

Farklı Ülke Uygulamaları Işığında Türkiye’de Kısa Çalışma Ödeneğinin Uygulama Etkinliği Üzerine Bir İnceleme

İsmail Hakkı DİNÇAY¹

ORCID ID: 0000-0002-4608-3978

Öz: Kısa çalışma ödeneği ve kısa çalışma kavramı ilk kez 2003 yılında 4857 sayılı Kanununun 65. Maddesi ile hukuk sistemimize girmiştir. İlerleyen dönemlerde sistemin işleyişi ile ilgili yaşanan sıkıntılar nedeniyle uygulama İş Kanununun kapsamından çıkarılarak 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununda işlenmeye ve uygulanmaya başlanmıştır. Bu çalışmada özellikle son dönemde korona virüs (Covid-19) salgının getirdiği kriz dönemi de dikkate alınarak işsizliğin azaltılması amacıyla bir işgücü piyasası politikası olarak uygulama alanı bulan kısa çalışma ödeneği sistemi incelenmiştir. Ayrıca sistemin doğduğu Almanya’dan başlanarak, Hollanda, ABD, Fransa ve bir uzak doğu ülkesi olan Japonya’daki farklı ülke uygulamaları incelenmiştir. İncelenen ülkelerdeki farklı uygulama modelleri mercek altına alınmıştır. Çalışmada sistemin daha aktif uygulanabilmesi için şartların nasıl değiştirilebileceği, yapılabilecek değişikliklerin başvuru yöntemine ve özellikle mevcut iş sözleşmesine etkisi değerlendirilmiştir. Son bölümde 2008-2009 ekonomik krizinden itibaren uygulana gelen ülkemizdeki kısa çalışma ödeneği sistemi ve korona virüs (Covid-19) salgını ile birlikte getirilen yeni uygulamalar incelenmiş, sistemin daha başarılı ve işler hale getirilebilmesi adına neler yapılabileceğine dair öneriler getirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kısa Çalışma, Kısa Çalışma Ödeneği, İşsizlik, İş Sözleşmesi, İŞKUR.

In The Light of Different Country Practices an Assessment On The Effectiveness of Short Work Allowance Application in Turkey

Abstract: The concept of short work allowance and short work entered our legal system for the first time in 2003 with the 65th article of the 4857 numbered Law. In the following periods, the application was excluded from the scope of the Labor Law due to the problems related to the functioning of the system, and it was started to be covered and implemented in the Unemployment Insurance No. 4447. In this study, the short-time work allowance system, which has been implemented as a

¹ Dr. İŞKUR, İş ve Meslek Danışmanı

Makale Geliş Tarihi: 17.03.2021- Makale Kabul Tarihi: 02.06.2021

labor market policy in order to reduce unemployment, especially considering the crisis period caused by the Covid-19 epidemic, was examined. In addition, starting from Germany, where the system was born, different country practices in the Netherlands, USA, France and Japan, a far east country, were also examined. Different application models in the countries studied were examined. In the study, the terms and conditions for the application of the system, the application method and especially its effect on the existing employment contract were evaluated. In the last section, the short-work allowance system in our country, which has been implemented since the 2008-2009 crisis, and the new applications introduced with the Covid-19 epidemic, were examined, and suggestions were made on what can be done to make the system more successful and functional.

Keywords: Short Work, Short Work Allowance, Unemployment, Employment Contract, İŞKUR.

Giriş

İşgücü piyasası uygulamalarının genel amacı işsizliği azaltmak ve istihdam süreçlerinde tüm adaylara fırsat eşitliği sağlamaktır. Bu çerçevede ülkelerin kendi dinamikleri ve ekonomik yapıları ekseninde işgücü piyasası politikaları ve reformları geliştirdiği gözlenmektedir. Uygulanan bu politikalar ve reformlar ülkelerin kültür, refah düzeyleri, siyasi ideolojileri ve ekonomik konjonktürleri ile doğrudan bağlantılıdır. Bu sebeple her ülke için tek bir modelin varlığından söz etmek mümkün değildir. Bir ülke tarafından kullanılan ve başarı sağlamış bir işgücü piyasası uygulamasının bir başka ülkede aynı başarıyı sağlayacağı kesinlik arz etmemektedir. Bazı uygulama modelleri işgücü piyasasındaki eksiklikleri ve başarısızlıkları giderip işsizliği azaltırken bazı durumlarda çalışanların çıkarlarına zarar verecek düzeyde sonuçların ortaya çıktığı gözlenebilmektedir (Küpeli, 2014:4).

