürel, ekonomik, çevresel ve teknolojik gelişmelere bağlı olarak örgütlerde yönetime yeni bakış açıları gelmektedir. Geleneksel yönetim anlayışları yerini demokratik, katılımcı ve insanı dikkate alan yönetim anlayışına bırakmakta, çalışanların yönetime katılımı desteklenmektedir. Bu değişim kamu kesimine de yansımakta özellikle kamu hizmetlerinin kaliteli, etkin ve verimli olarak sunulabilmesi için halka en yakın yönetsel birimler olan yerel yönetimlere her geçen gün daha fazla görev ve sorumluluk verilmektedir. Keza yerel ve ortak hizmetlerin nicelik ve nitelik olarak artması ve çeşitlenmesi yerel yönetimlerin imkân ve kabiliyetini aştığından, yerel yönetimleri bir araya gelmeye zorlamaktadır. Oluşturulan ekiplerle yerel yönetim birimleri, güçlerini verimli olarak birleştirebilmekte, birbirlerinin çıkarlarına ters düşmeden aralarında bütünlük sağlayabilmekte ve işlevlerini etkin şekilde yerine getirebilmektedirler.

Yerel yönetim birlikleri, genel görevli yerel yönetim birimleri yanında “ikincil konumlu” kuruluşlardır. Çalışmanın temel amacı; yerel yönetim birliklerinin Türkiye’deki gelişim sürecini değerlendirmek ve ekip çalışmasının etkinliğe etkisi açısından uygulamada karşılaşılan sorunları ortaya koymaktır. Bu kapsamda öncelikle örgütlerde ekip çalışmasına dair teorik bilgiler aktarılmaktadır. Çalışmanın ikinci bölümünde yerel yönetim birliklerinin Türkiye’deki gelişimi ve örgütsel işlevsellikleri açıklanmaktadır. Üçüncü bölümde ise Doğu Karadeniz Belediyeler Birliği ve birliğe üye yerel yönetim birimlerinde çalışan personel ile gerçekleştirilen yarı yapılandırılmış görüşme ile elde edilen bulgulardan hareketle, yerel yönetim birliklerinde etkinliği artırmak için yapılması gerekenler ortaya koyulmakta ve öneriler sunulmaktadır.

Örgütlerde Ekip Çalışması

Kamu yönetiminin etkin ve verimli çalışması, kaliteli hizmetler sunması tüm ülke ekonomisini doğrudan etkilediğinden politika, ekonomi, bilim ve teknolojiye yaşanan hızlı değişimlerin etkisi ile yeniden değerlendirmeye alınmaktadır.

1960’lı yıllardan bu yana kamu yönetimini yeniden düzenleme çalışmalarının amacı, kamu hizmetlerini kamu yararı göz önünde tutarak yerine getirebilecek, etkin, verimli ve hızlı çalışabilen bir sistemi oluşturabilmektir. Son yıllarda Batı’da, kamu hizmetlerinde maliyet, etkinlik ve kalite üzerinde önemli etkiler yapacak bir değişime tanık olunmaktadır. İşletme yönetimi açısından örgüt bazında olumlu sonuçlar verdiği söylenen stratejik yönetim, değişim mühendisliği gibi yönetim modelleri çözüm olarak sunulmaktadır (Akçakaya & Yücel, 2007).

Stratejik yönetimin amacı, organizasyonun gelecekteki performansının artırılması, verimliliğin yükseltilmesidir. Ekip çalışmasına dayalı olarak örgütün hedeflere ulaşabileceğinin önemi üzerinde durur. Stratejik yönetim ile çevreyle uyum içinde, kurum içi ve kurum dışı beklentilere karşılık verebilme, geleceği öngörebilme, ortak bir amaca yöneltme ve yönetim kalitesini artırma olanağı sağlamaktadır (Durna ve Eren, 2000’den aktaran Çetin, 2005).

Bugüne kadar klasik örgüt modelleri, bölümlere ayrılmış örgüt anlayışları uygulanmıştır. Bu anlayış değişerek dış çevreye duyarlı ve yüksek performanslı yapılanmalara, şebeke örgüt, matris örgüt gibi takım çalışması uygulamalarına bırakılmaktadır (Küçük, 2008).

Bir örgütte etkinlik ve verimliliğin sağlanmasında farklı faktörler bulunmakta ve örgüt içindeki davranışlar da önem kazanmaktadır. Ekip çalışması da bu faktörlerden biri olarak öne



çıkılmaktadır. Amacı, çalışma gruplarının daha etkin çalışarak performanslarını geliştirmelerini sağlamaktır. Böylece uygun bir kurum kültürü, esnek bir örgütsel yapı, ekip ve liderlik anlayışı oluşturulur, nitelikli personel ihtiyacı, eğitim, bilgilendirme çalışmalarına odaklanılır (Genç, 2009).

Ekip kavramı 1990'lı yılların başından itibaren ekonomik ve sosyal çevrenin uğradığı değişim, işletmelerin yapısında ve yönetim stratejilerinde de önemli değişikliklere yol açmıştır.

Ekip çalışması uygulamaları, işletmelerin temel gereksinimleri arasında yer almaya başlamıştır. Bugün başarılı olan birçok işletme rekabet üstünlüğünü sağlamak için ekip çalışması uygulamalarının gerekliliği üzerinde vurgu yapmaktadır.

