T.C.

ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI

TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

KISA ÇALIŞMA KAVRAMI, ÇEŞİTLİ ÜLKE ÖRNEKLERİ VE TÜRKİYE UYGULAMASI İLE İŞKUR İÇİN MODEL ÖNERİSİ

Ekmel Onur AYDIN

İstihdam Uzman Yardımcısı

Ankara 2014

T.C.

ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI

TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

KISA ÇALIŞMA KAVRAMI, ÇEŞİTLİ ÜLKE ÖRNEKLERİ VE TÜRKİYE UYGULAMASI İLE İŞKUR İÇİN MODEL ÖNERİSİ

(Uzmanlık Tezi)

Ekmel Onur AYDIN

İstihdam Uzman Yardımcısı

Tez Danışmanı

Erhan FINDIK

İstihdam Uzmanı

Ankara 2014

KABUL SAYFASI

TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜNE

İstihdam Uzman Yardımcısı Ekmel Onur AYDIN'a ait, "Kısa Çalışma Kavramı, Çeşitli Ülke Örnekleri ve Türkiye Uygulaması ile İŞKUR İçin Model Önerisi" adlı bu Tez, Yeterlik 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 Ekmel Onur AYDIN 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.

Ekmel Onur AYDIN
İstihdam Uzman Y.

..…/……/20…..

İmza

ÖNSÖZ

"Kısa Çalışma Kavramı, Çeşitli Ülke Örnekleri ve Türkiye Uygulaması İle İŞKUR İçin Model Önerisi" isimli bu çalışmada; esnek çalışma ve kısa çalışma kavramları açıklanmış, kısa çalışma uygulamasının esnek çalışma açısından değerlendirilmesi yapılmış, yaşanan son krizde kısa çalışmanın etkileri üzerine yapılan araştırmalardan örnekler sunulduktan sonra, Türkiye ve çeşitli ülke örnekleri ortaya konulmuştur. Kısa çalışma uygulamasının, ülkemizde daha etkin ve verimli bir sistem haline getirilebilmesi için faydalı olabileceği değerlendirilen bir dizi öneriyi içeren model önerisi sunulmuştur.

Çalışmanın kısa çalışma uygulaması açısından faydalı olması ve konu ile ilgili yapılacak diğer çalışmalara kaynak teşkil etmesi temennisiyle; çalışmanın hazırlanması sürecinde her türlü desteği veren ve yardımlarını esirgemeyen İşsizlik Sigortası Dairesi Başkanı Sayın Fatma DEMİR'e, Tez Danışmanım Sayın Erhan FINDIK'a, başta Yücel KARAKOYUN olmak üzere tüm İstihdam Uzman ve Uzman Yardımcılarına, değerli mesai arkadaşlarıma, her zaman bana destek olarak çalışma sürecini kolaylaştıran eşim Zuhal AYDIN'a ve aileme en içten duygularımla teşekkürlerimi sunuyorum.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ i
İÇİNDEKİLER ii
TABLO LİSTESİ v
GRAFİK LİSTESİ vi
GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM
ESNEK ÇALIŞMA

1.1. ESNEK ÇALIŞMA KAVRAMI 3
1.2. ESNEK ÇALIŞMA TÜRLERİ 4
1.2.1. Fonksiyonel Esneklik 4
1.2.2. Sayısal Esneklik 5
1.2.3. Ücret Esnekliği 5
1.2.4. Uzaklaştırma Stratejileri 6
1.2.5. Çalışma Süresi Esnekliği 6
1.3. TÜRKİYE'DE ESNEK ÇALIŞMA 7
1.3.1. Asıl İşveren - Alt İşveren İlişkisi 8
1.3.2. Geçici İş İlişkisi 9
1.3.3. Belirli Süreli İş Sözleşmesi 9
1.3.4. Kısmi Süreli İş Sözleşmesi 10
1.3.5. Çağrı Üzerine Çalışma 11
1.3.6. Fazla Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışma 11
1.3.7. Yoğunlaştırılmış İş Haftası 12
1.3.8. Telafi Çalışması 12
1.3.9. Kısa Çalışma 13

İKİNCİ BÖLÜM
KISA ÇALIŞMA

2.1. KISA ÇALIŞMA KAVRAMI 14
2.1.1. İşçi Açısından Kısa Çalışma 15
2.1.2. İşveren Açısından Kısa Çalışma 17

2.1.3. Devlet Açısından Kısa Çalışma 18
2.2. ESNEK ÇALIŞMA OLARAK KISA ÇALIŞMA 20
2.3. KISA ÇALIŞMA ÜZERİNE YAPILAN ÇALIŞMALAR 24

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE VE DÜNYADA KISA ÇALIŞMAYA İLİŞKİN UYGULAMA ÖRNEKLERİ

3.1. TÜRKİYE'DE KISA ÇALIŞMA 28
3.1.1. Türkiye'de Kısa Çalışmaya İlişkin İlk Uygulamalar 28
3.1.2. Türkiye'de Uygulanan Mevcut Kısa Çalışma Uygulaması 31
3.1.3. Türkiye'de Kısa Çalışma Uygulamasına İlişkin Veriler 36
3.2. DİĞER ÜLKE UYGULAMALARI 41
3.2.1. Avusturya 45
3.2.2. Belçika 48
3.2.3. Bulgaristan 51
3.2.4. Çek Cumhuriyeti 51
3.2.5. Danimarka 53
3.2.6. Finlandiya 54
3.2.7. Macaristan 56
3.2.8. İrlanda 58
3.2.9. Letonya 60
3.2.10. Litvanya 60
3.2.11. Polonya 61
3.2.12. Romanya 62
3.2.13. Slovakya 63
3.2.14. Slovenya 64
3.2.15. Birleşik Krallık 66
3.2.16. Lüksemburg 68
3.2.17. Hollanda 71
3.2.18. İspanya 74
3.2.19. Portekiz 76
3.2.20. İtalya 79
3.2.21. Fransa 83
3.2.22. Almanya 86

3.2.23. Japonya **90**
3.2.24. Amerika Birleşik Devletleri **92**
3.2.25. Kore **95**
3.2.26. Kanada **97**

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

KISA ÇALIŞMA UYGULAMASI İÇİN MODEL ÖNERİSİ

4.1. KISA ÇALIŞMA UYGULAMASINA İLİŞKİN GEREKÇELER **101**
4.2. İŞÇİNİN BİLGİLENDİRİLMESİ **103**
4.3. BAŞVURU AŞAMASI **104**
4.4. BAŞVURUNUN İNCELENMESİ **105**
4.5. KISA ÇALIŞMA ÖDENEĞİNE HAK KAZANMA KOŞULLARI **106**
4.6. KISA ÇALIŞMA ÖDENEĞİNİN MİKTARI, SÜRESİ VE İŞSİZLİK ÖDENEĞİNE HAK KAZANILAN SÜREDEN DÜŞÜLMESİ **107**
4.7. KISA ÇALIŞMA DÖNEMİNDE PRİMLERİN ÖDENMESİ **109**
4.8. KISA ÇALIŞMANIN FİİLEN UYGULANMASINDA ESNEKLİK **110**
4.9. EĞİTİM İLE KISA ÇALIŞMANIN BİRLEŞTİRİLMESİ **111**
4.10. ULUSAL BAYRAM, GENEL TATİL VE HAFTA TATİLİNİN ÖDENMESİ **112**
4.11. İŞVERENE GETİRİLEN KISITLAR **113**

SONUÇ **114**
KAYNAKÇA **117**
ÖZGEÇMİŞ **121**

TABLO LİSTESİ

Tablo-1: Kısa Çalışma Ödenen Kişi Sayısı ve Ödeme Miktarları 36

Tablo-2: Aylar İtibariyle Ödeme Yapılan Kişi Sayısı 38

Tablo-3: Aylar İtibariyle Yapılan Ödeme Miktarı 38

Tablo-4: İşveren Talep Sayısı ve Sonuçları 39

Tablo-5: Kısa Çalışma Ödeneği Başvuru Nedenleri 40

Tablo-6: Ülkelerde Kısa Çalışma Uygulamasına Katılım Oranı 43

GRAFİK LİSTESİ

Grafik-1: Türkiye'de Kısa Çalışma Uygulamasına Katılım Oranı 40

Grafik-2: Kısa Çalışmanın Sürekli İşleri Korumadaki Etkisi 44

Grafik-3: Avusturya 47

Grafik-4: Belçika..... 50

Grafik-5: Çek Cumhuriyeti 52

Grafik-6: Danimarka 54

Grafik-7: Finlandiya..... 56

Grafik-8: Macaristan 58

Grafik-9: İrlanda 59

Grafik-10: Polonya..... 62

Grafik-11: Slovakya 64

Grafik-12: Hollanda 73

Grafik-13: İspanya 76

Grafik-14: Portekiz 79

Grafik-15: İtalya..... 83

Grafik-16:Fransa 85

Grafik-17: Almanya 89

Grafik-18: Japonya..... 91

Grafik-19: Kanada..... 99

GİRİŞ

“Kısa Çalışma Kavramı, Çeşitli Ülke Örnekleri ve Türkiye Uygulaması ile İŞKUR İçin Model Önerisi" adlı bu çalışmanın temel amacı, kısa çalışma uygulamasına yönelik olarak Türkiye İş Kurumu tarafından kullanılabilecek bir model sunmaktır. Bu temel amacın yanı sıra; esnek çalışma kavramı açısından kısa çalışma uygulamasının değerlendirilmesini yapmak, ülkemizdeki ve dünyadaki kısa çalışma uygulamalarını inceleyerek farklılıkları ortaya koymak çalışmamızın ikincil amaçları olarak ele alınmıştır.

Kısa çalışma uygulamaları, geçici olarak ekonomik durgunluk gerekçesiyle talep daralması ile karşı karşıya kalan veya önceden kestirilemeyen ve önlenmesine imkân bulunmayan zorlayıcı gerekçeler nedeniyle faaliyetini azaltmak durumunda kalan işverenlerin, işyerinde normal zamanda uygulanan haftalık çalışma saatlerini azaltabilmesine olanak vermektedir. Bu sayede, işçilerin işten çıkarılmalarını engellemekte ve çalışılan sürenin azalması sebebiyle gelir kaybıyla karşı karşıya kalan işçilerin kayıplarını da belirli ölçülerde karşılamaktadır. Uygulama özellikle yaşanan küresel ekonomik krizde dünyada yaygın olarak kullanılmıştır. Kısa çalışmanın etkin bir şekilde uygulanması istihdamın korunmasında önemli bir enstrümandır. Bu mantıksal çerçeve içinde ele alınan çalışmamızın hazırlanmasında; resmi veya özel kitap, makale, araştırma ve dergi gibi basılı kaynaklardan, internet kaynaklarından, mevzuat metinlerinden ve resmi istatistiklerden yararlanılmıştır. Çalışmamız 4 ana bölüm ve Sonuç bölümlerinden oluşmaktadır.

Birinci Bölümde; esnek çalışma kavramı ve türleri ile Türkiye'deki esnek çalışma çeşitlerine ilişkin genel bilgiler bulunmaktadır.

İkinci Bölümde; kısa çalışma kavramı açıklanmış, işçi, işveren ve devlet açısından uygulamanın etkisi değerlendirildikten sonra esnek çalışma ile ilişkisi ortaya konulmuş ve uygulama hakkında yapılan araştırmalara yer verilmiştir.

Üçüncü Bölümde; Türkiye'de kısa çalışma uygulamasının ilk kez mevzuatta yer aldığı dönemden bugüne kadar ki aşamaları açıklanmış, daha sonra ülke örneklerine yer verilerek dünyada kısa çalışmanın nasıl uygulandığına ilişkin bilgi verilmesi amaçlanmıştır.

Dördüncü Bölümde; kısa çalışma uygulamasına ilişkin uluslararası kuruluşlar tarafından yapılan çalışmalar, ülke uygulamalarında etkinliği sağlamak için alınan önlemler ile Türkiye'de kısa çalışmanın uygulanmasına ilişkin tecrübeler ışığında, kısa çalışmanın daha verimli uygulanabilmesi için model önerisi sunulmuştur.

Sonuç Bölümünde ise; çalışmamızda anlatılan hususlara genel olarak değinilerek, etkin bir kısa çalışma uygulama sisteminin kurulmasının amaçlandığı model önerimizde yer alan unsurlar kısaca özetlenmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

ESNEK ÇALIŞMA

1.1. ESNEK ÇALIŞMA KAVRAMI

Sanayi devriminin ardından gelişen kapitalist dünya, özellikle 1970'lerde yaşanan petrol krizi sonrasında oluşan durgunluk sebebiyle yeni arayışlara girmiştir. Bu dönemin ardından işçiler için daha çok iş imkânı yaratabilmek ve işverenler için ise sahip olduğu işgücünü, piyasanın taleplerine göre şekillendirebilmesini sağlamak için esneklik kavramı önem kazanmıştır. Alışılan eski çalışma düzeninden farklı olan yeni çalışma biçimleri; esnek çalışma, atipik istihdam veya alternatif çalışma programları olarak adlandırılmaktadır.[1]

Esneklik istihdam hacim ve biçimlerinde, ürün niteliğinde, emek piyasalarında, iş pratiklerinde, teknolojide, organizasyon formunda katı düzenlemelerin ve standardizasyonun esnetilmesi anlamına gelmektedir. Kısaca emek sürecinde ve onun ilişkili olduğu tüm mevcut yapılarda bir değişimi, alışılagelmiş kalıplardan uzaklaşmayı ve teknolojinin imkân sağladığı olanaklarla işçilerin parçalanmışlığını azaltan, üretim kapasitesini arttıran bir birleşmedir.[2]

Burada hedeflenen, çağımız dünyasında her alanda, sürekli olarak yaşanan değişikliklere en hızlı ve en iyi biçimde uyum sağlayarak, işletmenin rekabet gücünü arttırmaktır. İşverenlerin hareketlerini kısıtlayan düzenlemeler hafifletilerek, işverene ve işçiye serbestlik tanınması suretiyle işletmelerin piyasa ve rekabet koşullarında daha etkin olmasını sağlamaktır.[3]

Esneklik, kanun yapıcı tarafından belirlenen katı düzenlemelerin yumuşatılarak, tarafların koşullarını belirlemede daha serbest hareket edebilmesine imkân sağlanması anlamına gelmektedir. Bu sebeple esneklik, tüm kuralların kaldırıldığı bir yapı değildir. Tüm dünyada esnek çalışma türlerinin kullanımının artmasına karşın, gelişmiş ülkelerin

---

[1] Günay, Cevdet İlhan; "Çalışma Sürelerinde Esneklik", **Kamu-İş Dergisi**, Cilt 7, Sayı 3, 2004, s.175.

[2] Belek, İlker; "Kapitalist Sömürünün Yeni Modeli: Esnek üretim sistemi", **Petrol-İş 1997-1999 Yıllığı Yayın No: 58**, s.927

[3] Karakoyunlu, Erdoğan; "Ya Esneklik Olmazsa?", **İşveren Dergisi,** Cilt 41, Sayı 5, TİSK Yayını, Ankara 2003, s.7.

işçi - işveren ilişkilerini düzenleme yetkisini terk etmemesi bunu doğrulamaktadır. "İş hukukunda esneklik; mevzuatın belirlediği sınırlar içinde, kural koyma yetkisinin daha ziyade hizmet ve toplu iş sözleşmelerine bırakılması şeklinde bir yol izlenmesi şeklinde anlaşılmalıdır."[4]

1.2. ESNEK ÇALIŞMA TÜRLERİ

Esnek çalışma türleri ile ilgili olarak literatürdeki kaynaklarda farklı sınıflandırmalar mevcut olmakla birlikte bu çalışmada, genel olarak kabul gören sınıflandırmaya yer verilecektir. Buna göre esneklik; fonksiyonel esneklik, sayısal esneklik, ücret esnekliği, uzaklaştırma stratejileri ve çalışma süresi esnekliği olarak beş grupta değerlendirilecektir.

1.2.1. Fonksiyonel Esneklik

İşçilerin görev tanımlarının, dinamik bir yapıya kavuşturularak teknolojik gelişmeler, üretim durumu ve üretim tarzlarına uyum gösterir hale getirilmesidir. İç esneklik de denilen bu yöntemde işçilere, işyerlerinde farklı alanlarda görev ve sorumluluk yüklenilebilmesi sağlanmaktadır. Önemli olan üretimin bir girdisi olarak işletmede bulunan işgücünün sayısal miktarı değil, onun vasıf ve yetenekleridir. İşçilerin, eğitimler yoluyla vasıflarını geliştirmeleri gerekmektedir. Bu şekilde her işçinin, sadece kendi işini yaptığı sınırlı bir yapı yerine, işletmenin ihtiyaç duyulan her bölümünde çalışabildiği bir yapıda istihdam edilebilmesi sağlanmaktadır. Amaç işgücünün en iyi ve en verimli şekilde kullanılmasıdır. Bu sayede işyerine yeni eleman almadan, mevcut çalışanlarla üretim yapılabilmektedir.[5]

Bu esneklik türü, detaylı görev tanımlamalarından ziyade daha geniş çerçeveli görev tanımlarının yapıldığı bir sistemi içermektedir. “Bugün modern işletmelerde “personel hiyerarşisi, görev tanımı” kaldırılmış bulunmaktadır. Bir otel müdürü,

---

[4] Ekonomi, Münir; “Türk İş Hukukunda Esnekleşme Gereği”, **Çalışma Hayatında Esneklik,** Yaşar Eğitim Ve Kültür Vakfı Yayını**,** İzmir 1994, s.60

[5] Tatlıoğlu, Ezgi; **Esnek Çalışmanın Avrupa Birliği ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Bursa 2011, s.11.

müdürlüğü yanı sıra icabında sahneye çıkan bir assolist gibi çalışmakta, animatör genç sabah garson, öğleden sonra barmen, gece ise şovmen olarak görülebilmektedir."[6]

1.2.2. Sayısal Esneklik

"Dış Esneklik" olarak da adlandırılan sayısal esneklik, işletmelerin emek talebini, değişiklik gösteren ekonomik ve teknolojik şartlara göre şekillendirebilmesi serbestisidir. İşletmenin işgücü sayısını belirlemede esnek davranabilmesi, işçi alma ve işçiyi işten çıkarma konusunda kısıtlamalarla karşılaşmamasıdır.[7]

Bu esneklik türünde işverenin farklı iki yapıda işgücüne sahip olduğu görülmektedir. Birinci grup, işletme için önemli olan ve nitelik durumu yüksek olan çekirdek işgücü, ikinci grup ise, kendisine gerektiği kadar ve gerektiği zaman başvurulan geçici, çevre işgücüdür. Çekirdek işgücü sürekli olarak istihdam edilmekte, çevre işgücü ihtiyaç duyulması halinde devreye girmektedir. Bu yapıda işveren işten çıkarma maliyetine katlanmadığından, sayısal esnekliğe sahip olan işletmeler, değişen piyasa şartlarına kolaylıkla uyum sağlar ve artan rekabet ortamında rahat hareket edebilme imkânı elde ederler.[8] İşçilerin işten çıkarılmasına ilişkin katı düzenlemeler işverenler üzerinde özellikle ekonomik kriz dönemlerinde bir baskı ve maliyet unsuru oluşturmaktadır. Sayısal esneklik uygulamalarının önemi, bu olumsuz etkilerin bertaraf edilmesinde ortaya çıkmaktadır.

Sayısal esneklik bazı koşullarda çekirdek iş gücüne de uygulansa da, temel olarak niteliksiz işgücünün istihdam edilmesinde uygulanmaktadır. Çünkü niteliksiz işgücünün temini çok daha kolaydır. Çevre işgücü, doğrudan işletme tarafından istihdam edilebileceği gibi, özel istihdam büroları, alt işveren gibi üçüncü kişi ya da kurumlar aracılığı ile de çalıştırılabilmektedir.[9]

1.2.3. Ücret Esnekliği

Ücret esnekliği, değişen işgücü piyasası şartlarına göre işletmelerin işçilerin ücret yapısını ve seviyesini ayarlayabilme serbestîsini ifade etmektedir. Ücret esnekliği

---

[6] Drucker, Peter F.; **Gelecek İçin Yönetim 1990'lar ve Sonrası**, 3. Baskı, Türkiye İş Bankası, İstanbul 1995, s.357.
[7] Çakır, Açelya; **Türkiye'de Esnek Çalışma ve Kadın İşgücü Üzerindeki Etkileri**, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2011, s.36
[8] Tatlıoğlu, **a.g.e.**, s. 10.
[9] Tatlıoğlu, **a.g.e.**, s. 10.

ile fonksiyonel ve sayısal esneklik desteklenmekte, üstün kabiliyetler ödüllendirilmektedir.[10]

Çalışanlara yapılan ücret ödemelerinin hesaplanmasında kullanılan sistem, kişi bazlı hareket etmek ve verimlilik, işletmenin ekonomik yapısı, performans, sahip olunan yetenekler açısından ayrı ayrı unsurları değerlendirmeye almak durumundadır. Bu sebeple işletmelerin gereksinim duydukları esnekliğin sağlanması bakımından bir ödemeler sisteminin kurulmasını gerekmektedir.[11]

1.2.4. Uzaklaştırma Stratejileri

Diğer esneklik türlerine göre daha farklı bir yaklaşım içeren Uzaklaştırma Stratejilerinde, işletmelerin bazı işlerini kendileri üstlenmek yerine, alt işverenlik vasıtasıyla başka işletmelere aktarması söz konusudur.[12]

Uzaklaştırma stratejileri ile işletmeler mevcut işlerini sınıflandırarak hem uzmanı olmadıkları, verimlilik ve rekabet güçlerinin zayıf olduğu işleri bu alanda daha deneyimli ve uzman olan firmalara yaptırmakta, hem de uzman olmadığı işleri yerine getirmesi halinde üstlenmek zorunda kalacağı gerek toplam işçi ücretleri, gerekse işçi çalıştırmaktan meydana gelen diğer masrafları azaltarak kaynak israfını önlemektedir. Böylece işin gerçekleştirilmesi sırasında ve sonrasında doğabilecek olan risklerden de kurtulmuş olmaktadır.[13]

1.2.5. Çalışma Süresi Esnekliği

Çalışma süresinde esnekliği, işverene ve işçiye çalışma sürelerini belirlemede serbestlik sağlayan esnek çalışma türüdür. Bu türde, çalışma süresi ile ilgili olarak belirli bir işe başlama ve işin bitiş zamanı bulunmamakta, işveren ve işçinin ortak kararları doğrultusunda planlama yapılmaktadır.[14]

---

[10] Çakır; **a.g.e.**, s.36.
[11] Tatlıoğlu, **a.g.e.**, s. 12.
[12] Tatlıoğlu, **a.g.e.**, s. 15.
[13] Karakoyun, Yücel; **Esnek Çalışma Yoluyla Kadınların İşgücüne Katılım Oranının ve İstihdamının Artırılması; İŞKUR'un Rolü,** Türkiye İş Kurumu, Uzmanlık Tezi, Ankara 2007, s. 26
[14] Başkan, Recai; "Çalışma Barışı Ve Esneklik Tartışmalarında Farklı Bir Yaklaşım", **Mercek Dergisi,** MESS Yayınları, Temmuz 1999, s.37.

Esnek süreli çalışma şekillerinin bütününde temel özellik, çalışma süreleri ile ilgili yerleşmiş kanuni veya örfe dayalı uygulamaların dışında; bütünüyle tarafların ihtiyaç ve durumu ile iradelerine bağlı çalışma süreleri düzenlemeleri olmasıdır. Bu sebeple çalışma süreleri yalnızca gün bazında ve çalışma sürelerinin düzenlenmesi yönünden değişken hale gelmemektedir. Bunun yanında, çeşidine göre haftalık çalışma sürelerinin haftanın günlerine dağılımı ile ilgili sınırlamaların kaldırılması, tarafların ihtiyaçlarına ve durumlarına göre çalışma süreleri gün-hafta, hatta yıl bazında serbestçe dağıtabilmeleri ve düzenleyebilmeleri de kabul edilmektedir.[15]

Esneklik türünün uygulamasına verilebilecek örnekler ise şu şekilde sıralandırılabilir; vardiyalı çalışma, çağrı üzerine çalışma, kısmî süreli (Part-time) çalışma, iş paylaşımı, kayan iş süreleri yoğunlaştırılmış çalışma modelleridir.

1.3. TÜRKİYE'DE ESNEK ÇALIŞMA

Küreselleşmenin ve rekabetin her gün daha da yükseldiği bir ortamda bir gereklilik olarak doğan esnek çalışma biçimlerinin ülkemizde uygulanmasının önü 4857 sayılı İş Kanunu[16] ile açılmıştır. Daha öncesinde yürürlükte bulunan ve 1971 yılında yasalaşan 1475 sayılı İş Kanunu ekonomik, sosyal ve teknolojik gelişmelere uyum sağlayamamakta, işçi ve işverenin serbest bir şekilde anlaşmasına imkân tanımamaktaydı. Bu nedenle, iş kanununa modern dünyanın ihtiyaçları doğrultusunda nitelik kazandırılması gereği duyulmuş ve bu amaçla 4857 sayılı yeni İş Kanunu hayata geçirilmiştir.

4857 sayılı Kanunun genel gerekçesine bakıldığında esnek çalışma olgusuna yapılan vurguyu da net bir biçimde görmek mümkündür.

> "Ülkemizde 1475 sayılı İş Kanunu döneminin başladığı yıllarda tarihsel bir rastlantı olarak dünyada yeni bir teknolojik devrim çalışma hayatını yakından etkilemeye başlamıştır. ... Üretimde bilginin öneminin sermayenin önüne geçmesi, çalışanların vasıf derecelerinin beden işçiliğinden fikir işçiliğine kayması, küresel rekabetin esnekleşme olgusunu zorunlu olarak gündeme getirmesi çalışma hayatını yakından etkilemektedir. ... Nitekim bu yeni teknoloji nedeniyle yeni çalışma türleri hızla yaygınlaşmış, işin düzenlenmesinde yepyeni model ve uygulamalar ortaya çıkmıştır: Kısmi süreli, çağrı üzerine çalışmalar, ödünç iş ilişkileri, iş paylaşımı modelleri, belirli süreli hizmet sözleşmelerinin ve alt işveren uygulamalarının yaygınlaşması bu değişimin sadece bazı örnekleridir.

---

[15] Arıcı, Kadir; **Çalışma Sürelerinin Hukuki Gelişimi Ve Yeterliliği Açısından 1475 Sayılı İş Kanununda Çalışma Süreleri,** Ankara 1992, s.83-84.
[16] **4857 sayılı İş Kanunu,** R.G. 10.6.2003- 25134

> ... Kuşkusuz devrim niteliğindeki bu değişmelerin çalışma hayatına ve iş yasalarına yansımaması düşünülemez. Hatta klasik iş hukuku literatüründe işçinin ve işyerinin tanımında bile ciddi değişmeler ortaya çıkmıştır. İşçinin işyerinde işverene bağımlı olarak bir ücret karşılığında çalışan kişi olduğu biçimindeki tanım artık tüm çalışanları ifade edememektedir. Zira işçi artık yeni teknoloji sayesinde gerektiğinde evinde ya da evinden çalışmaktadır. ... Türk İş Hukuku mevzuatı bu değişimi zamanında saptayıp, gerekli uyumu yakalayamamıştır. Hâlbuki yeni çalışma türleri, ister istemez, ülkemizde de uygulanmaya başlamış; yüksek yargı organları ve öğreti ortaya çıkan boşluğu doldurabilmek için yoğun bir çaba içine girmişlerdir. ... Yukarıda değinilen ve çalışma hayatını yakından etkileyen ekonomik, sosyal ve siyasal koşullar, Türkiye Cumhuriyetinin iş hukuku alanındaki yetmiş yıla yaklaşan birikimi, uygulamada karşılaşılan sorunlar, esnekleşme gereksinimi, Avrupa Birliği ve Uluslararası Çalışma Örgütü normlarına uyum sağlama zorunluluğu mevcut İş Kanununda bazı değişiklikler yapılması yerine yeni bir iş yasasının hazırlanmasını zorunlu kılmıştır."

4857 sayılı İş Kanununda yapılan tanımlar incelendiğinde, esnek çalışma özelliklerine uygun, istihdamı arttırıcı nitelikte düzenlemeler ile iş sözleşmesinin taraflarına kendi ihtiyaçları doğrultusunda sözleşme yapabilme serbestîsi getirildiği görülmektedir. Bu serbestliği getirerek mevzuatımıza giren esnek çalışma biçimleri incelenmeye çalışılacaktır.[17]

1.3.1. Asıl İşveren - Alt İşveren İlişkisi

İş Kanunun 2 nci maddesinde; işveren ve alt işveren ilişkisi; işyerinde yürüttüğü mal veya hizmet üretimine ilişkin yardımcı işlerinde veya asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde iş alan ve bu iş için görevlendirdiği işçilerini sadece bu işyerinde aldığı işte çalıştıran diğer işveren ile iş aldığı işveren arasında kurulan ilişki olarak tanımlanmıştır. Asıl işverenin, alt işverenin işçilerine karşı o işyeri ile ilgili olarak yükümlü olduğu sorumluluklardan alt işveren ile birlikte sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Asıl işverenin işçilerinin, alt işveren tarafından işe alınarak çalıştırılması yoluyla haklarının kısıtlanamayacağı veya daha önce işyerinde çalıştırılan kimse ile alt işveren ilişkisi kurulamayacağı, aksi halde bu ilişkinin muvazaalı işlem kabul edilerek alt işverenin işçileri başlangıçtan itibaren asıl işverenin işçisi sayılacağı hüküm altına alınmıştır. Ayrıca işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işler dışında, asıl işin bölünerek alt işverenlere verilemeyeceği belirtilmiştir.

[17] Karakoyun; **a.g.e.**, s. 50.

Bu kanun hükmü ile işverenlerin, mal veya hizmet üretimine ilişkin yardımcı işlerinde veya asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde bir alt işveren ile anlaşabilme serbestisi getirilmiştir. Aynı Kanunun 3 üncü maddesinde de alt işverenin; kendi işyerinin tescili için asıl işverenden aldığı yazılı alt işverenlik sözleşmesi ve gerekli belgelerle birlikte Çalışma ve İş Kurumu il müdürlüğüne bildirim yapmakla yükümlü olduğu, gerektiği hallerde iş müfettişlerince inceleneceği hükmü getirilerek alt işverenlik uygulamasının denetlenebilmesi amaçlanmıştır.

1.3.2. Geçici İş İlişkisi

İş Kanununun 7 nci maddesi ile geçici iş ilişkisi tanımlanmıştır. İlgili maddede; yazılı rızasını almak suretiyle bir işçinin; holding bünyesi içinde veya aynı şirketler topluluğuna bağlı başka bir işyerinde veya yapmakta olduğu işe benzer işlerde çalıştırılması koşuluyla başka bir işverenle iş görme edimini yerine getirmek üzere geçici olarak devredilebileceği hüküm altına alınmıştır. Bu halde işçinin iş sözleşmesi devam etmekle beraber, bu sözleşmeye göre üstlendiği işin görülmesini, iş sözleşmesine geçici iş ilişkisi kurulan işverene karşı yerine getirmekle sorumludur. Geçici iş ilişkisi kurulan işveren işçiye talimat verme hakkına sahip olup, işçiye sağlık ve güvenlik risklerine karşı gerekli eğitimi vermekle yükümlüdür.

İşverenin ücret yükümlülüğünün devam ettiği, geçici iş ilişkisi kurulan işverenin de işçinin kendisinde çalıştığı sürede ödenmeyen ücretinden, işçiyi gözetme borcundan ve sosyal sigorta primlerinden işveren ile birlikte sorumlu olduğu, ayrıca geçici iş ilişkisinin ancak yazılı bir şekilde altı aylığına kurulabileceği ve en fazla iki kez yenilenebileceği de hüküm altına alınmıştır.

1.3.3. Belirli Süreli İş Sözleşmesi

İş Kanunun 9 uncu maddesinde iş sözleşmesinin, Kanun hükümleriyle getirilen sınırlamalar dâhilinde, ihtiyaçlara uygun bir şekilde taraflarca düzenlenebileceği hüküm altına alınmıştır. İş sözleşmelerinin belirli veya belirsiz süreli yapılabileceği, çalışma biçimlerinin tam süreli, kısmî süreli veya deneme süreli ya da diğer türde oluşturulabilme hakkı tanınmıştır.

Kanunun 11 inci maddesinde; belirli süreli iş sözleşmesinin belirli süreli işlerde veya belli bir işin tamamlanması veya belirli bir olgunun ortaya çıkması gibi objektif koşullara bağlı olarak işveren ile işçi arasında yazılı şekilde yapılacağı belirtilmiştir. Belirli süreli iş sözleşmesi, esaslı bir neden olmadıkça, birden fazla üst üste yapılamayacağı, aksi halde iş sözleşmesinin, belirsiz süreli kabul edileceği hüküm altına alınmıştır. Bu şekilde işçinin korunmasını amaçlayan bir yasal düzenleme gerçekleştirilmiştir.

Kanunun 12 nci maddesinde belirli süreli iş sözleşmesi ile çalıştırılan işçinin, haklı kılan bir neden olmadıkça, sadece iş sözleşmesinin süreli olmasından dolayı belirsiz süreli iş sözleşmesiyle çalıştırılan emsal işçiye göre farklı işleme tâbi tutulamayacağına yönelik hüküm ile de işyerinde ayrımcılığın önlenmesi doğrultusunda düzenleme yapılmıştır.

1.3.4. Kısmi Süreli İş Sözleşmesi

Çalışma yaşamımızdaki en eski ve en yaygın rastlanılan esnek çalışma biçimi olan kısmi süreli çalışmalar, 4857 sayılı İş Kanunu ile yasal dayanağa kavuşturulmuştur.[18] Kanunun 13 üncü maddesinde bir işçinin normal haftalık çalışma süresinin, tam süreli iş sözleşmesiyle çalışan işçiye göre önemli ölçüde daha az belirlenmesi durumunda sözleşmenin kısmî süreli olacağı hüküm altına alınmıştır. Kısmî süreli çalışan işçinin, haklı kılan bir neden olmadıkça, sadece iş sözleşmesinin kısmî süreli olmasından dolayı tam süreli işçiye göre farklı işleme tâbi tutulamayacağı, ücret ve paraya ilişkin bölünebilir menfaatlerinin, tam süreli işçiye göre çalıştığı süreye orantılı olarak ödeneceği belirtilmiştir.

İşyerinde çalışan işçilerin, niteliklerine uygun açık yer bulunduğunda sözleşmelerinin kısmî veya tam süreli olarak değiştirilmesi istekleri işverence dikkate alınmalı ve boş kadrolar zamanında duyurulmalıdır.

[18] Köstekli, Dr. Şeyma İPEK; "Esneklik – Güvence Dengesi: AB Deneyimi ve Türkiye", **TİSK Akademi**, 2008, II, s.43-65.

1.3.5. Çağrı Üzerine Çalışma

İş Kanununun 14 üncü maddesinde çağrı üzerine çalışma; yazılı sözleşme ile işçinin yapmayı üstlendiği işle ilgili olarak kendisine ihtiyaç duyulması halinde iş görme ediminin yerine getirileceğinin kararlaştırıldığı iş ilişkisi olarak tanımlanmıştır.

Belirli bir süre zarfında işçinin ne kadar süreyle çalışacağını tarafların belirlemedikleri durumlarda, haftalık çalışma süresi yirmi saat kararlaştırılmış sayılmaktadır. Belirlenen bu sürede işçi çalıştırılsın veya çalıştırılmasın, ücrete hak kazanmaktadır.

İşçiden iş görme borcunu yerine getirmesini çağrı yoluyla talep hakkına sahip olan işverenin, bu çağrıyı, aksi kararlaştırılmadıkça, işçinin çalışacağı zamandan en az dört gün önce yapması gerekmektedir. Şartlara uygun çağrı üzerine işçi iş görme edimini yerine getirmekle yükümlüdür. Taraflar sözleşmede günlük çalışma süresini kararlaştırmamış ise, işveren her çağrıda işçiyi günde en az dört saat üst üste çalıştırmak zorundadır.

1.3.6. Fazla Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışma

İş Kanununun 41 inci maddesinde ülkenin genel yararları yahut işin niteliği veya üretimin artırılması gibi nedenlerle fazla çalışma yapılabileceği, fazla çalışmanın, Kanunda yazılı koşullar çerçevesinde, haftalık kırk beş saati aşan çalışmalar olduğu tanımı yapılmıştır. Her bir saat fazla çalışma karşılığında ödenecek ücretin, normal çalışma ücretinin saat başına düşen miktarının yüzde elli yükseltilmesi suretiyle hesaplanacağı da aynı maddede hüküm altına alınmıştır.

Bahsi geçen maddenin devamında; haftalık çalışma süresinin sözleşmelerle kırk beş saatin altında belirlendiği durumlarda, sözleşmede belirlenen ortalama haftalık çalışma süresini aşan ve kırk beş saate kadar yapılan çalışmalar fazla sürelerle çalışma olarak adlandırılmıştır. Fazla sürelerle çalışmalarda, her bir saat fazla çalışma için ödenecek ücretin, normal çalışma ücretinin saat başına düşen miktarının yüzde yirmi beş yükseltilmesiyle hesaplanacağı aynı maddede hükme bağlanmıştır.

Fazla saatlerle çalışma yapılabilmesi için işçinin onayının alınması zorunludur. Ayrıca fazla çalışma veya fazla sürelerle çalışma yapılması halinde işçinin, çalışılan bu

sürelerin karşılığında ücret yerine altı ay zarfında, çalışma süreleri içinde ve ücretinde bir kesinti olmadan serbest zaman kullanabileceği kararlaştırılmıştır.

İş Kanununun 42 nci ve 43 üncü maddelerinde de zorunlu nedenlerle ve olağanüstü hallerde fazla çalışma hükümleri düzenlenmiştir.

1.3.7. Yoğunlaştırılmış İş Haftası

İş Kanunun 63 üncü maddesinde haftalık çalışma saatinin en çok 45 saat olduğu ve aksi kararlaştırılmamışsa haftanın çalışılan günlerine bölünerek uygulanacağı hükme bağlamıştır. Ancak tarafların anlaşması halinde günde 11 saati aşmamak koşuluyla haftanın günlerine farklı şekilde dağıtılabileceği de belirtilmektedir. İlgili maddede iki aylık süre içinde işçinin haftalık ortalama çalışma süresinin, normal haftalık çalışma süresini aşamayacağı, denkleştirme süresinin toplu iş sözleşmeleri ile dört aya kadar artırılabileceği hükme bağlanmış olup, denkleştirme yapılması imkânı da sağlanmıştır.

1.3.8. Telafi Çalışması

İş Kanununun 64 üncü maddesinde 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 yaptırabileceği hüküm altına alınmıştır. Sayılan sebeplerle yapılan çalışmalar, fazla çalışma veya fazla sürelerle çalışma kapsamında sayılmamaktadır. Ancak telafi çalışmaları, günlük en çok çalışma süresini aşmamak koşulu ile günde üç saatten fazla yapılamamaktadır.

Telafi çalışması için, tarafların anlaşması veya işçinin izni gerekli değildir. Bu çalışmalar işverenin tek taraflı kararıyla yaptırılmaktadır. Hem telafi edici çalışma yapma konusunda karar alma hem de bu çalışmanın ne zaman yapılacağına karar verme yetkisi işverene aittir. Ancak işveren bu yetkilerini kullanırken işçileri zor duruma düşürmemeli ve uygun bir süre önce durumu işçilere bildirmelidir.[19]

[19] Tatlıoğlu; **a.g.e.**, s.81.

1.3.9. Kısa Çalışma

İş Kanununun 65 inci maddesinde düzenlenerek çalışma yaşamımıza giren kısa çalışma uygulamasıyla ilgili bir sonraki bölümde kavramsal açıklamalar yapılacak ve esneklik açısından değerlendirilecektir.

İKİNCİ BÖLÜM

KISA ÇALIŞMA

2.1. KISA ÇALIŞMA KAVRAMI

Kısa çalışma uygulamaları, geçici olarak ekonomik durgunluk gerekçesiyle veya önceden kestirilemeyen ve önlenmesine imkân bulunmayan zorlayıcı sebepler gerekçesiyle faaliyetini azaltmak durumunda kalan işverenlerin, işyerinde normal zamanda uygulanan haftalık çalışma saatlerini azaltabilmesine olanak vererek, işçi çıkarmalarını engellemekte ve çalışılan sürenin azalması sebebiyle gelir kaybıyla karşı karşıya kalan işçilerin de gelir kayıplarını belirli ölçülerde karşılamaktadır. "Kısa çalışma, ayarlamaların yükünü işçiler, hükümet ve işverenler arasında paylaştırırken geçici durgunluk sırasında yoğun işten çıkışları önlemek için bir tampon olarak firmaları desteklemektedir."[20] Bu uygulamada amaç; "ekonomik durgunluk dönemlerinde uzun vadede yaşamını devam ettirilebilecek olan işlerde yaşanacak aşırı düzeydeki kalıcı işten çıkarmaları engellemektir.[21] Bu sayede işsizlik oranının da aşırı artmasının önüne geçilmeye çalışılmaktadır.

