

İşçi Sendikaları ve Yerel Yönetimler: Kahramanmaraş Örneği

*Haluk Alkan **
*Mehmet Biçkes ***

Yerel yönetimlerde sivil toplum örgütlerinin nasıl bir rol oynayabileceklerinin anlaşılmasında işçi sendikaları ve işadamları organizasyonları anahtar örgütlenmelerdir. Bunun nedeni; her iki grubun da siyasal ve siyaset üstü yerel ve ulusal çıkarları değerlendirmek ve kamu otoritelerinin kararlarını etkilemek noktasında nispeten daha örgütlü ve oturmuş çıkar bileşimlerine sahip bulunmalarıdır. Gerçekten, hızlı sanayileşme süreci ile birlikte sivil toplum örgütlerinin konumu açısından işçi ve işadamları grupları görece diğer toplumsal kesimlerden daha önce örgütlenmekte ve siyasal otoritelerle etkileşime girebilmektedirler.¹ Bu durumun bir sonucu olarak, yerel düzeyde örgütlenmiş işçi kuruluşları ve işadamları örgütleri yerel yönetime katılım, yerel otoritelerin kararlarını yönlendirme faaliyetleri, karar alma süreçlerinde temsil ve danışmanlık etkinlikleri konularında daha duyarlı bir kesimi oluşturmaktadırlar. Söz konusu Türkiye’de yerel yönetimler ve sivil toplum örgütlenmeleri olunca, ülkemizin büyük bir bölümünde sivil toplum örgütlenmelerinin görece zayıflığı göz önünde bulundurulduğunda işçi ve işveren kuruluşlarının bu önemi daha da artmaktadır.

Yerel yönetimlere, merkezi yönetimden yetki devri yapılarak hizmetlerin etkin ve verimli bir biçimde yerine getirilebilmesi, kurumsal açıdan sivil toplum meclislerinin oluşturulması, sivil toplum örgütlerinin karar alma süreçlerine katılımının sağlanması ve bu kuruluşların denetleme yetkileri ile donatılmaları gibi bir dizi düzenlemenin yasal açıdan gerçekleştirilmesini zorunlu kılmaktadır. Ancak yasal ve kurumsal düzenlemeler konunun ancak bir yönünü oluşturmaktadır. Diğer yön toplumsal açıdan sivil toplum örgütlenmelerinin davranış eğilimleri, örgütlenme yapıları, temsil güçleri ve temsil ettikleri toplumsal kesimin profili ile ilgilidir. Yerel yönetimlerde bu denli kilit işlevlerin sivil toplum örgütlerine verilebilmesi için, bu kuruluşların örgütsel açıdan siyasal parti ve otoritelerin nüfuzundan özerk, örgütlenme düzeyi yüksek, yerel sorunlar ve hem-

* Yrd. Doç. Dr., Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü.

** D. Araş. Gör., Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, İİBF, İşletme Bölümü.

¹ Avery Leiserson, "Interest Groups in Administration". *Elements of Public Administration*, (Fritz M. Marx Ed.), Prentice Hall, New Jersey, 1959, s. 297.

şehrilik bilinci açısından duyarlı, örgüt içi yapılanma açısından demokratik bir altyapıya sahip bulunmaları gerekmektedir. Bu sağlanamadığı takdirde yetki devri ve kurumsal düzenlemelerin istenilen sonuçları doğuracağını söylemek güçtür.

Çalışmamız sorunu, Kahramanmaraş'ta yerel işçi sendika yöneticileri düzeyinde yapılmış bir alan araştırmasının verileri ışığında incelemeyi amaçlamaktadır. Kahramanmaraş, Anadolu'da tekstil sektörünün öncü rol oynadığı, hızla sanayileşen bir kentimizdir.² Hızlı sanayileşme beraberinde, bir çok yerel sorunu gündeme getirmekte ve kent bu yönüyle yerel yönetim otoriteleri, işçi ve işveren örgütleri açısından açıklayıcı bir örneği oluşturmaktadır.

Çalışma, İl genelinde faaliyet gösteren sekiz işçi sendikasının 43 yöneticisi ile yapılan bir anket çalışmasına ve bu yöneticilerle yapılan görüşmelere dayanmaktadır. Analizimizde üç düzeyde sendika yöneticilerinin eğilimleri ölçülmeye çalışılmaktadır. Öncelikle, sendika yöneticilerinin örgütsel konularını nasıl algıladıkları sorgulanmakta, siyasal ve bürokratik birimler, kamuoyu ve ulusal düzeyde nasıl bir örgütsel algılama içinde buldukları belirlenmeye çalışılmaktadır. İkinci düzey sendikaların talep aktarma profilini ortaya koymaktadır. Burada ulusal ve yerel taleplerin hangi kurumlara iletildiği, yerel sendika yöneticilerinin bağlı oldukları örgütsel hiyerarşi hakkındaki görüşleri ve yerel sorun algılamaları ele alınmaktadır. Üçüncü olarak, sendikaların baskı grubu eğilimleri, örgütlenme ve etkinlik profilleri ile yönetime katılım ve yetki taleplerinin üzerinde durulmaktadır. Çalışmamızın sonunda Kahramanmaraş örneği ışığında yerel yönetimlerde sivil toplum örgütlerinin görebileceği işlevler ve bu konuda getirilecek yasal düzenlemelerin başarı derecesi konularındaki tespit ve önerilere yer verilecektir.

Yerel Yönetimlere Katılım ve Örgütsel Koşullar

Yerel yönetimler, yönetimin demokratikleşmesi sürecinde siyasal katılımın yaygınlaştırılması, vatandaşın yönetimde aktif bir unsur olmasının sağlanması, insan haklarının ve demokratik ilkelerin toplum tarafından özümsemesi ve sahiplenilmesi konularında giderek merkezi bir önem kazanmaktadır. Kent tarihsel açıdan demokratik kurumların yerleşmesinde ve gelişmesinde en önemli mekanlardan birini oluşturmuştur. Alexis de Tocqueville'nin Amerika'da ki demokratik uygulamaları incelediği çalışmasında vurguladığı gibi, yerel yönetim düzeyinde katılım ve dernekleşme özgürlükleri, katılımcı bir vatandaş tipinin oluşturulmasında ve ileride eşitliğin doğuracağı yumuşak bir despotizmin engellenmesinde belirleyici olacak demokratik yapılanmalardır.³ Yerel demokrasi,

² Kahramanmaraş'ın sanayi yapısının analizi için bkz., *Anadolu'da Hızla Sanayileşen Kentler: Kahramanmaraş Örneği*, Der. M. Tuba Ongun, Türkiye Ekonomi Kurumu, Ankara 1999.

³ Alexis de Tocqueville, *Amerika'da Demokrasi*, Taner Timur (Çev.), Siyasal İlimler Derneği Yayını, İstanbul 1962, s. 80.

ulusal ölçekteki demokratik yönetimin temelini oluşturur. Ancak bunun tam anlamıyla sağlanabilmesi, yerel düzeyde tanınan hakların ve katılım mekanizmalarının, özellikle gelişmekte olan ülkelerde yerel aristokrasinin ve parti çıkarlarının hizmetine girmesinin engellenebilmesi ile mümkün olabilir.⁴ İşte bu noktada üyelerinin katılımına imkan tanıyan, siyasal nüfuzdan özerk, kararlarını siyasal çıkarlardan bağımsız alabilen sivil toplum örgütlerinin önemi ortaya çıkmaktadır. Aynı zamanda son yıllarda artan iletişim imkanları, bireyin yönetsel alana ilgisini, özellikle yerel planda artırmakta, kararların etkilenmesi noktasında daha kolay iletişime geçme kanallarına sahip bulunması nedeniyle onu yerel etkinliklere daha duyarlı kılmaktadır.⁵

