T.C.
ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI
TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

KISA ÇALIŞMA ÖDENEĞİ KAPSAMINDA İŞYERİ ANALİZİ VE TÜRKİYE İŞ KURUMU İÇİN MODEL ÖNERİSİ

Oğuzhan KÜPELİ
İstihdam Uzman Yardımcısı

Ankara 2014

T.C.
ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI
TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

KISA ÇALIŞMA ÖDENEĞİ KAPSAMINDA İŞYERİ ANALİZİ VE TÜRKİYE İŞ KURUMU İÇİN MODEL ÖNERİSİ

(Uzmanlık Tezi)

Oğuzhan KÜPELİ
İstihdam Uzman Yardımcısı

Tez Danışmanı
Erhan FINDIK
İstihdam Uzmanı

Ankara 2014

KABUL SAYFASI

TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜNE

İstihdam Uzman Yardımcısı Oğuzhan KÜPELİ'ye ait "Kısa Çalışma Ödeneği Kapsamında İşyeri Analizi ve Türkiye İş Kurumu İçin Model Önerisi" adlı bu Tez, Yeterlilik Sınav Kurulu tarafından UZMANLIK TEZİ olarak kabul edilmiştir.

	Unvanı	**Adı ve Soyadı**	**İmzası**
Başkan :			
Üye :			
Üye :			
Üye :			
Üye :			

Tez Savunma Tarihi: …/…/20….

TEZDEN YARARLANMA

Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü İstihdam Uzman Yardımcısı Oğuzhan KÜPELİ tarafından hazırlanan bu Uzmanlık Tezinden yararlanma koşulları aşağıdaki şekildedir:

1. Bu Tez fotokopi ile çoğaltılabilir.
2. Bu Tez, pdf formatında internet ortamında yayınlanabilir.
3. Bu Tezden yararlanılırken kaynak gösterilmesi zorunludur.

Oğuzhan KÜPELİ
İstihdam Uzman Y.

…../……/2014

İmza

ÖNSÖZ

2003 yılında mevzuatımıza dahil olan kısa çalışma ödeneği kapsamında işverenlerin kısa çalışma başvurularının değerlendirilmesi için yapılan işyeri uygunluk tespiti ve işyeri analizi; 2011 yılı Nisan ayında yayımlanan "Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik"ten önce Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Müfettişleri tarafından yapılırken, yayımlanan bu yönetmelik hükümleri gereği işyeri uygunluk tespitleri ve işyeri analizi Türkiye İş Kurumu tarafından yapılmaya başlanmıştır. Kurum yetkilileri tarafından işyeri uygunluk tespiti yapılırken incelenecek kriterlerin belirli bir standardının bulunmaması ve genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz kararının İŞKUR Yönetim Kurulu tarafından tek başına, belirlenmiş standart inceleme esasları olmadan alınması bir problem olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu sıkıntılardan hareketle "Kısa Çalışma Ödeneği Kapsamında İşyeri Analizi ve Türkiye İş Kurumu İçin Model Önerisi" adlı bu tez çalışması hazırlanmıştır. Bu çalışmanın amacı kısa çalışmaya sebep teşkil eden genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz kararlarının nasıl ve kim tarafından alınması gerektiğini incelemek, zorlayıcı sebep olarak ne gibi durumların kabul edilebileceğini irdelemek, kısa çalışma talep eden işyerinin analizinde hangi kriterlerin esas alınması gerektiği hususlarını ortaya koyarak İŞKUR için bir model oluşturmak ve Kurumun faaliyetlerine katkı sağlamaktır.

Çalışmanın Kurum hizmetleri açısından faydalı olması ve konu ile ilgili yapılacak diğer çalışmalara kaynak teşkil etmesi temennisiyle; üç yıllık yetişme döneminde ve tez hazırlık sürecinde desteklerini gördüğümüz yöneticilerimize, tez danışmanım Erhan Fındık'a, Almanya İş Ajansı Bölge Müdürlüğü Göç Sorunları Daire Başkanı Sefer Öncel'e, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Müfettişi Tevfik BAYHAN'a, İstihdam Uzman ve Uzman Yardımcısı arkadaşlarıma, bilgi ve tecrübelerinden faydalandığım Kurum personeline, bu süreçte yardımını esirgemeyen Yücel KARAKOYUN'a, canım aileme, kardeşim Esra ÖZTÜRK'e ve sevgili eşim Özlem KÜPELİ'ye teşekkürlerimi sunuyorum.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ ..... **İ**
İÇİNDEKİLER ..... **İİ**
TABLO GRAFİK VE ŞEKİLLER LİSTESİ ..... **Vİ**
KISALTMALAR ..... **Vİİ**
GİRİŞ **1**

BİRİNCİ BÖLÜM
GENEL HATLARI İLE KISA ÇALIŞMA KAVRAMI

1.1 KISA ÇALIŞMA VE AMACI **3**
1.2 KISA ÇALIŞMA DÜZENLEMESİNİN HUKUKİ VE İKTİSADİ GEREKLİLİĞİ **4**
1.3 KISA ÇALIŞMANIN BENZER UYGULAMALARDAN FARKI **6**
1.3.1 Kısa Çalışma ve Kısmi Süreli Çalışma **6**
1.3.2 Kısa Çalışma ve Telafi Çalışması **8**
1.3.3 Kısa Çalışma ve Ücretsiz İzin **9**
1.4 MEVZUATIMIZDA KISA ÇALIŞMANIN GELİŞİM SÜRECİ **11**
1.4.1 4857 Sayılı İş Kanunu Dönemi (10.06.2003-25.05.2008) **11**
1.4.2 Kısa Çalışma Uygulamasının 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'na İntikal Ettirilmesi **12**
1.4.3 2009 Küresel Kriz Dönemi Yapılan Değişiklikler **13**
1.4.4 6111 sayılı kanunla yapılan değişiklikler **14**
1.4.4.1 Kısa Çalışma Uygulama Nedenine İlişkin Değişiklikler 14
1.4.4.2 Kısa Çalışma Ödeneğine İlişkin Değişiklikler 14
1.4.4.3 İşverenin Sorumluluğuna İlişkin Değişiklik 16
1.5 KISA ÇALIŞMA VE "FESHİN SON ÇARE OLMASI İLKESİ" **16**
1.6 KISA ÇALIŞMANIN KOŞULLARI **17**
1.6.1 4447 Sayılı Kanun'a Göre Hizmet Akdine Dayalı Olarak Sigortalı Çalışmanın Yapıldığı Bir İşyerinin Varlığı **17**
1.6.2 Kısa Çalışma Yapılmasını Gerektiren Bir Halin Gerçekleşmesi **19**
1.6.2.1 Genel Ekonomik Kriz 20
1.6.2.2 Bölgesel ve Sektörel Kriz 21
1.6.2.3 Zorlayıcı Sebep 23
1.6.3 İşyerinde Çalışmanın Tamamen veya Kısmen Durması ya da Önemli Ölçüde Azalması **24**
1.6.4 Üç Ayı Geçmemek Koşuluyla; Çalışma Süresinin En Az Üçte Bir Oranında Azaltılması veya Faaliyetin En Az Dört Hafta Süreyle Kısmen ya da Tamamen Durdurulması **26**
1.6.5 Kısa Çalışma Talebinin Türkiye İş Kurumu'na ve Toplu İş Sözleşmesi Tarafı Sendikaya Bildirilmesi **27**
1.6.6 Kısa Çalışma Talebinin Türkiye İş Kurumu'nca Uygun Bulunması **28**
1.7 KISA ÇALIŞMA ÖDENEĞİNE İLİŞKİN HÜKÜMLER **29**
1.7.1 Ödeneğe Hak Kazanma Koşulları **29**
1.7.2 Ödeneğin Miktarı ve Süresi **31**

1.7.3 Ödeneğin Durdurulması ve Kesilmesi **32**
1.7.4 Kısa Çalışmanın Erken Sona Ermesi **33**
1.8 KISA ÇALIŞMA ÖDENEĞİ İSTATİSTİKLERİ **33**
1.9 KISA ÇALIŞMANIN İŞÇİ-İŞVEREN-DEVLET BAKIMINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ **35**
1.9.1 İşçi Bakımından **36**
1.9.2 İşverenler Bakımından **37**
1.9.3 Devlet Bakımından **38**
1.10 AKTİF VE PASİF İSTİHDAM POLİTİKALARINDA KISA ÇALIŞMANIN YERİ . **39**

İKİNCİ BÖLÜM
SEÇİLMİŞ ÜLKELERDE KISA ÇALIŞMA UYGULAMASI

2.1 ALMANYA **43**
2.1.1 Genel Bilgiler **43**
2.1.1.1 Sezonluk (Mevsimsel) Kısa Çalışma 43
2.1.1.2 Transfer (Geçiş) Dönemi Kısa Çalışma 45
2.1.1.3 Konjonktürel Kısa Çalışma 47
2.1.2 Uygunluk Kriterleri **48**
2.1.3 Ödeneğe ve Uygulamaya İlişkin hükümler **50**
2.1.4 İşyeri Analizi ve İnceleme süreci **54**
2.1.5 2008-2009 KRİZ DÖNEMİNDE YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER **56**
2.2 JAPONYA **57**
2.2.1 Genel Bilgiler ve Tarihçe **57**
2.2.2 Uygunluk Kriterleri ve 2008-09 Krizi Değişiklikleri **58**
2.2.3 İşyeri Analizi ve İnceleme Süreci **59**
2.2.3.1 İşyeri Faaliyetlerini Geçici Olarak Askıya Alındığı Durumlarda İstenen Belgeler 60
2.2.3.2 Eğitim ve Öğretim Desteği Alınması Gereken Durumlarda İstenen Belgeler 60
2.2.3.3 Başka Firmalara Geçici Olarak Transfer Olan Çalışanlar Olduğu Durumlarda İstenen Belgeler 60
2.2.4 Ödenek Miktarları ve Dönemleri **61**
2.3 KANADA **62**
2.3.1 Genel Bilgiler **62**
2.3.2 Uygunluk Kriterleri **63**
2.3.2.1 Uygun İşverenler 63
2.3.2.2 Uygun Olmayan İşverenler 63
2.3.2.3 İşverenlerden Başvuru Sırasında İstenen Faaliyetlerinin Azaldığını Gösteren Bilgi ve Belgeler 64
2.3.3 İnceleme Süreci **64**
2.4 LÜKSEMBURG **66**
2.4.1 Konjonktürel Ekonomik Sorunlar Nedeniyle Kısa Çalışma **66**
2.4.2 Yapısal Ekonomik Sorunlar Nedeniyle Kısa Çalışma **68**

2.4.3 Ekonomik Bağımlılık Sebebi Nedeniyle Kısa Çalışma 69
2.4.4 Zorlayıcı Sebepler Nedeniyle Kısa Çalışma 69
2.5 SEÇİLMİŞ DİĞER ÜLKELERDE İŞVEREN İÇİN UYGUNLUK KRİTERLERİ.... 71
2.5.1 Slovenya 71
2.5.2 Fransa 72
2.5.3 Polonya 72
2.5.4 İspanya 73
2.5.5 Galler 73

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
KISA ÇALIŞMA ÖDENEĞİ KAPSAMINDA İŞYERİ ANALİZİ VE İŞKUR İÇİN BİR MODEL ÖNERİSİ

3.1 KISA ÇALIŞMA TALEBİNİN BİLDİRİLMESİ 74
3.1.1 Mevcut Durum 74
3.1.2 Model Önerisi 75
3.2 BAŞVURULARIN İŞYERİ ANALİZİ İÇİN YÖNLENDİRİLMESİ 75
3.2.1 Mevcut Durum 75
3.2.2 Model Önerisi 76
3.3 GENEL EKONOMİK, SEKTÖREL VEYA BÖLGESEL KRİZ VARLIĞININ TESPİTİ 78
3.3.1 Mevcut Durum 78
3.3.2 Model Önerisi 79
3.4 ZORLAYICI SEBEPLERİN VARLIĞININ TESPİTİ 83
3.4.1 Mevcut Durum 83
3.4.2 Model Önerisi 83
3.5 KRİZLERİN VE ZORLAYICI SEBEPLERİN İŞVERENE ETKİSİNİ İNCELEMEK VE UYGUNLUK TESPİTİ AMACIYLA İŞYERİ ANALİZİ 84
3.5.1 Genel Olarak 84
3.5.1.1 Mevcut Durum 84
3.5.1.2 Model Önerisi 84
3.5.2 Sebep Yönüyle İnceleme 85
3.5.2.1 İşverenin Genel Ekonomik, Sektörel veya Bölgesel Krizlerin Herhangi Birinden veya Zorlayıcı Sebepten Etkilenip Etkilenmediğinin Araştırılması 85
3.5.2.2 İşverenin Çalışma Saatlerinde Azaltmaya Gitmesinde Kendi Sevk ve İdaresinden Kaynaklanmayan ya da Bertaraf Edilmesine Olanak Bulunmayan Dışsal Etkilerden İleri Gelen Bir Durumun Varlığı 92
3.5.3 Şekil Yönüyle İnceleme 94
3.5.3.1 Kısa Çalışma Talebinin Türkiye İş Kurumu'na ve Toplu İş Sözleşmesi Tarafı Sendikaya Bildirilmesi 94
3.5.3.2 4447 Sayılı Kanuna Göre Hizmet Akdine Dayalı Olarak Sigortalı Çalışmanın Yapıldığı Bir İşyerinin Varlığı 95

3.5.3.3 Üç ayı geçmemek kaydıyla; çalışma süresinin önemli ölçüde azaltılması (en az üçte bir oranında) veya faaliyetin en az dört hafta süreyle kısmen ya da tamamen durması 95
3.5.4 İşyeri Analizinde İstenecek Bilgi ve Belgeler 97
3.5.5 Kısa Çalışma Uygulamasına Sebep Teşkil Etmeyecek Durumlar 103
3.5.6 Kısa Çalışma Talebinin Türkiye İş Kurumu'nca Uygun Bulunması 103
3.5.6.1 Mevcut Durum 103
3.5.6.2 Model Önerisi 104

SONUÇ 105
KAYNAKÇA 109
ÖZGEÇMİŞ 112

TABLO GRAFİK VE ŞEKİLLER LİSTESİ

Tablo 1: Yıllar itibarıyla Kısa Çalışma Ödeneği Hakeden ve Ödeme Miktarları 33
Tablo 2: Yıllar İtibariyle Kısa Çalışma Ödeneği Alan İşyeri, Çalışan Sayıları ve Ödeme Miktarları 62

Grafik 1: Yıllar İtibarıyla KÇÖ Yararlanıcı Sayısı 35

Şekil 1: Kısmi ya da Tamamen Çalışma Zamanlarında Azaltma Durumlarında Kısa Çalışma Ödeneğinin Hesaplanması 51
Şekil 2: 1989-2009 yılları arasında Almanya'da Kısa Çalışma Ödeneği Alan Kişi Sayıları.....53

KISALTMALAR

a.g.e.	**:**	adı geçen eser
a.g.m.	**:**	adı geçen makale
BKK	**:**	Bakanlar Kurulu Kararı
GSYİH	:	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
ILO	**:**	Uluslararası Çalışma Teşkilatı
İŞKUR	**:**	Türkiye İş Kurumu
KÇÖ	:	Kısa Çalışma Ödeneği
KMÜ	:	Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi
No.	**:**	Numara
OECD	:	Ekonomik İşbirliği Ve Kalkınma Teşkilatı,
RG.	**:**	Resmi Gazete
s.	**:**	sayfa
S.	**:**	Sayı
SGK	:	Sosyal Güvenlik Kurumu
SMMM	:	Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler
T.C.	:	Türkiye Cumhuriyeti
TEPAV	:	Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TİS	:	Toplu İş Sözleşmesi
TİSK	**:**	Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TOBB	:	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TÜİK	:	Türkiye İstatistik Kurumu
vb.	:	ve benzeri
vd.	**:**	ve diğerleri
YMM	:	Yeminli Mali Müşavirler

GİRİŞ

Krizlerin etkili olduğu süreçlerde işsizliğin artması sonucu uygulanan istihdam politikalarına bakıldığında; iki temel amaç üzerine yoğunlaşıldığı görülmektedir. Bu amaçlar işsizliğin azaltılması ve var olan istihdam seviyesinin korunmaya çalışılmasıdır. Bu bağlamda istihdam yaratarak işsizliğin azaltılmasında ve mevcut istihdamın korunmaya çalışılmasında kriz dönemlerinde aktif ve pasif istihdam politikalarının etkisi son derece önemlidir.

Ekonomik kriz dönemlerinde ve kaçınılması mümkün olmayan olaylarda istihdamı koruyucu bir önlem olarak kullanılan kısa çalışma uygulaması; dünyada pek çok ülkede işverenlerin çalışma saatlerinde azaltıma giderek, var olan işleri korumak ve nitelikli işgücü kayıplarının önüne geçmek amacıyla kullanılmaktadır.

Ülkemizde 2003 yılında mevzuatımıza dahil olan kısa çalışma uygulamasının, 2008 yılında etkisini göstermeye başlayan küresel kriz ile beraber daha aktif bir şekilde uygulandığı görülmektedir. Kısa çalışma ödeneği kapsamında işverenlerin kısa çalışma taleplerinin incelenmesi için işyeri uygunluk tespiti ve işyeri analizi yapılması gerekir. Uygunluk tespiti ve işyeri analizi 30 Nisan 2011 tarihinde yayımlanan "Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik"ten önce Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Müfettişleri tarafından yapılırken, yayımlanan bu yönetmelik hükümleri gereği kısa çalışma taleplerinin uygunluklarının değerlendirilmesi Türkiye İş Kurumu yetkilileri tarafından yapılmaya başlanmıştır.

İŞKUR tarafından işyeri uygunluk tespiti yapılırken incelenecek kriterlerin belirli bir standardının bulunmamasından ve genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz kararının İŞKUR Yönetim Kurulu tarafından belirlenmiş standart inceleme esasları olmadan tek başına alınmasının bir problem olarak karşımıza çıkmasından hareketle hazırlanan "Kısa Çalışma Ödeneği Kapsamında İşyeri Analizi ve Türkiye İş Kurumu İçin Model Önerisi" adlı bu tez çalışmasının amacını "Kısa çalışmaya sebep teşkil eden genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz kararlarının nasıl ve kim tarafından alınması gerektiğini incelemek, zorlayıcı sebep olarak ne gibi durumların kabul edilebileceğini irdelemek, kısa çalışma talep eden işyerinin analizinde hangi kriterlerin esas alınması gerektiği hususlarını ortaya koyarak İŞKUR için bir model oluşturmak ve

Kurumun faaliyetlerine katkı sağlamak" oluşturmaktadır.

Bu amaç çerçevesinde ele alınan çalışmanın hazırlanmasında; konuya ilişkin kitap, dergi ve makaleler, rapor ve araştırmalar, internet kaynakları, mevzuat ve bunlara ilişkin yargı içtihatları, resmi istatistikler ve bunlara ilişkin veri tabanları incelenmiş, ilgili kurum ve kuruluşlardan yetkili kişilerle konuya ilişkin görüşmeler yapılmıştır. Litaratürde konuyla ilgili ciddi kaynak sıkıntısı olduğu tespit edilmiş ve bu tez çalışmasının var olan bu boşluğun doldurulması adına faydalı olacağı düşünülmektedir.

Çalışmanın birinci bölümünde; genel hatlarıyla kısa çalışma kavramı ve amacı, kısa çalışma uygulamasının hukuki ve iktisadi gerekliliği ile benzer müesseselerden farkları, Türk mevzuatındaki gelişim süreci, feshin son çare olma ilkesi bakımından kısa çalışma, kısa çalışma yapmak için gerekli olan koşullar, kısa çalışma ödeneğine ilişkin hükümler ile kısa çalışma ödeneği istatistikleri incelendikten sonra, kısa çalışma uygulamasının işçi-işveren-devlet açısından değerlendirilmesi ve aktif ve pasif istihdam politikalarındaki yeri üzerinde durulmuştur.

İkinci bölümde; dünyada pek çok ülkede uygulanan kısa çalışma düzenlemesinin seçilmiş ülke örnekleri incelenmiş, kısa çalışma uygunluk tespitinde işyeri analizinde hangi kriterlere bakılması gerektiği ile ilgili hususlar araştırılmıştır.

Üçüncü bölümde ise genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz kararının nasıl ve kim tarafından alınması gerektiği, zorlayıcı sebep kapsamına ne gibi durumların alınabileceği ve işverenin kısa çalışma talebinin uygunluk tespiti için işyeri analizinde kısa çalışma koşullarının sebep ve şekil yönünden incelenmesi ile hangi kriterlerin esas alınacağı hususlarından söz edilmiştir. Bu bağlamda genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz dönemlerinde ve işverenin kendi kusurundan kaynaklanmayan, bertaraf edilmesi mümkün olmayan zorlayıcı sebep kapsamına giren durumlarda İŞKUR'un uyguladığı istihdamı koruyucu uygulamalardan biri olan kısa çalışma ödeneği kapsamında işyeri analizi için İŞKUR'a bir model önerilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

GENEL HATLARI İLE KISA ÇALIŞMA KAVRAMI

1.1 KISA ÇALIŞMA VE AMACI

Küresel kriz sürecinde, çeşitli sosyal politika önlemleri arasında yer alan kısa çalışma, krizden birinci derecede etkilenen sanayi sektörü ve istihdam açısından özel önem taşımaktadır. Kısa çalışmanın temel amacı, ekonomik kriz nedeniyle işverenin içine düştüğü mali darboğazın işveren, işçi ve devletin ortak desteğiyle aşılmasıdır.[1] Kısa çalışma; genel ekonomik, sektörel, bölgesel kriz veya zorlayıcı sebepler nedeniyle işverenlerin üretimde sıkıntı yaşadıkları dönemlerde devletin hem kendilerinin hem de çalışanlarının yanlarında olduğunu göstermesi bakımından son derece önem arz eden bir uygulamadır.[2]

İşçi-işveren ilişkilerinde ekonomik kriz dönemlerinin yeni gereksinimler ortaya çıkarması neticesinde, iş mevzuatında mevcut bazı düzenlemelerin uygulanabilirliğinin yeniden gözden geçirilmesi sonucunda işverenlere destek sağlamak amacıyla kısa çalışma uygulaması öngörülmüştür.[3] Kısa çalışma, uzun dönemli bir durgunluğa cevap verebilecek nitelikte olmasa da, ekonominin daraldığı dönemlerde işsizliğin ve buna bağlı ortaya çıkabilecek sorunların daha da artmasının engellenmesi yönünde önemli bir mücadele yöntemi olarak karşımıza çıkmaktadır. Kısa çalışma diğer esneklik araçlarından farklı olarak istihdamı artıran değil, var olan istihdam seviyesinin korunmasına katkı sağlayan bir araçtır.[4]

---

[1] Köstekli, Şeyma İpek; "Küresel Ekonomik Krize Karşı Etkili Bir Sosyal Politika Önlemi Olarak Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği: Türkiye Örneği", **TİSK Akademi**, Cilt 6, Sayı 11, Ankara 2011, s.60.

[2] Bayhan, Tevfik; **202 Soru ve Cevapta Açıklamalı ve Örnekli Kısa Çalışma Rehberi**, Yaklaşım Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara 2010, s.17.

[3] Işıkdağ, Deren; **Türk Hukukunda Ekonomik Krizin Hizmet Akdine Etkisi**, Bahçeşehir Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2009, s. 14.

[4] Hekimler, Alpay; "Global Finans Krizi Ekseninde Kısa Çalışma Uygulamasının Ülkemizde Etkinliği Üzerine Gözlemler", http://tiskweb.com/isveren_sayfa.asp?yazi_id=2332&id=109, (21.04.2013).

1.2 KISA ÇALIŞMA DÜZENLEMESİNİN HUKUKİ VE İKTİSADİ GEREKLİLİĞİ

Kısa çalışma, işyerinde çalışmanın durdurulması ya da çalışma süresinin azaltılması yoluyla, iş sözleşmesinin feshi yerine devamını öngörerek bu süre içerisinde işçinin işsizlik sigortasından kısa çalışma ödeneği adı altında gelir elde etmesini sağlayan, makro düzeyde istihdamı koruyucu bir çözüm yoludur. Oysa kısa çalışmanın mevzuatımıza kazandırılmasından önceki dönemde, işverenler, genel ekonomik kriz veya zorlayıcı nedenlerden kaynaklanan sorunları aşmak için, genellikle işletmelerini küçültme, üretimi azaltma, işçi sayısını düşürme ya da işçileri normal faaliyete dönülene kadar ücretsiz izne çıkarma yoluna başvurmaktaydılar. Bu bağlamda kısa çalışma, işverenlerin krizi atlatmak için işçileri işten çıkartmasına veya ücretsiz izne çıkartmasına gerek kalmadan, devlet desteğiyle riski işçilerle paylaşarak krizi aşma esasına dayanır.[5]

Ekonomik darboğazların yaşandığı dönemlerde talepte meydana gelen daralmalar sebebiyle maliyetlerini azaltarak bu dönemlere uyum sağlamaya çalışan firmaların ilk tercih ettiği yollardan biri işgücü maliyetlerini azaltmaktır. Kriz koşullarına adapte olmaya çalışan firmaların bu tepkisi sonucunda işsizlik artmakta, krizden çıkış güçleşmekte ve krizin sosyal maliyetleri artmaktadır. İşsizlik sigortası kapsamında desteklenen kısa çalışma düzenlemelerindeki en temel amaç, daha esnek çalışma koşullarına imkân tanıyarak darboğazdaki firmaların işten çıkartmaları ilk seçenek olarak görmesini engellemek ve işsizlikte gerçekleşecek artışı önlemeye çalışmaktır. Kriz dönemlerinin yanı sıra, yapısal dönüşüm süreci içinde olan ekonomilerde ya da sektörlerde daha yumuşak bir geçiş yapılmasını sağlamak ve toplu iş kayıplarının ani olarak yaratacağı sosyal maliyetleri azaltmak amacıyla da kısa çalışma uygulaması bir araç olarak kullanılmaktadır.[6]

İşveren kısa çalışma programı uygularken işçi, hem işini korumakta hem de kısa

---

[5] Seçkin, M.İhsan; "Kriz Dönemlerinde Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği", **İstanbul Barosu Dergisi**, Cilt 87, Sayı 2013/1, İstanbul 2013, s.132.

[6] TEPAV; **Kısa Dönem Çalışma Ödeneği Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye Uygulamasının İyileştirilmesi,** Kamu İstihdam Hizmetlerinin Geliştirilmesi Projesi Kapsamında Hazırlanan Rapor (taslak), s.6

çalışma ödeneği adı altında ücret almaya devam etmektedir. Böylece işçi, doğan ücret kaybını kısa çalışma ödeneği ile kısmen de olsa telafi edebilmektedir. Diğer taraftan kısa çalışma, işgücü girdisini konjonktürel dalgalanmalarla uyumlaştırarak kayıtlı işgücüne istihdam güvencesi sağlamaktadır. Özellikle ekonomik durgunluk veya kriz dönemlerinde işletmeye, işçi çıkarmadan işgücü talebini mal talebindeki dalgalanmalara göre ayarlayarak, rekabet gücünü koruma olanağı vermektedir. Bu uygulama aynı zamanda, işçi devrini de önleyerek işverenin işten çıkarmanın yüksek maliyetlerine katlanmasını ve nitelikli çalışanlarını kaybetmesini de engellemektedir.[7]

Kısa çalışma, aynı zamanda feshe karşı korumayı destekleyici bir vasıf taşımaktadır. İşverenin "feshin son çare olması ilkesi"ni uygulayarak, feshe gitmeden önce işletmesinin içinde bulunduğu sıkıntıyı çalışanlarına kısa çalışma yaptırarak aşmayı denemesi, ancak bu da sorunu çözmüyorsa son çare olarak feshe başvurması gerekir. Bu bağlamda kısa çalışmanın, feshin son çare olması ilkesinin en önemli uygulamalarından biri olduğu söylenebilir.[8]

Kısa çalışma uygulaması ile işletmenin hayat seyrinin ve iş ilişkilerinin devamı sağlanarak istihdamın korunması amaçlanmakta, bu durum, aynı zamanda makro düzeyde ülkenin ekonomik yapısına da olumlu katkı sağlamaktadır. Kısa çalışma uygulaması sayesinde genel ekonomik kriz dönemlerinde, toplu işçi çıkarmaların engellenmesiyle işsizlik oranları daha düşük seviyelerde dizginlenebilmektedir. Böylece devlet, işçilere yeni bir iş bulmanın külfetine katlanmak zorunda kalmamaktadır. Ayrıca yapılan çalışma karşılığı olarak ödenen ücretlerden vergi ve sigorta prim tahsilatı yapıldığı için, devlet de gelir elde etmeye devam etmektedir. Kısa çalışma uygulamasının diğer olumlu sonucu da bir taraftan İşsizlik Sigortası Fonu'nun gelirlerinin korunmasını sağlaması, diğer taraftan işsizlik sigortasının toplumsal kredisinin yükselmesine neden olmasıdır.

2008 yılında yapılan araştırmalara göre, işverenler arasında yaygın olmadığı "ölü doğduğu" sonucuna varılan kısa çalışma, 2011 yılında yapılan bir araştırmaya göre,

---

[7] Seçkin; **a.g.m.**, s.132.

[8] Başterzi, Süleyman; "Türkiye'de Feshe Karşı Koruma Hukuku Reformunun Sosyal Hukuk Ve İstihdam Üzerine Etkileri", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 54, Sayı 3, 2005, s.64.

Türkiye'de işverenlerce tercih edilen esnek çalışma biçimlerinden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye Personel Yönetimi Derneği ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğü'nün, dünyada artan esnek çalışma modellerinin Türkiye'deki uygulamasına yönelik 216 işyerindeki profesyonellerle 2011 yılında gerçekleştirdiği araştırma sonuçlarına göre ise, kısa çalışmanın, araştırmaya katılan firmaların % 24'ünde uygulanan telafi çalışmasından sonra, % 18'le en çok tercih edilen uygulama olduğu tespit edilmiştir.[9]

1.3 KISA ÇALIŞMANIN BENZER UYGULAMALARDAN FARKI

1.3.1 Kısa Çalışma ve Kısmi Süreli Çalışma

Kelime olarak birbirine çok benzeyen ve hatta çoğu zaman birbiri ile karıştırılan kısa çalışma ve kısmi süreli çalışma birbirinden oldukça farklı iki uygulamadır. İki kavram da işyerindeki normal çalışma süresinin fiilen daha altında çalışılması anlamına gelmekle birlikte hukuki hüküm ve sonuçları bakımından birbirinden tamamen farklıdır.[10]

Kısmi süreli çalışma doktrinde, işyerinde genel ve düzenli olarak uygulanan normal çalışma süresinin altında bir süreyle düzenli şekilde çalışma olarak tanımlanmaktadır.[11] 10.06.2003 tarihli ve 4857 Sayılı İş Kanunu'nun 13. maddesinde kısmi süreli iş sözleşmesi, "işçinin normal haftalık çalışma süresinin, tam süreli iş sözleşmesiyle çalışan emsal isçiye göre önemli ölçüde daha az belirlenmesi…" olarak ifade edilmiştir.[12] İş Kanununa ilişkin Çalışma Süreleri Yönetmeliğinin 6. maddesinde ise kısmi süreli çalışma; "İşyerinde tam süreli iş sözleşmesi ile yapılan emsal çalışmanın üçte ikisi oranına kadar yapılan çalışma" şeklinde açıklanmıştır.[13]

Kısmi süreli çalışmanın; geçici değil, düzenli ve sürekli olması, çalışma süresinin normal çalışma süresinden kısa olması ve işçi-işveren taraflarının ortak

---

[9] Seçkin; **a.g.m.**, s.132-133.
[10] Akat, Derya; **Türk İş Hukukunda Kısa Çalışma**, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2012, s. 30.
[11] Ertaş, Latife Çiğdem; **Kısa Çalışma**, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İzmir 2006, s. 42-43.
[12] **4857 Sayılı İş Kanunu**, RG. 10.06.2003-25134
[13] **İş Kanununa ilişkin Çalışma Süreleri Yönetmeliği**, RG. 06.04.2004-25425

kararına bağlı olması gibi üç temel özelliği vardır. Dolayısıyla çalışma sürelerinin sadece önemli ölçüde azaltılması, bu çalışmayı kısmi süreli çalışma olarak nitelendirmek için yeterli değildir. Bu tespitten anlaşılacağı üzere kısmi süreli çalışmanın düzenli ve sürekli olma özelliği, kısa çalışmada söz konusu değildir. Kısmi süreli çalışma sürekli kısaltılmış bir çalışma iken, kısa çalışma, çalışma sürelerinde geçici bir azaltmaya gitmektir. Diğer taraftan kısa çalışma, sözleşmenin devamında, sonradan gerçekleşen istisnai sebeplerle zorunlu olarak ortaya çıkar. Kısmi süreli çalışma da ise, çalışma saatleri ve diğer kurallar, sürekli olarak uygulanmak üzere sözleşmenin kuruluş aşamasında gönüllülük esasına dayanır. Kısmi süreli çalışmanın gönüllülük esasına dayanması, kısa çalışma ve eksik istihdam kavramları ile karıştırılmasını engellemektedir.[14]

Kısmi süreli sözleşme ile çalışan bir işçinin bu iş ilişkisi çerçevesinde kısa çalışmaya tabi tutulup tutulmayacağının iki açıdan değerlendirilmesi gerekmektedir. Eğer kısa çalışma işyerindeki haftalık çalışma süresinin önemli bir ölçüde azaltımı şeklinde uygulanıyor ise, bu durumda kısmi süreli çalışan işçi açısından kısa çalışma söz konusu olamaz. Şöyle ki, işçinin işyerindeki çalışması zaten tam süreden üçte bir oranında az olduğundan burada önemli ölçüde azaltım yoluyla çalışmadan söz edilemez. Ancak kısa çalışma, işyerindeki faaliyetin kısmen ya da tamamen durdurumu şeklindeyse kısmi süreli çalışan işçiye kısa çalışma yaptırılabilir. İşçinin kısa çalışma uygulamasına tabi tutulduğu bu iş ilişkisinden önce girdiği başka bir yasal kısmi süreli çalışma varsa, bu durumda işçiye verilen ödenek çalışma süresi ile orantılı olmalıdır. Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik;[15] kısa çalışma sürerken işçinin başka bir işe girmesini ödeneğin kesilme sebebi olarak saymaktadır. Ancak kısmi süreli çalışan işçinin aynı zamanda bir başka işyerinde olan çalışmasını kısa çalışma döneminde de devam ettirmesi, kısa çalışma ödeneğinin kesilmesini gerektirmez. Çünkü işçi kısa çalışmadan önce işe başlamıştır ve o işi devam ettirmektedir.[16]

---

[14] Seçkin; **a.g.m.**, s. 138.
[15] **Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik**, RG. 30.4.2011-27920.
[16] Ertaş, **a.g.e.**, s.43-44.

1.3.2 Kısa Çalışma ve Telafi Çalışması

İş Kanunu 64. maddede telafi çalışması ile ilgili;

> *"Zorunlu nedenlerle işin durması, ulusal bayram ve genel tatillerden önce veya sonra işyerinin tatil edilmesi veya benzer nedenlerle işyerinde normal çalışma sürelerinin önemli ölçüde altında çalışılması veya tamamen tatil edilmesi ya da işçinin talebi ile kendisine izin verilmesi hallerinde, işveren iki ay içinde çalışılmayan süreler için telafi çalışması yaptırabilir. Bu çalışmalar fazla çalışma veya fazla sürelerle çalışma sayılmaz. Telafi çalışmaları, günlük en çok çalışma süresini aşmamak koşulu ile günde üç saatten fazla olamaz. Tatil günlerinde telafi çalışması yaptırılamaz."*

şeklinde hüküm yer almaktadır.[17] Ayrıca İş Kanununa İlişkin Çalışma Süreleri Yönetmeliğinin 7. maddesinde telafi çalışması; "Zorunlu nedenlerle işin durması, ulusal bayram ve genel tatillerden önce veya sonra işyerinin tatil edilmesi veya benzer nedenlerle işyerinde normal çalışma sürelerinin önemli ölçüde altında çalışılması veya tamamen tatil edilmesi ya da işçinin talebi ile kendisine 4857 sayılı İş Kanunu, iş sözleşmeleri ve toplu iş sözleşmeleri ile öngörülen yasal izinleri dışında izin verilmesi hallerinde, işçinin çalışmadığı bu sürelerin telafisi için işçiye yaptırılacak çalışma…" olarak ifade edilmiştir.[18]

Telafi çalışması düzenlemeden de anlaşılacağı üzere, işçilerin çeşitli sebeplerle çalışmadıkları çalışma sürelerinin, belirli bir zaman dilimi içerisinde normal çalışma süreleri üzerinde çalışma yaptırılarak telafi edilmesine imkân veren uygulamadır.

Telafi çalışmasında işyerinin tamamen tatil edilmesi söz konusu olabileceği gibi, çalışmanın önemli ölçüde azaltılması da mümkündür. Telafi çalışmasının aksine kısa çalışma uygulamasında işçiler, gerekli şartlar oluştuğu takdirde işveren isteği ile ya hiç çalışmamakta ya da çalışma süreleri önemli ölçüde azalmaktadır. Telafi çalışması kanunun saydığı bazı sebeplerle işçilerce çalışılmayan dönemlerin telafisini, kısa çalışma ise kanunda sayılan bazı sebeplerin varlığı halinde çalışmamayı ifade eden

---

[17] **4857 Sayılı İş Kanunu**
[18] **İş Kanununa İlişkin Çalışma Süreleri Yönetmeliği**

birbirinden farklı uygulamalardır. Zorlayıcı neden, hem telafi çalışması hem de kısa çalışma için ortak olduğundan, bu iki çalışma türü arasındaki benzer noktadır.[19] İş Kanunu 64. maddede telafi çalışmasına imkân tanıyan "zorunlu neden" kavramının bir yönünü oluşturan zorlayıcı nedenler, aynı zamanda kısa çalışmanın da bir özelliği olarak yer almaktadır. Ancak genel görüşe göre, kısa çalışma yapıldıktan sonra aynı neden ileri sürülerek telafi çalışması yapılamaz.

