

TÜRKİYE'DE TURİZM SEKTÖRÜNDE SENDİKAL ÖRGÜTLENME

TRADE UNION ORGANIZATION IN TOURISM INDUSTRY IN TURKEY

Şenol ÖZTÜRK* 

Öz

Türkiye sendikal hareketinin kazanımlarında önemli bir paya sahip olan turizm sektörü-konaklama ve yemek içme hizmetleri işkolu sendikacılığı, 1980'li yıllarla birlikte yaşanan ekonomik ve sektörel dönüşümün sonucunda zayıflamaya başlamıştır. Bu süreçte sektörün sahip olduğu kronik istihdam sorunları daha da kötüleşmiştir. Sendikal örgütlenmenin görece daha güçlü olduğu yıllarda toplu pazarlık süreçleri ile çalışma şartları işçi lehine düzenlenebilirken, son yıllarda sendikalaşmanın dramatik biçimde zayıflaması bu sorunların şiddetinin artmasına yol açmış aynı zamanda kuralsızlaşan piyasa ortamında çözümünü de çok daha zor bir hale sokmuştur. Yetersiz sendikalaşmanın istihdam sorunlarını artırması, buna karşılık çalışma şartlarındaki olumsuzluğun sendikalaşmayı zayıflatması şeklinde karşılıklı etkileşim sendikal örgütlenmenin geliştirilmesi için bir kısır döngü oluşturmaktadır. Bununla birlikte yasal korumadan mahrum şekilde sömürü şartlarında istihdam edilen işgücünün korunmasındaki rolü nedeniyle sendikal örgütlenmenin tüm işçiler için ulaşılabilir bir hak olarak sağlanması zorunluluktur. Bu nedenle sosyal hak sağlayıcı taraf olarak devletin bu konuda gerekli tedbirleri alması ve sektörde işçi ve işveren arasındaki denge sağlayıcı rolünün gereğini yerine getirmesi gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler: Turizm Sektöründe Sendikalaşma, İstihdam Sorunları, Turizm Sektörü, Sendikalaşma, Sendikal Örgütlenme

Abstract

The unionism in the tourism sector – accommodation and food and beverage services which has a significant share in the gains of Turkish trade union movement, began to weaken as a result of the economic and sectoral conversions by the 1980s. The chronic employment problems of the sector, also, worsened during this period. In years when union organization was relatively stronger, working conditions could be regulated in favor of workers through collective bargaining processes, the dramatic weakening of unionization in recent decades

* Kırklareli Üniversitesi, ÇEEİ Bölümü, senolozturk@klu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-0124-3130

caused the severity of these problems to increase, and at the same time, made the solution much more difficult in the deregulated market environment. The mutual interaction in the form that inadequate unionization increases employment problems, while the negative working conditions weaken unionisation creates a vicious circle for the development of union organization. However, due to its role in protecting the labor force employed under exploitative conditions without legal protection, it is imperative that union organization be provided as an accessible right for all workers. For this reason, the state, as social rights provider, must take the necessary measures in this regard and fulfill its role as a balance between the employer and the employee in the sector.

Keywords: Unionization in Tourism Industry, Employment Problems, Tourism Industry, Unionisation, Union Organization

1. Giriş

Turizm sektörü cari denge sağlayıcı makroekonomik unsurlar açısından önem kazanmakla birlikte, doğrudan ve dolaylı istihdam potansiyeli ile emek piyasaları için de çok önemli bir sektör olma özelliğine sahiptir. Turizm sektörünün kendisi emek yoğun olduğu gibi, çok sayıda sektörle sahip olduğu girdi ve çıktı bağlantısı nedeniyle (Kaya, 2012), yüksek seviyede doğrudan ve dolaylı istihdam potansiyeline sahiptir (Çetin, İçöz & Toker, 2018). Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için istihdam yoluyla sosyal refah artışı sağlama potansiyeli nedeniyle sektör BM tarafından Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri'ne ulaşmak için kullanılması gereken zorunlu bir araç olarak kabul edilmiş ve Sürdürülebilir Kalkınma açısından 2030 Gündemi içinde hayati önemde konumlandırılmıştır (ILO, 2017, s.1,15).

Kronik dış ticaret açığı ve istihdam sorunları olan bir ülke olarak Türkiye'de de turizm sektörüne yapılan yatırımlar 1980'lerden sonra hızlanmaya başlamış ve 1990'lardan itibaren sektörün ihracat ve istihdam göstergeleri içindeki ağırlığı artmaya başlamıştır.

Türkiye'de emek piyasalarının çalışma standartları açısından çok ciddi sorunlara sahip olduğu bilinen bir gerçektir. Bununla birlikte turizm sektörü istihdam sorunları yönünden diğer sektörlerden negatif yönde ayrılmaktadır. Bir istihdam ilişkisinde ortaya çıkabilecek sorunların hepsi Türkiye turizm sektöründe yaşanmaktadır. Kontrolsüz dışa açılma sürecinde kronikleşen bu sorunlar uzun yıllardır çözülmeden beklemekte ve mevcut piyasa koşullarında sendikal örgütlenme olmaksızın bu sorunların çözülmesinin çok gerçekçi olmadığı görülmektedir.

Sektörde çoğunluğa sahip standart dışı istihdam formlarında çalışan işgücünün yaşadığı sorunlar karşısında hak kayıplarına uğraması ve bireysel iş ilişkisi çerçevesinde bu sorunlarla baş edecek bilgi ve kurumsal destekten yoksun kalması, sendikalaşmayı sektör çalışanları için çok önemli bir çalışma ilişkileri unsuru haline getirmektedir.

Bu zorunlulukla birlikte sektörde genel olarak düşük olan sendikalaşma oranı son yıllarda çok daha düşük seviyelere gerilemiştir. Sendikal örgütlenme düzeyi ile istihdamın niteliği arasında karşılıklı bir etkileşim söz konusudur. Buna göre sektörde düşük sendikal örgütlenme işçileri işveren karşısında korumasız bıraktığından çalışma koşullarının kötüleşmesine yol açan nedenler arasında yer

alırken, aynı zamanda sektördeki istihdamın yapısı ve içerdiği sorunlar sendikalaşmanın diğer sektörlere göre daha düşük kalmasının nedenidir. Bu durum sektör için sendikal örgütlenme ve çalışma koşullarına yönelik tedbirlerin karşılıklı ve eş zamanlı olarak uygulanmasını gerekli kılmaktadır.

Sektörün sahip olduğu olumsuz istihdam koşullarının ve sendikal örgütlenme zafiyetinin ağırlıklı biçimde yapısal sorunlardan kaynaklandığı görülmektedir. Söz konusu istihdam ve sendikal örgütlenme sorunları 1990'lardan bu yana sendikalar, resmî kurumlar ve akademisyenlerce ele alınmakla birlikte bu zamana kadar sorunlara yönelik gelişme sağlanamadığı gibi sendikalaşma boyutunda durum daha da kötüye gitmektedir. Bu nedenle sorunların çözümünde bu yapısal sorunları dikkate alarak sektöre rekabet gücü, ekonomik katma değer ve istihdamın yapısı perspektifinden yaklaşılması gerekmektedir.

Diğer istihdam sorunları gibi sendikalaşmaya yönelik sorunların çözümünde de yapısal yaklaşım temel alınarak politika geliştirilmesi bir zorunluluk olmakla birlikte sendikalaşmaya yönelik sorunların çok boyutlu olması ve sendikal örgütlenme hakkının diğer haklar için temel koruyucu nitelikte olması nedeniyle sendikalaşmaya yönelik bu sorunların çözümü diğer istihdam sorunlarından daha spesifik bir yaklaşım gerektirmektedir.

Eğreti istihdam şartlarında sendikal örgütlenme sorunlarına yönelik olan çalışma literatür incelemesi yoluyla gerçekleştirilmiş olup, ilk bölümde Türkiye'de turizm sektörünün emek piyasası içindeki konumu tanımlanmıştır. İkinci bölümde sektördeki istihdam sorunları ve sendikal örgütlenmeye olan ihtiyaç durumu ele alınmıştır. Üçüncü ve dördüncü bölümlerde sırasıyla turizm sektöründe sendikal örgütlenmenin mevcut durumu ve sendikal örgütlenmeyi engelleyen faktörler ortaya konmaya çalışılmıştır. Sektörde sendikal örgütlenmeyi artırmaya yönelik alınması gereken tedbirler hakkında önerilerin özetlendiği son bölümün ardından makale meselenin genel bir değerlendirmesinin yapıldığı sonuç bölümü ile tamamlanmıştır.

2. Turizm Sektörünün Türkiye İstihdam Piyasasındaki Konumu

Turizm sektörü 1980'li yıllarla birlikte bugünkü kitlesel turizm modeline dönüşmeye ve gelişme hızını artırmaya başlamıştır (TSA, Cilt 2., 1998, ss.277-78). 1980 öncesinde kamunun ağırlıklı olduğu sektör, 1982 yılında yürürlüğe giren 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu ile birlikte devletin üst yapı yatırımlarından çekilmesi neticesinde özel sektörün ağırlıklı olduğu bir yapıya kavuşmuştur (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2014, ss.10-11). 2000 yılına kadar tesis ve yatak sayıları sürekli biçimde artan konaklama alt sektöründe 2000 sonrası dönemde işletme ölçeğinin kısmen de olsa büyüyecek şekilde yatak sayısı tesis sayısından daha fazla artış göstermiştir (KTB, Turizm İstatistikleri, 2020, s.23). Bu süreçte sektör ülke ekonomisinin finansal ve istihdam boyutlarında hızlı bir büyüme göstermiştir (ÇSGB, 2011, s.15).

2019 yılına ait Dünya Turizm Örgütü verilerine göre en çok turist alan ülke sıralamasında Türkiye Avrupa'da 4., Dünya'da 6. sıradadır. Elde edilen turizm geliri sıralamasında ise Avrupa'da 6.

Dünya'da 14. sıradadır (KTB, Turizm İstatistikleri, 2020, ss.31-34). 2019 yılı itibariyle turizm gelirlerinin GSYH içindeki oranı %4,54; ihracat gelirleri içindeki payı ise %19,1'dir. Yine turizm gelirlerinin dış ticaret açığını kapama oranı 2019 yılında yaşanan döviz kurlarındaki artış nedeniyle %116,9 gibi oldukça yüksek bir seviyede gerçekleşmiştir (KTB, Turizm İstatistikleri, 2020, s.13; SBB Temel Ekonomik Göstergeler, 2019).

Sektörün emek piyasasındaki konumunu açıklamadan önce sektörün istihdam verileri hakkında kısa bir açıklama yapılması önem arz etmektedir. Şöyle ki, turizm sektörüne yönelik işgücü-istihdam hesaplamaları bu sektörü oluşturan alt sektörlerin diğer sektörlerle kesişmesi ve bazı hesaplamalarda doğrudan istihdama katılmamaları nedeniyle birbirinden farklılaşmaktadır. Yapılan çalışmalarda sektöre yönelik istihdam verilerinin hesaplanmasının zorluğuna dikkat çekilmektedir (WTO-ILO, 2014, s.28; Şit, 2016). Bununla birlikte bu alt sektörler-faaliyet grupları içinde doğrudan turizm istihdamı olarak kabul edilen konaklama ve yiyecek içecek hizmetleri hem sayıca sektörde en fazla ağırlığa sahip alt sektörleri oluşturmaktadır hem de turizm sektöründe faaliyet gösteren sendikalar temel olarak bu iki faaliyet alanında örgütlenmektedir. 2019 yılı SGK 4a – ücretli çalışan grubu istatistikleri ile turizm sektöründeki toplam istihdam için yapılan hesaplamada havayolu taşımacılığı, konaklama, yiyecek içecek hizmetleri, seyahat acentesi, tur operatörü ve rezervasyon hizmetleri ve spor, eğlence ve dinlenme faaliyetleri alanları içinde konaklama ve yiyecek içecek hizmetleri alanlarının ağırlığı %87,5'tir (SGK İstatistik Yıllıkları, 2019).

Diğer bir ifade ile Türkiye'de turizm sektöründe sendikal örgütlenme denildiğinde farklı dönemlerde müzik ve spor ve eğlence alt sektörleri de söz konusu olsa da, en başından beri temel olarak yiyecek ve içecek hizmetleri ile konaklama faaliyet sınıfında yer alan işletmelerdeki işgücünün örgütlenmesi durumu söz konusudur. Çalışmanın inceleme konusu sektördeki sendikal örgütlenme olduğundan ve sendikal örgütlenme ile sendikalaşma oranları için bakanlığın yayımladığı işkollarına göre sendikalı ve sendikasız işçilere ait istatistikler belirleyici olduğundan, diğer veri kaynakları sektörün ulusal istihdam piyasasındaki ağırlığını göstermede daha kesin sonuçlar gösterse de bakanlığın işkolu verileri bu çalışma kapsamında daha anlamlıdır.

OECD verilerine göre turizmdeki doğrudan istihdam 2018 yılında 2,2 milyon olup toplam istihdamın %7,7'sini oluşturmuştur (OECD, 2020, s.297). TÜİK'in Hanehalkı İşgücü Araştırma verileri kullanılarak yapılan hesaplama göre ise 2019 yılında 1 milyon 975 bin olan turizm sektörü¹ istihdamının toplam ulusal istihdamdaki payı %7,03'tür (TÜİK, Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları, 2019). 2019 yılında turizm sektörü bir önceki yıla göre önemli ölçüde büyümesine rağmen 2018 yılındaki OECD rakam ve oranının 2019 yılındaki TÜİK tarafından hesaplananlardan yüksek olması işgücü hesaplamalarına dâhil edilen faaliyet grubu-alt sektörlerin farklılık göstermesinden kaynaklanmaktadır. Bununla birlikte turizm sektöründeki doğrudan ve dolaylı istihdamın toplamda %7-8 seviyelerinde olduğu kabul edilebilir.

1 Eurostat tarafından turizmde doğrudan istihdam için kabul edilen H491, H4932, H4939, H501, H503, H511, I551, I552, I553, I561, I563, N771, N7721, N79 NACE REV 2 kodlarını kapsamaktadır. Bkz. Eurostat, 2020.

Dünya Seyahat ve Turizm Konseyi'nin (WTTC) verilerine göre ise 2019 yılında Türkiye'de turizm sektöründe 855 bin olan doğrudan istihdamın² toplam istihdam içindeki payı %3 olup, 2 milyon 643 bin olan toplam turizm istihdamının (doğrudan, dolaylı ve uyarılmış istihdam) toplam ulusal istihdamdaki payı %9,4'dir (WTTC, Data Gateway, 2019).

2019 yılı SGK 4a – ücretli çalışanlar grubu istatistikleri ile yapılan hesaplama göre turizm sektöründeki toplam istihdam 1 milyon 99 bin olup, turizm istihdamının toplam özel sektör zorunlu sigortalı işgücü içindeki oranı %7,7'dir (SGK İstatistik Yıllıkları, 2019).