Ortak yaşam alanı olarak kent, insan hakları ile ilgili genel kuralların somut olgulara dönüştürülebilmesi noktasında da yeni açılımlar getirmektedir. Özellikle insan haklarına yönelik uluslararası güvence sistemi, insan hakları uygulamasını siyasal otoritelerin inisiyatiflerine bırakmamaya çalışmakta hemşehri, çıkar grupları, sivil toplum örgütleri ile yerel yönetimler boyutunda etkileşimlerin güçlendirilmesi yolu ile uluslararası normlara yürürlük kazandırmaya çaba harcamaktadır. Bu süreç 1985 Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi (1985/1993) ve Avrupa Kentsel Haklar Bildirgesi (1992) ilkeleri çerçevesinde gelişme göstermektedir. Avrupa Konseyi bünyesinde hazırlanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, demokratik yönetim anlayışını hemşehri katılımı düzeyinde ele almakta kamu işlerinin önemli bir bölümünün yerel yönetimler bünyesine toplanmasını, yerel çıkarlar doğrultusunda bu yetkileri kullanma hakları ile donatılmalarını ve merkezi yönetimler karşısında işlevsel yönden güçlendirilmesini ve verilen yetkilerin sınırlarını düzenlemektedir. Şart Yerel yönetimlerin yasal ve anayasal konumları ile ilgili olarak, öncelikle anayasal bir güvencenin getirilmesini (m. 2) zorunlu kılmış, yerel yönetim özerkliğinin yerel makamların yasal olarak belirlenmiş sınırlar içinde kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme, yönetme hakkını ve imkanını içerdiğini hükme bağlamıştır (m. 3/1). Aynı maddenin 2. alt maddesi vatandaşların yerel yönetimler düzeyinde doğrudan katılım yollarının genişletilmesini belirlemiştir. Şart her şeyden önce yönetimin vatandaşa en yakın kamu kurumları aracılığı ile yapılmasını, yerel yönetimlerle ilgili merkezi kararlarda, yerel yönetim örgütleri ile etkili bir danışma mekanizmasının oluşturulmasını öngörmektedir (m. 4/3.6). 1993 yılındaki son düzenlemeleri ile birlikte Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği tarafından kaleme alınan Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın belirttiğimiz ilkeleri ile hemen hemen aynı noktalara vurgu yapmaktadır. Bildirge'nin başlangıç bölümünde bütün ülkelerde etkin bir de-

⁴ Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınları, 2. Baskı, İstanbul 1994, s. 55-56.

⁵ M. Akif Çukurçayır, **Siyasal Katılma ve Demokrasi**, Yargı Yayınevi, Ankara 2000, s. 108.

mokratik sürecin gerçekleştirilmesi doğrultusunda yerel yönetimlerin güçlendirilmesini yönelmesi gereken bir standart olarak belirtilmiştir.⁶ Buna paralel olarak Bildirge, yerel yönetimin anayasal düzeyde düzenlenmesi (m. 1), kamusal sorumlulukların vatandaşa en yakın yönetim birimlerince yerine getirilmesi ilkesi (m. 3/1), yerele ilişkin merkezi kararların alınmasına yerel yönetimlerin katılımının sağlanması (m. 3/6), yerel yönetimde danışma kurumunun işletilmesi ve mümkünse referandum yoluna gidilmesi (m. 4/2) gibi ilkelere yer verilmektedir. Görüldüğü gibi gelişmeler giderek yerel yönetim ve sivil toplum kuruluşları düzeyinde bir etkinlik alanını zorunlu kılmakta, bu alana geçilmesi ile birlikte yerel yönetim organlarının işleyişine uluslararası güvence getirilmesi gereksinimi doğmaktadır.

Katılım kavramını; "bir kararın hazırlanması, olgunlaştırılması, alınması ve uygulanması aşamalarından birine, bir kaçına veya bütününe o kararlardan doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenecek kişilerin güçleri oranında katkıda bulunması" şeklinde ifade etmek mümkündür.⁷ Birey düzeyinde katılım olgusu aynı zamanda, şu şekilde tanımlanabilir; "katılım, bireylerin kendileriyle ilgili, onları etkileyen fiziksel çevreler, programlar ve kurumlar düzeyinde üretilen kararlarda yer almaları yada belirli bir çevrenin tasarlanması ve planlanmasında, bir program ya da sonucun oluşturulmasında kendileriyle işbirliğine gidilmesidir".⁸ Yönetime katılımın etkinleştirilmesi sonucunda üç önemli gelişme ortaya çıkmaktadır.⁹ Birincisi; katılımın bireylerde demokrasi duygusunu geliştirmesidir. Katılım süreci vatandaşa demokrasi eğitimi vermekte, bireylere iyi vatandaş olmayı somut uygulamalar aracılığı ile öğretmektedir. İkinci olarak katılım; topluluk oluşturarak bu topluluk üyeleri arasında sevgi, anlayış, hoşgörü ve eşitlik duygusunu geliştirerek ortak değerlerin oluşmasını sağlar. Üçüncü olarak; kurumların yapısını değiştirerek onların demokrasinin gerçek ve etkin araçları olmaları olgusunu getirir. Kurumlarda vatandaşın istek ve tercihlerine cevap verme anlayışının gelişmesini sağlar. Yerel demokrasinin yönetsel işleyişe hakim kılınması ve bunun uzantısı olarak dayanışma haklarının yerel düzeyde oluşturulması ve etkinleştirilmesi için katılımcı yönetim anlayışının kurumsallaşmasına gerek bulunmaktadır.

Yerel yönetimlere sivil toplum örgütlerinin katılımının sağlanmasının bir boyutu uluslararası normlar paralelinde, ülkede yasal ve kurumsal bir altyapının sağlanması ile ilgilidir. Ancak bu tek başına yeterli bir unsur değildir. Konunun ikinci yönü doğrudan sivil toplum örgütlerinin niteliği ile ilgilidir. Bir yerel yö-

⁶ Alan Duben, *İnsan Hakları ve Demokratikleşme*, WALD Yayını, İstanbul 1994, s. 92.

⁷ Ömer Demir-Mustafa Acar, *Sosyal Bilimler Sözlüğü*, Vadi Yayınları, 3. Baskı, Ankara 1997, s. 130.

⁸ Nuri Bilgin-Melek Göregenli, "Kentsel Katılım ve Çoğulculuk, *Kentte Birlikte Yaşamak Üstüne*, WALD Yayını, İstanbul 1996, s. 51.

⁹ Ferzan Bayramoğlu Yıldırım, "Yerel Demokrasi ve Kentteki Gençlik", *Gençlik ve Kent Yönetimi*, Ferzan Bayramoğlu Yıldırım (Ed.), WALD Yayını, İstanbul 1994, s. 30.

netim sistemi içerisinde toplumsal grupların yönetime katılımının sağlanmasının öncelikli koşulu bu örgütlerin siyasal otoritelerin nüfuz alanlarının dışında, özerk bir kurumsal yapıya sahip bulunmalarıdır.¹⁰ Ülkedeki dernek, meslek örgütleri ve sendikaların ne tip bir örgütlenme geleneğine ve kurumsal sisteme sahip oldukları, hükümetin denetim mekanizmaları ve kurumlara yönelik politikaları bu açıdan belirleyici etkenler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Özerklik ve vesayet yalnızca kamu yönetimi sistemi ile ilgili bir olgu değildir. Aynı zamanda örgütlerin iç mekanizmalarında demokratik ilkelerin özümsemiye hayata geçirilmesi ile de yakından ilintilidir. Örgütlerin yerel düzeyde örgütlenme güçleri, ulusal örgütlerin yerel şubelerinin özerklik düzeyi, merkezi örgüt ile, şube ilişkilerinin ne ölçüde demokratik olduğu yerel yönetime örgütlerin katılımı konusunda dikkat edilmesi gereken belirleyici etkenlerden biridir. Örgüt ortamı ve kurumsal mekanizmalar, ne derecede katılımcı ve yerel düzeyde inisiyatif imkanı tanıyan bir işleyişe sahipse, yerel düzeyde örgütsel etkinliğin o oranda güç kazanacağı söylenebilir.

Sivil toplum örgütlerinin yerel düzeyde yönetime katılımının diğer bir koşulu, bu örgütlerin organizasyon ve finansal kaynaklar yönüyle sorunları izleme, talepleri formüle etme ve rapor vb. dokümanları hazırlayabilme gibi konularda işlevsel olabilmeleridir.¹¹ Temsil ettikleri çıkarları yeterince formüle edemeyen ve bunları kamusalılaştıramayan, gündemi takip edemeyen ve bu yönde etkinlik yapacak alt birimler oluşturmayan kuruluşlara katılım yetkisinin tanınması istenilen sonuçları doğurmayacaktır.