Kısa çalışma uygulamasının temel mantığı; işçilerin bir bölümünün işten çıkarılması yoluyla toplam çalışılan sürede azalmaya gitmek yerine, işyerinin tümünde veya bir bölümünde çalışan işçilerin katılımıyla oluşturulan grubun çalışma saatlerinde azaltmaya gidilmesidir. Örnek olarak 100 işçinin istihdam edildiği ve normal zamanlarda haftalık çalışma süresinin 45 saat olduğu bir işyerinde, çalışma saatini %20 azaltmak için uygulanabilecek iki ihtimal bulunmaktadır. Birincisi, 20 kişinin iş akdini feshetmektir. İkincisi ise işletmede çalışan yüz işçinin tamamının haftalık çalışma süresini 36 saatlik programlar halinde dönüştürmektir. Her iki durumda da çalışma saati %20 azaltılmış olacaktır. Kısa çalışma uygulaması, çalışma süresi azaltılan işçilere de kısmi işsizlik ödeneği ödenmesini sağlamaktadır. Bu sayede, örneğin, işsizlik ödeneği ücretin yarısı ise, haftalık 36 saat çalışan bir kişi ücretinin %80 ini ve kısmi işsizlik ödeneği olarak çalışılmayan süredeki ücretinin %50 sini (Normal ücretinin %10 una denk gelen kısmını) alacaktır. Bu basit örnekte, kısa çalışma programlarına katılanların

---

[20] Arpaia, A., vd.; "Short Time Working Arrangements As Response To Cyclical Fluctuations", http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/op64_en.htm, (25.02.2013)

[21] Hijzen, Alexander-Danielle Venn; **The Role Of Short-Time Work Schemes During The 2008-09 Recession**, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No.115, 2011, s.6.

elde ettikleri gelir, tam zamanlı çalışarak elde ettikleri gelirin %90'ına denk gelmekte ve böylece gelirdeki azalma, çalışma saatindeki azalmanın kısmi işsizlik ödeneğine ayarlanması sayesinde kısmen karşılanmaktadır.[22]

Yukarıdaki örnekte de bahsedildiği gibi işyerinde toplam çalışılan süreyi azaltma işçi başına çalışılan süreyi azaltma veya işçi sayısını azaltma olarak iki şekilde uygulanabilir. Ancak daha adil ve etkin olanı işçi başına çalışılan saati azaltmaktır. Bu sayede hem ayarlamanın yükü işgücü arasında daha eşitçe dağıtılır hem de geçici faktörlerin değerli iş eşleşmelerine zarar vermesi engellenmiş olur. İşverenler ekonomik kriz dönemlerinde işçi "biriktirmeye" cesaretlendirilirse, bu durum iş kayıplarını engelleyerek, baskıyı toplum yararına azalmaktadır.[23]

İş sözleşmesinin tarafı olan işçi ve işverenin sözleşme gereği talep edebileceği hakları ve uygulaması gereken yükümlülükleri bulunmaktadır. Kısa çalışma kapsamında faaliyetin tamamen durdurulması veya çalışılan sürenin azaltıldığı dönemler için işveren ücret ödeme ve iş verme borcuna ilişkin yükümlülüklerinden, işçi ise iş görme borcu ile ilgili yükümlülüklerinden kurtulmaktadır. Ancak yan borçlar çalışılmayan dönemler için, çalışılan dönemde olduğu gibi devam etmektedir.[24]

İşçilerin gelir kayıplarını engellemek için kurulan sistemler incelendiğinde bu yapıların İşsizlik Sigortasının bir formu gibi olduğu görülmektedir. Doğrudan devlet tarafından desteklenen fonlar aracılığıyla ödeme yapılabileceği gibi işçi işveren katkısıyla oluşturulan fonlar da ödeneklerin kaynağını oluşturabilmektedir. Uygulamada, işverenler ortak bir havuz olarak oluşturulan fona düzenli olarak katkıda bulunmakta ve kısa çalışma kapsamında çalışanlara ödenecek ödemeler için gerekli kaynak bu şekilde sağlanmış olmaktadır.[25]

2.1.1. İşçi Açısından Kısa Çalışma

Kısa çalışma uygulamasını işçi açısından değerlendirdiğimizde en önemli özelliği, işyerinin yaşadığı dışsal şok nedeniyle işini ve dolayısıyla gelirini kaybetme

---

[22] Vroman, Wayne-Vera Brusentsev; "Short-Time Compensation As A Policy To Stabilize Employment", http://www.urban.org/uploadedpdf/411983_stabilize_employment.pdf , (26.04.2013)
[23] OECD; **Employment Outlook Moving Beyond The Job Crisis**, 2010, s.57.
[24] Ocak, Saim; **Türk İş Hukukunda Kısa Çalışma**, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, İstanbul 2008
[25] http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/op64_en.htm

tehlikesi yaşayan çalışanların ve dolaylı olarak bu kayıptan etkilenecek olan ailelerinin kayıplarının azaltılmasıdır. İş sözleşmesinin feshedilmesi sonucu tamamen işsiz kalan bir işçi, işsizlik ödeneği almaya hak kazansa bile, kısa çalışma döneminde elde edeceği gelirden daha az bir kazanç sağlayacaktır. Çünkü çalışılmayan süreler için hesaplanan kısa çalışma ödemelerini, her ne kadar kısmi işsizlik ödeneği gibi hesaplansa da, çalıştığı sürenin ücretine ek olarak elde edecektir. Ayrıca bazı uygulamalarda kısa çalışma ödenek tutarları, işsizlik ödeneği tutarından daha cömert hesaplama yöntemleriyle belirlenmektedir.

Kısa çalışma, çalışma süresinde gidilen azalmanın işçiler üzerindeki dağılımı konusunda daha eşitlikçi bir yapı olarak karşımıza çıkmaktadır. Faaliyetin azaltılması sonucu işçilerin katlanması gereken maliyet, sadece işini kaybedenlere yüklenmeyecek, daha geniş bir işçi grubu tarafından paylaşılacaktır. Ayrıca daha kısa saatler için olsa bile işe her gün gelmek, becerilerin bozulması risklerini azaltarak, iş arama kabiliyetlerini koruyarak, iş gücünden mahrum edilme risklerini sonuçta asgariye indirerek, çalışanların iş gücü ile bağlantılı olmalarını sağlamaktadır.[26]

Önemli sayıda araştırmada göstermektedir ki işini kaybedenler; gelir kaybı, sağlık problemleri ve diğer olumsuz çıktıları içeren önemli ve devamlılığı olan problemler tecrübe etmektedir.[27] Temel görevi dışsal etkiler sebebiyle yaşanan arz-talep daralmasında işsizliğin artmasını önlemek olan kısa çalışma, mevcut işleri koruyarak, bu işlerde istihdam edilen işçilerin karşı karşıya kalması muhtemel olumsuz tecrübelerin azaltılmasında fayda sağlamaktadır.

İşyerinde kısa çalışma uygulamasına tabi tutulan bir işçi, bu sürenin ardından işsiz kalırsa, önce kısa çalışma ödeneğinden ardından da işsizlik ödeneğinden yararlanacağı için, daha uzun süre gelir desteklerinden yararlanmış olmaktadır. Özellikle kısa çalışma süresinin, sonraki işsizlik ödeneği süresinden mahsup edilmediği durumlarda destek alınan zaman daha da uzamaktadır.

Ekonomik durgunluk veya başka bir sebeple çalışma sürelerinden azaltmaya ihtiyacı güden işverenin, işten çıkarmalar yoluyla bunu sağlamaya karar vermesi

---

[26] http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/op64_en.htm

[27] Abraham, Katharine G.-Susan N. Houseman; "Short-Time Compensation as a Tool to Mitigate Job Loss? Evidence on the U.S. Experience during the Recent Recession", http://research.upjohn.org/up_workingpapers/181/ , (02.05.2013)

halinde, genç, kadın ve tecrübesiz çalışanlar, genel hatlarıyla haftalık çalışma saatlerinin azaltılmasının tersi olarak orantısız bir şekilde işten çıkarmalardan etkileneceklerdir. Alternatif olarak, Avrupa'da, yaşlı çalışanlar işsizlik ödemeleri ve emekli olma durumları olduğu için işten çıkarmaların hedefi olabilirler.[28] Kısa çalışma bu noktada, zaten kırılgan bir yapıya sahip dezavantajlı grupların istihdamının korunmasında da fayda sağlamış olmaktadır.

2.1.2. İşveren Açısından Kısa Çalışma

Ekonomik durgunluk veya zorlayıcı sebepler altında çalışma sürelerini azaltmaya karar veren bir işverenin, bu kararını uygulamak için çalışanları işten çıkarma yolunu tercih etmesi, özellikle çalışma hayatı korumacı politikalarla düzenlenmiş bir yapıda, zaten ekonomik olarak zor durumda olan işverene ilave ağır yükler yüklenmesine sebep olacaktır. Bu ortamda işverenler, başka önlemler almaya yönelmektedir. "Kısa çalışma da bu önlemlerden birisidir. İşten çıkarmalar maliyetli olduğunda işverenler, çalışanları işten çıkarma maliyetinden tasarruf etmelerini sağlayan kısa çalışma düzenlemesine sahiptirler."[29]

Kısa çalışma uygulamasını hayata geçiren işveren, işçilerini elinde tutmaya devam etmekle birlikte, çalışma süreleri azaltıldığından dolayı işçilerin maliyetleri de azalacaktır. Bu uygulamalardan yararlanan işletmelerin genellikle finansal kaynak bulmakta zorlandıkları buna ek olarak özellikle talep yönünde de daralma yaşadıkları göz önüne alındığında, işçi maliyetlerindeki bu azalma işleri yeniden yoluna koyma noktasında işverenlere oldukça fayda sağlayacaktır.

İşverenler için bir diğer fayda da, uygulamanın nitelikli işgücünü elinde tutmak anlamına gelmesidir. Çünkü işverenler her bir işçisine belirli oranda yatırım yapmaktadır. Bu nedenle bir işçinin işten çıkarılmasının maliyeti, ona ödenmesi gereken tazminatın yanında, iş sözleşmesinin feshine kadar çalışana yapılan yatırımında kaybedilmesi anlamına gelmektedir. Kısa çalışma uygulamasını hayata geçiren bir işyeri, çalışılan süredeki azalma sebebiyle işçilerin yaşayacağı gelir kaybının da belirli

[28] http://www.urban.org/uploadedpdf/411983_stabilize_employment.pdf
[29] Cahuc, Pierre-Stephane Carcillo; "Is Short-Time Work A Good Method To Keep Unemployment Down?", http://ftp.iza.org/dp5430.pdf, (02.06.2013)

bir ölçüde azalmasıyla, nitelikli işgücü kaybının önüne geçebilme imkânına sahip olacaktır.[30]

Yaşanan krizin ardından ekonomik iyileşme dönemine girilmesiyle birlikte, çalışma saatlerinin tekrar eski haline dönmesi ihtiyacı hissedilecektir. Bu, işverenin emek talebinin de tekrar yükselmesi demektir. Bu durumda işçi alımına giden işveren, yeni işe başlayanların eğitim ve diğer masraflarıyla karşı karşıya kalacak, yeni işçilerin işyerine adaptasyonlarının gerçekleşmesini beklemek zorunda kalacaktır. Kısa çalışma durumunda, işçilerin sözleşmeleri zaten devam ettiği için, işveren yeni işçi alma gereksinimi duymayacak ve yeni işçi edinme maliyetlerine katlanmak zorunda kalmayacaktır. Özellikle işçilerin yüksek yetenekli olduğu ve talebin normal seviyelere döndüğü durumlarda yerlerine yeni bir işçi bulmanın maliyetli olacağı durumlarda bu husus, önem arz etmektedir.[31]

Bir diğer etkide, işyerindeki çalışma ortamında oluşması beklenen pozitif etkidir. "İşçilerin, çalışma arkadaşlarının refahını önemsemeleri veya işverenin işten çıkarmadan kaçınmasını kendi iş güvenliği açısından bir sinyal olarak görmeleri halinde kısa çalışma işçinin morali ve üretkenliği üzerinde pozitif bir etki yapabilmektedir."[32] İşçilerini zor zamanlarda elinde tutarak firmalar, toplumsal imajlarını geliştirmekte ve sosyal sorumluluk sahibi oldukları yönünde topluma mesaj vermektedir.[33]

2.1.3. Devlet Açısından Kısa Çalışma

Kısa çalışma uygulamasının kullanılmasının en önemli özelliği, ekonomik durgunluk dönemlerinde yaşanan talep daralması sebebiyle işverenlerin işten çıkarma yoluna başvurmasını önlemektir. Devletler, bu uygulamayı teşvik ederek, işsiz kalması muhtemel bir işçinin istihdamda kalmasını sağlamakta ve işsizlik rakamlarının artmasını engellemeye çalışılmaktadır.

Önemli sayıda araştırma sonucunun da işini kaybedenlerin gelir kaybı, sağlık problemleri ve diğer olumsuz çıktıları içeren önemli ve devamlılığı olan problemler tecrübe ettiğini göstermektedir. Ekonomik durgunluk döneminde işçileri mevcut

---

[30] http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/op64_en.htm
[31] http://research.upjohn.org/up_workingpapers/181/
[32] http://research.upjohn.org/up_workingpapers/181/
[33] http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/op64_en.htm

işlerinde muhafaza etmek bu olumsuz etkileri önlemenin veya azaltmanın bir yöntemi olabilmektedir. Üstelik kısa çalışma uygulaması, işten çıkarmaları azaltarak, gelirini, sağlık sigortasını vb. kaybedenlerin, ihtiyaçlarını karşılamak zorunda kalacak olan toplum üzerindeki negatif yayılma etkisini azaltacaktır.[34]

İşçilerin işsiz kalması halinde, pek çok kişi bireysel olarak başvuru yaparak işsizlik ödeneği talebinde bulunacaktır. Bu kişilerin başvuru işlemlerinin alınması ve takibi, yeniden işe yerleştirilmesi veya aktif işgücü piyasası programlarından yararlanması gibi kamusal hizmetlerin yerine getirilmesi de belirli bir maliyete neden olacaktır. Kısa çalışma uygulanarak iş sözleşmesinin devamlılığı sağlandığında bu maliyetlerden de tasarruf edilmesi sağlanacaktır.

Kısa çalışma uygulaması ile ekonomik veya zorlayıcı sebeplerle üretimine devam edemeyen işverenlere ve bu işverenler tarafından istihdam edilen işçilere sağlanan destek sosyal devlet anlayışının bir gereğidir. Çünkü ekonomik, sektörel ve bölgesel krizler ile deprem, yangın, su baskını, salgın hastalık, seferberlik ve benzeri nedenlerin varlığı halinde uygulanabilen bu düzenleme, devletin çeşitli zorluklar tecrübe eden işçi ve işverenin yanında olduğunu gösteren bir uygulama olması bakımından önemlidir.[35]

Ancak devlet açısından incelendiğinde kısa çalışma uygulamasının maliyetleri de bulunmaktadır. Öncelikle çalışılmayan saatler için sosyal güvenlik katkısı işveren ve/veya devlet tarafından yapılırsa, bu işçilere ödenen ödeneğin yanı sıra diğer maliyetler ve/veya giderler (Primler vb.) üzerinde de arttırıcı etki yapacaktır.[36]

Sübvansiyonlarının diğer türleri gibi, kısa çalışma programları da, toplumsal kayıp (Deadweight) ve yerini alma (Displacement) etkisi gibi maliyet etkinliğini azaltan unsurlara tabidir. Toplumsal kayıp etkisi (Deadweight), kısa çalışma ödenekleri, desteğin olmaması durumunda da işverenin elinde tutacağı işlere ödendiğinde meydana gelmektedir ki bu, harcamaların toplam iş kaybını sınırlandırmayan bir transfer olduğunu göstermektedir. Bu durum, işverenlerin düşen talep döneminde ihtiyaç duyulmayan personeli elinde tutmak için kullanabildiği güçlü teşvikleri bulunduğunda

---

[34] http://research.upjohn.org/up_workingpapers/181/

[35] Akat, Derya; **Türk İş Hukukunda Kısa Çalışma**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2012, s.14.

[36] http://www.urban.org/uploadedpdf/411983_stabilize_employment.pdf

veya sosyal ortaklarla iş kaybını sınırlama adına özel düzenlemeleri olduğunda ortaya çıkmaktadır. Yerini alma etkisi (Displacement), kısa çalışma, iş koşulları düzeldikten sonra bile destek olmadan yaşayamayacak olan işleri koruduğunda ortaya çıkmaktadır. Eğer bu ödenekler devam ettirilirse, bunlar işçileri düşük verimliliğin olduğu işlere kilitlemekte, böylece iş yaratılması ile verimlilik artırıcı işgücü hareketliliğine engel olmaktadır. Ulusal düzenlemelerdeki farklılıklar, kısa çalışmaya yeterli katılımı sağlamak ile toplumsal kayıp (Deadweight) ve yerini alma (Displacement) etkilerini sınırlamak arasındaki dengeyi sağlamak için oluşturulan stratejiler olarak ortaya çıkmaktadır.[37]

Bir diğer önemli husus ise kısa çalışmanın zamanlamasının çok kritik olduğudur. Çalışmalar göstermektedir ki, uygulamanın, kriz dönemlerinde işleri kurtarmak üzerine çok önemli bir etkisi vardır. Buna rağmen aynı hesaplamalar iyileşme dönemlerinde kısa çalışma uygulamasının devam ettirilmesinin işin içeriğine ilişkin negatif etki yaptığını ileri sürmektedir. Sonuç olarak istihdam üzerindeki net etki, iyileşme dönemlerinde net bir şekilde düşmekte ve birkaç ülkede negatife bile dönüşmektedir. Bununla beraber net etkinin negatife dönüştüğü ülkelerde bile kısa çalışma uygulaması hala krizin sosyal maliyetlerinin sınırlamada çok önemli bir rol oynamaktadır. Çünkü kısa çalışma uygulamalarının istihdam üzerindeki sosyal etkisi, ki her bir zaman periyodunda korunan iş sayısının toplamı ile en iyi şekilde ölçülmektedir, neredeyse tüm ülkelerde pozitiftir.[38]

2.2. ESNEK ÇALIŞMA OLARAK KISA ÇALIŞMA

4857 sayılı İş Kanunu ile esnek çalışma modellerinin çalışma hayatında yasal taban bularak uygulanabilmesine imkân tanındığı ve Kanunun gerekçesinde de esnek çalışmaya yapmış olduğu vurgu daha önceki bölümlerde ifade edilmişti. Çalışmanın bu bölümünde esnek çalışma kavramı açısından, yine İş Kanunu ile çalışma hayatımıza girmiş olan kısa çalışma uygulaması değerlendirilecektir.

Küreselleşen dünyanın çalışma hayatındaki ihtiyaçlarının karşılanma talepleri esnek çalışma biçimlerinin doğmasına ve gelişmesine neden olmuştur. Esnekliği yaratan

---

[37] Hijzen, Alexander-Danielle Venn;**a.g.e.**, s.6.
[38] Hijzen Alexander-Sebastien Martin; "The Role Of Short-Time Work Schemes During The Global Financial Crisis and Early Recovery: A Cross-Country Analysis", http://ftp.iza.org/dp7291.pdf, (02.06.2013)

sebeplerden birisi de piyasada yaşanan dalgalanmalara hızlı ve etkin bir şekilde uyum sağlama zorunluluğudur. Ekonominin genişleme döneminde olduğu dönemlerde emek girdisinde artış sağlama ihtiyacını karşılamak için kullanılan esnek çalışma biçimleri, ekonominin daralma yaşadığı durumlarda ise talep daralması sonucu oluşması muhtemel işsizliğin önlenmesi için devreye girmektedir.[39]

6111 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun[40] 61 inci maddesinin gerekçesinde "Ekonomik kriz dönemlerinde, esnek çalışma modellerinin uygulanmasıyla; krizin etkilerine karşı işyerinin bir ölçüde korunması sağlanmakta, ayrıca vasıflı işgücü kaybının daha az düzeyde kalması sağlanarak, işsizliğin minimize edilmesi hedeflenmektedir." ifadesine yer verilmiştir.

Önceki bölümlerde belirtildiği gibi kısa çalışma, işverenin ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ile zorlayıcı sebeplerle üretimini azaltmak zorunda kalması halinde, işçilerini işten çıkarmadan, toplam çalışma saatini azaltmasına imkân vererek, maliyet ve vasıflı işgücü kaybı gibi olumsuzlukların önüne geçmeye çalışmaktadır. Ayrıca işverenin işten çıkarma yerine, kısa çalışma uygulamasını tercih etmesiyle işsizliğin artması engellenmektedir. Kısa çalışmanın faydaları değerlendirildiğinde, yukarıda bahsi geçen kanun gerekçesindeki esnek çalışma modellerinin hedeflerine paralel hareket edildiği görülmektedir.

EUROFOUND'un 2010 yılında hazırladığı “Genişleyen Güvenceli Esneklik - Kısa Çalışma Uygulamalarının Potansiyeli” adlı çalışmada kısa çalışma uygulamalarının güvenceli esneklik biçimi olarak değerlendirilip değerlendirilemeyeceği incelenmiştir. Raporda güvenceli esnekliğin her bir prensibi, kısa çalışma uygulamasının karakteristiğiyle karşılaştırılmıştır. Aşağıda bu karşılaştırma kısa maddeler halinde verilmiştir:[41]

---

[39] Akat, Derya; **a.g.e.**, s. 12-16.

[40] **6111 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun,** RG. 25.2.2011-27857

[41] EUROFOUND; "Extending Flexicurity – The Potential of Short-Time Working Schemes", http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/71/en/1/EF1071EN.pdf, (04.09.2013)

1) Güvenceli esneklik, daha çok ve iyi işler yaratmak, işgücü piyasasını modernize etmek ve esnekliğin yeni formlarıyla iyi işi teşvik etmek olan Lizbon Stratejisinin adaptasyonunun sağlamlaştırılması için bir vasıtadır. Kısa çalışma iş yaratmamakla birlikte duraklama döneminde var olan işi korumaktadır. Buna rağmen, eğer etkili bir şekilde kullanılırsa, çalışma zamanı esnekliği, iş ve gelir güvencesinin kombinasyonu olan iyi işi teşvik etmektedir.

2) Güvenceli esneklik, esnekliğin ve güvenilir akdi düzenlemelerin, kapsamlı yaşam boyu öğrenme stratejilerinin, etkili aktif işgücü piyasası politikaları ve modern, yeterli ve sürdürülebilir sosyal koruma sistemlerinin kombinasyonunu içermektedir. Kısa çalışma, işçileri işten çıkarılmadan koruyorsa ve standart olmayan sözleşmelerle çalışanları da kapsıyorsa esnekliği ve güvenilir akdi düzenlemeleri kapsamaktadır. Gelir desteği ile eğitimi de birleştirirse hayat boyu öğrenme stratejisine katkı yapmaktadır. aktif işgücü piyasası politikaları için direk konu alanı değilse de, bu politikaların işsizleri ve işsiz kalma riski olanları kapsadığını göz önünde bulundurulursa, çalışılmayan sürelerde eğitim verildiği hallerde kısa çalışma, AİPP enstrümanı olarak değerlendirilme imkanı bulunmaktadır.

3) Güvenceli esneklik, ortak prensipler temel alınarak her ülkenin kendi özel şartlarına göre geliştirilmelidir. Kısa çalışmanın dizaynında ve uygulanmasında da ülkelerin farklı yaklaşımları mevcuttur.

4) Güvenceli esneklik daha açık, hassas, kapsayıcı ve segmentasyonun üstesinden gelmiş işgücü piyasasını desteklemektedir. Kısa çalışma ise çalışanları hedeflemektedir. Ancak çalışılmayan süreler eğitim için kullanıyorlarsa işçilerin yeteneklerini arttırdığı ve çalışanların işsizlik damgasından kaçınmasına yardım ettiği için çalışanların istihdam edilebilirliğini pozitif etkilemektedir. "İçeridekilerin" pozisyonlarını bu uygulamalar ile "dışarıdakilere" göre geliştirdiği, böylece işgücü piyasası segmentasyonunu arttırdığı da ifade edilebilir.

5) İçsel esneklikte, dışsal esneklik gibi önemlidir ve desteklenmelidir. Sözleşme esnekliği, daha fazla mobilite sağlanması gerekmektedir. İşten işe geçişte mobilite sağlandığı gibi işsizlikten işe geçiş arasında da mobilite sağlanmalıdır. Eğer kısa çalışma kapsamında çalışılmayan süreler eğitimde değerlendirilirse, genel istihdam edilebilirlik ve mobilite teşvik edilmiş olmaktadır.

6) Güven ortamı ve tüm taraflar arasında geniş tabanlı diyalog güvenceli esnekliğin şartları arasındadır. Genel sorumluluğu kamu otoritesinde bulunsa da, politikaların dizayn edilmesi ve uygulanmasında sosyal partnerlerin, sosyal diyalog ve toplu görüşme ile sürece dâhil olması çok önemlidir. Son krizdeki araştırmalar kısa çalışmanın, durgunluğun etkisini azaltmak için uygun bir düzenleme olduğu yönünde taraflarca kabul gördüğünü göstermektedir. Gelir desteğine ilişkin anlaşmalar, sosyal diyalog ve toplu pazarlıkla sağlanabilmektedir.

7) Güvenceli esneklik politikalarının maliyet etkinliğine sahip ve kamu bütçesiyle de uyumlu olması gerekmektedir. Ayrıca maliyetin ve faydaların işçiler, işverenler ve kamu otoritesi arasında dağılımında adalet amaçlanmaktadır. Kısa çalışmanın en temel karakteristiği, krizlerin etkisinin paylaşılmasıdır. Maliyet etkinliği anlamında ise, taraflar kısa çalışma uygulamasının işsizlikten daha ucuz olduğuna ikna olmuşlardır.

8) Güvenceli esneklik, erkek ve kadının kaliteli işe eşit şartlarda ulaşımını teşvik ederek cinsiyet eşitliğini desteklemeli ve iş, aile ve özel hayatın bağdaşlaştırıldığı önlemler sunmalıdır. Kadınlar ise iki nedenle kısa çalışmadan daha az yararlanmaktadır. Birincisi, kısa çalışmanın geniş ölçüde erkek egemen sektörlerde uygulanması, ikincisi, uygulamanın genellikle kadınların istihdam edildiği geçici işçileri ve hatta bazen kısmi süreli çalışanları dışlamasıdır.

Bu değerlendirmeler ışığında bahsi geçen raporda kısa çalışmanın, güvenceli esnekliğin tüm şartlarını karşılamasa da, ortak prensiplerini karşıladığı, ancak bu durumun bir eksiklik olarak görülmemesi gerektiği, güvenceli esnekliğin karışık bir yapı olması sebebiyle, tek bir enstrümanın tüm şartları yerine getirmesinin imkânlı olmadığı, kısa çalışmanın güvenceli esneklik olgusuna katkı yaptığı, en azından kısa dönemde işçi için iş ve gelir güvencesi anlamına gelirken, işveren için ise içsel sayısal esneklik olarak değerlendirileceği, eğer gelir desteğine çalışılmayan sürelerde eğitim görülmesi de eklenirse, işveren için fonksiyonel esneklik anlamına da geleceği ifade edilmiştir.

2.3. KISA ÇALIŞMA ÜZERİNE YAPILAN ÇALIŞMALAR

Kısa çalışma uygulamalarının istihdam üzerine etkileri hakkında çeşitli zamanlarda yapılan araştırmalar bulunmakla birlikte, konu hakkındaki güncel değerlendirmeleri aktarma gerekçesiyle çalışmamızda, 2008 küresel ekonomik kriz süresince ve sonrasında yapılan araştırmalara yer verilmiştir.

Bu araştırmalardan biri olan ve Wayne Vroman ile Vera Brusentsev tarafından 2009 yılında yapılan araştırmada[42] kısa çalışma, istihdamı dengeleme aracı olarak ele alınarak irdelenmiştir. Ekonomik kriz dönemlerinde işçilerin işlerini kaybetmeleri sonucunda zorluklarla karşı karşıya kalacağı gerekçesiyle, istihdamı korumaya yönelik politikaların, ortaya çıkan zorluklarla mücadele konusunda faydalı olacağı vurgulanmıştır. Ancak bu noktada devletin etkin bir rol üstlenmesinin yanı sıra işgücü piyasası aktörlerinin de müzakere yoluyla sürece dâhil edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Kısa çalışmanın etkinliğinin sağlanabilmesi için; çalışanların sürece katılımlarının arttırılması, işçi bazında bireysel ve işyeri bazında genel çalışma süresi ayarlamalarında esnekliğe imkân tanınması, tipik çalışma biçimlerinin yanı sıra atipik çalışma biçimlerinde istihdam edilenlerin de uygulamaya dâhil edilmesi ve kısa çalışmadan faydalanılan sürenin ileri zamanlarda kullanılması ihtimal olan işsizlik ödeneğini etkilememesi önerilmektedir. En önemli husus olarak da, çalışılan sürelerde meydana gelen düşüş nedeniyle azalan ücretlere yönelik yapılacak olan telafilerin, sürekli olmasının altı çizilmiştir.

Katharine G. Abraham ve Susan S. Houseman tarafından 2012 yılında yayımlanan çalışmada[43], iş kayıplarını hafifletme aracı olarak kısa çalışma uygulaması ABD örneği üzerinden incelenmiştir. Bahsi geçen ülkede kısa çalışma kullanımının, diğer ülkeler ile kıyaslandığında daha sınırlı kaldığına vurgu yapılmıştır. Ancak, özellikle yaşanan son krizin ardından Amerika'nın bir eyaleti olan Rhode Island'da kısa çalışmanın yoğun kullanımının, uygulamanın görünürlüğüne katkı yaptığına dikkat çekilmiştir. Federal kanunlar vasıtasıyla da kısa çalışmanın kullanımının yaygınlaştırıldığı ve işten çıkarmaya bir alternatif olarak teşvik edildiği ifade edilmiştir.

---

[42] http://www.urban.org/uploadedpdf/411983_stabilize_employment.pdf
[43] http://research.upjohn.org/up_workingpapers/181/

Eyaletler arasında yapılan analiz doğrultusunda, kısa çalışma uygulamasına sahip olan eyaletlerdeki imalat sektörlerinde çalışma saatlerine yönelik düzenlemelerin, istihdam seviyesine yönelik düzenlemelerden daha fazla kullanıldığı ortaya çıkmıştır. Ayrıca kısa çalışmanın sistemin bir parçası haline getirildiği eyaletlerde, uygulamanın bir sonucu olarak korunan işlerin önemli ölçüde olduğunun kanıtlandığı belirtilmiştir. Çalışmaya göre işgücü talebindeki azalma, uygulamanın bulunmadığı eyaletlere göre daha az olmuştur. Bu sonuçlara dayanarak kısa çalışmanın ülke bazında genişletilmesinin gerekli olduğu ve gelecekte yaşanması muhtemel dalgalanmalar karşısında etkili bir silah olacağı belirtilmiştir.[44]

Alexander Hijzen ve Danielle Venn tarafından 2008-2009 krizinde kısa çalışma uygulamalarının rolünün incelendiği ve 2011 yılında yayımlanan araştırmada[45], kriz sebebiyle pek çok işçinin işsiz kalmasının önlenmesinde kısa çalışmanın önemli bir rol oynadığı belirtilmektedir. 19 OECD ülkesini kapsayan analiz sonuçlarına göre en geniş pozitif etki Almanya ve Japonya'da olmuştur. Bununla birlikte, pozitif etkinin sadece sürekli olarak istihdam edilen işçiler ile sınırlı olduğu ve bu durumun işgücü piyasasında segmentasyonu arttırdığı ifade edilmiştir. Ek olarak, kısa çalışmanın bitimiyle birlikte veya kısa çalışmadan faydalanırken bile yaşamını sürdüremeyecek olan işlere destek sağlamanın ise, var olan diğer işler için potansiyel adayların yaratılmasının önüne geçebileceği belirtilmiştir. Ayrıca kısa çalışmanın yokluğu halinde de faaliyetini devam ettirebilecek olan işlere destek sağlanan bir yapının oluşabileceği vurgulanmıştır. Sayılan bu olumsuzlukların önüne geçebilmek için; kısa çalışmaya yönelik ekonomik ihtiyacın kanıtlanması veya sosyal taraflar arasında ön anlaşma imzalanması gibi uygunluk koşullarının getirilebileceği, uygulamanın bazı maliyetlerine işverenlerin katılabileceği, destekten yararlanılan sürede işçilerin iş araması veya eğitim alması gibi şartların faydalı olabileceği öne sürülmüştür.

Pierre Cahuc ve Stephane Carcillo tarafından 2011 yılında yapılan araştırma[46], elde edilen kanıtlar ışığında kısa çalışmanın, istihdamı koruyarak işsizliği düşük tutmada ciddi anlamda yararlı olduğunu, kısa çalışma olmayan ülkelerin sistemi hayata geçirmeleriyle fayda elde edebileceklerini ileri sürmektedir. Bununla birlikte iyileşme dönemine ilişkin etkilerin henüz belgelendirilmediği ve uzun dönemde maliyetin

---

[44] http://research.upjohn.org/up_workingpapers/181/
[45] Hijzen, Alexander-Danielle Venn; **a.g.e.**, s.38.
[46] http://ftp.iza.org/dp5430.pdf

artabileceği belirtilmiştir. Bu maliyetlerden kaçınmak için; işverenler tarafından ödenen sosyal katkıların, uygulamadan yararlanma durumlarına göre belirlendiği tecrübe değerlendirmesi sisteminin kullanıma sokulması önerilmiştir. Ayrıca kısa çalışmanın yapısına ilişkin kuralların ekonominin dalgalı olduğu dönemlerde belirlenmesi halinde baskı gruplarının aşırı derecede cömert yapı taleplerinden etkilenebileceği, aşırı yüksek katılım oranlarının topluma maliyetli olabileceğine dikkat çekilmiştir. Bu sebeple, maliyetlerden kaçınmak için bir diğer husus olarak kısa çalışmanın normal ekonomik şartlar altında dizayn edilmesinin ve sabit kurallara bağlı kalınması gerekliliğinin altı çizilmiştir.

Alexander Hijzen ve Sebastien Martin tarafından 23 OECD ülkesinin verileri kullanılarak işgücü piyasasında kısa çalışmanın nicel etkilerinin analiz edildiği 2013 yılındaki araştırmada[47], uygulamanın çalışma sürelerinin elastikiyetini arttırdığı, kriz döneminde işleri korumaya yardım ettiği ve işsizliğin daha az elastik olmasını sağladığı sonucuna ulaşılmıştır. Almanya, İtalya ve Japonya da 2009'un ikinci yarısında gerçekleşen istihdam rakamları, kısa çalışmanın olmadığı durumda gerçekleşeceği rakamlara göre sırasıyla 580.000, 130.000 ve 445.000 daha yüksek hesaplanmıştır. Kısa çalışmanın istihdam üzerindeki sosyal etkisinin en iyi biçimde ölçülebilmesi için, zaman dilimlerinde kurtarılan iş sayısının toplamının hesaplanması gerektiğini ve bunun neredeyse tüm ülkelerde pozitif olduğunu vurgulayan çalışmada, etkin kullanım için zamanlamanın kritik olduğuna özel atıf yapılmıştır. Ancak yapılan hesaplamalar ile iyileşme dönemlerinde kısa çalışma kullanımının devam ettirilmesinin, işlerin içeriği üzerinde negatif bir etki gösterdiği belirtilmiştir. Kısa çalışmanın kullanımının ekonomide yaşanan durgunluk dönemleri ile sınırlandırılması halinde programın etkilerinin muhtemelen çok daha pozitif olacağı, bu sebeple sistemin ekonomik koşullardaki negatif ve pozitif değişikliklere uyumlu olarak tasarlanması gerektiği ifade edilmiştir.

Almut Balleer, Britta Gehrke, Wolfgang Lechthaler ve Christian Merkl'in 2013 yılına ait çalışmasında[48], kısa çalışmanın işin korunması anlamında önemli bir koruyucu olup olmadığı incelenirken çok önemli bir ayrıma gidilmiştir. Belirli bir kural çerçevesi içerisinde işleyen kısa çalışma ile geçici olarak ihtiyari değişikliklerin yapıldığı kısa

---

[47] http://ftp.iza.org/dp7291.pdf.

[48] Balleer, Almut, vd.; "Does Short-Time Work Save Jobs? A Business Cycle Analysis", http://ftp.iza.org/dp7475.pdf, (07.09.2013)

çalışmanın etkileri ölçülmeye çalışılmıştır. Önceden belirlenen kurallar çerçevesinde işleyen kısa çalışmanın otomatik dengeleme etkisinin, son kriz döneminde iş başında olduğu öne sürülen çalışmada, oluşturulan model bir şokla beslediğinde GSYİH'da %6,6 oranında düşüş gerçekleşmekte, işsizlik oranı da %4,82 artmaktadır. Modelde kısa çalışma uygulamasının olmadığı durumda ise aynı şok işsizliği %6,11 puan arttırmaktadır. Ama ampirik kanıtlar, ihtiyari politika değişikliklerinin ise işsizlik üzerinde bir etkisi bulunmadığını göstermektedir. Bu durumun nedeni olarak geçici bir şekilde kullanılan ihtiyari müdahalelerin, firmaların gelecek beklentilerini etkilemeyeceği için işleri koruyamayacağı, ancak belirli bir kural çerçevesinde oluşturulan sistemin firmaların işçi alma ve çıkarma kararlarını etkileyeceği öne sürülmüştür.

Kısa çalışmanın güçlü bir stabilizasyon etkisine sahip olabilmesi için yüksek işten çıkarma maliyetlerinin ve toplu ücret pazarlıklarının var olduğu bir ekonomik yapı gerekliliğine de işaret edilmiştir. Çünkü bu durumda yaşanan ekonomik şoklar firma için daha maliyetli hale gelecektir. Kısa çalışma bu yapının empoze ettiği esnek olmayan yapıyı azaltarak, istihdamı dengelemektedir.[49]

[49] http://ftp.iza.org/dp7475.pdf

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE VE DÜNYADA KISA ÇALIŞMAYA İLİŞKİN UYGULAMA ÖRNEKLERİ

3.1. TÜRKİYE'DE KISA ÇALIŞMA

Kısa çalışma, 22 Mayıs 2003 tarihinde kabul edilen 4857 sayılı İş Kanunu'nun 65 inci maddesi ile çalışma hayatımızın bir parçası haline gelmiştir. Kanunun gerekçesinde de 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" kavramlarının getirildiği ifade edilmiştir.

3.1.1. Türkiye'de Kısa Çalışmaya İlişkin İlk Uygulamalar

Türkiye'de kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneği uygulamasını düzenleyen İş Kanunu'nun 65 inci maddesinin ilk hali aşağıdaki yer almaktadır. Buna göre;

> "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, durumu derhal gerekçeleri ile birlikte Türkiye İş Kurumuna, varsa toplu iş sözleşmesi tarafı sendikaya bir yazı ile bildirir. Talebin uygunluğunun tespiti Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca yapılır. Bunun usul ve esasları bir yönetmelikle belirlenir.
>
> Yukarıda belirtilen nedenlerle işyerinde geçici olarak en az dört hafta işin durması veya kısa çalışma hallerinde işçilere çalıştırılmadıkları süre için işsizlik sigortasından kısa çalışma ödeneği ödenir. Kısa çalışma süresi, zorlayıcı sebebin devamı süresini ve herhalde üç ayı aşamaz. İşçinin kısa çalışma ödeneğine hak kazanabilmesi için, çalışma süreleri ve işsizlik sigortası primi ödeme gün sayısı bakımından işsizlik ödeneğine hak kazanma şartlarını yerine getirmesi gerekir.
>
> Günlük kısa çalışma ödeneğinin miktarı, işsizlik ödeneğinin miktarı kadardır.
>
> Zorlayıcı sebeplerle işyerinde faaliyetin tamamen veya kısmen geçici olarak durması halinde, işsizlik ödeneği ödemeleri 24 üncü maddenin (III) numaralı bendinde ve 40 ıncı maddede öngörülen bir haftalık süreden sonra başlar.

Kısa çalışma ödeneği aldığı süre içinde işçinin hastalık ve analık sigortasına ait primler İşsizlik Sigortası Fonu tarafından 2/3 oranında Sosyal Sigortalar Kurumuna aktarılır. Bu primler, sigorta primlerinin hesabında esas alınan en alt kazanç sınırı üzerinden hesaplanır. İşçi, işsizlik ödeneğinden yararlanma süresini doldurmadan tekrar işe başlar ve işsizlik sigortasından yararlanmak için 4447 sayılı Kanunun öngördüğü koşullar gerçekleşmeden işsiz kalırsa, kısa çalışma ödeneği aldığı süre çıkarıldıktan sonra, daha önce hak ettiği işsizlik ödeneği süresini dolduruncaya kadar işsizlik ödeneğinden yararlanır.

Kısa çalışma ödeneğinin ödeme süresi içinde ödenmesi gereken geçici iş göremezlik ödeneğinin miktarı kısa çalışma ödeneğinin miktarından fazla olamaz. Geçici iş göremezlik ödeneğinin ödendiği dönemde, bu maddede öngörülen hastalık ve analık sigortası primi ödenmez."

2008 yılında 5763 sayılı Kanun[50] ile kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneği uygulamasına ilişkin hükümler İş Kanunundan çıkartılarak 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu[51] kapsamına alınmıştır. Böylelikle İş Kanunun kapsamı dışında yer alan bir hizmet akdine tabi çalışanların da kısa çalışma uygulaması kapsamına alınması sağlanmıştır. 4447 sayılı Kanun kapsamında; 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun[52] 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ile ikinci fıkrası kapsamında olanlardan bir hizmet akdine dayalı olarak çalışan sigortalıları, 4857 sayılı Kanuna göre kısmi süreli iş sözleşmesi ile çalışanlardan 5510 sayılı Kanunun 52 nci maddesinin birinci fıkrası kapsamında işsizlik sigortası primi ödeyen isteğe bağlı sigortalılar ile aynı Kanunun ek 6 ncı maddesi kapsamındaki sigortalıları ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun geçici 20 nci maddesinde açıklanan sandıklara tabi sigortalıları çalıştıran işyerleri kısa çalışma uygulamasından yararlanabilmektedir.

4447 sayılı Kanuna eklenen hükümlerin genel hatlarına bakıldığında, ilk düzenlenmiş haliyle aynı olduğu görülmektedir. Ancak hastalık ve analık sigortasına ilişkin işlemlerin nasıl yürütüleceğine dair İş Kanunundaki halinde bulunan hükümler yerine, ödenek alanlara ait sigorta primlerinin aktarılması ve sağlık hizmetlerinin sunulmasına ilişkin işlemlerin 506 sayılı Kanunda belirtilen esaslar çerçevesinde yürütüleceğine dair hükümler getirilmiştir.

---

[50] **5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun,** RG. 26.5.2008-26887

[51] **4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu,** RG. 8.9.1999-23810

[52] **5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu,** RG. 16.6.2006-26200

Bu dönemde kısa çalışma ödeneği, genel ekonomik kriz veya zorlayıcı sebeplerle işyerinde geçici olarak en az dört hafta işin durması veya kısa çalışma hallerinde, 4447 sayılı Kanunu'na göre sigortalı sayılan kişilerin çalıştırılmadıkları süre için, en fazla üç ay süre ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca yapılan tespit işleminden sonra İşsizlik Sigortası Fonu'ndan ödenmekteydi.

Sigortalı işçinin kısa çalışma ödeneğinden yararlanabilmesi için;

- İşverenin kısa çalışma talebinin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca uygun bulunması,

- İşçinin kısa çalışmanın başladığı tarihte, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 50 nci maddesine göre çalışma süreleri ve işsizlik sigortası primi ödeme gün sayısı bakımından işsizlik ödeneğine hak kazanmış olması,

- Kısa çalışma ödeneği talebinde bulunması,

gerekmekteydi.