1970'li yıllardan bu yana yaşanan teknolojik, siyasal, ekonomik ve sosyal gelişmeler çalışma hayatında değişiklikleri beraberinde getirmiş, bu değişiklikler mevzuat açısından da değişim ihtiyacını kaçınılmaz hale getirmiştir. Özellikle sosyal politika alanında, işsizlik dönemlerindeki gelir kayıpları, işsizliğin getirdiği negatif etki ve sonuçların bertaraf edilmesi amacıyla yeni ve sosyal destek içerikli neoliberal uygulamalar hayata geçirilmeye başlanmıştır. Tüm bunlara rağmen daha kırılgan hale gelen ekonomik yapılarda krizler devamlılık arz etmeye başlamış, krizlerin etkileri toplumlar üzerinde derin etkiler meydana getirmiştir. Ekonomik açıdan bakıldığında krizlerin en önemli etkisinin işgücü piyasasında görüldüğü göze çarpmaktadır. Bu ekonomik krizlerin en doğal sonucu olarak karşımıza işsizlik sorunu çıkmaktadır (Koç & Gümüş, 2019:206).

İşsizliğin çözümüne dair ülkeler sadece aktif istihdam politikaları uygulamaları ile değil, kimi zaman pasif istihdam politikası uygulamalarını da hayata geçirerek işsizliğin olumsuz etkilerini azaltma gayreti içine girmişlerdir. İşsizlikle mücadele adına önemli bir istihdam politikası aracı olarak özellikle ekonomik kriz dönemleri ile birlikte kısa çalışma uygulamasına başvurulduğu görülmektedir. Farklı ülke uygulamaları da incelendiğinde gerek sektörel, mevsimsel ve işletme bazında gerekse genel ekonomik kriz dönemlerinde kısa süreli olarak adlandırılacak dalgalanmalara karşı koymak amacıyla farklı bir enstrüman geliştirmek için oluşturulmuş bir model olduğu söylenebilir (Hekimler, 2017:158).

Kısa çalışma 21. yüzyıl ile birlikte zorlayıcı sebepler ve küreselleşmenin ortaya çıkardığı bir kavram motifidir. Küreselleşmenin getirdiği olumlu etkilerin yanında olumsuz etkilerde meydana gelmeye başlamış, birçok sektör küresel rekabet düzeyinde geride kalmış ve yenilmiştir. Ulusal düzeyde devletlerin ekonomik yapıları dejenere olmuş, ekonomik sınırlar ortadan kalkmıştır. Ekonomik açıdan güçlü olan firmalar, orta ve küçük işletmeler üzerinde hâkimiyet kurmaya başlamış ve onları ekonomik bir çıkmazın içine itmişlerdir. İşte bu noktada devletler kısa çalışma uygulamasını iki yönlü olarak hem işletmelerin korunması ve ekonomik devamlılığın sağlanması; hem de işgücü piyasasının mevcut olumsuzluktan en az düzeyde etkilenmesi amacıyla adeta bir can simidi modeli olarak uygulamaya başlamışlardır (Sylla&Andro, 2020:59).

Kısa çalışma uygulaması esas olarak olağanüstü dönemlerde devreye alınan ve tarafların sözleşme ile belirlemiş olduğu mevcut çalışma süresinin olağanüstü dönemlerde önemli düzeyde azaltılmasını içeren bir esnek çalışma modeli ve istihdam şeklidir. Bu çalışma modelinden hedeflenen asıl amaç işverenlerin istihdam ettikleri çalışanlarını işten çıkarmalarını engellemek ve aynı zamanda çalışanlara da bir gelir garantisi sağlayarak olağanüstü dönemin olumsuz etkilerinin en düşük düzeyde hissedilerek atlatılmasına yardımcı olarak işsizler ordusunun artışına engel olmaktadır. Özellikle ücret kayıplarını telafi etmek adına kısa çalışma uygulaması önemli bir pasif istihdam politikası enstrümanı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu model bir sosyal politika uygulaması olmanın ötesinde aynı zamanda mevcut genel istihdam düzeyinin de azalmasına engel olması bakımından önemli bir fonksiyonu yerine getirdiği görülmektedir (Aydın, 2014: 19).