Son olarak yerel düzeyde örgütlü kuruluşların, özellikle yöneticilerinin, özerklik, kamuoyu ve bürokratik birimler karşısında taşıdıkları eğilimler ve örgütsel konumlarını algılamaları, devlete ve yerel sorunlara yaklaşımları önem kazanmaktadır. Özellikle kamu otoritelerine karşı örgütlerin işlevselliği noktasındaki yaklaşım ve eğilimleri, katılım noktasında gösterecekleri isteklilik ve alacakları inisiyatifi yakından etkileyecektir.

Örgütlerin yerel yönetimlere katılım koşullarını bu şekilde sıraladıktan sonra konumuz olan işçi sendikalarının, bu koşullar ışığında nasıl bir görünüme sahip olduklarının üzerinde kısaca durmaya çalışalım.

Türkiye’de İşçi Sendikalarının Yasal ve Örgütsel Konumu

Bilindiği gibi Türkiye 24 Ocak 1980 tarihli ekonomik istikrar programı ile birlikte dışa açık büyüme ve uzun dönemde dünya ekonomisiyle bütünleşme hedeflerini belirleyici unsur kabul eden yeni bir ekonomik politikaya yönelmiş-

¹⁰ Üç Sempozyum Sivil Toplum Kuruluşları, Tarih Vakfı yayını, İstanbul 1998, s. 47.

¹¹ Leonard D. White, *Introduction to The Study of Public Administration*, Macmillan 4. Edition, Newyork 1962, s. 415.

tir. Yeni politika gereği devlet endüstri ilişkilerine müdahale etme gereğini duymuş, kurumlar ve ilişkiler yeniden düzenlenmiştir. 1982 Anayasası ve 05.05.1983 tarihli 2821 ve 2822 sayılı yasalar ile sendikalar gerek örgüt yapıları ve gerekse işlevleri açısından kısıtlayıcı düzenlemeler ile karşı karşıya bırakılmışlardır. Genel olarak sendika sayısını azaltmak ve merkezi anlayışı yerleştirmek, faaliyetleri mesleki alanla sınırlı tutmak, toplu pazarlık ve grev haklarında sınırlamalar getirmek, sendika yöneticilerinin vasıflarında ayrıntılı düzenlemeler getirmek, sendikaların gelirleri ve denetimi konularında kısıtlamalar getirmek, Yüksek Hakeem Kurulu'nun yetkilerini artırmak ve siyaset yasağı getirmek yeni dönemde sınırlamacı anlayışın ana hatlarını oluşturmuştur. Bunlardan sendikalara siyaset yasağı getiren 1982 Anayasasının 52. maddesi 13 yıl sonra 1995 tarihli 4121 sayılı yasa ile yürürlükten kaldırılarak bu konuda bir rahatlama sağlanmıştır.

2821 sayılı Sendikalar Kanununun 3. maddesi işçi sendikalarının işkolu esasına göre kurulabileceğini belirterek, meslek ve işyeri esasına göre işçi sendikası kurulmasını yasaklamıştır. Bu düzenlemeye paralel olarak 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanununun 12. maddesi bir işkolu sendikasının toplu iş sözleşmesi yapma hakkını elde edebilmesi için o işkolundaki işçilerin en az yüzde 10'unu üye olarak kaydetmesi zorunluluğunu getirmiştir. Sendikaların işlevleri ile ilgili sınırlamalar bununla da kalmamakta ve yine 12. maddede "toplular iş sözleşmesinin kapsamına girecek işyeri ve işyerlerinin her birinde çalışan işçilerin yarısından fazlasının kendi üyesi bulunması halinde ... toplu iş sözleşmesi yapmaya yetkilidir" denilerek, yüzde 10 barajının yanında sözleşme kapsamına girecek işyerlerinde de ayrıca yüzde 50 barajı getirilmektedir. Bu yasal çerçeve bir yandan işyeri sendikacılığını yasaklayarak, yerel ve ulusal sendikacılığın gelişiminde önemli bir halkayı devre dışı bırakmakta, öte yandan getirdiği baraj sistemi ile sendikal örgütlenmede merkezileşmeyi teşvik etmekte işçileri yüzde 10 barajını aşan sendikalara üye olmaya zorlamaktadır. Bu şekilde denetlenemeyen, rekabete açık, merkezi olarak yönlendirilmesi zor çok sayıda sendika yerine, daha kolay kontrol edilebilecek az sayıda sendika ile çalışma hayatı üzerinde denetim kolaylaşmakta, çatışmalar rekabet baskısı olamadan üst düzeyde sonuçlandırılmaktadır.¹² Yine Sendikalar Kanununun 14. maddesinde düzenlenen işçi sendikalarının genel kurul dışındaki zorunlu organlarına seçilebilmek için on yıl bilfiil çalışma şartının getirilmesi siyasal otoritelere sendikal liderliği denetleyebilme konusunda önemli bir yasal güç tanımaktadır. Genel olarak günümüzde, işçi sendikaların örgütlenmelerinde belirleyici rol oynayan yasal düzenlemelerin, siyasal otoritelere, yasalar aracılığı ile merkezi sendikaların tepeden oluşturulabilmesine, örgütsel işlevselliği, temsil edeceği

¹² Mete Çetik-Yüksel Akkaya, *Türkiye'de Endüstri İlişkileri*, Tarih Vakfı Yayıncılık, İstanbul 1999, s. 123.

çıkarları, üyelerinin niteliğini, faaliyetlerini ve yöneticilerini denetlemesine imkan tanıyan bir içeriğe sahip bulunduğunu belirtebiliriz.¹³

Yukarıdaki yasal zemin, hükümetlere sendikalar karşısında geniş bir hareket alanı bırakmaktadır. Hükümetler, toplu pazarlıkları tek elden yürütmek ve özellikle sendikacılığın güçlü olduğu kamu kesiminde sendikaların politika üretme güçlerini sınırlayıcı düzenlemelere gitmektedirler. Kamu kesiminde oluşturulmuş bulunan Toplu Sözleşme Koordinasyon Kurulu, 1986 yılında Kamu İşverenleri Sendikasının kurulması ve bu sendikanın TİSK'e üye yapılması merkezileştirme eğiliminin yeni görünümüleri olarak değerlendirilebilir.¹⁴ Hükümetlerin toplu iş sözleşmelerine ve işçi konfederasyonlarının yönetimlerine dolaylı müdahaleleri her zaman söz konusudur. Özellikle kamu kesiminde örgütlü sendikaların konfederasyon seçimlerinde görev alacak delegelerin belirlenmesinde kamu otoritelerinin belirli düzeyde müdahalesi bulunmaktadır.

Türkiye'de sendikal örgütler yalnızca yasal çerçeveden ve siyasal otoritelerin ürettiği merkezi politikardan kaynaklanan sorunlarla karşı karşıya değillerdir. Bunun yanında örgüt içi merkezileşme ve bürokratikleşme ile ilgili sorunlar da bulunmaktadır. Sendika üyeliğinin ve üyelikle ilgili denetim işlevinin yerine getirilememesi, sendikalı işçi sayısı ile aidatını ödeyen işçi sayısı arasında bir farkın oluşmasına neden olmaktadır. İşkolu sendikaları barajlar nedeni ile bu durumu görmezden gelmekte, bilinçli olarak üye sayılarını olduğundan fazla göstermektedirler. Örneğin 1998 yılı itibariyle sendikalı işçi sayısının 2 milyon 865 bin olmasına rağmen, bu dönemde aidatlarını yatıran sendika üyesi sayısının en iyimser tahminle 1 milyon 200 veya 300 bin olduğu belirtilmektedir.¹⁵ Dolayısıyla sendikal örgütlenme açısından örgütsel bir iktidar ve temsil işlevinden uzaklaşma tehlikesi ortaya çıkmaktadır. İşyeri düzeyinde, yerel sendikaların yasaklanmış olması, şube sendikalarının demokratik bir örgütsel katılım mekanizması altında yapılandırılmamış olması, aşağıdan yukarı katılımcı bir yapının oluşmasını engellemektedir.