İşsizlik Sigortası Kanununun 50 nci maddesi gereğince bir işçinin işsizlik ödeneğinden yararlanabilmesi için hizmet akdinin feshinden önceki son 120 gün sürekli olmak üzere, son üç yıl içinde en az 600 gün süre ile işsizlik sigortası primi ödemiş olması gerekmektedir. Kısa çalışmada iş akdi feshedilmediği için, bu hesaplama yapılırken kısa çalışma uygulamasının başladığı tarih dikkate alınmaktadır.

Kısa çalışmanın süresi, zorlayıcı sebebin devamı süresini ve herhalde üç ayı aşamamaktadır. Kanunda kısa çalışma alınan sürenin, hak edilen işsizlik ödeneğinden mahsup edileceği hüküm altına alınmıştır. Bu sebeple, işsizlik ödeneğinden yararlanma süresi doldurulmadan tekrar işe başlanması ve işsizlik sigortasından yararlanmak için 4447 sayılı Kanunun öngördüğü koşullar gerçekleşmeden işsiz kalınması halinde, kısa çalışma ödeneği alınan süre düşüldükten sonra, daha önce hak edilen işsizlik ödeneği süresi doldurulunca kadar işsizlik ödeneği ödenmektedir.

5838[53] ve 5951[54] sayılı Kanunlarla yapılan değişiklikle, 2008, 2009 ve 2010 yıllarına münhasır olmak üzere, azami 3 ay olan kısa çalışma süresi 6 aya uzatılmış,

[53] **5838 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun,** RG. 28.2.2009-27155

5838 sayılı Kanun ile kısa çalışma süresini altı ay daha uzatmaya Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştı. Bu yetki kapsamında 02.07.2009 tarihli ve 27276 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan 2009/15129 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ve 11.03.2010 tarihli ve 27518 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2010/180 Karar Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kısa çalışma süresi 6 ay daha uzatıldı. Ancak ilk 6 ay için işsizlik ödeneğinden mahsup edilmeyen kısa çalışma ödemeleri, ikinci altı aylık dönemde başlangıçta hesaplanan işsizlik ödeneği süresinden mahsup edildi.

Kısa çalışma ödeneği miktarı, sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının yüzde kırkı olarak belirlenmiştir. Ancak bu şekilde hesaplanan kısa çalışma ödeneği miktarının, 4857 sayılı İş Kanununun 39'uncu maddesine göre on altı yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin brüt tutarının yüzde seksenini geçemeyeceği hüküm altına alınmıştı. 5838 ve 5951 sayılı Kanunlarla 2008, 2009 ve 2010 yıllarında yapılan kısa çalışma başvurularına münhasıran kısa çalışma ödeneği miktarının %50 artırılması kararlaştırıldı. Bu durumda kısa çalışma ödenek miktarı, son dört aylık prime esas kazanç dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancın yüzde altmışına yükseltilmiş, ancak ödenebilecek üst sınır on altı yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin brüt tutarının yüzde yüz yirmisi olarak belirlenmişti.

3.1.2. Türkiye'de Uygulanan Mevcut Kısa Çalışma Uygulaması

25.02.2011 tarihli ve 27857 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 6111 sayılı Kanun ile 4447 sayılı Kanunun Ek 2 nci maddesinde düzenlenen kısa çalışma uygulamasında ciddi değişiklikler yapılmış olup, günümüzde ilgili Kanun hükümleri çerçevesinde işlemler gerçekleştirilmektedir. Yapılan değişiklik sonucu Kanun maddesinin son hali aşağıdaki gibidir.

> "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 yapılabilir.

---

[54] **5951 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun,** RG. 5.2.2010-27484

Bu Kanuna göre 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. Talebin uygunluğunun belirlenmesine ilişkin usul ve esaslar, ilgili kurum ve kuruluşların da görüşü alınarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.

Kısa çalışma halinde İşsizlik Sigortası Fonundan kısa çalışma ödeneği ödenir. İşçinin kısa çalışma ödeneğine hak kazanabilmesi için, hizmet akdinin feshi hariç işsizlik sigortası hak etme koşullarını yerine getirmesi gerekir.

Günlük kısa çalışma ödeneği; sigortalının son on iki aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının % 60'ıdır. Bu şekilde hesaplanan kısa çalışma ödeneği miktarı, 4857 sayılı Kanunun 39 uncu maddesine göre 16 yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin brüt tutarının % 150'sini geçemez. Kısa çalışma ödeneğinden yararlananlara ait sigorta primlerinin aktarılması ve sağlık hizmetlerinin sunulmasına ilişkin işlemler 5510 sayılı Kanunda belirtilen esaslar çerçevesinde yürütülür. Kısa çalışma ödeneği olarak yapılan ödemeler başlangıçta belirlenen işsizlik ödeneği süresinden düşülür.

Zorlayıcı sebeplerle kısa çalışma yapılması halinde, kısa çalışma ödeneği ödemeleri 4857 sayılı Kanunun 24 üncü maddesinin (III) numaralı bendinde ve aynı Kanunun 40 ıncı maddesinde öngörülen bir haftalık süreden sonra başlar.

Bu maddede yer alan kısa çalışma ödeneğinin süresini altı aya kadar uzatmaya ve işsizlik ödeneğinden mahsup edilip edilmeyeceğini belirlemeye Bakanlar Kurulu yetkilidir.

İşverenin hatalı bilgi ve belge vermesi nedeniyle yapılan fazla ödemeler, yasal faizi ile birlikte işverenden tahsil edilir."

Yukarıda yer alan düzenlemenin kısa çalışma uygulaması hakkında getirdiği en büyük yenilik, genel ekonomik kriz ve zorlayıcı sebeplere ilave olarak sektörel veya bölgesel kriz sebepleriyle de işyerindeki haftalık çalışma sürelerinin geçici olarak önemli ölçüde azaltılması veya işyerinde faaliyetin tamamen veya kısmen geçici olarak durdurulması hallerinde kısa çalışma uygulanmasına imkân tanınmasıdır. Genel

ekonomik, sektörel ve bölgesel kriz ile zorlayıcı sebeplerin tanımları Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkındaki Yönetmelikte[55] yapılmıştır. Buna göre;

> "Genel ekonomik kriz: Ulusal veya uluslararası ekonomide ortaya çıkan olayların, ülke ekonomisini ve dolayısıyla işyerini ciddi anlamda etkileyip sarstığı durumları,
>
> Bölgesel kriz: Ulusal veya uluslararası olaylardan dolayı belirli bir il veya bölgede faaliyette bulunan işyerlerinin ekonomik olarak ciddi şekilde etkilenip sarsıldığı durumları,
>
> Sektörel kriz: Ulusal veya uluslararası ekonomide ortaya çıkan olaylardan doğrudan etkilenen sektörler ve bunlarla bağlantılı diğer sektörlerdeki işyerlerinin ciddi anlamda sarsıldığı durumları,
>
> Zorlayıcı sebep: 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 etmektedir. Kriz olduğuna ilişkin kararın nasıl verileceğine dair hükümler de yine aynı Yönetmelikte düzenlenmiştir. Buna göre krizin varlığı, işçi ve işveren sendikaları konfederasyonlarının iddia etmesi ya da bu yönde kuvvetli emarenin bulunması halinde, Türkiye İş Kurumu Yönetim Kurulunca karara bağlanmaktadır. Yönetim Kurulu; Türkiye İş Kurumu Genel Müdürü, Bakanlığı temsilen Bakanın teklifi üzerine müşterek kararname ile atanan bir üye, Hazine Müsteşarlığını temsilen, Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın teklifi üzerine müşterek kararname ile atanan bir üye, en çok üyeye sahip işçi konfederasyonunca belirlenen bir üye, en çok üyeye sahip işveren konfederasyonunca belirlenen bir üye ve Türkiye Esnaf ve Sanatkârları Konfederasyonunca belirlenen bir üye olmak üzere toplam 6 üyeden oluşmaktadır.

Krizin varlığına ilişkin 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 yapılan başvurular ise reddedilmektedir.

---

[55] **Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik,** RG. 30.4.2011-27920

Bir işyerinde kısa çalışma uygulanabilmesi için yukarıda belirtilen sebeplerle, 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 gerekmektedir.

Kısa çalışma talebiyle, Türkiye İş Kurumu'nun ilgili birimine ve varsa toplu iş sözleşmesi tarafı sendikaya yazılı bildirimde bulunan işverenin talebi, öncelikle Kurum tarafından sebep ve şekil yönünden değerlendirilmektedir. Yukarıda bahsedildiği gibi kriz kararı alınmış veya zorlayıcı sebep gerekçesiyle başvurulmuşsa, işyerinin uygunluk tespitinin Kurum yetkililerince ivedilikle yapılacağı hüküm altına alınmıştır. İnceleme sonucu, işverene bildirilmektedir. İşveren durumu, işyerinde işçilerin görebileceği bir yerde ilan etme ve varsa toplu iş sözleşmesine taraf işçi sendikasına bildirme, ilan yoluyla işçilere duyuru yapılamadığı durumlarda, kısa çalışmaya tabi işçilere yazılı bildirim yapma konusunda yükümlüdür.

İşverenin talebinin uygun bulunması halinde, işyerinde kısa çalışma uygulamasına tabi tutulan işçilerin kısa çalışma ödeneğine hak kazanabilmesi için daha önceki düzenlemelerde bulunan işçinin ayrıca talepte bulunması zorunluluğu kaldırılmıştır. Hizmet akdinin feshi hariç işsizlik sigortası hak etme koşullarını yerine getirmesi yeterlidir. Buna göre; kısa çalışmanın başladığı tarihten önceki son 120 gün içinde prim ödeyerek sürekli çalışmış olanlardan son üç yıl içinde en az 600 gün süreyle işsizlik sigortası primi ödemiş olanlar ödenekten yararlanabilmektedir.

Yeni düzenlemeyle getirilen bir diğer önemli yenilik, ödenek miktarının arttırılması olmuştur. Buna göre, günlük kısa çalışma ödeneğinin miktarı, 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 on iki aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının %60'ı olarak hesaplanmaktadır. Kısa çalışma ödeneği, işçinin kendisine, aylık olarak her ayın sonunda, İşsizlik Sigortası Fonundan ödenmektedir.

Kısa çalışma ödeneği, işyerinde uygulanan haftalık çalışma süresini tamamlayacak şekilde, çalışılmayan süreler için aylık olarak hesaplanmakta olup, ödeneğin süresi üç ayı aşmamak üzere kısa çalışma süresi kadardır. Ayrıca kısa çalışma alınan süre, işsizlik ödeneği hak sahipliğinden düşülmektedir. Kısa çalışma ödeneğinin

süresini altı aya kadar uzatmaya ve işsizlik ödeneğinden mahsup edilip edilmeyeceğini belirlemeye Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır. Verilen bu yetki ile gerekli şartlar oluşması halinde kısa çalışmanın etkisini arttırmak için hızlı hareket edilebilmesine imkân sağlanmıştır.

Kısa çalışma yapılma gerekçesinin zorlayıcı sebep olduğu durumlarda, bir önceki düzenlemede de olduğu gibi, kısa çalışma ödeneği ödemeleri, 4857 sayılı Kanunun 24 üncü maddesinin (III) numaralı bendinde ve aynı Kanunun 40 ıncı maddesinde öngörülen bir haftalık süreden sonra başlamaktadır.

İşçiler, kısa çalışma aldıkları süre zarfınca 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 60 ıncı maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi gereği genel sağlık sigortalısı sayılmaktadır. Aynı Kanunun 80 inci maddesinde, kısa çalışma alan kişiler için prime esas asgari kazanç tutarının esas alınacağı hüküm altına alınmıştır. Bu kişiler için genel sağlık sigortası primi, prime esas kazancın % 12'si olup, Türkiye İş Kurumu prim ödeme yükümlüsüdür. Sosyal Güvenlik Kurumuna aktarılan primler, İşsizlik Sigortası Fonu tarafından finanse edilmektedir. Ancak kısa çalışma yapılan dönemde, kısa ve uzun vadeli sigorta primleri yatırılmamaktadır.

Haftalık çalışma saati azalan ve bu dönemde kısa çalışma ödeneği alan bir işçinin, işe girmesi, yaşlılık aylığı almaya başlaması, herhangi bir sebeple silâhaltına 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.

Kısa çalışma ödemeleri işverenlerden alınan bilgiler doğrultusunda gerçekleştirilmektedir. Bu sebeple işverenin hatalı bilgi ve belge vermesi nedeniyle yapılan fazla ödemelerin, yasal faizi ile birlikte işverenden alınacağı hüküm altına alınmıştır. Fazla ödemenin işçinin kusurundan kaynaklanması halinde ise tahsil işlemleri yasal faizi ile birlikte işçiden yapılmaktadır.

İşverenlerin, işçilerin çalışma sürelerine ilişkin kayıtları tutması ve istenilmesi halinde ibraz etme zorunluluğu da Yönetmelikle getirilmiştir. Ayrıca işveren, ilan ettiği süreden önce normal faaliyetine başlamaya karar vermesi halinde durumu; Türkiye İş

Kurumu birimine, varsa toplu iş sözleşmesi tarafı sendikaya ve işçilere altı işgünü önce yazılı olarak bildirmekle yükümlü kılınmıştır. Geç bildirimlere ilişkin oluşan yersiz ödemeler, bu ödemelere sebep olan taraftan yasal faizi ile tahsil edilmektedir.

Yine yönetmelikte, 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 müfettişin yazılı talebi halinde, hakkında hatalı bilgi verilen işçi sayısı da dikkate alınarak kısa çalışma ödeneğinin durdurulmasına imkân sağlanmıştır.

3.1.3. Türkiye'de Kısa Çalışma Uygulamasına İlişkin Veriler

2003 yılından günümüze kısa çalışma ödenen kişi sayısı ile yapılan ödeme miktarı Tablo-1'de verilmiştir. Uygulamanın 2003 yılında yürürlüğe girmesine karşın ilk ödemeler 2005 yılında yapılmıştır. 2008 yılında yaşanan küresel ekonomik krize kadar çok az sayıda işçiye ödeme yapılmış olup, yapılan ödemeler kuş gribi, yangın ve sel gibi zorlayıcı sebeplerle gerçekleştirilmiştir.

Tablo-1: Kısa Çalışma Ödenen Kişi Sayısı ve Ödeme Miktarları

DÖNEMLER	HAK EDEN KİŞİ SAYISI	ÖDEME MİKTARI (MİLYON TL)
2005	21	0,01
2006	217	0,06
2007	40	0,02
2008	0	0
2009	190.223	162,50
2010	27.147	39,19
2011	5.821	4,24
2012	2.840	3,01
2013*	975	0,82
GENEL TOPLAM	227.284	209,92
* 30.11.2013 tarihi itibariyle		

Kaynak: İŞKUR

Ekonomik kriz nedeniyle kısa çalışma uygulamasının başlamasıyla 2009 yılında ödenek alan kişi sayısı önceki dönemle kıyaslanamayacak ölçüde artış göstermiştir.

2003 yılından 30.11.2013 tarihine kadar ödeme yapılan kişilerin yaklaşık %84'ü 2009 yılında yer almaktadır. Gerek ödenek miktarında yapılan artışlar gerek 3 aylık azami sürenin 12 aya kadar çıkartılması, ödeme miktarının da yükselmesini sağlamıştır. 2010 yılında ödenek alan kişi sayısında sert bir düşüş olsa da, 2009 öncesine kıyasla yine çok yüksek miktarda gerçekleşmiştir.

2010 yılı sonrasında genel ekonomik kriz sebebiyle ödeme yapılmamakla birlikte, 2011 yılında Libya'da yaşanan iç savaş ve Japonya'da yaşanan tsunami felaketi nedeniyle olumsuz etkilenen işyerleri zorlayıcı sebep gerekçesiyle kısa çalışma uygulanmasından yararlanmıştır. Van ilimizde yaşanan deprem felaketi nedeniyle 2011 ve 2012 yıllarında Van ili Merkez, Erciş ve Edremit ilçeleri ile bu ilçelerin köylerinde bulunan işyerleri için bölgesel kriz gerekçesiyle kısa çalışma uygulanmıştır. 2013 yılında da Hatay ilimizde yaşanan terör saldırısından etkilenen işyerleri için bölgesel kriz ilan edilmiştir. Bu yıllarda sel, yangın gibi gerekçelerle de kısa çalışma uygulanmıştır.

Tablo-2 ve Tablo-3'de sırasıyla 2009 yılından itibaren her ay ödeme yapılan kişi sayısına ve ödeme miktarlarına yer verilmiştir. Tablolar incelendiğinde 2009 yılının ilk aylarından itibaren ödeme yapılan kişi sayısında çok ciddi bir artış söz konusudur. Haziran 2009'da 82.439 kişi ile bir ayda ödeme yapılan en yüksek kişi sayısına ulaşılmıştır. Sonraki aylarda kişi sayısı giderek azalsa da, 2009 yılı boyunca aylık ortalama 41.940 kişiye ödeme gerçekleştirilmiştir.

2010 yılı itibariyle kişi sayısındaki azalma devam etmiştir. 2010 yılında aylık ortalama 10.802 kişiye, 2011 yılında aylık ortalama 917 kişiye ve 2012 yılında aylık ortalama 324 kişiye ödeme yapılmıştır. 2013 yılında 30.11.2013 tarihi itibariyle aylık ortalama ödeme yapılan kişi sayısı 81 kişiye kadar düşmüştür.

Özetle, 2010 sonrasında ödeme yapılan kişi sayısı ve miktarlarında 2009 ve 2010 yılı ile kıyasla büyük düşüş olsa da, tanınırlığı artan ve uygulamada daha esnekleşen kısa çalışma, 2009 öncesi rakamlara gerilememiştir.

Tablo-2: Aylar İtibariyle Ödeme Yapılan Kişi Sayısı

	2009	2010	2011	2012	2013
OCAK	651	32.760	2.242	1.358	3
ŞUBAT	6.935	28.500	2.455	765	358
MART	27.491	23.514	810	737	132
NİSAN	41.753	12.954	634	318	8
MAYIS	66.405	7.365	414	60	8
HAZİRAN	82.439	3.797	1.405	419	115
TEMMUZ	53.734	6.153	1.043	60	34
AĞUSTOS	47.176	5.095	665	29	10
EYLÜL	52.301	3.851	586	127	214
EKİM	45.105	3.152	152	3	10
KASIM	40.378	1.213	310	0	0
ARALIK	38.911	1.269	293	9	

Kaynak: İŞKUR

Tablo-3: Aylar İtibariyle Yapılan Ödeme Miktarı

	2009	2010	2011	2012	2013
OCAK	491.729,48	10.277.164,68	792.201,78	950.477,00	3.144,00
ŞUBAT	1.678.574,96	8.297.799,83	922.334,67	599.435,90	230.110,00
MART	12.396.559,39	6.130.755,30	273.794,39	676.396,00	74.330,00
NİSAN	18.217.294,80	3.574.533,00	233.218,14	255.043,00	6.453,00
MAYIS	24.348.339,09	2.478.710,58	132.558,51	35.410,00	9.973,00
HAZİRAN	23.925.294,11	1.401.269,52	799.029,16	404.989,00	120.123,00
TEMMUZ	15.539.249,31	2.091.382,33	193.796,05	35.399,00	17.468,00
AĞUSTOS	13.691.438,77	2.186.308,96	385.237,00	17.905,00	2.948,00
EYLÜL	14.802.259,11	1.083.401,17	101.031,00	20.575,00	347.536,00
EKİM	13.477.416,22	757.379,71	42.906,00	2.106,00	7.339,00
KASIM	12.285.646,02	351.398,53	146.768,00	0,00	0,00
ARALIK	11.652.459,43	564.232,16	221.008,00	7.470,96	
TOPLAM	162.506.260,69	39.194.335,77	4.243.882,70	3.005.206,86	819.424,00

Kaynak: İŞKUR

Tablo-4'de yıllar itibariyle kısa çalışma talebinde bulunan firma sayıları ve inceleme sonuçlarına ilişkin veriler bulunmaktadır. Bu noktada bir bilgilendirme yapılması gerekmektedir. 2008 yılı için söz konusu veriler, küresel ekonomik krizin baş gösterdiği 2008 yılı Kasım ayından itibaren verilmiştir. Daha önceki dönemde yapılan taleplere yer verilmemesinin nedeni, talep sayısının çok düşük miktarda gerçekleşmesidir.

Tablo-4: İşveren Talep Sayısı ve Sonuçları

	TALEPTE BULUNAN		KABUL		RED		TALEPTEN VAZGEÇTİ		İNCELEMESİ DEVAM EDEN	
AYLAR	FİRMA SAYISI	KİŞİ SAYISI	FİRMA SAYISI	KİŞİ SAYISI	FİRMA SAYISI	KİŞİ SAYISI	FİRMA SAYISI	KİŞİ SAYISI	FİRMA SAYISI	KİŞİ SAYISI
2008	304	40.248	180	26.363	65	5.570	59	8.315	0	0
2009	5.126	314.444	3.181	221.404	469	19.648	1.476	73.392	0	0
2010	396	29.967	263	19.007	53	7.380	80	3.580	0	0
2011	597	15.701	263	7.122	227	7.082	107	1.497	0	0
2012	280	23.328	135	1.983	123	14.843	19	6.353	3	149
2013*	365	7.722	57	866	25	3.557	223	2.097	60	1.202
TOPLAM	7.068	431.410	4.079	276.745	962	58.080	1.964	95.234	63	1.351
*14.11.2013 tarihi itibariyle										

Kaynak: İŞKUR

Tabloda görüldüğü üzere en fazla başvuru 5.126 ile 2009 yılında gerçekleştirilmiştir. Bu başvurulardan %62'si olumlu sonuçlanmıştır. Yapılan inceleme sonucunda reddedilen başvuru oranı %9 olurken, talebinden vazgeçen firma oranı yaklaşık %29 olmuştur. 2010 yılında başvurularda büyük bir düşüş gerçekleşmiştir. Yapılan taleplerin %66'sı kabul edilmiş ve %13'ü reddedilmiştir. Talep sahibi işverenlerin %20'si taleplerinden vazgeçmiştir. 2011 yılında bir önceki yıla göre başvurularda artış olsa da, kabul edilen dosya oranı önceki yıllara göre azalarak %44 olmuştur. Reddedilen taleplerde ciddi oranda artarak %38 seviyesinde gerçekleşmiştir.

2012 yılında yapılan 280 başvurunun kabul oranı %48 olurken, reddedilen talep oranı yine bir önceki yıla kıyasla artarak %44 olarak gerçekleşmiştir. Talepten vazgeçen işveren oranı ise %7 ile kalmıştır. 2013 yılında yapılan başvurularda ise dikkat çeken en önemli nokta 365 başvurudan 223 başvurunun, talep sahiplerince geri çekilmesidir. İlgili yılda talepten vazgeçme oranı %61 olarak gerçekleşmiştir. Kabul oranı ise %16'dır.

2008 yılından bu yana yapılan tüm başvurular çerçevesinde bakıldığında ise, taleplerin %58'inin yapılan incelemeler neticesinde kabul edildiği ve %14'ünün reddedildiği görülmektedir. Talebinden vazgeçen firmaların oranı ise %28 olmuştur.

Tablo-5'te ise yapılan başvuruların nedenlerine göre dağılımlarına yer verilmiştir. 2009 ve 2010 yıllarında yapılan başvuruların neredeyse tamamı genel

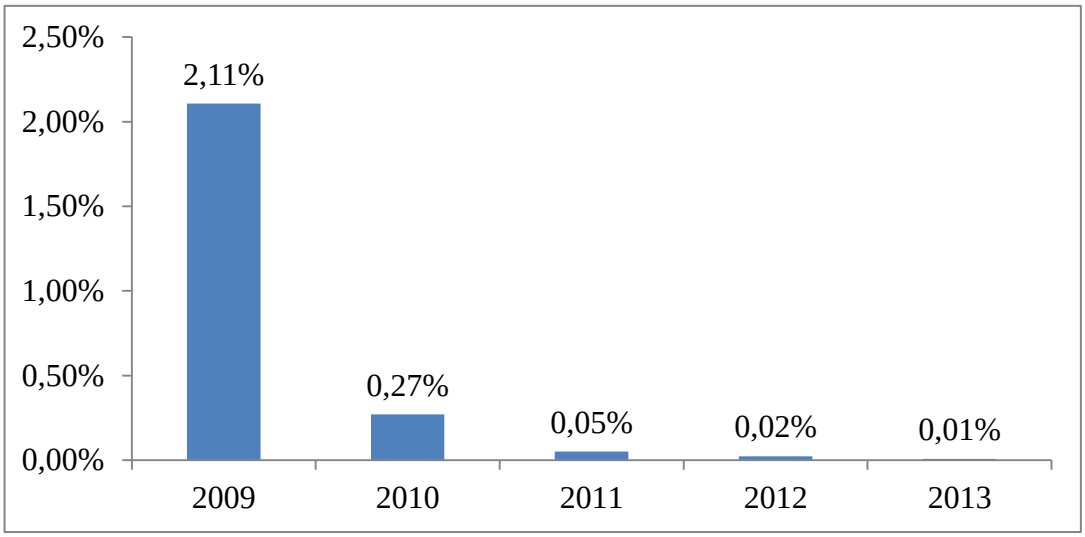
ekonomik kriz gerekçesiyle yapılmıştır. Ancak 2010 yılında kriz nedeniyle yapılan başvurular bir önceki yıla göre %92 oranında azalmıştır. Sonraki yıllarda ise mevzuata 2011 yılında eklenen bölgesel kriz gerekçesiyle başvurular çoğunluk arz etmektedir. Bu başvurular Van ilimizde yaşanan deprem felaketinden ve Hatay ilimizde yaşanan terör saldırısından etkilenen işyerlerinin başvurularıdır. Zorlayıcı sebeple yapılan başvurular ise, 2010 yılında aşırı bir düşüş ve 2012 yılında aşırı bir artış gösterse de, yıllık ortalama 44 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo-5: Kısa Çalışma Ödeneği Başvuru Nedenleri

	GENEL EKONOMİK KRİZ	ZORLAYICI SEBEP	SEKTÖREL KRİZ	BÖLGESEL KRİZ	DİĞER NEDENLER	TOPLAM
2009	5.082	44	-	-	-	5.126
2010	392	4	-	-	-	396
2011	14	43	42	492	6	597
2012	6	84	32	152	6	280
2013*	0	45	5	314	1	365
*14.11.2013 tarihi itibariyle						

Kaynak: İŞKUR

Grafik-1: Türkiye'de Kısa Çalışma Uygulamasına Katılım Oranı



Kaynak: İŞKUR ve SGK

Grafik-1'de Türkiye'de yıllar itibariyle kısa uygulamasına ilişkin katılım oranına yer verilmiştir. Kısa çalışma ödeneğine hak kazananların, Sosyal Güvenlik Kurumunun ilgili yıllara ait yayınladığı çalışan sayılarına oranlanması yoluyla oluşturulan grafikte çalışanlar olarak İşsizlik Sigortası Kanunu kapsamındaki sigortalılar kastedilmektedir. 2009 öncesi yıllara ait verilerin grafikte yer almamasının nedeni, bu yıllarda yapılan ödemelerin çok düşük seviyelerde olması sebebiyle katılım oranının ihmal edilebilir düzeyde kalmasıdır.

2009 yılı itibariyle kısa çalışmaya uygulamasına tabi tutulanlar çalışanların %2,11'ini oluşturmuştur. Bu artış Tablo-1'e ilişkin değerlendirmede de bahsedildiği gibi genel ekonomik kriz uygulamasının hayata geçirilmesinden kaynaklanmaktadır. 2010 yılında ise oran ciddi anlamda azalmış ve %0,27'e gerilemiştir. Ancak yine de kriz öncesi dönemle kıyaslanamayacak ölçüde yüksektir. 2010 yılından sonra ekonomik kriz sebebiyle kısa çalışma uygulamasının sona ermesi ile iyice düşen katılım oranı 2011, 2012 ve 2013 yılları için sırasıyla %0,05, %0,02 ve %0,01 olarak gerçekleşmiştir.

3.2. DİĞER ÜLKE UYGULAMALARI

Kısa çalışma uygulamaları, 2008 yılının öncesinde de dünyada bilinen ve kullanılan bir unsurdu. Ancak, 2008 ve 2009'daki ekonomik durgunluk sırasında kısa çalışma programlarına hükümetler yoğun ilgi göstermiştir. Sistemin var olduğu ülkelerde, uygulamanın kapsamı veya bonkörlüğü genişletilmiş, katılımı teşvik etmek için uygunluk şartları ve/veya idari gereklilikler rahatlatılmıştır. Sistemin bulunmadığı ülkeler ise kendi koşullarına uygun bir yapıyı çalışma hayatlarına entegre etmeye çalışmıştır.[56]

OECD örneğini incelediğimizde, 2008-2009 krizinden önce 18 ülkede zaten bu programların mevcut olduğu görülmektedir. Kriz sırasında ise 7 ülke (Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Meksika, Hollanda, Yeni Zelanda, Polonya ve Slovakya) ilk kez kısa çalışma uygulamasıyla tanışmıştır. 2009 yılında, 33 OECD ülkesinden çoğunluğu kıta avrupasındaki ülkeler olmak üzere 25 inde kısa çalışma mevcuttu ve sadece 5 ülkede uygulama bulunmamaktaydı. (Avustralya, Birleşik Krallık, Yunanistan, İzlanda ve İsveç) 3 ülke için ise kısa çalışma verileri ulaşılabilir değildir. (Şili, Estonya ve Slovakya) İskandinav ülkeler arasında; Danimarka, Finlandiya ve Norveç'in kısa

[56] Hijzen, Alexander-Danielle Venn;**a.g.e.,** s.4.

çalışma programları varken İngilizce konuşulan ülkeler olan Kanada, İrlanda, Yeni Zelanda ve Amerika'da da benzer programlar yürütülmektedir.[57]

Her ülkenin kendi iç dinamiklerini karşılamak açısından kısa çalışma programları farklılık gösterse de, tüm uygulamalarda ortak özellikler bulunmaktadır. Birincisi, kısa çalışma uygulamasına geçilebilmesi için işverenin bir kısa çalışma planı hazırlaması ve ilgili kamu kurumuna sunması gerekmektedir. Genellikle işsizlik sigortasına ilişkin işlemleri yürüten kamu kurumları ile kısa çalışma uygulamalarının yürütülmesinden sorumlu olan kamu kurumları aynı bünyede bir araya gelmiştir. İkincisi ise, genellikle kısa çalışma planlarının çalışma saatleri ve ödenekler hakkında içerdiği 4 önemli detaydır. i) Çalışma saatlerinde meydana gelmesi gereken azalmaya ilişkin bir projeksiyon, (Daha önce belirlenmiş bir süreyi aşması da gerekmektedir.) ii) Kısa çalışma programlarına dahil edilen iş birimlerinin ve azaltılan çalışma sürelerinin kapsamı, iii) Çalışılan saatlerde gidilen azaltmanın ne kadar süre ile uygulanacağı ve ödeneklerin potansiyel süresi ve iv) Prim ve sağlık sigortasındaki işveren katkısı gibi işveren destekli yan ödemeler hakkında anlaşma.[58]

Örnek vermek gerekirse, ülkelerin %80'i firmaların kısa çalışmayı gerekli kılan ekonomik faktörleri kanıtlamasını talep etmektedir. Ülkelerin %55'i toplu sözleşme talep etmekte ve diğer ülkeler ise genellikle işçiler veya katılanlarla müzakere anlaşmaları talep etmektedir. Ülkelerin %40'ında, işçiler aynı zamanda işsizlik sigortası şartlarını da sağlamalıdır. Güney Avrupa ülkeleri ise OECD ortalamasına göre genellikle sıkı olmayan uygunluk gereksinimleri koymuştur.[59]

Kısa çalışma programlarının bir veya birkaç şarta bağlanması da söz konusudur. Bunlar kısa çalışma uygulaması bittikten sonra belirli bir süre işçilerin işten çıkartılmamasını, uygulamaya tabi tutulan işçilerin iş arama gerekliliklerinin bulunmasını, işveren tarafından iyileşme planı tasarlanmasını ve çalışılmayan sürelerde işçilere eğitim verilmesini kapsamaktadır. İskandinav ülkeler kısa çalışma uygulamasını iş arama şartına bağlarken, İngilizce konuşulan ülkelerin hepsi gibi Asya ülkeleri de (Japonya ve Kore) hiçbir koşul aramamaktadır.[60]

---

[57] http://ftp.iza.org/dp5430.pdf
[58] http://www.urban.org/uploadedpdf/411983_stabilize_employment.pdf
[59] http://ftp.iza.org/dp5430.pdf
[60] http://ftp.iza.org/dp5430.pdf

Tablo-6: Ülkelerde Kısa Çalışma Uygulamasına Katılım Oranı

ÜLKELER	2007 4. Çeyrek	En Yüksek Kısa Çalışma Katılım Oranı	2010 4. Çeyrek
AVUSTURYA	0,00	1,16	0,15
BELÇİKA	3,03	7,45	3,79
KANADA	0,01	0,42	0,12
ÇEK CUMHURİYETİ	0,00	1,96	0,25
DANİMARKA	0,00	0,48	-
FİNLANDİYA	0,35	1,87	0,99
FRANSA	0,20	1,11	0,77
ALMANYA	0,06	4,15	0,55
MACARİSTAN	0,00	0,86	0,05
İRLANDA	0,00	1,17	0,84
İTALYA	0,41	2,49	1,78
JAPONYA	0,00	4,59	1,33
HOLLANDA	0,00	1,11	0,15
NORVEÇ	0,07	0,79	0,36
POLONYA	0,00	0,03	0,00
PORTEKİZ	0,01	0,36	0,17
SLOVAKYA	0,00	1,37	0,08
İSPANYA	0,00	0,79	0,47

Kaynak: Hijzen Alexander-Sebastien Martin; "The Role Of Short-Time Work Schemes During The Global Financial Crisis and Early Recovery: A Cross-Country Analysis"http://ftp.iza.org/dp7291.pdf,

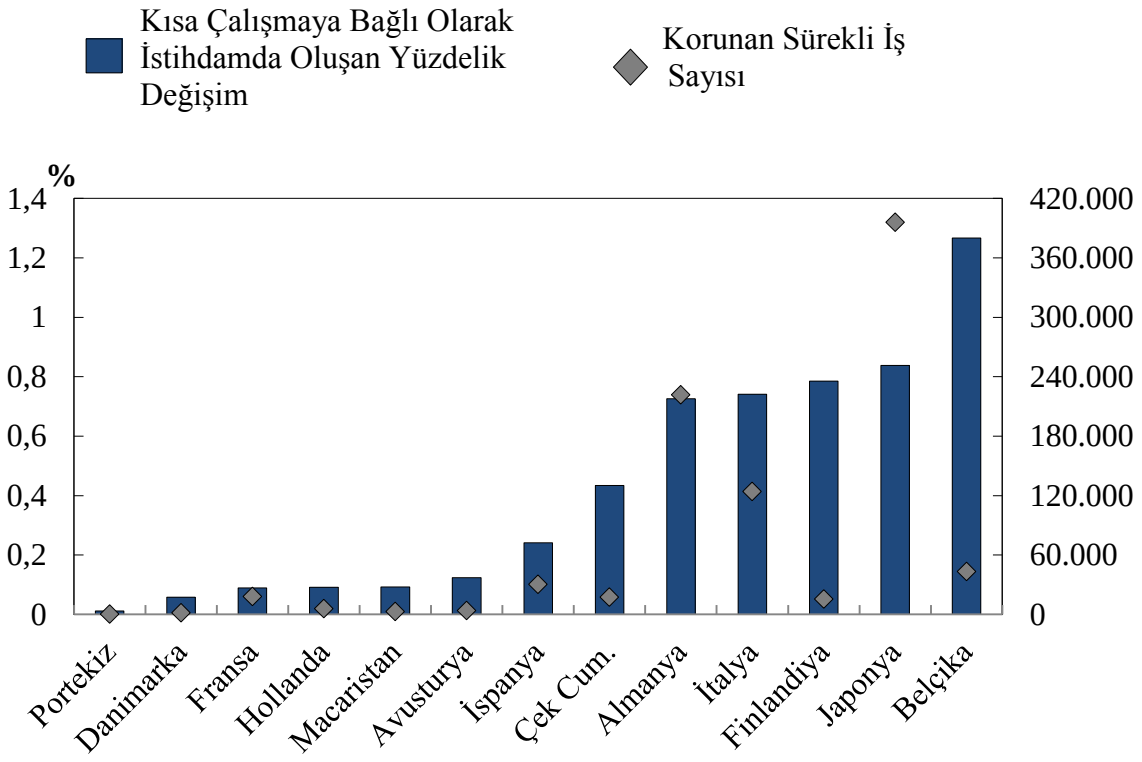
Tablo-6'da ülkelerin kriz öncesinde, kriz esnasında ve kriz sonrasındaki kısa çalışma uygulamasına katılım oranları yer almaktadır. Katılım oranı, bir dönemde kısa çalışma uygulamasından yararlananların toplam çalışanlara oranını ifade etmektedir. Tablo incelendiğinde 2007 yılı 4. çeyrekte kısa çalışma katılım oranlarının ihmal edilebilir bir seviyelerde olduğu görülmektedir. Sadece Belçika'da diğer ülkelerden farklı olarak %3,03'lük bir oranda kısa çalışmadan yararlanılmaktadır. Belçika'dan sonra en yoğun diğer kullanım oranı %0,41 ile İtalya'da gerçekleşmiştir. Finlandiya ve Fransa'da da diğer ülkelere kıyasla daha yüksek oranlar bulunsa da %0,5'in altında bir kullanım bulunmaktadır.

Kriz ile birlikte katılım oranlarında ciddi bir artış söz konusudur. Artış her ülkede gözlemlenmekle birlikte, aynı oranda bir kullanımdan bahsetmek imkânsızdır. Belçika'da %7'den fazla bir katılım oranı gerçekleşirken, Almanya ve Japonya'da %4-5 bandı aralığında, İtalya'da ise %2,5 oranında katılım mevcuttur. Çek Cumhuriyeti,

Finlandiya, Slovakya, İrlanda, Avusturya, Fransa ve Hollanda'da katılım oranı %1-2 civarında gerçekleşmiştir. Diğer ülkelerde ise kısa çalışma %1'in altında kalmıştır.

2010 yılının 4. çeyreğine gelindiğinde ise kısa çalışma uygulamasının kullanımı ekonomik toparlanmanın başlamasıyla birlikte oldukça azalmıştır. Yine de 2007 yılına kıyasla ülkelerde, Polonya hariç, daha yüksek bir katılım göze çarpmaktadır. Belçika %3,79 ile yine en çok kullanımın olduğu ülke olurken, onu %1,78 ile İtalya ve %1,33 ile Japonya takip etmiştir. Finlandiya ile birlikte katılım oranı %1'in altına inmiş ve diğer ülkelerde daha az katılım oranları gerçekleşmiştir.

Grafik-2: Kısa Çalışmanın Sürekli İşleri Korumadaki Etkisi



Kaynak: OECD; **Employment Outlook Moving Beyond The Job Crisis**, 2010, s.71

Grafik-2'de krizin başlangıcından 2009 yılı 3. çeyrek dönemine kadar kalıcı istihdamdaki kısa çalışma uygulamalarına atfedilebilecek olan ilave istihdam rakamlarına yer verilmiştir. Bu ilave istihdam hesaplamaları, kısa çalışmanın varlığı ile istihdamda oluşan ilave yüzde ile korunan sürekli iş sayıları üzerinden ifade edilmeye çalışılmıştır.

Grafikte en göze çarpan ülke, Tablo-6'da da olduğu gibi Belçika olmuştur. Bu ülkede krizin başlangıcından 2009 yılı 3. çeyrek dönemine kadar istihdamdaki düşüş,

kısa çalışmanın uygulamasının olmadığı varsayılan yapıya göre %1,3 daha az gerçekleşmiştir. Ancak OECD'nin ilgili raporunda, kısa çalışmanın istihdam üzerindeki etkisinin daha iyi anlaşılabilmesi için, uygulamanın bir kriz tedbiri olarak varsayılması gerektiği ve kriz öncesi kullanımın sıfır veya sıfıra yakın olması gerektiği ifade edilmiştir. Ancak Tablo-6'da da görüldüğü üzere Belçika'da kriz öncesinde de kısa çalışma katılım oranı yüksektir. Bu sebeple işleri koruma anlamında kısa çalışmanın etkisi üzerine Belçika özelinde yapılan bu hesaplamaların abartılı olabileceği belirtilmiştir. Japonya, Finlandiya, İtalya ve Almanya'da ise krizin istihdam üzerindeki olumsuz etkisinin kısa çalışma uygulamaları sayesinde yaklaşık %0,8 oranında daha az gerçekleştiği hesaplanmıştır. Uygulamayı ülke işgücü piyasası sistemine kriz ile birlikte dâhil eden ülkelerden olan Çek Cumhuriyeti'nde ise %0,4 ile en yüksek etkilerden biri gerçekleşmiştir.[61]

Korunan sürekli iş sayısına baktığımızda ise Japonya ve Almanya'da çok daha yüksek rakamlarla karşılaşılmaktadır. Kısa çalışma kalıcı iş kayıplarını Japonya'da neredeyse 400 bin civarında azaltırken, Almanya'da 200 binin üzerinde iş kısa çalışma sayesinde korunmuştur. Bu iki ülkeyi yaklaşık 120 bin işin korunmasıyla İtalya izlemiştir.[62]

3.2.1. Avusturya

Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan "Short Time Working Arrangements As Response To Cyclical Fluctuations" adlı çalışmadan[63] ve EUROFOUND'un araştırmasından[64] derlenen bilgilere göre, Avusturya'da uygulanan kısa çalışma uygulaması Kurzarbeitsunterstützung olarak adlandırılmaktadır. Talep daralması yaşanan zamanlarda işçilerin geçici olarak çalıştırılamadıkları dönemlerde işverenlere sunulan bir teşvik olarak, 1968 yılından itibaren yürürlüktedir. 3 aydan daha uzun süreli, büyük ölçekli ekonomik sıkıntılardan muzdarip olan işverenler, çalışanların çalışma saatlerindeki azalmanın sebep olduğu gelir kaybını kısmen de olsa telafi eden kısa çalışma ödenekleri için yerel kamu istihdam hizmetine başvuruda bulunabilmektedir.