Ekip çalışması yoluyla işletmeler bir yandan çalışanlarının motivasyonlarını yükseltirken, diğer yandan da çalışanların aralarındaki bağlılığı güçlendirmekte, örgüt içerisindeki iletişim kopukluklarını ortadan kaldırmakta ve böylece de personelinin hem bireysel hem de takım olarak performansını yükseltmektedir (Küçük, 2008).

Literatür incelendiğinde takım/ekip kavramlarına yönelik birçok çalışma ve tanımın yer aldığı görülmektedir. Aşağıda ekip kavramına ait farklı tanımlara yer verilmektedir.

Tablo 1: Ekip Kavramı Tanımları

	Ekip
Massachusetts Teknoloji Enstitüsü	<i>Ortak bir hedef veya misyon uğruna kararlılıkla çalışan insanlardan oluşur. Yapılan işler birbirine bağlı ve ekip üyeleri elde edilen sonuçlar konusunda sorumluluğu paylaşarak hesap verirler.</i>
Drucker	<i>Özel ve tanımlanan bir görevi yerine getirmek için birlikte çalışan; farklı geçmişleri, beceri ve bilgileri olan ve örgütün farklı alanlarında faaliyet gösteren bir insan grubu.</i>
Katzenbach ve Smith	<i>Kendilerini ortak olarak sorumlu gördükleri ortak bir hedefe, performans amaçlarına ve yaklaşıma adanmış, birbirini tamamlayan yetenekte kişilerden oluşan küçük bir insan grubu.</i>
Maznevski ve Pederson	<i>Örgüt tarafından belirlenmiş amaçları gerçekleştirmek için birlikte çalışan ve birbirine bağlı kişilerden oluşan topluluk.</i>
Cohen ve Bailey	<i>Görevlerinde bağımsız olan, sonuçların sorumluluğunu paylaşan kendileri ve diğerleri tarafından bir ya da birden çok sosyal sistem içinde görülen ve ilişkilerini örgütsel sınırlar çerçevesinde yürüten bireylerin toplamı.</i>
Hellriegel	<i>Bir arada çalışan bireylerin özel ve genel amaçlara ulaşmak için örgütsel karar alma süreçlerine katılarak kendini geliştirme fırsatlarını elde ettiği ve sorun çözücü iletişim becerilerini kullanarak bireysel iş tatmini sağladığı oluşumlar.</i>
Roberts	<i>Katılımcılarının ortak ve belli bir amaca yönelik olarak bağlılık içinde olduğu fonksiyonel birim.</i>
Ayoko ve Callan	<i>Aynı sorumlulukları paylaşan ve örgüt tarafından belirlenen görevlerini yerine getirmekten sorumlu olan bir dizi özerk kişidir.</i>
Straub	<i>Ekip, ortak bir amaca ve ortak performans hedeflerine kilitlenen ve sorumlu oldukları şey konusunda ortak bir yaklaşım belirleyen, birbirlerini tamamlayan özelliklere sahip bireylerin oluşturduğu küçük bir gruptur.</i>
Donnollen	<i>Farklı uzmanlık alanlarından gelecek becerilerinin birleştirilmesi ile bir görevi yerine getirmek üzere bir araya gelen insanlar topluluğudur.</i>
Basım	<i>Ekip, ortak hedeflere adanmış, görevlerini yaparken birbirine güvenen ve yüksek kalitede ürün veren insan topluluğudur.</i>



Robbins ve Judge	<i>Her bir kişinin girdilerin toplamından daha büyük ve kapsamlı bir performans düzeyi oluşturan bir grup.</i>
Erol Eren	<i>Önceden belirlenmiş hedeflere ulaşmak için bir araya gelmiş birbirine bağımlı ve birlikte hareket eden iki veya daha fazla kişinin oluşturduğu topluluk.</i>

Kaynak: Durmaz, 2018; Küçük, 2008; Arfara & Samanta, 2016.

Ekip için yapılan farklı tanımlarda temel özellikleri aşağıda sıralanmıştır (Kurt, 2001'den aktaran Küçük, 2008):

- Her ekip bir sistemdir.
- İki ya da daha fazla kişi gerektirir.
- Doğru üyelere oluşur.
- Alanında eğitilmiş ve bilgi sahibidirler.
- Etkili bir iletişim bulunur.
- Kişiler ortak amacı gerçekleştirme odaklıdır.
- Yönetimin desteği ve katılımı mevcuttur.

Teknolojik değişimin hızlı yaşanması, istek ve ihtiyaçların değişimi, küreselleşme ve artan piyasa baskısı gibi faktörler örgütleri, talepleri hızlı ve etkili bir biçimde karşılamak üzere yeni yollar aramaya zorlamaktadır. Bu yeni çevreye adapte olmak, başarılı şekilde ayakta kalmak, geniş bilgi, yetenek, deneyim ve perspektife sahip insanların birlikte çalışmasını gerektirmektedir. Örgütler, çok yönlü sorunları çözmek, iyi bir karar vermek ve tüketicilere bu çözümü sunabilmek için ekiplere ve ekip çalışmasına verilen önemi artırmaktadır (Bulut, 2004).

Ekipler, bir görevin başarılmasında ya da yerine getirilmesinde gerek duyulan ekip üyeleri olup birbirleri arasında farklı olan tecrübe ve çeşitliliklerin etkili bir şekilde sürekli olarak bütünleştirilmesidir (İlhan & İnce, 2018).

Örgütlerde ekip çalışmasının tercih edilmesinin temel amacı; işletme stratejileri doğrultusunda yüksek performans sağlamasıdır (Küçük, 2008).