İki çalışma modeli arasında, işçilere ödenen ücret açısından farklılık bulunmaktadır. Kısa çalışmada, işçiye aldığı ücretin altında kısa çalışma ödeneği ödenirken, telafi çalışmasında işçiler normal ücretlerini almaya devam etmektedirler. Bu anlamda telafi çalışmasının işçinin daha lehinde olması söz konusudur. Çalışmanın uygulanması açısından işçinin rızasına gerek duyulmaması, her iki çalışma biçiminin de ortak yönünü oluşturmaktadır.[20]

1.3.3 Kısa Çalışma ve Ücretsiz İzin

Kısa çalışma ile ücretsiz izin uygulamalarının bazı yönlerden benzerlik taşımasının yanında, bu kavramlar arasında birçok yönden farklılık bulunmaktadır. Kısa çalışmaya sadece, genel ekonomik, bölgesel, sektörel kriz ve zorlayıcı sebeplere dayanılarak gidilebilmektedir. Ücretsiz izin ise, belirtilen olaylar da dahil olmak üzere, işyerinden veya işyeri dışından kaynaklanan birçok sebebe dayanılarak uygulanabilmektedir. Diğer taraftan, ücretsiz izin için işçilerin rızasının alınması zorunlu iken, kısa çalışma işçinin rızasına bağlı olmaksızın, diğer koşulların gerçekleşmesi suretiyle uygulanabilecektir.[21]

Ücretsiz izin daha çok ekonomik kriz dönemlerinde, işletme faaliyetlerinin azalması ile işyerinde istihdamın geçici olarak azaltılması amacıyla çalışma ilişkilerinde sık görülen fiili bir durumdur. Ücretsiz izin uygulamasına giden işveren, işçileri işten çıkarma maliyetine katlanmaksızın iş sözleşmelerini askıya almaktadır. Bu durumda işçi hukuken işsiz kalmamakla birlikte, fiilen işsizliğin sonuçlarına katlanmak ve kısa

---

[19] Akat, **a.g.e.**, s.27-28.
[20] Seçkin; **a.g.m.**, s.139.
[21] Ocak, Saim; **Türk İş Hukukunda Kısa Çalışma**, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, İstanbul 2008, s. 67-68.

çalışma koşulları da gerçekleşmediğinden gelir güvencesinden ve sosyal haklardan yoksun bırakılmaktadır. Bu anlamda ücretsiz izin uygulaması, çalışma koşullarında işçi aleyhine yapılan bir düzenleme olarak görülebilir.[22]

Ücretsiz izin döneminde iş akdi askıda iken, kısa çalışma döneminde farklı durumlarla karşılaşılmaktadır. Kısa çalışmanın faaliyetin tamamen durdurulması yöntemiyle uygulandığında, ücretsiz izne benzer bir durum ortaya çıkmakta ve sözleşme askıya alınmaktadır. Bu yönüyle ücretsiz izin ile kısa çalışma uygulamaları benzerlik göstermektedir. Ancak, kısa çalışmanın çalışma süreleri azaltılarak uygulandığı durumlarda, azaltılmış süreyle de olsa işyerinde çalışmaya devam edildiğinden, sözleşmenin askıya alınması söz konusu olmayacaktır.

Ücretsiz izin döneminde, işverenin işçilere ücret ödeme yükümlülüğü bulunmamaktadır. Kısa çalışma uygulamasında ise farklı bir durumla karşılaşılmaktadır. Kısa çalışmanın faaliyetin kısmi olarak azaltılması yöntemiyle uygulandığı durumlarda, işyerinde azaltılmış süreyle de olsa çalışmaya devam edileceğinden, çalışılan sürenin karşılığında ücretin ödenmesi gerekecektir. Çalışılmayan süreler bakımından ise, işverenin ücret ödeme yükümlülüğü bulunmamaktadır. Aynı şekilde, kısa çalışmanın faaliyetin tamamen durdurulması nedeniyle çalışılmayan dönemde de işverenin ücret ödeme zorunluluğu bulunmamaktadır.[23]

Sonuç olarak kısa çalışma;

- ücretsiz izin,
- yıllık ücretli izin,
- telafi çalışması,
- kısmi süreli çalışma,
- salt işyerinin krizde olması nedeniyle yapılabilecek bir uygulama

değildir.[24]

---

[22] Seçkin; **a.g.m.**, s.139.
[23] Ocak, **a.g.e.,** s.68-70.
[24] Bayhan, **a.g.e.**, s.17.

1.4 MEVZUATIMIZDA KISA ÇALIŞMANIN GELİŞİM SÜRECİ

Bu bölümde kısa çalışmanın mevzuatımıza kazandırılması ve gelişim süreci incelenecektir.

1.4.1 4857 Sayılı İş Kanunu Dönemi (10.06.2003-25.05.2008)

Kısa çalışma uygulamasının çalışma mevzuatımıza dahil olması, ilk defa 2003 yılında 4857 sayılı İş Kanunu'nun 65. Maddesi ile olmuştur.

Kanunun gerekçesinde özellikle genel ekonomik krizlerde ve zorlayıcı sebeplerle çalışma hayatında sıkça görülen işçilerin ücretsiz izine çıkarılması durumunda, işçilere sınırlı da olsa bir gelir güvencesi sağlamak amacıyla, "kısa çalışma" ve "kısa çalışma ödeneği" kavramları ilgili düzenlemelerin yapıldığı belirtilmiştir.[25]

Şu an yürürlükte olmayan 65. Maddede; genel ekonomik kriz veya zorlayıcı sebeplerle işyerindeki haftalık çalışma sürelerini geçici olarak önemli ölçüde azaltan veya işyerinde faaliyeti tamamen veya kısmen geçici olarak durduran işveren için kısa çalışmanın uygulanabilirliğinden bahsedilmektedir. Bu maddede; kısa çalışma koşullarının gerçekleşmesi halinde, işçilere çalıştırılmadıkları süre için işsizlik sigortasından kısa çalışma ödeneği ödeneceği ve günlük kısa çalışma ödeneğinin miktarının, işsizlik ödeneğinin miktarı kadar olacağı hüküm altına alınmıştır.[26]

65. maddenin 1. fıkrası uyarınca, 31.03.2004 tarih ve 25419 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneğine İlişkin Yönetmelik"in yürürlüğe girmesiyle 4857 sayılı İş Kanununa tabi işyerinde genel ekonomik kriz veya zorlayıcı nedenlerle, haftalık çalışma sürelerini geçici olarak önemli ölçüde azaltan veya faaliyetini tamamen veya kısmen geçici olarak durduran işverenin, talebinin uygunluğunun Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca tespiti ile işçilere kısa çalışma ödeneği ödenmesine ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir.

2004 yılında yayımlanan yönetmeliğin uygulanmasında karşılaşılacak

---

[25]http://www.yusufyucel.com/contentdownload/gu4c04857_sayili_is_kanunu_gerekceli.pdf, (10.04.2014)
[26] Seçkin; **a.g.m.**, s.129.

tereddütlerin önüne geçmek, ilgililerin gereksiz başvuru ve işlemlerde bulunmalarını önlemek amacıyla 26.08.2004 tarih ve 25565 sayılı Resmi Gazete'de, "4857 sayılı İş Kanunu'nun 65. maddesine Göre Uygulanacak Olan Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği'ne İlişkin Tebliğ (Tebliğ No:1)" yayımlanmıştır. Bu tebliğle işverenin yaptığı bildirimin, öncelikle İŞKUR tarafından sebep ve şekil yönünden değerlendirileceği, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının genel ekonomik krizin varlığını kabul eden açıklaması bulunmadan, genel ekonomik kriz gerekçesi ile yapılan başvurulara, İŞKUR tarafından, kısa çalışma talebinin uygun bulunmadığı bildirileceği, yönetmelikteki zorlayıcı sebep tanımına girmeyen kısa çalışma, faaliyetin kısmen veya tamamen durdurulma hallerinde işverenin bildirim yükümlülüğü bulunmayacağı, bu tür bildirimlerin 4857 sayılı İş Kanununun 65 nci madde kapsamı dışında kabul edileceği, zorlayıcı sebeplerle bağdaşmadığı halde, nakit darlığı, ödeme güçlüğü, pazar daralması ve stok artışı gibi işyeri ekonomik kriz sebeplerine dayalı olarak yapılan başvurular için uygunluk tespiti yapılmayacağı, bu tür başvuruların da Türkiye İş Kurumunca yanıtlanacağı ve İŞKUR tarafından zorlayıcı sebepler içinde değerlendirilen başvuruların, uygunluk tespiti için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığına intikal ettirileceği ifade edilmiştir.

1.4.2 Kısa Çalışma Uygulamasının 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'na İntikal Ettirilmesi

Beş yıllık bir uygulamanın ardından 65. madde, 2008 yılında tüm dünyayı etkisi altına alan küresel ekonomik krize paralel olarak, iş çevrelerinin hükümetten beklenti ve taleplerinin yoğunlaştığı bir dönemde 26.05.2008 tarih ve 5763 Sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 37. maddesi ile yürürlükten kaldırılmış, kısa çalışma uygulaması da, 18. madde doğrultusunda İş Kanunu bünyesinden çıkarılarak 08.09.1999 tarihli ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'na intikal ettirilmiştir. Kanun'un Ek 2. maddesi ile kısa çalışmanın kapsamı genişletilmiş, İş Kanunu dışında, Deniz İş Kanunu, Basın İş Kanunu ve Borçlar Kanunu'na tabi olarak çalışanların da kısa çalışma ile ilgili yasal düzenlemenin uygulama alanına girmeleri sağlanmıştır. 13.01.2009 tarih ve 27109 sayılı Resmi Gazete'de "Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik yayımlanmıştır.

1.4.3 2009 Küresel Kriz Dönemi Yapılan Değişiklikler

Küresel krizin etkisini göstermesiyle ve talepler doğrultusunda 28.02.2009 tarihinde resmi gazetede yayımlanan 5838 Sayılı Kanun'la 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'na eklenen geçici 8. Madde ile kısa çalışma ödeneğinin süresini ve miktarını artırarak uygulamanın koşulları iyileştirilmiştir. Geçici 8. madde ile 2008 ve 2009 yıllarında kısa çalışma için yapılan başvurulara münhasır olmak üzere, kısa çalışma için öngörülen azami üç aylık sürenin, altı ay olarak uygulanacağı, kısa çalışma ödeneği miktarının % 50 oranında artırılarak ödeneceği ve kısa çalışma ödeneği olarak yapılan ödemelerin, başlangıçta belirlenen işsizlik ödeneği süresinden düşülmeyeceği hususları hüküm altına alınmıştır. Kısa çalışma süresinin altı ay daha uzatılmasına Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır. Bu noktada 22.06.2009 tarih ve 2009/15129 sayılı BKK ile kısa çalışma süresinin altı ay daha uzatılması kararlaştırılmıştır.[27]

Kısa çalışma uygulamasının prosedürünü değiştiren bu yeni düzenlemeler, 65. maddeye göre daha basit bir süreç öngörmüştür. Bilhassa önceki yönetmelik hükümlerince getirilen sürecin karmaşıklığı ve pratik olmaktan uzak yapısının kısa çalışmaya olan talebin azlığı sonucunu doğurduğu, yeni düzenlemeler ile uygulamadaki karmaşıklığın giderilmesiyle kısa çalışmanın birçok işyerinde yaygın bir şekilde uygulanmaya başladığı ifade edilmiştir. 5838 Sayılı Kanun'la yapılan geçici nitelikli düzenlemenin, 28.01.2010 tarih ve 5951 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'la değişik şekline göre de "2008 ve 2009" ibaresi "2008, 2009 ve 2010" olacak şekilde değiştirilmiştir. Böylelikle 2008 ve 2009 yıllarında kısa çalışma için yapılan başvurulara münhasır olan, kısa çalışma süresinin ve miktarının artırılmasına ilişkin haklar, 2010'daki kısa çalışma için yapılan başvuruları da kapsayacak şekilde düzenlenmiştir. Bakanlar Kurulu'nun 11.03.2010 tarih ve 27518 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 01.03.2010 tarih ve 2010/180 sayılı kararıyla da kısa çalışma süresi altı ay süreyle tekrar uzatılmıştır.[28]

---

[27] Seçkin, **a.g.e.**, s.130.
[28] Seçkin, **a.g.e.**, s.131.

1.4.4 6111 sayılı kanunla yapılan değişiklikler

1.4.4.1 Kısa Çalışma Uygulama Nedenine İlişkin Değişiklikler

6111 sayılı Kanun'la 4447 sayılı Kanunun kısa çalışmayı düzenleyen Ek 2. maddesinde yapılan değişiklikte; genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ile zorlayıcı sebeplerle işyerindeki haftalık çalışma sürelerinin geçici olarak önemli ölçüde azaltılması veya işyerinde faaliyetin tamamen veya kısmen geçici olarak durdurulması hallerinde, işyerinde üç ayı aşmamak üzere kısa çalışma yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Hâlbuki bu değişiklikten önce, kısa çalışma yapabilmek için genel ekonomik kriz olması ya da bir zorlayıcı nedenin bulunması gerekmekteydi. Yapılan değişiklikle, işyerinin etkilendiği ekonomik krizin sadece "genel ekonomik kriz" olması şart olmaktan çıkarılmış, sektörel veya bölgesel kriz nedeniyle de kısa çalışma yapılmasına imkân tanınmıştır. Esasında öğretide, "genel ekonomik kriz" ibaresinin sektörel kriz halinde kısa çalışma yapılmasını dışlamadığı, bu ibarenin genel bir sektörel kriz halinde de kısa çalışma yapılmasına olanak tanıdığı kabul edilmekteydi. Ancak değişiklik bu konuda ortaya çıkabilecek tereddütleri ortadan kaldırmış; isabetli bir şekilde olası tartışmalara son vermiştir. 6111 sayılı Kanunun değişik ek 2. maddesinde "Sigortalı sayılan kişileri hizmet akdine tabi olarak çalıştıran işveren, kısa çalışma talebini, derhal gerekçeleri ile birlikte Türkiye İş Kurumuna, varsa toplu iş sözleşmesi tarafı sendikaya bir yazı ile bildirir ve kısa çalışma talebinin uygunluğunun belirlenmesine ilişkin usul ve esaslar, ilgili kurum ve kuruluşların da görüşü alınarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir" şeklinde düzenlenmiştir.[29]

1.4.4.2 Kısa Çalışma Ödeneğine İlişkin Değişiklikler

4447 sayılı Kanuna göre, kısa çalışma halinde sigortalıya işsizlik sigortası fonundan kısa çalışma ödeneği ödenir. İşçinin kısa çalışma ödeneğine hak kazanabilmesi için, hizmet akdinin feshi hariç İşsizlik Sigortası Kanununun 50. maddesinde düzenlenen koşulları yerine getirmeleri gerekmektedir. Bir başka deyişle,

[29] Caniklioğlu, Nurşen; "6111 Sayılı Kanunla İşsizlik Sigortası Kanununda Yapılan Değişiklikler", **Toprak İşveren Dergisi**, Sayı :89, 2011, s.7

kısa çalışma ödeneğine hak kazanmak için son 120 günü kesintisiz geçmek koşuluyla son üç yılda en az 600 gün işsizlik sigortası primi ödenmiş olmalıdır.

6111 sayılı Kanunla kısa çalışma ödeneğinin miktarı konusunda önemli değişiklikler yapılmıştır. Daha önce kısa çalışma ödeneğinin miktarı işsizlik ödeneğine yapılan atıf nedeniyle, işsizlik ödeneğine ilişkin esaslara göre belirlenmekteydi. İşsizlik ödeneğinin günlük miktarı ise, sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının % 40'ı oranındadır ve bu şekilde hesaplanan işsizlik ödeneğinin miktarı, 4857 sayılı İş Kanununun 39. maddesinde 16 yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin brüt tutarının % 80'ini geçemez şeklinde ifade edilmiştir. Dolayısıyla kısa çalışma yapan bir sigortalıya ödenecek kısa çalışma ödeneği de bu hükümlere göre belirlenmekteydi. 6111 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle kısa çalışma ödeneği ile işsizlik ödeneğinin miktarı arasındaki ilişki kesilerek birbirinden bağımsız olarak belirlenmiştir. Buna göre, günlük kısa çalışma ödeneği, sigortalının son 12 aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının % 60'ıdır. Bu şekilde hesaplanan kısa çalışma ödeneği miktarı, 4857 sayılı Kanunun 39. maddesine göre 16 yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin brüt tutarının % 150'sini geçemez. Ayrıca Kanunda, kısa çalışma ödeneğinin miktarını yüzde 50'ye kadar artırma konusunda Bakanlar Kuruluna yetki tanınmıştır. Bu açıdan bakıldığında, 6111 sayılı Kanunla yapılan değişiklik sonucunda kısa çalışma ödeneğinin miktarı işsizlik ödeneğine göre daha fazla olacaktır. Bu ödenek bu değişiklikten sonra, son 4 aylık prime esas kazanca göre değil, son 12 aylık prime esas kazanca göre hesaplanacak ve sigortalının brüt kazancının yüzde 60'ı üzerinden ödenecektir. Ayrıca bu miktar en fazla 16 yaşından büyük işçilere ödenen aylık asgari ücretin % 150'si kadar olabilecektir. Kısa çalışma ödeneği verilme süresi 6111 sayılı Kanunla değişik Ek 2. maddede yine eskisi gibi 3 ay olarak kabul edilmiştir. Anılan maddeye göre, "Kısa çalışma, genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ile zorlayıcı sebeplerle işyerindeki haftalık çalışma sürelerinin geçici olarak önemli ölçüde azaltılması veya işyerinde faaliyetin tamamen veya kısmen geçici olarak durdurulması hallerinde, işyerinde üç ayı aşmamak üzere yapılabilir" şeklinde ifade edilmiştir. Ancak 6111 sayılı Kanunla Bakanlar Kuruluna bu süreyi altı aya kadar uzatma yetkisi verilmiştir. Bu bağlamda, 2008, 2009 ve 2010 yıllarına münhasır olmak üzere kısa çalışma süresini uzatmayı öngören geçici nitelikteki yasal düzenlemeler

yapmak yerine konu doğrudan maddenin içinde düzenlenmiş ve bu konuda doğrudan Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır. Bu hususta son olarak değinilmesi gereken bir diğer konu da, kısa çalışma ödeneği alan sigortalının daha sonra işsizlik ödeneğine hak kazanması halinde, bu sürenin işsizlik ödeneği alınması gereken süreden düşülüp düşülmeyeceğidir. Hem 4857 sayılı İş Kanununun 65. maddesinde hem de 4447 sayılı Kanuna eklenen 2. maddede kısa çalışma ödeneği alınan sürenin işsizlik ödeneği alınan süreden düşülmesi ifadeleri yer almaktadır. Fakat 2008 Ekonomik Krizinde bu konuda 4447 sayılı Kanuna geçici 8. madde eklenerek bu sürenin işsizlik ödeneği alınan süreden düşülmemesi yönünde düzenlemeye gidilmiştir. 6111 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle, Ek 2. maddenin içine konulan bir hükümle bu ödeneğin işsizlik ödeneğinden mahsup edilip edilmeyeceği konusunda Bakanlar Kuruluna yetki verilmiştir.[30]

1.4.4.3 İşverenin Sorumluluğuna İlişkin Değişiklik

6111 sayılı Kanunla değişik Ek 2. maddede, işverenin hatalı bilgi ve belge vermesinden dolayı yapılan yersiz ödemeler için maddeye bir hüküm konulmuş, işverenin hatalı bilgi ve belge vermesi nedeniyle yapılan fazla ödemeler, yasal faizi ile birlikte işverenden tahsil edilir şeklinde düzenlenmiştir.

Ek 2. maddenin 2.fıkrası doğrultusunda halen yürürlükte olan 30.04.2011 tarihli "Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik", 13.01.2009 tarihli aynı adı taşıyan yönetmeliği yürürlükten kaldırarak 27920 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

1.5 KISA ÇALIŞMA VE "FESHİN SON ÇARE OLMASI İLKESİ"

Kısa çalışma uygulamasına yönelik Yargıtay tarafından verilen kararlar incelendiğinde, kısa çalışmanın, genellikle feshin son çare olması ilkesi bağlamında değerlendirildiği görülmektedir. Yargıtay, kısa çalışma müessesesini, kriz dönemlerinde işverene fesihten kaçınma olanağı veren ve feshin son çare olması ilkesi ışığında fesihten önce denenmesi gereken tedbirlerden biri olarak değerlendirmektedir.

[30] Caniklioğlu, **a.g.m.**, s.7-9

İş Hukuku'nda iş güvencesi sistemi içinde önemli bir yeri olan "feshin son çare olması" ilkesi, işverenin, işçinin iş aktini sona erdirmeden önce iş ilişkisinin devam ettirilmesini sağlamak amacıyla gerekli çabayı göstermesi, bu anlamda birtakım uygulamalarda bulunması; ancak bunlardan bir sonuç alamadığında fesih yoluna gitmesi olarak açıklanabilir. Yargı, bu ilke doğrultusunda fesihte "geçerli neden" denetimi yaparken işverenin fesihten kaçınma imkânının olup olmadığını da araştırmaktadır. Bu bağlamda işverenin, işletmesel karar alabilme yetkisi doğrultusunda kullanacağı fesih hakkının sınırı, feshin zorunlu hale gelmiş olmasıdır. Yargıtay bu noktada, işverenin fesih hakkını kullanırken, öncelikle başka çarelere başvurmasını, örneğin esnek çalışma yöntemlerini uygulamasını bir zorunluluk olarak görmektedir. Kısa çalışma, fesihten önce işverenin varmak istediği hedefe ulaşma yollarından, fesihten önce alması gereken önlemlerden biridir. Bu bağlamda işveren, işçiyi çalıştırmanın yollarını aramalıdır. Örneğin işyerinde kısa çalışma önlemi uygulanarak işin sürekliliği sağlanabiliyorsa, fesih zorunlu hale gelmiş olmadığından geçerli bir nedenden söz edilemeyecek, yapılan feshin geçersizliğine karar verilecektir.[31]

1.6 KISA ÇALIŞMANIN KOŞULLARI

Kısa çalışma, işletmeler için her zaman uygulanabilen bir çalışma modeli olmayıp, sadece özel durumlarda başvurulabilecek, gerçekleşmesi sıkı şartlara bağlanmış bir çalışma yöntemidir. Kısa çalışmanın uygulanabilmesi için aşağıdaki koşulların birlikte gerçekleşmesi gerekmektedir.[32]

1.6.1 4447 Sayılı Kanun'a Göre Hizmet Akdine Dayalı Olarak Sigortalı Çalışmanın Yapıldığı Bir İşyerinin Varlığı

Kısa çalışma uygulaması daha önce de bahsedildiği gibi hukuk sistemimize ilk olarak 4857 Sayılı İş Kanunu ile girmiştir. Bu düzenleme ile İş Kanunu'nun 1, 2 ve 4. Maddeleri gereği, kısa çalışma sadece İş Kanunu'na tabi iş yerlerinde uygulanabilen bir çalışma modeli olarak karşımıza çıkmaktaydı. Bu dönem içerisinde İş Kanunu'na tabi iş yerlerinde, ödeneği işsizlik sigortası fonundan ödenen kısa çalışma yapılması mümkün

[31] Seçkin, **a.g.m.**, s.134-135.
[32] Seçkin, **a.g.m.**, s.140.

iken, işsizlik sigorta primi ödenen, Deniz İş Kanunu ile Basın İş Kanununa tabi işçiler ve işverenler bakımından kısa çalışma yapılması ve buna bağlı olarak kısa çalışma ödeneği ödenmesi bahse konu değildi. Bu bağlamda düzenleme ile ilgili eleştiriler mevcuttu.

Kısa çalışmayı düzenleyen İş Kanunu'nun 65. maddesi 5763 Sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılmış, 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'na ek 2. Madde olarak eklenmiştir. Yapılan bu düzenleme sayesinde İş Kanunu'nun 1. 2. ve 4. maddeleri sebebi ile işsizlik sigortası primi ödemesine rağmen iş yerlerinde kısa çalışma uygulaması yapılamayan ve buna bağlı olarak kısa çalışma ödeneği de alamayan Deniz İş Kanunu ile Basın İş Kanununa tabi işçiler için de kısa çalışma uygulanabilir hale gelmiştir. Kısa çalışmaya ilişkin madde İşsizlik Sigortası Kanunu'na eklenirken 6111 Sayılı Kanun'un yaptığı değişiklikle birlikte İş Kanunu'ndan farklı olarak "Genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ile zorlayıcı sebeplerle işyerindeki haftalık çalışma sürelerinin geçici olarak önemli ölçüde azaltılması veya işyerinde faaliyetin tamamen veya kısmen geçici olarak durdurulması hallerinde; bu Kanuna göre sigortalı sayılan kişileri iş akdine tabi olarak çalıştıran işveren, kısa çalışma talebini, derhal gerekçeleri ile birlikte Türkiye İş Kurumuna, varsa toplu iş sözleşmesi tarafı sendikaya bir yazı ile bildirir." şeklinde düzenlenmiştir.

Kısa çalışmanın uygulanabilmesi bakımından işyerinin öncelikle İşsizlik Sigortası Kanunu kapsamında işçi çalıştıran bir müessese şartını taşıması gereklidir. Bu kanun kapsamına girmeyen herhangi bir işyeri kısa çalışma uygulamasına başvuramayacaktır. Bu Kanun, 16.06.2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ile ikinci fıkrası kapsamında olanlardan bir iş akdine dayalı olarak çalışan sigortalıları, 4857 sayılı Kanuna göre kısmi süreli iş sözleşmesi ile çalışanlardan 5510 sayılı Kanunun 52. maddesinin birinci fıkrası kapsamında işsizlik sigortası primi ödeyen isteğe bağlı sigortalılar ile aynı Kanunun ek 6. Maddesi kapsamındaki sigortalıları ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun geçici 20. maddesinde açıklanan sandıklara tabi sigortalıları kapsamaktadır.

5510 sayılı Kanunun; 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) ve (c) bentleri, ikinci fıkrası kapsamında olanlardan bir iş akdine dayalı olarak çalışmayanlar ve üçüncü

fıkrası, 5. , 6. ve geçici 13 üncü maddeleri kapsamında olanlar ile 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun geçici 20. maddesi kapsamında olmakla birlikte memur veya 22/1/1990 tarihli ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi sözleşmeli statüde bulunanlar ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanunu, 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanunu, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu, 2914 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanunu, 233 ve 399 sayılı kanun hükmünde kararnameler ile 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat kanunlarındaki hükümlerine göre sözleşmeli personel statüsünde çalışanlar ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre geçici personel statüsünde çalıştırılanlar bu Kanun kapsamına dahil edilmemiştir. Kanun kapsamında kısa çalışma uygulanacak işyerlerinde çalışanların iş sözleşmesi türlerinin bir öneminin bulunmadığı, bu noktada bir ayrım yapılmadığı görülmektedir. Çalışanların iş akitleri belirli süreli veya belirsiz süreli, diğer bir ayrım olarak sürekli veya süreksiz iş akti olsa da mevzuat gereği kısa çalışma yapılmasının önünde bir engel bulunmamaktadır. Süreksiz iş yapılan bir işyerinde kısa çalışma yapılma olasılığı düşüktür. Çünkü süreksiz iş sözleşmeleri en fazla 30 gün süren işler için yapılmaktadır. Bir iş sözleşmesinin süreksiz iş sözleşmesi olabilmesi için kriter, işin fiilen yapıldığı süre değil, mahiyeti bakımından ne kadar süre devam edeceğidir. Bir iş mahiyeti gereği 30 gün veya daha az sürede yapılabilir nitelikte ise işçilerle süreksiz iş sözleşmesi yapılabilir. Mahiyeti gereği en fazla 30 gün sürecek bir iş herhangi bir sebep ile 30 gün dolduktan sonra hala bitirilmemiş olur ise işçiler ile yapılmış iş sözleşmelerinin niteliği değişmeyecektir. Süreksiz işin süresi herhangi bir nedenden ötürü 30 günü aşarsa ilgili işyerinde kısa çalışma uygulamasının yapılması söz konusu olur. Kanunun kısa çalışma yapılmasına olanak vermediği bir işyerinde diğer tüm koşullar oluşmuş olsa da kısa çalışmanın yapılabilirliğinden söz edilemez.[33]

1.6.2 Kısa Çalışma Yapılmasını Gerektiren Bir Halin Gerçekleşmesi

Kural olarak işveren, çalışma sürelerini yasal sınırlar içerisinde kalmak kaydıyla yönetim hakkına dayanarak dilediğince belirleyebilir. Ancak kısa çalışma uygulaması,

[33] Akat, **a.g.e.**, s.35-37.

işverenin her istediği zaman başvurabileceği bir çalışma yöntemi değildir. Mevzuatta kısa çalışmanın yapılmasını gerektiren durumlar tek tek sayılarak sınırları çizilmiştir. Bunlar, genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ile zorlayıcı sebeplerdir. Bu durumlardan biri gerçekleşmeden kısa çalışma uygulamasından bahsedilemeyeceği gibi, bu sebeplerin dışında başka bir sebep de kısa çalışma uygulamasına esas teşkil etmez.[34]

1.6.2.1 Genel Ekonomik Kriz

Genel ekonomik kriz, ekonominin bütününde işletmeler açısından ekonomik koşulların değişmesine sebep olmakta ve "beklenmeyen, önceden sezilmeyen, acele cevap verilmesi gereken, işletmelerin uyum ve önleme mekanizmalarını etkisiz hale getiren, işletmeye ait mevcut değerleri, amaçları, varsayımları tehdit eden gerilim durumu" olarak tanımlanmaktadır.[35]

Genel ekonomik kriz "ekonomik yapıdan doğan ve sadece ekonomik yaşamı değil sosyal ve siyasal yaşamı sekteye uğratan, işsizlik, yokluk, genel maddi sıkıntı yaratan bir kötüye gidiş" olarak da tanımlanmaktadır.[36] Başka bir deyişle sonuçları ekonomiyle sınırlı olmayan; çalışma yaşamında işletme ve işyerlerini az veya çok etkileyen ve aynı zamanda siyasal ve sosyal sonuçları da olan olumsuz bir ekonomik tablodur. Şu an yürürlükte olan yönetmeliğe göre genel ekonomik kriz, ulusal veya uluslararası ekonomide ortaya çıkan olayların, ülke ekonomisini ve dolayısıyla işyerini ciddi anlamda etkileyip sarstığı durumları ifade etmektedir. Bu yüzden kısa çalışma yapılmasını gerektirecek anlamda genel ekonomik krizden bahsedebilmek için, krizin ülke genelinde ve ülke ekonomisini sarsacak boyutta olması ve ayrıca işyerini de ciddi anlamda etkileyip, işletme faaliyetlerini azaltması gerekmektedir.[37]

Ekonomik krizler, işletme içi veya işletme dışı nedenlerden kaynaklanabilir ancak kısa çalışmaya sebep olarak gösterilebilmesi için ekonomik krizin işyeri dışından

---

[34] Seçkin, **a.g.m.**, s.140-141.
[35] Kuzgun, İnci Kayhan; "Türkiye'de Firma Açısından Esnekliğe Dayalı İstihdam Stratejisi"**, Journal Of Yasar University**, Cilt 2, Sayı 8, 2007, s.850.
[36] Akat, **a.g.e.**, s.38.
[37] Seçkin, **a.g.m.**, s.141.

kaynaklanmış ve genel ekonomik kriz şeklinde gerçekleşmiş olması gerekmektedir.[38]

Genel ekonomik krizin tanımı yapılırken; ülke ekonomisinin bütününü etkileyen, ekonominin bütününde işletmeler açısından ekonomik koşulların değişmesine neden olduğu belirtilmişti. Nitekim işletmeleri üretim organizasyonunda ve istihdam ilişkilerinde esnekliğe sevk eden sebeplerin arasında ekonomik koşulların değişmesi önemli bir yer tutmaktadır. Bu bakımdan, kısa çalışma işletme için ekonomik krizlerle mücadelede bir araç olarak ve kriz dönemlerinde rasyonel çözümlerin anahtarı olarak nitelendirilmektedir.

Ekonomik kriz dönemlerinde işletmelerin rekabet gücünün artırılması için üretim maliyetlerini azaltmak katma değer yaratılması bakımından önemlidir. Küreselleşme ve rekabet baskısının, işletmeleri üretim maliyetlerini düşürme arayışına sevkettiği de dikkate alındığında, reel işgücü maliyetlerinin genel düzeyinde esnekliği, işgücü piyasası esnekliğinin boyutlarından biri olarak ifade edilebilir. Özellikle ekonomik kriz dönemlerinde işletme açısından önem arz eden konulardan biri reel işgücü maliyetlerinde esnekliğin sağlanmasıdır. İşgücü kullanımı ile işletmenin esnek bir yapıya sahip olması arasında kurulan bağlantıyla kriz dönemlerinde işletme açısından esnek bir yapıya sahip olmanın önemi açıktır. Bu bağlamda kısa çalışma uygulamasının, Türkiye'de kriz dönemlerinde reel işgücü maliyetlerinin esnekleştirilmesindeki önemi açıkça görülmektedir.[39]

1.6.2.2 Bölgesel ve Sektörel Kriz

Kısa çalışma uygulaması, 4857 Sayılı Kanun ile düzenlendiğinde, yalnızca genel ekonomik kriz ve zorlayıcı sebeplerin varlığı halinde kısa çalışma yapılmasına imkân tanıdığı için sektörel veya bölgesel krizlerin varlığı halinde yapılıp yapılamayacağı konusunda fikir ayrılıkları oluşmuştur. Sektörel krizlerin genel ekonomik kriz olarak değerlendirilip değerlendirilemeyeceği konusunda iki ayrı görüş ortaya çıkmıştır. Birinci görüşe göre, sektörel kriz dar algılanmamalı, ülke ekonomisinin bütününü ve

---

[38] Ocak, **a.g.e.**, s.104.
[39] Kuzgun, İnci; "Türkiye'de Kısa Çalışma", **Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 23, Sayı 2, 2005, s.40.

dolayısıyla işyerini de etkileyen sektörel bir kriz, genel ekonomik kriz gibi değerlendirilmelidir. İkinci görüş ise, sektörel düzeyde baş gösteren krizin, kısa çalışmanın yapılmasına yeterli olmadığı yönündeydi. Bu görüş kanunda geçen ifadeye bağlı kalınarak yorumlama yolu ile ortaya çıkan bir görüştür. 6111 Sayılı Kanun ile ilk görüşün benimsendiği izlenimi elde edilebilir. Bu kanun ile yapılan değişiklik sonucu bundan sonra sektörel kriz ve bölgesel krizlerin varlığı halinde de kısa çalışma yapılabilecektir. Sektörel krizlerin doğrudan veya dolaylı olarak ülke ekonomisini olumsuz yönde etkileyeceğinin düşünülebilir. Yürürlükte olan yönetmeliğe göre "Ulusal veya uluslararası ekonomide ortaya çıkan olaylardan doğrudan etkilenen sektörler ve bunlarla bağlantılı diğer sektörlerdeki işyerlerinin ciddi anlamda sarsıldığı durumlar sektörel krizi, ulusal veya uluslararası olaylardan dolayı belirli bir il veya bölgede faaliyette bulunan işyerlerinin ekonomik olarak ciddi şekilde etkilenip sarsıldığı durumlar ise bölgesel krizi ifade etmektedir." Yönetmelikte yapılan tanımdan hareketle yalnızca bir sektörü, örneğin gayrimenkul sektörünü, etkileyen ancak genel ekonomik kriz boyutuna ulaşmayan sektörel krizden etkilenen işyerleri ile bu sektörde yaşanan krizden doğrudan veya dolaylı olarak etkilenen inşaat sektöründeki işyerlerinin ciddi anlamda sarsılması sektörel kriz olup, hem gayrimenkul sektöründe hem de inşaat sektöründe kısa çalışma yapılabileceği hükmü ortaya çıkmaktadır.[40]

Yönetsel veya organizasyona dayalı, işyeri kaynaklı ve işverenin kusurundan ötürü yaşanan işletme içi krizler kısa çalışma için sebep teşkil etmemektedir. İşyerini ciddi biçimde etkilemeyen genel ekonomik kriz kısa çalışmaya sebep teşkil etmeyeceği gibi, genel ekonomik kriz, sektörel veya bölgesel kriz olmadan herhangi bir işyerinin pazar daralması, stok fazlalığı ve ödeme güçlüğü gibi nedenlerle yaşadığı ekonomik krizin de kısa çalışmayı mümkün kıldığı söylenemez. 4857 Sayılı İş Kanunu, Bilim Komisyonu Taslağı ve Hükümet Tasarısı'nın ilgili maddelerine bakıldığında, kısa çalışmanın ilk olarak hukuk sistemimize girişinde yönetsel veya organizasyona dayalı işyeri kaynaklı krizlerin kısa çalışmayı mümkün kılmadığı şeklinde düzenleme yapılmış ve kısa çalışma ile ilgili kanun ve yönetmeliklerde yapılan değişikliklerde kısa çalışma düzenlemesinin asli özelliklerinden olan bu yönüne ilişkin bir değişikliğe

[40] Akat, **a.g.e.**, s.39-40.

gidilmemiştir.[41]

1.6.2.3 Zorlayıcı Sebep

Zorlayıcı sebep, İş Hukukunda genellikle "geçici imkânsızlık" kavramını anlatmak için kullanılır. Yangın, kaza, arıza gibi teknik sebepler, deprem, toprak kayması, sel gibi bir doğa olayları ve yürütme organınca işyerinin kapatılması gibi bir idari işlemle veya kullanılan hammaddenin yasaklanması gibi bir hukuki engelle de ortaya çıkabilir. İŞKUR'un resmi internet sayfasında, Libya'da yaşanan halk ayaklanması, Japonya'da yaşanan tsunami ve deprem gibi dışsal nedenler, zorlayıcı sebebe örnek olarak gösterilmiştir. Ancak her zorlayıcı sebebin, kısa çalışma yapılmasını gerektirecek bir mahiyette olduğu düşünülmemelidir. Örneğin; işyerinde teknik nedenlerle gerçekleşen bir yangın ya da makine arızası dışsal nitelikli olmayıp, işyeri kaynaklı bir nedenden dolayı olduğu için kısa çalışmaya sebep teşkil etmeyecektir. Kısa çalışmayı gerektiren zorlayıcı sebebin, işverenin kusuruna dayanmayan, dış kaynaklı ve ortaya çıktığı zaman kaçınılamayan bir neden olması gerekmektedir. Yönetmelikte zorlayıcı sebep, sınırlı sayıda olmayan örneklerle ifade edilerek işverenin kendi sevk ve idaresinden kaynaklanmayan, önceden kestirilemeyen, bunun sonucu olarak bertaraf edilmesine olanak bulunmayan, dışsal etkilerden ileri gelen, geçici olarak çalışma süresinin azaltılması veya faaliyetin tamamen veya kısmen durdurulması ile sonuçlanan deprem, yangın, su baskını, salgın hastalık, seferberlik ve benzeri nedenler olarak ifade edilmiştir. Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere işverenin kendi sevk ve idaresinden kaynaklanan sebepler, zorlayıcı sebep olarak kabul edilemez. Bu anlamda işletmesel sebepler organizasyon veya yönetimdeki aksaklıklara dayalı ekonomik güçlükler ve makinelere bakım yaptırma gibi iç sebepler zorlayıcı sebep olarak nitelendirilemez. Yine işverenin kendi kusurundan kaynaklanan bir sebeple işyerindeki faaliyetin sona ermesi zorlayıcı sebep olarak kabul edilemez. Nakit darlığı, ödeme güçlüğü, pazar daralması ve stok artışı gibi işyerine özgü münferit durumlar yönetmelikte kısa çalışma talebine uygun görülmeyecek durumlar olarak sayılmış ve Kurum yetkililerince reddedilmesi gerektiği hükmü yer almıştır. Örneğin; belediyenin yol çalışmaları nedeniyle işyerindeki faaliyetin geçici olarak durdurulması gibi işyeri

[41] Akat, **a.g.e.,** s.40.

dışından kaynaklı, işverene yüklenemeyecek bir sebep zorlayıcı sebep olarak kabul edilebilir.[42]

Sonuç olarak sel, deprem, yangın, su baskını, toprak kayması gibi doğal afetler veya hükümetçe işyerine el konulması, belediyece yol çalışması nedeniyle işyerinde faaliyetin geçici olarak durdurulması, ithalat, ihracat yasakları sebebi ile geçici süreliğine hammadde sağlanamaması, zorlayıcı sebep olarak değerlendirilebilecektir. Yargıtay kararlarında da hammadde temin edilememesi zorlayıcı neden olarak kabul edilmiştir. İş sözleşmelerinin 1475 sayılı İş Kanunu 16 maddesi gereğince zorlayıcı sebep oluşturduğundan bahisle ihbarsız fesih hakkının doğduğuna hükmedilmiştir. İşyerinin idarece kapanması zorlayıcı sebep olarak sayılabilir. Ancak işyerinin idari mercilerce kapatılması bir mevzuata aykırılık sonucu ise kapatılma, zorlayıcı sebep olarak sayılamayacaktır. Zira bu mahiyette mevzuata aykırılık sebebi ile işyerinin kapatılması önceden öngörülüp tedbiri alınması gereken bir husustur. İdari mercilerce kapatmada öngörülemezlik söz konusu değilse, kapatılma kararı işyeri kusuruna dayanıyorsa zorlayıcı sebepten söz edebilmek mümkün olmayacaktır.[43]

1.6.3 İşyerinde Çalışmanın Tamamen veya Kısmen Durması ya da Önemli Ölçüde Azalması

Kısa çalışma uygulanabilmesi için genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ya da zorlayıcı sebebin bulunması yeterli olmamakta; aynı zamanda işverenin ya da işyerinin bu sebeplerden etkilenmesi gerekmektedir. Burada etkilenmedeki ölçüt, işin geçici olarak "tamamen veya kısmen durmasını" ya da haftalık çalışma süresinin geçici olarak "önemli ölçüde azalmasını" gerektirecek oranda olmalıdır. İşyerini ciddi biçimde etkilemeyen genel ekonomik kriz, tek başına kısa çalışmanın dayanağı olamaz. Burada önemli olan, işverenin kriz ya da zorlayıcı sebepten etkilendiği sonucuna ulaşılsa da, fazla çalışma uygulamasının sona erdirilmesi gibi daha hafif önlemlerle ekonomik krizin etkisi engellenebilecekse, kısa çalışma koşulları gerçekleşmiş olmayacaktır. Uygulanan esnek yöntemlere ve alınan tedbirlere rağmen ekonomik krizin etkileri, çalışma sürelerini azaltmadan, faaliyeti kısmen ya da tamamen durdurmadan

[42] Seçkin, **a.g.m.**, s.142.
[43] Akat, **a.g.e.**, s.42.

giderilemeyecek derecede ise kısa çalışmaya gidilebilecektir.[44] Bir işyerinde genel ekonomik, bölgesel, sektörel kriz veya zorlayıcı sebepler nedeniyle tüm birimler geçici olarak faaliyetlerine ara verdiği durumda işin tamamen durdurulmasından söz edilebilecektir. Aynı sebeplerle işyerinde bir veya birden fazla birimin faaliyetine ara verdiği durumda işyerinde faaliyetin kısmen durdurulması söz konusu olacaktır. Her iki durumda da işveren kısa çalışma talep edebilir. Kısa çalışma, faaliyetin tamamen durması halinde işyerinde çalışan tüm işçiler, faaliyetin kısmen durdurulması halinde ise durdurulan birimde çalışan işçiler için söz konusu olacaktır.[45] İşletmenin bütün birimlerinde faaliyetin geçici olarak durdurulması durumunda, işletmenin bazı bölümlerinin; örneğin pazarlama bölümünün faaliyetinin geçici olarak tatil edilmesi, diğer bölümlerin; örneğin üretim bölümünün çalışmalarına devam etmesi halinde de kısa çalışma yapılabilecektir.