---

[61] OECD; **a.g.e.**, s.70-71
[62] OECD; **a.g.e.**, s.72
[63] http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/op64_en.htm
[64] http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/71/en/1/EF1071EN.pdf

Ulusal, bölgesel ve yerel düzeydeki kamu kurumları, kamu kanununa tabi diğer kurumsal organlar ve siyasi partiler hariç olmak üzere tüm işverenler kısa çalışmaya başvurabilmektedir. Çıraklar ve yönetim organlarının üyeleri hariç olmak üzere tüm çalışanlar ile birlikte, görevli oldukları firmada çalışma süresinin azaltılmasından etkileniyorlarsa geçici işçiler de bu yardımı alabilmektedir.

Ödenek alabilmek için işletmenin geçici ekonomik sıkıntı içerisinde olduğunu kanıtlaması[65] ve bu durum hakkında bölgesel kamu istihdam kurumunu; uygulanmaya başlamadan altı hafta önce, uygulamanın uzatılmasından ise dört hafta önce bilgilendirmesi gerekmektedir.

Kısa çalışmadan yararlanabilmek için sosyal ortaklarla anlaşma zorunluluğu bulunmaktadır ve bu anlaşmanın kısa çalışmanın kapsamını, zaman sınırını, çalışılmayacak saatlerin kapsamını, istihdam garantisi ve elde tutma süresini, ödeneklerin miktarını, eğitim tedbirlerini ve kalifikasyon yardımlarını tanımlaması gerekmektedir. Sosyal ortak anlaşmaları, sektör/endüstri seviyesinde sonuçlandırılıp, firma düzeyinde gerçekleştirilebilme imkanı bulunmaktadır.

Kısa çalışma sırasında istihdam seviyesinin sürdürülmesi zorunluluğu bulunmaktadır. Yani çalışan sayısı, kısa çalışmanın başladığı zamanla aynı kalmalıdır. Ayrıca kısa çalışma sonrasında da, 1 ila 4 ay için istihdamın aynı oranda kalması gerekmektedir.

Maksimum 3 ay olan yararlanma süresi 18 aya kadar çıkabilmektedir. Azami süre 2011 yılına kadar 24 aya kadar uzatılmıştır. Çalışılan sürenin en az %10, en fazla %90 oranında azaltılması gerekmektedir. Uygulamaya katılan çalışanların, en az belirli bir sayıda veya oranda olma zorunluluğu bulunmamaktadır.[66]

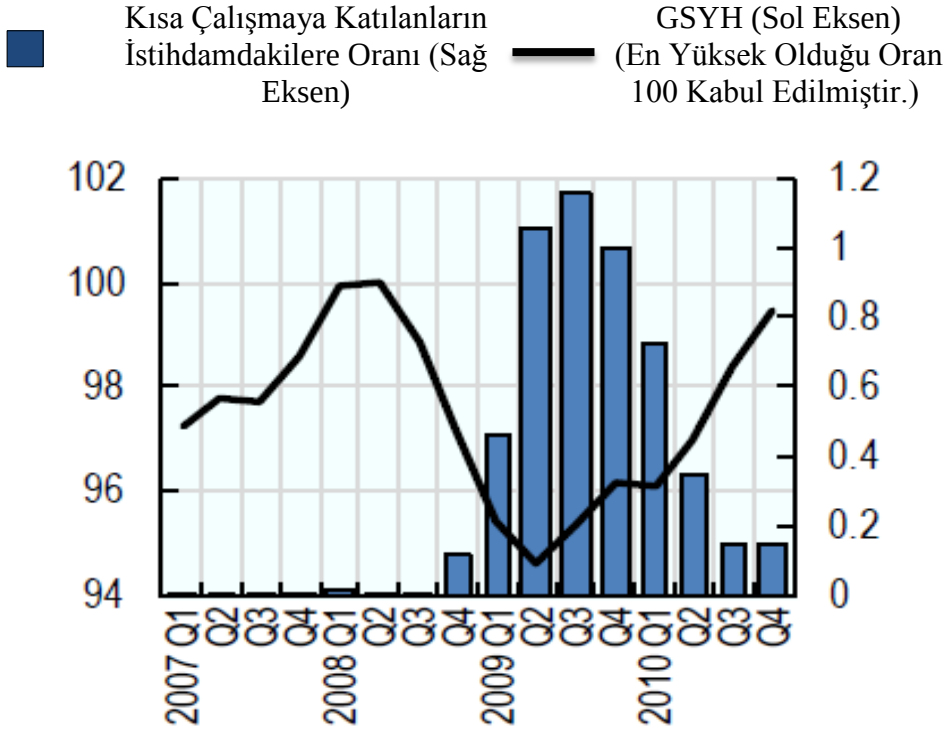
Azaltılan çalışma saatleri için işsizlik ödeneklerinin eşdeğer oranına göre ödenek ödenmektedir. Ödenek miktarı, çalışılmayan çalışma süresi başına işsizlik yardımının günlük oranının belirli bir oranına tekabül etmektedir. İşçilerin, ödeneğe doğrudan yasal hak kazanma durumu bulunmamaktadır, çünkü destek işverene verilir ve o da çalışanlarına ödemeyi gerçekleştirir. Bu sebeple uygulamaya tabi tutulan işçilerin, işsizlik ödeneğini hak kazanma şartlarını sağlama şartı bulunmamaktadır.

---

[65] OECD; **a.g.e.**, s.99.
[66] OECD; **a.g.e.**, s.99.

Mart 2009 itibariyle, kısa çalışmaya tabi tutulan işçilerin niteliklerinin arttırılmasını desteklemek amacıyla, özel eğitim sübvansiyonları ile birleştirilebilmektedir ve eğitim giderlerinin %60'ı kamu istihdam kurumu tarafından ödenmektedir.

Grafik-3: Avusturya



Kaynak: Hijzen Alexander-Sebastien Martin; "The Role Of Short-Time Work Schemes During The Global Financial Crisis and Early Recovery: A Cross-Country Analysis" http://ftp.iza.org/dp7291.pdf

Grafik-3'te Avusturya'da 2007 yılından 2010 yılının sonuna kadar üçer aylık dönemlerde kısa çalışmaya katılanların toplam istihdama göre yüzdesel oranları ve GSYH'nin bahsi geçen dönemde izlediği seyir gösterilmektedir. Grafik incelendiğinde 2008 yılı 4. çeyrek itibariyle kısa çalışmanın yoğun olarak kullanılmaya başlandığı ve 2009 yılı 3. çeyrekte yaklaşık %1,2 ile en yüksek seviyeye çıktığı görülmektedir. Ardından giderek azalan kısa çalışmaya katılanların oranı 2010 yılı 3. ve 4. çeyrekte, 2008 yılı 4. çeyrek rakamlarına gerilemiştir.

Grafikte dikkati çeken diğer bir husus GSYH ile kısa çalışmaya katılanların istihdamda bulunanlara oranı arasındaki negatif ilişkidir. GSYH'de azalma olduğunda

kısa çalışmaya katılanların oranı yükselmekte, GSYH'de artış olduğunda ise kısa çalışmaya katılanların oranı azalmaktadır.

3.2.2. Belçika

Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan çalışmadan[67] ve EUROFOUND'un araştırmasından[68] derlenen bilgilere göre, ülkede kısa çalışma Chômage Technique adıyla uygulanmaktadır. İşsizlik yardım sistemi dâhilinde, ekonomik sebeplerden ötürü kısa çalışma uygulanması veya işin tamamen durması halinde geçici işsizlik ödenekleri, çalışılmayan süre boyunca günler veya yarım günler için ödenmektedir.

Geleneksel olarak işin durmasının sebebi, tüm sektörlerde, kısa vadede ekonomik sebeplerden kaynaklanan talep azalmasıdır. Fakat bunun yanı sıra genellikle inşaat sektöründe olmak üzere kötü hava koşulları, kişinin kontrolünün dışındaki durumlar, işletmede yaşanan teknik sıkıntılar, yıllık tatillerden ötürü firmanın toplu olarak kapatılması, grev veya lokavt da, geçici olarak işin durmasının sebepleri arasında yer almaktadır.

Çalışılmayan sürenin, normal zamandaki haftalık çalışma süresinin en az belirli bir oranında olma şartı aranmadığı gibi, tamamen işin durmasına da imkân tanınmaktadır. Uygulamaya katılan çalışanların, minimum belirli bir sayıda veya oranda olma zorunluluğu bulunmamaktadır.[69]

Belçika istihdam kanunu gereği, mavi yakalı işçiler ve beyaz yakalı işçiler arasında bir ayrım bulunduğundan, ekonomik sebeplerden kaynaklanan işin durması durumu, sadece mavi yakalı işçiler için geçerlidir. Çünkü beyaz yakalı işçilerin, onlar için geçerli olan uzatılmış bildirim süreleri ile korunduğu addedilmektedir.

Ödenek alabilmek için, kısa çalışmaya tabi tutulanların, yasal işsizlik ödeneği planı için gerekli niteliklere sahip olması gerekmektedir. Buna göre; 36 yaşın altındaki işçiler için son 18 ay içinde 312 iş gününe, 50 yaş üzerindekiler için kesintisiz 36 aylık süre içerisinde 624 iş gününe kadar değişen, sabit bir dönem süresinde belli sayıda çalışma gününe sahip olunması şartı aranmaktadır.

---

[67] http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/op64_en.htm
[68] http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/71/en/1/EF1071EN.pdf
[69] OECD; **a.g.e.**, s.99.

Ödenek ödenen süre, işin tümüyle durması halinde 4 sürekli hafta ve çalışılan sürenin azaltılması halinde ise, çalışılan gün / hafta sayısına bağlı olarak, 3 ile 12 ay arasında olmaktadır. İşin tamamen durdurulduğu iki dönem arasında en az bir hafta bulunmalıdır. Bu 4 hafta çalışılmayan ve 1 hafta çalışılan döngü, ekonomik sebepler devam ettiği sürece devam ettirilebilmektedir. Ödenek miktarı, tek başına yaşayanlar ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerle yaşayanlar için bir tavan olmakla birlikte referans bir ücretin %60'ı; beraber yaşayan kişiler için, tümüyle işsizlikle aynı asgari ve azami seviyelerle, %58'idir. İşveren veya bir sektörel sandık tarafından ek miktarlar ödenebilmektedir.

Belçika hükümeti Nisan 2009'da, beyaz yakalı işçilerin kısa çalışmaya tabi tutulmaları halinde azami 26 hafta, tamamen işlerinin durması halinde ise azami 16 hafta uygulamadan yararlanabilmesi için düzenlemeler getirmiştir. Bu tedbirler geçici nitelikte olup 30 Haziran 2010'a kadar uzatılması kararlaştırılmıştır. Beyaz yakalı işçilere, belli bir tavan tutarına kadar, maaşlarının %70 ila %75'ine kadar işsizlik yardımı verilmektedir.

Kısa çalışma süresince çalışılmayan süreler için işverenin ödemesi gereken bir katkı payı bulunmamaktadır. Fakat işçilerin sigortaları devam ettirilmekte ve gelecekte bu süre emeklilik hesabında sayılmaktadır.

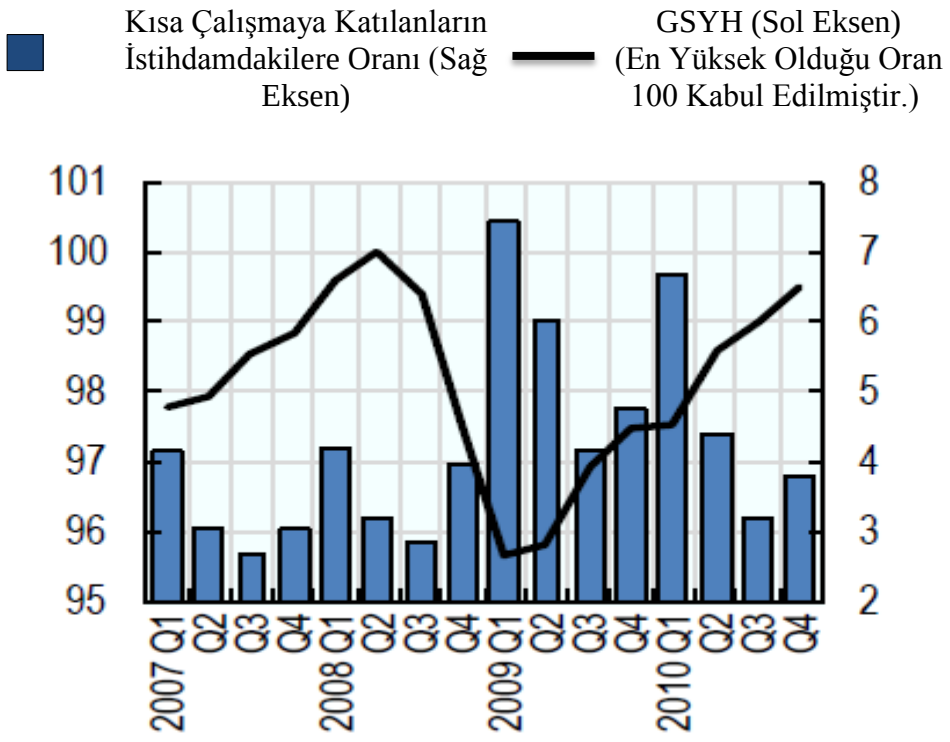
Kısa çalışma ödenekleri, işsizlik ödeneği yardım sistemi üzerinden ödenmektedir ve sigortalı kişi için gelirinin %0.87'si, işveren için ücretin %1.46'sı ve devlet katkısı ile oluşturulan işsizlik primleri ile finanse edilmektedir.

Kısa çalışmadan yararlanmak isteyen işveren, çalışma konseyine, ticaret birliği delegasyonuna ve ulusal veya bölgesel istihdam bürosuna en az 7 gün öncesinde bildirim yapmak zorundadır. İşçiler ise işyerindeki duyuru panosuna asılan bir duyuru ile veya bireysel mektuplarla en az 7 gün öncesinden konu hakkında bilgilendirilmelidir. Eşzamanlı olarak, duyurunun veya bireysel mektubun taahhütlü nüshası ve kısa çalışma uygulamasının gerekçelerine dair bilgi, bölgesel istihdam bürosuna gönderilmelidir.

Ödemeler, birlik üyesi olanlar için, ticaret birlikleri tarafından ve birlik üyesi olmayanlar için de işsizlik ödeneklerinin gerçekleştirildiği idare tarafından

gerçekleştirilmektedir. İş kolu düzeyinde ek toplu sözleşmeden gelen yardımlar, birlik üyelerine ticaret birlikleri tarafından ve birlik üyesi olmayanlara da doğrudan ortak sandıktan ödenmektedir.

Grafik-4: Belçika



Kaynak: Hijzen Alexander-Sebastien Martin; "The Role Of Short-Time Work Schemes During The Global Financial Crisis and Early Recovery: A Cross-Country Analysis" http://ftp.iza.org/dp7291.pdf

Grafik-4'te Belçika'da 2007 yılından 2010 yılının sonuna kadar üçer aylık dönemlerde kısa çalışmaya katılanların toplam istihdama göre yüzdesel oranları ve GSYH'nin bahsi geçen dönemde izlediği seyir gösterilmektedir. Grafik incelendiğinde kriz öncesinde de Belçika'da kısa çalışmanın diğer ülkelere kıyasla daha yoğun kullanıldığı bir kez daha görülmektedir. 2007 ve 2008 yıllarının 1. çeyreklerinde %4 oranında kısa çalışmaya katılım bulunmaktadır. Ancak kriz ile birlikte bu oran 2009'un ilk çeyreği için yaklaşık iki katına çıkmıştır. Yine kriz öncesi döneme benzer şekilde 2009 ve 2010 yıllarında 2. ve 3. çeyrekte 1. çeyreğe göre azalan katılım oranları, 4. çeyrekte nispeten artış göstermektedir. İzlenen yol benzerlik göstermekle birlikte kısa çalışmaya tabi olanların istihdamda bulunanlara oranı kriz seviyesine göre daha yüksektir.

Grafikte Avusturya örneğinde olduğu gibi GSYH ile kısa çalışmaya katılanların istihdamda bulunanlara oranı arasındaki negatif ilişki dikkati çekmektedir. GSYH'de azalma olduğunda kısa çalışmaya katılanların oranı yükselmekte, GSYH'de artış olduğunda ise kısa çalışmaya katılanların oranı azalmaktadır.

3.2.3. Bulgaristan

Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan çalışmaya göre[70], ülkede kriz öncesinde kısa çalışma uygulaması mevcut değildi. Ocak 2009'dan itibaren geçerli olmak üzere Şubat 2009'da geçici tedbir getirilmiştir. Sanayi ve hizmet sektöründe çalışan işçilere ödenek ödenmesinin önü açılmıştır. İşverenlere, bir takvim yılı içerisinde 6 aylık bir dönem boyunca çalışma süresini azaltabilme hakkı verilmiştir.

Talepte bulunan işletmenin, sanayi veya hizmet sektöründen olması halinde, çalışanların, birbirini takip eden 3 aydan daha fazla olmamak üzere, asgari ücretin yarısına eşdeğer bir ödenek alma hakkı bulunmaktayken, 2010 yılı için süre 4 aya uzatılmıştır.

Bulgar İş Kanununa göre, işçilerin ödenekten yararlanabilmesi için normal çalışma süresinin en az %50'si kadar çalışmaya devam etmesi, çalışma süresindeki azalmanın da iş hacmindeki düşüşün sonucu olması gerekmektedir. Bu ödenekler, Çalışma Kurumu ve onun bölgesel departmanları tarafından idare edilmektedir. 2012 yılının sonuna kadar çalışanlara, bireysel eğitim belgelerinin düzenlendiği eğitimlere katılma imkânı tanınmıştır.

3.2.4. Çek Cumhuriyeti

Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan çalışmaya[71] göre, Çek Cumhuriyeti de 2008 de yaşanan kriz öncesinde kısa çalışma uygulaması bulunmayan ülkelerden biridir. Şubat 2009'da, Mart 2009'da yürürlüğe girmek üzere, kriz nedeniyle çalışma saatleri ve ücreti işveren tarafından azaltılmış olan çalışanlara kısmi işsizlik yardımı sağlayan tedbir hayata geçirilmiştir.

---

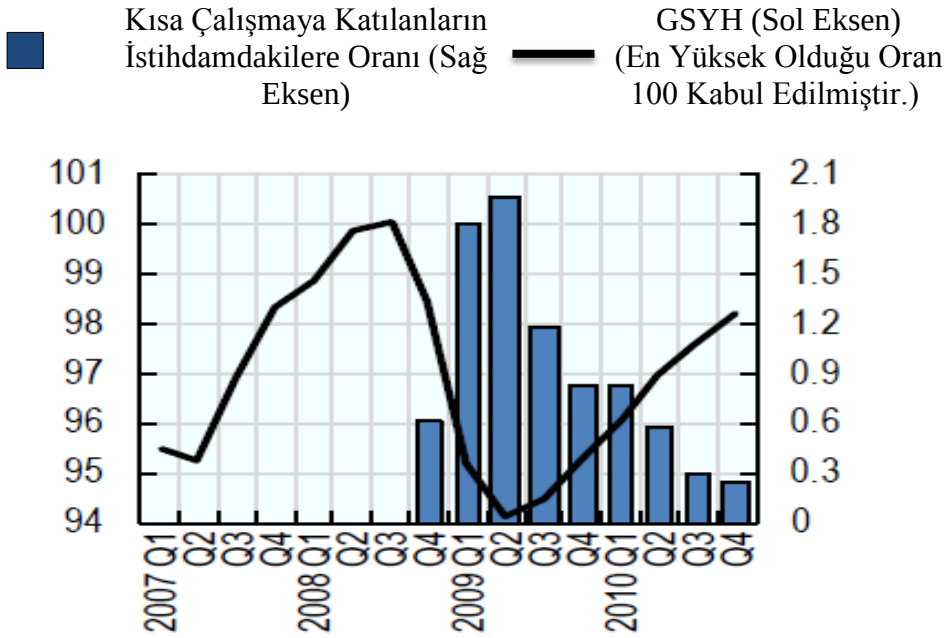
[70] http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/op64_en.htm
[71] http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/op64_en.htm

Talepteki geçici azalma nedeniyle işçilerini tam zamanlı çalıştıramaz hale gelen işverenleri desteklemek amaçlanmaktadır. Bir ticaret birliğine bağlı olan şirketlerde, kısmi işsizliğin, ticaret birliği ve işveren arasında bir anlaşma ile düzenlenmesi, ancak, bir ticaret birliği yoksa işverenin Çalışma Bürosuna başvurması gerekmektedir.

Kısa çalışmanın maksimum süresi 6 aydır. Çalışılmayan sürenin, normal zamandaki haftalık çalışma süresinin en az belirli bir oranında olma şartı aranmadığı gibi, çalışılmayan saatlerin %100'e kadar çıkması da mümkün bulunmaktadır. İşçinin ortalama ücretinin en az %60'ı ödenmektedir.[72]

Ödeneğin ödenmesi işçinin, çalışılmayan sürelerde işgücü piyasasındaki istihdam edilebilirliğini arttırmaya yönelik eğitimlere katılmasına bağlıdır. Kısa çalışma ödenek miktarı, çalışılmayan saatlerde eğitime katılmaya, eğitimin türüne ve firmanın boyutuna da bağlıdır. Bu uygulama, Avrupa Sosyal Fonu tarafından ortak finanse edilmektedir.

Grafik-5: Çek Cumhuriyeti



Kaynak: Hijzen Alexander-Sebastien Martin; "The Role Of Short-Time Work Schemes During The Global Financial Crisis and Early Recovery: A Cross-Country Analysis" http://ftp.iza.org/dp7291.pdf

[72] OECD; **a.g.e.**, s.99.

Grafik-5'te Çek Cumhuriyeti'nde 2007 yılından 2010 yılının sonuna kadar üçer aylık dönemlerde kısa çalışmaya katılanların toplam istihdama göre yüzdesel oranları ve GSYH'nin bahsi geçen dönemde izlediği seyir gösterilmektedir. Çek Cumhuriyeti'nde kriz ile birlikte hayata geçirilen kısa çalışma uygulamasına katılanların istihdamdakilere oranının 2009 yılının 2. çeyreğinde %2 'ye yaklaştığı görülmektedir. 2009 yılı 3. çeyrek ile birlikte düşmeye başlayan bu oran, 2010 yılının 4.çeyreğinde yaklaşık %0,03 olarak gerçekleşmiştir.

Diğer ülkelerde olduğu gibi GSYH'de azalma olduğunda kısa çalışmaya katılanların oranı yükselmekte, GSYH'de artış olduğunda ise kısa çalışmaya katılanların oranı azalmaktadır.

3.2.5. Danimarka

Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan çalışmaya[73] göre, Danimarka'da, kısa çalışma uygulamasına katılan işçilere, olağan işsizlik yardımlarına tekabül eden, işsizlik sigorta planından karşılanan gündelik ödenekler verilebilmektedir. Bu imkan, zor dönemlerde bir opsiyon olması açısından, Danimarka toplu sözleşmelerinde ortaya konulmaktadır. Fakat çalışma yapılmayan dönemlerdeki ödemelere dair kurallar, Devlet tarafından finanse edilen işsizlik yardımına dair kanunun kapsamına girmektedir. Ödenek ödenmesi, Çalışma Bakanlığının sorumluluk alanında bulunmaktadır. Uygulama, yürürlüğe girmeden en az bir hafta öncesinde Danimarka Endüstri Konfederasyonuna, Danimarka Endüstriyel İşçiler Merkez Örgütüne ve Kamu İstihdam Hizmeti bürolarına bildirilmelidir.

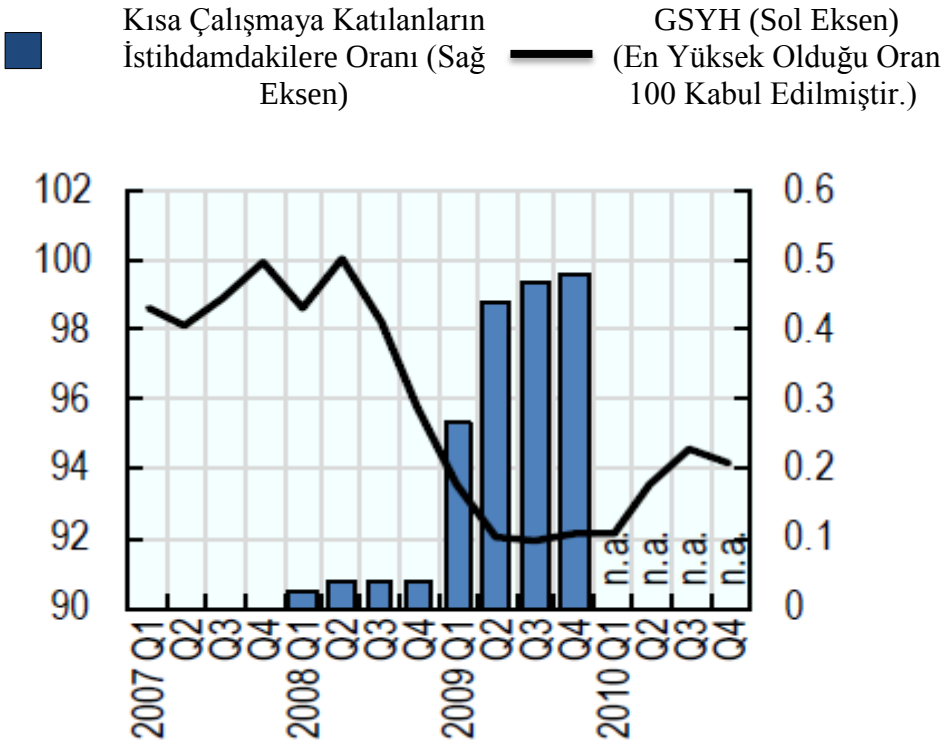
Uygulamaya katılabilmesi için işçilerin en az 1 yıldır bir işsizlik sandığının üyesi olması veya çıraklığı bitirdikten sonra üye olması gerekmektedir. Uygulamaya dâhil olan işçilerin bu süre zarfında aktif olarak iş arıyor olmaları koşulu mevcuttur ve başka bir iş kendilerine teklif edildiğinde reddetme şansları bulunmamaktadır.

Kısa çalışma uygulaması bir hafta çalışma bir hafta iş bırakma veya haftada en az iki gün çalışmama şeklinde düzenlenebilmektedir. Bu şekilde düzenlenen kısa çalışma azami 13 hafta süresince yapılabilir. Eğer taraflar anlaşırsa bu süre 26 haftaya kadar uzatılabilmektedir. Ancak bu durumda Bölgesel Çalışma Konseyinin onayı

[73] http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/op64_en.htm

gerekmektedir. Çalışılmayan saatlerin işveren için herhangi bir maliyeti bulunmamaktadır. Ancak, çalışanlar kısmen, emeklilik, hastalık ve işsizlik sigorta sandıklarına yönelik katkı paylarını ödemeye devam etmektedirler.[74]

Grafik-6: Danimarka



Kaynak: Hijzen Alexander-Sebastien Martin; "The Role Of Short-Time Work Schemes During The Global Financial Crisis and Early Recovery: A Cross-Country Analysis" http://ftp.iza.org/dp7291.pdf

Danimarka'da kısa çalışmaya katılanların istihdamda olanlara oranına ilişkin 2010 yılı için veriler bulunmamasına ve nispeten daha düşük katılım oranları gerçekleşmesine karşın, 2008 ve 2009 yılları arasında yapılacak olan karşılaştırma diğer ülkelerle paralellik arz etmektedir. 2009 öncesinde ihmal edilebilir düzeyde olan katılım oranları 2009 ilk çeyreği ile birlikte yükselmekte olup, yine diğer ülkelerde olduğu gibi GSYH ile arasında negatif bir ilişki bulunmaktadır.

3.2.6. Finlandiya

Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan çalışmaya[75] göre, Finlandiya'da, haftalık çalışma süresinin mali veya üretimle ilgili bir sebeplerden ötürü azaltıldığı

[74] OECD; **a.g.e.**, s.99.

durumlarda işveren kısa çalışma uygulayabilmektedir. Bu karar, işveren tarafından tek taraflı verilebileceği gibi veya sosyal taraflarla karşılıklı olarak mutabakata varılarak da alınabilmektedir. Uygulama, işyerinin kısmen veya tamamen durması şeklinde olabileceği gibi çalışma saatlerinin azaltılması yoluyla da gerçekleştirilebilmektedir.

Kısa çalışma, işsizlik ödeneği sistemi dâhilinde ödenmektedir. Bu nedenle, istihdam/sigorta geçmişlerine bağlı olarak çalışanlar temel işsizlik ödeneği planı üzerinden ödeme alabilmektedir. Her halükarda yerel istihdam bürosunun, kişinin ödeme için gereken kriterleri halâ sağlamakta olduğuna dair 3 haftada bir teyit temin etmesi gerekmektedir.

Ödenek almaya uygun olmak için, işçinin kısa çalışma tarihinden önceki 10 ay boyunca bir işsizlik sandığının üyesi olması ve önceki 28 ay sırasında, haftada asgari 18 saat olarak 10 ay boyunca çalışmış olması gerekmektedir. Ödeneklerin ödenmesi, 7 inci iş gününün sonrasında başlamaktadır.

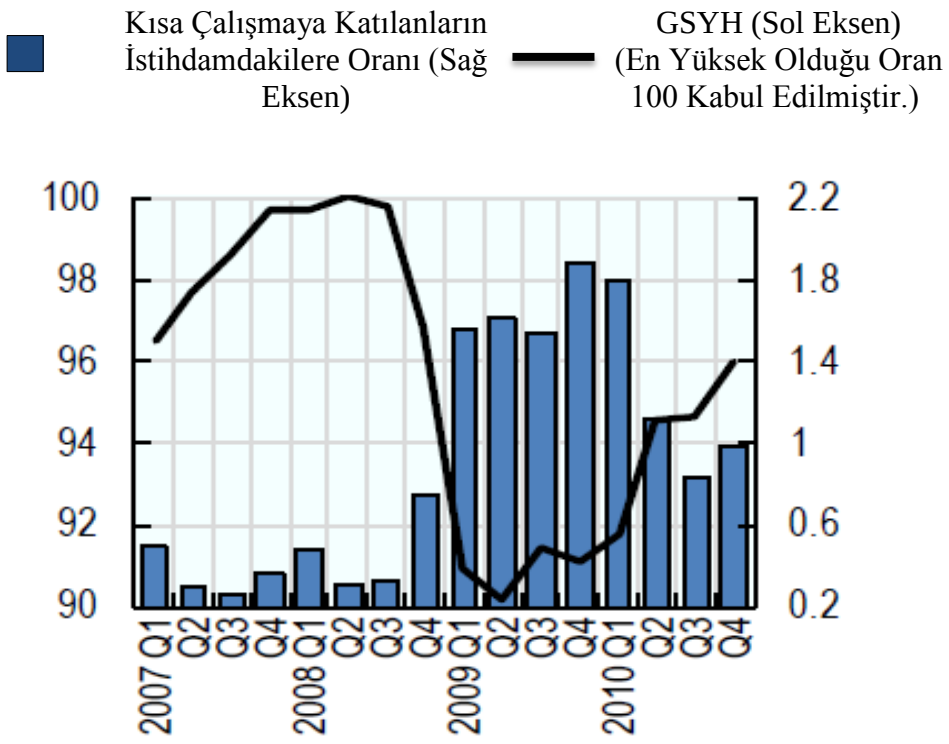
Kısa çalışmadan yararlanabilmek için, haftalık çalışma süresi azaltılan kişilerin toplam çalışanların belirli bir oranında olma zorunluluğu bulunmamakla birlikte, toplam çalışılan sürenin en az %25 azaltılması gerekmektedir. Çalışılmayan süreye ait bir üst sınırda mevcut değildir. Ödenek miktarı işsizlik ödeneğinin, çalışılmayan sürelere oranına göre ödenmektedir. Ödemelerin kaynağını oluşturan fon, sigortalı işçiler, işverenler ve devlet tarafından finanse edilmektedir. Çalışılmayan süre için işverenin, sosyal güvenlik katılım payı ödemesi gerekmemektedir. İşçilerin ödenekten yararlanabilmesi için iş aramaya devam etmeleri zorunludur.[76]

Kısa çalışma ödeneği için azami süre, 2009'a kadar 36 aydı ve 57 yaş ve üzeri işçiler için bir zaman sınırlaması yoktu. Bu azami süre, 2009 sonunda, Ocak 2010 itibariyle geçerli olacak şekilde, kalıcı olarak yürürlükten kaldırılmıştır. İşçilerin yeniden ödenekten yararlanabilmesi mümkündür fakat en az 6 ay boyunca tam zamanlı çalışmış olması veya son 24 ay boyunca en az 34 hafta işte bulunma koşulunu yeniden sağlaması gerekmektedir.

---

[75] http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/op64_en.htm
[76] OECD; **a.g.e.**, s.99.

Grafik-7: Finlandiya



Kaynak: Hijzen Alexander-Sebastien Martin; "The Role Of Short-Time Work Schemes During The Global Financial Crisis and Early Recovery: A Cross-Country Analysis" http://ftp.iza.org/dp7291.pdf

Grafik-7'de yer verilen 2007-2010 yılları arasında kısa çalışmaya katılanların istihdamdakilere oranı ve GSYH verileri incelendiğinde diğer ülkeler için bahsedilen negatif ilişkinin Finlandiya'da da görüldüğü söylenebilir. Yine 2008 yılı son çeyreğinden önce ihmal edilebilir olan katılım oranları, 2009 yılı içerisinde %1,9 seviyelerine kadar yükselmiştir. 2009 yılında %10 düşen GSYH'nin 2010 yılında toparlanması ile birlikte katılım oranları da azalmış ancak kriz öncesi seviyelere inmemiştir.

3.2.7. Macaristan

Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan çalışmaya[77] göre Macaristan, 2008 de yaşanan kriz öncesinde kısa çalışma uygulaması bulunmayan ülkelerden biridir. Kriz süresince istihdamın devam ettirilmesi amacıyla Macar hükümeti, çalışma süresi azaltılmış firmaların işçileri için üç adet kısa çalışma planı başlatmıştır. Bunların ikisi milli kaynaklardan finanse edilmekteydi ve kısa çalışmanın eğitim desteğiyle

[77] http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/op64_en.htm

birleştirilmesi imkânını içermekteydi. Üçüncüsü ise, Avrupa Sosyal Fonu tarafından ortak finansmana tabiydi ve bu durumda eğitim zorunlu tutulmaktaydı. Uygulamaya katılmanın temel ön koşulu, kısa çalışmaya tabi tutulan çalışanların, kısa çalışma süresinin en az iki katı süre boyunca işten çıkarılamamasıydı. Avrupa Sosyal Fonu programı için ise son başvuru süresi, 2010'un ilk yarısında sona ermiştir.

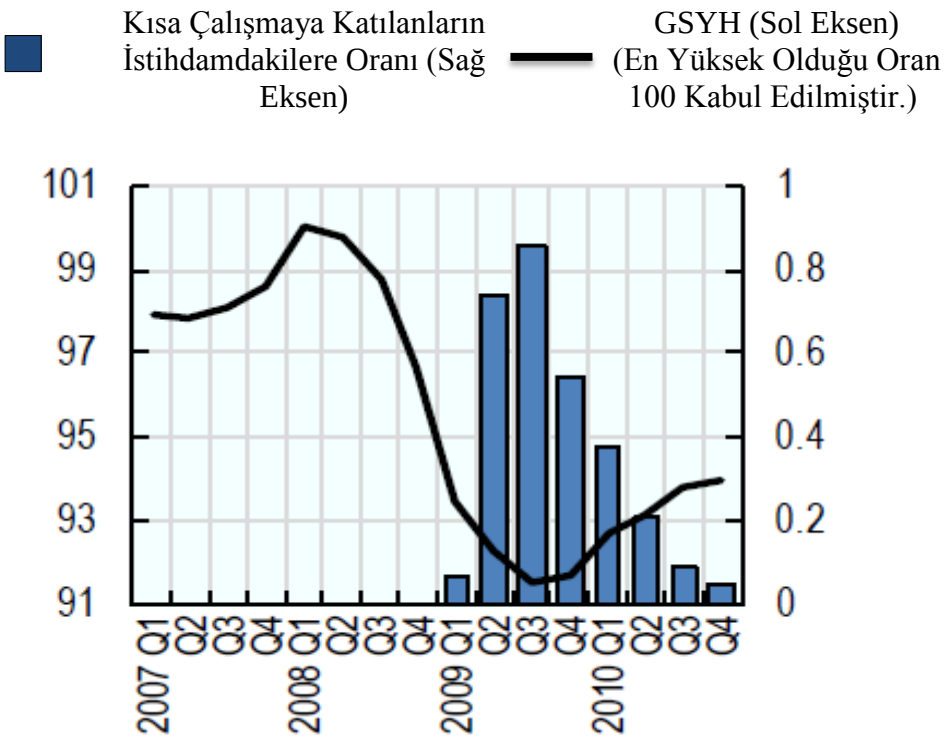
Macaristan'daki kısa çalışma uygulamasında, işverenlere, sosyal güvenlik katkı payları ve tüm planlarda 12 aya kadar belli bir süre boyunca çalışılmayan saatler için çalışanların saatlik ücretleri (Asgari ücretin iki katına kadarı) geri ödenmektedir. Eğer varsa eğitim masrafları da desteklenmektedir. İşverenler, firmanın ve sektörün beceri taleplerine dayalı olarak ihtiyaç duydukları eğitimin türüne kendileri karar vermektedir ve kısa çalışmaya tabi çalışanların eğitim masraflarının belirli bir kısmından sorumludur.[78]

Kısa çalışmadan yararlanabilmek için, en az 2 çalışanın uygulamaya tabi tutulması ve toplam çalışılan sürenin en az %20 azaltılması gerekmektedir. Çalışılmayan süreye ait bir üst sınırda mevcut değildir.[79]

Kriz ile birlikte kısa çalışma uygulamasını hayata geçiren ülkelerden olan Macaristan'a ilişkin grafik incelendiğinde kısa çalışmaya katılanların istihdamdakilere oranının yaklaşık olarak en yüksek %0,9 oranında gerçekleştiği görülmektedir. 2009 yılı 2. ve 3. çeyrekte nispeten yüksek olan katılım oranları, 2009 yılı 4. çeyrekten itibaren düşmeye başlamış ve 2010 yılı sonunda 2009 yılı ilk çeyreği ile benzer seviyelere gelmiştir. GSYH'nin krizdeki azalan seyriyle, kısa çalışmaya tabi tutulanların istihdamdakilere oranı arasındaki negatif ilişki Macaristan'da da mevcuttur.

[78] Hijzen, Alexander-Danielle Venn;**a.g.e.**, s.11.
[79] OECD; **a.g.e.**, s.100.

Grafik-8: Macaristan



Kaynak: Hijzen Alexander-Sebastien Martin; "The Role Of Short-Time Work Schemes During The Global Financial Crisis and Early Recovery: A Cross-Country Analysis" http://ftp.iza.org/dp7291.pdf

3.2.8. İrlanda

İrlanda'da kısa çalışma, bir çalışma haftasında sistematik olarak çalışılan gün sayısının, bir çalışma haftasında tipik olarak tamamlanan gün sayısından az olduğu geçici bir durum olarak tanımlanmaktadır.[80]

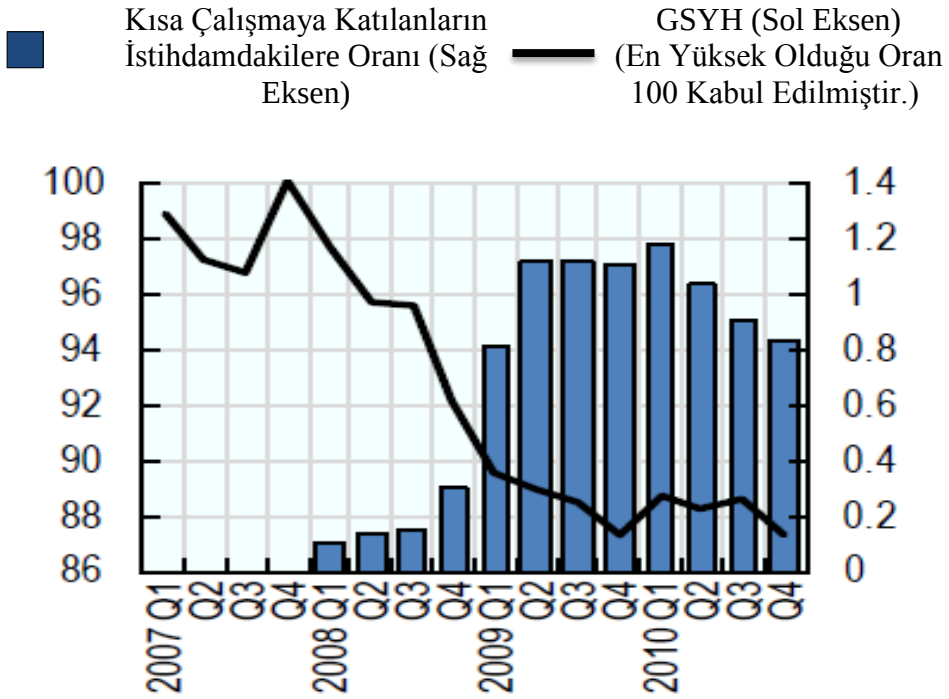
Kısa çalışma uygulamasına tabi tutulan işçiler için hafta 5 gün üzerinden hesaplanmaktadır. Çalışılan ve çalışılmayan günlerin toplamı 5'i geçemez. Kısa çalışma alabilmek için haftada en az bir gün çalışılmalıdır. Çalışılan sürenin 4 ü geçmesi halinde, işçi, işsizlik ödeneği şartlarını sağlamadığından kısa çalışma ödeneği de alamamaktadır. Çünkü İrlanda Kanunlarına göre bir kişinin işsiz sayılabilmesi için haftanın 7 gününün 4 ünde işsiz olması gerekmektedir.[81]

[80] http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/op64_en.htm
[81] http://www.citizensinformation.ie/en/social_welfare/social_welfare_payments/social_welfare_payments_and_work/jobseekers_benefit_and_work.html, (21.08.2013)

Kısa çalışma ödeneğinin şartları ve miktarı, işsizlik ödeneği ile aynıdır. Sistematik olarak kısa zamanlı çalışma halinde olan işçiler, 12 aya kadar işsizlik ödeneği almaya hak kazanabilmekte ve bu süre sona erdikten sonra işsizlik yardımı alabilmektedir. Ödemeler Sosyal ve Aile İşleri Bakanlığı tarafından yapılmaktadır.[82]

İşçinin kısa çalışma süresince aktif olarak iş arama zorunluluğu bulunmaktadır.[83] Eğer uygun bir iş veya eğitim teklifini reddedilirse, ilgili 9 hafta boyunca kısa çalışma ödeneği almaktan men edilmektedir.