Ekip oluşturulmasının temel amacı, ekip kültürü ve ilkelerine sahip olan doğru bireylerle birlikte her bireyin farklı beceri ve bilgi birikimlerini yaratılan sinerjik bir ortamda değerlendirilerek, bir etkinliği gerçekleştirmektir. İşletmeler, işlerin yürütülmesi aşamalarındaki süreç bilgisiyile ekipleri oluşturarak, hem kendilerini hem de örgütlerini geliştiren bir yapılanma ve çaba içine girmektedir (Küçük, 2008).

Ekip oluşturmanın yararları ise maddeler halinde şu şekilde sıralanabilir (Bulut, 2004):

- Ekibin başarılı olmasında ekip elemanları birbirlerini desteklerler.
- Sorumlu kişiler hedeflerin saptanmasına ve planlanmasına katkıda bulunur, ekip için gerçekçi ve gerçekleştirilebilir hedefler saptanır.
- Ekip elemanları birbirlerinin önceliklerini bilirler ve sorun çıktığında birbirlerine yardım ederler.
- İletişim açıktır. Yeni fikirlerin geliştirilmesi özendirilir.
- Alanında uzman kişiler sorunların çözümlenmesini, hızlandırır ve kolaylaştırır.
- Fikri çatışmalar sorunların çözümü için bir fırsat olarak değerlendirilir. Sorunlar yıkıcı bir düzeye gelmesine olanak vermeden açık tartışma ile çözümlenir.
- Ekibin verimliliği ile ekip içi kişisel beklentilerinin karşılanması arasında denge sağlanır.

Ekip üyelerinin ve ekip çalışmasının etkinliği örgütsel başarı ve sürdürülebilirliği sağlar. Önceleri ekip etkinliği performans ve memnuniyet açısından tanımlanırken artık nicelik, kalite, zaman açısından, üyelerin çalışma yeteneği ile tatmin, bağlılık ve güven duygularını da



kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Bu durum, ekip çalışması etkinliğinin performans, tutum ve davranış ile belirlenen çok boyutlu bir yapı olduğunu göstermektedir (Latif & Williams, 2017).

Yerel Yönetim Birliklerinin Türkiye’deki Gelişimi

1980’li yıllardan itibaren etkilerini çok daha yaygın bir şekilde ve hayatın her alanında hissettirmeye başlayan küreselleşme ile uluslararası, ulusal ve yerel örgütler geleneksel yönetim anlayışlarını, uluslararası yapılanmalarını ve bunların işleyişlerini hızlı bir biçimde dönüştürmüşlerdir. Yerelleşme; küreselleşmenin kendi bünyesinde taşıdığı tekdüze ve merkeziyetçi anlayışları yeniden üretmekte ve birbirine eklemeyerek daha insani ve yaşanabilir bir dünyanın oluşturulmasına katkıda bulunmaktadır (Berkün, 2016: 344; Ökmen & Özer, 2007: 20). Öte yandan halka en yakın yönetsel birimler olan yerel yönetimlere kamu hizmetlerinin sunulması sürecinde daha fazla görev ve sorumluluk verilmesi demokrasinin bir göstergesi olarak nitelendirilmektedir. Daha öz bir ifade ile küreselleşme ile yerel yönetimler güçlenmiş ve önemleri ve sorumlulukları artmıştır. Bu etkinin bir yansıması olarak Türkiye’de de kamu yönetimini yeniden yapılandırmaya yönelik düzenlemeler ve buna bağlı yerel yönetim reformları uygulamaya sokulmuş ve bölgesel kalkınmayı bölgesel rekabet üzerinden hızlandırmayı amaçlayan kalkınma ajansları, sisteme dâhil edilmiştir (Eryiğit, 2016: 283). Keza yerel yönetimler kendilerinden beklenen ve talep edilen hizmet ve sorumlulukları yerine getirmede zorlandıklarından, alternatif arayışlara girmişler ve kendi aralarında iş birliği yapmaya yönelmişlerdir (Bozlağan, 2002: 203). Bu yönelim ise “Yerel Yönetim Birlikleri’nin” oluşması sonucunu doğurmuştur.

Yerel yönetim birimlerinin bir araya gelmelerinde iki farklı yöntemi uyguladıkları görülmektedir. Birinci yöntem, yerel yönetim birimlerini yeni bir tüzel kişilik altında birleştirmektedir (*amalgamation*). Yerel yönetimleri birleştirmenin nedenlerinden birkaçı şu şekilde sıralanabilir (Yeter & Özhan, 1995: 8; Keleş, 2012: 441);

- Yerel yönetimlerin, görevlerini etkin olarak yerine getiremeyecek ölçüde küçük olmaları
- Yerel yönetimlerin, öz gelirlerinin ve devletten aldıkları payların yetersiz olması
- Yerel yönetimlerin, yeterli düzeyde öğrenim görmüş ve deneyimli personele sahip olmamaları

İkinci yöntemde ise yerel yönetimler tüzel kişiliklerini koruyarak aralarında işbirliğine gitmektedir (*cooperation*) (Yeter & Özhan, 1995: 8). Yerel yönetim birlikleri, yerel yönetimler arasında işbirliği yöntemi kapsamında değerlendirilmektedir.