Diğer taraftan işyerindeki faaliyetin durdurulması veya haftalık iş süresinin önemli ölçüde azaltılmasının yasal anlamda kısa çalışma sayılabilmesi için, bunun öncelikle geçici olması koşulu sağlanmış olmalıdır. Kısa çalışma nedenlerinin varlığına rağmen azaltılmış çalışma süreleri uygulamasının geçici değil de sürekli olması halinde olduğu gibi, haftalık çalışma sürelerinin önemli ölçüde azaltıldığının söylenemeyeceği durumlarda da kısa çalışmadan söz edilemeyecektir.[46]

Mevzuata göre, işyerinde kriz veya zorlayıcı sebepler nedeniyle haftalık çalışma saatlerinde önemli ölçüde bir azaltma yoluna gidilmiş olması da kısa çalışmaya sebep teşkil etmektedir. İlgili kanunda çalışma sürelerinde önemli ölçüde azalmadan ne anlaşılması gerektiği açıklığa kavuşturulmamıştır. Ancak yönetmeliğe göre haftalık çalışma süresinin önemli ölçüde azalmış sayılabilmesi için, en az üçte bir oranında azalmış olması gerekir. Haftalık çalışma sürelerinde üçte birden daha az bir azaltma yapılması halinde kısa çalışma yapılamayacak, bu halde iş koşullarında değişiklik yapıldığının kabulü ile bu değişikliğin geçerliliğinin işçinin rızasına bağlı olduğunu kabul etmek gerekecektir.

---

[44] Seçkin, **a.g.m.,** s.143.
[45] Akat, **a.g.e.,** s.43.
[46] Seçkin, **a.g.m.,** s.143.

İşyerindeki haftalık çalışma sürelerinin önemli ölçüde azaldığının tespitini yapabilmek için öncelikle işyerindeki emsal haftalık çalışma saatinin bilinmesi gerekmektedir. Çalışma süresi bir işçinin, çalışsın veya çalışmasın işçinin işte geçirdiği süreler ile kanunun çalışma sürelerinden saydığı sürelerin toplamından oluşmaktadır. İş Kanununa göre, çalışma süreleri toplamı haftalık en fazla 45 saattir. Azami süre bakımından kanun hükmü emredici olduğundan bu süreyi aşan çalışma süresi geçersizken, bu sürenin altında çalışma süresi belirlenebilir. Haftalık 45 saat, azami çalışma süresi sınırı olup bununla birlikte bir işyerinde haftalık çalışma süresi, işin mahiyeti veya işverenin tercihi sebebi ile 30 saat olabileceği gibi 25 saat veya 40 saat de olabilir. İşyerinde uygulanan çalışma süresine göre işyerinde kısa çalışma oluşturacak şekilde çalışma sürelerinin geçici olarak önemli ölçüde azaltılmış olup olmadığının tespiti yapılabilecektir. Kısa çalışmaya ilişkin hükümler incelendiğinde, kısa çalışma düzenlemesinin kriz veya zorlayıcı sebeplerle işyerinde yaşanan sıkıntıların aşılması için haftalık çalışma sürelerinin önemli ölçüde azaltılabilmesini veya faaliyetlerin kısmen veya tamamen durdurulabilmesinin geçici bir tedbir olarak getirildiği anlaşılmaktadır.[47]

1.6.4 Üç Ayı Geçmemek Koşuluyla; Çalışma Süresinin En Az Üçte Bir Oranında Azaltılması veya Faaliyetin En Az Dört Hafta Süreyle Kısmen ya da Tamamen Durdurulması

İşsizlik Sigortası Kanunu, Ek 2. madde 1. fıkra ile kısa çalışmanın işyerinde üç ayı aşamayacağı ifade edilmiştir. Yönetmeliğin 3. maddesinde de, kısa çalışmanın, üç ayı geçmemek üzere; işyerinde uygulanan çalışma süresinin, işyerinin tamamında veya bir bölümünde geçici olarak en az üçte bir oranında azaltılması veya süreklilik koşulu aranmaksızın en az dört hafta süreyle faaliyetin tamamen veya kısmen durdurulması hallerine özgü olduğu hüküm altına alınmıştır. Normal haftalık çalışma süresinin İş Kanunu uyarınca 45 saat olduğu bir işyerinde çalışma süresi üçte bir azaltılarak 30 saate indirildiğinde, Kanun'un belirlediği "çalışmanın önemli ölçüde azaltıldığı" koşulu ile yönetmelikte belirlenen "çalışma süresinin en az üçte bir oranında azaltılması" koşulu gerçekleştiğinden kısa çalışma talep edilebilecektir. Ancak çalışma süresinin haftada 15

[47] Akat, **a.g.e.,** s.43-44.

saatten daha az azaltılması; örneğin 14 saat azaltılması başka bir deyişle haftada 30 saatin üzerinde; örneğin 31 saat çalışılması durumunda kısa çalışmadan bahsedilemeyecektir. Kısa çalışmanın işyerindeki faaliyetin tamamen veya kısmen durdurulması şeklinde uygulanması halinde ise, bu durumun, süreklilik koşulu aranmaksızın en az dört hafta sürmesi gerekmektedir. Buna karşın örneğin üç haftalık bir süreyle, faaliyetin durması dört haftanın altında kaldığı için kısa çalışma sayılamayacağı gibi, kısa çalışmanın üç ayı aşan kısmı, o dönemde eğer herhangi bir Bakanlar Kurulu kararı çıkmamış ise yasal olarak kısa çalışma olarak kabul edilmeyecektir. Kısa çalışmanın bir takvim yılı içinde bir defa yapılacağına dair bir sınırlama olmamakla birlikte aranan yasal koşulları taşıyorsa, bir yılda birden çok farklı nedenlere dayalı olarak kısa çalışmaya başvurulabilir.[48]

1.6.5 Kısa Çalışma Talebinin Türkiye İş Kurumu'na ve Toplu İş Sözleşmesi Tarafı Sendikaya Bildirilmesi

Yönetmeliğe göre genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ile zorlayıcı sebeplerle işyerinde kısa çalışma yapılmasını talep eden işveren, Kurum birimine, varsa toplu iş sözleşmesi tarafı sendikaya yazılı bildirimde bulunur. Düzenlemede toplu iş sözleşmesi tarafı sendikaya bildirimden söz edildiğinden, iş yerinde toplu iş sözleşmesi tarafı sendika bulunmuyorsa, işverenin iş yerinde işçisi bulunan diğer sendikalara bildirim yapması gerekmez.[49] Diğer taraftan sendikaya sadece bildirim yapılması yeterli olup, sendikanın rızasının alınması ya da sendika ile görüşme yapılması zorunlu değildir. Sendikanın bu bildirim karşısında herhangi bir itiraz hakkı da bulunmamaktadır. Bu haliyle ilgili madde, bildirim yönünden sadece şekli bir zorunluluk getirmiştir.[50] Yönetmeliğe göre işveren bildiriminde; genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ile zorlayıcı sebeplerin işyerine etkilerini ve zorlayıcı sebebin ne olduğunu, işyerinin ünvanını, adresini, varsa toplu iş sözleşmesi tarafı sendikayı ve sosyal güvenlik işyeri sicil numarasını, varsa iddiasını kanıtlayıcı somut belgeleri, belirtmek zorundadır. Ayrıca inceleme esnasında; kısa çalışma yaptırılacak işçilere ilişkin bilgileri içeren liste, işveren tarafından

[48] Seçkin, **a.g.m.,** s.143-144.
[49] Akat, **a.g.e.,** s.48.
[50] Seçkin, **a.g.m.,** s.144.

Kurumca belirlenen formatta hazırlanarak, manyetik ve yazılı ortamda Kurum yetkilisine teslim edilmelidir.

1.6.6 Kısa Çalışma Talebinin Türkiye İş Kurumu'nca Uygun Bulunması

Kısa çalışma talebinin Türkiye İş Kurumu'nca uygun bulunması koşulu, kısa çalışma kararı alınmasının en son koşuludur. Yönetmelikle, genel ekonomik, sektörel veya bölgesel krizin varlığını işçi ve işveren sendikaları konfederasyonlarının iddia etmesi ya da bu yönde kuvvetli emarenin bulunması halinde, Kurum Yönetim Kurulunca karara bağlanacağı ve başvuruların uygunluk tespitinin de, Kurum yetkililerince yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Ayrıca yönetmeliğe göre işverenin kısa çalışma talebi, öncelikle Kurum tarafından şekil ve sebep yönünden değerlendirilir. İşverenin kısa çalışma talebinin şekil ve sebep yönünden incelenmesi, yönetmelikte yer alan biçimsel ve sebepsel koşulları taşıyıp taşımadığına bakılarak yapılır. Kısa çalışma talebinin Kurum yerine Bakanlığa yapılması, başvurunun "Kısa Çalışma Talep Formu" düzenlenmeden yapılması veya kısa çalışma yaptırılacak işçilere ilişkin bilgileri içeren listenin Kurumca belirlenen formatta hazırlanmaması gibi durumlarda şekil bakımından reddedilebilecektir. Kısa çalışma talebinin uygun olup olmadığının sebep yönünden incelenmesi ise, işverenin başvurusuna sebep olan durumun geçerli olup olmadığının sorgulanması ve kısa çalışmaya gerekçe gösterilen sebebin mevcut olup olmadığı yönünde yapılacak ön incelemedir. Örneğin; kısa çalışma zorlayıcı sebebe dayandırılmışsa Kurum, işverenin sebep gösterdiği olayın zorlayıcı sebebe girip girmeyeceği konusunda inceleme yapacaktır. İşverenin krize dayalı kısa çalışma talebinin değerlendirilmesine esas teşkil edecek olan uygunluk tespiti aşamasına geçilebilmesi için Kurum Yönetim Kurulu'nca genel ekonomik, sektörel veya bölgesel krizin varlığı kararı alınması şarttır. Kurum Yönetim Kurulu'nca krizin varlığına yönelik kararın verilmesinden sonra, Kurum yetkilileri tarafından ivedilikle uygunluk tespiti yapılacaktır. Uygunluk tespiti, kısa çalışma talebinin gerekli ve yerinde olup olmadığının Kurumca değerlendirilmesi ve işyeri analizinin yapılması aşamasıdır. Kısa çalışmanın talep edildiği işyerinin, 4447 Sayılı Kanun'a göre hizmet akdine dayalı olarak sigortalı çalışmanın yapıldığı bir işyeri kapsamında olup olmadığı, kısa çalışma yapılmasını gerektiren durumların gerçekleşip gerçekleşmediği, bu durumların işyerini ciddi anlamda etkileyip etkilemediği, kısa çalışma yapılacağı bildirilen sürelerin yasada

belirtilen sürelere uygun olup olmadığı, kısaca kısa çalışma talebinin mevzuata uygunluğu inceleme konusunu oluşturacaktır. Kısa çalışma talebinin mevzuata uygun olduğunu ispat için işverenden gerekli bilgi ve belgeleri sunması istenir. Bu kapsamda krizlerin ya da zorlayıcı sebebin işyerine olan olumsuz etkilerine yönelik siparişlerin ve satışların azaldığına, bilançosundaki pasiflerin arttığına, alacakların tahsil edilemediğine, işletmenin zarar ettiğine yönelik belgelerin ve işyeri kayıtlarının ibrazı konusunda bilgi ve belgeler gerekli olacaktır. Kurum tarafından işverene inceleme sonucu yazılı olarak bildirilmektedir. İşveren durumu, işyerinde işçilerin görebileceği bir yerde ilan eder ve varsa toplu iş sözleşmesine taraf işçi sendikasına bildirir. Kısa çalışma talebi uygun bulunan işveren, Kurumca bildirilen sürede İŞKUR'un resmi sitesinde yer alan kısa çalışma bildirim listesini güncelleyerek gönderir. Kısa çalışma nedenleri ve uygulanması ile ilgili uyuşmazlıkların çözüm yeri İş Mahkemeleridir.[51]

1.7 KISA ÇALIŞMA ÖDENEĞİNE İLİŞKİN HÜKÜMLER

1.7.1 Ödeneğe Hak Kazanma Koşulları

İşçinin kısa çalışma ödeneğinden yararlanabilmesi için; işverenin kısa çalışma talebinin Kurumca uygun bulunması ile işçinin kısa çalışmanın başladığı tarihte, 4447 sayılı Kanunun 50 nci maddesine göre çalışma süreleri ve işsizlik sigortası primi ödeme gün sayısı bakımından işsizlik ödeneğine hak kazanmış olması gerekmektedir.[52]

Kısa çalışma talebinin Kurumca uygun bulunması durumunda bu uygulamaya tabi tutulan işçilere, kısa çalışma koşullarının gerçekleşmesi halinde İşsizlik Sigortası Fonu'ndan kısa çalışma ödeneği verilmektedir. Diğer bir ifadeyle, işsizlik ödeneği alma şartlarına sahip işçi, işsiz kalmadığı halde işsiz kalmış gibi işsizlik sigortasından yararlanmaktadır.[53]

İşletmede kısa çalışma uygulamasının başladığı tarihten önceki 3 yıl içinde en az 600 gün prim ödemiş ve son 120 gün sürekli olarak çalışmış işçi kısa çalışma ödeneğine hak kazanır. Burada işçinin kısa çalışma uygulamasının başladığı tarihten önceki son

---

[51] Seçkin, **a.g.m.,** s.145-146.
[52] Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik.
[53] Seçkin, **a.g.m.,** s.147.

120 gün aynı işyerinde çalışmış olması gerekmez, önemli olan kesintisiz bir şekilde 120 gün çalışmış olmasıdır.

Çalışanın gerekli olan prim gün şartlarını kısa çalışmanın talep edildiği işyerinde sağlamış olması gerekmemekte; sigortalının hangi işyerinde çalışarak prim ödeme gün sayısı şartını sağladığı önem taşımamaktadır. Örneğin, son 3 yıl içerisinde başka bir işyerinde 540 gün ve kısa çalışma talep eden işyerinde ise 90 gün olmak üzere toplam 630 gün prim ödeme gün sayısı bulunan bir sigortalı son 120 gün prim şartını da sağlamakta ise kısa çalışma programına dahil edilebilmektedir.[54]

Kısa çalışmanın yapıldığı tarihte işsizlik sigortası hak etme koşullarına sahip olmayan, örneğin prim ödeme gün sayısı eksik olan çalışan, kısa çalışma ödeneğine hak kazanamamakta ve ücret de talep edemeyeceği için gelir güvencesinden yoksun kalmaktadır. Kısa çalışma ödeneğine hak kazanma koşullarını işyerinde kısa çalışmanın başladığı tarihten sonra sağlayan işçiler ise, hak kazandıkları tarihte, kısa çalışma yapan işçilere dahil edilebilmekte; ancak bu ödenekten yararlanabilecekleri süre, işyerinde kısa çalışmanın sona erdiği tarihe kadar olmaktadır.[55]

Kısa çalışmanın başladığı tarihte son 3 yıl içerisinde 600 günü doldurmayan işçi daha önce işsizlik ödeneğine hak kazanıp da hak sahipliğini tamamlamadan işe girdiyse kısa çalışmadan yararlanması mümkündür. 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 50. maddesindeki; "Sigortalı, işsizlik ödeneğinden yararlanma süresini doldurmadan tekrar işe girer ve işsizlik sigortası ödeneğinden yararlanmak için bu Kanunun öngördüğü şartları yerine getiremeden yeniden işsiz kalırsa, daha önce hakettiği işsizlik ödeneği süresini dolduruncaya kadar bu haktan yararlanmaya devam eder." ifade gereği bu husus kısa çalışma ödeneği bakımından da geçerli olmaktadır. Bu düzenleme doğrultusunda Kanunun öngördüğü son 120 gün sürekli prim ödenmiş olması veya son 3 yılda 600 gün prim ödenmiş olması gibi şartları yerine getirmeden çalıştığı işyeri kısa çalışma talebinde bulunursa, bu sigortalı daha önce hakettiği ancak işe girdiği için kullanamadığı ödeneği işyerinin kısa çalışma yaptığı dönemde kullanabilir. Örneğin; 10 ay süreyle işsizlik ödeneğinden yararlanma hakkı elde eden işçi 8. ayın sonunda işe

[54] Bayhan, **a.g.e.,** s.36.
[55] Seçkin, **a.g.m.,** s.148.

girdiğinde işsizlik sigortası ödeneği kesilir, ancak daha sonra çalıştığı işyerinin kısa çalışma yaptığı dönemde daha önce kullanmadığı 2 aylık işsizlik sigortası ödeneğini kısa çalışma ödeneği olarak alabilir.[56]

1.7.2 Ödeneğin Miktarı ve Süresi

Günlük kısa çalışma ödeneğinin miktarı, 22/5/2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanununun 39 uncu maddesine göre 16 yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin brüt tutarının % 150'sini geçmemek üzere, sigortalının son 12 aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının % 60'ıdır. Kısa çalışma ödeneği, 4447 sayılı Kanunun Ek 2 nci maddesine aykırı olmamak koşuluyla aynı Kanunun 50 nci maddesindeki esaslara göre ödenmektedir.

Kısa çalışma ödeneğinin süresi, üç ayı aşmamak üzere kısa çalışma süresi kadardır. Kısa çalışma ödeneği, işyerinde uygulanan haftalık çalışma süresini tamamlayacak şekilde, çalışılmayan süreler için aylık olarak hesaplanmakta ve ekonomik gelişmelerin işyerinin faaliyetleri üzerine etkileri doğrultusunda uygunluk tespitinde belirtilen süreyi aşmamak kaydıyla fiilen gerçekleşen kısa çalışma süresi üzerinden verilmektedir.[57] İşçi, işyerinde kısa çalışma uygulanmayan yani çalışılan süreler için hak ettiği ücreti yine işverenden almaya devam etmektedir.[58]

Zorlayıcı sebeplerle işyerinde kısa çalışma yapılması halinde, ödemeler 4857 sayılı Kanunun 24 üncü maddesinin 3 numaralı bendinde ve 40 ıncı maddesinde öngörülen bir haftalık süreden sonra başlar.[59]

İş Kanunu'nun 40. maddesi gereğince zorlayıcı sebeplerle çalışamama nedeniyle bir haftalık bekleme süresi içerisinde işverenin işçilere her gün için yarım ücret tutarında ücret ödeme yükümlülüğü bulunmaktadır. Bu süre içerisinde kısa çalışma ödeneği verilmemekte ve ikinci haftadan itibaren ödenmeye başlanmaktadır. Bu

---

[56] Bayhan, **a.g.e.,** s.35-36.
[57] Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik.
[58] Seçkin, **a.g.m.,** s.149.
[59] Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik.

hükümle bir haftalık dönem için işçiye mükerrer ödeme yapılması önlenmektedir.[60]

İşçinin kısa çalışma ödeneği aldığı süre için, 31.5.2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu gereği ödenecek sigorta primi, İşsizlik Sigortası Fonu tarafından Sosyal Güvenlik Kurumuna aktarılmaktadır.

Kısa çalışma ödeneğinden yararlanan işçi, işsizlik sigortasından yararlanmak için 4447 sayılı Kanunun 50 nci maddesinde öngörülen koşullar gerçekleşmeden işsiz kalırsa, kısa çalışma ödeneği aldığı süre düşüldükten sonra, daha önce hak ettiği işsizlik ödeneği süresini dolduruncaya kadar işsizlik ödeneğinden yararlanmaktadır.

Kısa çalışma ödeneği, işçinin kendisine, aylık olarak her ayın sonunda ödenmekte ve nafaka borçları dışında haciz ve başkasına devir veya temlik edilememektedir. İşverenin hatalı bilgi ve belge vermesi nedeniyle yapılan fazla ödemeler, yasal faizi ile birlikte işverenden, işçinin kusurundan kaynaklanan fazla ödemeler ise yasal faizi ile birlikte işçiden tahsil edilmektedir.[61]

1.7.3 Ödeneğin Durdurulması ve Kesilmesi

Kısa çalışma uygulaması devam eden işyerlerinde yapılan inceleme sırasında işverenin ödenek alan işçilerin çalışma süreleri ile ilgili hatalı bilgi ve belge verdiğinin tespit edilmesi ve Kurum müfettişinin yazılı talebi halinde hakkında hatalı bilgi verilen işçi sayısı da dikkate alınarak kısa çalışma ödeneği durdurulmaktadır.

Kısa çalışma ödeneği alanların işe girmesi, yaşlılık aylığı almaya başlaması, herhangi bir sebeple silahaltına alınması, herhangi bir kanundan doğan çalışma ödevi nedeniyle işinden ayrılması hallerinde veya geçici iş göremezlik ödeneğinin başlaması durumunda geçici iş göremezlik ödeneğine konu olan sağlık raporunun başladığı tarih itibariyle kısa çalışma ödeneği kesilmektedir.[62]

---

[60] Seçkin, **a.g.m.,** s.150.
[61] Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik.
[62] Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik.

1.7.4 Kısa Çalışmanın Erken Sona Ermesi

İşveren, ilan ettiği süreden önce normal faaliyetine başlamaya karar vermesi halinde durumu; Kurum birimine, varsa toplu iş sözleşmesi tarafı sendikaya ve işçilere altı işgünü önce yazılı olarak bildirmek zorundadır. Bildirimde belirtilen tarih itibariyle kısa çalışma sona ermektedir.[63] Örneğin; işveren kısa çalışma uygulamasını başvurduğu tarihte 3 ay olarak planlamış, ancak kısa çalışmanın başladığı tarihten 2 ay sonra kısa çalışmaya sebep olan olguların etkisinin geçmesiyle tekrardan normal faaliyete geçeceği tarihi İŞKUR'a bildirmesi gerekmektedir. Eğer işveren bildirimi yapmaz ve Kurum yetkililerince bu durum tespit edilirse, işçilere fazla yapılan ödemeler yasal faizi ile birlikte işverenden tahsil edilir.

1.8 KISA ÇALIŞMA ÖDENEĞİ İSTATİSTİKLERİ

2003 yılında mevzuatımıza giren kısa çalışma ödeneği için, yıllar itibariyle hakeden kişi sayısı ve ödeme miktarları aşağıdaki tablodaki gibidir.

Tablo 1: Yıllar itibarıyla Kısa Çalışma Ödeneği Hakeden ve Ödeme Miktarları

Yıllar	Hak Eden Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (Bin TL)
2002	-	-
2003	-	-
2004	-	-
2005	21	10
2006	217	64
2007	40	22
2008	-	-
2009	190.223	162.506
2010	27.147	39.194
2011	5.821	4.244
2012	2.840	3.003
2013	978	824
Toplam	**227.287**	**209.867**

Kaynak: İŞKUR İşsizlik Sigortası Bültenlerinden derlenmiştir.

[63] Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik.

2002-2008 yılları arasında zorlayıcı sebep kapsamında kısa çalışma ödeneği ödenmiştir. Zorlayıcı sebep kapsamında ödenen bu kısa çalışma başvuruların çoğuna 2005 yılının Ekim ayında ortaya çıkan kuş gribi salgını nedeniyle yapılan başvurular oluşturmuştur. 2008 yılının son aylarından itibaren etkisini göstermeye başlayan küresel kriz sebebiyle kısa çalışma talepleri artmış ve 2009 yılında 190.223 kişiye yaklaşık 162 milyon 506 bin TL kısa çalışma ödeneği ödenmiştir. 2010 yılında krizin etkileri azalmaya başlayınca kısa çalışma taleplerinde düşüş gözlenmiştir.

2011 yılı kısa çalışma başvurularının nedenleri incelendiğinde; başvurularının çoğunu Libya'da yaşanan halk ayaklanması, Japonya'da yaşanan tsunami felaketi ve Van'da yaşanan deprem felaketi sonucu yapılan kısa çalışma talepleri oluşturmuştur. 2011 yılının Şubat ayında Libya'da yaşanan halk ayaklanması nedeniyle Libya'da faaliyet gösteren Türk firmalarının çalışanlarını Türkiye'ye geri getirmesi sonucu geçici süreyle işçilerini çalıştıramayan bu bağlamda ciddi derecede etkilenen firmaların kısa çalışma talepleri kabul edilmiştir. 2011 yılının Mart ayında Japonya'da meydana gelen deprem felaketi sonucu oluşan tsunami sebebiyle Japonya'da bağlantısı bulunan firmalar kısa çalışma talep etmiş, başvuruların çoğu kabul edilmiş, çalışanlarına kısa çalışma ödeneği ödenmiştir.

2011 yılının Ekim ayında Van ilinde yaşanan deprem felaketi gerekçesiyle yapılan tüm başvuruların "bölgesel kriz" olarak değerlendirilmesi kararı alınmıştır. Van depremi nedeniyle 640 işyeri 6.134 kişi için kısa çalışma ödeneği talebinde bulunmuş, 329 işyeri için 3.478 kişiye kısa çalışma ödeneği ödenmiştir. 104 işyeri tekrar faaliyete başladığı gerekçesiyle kısa çalışma talebinden vazgeçmiştir. 207 işverenin başvurusu ise kısa çalışma koşullarını sağlamadığı için reddedilmiştir.[64] 2012 yılının ilk aylarında da Van depremi nedeniyle bölgesel kriz kapsamında yapılan kısa çalışma başvuruları devam etmiştir.

2013 yılında ise Hatay Reyhanlı ilçesinde bomba yüklü iki aracın patlaması sonucu etkilenen işyerleri bölgesel kriz kapsamında değerlendirilmiş, etkilenen işyerlerinin kısa çalışma talepleri kabul edilmiştir.

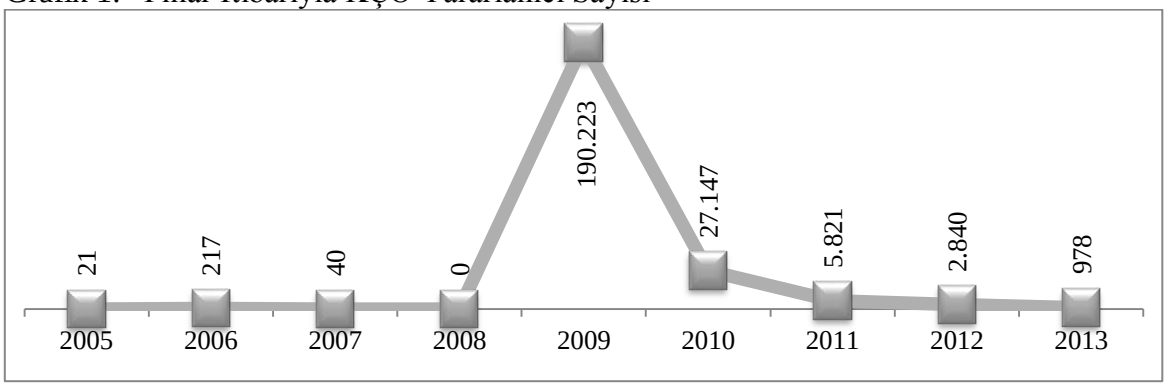
---

[64] İŞKUR, VII. Genel Kurul Çalışma Raporu, s.82.

Yukarıda 2002-2013 yılları arasında ödenen kısa çalışma ödeneklerinin kamuoyuna yansıyan olaylar bakımından nedenleri sayılmıştır. Diğer kısa çalışma talepleri ise zorlayıcı kapsamında yangın vs. gibi nedenlerden olmuştur.

Aşağıdaki grafikte yıllar itibarıyla kısa çalışma ödeneği yararlanıcı sayısı verilmiştir. Bu grafikten kısa çalışma ödeneğinin küresel krizin etkilerinin hissedildiği 2009 ve 2010 yıllarında ne denli aktif kullanıldığı ve krizden etkilenen işyerlerinde çalışan 200 bini aşkın kişinin istihdamının korunduğu görülmektedir. Bu dönemde birçok işveren iflas etme ve kalifiye işgücünü kaybetme tehlikesinden kısa çalışma düzenlemesi sayesinde kurtulmuştur.

Grafik 1: Yıllar İtibarıyla KÇÖ Yararlanıcı Sayısı



Kaynak: İŞKUR İşsizlik Sigortası Bülteni

1.9 KISA ÇALIŞMANIN İŞÇİ-İŞVEREN-DEVLET BAKIMINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kısa çalışma uygulaması ekonomik kriz veya zorlayıcı sebeplerin gerçekleştiği dönemlerde önemli bir makroekonomik dengeleyicidir. İşsiz kalmasını önlediği için işçiye pozitif psikolojik etkisinin yanısıra, devletin işletmenin kötü döneminde yanında olmasını hissettirmesiyle kamu duyarlılığını hissettirmesi bakımından önemlidir.[65]

Kısa çalışmanın işçi, işveren ve devlet bakımından faydalarını şu şekilde sıralayabiliriz.

[65] Crimmann, Andreas; Frank Wießner, Lutz Bellmann; "The German Work-Sharing Scheme: An Instrument for The Crisis", **International Labour Office Conditions of Work and Employment Series**, Sayı 25, Geneva 2010, s.7.

1.9.1 İşçi Bakımından

Genel ekonomik, sektörel, bölgesel kriz veya zorlayıcı sebeplerden ötürü işverenin iş veremeyeceği dönemlerde ücretsiz izin yerine üç ay süreyle işçiye ödenek alma imkânı verilmektedir. İşçinin ödenek sayesinde bir miktar gelir elde ederek, yeni ve daha yüksek ücretli bir iş bulmak istemesi halinde o zamana kadar, işyerinde çalışmaya devam etmek istemesi halinde ise kısa çalışmaya sebep olan olay geçinceye kadar temel gereksinimlerinin idamesi mümkün olabilmektir.[66]

Kısa çalışma uygulaması sayesinde işçiler kriz zamanlarında dahi daha güvenceli iş imkânlarına sahip olmaktadır. Bunun yanı sıra çalışanlar çalışma süreleri azalsa bile işle bağlantıları kopmadığı için "beceri aşınması" yaşamamaktadır. Hatta bazı ülkelerde sistemin eğitim programlarını kapsaması halinde firma tarafından verilen mesleki eğitimlere katılarak becerilerini arttırabilmektedirler.

Kısa çalışma işçiler açısından ilk bakışta ücretlerindeki azalma bakımından dezavantaj olarak görülebilmektedir. Fakat işsiz kaldıklarında yaşayacakları ücret kaybıyla karşılaştırıldığında kısa çalışma düzenlemesinde işçilerin göreli olarak daha çok kazanç elde ettiği aşikârdır. Kısa çalışma yapan işçilerin ekonomik toparlanma gerçekleştiğinde tekrar aynı ücretle istihdam edilmeye devam etmeleri de düzenlemenin faydalı özelliklerinden biridir, çünkü işsiz kalmaları durumunda bulacakları yeni işte nispeten daha düşük bir ücretle istihdam edilmeleri daha olasıdır. Son olarak, ekonomik darboğaz döneminde kıdem esaslı işten çıkartmalara oranla krizin maliyetini tüm çalışanlara dağıtan ve işten çıkarılma riski daha yüksek olan kadınlar, azınlıklar, engelliler gibi dezavantajlı grupları koruyan bir düzenleme olması nedeniyle kısa çalışma uygulamasının daha eşitlikçi bir sistem olduğu ileri sürülmektedir.[67]

Aslında kısa çalışma işçi açısından iki tarafı keskin bir kılıç gibidir. İşçinin işini kaybetmesini önleyebilir veya en azından geciktirir. Ancak kısa çalışma uygulaması işçiye işinin tehlikede olduğunu göstermesi bakımından bir sinyal niteliği taşıyabileceği gibi diğer taraftan işverenin işçiyi çıkarmak yerine hala çalışanı olarak işletmede

---

[66] Bayhan, **a.g.e.**, s.19.
[67] TEPAV, **a.g.e.**, s.9

tutacağını göstermesi açısından da işçisiyle beraber işletmenin bulunduğu zor durumu aşabileceği inancını ortaya koyar.