Grafik-9: İrlanda



Kaynak: Hijzen Alexander-Sebastien Martin; "The Role Of Short-Time Work Schemes During The Global Financial Crisis and Early Recovery: A Cross-Country Analysis" http://ftp.iza.org/dp7291.pdf

İrlanda'da 2008 yılının son çeyreğinde %0,3 olarak gerçekleşen kısa çalışmaya katılanların istihdamdakilere oranı, 2009 yılında ilk çeyrekte %0,8, 2. çeyrekte %1,1 oranına yükselmiştir. Diğer ülkelerin aksine 2010 yılı 2. çeyreğine kadar benzer seviyelerde seyreden katılım oranı, daha sonraki dönemlerde nispeten azalsa da, kriz öncesi seviyeye göre çok yüksektir. Zaten katılım oranı ile arasında negatif ilişki

[82] http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/op64_en.htm
[83] OECD; **a.g.e.**, s.100.

bulunan GSYH'de İrlanda'da yaklaşık %13 oranında azalmış ve diğer ülkelerde görülen toparlanma bu ülkede 2010 yılı sonu itibariyle yaşanmamıştır.

3.2.9. Letonya

Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan çalışmaya[84] göre, yaşanan küresel ekonomik kriz ile birlikte, kriz veya küreselleşmeyle ilgili faktörler nedeniyle haftalık çalışma saati en az 20 saate azaltılmış olan çalışanlara (Kamu mülkiyetli işletmelerde çalışanlar hariç) profesyonel gelişim imkânı sunan "Yarı zamanlı çalışan kişiler için profesyonel eğitim" adlı program getirilmiştir. Eğitim, işyerinin çalıştığı sektörle alakalı olmalıdır. Maliyetler, ileri düzey profesyonel gelişim programları ve giriş seviyesi programlar için farklı olarak belirlenmiştir. Çalışanların bu plana uygun olabilmesi için aynı işveren tarafından en az 6 ay boyunca istihdam ediliyor olması ve en az 1 aydır yarı zamanlı çalışması gerekmektedir. Eğitim süresince işçilere, aylık burs verilmekte ve eğitim kursları azami 6 ay sürmektedir. Bu sürenin sonrasında çalışanların en az bir yıl boyunca programa tekrar katılma imkânı bulunmamaktadır.

3.2.10. Litvanya

Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan çalışmaya[85] göre, 2009 yılında yapılan değişikliklerle, çalışılmayan sürelerde kısa çalışma ile kamu işlerinin birleştirilmesi imkânı ve kısa çalışmaya tabi tutularak işten çıkarılmamaları gereken işçilerin mesleki eğitim ve eğitim ödemesi alması imkânı sağlanmıştır. Bu tedbirler altında, çalışma zamanlarında azalma bildiren şirketler, işçilerini kamu işlerinde çalıştırabilmekte ve kamu istihdam kurumundan ücret sübvansiyonları alabilmektedir. İstihdam kurumu, asgari saatlik ücret üzerinden kamu işlerinin ücretinin %100'e kadarını ödeyebilmektedir. Geçici ekonomik sıkıntılarla karşı karşıya olan şirketlerin yarı zamanlı çalışanları da, şirket dışında düzenlenen kamu işlerine katılabilmektedirler. Böylece işverenler, işletmelerindeki geçici durgunluk dönemi boyunca çalışanlarını ellerinde tutabilmekte ve çalışanlar da ek gelir elde edebilmektedir.

Ekonomik sıkıntılardan ötürü çalışma saatleri azalan işçiler, mesleki eğitim alabilmektedir. Bir çalışan tarafından mesleki eğitimde harcanan zaman için, asgari aylık ücretin %70'ine kadar eğitim ödemesi verilmektedir. Bu ülkedeki uygulama her

[84] http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/op64_en.htm
[85] http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/op64_en.htm

ne kadar doğrudan kısa çalışma uygulaması olmasa da, ekonomik koşullar sebebiyle çalışma süreleri azalan işçiler mesleki eğitimden faydalanabilmektedir.

3.2.11. Polonya

Yaşanan son küresel ekonomik krizden sonra işgücü piyasası sistemine eklenen kısa çalışma uygulamasından; 01 Temmuz 2008 tarihinden itibaren peş peşe 3 ay, önceki yılın aynı dönemine göre cirosunun %25 azalması halinde özel sektör işyerleri, vergi veya sosyal katkı payı borcu olmaması, son 12 ayda herhangi bir teşvikten yararlanmamış olması ve iflas etmemiş olması halinde yararlanabilmektedir. Azami 6 ay için %50'ye kadar faaliyetin azaltılmış olması veya faaliyetin tamamen durması uygulanabilmektedir. Faaliyetin azaltılmış olduğu durumlarda çalışılmayan saatler için işsizlik ödeneğinin %70'ine kadar olan tutar devlet katkısı olarak verilirken, faaliyetin tamamen durduğu hallerde işsizlik ödeneğinin tamamı kadar katkı sağlanmaktadır.[86]

Çalışılmayan sürenin, normal zamandaki haftalık çalışma süresinin en az belirli bir oranında olma şartı aranmadığı gibi, uygulamaya katılan çalışanların, minimum belirli bir sayıda veya oranda olma zorunluluğu da bulunmamaktadır. Ancak sosyal taraflarla anlaşmaya varılması, ekonomik olarak kısa çalışmaya ihtiyaç duyulduğunun kanıtlanması ve iyileşme planları geliştirmesi gerekmektedir.[87]

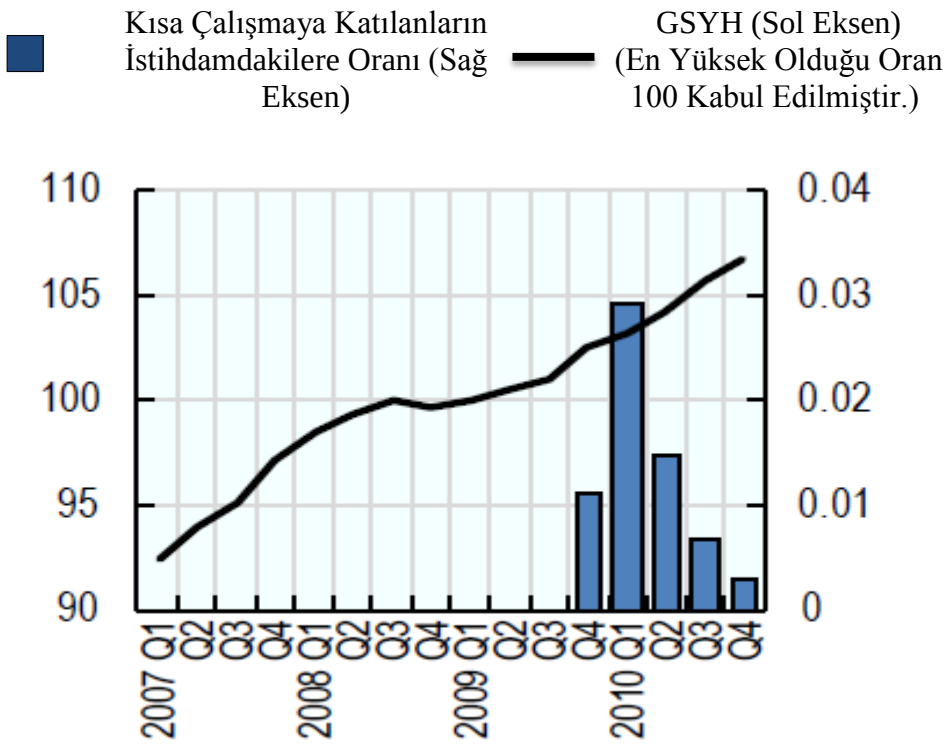
Faaliyetin azaltılması veya tamamen durdurulduğu hallerde, desteğin sağlandığı dönem ve bu dönemi izleyen 6 aylık süre boyunca, uygulamadan yararlanan işçilerin işten çıkarılmaması şartı bulunmaktadır. Aksi durumda, tüm işçiler için ödenen destek geri alınmaktadır.[88]

Buna ek olarak, uygulamadan yararlanan işçiler, bu dönemde eğitime katılabilmektedir. Bu durumda işveren, eğitim masraflarının ve çalışanların haklarının bir kısmını, bir burs formatında kendisine geri ödenmesini talep edebilmektedir. Bu ödemeler işçinin brüt ücretinin %0,1 olarak işverenlerden alınarak oluşturulan bir fondan yapılmaktadır.[89]

---

[86] http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/71/en/1/EF1071EN.pdf
[87] OECD; **a.g.e.**, s.101.
[88] http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/71/en/1/EF1071EN.pdf
[89] "Employer's Guide to Poland", http://www.paiz.gov.pl/files/?id_plik=16169, (15.08.2013)

Grafik-10: Polonya



Kaynak: Hijzen Alexander-Sebastien Martin; "The Role Of Short-Time Work Schemes During The Global Financial Crisis and Early Recovery: A Cross-Country Analysis" http://ftp.iza.org/dp7291.pdf

Kısa çalışma uygulamasını krizle ile birlikte hayata geçiren Polonya, kısa çalışmaya katılanların istihdamdakilere oranının en düşük gerçekleştiği ülkedir. GSYH'nin kriz döneminde bu derece artış gösterdiği tek ülke olan Polonya'da 2010 yılının ilk çeyreğindeki nispi yükseliş haricinde kısa çalışma kullanımı ihmal edilebilir seviyelerdedir.

3.2.12. Romanya

Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan çalışmaya[90] göre, Romanya İş Kanunu gereği, iş sözleşmesi, özellikle ekonomik, teknolojik, yapısal veya benzeri sebeplerden ötürü sona erdirilmeden, faaliyette geçici kesinti olması halinde, işverenin inisiyatifinde askıya alınabilmektedir. Faaliyetteki geçici kesinti halinde, çalışanlar, iş yerine tekabül eden temel ücretin %75'inden daha az olmayacak şekilde, bir ücret sandığından alacakları bir tazminattan faydalanmaktadır. Faaliyetteki geçici kesinti

[90] http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/op64_en.htm

sırasında, çalışanlar halâ işverenin emrinde olmaktadır ve işveren faaliyete kaldığı yerden devam edilmesini herhangi bir zaman da talep edebilmektedir.

İşçi piyasasındaki ekonomik düşüşün etkilerine cevap vermek üzere Romanya Hükümeti, 2009'un ikinci çeyreğinde, hem işverenler hem de çalışanlar tarafından ödenen sosyal güvenlik katkı paylarının ödenmesinde üç aya kadar bir muafiyet getirmiş, daha sonra muafiyet, 2010 sonuna kadar uzatılmıştır.

3.2.13. Slovakya

Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan çalışmaya[91] göre, Slovakya'da, geçici tedbir ile iş yoğunluğunda geçici bir azalma yaşayan ve çalışanları elde tutmak için haklı bir sebebe sahip olan işverenlere destek sağlanmıştır. Çalışma Bürosunun onayını takiben, çalışanlarının normal haftalık çalışma saatlerini azaltan ve asıl ücretin %60'ı üzerinde telafileri ödemeye devam eden işverenler, çalışılmayan saatler için ve işveren ile çalışan tarafından ödenen sosyal güvenlik katkı paylarına tekabül eden miktarlar için bir takvim yılı içinde azami 60 gün boyunca geri ödeme talep edebilmektedir.

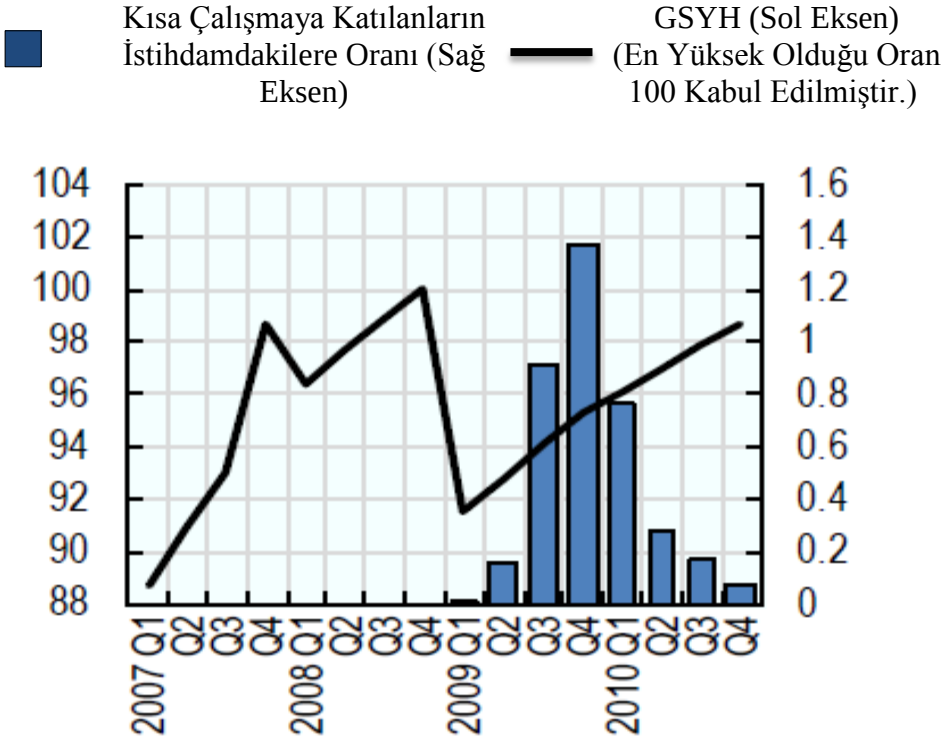
1 Mart 2009 ile 31 Aralık 2012 arasındaki, geçiş dönemi için, "esnek hesap" adı verilen bir uygulama başlatılmıştır. İşveren ciddi sebeplerden ötürü işini ifa edemiyorsa, ticaret birliği örgütü ile mutabakata vararak, çalışana bir süre uzaklaştırma verebilir ve bunun için çalışan, ya toplu sözleşmede ya da iş sözleşmesinde mutabakata varılan en az temel ücrete denk gelen bir ücret tutarına hak kazanır. Çalışmaya ilişkin işveren tarafındaki engeller kalktığında çalışanın, iş başında olmadığı zamanın sonrasında olduğu üzere, ücret talep etmeden uzaklaştırılmış olduğu süre için ekstra saatleri çalışması mecburidir. Çalışan, bu şekilde verilen izin için ekstradan çalışırken, bu fazla mesai çalışmasını içermeyecektir. Kanun, işverenin bir çalışana verebileceği maksimum uzaklaştırma izni süresini belirtmemektedir. İşverenin, karşılığında ücret ödenmiş olan uzaklaştırma izni süresine ve ayrıca çalışanın uzaklaştırılmış izin için ekstra çalıştığı çalışma saatlerine dair kayıt tutma zorunluluğu bulunmaktadır.

Slovakya'da 2009 yılının 3. çeyreğinde kısa çalışmaya katılanların istihdamda bulunanlara oranı %0,9 ve aynı yılın son çeyreğinde yaklaşık %1,4 seviyelerine kadar yükselmiştir. 2010 yılının ilk çeyreğinde de yaklaşık %0,8 olan katılım oranları bu

[91] http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/op64_en.htm

dönemden itibaren ciddi ve sert bir düşüş yaşamıştır. Burada GSYH bazında bakıldığında 2009 başında yaşanan %8'lik azalmanın ardından sürekli bir iyileşme yaşandığı, diğer ülkelerin genelinden farklı olarak katılım oranlarının bu dönemde önce yükseldiği sonra azaldığı görülmektedir.

Grafik-11: Slovakya



Kaynak: Hijzen Alexander-Sebastien Martin; "The Role Of Short-Time Work Schemes During The Global Financial Crisis and Early Recovery: A Cross-Country Analysis" http://ftp.iza.org/dp7291.pdf

3.2.14. Slovenya

Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan çalışmadan[92] ve EUROFOUND'un araştırmasından[93] derlenen bilgilere göre, Slovenya, yaşanan küresel ekonomik kriz öncesinde kısa çalışma uygulaması bulunmayan ülkelerden biridir. Kriz süresince kısa çalışma düzenlemelerinden ve geçici işten uzaklaştırmalardan etkilenen işçileri desteklemek üzere iki geçici tedbir getirilmiştir.

[92] http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/op64_en.htm
[93] http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/71/en/1/EF1071EN.pdf

Getirilen tedbirlerin birincisi olan azaltılan çalışma saatleri için sübvansiyon planı, çalışanlarının çalışma süresini haftada 40 saatten 32-36 saate azaltan işverenler için geçerlidir. Sübvansiyon aldıkları süre boyunca işverenlerin, çalışanlarını işten çıkarmamaları, maaşları ve sosyal güvenlik katkı paylarını ödemeye devam etmeleri, fazla mesai çalışması talep etmemeleri ve maaşa ek olarak prim ödememeleri gerekmektedir. Bu sübvansiyon azami 6 ay boyunca ödenmektedir ve resmi talep üzerine, bir 6 ay daha uzatılabilmektedir. Bahsi geçen sübvansiyon planında eğitim ile bir ilişki kurulmamıştır.

İşverenler iki tür başvuruda bulunabilmektedir. Birincisi, haftalık normal çalışma saati 36 saat olarak belirlenen çalışanların maaşlarını sübvanse etmede destek için yapılan başvurudur. Diğeri ise ticaret birlikleri ile anlaşmaya varıldıktan sonra haftada 32 saatten daha kısa olmayan bir azaltılmış çalışma süresi dönemi başlatıldığında çalışan başına yapılan ek bir sübvansiyon talebidir. İşverenin, şartları ihlal etmesi veya sübvanse edilen sosyal güvenlik yardımlarını ödememesi halinde, temin edilen fonların tümünü veya uygun bir miktarını iade etme yükümlülüğü bulunmaktadır. Bütün süreç, İstihdam Kurumu tarafından idare edilmektedir.

Getirilen ikinci tedbir zorunlu izne ayrılmış olan çalışanlar için sübvansiyon planıdır. Zorunlu izin halindeki çalışanların yaşadığı gelir kaybının bir kısmını karşılayarak ve mesleki eğitimlerini finanse ederek, geçici faaliyet azalması durumunda işverenler ve çalışanlar arasındaki istihdam ilişkisini sürdürme amacını taşımaktadır. Kriz sırasında ekonomik zorluk çeken ve geçici olarak çalışanlarının %50'sine kadarı için iş temin edemeyen işverenler bu planı uygulayabilmektedir. Buradaki ön koşullar yine çalışanları işten uzaklaştırmamaları, maaşa ek olarak prim geliri ödememeleri, fazla mesai talep etmemeleri ve uygun bir eğitim programı sunmalarıdır. Çalışılmayan sürelerin en az %20'sinin eğitime tahsis edilmiş olması gerekmektedir. Uygulamaya tabi tutulan çalışanlar, Son üç aya ait ortalama brüt ücretlerinin %85'ine tekabül eden ödeneği işverenlerinden alabilmektedir. İşveren, belirli bir sınıra kadar, kısa çalışma yapan çalışanın temel ücretinin %50'sini geri alabilmektedir. Buna ek olarak, geçici işten uzaklaştırmalarda, işçi başına belirli bir üst sınıra kadar eğitim maliyetlerinin geri ödemeleri de işverenlere yapılabilmektedir. Sübvansiyon, işyerine azami 6 ay boyunca ödenebilmekte ve talep edilmesi üzerine 6 ay daha uzatılabilmektedir. Ancak bir işçi

için azami 6 ay ödeme yapılmaktadır. Kanun hem başvuruların son verilme tarihini hem de kanunun sona erme tarihini 31.Mart.2010 olarak ortaya koymuştur.

3.2.15. Birleşik Krallık

Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan çalışmadan[94], Danışma, Uzlaştırma ve Tahkim Servisi tarafından hazırlanan kitapçıktan[95] ve hükümetin resmi internet sitesinden[96] derlenen bilgilere göre, Birleşik Krallık'ta, "kısa çalışma", geçici bir süre boyunca, bir çalışanın çalışma saatlerinin, normal ücretlerinin yarısından daha azını aldığı bir seviyeye indirildiği herhangi bir dönem anlamına gelmektedir. "İşten uzaklaştırma"(İşin durması) ise, geçici bir süre boyunca işverenin, çalışanlarına yeterli işi sağlayamadığı durumu ifade etmektedir.

Birleşik Krallıkta uygulanan sistem diğer ülkelere göre farklılık arz etmekte olup, çalışılmayan sürelerde işçilere yasal teminat ödemesi ve İş Arayan Ödeneği adı altında iki tür ödeme yapılmaktadır. Yasal teminat ödemesi almaya hak kazanmak için, işten uzaklaştırmanın tam günler için olması gerekmektedir, zira ilgili günlerde yapılan herhangi bir iş, normal çalışma saatlerinin dışında yapılan iş bile, çalışanın aslında o gün için işten uzaklaştırılmadığı anlamına gelecektir. Prensip olarak, kısa çalışma uygulamasının dışında kalan herhangi bir işçi grubu bulunmamaktadır. İşçinin bir aylık sürekli hizmetinin olması ve işçinin ilgili günde çalışabilir durumda olmasına karşın işveren tarafından kendisine iş verilemiyor olması yeterli koşuldur.

Yasal teminat ödemesinin azami ödenme süresi, herhangi üç aylık dönemde beş işsiz gündür ve çalışanın sözleşmeden kaynaklı bir ücret aldığı herhangi bir gün yasal azami değerden düşülmektedir. Günlük ödenek miktarı, işçinin ortalama günlük ücreti kadardır. Ücretin değişkenlik gösterdiği hallerde, 12 haftalık ücret ortalamasına göre ödeme yapılır.

Çalışılmayan sürelerde yapılan diğer ödeme ise İş Arayan Ödeneğidir. İşten uzaklaştırılan veya kısa çalışmaya tabi tutulan işçiye çalışmak için müsait olduğu ve aktif olarak iş arıyor olduğu yönünde muamele edilmekte ve bu sayede 13 haftaya kadar

---

[94] http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/op64_en.htm
[95] "Lay-Offs and Short Time Working", http://www.acas.org.uk/media/pdf/r/3/Lay-offs-and-short-time-working-accessible-version.pdf, (15.12.2013)
[96] https://www.gov.uk/staff-redundant/layoffs-and-shorttime-working, (15.08.2013)

katkı payı tabanlı İş Arayan Ödeneği ödenmektedir. Ödenek alabilmesi için işçinin ayrıca; eski işinde çalışma istek ve yeteneğine sahip olması, geçici işleri kabul etmeye müsait olması ve böylesi bir istihdam elde etmeye dair en iyi nitelikleri kendine sağlamak üzere makul olanları yapması gerekmektedir. Yasal teminat ödemesi alınmayan günlerde İş Arayan Ödeneği alabilmek için işçinin, iş bulma ofislerine başvurması zorunludur.

Uygulamaya tabi tutulan kişi, hassas bir gruba ait olması (Çocuk bakmakta olan çiftler, hamile kadınlar, engelli kişiler) veya katkı tabanlı ödeneğe hak sahibi olmasına ilişkin uygunluk koşulların sağlandığına dair şüphe olması halinde gelir tabanlı İş Arayan Ödeneğini almaya hak kazanabilir. İlgilinin her iki durumuna ilişkin delil bulunması gerekmektedir.

İstihdam Hakları Kanununda, işverenin işsiz geçen günler için bir yasal teminat ödemesi yapma yükümlülüğü düzenlenmiştir. İş Arayan Kanununda ise, zorluk yaşanan dönemde İş Arayan Ödeneğinin azaltılmış oranına dair bir hüküm yer almaktadır. Yani yasal teminat ödemeleri işveren tarafından ödenmekteyken, İş Arayan Ödeneği ise Ulusal Gelir Katkısı ve genel vergilendirme ile finanse edilmektedir.

Kısa zamanlı çalışmada alınan İş Arayan Ödeneğinin yasal bir azami süresi bulunmamakla birlikte işçi, on üç haftalık bir dönemde, üç haftadan fazlası ardışık olmayan altı veya daha fazla hafta veya ardışık dört veya daha fazla haftanın sonunda istifa edebilmekte ve İşten Çıkarma Tazminatı talep edebilmektedir.

Kısa çalışmanın uygulamasına karar verecek olan işverendir. Ancak bir işveren normal ödemeyi azaltmadan önce çalışanları ile anlaşmaya varmalıdır. Yazılı sözleşmeden kaynaklı bir hükmün mevcut olmadığı yerde, uygulamaya katılacak çalışanların, maaşlarının azalmasına yönelik onayları yazılı olarak alınmalıdır. İşveren, Üretici Organizasyonu (EEF) ve Bina Yapımı ve Mühendislik Sendikaları Konfederasyonu arasındaki Saat Başına Ödeme Alan Beden İşçilerinin İstihdam Garantisi Anlaşmasına bağlı ise (Bu anlaşmada, saat başına ödeme alan beden işçilerinin, 39 saat boyunca mutabakata varılmış milli asgari saatlik ücrete eşit bir kazancı garanti edilmektedir.) ancak ticaret birliği veya uygulamaya katılan çalışanla mutabakata varılmış olması halinde kısa çalışmayı işten çıkarmalara alternatif olarak uygulayabilir ve ödemeleri azaltabilir.

Kısa zamanlı çalışmanın getirilmesi öncesindeki bildirime dair bir yasal gereksinim yoktur. Kısa çalışma, Üretici Organizasyonu Saat Başına Ödeme Alan Beden İşçilerinin İstihdam Garantisi Anlaşmasının hükümleri doğrultusunda başlatılmışsa, birliğin rızası gerekmektedir. Bildirim veya bekleme günü için bir yasal gereksinim yoktur. Katkı payı tabanlı iş arayan ödeneği için, üç bekleme günü geçerlidir. Eğer bir kişi hassas bir gruba dahilse iş arayan ödeneği için bekleme günü yoktur; aksi halde iş arayan ödeneği için iki haftalık bir bekleme süresi söz konusudur.

3.2.16. Lüksemburg

Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan çalışmadan[97] ve Lüksemburg hükümeti tarafından hazırlanan resmi internet sitesinden[98] derlenen bilgilere göre, kısmi işsizlik ödenekleri, 1975'ten beri kısa çalışma düzenlemelerine istemsiz olarak tabi tutulan işçilere verilmektedir. Çalışılmayan her bir çalışma saati için işçilere telafi amaçlı ödenek ödenmektedir. Bu uygulamanın kapsamında geçici işçiler ve çıraklar bulunmamaktadır.

Kısmi işsizlik 4 şekilde düzenlenmiştir;

1) Konjonktür durgunluğu nedeni ile kısmi işsizlik; konjonktür ile ilgili ekonomik sorunlar nedeniyle krizde olan sektörde bulunan ve zorluk yaşayan işyerlerinin desteklemesi amaçlanmaktadır. İşverenin kısmi işsizlik ödeneği talep edebilmesi için; hükümet tarafından krizde olduğu açıklanan bir sektöre dâhil olması, yapısal türden zorluklara sahip olmaması ve ekonomik nedenlerden dolayı hiçbir çalışanı işten çıkarmamayı taahhüt etmesi gerekmektedir.

Konjonktürel sebeplerden kaynaklı kısmi işsizlik ile ilgili her talep ve müracaat sırasında söz konusu sektörün krizde olup olmadığını değerlendiren Konjonktür Komitesi, değerlendirmeyi yaptıktan sonra, gerekli görmesi halinde işyerinin dâhil olduğu sektörün krizden etkilendiğinin ilan edilmesini hükümete tavsiye etmektedir. Sadece bu karardan sonra işveren konjonktür durgunluğu nedeni ile işsizlikten yararlanabilmektedir.

---

[97] http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/op64_en.htm
[98] http://www.guichet.public.lu/entreprises/en/sauvegarde-cessation-activite/sauvegarde-emploi/index.html, (20.12.2013)

2) Yapısal kaynaklı kısmi işsizlik: Yapısal nitelikte zorluklar ile karşılaşan işyerlerinin desteklemesi amaçlanmaktadır. İşverenler, yapısal işsizlik dönemlerinde, gerekli durumlarda, personelini işten çıkarabilmektedir. Ancak her işveren Konjonktür Komitesi Sekreterliği talebi üzerine bir yeniden yapılandırma planı hazırlamak zorundadır. Bu yeniden yapılandırma planı, uygun takvime göre, şirketin uygulamaya koymayı öngördüğü kesin taahhütleri içermelidir. Yapısal kaynaklı kısmi işsizlik, bütün kısmi işsizlik süresi boyunca, yeniden yapılandırma planında belirlenen önlemleri tamamlamaya olanak sağlamaktadır.

3) Mücbir hallerde kısmi işsizlik,

4) Ekonomik bağımlılık nedeni ile kısmi işsizlik; Müşterilerin karşılaştığı zorluklardan dolayı veya bir veya birçok temel müşterinin kaybolması sonucunda ekonomik zorluklar ile karşılaşan işverenleri ilgilendirmektedir. Ekonomik bağımlılık nedeni ile kısmi işsizlik rejimi uygulamasına başvuran işveren, ekonomik nedenlerden dolayı çalışanları işten çıkarmamayı taahhüt etmektedir. Ekonomik bağımlılık nedeni ile kısmi işsizlik, mevsimlik faktörlerden kaynaklanan iş veya sipariş eksikliğini kapsamamaktadır.

İşverenler bu 4 farklı uygulama esnasında kısa çalışmaya tabi tutulan çalışanlarına eğitim verilmesi amacıyla kısmi işsizlik dönemlerinden yararlanabilmektedir.

Kısa zamanlı çalışma nedeniyle çalışma süresindeki kesinti, aylık normal çalışma süresinin %50'sini aşamaz. Ancak Hükümet, 31 Aralık 2013 tarihine kadar normal çalışma saatlerinin %50 oranından fazla azaltılmasına imkân tanımıştır ama bu durumda, her çalışan için bir yıl üzerinden işsiz kalınan saatlerin ortalaması, ayda %50 oranını aşmamalıdır ve yıllar arasında bir denkleştirme mümkün değildir. Ayrıca 31 Aralık 2013 tarihine kadar konjonktür durgunluğu ve ekonomik bağımlılık nedenleri ile kısmi işsizlik azami süresi yıllık bazda 1.038 saate çıkarılmıştır. (Yaklaşık olarak yılda 130 gün).

Konjonktürel durgunluk, mücbir haller ve ekonomik bağımlılık nedeni ile ortaya çıkan kısmi işsizlik durumunda, 12 aylık referans dönemi içinde, 6 aya kadar bir süre için ödeme yapılabilmektedir. Yapısal kaynaklı kısmi işsizlik durumunda ise bir dönem

öngörülmemiştir. Çünkü yapısal sorunların çözümü için gerekli olan sürenin sınırlarını belirlemek mümkün değildir. Ancak, işveren aylık olarak yenileme talebinde bulunmak zorundadır.

Bu ödenek, brüt saatlik ücretin %80'i olarak belirlenmiştir ancak her halükarda asgari ücretin %250'sini geçemez. İşveren, çalışılan saatler ile ilgili ücret ve sosyal haklardan yükümlüdür. Mesleki eğitimini teşvik etmek amacı ile çalışılmayan sürelerde eğitim alan işçilere %80 olan oran %90 olarak uygulanmaktadır.

Her bir tam zamanlı işçi için, aybaşına azaltılan çalışma süresinin ilk 16 saati, işveren tarafından finanse edilmekte (Yarı zamanlı işçide ilk 8 saat), bu eşik değerinin üzerindeki çalışılmayan her saat için, çalışana ödenen telafi amaçlı ödeneklerin tam maliyetini devlet işverene geri ödemektedir. İstisnai olarak 2009 ve 2010 yıllarında, şirketin Çalışma Bakanı tarafından tasdik edilen personel delegasyonu ile birlikte istihdamda koruma planını yapmış olması şartı ile yapısal kaynaklı kısmi işsizlik çerçevesinde, çalışılmayan ilk 16 saatte devlet tarafından ödenmiştir.

Kısmi işsizlik müracaatı ile ilgili talep, Ekonomi ve Dış Ticaret Bakanlığında, Konjonktür Komitesi Sekreterliğine, kısmi işsizlik nedeni ile ödenek talebinin ilgili olduğu aydan önceki ayın 12. gününe kadar yapılmalıdır. Söz konusu talep, çalışma süresinde öngörülen süre indirimini, bu durumun nedenleri ve yöntemleri ile birlikte etkilenen çalışan sayısını belirtmelidir. Sübvansiyon, işveren tarafından hazırlanan aylık alacak beyanına göre verilmektedir. Bu alacak beyanı ile birlikte, kısmi işsizliğe tabi tutulan çalışanlar tarafından imzalanan her birine ait aylık dekontlar verilmelidir. Alacak beyanı, kısmi işsizliğin ortaya çıktığı ayı izleyen iki ay içinde İstihdamı Geliştirme Kurumuna verilmelidir.

Kriz döneminde yapılan bir değişiklikle ekonomik bağımlılık nedeni ile kısmi işsizlik rejimine başvuran ve 6 ay boyunca %100 oranında kısmi işsizlik uygulamış bir işveren, takip eden 6 aylık dönem için konjonktür durgunluğu nedeni ile kısmi işsizlik programında devam etmekte sayılmıştır. Ekonomik nedenlerden dolayı işçileri işten çıkarma yasağı, verilen ödeneklerin geri ödenmesi cezası karşılığında bütün bu dönem zarfında uygulanmaktadır.

Ayrıca hava muhalefeti ve ulusal afet durumlarında, işverenin faaliyetlerinin durma noktasına gelmesi ve işlerin kesintiye uğradığı günün ertesine kadar başvuruda bulunması halinde, işçi başına yılda 350 saate kadar ödeme alınabilmektedir. Hava koşullarının çok şiddetli olması durumunda, hükümetin kararı ile bu süre 500 saate uzatılabilmektedir. Ödeme miktarı, diğer ödeneklerle aynı seviyededir.

Lüksemburg'da kriz öncesinde, yani 2007 yılında kısa çalışmaya katılanların istihdamda bulunanlara oranı ortalama %0,09 olarak gerçekleşmiştir. Aynı oran kriz etkisi ile yükselerek 2009 yılında ortalama %2,98'e yükselmiştir.[99] Bu karşılaştırma Lüksemburg'da da kısa çalışmanın kriz süresince yoğun kullanıldığının bir göstergesidir. Şöyle ki, Tablo-6'daki ülkelerin en yüksek katılım oranları ile birlikte düşünüldüğünde, ilgili tabloda 4.sırada olan İtalya'dan bile daha yoğun şekilde kısa çalışma kullanılmıştır.

3.2.17. Hollanda

Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan çalışmadan[100] ve EUROFOUND'un araştırmasından[101] derlenen bilgilere göre, kriz öncesinde Hollanda'da kısa çalışma sadece, yangın, sel, vb. gibi mücbir sebeplerin neden olduğu durumlarda uygulanmaktaydı. Ekonomik krize ilişkin düzenlemeler kriz ile birlikte sınırlı bir dönem için getirilmiştir.

30 Kasım 2008 ve 21 Mart 2009 tarihleri arasında işverenlerin, bir denetim belgesi yoluyla, birbirini takip eden 2 ay boyunca satışlarındaki %30'luk azalmayı kanıtlaması gerekmekteydi. Ayrıca ücretlerin ödenmeye devam edilmesi, çalışılmayan sürelerde eğitim verilmesi, işçilerin kısa çalışılan dönemin sona ermesinin ardından en az 4 hafta işten çıkarılamaması dâhil olmak üzere birkaç diğer yükümlülüğü sağlaması gerekiyordu. Uygulama 6 haftalık bir dönem için alınabiliyordu ve 3 sefer daha uzatılarak azami 24 haftalık olarak kullanılabiliyordu. Çalışılmayan her saat için işçiler, planın ilk 2 ayı boyunca en son kazandıkları kazancın %75'ini, daha sonraki zamanda kaybedilen saatler için ise en son ücretlerinin %70'ini alıyorlardı.

---

[99] OECD; **a.g.e.**, s.52
[100] http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/op64_en.htm
[101] http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/71/en/1/EF1071EN.pdf

Nisan 2009'dan itibaren, işverenlere çalışma saatlerini azaltma seçeneği sunularak işten çıkarmaları önlemek üzere yeni bir tedbir uygulandı. Bu tedbir, işverenlerin sadece bir seferlik olmak üzere, çalışanların çalışma saatlerini azami %50 oranında azaltmalarına imkân vermektedir. Ödenek için ilk talep, birbirini takip eden 13 haftalık (veya 3 aylık) bir dönemi kapsayabilmektedir. Bu sürenin uzatılması için iki defa başvurulabilir ve iki adet ilave 26 haftalık (6 aylık) kısmi işsizlik ödeneği verilebilir. Bu ödenekler, işsizlik ödenekleri için gerekli olan hak kazanma şartlarını sağladıkları sürece, çalışanlara Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından verilmektedir. Kısmi işsizlik ödeneği dönemi süresince istihdam ilişkisi devam ettiğinden iş aramaları veya herhangi bir yeniden entegrasyon sürecini izlemeleri gerekmemektedir. Bir çalışan, işsizlik ödeneği almaya uygun değilse, işverenin, bu saatler için normal ücretini ödemeye devam etmesi gerekmektedir.

Her işveren uygulamaya dâhil olabilir, ancak işçi temsilcilerinin onayı alınmış olmalı ve eğer işçilerin çalışılmayan süreler için işsizlik ödeneği almaya hakkı yok ise bu işçilerin maaşlarının ödenmeye devam edeceğine dair işverenin, ticaret birlikleri veya işçi temsilcileri ile yazılı olarak, mutabakata varmış olması gerekmektedir. Bu anlaşma, geçici eğitime ve çalışanların kısmi işsizlik ödeneği aldıkları süre boyunca geçici iş ilişkisi kurmalarına dair düzenlemeleri içermektedir.

İşverenlerin, kısa çalışma planında yer alan işçilere, çalışılmayan süreler zarfında eğitim sunması şarttır. Her bir işçi için işverenin bir eğitim programı vermesi gerekmektedir. İşverenin bu durumu kanıtlayamaması halinde kısa çalışma sona erer ve işçilerin ücretlerini tam ödemesi gerekir. Bir eğitim programının takip edildiği kanıtlanamaz veya bir usulsüz kullanım tespit edilirse işverenin, kısa çalışma süresince aldığı yardımları geri ödemesi gerekmektedir.

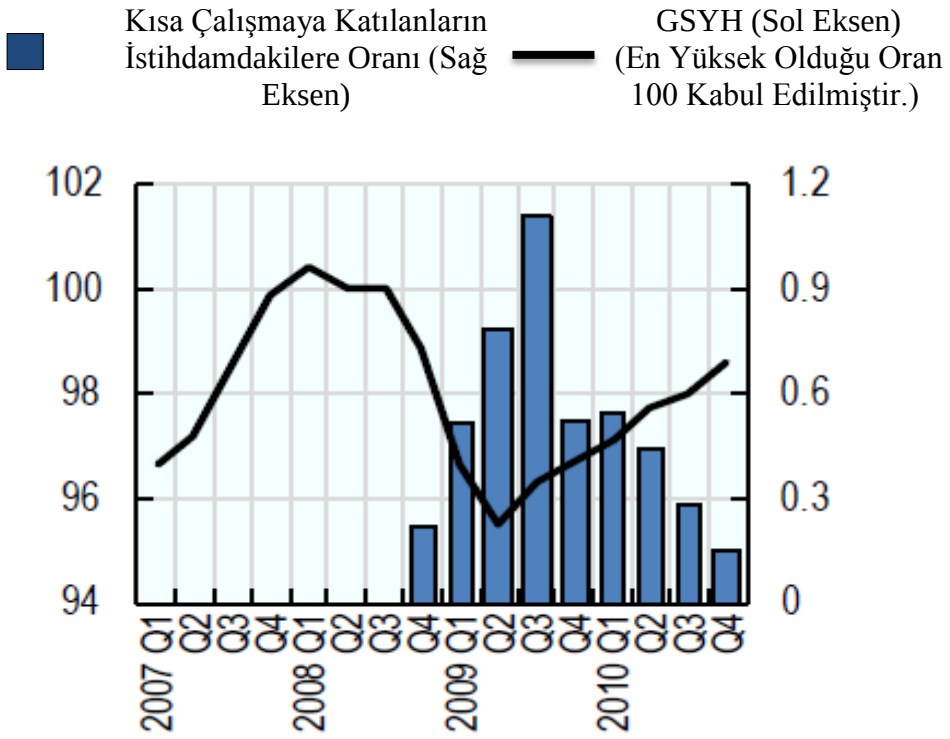
İşveren, işçiyi kısa çalışma planı doğrultusunda, normal çalışma süresinin asgari %20 ve azami %50'si kadar kısa çalışma uygulamıyorsa, çalışılan saatlerdeki azalma, önceden anlaşılandan daha fazla ise, 13 hafta boyunca işverenin kısa çalışma maliyetlerini geri ödemesi gerekmektedir.

Usulsüz kullanımı engellemek için, işçinin ödenek aldığı süre zarfında işten çıkartılması halinde, işverenin, Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından çalışana ödenen ödeneğin yarısı oranındaki bir tutarı ceza olarak ödemesi gerekmektedir. Bu tedbir, kısa

çalışmanın bittiği tarihten sonraki 3 ay içerisinde işten çıkarma yapılması halinde de geçerlidir. Kısa çalışma döneminin sona ermesi üzerine çalışanın fiili olarak, yardım döneminin en az üçte biri kadar, asgari 13 haftaya kadar, işverenin tam hizmetinde kalması gerekmektedir. Bu yükümlülük, haklı gerekçeler ile yapılan çıkarmalar ile işçinin iş sözleşmesini kendi isteği ile feshetmesi durumlarında geçerli değildir.

Temmuz 2009'dan itibaren, getirilen yeni bir düzenleme ile işverenler, çalışma süreleri asgari %20 oranında azaltılmışsa ve en az 6 ay boyunca durumun böyle kalması planlanıyorsa, çalışanların çalışma süresinin azami %50'sine kadar olan azalma için başvuruda bulunabilirler. Ancak sınır, işyerinde uygulamadan etkilenen işçilerin yüzdesine bağlıdır. İşçilerin %60'tan fazlasını kapsayan başvurular 9 aya kadar destek alabilmekte, bu oranın %30 ile %60 arasında olması halinde 12 aya kadar, %30'dan daha az olması halinde ise azami 15 aya kadar yararlanılan süre uzatılabilmektedir. Ayrıca, kısa çalışmaya tabi olan işçiler, azaltılan çalışma sürelerinde, bir eğitim programına katılmak yerine, bir seneden daha kısa süredir işyerinde çalışan işçileri ve öğrencileri eğitebilmektedir.