Bakanlığın yayımladığı İşçi Sayıları ve Sendikaların Üye Sayılarına İlişkin İstatistikleri Hakkındaki 2019 Temmuz Ayı Tebliği'ne göre konaklama ve eğlence yerleri işkolunda çalışan sigortalı işçilerin tüm İşkollarında kayıtlı toplam işçi sayısına oranı %7,65'tir (T.C. AÇSHB, İşkollarındaki İşçi Sayıları ve Sendikaların Üye Sayılarına İlişkin Temmuz Ayları İstatistikleri Hakkında Tebliğler).

Son otuz yıllık sürede turizm sektöründe yaşanan büyüme işkolu istatistiklerinde de kendini göstermektedir. Şöyle ki, 1995 ve 2019 yılları arasında tüm işkollarındaki toplam işçi sayısı %252 oranında artarken konaklama ve eğlence yerleri işkolundaki işçi sayısı %473 artış göstermiştir (DİE, Çalışma İstatistikleri, 1995; T.C. AÇSHB, İşkollarındaki İşçi Sayıları ve Sendikaların Üye Sayılarına İlişkin Temmuz Ayları İstatistikleri Hakkında Tebliğler). Bu durum turizm sektörünün emek piyasasındaki ağırlığının her geçen gün arttığını göstermektedir.

1990'lardan bu yana kitlesel ve mevsimsel kıyı turizmi temelinde hızlı bir gelişim gösteren Türkiye turizm sektörü, çalışma şartları ve sendikal örgütlenme boyutunda çok ciddi sorunlara sahiptir. Öyle ki, bu gelişimde her şey dâhil sistemi içinde (Kaya, 2012) düşük vasıflı emek kullanımının ve emeğin çalışma standartları yönünden sömürüsünün çok önemli bir payının olduğu görülmektedir. Bu nedenle, döviz geliri ve artan toplam istihdam gibi olumlu makroekonomik manzaranın gerisinde mikro seviyede emeğin çalışma standartları yönünden kayıp yaşadığı bir durum söz konusudur.

Sendikal örgütlenme sektörde emeğin suiistimalini önleyecek bir faktör olarak düşünülmeyle birlikte, sektörün emek piyasasındaki payının arttığı son otuz yıllık süreçte zaten çok yüksek olmayan sendikalaşma oranları ise düşme eğilimi içine girmiş durumdadır. Sektörün emek piyasaları içindeki payının hızlı biçimde arttığı bir süreçte istihdam sorunlarının çözümü için bir anahtar faktör olması beklenen sendikal örgütlenmenin ise aynı hızda güç kaybetmesi trajik bir çelişki oluşturmaktadır.

2 Konaklama hizmetleri, yiyecek ve içecek hizmetleri, perakende ticaret, ulaşım hizmetleri, kültürel, spor ve eğlence hizmetleri (WTTC/Oxford Economics, 2020, s.3)

3. Türkiye Turizm Sektöründe İstihdam Sorunları ve Sendikal Örgütlenme İhtiyacı

Turizm sektörü 1990'lardan bu yana devam eden ve insan onuruna yakışmayan istihdam standartlarının oluşmasına yol açan ciddi sorunlarına sahiptir. Sektörde çalışma şartlarının çok olumsuz olmasının en önemli nedenleri arasında sektörel istihdamın birtakım özellikleri yer almaktadır. Bu özellikler arasında sektörde istihdamın büyük ölçüde mevsimsel olması ve işgücünün içinde genç ve vasıfsızların ağırlıklı olması (Yanardağ & Avcı, 2012; Tüzüncan, 2014, s.1491) örnek gösterilebilir. Bu noktada işgücünün genç ve vasıfsız olması olumsuz emek suiistimalini kolaylaştıran bir unsur olmakla birlikte yine bu kötü çalışma şartlarının da yol açtığı bir durumdur. Sendikalaşma bağlamında ise bu sorunların yanı sıra küçük ölçekli işletme sayısının ve küçük ölçekli işletmelerde istihdam edilen işgücünün diğer sektörlerle göre fazla olması da (İŞKUR, 2017, s.4) bir yapısal sorun olarak kabul edilebilir.

Turizm sektöründe işgücü ağırlıklı biçimde Mayıs ve Ekim ayları arasında kalan dönemde istihdam edilmekte (TÜSİAD, 2012, s.28; Üngüren & Çevirgen, 2014, s.1037) diğer aylarda ise iş sözleşmeleri askıda olacak şekilde beklemektedirler (ÇSGB, 2011, s.61). Sözleşmenin askıda olduğu dönemde işçiler ücret gelirinden mahrum kaldıkları gibi, yıl içinde eksik çalışma nedeniyle işsizlik, yaşlılık ve genel sağlık sigortası ile iş güvencesine ilişkin haklardan tam yıl çalışan işçiler gibi yararlanamamaktadır.

Yine mevsimlik çalışma nedeniyle iş sözleşmelerinin yanlış biçimde belirli süreli yapılması nedeniyle işçiler yıllık ücretli izin hakkından mahrum kaldıkları gibi (Çavuş & Kurar, 2015; Öztürk, 2018, s.10), sezon bittiğinde işinden olmamak adına diğer sosyal haklarından da feragat ederek çalışmak zorunda kalmaktadır (Tekin, 2014).

Olumsuz çalışma şartları nedeniyle işçilerin sürekli işletme ve sektör değiştirme eğilimi göstermesi sonucu turizm sektöründe işgücü devir hızı diğer sektörlerden daha yüksektir. Sektörde oluşan ikili işgücü profilinde (Akova, Tanrıverdi & Kahraman, 2015) çevre olarak kabul edilen ve çoğunluğu oluşturan işçilerin daha iyi çalışma şartları için çoğunlukla çaresizlikten başvurdukları iş değiştirme davranışı yine ücret artışı, sigortalılık süresi ve prim ödemesi ile ihbar ve kıdem tazminatı yönünden kendi aleyhlerine sonuçlar doğurmaktadır.

Bu noktada artan küresel rekabet ve değişen piyasa ortamında işletmelerin esneklik ihtiyacının bir sonucu olan ikili işgücü piyasası kavramının açıklanması konunun daha iyi anlaşılmasına katkıda bulunacaktır. İstihdam yönüyle esneklik işletmelerin değişen işgücü taleplerini en az maliyetle karşılayabilmek için işe alma ve işten çıkarmayı bir yasal engele ve mali külfete katlanmaksızın yapabileme imkanına sahip olması durumudur (Parlak & Özdemir, 2011). 1980'li yıllarla birlikte artan rekabet ve piyasadaki ani değişimler işgücü talebinin daha esnek biçimde sağlanmasını mümkün kılan istihdam modellerini yaygınlaştırmıştır. Bu süreçte birçok sektörde işletmelerin sürekli olarak ihtiyaç duyduğu geleneksel "belirsiz süreli iş sözleşmeleri" ile istihdam edilen vasıflı çekirdek işgücü azalırken, aynı zamanda vasıf seviyesi düşük ve ihtiyaç duyulduğunda "belirli süreli" ya da geçici nitelikli

hizmet sözleşmeleri ile istihdam edilen bir çevre iş gücü oluşmuştur. Çalışma standartları çekirdek işgücüne göre genel olarak düşük olan bu çevre işgücü belirli süreli çalışma, mevsimlik çalışma, part-time-kısmi zamanlı çalışma, taşeronlaştırma-alt işveren istihdamı, uzaktan-tele çalışma, çağrı üzerine çalışma gibi atipik olarak tanımlanan yeni istihdam biçimlerinde çalıştırılmaktadır (Uyanık, 2008). Esneklik ihtiyacı sonucu geleneksel belirsiz süreli iş sözleşmeleri dışında kalan tüm atipik-standart dışı istihdam modellerinin yanı sıra iş güvencesinden mahrum şekilde çalışmayı vurgulayan eğreti istihdam da çevre işgücü kapsamında değerlendirilmektedir (Parlak & Özdemir, 2011).

Türkiye turizm sektöründe de kitlesel turizm modelinin yaygınlaşması esneklik ve çevre işgücü ihtiyacını artırmıştır. Sektörde uygulanan kitlesel her şey dâhil modelinin katma değeri hizmetin içeriği ve sunumundan maliyete kaydırması nedeniyle daha önce nitelik gerektiren birçok iş vasıfsız işgücü ile ikame edilebilir hale getirilmiştir ve düşük ücretli vasıfsız işgücü bu işlerin hepsinde ortak biçimde kullanılmaktadır (Tekin, 2014; Yorgun, 2013).

Aynı şekilde genç, stajyer, vasıfsız ve yabancı işgücünün bu sistemde kolaylıkla istihdam edilmesi, eğitilmiş, vasıflı yetişkin işgücünün yüksek ücret ve daha iyi çalışma şartlarında istihdam için pazarlık gücünü kırmakta (SDD, 2019, s.9; Öztürk, 2018, s.8), hatta mevsimlik olan işçilerin önemli bir kısmı bu nedenle sezon açıldığında işe çağrılmamaktadır (Yorgun, 2013).

Sektörde ücretlerle ilgili olarak işgücünün çoğunluğunun ücretinin asgari ücret düzeyinde, bir kısmının daha da altında, olacak şekilde düşük olması, ücret gelirlerinin zamanında ödenmemesi, fazla çalışma ücretlerinin ödenmemesi gibi sorunlar bulunmaktadır (ÇSGB, 2011, s.29; Sarı, Timur & Ekici, 2015, s.562). Ayrıca talebin daraldığı dönemlerde mevcut ücret zammını düşürme, yarım ücret, ücretsiz izin ve ücretsiz çalışma gibi uygulamalarla (Yorgun, 2013) mevcut durum daha da kötüleşmektedir.

1980 ve 90'lı yıllarda sektörde bir işçinin elde ettiği ücret geliri ile evlenip yuva kurabildiği, sezonda elde ettiği ücret geliri ile kış aylarında da geçinebildiği bir durumdan, günümüzde iki ücret geliri ile dahi bunu gerçekleştirmenin çok zor olduğu bir duruma geçiş söz konusu olup (SDD, 2019, s.59), yapılan saha çalışmalarında çalışanların büyük çoğunluğunun elde ettiği ücret gelirinin kendilerine ve ailelerine yetmediği ifade edilmektedir (İslamoğlu, Candır Şimşek & Tellioğlu, 2018).

Ücret düşüklüğünün yanı sıra işçilere hak edilen ücretin kasten ödenmemesi veya eksik ödenmesi, ücretin zamanında ödenmemesi gibi hak kaybına yol açan uygulamalar da söz konusudur (ÇSGB, 2013, s.34; ÇSGB, 2011, s.31). Ücretin geciktirilmesi olumsuz çalışma şartları nedeniyle işten ayrılmak isteyen işçilerin kötü şartlara katlanarak mevsim sonuna kadar zorunlu olarak çalıştırma tehdidi olarak kullanılabilirdiğinden çalışma özgürlüğüne yönelik ciddi bir ihlalidir.

Sektörde çalışma süresi ile ilgili olarak İş Kanunu ve ilgili yönetmeliğe aykırılık oluşturan uygulamalar sanki normalmiş gibi yaygınlık kazanmış durumdadır. Sektörde emek sömürüsünü en somut biçimde ortaya koyan bu hukuksuz uygulamaların başında çalışma süresinin çok uzun olması ve kanda öngörülen süreden fazla çalışma yaptırılması, fazla çalışma sürelerine ait ücretin ödenmemesi

veya serbest zamanın kullandırılmaması, denkleştirme sürelerinin hesabında işçinin zarara uğratılması, haftalık ve yıllık ücretli izinlerin yasaya uygun şekilde kullandırılmaması, yıllık ücretli izin için çalışılmış gibi sayılan hallerin yıllık izine hak kazanmada dikkate alınması ve yıllık izin ücretlerinin ödenmemesi gelmektedir (ÇSGB, 2013, ss.30-35; Yorgun, 2013; Öztürk, 2018, s.9).

Ayrıca sektörde normal bir uygulama niteliği kazanan fakat iş hukukundaki dinlenme süreleri ile ilgili düzenlemelerin ihlal edildiği antraktlı çalışma sisteminde işçiler gün içinde 14 saate kadar işyerinde kaldıklarından iki çalışma süresi arasında kesintisiz 12 saat dinlenememektedir (ÇSGB, 2011, s.62; Koç & Çelik, 2017). Benzer biçimde postalar halinde çalışma sisteminde yasaya aykırı olacak şekilde 24 saatlik zaman diliminde iki postanın çalıştırılması yaygınlık gösteren bir uygulamadır (ÇSGB, 2013, s.13).

Sektörde maliyeti düşürmek ve düşük ve yüksek sezonlarda emek talebi esnekliğini sağlamak için tüm departmanlara yayılmış vaziyette başvuru alt işverenlik-taşeron uygulaması mevzuata aykırı biçimde işin gereği ve teknolojik-uzmanlık yönünden bir gerekçe olmaksızın asıl işlere uygulanmaktadır (ÇSGB, 2013, s.33).

Sektörde hak kayıplarına yol açan önemli bir istihdam sorunu da özellikle küçük ölçekli işletmelerde daha yoğun olacak şekilde sosyal güvenlik kapsamında çalışanların oranının çok düşük olmasıdır (ÇSGB, 2013, s.12; Öztürk, 2018, s.8; Yanardağ & Avcı, 2012). SGK'nın 2000 sonrasına ait kayıt dışı istihdam verileri incelendiğinde turizm sektöründe kayıt dışı istihdam oranlarının genel ülke eğilimine uygun olarak azalma gösterse de, hizmet sektörleri ortalaması ile kıyaslandığında %50 daha yüksek bir orana sahip olduğu görülmektedir (SGK, Kayıtdışı İstihdam Oranı).

Sektörde istihdam şartlarını kötüleştiren bir diğer unsur ise, emek sömürüsüne karşı hassasiyeti düşük olan ve son yıllarda istihdamı artan yabancı işgücünün (Gökmen, 2018), mevzuata aykırı şekilde kaçak veya usulsüz olarak istihdam ettirilmesidir (ÇSGB, 2011, s.32). Sektörde yabancı işgücü kullanımının en önemli nedeni ucuz göçmen emeğinden yararlanmaktır. Özellikle kadın göçmen emeği ücretlerin eksik ödenmesi, zamanında veya hiç ödenmemesi, elverişsiz koşullarda ve iş güvenliği olmaksızın çalıştırılma, daha uzun saatler çalışma ve daha az ücret alma gibi suistimallere Türk vatandaşlarından daha kolay maruz bırakılabildiği için tercih edilmektedir (Gökmen, 2018).

Son olarak turizm sektöründe olumsuz çalışma şartları ve ortamı nedeniyle iş kazaları ve meslek hastalıklarıyla karşılaşma yoğunluğu oldukça yüksek olup, sektörde, çalışanların dinlenme, konaklama, beslenme imkanlarının gün geçtikçe kötüleştiğine dikkat çekilmektedir (Öztürk, 2018, s.10).