İşçi de kısa çalışma döneminde işten ayrılmak veya kısa çalışma yaparak işine devam etmek seçenekleri arasında tercih yapmak durumunda kalabilir. Kısa çalışma döneminde normal faaliyet dönemine göre nispeten gelir kaybı yaşayacak olsa da eğer işten ayrılmayı seçip yeni bir iş arayışına girerse bazı maliyetlere katlanmak zorunda kalacaktır. Bu maliyetler maddi veya manevi nitelikte olabilir. Potansiyel işsizlik korkusu, yeni bir iş arama maliyeti, yeni işindeki ücretin belirsizliği, sosyal statüsünü veya sosyal bağlantılarını kaybetme olasılığı gibi durumlar bu maddi ve manevi maliyetler arasında sayılabilir. Son olarak işsiz kaldığı dönemde yaşayacağı psikolojik stres de hesaba katılırsa kısa çalışmanın işçi açısından faydalı ve tercih edilebilir olacağı kanaatine varılabilir.[68]

1.9.2 İşverenler Bakımından

İşverenler açısından kısa çalışma uygulaması atıl durumda bulunan işgücünü üretimden kısmen çekerek talepteki daralmalara uyum sağlamayı kolaylaştırmaktadır. Bu yolla işletme, kısa dönemde maliyetlerini azaltırken, kısa ve orta dönemde üretimde etkinliğin artmasının önünü açabilmektedir. Bununla birlikte işveren, nitelikli işgücünü kaybetmemekte, işçi çıkartmaktan kaynaklanacak maliyetlere katlanmak durumunda kalmamakta ve ekonominin toparlanma döneminde yeni işçi alımı ve yeni başlayanların eğitimi ile ilgili maliyetlerden kurtulmaktadır. Bunların yanı sıra zor dönemlerde işçi çıkartmamış olmak işletmenin saygınlığını ve güvenirliğini de arttırmaktadır.[69]

Kısa çalışma uygulaması işverenlerin genel ekonomik, sektörel, bölgesel kriz veya zorlayıcı sebeplerden ötürü işçi çıkarmaya gitmelerini önler veya üç ay kadar geciktirebilir. Böylece yetişmiş nitelikli işçi kaybı önlenir, yeni işçi bulma maliyetlerini azaltır, yetişmiş personelin korunması sayesinde üretim kalitesinde meydana gelebilecek düşüşler önlenebilir. İşletmenin ani bir sipariş alması halinde kısa çalışmaya son verilerek üretime hızla başlamaya uygun bir ekibin hazır bulunması sağlanır. İşçi

---

[68]Crimmann, **a.g.m.**, s.8-9
[69]TEPAV, **a.g.e.,** s.8-9

çıkarımı nedeniyle ortaya çıkabilecek ihbar ve kıdem tazminatı, kullanılmayan yıllık izin ücretleri gibi maliyetler kriz döneminde daha büyük bir yük oluşturacağından bu maliyetler kısa çalışma uygulaması sayesinde söz konusu olmaz. İşe iade davaları ve bu dava nedeniyle oluşabilecek tazminat ve maliyetler de bertaraf edilmiş olur.

İşçilerin kısa çalışma döneminde çalıştırılmadıkları dönem ücretleri ve bu ücretlere bağlı sigorta primi ve vergi maliyetleri bir süreliğine ortadan kalkar. Çalışılmayan dönem için işçi servisleri, yemek giderleri gibi maliyet kalemlerine de katlanılmamış olur.

Genel ekonomik, sektörel, bölgesel kriz veya zorlayıcı sebeplerden etkilenen işverenlerin maliyetlerini azaltarak, ekonomik durum normale dönünceye veya zorlayıcı sebepler ortadan kalkıncaya kadar geçici olarak nefes almalarına ve ayakta kalabilmelerine destek olur. Ekonomik durumun tekrar normalleşmesiyle birlikte gerekli kalifiye işgücünün hazır bulunması sağlanır.[70]

1.9.3 Devlet Bakımından

Kriz dönemlerinde ve zorlayıcı sebeplerden ötürü işyeri ve işletmelerin kapanmalarının önlenmesine katkı sağlayan kısa çalışma uygulaması sayesinde, mal ve hizmet üretiminin devamlılığı sağlanarak milli gelire, istihdama ve ekonomik kalkınmaya destek olunmaktadır.

Kriz dönemlerinde işsizlik oranı dizginlenmekte, işsizliğin ve işyeri kapanmalarının işçi ve işveren psikolojisi üzerinde meydana getirebileceği olumsuz etkiler azaltılmaktadır.

İşçi ile işverenin zor günlerinde Devletin yanlarında olduğunu hissettirmesi sağlanarak; işçi, işveren ve Devlet dayanışmasını ve aidiyetlik duygusu artmaktadır.[71]

Kısa çalışma uygulamasının makroekonomik açıdan sunduğu en önemli avantaj ekonomik darboğaz dönemlerinde toplu işten çıkartmaların azalması yoluyla

---

[70]Bayhan, **a.g.e.**, s.19-20.
[71]Bayhan, **a.g.e.**, s.20.

oluşabilecek işsizlik baskısının hafiflemesi ve krizin potansiyel sosyal maliyetlerinin azalmasıdır. Bu düzenleme yoluyla devlet ekonomik darboğaz dönemlerinde stratejik öneme sahip sektörlerdeki işgücünü de koruma fırsatını yakalamaktadır.[72]

1.10 AKTİF VE PASİF İSTİHDAM POLİTİKALARINDA KISA ÇALIŞMANIN YERİ

İstihdam politikaları arasında yer alan kısa çalışma uygulaması Uluslararası Çalışma Örgütü, kısa adıyla ILO tarafından kriz dönemlerinde geçici işgücü kaybının üstesinden gelmek ve işten çıkarmalardan kaçınmak için işverene yardımcı olan teşvik niteliğinde bir aktif istihdam politikası aracı; işvereni krizden etkilenen çalışanlar için ücretlerindeki geçici azalmalara rağmen geçinmelerini sağlamalarına yardımcı olan bir yöntem olarak da pasif istihdam politikası aracı kapsamında değerlendirilmektedir.[73]

Ekonomik nedenlerle işyerinde faaliyet geçici olarak azaltılmış ya da durmuşsa, istihdamı korumak için kısa çalışma düzenlemelerine işsizlik sigortası fonundan aktarılan ödenek kısmidir. Diğer yandan bu dönemde işveren krizi atlatmak için kısa çalışma uygulamaz, işgücü maliyetlerini azaltmak için işçi çıkarırsa; işsizlik sigortası bu durumda işçiye hem işsizlik ödeneği hem de mesleki danışmanlık ve işe yerleştirme gibi işgücü piyasası hizmetlerini sağlamak zorundadır.[74]

Hem aktif hem de pasif işgücü politikası olarak değerlendirilen kısa çalışma uygulaması işgücü piyasası politikalarında işveren ve işçi açısından önemli bir düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır.

---

[72]TEPAV, **a.g.e.,** s.9
[73]Crimmann, **a.g.m.,** s.9
[74]Crimmann, **a.g.m.,** s.9

İKİNCİ BÖLÜM

SEÇİLMİŞ ÜLKELERDE KISA ÇALIŞMA UYGULAMASI

Kriz dönemlerinde ve kaçınılması mümkün olmayan olaylarda istihdamı koruyucu bir önlem olarak kullanılan kısa çalışma uygulaması, dünyada pek çok ülkede özellikle kalifiye işgücü kayıplarının önüne geçmek ve firmaların bu zor dönemlerinde devlet desteğiyle ayakta kalmalarını sağlamak için başvurulan bir istihdam politikası aracıdır.

Kısa çalışma dünyada genel olarak ekonominin sıkıntılı olduğu dönemlerde var olan işleri korumak için işçilerin çalışma zamanlarının yeniden düzenlenmesiyle tasarlanan çalışma modelidir. 2008-2009 yılllarında yaşanan ciddi küresel krize cevaben, birçok ülke bu istihdam politikasını uygulamıştır. Bu yıllarda çoğu ülke hali hazırda uyguladığı kısa çalışma programının koşullarını iyileştirerek krize karşı önlem almıştır.[75]

Küresel ekonomik krizden etkilenen çok sayıda ülke, firmaların iş kayıplarını azaltmak, varolan işleri ve istihdamı korumak amacıyla orjinal adlarıyla Almanya'da "Kurzarbeit", Japonya'da "Employment Adjustment Subsidy", Kanada'da "Work Sharing", Fransa'da "Chômage partiel" gibi kısa çalışma modellerini aktif bir şekilde uygulamıştır.

Ülkelerin kısa çalışma uygulamalarında ciddi farklılılar olmasına rağmen, literatür kısa çalışmanın ortak olan özelliklerini göstermektedir.

Ülke uygulamalardaki ortak ve farklı yönleri aşağıdaki şekilde sıralanabilir:

- Kısa çalışma uygulayan ülkelerin pek çoğunda geçici ve kısmi zamanlı çalışanlar, sabit süreli iş sözleşmesine sahip çalışanlar ve çıraklar kapsam dışında tutulmaktadır.

---

[75]Collewet, Marion; Jaap De Koning, Oana Calavrezo; **The Effect Of Short-Time Working Arrangements On Employment: A Comparative Microeconometric Analysis Of Germany And France**, Maastricht University, Research Centre for Education and the Labour Market, Ön Baskı, Zoetermeer 2013, s.2.

- Kısa çalışma uygulamak isteyen firmanın ekonomik, finansal, talep kaynaklı, yapısal veya konjonktürel bir darboğaz içinde olması zorunludur.
- Çoğu ülkede kısa çalışma ödeneğinden faydalanılan süreçte çalışanın emeklilik, sağlık ve işsizlik sigortası primleri kısmen veya tamamen ödenmeye devam etmektedir.
- Pek çok ülkede kısa çalışma programının uygulanışına dair idari süreçlerin esneklik gösterdiği görülmektedir.[76]
- İşten çıkarmalara alternatif oluşturarak firmanın tüm çalışanları veya belirli bir birimindeki çalışanları için çalışma saatlerindeki azalma ile ilişkilidir. Çalışma saatlerindeki bu azalma ücretlerdeki azalmaya karşılık gelir.
- Kısa çalışma ödeneği ile kısa çalışma uygulamasına tabii olan işçilerin mesai saatlerindeki azalmadan dolayı uğradıkları gelir kayıpları telafi edilir.
- Genellikle kısa çalışma belirli zaman sınırları içinde geçici bir önlem sağlamak amacıyla uygulanır.
- İş paylaşım programları ve eğitim / yeniden eğitim faaliyetleri arasında bağlantılar kurar.[77]
- Avrupa'daki pek çok ülkede kısa çalışma ödeneği hem geçici olarak hiç çalıştırılmayan durumlarda hem de çalışma sürelerinin kısmi olarak azaltılması durumunda ödenmektedir. Fakat Avusturya'daki gibi sadece tüm bir haftaya yayılan günlük çalışma süresi kesintileri durumunda veya Danimarka'daki gibi sadece geçici işten çıkartmalar söz konusu olduğunda ödeme yapan uygulamalar da mevcuttur.
- Kısa çalışma ödeneğinin aktarımında temel olarak iki yol izlenmektedir. Belçika, Avusturya, Almanya, İtalya, Lüksemburg, Fransa, Portekiz'de işçi, devlet tarafından kısmen ya da tamamen sübvanse edilen kısa çalışma ödeneğini işverenden almaktadır. Bu ülkelerde işçinin kısa çalışma ödeneğinden faydalanması için belli bir kıdeme sahip olması ya da belli bir prim miktarını ödemiş olması gibi koşullar gerekmemektedir. Ayrıca işçiler kısa çalışma ödeneğinden faydalandıkları süre boyunca kıdem ve istihdamla

[76] TEPAV, **a.g.e.,** s.11-12.
[77] Walz, G. Vd.; Final Report Short-Time Working Arrangements During The Crisis And Lessons To Learn, Panteia, Final Report, Zoetermeer 2012, s.8.

ilişkili diğer haklarında herhangi bir kayıp yaşamamaktadırlar. Danimarka, İrlanda, Finlandiya, İspanya ve İngiltere'de ise, işçiler kısa çalışma ödeneklerinin kamu tarafından sübvanse edilen bölümünü Türkiye'de olduğu gibi doğrudan işsizlik sigortası fonundan almaktadır. Bu bakımdan, adı geçen bu ülkelerde kısa çalışma ödeneği alacak işçilerin işsizlik sigortasından faydalanmak için gerekli prim ödemelerini ve diğer koşulları sağlamış olmaları gerekmektedir.

- Çoğu ülkede kısa çalışma düzenlemeleri sektör ve büyüklük gözetmeksizin tüm firmaları kapsamaktadır. Fakat İtalya'da kısa çalışma uygulaması sadece sanayi sektörü için geçerlidir ve ekonomik faaliyet alanına bağlı olarak en az 15 veya 50 çalışanı bulunan işletmeleri kapsamaktadır.
- Hemen hemen her ülkede, bir firmanın kısa çalışma talep edebilmesi için geçici bir ekonomik sıkıntı yaşaması veya ürettiği mal ve hizmetlere olan talepte konjonktürel bir daralma ile karşı karşıya olması koşulu aranmaktadır. Firmaların bu kısa çalışma ödeneğinden faydalanabilmesi için kısa çalışma başvurusu esnasında, ödenekten faydalanma sürecinde ve/veya ödenekten faydalanma süreci sona erdikten sonra belli bir dönem ekonomik nedenlerle işçi çıkartmaması gerekmektedir.
- Avrupa ülkelerinde kısa çalışma ödeneklerinin devlet tarafından sübvanse edilen kısmı konusunda önemli farklılıklar bulunmaktadır. Örneğin, Almanya ve Portekiz gibi bazı ülkelerde firmanın kısa çalışma ödeneğinden faydalandığı süre boyunca verilen eğitimlerin maliyeti de devlet desteğiyle karşılanmaktadır.
- Kısa çalışma programlarının azami uygulanma süresi de ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Örneğin, en kısa süreli uygulanan ülkelerden biri olan Fransa'da azami faydalanma süresi 6 haftadır. Fransa'nın aksine İtalya bu düzenlemelerin en uzun süreye yayıldığı ülkelerden biri olarak azami 12 aya kadar kısa çalışma ödeneği verir. Ayrıca yapısal sorunlarla ilgili durumlarda bu süre 36 aya kadar uzatılabilmektedir.
- Pek çok ülke örneğinde, kısa çalışma ödeneği işsizlik sigortası sistemi üzerinden finanse edilmektedir ve ödeneği finanse etmek için işçi veya işveren üzerine ek bir prim yükü getirilmemektedir. Ancak Belçika gibi bazı

ülkelerde işçi ve/veya işverenden ek primler de alınmaktadır. Kısa çalışma uygulamalarının finansmanı konusunda en önemli istisna olan İtalya'da kısa çalışma uygulamaları fonu genel işsizlik sigortası sisteminden ayrıdır. İşveren ve işçiden alınan ek primlerle uygulamanın finansmanı sağlanmaktadır. Ayrıca, Avrupa Birliği'ne yeni üye olan devletlerde kısa çalışma uygulaması sadece kamu bütçesi veya AB fonlarından karşılanmaktadır.[78]

2.1 ALMANYA

2.1.1 Genel Bilgiler

Almanya'da uygulanan kısa çalışma, orijinal adıyla "Kurzarbeit" sistemi, 2008-2009 küresel krizinde performansıyla dikkat çeken bir sistem olmuş ve diğer Avrupa ülkeleri ile yapılan karşılaştırmalarda da Almanya'da uygulanan sistemin diğerlerine kıyasla daha etkin çalıştığı ortaya konulmuştur. Bu bağlamda, uluslararası en iyi uygulamalardan biri olarak gösterilen Almanya örneği araştırma açısından büyük önem taşıdığından detaylı olarak tüm hatlarıyla incelenmiştir.

Almanya'da tarihsel kökeni 1910'lu yıllara kadar giden kısa çalışma düzenlemesi, 1950'li yıllardan bu yana yoğun bir şekilde uygulanmıştır.[79]

Alman kısa çalışma programı "Kurzarbeit" üç farklı biçimde uygulanmaktadır:

- Sezonluk (Mevsimsel) Kısa Çalışma
- Transfer (Geçiş) Dönemi Kısa Çalışma
- Konjonktürel Kısa Çalışma

2.1.1.1 Sezonluk (Mevsimsel) Kısa Çalışma

İnşaat ve tarım sektörüne odaklanan sezonluk ya da mevsimlik kısa çalışma uygulaması olumsuz hava koşulları nedeniyle işletmelerin çalışma zamanlarını geçici

[78] TEPAV, **a.g.e.,** s.7-8
[79] TEPAV, **a.g.e.,** s.21

azaltmalarında uygulanır.[80] Bu durumda ücretlerin bir kısmı İş Ajansı tarafından karşılanmaktadır.[81] Aksi takdirde inşaat ve tarım sektöründe çalışanların kışın başlangıcında ya ücretsiz izne çıkartılıp ya da işten çıkartılıp baharda tekrar işe alınmaları söz konusu olmaktadır. Sezonluk ya da diğer bir ifadeyle mevsimlik kısa çalışma uygulaması 1 Aralık- 31 Mart tarihleri arasında dört ay süreyle kış sezonunda ağır hava şartlarından etkilenen işyerlerine başvuru imkânı tanır.[82]

Almanya'da ticari olarak çoğunlukla inşaat piyasasında inşaat hizmetleri veren şirketler inşaat sektöründen bir şirket olarak tanımlanır. İnşaat hizmetleri, yapıların inşaatı, bakımı, onarımı değişiklikleri ya da yıkımı ile ilgili faaliyetleri kapsamaktadır. Teşvik alabilen inşaat şirketleri ve teşvik alamayan şirketler inşaat işletmeleri yönetmeliğinde belirtilmiştir. Bu şirketler ana inşaat sektörü, çatı döşeme, iskele kurma, bahçe yapı ve bahçe mimarisi alanlarında faaliyet gösteren işyerleri olarak belirlenmiştir.

Başvuran işletmenin en az bir çalışanı olması, işyerinde hava şartlarından, ekonomik nedenlerden ya da önlemez bir olaydan ötürü geçici, kaçınılmaz bir iş kaybının yaşanmış olması sezonluk kısa çalışma ödeneği koşularının sağlanması için gereklidir.

Ancak oluşan bu iş kaybı;

- sadece işletme ile ilgili düzenlemelerden ötürü oluşmuşsa,
- dinlenme amaçlı ücretli izin yolu ile önlenebiliyorsa,
- işletmede mümkün olan esnek mesai saatleri uygulamasından faydalanma yolu ile önlenebiliyorsa

kaçınılabilir olarak değerlendirilir ve sezonluk kısa çalışma ödeneği için sebep teşkil etmez.

İş kaybı; hava şartlarından, ekonomik nedenlerden ya da önlenemez bir olaydan ötürü geçici ve kaçınılmaz olması durumunda önemli olarak değerlendirilir. Ayrıca

[80] Collewet, **a.g.e.,** s.3
[81] İşte Bilgi; "Kısa Çalışma", **İşte Bilgi**, Sayı 21, Düsseldorf 2013, s.5.
[82] Crimmann, **a.g.m.,** s.13

sadece hava şartlarından kaynaklanan ve bir iş gününde işletmedeki mesai saatinin en az bir saati iptal olduğunda, bu iş kaybı hava şartlarının neden olduğu bir iş kaybı olarak değerlendirilir.

Sezonluk kısa çalışma ödeneği işverenin ya da işyeri temsilciliğinin başvurusu üzerine ödenmektedir. Dilekçenin üç ay içerisinde İş Ajansı'na verilmesi gerekmekte ve bu süre için sezonluk kısa çalışma ödeneğinin talep edildiği günlerin bulunduğu takvim ayının bitimi temel alınmaktadır. Sezonluk kısa çalışma ödeneği mümkünse takip eden ayın on beşine kadar talep edilmelidir. Talep edilecek yetkili kurum, işverenin ücret muhasebe merkezinin bulunduğu bölgedeki İş Ajansı'dır.

Çalışanların sezonluk kısa çalışma ödeneği hakkının yanı sıra, ek ödeme ve tazminat ödemesi olarak da zamlı kış parası alma hakları bulunmaktadır. İş koluna özel bir fon üzerinden kaynak sunulan inşaat sektöründeki işverenler, ödemiş oldukları sosyal sigorta primlerinin iade edilmesini talep etme hakkına sahiplerdir. Ek ödemeler işsizlik sigortası primlerinden karşılanmaz. İnşaat işçiliği gibi sadece kötü hava koşullarında hava şartları sebep gösterilerek feshedilemeyecek iş ilişkileri için ek ödeme öngörülmüştür. Sektördeki memurları ya da şantiye şeflerini kapsamamaktadır.[83]

2.1.1.2 Transfer (Geçiş) Dönemi Kısa Çalışma

Firmaların/sektörlerin iş hacimlerinde kalıcı bir düşüş olduğu veya firmaların iflasın eşiğinde olduğu durumlarda çalışma zamanlarında azaltıma gitmesine imkân tanır. Genellikle alternatif bir iş bulma konusunda çalışanlara destek için yeniden eğitim tedbirleri ve diğer programlar ile birleştirilmektedir.[84]

İş hacminde sürekli bir azalmanın olduğu veya firmanın ciddi finansal sıkıntılar yaşadığı durumlarda iş kaybı sürekli ve önlenemez olabilmekte ve çalışanların bu işletmede istihdam edilmeleri imkânsız hale gelmektedir. Alternatif iş alanlarında ve yeni işletmelerde istihdam edilebilmeleri için bu çalışanlara eğitim verilmekte ve transfer sürecinde kısa çalışma ödeneğinden yararlandırılmaktadır. Bu tip kısa çalışma

---

[83] Federal Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı; **Özetle Sosyal Güvenlik**, Federal Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı, Bonn 2013, s.24-25.
[84] Collewet, **a.g.e.**, s.3

uygulaması yeniden yapılanma sürecindeki işletmeler için de uygulanabilmektedir.[85]

Transfer dönemi kısa çalışma ödeneğinin amacı, çalışanların eski işverenlerine bağlı olarak çalıştıkları işlerinden başka bir işverene bağlı diğer bir işe arada işsiz kalmadan geçiş yapabilmelerini sağlamaktır. İşten çıkarılmaya maruz kalan çalışanlar, üç sayfalık bir anlaşma yapıldıktan sonra mevcut işyerlerinden transfer sürecinde diğer bir kuruma geçirilirler. Transfer dönemi sürecinde geçiş sürecini karşılayan kurum ya da işveren çalışanlara başka iş teklifleri ve yeni bir işe geçiş olanaklarını iyileştirici kalifikasyon programları gibi önlem önerileri sunmakla görevlidir. Kalifikasyon programlarının maliyeti Avrupa Sosyal Fonu üzerinden karşılanabilmektedir.

Transfer dönemi ya da geçiş dönemi olarak adlandırılan bu tip kısa çalışma ödeneği genel olarak işletme tarafından çalışanlara ödenmekte ve işverenin ya da işyeri temsilciliğinin başvurusu üzerine İş Ajansı'ndan tahsil edilmektedir.

Bu kısa çalışma ödeneğini almak için;

- çalışanların bir değişiklikten ötürü kalıcı ve önlemeyecek şekilde iş ve ücret kaybına maruz kalması,
- işletme bazında ve kişisel açıdan talep koşullarının yerine getirilmesi,
- işletme taraflarının transfer dönemi kısa çalışma ödeneği talebinde bulunma kararını vermeden önce İş Ajansı'ndan danışmanlık hizmeti almaları,
- iş kaybının kalıcı olacağı işletme ya da işyeri temsilciliği tarafından İş Ajansı'na bildirilmiş olması,

gerekmektedir.

Çalışanların sadece geçici bir süre için işletme içi düzenleme sonucunda özel bir birimde toplanarak şirketin aynı ya da bir diğer işletmesinde, ya da şirketler grubu söz konusu ise grubun diğer şirketinde istihdam edilmeleri durumunda, transfer kısa çalışma ödeneği ödenmez.

Ayrıca bu ödeneği almak için başvurulan çalışanın;

- işsiz kalma tehlikesinin olması,

[85] TEPAV, a.g.e., s.22

- istihdam kaybına uğradıktan sonra mevcut bir sigortalı işe devam edebilmesi ya da meslek eğitimi tamamlandıktan sonra yeni bir sigortalı işe başlama durumunda olması,
- kısa çalışma ödeneği alımından muaf olmaması,
- işletme içi düzenleme sonucunda özerk bir birime alınmadan önce İş Ajansı'na iş arayan olarak kayıt yaptırmış ve iş hayatına girişe ne derecede hazır olunduğunun tesbitine yönelik bir programa katılmış olması,

gerekmektedir.

Yapılanma sürecindeki işletmenin bu ödenekten faydalanması için;

- işletmedeki değişiklikler sonucunda personel sayısında da uyarlama yapılması gerekmesi,
- ilgili çalışanlar işletme içi özerk bir birimde (çoğunlukla geçiş kurumu adı altında) toplanarak üretim sürecinden alınmaları,
- işletme düzenlemesi açısından özerk birimin organizasyonu ve kaynak donanımı amaçlandığı gibi başarılı bir istihdam sağlanacağı beklentisini uyandırması,
- kalite güvenliğini sağlamaya yönelik bir sistem uygulanması,
- işletme düzenlemesi açısından özerk birim üçüncü bir tarafça yönetiliyorsa bunun için ruhsat alınmasının gerekmekmesi

koşullarını gerçekleştirmesi zorunludur.[86]

Firmaların yeniden yapılandıklarında başvurdukları "kısa çalışma sıfır" diye de adlandırılan[87] bu kısa çalışma biçimi, Doğu Almanya ile Batı Almanya'nın birleşmesinden sonra, Doğu Almanya'da çöküşe geçen sanayinin yeniden yapılandırılması sürecinde toplu işten çıkarmaların önüne geçmek için yoğun olarak kullanılmıştır.[88]

2.1.1.3 Konjonktürel Kısa Çalışma

Dış nedenlerden dolayı firmaların faaliyetlerinde ciddi ama geçici düşüşlerin

[86] Federal Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı, **a.g.e.**, s.26-27.
[87] İşte Bilgi Ekibi, **a.g.m.,** s.5.
[88] Crimmann, **a.g.m.,** s.13

oluştuğu durumlarda çalışma zamanlarında geçici azaltıma gitmesine izin veren kısa çalışma biçimidir.[89] Ekonomik nedenlerle normal çalışma saatlerinin işletmeler için kaçınılmaz ve geçici olarak düşmesiyle ortaya çıkan durumlarda başvurulan bu kısa çalışma tipi mali ve ekonomik kriz nedeniyle şirketler tarafından en çok talep edilen modeldir.[90]

Almanyadaki kısa çalışma modeli anlatılırken en çok talep edilen model olan konjonktürel kısa çalışma modeli esas alınacaktır.

2.1.2 Uygunluk Kriterleri

Türk ve Alman kısa çalışma uygulamaları karşılaştırıldığında, ekonomik kaynaklı nedenler bakımında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Türkiye'de kısa çalışma ödeneğine başvuru sebepleri olarak ekonomik nedenlere dayandırılan genel ekonomik, sektörel ve bölgesel kriz sayılmaktadır. Alman sisteminde ise, ülkemizden farklı olarak, kısa çalışmaya gidilmesi ve kısa çalışma ödeneğinin verilmesi için, genel ekonomik kriz, sektörel ve bölgesel kriz dışında bazı ekonomik nedenler de kabul edilmektedir. Almanya'da, işin kesilmesi, dolayısıyla kısa çalışmaya gidilmesi ve ödeneğin verilmesini gerektiren olaylar sayılırken, ekonomik krizlerden değil, ekonomik nedenlerden bahsedilmektedir. Bu bağlamda, Almanya'da genel ekonomik krizin yanısıra, sektörel, bölgesel ve benzeri krizler ve hatta, kriz seviyesine ulaşmayan bazı ekonomik nedenler sebebiyle de kısa çalışmaya başvurulabilir.[91]

Alman kısa çalışma uygulamasında ekonomik nedenlerden veya kaçınılması mümkün olmayan olaylardan ötürü normal çalışma saatlerinde geçici bir kesintiye uğrayan işyerlerinde çalıştırılan işçilerin en az üçte birinin aylık brüt gelirlerinin %10 oranından fazla miktarda etkilenmesi sonucuyla karşılaşan firmalar kısa çalışmaya başvurabilmektedir.[92]

Firmalar kısa çalışmaya başvurmadan önce fazla çalışma saatlerini azaltma,

---

[89] Collewet, **a.g.e.,** s.3
[90] İşte Bilgi, **a.g.m., s.**5.
[91] Ocak, **a.g.e.,** s.212.
[92] Collewet, **a.g.e.,** s.3

çalışma süresi hesaplarında tasarrufa gitme, işçilerin ücretli izin haklarını kullandırma gibi alınabilecek diğer esnek çalışma önlemlerini mümkün olduğu kadar kullandığını kanıtlamak zorundadır.[93] Bu husus, Alman Sosyal Kanununun üçüncü kitabında, kısa çalışma ödeneğinin verilebilmesi için gerekli olan, işin önemli derecede kesintiye uğramasına ilişkin koşulun alt koşullarından birisi olarak iş kesintisinin kaçınılmaz olması biçiminde ifade edilmiştir. Bu anlamda, iş kesintisinin ve dolayısıyla kısa çalışma uygulamasının, meydana gelen olay karşısında kaçınılmaz olması gerekmektedir. Kanunda ayrıca, işyerinde iş kesintisinin ortaya çıkmasını engellemesi beklenen tüm önlemlerin alınmasına rağmen, iş kesintisinin engellenemediği durumlarda, iş kesintinin kaçınılamaz olduğundan söz edilmektedir. Buna karşılık ilgili kanunun devamında, genel itibariyle, işyerinde/sektörde alışılmış olan veya sezonun gerektirdiği ya da sadece işletme organizasyonuna dayanan, işçiye öncelikle ücretli tatil izninin verilmesi suretiyle kısmen veya tamamen önlenebilen ya da işyerinde diğer esnek çalışma yöntemlerinin kullanılmasıyla iş kesintisi tamamen ya da kısmen engellenebiliyorsa, bu durumda iş kaybının kaçınılabilir olduğu kabul edilmektedir. Alman mevzuatında, kısa çalışmaya neden olan olaylar nedeniyle iş kesintisinin kaçınılmazlığı, zorlayıcı sebeplerin, kaçınılmaz olmasından daha farklı ve geniştir. Şöyle ki, anılan Kanunda, iş kesintisinin kaçınılmaz olaydan kaynaklanmasına ilişkin şartın yanı sıra, kaçınılmazlık koşuluna ayrıca yer verilmektedir. Burada, zorlayıcı sebebin unsurlarından olan kaçınılmazlıktan daha farklı bir durum bahse konudur. Zorlayıcı sebebin varlığı için gerekli olan unsurlardan birisi olarak kaçınılmazlık koşulu, kısa çalışma nedeni olarak gösterilen olayın kaçınılmaz olup olmadığı tespit edilirken kullanılmaktadır. Anılan kanun hükmünde ayrıca belirtilen kaçınılmazlık koşulu ise, sözü edilen hususu da kapsayan daha geniş bir kavramdır. Buradaki kaçınılmazlık şartı, kısa çalışmaya sebep teşkil eden olaylar nedeniyle işyerinde kısa çalışmaya gitmeden önce, nispeten daha hafif önlemlerin alınıp alınmadığının, iş kesintisini yapmanın dışında başka bir imkânın kalıp kalmadığının tespit edilmesi amacıyla kullanılmaktadır.

Kısa çalışmadan kaçınmak amacıyla alınması istenilen önlemlerin somut olarak

[93] Crimmann, **a.g.m.**, s.13

uygulanabilir, ekonomik olarak makul, mali açıdan da savunulabilir olmasına dikkat edilmesi gerekmektedir. Bununla bağlantılı olarak, Alman mevzuatında, kısa çalışmanın uygulandığı bir bölümde bazı işlerde fazla çalışma yapıldığı, kısa çalışmaya gitmeden hemen önce fazla çalışmaya gidildiği, başka bir bölümde fazla çalışma yapılması ya da kısa çalışmanın tatil günleri arasına yerleştirildiği, kusurlu teslim veya dikkat edilmemesi nedeniyle siparişin iptal edilmesi gibi işin kötü ifa edildiği ve bu kötü ifanın engellenebilir olduğu durumlarda iş kesintisinin kaçınılabilir olduğu belirtilmekte ve iş kesintilerinin kısa çalışmaya sebep teşkil etmeyeceği ifade edilmektedir.[94]

2.1.3 Ödeneğe ve Uygulamaya İlişkin hükümler

Alman sisteminde işveren ile işyeri temsilciliği arasında yapılması gereken anlaşmadan sonra uygulamaya konulabilen kısa çalışma uygulamasının orijinal halinde firmanın kısa çalışma uygulama dönemi 6 ay ile sınırlandırılmıştır. İşyerindeki çalışma sürelerinin azaltma ölçüsü %100'e kadar ulaşabilmekte, yani faaliyet tamamen de durabilmektedir. İşçilere çalışmadıkları dönem için net maaşlarının % 60'ı ödenir ve bu oran çocuklu çalışanlar için net maaşın % 67'sidir.[95]

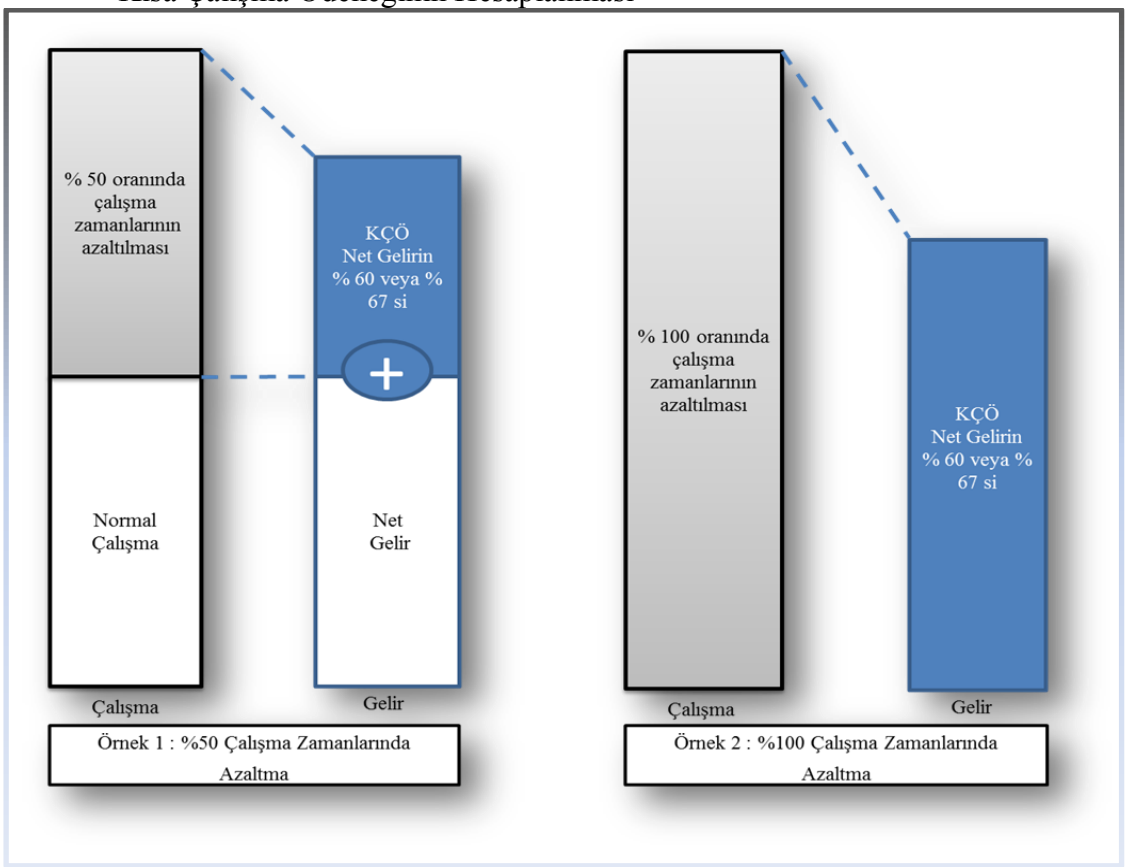
Çalışma zamanlarındaki azalışın kısmi olması veya işçinin kısa çalışma döneminde tamamen çalıştırılmaması durumunda kısa çalışma ödeneği miktarının belirlenmesinde, kısa çalışma durumunda tam zamanlı çalışılan döneme göre oluşacak gelir farkı ile işsizlik ödeneğinin miktarı göz önünde bulundurulmaktadır.[96] Kısa çalışma ödeneği genelde az çalışılan zaman alınan brüt ücretle tam çalışma karşılığında alınan brüt ücret arasındaki net ücret farkına göre hesaplanmaktadır. Net ücret farkı çalışanın iş kaybı olmadan aldığı brüt ücret için, "Kısa Çalışma Ödeneği Götürü Net Ücret Uygulaması" yönetmeliği uyarınca belirlenmiş olan götürü net miktarlar üzerinden hesaplanır ve her iki net miktar arasındaki fark kısa çalışma ödeneği olarak %60 ya da %67 oranında ödenir. Hesaplamada toplu sözleşme mevzuatına göre istihdam güvenliği açısından kararlaştırılmış olan mesai saatlerindeki değişiklikler

---

[94] Ocak, **a.g.e.,** s.322-324.
[95] Collewet, **a.g.e.,** s.3.
[96] TEPAV, **a.g.e.,** s.24.

dikkate alınmamaktadır.[97] Bu ödemeler yapılırken eğer çalışanın gelir sağladığı ikincil bir ekonomik faaliyeti varsa, bu da dikkate alınmaktadır.[98]

Şekil 1: Kısmi ya da Tamamen Çalışma Zamanlarında Azaltma Durumlarında Alman Kısa Çalışma Ödeneğinin Hesaplanması



Kaynak: Conditions of work and employment programme The German work-sharing scheme an instrument fort he crisis ILO Office Geneva 2010 s.14

İşveren ya da işyeri temsilciği yerel iş ajansını kısa çalışma planı hakkında bilgilendirir ve kısa çalışma ödeneği için başvuru yapar. Eğer iş ajansı başvuruyu onaylarsa, işçilere kısa çalışma yaptıkları dönem için ödenecek kısa çalışma ödeneğinin hesaplanması ve ödenmesi işverenin sorumluluğundadır.[99]

Azaltılan çalışma sürelerinin tüm çalışanlara eşit olarak dağıtılması gibi bir zorunluluk olmamakla birlikte, çalışma sürelerinin kısaltımı da esnektir. İşveren isterse

[97] Federal Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı, **a.g.e.,** s.23.
[98] TEPAV, **a.g.e.,** s.24.
[99] Shyer John D.; Tobias Leder; A Useful Tool for Global Employers A Look At Short-Time Work in Germany, **Latham & Watkins**, Cilt 20, Sayı 6, New York 2012,s.4.

haftalık, isterse günlük çalışma saatleri üzerinden iş kesintisini uygulayabilir veya haftalık rotasyonla geçici işten çıkarmalar yapabilir. Çalışma saatlerinde yapılan toplam süre azaltımında firmanın ekonomik durumundaki iyileşmeye ya da kötüleşmeye bağlı olarak değişikliğe gidilebilir. Eğer firma tekrar tam zamanlı çalışma sistemine dönerse, kısa çalışma uygulamasına dair plan, oluşabilecek herhangi bir aksaklık karşısında tedbir amaçlı üç ay daha devam edebilir. Kısa çalışma ödeneğinden yararlanılan süre zarfında emeklilik, sağlık ve işsizlik sigortaları için işçi ve işveren tarafından yapılması gereken ödemeler, çalışılan saat üzerinden yapılmaya devam etmektedir. Kısa çalışma ödeneği artan oranlı vergi sistemine tabidir ancak sigorta primine temel oluşturmamaktadır.