Grafik-12: Hollanda



Kaynak: Hijzen Alexander-Sebastien Martin; "The Role Of Short-Time Work Schemes During The Global Financial Crisis and Early Recovery: A Cross-Country Analysis" http://ftp.iza.org/dp7291.pdf

Hollanda'nın kısa çalışmaya katılanların istihdamda bulunanlara oranına ilişkin grafikte, 2009 yılının 3. çeyreğinde kısa çalışmaya katılanların en yüksek noktaya ulaşarak, katılım oranının yaklaşık %1,1 seviyelerine yükseldiği görülmektedir. Ardından yarı yarıya bir düşüşle iki dönem %0,5 seviyelerinde gerçekleşen katılım oranı sonraki dönemlerde de giderek azalmıştır. Aynı dönem için GSYH'nin seyrine baktığımızda, GSYH ile katılım oranı arasında negatif ilişkinin söz konusu olduğu söylenebilir.

3.2.18. İspanya

Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan çalışmaya[102] göre, İspanya'da, sosyal güvenlik fonları tarafından finanse edilen kısmi işsizlik ödenekleri, 1980'den beri, kazançların kısmi kayıplarını tazmin etmek ve aksi durumda işten çıkartılabilecek olan işçilerin istihdamını sürdürmek amacıyla kullanılmaktadır. Ekonomik, teknolojik, örgütsel veya üretimle ilgili veya geçici mücbir sebepler dolayısıyla sıkıntılar yaşayan işverenler, işyerinin tamamında veya bir bölümünde iş sözleşmelerini geçici olarak askıya alabilmekte veya normal çalışma saatlerini geçici olarak üçte bir oranında azaltabilmektedir.

Çalışma süresinin geçici olarak azaltılmasına, bir iyileşme planı çerçevesinde müsaade verilmektedir.[103] İşçinin olağan çalışma günü, ücretlerde de orantılı olmak üzere, geçici olarak en az 1/3 oranında azaltılmalıdır. Bu plan, çalışma zamanında tanımlı bir azaltmayı içermez ve iş sözleşmesinin kalan dönemindeki çalışma süresini şarta bağlamaz. Bu ödenekleri alabilmek için işçilerin sosyal güvenlik sistemine veya işsizliğe karşı sigorta veren eşdeğer bir plana bağlı olması ve kısa çalışma başlama tarihinden önceki altı yıl boyunca en az 360 gün katkı payı ödemiş olması gerekmektedir.

Geçici olarak işin durması veya kısa çalışma dönemi sırasında işçinin alacağı günlük ödenek miktarı, işsizlik ödeneğinin miktarı ile aynıdır. Ancak çalışma süresindeki azalmayla orantılı olarak işsizlik ödeneği almaktadır. Bu tutar, asgari ücretin %75'inden az ve %220'sinden fazla olamaz ve azami 2 yıl boyunca ödenebilir.

---

[102] http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/op64_en.htm
[103] OECD; **a.g.e.**, s.102.

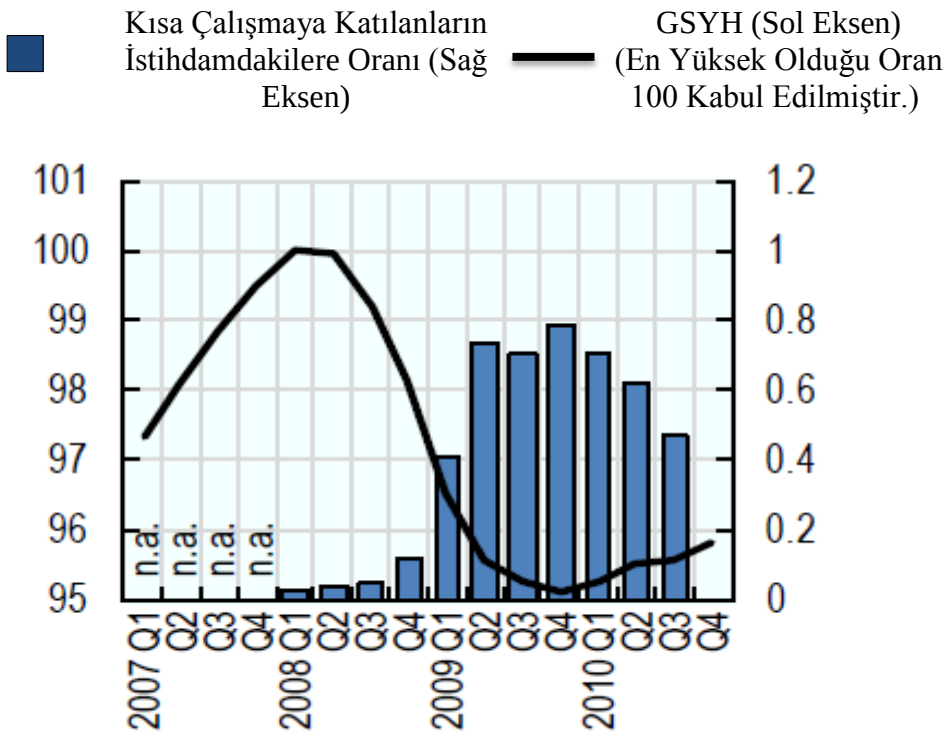
İşverenin, aktif olmayan çalışma dönemler için de sosyal güvenlik katkı paylarını ödemesi zorunludur. Milli İstihdam Enstitüsü, çalışılmayan saatler için emeklilik planına katkı paylarını ödemektedir. Milli İstihdam Enstitüsü ve işveren hastalık sigortasını, yardım-maaş oranına göre orantılı olarak ödemektedir. İşverenler ve işçiler, işsizlik sigortası katkı paylarını, sadece çalışılan saatlerin ücreti üzerinden ödemeye devam etmektedir. Sosyal güvenlik katkı paylarının geri ödenmesi, işsizliği yöneten düzenlemelere uygun olarak işverenler için %100 ve çalışanlar için %35 olarak öngörülmüştür.

Kriz zamanında yapılan geçici bir düzenleme ile kısa çalışma alması halinde bir işçi, işsizlik yardımı haklarında herhangi bir kayba maruz kalmayacaktır. Ayrıca, geçici askıya alma durumlarında (Belli koşullar altında), sosyal güvenlik ödemelerinde %50 oranında geri ödeme yapılmasına karar verilmiştir. Bu tedbirler, istihdamı sürdürmek ve işsizleri korumak için işgücü piyasası tedbirlerine dair 6 Mart 2009 tarihli paketin bir parçası olup, sadece 31 Aralık 2009'a kadar geçerlidir.

Kısa çalışma için işçi temsilcilerinin onayı gerekmektedir. İşveren, kısa çalışma iş gücünün %10'undan fazlasını kapsıyorsa, işçilerin temsilcileri ile 15 günlük bir görüşme ve müzakerede bulunmalıdır. Bunun sonrasında işveren, kararını işçilere 30 gün içinde bildirmelidir. İşçilerin bu karara itiraz için yargı yolu açıktır. Kısa çalışmanın sırası ve önceliği, işçilerle mutabakat içinde belirlenmelidir.

İspanya'ya ilişkin grafikte 2008 öncesi veriler bulunmamaktadır. 2008 yılına bakıldığında ise kısa çalışmaya katılanların istihdamda bulunanlara oranı giderek artsa da, ihmal edilebilir seviyelerdedir. 2008 yılının 2. çeyreğinden itibaren GSYH'de düşüş yaşanmasıyla birlikte, kısa çalışma katılım oranları da yükselmeye başlamıştır. 2009'un ilk döneminde %0,4, seviyelerinde olan katılım oranı, 2009 yılı 2. çeyreği ile 2010 yılı 2. çeyreği arasında %0,6 - %0,8 bandında gerçekleşmiştir. Aynı dönemde GSYH'de en düşük seviyelerini görmüştür.

Grafik-13: İspanya



Kaynak: Hijzen Alexander-Sebastien Martin; "The Role Of Short-Time Work Schemes During The Global Financial Crisis and Early Recovery: A Cross-Country Analysis" http://ftp.iza.org/dp7291.pdf

3.2.19. Portekiz

Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan çalışmaya[104] göre, Portekiz'de ekonomik ve teknolojik sebepler veya işletmeyi etkileyen bir doğal afet nedeniyle geçici olarak çalışma süresi azaltılabilmekte veya istihdam ilişkisi askıya alınabilmektedir. İstisnai bir tedbir olarak, kısa çalışma, işletmenin hayatta kalmasını sağlamak ve işleri korumak üzere vazgeçilmez olduğu koşullar altında getirilebilir.

Kısa çalışmanın süresi, piyasa, yapısal, konjonktürel veya teknolojik sebeplerden ötürü 6 ayı aşmamalıdır. Afetler durumunda bu süre 1 yıldır. Çalışmanın askıya alınması ise 12 aya kadar sürebilir. 6 ay daha uzatılabilir.[105]

Ödeneğin miktarı, normal ücretlerinin 2/3'üne denk gelen, asgari ücretin bir ila üç katı arasında hesaplanmaktadır. Buna ek olarak, geçici işten uzaklaştırma sırasında çalışanların işten uzaklaştırma ödemesi ve tüm ödeme dışı yardımları ve sosyal güvenlik

[104] http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/op64_en.htm
[105] OECD; **a.g.e.**, s.101.

ödeneklerini almaya hakkı bulunmaktadır. Tüm diğer sosyal yardımlar ve sosyal katkı payları, normal ödemedeki gibi hesaplanmaktadır. Ancak hastalık halinde, normal hastalık yardımı ödenmemektedir.

Her bir işçiye azalan çalışması için ödenen ödeneğin %30'u işveren ve %70'i Sosyal Güvenlik Bütçesi tarafından karşılanmaktadır. Eğer kısa çalışma sırasında çalışanlar, istihdam otoriteleri tarafından onaylı bir mesleki eğitim programına katılırlarsa, program sırasında işveren tarafından desteklenen telafi tutarı %15'e düşmektedir.

İşveren, işçi temsilcilerine detaylı çalışma tekliflerini ve sebeplerini sunmaktadır. Eğer bir anlaşmaya varılamazsa, işveren tek taraflı olarak işçileri işten uzaklaştırabilir. İşçiler, işçi temsilcileri ve Çalışma Bakanlığı bilgilendirildikten sonra işverenin, işçi temsilcilerini bilgilendirme ve müzakere etme için 5 günü ve benimsenecek plan, sebepleri ve süresi hakkında işçileri haberdar etmek için 10 günü bulunmaktadır. Yukarıda yer alan bildirimi takiben, 10 gün içerisinde kısa çalışma dönemini başlatabilmektedir.

İşçiler işten uzaklaştırıldığı sırada, tarafların, işin fiili ifasını gerektirmeyen hakları ve yükümlülükleri devam etmektedir. Geçici işten uzaklaştırma sırasında işçiler, başka bir yerde istihdama katılabilmektedir. Bu şekilde elde edilen kazançlar, asgari ve azami değerlerin tespiti amaçları için işten uzaklaştırma ödemelerine eklenir. İşten uzaklaştırılmış işçiler için fiili olarak alınan tutarla ilgili olarak işten uzaklaştırma ödemesinin ve sosyal güvenlik katkı paylarının ödemesinin hızlı bir şekilde yapılması, kârların dağıtılmaması, işletmenin idari organlarına ödemelerin arttırılmaması ve ilgili işlerin işten uzaklaştırılmış çalışanlarla gerçekleştirilebileceği bir durumda yeni çalışan işe alınmaması işverenin yükümlülükleri arasındadır.

Krizin ardından Vasıflandırma-İstihdam Programı ile talep açısından istisnai olarak keskin bir düşüş yaşamakta olan işyerlerinin işçileri için, 2009 ve 2010 ile sınırlı olmak üzere, altı aya kadar, eğitim programları sunulmuştur. Program, normal çalışma süresinde geçici olarak azaltmaya gidilen veya iş sözleşmelerinin askıya alındığı dönemlerde işçilerin kalifiye eğitime yerleştirilmesini içermektedir. Mesleki eğitim, çalışma saatleri sırasında ve normal çalışma dönemiyle ilişkili şekilde veya faaliyette azalma durumunda normal çalışma süresinin kalan kısmında alınmalıdır. Bu tedbir,

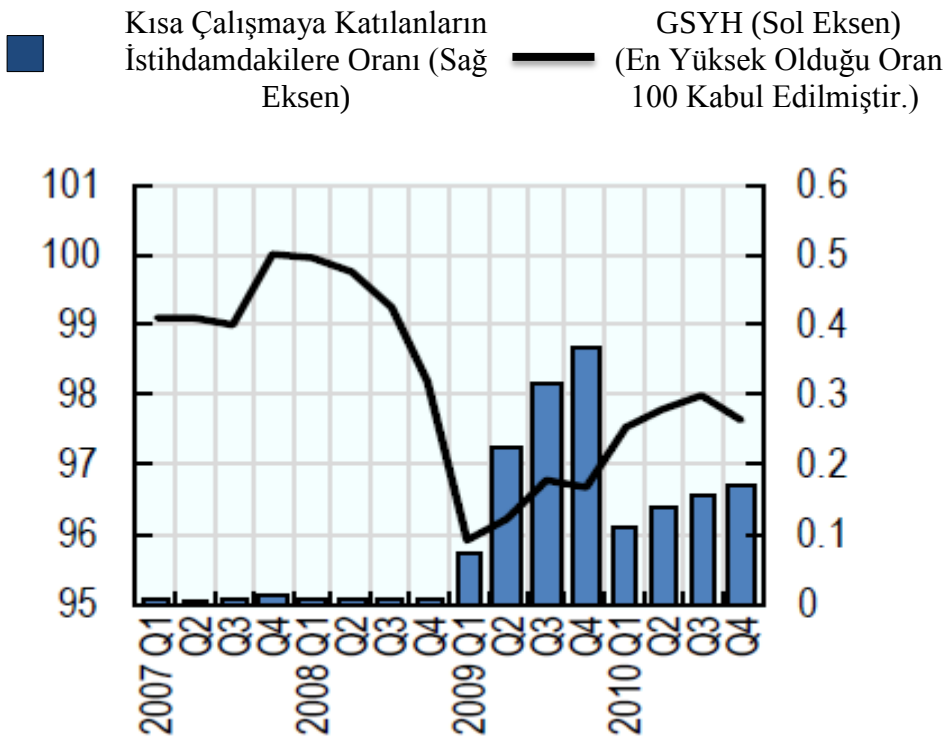
yeterli ödeme gücü oranları, mali özerklik ve çalıştıkları piyasalarda güçlü bir rekabetçi konum gösterebilen ve döngüsel olarak azalmış olan talep nedeniyle, canlılığını ve işlerin sürdürülmesini sağlamak üzere normal çalışma dönemlerinde geçici olarak bir azaltma veya iş sözleşmelerinin geçici olarak askıya alınmasına ihtiyaç duyan işletmeler için tasarlanmıştır.

Eğitim dönemi sırasında, Çalışma Kanununda ortaya konduğu üzere, ücret telafisi için ödenen ödeneğin %85'i, işçinin normal brüt telafisinin azami 1/3'üne kadar olmak üzere mali olarak desteklenmektedir. Mali destek, üretim seviyesi veya üretim saati olarak eşdeğeri olarak hesaplanan, işletmenin işçilerinin azami %20'si için geçerlidir.

İşverenin, desteği alabilmesi için; başvurudan önceki iki yıl boyunca yeterli ödeme gücü oranları ve mali özerkliğini kanıtlaması, ekonomik olarak yaşayabilirliğini göstermesi, vergi ve sosyal güvenlik idaresinde kurallara uygun durumda olması gerekmektedir. Daha önceki bir tarih itibariyle toplu işten çıkarmalar için işlemleri başlatmış olmaması, çalışma kapasitesinin fazla olduğunu ve azalan talebin konjonktürel etkilere dayalı olduğunu göstermesi ve işçilerin vasıflarını iyileştirmek üzere tasarlanmış olan bir eğitim planı sunması gerekmektedir.

Portekiz kısa çalışmaya katılanların istihdamdakilere oranının düşük olduğu ülkelerden biridir. 2009 yılının ilk dönemi ile birlikte katılım oranlarında genel olarak diğer ülkelerde de görülen bir artış yaşansa da, en yüksek olduğu dönemde bile katılım oranı %0,35 seviyelerinde gerçekleşmiştir. GSYH'nin 2009 yılının ilk çeyreğinde en düşük değeri alması ile birlikte bir sonraki dönemde kısa çalışma katılım oranı artmış, GSYH'de sonraki dönemlerde yaşanan iyileşme bir süre sonra kısa çalışmanın kullanımını negatif etkilemiştir.

Grafik-14: Portekiz



Kaynak: Hijzen Alexander-Sebastien Martin; "The Role Of Short-Time Work Schemes During The Global Financial Crisis and Early Recovery: A Cross-Country Analysis" http://ftp.iza.org/dp7291.pdf

3.2.20. İtalya

Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan çalışmadan[106] ve EUROFOUND'un araştırmasından[107] derlenen bilgilere göre, İtalya'da, azaltılan çalışma süresi ve işin geçici olarak askıya alınmasından etkilenen işçileri desteklemek üzere tasarlanmış başlıca unsur Ücret Garanti Fonudur. (Cassa Integrazione Guadagni). 1954'te kurulan ve Ulusal Sosyal Güvenlik Enstitüsü tarafından idare edilen fon, başlıca ve imalat ve inşaat sektörlerinde yer alan orta ve büyük ölçekli şirketler tarafından kullanılmaktadır.

İşçilere çalışılmayan saatler için ödeme yapılan iki tür ödeme vardır; Olağan Ücret Garanti Fonu (CIGO) ve Olağandışı Ücret Garanti Fonu (CIGS). Olağan Ücret Garanti Fonu, bir işletmenin, geçici olaylar ile işveren veya çalışana atfedilemeyen geçici piyasa sıkıntıları nedeniyle, faaliyetlerini azaltması veya geçici olarak askıya alması hallerinde kullanılmaktadır. Olağandışı Ücret Garanti Fonu ise, bir işletme,

[106] http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/op64_en.htm
[107] http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/71/en/1/EF1071EN.pdf

yeniden yapılanma, yeniden örgütlenme, kriz veya iflas prosedürleri sebebiyle, kalıcı ve yapısal sıkıntılar olduğunda devreye girmektedir.

Genelde toplu işten çıkarmalar ve mobilite prosedürlerine başvurmalar öncesinde CIGS kullanılmaktadır. CIGS planının sona ermesi üzerine askıya alınan işçileri yeniden istihdam edemeyen, 15 adetten fazla çalışanı olan endüstriyel firmalar ve 200 adetten fazla çalışanı olan büyük ölçekli perakende şirketleri, toplu işten çıkarmalara veya işçileri "Müsait Durumdakiler Listelerine" kaydettirmeye başlayabilmektedir. Müsait durumdakiler listeleri; işe alınalı en az 12 ay olan ve belli bir zaman sınırı olmayan kontratları bulunan, tazminat hakkına sahip işçilerden oluşmaktadır. İşçiler, profesyonel eğitim programına katılmayı veya maaşı % 10'dan az olmayacak önceki işine eş değer bir görevde çalışmayı, kamu yararına çalışmayı, yarı zamanlı veya tam zamanlı Ulusal Sosyal Güvenlik Enstitüsü ile ilgisi olmayan bir işte çalışmayı kabul etmezlerse listeden silinmektedir.

CIGO, çalışan sayısından bağımsız olarak sanayi sektöründe (Esnaflar hariç), yöneticiler dâhil, mavi ve beyaz yakalı işçiler için ve ayrıca inşaat ve bina tedarik sektörlerinde meteorolojik sebeplerden ötürü kullanılabilmektedir. Fakat ikinci durumda kıdemli idareciler, geçici işçiler, evden çalışanlar veya çıraklar uygulamaya dahil edilemez.

CIGS, 15 adetten daha fazla çalışanı olan endüstriyel işletmelerde, 50'den fazla işçisi olan ticari işletmelerde (Çıraklar hariç), işçi sayısına bakılmaksızın yayın şirketlerinde ve 15 adetten daha fazla çalışanı olan hizmet/esnaf (Zanaat) ve kooperatif işletmelerinde en az 90 günlük kaydı olan tüm işçiler için kullanılabilmektedir.

CIGO kapsamında verilen ödenek, haftada 24 ila 40 saat arasında çalışılmayan saatlere ait önceki kazançların %80'i tutarındadır ve peş peşe 13 haftalık azami süre için ödenmektedir. 12 aya kadar yenilenebilen bu süre, bazı bölgesel alanlarda 24 aya kadar çıkabilmektedir. Ödenek miktarına ilişkin azami tutar, her yıl Ulusal Sosyal Güvenlik Enstitüsü tarafından belirlenmektedir. CIGO ve CIGS mali desteği birlikte, 5 yıllık bir referans dönemi içerisinde, toplamda 36 aydan daha uzun süremez.

CIGS, haftada 0 ila 40 saat için, çalışılmayan saatlerin toplam ücretinin %80'ine tekabül etmektedir ve kriz durumunda azami süresi 12 ay, yeniden örgütlenme, yeniden

yapılanma ve endüstriyel yeniden dönüşüm için azami süresi 24 ay ve iflas durumunda ise 18 aydır. Yardım, CIGO ile aynı şekilde azami değerleri kullanmaktadır.

İşveren, sadece çalışılan saatler için emeklilik ve hastalık primlerine katkıda bulunmaktadır. Çalışılmayan saatler için ödenekler, emeklilik ve hastalık haklarına dair normal vasıfları sağlamaktadır. Ücret Garanti Fonu kapsamında geçen süreler, istihdam süreleri olarak sayılmakta ve biriken emeklilik ve işsizlik ödeneği haklarının hesaplanmasında dikkate alınmaktadır.

Bir işverenin Fondan yararlanabilmesi için öncelikle, işçi sendikası ile bilgilendirme ve danışma prosedürünü başlatması gerekmektedir. İşverenin uygulayacağı programı, tedbire dâhil edilecek işçilerin sayısını, işçileri seçmede kullanılacak kriterleri ve geçici işten uzaklaştırmalar durumunda işçilerin muhtemel rotasyonunu incelemek üzere işçi sendikalarına önceden danışmaya imkan vermektedir. Yine de sosyal ortakların oynayacağı rol asgari düzeyde olup, uygulamaların parametreleri büyük ölçüde yasayla belirlenmiştir. Yapılan incelemeye rağmen işçi sendikaları işverenlerin öne sürdüğü planla ilgili olarak uyuşmazlık sergileyebilmektedir. Ancak bu uyuşmazlık işveren için bağlayıcı değildir. Ödenek ödenmesine ilişkin yasal olarak ortaya konan ön koşulların mevcudiyetine, hem işveren hem de işçi temsilcilerinin üyelerinin bulunduğu kamu organları karar vermektedir.

CIGO talebi, onayı veren Ulusal Sosyal Güvenlik Enstitüsüne işveren tarafından en son ödemeden en geç 25 gün önce yapılmalıdır. CIGS için ise işveren tarafından talebin Çalışma Bakanlığına, en son ödemeden en geç 25 gün önce yapılması gerekmektedir. CIGS, aynı zamanda CIGO'yu uygulayan bir işveren tarafından kullanılamamakta ve Çalışma Bakanlığı'nın onayına tabi olmak üzere, faaliyetin toparlanması ve işlerin korunmasına dair bir plana bağlı olarak uygulanmaktadır.

Ücret Garanti Fonu, devlet ve işverenler tarafından ödenen ve CIGS durumunda işçiler tarafından da ödenen katkı payları ile finanse edilmekte ve Ulusal Sosyal Güvenlik Enstitüsü tarafından idare edilmektedir. Fon için işçiler maaşlarının %0.30'u oranında, 50 çalışana kadar olan işverenler ücretlerin %1.90'ı oranında, 50 adetten daha fazla çalışanı olan işverenler ise ücretlerin %2.20'si oranında katkı payı vermektedir. CIGS için ise, 15 adetten daha fazla çalışanı olan işverenler, ücretlerin %0.90'ını ödemektedir. Ücret Garanti Fonunun müdahalesinden faydalanan firmalar, CIGO

durumunda, çalışanlara ödenen ücret telafilerinin %8'i oranında ek bir katkı payı ödemektedir. 50'den az işçisi olan işverenler için bu oran %4'tür. Eğer kısa çalışma gerekçesi mücbir sebepler ise, bu ek katkı payı ödenmemektedir. CIGS'yi kullanan şirketler, ilk 24 ay için, ücret telafilerinin 50'den az işçisi olan işverenler %3'ünü, 50'den fazla olanlar için %4,5'ini ve 24 aydan sonra küçük şirketlerde %6'sını, diğerlerinde %9'unu ödemektedir.

Olağan müdahale kapsamındaki ödemeler, Ulusal Sosyal Güvenlik Enstitüsü tarafından; özel müdahale kapsamındaki ödemeler, Bakanlıklar arası Endüstriyel Politika Komitesinin tavsiyesi üzerine, Çalışma Bakanlığı tarafından yapılmaktadır.

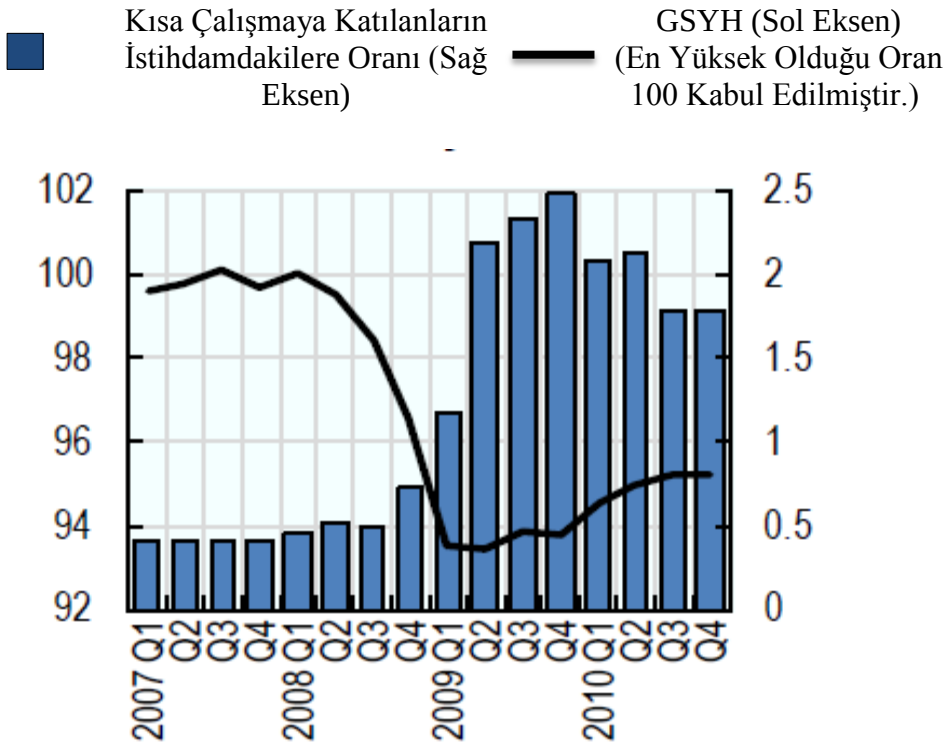
CIGS ve CIGO'ya erişimi olmayan küçük işletmeler ve zanaat firmalarında kısa çalışma uygulanmasına yardımcı olan ayrıca bir sektörel fon sistemi bulunmaktadır. Bu sistem, sosyal ortakların temsilcilerinden oluşan, bu amaç için özel olarak yaratılan fonları idare eden, Çalışma Bakanlığı tarafından yönetilen İstihdam Fonunun katılımı ile çalışma saatlerinde bir azalma veya askıya alma durumunda işçilere özel sübvansiyonlar ödeyen, iki taraflı organlar üzerinden bölgesel düzeyde işlemektedir. Bu bölgesel fonlar, firmalarca finanse edilmekte ve kısa çalışma ile işin durması hallerinde işçilere gelir desteği sağlamaktadır.

Ayrıca, olağandışı ücret garanti fonuna alternatif olarak "Dayanışma Sözleşmeleri"nin şartlarına da izin verilmektedir. İşletme düzeyindeki bu anlaşmalar, çalışma saatlerini azaltıp, işten uzaklaştırmalardan kaçınmak için ödemede bulunan işçilerin dayanışması üzerine kuruludur. Çalışma saatlerindeki azalma neticesinde düşen gelir üzerinden Ulusal Sosyal Güvenlik Enstitüsü tarafından ödeme yapılmaktadır. Azalan gelirin %60'ı ödenmekte ve 24 ay boyunca devam etmektedir. Güney İtalya için bu oran %75'dir ve süresi 36 aydır. Dayanışma sözleşmelerinde işverenin talebini bölgesel istihdam bürosuna sunması ve onun da 30 gün içerisinde çalışma saatlerinin azaltılmasına dair görüşünü bildirmesi, Çalışma Bakanlığının 150 gün içinde dayanışma sözleşmesine müsaade vermesi gerekmektedir.

İtalya kısa çalışmaya katılanların istihdamda olanlara oranı en yüksek olan ülkelerden birisidir. Kriz öncesinde dahi katılım oranı %0,4 seviyelerinde olan ülkede, 2009 yılının ilk çeyreğinde %1'i aşan bu oran, 2009 yılının sonunda %2,5'e kadar yükselmiştir. 2010 yılında katılım seviyesi bir miktar düşme gösterse de ortalama %1,97

düzeyinde gerçekleşmiştir. Aynı dönem için GSYH'nin izlediği seyir de, katılım oranı ile arasındaki negatif ilişkiyi açık şekilde göstermektedir.

Grafik-15: İtalya



Kaynak: Hijzen Alexander-Sebastien Martin; "The Role Of Short-Time Work Schemes During The Global Financial Crisis and Early Recovery: A Cross-Country Analysis" http://ftp.iza.org/dp7291.pdf

3.2.21. Fransa

Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan çalışmadan[108] ve Fransız hükümetinin resmi internet sitesinden[109] derlenen bilgilere göre, işverenler, çalışma saatlerini geçici olarak azaltabilmekte veya faaliyetlerinin tümünü veya bir kısmını askıya alabilmektedir. Ekonomik, arızi, konjonktürel veya teknik sebepler, istisnai nitelikte hava durumu tehlikeleri veya bir işletmenin dönüşüm, yeniden yapılanma veya modernizasyon nedeniyle geçici olarak kapatılma durumlarında kısa çalışma uygulamasına başvurulmaktadır. İşçilerin ücretleri, Çok Endüstrili Genel Sözleşme (General Multi-Industry Agreement) tarafından kurulmuş olan bir telafi mekanizması sayesinde, Devletten destek alarak, devam ettirilmektedir. Maaş kaybı için çalışanlar

[108] http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/op64_en.htm
[109] http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F592.xhtml, (20.12.2013)

telafi edilmekte ve onlara belli seviyede bir işsizlik desteği sağlanmaktadır. Çok Endüstrili Genel Sözleşme, tüm veya çoğu meslek kategorisini içeren ve genellikle ulusal seviyede yapılan, 5 işçi sendikası konfederasyonu, Fransız İşverenler Ulusal Konseyi ile Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler Genel Konfederasyonu arasında imzalanan toplu sözleşmedir.[110]

Krizin etkilerinin aşmak için işçi başına ödenek almaya hak kazanılabilen kısa çalışma süresi, 1 Ocak 2009 tarihinden itibaren yılda en fazla 600 saatten 800 saate çıkarılmıştır. Daha sonra bu süre yararlanma süresi tüm sektörler için yılda 1.000 saat olacak şekilde uzatılmıştır.

Kısmi işsizlik ödeneği alabilmek için işçilerin, asgari ücrete eşit veya 18 katına kadar bir haftalık ücret alıyor olması ve 4 haftadan daha uzun süre boyunca faaliyetten uzaklaştırılmış olması gerekmektedir. İşsizlik sebebi dönemsel işsizlik veya grev olmamalıdır. 30 Mart 2009'da tanzim edilmiş bir kararname ile kısmi işsizlik ödenek planı tüm çalışanları kapsayacak şekilde genişletilmiştir.

Ödenek alacak işçilerin 600 saatlik sigorta kaydı olması, işveren tarafından teklif edilen eşdeğer maaşı olan bir ikame işi reddetmemiş olması ve en son yapılan kısa çalışma dönemini takiben bir yıl içinde işveren tarafından karar verilen telafi saatlerinde çalışmayı reddetmemiş olması gerekmektedir.

Kısmi işsizlik ödenekleri, normal maaş ödeme tarihlerinde işveren tarafından ödenmektedir ve ödenek miktarı brüt saat ücretinin %70'idir. İşçinin eğitime katılması halinde miktar, netin %100'ü olmaktadır. Devlet, kısmi işsizlik ödenek miktarını işverene geri ödemektedir. Tamamlayıcı ek bölüm işveren tarafından karşılanmaktadır.

Katkı payları, gelecekteki emeklilik talepleri üzerinde kısmen etkisi olacak şekilde, çalışılmış olan saatler için emeklilik planına ödenmektedir. İşveren tarafından ödenen ödenekler, hastalık katkı payını içermemektedir. Fakat işçi, %1,2 genel sosyal katkı payı ve sosyal borcun ödenmesi için %0,5 katkı payı ödemektedir. İşsizlik sigortasına yönelik katkı payları, çalışılan saatlerin ücretlerinden ödenmektedir.

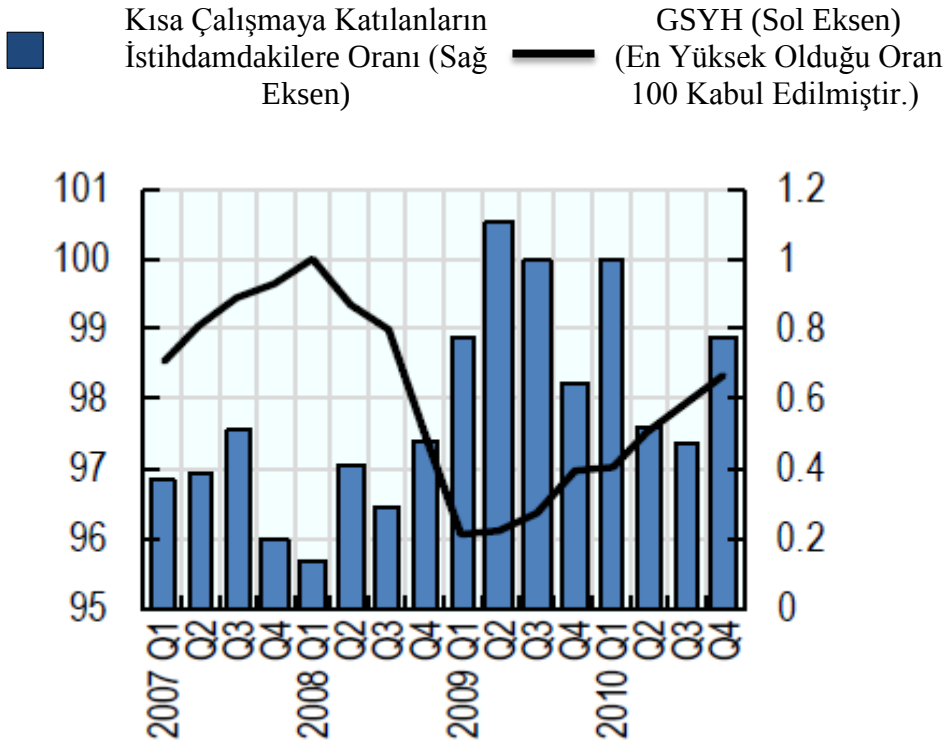
---

[110] http://www.eurofound.europa.eu/emire/FRANCE/GENERALMULTIINDUSTRYAGREEMENT-FR.htm, (17.08.2013)

Faaliyetin tamamen durdurulması durumunda, kısmi işsizlik 6 haftadan fazla uzarsa, çalışan işçiler, iş arayan olarak kabul edilmektedir ve şartların yerine getirilmesi durumunda, en fazla 182 günlük süre için, İstihdam Şubesi tarafından ödenen işe dönüş yardım ödeneği alabilmektedir.

Kısa çalışma uygulamasına ilişkin işveren, çalışma konseyini bilgilendirmek ve ona danışmak zorundadır. Bu bilgilendirme ve danışmanın ne zaman olacağına dair belirli bir süre mevcut değildir. Ayrıca kısa çalışmanın uygulanacağına dair İş Müfettişinin bilgilendirilmesi, ayrıca, işçilerinin ödeneğe hak kazanmasını sağlamak üzere Bölge Çalışma Müdürlüğüne izin için başvurulması gerekmektedir.

Grafik-16:Fransa



Kaynak: Hijzen Alexander-Sebastien Martin; "The Role Of Short-Time Work Schemes During The Global Financial Crisis and Early Recovery: A Cross-Country Analysis" http://ftp.iza.org/dp7291.pdf

Fransa'ya ait grafikte yer alan kriz öncesi dönem incelendiğinde kısa çalışmanın çokta az olmayan bir oranda kullanıldığı görülmektedir. Özellikle 2007 yılının 3. çeyreğinde kısa çalışmaya katılanların istihdamda bulunanlara oranı, 2008 yılının 4. çeyreğinden bile daha yüksek gerçekleşmiştir. Ancak krizin etkisi, 2009 yılının ilk çeyreğinden itibaren kendisini göstererek katılım oranını yaklaşık %0,8 seviyesine

çekmiştir. 2009 yılının 2. çeyreğinde ise en yüksek katılım oranı %1,1 ile gerçekleşmiştir. Bu dönemden itibaren kısa çalışmanın istihdamda bulunanlara oranı istikrarlı bir çizgi seyretmemiş, 2009 yılı 3. ve 4 çeyrekleri ile 2010 yılı 2. ve 3. çeyreklerinde bir önceki döneme göre azalma yaşanırken, 2010 yılı 1. ve 4. çeyreklerinde ani yükselişler görülmüştür.

Kısa çalışmadan yararlananların çalışanlara oranında 2010 yılı 1. ve 4. çeyreklerinde bir önceki döneme göre yaşanan ani yükselişler bir kenara bırakılırsa GSYH ile kısa çalışmaya katılanların istihdamda bulunanlara oranı arasında negatif ilişki olduğu söylenebilir. Yani GSYH'de azalma olduğunda kısa çalışmaya katılanların oranı yükselmekte, GSYH'de artış olduğunda ise kısa çalışmaya katılanların oranı azalmaktadır.

3.2.22. Almanya

Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan çalışma[111] ve Almanya İstihdam Kurumunun resmi internet sitesine[112] göre, Kurzarbeit adıyla Almanya'da uygulanan kısa çalışma uygulaması, 1950'lerden bu yana kullanılmaktadır. 1990 ve 1991 sırasında özel bir kısa çalışma biçimi, eski Demokratik Alman Cumhuriyetinin kimi alanlarında kullanılmıştır, fakat 1992'den beri, Birleşik Almanya'nın tüm alanlarında Batı Alman programı kullanılmaktadır.

Kısa çalışma programının 3 boyutu bulunmaktadır;

- Dönemsel kısa zamanlı çalışma; kötü hava durumu nedeniyle azalan çalışma zamanlarını telafi etmek üzere inşaat ve tarım sektörlerini hedeflemektedir.

- Aktarmalı kısa zamanlı çalışma, iş hacimlerinin öngörülebilir şekilde kalıcı azalması ve genelde beraberinde etkilenen işçilerin yeniden eğitimi, serbest çalışmanın desteklenmesi veya diğer programları içeren işyerlerinde kullanılmaktadır.

---

[111] http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/op64_en.htm
[112] http://www.arbeitsagentur.de/nn_439356/EN/Navigation/zentral/Leistungen/Kurzarbeitergeld/Kurzarbeitergeld-Nav.html, (20.08.2013)

• Döngüsel kısa zamanlı çalışma, işletme faaliyetindeki ciddi bir azalma nedeniyle çalışma süresinin geçici olarak azalmasını telafi etmektedir. Bu uygulamada, ekonomik bir azalma sırasında destek olmadan, insan sermayesini elinde tutmasına ve bilgiyi işlemesine imkan bulunmayan işyerlerini korunmaktadır.

Döngüsel kısa çalışma, istihdam edilmekte olan personelin en az üçte birinin etkilendiği, normal çalışma saatlerinde engellenemeyen ve geçici azalma olması durumunda aylık brüt maaşın %10'undan fazlası kadar gelir kaybına yol açan ve zorunlu sigorta kapsamında bulunan açık uçlu istihdam sözleşmelerinin devam ettirildiği durumlarda uygulanmaktadır. Çalışma saatlerindeki azalma ekonomik sebeplerden veya önlenemez olaylardan kaynaklanmalı, geçici olmalı ve çalışma azaltmasına gidilmeden önceki tüm alternatiflerin tüketilmiş olması gerekmektedir. Prensipte tüm personel grupları kısa çalışmadan yararlanabilmektedir.

İşverenin bünyesindeki çalışma konseyi veya işçileri ile mutabakat halinde Federal İstihdam Kurumundan destek talep etmesi gerekmektedir. Kurum, ön koşulların sağlanıp sağlanmadığını kontrol etmektedir. Çalışma konseyi ve işverenin kısa çalışmaya dair müzakereleri gerçekleştirmesi, işçilerin uygulama hakkında rol alabilmesine olanak sağlamaktadır. Toplu sözleşmelere göre, anlaşmanın sonuçlandırılması ve kısa çalışmanın başlatılması arasında asgari bir sürenin belirlenmesi gerekmektedir. Çalışma konseyi olmayan işyerlerinde, uygulamada etkilenen çalışanların rızalarının belirtilmesi ve ilgili gereksinimlerin sağlanması halinde kısa çalışmaya başvurulabilmektedir.

Kısa çalışmanın uygulamada işçiler arasında nasıl ve ne şekilde paylaştıracağı konusunda esneklik mevcuttur. İşçilerin çalışma saatlerinin azaltılmasında farklı süreler belirlenebilmektedir. Ayrıca haftalık çalışma süresi, gerek günlük çalışma saatinin azaltılması gerekse bazı dönemlerde işin tamamen durması şeklinde uygulanabilmektedir.