Yerel yönetim birlikleri; yerel yönetim birimi olmayıp, yerel yönetimler adına, yerel ve ortak hizmetlerden bir veya bir kaçını yerine getirmekle görevlendirilmiş oluşumlardır (Görün, 1997: 14). En genel anlamda yerel yönetim birimleri arasındaki işbirliği ve güç ortaklığının kurumsallaşmış halini ifade eden yerel yönetim birlikleri; daha kapsamlı olarak ortak bazı yerel kamusal hizmetlerin daha etkin, verimli, sürekli ve kaliteli bir şekilde sunulması amacıyla ilgili kanununda gösterilen şekilde bir araya gelen ve karar ve yürütme organları bu yerel yönetimlerin tercihleriyle oluşturulan kamu tüzel kişileri şeklinde tanımlanmaktadır (Özhan & Yeter, 1995: 9; Eryiğit, 2016: 286). Yerel yönetim birliklerinin yasal alt yapısını oluşturmak üzere 2005 yılında yürürlüğe giren 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’nun 3. maddesinde ise mahalli yönetim birlikleri birden fazla mahallî idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmıştır (Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 2005).

Tanımlardan da anlaşılacağı üzere, yerel yönetim birliğinin; kendini oluşturan belediye, il özel idaresi ve köylerden ayrı bir tüzel kişiliği olması nedeniyle, ayrı karar organları ve bütçesi bulunmaktadır (Geray, 1969: 23).

Yerel yönetim birliklerinin oluşmasında ekonomik, yönetsel, sosyolojik, etik, hukuksal gerekçeler bulunmaktadır. Birlikleşme ile birim maliyetler düşmekte ve ölçek ekonomisi ile



etkinlik ve verimlilik sağlanmaktadır. Kredi kaynak kullanımında pazarlık gücü artmaktadır. Ayrıca sermaye fon birikimi oluşturularak yatırım yapma gücü artırılmaktadır. Öte yandan yerel yönetim birlikleri ile hizmet üretiminde tekrar önlenmektedir. Ortak dayanışma kültürünün üyeler arasında gelişimi mümkün hale gelmektedir. Birlikleşme ile yerel hizmetlerin üretilmesinde ve dağıtımında, yolsuzluklar ve kayırma törpülenmekte, yurt dışı eşiti kurumlarla iletişim ve işbirliği sağlamak kolaylaşmaktadır. Keza yerel yönetim birlikleri ile yerel yönetim birimleri, tekil olarak mevzuatın dayatmaları karşılığında yapamadıklarını, yatay ve esnek kurullarla daha kolay gerçekleştirme imkânı bulmaktadır. Yerel hizmet anlayışında değişim, kırsal kesim kamu örgütlenmesinin eksiklikleri, il özel idarelerinin yetersizliği, köy yönetimlerinin yetersizliği, çağın getirdiği yenilik ve değişimler de etkenler arasında sayılabilir. Ayrıca küreselleşme ve yenedünya düzeni de birliklerin kurulmasının nedenlerindedir. Yerel yönetim birliklerinin bazı olumsuz etkileri de bulunmaktadır. Öncelikle üyelerin farklı ideolojik ve siyasi görüşlerden gelmesi ve birden çok karar alıcının bir arada bulunması, karar almayı hem güçleştirebilmekte hem de geciktirebilmektedir. Üretim maliyeti ve personel etkinliği sağlanamayabilir. Yerel yönetim birlikleri ile hizmet üretimi; hemşerilerin katılımı ve denetiminden uzaklaşmakta ve bu sebeple demokrasi açığı ortaya çıkmaktadır. Ayrıca üye yerel yönetimlerin birinin özerkliğinin sınırlanması, birlikleşmenin sakıncaları arasındadır (Atılğan, 2016: 30-32; Özdemir, 2008: 25).

Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-i Muvakkati, 442 sayılı Köy Kanunu, 1580 sayılı Belediye Kanunu ile ayrı ayrı ele alınmış olan yerel yönetim birlikleri tek bir yasa ile düzenlenmiştir (Eryiğit, 2016: 287). Yukarıda da ifade edildiği gibi yerel yönetim birlikleri Anayasa'nın 127. maddesi ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu gereğince İçişleri Bakanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulu izni ile kurulan, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlardır. Başka bir ifade ile 1982 Anayasası ve 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile Türkiye'de yerel yönetimlerin kendi aralarında birlik kurabilmeleri ile ilgili izin ancak Bakanlar Kurulu tarafından verilmektedir. Bu birliklerin meclis, encümen ve başkan olmak üzere üç organı bulunmaktadır. Kanunda öngörülen istisnalar hariç mahalli idare birliği organları seçimle oluşturulmaktadır. Mahalli idare birliği kurmak için birden çok (en az iki) mahalli idarenin bir araya gelmesi zorunludur. Yerel yönetimler (il özel idaresi, belediye ve köy), kendilerine verilmiş görevlerden birini ya da birkaçını yürütmek üzere, kendi aralarında birlik kurabilecekleri gibi diğer mahalli idarelerle ortaklaşa olarak da birlik kurabilirler. Yerel yönetimlerin bütün görevlerini kapsayacak şekilde genel amaçlı veya amacı açıkça belirlenmemiş birlik kurulması yasaktır. Birlik tüzüğü, birliği kuracak mahallî idarelerin meclislerinde üye tam sayısının üçte iki çoğunluğuyla kabul edildikten sonra valinin onayı ile kesinleşmektedir. Ancak birlik birden fazla ildeki mahallî idarelerin katılımı ile kuruluyorsa İçişleri Bakanı'nın onayı ile kesinlik kazanmaktadır. Birlik tüzüğünde şunların bulunması zorunludur: (www.illeridaresi.gov.tr; www.tbb.gov.tr).