Kısa çalışma uygulaması diğer istihdam politikalarından ayrılarak sadece işçi-işveren anlaşmasını içermemekte, aynı zamanda devletin de onayı ve ekonomik desteği alınarak uygulanabilen bir yapısı olması nedeniyle endemik özellikler içermektedir. Bu yönüyle kısa çalışma uygulamasının üç taraflı ve tarafların üzerinde mutabık kalacağı bir uygulama modeli olarak ele almak yanlış olmayacaktır (Ramakers, 2020:13).

Uluslararası araştırmalar kısa çalışma uygulamasını her ne kadar kriz dönemlerinde ve işsizliği azaltmaktan ziyade işsizliğin artmasına engel olmak amaçlı devlet temelli bir politika ve uygulama modeli olarak sunmasına karşın, dönem dönem piyasalarda, özellikle de işgücü piyasalarında meydana gelen

dalgalanmalarda da belirli bir düzeyde işsizliğin etkisini azaltmak amacıyla kullanılan bir sistem oyuncusu olduğu görülmektedir. Burada karşımıza çıkan dalgalanmaların sebebi sektörel düzeyde krizler olabileceği gibi, bölgesel ya da sadece bir iş koluna ait bir krizler de olabilir. Önemli olan kısa çalışma uygulama modelinin bu dalgalanma sürecinde nasıl kullanıldığı ve ne sonuç alındığı noktasıdır (Fromm&Screiner, 2020:11).

Özellikle 2008-2009 krizi ile birlikte ülkemizde de aktif ve etkinliği ile kendini daha belirgin sergileme fırsatı bulan kısa çalışma uygulamasının yanı sıra Covid-19 salgını ile birlikte ekonomik açıdan olağanüstü bir dönemden geçen dünyanın gerekli tedbirler alınmadığı takdirde işgücü piyasası açısından kötü günlerin beklediği gerçeği bir kez daha ortaya konulmuştur. Son istihdam verileri de göz önüne alındığında, işverenlerin işçi çıkarma yasağının da bulunduğu dikkate alınırsa Türkiye işgücü piyasası açısından durum iç açıcı gözükmemektedir. Nitekim ülkemizde genel işsizlik oranı %12,9 iken genç işsizlik seviyesi rekor olarak tanımlanabilecek bir seviye olan %25,4 olarak açıklanmıştır (TÜİK, Kasım 2020).

Ülkemizde kısa çalışmaya dair uygulamaların mevzuatımıza kazandırılması ile birlikte, işletmelerde istihdamın daralmasının engellenmesi amacıyla “önleyici güç”, işsizliğin artışı engelleyici bir argüman olarak uygulanmaya alınmıştır. İlerleyen dönemlerde yasal mevzuat açısından da neredeyse her kriz döneminde sürekli bir düzenleme çabası ve uğraşı içine girildiği gözlenmektedir. Ancak ülkemizde yürürlükte olan mevzuat hükümleri doğrultusunda her defasında işgücü piyasasına yarar getirebilecek değişiklikler yapılmasına karşın yine de bu noktada kısa çalışmaya ilişkin düzenlemelerin işgücü piyasasının talep ve beklentilerini karşılamaktan uzak kaldığını ve bu modelin Türkiye’de daha etkin bir uygulama alanı bulması gerektiğini belirtmek gerekir.

Çalışmada öncelikle kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneği kavramlarının içeriği ve dünyadaki gelişim çizgisi işlenmiştir. Daha sonra sırası ile dünyadaki çağdaş ülke uygulamalarından Almanya, Hollanda, Fransa, ABD ve Japonya modelleri anlatılmış, özellikle diğer ülke modellerinde farklı olan yönleri irdelenmiştir. Son bölümde ise ülkemizde öncelikle mevzuatsal açıdan kısa çalışmanın gelişim çizgisi, daha sonra ise Covid-19 salgını tedbirleri kapsamında kısa çalışma adına yapılan düzenlemeler mercek altına alınmıştır. Sonuç bölümünde de kısa çalışmaya dair neler yapılabileceğine dair öneriler getirilerek çalışmanın bu alanda yapılacak diğer araştırmalara ışık tutması, ülkemiz açısından yeni bir perspektif oluşturması amaçlanmıştır.