Başvurudan sonraki sekiz gün içerisinde Federal İstihdam Kurumu tarafından, işverenin talebinin uygunluğuna dair karar verilmesi gerekmektedir. Uygulamaya izin verildiğinde işverenler kısa çalışma ödemelerini işçilerine ödemekte, ödenen bu tutar daha sonra Kurum tarafından geri ödenmektedir.

Uygulamanın hayata geçmesinin ardından, çalışma sürelerinde güncelleme yapmak için İstihdam Kurumunun onayına gerek duyulmamaktadır. Azaltılacak çalışma saatlerinin, başta belirlenen miktardan daha fazla olması halinde, azaltılan ek süreler için işverenin çalışma konseyiyle müzakere yapması gerekmektedir. Çalışma saatlerinin tahmin edilenden daha düşük oranda azaltılması durumunda ise işveren tek başına bu kararı alabilmektedir. İşverenin tekrar normal çalışma saatlerine dönmesi halinde ise, üç aya kadar uygulama yürürlükte kalmaya devam etmekte, bu sayede ihtiyaç halinde güncelleme yapılabilmesine olanak verilerek rahat hareket edilebilmesi sağlanmaktadır.

Kısa çalışma uygulamasının süresi kriz öncesinde azami 6 ay olarak belirlenmiştir. Mayıs 2009'da 24 aya uzatılmıştır. Kasım 2009'da, 31 Aralık 2010'a kadar kısa çalışmaya başlayacak olan işyerleri için uygunluk süresi 18 aya düşürülmüştür. Ocak 2012'de yapılan bir düzenleme ile 2009 yılında yapılan değişiklikler kaldırılmıştır. Ocak 2012'den itibaren her sektör için tekrar 6 ayla sınırlandırılmıştır. 14.12.2012 tarihinde yürürlüğe giren bir yönetmelik ile Çalışma ve Sosyal İşler Federal Bakanlığı kısa çalışma ödeneğinin süresini 12 aya çıkarmıştır. Yeni yönetmelik 31.12.2013 tarihine kadar yürürlükte kalacaktır.[113]

Kısa çalışma ödenek miktarının hesaplanmasında işçinin çocuk sahibi olup olmaması önemli bir kriterdir. Çocuksuz (Evli veya bekar) işçiler için, net ücretlerinin %60'ı, çocuk sahibi işçiler için ise net ücretlerinin %67'si ödenmektedir. Ödenen ödenekler, işsizlik sigortasına yapılan genel katkı paylarından karşılanmaktadır.[114]

Çalışılan saatlere ilişkin emeklilik ve hastalık primlerinin ödenmesine devam edilmektedir. Tam ücrete kadar olan fark üzerinden, kaybedilen ücretin %80'i ile ilgili olan katkı payı, işveren tarafından üstlenilmektedir. Kriz döneminde çıkarılan bir teşvik paketi ile işveren tarafından ödenen sosyal güvenlik katkı payları, kısa çalışmanın ilk altı ayında %50 oranında, yedinci ayından başlayarak %100 oranında yerel istihdam kurumları tarafından işverenlere geri ödenmektedir. Kısa çalışma döneminde eğitim ve beceri geliştirme kurslarına katılan işçiler için, sosyal güvenlik katkı payları, ilgili yerel istihdam kurumu tarafından, kısa zamanlı çalışmanın ilk başladığı andan itibaren tümüyle geri ödenebilmektedir. Eğitim masraflarının bir bölümünde ilişkin

---

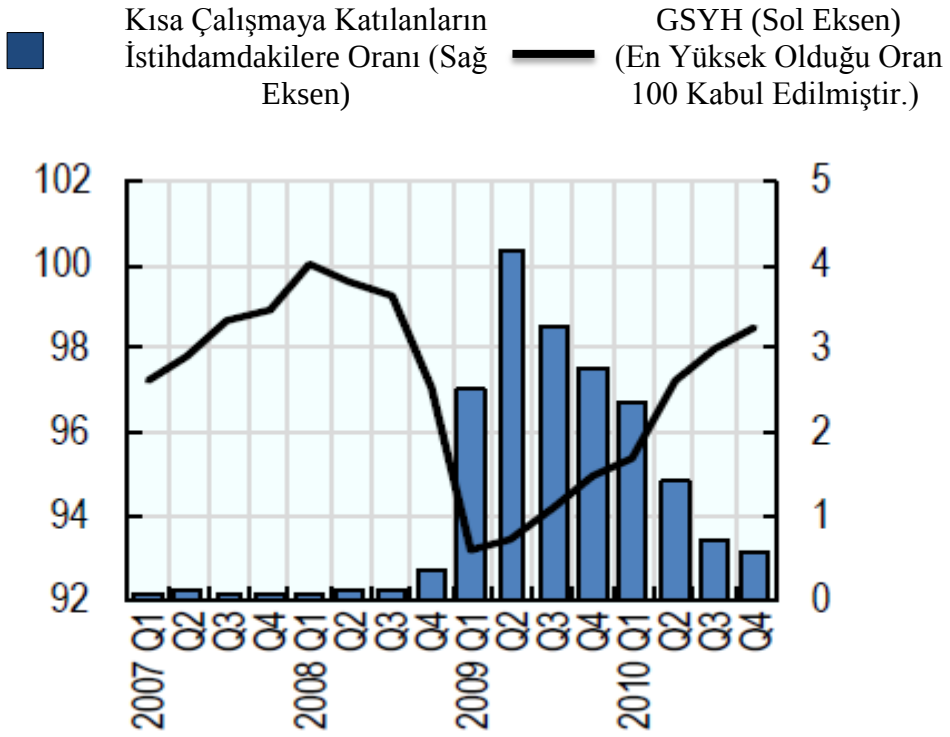
[113] "Kısa Çalışma", **İşte Bilgi Dergisi**, Sayı 21, 2013, s.4-5.

[114] http://www.germany.info/Vertretung/usa/en/07_Climate_Business_Science/02_Bus_w_Germany/FAQ/FAQ__ShortTimeWork.html, (20.08.2013)

sübvansiyonlarda istihdam kurumları tarafından sağlanacaktır. Bu uygulamalar 2010 yılının sonuna kadar geçerli kalmıştır.

İşçinin kısa çalışma ödeneği alması, işsizlik ödeneği hak sahiplik süresinin azalmasına neden olmamakta ve kısa çalışmada geçen dönem, gelecekte işsizlik ödeneğinin süresinin hesaplanmasında, diğer çalışma süreleri gibi değerlendirilmektedir.

Grafik-17: Almanya



Kaynak: Hijzen Alexander-Sebastien Martin; "The Role Of Short-Time Work Schemes During The Global Financial Crisis and Early Recovery: A Cross-Country Analysis" http://ftp.iza.org/dp7291.pdf

Almanya'da kısa çalışmaya katılanların istihdamda bulunanlara oranı, 2009 yılı öncesinde ihmal edilebilir seviyelerde iken, 2009 yılının ilk çeyreğinde ani bir sıçrama yaşayarak yaklaşık %2,6 seviyelerine yükselmiştir. Aynı yılın 2. çeyreğinde %4,15 olarak gerçekleşen katılım oranı ile Tablo-6'nın incelendiği bölümde de belirtildiği gibi katılım oranının en yüksek olduğu ilk üç ülke arasında yer almıştır. 2009 yılının 3. çeyreği ile birlikte düşüş periyoduna giren katılım oranı giderek azalmış ve 2010 yılı son çeyreğinde %0,5 seviyelerinde gerçekleşmiştir. Ancak bu seviye bile bazı ülkelerin en yüksek katılım oranlarına yakın bir düzeyi temsil etmektedir.

Grafikte GSYH'nin aynı dönemdeki seyri ile kısa çalışmaya katılanların istihdamda bulunanlara oranının seyri birlikte değerlendirildiğinde, bu iki değer arasında negatif bir ilişki olduğu görülmektedir. Yani GSYH'de azalma olduğunda kısa çalışmaya katılanların oranı yükselmekte, GSYH'de artış olduğunda ise kısa çalışmaya katılanların oranı azalmaktadır.

3.2.23. Japonya

Japonya'da kısa çalışma uygulaması İstihdam Uyum Destekleme Programı adıyla uygulanmaktadır. Program önceleri geçici şoklardan etkilenen endüstrilerdeki işleri koruyan ve yeniden yapılanma döneminde işyerlerini destekleyen 2 türden oluşmaktaydı. Sonrasında bu iki program, tek bir program altında birleştirilmiştir. Hükümet, programı kriz zamanında genişletmiş ve ekonomik şoklara karşı yanıt niteliğinde uygulamaya başlamıştır.[115]

Kısa çalışma; birincisi, işçiler geçici olarak iş bıraktığında, ikincisi başka bir işverene geçici olarak transfer edildiklerinde ve son olarak çalışılmayan saatlerde eğitim verildiği durumlarda olmak üzere üç durumda verilmektedir. İşverenlerin kısa çalışmadan yararlanabilmek için Sağlık, Çalışma ve Refah Bakanlığının yerel ofislerine başvurarak, aylık çalışma planı sunması gerekmektedir. Ayrıca işveren, kısa çalışma düzenine geçilmesi için çalışanların onayına ihtiyaç duymaktadır. Başvurunun uygun bulunabilmesi için işverenin önceki yıla göre %5 gelir kaybına uğraması koşulu aranmaktadır. Kriz zamanında baz alınan yıl, kriz öncesi olarak değiştirilmiştir.[116]

İşyerinde kısa çalışmadan yararlanılabilmesi için uygulamadan etkilenen çalışanların, işyerindeki çalışan sayısının belirli bir oranında olması veya en az belirli bir sayıda çalışanın uygulamaya tabi tutulması gibi bir zorunluluk bulunmamaktadır. Azaltılan çalışma süresinin bir alt sınırı bulunmadığı gibi, bir üst sınırda bulunmamaktadır. Yani işveren tamamen işi durdurma imkânına sahiptir.[117]

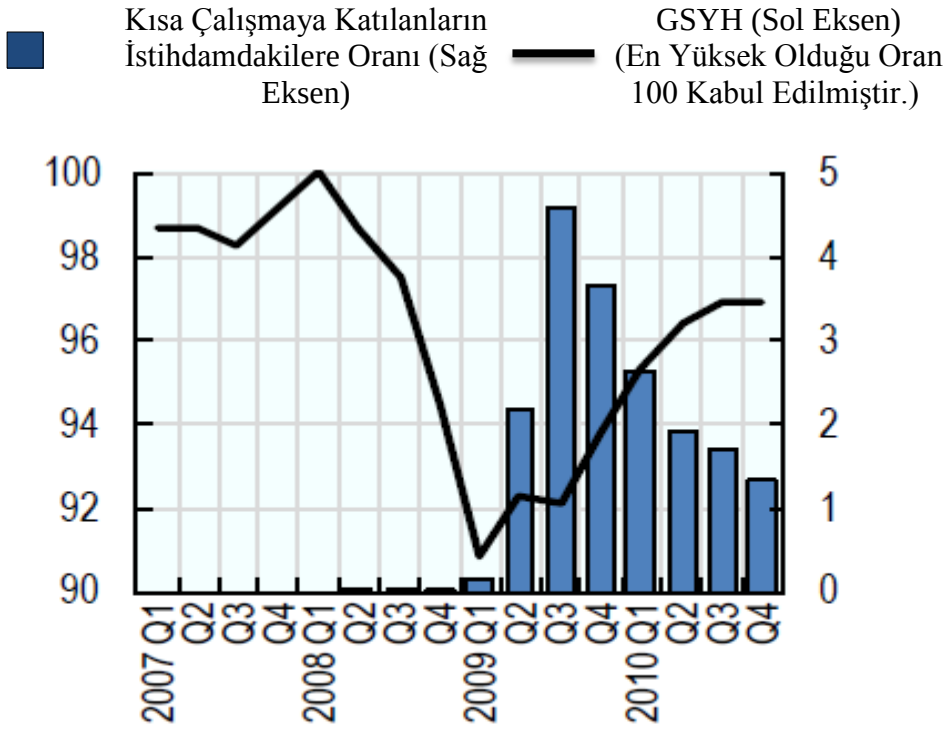
İşçilerin ödenek alabilmesi için 6 ay ve daha fazla işsizlik sigortası prim ödemesi gerekmektedir. Ödenek miktarı, büyük işletmelerde ücretin maksimum 3/4'üne,

---

[115] Steinberg, Chad-Masato Nakane; "To Fire or to Hoard? Explaining Japan's Labor Market Response in the Great Recession", https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp1115.pdf, (01.08.2013).
[116] https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp1115.pdf
[117] OECD; **a.g.e.**, s.100.

KOBİ'lerde ise ücretin maksimum 9/10'una yükseltilmiştir. Kullanım süresi 1 yılda 200 gün ve 3 yılda 300 gün olarak düzenlenmiştir. Ancak kriz döneminde süre sınırlaması kaldırılmıştır. Ödeme işverene yapılmaktadır.[118] Ödenek alımının devam edebilmesi için, 300 günlük süre dolana kadar işverenin çalışma planını aylık olarak yenilemesi gerekmektedir.[119]

Grafik-18: Japonya



Kaynak: Hijzen Alexander-Sebastien Martin; "The Role Of Short-Time Work Schemes During The Global Financial Crisis and Early Recovery: A Cross-Country Analysis" http://ftp.iza.org/dp7291.pdf

Japonya'da kısa çalışmaya katılanların istihdamda bulunanlara oranı, 2009 yılı öncesinde ihmal edilebilir seviyelerde iken, 2009 yılının ilk çeyreğinde hafif bir kıpırdanma gerçekleşmiş, 2009 yılının 2. çeyreğinde ise ani bir sıçrama yaşayarak yaklaşık %2,1 seviyelerine yükselmiştir. Aynı yılın 3. çeyreğinde ise %4,6 olarak gerçekleşen katılım oranı ile Tablo-6'nın incelendiği bölümde de belirtildiği gibi katılım oranının en yüksek olduğu ilk iki ülke arasında yer almıştır. 2009 yılının 4. çeyreği ile birlikte katılım oranı bir önceki döneme göre giderek azalmaya başlamış ve 2010 yılı

[118] "Employment measures in Post-Financial Crisis http://www.mhlw.go.jp/english/policy/affairs/dl/04.pdf, (30.07.2013)
[119] https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp1115.pdf

son çeyreğinde yaklaşık %1,3 seviyelerinde gerçekleşmiştir. Ancak, Almanya örneğinde olduğu gibi, Japonya için gerçekleşen en düşük katılım seviyesi bile pek çok ülkenin en yüksek katılım oranından daha yüksek bir düzeyi temsil etmektedir.

Grafikte GSYH'nin aynı dönemdeki seyri ile kısa çalışmaya katılanların istihdamda bulunanlara oranının seyri birlikte değerlendirildiğinde, kısa çalışmanın 2009 yılının ilk çeyreğinde %9'a yakın kayıp yaşanan GSYH'nin toparlanma dönemine girmesinin ardından daha yoğun kullanıldığı anlaşılmaktadır. Ancak GSYH'nin istikrarlı bir iyileşme periyodu izlemesi, kısa çalışmanın kullanımının 2009 yılı 4. çeyrekten itibaren yoğunluğunun nispeten azalmasına olanak vermiştir.

3.2.24. Amerika Birleşik Devletleri

Amerika Birleşik Devletleri'nin çalışma hayatında kısa çalışma uygulaması; Kısa Çalışma Tazminatı (Short-Time Compensation) olarak adlandırılmakla birlikte, iş paylaşımı (Worksharing) ve paylaşılmış iş (Shared Work) olarak da anılmaktadır. Çalışma Bakanlığının internet sitesinde, kısa çalışmanın, normal iş aktivitelerinin kesintiye uğradığı dönemlerde işçilerin işlerini ve işverenlerin de eğitilmiş işgücünü, bu durumdan etkilenen tüm çalışanları işten uzaklaştırmaktansa, çalışma saatlerinin azaltılması suretiyle koruduğu belirtilmiştir. Bu uygulama ile etkilenen işçilere haftalık işsizlik ödeneklerinin bir bölümü ödenmektedir. Eyaletlerden oluşan bu ülkede, eyaletlerin kısa çalışma uygulamaları kendi kararlarına bağlı bulunmaktadır.[120]

Kısa çalışmaya tabi tutulan işçilerin ödenekten yararlanabilmesi için, işveren tarafından yapılan başvuruya, öncelikle federal kurum tarafından incelenerek, izin verilmesi gerekmektedir. Ek olarak çalışma saatlerindeki minimum azaltma miktarının, federal kurum tarafından istenen düzeyde olması gerekmektedir. Bu düzey eyaletler arası farklılık arz etmekle birlikte, çalışma saatlerindeki azalmanın %10 ila %20 arasında olması koşul olarak sunulmuştur. Bazı eyaletlerde ise en az 2 işçinin kısa çalışma uygulamasına tabi tutulması zorunlu tutulmuştur. İşyerinde çalışma süresinin azaltılmasına ilişkin uygulanabilecek maksimum oran ise %40-60 arasında değişmektedir.[121]

---

[120] http://www.dol.gov/sequestration/ShortTimeCompensation.htm, (18.08.2013)
[121] OECD; **a.g.e.**, s.102.

Çalışılmayan süreler için işçilere ödenen ödenek miktarı, günlük işsizlik ödeneği miktarının çalışılmayan gün sayısı ile çarpılması yoluyla hesaplanmaktadır. Genel olarak işsizlik ödeneğinin miktarı da, son 52 haftalık bir periyod içerisinde işçinin kazancının belirli bir oranı olarak hesaplanmaktadır. Bu miktar, yine eyalet tarafından belirlenen üst sınırı aşamamaktadır.[122]

Kısa çalışma uygulama süresi yine eyaletler arası farklılık göstermekle birlikte, 26 ila 52 hafta arasında değişmektedir.[123] Ayrıca kısa çalışma alınan bu süre, işçilerin gelecekte hak edecekleri işsizlik ödeneği miktarını da azaltmaktadır.[124]

İşveren tarafından yapılması gereken başvuruya ilişkin süreç eyaletler arasında farklılık arz etmektedir. İşverenler müracaatlarını online, faks veya mail ile gönderebilmektedir. Başvurularda uygulamaya dâhil edilen işçilerin isimleri ve sosyal güvenlik numaraları, normal çalışma saati, azaltılan çalışma süresinin oranı ve uygulamanın başlama-bitiş tarihi talep edilmektedir. Bazı eyaletlerde işçi sendikalarının da kısa çalışma programına razı olması gerekmektedir. Başvuruya ilişkin değerlendirme 15 veya 30 gün içerisinde yapılmakta ve sonucu hakkında işverene bilgi verilmektedir. Reddedilen başvurulara ilişkin, yeni veya düzeltilmiş bir plan sunulmasına veya yeniden değerlendirme yapılmasına bazı eyaletlerde izin verilmektedir. İşveren kısa çalışmanın onaylandığına dair işçisine bilgi vermeli ve eyalete göre işçi de başvuru yapmalıdır. İşçinin de kısa çalışma ödeneğine ehil olduğuna karar verilmesi gerekmektedir. İşçinin kısa çalışma ödeneği almaya ehil olduğu belirlenirse, talep sertifikasının haftalık veya iki haftalık dönemlerde dosyalanması gerekmektedir.

Amerika'da işverenlerin kısa çalışma uygulamasında yaptıkları katkının belirlenmesine ilişkin sistem ise dikkat çekicidir. İlk uygulanan işsizlik sigortası sisteminde (Wisconsin) her işveren için ayrı bir rezerv oluşturulmakta ve işverenin işçilerine ödenen ödeneklerle, işverenden alınan katkılar arasında bir denge sağlanmaya çalışılmaktaydı. Zamanla pek çok eyalette, işsizliğin riskinin tüm işverenlere dağıtılması ve işvereninin ödediği katkıdan bağımsız olarak her işçinin ödeneklerden yararlanması

---

[122] http://workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/uifactsheet.asp, (18.08.2013)
[123] OECD; **a.g.e.**, s.102.
[124] http://research.upjohn.org/up_workingpapers/181/

teorisinden hareketle havuz fonu sistemi getirilmiştir. Günümüzde tüm eyaletlerde havuz sistemi uygulanmaktadır.[125]

Tüm eyalet kanunlarında bu havuz sistemine işverenin sağlayacağı katkı ile ilgili olarak, işverenlerin işsizlik riskiyle alakalı tecrübelerine göre prim ödemelerini ihtiva eden Tecrübe Değerlendirmesi yöntemi kullanılmaktadır. Bu yöntem, işverenlerin istihdamı dengede tutmasını, işsizliğin maliyetlerini adilane bir şekilde dağıtmayı ve uygun bilgileri sağlayarak işverenlerin sisteme katılmasını teşvik etmeyi amaçlamaktadır. İlgili federal kanun, 3 yıldan az olmamak kaydıyla işsizliğe veya işsizlik riskiyle ilişkili diğer faktörlere ilişkin tecrübeye bağlı olarak işverenlerin katkı oranlarının daha düşük bir seviyede belirlenmesine izin vermektedir. İşverenlerin bu değerlendirme kapsamına girmesi için en az 1 yıl, bu şekilde bir tecrübe yaşaması gerekmektedir. Bu süreden sonra eyaletler, yeni işverenlerin %1'den az olmamak kaydıyla katkı pay oranlarının azaltılmasına müsaade edebilmektedir.[126]

Çoğu eyalette, işsizlikle ilişkili 3 yıllık tecrübe, 3 yıl ve daha fazla süre boyunca koruma altında olma ve sisteme katkı sağlama anlamına gelmektedir. İşverenlerin bu sisteme dâhil olma adına kalifiye olmaları için gerekli zaman etkenini etkileyen faktörler;

- Eyalet kanununun hükümlerini kapsama,

- Bir işverenin, ödenek veya ödenek benzerlerinin tecrübe değerlendirme sistemi ile belirlendiği eyaletlerde, sisteme dahil olması ile sistemden yararlandığı ödenekler arasında geçen süre,

- Eyaletlerde kullanılan değerlendirme sistemi,

- Değerlendirmenin hesaplandığı gün ile değerlendirmenin hesaplanmasına etki eden günler arasındaki periyodun uzunluğu,

olarak sayılabilir.

---

[125] http://www.unemploymentinsurance.doleta.gov/unemploy/pdf/uilawcompar/2013/financing.pdf, (19.08.2013)
[126] http://www.unemploymentinsurance.doleta.gov/unemploy/pdf/uilawcompar/2013/financing.pdf

Federal kanunlarca belirlenen gereksinimler baz alınmak kaydıyla, tecrübe değerlendirmesi sisteminin koşulları eyaletler arasında farklılık arz etmektedir. En büyük değişken, değerlendirmenin yapıldığı formüllerde bulunan farklılıklardır. Farklı işverenlerin işçileri arasında işsizlik durumunun göreceli sıklığının belirlenmesini mümkün hale getiren değişkenlerin ölçülmesinde kullanılan faktörler temel değişkenlerdir. Şuan mevcut 4 farklı sistem bulunmaktadır. Bunlar; rezerv oranı formülü, fayda oranı formülü, fayda-ücret oranı formülü ve bordro varyasyon planıdır. Bazı eyaletlerde bu sistemlerin kombinasyonlarını kullanmaktadır. Tüm sistemlerin temel ortak karakteristik özellikleri bulunmaktadır. Tüm formüller, işverenlerin işsizlikle veya ödeneklerin maliyetiyle ilgili tecrübelerine ilişki kurmayı planlamaktadır. Buna rağmen; 4 sistemin formül yapısı, tecrübenin ölçülmesine ilişkin faktörleri ve ölçümün yapıldığı metot, tecrübenin ölçüldüğü yılların sayısı, diğer faktörlerin varlığı ve yokluğu ile son hesaplamada bu faktörlere verilen ağırlık değişiklik göstermektedir.[127]

3.2.25. Kore

Kore İstihdam ve İşgücü Bakanlığının internet sitesi[128] ve Kore Uluslararası Çalışma Kuruluşunun yayınladığı rapordan[129] derlenen bilgilere göre; Kore'de işveren, işçilerini elinde tutmasına karşın, geçici olarak faaliyetlerine son verdiğinde İstihdam Koruma Ödeneğinden (Employment Retention Subsidy) yararlanmaktadır. Ödenekten yararlanmak isteyen bir işverenin, işe geçici olarak son verilmesinden en az 30 gün öncesinde, istihdam koruma planı hazırlayarak İş ve İşçi Bulma Merkezine başvuruda bulunması gerekmektedir. İstihdam ve Çalışma Ofislerinde işçiler, işverenler, uzmanlar. vb. olduğu bir İzleme Komitesi kurulmuştur. Bu komite, iş koşullarındaki kötüleşmenin şiddetini, istihdam koruma önlemlerinin bitiminden sonra işçilerin işe dönme olanağını, işgücü ve işverenin işin normale dönmesine ilişkin çabalarını gözden geçirmekte ve destek için uygun işverenleri seçmektedir.

---

[127] http://www.unemploymentinsurance.doleta.gov/unemploy/pdf/uilawcompar/2013/financing.pdf
[128] http://www.moel.go.kr/english/main.jsp, (12.08.2013)
[129] KOILAF; "Labor Management Manual for Foreign Investors 2011", http://www.moel.go.kr/english/download_eng.jsp?type=&file=LaborManagementManualforForeignInvestors2011.pdf, (12.08.2013)

İstihdam ettiği işçiler hakkında böyle bir düzenleme yapabilmesi için işverenin, stoklarında %50'den fazla artış, satışlarda %30'dan fazla düşüş gibi kaçınılamaz gerekçelere sahip olması gerekmektedir. Geçici olarak işyerinin kapatıldığı durumlarda;

- Ücretin ödenememesi veya her işçinin ortalama ücretinin %50'sinden azının ödenmesi,

- 19 ve daha az işçi çalıştıran işyerlerinde işçilerin %50 ve üzerinin, 99 ve daha az işçi çalıştıran işyerlerinde 10 sigortalı işçinin veya daha fazlasının, 100-999 arası işçi çalıştıran işyerlerinde işçilerin %10'unun, 1000 ve üzeri işçi çalıştıran işyerlerinde 100 veya daha fazla sigortalı işçinin etkilenmesi,

- Geçici kapatma süresinin 30 gün ve üzeri sürmesi,

halinde, başvuru uygun bulunmaktadır. Ayrıca, işçi temsilcileri tarafından geçici ücretsiz izin durumuna razı olunması ve geçici ücretsiz izin için ödenen ödenekler gibi istihdam koruma önlemlerinin işveren tarafından en az 3 ay kullanılmış olması gerekmektedir.

Ödeneğin miktarı her işçinin ortalama ücretinin %50'si olarak hesaplanmaktadır. İşsizlik ödeneği düzeyini dikkate alarak maksimum günlük miktar 40,000 won'dur. İşverenin geçici kapanış ödeneği ödemesi halinde, işveren tarafından verilen miktar ile ortalama maaşın %50'si arasındaki fark 40.000 won'u aşmamak kaydıyla ödenmektedir. Ödenek alınan süre geçici olarak işyerinin kapandığı süre kadardır ve her halükarda 180 günü aşamaz. İşverenlerin istihdam koruması uygulanan dönemde çalışanların mesleki yeteneklerini geliştirmek için bir plan uygulaması halinde, bu maliyetlerinde dâhil edildiği bir ödenek ödenmektedir.

İstihdam koruma ödeneği sisteminde, haftalık çalışma süresinin belirli bir oranda azalması halinde de destek sağlanmaktadır ve bu şekilde çalışılan saatlerin azaltılması vasıtasıyla iş paylaşımı desteklenmektedir. Çalışma saatlerini ayarlama, vardiyalarını ayarlama veya geçici olarak işyerinin kapatma gibi durumlarda, aylık toplam çalışma saatinin %20'si ve daha fazlası azalıyorsa destek sağlanmaktadır. İşverenlere, işyerinin kapalı kaldığı süre boyunca işçilerine yaptıkları ödemenin 2/3'ü veya büyük işletmelerde 1/2'si ödenmektedir.

3.2.26. Kanada

Kanada hükümetinin bir unsuru olan ve Kanadalı vatandaşlara daha iyi, daha az karmaşık ve daha duyarlı hizmet sunmayı amaçlayan Service Canada[130] internet sitesinden derlenen bilgilere göre;[131] İş Paylaşımı (Work-Sharing) sistemi, Kanada'da işverenin kontrolü dışındaki ekonomik faaliyetler neticesinde çalışma sürelerinde geçici bir azalma olması halinde, işçi ve işverenlere işten çıkarmalardan kaçınmaları için destek sağlamaktadır. İstihdam Sigortası ödeneklerine hak kazanma şartlarına haiz işçilere, azaltılan çalışma haftaları zarfında gelir desteği verilmektedir.

Uygulama işçi, işveren ve kamu kuruluşu arasında üçlü bir anlaşmaya dayanmaktadır. İşveren ve işçiler (ve sendika) İş Paylaşımı sistemine geçme konusunda hemfikir olmalı ve başvuruyu birlikte yapmalıdır. Başvurunun uygulamanın başlama tarihinden en az 30 gün önce yapılması gerekmektedir. Service Canada görevlisi planı inceleyerek gerekli şartların sağlanıp sağlanmadığı kontrol etmekte ve planın uygulanmasına onay vermektedir.

İşverenlerin uygulamadan yararlanabilmesi için;

- Kanada'da en az iki yıldır faaliyet gösteriyor olması,

- Özel bir işletme, halka açık şirket veya kar amacı gütmeyen bir organizasyon olması,

- Çalışma sürelerindeki azalmanın geçici ve işverenin kontrolü dışında olması ve dönemsel/tekrarlayan bir durum olmaması,

- İşletme faaliyetinin %10 veya daha fazla bir oranda azaltılması,

- İş paylaşımı yapılan birimlerde, uygulamanın bittiği tarih itibariyle tekrar normal faaliyete dönülmesi için gerçekçi bir şekilde düzenlenmiş Kurtarma Planı belirlenmesi,

- En az iki işçinin uygulamaya tabi tutulması,

---

[130] http://en.wikipedia.org/wiki/Service_Canada, (06.08.2013)
[131] http://www.servicecanada.gc.ca/eng/work_sharing/index.shtml, (04.08.2013)

gerekmektedir.

İşçilerin uygulamadan yararlanabilmesi için;

• Normal işletme faaliyetinin günlük işlevlerini yerine getirmek için yıl boyunca sürekli olarak tam veya yarı zamanlı istihdam edilen bir çalışan olması,

• İstihdam Sigortası ödeneğini almaya dair şartlara haiz olması,

• Normal çalışma saatlerinin, mevcut işlerin paylaşılmasıyla azalmasını kabul etmesi,

gerekmektedir. Geçici işçilerin uygulamaya tabi tutulabilmesi için, sezonluk olarak istihdam edilmiş olmamaları ve son 12 aylık dönemde sürekli olarak tam ve yarı zamanlı istihdam edilen işçilere benzer çalışma saatleri olması gerekmektedir.

Kısa çalışma uygulamasına tabi tutulan işçilerin azaltılmış haftalık çalışma saatlerinin, aynı grup işçiler arasında eşit olarak dağıtılması ve iş faaliyetlerinde bir artış olması halinde bu artışın eşit olarak paylaştırılması gerekmektedir.

İş paylaşımı ile normal çalışma sürelerinin %10 ila %60 arasında azaltılması gerekmektedir. Ayrıca belirtilen süre azaltımı ile kaçınılmaya çalışılan işten uzaklaştırmalar arasında bir uyum bulunmak zorundadır.

İş paylaşımı talep edilen minimum süre 6 hafta, maksimum süre 26 haftadır. Ancak 12 haftalık bir uzatma daha alınabilir. Uzatma talebinin süre bitiminden en az 30 gün önce Service Canada adlı kuruma yapılması gerekmektedir.

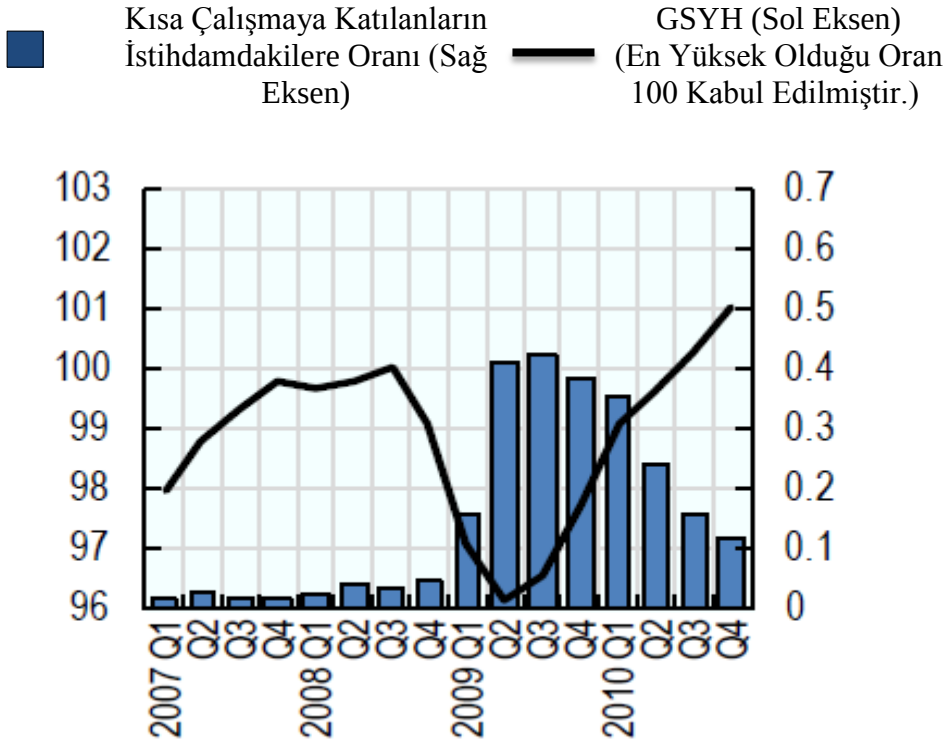
İş paylaşımı kapsamında ödenen ödeneklerin miktarı, İstihdam Sigortası ödeneklerinin işçilerin çalışma saatlerinde meydana gelen azalma oranına göre hesaplanmasıyla oluşmaktadır. Haftalık istihdam ödeneği ise işçinin son bir yılda en yüksek kazancı elde ettiği haftalardaki gelirlerinin ortalamasının %55'i olarak hesaplanmaktadır. Kaç haftanın değerlendirmeye dâhil edileceği Kanada'nın bölgelerindeki işsizlik rakamlarına göre değişmektedir. En düşük işsizlik oranlarının olduğu bölgede 22 hafta temel alınırken, en yüksek işsizlik rakamlarının olduğu bölgelerde 14 hafta temel alınmaktadır. İşsizlik oranına göre temel alınacak hafta sayısı

14 ila 22 hafta arasında değişmektedir. Her yıl ödenebilecek ödenek miktarına ilişkin üst sınır belirlenmektedir.

İşverenlerin iş paylaşımının uygulandığı zaman zarfında işçi alımı yapmalarına izin verilmemektedir. Ancak çekirdek işgücünden ayrılan olması halinde işe alım yapılmasına müsaade edilmektedir.

İşverenler uygulama süresince işçilerinin eğitim almasına yönelik faaliyetlerde bulunabilirler. Ancak bu eğitim çalışılmayan sürelerde gerçekleştirilmelidir.

Grafik-19: Kanada



Kaynak: Hijzen Alexander-Sebastien Martin; "The Role Of Short-Time Work Schemes During The Global Financial Crisis and Early Recovery: A Cross-Country Analysis" http://ftp.iza.org/dp7291.pdf

Kanada'da kısa çalışmaya katılanların istihdamda olanlara oranı incelendiğinde 2009 öncesinde ihmal edilebilir seviyelerde olduğu görülmektedir. Pek çok ülkede olduğu gibi 2009 ilk çeyreğiyle birlikte kısa çalışma katılım oranı yükseliş göstermiş ve 2009 yılı 2., 3. ve 4. çeyreklerini %0,4 düzeyinde tamamlamıştır. 2010 yılının başlaması ile birlikte düşüş eğilimine giren katılım oranı 2010 yılının son çeyreğinde yaklaşık %0,1 oranında gerçekleşmiştir.

Grafikte GSYH'nin aynı dönemdeki seyri ile kısa çalışmaya katılanların istihdamda bulunanlara oranının seyri birlikte değerlendirildiğinde, iki değer arasındaki negatif yönlü ilişki göze çarpmaktadır. GSYH azalırken kısa çalışma katılım oranı artmakta, GSYH artarken kısa çalışmaya katılım oranı azalmaktadır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

KISA ÇALIŞMA UYGULAMASI İÇİN MODEL ÖNERİSİ

Bu bölümde, daha önceki bölümlerde işlenen esneklik ve kısa çalışma kavramı ile ülke uygulamalarından hareketle kısa çalışma uygulamasına ilişkin bir model önerisi sunulacaktır. Sunulan modelde, ülkemizdeki mevcut uygulanan sisteme eklemlenmesi gerekli görülen unsurlar belirtilecektir.

4.1. KISA ÇALIŞMA UYGULAMASINA İLİŞKİN GEREKÇELER

İşverenlerin yaşadığı geçici olumsuzluklar nedeniyle çalışma saatlerinin azaltılması veya işin tamamen durdurulması hallerinde işveren ve işçiye çeşitli faydalar sunan kısa çalışmanın, hangi hallerde uygulanabilir olduğunun belirlenmesi, uygulamanın genel çerçevesini çizmek adına önem arz etmektedir. Ülke örneklerine bakıldığında, farklı gerekçelerle kısa çalışma uygulanabildiği görülmektedir. Örneğin, Almanya'da; dönemsel, aktarmalı ve döngüsel olmak üzere 3 farklı kısa çalışma uygulaması mevcutken, Lüksemburg'da; konjonktür durgunluğu, yapısal kaynaklı sıkıntılar, mücbir nedenler ve ekonomik bağımlılık nedenleri kısa çalışma uygulanmasına olanak vermektedir.

Ülkemizde 4447 sayılı Kanunda genel ekonomik, sektörel ve bölgesel kriz ile zorlayıcı sebep gerekçesiyle kısa çalışma uygulanabileceği hüküm altına alınmış olup, Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkındaki Yönetmelikte de gerekçelere ilişkin tanımlamalar yapılmıştır. Zorlayıcı sebep ve genel ekonomik krize ilişkin tanımlar net bir şekilde açıklanmaktadır. Ancak, sektörel ve bölgesel krize ilişkin tanımların uygulamada belirsizliklere sebep olabileceği tarafımızca değerlendirilmektedir.

Belirsizliğin nedeni, küreselleşen bir dünyada ekonomik olarak yaşanan bir durgunluğun, belirli bir bölgeyle veya sektörle sınırlı kalmasının düşünülemez oluşudur. Örnek vermek gerekirse, 2011 yılında ülkemizde yaşanan acı bir tecrübe olan Van depreminin ardından, Van ilinin bazı ilçeleri için bölgesel kriz ilan edilmiştir. O merkezlerde bulunan işverenler için kısa çalışma uygulanabilirken, belirlenen merkezlerde olmayan ancak Van iliyle ekonomik olarak bağlantılı bulunan ve yaşanan deprem sonrası Van ili merkezli talebi düşen işverenler uygulamadan yararlanamamıştır.

Yönetmelikte deprem, yangın, su baskını, salgın hastalık, seferberlik ve benzeri nedenler sebebiyle bir işyerinde geçici olarak çalışma süresinin azaltılması veya faaliyetin tamamen veya kısmen durdurulması hallerinde zorlayıcı sebeple kısa çalışma uygulanabileceği belirtilmiştir. Yine deprem örneği üzerinden devam edecek olursak, deprem sebebiyle işyeri zarar gören veya yıkılan bir işveren, zorlayıcı sebep gerekçesiyle kısa çalışma uygulamasına başvurabilecekken, depremden zarar görmeyen ancak deprem sonrasında yaşanan göç sebebiyle talebi düşen işyerleri ile birlikte bölgesel kriz kapsamında değerlendirilmiştir.

Sektörel krize ilişkin tanımlamada da ulusal veya uluslararası ekonomide ortaya çıkan olaylar sebebiyle ekonomik olarak etkilenen sektörler ile bunlarla bağlantılı diğer sektörlerin kısa çalışmadan yararlanabileceği hüküm altına alınmıştır. Daha öncede belirtildiği gibi, küreselleşme sonucunda artık herhangi bir sektörde yaşanan ekonomik sıkıntının, bağlantılı olması sebebiyle etkileyeceği diğer sektörleri net bir şekilde belirlemek imkânsızdır.

Yukarıda verilen örneklerde açıklandığı gibi bölgesel ve sektörel krizin çerçevesinin kafalarda soru işareti bırakmayacak bir şekilde çizilmesi son derece zordur. Genel ekonomik kriz ve zorlayıcı sebep gerekçelerinin de, işverenlerin geçici olarak yaşadığı ekonomik zorlukları tamamen kapsamasının mümkün olmadığı açıktır. Bu sebeple bölgesel ve sektörel kriz sebebiyle kısa çalışma uygulamasının yerine, Lüksemburg'da uygulanan "Ekonomik Bağımlılık Nedeniyle Kısa Çalışma" gerekçesinin ülkemizde uygulanan kısa çalışma sistemine dâhil edilmesinin faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

Ekonomik bağımlılık nedeni ile bir veya birçok temel müşterisinin kaybolması sonucunda ekonomik problemler yaşayan işverenlerin kısa çalışmadan yararlanabileceği, Lüksemburg ülkesinin kısa çalışma sisteminin değerlendirildiği bölümde açıklanmıştı. Bu gerekçenin bölgesel ve sektörel kriz yerine ülkemiz mevzuatında, müşteri kavramı ile beraber ham madde kaynakları kavramının da eklenerek yer bulması gerektiği değerlendirilmektedir. Ancak önemli olan nokta şudur ki, Lüksemburg örneğinde olduğu gibi mevsimlik faktörlerden kaynaklanan iş veya sipariş eksiklikleri, bu gerekçe kapsamının dışında kalmalıdır.

Bu gerekçenin hayata geçirilmesi halinde yukarıda verilen deprem örneği üzerinden devam edecek olursak, depremden direk etkilenen merkezlerdeki işverenler zorlayıcı sebep gerekçesiyle kısa çalışma uygularken, deprem yaşanan merkezle ekonomik bağımlılığı olan, ancak yaşanan depremden fiilen etkilenmeyen işverenler ekonomik bağımlılık gerekçesiyle kısa çalışmadan faydalanacaktır.