Son olarak sendikal örgütlerin karşı karşıya bulunduğu küresel sorunlar Türk sendikacılığını da yakından etkilemektedir. İlk olarak 1964 yılında Kanadalı Sosyolog Marshall McLuhan tarafından kullanılan "küreselleşme" kavramı; ülkeler arasındaki ekonomik, siyasal, sosyal ilişkilerin yaygınlaşması ve gelişmesi, ideolojik ayrımlara dayalı kutuplaşmaların çözülmesi, farklı toplumsal kültürlerin, inanç ve beklentilerin daha iyi tanınması gibi birbirleri ile bağlantılı bir çok değerın ulusal sınırları aşarak dünya çapında yayılması olarak tanımlanabilir. Siyasal ve ekonomik sistemlerin bir alt düzeni olarak nitelenebilecek çalışma hayatı da, küreselleşme süreci sonunda ortaya çıkan değişikliklerden önemli

¹³ A.k., s. 94.

¹⁴ Meryem Koray, *Değişen Koşullarda Sendikacılık*, TÜSES Yayını, İstanbul 1994, s. 208-209.

¹⁵ Yıldırım Koç, *Türkiye'de İşçi Sınıfı ve Sendikacılık Hareketi*, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1998, s. 146.

ölçüde etkilenmektedir.¹⁶ Küreselleşme ile birlikte sermaye, ekonomik örgütlerin kurumsallaştığı gelişmiş ülkelerden, ucuz işgücü ve cazip yatırım fırsatlarının bulunduğu bölgelere doğru kaymaya başlamış, önce gelişmiş ülkelerde daha sonra da gelişmekte olan ülkelerde sendikaların güçlerini yitirmeleri gibi bir tehlike gündeme gelmiştir. OECD ülkeleri içinde Danimarka, İsveç ve İrlanda dışında, sendikaların hızla üye yitirdikleri görülmektedir.¹⁷ Bunun sonunda, işgücünün esnek kullanımı adı altında geçici çalışma ve taşeronlaştırma uygulamaları yaygınlaşmakta, sendikaları toplu pazarlıklarda devreden çıkarma eğilimi güçlenmekte, işgücünün esnek kullanımı, ücretlerin esnekleştirilmesini de beraberinde getirmektedir.¹⁸ Bu küresel sorunlar, Türk işçi sendikacılığı için de geçerlidir ve genel anlamda sendikaların değişen koşullara uyum noktasında yeniden yapılanmasını zorunlu kılmaktadır.

Buraya kadar yaptığımız açıklamalardan hareketle, Türkiye’de genel olarak örgütsel açıdan merkezileşmeye dönük bir yasal arka plana sahip, siyasal otoritelerin doğrudan veya dolaylı nüfuzuna açık, örgüt içi katılım yönüyle sorunları bulunan bir sendikal örgütlenmenin bulunduğunu belirtebiliriz. Bu görünüm yerel düzeyde sendika şubelerinin yönetime katılımlarını sağlayacak, özellikle özerklik açısından etkinlik gösterebilecek bir altyapı sunmaktan uzaktır.

Araştırmanın Katılım Profili ve Bulgular

Belirtildiği gibi, çalışma Kahramanmaraş’ta faaliyet gösteren 8 işçi sendikasının yöneticileri ile yapılan anket ve görüşmelere dayanmaktadır. Yönetici düzeyinde bulunan 43 kişinin tamamına ulaşılmıştır. Ancak başka illerde görevlendirilmiş bulunan beş sendika yöneticisi anketi cevaplanamıştır. Bu çerçevede araştırmaya konu olan kişilerin tamamına ulaşıldığı belirtilebilir. Katılım profili aşağıda Çizelge 1’de gösterilmektedir.

Örgütsel Algılama Profili

Gerek örgütlerarası ilişkilerde, gerekse kamuoyu ve yönetim birimleri karşısında bir kurumun kendi konumunu algılama biçimi onun davranış eğilimlerinin ölçülmesinde anahtar bir rol oynar. İşçi sendikaları konusundaki bir çalışma her şeyden önce ulusal ve yerel düzeyde yöneticilerin temsil ettikleri kurumları nasıl gördüklerini belirlemek zorundadır. Bu sayede örgütlerin ne derecede katılım açık oldukları anlaşılabilir. Biz de öncelikle yerel sendika örgütlerinin yöneticilerini ulusal düzeyde, siyasal ve bürokratik birimler karşısında ve kamuoyu düzeyinde nasıl bir algılama profiline sahip olduklarını belirlemeye çalıştık.

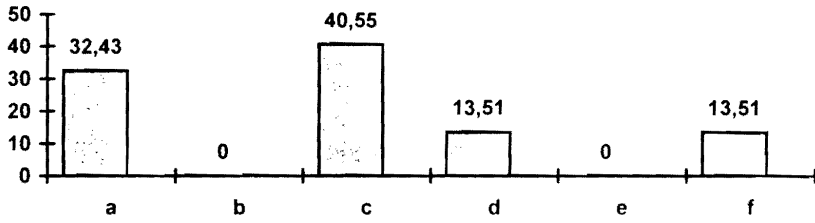
¹⁶ Banu Uçkan, “Küreselleşme ve Devletin İş Piyasasındaki Rolü”, www.emis.org.tr/dergi/1mak982.htm.

¹⁷ Engin Ünsal, *Sendika Yazıları*, Boyut Kitapları, İstanbul 1997, s. 395.

¹⁸ Kadir Koçdemir, “Küreselleşme ve Türkiye”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl 70, Sayı 418, Mart 1998, s. 77; Nusret Ekin, *Küreselleşme ve Gümrük Birliği*, ITO Yayını, 2. Baskı, İstanbul 1999, s. 254.

Çizelge 1: Katılım Profili

Ankete Katılan İşçi Sendikaları	Konfederasyon	Anket Sayısı		%	Üye Sayıları
		Giden	Dönüş		
Teksif-İş (Şube)	Türk-İş	9	9		1500
Tes-İş (Şube)	Türk-İş	5	5		1800
Sağlık-İş (Şube)	Türk-İş	9	5		206
Haber-İş (Şube)	Türk-İş	2	2		200
Orman-İş (Şube)	Türk-İş	3	3		1000
Öz İplik-İş (Şube)	Hak-İş	7	5		800
Hizmet-İş (Şube)	Hak-İş	7	7		750
Tekstil-İş (Temsilcilik)	Disk	1	1		-
Toplam		43	37	86	6256

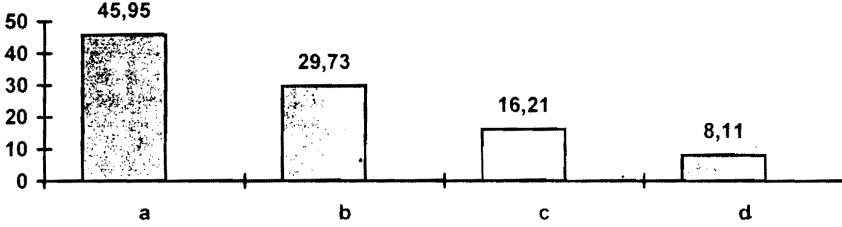
Şekil 1: Örgütsel Konum Algılaması

- Ülke kalkınmasında işçilerin üzerlerine düşen görevleri daha etkin olarak gerçekleştirmek
- Karma ekonomik düzenden piyasa ekonomisine geçiş sorunlarına çözümler üretmek
- İşçi çıkarlarını siyasal ve bürokratik kurumlarda daha etkin olarak savunmak
- Ekonominin yanı sıra sosyal ve siyasal sorunların çözümünde de rol oynamak
- Kamuoyunda işçilere yönelik yanlış algılamaların önüne geçmek
- İşçi-İşveren ilişkilerinde işçiler lehine kazanımlar sağlamak

Şekil 1’de yöneticilerin ulusal düzeyde konum algılamaları gösterilmektedir. Tablo incelendiğinde, işçilerin çıkarlarını siyasal ve bürokratik kurumlarda temsil edilmesi (%40.55) ve ülke kalkınmasında işçilerin üzerlerine düşen görevleri daha etkin olarak gerçekleştirmek (%32.43) eğilimlerinin öne çıktığı görülmektedir. Bu seçeneklerden ilki otoritelere karşı baskı grubu eğilimini, ikincisi de yönetime karşı görevsel korporatif bir eğilimi temsil etmektedir. Bu görüntünün genelde sivil toplum-devlet ilişkilerine dönük geleneğimizle, özeldde de Türk sendikacılığının evrimi ile uygun görülmektedir. Türkiye’de sivil toplum örgütlenmesinde, özellikle ekonomik gruplar açısından siyasal otoritelerin belirleyici bir rolünün bulunması zorunlu olarak örgütlerin davranışlarında korporatif bir ilişki beklentisini yükseltmektedir. Öte yandan işçi sendikaları karar alma süreçlerinden, özellikle 80’li yıllardan günümüze, dışlanmış bulunan

örgütlerdir. Bu da onların “yönetim birimlerine” karşı baskı grubu eğilimlerini güçlendirmektedir. İşverenlere karşı çıkar grubu eğiliminin bu çerçeveye göre daha geride kalması da hem devletin çalışma hayatındaki kilit konumundan, hem de Türkiye sendikacılığının kamu kesiminde güçlü ve daha örgütlü olması-na uygun düşmektedir.