Kısa Çalışma Kavramı

Ekonomik yapıda yaşanan herhangi bir negatif gelişme ve olumsuzluk ekonomik kriz olarak adlandırılmaktadır. Küresel düzeyde kriz ise gelişme sürecinde olan ülkelerde yaşanan iktisadi salınımlardan veya bölgesel nitelikteki neoliberal ekonomik krizlerden farklılık arz etmektedir. Küresel kriz meydana getirdiği etki

bakımından merkez ülkelerden çevre ekonomilere doğru, bunlara ilave olarak sadece gelişmekte olan ülke ekonomilerini değil aynı zamanda gelişmiş ülke ekonomilerini de derinlemesine etkileyen, hatta bazı ülkeleri iflasa dahi sürükleyebilecek bir basınç etkisi olan krizi ifade etmektedir (Taşar, 2009: 74).

Küreselleşme ile birlikte artan rekabet koşulları ve yaşanan krizler, özel sektörde ücretli olarak çalışanlar ile serbest meslek çalışanları üzerindeki etkileri oldukça ağır sonuçlar doğurmuştur. Ekonomik krizlerin uzun sürdüğü dönemlerde birçok işletme katı rekabet koşullarına ayak uyduramamış, piyasada tutunabilmek adına kârını düşürme ve maliyetleri azaltma yolunu seçmiş, bunun sonucu olarak da ilk etapta işçi maliyetlerinin düşürülmesi yöntemi denenmiştir. Kaçak ya da düşük maliyetli işçi çalıştırma, birçok işçinin sosyal güvenlik sisteminin dışında tutularak bu haktan mahrum bırakılmalarına göz yumulmuştur. Her ne kadar esnek çalışma modelleri ile işletmeler ayakta kalabilmek adına büyük çabalar sarf etseler de işletmelerin birçoğu tasfiye aşamasına girmiştir (Albayrak, 2012: 168).

İşverenler ekonomik bir daralma ve kriz anında işgücüne ihtiyacın azaldığı ya da tümenden ortadan kalktığı dönemlerde işçi maliyetlerinden kurtulmayı işletmelerinin lehine olan bir uygulama sistemi olarak görmektedirler (Ekmekçi, 2009: 47). Öte yandan aynı koşullar dâhilinde işçilerin beklentisi ise mevcut işlerini kaybetmeden asgari bir düzeyde gelir sahibi olmaktır (Kayalı Çetinkaya, 2014:421).

Ekonomik kriz ve piyasa daralması dönemlerinde işletmeler öncelikle küçülme yoluna başvurmakta, bu bağlamda özellikle son işe alınanlardan başlamak üzere çalışanların iş sözleşmelerinin feshi gündeme gelmektedir. Buna karşılık işçilerini işten çıkarmak istemeyen işverenler ise farklı stratejilerle hem çalışma süresini hem de üretimi azalmak suretiyle bir yandan stoklarını eritirken bir yandan da işçilerine daha az ücret ödeme yöntemini tercih ederek maliyetlerini azaltmayı hedeflemektedirler. İlk bakışta her ne kadar işverenin lehine olarak gözükse de sistem, kriz döneminin de etkileri dikkate alındığında işini kaybetme gerçeğinin de yadsınamayacağı sonucu göz önüne alındığında işçiler açısından da faydalı olabilecek bir yol haritası olarak değerlendirilebilir (Canıklıoğlu, 2005: 499).

Ülkemizde Yargıtay Kararlarında da ekonomik kriz dönemlerinde işverenlerin feshin son çare olması ilkesi sınırları içinde işletmede esnek çalışma veya kısa çalışma tarzında uygulama modellerine başvurulmasının gerekliliği öngörülmüştür (Yargıtay 9.Hukuk Dairesi E. 2009-17950K. ve 2009/19953 T.). Bu noktada karşımıza kısa çalışma kavramı çıkmaktadır.

Kısa çalışma olağanüstü durumların varlığı halinde işverene çalışma süresini azaltabilme veya geçici olarak işçilerin sözleşmelerini askıya alma hakkı tanıyan bir istihdam politikası uygulama sistemidir (Koç ve Gümüş, 2019: 209).