Kısa çalışma ödeneği tamamen işsizlik sigortası fonundan finanse edilmektedir. İşsizlik sigortası için işçi ve işveren tarafından ödenen olağan primler dışında herhangi bir ek prim alınmamaktadır. İşveren çalışılmayan saatler üzerinden ödenmesi gereken sigorta primlerini de ödemek durumundadır. Firmada yapılan mesleki eğitim faaliyetleri işverenin finansal yükünü azaltmakta ve ayrıca kısa çalışma uygulamasından faydalanan çalışanlar emeklilik ve işsizlik sigortası haklarında hiçbir kayba uğramamaktadırlar. [100]

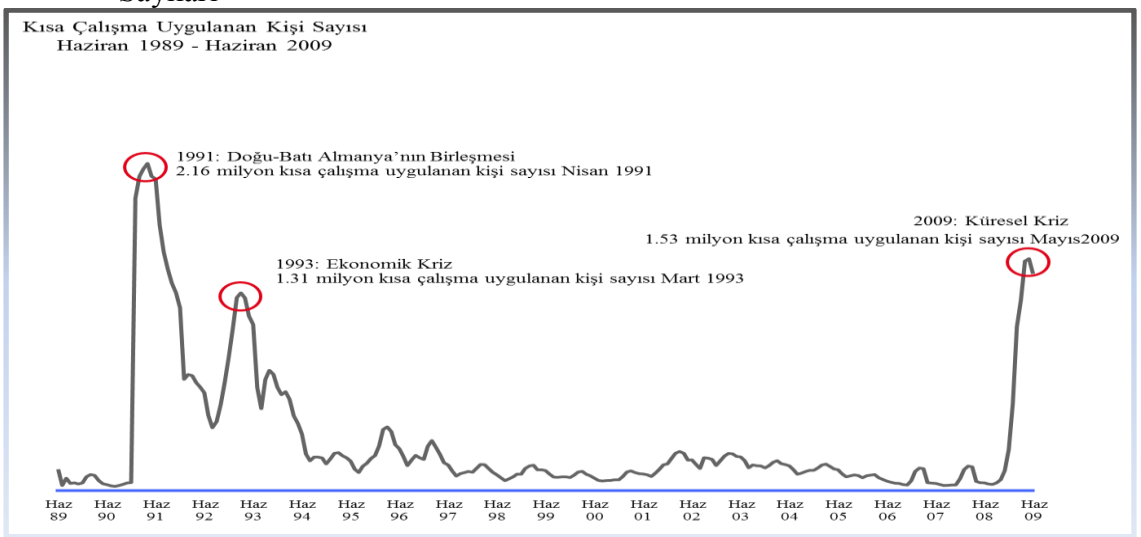
Kısa çalışma ödeneği işletme tarafından ödenmekte ve işverenin ya da işyeri temsilciliğinin başvurusu üzerine İş Ajansı tarafından iade edilmektedir. Başvurunun üç ay içerisinde ilgili İş Ajansı'na verilmesi gerekmekte ve bu müddet kısa çalışma ödeneğinin talep edildiği günlerin bulunduğu takvim ayının bitimi itibariyle başlamaktadır.[101]

14.12.2012 tarihinde yürürlüğe giren bir yönetmelik ile Çalışma ve Sosyal İşler Federal Bakanlığı kısa çalışma ödeneği süresini 12 aya çıkarmıştır. Yeni yönetmelik 31.12.2013 tarihine kadar geçerlidir.[102]

---

[100] TEPAV, **a.g.e.,** s.24-25
[101] Federal Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı, **a.g.e.,** s.23.
[102] İşte Bilgi, **a.g.m.**, s.5.

Şekil 2: 1989-2009 yılları arasında Almanya'da Kısa Çalışma Ödeneği Alan Kişi Sayıları



Kaynak: Feldmeier-Wilhelm, Brigitte; "Almanya Kısa Çalışma Uygulaması", 18.07.2013, (e-mail yoluyla görüşme).

Almanya'da 2008-2009 küresel krizinden önce kısa çalışma ödeneği için talep 1991 ve 1993 yıllarında pik yapmıştır. 1990 yılında Doğu ve Batı Almanya'nın birleşmesinden sonra, Doğu Almanya'daki sektörler yeni ekonomik sisteme göre kendilerini ayarlamak ve aynı zamanda ulusal ve uluslararası rekabetle yüzleşerek yeniden yapılanmaya başladı. Bu sektörde faaliyet gösteren firmaların yeniden yapılandırılması amacıyla transfer dönemi kısa çalışma düzenlemesi uygulanmıştır. Bu dönemde 1991 yılı Nisan ayı itibarıyla 2,16 milyon kişi kısa çalışma uygulamasına tabi tutulmuştur.

1993 yılında kısa çalışma talebi yeniden yükselmiştir. Bu sefer Doğu Almanya'daki sanayinin aksine Batı Almanya'nın sanayisi çöküş trendine girmiş, özellikle imalat sanayi ve otomotiv sektörü kriz içerisindeydi. 1993 yılı Mart ayı itibarıyla 1,31 milyon kişi kısa çalışma uygulamasına tabi tutulmuştur.

Son 20 yılda kısa çalışma taleplerinin en yüksek seviyeye ulaşması 2008-2009 küresel kriz dönemi sürecinde olmuştur. Bu süreçte 2009 yılı mayıs itibarıyla 1,53 milyon kişiye kısa çalışma uygulanmıştır.[103]

[103] Feldmeier-Wilhelm, Brigitte; "Almanya Kısa Çalışma Uygulaması", 18.07.2013, (E-Mail Yoluyla Görüşme).

2.1.4 İşyeri Analizi ve İnceleme süreci

İşverenlerin kısa çalışma uygulamasına başlamadan önce kısa çalışma bildirim formu ile yerel İş Ajansına başvurması gerekmektedir. Başvuru yapılırken işyeri temsilcisi ya da işveren İş Ajansına kısa çalışma planı sunarak, kısa çalışmanın ne zaman başlayacağı ve işletmenin tümünde mi alt işletmesinde mi ya da hangi biriminde uygulanacağı konusunda detaylı bilgiler vermek zorundadır. Ayrıca kısa çalışma bildirim formunun ekine işyeri temsilciliğinin raporunun eklenmesi gerekmektedir.

Kısa çalışma bildirim formu ve ekleri 8 iş günü içinde kontrol edilmelidir. Daha önce kısa çalışma ödeneği alan bir işletmenin başvurusu bazı durumlarda telefonla bile onaylanabilmektedir.

Kısa çalışma bildirim formu ve inceleme esnasında elde edilen bilgi ve belgeler işyeri temsilcisi ve/veya işveren ile görüşüldükten sonra İş Ajansı yetkilisi tarafından değerlendirilerek bir rapor hazırlanır. Bu rapor kısa çalışma dilekçesinin üçüncü sayfasına kaydedilerek işverene imzaya sunulur.

Kısa çalışma başvurusunu inceleyen İş Ajansı yetkilileri genel uygunluk kriterlerini sağlayan işletmeleri, kısa çalışma koşullarının yerine getirilip getirilmediğini ve gerçekten ekonomik nedenlerden etkilenip etkilenmediklerini tespit etmek için gerektiğinde işyerini ziyaret ederek denetlemektedir.[104]

Uygunluk kriterlerinde bahsedilen kısa çalışmaya sebep teşkil edecek şartlar öncelikle incelemeye tabii tutulur. Bu kriterler ana hatlarıyla aşağıdaki şekilde sayılabilir:

- Çalışanların azalan mesai saatinden ötürü ya hiç ücret almaması, ya da düşük bir ücret alıyor olması gereklidir.
- Mesai saatlerinde önemli derecede ve geçici bir kaybın yaşanması gerekmektedir.
- Kişisel koşulların yerine getirilmiş olması yani çalışanların feshedilmemiş iş

[104] Öncel, Sefer; "Almanya Kısa Çalışma Uygulaması İşyeri Analizi", 06.08.2013- 16.12.2013, (E-Mail Yoluyla Görüşme).

akdi olan sigortalı olması gereklidir.

- İşveren ya da işyeri temsilciliği tarafından mesai saatlerindeki kaybın gecikmeden yazılı olarak İş Ajansı'na bildirilmiş olması gerekir. Ayrıca mesai saatlerindeki kayıp;
  - ekonomik nedenlerden, özellikle de konjonktürün kötü olmasından, ya da önlenemeyecek bir olaydan (örneğin sel felaketi) kaynaklanıyorsa,
  - geçici ise,
  - kaçınılmaz ya da bir başka deyişle önlemez ise,
  - ilgili işletmede kısa çalışma ödeneğinin talep edildiği süre içerisinde çalışanların en az üçte birinin mesai saatlerinin azalmasından ötürü ücretlerinde %10'dan fazla azalmaya neden oluyorsa,

önemli bir kayıp sayılır.[105]

- Başvuru işveren ya da işyeri temsilciliği tarafından yapılabilir[106] ancak işyeri temsilciliği ve işveren arasında kısa çalışma planı hakkında bir mutabakat sağlanması gereklidir.[107]
- Satışlarda, siparişlerde ve dolayısıyla üretimdeki azalmanın işverenin kontrolü dışında gerçekleşmesi gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle ekonomik nedenlerden değil de işverenin kendi yanlış yönetiminden veya kusurundan kaynaklanıyorsa kısa çalışma ödeneği ödenmez.
- Eğer işveren zaten işyerini kalıcı olarak kapatmayı planlamış ise, işverenin kısa çalışma başvurusu reddedilecektir.
- İşverenin yakın bir gelecekte çalışanlarını işten çıkarmamayı tahahhüt etmesi gerekli değildir. İşverenin kısa çalışma uygulaması sayesinde önemli derecede işi koruyacağını makul bir şekilde öngörebilmesi yeterlidir.[108]
- Yaşanan iş kaybının geçici olması gerekmektedir. Ancak iş kaybı örneğin;
  - sektörde, işletme bazında ve sezona göre olağan sayılan, ya da tamamen işletme içi düzenlemelerden kaynaklanıyorsa,
  - çalışanların öncelik tanınması gereken izin taleplerinin buna engel teşkil

[105] Federal Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı, **a.g.e.,** s.22-23.
[106] Ocak, **a.g.e.,** s.474.
[107] Collewet, **a.g.e.,** s.3.
[108] Shyer, **a.g.m**., s.3

etmemesi şartıyla ücretli izin sayesinde önlenebiliyorsa,

- mesai saatlerinde işletme genelinde kabul edilmiş değişiklikler yapılması ile önlebiliyorsa,

kaçınılabilir olarak değerlendirilir.[109]

Bir başka deyişle iş kaybının önlenemez yani kaçınılmaz olması gereklidir. İş kaybı sadece, işverenin, iş kesintisini bildirmeden önce, elinden gelen tüm yöntemleri kullanarak bunu önlemeye veya azaltmaya çalışması ancak buna rağmen başarısız olması durumunda kaçınılmaz sayılır. Örneğin, işverenin öncelikle çalışanların biriken izinlerini kullandırma yoluna gitmesi veya çalışma saatlerindeki esneklikten yararlanmayı denemesi gerekmektedir.[110]

İşyeri analizi işletmeye ait satış, üretim ve sipariş rakamları gibi bilgiler ve çok özel durumlarda ise mali tabloları incelenerek yapılır. Bu bilgi ve belgelerde eksiklik olmaması ve işletmenin ekonomik nedenlerden etkilendiğine kanaatine getirildiği durumda işverenin kısa çalışma ödeneği talebi kabul edilir.

İnceleme esnasında işverenin vermiş olduğu bilgiler çok önemlidir. Sonuçta işverenin beyanına göre işlem yapıldığından güven oranı çok yüksektir. İşveren eğer iş ajansını yanıltıcı beyanda bulunursa, verdiği yanlış bilginin ileride ortaya çıkma olasılığının yüksek olduğunu ve cezasının ağır olduğunu bilir. Bu bağlamda, işverenler kısa çalışma bildirim formunda ve inceleme esnasında istenen belgelerde yanlış beyanda bulunmaktan kaçınırlar.[111]

2.1.5 2008-2009 KRİZ DÖNEMİNDE YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER

2008-2009 yıllarında etkisini gösteren küresel kriz döneminde kısa çalışma uygulamasına yeni düzenlemeler getirilmiştir. Uygulamada yapılan bu geçici değişikliklerin çoğu 2012 yılının Ocak ayında kaldırılmıştır.[112]

---

[109] Federal Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı, **a.g.e.,** s.23.
[110] TEPAV, **a.g.e.,** s.23
[111] Öncel, Sefer; "Almanya Kısa Çalışma Uygulaması İşyeri Analizi", 06.08.2013-16.12.2013, (E-Mail Yoluyla Görüşme)
[112] Collewet, **a.g.e.,** s.4.

Küresel kriz nedeniyle uygulamada yapılan düzenlemeler aşağıdaki gibidir:

- 2008 Kasım ayında kısa çalışma dönemi maksimum 18 aya çıkarılmıştır. 2009 Mayıs ayında ise 2009 yılında kısa çalışmaya başvuran firmalar için geçerli olmak üzere kısa çalışmadan faydalanma süresi 24 aya uzatılmıştır.
- Kısa çalışmaya başvurmak için gerekli olan, çalışanların en az üçte birinin aylık brüt gelirlerinin %10 oranından fazla miktarda etkilenmesi şartındaki en az üçte bir kuralı askıya alınmış, yalnızca bir çalışanın bile çalışma saatlerindeki azalmanın brüt gelirlerinde %10 oranından fazla olması yeterli olmuştur.[113]
- 2010 yılı sonuna kadar yürürlükte olmak kaydıyla geçici ve sözleşmeli çalışanlar da kısa çalışma ödeneği kapsamına alınmıştır.
- İşverenin tüm sosyal güvenlik primlerini ödemesine dair zorunluluk askıya alınmıştır. İş ajansları tarafından yapılan geri ödemeler artırılmış ve böylece sistemin işverenler üzerindeki maliyeti azaltılmıştır. Bu düzenleme doğrultusunda, kısa çalışma ödeneğinden faydalanılan ilk 6 ay boyunca sosyal güvenlik primlerinin %50'sinin, 7. ay ve sonrasında ise %100'ünün işverene geri ödenmesi sağlanmıştır. Tüm bunların yanı sıra firmanın verdiği mesleki eğitimlerin maliyetinin de türüne bağlı olarak % 40 ila % 80 oranında geri ödenmesi sağlanmıştır.[114]

Kriz döneminde Almanya'da yoğun bir biçimde uygulanan kısa çalışma programından, 2008'in sonlarından itibaren tüm sektörlerde ve bölgelerde faydanalanılmaya başlanmıştır.[115]

2.2 JAPONYA

2.2.1 Genel Bilgiler ve Tarihçe

Japonyadaki asıl adıyla "İstihdam Düzenleme Teşviki Programı" olarak anılan kısa çalışma uygulaması, iktisadi dalgalanmalar gibi ekonomik nedenlerden dolayı

[113] Brenke Karl; Ulf Rinne; Klaus F. Zimmermann; "Short-Time Work: The German Answer To The Great Recession", **The Institute for the Study of Labor IZA Discussion Paper**, Sayı 5780, Bonn 2011 s.4-5.
[114] TEPAV, a.g.e., s.25
[115] Collewet, a.g.e., s.4.

işyeri faaliyetlerini azaltmak zorunda kalan işverenlere sunulan bir teşvik sistemidir.[116] Yaşanan petrol krizini takiben 1975 yılında düzenlenmiştir. Program başlarda iki yapılı olarak, geçici şoklardan etkilenen sektörlerdeki işleri korumak veya yeniden yapılanma sürecindeki firmaları desteklemek amacıyla düzenlenmiştir. Sonradan iki yapılı uygulama tek bir program halinde birleştirilmiştir. Zamanla devlet ekonominin kötüye gittiği dönemlerde özel krizlere bir cevap olarak bu programın içeriğini daha da genişletmiştir. 1980'lerin sonlarında, Japon yeninin değer kazanması sonrasında ihracat yapan firmalar için bu program uygulanmıştır. Geleneksel olarak programın hedefinde imalat firmaları vardır ve imalat firmaları 2003-2009 yılları arasında bu teşvikin yaklaşık beşte dördünü almıştır.[117]

2.2.2 Uygunluk Kriterleri ve 2008-09 Krizi Değişiklikleri

Küresel krizden önceki düzenlemede kısa çalışma başvurusu yapmak isteyen firmaların son 6 aylık üretim hacimlerinin bir önceki yılın aynı dönemine kıyasla % 10 veya daha fazla oranda düşüş göstermesi gerekmekteydi. Ancak küresel krizin etkileri hissedilmeye başlandıktan sonra 2008 Kasım ayında yapılan düzenlemeyle bu şart son 3 aylık üretim hacimlerinin bir önceki yılın aynı dönemiyle karşılaştırılınca %5 veya daha fazla oranda azalış göstermesi gereklidir şeklinde değiştirilmiştir.

Daha önceki düzenlemede çalışma dönemleri 6 aydan az olan işçiler kısa çalışma kapsamı dışında kalırken, 2008 Kasım ayında yapılan düzenlemeyle çalışanlarda aranan bu şart kaldırılmıştır. Böylece çalışma dönemine bakılmaksızın yeni mezun ve geçici işçiler de dahil olmak üzere bütün işçiler kısa çalışma kapsamına alınmıştır.[118]

2008-2009 krizinin başlangıcını takiben hükümet teşvik ödemeleri için bütçeden aktarılan parayı 10 kattan fazla artırarak, 2009 yılında Japonya'nın Gayri Safi Yurt İçi

---

[116]Shinichi, Kakui; "Japonya Kısa Çalışma Uygulaması", 09.08.2013, (E-Mail Yoluyla Görüşme).
[117]Steinberg Chad; Masato Nakane; "To Fire Or To Hoard? Explaining Japan's Labor Market Response In The Great Recession", **International Monetary Fund Working Paper**, Cilt 11, Sayı 15, Asia and Pacific Department 2011, s.12.
[118]Hirashima Masakuni; Policies for displacement in Japan, http://www.oecd.org/els/emp/Presentation%20Masakuni%20HIRASHIMA.pdf, (29.08.2013).

Hasılası'nın % 0,1 ine tekabül eden toplamda 659 milyar yene kadar çıkartmıştır.[119]

Ödenek miktarı ilk düzenlemede büyük şirket çalışanları için en fazla 1/2 iken 2009 Ocak ayında yapılan düzenlemeyle 2/3 e çıkarılmıştır. Bu oran kobiler için 2008 Kasım ayında 2/3 ten 4/5 e kadar çıkarılmıştır.[120] Daha sonradan yapılan düzenlemelerde bu oran büyük şirketler için 2/3 ten maksimum 3/4'e; kobiler için 4/5'ten maksimum 9/10'a kadar çıkarılmıştır. Ödenek süresi de 200 günden 300 güne çıkartılmıştır. Krizin zirve yaptığı dönemde işgücünün yaklaşık %3,8 i bu ödenekten yararlanmıştır.[121]

2.2.3 İşyeri Analizi ve İnceleme Süreci

Japonya kısa çalışma talebi, işyeri analizi ve süreci açıklanırken Kakui ile yapılan e-mail yoluyla görüşmeden[122] yoğun olarak faydanılacak ve ekleme olarak bir diğer çalışmadan da destek alınacaktır.

Firmalar aylık kısa çalışma planlarını sunarak Valilik Çalışma Bürolarına (Sağlık Çalışma ve Refah Bakanlığı yerel ofisleri) kısa çalışma ödeneği için başvuru yapar.

Başvuran firmaların kısa çalışma talepleri işyeri analizi yapılmak üzere müfettişlere yönlendirilir. Müfettiş kısa çalışma ödeneği için aşağıda sayılacak gerekli belgelerin yanı sıra, gerekirse aylık mali tabloları da isteyebilir. İncelenen belgeler müfettiş tarafından yeterli görülürse firmanın kısa çalışma talebi kabul edilir. Eğer müfettiş incelediği belgelerde kısa çalışmayı gerektirecek bir durumun olmadığı kanısına varırsa kısa çalışma talebi reddedilir. Başvuran firmaya yönelik müfettiş tarafından herhangi bir uygunluk tespiti raporu yazılmaz. Müfettiş tarafından gerekli görülen işyerleri yerinden analiz edilir. İşyerinin kısa çalışmaya uygun hareket etmediği tespit edilirse, kısa çalışma ödeneklerinin kuruma iadesi sağlanır.

---

[119]Steinberg Chad, **a.g.m.**, s.12.
[120] http://www.oecd.org/els/emp/Presentation%20Masakuni%20HIRASHIMA.pdf
[121]Steinberg Chad, **a.g.m.,** s.12.
[122]Shinichi, Kakui; "Japonya Kısa Çalışma Uygulaması", 09.08.2013-21.08.2013-23.08.2013, (E-Mail Yoluyla Görüşme).

Dönemsel iktisadi dalgalanmalar ve sanayi yapısının değişmesi gibi ekonomik nedenlerden ötürü işverenlerin faaliyetlerini azaltmaya zorunlu olduğu dönemlerde Japon kısa çalışma uygulamasında karşımıza üç farklı seçenek çıkar ve her bir durumda işverenlerden uygunluk tespiti için işyeri analizinde gereken aşağıdaki belgeler istenir.

2.2.3.1 İşyeri Faaliyetlerini Geçici Olarak Askıya Alındığı Durumlarda İstenen Belgeler

- İşveren ve çalışanlar arasında işyeri faaliyetlerini askıya almak için yapılan anlaşma,
- İşyeri faaliyetini, sermayesini ve ücretli çalışan sayısını gösteren belgeler,
- Çalışma günlerini, çalışma saatlerini ve ücret sistemlerini gösteren belgeleri,
- Aylık olarak son 3 aydaki üretim ve satış hacimleri ve bir önceki yılın aynı 3 aylık dönemi için aylık üretim ve satış hacimlerini gösteren belgeler

2.2.3.2 Eğitim ve Öğretim Desteği Alınması Gereken Durumlarda İstenen Belgeler

- İşveren ve çalışanlar arasında eğitim ve öğretim desteği sağlanması için yapılan anlaşma,
- Uygulanacak eğitim/öğretim programının çalışma düzenlemesindeki durumunu gösteren plan,
- Uygulanacak iş başı eğitim programının içeriğini gösteren belge,
- Uygulanacak işyeri dışında eğitim programının çerçevesi, hedefleri, müfredatı ve dönemini gösteren belge.

2.2.3.3 Başka Firmalara Geçici Olarak Transfer Olan Çalışanlar Olduğu Durumlarda İstenen Belgeler

- İşveren ve çalışanlar arasında başka firmalara geçici transferleri için yapılan anlaşma,
- İşveren ve çalışanlar arasında başka firmalara geçici transferleri için yapılan sözleşme

2.2.4 Ödenek Miktarları ve Dönemleri

Kısa çalışma programı işçilerin çalışmadıkları dönem için belirli bir oranda ödenek sağlar. Kısa çalışma ödeneği çalışana değil işverene ödenir. Ancak işveren çalışanların onayını almak zorundadır. Ödeneği almaya devam etmek için, firmaların kısa çalışma dönemi boyunca (en fazla 300 gün) kısa çalışma planlarını aylık olarak yeniden göndermesi gerekir.[123]

Mevcut çalışanlarını işten çıkarmadan kaçınan işverenlere uygulanacak ödenek oranları; büyük firmalar için 3/4, kobiler için 9/10 dur. Fakat günlük kısa çalışma ödeneği miktarı günlük işsizlik sigortası ödeneğinin günlük miktarını (7870 yen,78$) geçemez. 1 yıl içinde en fazla 100 gün ödenek sağlanabilir ve toplamda 3 yıl boyunca en fazla 300 güne kadar ödenek verilebilir.

Eğitim öğretim uygulanacaksa eğitim ve öğretim harcamaları için verilen kısa çalışma ödeneğine ek olarak;

- İş başı eğitim sağlandığında; büyük firmada çalışan her bir işçi için günlük 1000 yen-10$, kobilerde çalışan her bir işçi için ise günlük 1500 yen-15$ verilmektedir.
- İşyeri dışında eğitim sağlandığında; büyük firmada çalışan her bir işçi için günlük 2000 yen-20$, kobilerde çalışan her bir işçi için ise günlük 3000 yen-30$ ödenmektedir.

Tablo 2'de Japonya'da uygulanan kısa çalışma uygulaması için yıllar itibariyle kısa çalışma ödeneği alan işyeri, çalışan sayıları ve ödeme miktarları görülmektedir.

[123] Steinberg Chad, **a.g.m.**, s.12.

Tablo 2: Yıllar İtibariyle Kısa Çalışma Ödeneği Alan İşyeri, Çalışan Sayıları ve Ödeme Miktarları

Yıllar	Ödenek Alan İşyeri Sayısı	Ödenek Alan Çalışan Sayısı	Ödeme Miktarları (JPY, milyon)	Ödeme Miktarları (USD, million)
2003	3.928	125.551	2.301	23,01
2004	1.480	30.182	676	6,76
2005	947	25.053	582	5,82
2006	521	10.157	229	2,29
2007	518	11.843	247	2,47
2008	4.888	254.181	6.779	67,79
2009	794.016	21.298.449	653.472	6.534,72
2010	755.716	10.034.336	324.502	3.245,02
2011	519.873	7.748.094	236.169	2.361,69
2012	329.860	4.619.676	113.434	1.134,34

Kaynak: Shinichi, Kakui; "Japonya Kısa Çalışma Uygulaması", 09.08.2013 (e-mail yoluyla görüşme; OECD'ye 2013 Ağustos ayında gönderilen verilerdir.)

2.3 KANADA

Kanada kısa çalışma uygulaması Kanada Hükümeti'nin devlet hizmetleri bilgilerinin paylaşıldığı resmi sitede yer alan 2013 yılı kısa çalışma rehberinden[124] faydalanarak açıklanacaktır.

2.3.1 Genel Bilgiler

Kanada'da uygulanan kısa çalışma düzenlemesi, işverenin kendi kusurundan kaynaklanmayan ya da kontrolü dışında gelişen sebeplerden dolayı işyeri faaliyetlerinde meydana gelen geçici azalmalar sebebiyle geçici işten çıkarmaları engellemek için oluşturulmuştur. Program, işverenin faaliyetlerini normal seviyelere getirene kadar, işsizlik sigortası yardımına hak kazanabilecek ve geçici olarak çalışma saatleri azaltılan çalışanlara gelir desteği sağlar. Kısa çalışma programı işverenler, çalışanlar ve devlet arasında imzalanan üç taraflı belirli süreli bir sözleşme üzerine yapılandırılır. Kısa çalışma uygulaması dönemi en az 6 haftadır. Maksimum kısa çalışma süresi olası 12 haftalık uzatma talebi ile beraber 26 hafta olabilir.

[124] "Work-Sharing Program Applicant Guide", http://www.servicecanada.gc.ca/eng/work_sharing/ws_applicantguide.pdf, (20.07.2013).

2.3.2 Uygunluk Kriterleri

2.3.2.1 Uygun İşverenler

- En az iki yıldır Kanada'da faaliyet gösteren bir işyeri olması gerekmektedir.
- İşyeri faaliyetindeki azalmanın yaklaşık olarak % 10 seviyelerinde olması gerekmektedir.
- İşyerindeki sıkıntının geçici ve işverenin kontrolü dışında gerçekleşen sıkınıtının geçici olması gerekmektedir. İşyerinin faaliyetindeki azalma periyodik ve yineleyen bir yavaşlamadan kaynaklandığında kısa çalışmaya sebep teşkil etmez.
- İşveren kısa çalışma başvurusunda sunduğu iyileşme planını kısa çalışma uygulaması bittiğinde işyerinde normal çalışma düzeyine geçilebilecek şekilde hazırlamalıdır.
- Halka açık şirketler, özel firmalar veya kar amacı gütmeyen kuruluşlar kısa çalışma ödeneğine başvurabilirler. Kamu sektörü işverenleri veya kamu şirketleri kısa çalışma için uygun işyerleri değildir. Kar amacı gütmeyen kurumların kısa çalışmaya başvurabilmesi için işteki sıkıntının normal faaliyetlerindeki azalma ile bağlantılı olması gerekir. Yani bağışlarda olan bir azalma veya üyelikler ile ilgili sıkıntılar gibi gelirlerindeki azalma tek başına kısa çalışmaya sebep teşkil etmez. Kar amacı gütmese bile işyeri faaliyetleri belirli bir amaç için sattığı mal ve hizmetlerden oluşan bu kurumların kısa çalışmaya başvurabilmesi için işyeri faaliyetlerinde kontrolü dışında bir sıkıntının meydana gelmesi gerekir.

2.3.2.2 Uygun Olmayan İşverenler

İşyeri faaliyetlerindeki azalma aşağıdaki nedenlerden kaynaklandığında kısa çalışmaya sebep teşkil etmez.

- İş yavaşlatma, grev, lokavt ve iş durdurma gibi iş anlaşmazlıkları,
- Şirket bölümlerinin kendi aralarındaki işyeri kaynaklı sıkıntıları ya da ana şirkete bağlı alt bir şirketten kaynaklı sıkıntıları,
- Şirketin ana tedarikçisi veya müşterisiyle yaşadığı iş anlaşmazlığı,
- Mevsimsel iş sıkıntısı veya yinelenen bir üretim azalması,

- Önceden beri süregelen ve halen devam eden sorunlar,
- İşgücündeki artıştan kaynaklanan işyeri faaliyetindeki azalma (Örneğin Eylül ayında işçi sayısını 50 den 100 e çıkarmaya karar veren işveren, aralık ayında işyerinde çalışanların yarısı tarafından yapılabilecek bir iş durumu ile karşılabilir. Bu durumda eylül ayında işverenin yanlış stratejisinden kaynaklananarak alınan fazladan 50 kişi çekirdek çalışanlar olarak görülmez ve aralık ayında yaşanan iş sıkıntısından dolayı kısa çalışmaya uygulamasına dahil edilmezler.)

2.3.2.3 İşverenlerden Başvuru Sırasında İstenen Faaliyetlerinin Azaldığını Gösteren Bilgi ve Belgeler

- İşyerinden geçmiş 24 aya ait aylık brüt satış rakamları, üretim rakamları ve çalışan personel sayısı istenir.
- İşyerindeki faaliyetin azalma nedenleri ve iş sıkınıtısının ne kadar devam edeceğinin detaylı bir açıklaması istenir. Nedenler içinde hammadde temininde yaşanan problemler, pazar değişiklikleri, sanayi sektöründe veya yerel işgücü piyasasında yaşanan değişmeler olabilir.
- Kısa çalışma programı boyunca işyerinde hangi önlemlerin alınarak programın sonunda normal çalışma saatlerine dönüleceğinin ayrıntılı bir biçimde anlatıldığı iyileşme planı istenir.
- Kısa çalışma uygulanacak çalışanlar için öngörülen eğitim faaliyetleri ile ilgili detaylı açıklamalar istenir.
- İşverenin ait olduğu işgücü piyasası koşulları ile ilgili açıklayıcı bilgiler istenir. Kobilerin kendi yerel koşullarına, büyük firmaların da kendi sektörüne yoğunlaşarak ilgili bilgileri temin etmeleri gerekir. İşverenden sektörde yaşanan hangi sıkıntıların geçici olarak çalışanlarını işten çıkarılmasına neden olabileceğine dair bilgiler istenir.
- Kısa çalışma programına başvurmadan önce işyeri faaliyetlerinde yaşanan sıkıntılara çare olarak hangi önlemlerin alındığı belirtilmelidir.

2.3.3 İnceleme Süreci

Başvurular uygunluk kriterleri esas alınarak değerlendirilir. İstihdam kurumu

yetkilisi gerekli bilgilerin verilip verilmediğine, başvurunun program kriterlerini karşılayıp karşılamadığına bakarak detaylı bir şekilde kısa çalışma talebini inceler.

Başvuru zamanındaki işyeri faaliyetinin konusu ve işyeri faaliyetinin yapıldığı sektörün veya yerel koşulların ihtiyaçları ile ilgili bilgiler eşliğinde iyileşme planı değerlendirilir.

Kurumu yetkilisi kısa çalışma programının başvuran işyerinde uygulanıp uygulanmaması gerektiğini belirlemek için geçici işten çıkarmaların işverene yükü ile kısa çalışma programı uygulandığındaki maliyeti karşılaştırarak bir maliyet analizi yapar. Bunların yanısıra, kurum yetkilisi işyerinin faaliyette bulunduğu sektörün ya da yerel koşulların işverenin faaliyetine olan etkisini inceler.

Kurum yetkilisi tarafından işyeri faaliyetindeki azalmanın etkisinin giderilmesi için kısa çalışma programının uygun bir araç olarak kabul edilmesi durumunda ve kısa çalışma sona erdiğinde işyerinde normal çalışma düzenine dönülebileceğinin makul bir beklentisi iyileşme planında sunulmuşsa işverenin talebi olumlu değerlendirilir. Kısa çalışma başvurusuna ilişkin kararlar ile birlikte talebin olumlu ya da olumsuz sonucu işverene resmi yazı ile bildirilir.

Başvuruların değerlendirilmesi ile ilgili kararlar kesindir ve başvuru reddedilmiş ise herhangi bir itiraz ya da temyiz süreci bulunmamaktadır.

Kısa çalışma başvurusu onaylandıktan sonra, onaylanma tarihini takiben 60 gün içerisinde kısa çalışma sözleşmesi tarafları olan işveren, çalışan temsilcisi ve kurum yetkilisi tarafından imzalanmalıdır. Eğer sözleşme tüm taraflar tarafından bu süre içerisinde imzalanmazsa geçersiz sayılır. Bunun yanında imzalanan kısa çalışma sözleşmesi başvuruda belirtilen başlangıç tarihinden itibaren 60 gün içerisinde başlatılmazsa sözleşme iptal edilir. Eğer işveren sözleşme iptal olduktan sonra yine de kısa çalışma talep ederse yeni bir başvuru yapması gerekir.[125]

[125] http://www.servicecanada.gc.ca/eng/work_sharing/ws_applicantguide.pdf

2.4 LÜKSEMBURG

Lüksemburg kısa çalışma uygulaması Lüksemburg hükümetinin çalışma hayatına ilişkin hizmetlerinin paylaşıldığı resmi sitesinde[126] yer alan bilgilerden faydalanılarak açıklanacaktır.

İşleri korumak ve işten çıkarmaları engellemek için Lüksemburg Çalışma Kanunu işletmelerin belirli şartları sağlamak koşuluyla çeşitli kısa çalışma programları uygulamasına izin vermektedir.

Lüksemburg'ta kısa çalışma programına dört farklı sebep nedeniyle başvurulabilir:

- Konjonktürel Ekonomik Sorunlar Nedeniyle Kısa Çalışma
- Yapısal Ekonomik Sorunlar Nedeniyle Kısa Çalışma
- Ekonomik Bağımlılık Sebebi Nedeniyle Kısa Çalışma
- Zorlayıcı Sebepler Nedeniyle Kısa Çalışma

2.4.1 Konjonktürel Ekonomik Sorunlar Nedeniyle Kısa Çalışma

Lüksemburg'da konjonktürel ekonomik sorunlardan dolayı kısa çalışmaya başvurmak için işverenin;

- Lüksemburg'da faaliyet gösteren bir firma olması,
- Yetkili makam tarafından faaliyet izinlerinin olması,
- Hükümet tarafından bulunduğu sektörle ilgili kriz kararı verilmesi,
- Yapısal sıkıntılar yaşamıyor olması,
- Ekonomik nedenlerle herhangi bir çalışanını işten çıkarmayacağını tahahhüt etmesi

gereklidir.

İşveren başvurusunu Ekonomi ve Dış Ticaret Bakanlığının Ekonomik Komite

[126]http://www.guichet.public.lu/entreprises/en/sauvegarde-cessation-activite/sauvegarde-emploi/index.html, (19.09.2013).

olarak adlandırılan Kuruluna yapar. Her başvurunun değerlendirilmesi gizli olarak yürütülür.

Başvuru formu hukuken işveren ve işçileri temsil eden bir kurul tarafından imzalanmalıdır. Formun beraber imzalanması, işverenin yapılacak olan kısa çalışma uygulamasını çalışanlarına ilan etmesi anlamına gelir.

Eğer firmada 15'ten az sayıda çalışan varsa veya çalışanları temsil eden bir kurul yoksa formda bütün çalışanların imzasının olması gereklidir.

Başvuruda işyeri analizi için gerekli olan; son 3 mali yıl için finansal durumunu gösteren yıllık mali tabloları ve sosyal güvenlik katkı ödemelerini gösteren kanıtlayıcı belgeler istenir.

Ekonomik komite konjonktürel nedenle yapılan her bir kısa çalışma başvurusu için ilgili sektörde kriz olup olmadığını değerlendirir. İlgili sektör analiz edildikten sonra, komisyon kriz olduğunu düşündüğü ve uygun gördüğü sektörü hükümete önerir. Hükümet de işverenin faaliyet gösterdiği sektörde kriz olduğunu ilan ederse ilgili sektördeki konjonktürel ekonomik sebeplerden dolayı kısa çalışmaya başvuran işverenin mali tabloları ve finansal durumu incelenerek kısa çalışma uygunluk tespiti yapılır.

Firmanın bağlı bulunduğu sektör Nace koduna göre belirlenir. Lüksemburg işletmelerin tedarikçileri ve alacaklıları tarafından güven kaybına maruz kalmamaları için krizde olan sektörlerin listesi yayınlanmaz.