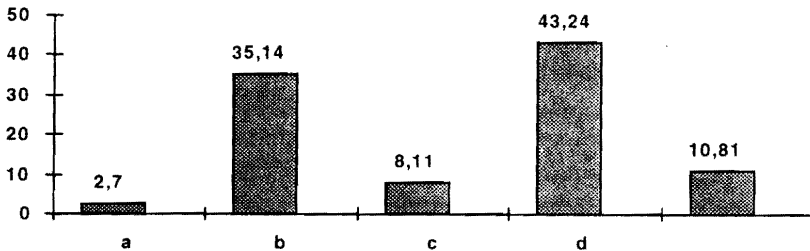
Şekil 2: Siyasal ve Bürokratik Birimlere Bakış



- a) Genel olarak izleniyor, fakat somut sonuçlar doğurmuyor
 b) Sendikal talepler ekonomik ve sosyal politikalarda somut kararlara dönüşüyor
 c) Sendikaların etkinliği siyasal iktidarın yaklaşımlarına fazlasıyla bağlıdır
 d) Hiçbir şekilde dikkate alınmıyor

Siyasal ve bürokratik birimler karşısında yerel işçi sendika yöneticilerinin ağırlıklı olarak olumsuz bir algılama perspektifine sahip bulduklarını belirtebiliriz. Öncelikle işçi sendikalarının etkinliklerinin izlenmesine rağmen somut sonuçlar doğurmadığı yönündeki seçenek ankete katılanların yarısına yakını tarafından işaretlenmiştir. Yine hiçbir biçimde dikkate alınmadığını düşünenlerin ve etkinliklerini siyasal iktidarın tavırlarına bağlayanların oranı toplamda yüzde 24,32’yi bulmaktadır. Bu görünüm yöneticilerin, siyasal ve bürokratik birimler tarafından örgütlerinin yeterince dikkate alınmadığı eğilimini taşıdıklarını göstermektedir. Yukarıda ulaştığımız sonuçla birlikte ele aldığımızda, yöneticilerin korporatif beklenti ve baskı grubu eğilimlerinin yanı sıra, siyasal ve bürokratik birimler karşısında bir yoksunluk duygusu içinde bulduklarını belirtebiliriz.

Şekil 3: Kamuoyu Algılaması



- a) Bir çıkar grubu olarak görülüyor
- b) Toplumun tüm kesimlerince aynı duyarlılıkla karşılanmıyor
- c) Genel olarak kamuoyu tarafından dikkate alınmıyor
- d) Öncü bir rol oynadığı görüşü hakim
- e) siyasal iktidara bağımlı olduğu sanılıyor

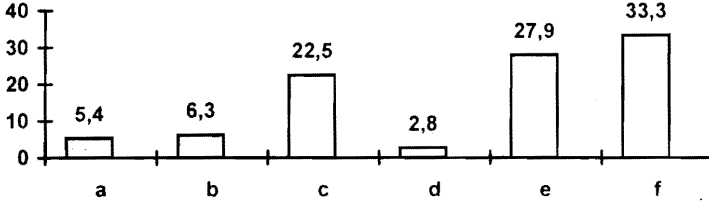
Genel olarak örgütlerde, otoriteler karşısındaki yoksunluk duygusu, beraberrinde kamuoyuna yönelme ve çıkarlarını kamusallaştırma eğilimini güçlendirmektedir. Buna paralel olarak kamuoyu karşısındaki algılama eğiliminin, otoritelere yönelik eğiliminden daha olumlu bir perspektife sahip bulunduğu görülmektedir (Şekil 3).

Örgüt Hiyerarşisi ve Yerel Sendikalar

Çalışmamızın başında yerel düzeyde sivil toplum örgütlenmeleri içinde ekonomik grupların belirleyici bir rol oynadıklarını belirtmiştik. İşçi sendikaları, iş adamı organizasyonları ve esnaf birlikleri bu açıdan önemli kuruluşlar olarak öne çıkmaktadır. Bu örgütler için yerel ve genel taleplerini merkezi karar alma birimlerine iletmekte genellikle üç yol bulunmaktadır. Bunlardan ilki bürokratlar, ikincisi şehrin milletvekilleri ve üçüncüsü kendi örgüt hiyerarşileri içinde bağlı oldukları üst konfederasyon veya birliklerdir.

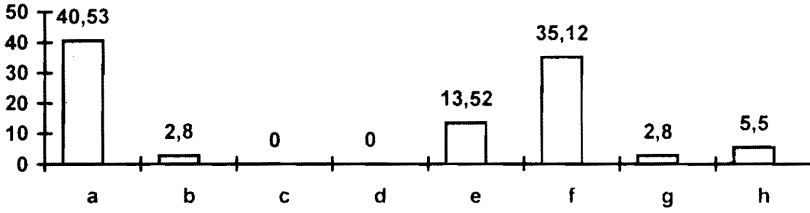
Şekil 4’de ulusal düzeyde taleplerin aktarılma profili görülmektedir. Burada yerel işçi sendikaları açısından işkolu sendikalarının (%33,3) ve konfederasyonların (%27,9) talep aktarma profillerinde belirli bir ağırlığı bulunmaktadır. İlginç bir veri olarak, bürokratlar ve milletvekillerinin talep aktarma profilinde geri planda kaldığı, ilgili bakan ve kabine üyelerinin önemli bir oranda vurgulandığı görülmektedir. Buradan yerel sendika yöneticilerinin ilgili bakan veya kabine üyelerine doğrudan ulaşma kanallarına sahip oldukları sonucunu çıkartabiliriz. Ancak bu seçeneği işaretleyen yöneticilerle yapmış olduğumuz görüşmelerde, burada da özellikle konfederasyon kanalının kullanıldığını, bölge milletvekillerine ise genel bir tepkinin varlığı görülmüştür. Dolayısıyla bu sonucun da işkolu sendikalarının ve konfederasyonların talep aktarma işlevindeki kilit rolünü pekiştiren bir veri olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Yerel sendikaların kendi üst kuruluşlarını nasıl değerlendirdiklerine baktığımızda ise; yöneticilerin işkolu sendikalarını toplu iş sözleşmesi yapmaya yetkili olmaları yönüyle, konfederasyonları da hükümete baskı kurma güçlerinin daha yüksek olması nedeniyle etkili örgütler olarak niteledikleri görülmektedir. Ankete katılanlar içinde toplu pazarlıkta eşgüdüm sağlama yönüyle konfederasyonları etkili bulanlarda belirli bir orana sahiptir (Şekil 5). Dolayısıyla işkolu sendikalarının teknik, konfederasyonların da otoritelere ulaşma ve baskı oluşturma güçleri nedeniyle yerel sendikalar tarafından taleplerin iletilmesinde en çok başvurulan yerler olduklarını belirtebiliriz. Bu profilde dikkat çekici bir bulgu da, belediyelerin bir talep aktarma kanalı olarak değerlendirilmemesidir.