- Birliğin adı ve amacı
- Birlik üyesi mahallî idarelerin adları
- Birliğin merkezi
- Birliğin görev süresi, sona ermesi ve tasfiyesi
- Birliğe devredilen görev ve hizmetler
- Birlik meclisinin ve birlik encümeninin toplantı dönemleri
- Birlik üyesi mahallî idarelerin her birinin birlik meclisinde kaç üye ile temsil edileceği ve seçilen üyelerin görev süresi ve birlik encümeni üye sayısı
- Birlik üyelerinin, birliğin kuruluş ve faaliyet giderlerine katılma payları ve bu payların tespit yöntemi
- Birliğin gelirleri, giderleri, bütçe ve çalışma programlarına ilişkin hususlar
- Birlik üyesi mahallî idarelerin ve bu idarelerin hizmet alanında yaşayanların birlik hizmetlerinden yararlanma usulleri
- Tüzük değişikliğinin nasıl yapılacağı



Yerel yönetim birliklerini kuruluş amaçlarına göre şu şekilde sınıflandırmak mümkündür(www.tbb.gov.tr);

- **Ülke düzeyinde kurulan birlikler** Yerel yönetimlerin menfaatlerinin korunması, gelişmelerine yardımcı olunması, personelinin eğitilmesi ve yerel yönetimlerle ilgili kanun hazırlıklarında görüş bildirilmesi amacıyla il özel idarelerini ve belediyeleri temsil etmek üzere ülke düzeyinde sadece birer birlik kurulabilir. Türkiye’de bu amaçla iki birlik kurulmuştur. Kanun gereği bu amaçla başka birlik kurulması mümkün değildir (Türkiye Belediyeler Birliği, Vilayetler Hizmet Birliği).
- **Üye sayısı yüzden fazla olan birlikler:** Genellikle birden çok ili kapsayan, bazen belli bir coğrafi bölgedeki mahalli idarelerin oluşturduğu mahalli idare birlikleridir (Marmara Belediyeler Birliği, Ege Belediyeler Birliği...).
- **Turizm altyapı hizmet birlikleri:** Kültür ve turizmi koruma ve gelişim bölgeleri ile turizm merkezlerinde, alanın bütüncül bir anlayışla korunması, geliştirilmesi, tanıtımı, kültür ve turizme ilişkin sosyal ve teknik altyapının gerçekleştirilmesi ve işletilmesini sağlamak amacıyla alandaki bütün mahalli idarelerin katılımı ile bir mahalli idare birliği kurulur.
- **Sulama birlikleri:** Tarım arazilerinin sulanmasını yürütmek için kurulan birliklerdir.
- **Köylere hizmet götürme birlikleri:** İlçelerde, tarım ürünlerinin pazarlanması hariç olmak üzere, yol, su, kanalizasyon ve benzeri altyapı tesisleri ile köylere ait diğer hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, bizzat yapmak, yaptırmak ve kırsal kalkınmayı sağlamak üzere, tüm köylerin iştiraki ile o ilçenin adını taşıyan, köylere hizmet götürme birliği kurulabilir.
- **Diğer birlikler:** Ülke düzeyinde kurulan birlikler, üye sayısı yüzden fazla olan birlikler, turizm altyapı hizmet birlikleri, sulama birlikleri, köylere hizmet götürme birlikleri dışında birden çok mahalli idarenin ortak amaçlarını gerçekleştirmek üzere kurdukları birlikler bu sınıfta yer alır.

Tablo 2: Türkiye’de Mahalli İdare Birliklerinin Yıllar İtibariyle Sayısal Dağılımı

S. NO	BİRLİK TÜRLERİ	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1	KHGB	876	877	895	907	908	909	910	910	449	450	450
2	İÇMESUYU BİRLİĞİ	98	113	127	143	153	162	173	177	93	96	96
3	BELEDİYE HİZMET BİRLİĞİ	49	56	58	58	60	64	65	66	56	54	55
4	TURİZM BİRLİĞİ	16	27	46	61	64	66	69	69	53	52	53
5	ÇEVRE ALTYAPISI HİZ. BİRLİĞİ	64	85	102	107	118	127	131	131	98	98	98
6	ÖZEL İDARE-BEL. HİZ. BİRLİĞİ	11	12	12	13	13	13	13	13	11	10	10
7	ULUSAL DÜZEYDE BİRLİKLER	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2
8	KALKINMA BİRLİĞİ	10	11	12	13	13	13	13	13	11	9	9
9	SULAMA BİRLİĞİ	348	365	370	386	408	0	0	0	0	0	0
10	DİĞER	14	14	14	14	15	17	17	17	15	16	16
11	FESİH	66	72	80	87	90	95	97	97	725	728	730
TOPLAM		1.487	1.561	1.637	1.704	1.754	1.373	1.393	1.398	788	787	789

Kaynak:

<http://www.illeridaresi.gov.tr/kurumlar/illeridaresi.gov.tr/%C4%B0statistiki%20Bilgiler/Birlikler/birlikler.pdf>



Türkiye’de Yerel Yönetim Birliklerine Yönelik Bir İnceleme: Doğu Karadeniz Belediyeler Birliği Örneği