Turizm emeğinin karşılaştığı sorunların tüm dünyada benzerlik göstermesi (ILO, 2017, s.11; WTO-ILO, 2014, s.28), meselenin bu sektörün özellikle gelişmekte olan ülkelerin dışa açılma sürecindeki rolü ile ilgili olduğuna işaret etmektedir. Şöyle ki, gelişmekte olan ülkeler ekonomilerini dışa açma sürecinde gelişmiş ülkelere hizmet ihracını ilk olarak turizm sektörü ile gerçekleştirmekte ve bu dışa açılma sürecinde elde edilen kazanımlar emeğin kayıpları pahasına elde edilmektedir (Aykaç, 2009, s.77). Türkiye'de de durum bundan çok farklı değildir. Bu nedenle neo-liberal bir küresel

ekonomik yapı içinde gelişmekte olan bir ülkede (Yıldız, 2014) bu sorunların sendikal örgütlenme olmaksızın çözülebileceğini beklemek çok gerçekçi değildir.

Söz konusu istihdam sorunları 1990'lardan bu yana gündeme getirilen (TSA, Cilt 2., 1998, s.278, 282; Oral & Demir, 2001, ss.201-202) ve bugün için kronikleşmiş sorunlardır. Yine son yıllarda ilgili bakanlık tarafından yapılan denetim raporları ve sosyal diyalog toplantılarında ve en son Kalkınma Planında bu sorunlar çok detaylı biçimde ele alınarak çözüm için yapılması gereken yasal düzenlemeler ve denetim mekanizmalarının geliştirilmesine yönelik tavsiyeler açıkça ortaya konmuştur. Bununla birlikte sorunların çözümü hali hazırda beklemektedir.

Sektördeki istihdamın önemli ölçüde "atipik" istihdam biçimlerinden oluşması nedeniyle çalışanların karşılaştıkları sorunların çözümü için yasal haklarını kullanmada güçlük çektikleri ve kurumsal bir destekten yoksun kaldıkları ifade edilmektedir (ÇSGB, 2013, s.12). Sektördeki atipik istihdam şartlarının da etkisiyle işçileri hak kaybına uğratabilecek hukuki olmayan uygulamaların yaygın olması ve buna karşılık çalışanların haklarına ilişkin bilgilerinin yetersiz olması (Çavuş & Kurar, 2015) ve denetim mekanizmasının çalışanların korunmasını sağlayacak etkinlikte olmaması veya işletilmemesi nedeniyle sendikalaşma sektör çalışanları için zorunlu bir koruyucu mekanizma ve sorunların çözümü için bir kaldıraç faktörü olarak görülmektedir (Oral & Demir, 2001, s.201).

ILO tarafında tüm dünyada sektördeki istihdam sorunlarının giderilmesi ve insana yaraşır iş standartlarının sağlanması amacıyla 2017 yılında sektördeki sosyal tarafların katılımı ile yapılan sosyal diyalog toplantısı ve çalıştay sonucunda istihdam şartlarının geliştirilmesine yönelik tavsiye niteliğinde bir rehber ilkeler metni hazırlanmıştır. Bu belgede toplu pazarlık sisteminin hem işletme performansına ve endüstri ilişkilerine olumlu katkıda bulunacağı hem de çalışma şartlarının geliştirilmesini sağlayacağı kabul edilmiş olmakla birlikte sektörün işleyişi için önemli görülen esneklik uygulamalarının ve kayıt dışılığın toplu pazarlık sisteminin oluşumunu engellediği ifade edilmiştir (ILO, 2017, s.36).

Gerçekten sektörde bağtlanan sınırlı sayı ve kapsama sahip toplu iş sözleşmeleri ile sendikal örgütlenmenin çalışma koşullarının iyileştirilmesine katkı sağladığı görülmektedir. Şöyle ki, sektörde yapılan toplu iş sözleşmelerinde çalışma koşullarının iyileştirilmesi ve işçilerin suiistimale uğramasını engellemeye yönelik olarak aralı çalışmayı sınırlayan, günlük çalışma süresini belirleyen, fonksiyonel esnekliği ve alt işveren ilişkisini sınırlayan, mevsimlik işçilerin çalışma süresini, işe başlama ve davet şartlarını belirleyen ve denkleştirme uygulaması sonunda fazla çalışma için ödenecek ücretleri ve kullanılacak serbest zamanı belirleyen düzenlemeler yapıldığı görülmektedir (Yorgun, 2013).

Yine sendikalı işgücü profiline yönelik olarak yapılan çalışmalarda sendikalı işyerlerinde iş ve yaşam doyumlarının yüksek olmasının etkisiyle genel sektör ortalamasına göre çalışanların kıdemlerinin yüksek, işgücü devrinin düşük olduğu ve çalışanların daha yüksek eğitim seviyesine sahip olduğu tespit edilmiştir (Yılmaz, Keser & Yorgun, 2010; Çavuş & Kurar, 2015). Bu tespit sendikaların hem çalışanların istihdam şartları hem de işverenlerin nitelikli insan kaynağı ve verimlilik sorunlarını çözmesi bakımından yararlı olduklarına işaret etmektedir.

Sektörde sendikal örgütlenme kapsamındaki işgücünün az sayıda olmakla birlikte bu işçilerin çalışma şartlarının sendikalı olmayan işçilere göre daha iyi olması sendikal örgütlenmenin istihdam sorunlarının çözümündeki rolünü ortaya koymaktadır. Bununla birlikte sektördeki sendikalaşma oranı son yıllarda bu özelliği göstermekten çok uzak olacak şekilde düşme eğilimi içindedir. Sendikal örgütlülüğün yaygın olmaması işçileri toplu pazarlık gücü olmaksızın işveren karşısında korunmasız bırakarak sektördeki istihdam sorunlarının çözümünü zorlaştırmaktadır (Yorgun, 2013). Bu nedenle istihdam sorunların çözümü ile sendikalaşmanın geliştirilmesinin eş zamanlı olarak gerçekleştirilmesi bir zorunluluk olup; sendikalaşma oranının düşüklüğüne rağmen sendikal örgütlenme kapsamındaki işyerlerinde elde edilen kazanımların tüm sektöre kazandırılması için sektörde sendikalaşmayı engelleyen faktörlerin tanımlanarak sendikalaşmayı artıracak politikaların geliştirilmesi önem arz etmektedir.

4. Türkiye Turizm Sektöründe Sendikal Örgütlenme Durumu

Turizm sektöründe sendikal örgütlenmenin yetersizliğini ortaya koymayı amaçlayan bu bölümde, özellikle alan dışındaki okuyucular göz önünde bulundurularak, sektörün durumunun mukayeseli biçimde ve daha gerçekçi olarak anlaşılması için Türkiye’de genel olarak sendikalaşmanın durumuna ait kısa bir açıklama yapılması yararlı olacaktır.

Sendikacılık Türkiye’de 1947 yılına kadar devletin engelleyici-yasaklayıcı tutumu nedeniyle, yasal engellerin tedrici biçimde kalktığı 1947 ve 1963 yıllarından sonra ise ekonominin, sanayinin ve işgücünün yapısından ve işverenlerin tutumundan kaynaklı olarak sanayileşmiş batılı ülkelere göre daha zayıf bir gelişim göstermiştir (Tuna, 1965) ve bu görece zayıflık hala varlığını devam ettirmektedir.

1980 sonrası dönemde ise tüm Dünya’da ve Türkiye’de sendikalaşmada bir gerileme sürecine girilmiştir. Batılı ülkelerde teknolojik dönüşüm ve artan uluslararası rekabetin sonucu yaşanan bu gerileme, Türkiye’de ise işsizlik ve işverenlerin olumsuz tutumunun yanı sıra hem benimsenen ekonomi politikaları hem de geçmiş yıllarda sorun yaratan uygulamaları değiştirmek amacıyla gerek Anayasa’da gerekse yasalardaki sendikal örgütlenmeye yönelik katı ve grev yasağı gibi engelleyici düzenlemelerden kaynaklanmıştır (Dereli, 1986).

Halihazırda içinde bulunduğumuz ve dışı açık neo-liberal ekonomi politikalarının hâkim olduğu bu dönemde sendikalaşmada yaşanan gerileme literatürde şu üç kategorideki unsurlara atfedilmektedir (Yorgun, 2007; Kutal, 2005; Mahiroğulları, 2001; Sümer, 2019, s.96; Başbuğ, 2019, s.26):

- a. Ekonomik yapı kapsamında; yüksek kayıt dışı istihdam ve işsizlik, özelleştirme, atipik istihdamın yaygınlaşması, alt işveren-taşeronlaştırma uygulaması, sanayinin yapısı-işletme ölçeği, teknolojik dönüşüm (özellikle 2000’lerden sonrası için),
- b. Mevzuat kapsamında; örgütlenme ve toplu pazarlık prosedürünün uzunluğu ve zorluğu, grev yapmayı zorlaştıran düzenlemeler, iş güvencesinin olmaması-yetersizliği, kapsam dışı personel uygulaması,

- c. İşverenlerin olumsuz tutumu kapsamında; sendikal nedenle işten çıkarma, yetki tespiti öncesi muvazaalı işçi alımı, alt işveren uygulamalarının yasaya aykırı şekilde uygulanması, çıkararak ve stajyerlerin işçi işlevi görecektir şekilde çalıştırılması, çalışma ilişkilerinde sendikaları dışlayıcı yönetim tekniklerinin kullanılması.

Bu sayılan faktörler içinde mevcut Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'ndaki toplu sözleşme görüşmelerini uzatmak için kullanılacak nitelikteki maddelerin ayrı bir rolü olduğu kabul edilmektedir (Özkaraca, 2019, s.67). Öyle ki, işçinin sendikaya üye olmak yolu ile ulaşmak istediği en önemli hedef olan toplu iş sözleşmesinin ortaya çıkmasındaki gecikmenin işçinin sendikaya üye olma motivasyonunu olumsuz etkilediği ve bu nedenle özellikle mevzuattan kaynaklanan güçlükler nedeniyle (Sümer, 2019, s.84) sendikaların toplu sözleşme yapamaması üye kaybetmelerinin en temel nedeni olarak görülmektedir (Başbuğ, 2019, s.31). Toplu iş sözleşmesi sürecini çok fazla uzatan durumların başında yetki alma sürecinde toplu iş sözleşmesi yapılacak birimin işyeri mi yoksa işletme mi olduğunun belirlenmesi ve işkolunun belirlenmesindeki yasal boşluklar gelmektedir.

Mevcut mevzuata göre Bakanlığa yetki belgesi istemiyle yapılan başvurunun yetki belgesinin verilmesi ile sonuçlanıncaya kadar geçilmesi gereken aşamalar uzun zaman almaktadır. Özellikle yetki itirazında bulunulması halinde, istatistiklere yapılan itirazın bekletici mesele sayılması, işkolu itirazı, işletme toplu iş sözleşmesi niteliğine ilişkin itirazların yapılması bu uyumsuzluğun çözümünün yollarca sürmesine neden olmaktadır (Sümer, 2019, s.84).

İşçi sendikalarının yetki için başvurusu karşısında işveren kolaylıkla toplu iş sözleşme yetkisi için başvuru alan birim için sendika işyeri için yetki talep etmişse işletme veya işletme için yetki talep etmişse işyeri olduğuna dair itirazda bulunabilmekte ve toplu iş sözleşmesi yapılacak birimin hukuken işyeri mi işletme mi olduğunu belirleyen davalar uzun yıllar sürmektedir (Başbuğ, 2019, s.21, 25).

İşkolu tespitinde yaşanan sorunların ise Avrupa Birliğinde ekonomik faaliyetlerin istatistiksel olarak sınıflandırılmasını sağlayan NACE kodlama-sınıflandırma sisteminin kullanılmasından kaynaklandığı kabul edilmektedir (Sümer, 2019, s.110, 119). Bu sistemde işkolları işletmelerin fiilen faaliyet gösterdiği faaliyet alanına göre değil bilakis işletmelerin ana sözleşmelerinde geçen faaliyet alanlarından kendi beyan ettikleri alan veri kabul edilerek belirlenmektedir (Sümer, 2019, s.110). Bu durumda işyerinin sistem üzerinde NACE sistemine göre belirlenen işkolu kodu sendikanın faaliyet gösterdiği işkolundan farklı gözüktüğü için işçi sendikaya üyelik başvurusu yapamamakta ve sendikanın işkolu değişikliği için dava açması gerekmektedir (Başbuğ, 2019, s.26). Dava sonucu sendika lehine sonuçlansa bile süreç uzatılarak toplu sözleşme yapılamamaktadır.

Sonuç olarak sendikanın yetki belgesi alma sürecinin 5-6 yıl gibi çok uzun sürelerde gerçekleşmesi nedeniyle toplu sözleşme yapılamadığı gibi, bu süre içinde üye olanlar, mücadele edenler, önderlik edenler işten çıkarılarak (Özkaraca, 2019, s.66) sendikanın örgütlenme kapasitesi de yok edilmektedir.

2012 yılında kabul edilen yeni kanunla sendika üyeliğinin kolaylaştırılması, 2015 yılında taşeron işçilere yönelik toplu iş sözleşmesi için yetki alımında sağlanan kolaylık ve son olarak 2018 yılında kamu taşeron işçilerinin kadrolu işçi statüsüne geçirilmesi gibi nedenlerle sendikalaşma oranları görece olarak yükseliş göstermekle birlikte, yukarıda bahsedilen ve hali hazırda devam eden faktörler nedeniyle Türkiye OECD ülkeleri içinde en düşük sendikalaşma oranına ve toplu iş sözleşmesi kapsamındaki işçi oranına sahip ülkeler arasındadır (Çelik, 2019; Tiyek, 2020).

Doğaldır ki, ulusal seviyede sendikalaşmaya ait bu olumsuz manzara turizm sektörü için de geçerlidir. Bununla birlikte aşağıda açıklanacağı üzere turizm sektörü özellikle 2000 sonrasında ulusal manzaradan daha kötü bir görünüme sahiptir ve bu durum sektörün sendikalaşma yönünden ayrıca ele alınmasını gerekli kılmaktadır. Bu açıklamalardan sonra turizm sektörünün özel durumu ele alınabilir.

Türkiye’de sendikalar mevzuat tarafından sınıflandırılan iş-faaliyet alanlarının oluşturduğu işkolalarında faaliyet gösterirler. Turizm sektörü ise 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu gereği 2012 yılında çıkarılan işkolları yönetmeliğinde 18 No.lu konaklama ve eğlence yerleri işkolu içinde yer almaktadır. Turizm sektöründe ya da diğer bir ifade ile konaklama ve eğlence yerleri işkolunda kurulan ilk sendikalar ilk yıllarda lokanta-restoran sektöründeki işçiler tarafından kurulduğu için garsonlar sendikası adıyla kurulmuş ilerleyen yıllarda “otel lokanta ve eğlence yerleri işçileri sendikası” ismi ve “OLEYİS” kısaltması kullanılmıştır.