Şekil 4: Talep Aktarma Profili



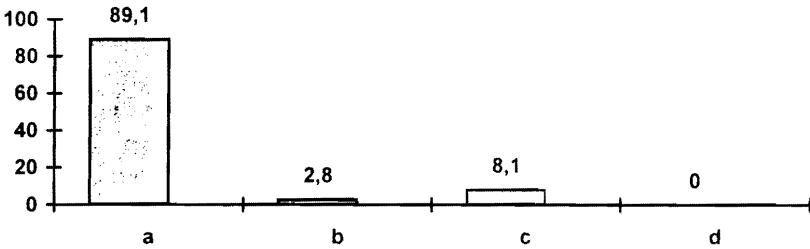
- a) Bürokratlar b) Milletvekilleri c) İlgili Bakan veya Kabine Üyeleri
d) Belediye Birimleri e) Bağlı Konfederasyon f) İşkolu Sendikası

Şekil 5: Konfederasyon Etkinliği



- a) Zayıf: İşkolu Sendikaları TİS yetkisine sahip e) Güçlü: Toplu pazarlıkta eşgüdümü sağlıyor
b) Zayıf: Grev kararında İşkolu Sendikası yetkili f) Güçlü: Hükümete baskı kurma gücü yüksek
c) Zayıf: Bağlı sendikalara personel atayamıyor g) Güçlü: Güçlü diyalog kanallarına sahip
d) Zayıf: Bağlı sendikalar türdeş değil h) Güçlü: Hukuki ve mali yardım kapasitesi yüksek

Şekil 6: İşyeri Sendikası Yasağı ve Yerel Sendikalar

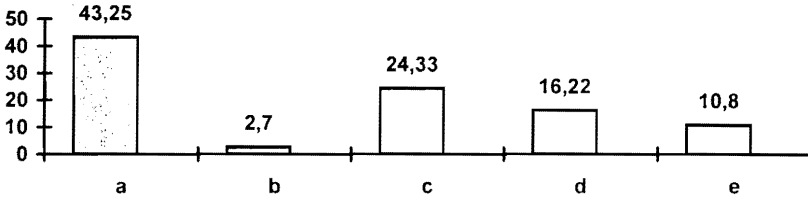


- a) Yerel sendikacılığın güçlenmesini engelliyor
b) İşçilere sendikal bilincin ve eğitimin verilmesini engelliyor
c) Konfederasyon ve İşkolu Sendikasının gücünü pekiştiriyor
d) İşçilerin toplu pazarlık gücünü artırıyor

Yerel sendikaların talep aktarma profilinde sendikal hiyerarşinin baskın konumu, yerel sendikalar ile ilgili olarak belirleyici bulduğumuz iki yasal sınırlama konusunda yöneticilerin eğilimlerini önemli kılmaktadır. Bu sınırlamalar, işyeri düzeyinde sendikacılığın yasaklanmış olması ve Toplu İş Sözleşmesi yapabilmek için ülke genelinde %10, işyeri düzeyinde %50 barajının bulunması ile ilgili kısıtlamalardır. Sendika yöneticileri işyeri düzeyinde sendikacılığın yasaklanmış olmasının yerel sendikacılığın gelişmesini olumsuz yönde etkilediği görüşündedirler (Şekil 6).

Aynı şekilde barajlar konusunda da, bu sınırlamanın yerel sendikaların temsil gücünü zayıflattığı ve konfederasyon ve işkolu sendikalarının hiyerarşik güçlerini pekiştirdiğini düşünmektedirler (Şekil 7).

Şekil 7: Yasal Barajlar ve Yerel Sendikalar



- Yerel sendikaların temsil gücünü azaltıyor
- Bağımsız sendikalaşmayı engelliyor
- Konfederasyon/İşkolu Sendikasının gücünü pekiştiriyor
- İşçi tercihlerini barajı aşan sendikalara yönlendiriyor
- Toplu pazarlık gücünü artırıyor

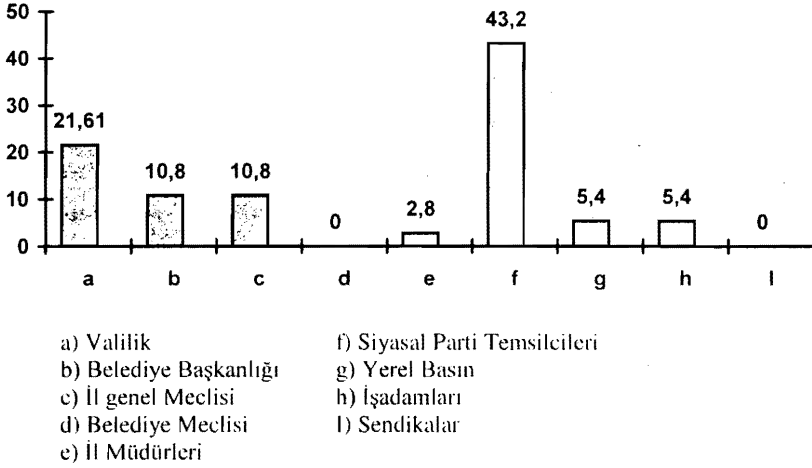
Bütün bu görünüm yerel sendikalara, üst örgütleri işkolu sendikalarının ve konfederasyonların hiyerarşik rolünü ve talep aktarma kanalı işlevi olarak güçlü konumlarını sergilemektedir. Yasal düzenlemelerin de etkisiyle yerel sendika örgütleri bir işkolu sendikasının çatısı altında toplanmaya zorlanmakta ve konfederasyonlar kanalı ile merkezi otoritelere ulaşmayı öncelemektedirler. Bu sendikaların yerel düzeyde, çıkar profili geliştirmelerini ve katılım mekanizmalarına yönelik yeni işlevler edinmelerini olumsuz etkilemektedir. Dolayısıyla yerel yönetimlere katılım konusunda en önemli koşullardan biri olan örgütsel özerklik ve yerel sorunlar üzerinde yoğunlaşabilme kapasitesi yönüyle yerel sendikaların sorunları bulunduğu belirtilebilir.

Karar Alma Süreçlerinde Etkili Gruplar ve Sorun Değerlendirmesi

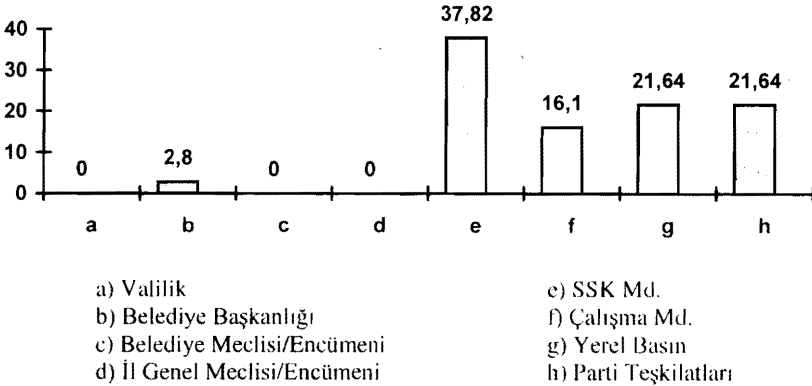
Sendikaların yerel düzeyde sorunları ile ilgili olarak en çok başvurdukları kurumları sorduğumuzda ise aşağıdaki profil ile karşılaştık (Şekil 8). Öncelikle

yöneticiler, yerel yönetimlerde etkili buldukları kurumlar içinde siyasal parti temsilcilerini öne çıkarmaktadırlar (%43,2). Bu yüksek oran yerel parti teşkilatlarının yerel sorunlarda önemli bir belirleyiciliğe sahip olduğunu göstermektedir. Aynı ağırlıkta olmasa da valilik makamı da etkili bir kurum olarak algılanmaktadır.

Şekil 8: Etkili Bulunan Yerel Kurum ve Gruplar



Şekil 9: Yerel Taleplerin Aktarıldığı Kurumlar

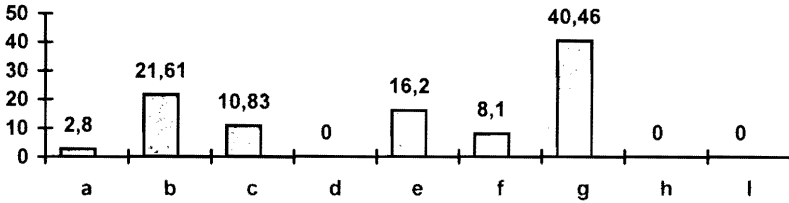


Sendika yöneticileri yerel düzeydeki sorunlarında ağırlıklı olarak , çalışma hayatı ile ilgili taşra kuruluşları, parti teşkilatları ve basın kuruluşlarına başvurmaktadırlar. Bu profil, sendikaların işlevleri ile ilgili alanlarda faaliyet gösteren taşra örgütlerine ve siyasal parti teşkilatlarına yerel sorunlarını çözmekte, başarılı olmadıkları durumlarda da kamuoyu oluşturmaya dönük olarak basın ku-

ruleşlarına yöneldiklerini göstermektedir. Yukarıda kamuoyuna dönük algılaşmanın daha olumlu çıktığını belirtmiştik. Buna paralel olarak yerel sendikaların basını kullanmaya çaba harcadığını belirtebiliriz.