Doğu Karadeniz Belediyeler Birliği’nin kuruluşu 29.12.1992 tarih ve 92/4017 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylanmış ve bu karar 09.02.1993 gün ve 21491 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak birlik tüzel kişilik kazanmıştır. Bölgede yer alan il (Artvin, Bayburt, Giresun, Gümüşhane, Rize, Trabzon, Ordu), ve bu illere bağlı bazı ilçe ve kasaba belediyelerinin bir araya gelmesiyle Doğu Karadeniz Belediyeler Birliği oluşmaktadır (www.dkbb.gov.tr). 2017 yılı itibariyle üyelerin dağılımı şu şekildedir;

Tablo 3: 2017 Yılında Üyelerin İllere Göre Dağılımı

Üye Belediye Sayıları				
İli	İl	İlçe	Belde	Toplam
Artvin	1	7	1	9
Bayburt	1	2	2	5
Giresun		11	7	18
Gümüşhane	1	5	8	14
Ordu		1		1
Rize	1	9	5	15
Trabzon	1	18		19
Toplam	5	53	23	81

Kaynak: DKBB, 2017 :7

Doğu Karadeniz Belediyeler Birliği’nin 2017 yılı faaliyet raporunda son üç yıla ilişkin toplam gelir gider tutarları ile bu tutarlar arasındaki farka yer verilmiştir.

Tablo 4: Bütçe Gerçekleşmeleri Tablosu

Bütçe	2015	2016	2017
Gelir	455.187,59.-TL	638.947,82.-TL	1.004.608,94.-TL
Gider	447.069,05.-TL	639.505,39.-TL	728.407,66.-TL
Fark (+ / -)	8.118,54.-TL	-557,57.-TL	276.201,28.-TL
Giderin Gelire Oranı	% 98	% 100	% 73

Kaynak: DKBB, 2017: 12

Doğu Karadeniz Belediyeler Birliği’nin 2017 yılı faaliyet raporunda birliğin üstün ve zayıf yönleri de sıralanmıştır. Bunlar (DKBB, 2017: 29-31);

Üstünlükler



- Mülkiyeti birliğe ait ayrı bir hizmet binasının bulunması
- Hizmetlerinin görülebilmesi için birliğe ait hizmet aracının bulunması
- Birliğin yeterli teknik donanım ve teknolojik imkâna sahip olması
- Birlik üyelerinin birliğe karşı duyarlı olması
- Birlik yönetimi ve çalışanları ile üye belediyeler arasında olumlu iletişimin bulunması
- Yeterli teknik ve mevzuat bilgisine sahip yöneticilerinin bulunması
- 2017 çalışma programının hazırlanmış olması
- Gerek üye belediyeler ile ve gerekse diğer belediyeler ve ülkemizdeki tüm mahalli idareler ile iş birliği kabiliyetinin yüksek olması
- Sivil toplum örgütleri ile iş birliği kabiliyetinin yüksek olması
- Personel giderlerinin bütçe harcamaları içinde gelire oranı yaklaşık % 22,78 paya sahip olması
- Birlik ile tüm belediyeler arasındaki bilgi akışının sağlıklı ve sürekli olması.

Zayıflıklar

- Sosyal belediyeçilik hizmetlerinin etkinliğini arttırmaya yardımcı olacak sosyal ve kültürel tesislerin yetersizliği
- Kurum hedeflerinin gerçekleşmesinde planlamanın dış etkenlerden kaynaklanan nedenlerden dolayı sağlıklı yapılamaması
- Mahalli idare birliği bilincinin gelişmemiş olması
- Mahalli idare ve merkezi idareye bağlı diğer kurum ve kuruluşların, mahalli idare birliklerini, bir kamu tüzel kişisi gibi görmekte zorluk çekmeleri
- Belediyelerin ve çalışanlarının, bir kurumsal kişilik olarak Belediye Birliklerini henüz tam manasıyla benimseyememiş olmaları

Doğu Karadeniz Belediyeler Birliği'nin 2018 yılı çalışma programı ve yatırım planı kapsamında beş genel hedef planlanmıştır. Bu hedefler ise şu şekilde sıralanabilir (DKBB, 2018: 2);

- Birliğin kurumsal kapasitesini güçlendirmek
- Birlik ve Mahalli İdareler arasındaki iletişim ve işbirliğini daha da geliştirmek
- Üye belediyelerin kapasitelerini güçlendirmek
- Mevzuat çalışmalarına destek vermek
- Doğu Karadeniz Bölgesinin ve Üyelerimizin tanıtımını sağlamak

Araştırmanın Amacı

Bu araştırmanın amacı, Doğu Karadeniz Belediyeler Birliği'ne üye yerel yönetimlerde çalışan bir grup personel ile yapılan görüşmelerden hareketle, yerel yönetim birliklerinde etkinliğe ulaşmak için uygulamada karşılaşılan sorunları ortaya koymak ve çözüm önerileri sunmaktır. Araştırma grubunu 9 ilçe, 5 belde ve 1 il belediye çalışanı oluşturmuştur. Elde edilen verilerle Türkiye'de benzer kurumların daha kaliteli hizmet sunabilmeleri için, nelere ihtiyaç duydukları sorusuna yanıtlar aranmıştır

Yöntem

Araştırmada yarı yapılandırılmış görüşme yoluyla veri toplanmıştır. Her bir görüşme 30-40 dakikalık bir zaman dilimi içerisinde gerçekleştirilmiştir. 11 sorudan oluşan görüşme formunda; yerel yönetimlerin ve birliklerin sorunlarına, fiziksel ve beşeri olanaklara ve sorunların azaltılması için yapılabileceklerin neler olduğuna ilişkin sorular yer almıştır.