Konjonktürel ekonomik sorunlar nedeniyle yapılan kısa çalışma başvuruları, rekabeti engellememek için yüksek rekabetçi sektörler için geçerli değildir.

Kısa çalışma dönemi boyunca devlet işçilerin çalışmadıkları saatler için ücretlerinin % 80'ini karşılar. Ancak ödenek asgari ücretin % 250 sini aşamaz. İşveren bu dönemde işçilerin çalıştıkları günler için sosyal sigorta maliyetlerini ve ücretlerini

ödemekten sorumludur.[127]

Konjonktürel ekonomik sorunlar haricinde aşağıdaki nedenlerle de kısa çalışma başvurusu yapılabilir.

2.4.2 Yapısal Ekonomik Sorunlar Nedeniyle Kısa Çalışma

Yapısal ekonomik zorluklarla karşı karşıya kalan işletmeler; son 3 mali yıl için finansal durumunu gösteren yıllık mali tabloları ve sosyal güvenlik katkı ödemelerini gösteren kanıtlayıcı belgeleri ve yeniden yapılanma planları ile Ekonomik komiteye kısa çalışma başvurularını yaparlar.

Konjonktürel nedenle yapılan kısa çalışma başvurularından farklı olarak yapısal ekonomik sorunlar nedeniyle yapılan kısa çalışma taleplerinde istenen yeniden yapılanma planı ve ilgili mali tablolar komite tarafından incelenir. Yeniden yapılanma planı, kısa çalışma dönemi süresince işverenin uygulamak niyetinde olduğu kesin taahhütleri içermelidir.

Başvuru kabul edilirse, yeniden yapılanma planında tanımlanan önlemler uygulanarak kısa çalışma uygulamasına geçilir. Yapısal ekonomik sorunlarla başa çıkmak için gereken süreyi ayarlamak mümkün olmadığı için bu tip kısa çalışma uygulaması için azami bir geçerlilik süresi öngörülmemektedir.

İşverenin ekonomik yapısal sorunlarının devam ettiği her ay için yeniden başvuru yapması gereklidir.

Kısa çalışma döneminde işverenler yeniden yapılanma planının bir parçası olması şartıyla, uygun olan durumlarda, bazı işçileri işten çıkarabilir.[128]

---

[127] http://www.guichet.public.lu/entreprises/en/sauvegarde-cessation-activite/sauvegarde-emploi/chomage-partiel-technique/conjoncturel/index.html, (19.09.2013).

[128] http://www.guichet.public.lu/entreprises/en/sauvegarde-cessation-activite/sauvegarde-emploi/chomage-partiel-technique/structurel/index.html, (19.09.2013).

2.4.3 Ekonomik Bağımlılık Sebebi Nedeniyle Kısa Çalışma

Ekonomik bağımlılık nedeniyle başvurulabilen bu kısa çalışma uygulaması bir veya daha fazla ana müşterisini kaybeden veya müşterileriyle sorun yaşayan işletmeler için uygulanır.

Ağırlıklı olmak üzere belli bir firma için çalışan işletmeler, bağımlı oldukları firmanın siparişlerinin düşmesi veya sipariş aldıkları firmayla olan mevcut sözleşmelerinin bozulması halinde bu tip kısa çalışmaya başvurabilir. Ayrıca taşeron olarak çalıştıkları işletmenin Lüksemburg'ta kısa çalışma dönemine girmiş olması halinde de kısa çalışmaya başvurabilir.

Bu kısa çalışma programı mevsimsel faktörler sebebiyle azalan faaliyetler veya azalan siparişler nedeniyle kullanılamaz. Ekonomik bağımlılık nedeniyle kısa çalışma başvurusu yapmak isteyen işletmeler; diğer iki kısa çalışma şeklinde olduğu gibi yine son 3 mali yıl için finansal durumunu gösteren yıllık mali tabloları ve sosyal güvenlik katkı ödemelerini gösteren kanıtlayıcı belgelerini beyan etmek zorundadırlar. Ayrıca bu belgelerin yanında kısa çalışma döneminden önceki 3 ay içinde cirolarındaki düşüşe katkıda bulunan ana müşterilerinin isimlerini ve paylarını içeren ek bir belge istenir.

Yine Ekonomik Komite başvuran firmanın bilançosunu ve mali durumunu inceleyerek ekonomik bağımlılığını denetler. İşverenin yeterli sipariş alamadığı her ay için yeniden başvuru yapması gerekir.

Konjonktürel ekonomik nedenlerle kısa çalışmaya başvuran işletmeler gibi, ekonomik bağımlılık sebebiyle kısa çalışma talep eden işletmeler ekonomik nedenleri bahane ederek herhangi bir çalışanını işten çıkarmayacağını taahhüt etmesi gereklidir.[129]

2.4.4 Zorlayıcı Sebepler Nedeniyle Kısa Çalışma

İşverenin kendi kusurundan kaynaklanmayan, kontrolü dışındaki bir olayın meydana geldiği istisnai durumlarda ve işletmenin normal ekonomik faaliyetini

[129] http://www.guichet.public.lu/entreprises/en/sauvegarde-cessation-activite/sauvegarde-emploi/chomage-partiel-technique/lien-dependance-economique/index.html, (19.09.2013).

sürdürmesi zorlaştığında zorlayıcı sebep nedeniyle kısa çalışmaya başvurulabilir.

Konjonktürel ekonomik nedenler ve ekonomik bağımlılık sebebiyle kısa çalışma talebinde bulunan işletmeler gibi, zorlayıcı sebep kapsamında kısa çalışmaya başvuran işletmeler de ekonomik nedenler ileri sürerek kısa çalışma döneminde herhangi bir çalışanını işten çıkarmayacağını taahhüt etmesi gereklidir.

Zorlayıcı sebep kapsamında kısa çalışma başvurusu yapmak isteyen işletmeler; diğer kısa çalışma uygulamalarında olduğu gibi yine son 3 mali yıl için finansal durumunu gösteren yıllık mali tabloları ve sosyal güvenlik katkı ödemelerini gösteren kanıtlayıcı belgelerini beyan etmek zorundadırlar. Ekonomik Komite başvuruyu analiz ederken işletmenin finansal durumunu inceleyerek, zorlayıcı sebebin gerçekten işletmenin kendi kusuru mu yoksa kontrolü dışında mı olduğunu ve eğer kontrolü dışında gerçekleşen bir olay ise, işletmenin normal faaliyetini sürdürebilecek ya da sürdüremeyecek durumda olup olmadığını gözden geçiririr. Başvuru kabul edilirse, zorlayıcı sebebin etkisi işletmenin normal faaliyetlerini yürütmesine engel olduğu sürece kısa çalışma programı uygulanır. İşletme her ay başvurusunu yenilemek ve faaliyetlerindeki herhangi bir değişikliği Ekonomik Komite Sekreterliğine bildirmek zorundadır.

Lüksemburg'ta işverenler aşağıdaki olaylar nedeniyle zorlayıcı sebep kapsamında kısa çalışmaya başvuramaz.

- İnşaat sektöründe kötü hava koşulları nedeniyle faaliyetlerinde aksaklık meydana gelen işletmeler zorlayıcı sebep kapsamında kısa çalışmaya başvuramaz. Bu koşullarla karşılaşan işletmeler kısa çalışma uygulamalarından farklı olarak "hava koşulları nedeniyle geçici işten çıkarmalar" uygulamasından faydalanır.
- Doğal afet veya kaza sonucu üretim ekipmanları veya bulunduğu bina zarar görmüş, faaliyetlerini sürdüremeyen işletmeler zorlayıcı sebep kapsamında değildir. Bu işletmeler "gönülsüz-geçici işten çıkarmalar" uygulamasından faydalanır.
- İşletmenin içinde bulunduğu pazara yeni bir rakip gelişi sonucu veya müşterilerinden birinin ticari bir kararı nedeniyle siparişlerini azaltmasıyla

zor durumla karşılaşan işletmeler de zorlayıcı sebep kapsamında kabul edilmez.[130]

2.5 SEÇİLMİŞ DİĞER ÜLKELERDE İŞVEREN İÇİN UYGUNLUK KRİTERLERİ

Litaratürde kısa çalışma programı uygulayan ülkeler içinde en iyileri olarak kabul edilen Almanya ve Japonya ait uygulamalar detaylı olarak incelendikten sonra uygunluk tespitinde işyeri analizinde ayrıntılı bir değerlendirme süreci yürüten Kanada ve Lüksemburg uygulaması incelenmiştir.

Diğer seçilmiş bazı ülke örneklerinde kısa çalışma talep eden işverenlerin sağlamak zorunda olduğu uygunluk kriterleri irdelenip, araştırmanın amacını oluşturan kısa çalışma kapsamında işyeri analizi için gerekli uygunluk kriterleri nasıl olmalıdır sorusuna cevap aranmıştır.

2.5.1 Slovenya

Slovenya'da işverenler şirketin durumunu ve çalışma saatlerini azaltma nedenlerini beyan ederek istihdam kurumuna kısa çalışma talebinde bulunurlar.

Özel sektör işverenleri ve tarım sektörü haricinde faaliyet gösteren kooperatifler ürün ve hizmetlerine olan talepte en az %20 oranında bir düşüşle karşılaştıkları zaman kısa çalışma uygulamasına başvuru yapabilir.

Ayrıca işverenin son 12 ay içinde temel sermaye değerinde yarıdan fazla değer kaybı olmuşsa, varlıklarının değeri finansal yükümlülüklerinin toplamında az ise, iflas ya da kapanma sürecine girmiş ve kalifiye işgücü çalıştıramayacak durumda ise kısa çalışma uygunluk kriterlerini sağlamamış olacak, kısa çalışma talebi reddedilecektir.[131]

---

[130] http://www.guichet.public.lu/entreprises/en/sauvegarde-cessation-activite/sauvegarde-emploi/chomage-partiel-technique/force-majeure/index.html, (19.09.2013).

[131] Eurofound; "Slovenia: Partial Subsidies Of Full-Time Work And Partial Reimbursement Of Payment Compensation", **Eurofound European Foundation For The Improvement Of Living And Working Conditions**", Dublin 2010a, s.2-4.

2.5.2 Fransa

Fransa'da sektörü veya büyüklüğü ne olursa olsun, işletmeler aşağıdaki nedenlerin herhangi biri ile kısa çalışmaya başvurabilirler.

- Ekonomik yönden sıkıntılı bir dönem geçirmeleri halinde,
- Hammade veya enerji temininde zorluk yaşamaları halinde,
- Yeniden yapılanma veya modernizasyon sürecinde,
- Afet zamanlarında,
- Olağanüstü kötü hava koşullarından etkilenmeleri durumunda,
- Diğer olağanüstü zorluklarla karşılaştıkları zamanlarda [132]

İşletme kısa çalışma başvurusu yapmadan önce kendi yönetim kuruluna ve işçi temsilcisine danışmak zorundadır.[133] İşveren üretim rakamlarındaki düşüş gibi kısa çalışmaya başvurmasına sebep teşkil edecek nedenleri gösteren belgeleri, kısa çalışma döneminde ne kadar çalışanın çalışma saatlerinin azalacağını, ne kadarının normal çalışma saatlerini devam ettireceğini gösteren kısa çalışma planını detaylı olarak yerel istihdam bürosuna teslim etmek zorundadır.[134] Başvuru iş müfettişi tarafından değerlendirilir ve 20 gün içinde firmaya uygunluk tespiti sonucu bildirilir. [135]

2.5.3 Polonya

Polonya'da kısa çalışma uygulamasına başvurabilmek için firmaların iflas sürecine girmemiş, geçici bir finansal zorlukla karşı karşıya olması ve satışlarında en az % 25 oranında azalma olması gerekmektedir. Satışlarındaki en az %25 oranındaki azalma; başvuru tarihinden itibaren son bir yıl içinde aynı dönemdeki üç aylık ortalama satış rakamlarıyla karşılaştırılarak ölçülür.

Kısa çalışmaya başvuru yapan firmalar, kısa çalışma talep formlarına finansal

---

[132] Collewet, **a.g.e.,** s.5.
[133] Eurofound; "France: Partial Unemployment Allowance And Compensation For Long-Term Reduced Activity Allowance", **Eurofound European Foundation For The Improvement Of Living And Working Conditions**", Dublin 2010b, s.3
[134] Walz, **a.g.e.**, s.146.
[135] Eurofound, "2010b", s.3.

iyileşme programlarını da eklemek zorundadır.[136]

2.5.4 İspanya

İspanya'da ekonomik, teknolojik, örgütesel, üretimle ilgili koşullar veya geçici zorlayıcı sebeplerden ötürü şiddetli ekonomik sıkıntıya girdikleri dönemlerde işletmeler istihdam kurumuna başvurarak normal çalışma zamanlarını geçici olarak üçte bir oranında azaltabilmektedir.[137]

İşverenlerden ekonomik sıkıntıya girdiklerini kanıtlamak için kısa çalışma talep edilen dönemin başlangıcındaki satış ve faaliyetlerinden sağlanan gelirler ile yine aynı döneme karşılık gelen bir önceki yıla ait satış ve faaliyetlerindeki düşüşü gösteren kanıtlayıcı belgeler istenir.[138]

2.5.5 Galler

Galler'de ekonominin kötüye gittiği durumlarda etkilenen şirketler için "ProAct" olarak adlandırılan kısa çalışma uygulaması oluşturulmuştur. Kalifiye işgücünün ekonomik sıkıntılardan ötürü işten çıkarılmalarının önüne geçmek için şirketlere destek sağlanır.[139] İşverenler ProAct desteği almak için aşağıdaki uygunluk kriterlerini sağlamak zorundadır:

- Şirketin ekonomik sıkıntıdan önce kendi ayakları üzerinde durabilen, faaliyetlerini sürdürebilen bir yapıya sahip olması gerekir.
- Yeni tahmini cirosu, net varlıkları, karı, müşteri sipariş takvimi, müşterilerle yapılacak yeni sözleşme teklifleri vb. belgeleri sunmak zorundadırlar.[140]

---

[136] Eurofound; "Poland: Employment Subsidies For Reduced Working Time And Training Subsidies", **Eurofound European Foundation For The Improvement Of Living And Working Conditions**", Dublin 2010c, s.4.

[137] Arpaia vd.; "Short Time Working Arrangements As Response To Cyclical Fluctuations" **European Commission Occasional Papers**, Sayı 64, Brussels 2010, s. 86.

[138] J&A Garrigues, S.L.P ; "Royal Decree 1483/2012, Of October 29, 2012, Approvıng The Regulatıons On Procedures For Collectıve Layoffs And For Temporary Interruptıons Of Contracts And Short-Tıme Workıng", **J&A Garrigues**, S.L.P, Madrid 2012, s.3.

[139] http://wales.gov.uk/Topics/Educationandskills/Allsectorpolicies/Europeansocialfund/Projects/Proact/?Lang=En&skip=1&lang=en (27.11.2013).

[140] Eurofound; "Emcc Case Studies Upskilling in The Recession – The Proact Short-Time Working Scheme in Wales (UK)", **Eurofound European Foundation For The Improvement Of Living And Working Conditions**", Dublin 2010d, s.8.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KISA ÇALIŞMA ÖDENEĞİ KAPSAMINDA İŞYERİ ANALİZİ VE İŞKUR İÇİN BİR MODEL ÖNERİSİ

3.1 KISA ÇALIŞMA TALEBİNİN BİLDİRİLMESİ

3.1.1 Mevcut Durum

Genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ile zorlayıcı sebeplerle işyerinde kısa çalışma yapılmasını talep eden işveren, Kurum birimine, varsa toplu iş sözleşmesi tarafı sendikaya yazılı bildirimde bulunur.

İşveren bildiriminde;

- Genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ile zorlayıcı sebeplerin işyerine etkilerini ve zorlayıcı sebebin ne olduğunu,
- İşyerinin ünvanını, adresini, varsa toplu iş sözleşmesi tarafı sendikayı ve sosyal güvenlik işyeri sicil numarasını,
- Varsa iddiasını kanıtlayıcı somut belgeleri,

belirtmek zorundadır.

İşveren başvurusunu kısa çalışma talep formu ile kısa çalışma yaptırılacak işçilere ilişkin bilgileri içeren listeyi Kurumca belirlenen formatta hazırlayarak, manyetik ve yazılı ortamda Kurum yetkilisine teslim eder.[141]

Mevcut uygulamada Kısa Çalışma Talep formunda aşağıdaki bilgiler istenir.

- İşyeri ünvanı
- İşyeri adresi
- İşyeri İŞKUR numarası
- Sosyal Güvenlik Kurumu işyeri sicil numarası
- Kısa çalışmanın başlatılacağı tarih
- Kısa çalışmanın sona ereceği tarih
- Başvurunun nedeni

[141] Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik.

- Başvuru gerekçesinin açıklaması
- Toplu İş Sözleşmesi imzalanmış ise işçi sendikanın adı
- Başvuru tarihinde işyerinde çalışan toplam kişi sayısı
- Kısa çalışma uygulanacak kişi sayısı
- Kısa çalışmanın hangi yöntemle uygulanacağı
    - İşyerinin tamamında haftalık çalışma süresinin azaltılması
    - İşyerinin bir bölümünde haftalık çalışma süresinin azaltılması
    - İşyerinin tümünde faaliyetin tamamen durması
    - İşyerinin bir bölümünde faaliyetin tamamen durması
- İşyerinde daha önce kısa çalışma uygulanıp uygulanmadığı
- İşyerinde irtibat kurulacak yetkilinin adı soyadı ünvanı
- İrtibat kurulacak yetkilinin elektronik posta adresi
- İşyerinin telefon ve faks numaraları[142]

3.1.2 Model Önerisi

Kısa çalışma talep formu İŞKUR internet sitesinde hazırlanacak "Kısa Çalışma Talebi Bildirim Portalından" işverene sunulmalı, gerekli olan bilgilerin sanal ortamda eksiksiz olarak doldurulması sağlanmalıdır.

"Kısa Çalışma Talebi Bildirim Portalı" na konulacak Kısa Çalışma Talep Formu'nda gerekli olacak belgeler araştırmanın son kısmında detaylı olarak verilecektir.

3.2 BAŞVURULARIN İŞYERİ ANALİZİ İÇİN YÖNLENDİRİLMESİ

3.2.1 Mevcut Durum

Taşra birimleri tarafından alınan kısa çalışma talepleri işyeri analizi sürecinden geçmek üzere uygunluk tespiti için İstihdam Hizmetleri Dairesi Başkanlığı'na yönlendirilir. İlgili Başkanlık'ta görevlendirilen İstihdam Uzman ve Uzman Yardımcıları kısa çalışma taleplerinin işyeri analizi ve uygunluk tespiti sürecini işverenden istenen belgeler üzerinden yürütürler.

[142] http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/İsveren/Kisacalismaodenegi.Aspx, (08.08.2013).

Genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz nedeniyle başvuran işletmelerin kısa çalışma talepleri işyeri analizi için yönlendirilmeden önce Yönetmelik'in 5. Maddesinde geçen "Genel ekonomik, sektörel veya bölgesel krizin varlığı, işçi ve işveren sendikaları konfederasyonlarının iddia etmesi ya da bu yönde kuvvetli emarenin bulunması halinde, Kurum Yönetim Kurulunca karara bağlanır." ifade gereği Kurum Yönetim Kurulu'na sunulur. Eğer Yönetim Kurulu kriz kararı verirse kısa çalışma talebi işyeri analizi için İstihdam Uzman ve Uzman Yardımcıları'na yönlendirilir.

3.2.2 Model Önerisi

Taşra Birimleri tarafından İstihdam Hizmetleri Dairesi Başkanlığı'na yönlendirilen kısa çalışma taleplerinin Kurumun merkez teşkilatındaki İstihdam Uzman ve Uzman Yardımcıları tarafından merkezden incelenmesi uygunluk tespiti sürecinin uzun sürmesine neden olmaktadır. Genel ekonomik, bölgesel veya sektörel kriz ile zorlayıcı sebeplerden etkilenen işverenlerin, kısa çalışma taleplerinin inceleme sürecinin uzun sürmesi, işletmelerdeki sorunlarına bir nebze deva niteliğindeki kısa çalışma uygulamasının etkisini azaltmaktadır. Mevcut durumda mevzuatta kısa çalışma taleplerinin yerinden incelenmesini engelleyecek bir hüküm bulunmamasına rağmen uygulamada yerinden inceleme çeşitli nedenlerden dolayı yapılamamaktadır. İstihdam Uzman ve Uzman Yardımcılarının sayısının yeterli olmaması, her gelen talebin yerinden incelemesi için merkezden personel görevlendirilmesi zaman kaybına neden olacağından ve maddi anlamda Kuruma büyük bir külfet getireceğinden pratikte işyeri talepleri yerinde incelenmemektedir. Ancak uygunluk tespitinin taşra birimlerinde görevlendirilecek İl İstihdam Uzman ve Uzman Yardımcıları tarafından yapılmasına imkân verilirse kısa çalışma talep eden işletmenin yerinden analizi sayesinde incelemenin daha kısa sürede sonuçlandırılması sağlanabilir. Bu yüzden kısa çalışma talep eden işletmelerin uygunluk tespiti için işyeri analizinin yerinden yapılması rasyonel bir çözüm olacaktır.

İşyerinde uygunluk tespitinden önce kısa çalışma uygulamasının başlaması durumunda veya planlanan kısa çalışmanın ne şekilde yapılacağının tespiti amacıyla yerinden incelenmesinin yapılması gerekmektedir. Başvurunun yerinden incelemesi yapıldığında;

- işyerinde faaliyetin fiilen durmuş olduğunu görmek,
- kısmi durdurma yapılmış ise, çalışmaya devam eden ve durdurma gerçekleşen bölümleri gözlemlemek,
- üretim süreçlerini ve iş akışını görerek öğrenmek,
- iş akış süreci içerisinde birbirine bağımlı ve bağımsız süreçleri ayırt etmek,
- işyeri ve eklentilerinde kısa çalışma öncesinde çalışanlar ile kısa çalışma uygulamasının başlamasıyla birlikte bu işleri yürüten çalışanların işyeri gezisi sırasında karşılaştırmasını yapmak,
- işyerinde kayıtdışı olarak çalışan bulunup bulunmadığı, kısa çalışma yapan işçilerin işgücü kayıplarının kayıtdışı çalışanlarla telafi edilip edilmediğinin tespiti,
- kısa çalışma yaptığı iddia edilen işçilerin gerçekte işyerinde çalışmasını sürdürüp sürdürmedikleri, dolayısıyla kısa çalışma ödeneğinin devletten haksız ve usulsüz bir biçimde alınıp alınmadığının görülmesi ve tespiti

hususları gözlemlenebileceği için merkezden incelemeye göre yerinden incelemenin birçok üstünlüğü bulunmaktadır.[143]

Ayrıca işyeri analizi yapacak İl İstihdam Uzman ve Uzman Yardımcılarına gerekli eğitimlerin verilerek uygunluk tespitinin sağlıklı yapılması sağlanmalıdır. Bu personele denetim yetkisi verilirse işverenlerden gerekli belgelerin temini de kolaylaşacaktır. Denetim yetkisine ve kabiliyetine sahip personel tarafından yapılacak uygunluk tespitleri sayesinde işyeri analizi sürecinde olası hatalı kararların da önüne geçilmiş olacaktır.

Denetim yetkisi verilecek personel kısa çalışma incelemelerinde işyerine haberli gidebilecekleri gibi, önceden haber vermeksizin de gidebilmelidir. Gecikmesinde sakınca gördükleri veya işyerinde kayıtdışı istihdam yapıldığı, kısa çalışma uygulamasına aykırı hareket edildiği gibi konular tespit edildiğinde gerekli idari işlemi başlatma yetkisine sahip olmalıdırlar.[144]

---

[143] Bayhan, **a.g.e.,** s.63.
[144] Bayhan, **a.g.e.,** s.63-64.

Ayrıca taşra birimlerine gelen genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz sebepli kısa çalışma talepleri işyeri analizine yönlendirilmeden önce zorlayıcı sebeplerden farklı olarak mevcut sistemde olduğu gibi İstihdam Hizmetleri Dairesi Başkanlığına iletilmelidir. Adı geçen Başkanlık da kriz kararının görüşülmesi için gerekli makama bildirimini yapıp, akabinde alınacak kriz kararına göre başvurunun yapıldığı taşra birimine bildirim yapmalıdır. Kriz kararı alınırsa ilgili başvurular İl İstihdam Uzman ve Uzman Yardımcıları tarafından incelenmeli, eğer kriz kararı alınmaz ise taşra birimi tarafından işverene talebinin reddedildiği bildirilmelidir.

3.3 GENEL EKONOMİK, SEKTÖREL VEYA BÖLGESEL KRİZ VARLIĞININ TESPİTİ

3.3.1 Mevcut Durum

Yönetmelikte genel ekonomik, sektörel veya bölgesel krizin varlığı işçi ve işveren sendikaları konfederasyonlarının iddia etmesi ya da bu yönde kuvvetli emarenin bulunması halinde, Kurum Yönetim Kurulunca karara bağlanır hükmü yer almaktadır.

Genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz sebebiyle yapılan kısa çalışma başvuruları kısa çalışma taleplerinin incelenmesinden sorumlu İstihdam Hizmetleri Dairesi Başkanlığı'na taşra birimleri tarafından gönderilir, adı geçen Başkanlık tarafından başvuru incelemeye tabi tutulup "Kısa Çalışma Talebi Değerlendirme Makam Oluru" hazırlanarak Yönetim Kurulu'na sunulur.

Değerlendirme Makam Oluru; T.C. Merkez Bankasınca yayımlanan "kapasite kullanım oranları" nın, Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan "üretim endeksi" ile "ciro ve sipariş göstergeleri" nin, Sosyal Güvenlik Kurumu'ndan alınan "iktisadi faaliyet kollarına göre toplam çalışan sayısı ve işe giriş-çıkış bilgileri" nin, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği tarafından yayımlanan " Türkiye Ticaret Sicil Gazetesinden faaliyet kollarına göre kurulan ve kapanan şirket istatistikleri" nin, ihtiyaç duyulması halinde konuyla ilgili olabilecek benzeri verilerin belirli dönemler itibarıyla

karşılaştırılması suretiyle hazırlanır.[145]

İşçi ve işveren sendikaları konfederasyonlarının iddia etmesi ya da bu yönde kuvvetli emarenin bulunması halinde ve kriz sebebiyle yapılan başvurular neticesinde hazırlanan "Kısa Çalışma Talebi Değerlendirme Makam Oluru" Yönetim Kurulu'na sunulur ve Yönetim Kurulu tarafından genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz kararı alınır.

3.3.2 Model Önerisi

Yönetmelikte genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz varlığı kararının alınması yetkisi Kurum Yönetim Kurulu'na verilmiştir. Yönetim Kurulu İstihdam Hizmetleri Dairesi Başkanlığı tarafından hazırlanan "Kısa Çalışma Talebi Değerlendirme Makam Oluru" ndaki göstergeler ve analizler üzerinden değerlendirme yaparak kriz yönünde kuvvetli bir emare olup olmadığının tespitini yapar ve ona göre karar verir. İŞKUR Yönetim Kurulu'nun bu açıdan üzerindeki yükün ağır olması, ülkenin genelini etkileyen bir karar alma yetkisine haiz olması kriz kararı alırken hassasiyetle ve titizlikle hareket etmesini gerektirir.

Bu bağlamda; mevcut durumda Yönetim Kurulu'na sunulan "Kısa Çalışma Değerlendirme Makam Oluru" hazırlanırken genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz varlığının tespitinde bazı ek göstergelere de bakılması faydalı olacaktır.

Krizin reel ekonomi üzerindeki etkilerini anlayabilmek için, GSYH ve sektörel büyümeler, kapasite kullanım oranı, açılan ve kapanan işyeri sayısı, istihdam durumu ve reel kesim güven endeksi gibi makroekonomik göstergelerin incelenmesi gerekir.[146] Uluslararası alanda bir ülke ekonomisinin performansını gösteren, ülke ekonomisinin bir kriz sürecinde olup olmadığının en temel göstergesi, ekonomik büyüme hızı değerleridir. Ülke ekonomisinin büyüme hızının yavaşlama sürecine girdiğini işaret eden veriler; halk dilinde ekonomide soğuma olarak tanımlanan bu süreç, önce durgunluk ve alınan önlemler yeterli gelmez ise, ardından da daralma, ya da negatif

---

[145] 18.01.2013 Tarihli 21554 Sayılı İŞKUR Genel Müdürlüğü Makam Oluru

[146] Yıldırım, Süreyya.; "2008 Yılı Küresel Ekonomi Krizinin Dünya ve Türkiye Ekonomisine Etkileri", **KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Cilt 12, Sayı 18, 2010, s.50.

büyüme boyutu ile kendisini gösterir.[147] Ekonomik krizin reel sektördeki en önemli etkisi sektörlerin büyüme hızlarında ve onların hepsini temsil eden GSYH'de görülmektedir.[148] Yıllık büyüme oranlarına bakıldığında 2001 ve 2008-2009 yıllarında yaşanan krizlerin genel ekonomiyi ne derece etkilediği tespit edilebilir. Kriz yaşanan yıllardaki bu düşüşlerin genel ekonomik kriz için kuvvetli emare niteliği taşımakta olduğu kanaatine varılabilir.

T.C.Yargıtay 9. Hukuk Dairesi 2009 yılında işçi çıkarmalarına yönelik verdiği kararda genel ekonomik, sektörel veya bölgesel krizin nasıl tespit edileceği hususunda;

> *"Ekonomideki durgunluk ve kriz dönemlerinde, ekonomik daralmaya bağlı olarak işten çıkarmanın gerçekleşmesi halinde öncelikle genel ekonomik kriz var ise tüm sektörler baz alınarak, işletmenin faaliyet gösterdiği sektörde kriz var ise sadece faaliyet alanı için sektörel denetim, daha sonra ise işletmenin iç denetiminin yapılması gerekir. İşletmenin faaliyet gösterdiği sektördeki ekonomik göstergeler geçerli nedenin açıklığa kavuşturulması bakımından önem arz eder. Bu göstergelerden biri; ilgili sektörde iktisadi faaliyet kollarına göre Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla (GSYİH)'nın zaman içinde nasıl değiştiğidir. Buna göre işten çıkarmanın gerçekleştiği sektörün GSYİH'ya katkısı diğer faaliyet kollarına oranla son dönemlerde azalmışsa sektörel bir olumsuzluğun varlığı kabul edilebilecektir. İkinci bir gösterge ise, sektörel bazda ekonomik faaliyetler hakkında bilgi veren Sanayi Üretim Endeksi'dir. İşten çıkarmanın olduğu sektörün yer aldığı alt endeksin zaman içinde gelişimi incelenerek ilgili sektörün zor durumda olup olmadığı saptanabilecektir. Ekonomide yaşanan değişimler bölgesel bazda da farklı şekillerde ortaya çıkabilir. Bazı bölgelerin zaman içinde ülke geneline oranla daha hızlı büyüyüp ekonomik büyümeye katkıları artarken, bazı bölgelerin GSYİH'ya katkısı zaman içinde daha düşük olabilir. Bu nedenle, işten çıkarmanın gerçekleştiği sektör kadar coğrafi bölgenin de önemi vardır. Bu konuda Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından yayımlanan Karşılaştırmalı Bölgesel Gösterge Yayınlarından yararlanılarak; işten çıkarmanın gerçekleştiği şirketin faaliyet gösterdiği bölgenin ekonomik kalkınmasına ve iş durumuna bakarak daha sağlıklı bir karara varılabilir."* [149]

hükmü yer almaktadır. Bu konuya kısa çalışma uygulaması açısından bakıldığında genel ekonomik kriz, sektörel veya bölgesel kriz kararı alınırken ilgili göstergelerin incelenmesi isabetli olacaktır.

Ayrıca Ekonomi Bakanlığı'nın her ayın 1. ve 3. haftasında güncelleyerek resmi internet sitesinde yayımladığı "Ekonomik Görünüm" sunumu ve içerisindeki ekonomik göstergelerin analizi kriz kararı verilirken yararlanabilecek verilerden oluşmaktadır.

---

[147] Alkin, Kerem; "Sermaye Piyasası Faaliyetleri Temel Düzey Lisansı Eğitimi", **Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği Genel Ekonomi Ders Notları**, Mart 2004, s.17.
[148] Yıldırım, **a.g.m.,** s.50.
[149] **T.C. Yargıtay 9. Hukuk Dairesi Kararı**, Tarih: 02.11.2009, Esas No: 2009/39765 Karar No: 2009/29964

Şu anda geçerli olan Yönetmeliğin aksine; 31.03.2004 tarihli 25419 sayılı resmi gazetede yayımlanan "Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneğine İlişkin Yönetmelik"te; "Genel ekonomik krizin varlığını, işçi ve işveren sendikaları konfederasyonlarının iddia etmesi veya bu yönde kuvvetli emarenin bulunması halinde, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı krizin varlığı ve niteliği hakkında ilgili kuruluşların görüşlerini alarak duruma açıklık getirir." ifadesi yer almaktaydı. Yürürlükte olan yönetmelikten farklı olarak o dönemde sektörel ve bölgesel kriz kavramları yer almamaktaydı. Ayrıca kriz kararının Kurum Yönetim Kurulu yerine Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı tarafından ilgili kuruluşların görüşleri alınarak verileceği hükmü yer almaktaydı. Her iki yönetmelikte de genel ekonomik kriz kavramı olduğu için sektörel ya da bölgesel kriz kavramlarının olmaması, Kurum Yönetim Kurulu yerine o dönem yetkinin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı'nda olması kriz kararının ne şekilde alınacağının araştırılması bakımından yapılan karşılaştırmada önem arz etmeyecektir. Bu bağlamda mevcut durumda kriz kararının İŞKUR Yönetim Kurulu tarafından tek başına alınması sağlıklı değildir. 2004 yılında yayımlanan yönetmelikte hüküm altına alınan "ilgili kuruluşların görüşlerinin alınması" daha yerinde bir ifade olduğu düşünülmektedir. Eğer yürürlükte olan mevzuata bu ifadenin de eklenmesi ve ayrıca kriz kararının ilgili kurum ve kuruluşların temsilcilerinden oluşan bir kurul tarafından alınması sağlanırsa daha isabetli kararların verilmesinin önü açılmış olur.

Bu kurul; işçi ve işveren kuruluşlarının, ekonomik kriz verileri bakımından ekonomi ile ilgili kuruluşların, ekonomik krizin etkisi bakımından meslek kuruluşlarının, bakanlıkların, oda ve borsaların, bankaların, derneklerin, vakıfların, üniversitelerin, istatistik kurumlarının ve ilgili diğer kamu ya da özel kurum ve kuruluşların temsilcilerinden oluşmalıdır.[150] Ayrıca oluşturulacak bu Kurul'da örneğin; bölgesel kriz sebebiyle yapılan başvurularda bölgenin önemli aktörlerinden Kalkınma Ajansı temsilcilerinin veya sektörel kriz sebebiyle yapılan başvurularda sektörlere ait araştırmalar yapan Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı temsilcilerinin bulunması alınacak kararın daha isabetli olması açısından faydalı olacaktır. Kurul'da yer alacak kurum ve kuruluşların temsilcileri çeşitlendirilebilir.

---

[150] Ocak, **a.g.e.,** s.152.

Sonuç olarak kriz kararının alınması süreci aşağıdaki şekilde olmalıdır:

- Genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz sebebiyle yapılan kısa çalışma başvuruları taşra birimleri tarafından alınıp İstihdam Hizmetleri Dairesi Başkanlığı'na gönderilir.
- İşçi ve işveren sendikaları konfederasyonlarının iddaa etmesi ya da bu yönde kuvvetli emare bulunması veya kriz sebebiyle yapılan kısa çalışma başvurularının İstihdam Hizmetleri Dairesi Başkanlığı'na iletilmesi ile kriz başvuruları ön incelemeye alınarak "Kısa Çalışma Talebi Değerlendirme Makam Oluru" hazırlanır. Değerlendirme Makam oluru hazırlanırken kriz yaşanmayan dönemler itibarıyla karşılaştırma yapmak için;
    - İktisadi faaliyet kollarına göre GSYİH ve büyüme oranları
    - T.C. Merkez Bankasınca yayımlanan "kapasite kullanım oranları" ve "reel kesim güven endeksi"
    - TÜİK tarafından yayımlanan "sanayi üretim endeksi" ile "ciro ve sipariş göstergeleri" ve "karşılaştırmalı bölgesel göstergeler"
    - SGK'dan alınan "iktisadi faaliyet kollarına göre toplam çalışan sayısı ve işe giriş-çıkış bilgileri"
    - TOBB tarafından Türkiye Ticaret Sicil Gazetesinde yayımlanan "faaliyet kollarına göre kurulan ve kapanan şirket istatistikleri"
    - Ekonomi Bakanlığı'nın her ayın 1. ve 3. haftasında yayımladığı "Ekonomik Görünüm" sunumu gibi genel, sektörel veya bölgesel ekonominin durumunu gösteren indikatörler

dikkate alınmalıdır.

- Hazırlanan "Kısa Çalışma Talebi Değerlendirme Makam Oluru" ilgili kurum ve kuruluşların temsilcilerinden oluşan Kurul'a sunulur. Bu aşamada iki öneride bulunulabilir:
    - "Değerlendirme Makam Oluru" genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz yönünde kuvvetli bir emare olup olmadığının tespiti için ilgili kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinin içinde bulunacağı bir Kurul'da değerlendirilir. Bu Kurul'un kriz hakkında yaptığı tespit İŞKUR Yönetim Kurulu'na bildirilir. Yönetim Kurulu da bu tespit doğrultusunda genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz kararı alır.
    - "Değerlendirme Makam Oluru" genel ekonomik, sektörel veya bölgesel

kriz yönünde kuvvetli bir emare olup olmadığının tespiti için ilgili kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinin içinde bulunacağı bir Kurul'da değerlendirilir. Bu Kurul'da yapılan değerlendirme sonucunda genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz kararı alınır ve İŞKUR'a bildirilir. İŞKUR'da ilgili kurum ve kuruluşların temsilcilerinden oluşan bu Kurul'un kriz kararına göre kısa çalışma talebi başvurularını değerlendirir.