Bu işkolunda sendikal mücadelenin geçmişi 1908 yılına kadar gitmekle birlikte (Güzel, 2016, s.47; Yıldırım, 2013, s.132,145) işkolu sendikal hareketi Türkiye sendikal hareketi içinde ilk federasyonu (TOLEYİS Federasyonu) kurma, İstanbul ve Ankara İşçi Sendikaları Birlikleri’nin kuruluşuna katılma ve ilk konfederasyonunun (Türk-İş) kurulmasına öncülük etme ve konfederasyonun ilk başkanını çıkarma, çalışma hayatının sorunlarına yönelik girişimlerde bulunma (Onikiler hareketi vb.) gibi eylemlerle öncü bir rol üstlense de (TSA, Cilt 2., 1998, s.448; TSA Cilt 3., 1998, s.253; Türkiye OLEYİS), bu işkolunda sendikalaşma oranları her zaman diğer işkollarına göre daha düşük seviyelerde kalmıştır (TSA, Cilt 2., 1998, s.277,282).

Sendikal örgütlenme yasağının kalkmasının hemen ardından 1947’de Ankara’da Ankara Garsonlar Sendikası’nın (Ankara Otel Lokanta ve Eğlence Yerleri İşçileri Sendikası-Ankara OLEYİS) kurulmasını (TSA, Cilt 2., 1998, s.279, 442) takiben kısa süre içerisinde birçok şehirde ve ilçede OLEYİS kısaltmalı Otel Lokanta ve Eğlence Yerleri İşçileri Sendikaları kurulmuştur (TSA, Cilt 2., 1998, ss.281-282).

İşkolunda sendikalar 1969 yılına kadar yerel olarak kurulurken, Türk-İş’in milli tipte sendikacılığı benimsemesi nedeniyle Türk-İşe bağlı olan bu yerel OLEYİS’ler 1969 yılında ulusal çapta faaliyet gösteren OLEYİS-Türkiye Otel Lokanta ve Eğlence Yerleri İşçileri Sendikası’nı kurarak bu ulusal sendikanın şubeleri olmuşlardır (TSA Cilt 1., 1998, s.105; TSA Cilt 2., 1998, s.448; TSA Cilt 3., 1998, s.253).

1977 yılında Türkiye OLEYİS’in DİSK’e iltihakı ile birlikte, işkolunda karşıt görüşte sendikalar kurulmaya başlamış ve bu durum sektörde etkileri halen devam eden şiddetli bir sendikal rekabete yol açmıştır (TSA Cilt 1., 1998, s.105; TSA, Cilt 2., 1998, s.282, 287, 449).

1980 öncesinde sendikalaşma oranı ve grev kapasitesi yönünden görece güçlü olan işkolundaki sendikal hareket, 1980 sonrasında zayıflamaya başlamıştır (TSA, Cilt 2., 1998, s.279). 1980'lere kadar hem sendikalaşma oranları görece daha yüksek hem de sendika üyesi çalışanların neredeyse tamamı toplu iş sözleşmelerinden yararlanmaktayken, 1990'lara gelindiğinde artık hem sendikalaşma oranı hem de toplu iş sözleşmeleri kapsamındaki işçilerin sayı ve oranı ciddi biçimde azalmıştır. Şöyle ki, 1980 yılında otel-lokanta ve eğlence yerleri işkolunda sendikalaşma oranı %35-40 aralığında ve toplu iş sözleşmelerinden yararlanma oranı %100'e yakın iken 1992 yılında sendika üyesi işçilerin oranının %27'ye toplu iş sözleşmelerinden yararlanan işçilerin oranının ise %22,5'e kadar düştüğüne dikkat çekilmektedir (Ünsal, 1992, ss.337-338; TSA, Cilt 2., 1998, s.279; Dinçer vd., 2005). Bu oranlardaki düşüş 2000 sonrası dönemde daha da hızlanmıştır.

2010'lu yılların başına kadar işkolundaki sendikalaşma oranı tüm işkolları ortalamasının yarısı civarında olmuştur (T.C. AÇSHB, Çalışma Hayatı İstatistikleri Kitabı). Bu yıllardan sonra özellikle sektördeki kayıt dışılığın ortalamanın üzerinde olması ve sendika üyeliğinde SGK kayıtlarının dikkate alınmasının etkisi ile işkolundaki sendikalaşma oranı görece daha da düşmüştür. Zaten turizm sektöründe kayıt dışılığın çok yüksek olduğuna ve bu nedenle kayıt dışı istihdamın hesaplamaya dahil edilmesi halinde gerçek sendikalaşma oranının çok daha düşük olacağına yönelik tespitler basından beri yapılmıştır (TSA, Cilt 2., 1998, s.279; Yorgun, 2013; Ekonomistler Derneği, 2017, s.36).

Tablo 1. 2000 Sonrasında Konaklama ve Eğlence Yerleri İşkolunda Sendika Üyeliği (Temmuz Ayı Tebliğleri)

Yıl	İşkolundaki İşçi Sayısı	İşkolundaki Sendikal İşçi Sayısı	Sendikalaşma Oranı	Tüm İşkolları Sendikalaşma Oranı
2000	219.107	65.658	29,96	54,6
2002	238.018	82.219	34,54	58,63
2003	272.996	85.790	31,43	57,54
2005	303.514	96.400	31,76	58,65
2006	315.091	100.855	32,01	58,21
2008	329.123	107.862	32,77	58,72
2009	327.929	111.780	34,09	59,88
2013	772.689	297.90	3,86	8,88
2014	820.095	29.757	3,63	9,68
2016	861.568	29.197	3,39	11,5
2018	994.168	33.873	3,41	12,76
2019	1.052.609	36.927	3,51	13,76
2020	931.257	36.249	3,9	13,66

Kaynak: (T.C. AÇSHB, Çalışma Hayatı İstatistikleri Kitabı; T.C. AÇSHB, İşçi Sayıları ve Sendikaların Üye Sayıları Hakkında Tebliğler).

2013 yılında açıklanan sendikalaşma oranları konaklama ve eğlence yerleri işkolu için %3,86 iken tüm işkolları ortalaması olarak %8,88'dir. Bu tarihten sonra 2019 yılına kadar tüm işkolları ortalaması %13,76'ya kadar yükselirken konaklama ve eğlence yerleri işkolunda oran %3,51'e düşmüştür.

Son olarak 2020 yılında tüm işkolları sendikalaşma oranı %13,66'ya gerilerken konaklama ve eğlence yerleri işkolunda %3,9 olmuştur. Fakat 2019 yılında 1 milyon 52 bin olan işkolundaki kayıtlı işçi sayısı Covid-19 pandemisi nedeniyle 2020 yılında 931 bine düştüğünden (T.C. AÇSHB, Çalışma Hayatı İstatistikleri Kitabı), bu nispi artış gerçekçi bir artış değildir. İstihdam daralması durumunda sendikalaşma oranındaki bu artış çevre işgücünde hızlı şekilde yaşanan istihdam kaybının çok daha fazla olmasından kaynaklandığı şeklinde değerlendirilebilir.

2018 yılı temmuz ayı istatistiklerine bakıldığında; konaklama ve eğlence yerleri işkolunun inşaat işkolundan (%3,07) sonra %3,41 ile en düşük sendikalaşma oranına sahip olduğu görülmektedir. Geçmiş yıllarda konaklama ve eğlence işkolundan daha düşük oranlara sahip olan taşımacılık işkolu %10,44; ticaret, büro, eğitim ve güzel sanatlar işkolu ise %5,20 gibi daha yüksek seviyeye çıkabilirken konaklama işkolunda sendikalaşma oranı daha da düşmüştür.

2019 yılında ise döviz kurunun etkisi ile turizm sektörünün büyümesine rağmen, işkolu sahip olduğu %3,51 sendikalaşma oranı ile inşaat işkolunun da (%4,13) altına inerek en düşük sendikalaşma oranına sahip işkolu unvanına sahip olmuştur (T.C. AÇSHB, Çalışma Hayatı İstatistikleri Kitabı). Sonuç olarak turizm sektörü 30 yılda milli gelir ve istihdam göstergeleri içinde büyüme gösterirken, sendikalaşma yönünden gerilemiş daha önceki yıllarda sendikalaşma oranı olarak üzerlerinde yer aldığı taşımacılık, ticaret, büro, eğitim ve güzel sanatlar ile inşaat gibi işkollarının da altına inerek hem mutlak hem de göreceli bir kayıp yaşamıştır.

Bakanlık tarafından 2011 yılında yapılan teftiş kapsamında Antalya, Aydın ve Muğla illerindeki 1.535 turizm işletme belgeli tesisten sadece 9'unda toplu iş sözleşmesinin bulunması (%1'in altında) ve teşmil uygulaması yapılan işyerinin bulunmaması sektördeki örgütlülüğün ve sendikal temsilin yok denecek düzeyde olduğunu göstermektedir (ÇSGB, 2011, s.23).

Tablo 1 ve 2'de görüldüğü üzere, 2019 yılı için işkolundaki sendikalı işçilerin ancak %15'i toplu iş sözleşmesi kapsamında yer almıştır. İşkolundaki sigortalı işçilerin ise ancak %0,53'i toplu iş sözleşmesi kapsamındadır. Konaklama ve eğlence yerleri işkolundaki toplu iş sözleşmesinden yararlanan işçilerin tüm işkollarında toplu iş sözleşmesinden yararlanan toplam işçiler içindeki oranı ise daha önceki yıllarda %1,5 seviyesine yakınken %1'in altında düşmüştür (T.C. AÇSHB, Çalışma Hayatı İstatistikleri Kitabı). Tüm bu veriler sektörde son yıllarda işgücü sayısında çok ciddi artış görülürken sendikalaşma yönünden diğer sektörlerle göre bir gerilemenin gerçekleştiğini göstermektedir.

Düşük sendikalaşma oranı nedeniyle uzun yıllar boyunca işkolu barajı koşulunu sağlayarak toplu iş sözleşmesi yapma yetkisine sahip iki köklü sendika dışındaki diğer sendikaların koşul aranmaksızın tüm üyelerini kapsayan toplu iş sözleşmesi yapabilmeleri durumunda dahi sendikal haklardan yararlanmanın çok yetersiz kalacağına dikkat çekilmektedir (Öztürk, 2018, s.5). Toplu iş sözleşmesi yapma yetkisi için gerekli işkolu, işyeri-işletme barajı koşulları dikkate alındığında temsil gücünün çok daha düşük olması nedeniyle işçi sendikaları sektörün yapısal sorunlarının çözümünde işverenlerce taraf olarak dikkate alınmamaktadır (Öztürk, 2018, s.6). 2011 yılından sonra bakanlık

kayıtlarına yansıyan bir grevin meydana gelmemesi sektörde sendikal gücün zayıfladığının bir diğer göstergesi olarak kabul edilebilir (T.C. AÇSHB, Çalışma Hayatı İstatistikleri Kitabı).

Sendikalaşma oranının %4'ün, toplu iş sözleşmesi kapsama oranının %1'in altına düşmesi ve mevcut istihdam sorunları nedeniyle turizm sektörü, ILO tarafından tanımlanan örgütlenmesinde, günlük çekilen çalışanlar kategorisine yaklaşmıştır. Şöyle ki, örgütlenmesinde günlük çekilen çalışanları belirleyen kriterlerin tamamı turizm sektöründe mevcuttur. Bu sektörlerin turizm sektörü ile keşişen özellikleri şu şekilde sıralanmaktadır; kayıt dışı çalışanlar, kısmi zamanlı ve yevmiyeli işçiler ve geçici veya özel istihdam bürosu işçilerini kapsamaması; kadınlar, gençler ve göçmen işçilerin çoğunluğu oluşturması; güvencesiz istihdam ve insana yakışır iş gereklerine aykırı şartlara maruz kalmanın genel bir durum oluşturması, çalışanların örgütlenme motivasyonlarının görece düşük olması ve sendikaların işçilerin haklarını korumada zorlanmaları (Molina & Guardiancich, Tarihsiz, s.6, 21).

Tablo 2. Konaklama ve Eğlence Yerleri İşkolunda Toplu İş Sözleşmelerinin Kapsadığı Sendikal İşçiler

Yıl	Toplu İş Sözleşmesi Sayısı	İşyeri Sayısı	İşyerleri Toplam İşçi Sayısı	Üye İşçi Sayısı	İşkolu Toplam Üye İşçi Sayısı	TİS Yararlanan Üye İşçi Oranı
2019	85	236	9.059	5.553	36.927	15,04
2018	155	176	9.051	6.575	33.873	19,41
2017	116	562	11.236	7.834	32.363	24,21
2016	61	122	6.935	5.059	29.197	17,33
2015	56	178	8.750	6.144	31.988	19,21

Kaynak: (T.C. AÇSHB, Çalışma Hayatı İstatistikleri Kitabı)

İşkolundaki bu düşük sendikalaşma oranlarına rağmen 2010 yılından sonra turizm sektöründe geçmiş yıllarda yaşanan sendikal ayrışma ve rekabet sorunu tekrardan nüksetmiş ve yeni sendikalar kurulmaya başlamıştır. 2014 yılıyla birlikte işkolunda turizm sektörüne yönelik her yıl birkaç yeni sendikanın kurulduğu bunlardan bazılarının bir iki yıl içinde münfesiş duruma düştüğü farklı bir süreç yaşanmaya başlamıştır.

2020 Temmuz ayı tebliğinde ise işkolundaki işçi sendikası sayısı rekor bir sayıya, 15'e yükselmiştir. Kurulan sendika sayısı son yıllarda artış göstermekle birlikte işkolunda 1990'lardan bu yana sadece iki sendikanın (OLEYİS ve TOLEYİS) işkolu barajını aşarak toplu iş sözleşmesi imzalamaya yetkili sendika olabildiği durumu değişmiş değildir. Ayrıca işkolunda sendikalaşma oranları sürekli düşerken üye sayısı yok derecede olan ve kısa sürede kapanan yeni sendikaların peşi sıra kurulması da neden-sonuç yönünden araştırılması gereken bir durum olarak görülebilir (Öztürk, 2021).

Tablo 3. Konaklama ve Eğlence Yerleri İşkolundaki Sendikaların Üye Sayıları 2020 Yılı Temmuz Dönemi

Sendika Adı	Üye İşçi Sayısı	İşkolu Üye Oranı (%)
TOLEYİS (Türkiye Otel, Lokanta ve Dinlenme Yerleri İşçileri Sendikası)	19.662	2,12
OLEYİS (Türkiye Otel, Lokanta ve Eğlence Yerleri İşçileri Sendikası)	11.838	1,28
TURKON-İŞ (Turizm Konaklama ve Eğlence Sanayi İşçileri Sendikası)	2.595	0,28
DEV TURİZM-İŞ (Devrimci Turizm İşçileri Sendikası)	1.779	0,2
OTİS (Otel ve Turizm İşçileri Sendikası)	114	0,02
TURİZM-İŞ (Turizm İşçileri Sendikası)	57	0,01
TÜM TURİZM İŞ SENDİKASI (Tüm Turizm İş Sendikası)	36	0,01
TUR-İŞ (Tüm Turizm Konaklama)	31	0,01
TÜM EMEK-SEN (Turizm Otel Spor Emekçileri Sendikası)	24	0,01
ÖZ YURT-İŞ (Yurt Otel Konaklama, Lokanta Eğlence ve Turizm İşçileri Sendikası)	20	0,01
ÖZ TURİZM SEN (Öz Turizm Yurt Konaklama Yemek Eğlence Dinlenme Yerleri İşçileri Sendikası)	22	0,01
TORES-İŞ (Turizm Otel Restoran)	16	0,01
TEK-İŞ SENDİKASI (Turizm Eğlence Konaklama ve Dinlenme Yerleri işçileri Sendikası)	16	0,01
TURÇA SEN (Turizm Çalışanları Sendikası)	15	0,01
SPOR-EMEK-SEN (Devrimci Spor Emekçileri Sendikası)	24	0,01
İşkolundaki Sendika Üyesi Toplam İşçi Sayısı		36.249
İşkolundaki Kayıtlı Toplam İşçi Sayısı		931.257

Kaynak: T.C. AÇŞHB. (2020). İşçi Sayıları ve Sendikaların Üye Sayıları Hakkında Tebliğler.