Sendika yöneticilerinin “yerel sorun” kavramını nasıl algıladıklarına bakıldığında yukarıda elde ettiğimiz sonuçlarla uyumlu bir profilin oluştuğu görülmektedir. Yöneticiler yerel sorun perspektiflerinde, işsizlik, taşeronlaşma-özelleştirme gibi sendikaların örgütsel açıdan öne çıkardıkları teknik sorunları; bu taleplerin dışında kalan diğer seçenekler içinde de büyük bir yoğunlukla parti teşkilatlarının kararlar üzerindeki nüfuzlarını yerel sorun olarak öne çıkarmaktadırlar. “Üst sorunlar” olarak da gruplandırabileceğimiz altyapı, göç, konut ve hava kirliliği gibi ortak kentsel sorunlar ise öncelikli sorunlar olarak görülmektedir (Şekil 10).

Şekil 10: Yerel Sorun Kavramı



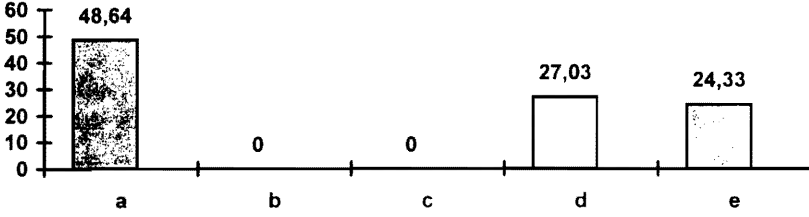
- | | |
|----------------------|---------------------------------|
| a) Altyapı sorunları | f) İşyerlerinin yasal denetimi |
| b) İşsizlik | g) Parti teşkilatlarının nüfuzu |
| c) Özelleştirme | h) Konut |
| d) Göç | i) Hava kirliliği |
| e) Taşeronlaşma | |

Etkinlik Profili

Yerel sendikalar yukarıda ortaya konulan görünüme uygun olarak, yerel sorunlar konusunda zayıf bir örgütlenme yapısına sahiptirler. K.Maraş düzeyinde örgütlü bulunan sendika şubelerinde ulusal ve yerel düzeyde etkinlik komitesi oluşturma yönünde hiçbir örgütlenmeye gidilmezken, ağırlıklı olarak yöneticiler toplu iş sözleşmelerine dayalı olarak oluşturulan işyeri düzeyindeki kurulların varlığına işaret etmektedirler. Buna karşılık yine yukarıda değindiğimiz gibi bu tip etkinlikleri üst örgütlere bırakma eğilimi de ağırlığa sahip bulunmaktadır. Ankete katılan yöneticilerin yüzde 60'ı ildeki diğer sendika yöneticileri ile düzenli görüşmeler yaptıklarını ifade etmektedirler. Ancak yapmış olduğumuz görüşmelerde, çoğu yöneticinin aynı konfederasyona bağlı oldukları sendika yöneticileri ile konfederasyon temsilcisi tarafından gerçekleştirilen toplantıları bu kategori içinde değerlendirdikleri görülmüştür. Dolayısıyla İldeki farklı Kon-

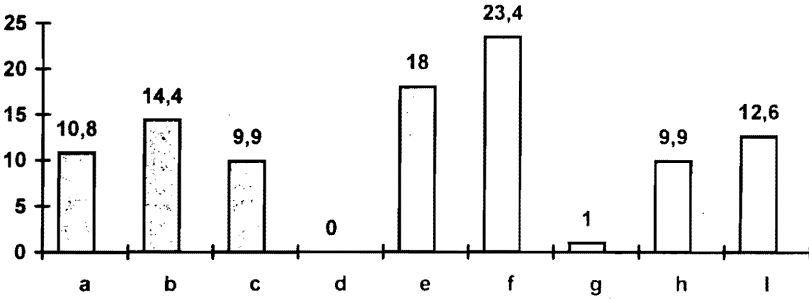
federasyonlara bağlı sendikalar arasındaki toplantı oranının daha düşük olduğunu belirtebiliriz.

Şekil 11: Yerel Sorunlar ve Örgütlenme



- İşyeri düzeyinde oluşturulmuş kurullar
- Yerel etkinlik komitesi
- Ulusal etkinlik komitesi
- Örgütlenme Konfederasyon düzeyinde
- Maddi ve kurumsal sorunlar nedeniyle bu tip örgütlenmeye gidilemiyor

Şekil 12: Yerel Etkinlik Profili



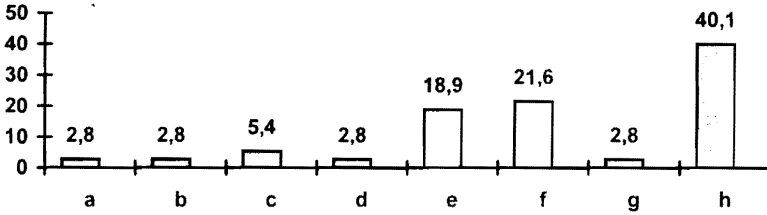
- Kamuoyu oluşturmaya yönelik konferans panel vb. etkinlikler
- Yerel yetkililerle sürekli diyalog kurmak, raporlar sunmak
- Yerel medyada sorunlarla ilgili yayınlar yapılmasını sağlamak
- Belediye/İl Meclis toplantılarına katılmak
- İşyeri düzeyinde sendika içi eğitim toplantıları düzenlemek
- Siyasal parti yetkililerini ziyaret ederek talepleri iletmek
- Araştırma grupları oluşturmak
- Diğer işçi ve memur sendikaları ile ortak çalışmalar yapmak
- İşveren örgütleri ile diyalog kurmak

Yerel sendikaların etkinlik profillerine bakıldığında karşılaştıkları sorunlarda öncelikle yerel parti teşkilatlarını ziyaret ederek taleplerini iletmek yönündeki etkinliklerini öne çıkarttıklarını görüyoruz. Bu Şekil 8’de ortaya konulan algılama profiline uygun düşmektedir. İşyeri düzeyinde sendika içi eğitim prog-

ramları, yerel medyada sorunlar ile ilgili yayınlar yapılmasını sağlama, işveren örgütleri ile diyaloga girme sırası ile diğer etkinlikler olarak öne çıkarılmaktadır. Yerel otoritelere dönük etkilemek yönündeki etkinliklere ise başvurulmamaktadır.

Yerel sendika yöneticileri Şekil 13'de görülen bir katılım talebi perspektifine sahiptirler. Buna göre Belediye ve İl Genel Meclisinde alt komitelerde temsil, valiliğe veya belediye başkanlığına bağlı olarak çalışacak kurumlarda sandalye sahibi olma ve il müdürlüklerinde danışman statüsünde görev yapacak komitelerde bulunma gibi katılım mekanizmalarına sıcak bakılmamaktadır. Sendika yöneticileri genellikle, işveren temsilcileri ile yakın diyaloga girebilecekleri kurul ve komiteler düzeyindeki katılım mekanizmalarını öncelemektedirler. Yerel ekonomik ve sosyal konsey oluşturulması yönündeki seçenek tercih profilinde ağırlıklı bir orana sahiptir. Gönüllü Kuruluşlar Meclisi oluşturulması yönündeki seçeneği işaretleyenlerin de, diğer seçenek kadar olmasa da, belirli bir ağırlığının bulunduğu görülmektedir. Bu seçeneğe öncelik veren yöneticilerin, daha geniş yetkilerle donatılmış, geniş katılımlı bir ekonomik ve sosyal konsey beklentisi içinde buldukları görülmüştür. İşveren örgütlerinin katılımı ile oluşturulacak ikili bağımsız komiteler seçeneğinin de yüzde 19'a yakın bir oranda işaretlenmiş bulunması belirtilen yönelim yoğunluğunu iyice pekiştirmektedir.