3.4 ZORLAYICI SEBEPLERİN VARLIĞININ TESPİTİ

3.4.1 Mevcut Durum

Yönetmelikte zorlayıcı sebepler "İşverenin kendi sevk ve idaresinden kaynaklanmayan, önceden kestirilemeyen, bunun sonucu olarak bertaraf edilmesine olanak bulunmayan, dışsal etkilerden ileri gelen, geçici olarak çalışma süresinin azaltılması veya faaliyetin tamamen veya kısmen durdurulması ile sonuçlanan deprem, yangın, su baskını, salgın hastalık, seferberlik ve benzeri nedenleri" şeklinde ifade edilmiştir. Ayrıca İŞKUR'un resmi internet sayfasında, Libya'da yaşanan halk ayaklanması, Japonya'da yaşanan tsunami ve deprem gibi dışsal nedenler, zorlayıcı sebebe örnek olarak gösterilmiştir.

3.4.2 Model Önerisi

Yönetmelikte zorlayıcı sebep, sınırlı sayıda olmayan örneklerle ifade edildiğinden bu kısımda zorlayıcı sebeplerin neler olabileceği hususları belirtilecektir.

Sel, deprem, yangın, su baskını, toprak kayması gibi doğal afetler veya hükümetçe işyerine el konulması, yerel idare tarafından yol çalışması nedeniyle işyerinde faaliyetin geçici olarak durdurulması, ithalat, ihracat yasakları sebebi ile geçici süreliğine hammadde sağlanamaması, zorlayıcı sebep olarak değerlendirilebilir. Ancak işyerinin idari mercilerce kapatılması bir mevzuata aykırılık sonucu ise kapatılma, zorlayıcı sebep olarak sayılamayacaktır.[151]

---

[151] Akat, **a.g.e.,** s.42.

Zorlayıcı sebebin tespitinin yapılması ve incelenmesi tezin "Krizlerin ve Zorlayıcı Sebeplerin İşverene Etkisini İncelemek ve Uygunluk Tespitinin Yapılması Amacıyla İşyeri Analizi" kısmında detaylı olarak anlatılacaktır.

3.5 KRİZLERİN VE ZORLAYICI SEBEPLERİN İŞVERENE ETKİSİNİ İNCELEMEK VE UYGUNLUK TESPİTİ AMACIYLA İŞYERİ ANALİZİ

Bu kısımda kısa çalışma talep eden işyerinin sebep ve şekil yönünden analizinde hangi kriterlerin esas alınarak nasıl bir süreç izlenmesi gerektiği açıklanacaktır.

3.5.1 Genel Olarak

3.5.1.1 Mevcut Durum

Yönetmelikte talebin değerlendirilmesi bölümünde uygunluk tespiti ile ilgili "İşverenin kısa çalışma talebi, öncelikle Kurum tarafından sebep ve şekil yönünden değerlendirilir" ve "Genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ile zorlayıcı sebeplerle yapılan başvuruların uygunluk tespiti, Kurum yetkililerince ivedilikle yapılır" ifadeleri yer almaktadır. Ancak kısa çalışmaya başvuracak işletmenin uygunluk tespitinin ve işyeri analizinin nasıl yapılacağı ile ilgili ayrıntılı bir hüküm bulunmamaktadır. Ayrıca bu konuyla ilgili hazırlanmış bir genelge de mevcut değildir.

3.5.1.2 Model Önerisi

Kısa çalışmanın öncelikli koşullarının sağlanıp sağlanmadığı kontrol edilmesi önem arz etmektedir. İl İstihdam Uzman ve Uzman Yardımcıları tarafından yapılacak kısa çalışma uygunluk tespitleri sebep ve şekil yönünden olmak üzere iki boyutta incelenmelidir.

Kısa çalışma koşullarından;

- "İşverenin genel ekonomik, sektörel veya bölgesel krizlerin herhangi birinden veya zorlayıcı sebepten etkilenip etkilenmediğinin araştırılması",
- "İşverenin çalışma saatlerinde azaltmaya gitmesinin sebebinin kendi sevk ve idaresinden kaynaklanmayan ya da bertaraf edilmesine olanak bulunmayan dışsal etkilerden ileri gelen bir durumun varlığı"

incelemenin sebep boyutunu oluşturur.

- Kısa Çalışma Talebinin Türkiye İş Kurumu'na ve Toplu İş Sözleşmesi Tarafı Sendikaya Bildirilmesi
- "4447 sayılı kanuna göre hizmet akdine dayalı olarak sigortalı çalışmanın yapıldığı bir işyerinin varlığı",
- Üç ayı geçmemek kaydıyla; çalışma süresinin önemli ölçüde (en az üçte bir oranında) azaltılması veya faaliyetin en az dört hafta süreyle kısmen ya da tamamen durması"

incelemenin şekil boyutunu oluşturur.

Uygunluk tespitini yapacak İl İstihdam Uzman ve Uzman Yardımcıları kısa çalışma talebinin hem sebep hem de şekil boyutunu yukarıdaki koşulları esas alarak değerlendirip işyeri analizini gerçekleştirmelidir.

3.5.2 Sebep Yönüyle İnceleme

3.5.2.1 İşverenin Genel Ekonomik, Sektörel veya Bölgesel Krizlerin Herhangi Birinden veya Zorlayıcı Sebepten Etkilenip Etkilenmediğinin Araştırılması

Bu kısımda; genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz kararı alınması sonrasında veya zorlayıcı sebeplerin varlığı durumunda işyerinin etkilenmesi boyutunu irdelemek amacıyla önceki bölümlerde anlatılan ülke örneklerine de atıfta bulunularak, İl İstihdam Uzman ve Uzman Yardımcıları tarafından işyeri analizinde sebep yönüyle inceleme boyutunun ilk koşulunun nasıl araştırılması gerektiği anlatılacaktır.

Yönetmeliğin 3. maddesinde, genel ekonomik kriz; "Ulusal veya uluslararası ekonomide ortaya çıkan olayların, ülke ekonomisini ve dolayısıyla işyerini ciddi anlamda etkileyip sarstığı durumları ifade eder." Bölgesel kriz; "Ulusal veya uluslararası olaylardan dolayı belirli bir il veya bölgede faaliyette bulunan işyerlerinin ekonomik olarak ciddi şekilde etkilenip sarsıldığı durumları ifade eder", Sektörel kriz ise "Ulusal veya uluslararası ekonomide ortaya çıkan olaylardan doğrudan etkilenen sektörler ve bunlarla bağlantılı diğer sektörlerdeki işyerlerinin ciddi anlamda sarsıldığı durumları ifade eder" şeklinde tanımlanmıştır.

Yönetmelikte genel, sektörel ve bölgesel kriz tanımları yapılırken her bir tanımda da işyerlerinin kısa çalışma başvurusu yapabilmesi için ilgili krizler sebebiyle ciddi anlamda etkilenip sarsılması gerekliliğinden söz edilmektedir.

Zorlayıcı sebep ise "İşverenin kendi sevk ve idaresinden kaynaklanmayan, önceden kestirilemeyen, bunun sonucu olarak bertaraf edilmesine olanak bulunmayan, dışsal etkilerden ileri gelen, geçici olarak çalışma süresinin azaltılması veya faaliyetin tamamen veya kısmen durdurulması ile sonuçlanan deprem, yangın, su baskını, salgın hastalık, seferberlik ve benzeri nedenleri ifade eder." şeklinde tanımlamıştır. Aynı şekilde krizlerin tanımında verildiği gibi zorlayıcı sebebin tanımında da işyerinin ciddi anlamda etkilenip sarsılması gerektiği anlamı çıkmaktadır. Önceden kestirilemeyen bir olay sonucunda işyerine olan olumsuz bir etkinin bertaraf edilemeyeceği durumlar işyerinin ciddi anlamda etkilenip sarsılmasından ileri gelecektir.

Bu bağlamda, bir işyerinde genel ekonomik, bölgesel veya sektörel kriz ile zorlayıcı sebebe dayanılarak kısa çalışma yapılabilmesi için, sayılan krizlerin veya zorlayıcı sebeplerin herhangi birinin varlığı yeterli olmayıp, kısa çalışmaya sebep teşkil eden bu durumların işyerine yaptığı olumsuz etkinin belli bir ağırlığa ulaşması, işyerinin bundan ciddi anlamda etkilenip sarsılması gerekmektedir. İŞKUR, kısa çalışma talebinin yerinde olup olmadığını değerlendirirken, işyerindeki çalışma sürelerinin azaltılmasının veya faaliyetin durdurulmasının gerekli olup olmadığını, işyerinin kısa çalışma nedenlerinden ciddi anlamda etkilenip etkilenmediğini tespit eder. Yönetmelikte sayılan krizlerden ve zorlayıcı sebeplerden herhangi birinin varlığına rağmen, bunun işyerini ciddi anlamda etkileyip sarsmadığı durumlarda, işverenin bu sebepleri gerekçe göstererek kısa çalışmaya gitmesi mümkün olmayacaktır. İşyerinin krizlerden ve zorlayıcı sebeplerden herhangi birinden etkilenmesi halinde, kısa çalışmaya gidilebilmesi için bu olumsuz etkilenmenin belli bir ağırlığa ulaşması gerekmektedir. Dolayısıyla kısa çalışmaya sebep teşkil eden bu durumların işyerine yaptığı olumsuz etkilerin, fazla saatlerle çalışma uygulamalarının kaldırılması, serbest zaman kullanımı, denkleştirme esası vb. esnek çalışma yöntemlerinin uygulanması gibi daha hafif önlemlerle giderilebilmesinin mümkün olduğu durumlarda, işverenlerin kısa çalışma talepleri reddedilebilecektir. Belirtilen uygulamalara rağmen, krizlerin veya zorlayıcı sebeplerin olumsuz etkileri çalışma sürelerinin geçici olarak önemli ölçüde

azaltılmadan ya da faaliyet geçici olarak kısmen ya da tamamen durdurulmadan giderilemeyecek nitelik ve ağırlıkta ise, diğer koşulların da yerine getirilmesiyle kısa çalışmaya gidilebilecektir.[152]

Kısa çalışma ülke örnekleri incelenirken çıkarılan sonuçta; çoğu ülke kısa çalışma uygulamasına gitmeden önce esnek çalışma yöntemlerinin uygulanması gerekliliğini şart koşarak, hafif önlemlerle krizin, ekonomik nedenlerin veya zorlayıcı sebeplerin etkilerinin giderilmesinin mümkün olduğu durumlarda kısa çalışma taleplerinin kabul edilmeyeceği hükmünü mevzuatlarına yerleştirmişlerdir.

Türk mevzuatında kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneğine ilişkin yer alan hükümlerde, kısa çalışmaya gitmeden önceki dönemde daha hafif önlemleri uygulamış olmasını öngören açık ve özel bir düzenleme getirilmemiştir. Ancak yönetmelikte geçen ifadelerden kısa çalışma nedeni olarak kabul edilen olayların işyerini kısa çalışmaya gidilmesini gerektirecek derecede etkilemediği durumlarda kısa çalışmaya gidilemeyeceği ve belirtilen olaylardan kaynaklanan sorunların mevzuata aykırı olmamak koşuluyla diğer önlemleri uygulayarak giderileceği sonucuna ulaşılmaktadır. Bu bağlamda, Türk Medeni Kanununa dayanarak, kısa çalışmaya gitmek isteyen işverenlerden, içinde bulundukları sorunların çözümü için önceki dönemde daha hafif önlemleri almış, diğer esnek çalışma modellerini uygulamış olması istenebilecektir. İşverenler, Kanunun kendisine tanıdığı diğer haklarda olduğu gibi, kısa çalışma hakkını da Medeni Kanunun 2. maddesinde yer alan, "Herkes haklarını kullanırken ve borçlarını yerine getirirken dürüstlük kurallarına uygun davranmak zorundadır." hükmü uyarınca, dürüstlük kuralına uygun olarak kullanmak zorundadır. Aksi halde, anılan hükmün ikinci fıkrasında yer alan, "Bir hakkın açıkça kötüye kullanılmasını hukuk düzeni korumaz" hükmüne göre, işveren, kısa çalışma hakkını kötüye kullanmak suretiyle ulaşmak istediği amacı gerçekleştiremeyecek ve elde etmek istediği yararı sağlayamayacaktır. Burada, hakkın kötüye kullanılmasının yaptırımı, hakkı kötüye kullanan işverenin hukuk düzeni tarafından himaye edilmemesidir. Bu bağlamda, kısa çalışma nedeni olarak kabul edilen olaylar sonucunda karşılaştıkları sorunları, kısa çalışmadan daha hafif önlemlerle giderebileceği tespit edilen işverenlerin kısa çalışma

[152] Ocak, **a.g.e.,** s.125-126.

talepleri reddedilecektir.[153]

Dünyada kısa çalışma programını en iyi uygulayan ülke olan Almanya'da işletmeler kısa çalışmaya başvurmadan önce fazla çalışma saatlerini azaltma, çalışma süresi hesaplarında tasarrufa gitme, işçilerin ücretli izin haklarını kullandırma gibi alınabilecek diğer esnek çalışma önlemlerini mümkün olduğu kadar kullandığını kanıtlamak zorundadır.[154] Bu husus, Alman Sosyal Kanununun üçüncü kitabında, kısa çalışma ödeneğinin verilebilmesi için gerekli olan, işin önemli derecede kesintiye uğramasına ilişkin koşulun alt koşullarından birisi olarak iş kesintisinin kaçınılmaz olması biçiminde ifade edilmiştir. Bu anlamda, iş kesintisinin ve dolayısıyla kısa çalışma uygulamasının, meydana gelen olay karşısında kaçınılmaz olması gerekmektedir. İlgili Kanunda ayrıca, işyerinde iş kesintisinin ortaya çıkmasını engellemesi beklenen tüm önlemlerin alınmasına rağmen, iş kesintisinin engellenemediği durumlarda, iş kesintinin kaçınılamaz olduğundan söz edilmektedir. Buna karşılık ilgili kanunun devamında, genel itibariyle, işyerinde/sektörde alışılmış olan veya sezonun gerektirdiği ya da sadece işletme organizasyonuna dayanan, işçiye öncelikle ücretli tatil izninin verilmesi suretiyle kısmen veya tamamen önlenebilen ya da işyerinde diğer esnek çalışma yöntemlerinin kullanılmasıyla iş kesintisi tamamen ya da kısmen engellenebiliyorsa, bu durumda iş kaybının kaçınılabilir olduğu kabul edilmektedir. Alman mevzuatında, kısa çalışmaya neden olan olaylar nedeniyle iş kesintisinin kaçınılmazlığı, zorlayıcı sebeplerin, kaçınılmaz olmasından daha farklı ve geniştir. Şöyle ki, anılan Kanunda, iş kesintisinin kaçınılmaz olaydan kaynaklanmasına ilişkin şartın yanı sıra, kaçınılmazlık koşuluna ayrıca yer verilmektedir. Burada, zorlayıcı sebebin unsurlarından olan kaçınılmazlıktan daha farklı bir durum bahse konudur. Zorlayıcı sebebin varlığı için gerekli olan unsurlardan birisi olarak kaçınılmazlık koşulu, kısa çalışma nedeni olarak gösterilen olayın kaçınılmaz olup olmadığı tespit edilirken kullanılmaktadır. Anılan kanun hükmünde ayrıca belirtilen kaçınılmazlık koşulu ise, sözü edilen hususu da kapsayan daha geniş bir kavramdır. Buradaki kaçınılmazlık şartı, kısa çalışmaya sebep teşkil eden olaylar nedeniyle işyerinde kısa çalışmaya gitmeden önce, nispeten daha hafif önlemlerin alınıp

[153] Ocak, **a.g.e.,** s.326-327.
[154] Crimmann, **a.g.m.**, s.13.

alınmadığının, iş kesintisini yapmanın dışında başka bir imkânın kalıp kalmadığının tespit edilmesi amacıyla kullanılmaktadır.

Kısa çalışmadan kaçınmak amacıyla alınması istenilen önlemlerin somut olarak uygulanabilir, ekonomik olarak makul, mali açıdan da savunulabilir olmasına dikkat edilmesi gerekmektedir. Bununla bağlantılı olarak, Alman mevzuatında, kısa çalışmanın uygulandığı bir bölümde bazı işlerde fazla çalışma yapıldığı, kısa çalışmaya gitmeden hemen önce fazla çalışmaya gidildiği, başka bir bölümde fazla çalışma yapılması ya da kısa çalışmanın tatil günleri arasına yerleştirildiği, kusurlu teslim veya dikkat edilmemesi nedeniyle siparişin iptal edilmesi gibi işin kötü ifa edildiği ve bu kötü ifanın engellenebilir olduğu durumlarda iş kesintisinin kaçınılabilir olduğu belirtilmekte ve iş kesintilerinin kısa çalışmaya sebep teşkil etmeyeceği ifade edilmektedir.[155]

Ayrıca Almanya'da kısa çalışma uygulayacak işletmenin çalışma saatlerini azaltmasının yani iş kaybının geçici olduğu kabul edilir. Kısa çalışma programını uyguladıktan sonra işverenin halen daha iflasın eşiğinde olacağı bir ihtimal dahilinde ise çalışma saatlerinin azaltılması "geçici" olarak kabul edilemez.

Bir başka deyişle kısa çalışma dönemi sonunda işyerinin içinde bulunduğu sorun ve sıkıntıların giderilemeyeceği ve dolayısıyla kısa çalışma ortadan kalkınca işçilerin tamamının veya bir kısmının iş sözleşmesinin feshedileceği öngürülebiliyorsa, kısa çalışmaya onay verilmemesi isabetli olacaktır.[156]

Almanya'da kısa çalışmaya başvuran işletmenin satışlarında, siparişlerinde dolayısıyla üretiminde azalma gerçekleşmelidir.[157]

Japonya'da Küresel krizden önceki düzenlemede kısa çalışma başvurusu yapmak isteyen firmaların son 6 aylık üretim hacimlerinin bir önceki yılın aynı dönemine kıyasla % 10 veya daha fazla oranda düşüş göstermesi gerekmekteydi. Ancak küresel krizin etkileri hissedilmeye başlandıktan sonra 2008 Kasım ayında yapılan düzenlemeyle bu şart son 3 aylık üretim hacimlerinin bir önceki yılın aynı dönemiyle

---

[155] Ocak, **a.g.e.,** s.322-324.
[156] Ocak, **a.g.e.,** s.397.
[157] Shyer, **a.g.m**., s.3.

karşılaştırılınca %5 veya daha fazla oranda azalış göstermesi gereklidir şeklinde değiştirilmiştir.[158] Bu sebeple işverenden aylık olarak son üç aydaki üretim ve satış hacimleri ve bir önceki yılın aynı 3 aylık dönemi için aylık üretim ve satış hacimlerini gösteren belgeler istenir. Ayrıca kısa çalışma ödeneği için başvuran firmaların gerekirse aylık bilançoları da istenebilir.[159]

Kanada'da; kısa çalışma programının işyeri faaliyetlerinin geçici azalmalarına destek olma amacına dayanan hükümler mevcuttur. Program, işverenin faaliyetlerini normal seviyelere getirene kadar, işsizlik sigortası yardımına hak kazanabilecek ve geçici olarak çalışma saatleri azaltılan çalışanlara gelir desteği sağlar. Kısa çalışma programı boyunca işyerinde hangi önlemlerin alınarak programın sonunda normal çalışma saatlerine dönüleceğinin ayrıntılı bir biçimde anlatıldığı iyileşme planı istenir. Başvuru zamanındaki işyeri faaliyetinin konusu ve işyeri faaliyetinin yapıldığı sektörün veya yerel koşulların ihtiyaçları ile ilgili bilgiler eşliğinde iyileşme planı değerlendirilir. İstihdam kurumu yetkilisi tarafından işyeri faaliyetindeki azalmanın etkisinin giderilmesi için kısa çalışma programının uygun bir araç olarak kabul edilmesi ve kısa çalışmanın sona erdiğinde işyerinde normal çalışma düzenine dönülebileceğinin makul bir beklentisi iyileşme planında sunulmuşsa işverenin talebi olumlu değerlendirilir.[160]

Lüksemburg'ta işyerinin son 3 mali yılı için finansal durumunu gösteren yıllık mali tabloları, sosyal güvenlik katkı ödemelerini gösteren kanıtlayıcı belgeler ve iyileşme planı istenir.[161]

Fransa'da işverenden üretim rakamlarındaki düşüş gibi kısa çalışmaya başvurmasına sebep teşkil edecek nedenleri gösteren belgeler istenir.[162]

Slovenya'da; işverenin son on iki ay içinde temel sermaye değerinde yarıdan fazla değer kaybı olmuşsa, varlıklarının değeri finansal yükümlülüklerinin toplamından

---

[158] http://www.oecd.org/els/emp/Presentation%20Masakuni%20HIRASHIMA.pdf
[159] Shinichi, Kakui; "Japonya Kısa Çalışma Uygulaması", 09.08.2013-21.08.2013-23.08.2013, (E-Mail Yoluyla Görüşme).
[160] http://www.servicecanada.gc.ca/eng/work_sharing/ws_applicantguide.pdf
[161] http://www.Guichet.Public.Lu/Entreprises/En/Sauvegarde-Cessation-Activite/Sauvegarde-Emploi/Chomage-Partiel-Technique/Conjoncturel,
[162] Walz, **a.g.e.**, s.146

az ise, iflas ya da kapanma sürecine girmiş ve kalifiye işgücü çalıştıramayacak durumda ise kısa çalışma uygunluk kriterlerini sağlamamış olacak, kısa çalışma talebi reddedilecektir.[163]

Polonya'da kısa çalışma uygulamasına başvurabilmek için firmaların iflas sürecine girmemiş ve geçici bir finansal zorlukla karşı karşıya olması gerekmektedir. Ayrıca bu firmalar kısa çalışma talep formlarına finansal iyileşme programlarını da eklemek zorundadır.[164]

Galler'de kısa çalışmaya başvuracak firmaların kısa çalışma döneminden sonra faaliyetlerini devam ettirebileceğini öngörmek için yaşadıkları ekonomik sıkıntıdan önce kendi ayakları üzerinde durabilen, faaliyetlerini sürdürebilen bir yapıya sahip olması gerekliliği araştırılır.[165]

Ülke uygulamalarında görüldüğü gibi işyerini etkileyen olayın; geçici, kaçınılmaz, diğer esnek çalışma biçimlerinin uygulanmasıyla önlenemez olması ile işletmenin kısa çalışma döneminden sonra normal faaliyetine dönme ihtimalinin yüksek olması gerektiği, işverenin bir iyileşme planı oluşturması, işyerinin krizden etkilenmesinin değerlendirilmesi için satış, üretim ve mali tablolarındaki kalemlerin de işyeri analizinde araştırılması gereken önemli noktaları oluşturduğu açıktır.

Ayrıca Yönetmelikte "Genel ekonomik, sektörel veya bölgesel krizin varlığı, işçi ve işveren sendikaları konfederasyonlarının iddia etmesi ya da bu yönde kuvvetli emarenin bulunması halinde, Kurum Yönetim Kurulunca karara bağlanır ve bu karar alınmadan, genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ile zorlayıcı sebeplerle bağdaşmadığı halde, nakit darlığı, ödeme güçlüğü, pazar daralması ve stok artışı gibi sebeplere dayalı olarak yapıldığı tespit edilen başvurular Kurum tarafından reddedilir." ifadesi yer almaktadır. Bu sebeple genel ekonomik, sektörel veya bölgesel krizler ile zorlayıcı sebepler kapsamı dışında sadece işletme bazında gerçekleşecek nakit darlığı, ödeme güçlüğü, pazar daralması ve stok artışı gibi sebeplere dayalı olarak yapılan kısa

[163] EuroFound, "2010a", s.2-4.
[164] EuroFound, "2010c", s.4.
[165] EuroFound, "2010d", s.8.

çalışma başvuruları reddedilecektir.

3.5.2.2 İşverenin Çalışma Saatlerinde Azaltmaya Gitmesinde Kendi Sevk ve İdaresinden Kaynaklanmayan ya da Bertaraf Edilmesine Olanak Bulunmayan Dışsal Etkilerden İleri Gelen Bir Durumun Varlığı

Sebep yönünden ikinci koşul olarak sayılacak "İşverenin çalışma saatlerinde azaltmaya gitmesinin sebebinin kendi sevk ve idaresinden kaynaklanmayan ya da bertaraf edilmesine olanak bulunmayan dışsal etkilerden ileri gelen bir durumun varlığı" nın incelenmesinde; öncelikli olarak faaliyetin azaltılmasının işverenin kendi kusurundan kaynaklanmadığının, dışsal etkilerden gelen kaynaklanan bir durumun olup olmadığının araştırılması gerekmektedir. Böyle bir durumda bu sorunun önlenemez, bertaraf edilemez olduğunun nasıl araştırılacağı ilk koşulu anlatırken yukarıda detaylı olarak açıklanmıştır.

Bu koşul Yönetmelikte zorlayıcı sebebin tanımında geçen bir ifadedir. Hem zorlayıcı sebebin araştırılmasında hem de kısa çalışmanın doğası gereği genel ekonomik, sektörel veya bölgesel krizin işyerine etkisini incelerken işverenin bu krizlerin veya zorlayıcı sebeplerin etkilerini bertaraf etmesine olanak bulunmaması, kendi sevk ve idaresinden kaynaklanmaması ve dışsal etkilerden ileri gelen bir durumun var olması gereklidir.

Bu bağlamda incelenen ülke örneklerinde de görüldüğü üzere, kısa çalışma uygulamalarında ortak nokta işverenin kendi kusurundan kaynaklanan durumlarda kısa çalışma taleplerinin reddedileceğidir.

Almanya'da işyerindeki faaliyetin azalmasının veya iş kaybının sebebi eğer işkolunda, işletme bazında ya da sezona göre olağan sayılan, ya da tamamen işletme içi düzenlemelerden kaynaklanıyorsa, kısa çalışmaya sebep teşkil edecek bir durumun varlığından söz edilemez.[166] Satışlarda, siparişlerde ve dolayısıyla üretimdeki azalmanın işverenin kontrolü dışında gerçekleşmesi gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle ekonomik nedenlerden değil de işverenin kendi yanlış yönetiminden veya kusurundan

[166] Federal Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı, **a.g.e.**, s.23

kaynaklanıyorsa kısa çalışma ödeneği ödenmez.[167]

Kanada'da kar amacı gütmeyen işverenler de kısa çalışmaya başvurabilir. Ancak kar amacı gütmeyen kurumların kısa çalışmaya başvurabilmesi için işteki sıkıntılarının normal faaliyetlerindeki azalma ile bağlantılı olması gerekir. Yani bağışlarda olan bir azalma ve üyelikler ile ilgili sıkıntılar gibi gelirlerindeki azalma tek başına kısa çalışmaya başvuru kriterini sağlamaz. Buradan anlaşılacağı üzere bu kurumların da kar amacı gütmese bile işyeri faaliyetini belirli bir amaç için sattığı mal ve hizmetler oluşturur. Kısa çalışmaya başvurabilmesi için işyeri faaliyetlerinde kontrolü dışında meydana gelen bir sıkıntının olması gerekir. İşletmelerdeki faaliyetin periyodik ve yineleyen bir yavaşlama sebebiyle doğan sıkıntıdan azalması kısa çalışmaya uygun olmaz. Kanada'da işverenin kendi sevk ve idaresinden kaynaklanabilecek durumlar aşağıdaki gibi sıralanmıştır. Bu durumlarla karşılaşan işletmeler kısa çalışma için uygun işverenler değildir.

- İş yavaşlatma, grev, lokavt ve iş durdurma gibi iş anlaşmazlıkları,
- Şirket bölümlerinin kendi aralarındaki işyeri kaynaklı sıkıntıları ya da ana şirkete bağlı alt bir şirketten kaynaklı sıkıntıları,
- Şirketin ana tedarikçisi veya müşterisiyle yaşadığı iş anlaşmazlığı,
- Mevsimsel iş sıkıntısı veya yinelenen bir üretim azalması,
- Önceden beri süregelen ve halen devam eden sorunlar,
- İşgücündeki artıştan kaynaklanan işyeri faaliyetindeki azalma (Örneğin Eylül ayında işçi sayısını 50 den 100 e çıkarmaya karar veren işveren, aralık ayında işyerinde çalışanların yarısı tarafından yapılabilecek bir iş durumu ile karşılabilir. Bu durumda eylül ayında işverenin yanlış stratejisinden kaynaklananarak alınan fazladan 50 kişi çekirdek çalışanlar olarak görülmez ve aralık ayında yaşanan iş sıkıntısından dolayı kısa çalışmaya uygulamasına dahil edilmezler.)[168]

Lüksemburg'ta ekonomik komite başvuruyu analiz ederken işletmenin finansal

---

[167] Shyer, **a.g.m.**, s.3.
[168] http://www.servicecanada.gc.ca/eng/work_sharing/ws_applicantguide.pdf

durumunu inceleyerek, zorlayıcı sebebin gerçekten işletmenin kendi kusurundan mı yoksa kontrolü dışında mı olduğunu ve eğer kontrolü dışında gerçekleşen bir olay ise, işletmenin normal faaliyetini sürdürebilecek ya da sürdüremeyecek durumda olması gibi hususlarını gözden geçiririr.[169]

Ülke uygulamalarında da görüldüğü gibi kısa çalışmanın koşulu olarak sayılan sebeplerin varlığında işverenin kendi sevk ve idaresinden kaynaklanmayan bir durumun söz konusu olması, bunun işyeri dışındaki olayların etkisiyle olması gerekliliği önem arz etmekte ve işyeri analizini yapacak kişi tarafından bu hususun dikkate alınmasını gerektirmektedir.

3.5.3 Şekil Yönüyle İnceleme

3.5.3.1 Kısa Çalışma Talebinin Türkiye İş Kurumu'na ve Toplu İş Sözleşmesi Tarafı Sendikaya Bildirilmesi

Yönetmelikteki "genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ile zorlayıcı sebeplerle işyerinde kısa çalışma yapılmasını talep eden işveren, Kurum birimine, varsa toplu iş sözleşmesi tarafı sendikaya yazılı bildirimde bulunur." ifadesi ile toplu iş sözleşmesi tarafı sendikaya bildirimden bahsedilmekte olduğundan, iş yerinde toplu iş sözleşmesi tarafı sendika bulunmuyorsa, işverenin iş yerinde işçisi bulunan diğer sendikalara bildirim yapma gereksinimi yoktur.[170] Diğer taraftan sendikaya sadece bildirim yapılması yeterli olup, sendikanın rızasının alınması ya da sendika ile görüşme yapılması zorunlu değildir. Sendikanın bu bildirim karşısında herhangi bir itiraz hakkı da bulunmamaktadır. Bu haliyle madde, bildirim yönünden sadece şekli bir zorunluluk getirmiştir.[171]

Bu bağlamda bölümün ilk kısmında da anlatıldığı gibi işveren bildirimini İŞKUR internet sitesinde oluşturulacak "Kısa Çalışma Talebi Bildirim Portalı"na yapmalıdır. Kurum yetkilisi bu anlamda şekil yönünden inceleme yaparken ilk etapta;

- Eğer işyerinde toplu iş sözleşmesi tarafı sendika bulunuyorsa ilgili

[169]http://www.Guichet.Public.Lu/Entreprises/En/Sauvegarde-Cessation-Activite/Sauvegarde-Emploi/Chomage-Partiel-Technique/Force-Majeure,
[170] Akat, **a.g.e.,** s.48.
[171] Seçkin, **a.g.m.,** s.144.

sendikaya bildirim yapılıp yapılmadığını,

- Genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ile zorlayıcı sebeplerin işyerine etkilerini ve zorlayıcı sebebin ne olduğunu,
- İşyerinin ünvanını, adresini, sosyal güvenlik işyeri sicil numarasını, varsa iddiasını kanıtlayıcı somut belgeleri,
- İnceleme esnasında; kısa çalışma yaptırılacak işçilere ilişkin bilgileri içeren listenin eksiksiz olarak "Kısa Çalışma Talebi Bildirim Portalı"na girilip girilmediğini

sorgulamalıdır.

3.5.3.2 4447 Sayılı Kanuna Göre Hizmet Akdine Dayalı Olarak Sigortalı Çalışmanın Yapıldığı Bir İşyerinin Varlığı

Kısa çalışma, ancak İş Kanunu, Deniz ve Basın İş Kanunu'na tabi işyerlerinde, kısa çalışma ödeneği de, bu işyerlerinde 4447 sayılı yasaya göre sigortalı sayılan ve hizmet akdine tabii çalışan işçiler hakkında uygulanabilir. Bir gemi adamı ya da bir gazeteci kısa çalışma ödeneği alabilirken; 4/B ve 4/C sigortalılar hakkında kısa çalışma uygulanamaz.

İşyerindeki işçi sayısı, işyeri kapasitesi, işlerin sürekli-süreksiz, sözleşmelerin belirli-belirsiz olması kısa çalışma uygulaması için önem arz etmez.[172]

3.5.3.3 Üç ayı geçmemek kaydıyla; çalışma süresinin önemli ölçüde azaltılması (en az üçte bir oranında) veya faaliyetin en az dört hafta süreyle kısmen ya da tamamen durması

Kısa çalışma uygulanabilmesi için genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ya da zorlayıcı sebebin bulunması yeterli olmamakta; aynı zamanda işyerinin bu sebeplerden etkilenmesi gerekmektedir. Sebep yönünden işyeri analizi yapılırken birinci koşulda anlatıldığı gibi etkilenmenin varlığı incelenmeli, şekil yönünden bakıldığında ise etkilenmenin sonucu olarak, işin geçici olarak "tamamen veya kısmen durmasını" ya da haftalık çalışma süresinin geçici olarak "önemli ölçüde azalmasını" gerektirecek

[172] Seçkin, **a.g.m.,** s.140.

oranda olması incelenmelidir. Bir işyerinde genel ekonomik, bölgesel, sektörel kriz veya zorlayıcı nedenler sebebi ile tüm birimler geçici olarak faaliyetlerine ara vermiş olabilirler; bu durumda işin tamamen durdurulmasından söz edilebilecektir. Aynı sebeplerle işyerinde belli bir veya birden fazla birimin faaliyetine ara verildiğinde işyerinde faaliyetlerin kısmen durdurulması söz konusudur. Her iki durumda da işveren kısa çalışmaya başvurma yoluna gidebilir. Kısa çalışma, işin tamamen durması halinde işyerinde çalışan tüm işçiler, işin kısmen durdurulması halinde ise durdurulan birimde çalışan işçiler için söz konusu olacaktır.[173]

İşyerinde görülmekte olan işin bütün birimlerinde geçici olarak faaliyetin tatil edilmesi durumunda olduğu gibi, işin bazı bölümlerinin; örneğin üretim bölümünün faaliyetinin geçici olarak tatil edilmesi, diğer bölümlerin; örneğin finans bölümünün çalışmalarına devam etmesi halinde de kısa çalışma yapılabilecektir. Kısa çalışmayı gerektirecek diğer neden çalışma saatlerinin önemli ölçüde azaltılmasıdır.[174] İşyerinde kriz veya zorlayıcı sebepler nedeniyle haftalık çalışma saatlerinde önemli ölçüde bir azaltma yoluna gidilmiş olması da kısa çalışmaya sebep teşkil etmektedir. Ancak yönetmeliğe göre haftalık çalışma süresinin önemli ölçüde azalmış sayılabilmesi için, en az üçte bir oranında azalmış olması gerekir. Haftalık çalışma sürelerinde üçte birden daha az bir azaltma yapılması halinde kısa çalışma yapılamayacak, bu halde iş koşullarında değişiklik yapıldığının kabulü ile bu değişikliğin geçerliliğinin işçinin rızasına bağlı olduğunu kabul etmek gerekecektir. İşyerindeki haftalık çalışma sürelerinin önemli ölçüde azaldığının tespitini yapabilmek için öncelikle işyerindeki emsal haftalık çalışma saatinin bilinmesi gerekmektedir. Çalışma süresi bir işçinin, çalışsın veya çalışmasın işçinin işte geçirdiği süreler ile kanunun çalışma sürelerinden saydığı sürelerin toplamından oluşmaktadır. İş Kanununa göre, çalışma süreleri toplamı haftalık en fazla 45 saattir. Azami süre bakımından kanun hükmü emredici olduğundan bu süreyi aşan çalışma süresi geçersizken, bu sürenin altında çalışma süresi belirlenebilir. Haftalık 45 saat, azami çalışma süresi sınırı olup bununla birlikte bir işyerinde haftalık çalışma süresi, işin mahiyeti veya işverenin tercihi sebebi ile 30 saat olabileceği gibi 25 saat veya 40 saat de olabilir. İşyerinde uygulanan çalışma süresine

---

[173] Akat, **a.g.e.,** s.43.
[174] Seçkin, **a.g.m.,** s.143.

göre işyerinde kısa çalışma oluşturacak şekilde çalışma sürelerinin geçici olarak önemli ölçüde azaltılmış olup olmadığının tespiti yapılabilecektir.[175]

Yönetmeliğin 3. Maddesinde de, kısa çalışmanın, üç ayı geçmemek üzere; işyerinde uygulanan çalışma süresinin, işyerinin tamamında veya bir bölümünde geçici olarak en az üçte bir oranında azaltılması veya süreklilik koşulu aranmaksızın en az dört hafta süreyle faaliyetin tamamen veya kısmen durdurulması hallerine özgü olduğu hüküm altına alınmıştır. Kısa çalışmanın işyerindeki faaliyetin tamamen veya kısmen durdurulması şeklinde uygulanması halinde ise, bu durum, süreklilik koşulu aranmaksızın en az dört hafta sürmelidir. Buna karşın örneğin üç haftalık bir süreyle, faaliyetin durması dört hafta altında kaldığı için kısa çalışma sayılamayacağı gibi, kısa çalışmanın üç ayı aşan kısmı, eğer herhangi bir Bakanlar Kurulu kararı yoksa yasal olarak kısa çalışma olarak kabul edilmeyecektir. Kısa çalışmanın bir takvim yılı içinde bir defa yapılacağına dair bir sınırlama yoktur. Aranan yasal koşulları taşıyorsa, bir yılda birden çok farklı nedenlere dayalı olarak kısa çalışmaya başvurulabilir.[176]

3.5.4 İşyeri Analizinde İstenecek Bilgi ve Belgeler

İşyerinin kısa çalışmaya sebep teşkil edecek genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ile zorlayıcı sebeplerden herhangi biriyle başvurması halinde işyeri analizinin sebep ve şekil boyutunun inceleme sürecinde uygunluk tespiti için aşağıda sayılacak belgeler istenmelidir. Bu belgeler İŞKUR internet sitesinde oluşturulacak "Kısa Çalışma Talebi Bildirim Portalı"na işveren tarafından yüklenmesiyle temin edilecektir. İşyerini analiz edecek Kurum yetkilisi gerekli gördüğü belgelerin asıllarını işyerinden isteyebilecektir.