5. Turizm Sektöründe Sendikalaşmayı Engelleyen Faktörler

1980'lerden 2020'li yıllara kadar olan dönemde sektörde sendikal örgütlenmeyi zorlaştıran ve sendikalaşmanın düşük kalmasına neden olan unsurlar olarak aşağıdaki faktörlere dikkat çekilmektedir (Öztürk, 2021; TSA Cilt 2., 1998, s.279, 282; Sarı, Timur & Ekici, 2015, s.553):

- Sendikalaşmayı engelleyici nitelikteki mevzuat,
- İşverenlerin olumsuz tutumu ve işçilerin işini kaybetme korkusu,
- Taşeronlaştırma uygulamaları,
- İşletme büyüklüğü ve örgüt yapısı (geleneksel kesimdeki işletmelerde iş ilişkilerinin niteliği),
- İşgören devir hızının çok yüksek olması,
- Sektörün mevsimsel çalışma özelliği,
- Kayıt dışı istihdam oranının yüksekliği,
- İşgücünün heterojen yapısı (farklı vasıf, beceri ve çıkara sahip çalışan profili),

- Sektörün turizm ile birlikte genişlediği yıllarda sendikal bilinç kazanamamış işçilerin yoğun biçimde sektörde istihdam edilmesi,
- İşin niteliği ve işgücü profili bakımından birbiri ile ilgisi olmayan sektörlerin aynı işkolunda yer alması nedeniyle işkolu barajını aşarak yetki almanın güç olması.

5.1. İşverenlerin Olumsuz Tutumlarını Kolaylaştıran Ortam

Sektörde işverenlerin sendikal örgütlenmeye karşı tutumlarının olumsuz olması (Öztürk, 2018, s.6) ve sendikaların yeni örgütlenmeye başladıkları işletmelerde üye olan işçilerin işten çıkarılmaları (Yenipınar, 2005, s.172) işçilerde iş güvencesi kaygısına ve sendika üyeliğine olumsuz yaklaşıma neden olmaktadır (ÇSGB, 2011, s.23). Mevzuatın işverenlere sağladığı alt-işveren-taşeron uygulaması ve mevsimlik ve kayıt dışı çalışmanın da kolaylaştırdığı işten çıkarma kolaylığı gibi durumlar işverenlerin işçiler üzerinde oluşturdukları iş güvencesi korkusunu daha da artırmakta ve işçiler işverenden kaynaklanan bu korkular nedeniyle sendikalı olamamaktadır (SDD, 2019, s.9).

Yine Türkiye gibi ekonomik, siyasi ve terör kaynaklı krizlerin yol açtığı daralmaların çok sık meydana geldiği bir ülkede hizmet talep esnekliği yüksek olan turizm sektörünün ekonomik ve siyasi kriz koşullardan büyük oranda etkilenebilmesi çalışanlarda yüksek iş güvencesi kaygısına yol açarak sendikalaşma için olumsuz bir koşul oluşturmaktadır (Kılıç & Seymen, 2011, s.168).

Ayrıca gelişen hizmet teknolojisi ile turizm, özellikle konaklama sektöründe emeği ikame eden otomasyon ve temizlik robotu gibi teknolojilerin kullanılması sektördeki işgücü talebini azaltarak emek talep esnekliğini daha da artırırken, emeğin pazarlık gücünü azaltmaktadır (Kılıç & Seymen, 2011, s.167).

İşverenlerin daha rahat hareket alanı kazanmasına imkân sağlayan bir unsur olarak hızlı bir özelleştirme süreciyle kamunun turizm sektöründen çekilmesi ve esnek iş hukuku düzenlemelerine uygun olarak gerçekleştirilen taşeronlaştırma uygulamaları da işkolunda sendikalaşmanın düşük kalmasına neden olan faktörler arasında yer almaktadır (TSA, Cilt 2., s.282). Buna göre temizlik, yemek, taşıma, güvenlik gibi alanlarda yaygın biçimde kullanılmasının yanı sıra uygulamanın yasal olmayan alanlarda da kullanılması işverenlerin farklı işkolu bildirimini yapmalarına imkân veren taşeron uygulamasını (Öztürk, 2018, s.6) sektörde sendikalaşmayı engelleyecek bir unsur haline getirmiştir (Kılıç & Seymen, 2011, s.168).

Aynı şekilde son 30 yıllık süreçte sendikalaşmanın daha kolay ve yüksek olduğu kamu kesiminde kamuya ait turizm işletmelerinin özelleştirilmesi sonucunda sektörde özel sektör için referans işlevi görecektir kamu işletmesinin olmaması da sendikacılığının gücünü azaltan bir unsur olarak görülmektedir (Kılıç & Seymen, 2011, s.168; Nasöz & Demirkol, 2014, s.1391).

2014 yılında yapılan bir çalışma kapsamında yazarların sektörde toplu iş sözleşmesi yetkisine sahip iki büyük sendika ile yaptıkları görüşmede, OLEYİS temsilcisi 2012 yılında yürürlüğe giren sendikalar yasası sonrasında yasal sorunların eskiye oranla azaldığını, uygulamaların zamanla iyiye

gittiğini ifade ederken, TOLEYİS sendikası temsilcisi sendika üyesi olduğu için işten çıkarılan üyelerinin olduğunu ve hala mahkemede bu yüzden devam eden davaları bulunduğunu belirtmiştir (Nasöz & Demirkol, 2014, s.1395). Yakın tarihte yapılan sosyal diyalog toplantısında işçi sendikaları toplu iş sözleşmesi yapılması için 6356 sayılı Kanunda belirtilen süreçlerin örgütlenmenin önünde engel oluşturduğunu beyan etmişlerdir (Öztürk, 2018, s.6).

İşkolu barajı ile ilgili olarak özellikle sayısı oldukça fazla olan kahvehanelerin bu işkolunda yer almasının sektördeki istihdam verisini çarpıttığı (Yorgun, 2013) ve %1 işkolu barajı için gerekli olan sayıyı yapay biçimde artırdığı kabul edilmektedir.

5.2. Yüksek Seviyede Personel Devir Hızı ve Mevsimlik Çalışma

Turizm sektöründe kısa süreliğine çalışan işçilerin bir kısmı sendika üyeliğini gerekli görmezken, sendika üyesi olanlar da yine belirli bir süre sonra sektör değiştirdiği için sendika üyeliğinden ayrılmaktadır (Kılıç & Seymen, 2011, s.169). Sektördeki yüksek işgücü devir hızı sektörün mevsimsel özelliğinden kaynaklandığı gibi kötü çalışma koşullarından da kaynaklanmaktadır.

Mevsimlik istihdamda çalışma süresinin kısa olması yine sendika üyeliğine olumsuz bakmanın en önemli nedenlerdendir (Tekin, 2014; Kılıç & Seymen, 2011, s.170). Fakat burada kısa çalışma süresinin işçinin sendikaya ilgisini düşük tutmasına olan etkisinin yanı sıra işsiz kalma korkusunun da üye olma isteğini azalttığından bahsedilmelidir. Sezon dışında başka işkollarında çalışmak zorunda kalan işçinin üyeliğinin düşmesi de işkolu sendikacılığını olumsuz etkileyen bir diğer durum oluşturmaktadır (Öztürk, 2018, s.6).

5.3. İşletme Büyüklüğü ve Örgüt Yapısı

Turizm sektöründe işçi sayısının 10'un altında olduğu küçük ve orta boy işletmelerin ağırlıklı olması, bu geleneksel küçük işletmeler ve aile işletmelerinde işçi işveren ilişkilerinin birincil nitelikte oluşması ve işgücü içinde ücretsiz aile işçilerinin bulunması çalışanlar arasında sınıf bilincinin oluşumunu (Kaya, 2012, s.245) ve sendikalaşmayı olumsuz etkileyen elverişsiz bir yapı oluşturmaktadır (Yorgun, 2013; Kılıç & Seymen, 2011, s.170). Buna göre büyük şehirlerdeki belirli otellerde sendikal örgütlenmenin söz konusu olmasına karşın, küçük veya şehir merkezi dışında bulunan otellerde örgütlenmenin daha zayıf kaldığı görülmektedir (Tüzünkan, 2014, s.1498).

Bu ampirik tespite rağmen, büyük ölçekli işletmelerde de sendikalaşmanın yeterli seviyede olmadığı bir gerçektir. Bu nedenle işletme ölçeği ve merkezi konumun örgütlenme çabalarını kolaylaştırıcı etkisinin genel olarak bilinmesine rağmen, turizm sektörünün bu noktada diğer sektörlerden ayrışıp ayrışmadığının ayrıca incelenmesi gerekmektedir. Bu işkolunda sendikal örgütlenme lokanta ve restoran gibi küçük ölçekli işletmelerde başlatılmış ve turizmin işkolunda baskın olduğu yıllara kadar bu durum devam etmiştir. Yine turizmin gelişme aşamasında olduğu ve konaklama sektöründe işletme ölçeğinin görece daha düşük olduğu 1970'li yıllarda sendikal örgütlenmenin günümüze göre çok daha iyi konumda olduğu bilinmektedir. Bu nedenle sendikal örgütlenmenin 1980'li

yıllarla birlikte ve 2000'li yıllarda artan bir ivme ile zayıflamasında işletme ölçeğinden ziyade kitlesel iş modelinin etkisi ile değişen işgücü yapısı, artan genel işsizlik ve yasal engeller gibi daha etkin faktörlerin rol oynadığı düşünülebilir.

Nitekim Ünsal (1992, s.338), sektörde işletme ölçeği ve işgücü mobilitesi nedeniyle sendikalaşmanın genel olarak düşük olduğunu belirtmekle birlikte, 1980 sonrasında sendikalaşmada yaşanan gerilemenin en önemli sebepleri olarak işverenlerin olumsuz tutumu ve buna imkân veren yasal düzenlemeleri göstermiştir.

5.4. İşgücünün Yapısı

1990'lı yıllarla birlikte hızlı biçimde başlayan kitlesel turizm piyasasında, tarımdan kopan göçmen işgücünün kırsal yaşam şartlarına göre sanal bir refah artışı izleniminin etkisi ile farklı bölgelerde heterojen bir işgücü yapısı içinde çalışması bu emek piyasasında sınıf bilincinin zayıf kalmasına yol açmıştır (Aykaç, 2009, ss.194-195). Bu süreçte sendikal bilinç kazanamamış, sınıf bilinci olmayan farklı vasıf ve ücret gelirine sahip işçilerin yoğun biçimde sektörde istihdam edilmesi işgücü profilini sendikal örgütlenme için olumsuz bir yapıya dönüştürmüştür (TSA Cilt 2., 1998, s.279, 282).

Turizm sektöründe kayıt dışı istihdam, yüksek işgücü devir oranı ve kötü çalışma koşullarına göre daha eğilimli olan genç, kadın, stajyer ve göçmen emeğinin yoğun biçimde istihdam edilmesi sendikalaşmayı engelleyen bir diğer önemli husustur (Kılıç & Seymen, 2011, s.171). Çünkü işgücünün bu alt kategorilerinin bir kısmı sendikal örgütlenmeyi önemsemezken (TSA, Cilt 2., 1998, s.279) bazılarının yapısal olarak sendikal olması zaten mümkün değildir.

Yine diğer sektörlerden farklı olarak vasıf, beceri ve ihtiyaç yönünden birbirinden çok farklı işler yapan ve sosyo-ekonomik ve demografik açıdan daha heterojen işgücünün bir arada istihdam edilmesi sendikalaşma için olumsuzluk oluşturan yapısal bir unsurdur. Buna göre otel teknik servisinde çalışan bir teknisyenle, mutfakta çalışan bir aşçının ya da ofiste çalışan bir satış elemanının yetkinliklerinin, eğitimlerinin ve ihtiyaçlarının birbirinden çok farklı olması nedeniyle sendikalarının bütün bu farklı departmanlarda çalışan farklı işçi türlerini kuşatabilmesi, onların ihtiyaçlarına cevap vermesi kolay olmadığına dikkat çekilmektedir (Nasöz & Demirkol, 2014, s.1396; Şit, 2016).

Dolayısıyla, sektörde işgücü çıkar yönünden parçalı bir yapı göstermekte ve hepsinin sendikalaşmaya bakışı ve verdiği önem farklılaşmaktadır. Sektörde kısmi zamanlı çalışan çoğunluğu kadın işgücü işini geçici görmekte, yine düşük ücret ve kötü çalışma koşulları sebebiyle işgücünün çoğunluğu işletme ve sektör değiştirmekte, vasıflı işgücünün bir kısmı ise kendi işini kurmaya çalışmaktadır. Ayrıca büyük işletmelerde çalışıp iyi ücret ve çalışma koşullarına sahip vasıflı personel sendikal eylemlere soğuk bakmaktadır. Bu heterojen yapı içerisinde ücretlerin işyeri ve çalışan vasfına göre önemli ölçüde farklılaşması sınıf dayanışmasını ve sendikal örgütlenmeyi zayıflatan bir unsur oluşturmaktadır (TSA, Cilt 2., 1998, s.279).

Mevcut istihdam şartları ve işgücü profili incelendiğinde, bir tarafta sürekli istihdamda olan ve daha iyi özlük haklarına sahip işgücü diğer tarafta ise atipik istihdam ilişkisi ile düşük standartlarda ve güvencesiz şekilde istihdam edilen heterojen bir işgücü yapısı ile turizm sektörünün işgücü profili ve çalışma koşullarının emeğin dayanışmasına değil birbiriyle rekabetine zemin hazırlayan bir yapı oluşturduğu kabul edilmektedir (Tekin, 2014).