Bulgular

Doğu Karadeniz Belediyeler Birliği'ne üye yerel yönetimlerde çalışan ve araştırmaya katılan personelin yaş değişkenine göre dağılımı incelendiğinde; beşinin 25-35 yaş aralığında, yedisinin 35-45 yaş aralığında, üçünün ise 45-65 yaş aralığında olduğu gözlemlenmiştir. Katılımcıların dokuzu erkek altısı ise kadındır. Katılımcıların üçü taşeron firmaya bağlı, 12'si ise kadrolu



olarak istihdam edilmektedir. Ayrıca 13'ü lise, biri ota öğretim biri de lisans mezunudur. Artvin, Bayburt, Giresun, Gümüşhane, Rize, Ordu illerine bağlı bazı ilçe ve kasaba belediyelerinden iki, Trabzon ili ve bu ile bağlı bazı ilçe belediyelerinden ise üç personel ile görüşme yapılmıştır. Son olarak 10 yıldan uzun bir süredir aynı kurumda çalışan katılımcı sayısı 10 iken, 10 yıldan az bir zamandır aynı kurumda çalışan katılımcı sayısı beştir.

Araştırma kapsamında yapılan görüşmeler ile öncelikle katılımcıların tümünün Doğu Karadeniz Belediyeler Birliği'nin, üye yerel yönetimlere önemli katkılar sağladığı görüşünü taşıdıkları tespit edilmiştir. Birliğin ülke, bölge ve yerel boyutta kamu kurumları, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör ile işbirliğini artırdığı, iletişimi kolaylaştırdığı, teknik destek verdiği ve sunulan hizmetlerin kalitesini yükselttiği düşünülmektedir. Birliğe ait hizmet binası, hizmet aracı, teknolojik donanım ve sınırlı sayıda da olsa teknik personel bulunması birliğin görev ve sorumluluklarını gerçekleştirmesini kolaylaştırmaktadır. Keza yöneticilerin ve personelin sahip olduğu teknik donanım ve bilişi düzeyi de bunda etkilidir. Genel bir ifadeyle görüşmeler ile katılımcıların Doğu Karadeniz Belediyeler Birliği'nin faaliyetlerini destekledikleri ve bölgede iş birliği sağlanmasında yararlı buldukları bilgileri elde edilmiştir.

Bununla birlikte katılımcıların tümü yerel yönetimlerde ve birlik bünyesinde personel sayısının az olduğunu belirtmiştir. Bu niceliksel yetersizlik, sunulan hizmetin niteliğini de olumsuz yönde etkilemekte, ihtiyaç duyulan hizmet, zamanında sunulamamakta ve gecikmeler yaşanabilmektedir. Keza katılımcıların çoğunluğu, iş saatleri dışında da işle ilgili çalışmalarını sürdürdüklerini belirtmektedir. Ayrıca yapılan görüşmelerde katılımcıların çoğu, (dokuz katılımcı) sosyal belediyecilik hizmetlerinin etkinliğini arttırmaya yardımcı olacak sosyal ve kültürel tesislerin yetersizliğinden söz etmektedir. Son olarak başta küçük ilçe ve kasaba belediyeleri olmak üzere yerel yönetimlerde personele, birlik hakkında bilgi ve farkındalık artırıcı eğitimler verilmesine yönelik ihtiyaç olduğu da elde edilen bulgular arasındadır.

Sonuç

Demokrasinin ve yerel kalkınmanın vazgeçilmez unsuru olan yerel yönetimlerin, kendilerinden beklenen görev ve sorumlulukları etkin, verimli ve kaliteli olarak sunabilmesi, diğer kurum ve kuruluşlarla kuracakları ilişkilerin gücüne bağlıdır. Yerel yönetim birlikleri işbirliğini sağlama amacıyla geliştirilmiş yönetsel mekanizmalar arasında önemli bir yere sahiptir.

Yerel yönetim birlikleri, üyelerinin inisiyatifi ile kurulmuş kamu kurumları olmakla birlikte gerek Anayasa ve gerekse de 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun birliklere yüklediği çok önemli fonksiyonlar nedeniyle ilgiyi üzerlerine çekmektedir. Bu noktada yerel yönetimlerin birlikliklerinin güçlü bir şekilde kurumsallaşmasının önünü açan hukuki ve yönetsel düzenlemelerin yapılması, personel ve hemşehrilerin birliklere yönelik bilgi ve farkındalıklarını yükseltecek faaliyetlerin düzenlenmesi ve konunun akademik ortamlarda daha fazla yer bulması birliklerin misyonlarını gerçekleştirmesi açısından önem taşımaktadır.

Doğu Karadeniz Belediyeler Birliği kısıtlı imkânlarına rağmen, üye belediyelerin olumlu bakışı ve çalışanlarının gayretleriyle çok kısa bir zamanda kurumsallaşmış ve amaçlarını gerçekleştirme yolunda önemli çalışmalar başlatmıştır. Yapılan görüşmeler ile elde edilen bulgulara istinaden gerek Doğu Karadeniz Belediyeler Birliği, gerekse de bu birliğe üye yerel yönetimlerde; fiziksel ve beşeri imkânlar artırıldığında ve personel ve hemşehrilere bilgi ve farkındalığı artırıcı eğitimler sunulduğunda çok daha büyük başarılarla ulaşılabacaktır.