Her zorlayıcı sebep başvurusunda aşağıdaki belgelerin tümünün işveren tarafından "Kısa Çalışma Talebi Bildirim Portalı"na yüklenmesine gerek yoktur. Örneğin yangın nedeniyle yapılan bir kısa çalışma başvurusu için firmanın mali tablolarının istenmesi yerine yangın raporu ve işletmenin tadilat nedeniyle belli bir süre için kapalı olacağına dair belgenin istenmesi daha uygun olacaktır. Diğer taraftan

---

[175] Akat, **a.g.e.,** s.43-44.
[176] Seçkin, **a.g.m.,** s.143-144.

Japonya'da yaşanan sel felaketi nedeniyle Japonya'da faaliyet gösteren bir firmadan siparişlerini alamayan bir firma zorlayıcı sebep kapsamında kısa çalışmaya başvurduğunda mali yönden nasıl etkilendiğini analiz etmek için firmanın mali tabloları da istenebilir. Kısa çalışma başvurusunun mahiyetine göre işyerini yerinden inceleyecek Kurum yetkilisi tarafından istenecek belgeler çeşitlendirilebilir.

İşyeri analizinin sebep ve şekil boyutunu oluşturan koşulların sağlanıp sağlanmadığını araştırmak için istenebilecek belgeler ve bazılarının açıklamaları Bayhan'ın 2010 yılında yayımlanan "202 Soru ve Cevapta Açıklamalı ve Örnekli Kısa Çalışma Rehberi" çalışmasından, şu an işverenden istenen kısa çalışma talebi formundaki belgelerden ve ülke örneklerinden yararlanılarak şekillendirilmiştir. Ayrıca istenecek belgelerin ve bilgilerin neler olması gerektiğine dair diğer çalışmalardan da katkı sağlanacaktır.

Kısa Çalışma Talep Formu aşağıdaki bilgi ve belgeleri içermelidir:

1. Başvuru tarihi
2. İşyerinin ünvanı
3. SGK İşyeri sicil numarası
4. İŞKUR işyeri numarası
5. İşyerinin ticaret sicil gazetesi örneği
6. İşletme imza sirküleri
7. İşveren / İşveren vekili ad soyad
8. İşyeri adresi
9. İrtibat numarası
10. İrtibat kurulacak kişinin e posta adresi
11. Başvuru nedeni
    a. Genel Ekonomik Kriz
    b. Sektörel Kriz
    c. Bölgesel Kriz
    d. Zorlayıcı Sebep
12. Kısa çalışmanın hangi yöntemle uygulanacağı
    a. İşyerinin tamamında haftalık çalışma süresinin azaltılması
    b. İşyerinin bir bölümünde haftalık çalışma süresinin azaltılması
    c. İşyerinin tümünde faaliyetin tamamen durması
    d. İşyerinin bir bölümünde faaliyetin tamamen durması

13. Toplu iş sözleşmesi ve yetkili sendika olup olmadığı, varsa TİS dönemi, kısa çalışma konusunda sendikaya yazılan yazı,
14. İşyerinde daha önce kısa çalışma uygulanıp uygulanmadığına ilişkin bilgiler, daha önce kısa çalışma uygulandı ise nedeni, süresi, uygulama şekli vb. bilgiler,
15. Kısa çalışma talep edilen kişi sayısı,
16. Kısa çalışma ödeneğinden faydalanacak işçiler ile ilgili; adı, soyadı, T.C. Kimlik numarası, işe giriş tarihi, görevi, çalıştığı bölüm, ücreti vb. bilgileri içeren detaylı liste, kısa çalışma ödeneğinden faydalanacak işçilerin faydalanma koşullarını taşıyıp taşımadıklarının bilgisi,
17. Kısa çalışma yapılacak dönemin başlangıç ve bitiş tarihleri,
18. Kısa çalışma uygulanacak işçilerin kısa çalışmayı ne şekilde ve hangi tarihlerde yapacağını gösterir planlama ve takvim (faaliyet kısmen geçici olarak durduruldu veya haftalık çalışma süresi 1/3 oranında azaltıldı ise faaliyetin geçici olarak durdurulduğu dönem veya haftalık azalma şekli ile bölümler ve günler itibariyle çalışan personel sayıları),
19. İşyerinde yapılan işin detaylı açıklaması, iş akış ve üretim süreçleri, teşkilat yapısı ve bölümleri, bölümler itibariyle çalışan işçiler ve görevleri, çalışanların statüsü (kadın, erkek, özürlü, yabancı uyruklu, çırak, stajyer vb.),
20. İşçi sayısındaki artış ve azalış ile sigorta primlerinin ödenip ödenemediğini görebilmek için sigortalı hizmet listeleri ve tahakkukları
21. Kısa çalışma öncesi ve sonrasında işyerinde uygulanmakta olan çalışma süreleri, bölümler itibariyle çalışma süreleri farklı ise bu süreler, fazla çalışma yapılıp yapılmadığı, yapılıyorsa son aylar veya yıllar içerisinde meydana gelen değişiklikler,
22. İşyerinde ekonomik kriz yaşanıp yaşanmadığı, yaşanmakta ise bunun ne şekilde hissedildiği, işyerinin ekonomik kriz döneminde hangi süreçleri takip ettiği, krizin veya zorlayıcı sebebin etkilerini azaltmak için hangi esnek çalışma modellerini uyguladığı, çalışma süreleri itibariyle ne gibi değişiklikler olduğu vb. hususlar,
23. İşletmenin son 24 ay içerisindeki aylık üretim ve satış rakamları,
24. Stokların durumu,
25. Alınan ve iptal edilen siparişler ve bu siparişlerle ilgili yazışmalar,
26. Yapılan ve yapılamayan tahsilatların durumu,
27. İşyerinin borçları ve borçları ödeme kapasitesi,
28. Üretim maliyetindeki değişim, artış ve azalışlar,
29. İşyerinde yapılan işin niteliğine göre; elektrik (kw/saat), doğalgaz (m^3), yakıt, su vb. tüketimlerinin aylar veya yıllar itibariyle ne şekilde değiştiği,

30. Son iki yılda meydana gelen gelir-gider ve kar-zarar durumunun karşılaştırılmasını gösteren tablo,
31. Bilanço (varsa diğer mali tablolar, kar zarar cetvelleri, gelir gider hesapları vb.).
32. Serbest muhasebeci mali müşavir veya yeminli mali müşavirlerce düzenlenen çok zor durum halinin tespitine ilişkin rapor

Yukarıdaki bilgi ve belgelerin "Kısa Çalışma Talebi Bildirim Portalı"na yüklenmesi sağlanmalı, sisteme girilemeyecek büyüklükteki veya detaylı belgelerin işyerini yerinden incelemeye giden Kurum Yetkilisine teslim edilmesi gerekmektedir.

İşletmeden istenen mali tablolalar aşağıda bahsedilen rasyolar yönünden incelenerek işletmenin mali yapısının kısa çalışmaya sebep teşkil eden olaydan ne derece etkilendiği tespit edilebilir. Yararlanabilecek rasyolardan bazıları şunlardır;

Cari Oran = Dönen Varlıklar / Kısa Vadeli Borçlar

Bu rasyo işletmenin bir birimlik kısa vadeli borcunun kaç birimlik dönen varlıkla karşılandığını yani likidite durumunu gösterir. Genel bir kural olarak bu oranın 2 olması işletmenin iyi durumda olduğunu gösterir.

Borçlanma Oranı = Borçlar Toplamı / Öz Sermaye

Bu rasyo, finansal yapı içinde işletme borçlarının özkaynağa oranını yansıtmaktadır. Bu oranın 1,5 olması işletmenin iyi durumda olduğunu gösterirken, 2'nin üzerinde olması işletme için riskin çok arttığının bir göstergesi olarak yorumlanır.

Likidite Oranı = (Dönen Varlıklar – Stoklar) / Kısa Vadeli Borçlar

Bu rasyo kısa vadede nakde dönüşebilecek dönen varlıkların kısa vadeli borçları karşılama gücünü gösterir. Likidite oranı 1 ve üstü olduğu durumlarda işletmenin iyi durumda olduğu söylenebilir.

SMMM veya YMM tarafından düzenlenen çok zor durum halinin tespitine ilişkin rapor SGK uygulamasında sigorta prim borcu bulunan işverenlerin borç tecil ve taksitlendirilme işlemleri için istenebilmektedir. SGK genelgesine göre; Yönetim Kurulunca alınan karar uyarınca, 6183 sayılı Kanunun 48. maddesine göre yapılacak

tecil ve taksitlendirme işlemlerinde, borç aslı, gecikme cezası ve zammı toplamı 2.000.000 TL'ye kadar (bu tutar dahil) olan borçların tecil ve taksitlendirilmesinde Sosyal Güvenlik İl Müdürleri yetkili kılınmıştır. Genelgede bu husus "6183 sayılı Kanunun 48. maddesi uyarınca amme borcunun vadesinde ödenmesi veya haczin tatbiki veyahut haczolunmuş malların paraya çevrilmesi borçluyu çok zor duruma düşürecekse, tecil ve taksitlendirme işlemi yapılabilmektedir. Bu bakımdan yapılacak tecil ve taksitlendirme işlemlerinde borçlunun "çok zor durum" halinin tespitinde; "Kasa+Banka+Kısa Vadeli Alacaklar / Kısa Vadeli Borçlar" formülü sonucu bulunacak oranın "2" ve altında olması halinde, bu durum borçlu açısından "çok zor durum" hali olarak kabul edilecektir. Rasyonun; "1,5" ve altında olması durumunda tecil ve taksitlendirme işleminin azami 36 aya kadar, "1,51" ila "2,00" aralığında olması halinde tecil ve taksitlendirme işleminin, azami 30 aya kadar, eşit taksitler halinde ödenmesini sağlayacak şekilde idarece ödeme planına bağlanabilecektir. Yapılacak hesaplama sonucu bulunacak rasyonun "2,01" ve üzerinde olması halinde ise, borçluların tecil ve taksitlendirme talepleri reddedilecektir. Ancak, belirtilen formüle göre yapılacak likidite oranı hesaplamalarında; virgülden sonraki iki rakam dikkate alınacak ve herhangi bir yuvarlama işlemi yapılmayacaktır." şeklinde açıklanmıştır.

İşte, işverenin borç taksitlendirme amacıyla hazırlatmış olduğu yakın tarihli bir "çok zor durum" raporunu kısa çalışma uygunluk tespitlerinde Kurum tarafından işyeri analizi için görevlendirilecek kişiye ibraz etmesi işverenin genel ekonomik, bölgesel ya da sektörel krizden herhangi biri sebebiyle başvurduysa etkilenip etkilenmediği yönünde önemli bir delil olacaktır. Bu raporun Kurum yetkilisi veya kısa çalışma uygulaması bakımından bir bağlayıcılığı olmamakla birlikte, uygunluk tespitini gerçekleştiren personel bu raporda yer alan bilgilerde önemli değişiklikler bulunmadığını görmesi halinde, kısa çalışmanın sebep boyutu itibariyle yaptığı incelemesini daha dar tutabilecektir.[177]

Ayrıca işveren sistemde kısa çalışma talep bilgi ve belgelerini girerken aynı zamanda talep formunun sonunda yer alacak aşağıdaki yükümlülükleri de yerine getireceğini kabul edeceğini bilmelidir. İşyerini yerinden inceleyecek Kurum yetkilisi

[177] Bayhan, **a.g.e.,** s.64-70.

bilgi ve belgelerin asılları ve aşağıdaki taahütnameyi de beraberinde alacaktır.

"30.04.2011 tarih ve 27920 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik hükümleri çerçevesinde;

1. İşyerimde uygulanacak kısa çalışmaya ilişkin uygunluk tespitinin yapılması amacıyla talep edilen bilgi ve belgeleri Kurum yetkililerine teslim edeceğimi,
2. Kısa çalışma ödeneğinden yararlanan işçilerin çalışma sürelerine ait kayıtları tutacağımı ve istenilmesi halinde Kurum yetkilisine ibraz edeceğimi,
3. İstenilen bilgi, belge ve kayıtları belirtilen sürede vermediğim takdirde 4904 sayılı Kanunun 20 nci maddesi kapsamında idari para cezası uygulanacağını,
4. Uygunluk tespiti sonucu tarafıma bildirilen kısa çalışma oranı üzerinde kısa çalışma ödemesi talep etmeyeceğimi,
5. Uygunluk tespitine konu olan toplam çalışan sayısının değişmesi (işçi giriş/çıkışı) halinde gerekçesi ile birlikte 10 gün içinde bildireceğimi,
6. Kısa çalışma inceleme sonucunu; işyerinde işçilerin görebileceği bir yerde ilan edeceğimi ve varsa toplu iş sözleşmesine taraf işçi sendikasına bildireceğimi, ilan yoluyla işçilere duyuru yapamadığım durumlarda kısa çalışmaya tabi işçilere yazılı bildirim yapacağımı,
7. Kısa çalışma ödeneği alanların yaşlılık aylığı almaya başlaması, herhangi bir sebeple silah altına alınması veya herhangi bir kanundan doğan çalışma ödevi nedeniyle işinden ayrılması durumunu veya sağlık raporunun başlama ve bitiş tarihlerini Kuruma bildireceğimi,
8. Normal faaliyete başlamaya karar vermem halinde durumu; Kurum birimine, varsa toplu iş sözleşmesi tarafı sendikaya ve işçilere altı işgünü önce yazılı olarak bildireceğimi,
9. İşyerinin faaliyet alanının belirlenmesinde Sosyal Güvenlik Kurumu kayıtlarının esas alınacağını,
10. Kuruma yapacağım eksik ve/veya hatalı bildirimimden kaynaklanan fazla ödemeleri yasal faiziyle birlikte ödeyeceğimi,
11. Kısa Çalışma Bildirim Talep Portalı'nda doldurduğum bilgilerin doğruluğunu,

kabul ve taahhüt ederim."

Günümüzde artık bu şekilde online sistem üzerinden taahütnameler alınabilmekte ve taahhüt eden kişiler üzerinde de yasal olarak bağlayıcılığı bulunmaktadır. Kısaca; işyerini yerinden analiz edecek kişi bu bilgi ve belgelerin

asıllarını temin edebilecek ve sistemden kaynaklanabilecek olası hataların veya eksik belge verilmesinin de önüne geçmiş olacaktır.

3.5.5 Kısa Çalışma Uygulamasına Sebep Teşkil Etmeyecek Durumlar

İşyerini kısa çalışma talep etmeye sevkeden olayın işverenin kusurundan kaynaklanıp kaynaklanmadığını irdelerken diğer ülke uygulamaları ve yukarıda anlatılan hususlar da göz önünde bulundurularak işverenin faaliyetini azaltmasının aşağıdaki nedenlere bağlı olup olmadığı incelenir. Bu nedenlerden dolayı kısa çalışma talep eden işletmelerin başvuruları işyerini analiz eden İŞKUR yetkilisi tarafından reddedilmelidir. Kısa çalışmaya sebep teşkil etmeyecek durumlar aşağıdaki sıralanmıştır.

- İş yavaşlatma, grevler, lokavtlar ve iş durdurma gibi iş anlaşmazlıkları,
- Şirket bölümlerinin kendi aralarındaki işyeri kaynaklı sıkıntılar ya da ana şirkete bağlı alt bir şirketten kaynaklı sıkıntılar,
- Şirketin ana tedarikçisi veya müşterisiyle yaşadığı iş anlaşmazlığı,
- Mevsimsel iş sıkıntısından kaynaklanan veya yinelenen bir üretim azalması,
- Önceden beri süregelen ve halen devam eden sorunlar,
- Kısa çalışma uygulamasına gitmeden önce esnek çalışma yöntemlerinin uygulanması esası gereği, hafif önlemlerle krizin veya zorlayıcı sebeplerin etkilerinin giderilmesinin mümkün olduğu durumlar,
- İşgücündeki artıştan kaynaklanan işyeri faaliyetindeki azalma,
- İşletme bazında gerçekleşecek nakit darlığı, ödeme güçlüğü, pazar daralması ve stok artışı gibi durumlar,
- İşletmenin çalışma saatlerini azaltmasının geçici olacağına kanaat edilmediği, kısa çalışma uygulanan zaman dilimi sonrası tekrar tam zamanlı çalışmaya geçiş yapılamayacağı ve işverenin iflasın eşiğinde olacağının ihtimal dahilinde olduğu durumlar

3.5.6 Kısa Çalışma Talebinin Türkiye İş Kurumu'nca Uygun Bulunması

3.5.6.1 Mevcut Durum

İstihdam Hizmetleri Dairesi Başkanlığında görevli İstihdam Uzmanı ve/veya

İstihdam Uzman Yardımcısı tarafından gerçekleştirilen işyeri analizi sonucunda "Kısa Çalışma Uygunluk Tespiti Raporu" hazırlanır. Sonrasında İstihdam Hizmetleri Dairesi Başkanı başkanlığında; Daire Başkanı tarafından belirlenen dört İstihdam Uzmanı ve/veya İstihdam Uzman Yardımcısının katılacağı "Uygunluk Tespit Komisyonu" oluşturulur. Komisyondaki en az üç üyenin aynı yönde oyuyla verilen karar sonucuna göre işlem yapılması amacıyla; kabul kararları İşsizlik Sigortası Dairesi Başkanlığına, red kararları ise işverene tebliğ edilmek üzere ilgili taşra birimine gönderilir.[178]

3.5.6.2 Model Önerisi

Taşra birimlerinde işyeri analizini gerçekleştiren İl İstihdam Uzmanı ve/veya İl İstihdam Uzman Yardımcısı tarafından hazırlanacak "Kısa Çalışma Uygunluk Tespiti Raporu" Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü Makamına sunulmalıdır. İl Müdürü'nün başkanlığında; İl Müdürü tarafından belirlenen dört İl İstihdam Uzmanı ve/veya İl İstihdam Uzman Yardımcısının katılacağı "Uygunluk Tespit Komisyonu" oluşturulmalıdır. Komisyondaki en az üç üyenin aynı yönde oyuyla verilen karar sonucuna göre işlem yapılması amacıyla; kabul kararları İl Müdürlüğü'nde bulunan "İşsizlik Sigortası Şube Müdürlüğü" birimine, red kararları ise işverene tebliğ edilmelidir.

Yönetmelik gereği kısa çalışma talebi inceleme sonucu işveren tarafından, işyerinde işçilerin görebileceği bir yerde ilan edilmeli ve varsa toplu iş sözleşmesine taraf işçi sendikasına bildirilmelidir. İlan yoluyla işçilere duyuru yapılamadığı durumlarda, kısa çalışmaya tabi işçilere yazılı bildirim yapılmalıdır.

[178] 18.01.2013 Tarihli, 21554 Sayılı İŞKUR Genel Müdürlüğü Makam Oluru

SONUÇ

Küresel kriz sürecinde, çeşitli sosyal politika önlemleri arasında yer alan kısa çalışma, krizden birinci derecede etkilenen sanayi sektörü ve istihdam açısından özel önem taşımaktadır. Kısa çalışmanın temel amacı, ekonomik kriz nedeniyle işverenin içine düştüğü mali darboğazın işveren, işçi ve devletin ortak desteğiyle aşılmasıdır.

İşçi-işveren ilişkilerinde ekonomik kriz dönemlerinin yeni gereksinimler ortaya çıkarması sonucunda, bu konuda mevcut düzenlemelerin uygulanabilirliğinin yeniden gözden geçirilmesiyle, genel ekonomik kriz ve zorlayıcı sebep kapsamında işçi ve işverenlere destek olmak amacıyla istihdamı koruma araçlarından biri olan kısa çalışma uygulaması 2003 yılında mevzuatımıza dahil edilmiştir. İşverenler 2011 yılına kadar sadece genel ekonomik kriz ve zorlayıcı sebep nedeniyle kısa çalışma başvurusu yapabilirken, 25.02.2011 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 6111 sayılı Kanun'la sektörel kriz ve bölgesel kriz durumları da artık kısa çalışma başvurusu sebebi olarak sayılmıştır.

Kriz dönemlerinde ve zorlayıcı sebep durumlarında işveren, işçi ve devlet açısından birçok faydası olan kısa çalışma uygulaması; " işçi açısından işini kaybetmemesini ve ücretsiz izin yerine gelir desteği almasını, işveren açısından nitelikli işgücünü kaybetmemesini ve yeni işçi alma, eğitme gibi maliyetlere katlanmamasını, devlet açısından ise işsizlik oranlarını dizginlemesini, işyeri kapanmalarının önüne geçilmesini, mal ve hizmet üretiminin devamlılığını sağlayarak istihdama, milli gelire, ekonomik kalkınmaya destek olmasını" sağlar.

Kısa çalışma, aynı zamanda feshe karşı korumayı destekleyici bir vasıf taşımaktadır. İşverenin "feshin son çare olması ilkesi"ni uygulayarak, feshe gitmeden önce işletmesinin içinde bulunduğu sıkıntıyı çalışanlarına kısa çalışma yaptırarak aşmayı denemesi, ancak bu da sorunu çözmüyorsa son çare olarak feshe başvurması gerekir. Bu bağlamda kısa çalışmanın, feshin son çare olması ilkesinin en önemli uygulamalarından biri olduğu söylenebilir.

Kriz dönemlerinde ve kaçınılması mümkün olmayan olaylarda istihdamı koruyucu bir önlem olarak kullanılan kısa çalışma uygulaması, dünyada pek çok ülkede

özellikle kalifiye işgücü kayıplarının önüne geçmek ve firmaların bu zor dönemlerinde devlet desteğiyle ayakta kalmalarını sağlamak için başvurulan bir istihdam politikası aracıdır.

Kısa çalışma dünyada genel olarak ekonominin sıkıntılı olduğu dönemlerde var olan işleri korumak için işçilerin çalışma zamanlarının yeniden düzenlenmesiyle tasarlanan çalışma modelidir. 2008-2009 yılllarında yaşanan ciddi küresel krize cevaben, birçok ülke bu istihdam politikasını uygulamıştır. Bu yıllarda çoğu ülke hali hazırda uyguladığı kısa çalışma programının koşullarını iyileştirerek krize karşı önlem almıştır.

Küresel ekonomik krizden etkilenen çok sayıda ülke, firmaların iş kayıplarını azaltmak, varolan işleri ve istihdamı korumak amacıyla orjinal adlarıyla Almanya'da "Kurzarbeit", Japonya'da "Employment Adjustment Subsidy", Kanada'da "Work Sharing", Fransa'da "Chômage partiel" gibi kısa çalışma modellerini aktif bir şekilde uygulamıştır.

Ülkemizde kısa çalışma ödeneği kapsamında uygunluk tespiti ve işyeri analizi 30 Nisan 2011 tarihinde yayımlanan "Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik" ten önce Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Müfettişleri tarafından yapılırken, yayımlanan bu yönetmelik hükümleri gereği işyeri uygunluk tespitleri ve işyeri analizi İŞKUR tarafından yapılmaya başlanmıştır. Kurum yetkilileri tarafından işyeri uygunluk tespiti yapılırken incelenecek kriterlerin belirli bir standardının bulunmaması ve genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz kararının İŞKUR Yönetim Kurulu tarafından belirlenmiş standart inceleme esasları olmadan tek başına alınması bir problem olarak karşımıza çıkmasından hareketle hazırlanan "Kısa Çalışma Ödeneği Kapsamında İşyeri Analizi ve Türkiye İş Kurumu İçin Model Önerisi" adlı bu tez çalışmasında seçilmiş ülke örnekleri incelenerek İŞKUR'un faaliyetlerine katkı sağlamak amacıyla bir model önerisinde bulunulmuştur. Çalışmanın işyeri analizi kısmında gerekçeleri ile birlikte sunulan öneriler aşağıdaki şekilde özetlenebilir.

Kısa çalışma talep formu İŞKUR internet sitesinde hazırlanacak "Kısa Çalışma Talebi Bildirim Portalından" işverene sunulmalı, gerekli olan bilgilerin sanal ortamda eksiksiz olarak doldurulması sağlanmalıdır.

Kısa çalışmaya sebep teşkil eden genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz kararlarının, model önerisinde hazırlanma kriterleri detaylı açıklanan "Kısa Çalışma Talebi Değerlendirme Makam Oluru" İŞKUR tarafından ilgili kurum ve kuruluşların temsilcileri tarafından oluşturulacak Kurul'a sunulmalıdır. Bu aşamada iki öneri de bulunulmuştur.

- "Değerlendirme Makam Oluru" genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz yönünde kuvvetli bir emare olup olmadığının tespiti için ilgili kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinin içinde bulunacağı bir Kurul'da değerlendirilmelidir. Bu Kurul'un kriz hakkında yaptığı tespit İŞKUR Yönetim Kurulu'na bildirilmelidir. Yönetim Kurulu da bu tespit doğrultusunda genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz kararı almalıdır.
- "Değerlendirme Makam Oluru" genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz yönünde kuvvetli bir emare olup olmadığının tespiti için ilgili kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinin içinde bulunacağı bir Kurul'da değerlendirilir. Bu Kurul'da yapılan değerlendirme sonucunda genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz kararı alınmalı ve İŞKUR'a bildirmelidir. İŞKUR da ilgili kurum ve kuruluşların temsilcilerinden oluşan bu Kurul'un kriz kararına göre kısa çalışma talebi başvurularını değerlendirmelidir.

Diğer bir kısa çalışma nedeni olan zorlayıcı sebepler, Yönetmelikte sınırlı sayıda olmayan örneklerle ifade edildiğinden zorlayıcı sebeplerin neler olabileceği hususları gerekçeleri ile birlikte model önerisinde belirtilmiştir.

Taşra Birimleri tarafından İstihdam Hizmetleri Dairesi Başkanlığı'na yönlendirilen kısa çalışma taleplerinin Kurumun merkez teşkilatındaki İstihdam Uzman ve Uzman Yardımcıları tarafından merkezden incelenmesi uygunluk tespiti sürecinin uzun sürmesine neden olmaktadır. Genel ekonomik, bölgesel veya sektörel kriz ile zorlayıcı sebeplerden etkilenen işverenlerin, kısa çalışma taleplerinin inceleme sürecinin uzun sürmesi, işletmelerdeki sorunlarına bir nebze deva niteliğindeki kısa çalışma uygulamasının etkisini azaltmaktadır. Mevcut durumda mevzuatta kısa çalışma taleplerinin yerinden incelenmesini engelleyecek bir hüküm bulunmamasına rağmen uygulamada yerinden inceleme çeşitli nedenlerden dolayı yapılamamaktadır. İstihdam Uzman ve Uzman Yardımcılarının sayısının yeterli olmaması, her gelen talebin

yerinden incelemesi için merkezden personel görevlendirilmesi zaman kaybına neden olacağından ve maddi anlamda Kuruma büyük bir külfet getireceğinden pratikte işyeri talepleri yerinde incelenmemektedir. Ancak uygunluk tespitinin taşra birimlerinde görevlendirilecek İl İstihdam Uzman ve Uzman Yardımcıları tarafından yapılmasına imkân verilirse kısa çalışma talep eden işletmenin yerinden analizi sayesinde incelemenin daha kısa sürede sonuçlandırılması sağlanabilir. Bu yüzden kısa çalışma talep eden işletmelerin uygunluk tespiti için işyeri analizinin yerinden yapılması rasyonel bir çözüm olacaktır.

İşyeri analizi sürecinde uygunluk tespiti için kısa çalışma koşulları esas alınarak sebep ve şekil yönünden değerlendirme yapılmalıdır. Sebep ve şekil yönünden yapılacak işyeri analizi sürecinde kısa çalışma koşullarının nasıl irdelenmesi gerektiği aşama aşama gerekçeler sunularak model önerisinde incelenmiştir.

Sonuç olarak, bu çalışmada genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz kararının hangi merci tarafından nasıl alınması gerektiği, ülke örnekleri de incelenerek işyeri analizi sürecinde uygunluk tespitinin Kurum'un hangi birimleri ve yetkilileri tarafından ne şekilde yapılması gerektiği, hangi kriterlerin esas alınacağı gerekçeleri ile birlikte Kurumumuzun faaliyetlerine katkı sağlayacağı temennisiyle bir model önerisi biçiminde sunulmuştur.

KAYNAKÇA

18.01.2013 Tarihli 21554 Sayılı İŞKUR Genel Müdürlüğü Makam Oluru

4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, RG. 08.09.1999-23810

4857 Sayılı İş Kanunu, RG. 10.06.2003-25134

4721 Sayılı Türk Medeni Kanunu, RG. 22.11.2001-24607

Akat, Derya; **Türk İş Hukukunda Kısa Çalışma**, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2012.

Alkin, Kerem; "Sermaye Piyasası Faaliyetleri Temel Düzey Lisansı Eğitimi", **Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği Genel Ekonomi Ders Notları**, Mart 2004.

Arpaia vd.; "Short Time Working Arrangements As Response To Cyclical Fluctuations" **European Commission Occasional Papers**, Sayı 64, Brussels 2010.

Bayhan, Tevfik; **202 Soru ve Cevapta Açıklamalı ve Örnekli Kısa Çalışma Rehberi**, Yaklaşım Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara 2010.

Brenke Karl; Ulf Rinne; Klaus F. Zimmermann; "Short-Time Work: The German Answer To The Great Recession", **The Institute for the Study of Labor IZA Discussion Paper**, Sayı 5780, Bonn 2011.

Caniklioğlu, Nurşen; "6111 Sayılı Kanunla İşsizlik Sigortası Kanununda Yapılan Değişiklikler", **Toprak İşveren Dergisi**, Sayı :89, 2011.

Collewet, Marion; Jaap De Koning, Oana Calavrezo; **The Effect Of Short-Time Working Arrangements On Employment: A Comparative Microeconometric Analysis Of Germany And France**, Maastricht University, Research Centre for Education and the Labour Market, Ön Baskı, Zoetermeer 2013.

Crimmann, Andreas; Frank Wießner, Lutz Bellmann; "The German Work-Sharing Scheme: An Instrument for The Crisis", **International Labour Office Conditions of Work and Employment Series**, Sayı 25, Geneva 2010.

Ertaş, Latife Çiğdem; **Kısa Çalışma**, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İzmir 2006.

Eurofound; "Emcc Case Studies Upskilling İn The Recession – The Proact Short-Time Working Scheme in Wales (UK)", **Eurofound European Foundation For The Improvement Of Living And Working Conditions**", Dublin 2010d.

Eurofound; "France: Partial Unemployment Allowance And Compensation For Long-Term Reduced Activity Allowance", **Eurofound European Foundation For The Improvement Of Living And Working Conditions**", Dublin 2010b.

Eurofound; "Poland: Employment Subsidies For Reduced Working Time And Training Subsidies", **Eurofound European Foundation For The Improvement Of Living And Working Conditions**", Dublin 2010c.

Eurofound; “Slovenia: Partial Subsidies Of Full-Time Work And Partial Reimbursement Of Payment Compensation”, **Eurofound European Foundation For The Improvement Of Living And Working Conditions**”, Dublin 2010a.

Federal Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı; **Özetle Sosyal Güvenlik**, Federal Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı, Bonn 2013.

Feldmeier-Wilhelm, Brigitte; “Almanya Kısa Çalışma Uygulaması”, 18.07.2013, (E-Mail Yoluyla Görüşme).

Hekimler, Alpay; “Global Finans Krizi Ekseninde Kısa Çalışma Uygulamasının Ülkemizde Etkinliği Üzerine Gözlemler”,http://tiskweb.com/isveren_sayfa.asp?yazi_id=2332&id=109

Hirashima Masakuni; Policies for displacement in Japan, http://www.oecd.org/els/emp/Presentation%20Masakuni%20HIRASHIMA.pdf

http://wales.gov.uk/Topics/Educationandskills/Allsectorpolicies/Europeansocialfund/Projects/Proact/?Lang=En&skip=1&lang=en

http://www.guichet.public.lu/entreprises/en/sauvegarde-cessation-activite/sauvegarde-emploi/index.html,

http://www.guichet.public.lu/entreprises/en/sauvegarde-cessation-activite/sauvegarde-emploi/chomage-partiel-technique/conjoncturel/index.html,

http://www.guichet.public.lu/entreprises/en/sauvegarde-cessation-activite/sauvegarde-emploi/chomage-partiel-technique/structurel/index.html,

http://www.guichet.public.lu/entreprises/en/sauvegarde-cessation-activite/sauvegarde-emploi/chomage-partiel-technique/lien-dependance-economique/index.html,

http://www.guichet.public.lu/entreprises/en/sauvegarde-cessation-activite/sauvegarde-emploi/chomage-partiel-technique/force-majeure/index.html,

http://www.Guichet.Public.Lu/Entreprises/En/Sauvegarde-Cessation-Activite/Sauvegarde-Emploi/Chomage-Partiel-Technique/Conjoncturel, http://www.Guichet.Public.Lu/Entreprises/En/Sauvegarde-Cessation-Activite/Sauvegarde-Emploi/Chomage-Partiel-Technique/Force-Majeure,

http://www.İskur.Gov.Tr/Tr-Tr/İsveren/Kisacalismaodenegi.Aspx

http://www.Oecd.Org/Els/Emp/Presentation%20masakuni%20hırashıma.Pdf

ttp://www.yusufyucel.com/contentdownload/gu4c04857_sayili_is_kanunu_gerekceli.pdf

Işıkdağ, Deren; **Türk Hukukunda Ekonomik Krizin Hizmet Akdine Etkisi**, Bahçeşehir Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2009

İş Kanununa İlişkin Çalışma Süreleri Yönetmeliği, R.G. 06.04.2004-25425

İŞKUR, **VII. Genel Kurul Çalışma Raporu**

İşte Bilgi; “Kısa Çalışma”, **İşte Bilgi**, Sayı 21, Düsseldorf 2013

J&A Garrigues, S.L.P ; "Royal Decree 1483/2012, Of October 29, 2012, Approvıng The Regulatıons On Procedures For Collectıve Layoffs And For Temporary Interruptıons Of Contracts And Short-Tıme Workıng", **J&A Garrigues**, S.L.P, Madrid 2012.

Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik, R.G. 30.4.2011-27920.

Köstekli, Şeyma İpek; "Küresel Ekonomik Krize Karşı Etkili Bir Sosyal Politika Önlemi Olarak Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği: Türkiye Örneği", **TİSK Akademi**, Cilt 6, Sayı 11, Ankara 2011.

Kuzgun, İnci Kayhan; "Türkiye'de Firma Açısından Esnekliğe Dayalı İstihdam Stratejisi"**,** **Journal Of Yasar University**, Cilt 2, Sayı 8, 2007.

Kuzgun, İnci; "Türkiye'de Kısa Çalışma", **Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 23, Sayı 2, 2005.

Ocak, Saim; **Türk İş Hukukunda Kısa Çalışma**, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, İstanbul 2008.

Öncel, Sefer; "Almanya Kısa Çalışma Uygulaması İşyeri Analizi", 06.08.2013- 16.12.2013, (E-Mail Yoluyla Görüşme)

Seçkin, M.İhsan; "Kriz Dönemlerinde Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği", **İstanbul Barosu Dergisi**, Cilt 87, Sayı 2013/1, İstanbul 2013.

Shinichi, Kakui; "Japonya Kısa Çalışma Uygulaması", 09.08.2013-21.08.2013-23.08.2013, (E-Mail Yoluyla Görüşme).

Shyer John D.; Tobias Leder; A Useful Tool For Global Employers A Look At Short-Time Work in Germany, **Latham & Watkins**, Cilt 20, Sayı 6, New York 2012.

Steinberg Chad; Masato Nakane; "To Fire Or To Hoard? Explaining Japan's Labor Market Response In The Great Recession", **International Monetary Fund Working Paper**, Cilt 11, Sayı 15, Asia and Pacific Department 2011.

T.C. Yargıtay 9. Hukuk Dairesi Kararı, Tarih: 02.11.2009 Esas No: 2009/39765 Karar No: 2009/29964,

TEPAV; **Kısa Dönem Çalışma Ödeneği Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye Uygulamasının İyileştirilmesi,** Kamu İstihdam Hizmetlerinin Geliştirilmesi Projesi Kapsamında Hazırlanan Rapor (taslak).

Walz, G. Vd.; **Final Report Short-Time Working Arrangements During The Crisis And Lessons To Learn**, Panteia, Final Report, Zoetermeer 2012.

Work-Sharing Program Applicant Guide, http://www.servicecanada.gc.ca/eng/work_sharing/ws_applicantguide.pdf

Yıldırım, Süreyya.; "2008 Yılı Küresel Ekonomi Krizinin Dünya ve Türkiye Ekonomisine Etkileri", **KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Cilt 12, Sayı 18, 2010.

ÖZGEÇMİŞ

26.12.1982'de Ankara'da doğan Oğuzhan KÜPELİ, 1988-1992 yılları arasında ilkokul dördüncü sınıf sonuna kadar Mersin Barbaros İlkokulunda okudu. 1992-1993 yılları arasında ise ilkokul beşinci sınıfı Antalya Barbaros İlkokulunda tamamladı. 1993-1994 yıllarında Antalya Anadolu Lisesi'nde hazırlık sınıfını okudu. 1994-2000 yılları arasında orta okul ve lise öğrenimini İçel Anadolu Lisesi'nde tamamladı. 2005 yılında Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İşletme Bölümü'nden mezun oldu. Halen Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Finansman Bilim Dalında Yüksek Lisans yapmaktadır. 2007-2010 yılları arasında üç yıl süre boyunca Meteksan Sistem ve Bilgisayar Teknolojileri firmasında Finans Uzmanı olarak görev yaptı. 2010 yılında Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü İşsizlik Sigortası Dairesi Başkanlığında İstihdam Uzman Yardımcısı olarak göreve başladı. Halen İŞKUR Dış İlişkiler ve Projeler Dairesi Başkanlığı'nda çalışmaya devam etmektedir.