5.5. Emek Sürecinin Vasıfsızlaştırılması

Ekonomik gelişme ve kalkınma için turizmin bir çıkış kapısı olarak görüldüğü yıllarda geçmiş on yılın değerlendirmesi ve gelecek için yol haritasının belirlenmesi amacıyla İzmir 3. İktisat Kongresi kapsamında Turizm Çalışma Grubu tarafından hazırlanan raporlarda ve yapılan çalıştayda sektörün verimlilik temelinde bilimsel esaslara göre iş tanımı yapılmış eğitimli-nitelikli işgücü ile gelişebileceği öngörülürken (Korzay, 1992, s.289; Ünsal, 1992, s.337) ilerleyen yıllarla birlikte sektör bu yaklaşıma aykırı biçimde kontrolsüz, vasıf ve beceriden kaynaklı katma değer temeli yerine emek üzerinden maliyet minimizasyonu temelinde gelişmiştir. Hizmet sunumunun standartlaştırılmış toplu tüketime dönüştüğü bu süreçte hizmetlerin belirli bilgi, beceri ve kalite ihtiyacı olmaksızın üretilmesi ile emek süreci tam tersine vasıfsızlaştırılmış ve bugün için hemen hemen tüm hizmet alanlarında nitelikli emek gereksiz kılınmıştır (Erköse, 2019).

Turizm sektörü tarafından oluşturulan bahçıvanlık, temizlik işleri, tedarik ve depolama gibi birçok alt-meslek grubu yüksek düzeyde beceri gerektirmemektedir (Şit, 2016). Sektörün sendikalaşmada öncü rolü oynayan meslek grubu olan garsonluk ise her şey dâhil sistemi ile “tabak toplayıcısı” konumuna düşürülmüştür (SDD, 2019, s.8). Diğer bir ifade ile sektör büyürken bir yanda atipik şekilde istihdam edilen sendikalaşma bilinci düşük bir işgücü profili oluşmuş, diğer taraftan her şey dâhil sistemi ile kitleselleşen ve faydanın hizmet farklılaştırması yerine maliyet olarak sunulmasıyla sektörün vasıflı olan ve sendikal örgütlenmenin itici gücü olan işgücü de vasıfsızlaşmış ve sendikal örgütlenme için gerekli olan katma değer gücünden mahrum kalmıştır.

6. Turizm Sektöründe Sendikal Örgütlenmeyi Destekleyecek Politika Arayışı

Turizm sektöründe sendikalaşmayı engelleyen faktörlerin çoğunluğu ulusal emek piyasasında sendikal örgütlenmeyi engelleyici ve yukarıda bahsedilen genel sorunlarla benzerdir. Fakat bu faktörlerin turizm sektörü için etki şiddetinin daha fazla olması, meselenin ayırt edici önemli bir boyutudur. Bununla birlikte sendikalaşmayı engelleyen sektöre özgü sektörel yapı ve istihdam yapısından kaynaklanan ciddi sorunlar da bulunmaktadır. Bu durum bir taraftan bu genel faktörlere yönelik literatürde geliştirilen çözüm önerilerini turizm sektörü için geçerli kılarken diğer taraftan bunların bazılarını anlamsız veya etkisizleştirmekte ve sektöre özgü daha spesifik çözüm önerileri getirilmesini de gerekli kılmaktadır.

Türkiye’de turizm sektöründe sendikalaşma oranlarının tüm işkolları içinde hem mutlak hem de görel olarak düşüş yaşanmasına en fazla her şey dâhil sistemi ile birlikte emek sürecinin

vasıfsızlaştırılmasının neden olduğu görülmektedir. Özellikle, turizm sektörünün kitleselleşmesi ve çeşitli eğlence, dinlenme ve spor gibi çok farklı faaliyetlerdeki işgücünün oluşumu ile birlikte, işkolu sendikacılığında öncü role sahip olan garsonların toplam iş gücü içindeki sayısal ağırlıklarının ve vasıftan kaynaklanan güçlerinin azalması önemli bir yapısal dönüşümdür. Bununla birlikte kronik istihdam sorunları da sektörde sendikalaşma için gerekli niteliklere sahip işgücünün oluşumunu engellemektedir. Diğer taraftan, sendikal faaliyetler için olumsuzluk oluşturan ve işverenlerin sendikalaşmayı engelleme amaçlı uygulamalarını kolaylaştıran yasal mevzuatın etkisi ve yabancı işgücü çalıştırma, yasal olmayan alt işverenlik kurulması, sendikal olma nedeniyle işten çıkarmaya karşı güvencesinin sağlanması gibi hususlarda işçiler ve sendika lehine olan mevcut mevzuatın uygulanmaması ise önemli bir role sahiptir. Dolayısı ile mesele çok boyutlu bir niteliğe sahiptir.

Sendikal örgütlenmenin çalışan haklarını korumak için gerekli bir unsur olmasına karşılık, sektörün kendine has istihdam şartları aynı zamanda örgütlenme sorunun nedenlerini oluşturmaktadır. İstihdam sorunlarının çözümü için sendikalaşmaya olan ihtiyaca karşılık, sendikalaşmanın artırılması için mevcut sorunların çözümüne de ihtiyaç duyulması, meselenin önemiyle birlikte çözümünün zorluğunu göstermektedir. Bu durum ise sendikalaşma sorununun daha detaylı incelenmesini gerekli kılmaktadır.

Her ne kadar mevcut istihdam sorunları sendikalaşmayı engelleyen ciddi bir unsur olsa da, sendikalaşma ve toplu pazarlık hakkının çalışanlara sağlanması için bu sorunların çözümü beklenemez. Liberal bir piyasa ortamında bir takım istihdam sorunlarının piyasa şartlarında çözümünü beklemek sektöre özgü bir durum olarak görülebilse de; devlet, emek ve sermaye arasında denge sağlayıcı rolünün gereği olarak sendikal haklara erişimi garanti altına almak zorundadır.

Sendikal örgütlenmenin sektörün yapısı gereği düşük kalması buna karşılık sömürü şartlarında istihdam koşullarının varlığının sendikalaşmayı zorunlu kılmasından dolayı sektörde sendikal örgütlenmeyi kolaylaştıracak düzenlemeleri hayata geçirmek gerekmektedir. Bu hususta sendikal hakların gelişimi için örgütlenme hakkı ile toplu sözleşme yapma hakkının eş zamanlı olarak sağlanması gerektiği kabul edilmektedir (Başbuğ, 2019, s.20). Nitekim ILO tarafından sektördeki sosyal taraflar ve hükümet temsilcilerinin katılımı ile yapılan sosyal diyalog toplantısı sonunda kabul edilen rehber ilkeler metninde, sektördeki istihdam sorunlarının çözümü için hükümetlerin bir takım yasal, idari ve ekonomik politikaları hayata geçirmesi salık verilirken, aynı zamanda örgütlenme özgürlüğü ve toplu pazarlık hakkını sağlayacak şekilde ulusal politikaların ve mevzuatın geliştirilmesi veya mevcut olanların turizm işçilerinin ihtiyaçlarına göre uyarlanması ve etkin bir denetim mekanizmasının oluşturulması önerilmektedir (ILO, 2017, s.36).

Toplu sözleşme hakkının kolaylaştırılması için yapılabilecek öncelikli çözümlerden biri işkolu barajı ile ilgilidir. Buna göre tüm işkolları için yüzde birlik işkolu barajının tamamen kaldırılması düşüncesi (Sümer, 2019, s.99) turizm için daha acil bir çözüm olarak görülebilir. Yine eski 2822 sayılı TİSGLK madde 13'te sendikal örgütlenmenin güç olduğu tarım, ormancılık, avcılık ve balıkçılık işkolunda işkolu barajı aranmamasına benzer şekilde 6356 sayılı Kanun'da, işkolları bakımından

bir istisna getirilebileceği düşüncesinden hareketle (Başbuğ, 2016) turizm sektörü bu kapsamda değerlendirilebilir. İşkolu barajının tamamen kaldırılmasının sakıncalı olabileceği durumda ise yetki için gerekli baraj oranı işkolundaki işletme ölçeğinin ortalaması veya ağırlıklı ortalaması baz alınarak hesaplanabilir.

Sektör işçileri için toplu iş sözleşmesini daha ulaşılabilir kılmak için literatürde önerilen sendikalar arası koalisyon sistemi de bir çözüm olarak görülebilir. Buna göre birkaç sendikanın örgütlü olduğu bir işyerinde hiçbir sendikanın tek başına yetkiyi sağlayamadığı fakat birkaç sendikanın birlikte çoğunluğu sağlayabildiği durumda siyasi parti koalisyonuna benzer şekilde bu sendikaların birlikte yetkiye başvurabilmesi ve toplu pazarlık sürecini yönetmesine imkân sağlayacak bir düzenleme yapılabilir (Özkaraca, 2019, s.67; Canbolat, 2019, s.150). Fakat böyle bir uygulamaya mevcut büyük sendikaların diğer sendikaların birleşerek kendilerine rakip olması endişesi ile karşı çıkabilecekleri ifade edilmektedir (Canbolat, 2019, s.150).

Turizm sektöründe istihdamın ağırlıklı kısmının, çalışma düzeninin mevsimlik olması bu sektörde sendikalaşmayı artırmak adına doktrinde mevsimlik işçilerin iki sendikaya üye olmasına yönelik tartışmayı önemli kılmaktadır. Mevcut mevzuata göre bir işçi aynı anda yalnızca bir sendikaya üye olabilmektedir. Bir istisna olarak 6356 sayılı STİSK'nin 17. maddesinin 3. fıkrası uyarınca yalnızca aynı işkolunda aynı zamanda farklı işverenlere ait işyerinde çalışan işçiler birden fazla sendikaya üye olabilmektedir (Yiğit, 2013). Mevsimlik işçiler sendikaya üye olabilmekle birlikte ne 4857 sayılı İş Kanunu'nda ne de 6356 sayılı Kanunda özel olarak mevsimlik iş sözleşmelerine ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Bu nedenle mevsimlik işçilerin sendikal hakları genel hükümlerden çıkartılmakta, boşluklar ise yargı kararlarıyla doldurulmaktadır (Küçük, 2019, s.112). Buna göre STİSK'nin 19. maddesinin 7. fıkrasında düzenlenen “işkolunu değiştirenin sendika üyeliği kendiliğinden sona erer” hükmü gereğince mevsimlik işçinin iş sözleşmesinin askıda olduğu dönemde bir başka işkoluna girerek çalışmaya başlaması halinde sendika üyeliği kendiliğinden sona ermektedir (Yiğit, 2013).

Yargıtay'ın 2014 yılında 2821 sayılı eski kanun dönemine ait bir dava için vermiş olduğu bir kararda mevsimlik işçilerin sendikaya üye olabilecekleri ancak işçinin askı döneminde bir başka işkoluna giren işyerinde çalışmaya başlaması halinde, sendika üyeliği yasa gereği sona ereceğinden, işçinin ertesi yıl mevsim başında eski işyerinde işbaşı yapması durumunda, yeniden sendikaya üye olması gerekeceği şeklindeki kararı doktrinde eleştirilmiş ve mevsimlik işçi askı dönemindeyken diğer bir işkolunda çalışmaya başladığında işçi işkolunu değiştirmemekte yalnızca aynı zamanda başka bir işkolunda daha çalışmaya başladığı kabul edilerek iki sendika üyeliğinin de geçerli kabul edilmesi gerektiği savunulmuştur (Küçük, 2019, s.112). Gerçekten de turizm sektöründe temmuz ayından sonra sendika üyesi olan ve ekim ayında sözleşmesi askı dönemine giren işçiler mecburen başka bir işkolunda çalışmaya başladıklarında konaklama ve eğlence yerleri işkolundaki sendika üyelikleri sona ereceğinden ve ocak dönemindeki üyelik listelerinde yer almayacaklarından bu sendikaların yetki için gerekli işkolu barajını aşamama riski oluşmaktadır. Bu işçiler mayıs ayında tekrardan eski işlerine döndüklerinde sendikaları yetkisiz olduğu için en iyi ihtimalle temmuz ayına kadar en az iki,

üç ay sendika desteğinden ve kazanımlarından mahrum kalacaklardır. Bu nedenle üyeliklerin elektronik ortamda takibinin yapılabildiği günümüz şartlarında SGK kayıtları ile yapılacak eşleştirme yoluyla her mevsimlik çalışma döneminden sonra gelen yalnızca bir askı dönemi için başka bir işkolunda çalışma durumunda konaklama ve eğlence yerleri işkolundaki sendika üyeliğini devam ettiren fakat bir sonraki mevsimlik çalışma döneminin ortası olan temmuz ayına kadar işkolunda işbaşı yapmayan işçinin üyeliğini sonlandıran bir düzenleme yapılabilir.

İşkolu barajı ve askı döneminde üyeliğin devamı kadar önemli bir husus da sendikal güvenceyi sağlayacak önlemlerin uygulamaya geçirilmesidir. Bu kapsamda devlet teşviklerinde sendikalı işgücü oranının pozitif bir kriter olarak kabul edilmesine yönelik bir düzenleme de yapılabilir.

Sektörde sendikalaşmanın artırılması için 1990'ların başında o yıllarda AB'de sosyal diyalogun gelişmesinin de etkisi ile sosyal diyalogun geliştirilmesi önerilmiştir (Ünsal, 1992, s.339). Bugün de, sosyal diyalog bir çözüm yolu olarak değerlendirilebilir. Turizm sektörü çalışanlarının son yıllarda ILO'nun özel önem verdiği "örgütlenmesinde güçlük çekilen çalışanlar" kategorisinde kabul edilerek bakanlık öncülüğünde sendikaların taleplerinin dikkate alınmasını sağlayacak sosyal diyalog platformlarının oluşturulması ve sürdürülebilir kılınması gerekir. Bu noktada AB fonlarından yararlanma imkânları da değerlendirilerek, teşvik mekanizmalarının kullanılacağı ve AB'deki açık koordinasyon metoduna benzer bir süreçte iyi uygulamalar sektör geneline tanıtılarak yaygınlık kazandırılabilir.

Aynı şekilde yukarıda bahsedilen ILO'nun sosyal diyalog toplantısı tavsiye kararlarında sektördeki sorunların çözümü için sosyal diyalog mekanizmalarının geliştirilmesi bir zorunluluk olarak görülmektedir (ILO, 2017, s.48). Sosyal diyalogun kurumsallaşması için ise hükümetlerin çalışma ilişkilerini iyileştirmeye ve sürdürülebilir turizmi teşvik etmeye adanmış yasal kurullar ve komiteler (örneğin, üçlü ulusal turizm komiteleri), kalkınma ajansları ve ekonomik ve sosyal konseyler gibi mekanizmaları, yapıları, prosedürleri ve kurumları teşvik etmesi gerektiği vurgulanmıştır (ILO, 2017, s.49). Bununla birlikte sosyal diyalogun sürdürülebilir olması ve başarılı sonuçlar sağlaması için işçi ve işveren kesimi arasında ulusal, sektörel ve işyeri düzeyinde toplu pazarlıkların gerçekleştirilmesinin kaçınılmaz olduğu vurgulanmaktadır (ILO, 2017, s.48). Diğer bir ifade ile hükümetler sosyal diyalog için somut kazanım noktasında işverenlere yönelik üstü örtük biçimde zorlayıcı bir politika benimsemeye davet edilmektedir³.