Ayrıca 4447 sayılı Kanunun Ek 2 nci maddesinde yapılan değişiklikten önce genel ekonomik krizin varlığına Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı açıklık getirmekteydi. Yürürlükte bulunan yönetmelikte ise genel ekonomik, bölgesel ve sektörel krizin varlığının belirlenmesine ilişkin Türkiye İş Kurumu Yönetim Kurulu yetkili kılınmıştır. Sosyal tarafların da içinde bulunduğu bir yapının krizin varlığına ilişkin karar verici noktada olması, karar alınmasında her kesimden ekonomik aktörlerin sürece dahil olması açısından olumludur. Ancak şunu unutmamak gerekir ki, krizin varlığının kabulü, siyasi iktidarların politikalarında zayıflık, hatta başarısızlık biçiminde algılanmaya açık olduğundan[132], bürokratların bulunduğu bir yapının, bu kararı alabilmesi kolay değildir. Bu sebeple sektörel ve bölgesel kriz kapsamında kısa çalışma uygulaması mevcut olsa da, kolay ulaşılabilir bir enstrüman olarak görülmemektedir. Bu iki gerekçe yerine, Yönetim Kurulu kararı aranmaksızın uygunluk tespiti yapılacak olan ekonomik bağımlılık gerekçesi ile kısa çalışma uygulamasının sisteme eklemlenmesi, kısa çalışma uygulamasının etkinliğini arttıracaktır.

Bu tür başvurularda, işverenin doğrudan bağlantılı olduğu müşterilerinden kaynaklanan bir talep azalması veya ham madde kaynaklarında yaşanan bir sorun sebebiyle kısa çalışmaya gidip gitmediğinin, talep üzerine gerçekleştirilen işyeri uygunluk tespiti ile belirlenmesi gerekmektedir.

4.2. İŞÇİNİN BİLGİLENDİRİLMESİ

Kısa çalışma talebiyle Türkiye İş Kurumu birimine başvuran bir işverenin, işçileri bilgilendirmesi mevcut uygulamada iki şekilde gerçekleşmektedir. Birincisi, başvuru esnasında işyerinin varsa toplu iş sözleşmesi tarafı sendikaya yazılı bildirimi, ikincisi, başvuru sonucunun işyerinde işçilerin görebileceği bir yerde ilan edilmesi, ilan yoluyla işçilere duyuru yapılamadığı durumlarda ise, kısa çalışmaya tabi işçilere yazılı

[132] Aydoğan, Gülfer; **Kriz Dönemlerinde İşsizliği Önleyici Bir Araç Olarak Kısa Çalışma Ödeneği ve Etkinliği**, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Bursa 2010, s.50.

bildirim yapılması ve varsa toplu iş sözleşmesine taraf işçi sendikasına bildirim yapılması. Ancak bu hükümler, yapılacak olan bildirimlerin içeriği belirlenmediğinden, işçilerin gelirleri gibi önemli bir unsurun değişimi hakkında bilinçlendirilmesinde yetersiz kalmaktadır.

Kısa çalışma uygulamasına karar veren işverenin, başvuru yapmadan önce işyerinde bulunan toplu iş sözleşmesi tarafı sendikayla, sendika olmaması halinde ise işçileriyle, kısa çalışmanın nasıl uygulanacağı, sürecin nasıl işleyeceği hakkında müzakere etmesi şartının getirilmesinin, işçi temsilcilerinin de durumun yönetiminde söz sahibi olması açısından önemli olduğu değerlendirilmektedir. İşverenin, onay zorunluluğu olmadan yapacağı bu müzakereler, işçilerin kısa çalışma uygulaması hakkında bilgilenmesi açısından da yararlı olacaktır. İşverenin, Kuruma yaptığı talep üzerine gerçekleştirilen uygunluk tespiti esnasında, müzakere ve bilgilendirme ile ilgili gereklilikleri yerine getirdiğine dair kanıtları sunması, incelemeyi gerçekleştiren tarafından talep edilmelidir.

4.3. BAŞVURU AŞAMASI

İşsizlik Sigortası Kanununa göre işverenin kısa çalışma talebini derhal gerekçeleri ile birlikte Türkiye İş Kurumuna, varsa toplu iş sözleşmesi tarafı sendikaya bir yazı ile bildirmesi gerekmektedir. Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkındaki Yönetmelikte işverenin bildiriminde;

a) Genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ile zorlayıcı sebeplerin işyerine etkilerini ve zorlayıcı sebebin ne olduğunu,

b) İşyerinin unvanını, adresini, varsa toplu iş sözleşmesi tarafı sendikayı ve sosyal güvenlik işyeri sicil numarasını,

c) Varsa iddiasını kanıtlayıcı somut belgeleri,

belirtmesi gerektiğini hüküm altına almıştır.

Uygulamada işverenler, Kurum birimine fiilen gelerek, yukarıdaki bilgilerin yer aldığı bir talep formunu doldurmakta ve başvurularını yapmaktadır. İnternetin hayatın her alanına yayıldığı günümüzde, tek sayfalık bir formun doldurularak yapıldığı ilk

başvurunun internet üzerinden alınabilmesi, işlemlerin kolaylaştırılması adına faydalı olacaktır.

Yukarıdaki başlıkta kısa çalışma uygulamasına karar veren işverenin, toplu iş sözleşmesi tarafı sendikayla, sendika olmaması halinde ise işçileriyle süreç hakkında müzakere etmesi şartının getirilmesi gerektiği ifade edilmiştir. İşverenin başvurusunu yaparken, müzakere ve bilgilendirme ile ilgili gereklilikleri yerine getirip getirmediğine dair bir bölüme de başvuru formunda yer verilmesi gerekmektedir.

4.4. BAŞVURUNUN İNCELENMESİ

Kısa çalışma gerekçeleri; genel ekonomik kriz, ekonomik bağımlılık ve zorlayıcı sebep olarak belirlenen modelimizde, sadece genel ekonomik kriz gerekçesiyle yapılan başvurularda Türkiye İş Kurumu Yönetim Kurulunun kararı aranmaktadır. Ekonomik bağımlılık ve zorlayıcı sebep gerekçeleriyle yapılan başvurularda, Yönetim Kurulu kararı olmaksızın uygunluk tespiti yapılacaktır.

Kısa çalışma başvurularına ilişkin işyerinin uygunluk tespitinin, Yönetmelik gereği Türkiye İş Kurumu yetkililerince ivedilikle yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Yönetmelikte, ivedilikle denilmesine karşın, belirli bir süre tanımı yapılmamıştır.

Uygulamada, işverenlerin uygunluk tespitleri, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Birimleri tarafından yapılmaktadır. Genel Müdürlükte bulunan az sayıda personel vasıtasıyla, gerek dosya üzerinden, gerekse işyerine gidilerek yerinde denetim yöntemiyle uygunluk tespiti yapılması, özellikle kriz dönemleri gibi başvuruların çok yoğun olduğu zamanlarda, başvuruların yeteri kadar hızlı sonuçlandırılamamasına sebep olmaktadır. Bu da, zaten ekonomik olarak zor bir dönem yaşayan işverenin, mevcut durumunun daha da kötüleşmesine ve kısa çalışma uygulamasının etkinliğinin azalmasına neden oluşturmaktadır.

Bu olumsuz durumun giderilmesi amacıyla uygunluk tespitinin, Genel Müdürlük personeli tarafından değil, Kurum Kanununun[133] 15 inci maddesinde tanımlanan ve taşra birimlerinde kadrosu bulunan İl İstihdam Uzman ve Uzman Yardımcıları tarafından, belirlenmiş bir süre zarfında yapılmasının uygun olacağı

[133] **4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu,** RG. 5.7.2003-25159

değerlendirilmektedir. Taşra birimleri işverenlerle daha sıkı bir iletişim içinde olduğundan, bilgi akışının daha hızlı bir şekilde gerçekleştirilerek başvuruların etkin bir biçimde sonuçlandırılması mümkün hale gelecektir. Ayrıca işvereni daha yakından tanıyan taşra birimlerince yapılan incelemeler, kısa çalışma uygulamasının, gerçekten ihtiyacı olan işyerlerinde uygulanması noktasında fayda sağlayacaktır.

4.5. KISA ÇALIŞMA ÖDENEĞİNE HAK KAZANMA KOŞULLARI

Ülkemizde bir işçinin kısa çalışma ödeneğinden yararlanabilmesi için;

• İşverenin kısa çalışma talebinin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca uygun bulunması,

• İşçinin kısa çalışmanın başladığı tarihte, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 50 nci maddesine göre çalışma süreleri ve işsizlik sigortası primi ödeme gün sayısı bakımından işsizlik ödeneğine hak kazanmış olması,

gerekmektedir. 4447 sayılı Kanunun bahsi geçen maddesine göre kısa çalışmanın başladığı tarihten önceki son 120 gün içinde prim ödeyerek sürekli çalışmış olanlardan son üç yıl içinde en az 600 gün süreyle işsizlik sigortası primi ödemiş olanlar ödenekten yararlanabilmektedir.

İşsizlik ödeneğine ve dolayısıyla kısa çalışma ödeneğine yönelik olarak yapılan eleştirilerden biri de prim ödeme şartının çok ağır olduğudur. Gerçekten de Tablo-4'de yer alan kısa çalışma başvurusu uygun bulunan taleplerdeki kişi sayısı ile Tablo-1'de yer alan ödeme yapılan kişi sayısını karşılaştırdığımızda, 276 bin kişi için kısa çalışmanın uygun bulunmasına karşın, 227 bin kişiye ödeme yapıldığı görülmektedir. Yaklaşık 50 bin kişi, ki uygun bulunan sayının %18'ine tekabül etmektedir, işveren talebinin uygun bulunmasına karşın ödenekten yararlanamamıştır. Bahsi geçen 50 bin kişi içerisinde işveren tarafından ödeme alması için Kuruma bildirilmeyen veya işten ayrılan kişiler bulunsa da, büyük çoğunluğu prim şartları nedeniyle ödenekten yararlanamamıştır.

Devletin ekonomik ve sosyal politikalarına uyumlu ulusal istihdam politikasının oluşturulmasına yardımcı olmak, uygulanan politikalardaki dönem içindeki gelişmeleri değerlendirmek, istihdamın korunmasına, geliştirilmesine, yaygınlaştırılmasına ve

işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak ve önerilerde bulunmakla görevli olan ve sosyal taraf ile kamu kurum ve kurullarının temsilcilerinden oluşan Türkiye İş Kurumu Genel Kurulunun dördüncü, beşinci, altıncı ve yedinci toplantılarında da işsizlik ödeneğinden yararlanma koşullarının iyileştirilmesi yönünde politika önerileri sunulmuştur.

Bu bilgiler ışığında İşsizlik Sigortası Fonunun aktüer dengesi dikkate alınarak mevcut prim şartlarının yumuşatılmasının, kısa çalışma ödeneğinin etkinliğinin arttırılabilmesi adına faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

Ayrıca Hollanda örneğinde kısa çalışmaya tabi tutulmasına karşın bir işçinin ödenek almaya uygun olmaması halinde, işverenin kısa çalışma yapılan saatler için işçinin normal ücretini ödemeye devam ettiği belirtilmişti. Ülkemizde de benzer bir sıkıntı yaşaması muhtemel işçilerin mağduriyetinin giderilebilmesi adına, gerekli prim şartlarını taşımayan işçilere, çalışılmayan süreler için normal ücretin belirli bir bölümünün işveren tarafından ödenmesi zorunluluğunun getirilmesinin yararlı olacağı değerlendirilmektedir. Ücretin bir kısmının ödenmesinin gerekçesi ise kısa çalışmanın, işçiler açısından cazip bir yöntem olarak devamlılığını sağlamaktır.

4.6. KISA ÇALIŞMA ÖDENEĞİNİN MİKTARI, SÜRESİ VE İŞSİZLİK ÖDENEĞİNE HAK KAZANILAN SÜREDEN DÜŞÜLMESİ

Pek çok ülkede olduğu gibi işsizlik sigortası ile ilişkili olarak kurulmuş olan ülkemizdeki kısa çalışma sisteminde, işçilerin iş sözleşmesinin feshi dışındaki işsizlik sigortası hak sahipliğine ilişkin koşulları yerine getirmesi gerekmektedir. Kısa çalışma ödeneği alan bir işçinin, yeni bir hak sahipliğine ait koşulları yerine getirmeden işini kaybetmesi halinde ise kısa çalışma ödeneği ödenen süre, işsizlik sigortası hak sahipliğinden düşülmektedir.

Özellikle ekonomik belirsizliklerin yoğun olduğu bir dönemde, olası bir işten çıkarılma korkusu ile baş başa olan işçi, eğer gelecekteki işsizlik ödeneği hakkı kısa çalışma kullanımı sebebiyle azalacaksa, uygulamaya katılmada gönülsüz olmaktadır.[134]

[134] http://www.urban.org/uploadedpdf/411983_stabilize_employment.pdf

Aylık ödenek miktarının hesaplanmasında kısa çalışma ödeneği, işsizlik ödeneğine göre daha cömert bir uygulamadır. Günlük kısa çalışma ödeneği; aylık asgari ücretin brüt tutarının %150'sini aşmamak kaydıyla, sigortalının son oniki aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının % 60'ıdır. Günlük işsizlik ödeneği ise, aylık asgari ücretin brüt tutarının %80'ini aşmamak kaydıyla, sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının % 40'ı olarak hesaplanmaktadır. Kısa çalışma ödeneği miktarının, işsizlik ödeneği miktarına göre fazla olması, işçilerin uygulamaya katılmasına ilişkin gönülsüzlüğünü azaltsa da, tamamen ortadan kaldırmayacaktır.

Bir diğer önemli husus ise kısa çalışmanın süresi ile etkinliği arasında da çok hassas bir ilişkinin mevcut olmasıdır. Kısa çalışma uygulamalarının etkisi, kullanımı ekonomik daralma dönemleri ile kısıtlanırsa oldukça pozitif olmaktadır.[135] Ancak kısa çalışmanın uygulandığı sürenin gereğinden fazla olması, hem desteğin olmaması durumunda da işverenin elinde tutacağı işlere ödenmesi nedeniyle gereksiz maliyet oluşumuna, hem de iş koşulları düzeldikten sonra bile destek olmadan yaşayamayacak olan işlerin korumasıyla ekonomi de yaşanması gereken yeniden tahsisin engellenmesine sebep olacaktır.[136]

Bu iki konuda yaşanması muhtemel sıkıntıların önüne geçilmesine ilişkin en önemli düzenleme, 4447 sayılı Kanun ile kısa çalışma ödeneğinin süresini altı aya kadar uzatmaya ve işsizlik ödeneğinden mahsup edilip edilmeyeceğini belirlemeye Bakanlar Kurulunun yetkili kılınmış olmasıdır. Belirsizliğin yüksek ve bireylerin geleceklerine ilişkin tahmin yapmalarının zor olduğu ekonomik dalgalanma dönemlerinde, Bakanlar Kurulunun bu yetkiyi kullanması, hem işçilerin uygulamaya katılımlarını arttıracak, hem de desteğe ihtiyacı olan işverenlere can simidi olacaktır. Ancak burada önemli olan husus, bu kararın doğru bir zamanlama ile yapılmasıdır. Çünkü ilgili kararın geç veya erken alınması, kısa çalışmanın etkinliğinin azalmasına neden olacaktır. Bu sebeple, piyasa koşullarının sürekli bir şekilde izlenmesi ve iyi analiz edilmesi, ekonomik koşullara duyarlı bir sistem oluşturulması çok büyük önem arz etmektedir.[137]

---

[135] http://ftp.iza.org/dp7291.pdf
[136] Hijzen, Alexander-Danielle Venn; **a.g.e.**, s.6.
[137] http://ftp.iza.org/dp7291.pdf

4.7. KISA ÇALIŞMA DÖNEMİNDE PRİMLERİN ÖDENMESİ

Mevcut uygulamada, yaşanan geçici ekonomik şoklarla haftalık çalışma saatlerinin azaltılması veya işin tamamen durması sebebiyle çalışılmayan süreler için işveren tarafından herhangi bir prim ödemesi yapılmamaktadır. İşçilere ödenen ücretin yanında, Sosyal Güvenlik Kurumuna ödenen primlerin de ciddi bir maliyet unsuru oluşturduğu dikkate alındığında, kısa çalışma uygulamasının işverenin yükünü azaltma konusunda önemli bir unsur olduğu öne çıkmaktadır.

Ödenek ödenen çalışılmayan süreler için Türkiye İş Kurumu tarafından Genel Sağlık Sigortası primleri Sosyal Güvenlik Kurumuna aktarılmaktadır. Bu sayede işçilerin, kısa çalışma süresince sağlık hizmetlerinden yararlanmasına imkân tanınmıştır. Ancak çalışılmayan süreler için diğer prim türleri, işveren veya Türkiye İş Kurumu tarafından ödenmediğinden, kısa çalışma yapılan dönem, işçilerin emeklilik hesabına yansımamaktadır.

2008, 2009 ve 2010 yıllarında kısa çalışmanın azami süresi 3 aydan 12 aya kadar çıkartılmıştır. Bu sürede işçinin iş sözleşmesi devam etmesine rağmen, kendisinin ve işvereninin kusurundan kaynaklanmayan gerekçelerle emeklilik primleri yatırılamamıştır. Bu durum, gelecekte emeklilik konusunda işçinin mağduriyet yaşamasına sebebiyet verecektir.

İşçilerin azalan çalışma sürelerinde emekliliklerine ilişkin primlerin yatırılması, onların lehine bir uygulama olması nedeniyle kısa çalışmaya katılma konusundaki çekingenliği de azaltacaktır. Bu primlerin yatırılmasına ilişkin izlenecek olan yöntem de önem arz etmektedir.

Daha önceki bölümlerde açıklandığı gibi kısa çalışmanın çok geniş bir şekilde uygulanması, işçileri düşük verimliliğin olduğu işlere kilitlemekte ve böylece iş yaratılmasına ve verimlilik artırıcı işgücü hareketliliğine engel olmakta, ayrıca kısa çalışma olmadan da hayatını devam ettirebilecek işlerin uygulamaya dâhil olmasına sebep olmaktadır.[138] Ülkelerin bu konuda önlem alabilmek için farklı tedbirler uygulaması gerekmektedir. Verimsizlikten kaçınmak için, kısa çalışma programının dizaynı, tecrübe değerlendirme bileşeni içermelidir. Bu bileşen işverenlerin sosyal

[138] Hijzen, Alexander-Danielle Venn; **a.g.e.**, s.6.

katkısını programlayarak, onların uygulamaya katılmaları sebebiyle oluşan maliyete dâhil olmalarına imkân sağlayacaktır.[139]

Çalışılmayan sürelere ilişkin emekliliğe esas primlerin ödenmesi konusunda, tecrübe değerlendirme sisteminin bir benzerinin ülkemizde de uygulanmasının faydalı olacağı değerlendirilmektedir. Şöyle ki, ilk kez kısa çalışmaya başvuran bir işveren için, çalışılmayan sürelere ilişkin emeklilik primi İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanır. Bakanlar Kurulu Kararı ile sürenin 3 ay daha uzatılmasına onay verildiğinde işverenin uzatma talep etmesi veya 3 yıl içerisinde işverenin ekonomik gerekçelerle tekrar kısa çalışma uygulaması halinde, ödenek ödenen sürelerde emekliliğe ilişkin primler çalışılmayan saatlerin haftalık normal çalışmaya oranı üzerinden İşsizlik Sigortası Fonu ve işveren tarafından ödenir. Bu paylaşılan sürede, İşsizlik Sigortası Fonu tarafından çalışmayan saatler oranında prim ödemesi gerçekleştirilir. Ancak faaliyetin tamamen durdurulduğu hallerde işveren, çalışılmayan sürenin üçte birlik kısmı için emeklilik primi ödemelerini gerçekleştirir. İlk başvuruyu izleyen 3 yıl içinde üçüncü kez işverenin kısa çalışma uygulaması halinde ise işçinin çalışılmayan sürelerine ilişkin emeklilik primleri tamamen işveren tarafından karşılanır. Bu 3 durumda da emeklilik primleri asgari ücret üzerinden hesaplanır.

Bu yapının sisteme eklemlenmesi ile hem işçilerin emeklilik konusundaki mağduriyetlerinin önüne geçilmiş, hem de işverenlerin kısa çalışmanın maliyetine katılmaları ile verimsiz/yersiz kullanımın engellenmesi yönünde bir adım atılmış olacaktır.

4.8. KISA ÇALIŞMANIN FİİLEN UYGULANMASINDA ESNEKLİK

Ülkemizde, işverenin talepte bulunması üzerine gerçekleştirilen işyeri uygunluk tespiti sonucunda, kısa çalışma uygulanacak olan dönemdeki kısa çalışma oranı belirlenmektedir. Bu oran, işyeri genelinde haftalık çalışılmayacak saati ifade etmektedir.

Kısa çalışmanın faydalı olabilmesi için tüm çalışanların hepsine tek bir oranı empoze etmektense, azalma oranının bireysel bazda değişkenlik göstermesine izin vermek gerekmektedir. Bu durumun iki faydası; işçilerin tercihlerinin de dikkate

[139] http://ftp.iza.org/dp5430.pdf

alınmasına olanak tanınması ve daha mobil ve/veya daha yetenekli çalışanların işten ayrılmalarını engelleyecek şekilde işverenin bireysel süre hesaplamaları yapabilmesinin mümkün kılınmasıdır. Ayrıca, bir plan uygulanırken, ekonomik hayatın seyri gereği kısa çalışma oranında değişiklik yapma ihtiyacı oluşabilmektedir. Çalışma birimindeki oran yüzdesini değiştirme esnekliğine de olanak tanımak gerekmektedir.[140]

Mevcut uygulamada, işverenlerin çalışılmayan süreleri azaltma yönünde esnek uygulama yapabilmesi mümkündür. Ancak, uygunluk tespiti ile belirlenen haftalık ortalama çalışılmayan süreden daha fazla kısa çalışma uygulamak için yeni bir uygunluk tespiti gerekmektedir. Çalışılmayan saatlerin, başlangıçta belirlenen miktardan daha fazla olabilmesi için işverenin yeniden onay alması, hem ödeneğe erişme sürecini uzatmaktadır, hem de Türkiye İş Kurumunun iş yükünü arttırmaktadır. Bu nedenle, işçi temsilcilerinin veya doğrudan işçilerin onayının bulunduğu hallerde, değişiklik için onay şartı yerine, Kurumu bilgilendirme şartının yeterli olacağı değerlendirilmektedir.[141]

Diğer taraftan ilk kez kısa çalışmadan yararlananlar, gerek kötü niyet gerekse yeterli kurumsal tecrübe eksikliği sebebiyle idari hatalar yapabilmektedir. Bu hataları en aza indirebilmek için uygulamaya ilişkin daha sıkı bir yönlendirilmeye ihtiyaç bulunmaktadır.[142] Bu noktada işverenleri uygulamanın işleyişi hakkında bilgilendirici yöntemlerin yoğun biçimde kullanılması önem arz etmektedir.

4.9. EĞİTİM İLE KISA ÇALIŞMANIN BİRLEŞTİRİLMESİ

Kısa çalışma uygulaması hakkındaki en temel eleştirilerden biri, ekonomik koşullar düzeldikten sonra bile, destek olmadan yaşayamayacak olan işleri koruması halinde işgücü piyasasının yeniden tahsisine engel olduğu yönündedir. Çünkü bu işlere yapılan ödemeler, işin tasfiye olmasını engelleyememekte, sadece geciktirmektedir.[143]

Bu olumsuz etkinin azaltılabilmesi için en etkili enstrüman, çalışılmayan sürelerde işçilerin, işgücü piyasasındaki istihdam edilebilirliğini arttırmaya yönelik eğitimlere katılmasıdır. Özellikle işin tamamen durdurulduğu durumlarda, işçinin

---

[140] http://www.urban.org/uploadedpdf/411983_stabilize_employment.pdf
[141] http://www.urban.org/uploadedpdf/411983_stabilize_employment.pdf
[142] http://www.urban.org/uploadedpdf/411983_stabilize_employment.pdf
[143] Hijzen, Alexander-Danielle Venn; **a.g.e.**, s.6.

mesleki eğitim yoluyla işgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda kendini geliştirerek, güncelliğini koruyan mesleklerde istihdam olanağı elde etmesi sağlanabilecektir.

Eğitim süresindeki olası farklılıklar, sunulacak eğitimin çeşidi ve çalışma ortamının fiziksel düzenlemesi sebebiyle, kısa çalışma uygulayan her bir işletme için eğitimi zorunlu tutmak uygun olmayabilir. Bu kararın yönetim ve işçi temsilcileri ile birlikte alınması daha sağlıklı olacaktır.[144] Ancak eğitim alınması halinde, modelimizde önerilen işçilerin emeklilik primlerinin ödenmesi hususundan eğitim alan işverenlerin muaf tutulması veya ödenek miktarının belirlenmesinde daha cömert davranılması gibi önlemler teşvik edici olacaktır.

4.10. ULUSAL BAYRAM, GENEL TATİL VE HAFTA TATİLİNİN ÖDENMESİ

4857 sayılı İş Kanununa göre işçilere, haftalık normal çalışma saatini belirlenen iş günlerinde çalışmış olmaları koşulu ile yedi günlük bir zaman dilimi içinde kesintisiz en az yirmi dört saat dinlenme/hafta tatili verilmektedir. Çalışılmayan hafta tatili günü için de işveren tarafından o günün ücreti tam olarak ödenmektedir. Yine aynı Kanunda, ulusal bayram ve genel tatil günlerinde işyerlerinde çalışılıp çalışılmayacağının sözleşme ile kararlaştırılacağı ve bu günlerde çalışmazlarsa, işçilere o günlerin ücretlerinin tam olarak ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

Kısa çalışma uygulanan döneme denk gelen ulusal bayram, genel tatil ve hafta tatili günlerine ilişkin ödemelerin nasıl yapılacağı hakkında mevzuatta herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Bu sebeple özellikle hafta tatili hakkında işverenler tereddüte düşmekte, bazı işverenler normal çalışma saatinin belirlenen iş günlerinde çalışılmadığı gerekçesiyle hafta tatili ücretini ödemeye yanaşmamaktadır.

Uygulamada, ulusal bayram, genel tatil ve hafta tatiline ilişkin ödemeler, işyerinde uygunluk tespiti sonucunda belirlenen haftalık çalışılmayacak saat ile çalışılan haftalık sürenin oranı üzerinden işveren ve Türkiye İş Kurumu arasında paylaşılmaktadır. Örneğin; normal çalışma süresinin 5 iş gününe dağıtıldığı bir işyerinde, çalışma süresinin kısa çalışma kapsamında yarı yarıya azaltılması halinde,

[144] http://www.urban.org/uploadedpdf/411983_stabilize_employment.pdf

hafta tatilinin 1 gününe ilişkin ödeme işveren tarafından, diğer gününe ilişkin ödeme Türkiye İş Kurumu tarafından gerçekleştirilmektedir.

Pratikte uygulanan bu yöntemin mevzuat haline dönüştürülerek, uygulama ile mevzuat arasındaki bağın pekiştirilmesinin ve ileride meydana gelebilecek olası mağduriyetlerin önüne geçilmesinin faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

4.11. İŞVERENE GETİRİLEN KISITLAR

Pek çok ülkede, içinde bulunduğu geçici zorluklar sebebiyle işçilerini kaybetmeme amacıyla kısa çalışma uygulayan işverenin, uygulama süresince işçilerini haklı bir gerekçe olmaksızın işten çıkaramayacağı hüküm altına alınmıştır. Bazı örneklerde ise, kısa çalışma uygulamasının sona erdiği tarihi izleyen belirli bir dönemde de bu sorumluluk devam etmekte ve aksi durumlarda işveren para cezası veya yapılan tüm ödemelerin geri alınması yoluyla cezalandırılmaktadır. Gerçekten de ana amacı işi ve işçiyi korumak olan bir uygulama esnasında haklı bir gerekçe olmadan işçinin işine son verilmesi mantık dışıdır. Bu sebeple ülkemizde de en azından kısa çalışma süresince, işyerindeki istihdamın, işverenin kendi istek ve kusurunun bulunmadığı durumlar hariç, korunması yönünde bir koşulun getirilmesinin faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

Yine işyerinde kısa çalışma uygulanması sebebiyle atıl durumda bulunan personel tarafından ifa edilebilecek bir iş için, işçi alımı yapılması, uygulamanın amacına tezat bir durum oluşturmaktadır. Mevcut işi yapmak için elinde hazır personel bulundururken, dışarıdan işçi alımı gerçekleştirmek iyi niyetli bir yaklaşım olarak değerlendirilemez. Bu sebeple kısa çalışma süresince işverenin ancak, işin devamlılığı için elzem olan ve mevcut çalışanları içerisinde bulunmayan nitelikteki kişileri işe alabilmesine izin verilmelidir. Aksi durumlarda, uygulama durdurulmalıdır.

SONUÇ

Çağımız dünyasında her an gelişimin devam etmesi zorunludur. Özellikle küreselleşme ile birlikte artık bildiğimiz sınırlar ve yapılar ortadan kalkmış, sürekli bir değişim ve gelişimin yaşandığı bir sistem dünyada hâkim olmuştur. Bu değişken yapıya uyum gösterebilmek adına esneklik kavramı ön plana çıkmış ve istihdam ilişkileri üzerinde de etkisini göstererek çalışma hayatımızın bir parçası haline gelmiştir. Esnek çalışma modellerinden olan kısa çalışma da, işletmelerin dışsal etkiler sebebiyle işyerindeki çalışma saatlerini azaltması veya durdurması hallerinde, hem maliyetlerinin düşürülmesine hem de mevcut yetişmiş işgücünün kaybedilmemesine imkân sağlamaktadır.

Kısa çalışma uygulamaları, özellikle 2008 yılında yaşanan küresel ekonomik krizde çok yoğun olarak kullanılmıştır. Sistemin zaten mevcut olduğu ülkelerde imkânlar genişletilirken, sistemin olmadığı ülkelerde ise geçici veya kalıcı olarak iş hayatının bir parçası haline getirilmiştir. Kısa çalışmanın etkisi üzerine yapılan araştırmalarda, uygulamanın kriz sebebiyle pek çok işçinin işsiz kalmasının önlenmesinde önemli bir rol oynadığı belirtilmekle birlikte, kısa çalışmanın yan etkilerinin de bulunduğu ve bu yan etkileri en aza indirecek bir sistemin kurgulanması gerektiği ifade edilmektedir.

Kısa çalışma uygulamasının yan etkilerin en aza indirilmesi ve etkin olarak çalışma hayatının bir parçası olabilmesi için aşağıda yer verilen önerilerin hayata geçirilmesi gerektiği çalışmamızda öne sürülmektedir.

i. Kısa çalışma gerekçelerinden olan sektörel ve bölgesel krizin, tanım ve kapsamının belirlenmesindeki zorluklar ve uygulamada karşılaşılan sorunlar sebebiyle kaldırılarak, "Ekonomik Bağımlılık Nedeniyle Kısa Çalışma" gerekçesinin ülkemizde uygulanan kısa çalışma sistemine dâhil edilmesi,

ii. Uygulama hakkında işçilerin bilgilendirilmesi ve sürece dâhil olabilmeleri açısından işverenin, onay zorunluluğu olmadan sosyal taraflar ile müzakere etmesi şartının getirilmesi,

iii. Başvuruların internet üzerinden de alınabilmesi,

iv. Başvuruların etkin bir biçimde sonuçlandırılması adına kısa çalışma uygunluk tespitlerinin taşra birimleri tarafından, önceden belirlenen bir süre zarfında yapılması,

v. İşsizlik Sigortası Fonunun aktüer dengesi dikkate alınarak mevcut prim şartlarının yumuşatılması ve işverenin ödeneğe hak kazanmak için gerekli prim şartlarını taşımayanlara ücretin belirli bir bölümünü ödemeye devam etmesi,

vi. Kısa çalışma ödenek miktarının, işsizlik ödeneğinden daha yüksek olmasına karşın, kısa çalışma ödeneği alınan sürenin, kazanılan işsizlik ödeneği hak sahipliğinden düşülmesi işçileri uygulamaya dâhil olma konusunda gönülsüzleştirmektedir. Ödeneğin mahsup edilmesi ve süre uzatımı konusunda Bakanlar Kurulunun yetkili olması olumlu bir uygulama olmakla birlikte, kısa çalışmanın olumsuz etkilerinden sakınmak ve etkin kullanımı arttırmak adına Bakanlar Kurulu Kararının doğru bir zamanlama ile alınabilmesi için ekonomik koşullara duyarlı bir sistem oluşturulması,

vii. Verimsizlikten kaçınmak için işverenlerin de kısa çalışmanın maliyetine dâhil olmasına imkân sağlayacak olan tecrübe değerlendirme sistemi kapsamında işçilerin azalan çalışma sürelerinde emekliliklerine ilişkin primlerin yatırılması,

viii. Çalışma sürelerine ilişkin düzenlemelerde gerek işçi gerekse işletme bazında işverenin esnek hareket edebilmesi,

ix. Kısa çalışmanın işgücünün yeniden tahsisi hususunda olumsuz etkisini ortadan kaldırmak adına kısa çalışma yapılan sürelerde işçilerin eğitim almasının teşvik edilmesi,

x. Ulusal bayram, genel tatil ve hafta tatiline denk gelen günlere ilişkin yapılacak olan ödemelerin, uygulamada olduğu şekliyle yasal zemine oturtulması,

xi. Kısa çalışma uygulamasına tabi tutulan işçinin haklı bir sebep bulunmaksızın işveren tarafından işten çıkarılamaması,

xii. Kısa çalışma süresince işverenin, çalışmaya hazır durumda elinde bulunan personel ile aynı niteliklere sahip yeni bir işçiyi işe alamaması,

Kısa çalışma uygulamasının, işverenlerin gelecek ile ilgili beklentilerinde ve istihdama ilişkin kararlarında etkili olabilmesi için en önemli nokta, normal ekonomik koşullar altında belirlenmiş kurallar çerçevesinde etkin bir şekilde işleyen sistem haline getirilebilmesidir. Bu konuda en büyük sorumluluk, kısa çalışma uygulamasının yürütülmesinde görevli olan Türkiye İş Kurumuna düşmektedir.

KAYNAKÇA

2009/15129 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı

2010/180 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı

5763 Sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

5838 Sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

5951 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

Abraham, Katharine G.-Susan N. Houseman; "Short-Time Compensation as a Tool to Mitigate Job Loss? Evidence on the U.S. Experience during the Recent Recession", http://research.upjohn.org/up_workingpapers/181/

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

Akyiğit, Ercan; "Kısa Çalışma", **TÜHİS Yayınları**, Cilt 19, Sayı 1-2, Ağustos- Kasım 2004

Arıcı, Kadir; **Çalışma Sürelerinin Hukuki Gelişimi Ve Yeterliliği Açısından 1475 Sayılı İş Kanununda Çalışma Süreleri,** Ankara 1992

Arpaia, A., vd.; "Short Time Working Arrangements As Response To Cyclical Fluctuations", http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/op64_en.htm

Aydoğan, Gülfer; **Kriz Dönemlerinde İşsizliği Önleyici Bir Araç Olarak Kısa Çalışma Ödeneği ve Etkinliği**, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Bursa 2010

Balleer, Almut, vd.; "Does Short-Time Work Save Jobs? A Business Cycle Analysis", http://ftp.iza.org/dp7475.pdf

Başkan, Recai; "Çalışma Barışı Ve Esneklik Tartışmalarında Farklı Bir Yaklaşım", **Mercek Dergisi,** MESS Yayınları, Temmuz 1999

Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Gerekçesi

Boeri, Tito-Herbert Bruecker; "Short-Time Work Benefits Revisited: Some Lessons From The Great Recession", http://ftp.iza.org/dp5635.pdf

Belek, İlker; "Kapitalist Sömürünün Yeni Modeli: Esnek üretim sistemi", **Petrol-İş 1997-1999 Yıllığı,** Yayın No: 58

Bölükbaşı, Av. Ahmet N.; "AB'de Bir Kısa Çalışma Değerlendirmesi", Sicil Dergisi, Eylül 2010

Cahuc, Pierre-Stephane Carcillo; "Is Short-Time Work A Good Method To Keep Unemployment Down?", http://ftp.iza.org/dp5430.pdf

Çakır, Açelya; **Türkiye'de Esnek Çalışma ve Kadın İşgücü Üzerindeki Etkileri**, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2011

Drucker, Peter F.; **Gelecek İçin Yönetim 1990'lar ve Sonrası**, 3. Baskı, Türkiye İş Bankası, İstanbul 1995

Ekonomi, Münir; "Türk İş Hukukunda Esnekleşme Gereği", **Çalışma Hayatında Esneklik,** Yaşar Eğitim Ve Kültür Vakfı Yayını**,** İzmir 1994

"Employer's Guide to Poland", http://www.paiz.gov.pl/files/?id_plik=16169

"Employment measures in Post-Financial Crisis, http://www.mhlw.go.jp/english/policy/affairs/dl/04.pdf

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

EUROFOUND; "Extending Flexicurity – The Potential of Short-Time Working Schemes", http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/71/en/1/EF1071EN.pdf

Günay, Cevdet İlhan; "Çalışma Sürelerinde Esneklik", **Kamu-İş Dergisi**, Cilt 7, Sayı 3, 2004

Hijzen, Alexander-Danielle Venn; **The Role Of Short-Time Work Schemes During The 2008-09 Recession**, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No.115, 2011

Hijzen Alexander-Sebastien Martin; "The Role Of Short-Time Work Schemes During The Global Financial Crisis and Early Recovery: A Cross-Country Analysis", http://ftp.iza.org/dp7291.pdf

http://en.wikipedia.org/wiki/Service_Canada

http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F592.xhtml

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

http://workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/uifactsheet.asp

http://www.arbeitsagentur.de/nn_439356/EN/Navigation/zentral/Leistungen/Kurzarbeitergeld/Kurzarbeitergeld-Nav.html

http://www.citizensinformation.ie/en/social_welfare/social_welfare_payments/social_welfare_payments_and_work/jobseekers_benefit_and_work.html

http://www.dol.gov/sequestration/ShortTimeCompensation.htm

http://www.eurofound.europa.eu/emire/FRANCE/GENERALMULTIINDUSTRYAGREEMENT-FR.htm

http://www.germany.info/Vertretung/usa/en/07__Climate__Business__Science/02__Bus__w__Germany/FAQ/FAQ__ShortTimeWork.html

https://www.gov.uk/lay-offs-short-timeworking

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

http://www.moel.go.kr/english/main.jsp

http://www.servicecanada.gc.ca/eng/work_sharing/index.shtml

http://www.unemploymentinsurance.doleta.gov/unemploy/pdf/uilawcompar/2013/financing.pdf

https://www.gov.uk/staff-redundant/layoffs-and-shorttime-working

İş Kanunu

İş Kanunu Gerekçesi

İşsizlik Sigortası Kanunu

Karakoyun, Yücel; **Esnek Çalışma Yoluyla Kadınların İşgücüne Katılım Oranının ve İstihdamının Artırılması; İŞKUR'un Rolü,** Türkiye İş Kurumu, Uzmanlık Tezi, Ankara 2007

Karakoyunlu, Erdoğan; "Ya Esneklik Olmazsa?" **İşveren Dergisi,** Cilt 41, Sayı 5, TİSK Yayını, Ankara 2003

Karlıdağ, Özlem; **Çalışma Yaşamında Esneklik – Uygulamalı Bir Çalışma,** Beykent Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2011

"Kısa Çalışma", **İşte Bilgi Dergisi**, Sayı 21, 2013

Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik

KOILAF; "Labor Management Manual for Foreign Investors 2011", http://www.moel.go.kr/english/download_eng.jsp?type=&file=LaborManagementManualforForeignInvestors2011.pdf

Köstekli, Dr. Şeyma İPEK; "Esneklik – Güvence Dengesi: AB Deneyimi ve Türkiye", **TİSK Akademi**, 2008, II

Köstekli, Dr. Şeyma İPEK; "Küresel Ekonomik Krize Karşı Etkili Bir Sosyal Politika Önlemi Olarak Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği: Türkiye Örneği", **TİSK Akademi**, 20011, I

"Lay-Offs and Short Time Working", http://www.acas.org.uk/media/pdf/r/3/Lay-offs-and-short-time-working-accessible-version.pdf,

Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu

Steinberg, Chad-Masato Nakane; "To Fire or to Hoard? Explaining Japan's Labor Market Response in the Great Recession", https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp1115.pdf

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

OECD; **Employment Outlook Moving Beyond The Job Crisis**, 2010

OECD; Addressing The Labour Market Challenges Of The Economıc Downturn: A Summary Of Country Responses To The OECD-Ec Questionnaire, http://www.oecd.org/els/emp/43732441.pdf

Tatlıoğlu, Ezgi; **Esnek Çalışmanın Avrupa Birliği ve Türkiye'de Uygulanabilirliği**, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Bursa 2011

Türkiye İş Kurumu 3. Genel Kurul Kararları

Türkiye İş Kurumu 4. Genel Kurul Kararları

Türkiye İş Kurumu 5. Genel Kurul Kararları

Türkiye İş Kurumu 6. Genel Kurul Kararları

Türkiye İş Kurumu 7. Genel Kurul Kararları

Türkiye İş Kurumu, İşsizlik Sigortası Bültenleri

Türkiye İş Kurumu Kanunu

Umdu, Ersin; "Torba Kanundaki Kısa Çalışma Ve Kısa Çalışma Ödeneği İle İlgili Değişiklikler Ve Yenilikler", Mali Çözüm Dergisi, Mart-Nisan 2011

Vroman, Wayne-Vera Brusentsev; "Short-Time Compensation As A Policy To Stabilize Employment", http://www.urban.org/uploadedpdf/411983_stabilize_employment.pdf

ÖZGEÇMİŞ

Ekmel Onur AYDIN, 1982 yılında Kastamonu'da doğmuştur. İlk ve orta öğrenimini Kastamonu'da, Gazipaşa İlkokulu ve Mustafa Kaya Anadolu Lisesi'nde tamamlamıştır. 2004 yılında Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümü'nden mezun olmuştur. 2012 yılında Ufuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Yönetimi Bilim Dalı'nda yüksek lisans eğitimini tamamlamıştır.

2006 yılında Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü İşsizlik Sigortası Dairesi Başkanlığında V.H.K.İ. olarak göreve başlamıştır. 2010 yılında Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğünün açmış olduğu İstihdam Uzman Yardımcılığı sınavını kazanarak İstihdam Uzman Yardımcılığına atanan Ekmel Onur AYDIN, halen Kurumda görevine devam etmektedir.