Kaynaklar

Arfara, C., Samanta, I. (2016) The Impact of Emotional Intelligence on Improving Team-Working: The Case of Public Sector (National Centre for Public Administration and Local Government - N.C.P.A.L.G.) Procedia - Social and Behavioral Sciences, Volume 230, 12 September 2016, Pages 167-175.



- Akçakaya, M., Yücel, N. (2007) Değişim Mühendisliği ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği, Sayıştay Dergisi Sayı 66-67 Temmuz Aralık 2007.
- Atılğan, B. (2016) Yerel Yönetim Birliklerinin Yeniden Yapılandırılması Üzerine Bir Çözümleme, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- Berkün, S. (2016), "Küreselleşen Dünyada Türkiye'nin Durumu ve Türkiye'de Yaşanan Temel Toplumsal Sorunlar", Türkiye'nin Toplumsal Yapısı, Editörler: Ercins, G. & Çoban, M., İstanbul: Lisans Yayıncılık.
- Bozlağan, R. (2002), "Yerel Hizmetlerde Özelleştirme Yöntemleri", Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler, İstanbul: Alfa Yayınları.
- Bulut, Z.A. (2004). Etkin Takım Oluşturma ve Yönetme Mevzuat Dergisi ISSN 1306-0767 Yıl 7 Sayı 77 Mayıs 2004 <https://www.mevzuatdergisi.com/2004/05a/02.htm> (5.09.2018)
- Çetin, S. (2005). Yerel Yönetimlerde Stratejik Yönetim- Türk İdare Dergisi, nuveforum.net
- Durmaz, V. (2018) Ekip Çalışması Açısından Yönetim, Öğrenen ve Öğreten Örgütler Açısından Yönetim, Örgütlerin Yönetimi Kavramsal-Kuramsal, Tematik ve Kurumsal Açılardan Yönetim, (Ed. Ali Akdemir) Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş.: İstanbul ISBN:978-605-242-233-5
- DKBB Doğu Karadeniz Belediyeler Birliği, (2018) 2018 Yılı Çalışma ve Yatırım Programı, <http://www.dkbb.gov.tr/?cat=9> (01.10.2018).
- DKBB Doğu Karadeniz Belediyeler Birliği, (2017) 2017 Yılı Faaliyet Raporu, <http://www.dkbb.gov.tr/?p=11117> (01.10.2018).
- Eryiğit, B. (2016), "Yerel Kalkınma Bağlamında Yerel Yönetim Birliklerinin Kuruluş Sürecinde Uygulanan Vesayet Denetimi ve Bir Model Önerisi", Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt:4, Sayı:1, ss. 283-295.
- Genç, F.N. (2009) Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi - dergipark.gov.tr
- Geray, C. (1969), "İlçe Çapında Toplum Kalkınması Çalışmaları, Mahalli İdare Birlikleri ve Birkaç Örnek Olay", Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 4, ss. 17-25.
- Görün, M. (1997), Yerel Yönetim Birlikleri, Ankara: TODAİE yayınları.
- İlhan, A., İnce, E. (2018). Takım Çalışması ve Takım Etkinliğini Belirleyen Faktörlerin Ölçülmesi: Gaziantep Üniversitesinde Bir Uygulama https://www.researchgate.net/publication/312496443_Takim_Calismasi_ve_Takim_Etkinligini_Belirleyen_Faktorlerin_Olculmesi_Gaziantep_Universitesinde_Bir_Uygulama_H_H_N_4_H_H_N_4 (02. 07. 2018).
- Keleş, R. (2012), Yerinden Yönetim ve Siyaset, İstanbul: Cem Yayınevi.
- Küçük, F. (2008) Kurumlarda Takım Çalışmasının Yenilik (Innovasyon) Üzerine Etkileri Kamu-İş; C:10, S:1/2008 167-182 <http://www.kamu-is.org.tr/pdf/1017.pdf>
- Latif, K.F., Williams, N. (20017) Team effectiveness in Non-Governmental Organizations (NGOs) Projects Evaluation and Program Planning, Volume 64, October 2017, Pages 20-32
- Ökmen, M. & Özer B. (2007), "Küreselleşme-Yerelleşme Dikotomisinin Açılımları Üzerine Bir Tartışma", Küresel Esintiler ve Yerel Etkiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi, Editörler: Yılmaz, A. & Bozkurt, Y., Ankara: Gazi Kitabevi.



Özdemir, Ş. (2008), Türkiye’de Mahalli İdare Birlikleri, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya.

Özhan, H. & Yeter, E. (1995), Mahalli İdare Birlikleri, Ankara: Türk Belediyecilik Derneği Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi Yayınları.

Yeter, E. & Özhan, H. (1995) Mahalli İdare Birlikleri, Ankara: Türkiye Belediyeler Derneği, Konrad Adeauer Vakfı.

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu (2005)
<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5355.pdf> (05.10.2018).

<http://www.illeridaresi.gov.tr/birlikler1> (08.10.2018).

<http://www.tbb.gov.tr/belediyelerimiz/mahalli-idare-birlikleri/> (08.10.2018).

<http://www.illeridaresi.gov.tr/kurumlar/illeridaresi.gov.tr/%C4%B0statistiki%20Bilgiler/Birlikler/birlikler.pdf> (08.10.2018).

http://www.dkbb.gov.tr/?page_id=491 (01.10.2018).