3 Fakat ILO'nun sektöre yönelik başta hükümetler olmak üzere işveren ve işçi kesimine yönelik tavsiye veya daha az formel bildirge niteliğindeki bu metninde istihdam sorunları için getirilen önerilerde hükümetlerin amaçlaması zorunludur (should aim at) ifadesi kullanılırken sendikal örgütlenme için getirilen önerilerde hükümet ifadesi kullanılmaksızın özne belirtmeden edilgen gramer kuralıyla sadece genel olarak önem verilmesi gerekir anlamında (needs to be paid) bir ifade kullanımı sendikal örgütlenme konusunda işveren kesiminden kaynaklı olarak çok daha yumuşak bir tutuma işaret etmektedir.

Bu zorlayıcı politikanın en önemli göstergesi ve başlangıç noktası ise sendika üyeliğine karşı iş güvencesinin – sendikal güvencenin en yüksek seviyede sağlanması için gerekli tedbirlerin alınması olmalıdır.

2000 sonrası dönemde sektörün gelişimine yönelik gerçekleştirilen çalışmalarda dikkat çekilen bir husus da sendikaların bir sosyal taraf olarak dikkate alınmamasıdır. Her ne kadar kamu kurumları sektördeki istihdam sorunlarının tespit edilmesi için birtakım raporlar hazırlasalar da sektöre yönelik strateji belirleme süreçlerinde sendikalara yer verilmediği görülmektedir. 1992 yılında DPT tarafından düzenlenen ve sektörün gelişiminin ele alındığı 3. İzmir İktisat Kongresi Turizm Çalışma Grubu toplantılarında istihdam sorunları ve endüstri ilişkileri konularında tebliğlere yer verilmiş ve TOLEYİS sendikası adına söz konusu sorunlarla ilgili bir sunum yapılmış (3. İzmir İktisat Kongresi, Turizm Çalışma Grubu Toplantısı, 1992, s.367,369,376) iken yine DPT tarafından 2004 yılında düzenlenen İzmir İktisat Kongresi'nin Turizm Çalışma Grubu Raporu Sunuş Metni isimli belgede, bu konular bahse konu edilmemiş ve çalışma grubu üyeleri içinde istihdam ve endüstri ilişkileri alanından bir akademisyen veya sosyal taraf temsilcisi yer almamıştır (DPT, 2004). Bundan sonraki yıllarda düzenlenen kongrelerde de bu konular maalesef gündem olarak yer almamıştır.

Yine geçmiş yıllarda Kalkınma Planları ve planlar kapsamında hazırlanan özel ihtisas komisyonu raporlarında, turizm sektöründe istihdam sorunları ilk defa detaylı biçimde muhtemelen ILO'nun 2017 yılındaki sosyal diyalog çalışmayı sonucunda yayınladığı tavsiye ilkelerinin etkisi ile 11. Kalkınma Planı döneminde ele alınmış olup, sendikal örgütlenme ile ilgili sorunlara ise planlarda bir istihdam sorunu olarak yer verilmemiştir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2018, s.43, 65). Dolayısı ile hükümetlerin sektörde sendikal örgütlenme ve sosyal diyalog için atacağı adımların başı, bu meseleleri sektöre yönelik karar alma platformlarında ciddiyetle gündem maddesi yapmak ve emek tarafının bu platformlarda güçlü bir şekilde temsil edilmesini sağlamak olmalıdır.

Türkiye'de genel olarak kamuoyunda sendikal faaliyetlerin yeterince gündeme gelmemesinin sendikalaşmanın önündeki bir engel olarak görülmesi (Yorgun, 2007) ve sendikal kültürün geliştirilmesinin hala bir ihtiyaç olduğu düşüncesi (Kutal, 2005) göz önüne alındığında, başta sendikaların kendi aralarındaki işbirliği ile başlatacakları bir süreç olmakla birlikte, kamu kurumlarının düzenlediği ve sendikaların sosyal taraf olarak katılmalarının anlamlı olduğu bu tür toplantılarda bilinçli bir şekilde yer almaları işverenlerin direncini azaltacak, kamuoyunun desteğini artıracak şekilde kamuoyunda olumlu algı oluşmasına ve sendikal kültürün gelişimine de katkıda bulunacaktır.

Diğer taraftan sendikal örgütlenme için bu kadar olumsuz bir işgücü ve istihdam profilinin olduğu sektörde sendikal rekabetin diğer sektörlerden çok daha yıkıcı etkiye sahip olacağı varsayımından hareketle, sendikal rekabet yerine sendikal birleşmeye doğru adım atılması sendikaların kendi içinde atabilecekleri önemli bir adım olarak görülebilir. En azından sendikal rekabetin hâlihazırda bir sendikanın örgütlü olduğu işletmeler yerine örgütlenmenin olmadığı işletmeler üzerinden devam ettirilmesi konusunda sendikalar arasında bir uzlaşmaya varılması gerekmektedir.

7. Sonuç

Türkiye turizm sektöründe sendikalaşma oranları genel olarak ülke ortalamasının altında gelişim göstermekle birlikte, işkolu sendikacılığı 1980'li yıllara kadar ulusal sendikal hareket içinde önemli bir etkinliğe sahip olurken, sektör çalışanlarının makul istihdam koşullarına sahip olmasını başaramamıştır. Bununla birlikte sektörün yaşadığı dönüşümün etkisi ile sektördeki sendikal örgütlenme kapasitesi bugün çok zayıflamış durumdadır. Öyle ki, bir zamanlar ilçe bazında örgütlenme yeteneği gösteren sektör çalışanları gelinen noktada örgütlenmesinde zorluk çekilen marjinal sektör çalışanlarının durumuna yaklaşmaktadır.

Bu süreçte tüm Dünyada ve Türkiye'de sendikal örgütlenmede ciddi bir gerileme yaşanmakla birlikte, bu gerileme turizm sektörü için çok daha şiddetli olmuştur. Özellikle sektörün ülke ekonomisi için önemi nedeniyle devlet teşvikleriyle desteklendiği, bu teşvikler sayesinde büyüdüğü bir süreçte sektörün istihdam piyasasındaki ve milli gelir içindeki payı artarken, sektörde sendikalaşmanın hem mutlak hem de diğer işkollarına göre azalması meseleyi diğer sektörlerin durumundan ayıştırmaktadır.

Ayrıca sektördeki çalışma standartlarının birçok sektöre göre daha olumsuz olması ve bu sorunların çözümü için sendikal örgütlenmenin gerekli görülmesi meselenin önemini artırmaktadır.

Mevcut iş modelinde çevre işgücü özelliği taşıyan işgücünün ağırlıklı olması piyasa şartlarında işçilerin örgütlenmesini çok daha zorlaştırmaktadır. Bu nedenle sorumluluk büyük ölçüde devletin güç-yetki alanına düşmektedir. Bu noktada devletin öncelikle sosyal tarafların birbirleri ile kamuoyu baskısı ve devlet desteği ile meşru taleplerini müzakere etmelerini mümkün kılan sosyal diyalog zeminlerinin oluşturulmasına yönelik adım atması gerekmektedir. Ayrıca işkolu barajı, işkolunun yeniden belirlenmesi ve askı döneminde sendika üyeliğinin devam ettirilmesi gibi doğrudan yetki alanındaki hususlarda gerekli düzenlemeleri sosyal diyalog zemininde hayata geçirmesi sektör sendikacılığına katkı sağlayacaktır.

İkinci olarak sektör çalışanları için sendikal güvenceyi somut biçimde sağlayacak teşvik mekanizmaları ile idari ve cezai yaptırımların hayata geçirilmesi gerekmektedir.

Son olarak, sektöre bir taraftan insani kalkınma hedeflerinin başarılmasında önem atfedilirken, diğer taraftan sektör çalışanlarının en temel çalışma haklarından mahrum kalması bir çelişki oluşturmaktadır. Gelişimini büyük ölçüde başta devlet arazileri olmak üzere kamu kaynaklarına borçlu olan ve kazandırdığı döviz gelirleri ile ülke ekonomisine ciddi katkıda bulunan bir sektörden elde edilen değerden o sektördeki emekçilerin de adil bir pay alması sosyal devletin gereğidir. Bunun ön koşullarından birisi de, şüphesiz sektör çalışanlarına toplu pazarlık imkânını sağlayacak bir örgütlenme ortamının oluşturulmasıdır.

KAYNAKÇA

3. İzmir İktisat Kongresi, Turizm Çalışma Grubu Toplantısı. (1992, 4-7 Haziran). *Bankacılık, Sigortacılık, Yabancı Sermaye, Müteahhütlik Hizmetleri, Turizm Çalışma Grupları*. 4-7 Haziran 1992, İzmir.
- Akova, O., Tanrıverdi H., & Kahraman, O. C. (2015). Otel işletmelerinde işgören devir hızına etki eden risk faktörlerinin belirlenmesine yönelik bir araştırma. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 6(12), 87-107.
- Aykaç, A. (2009). *Yeni işler, yeni işçiler, turizm sektöründe emek*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Başbuğ, A. (2016). Toplu iş sözleşmesi yapma yetkindeki temel sorunlar ve sendikal haklara olumsuz etkisi. *İş ve Hayat*, 2(4), 59-76.
- Başbuğ, A. (2019, 14 Ocak). Örgütlenme özgürlüğü ve toplu pazarlık ilişkisi açısından mevzuatın değerlendirilmesi. *Türk Hukukunda Sendikal Haklar Sempozyumu*. (ss.19-34). 14 Ocak 2019, Ankara. <http://www.turkis.org.tr/dosya/32DSMjqbWUn3.pdf> adresinden alındı.
- Canbolat, T. (2019, 14 Ocak). Toplu iş sözleşmesi hakkı ve uygulamada karşılaşılan sorunlar. *Türk Hukukunda Sendikal Haklar Sempozyumu*. (ss.140-164). 14 Ocak 2019, Ankara. <http://www.turkis.org.tr/dosya/32DSMjqbWUn3.pdf> adresinden alındı.
- Çavuş, Ö. H., & Kurar, İ. (2015). Turizm sektöründe çalışanların hukuki haklarına ilişkin farkındalıkları: Konaklama ve yiyecek-İçecek işletmeleri çalışanları üzerine bir araştırma. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 17(2), 147-174.
- Çelik, A. (2019). Sembiyotik ilişkiler ve otoriter korporatizm kışkırtıcılığına 2010'lu yıllarda Türkiye'de sendikalaşma, Toplu Pazarlık ve Grev Eğilimleri. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 15(15), 39-69.
- Çetin, İ., İçöz, O., & Tokar, B. (2018). Turizm endüstrisinde istihdam ve uluslararası çalışma kanunu. *Uluslararası Turizm, İşletme, Ekonomi Dergisi*, 2(2), 52-64.
- ÇSGB. (2011). *Turizm sektöründe çalışma sürelerinin iyileştirilmesi programlı teftişi sonuç raporu*. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı, Ankara.
- ÇSGB. (2013). *Konaklama ve Eğlence işleri işkolunda çalışma koşullarının iyileştirilmesi ve sosyal tarafların bilinçlendirilmesi programlı teftişi sonuç raporu*. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı Ankara.
- Dereli, T. (1986). Batı Ülkelerinde ve Türkiye'de sendikaların karşılaştıkları sorunlar ve başlıca gelişmeler. *İstanbul Üniversitesi İktisadiyat Fakültesi Mecmuası*, 44(1-4), 51-74.
- DİE-Devlet İstatistik Enstitüsü. (1995). *Çalışma istatistikleri*. Ankara.
- Dinçer, M. Z., Dinçer, F. İ., Ertuğral: M., Turan T. G., Güngör A., & Tekeli, N. (2005). Turizm sektöründe uluslararası çalışma örgütü normlarının önemi ve bu normların Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, UÇO Türkiye Temsilciliği ve Turizm Bakanlığı Tarafından Değerlendirilmesine Yönelik Bir Araştırma. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 49, 335-359.
- DPT – Devlet Planlama Teşkilatı. (2004). Türkiye iktisat kongresi turizm çalışma grubu raporu sunuş metni.
- Ekonomistler Derneği. (2017). *Turizm sektörü çalışanları geleceğe güvenle bakıyor projesi, turizm sektörü bağlamında kayıt dışı istihdam ve daha genelde bölgesel istihdam değerlendirme raporu*. İstanbul. https://www.ekonomistler.org.tr/wp-content/uploads/2017/07/kayitli_1.pdf adresinden alındı.
- Erköse, H. Y. (2019). Basit denetim yeniden: Türkiye'de tatil köylerinde emek denetimi. *Çalışma ve Toplum*, 61(2), 1069-1091.
- Eurostat, (2020). *Tourism industries – employment*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Tourism_industries_-_employment&oldid=445425 adresinden alındı.

- Gökmen, Ç. E. (2018). Turizm sektöründe göçmen emeği: Nitelikli emek mi? Ucuz emek mi?. *Çalışma ve Toplum*, 56, 139-166.
- Güzel, M. Ş. (2016). *Türkiye'de işçi hareketi 1908-1984*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- ILO (International Labour Office) / Sectoral Policies Department (2017, 20-24 February). ILO Guidelines on decent work and socially responsible tourism. *Guidelines adopted at the Meeting of Experts to adopt Guidelines on Decent Work and Socially Responsible Tourism*. Geneva, Switzerland.
- İslamoğlu, E., Candır Şimşek H., & Tellioglu S. (2018). Düzgün İş bağlamında turizm sektöründeki çalışma koşulları üzerine bir araştırma. *Kırklareli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 7(3), 147-161.
- İŞKUR. (2017). *2017 yılı işgücü piyasası araştırması konaklama ve yiyecek hizmeti faaliyetleri sektör raporu*. <https://media.iskur.gov.tr/15156/konaklama-ve-yiyecek-hizmeti-faaliyetleri-sektoru-raporu.pdf> adresinden alındı.
- Kaya, İ. (2012). Türk turizm sektöründe istihdamın temel özelliklerinin ve sorunlarının ücretli çalışanlar açısından coğrafi bölgelere göre analizi. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 15(28), 241-257.
- Kılıç, T., & Seymen, O. A. (2011, 11-13 Mart). Türk turizm sektöründe sendikal örgütlenme neden güçlü değil? Baskın faktörlerin rolü ve etkileri üzerine yazınsal bir değerlendirme. *II. Turizmde İnsan Kaynaklarının Gelişimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı*. (ss.144-180). 11-13 Mart 2011, Antalya.
- Koç, N. K., & Çelik, P. (2017). Turizm sektöründe antraktlı çalışma algısı: Antalya'daki Beş yıldızlı otel çalışanları açısından bir değerlendirme. *İşletme Araştırmaları Dergisi*, 9(4), 603-627.
- Korzay, M. (1992, 4-7 Haziran). Turizmde istihdam ve eğitim. 3. *İzmir İktisat Kongresi – Bankacılık, Sigortacılık, Yabancı Sermaye, Müteahhitlik Hizmetleri, Turizm Çalışma Grupları*. (ss.289-311). 4-7 Haziran 1992, İzmir.
- KTB. (2020). *Turizm istatistikleri*. <https://yigm.ktb.gov.tr/Eklenti/81096,turizmistatistikleri2020-4patara02032021pdf.pdf?0> adresinden alındı.
- Kutal, M. (2005). Türk sendikacılığını çevreleyen olumsuz koşullar, özellikler ve yeni bir yapılanma ihtiyacı. *Çalışma ve Toplum*, 5, 11-25.
- Küçük, K. (2019). *Sendika üyeliği*. (Yayınlanmamış yüksek lisans tezi). Ankara Üniversitesi, Ankara.
- Mahiroğulları, A. (2001). Türkiye'de sendikalaşma evreleri ve sendikalaşmayı etkileyen unsurlar. *C. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 2(1), 161-190.
- Molina, O., & Guardiancich, I. (Tarihsiz). Örgütlenmesinde Güçlük çekilen çalışanların örgütlenmesi ve temsili: Türkiye için çıkarımlar. *Uluslararası çalışma örgütü (ILO) Türkiye Ofisi Çalışma Hayatında Sosyal Diyalogun Geliştirilmesi Projesi*. https://www.csgb.gov.tr/media/53622/calisan_organlenmesi.pdf adresinden alındı.
- Nasöz, P., & Demirkol, Ş. (2014, 13-16 Kasım). Türkiye'de turizm sendikalarının sorunlarının analizi. *15. Ulusal Turizm Kongresi Bildiriler Kitabı*. (ss.1386-1399). 13-16 Kasım 2014, Ankara.
- OECD. (2020). *OECD Tourism trends and policies 2020*. Paris: OECD Publishing. doi: 10.1787/20767773.
- Oral, S., & Demir, C. (2001). Turizm işletmelerinde sendikalaşma ve verimlilik ilişkisi. *Turizm İşletmelerinde İnsan Kaynakları Yönetimi Hafta Sonu Semineri VII*. 24-26 Kasım 2000, Nevşehir. Kayseri: Erciyes Üniversitesi Matbaası.