Şekil 13: Yönetime Katılım Talebi

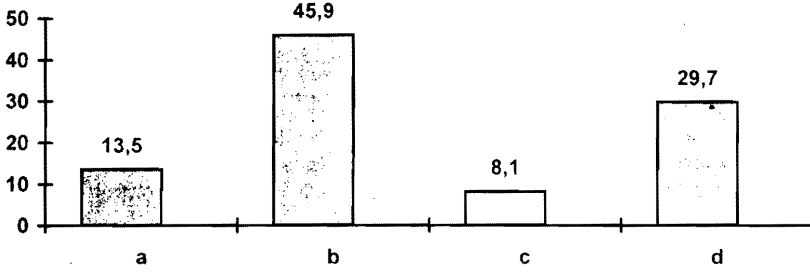


- a) Belediye Meclisi Alt Komitede temsil
- b) İl Genel Meclisinde Alt Komitede temsil
- c) Doğrudan valiliğe bağlı üçlü kurul
- d) Doğrudan Belediye Başkanlığına bağlı üçlü kurulda
- e) İşveren örgütleri ile ikili bağımsız komiteler
- f) Gönüllü Kuruluşlar Meclisinde temsil
- g) İl Müdürlüklerinde oluşturulacak danışman komitelerde temsil
- h) İşveren ve kamu temsilcileri ile birlikte sürekli yerel ekonomik ve sosyal konseyde temsil

Sendika yöneticilerinin katılım mekanizmalarında örgütsel çıkarları, daha geniş katılım mekanizmalarına göre öncelemeleri sendikacılığın yapısal sorunlarının doğal bir sonucu olduğu gibi, aynı zamanda çalışmamızda ortaya çıktığı gibi, yerel sorun bilincinin zayıf olmasıyla da yakından ilgisi bulunmaktadır. Yö-

neticiler katılım mekanizmalarında ağırlıklı olarak kararlarda kendilerine danışılmasını istemektedirler. Onay yetkisinin verilmesini isteyenlerin oranındaki düşüklük ise dikkat çekicidir. Kararların alınmasında oylamaya katılma isteği ise ilk sıradaki seçeneğin oldukça gerisinde kalmaktadır. Bu profil yukarıdaki eğilimi tamamlamaktadır. Örgütsel çıkarları önleme, üst düzey yerel katılım mekanizmalarına ilgi göstermemenin bir sonucu olarak yöneticiler, yetki taleplerinde danışma statüsünü öncelemektedirler.

Şekil 14: Yetki Talebi



- a) Gerektiğinde yetkililerin görüş istemesi
- b) Kararlarda danışılma zorunluluğu
- c) Onay zorunluluğu
- d) Oylamaya katılma hakkı

Sonuç

Çalışma sonuçlarını sunmadan önce; yapılacak olan değerlendirmelerin yalnızca Kahramanmaraş ölçeğinde yapılan bir araştırmanın verilerine dayandığını ve dolayısıyla Türkiye’de devlet-sivil toplum örgütleri veya yerel yönetimlere bu tip örgütlerin katılımını sağlamanın daha verimli bir yönetim modeline yol açıp açmayacağı sorununun, başka boyutlardaki çalışmalara gereksinim göstereceğini belirtmekte fayda bulunmaktadır. Ancak, yerel bazda yapılacak olan bu tip çalışmaların üst üste konmasıyla genel bir yaklaşım ortaya çıkarılabilir. Bu nedenle aşağıda sıralanan değerlendirmeler, genel bir çerçevenin ortaya çıkmasına yönelik değerlendirme çabaları olarak görülmelidir.

Yerel işçi sendika yöneticileri arasında siyasal ve bürokratik birimler karşısında bir yoksunluk duygusu bulunmakta ve genel olarak siyasal otoritelere taleplerini iletmekte bağlı oldukları hiyerarşiyi kullandıkları görülmektedir. Yöneticiler konfederasyon ve işkolu sendikalarını teknik ve otoritelere ulaşma kapasiteleri bakımından daha işlevsel kurumlar olarak değerlendirmektedirler. Bu eğilim işyeri düzeyinde sendikacılığın yasak olması ve barajlarla ilgili yasal sınırlamalar çerçevesinde ele alındığında şube düzeyindeki sendika yöneticileri-

nin çoğu, yasakların ağırlıklı olarak yerel sendikacılığın güçlenmesini olumsuz yönde etkilediğini ve temsil gücünü azalttığını düşünmektedirler. Bu profil kamu otoriteleri karşısında olumlu karşılık bulamama ve yasal sınırlamaların varlığı karşısında yerel sendikaların hiyerarşik ilişkilere yönelmek zorunda kaldıklarını, yerel sorunlara karşı daha zayıf bir etkinlik profiline sahip olduklarını göstermektedir. .

Sendika yöneticilerinin yerel düzeydeki sorunlarda siyasal parti yöneticilerini etkin bulmaları ve sorunlarının çözümü için merkezin taşra örgütleri ve parti teşkilatlarına daha çok başvurmaları yukarıdaki algılama profiline uygun bir eğilimdir. Yerel sorun profiline bakıldığında, yöneticilerin yerel yönetime etkin katılım noktasında itici bir güç olan ortak yerel sorunlardan daha çok örgütlerinin çıkarlarına uygun olan sorunları öne çıkardıkları görülmektedir. Bu durum sendikal örgütlerin temsil ettikleri çıkarlar açısından önemli küresel, yasal ve örgütsel sorunlarının bulunmasından kaynaklanmaktadır. Küreselleşmenin doğurduğu genel baskı, özelleştirme ve taşeronlaşma yönündeki yerel uygulamalar, yasal düzeyde sendikal faaliyetlere ve yerel sendikacılığın gelişimine getirilen sınırlamalar, yerel düzeyde sendikaların katılımcı örgütler olmalarını engelleyen unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sendikalar yerel sorunlar doğrultusunda alt örgütlenmeye gitmemekte, yerel yönetim kurumlarından çok, siyasal parti teşkilatlarını çözüm yeri olarak görmektedirler. Katılıma yönelik etkinlikleri, yalnızca toplu iş sözleşmeleri düzeyinde oluşturulan işyeri kurumlarıdır ki, bu yapılanmalar da ağırlıklı olarak işyeri yönetimine katılım kurumlarıdır. Dolayısıyla yöneticiler yerel yönetime katılım talebi olarak, yerel ekonomik ve sosyal konseyin oluşturulması ve kararlarda danışılma zorunluluğu gibi daha spesifik ve iddiasız katılım mekanizmalarını öncelemektedirler. Yapısal ve ulusal düzeydeki sorunların yöneticilerin eğilim ve algılama biçimlerini önemli oranda etkilediğini belirtebiliriz.

Çalışmadan çıkaracağımız en genel sonuç, sivil toplum örgütlerinin yönetime katılımlarının sağlanması için öncelikle bu örgütlerin işlevlerini tam olarak yerine getirmelerinin gerekliliğidir. Örgütsel açıdan özerkliğin sağlanamadığı, örgüt içi demokrasinin bulunmadığı, temsil ettikleri kitlenin çıkarlarını tam olarak savunacak yasal mekanizmaların oluşturulmadığı bir ortamda, yerel yönetimler düzeyinde katılım imkanlarının genişletilmesinin etkin bir yönetimin kurumsallaşabilmesini sağlayacağını söyleyebilmek mümkün görülmemektedir. Aynı şeyler önemli örgütsel ve yasal sorunları bulunan sendikal örgütlenmeler için de geçerlidir. Bu sorunlar küreselleşmenin doğurduğu yeni bir takım baskılarla daha girift bir konum kazanmaktadır. Örgütsel hiyerarşi ve merkeziliği güçlendiren yasal düzenlemeler, bu sorunları yerel sendikalar açısından bir kat daha zorlaştırmakta, onların yerel sorunlardan çok ulusal sorun ve örgütsel çıkarlar üzerinde yoğunlaşmalarına neden olmaktadır. Dolayısıyla yerel yönetim ku-

rumlarını işlevsel görmemekte, katılımı örgütsel sorunlarını taşıyacak bir boyut olarak görmektedirler. Sivil toplum örgütlerinin işlevselliğinin göz ardı edilerek gidilecek bir yerel yönetim reformu ve oluşturulacak katılım mekanizmaları, örgütsel sorunların sonu gelmez bir ifade alanı olmasının önüne geçemeyecektir. Bu nedenle yerel yönetime katılımın zorunlu kıldığı konsensusun oluşturulmasında, örgütlerin temsil ettikleri çıkarları tam olarak savunabilecekleri diğer yasal mekanizmalarla birlikte yerel katılımın ele alınması bir zorunluluk olmaktadır.