- Özkaraca, E. (2019, 14 Ocak). Güncel gelişmeler ışığında sendikal güvenceler ve uygulama sorunları. *Türk Hukukunda Sendikal Haklar Sempozyumu*. (ss.35-60). 14 Ocak 2019, Ankara. <http://www.turkis.org.tr/dosya/32DSMjqbWUn3.pdf> adresinden alındı.
- Öztürk, M. O. (2018). Çalışma hayatında sosyal diyalogun geliştirilmesi projesi: Turizm sektöründe işçi ve işveren ilişkileri sorunların sosyal diyalog ile ele alınması çalıştay sonuç raporu. *Uluslararası Çalışma Örgütü*. Ankara.
- Öztürk, Ş. (2021). Türkiye’de turizm sektöründe işçi sendikaları. *Türkiye Turizm Ansiklopedisi*. Anatolia Turizm Akademisi. (Yayın aşamasında).
- Parlak, Z., & Süleyman Ö. (2011). Esneklik kavramı ve emek piyasalarında esneklik. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 60, 1-60.
- Sarı, Y., Timur B., & Ekici, A. (2015, 12-15 Kasım). Turizm sektöründe istihdam sorunlarıyla ilgili literatürde sunulan çözüm önerilerinin karşılaştırmalı analizi. 16. *Ulusal Turizm Kongresi Bildiriler Kitabı*. (ss.548-565). 12-15 Kasım 2015, Çanakkale. Ankara: Detay Yayıncılık.
- SDD-Sosyal Demokrasi Derneği. (2019). *Turizm sektöründe yaşanan sorunlar ve çözüm önerileri*. Yayın No: 31. Ankara: Sosyal Demokrasi Derneği Yayınları.
- SGK. (2019). *İstatistik yıllıkları*. http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/sgk_istatistik_yilliklari adresinden alındı.
- SGK. *Kayıtdışı istihdam oranı*. http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/calisan/kayitdisi_istihdam/kayitdisi_istihdam_oranlari adresinden alındı.
- Sümer, H. H. (2019, 14 Ocak). Toplu iş sözleşmesi yapma yetkisinin tespiti sürecinde yaşanan sorunlar. *Türk Hukukunda Sendikal Haklar Sempozyumu*. (ss.83-139). 14 Ocak 2019, Ankara. <http://www.turkis.org.tr/dosya/32DSMjqbWUn3.pdf> adresinden alındı.
- Şit, M. (2016). Türkiye’de turizm sektörünün istihdama katkısı. *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, 7(1), 101-117.
- T.C. AÇŞHB. *Çalışma hayatı istatistikleri kitabı*. <https://www.ailevecalisma.gov.tr/tr-tr/istatistikler/calisma-hayati-istatistikleri/resmi-istatistik-programi/calisma-hayati-istatistikleri-kitabi/> adresinden alındı.
- T.C. AÇŞHB. *İşçi sayıları ve sendikaların üye sayıları hakkında tebliğler*. <https://www.ailevecalisma.gov.tr/tr-tr/istatistikler/calisma-hayati-istatistikleri/sendikal-istatistikler/isci-sayilari-ve-sendikalarin-uye-sayilari-hakkinda-tebligler/> adresinden alındı.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2014). *Onuncu kalkınma planı (2014-2018)*. Turizm Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara,
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2018). *On birinci kalkınma planı (2019-2023)*. Turizm Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.
- T.C. SBB. *Temel ekonomik göstergeler, (2019)*. <https://www.sbb.gov.tr/temel-ekonomik-gostergeler/#154.226.8521132-a9825b93-fa4c> adresinden alındı.
- Tekin, Ö. A. (2014). Sendikacılık ve Türkiye turizm sektörü. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 20, 125-152
- Tiyek, R. (2020). Türkiye’de sendikal örgütlenme ve eşitsizlik. *Bartın Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 11(22), 392-411.
- TSA (*Türkiye sendikacılık ansiklopedisi*). (Cilt 1-2-3). (1998). Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı. İstanbul: Numune Matbaacılık.
- Tuna, O. (1965). Türk sendikacılığının başlıca meseleleri ve son gelişmeler. *İstanbul Üniversitesi İktisadiyat Mecmuası*, 24(3-4), 3-28.

- TÜİK, Hanehalkı işgücü anketi sonuçları, 2019 (Talep üzerine TÜİK tarafından özel olarak hesaplanan sonuçlar) Türkiye Oleyis. *Tarihçe*. <http://www.oleyis.org.tr/sayfa.php?id=12> adresinden alındı.
- TÜSİAD. (2012). *Sürdürülebilir turizm*. İstanbul: Sis Matbaacılık.
- Tüzünkan, D. (2014, 13-16 Kasım). Türkiye'de turizm sektöründe güvenceli esneklik (Flexicurity) uygulamasının önündeki engeller. 15. *Ulusal Turizm Kongresi Bildiriler Kitabı*. (ss.1488-1502). 13-16 Kasım 2014, Ankara.
- Uyanık, Y. (2008). Neoliberal küreselleşme sürecinde işgücü piyasaları. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 10(2), 209-224.
- Üngüren, E., & Çevirgen, A. (2014, 13-16 Kasım). Konaklama işletmelerinin işletme ve işgören yapısı: Alanya bölgesinde bir araştırma. 15. *Ulusal Turizm Kongresi Bildiriler Kitabı*. (ss.1023-1040). 13-16 Kasım 2014, Ankara.
- Ünsal, E. (1992, 4-7 Haziran). Turizm sektöründe istihdam, sendikalar ve çalışma barışı. 3. *İzmir İktisat Kongresi – Bankacılık, Sigortacılık, Yabancı Sermaye, Müteahhitlik Hizmetleri, Turizm Çalışma Grupları*. (ss.337-340). 4-7 Haziran 1992, İzmir.
- WTO-ILO. (World Tourism Organization and International Labour Organization). (2014). *Measuring employment in the tourism industries – Guide with best practices*. UNWTO, Madrid.
- WTTC, Data Gateway. (2019). (Kurum tarafından e-posta ile kişiye özel yollanan link üzerinden ulaşılan veri tabanı) <https://tool.wttc.org/> adresinden alındı.
- WTTC/Oxford Economics. (2020, Mayıs). *Travel & tourism economic impact research methodology*. <https://wttc.org/Research/Economic-Impact> adresinden alındı.
- Yanardağ, M. Ö., & Avcı, M. (2012). Turizm sektöründe istihdam sorunları: Marmaris, Fethiye, Bodrum ilçeleri üzerine ampirik bir inceleme. *Ege Stratejik Araştırmalar Dergisi*, 3(2), 39-62.
- Yenipınar, U. (2005). Otel İşletmelerinde Ücretlendirme: İzmir ili 4-5 yıldızlı otel işletmelerinde bir analiz. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7(3), 148-176.
- Yıldırım, K. (2013). *Osmanlı'da İşçiler (1870-1922) Çalışma hayatı, örgütler, grevler*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Yıldız, E. (2014). Neoliberal politikaların Türkiye'deki yansıması: Yoksulluk. *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi*, 3(1), 12-27.
- Yılmaz, G., Keser, A., & Yorgun. (2010). Konaklama İşletmelerinde çalışan sendika üyelerinin iş ve yaşam doyumunu belirlemeye yönelik bir alan araştırması. *Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi*, 6(1), 87-107.
- Yiğit, Y. (2013). 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'na göre işçi sendikası üyeliğinin kazanılması. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 11(22), 31-68.
- Yorgun, S. (2007). Türkiye'de sendikal örgütlenmenin güncel sorunları ve alternatif öneriler. *İş, Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, 9(2), 49-78.
- Yorgun, S. (2013). Türkiye'de turizm sektöründe esnek istihdam uygulamaları ve toplu iş sözleşmelerinde yer alan düzenlemeler. *Turizm ve Araştırma Dergisi*, 2(2), 53-72.

TRADE UNION ORGANIZATION IN TOURISM INDUSTRY IN TURKEY

Şenol ÖZTÜRK*

The tourism sector has an important position for developing countries in terms of generating employment and income. Investments made by the private sector in the tourism sector in Turkey in order to contribute to the country's economy have started to accelerate after the 1980s and the sector has developed in the current mass tourism model. In the last 30 years, the tourism sector has started to gain weight in terms of both employment and its share in national income.

According to the World Tourism Organization data of 2019, Turkey ranks 4th in Europe and 6th in the world in the ranking of countries with the highest number of tourists. Also, the share of direct employment in the total employment of Turkey is 3%, and the share of total tourism employment (direct, indirect and induced employment) in national employment is 9.4% in 2019. According to the Communiqué on the Statistics on the Number of Workers and the Number of Members of the Unions published by the Ministry, between 1995 and 2019, the total number of workers in all sectors increased by 252%, while the number of workers in the accommodation and entertainment sector increased by 473%.

Although the share of the sector in total national employment has increased both in absolute and relative terms in this process, the sector has serious problems that have been continuing since the 1990s and that have led to the creation of unhuman employment standards. All of the problems that may arise in an employment relationship are experienced in the Turkish tourism sector. These problems, which have become chronic in the process of uncontrolled externalization, have been waiting unresolved for many years and it is seen that without union organization, it is not very realistic to solve these problems in the current market conditions.

* Kırklareli University, Department of Labor Economics and Industrial Relations, senolozturk@klu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-0124-3130

The workforce working in non-standard employment forms, which has the majority in the sector, suffers from loss of rights in the face of the problems they experience and is deprived of information and institutional support to deal with these problems within the framework of individual business relations, making unionization a very important element of working relations for the sector employees.

Despite of this necessity, the rate of unionization, which is generally low in the sector, has declined to much lower levels in recent years. Turkey is among the countries with the lowest unionization rate among OECD countries and the rate of workers covered by collective bargaining agreements. This negative view of unionisation at the national level is valid for the tourism sector. However, the tourism sector has a worse outlook than the national landscape especially after 2000, and this situation necessitates the sector to be handled separately in terms of unionization.

Until the 1980s, while both unionization rates were relatively higher and almost all union members were benefiting from collective bargaining agreements, by the 1990s, both the unionization rate and the number and rate of workers within the scope of collective bargaining agreements decreased significantly. The decline in these rates accelerated in the post-2000 period. In 2019, despite the growth of the tourism sector with the effect of the exchange rate, the branch of industry with a unionization rate of 3.51%, fell below the construction sector (4.13%) and became the sector with the lowest unionization rate. In 2019, only 15% of unionized workers in the branch of industry were included in the collective labor agreement. Only 0.53% of the insured workers in the line of business are covered by the collective labor agreement.

The lack of union organization makes it difficult to solve employment problems in the sector by leaving workers vulnerable to employers without collective bargaining power. There is a mutual interaction between the level of union organization and the quality of employment. Accordingly, while low union organization in the sector is among the reasons that lead to worsening of working conditions as it leaves workers unprotected against the employer, at the same time, the structure and problems of employment in the sector are the reason of low unionization.

It is seen that the unfavorable employment conditions of the sector and the weakness of union organization are mainly due to structural problems. Although these employment and union organization problems have been handled since the 1990s, there has not been any development regarding the problems until now and the situation in the unionization dimension is getting worse.

Most of the factors that prevent unionisation in the tourism sector are similar to the general problems that prevent union organization in the national labor market. However, the greater impact of these factors for the tourism sector is an important distinctive dimension of the issue. However, there are serious problems arising from the sectoral structure and employment structure specific to the sector that prevent unionization

Especially, with the massiveization of the tourism sector and the formation of the workforce in many different activities such as entertainment, recreation and sports, the decrease in the numerical weight of the waiters, who have a leading role in the trade unionism, in the total workforce and the decrease in their power due to qualification is an important structural transformation. On the other hand, chronic employment problems prevent the formation of a labor force that has the qualifications required for unionization in the sector. On the other hand, the impact of the legal legislation, which creates negativity for union activities and facilitates the practices of employers to prevent unionisation, and the fact that the current legislation in favor of workers and the union is not implemented in matters such as employing foreign labor, establishing illegal sub-employers, providing job security against dismissal due to being a union member has a role. Therefore, the issue has a multi-dimensional nature.

The predominance of periphery workforce in the current business model makes it much more difficult for workers to organize in market conditions. Therefore, the responsibility largely falls on the power-authority area of the state. At this point, the state must first take steps towards the establishment of social dialogue grounds that enable the social partners to negotiate their legitimate demands with each other through public pressure and state support. In addition, it will contribute to the sector unionism if it realizes the necessary regulations on the issues that are directly under its authority, such as the threshold of the business line, the redetermination of the line of business, and the continuation of union membership during the suspension period, on the basis of social dialogue.

Secondly, it is necessary to implement efficient incentive mechanisms and administrative and penal sanctions that will provide trade union assurance for the sector employees in a concrete way. Finally, while the sector is given importance in achieving UN's Human Development Goals, it is a contradiction that sector employees are deprived of their most basic working rights. It is a requirement of the social state that the laborers in that sector also get a fair share from the value obtained from a sector that owes its development to public resources, especially state lands, and contributes significantly to the country's economy with its foreign currency revenues. Undoubtedly, one of the prerequisites for this is the creation of an organizational environment that will provide the sector employees with collective bargaining opportunities.