Kısa çalışma modelinde amaç işletmeye esneklik sağlamanın ötesinde işçi çıkarmanın da önlenmeye çalışıldığı bir sistemdir. Bu yönüyle kısa çalışma iki taraflı kazanım dediğimiz işverenlerin işçilerini kaybetmesini engellemek, işçilerin de gelir kaybını en aza indirmek adına kriz döneminin aşılmasına yardımcı olmayı amaçlayan bir çalışma modelidir (Hekimler, 2017: 156).

Kısa çalışma kriz dönemlerinde uygulanan, yeni bir iş sözleşmesi ya da mevcut iş sözleşmesinin şartlarının değiştirilmesinden ziyade mevcut iş sözleşmesinin şartlar ve koşullar dâhilinde nasıl devam ettirilebileceğine dair kısmi düzeyli bir çalışma ilişkisidir (Kuzgun, 2005: 49).

Yapılan tanımlardan hareketle kısa çalışmaya dair geniş kapsamlı bir tanımlama yapmak gerekirse; genel ekonomik kriz ve diğer zorlayıcı sebeplerin (bölgesel krizler, sektörel krizler, doğal afetler vb.) işletmenin ekonomik yapısında meydana getireceği olumsuz etkiler neticesinde mevcut işgücüne duyulan talebin geçici olarak azaldığı ya da kısmen veya tamamen yine aynı şekilde geçici bir süre için ortadan kalktığı koşullarda, işçilerin belirli bir gelir güvencesi kapsamına alınması suretiyle, işçi aleyhine olabilecek ücretsiz izin vb. uygulamaların ve işten çıkarmaların önüne geçilmesi, işletmenin ve iş ilişkilerinin iş sözleşmesi dâhilinde devamlılığının sağlanması ve korunması amacıyla geliştirilmiş bir esnek çalışma sistemidir.

Kısa çalışma bir pasif istihdam politikası olarak, işsizliği önlemek istihdamı korumak amacıyla işçi-işveren-devlet üçlemesi ile oluşturulabilecek bir sistemdir. Bu sistemde işçi ve işverenin kendi aralarında anlaşması veya devletin tek taraflı olarak kısa çalışma modelinde bir çalışma sistemine geçilmesini zorunlu tutmak gibi bir durum söz konusu değildir. Sistemin işlerliği mutlak surette üçlü bir mutabakatı da beraberinde getirmektedir. Bu noktada ekonomik krizi işçi açısından çalışmama ve gelir kaybı, işveren açısından mutlak surette bir ekonomik yük çıkmaktadır. Bu yük kısa çalışma modeli ile işçi, işveren ve devlet arasında paylaşılırken aynı zamanda işsizliğin önlenmesi ve istihdamın desteklenmesi anlamında tampon bir rol üstlenmekte, bir nevi her üç tarafı da koruyan bir kalkan görevi görmektedir².

Kısa çalışma uygulamasının temel hareket noktası, işçilerin işten çıkarılarak toplam çalışan sayısında azaltmaya gitmek yerine, işletmenin tamamından ya da bir departmanında çalışan işçilerin görev ve pozisyon öncelikleri de dikkate alınarak çalışma saatlerinde azaltmaya gidilmesi sürecidir. Örnek vermek gerekirse 50 işçinin istihdam edildiği ve haftalık normal çalışma düzeni içinde 45 saat çalışılan bir işletmede çalışma saatini %40 azaltmak için uygulanabilecek iki farklı olasılık bulunmaktadır. İlk olasılık 20 kişinin iş akdinin feshedilmesi durumudur. İkinci olasılık olarak ise işletmede çalışan 50 işçinin tamamının haftalık çalışma sürelerinde 18 saatlik bir azaltma ile 27 saatlik bir çalışma modelinin hayata geçirilmesi sürecidir. Her iki model açısından haftalık çalışma saati üzerinden işgücü bazında %40'lık bir azalış sağlanmış olacaktır. Kısa çalışma uygulanan işçilerde çalışılan süre işveren tarafından karşılanırken, çalışılmayan süre olan %40'lık bölüm kısmi süreli işsizlik ödeneği şeklinde finanse edilmiş olacaktır. Bu sayede işsizlik ödeneği kişinin net ücreti üzerinden %50'si ise, işten çıkarılması durumunda tüm gelirini kaybedecekken kısa çalışma uygulaması ile %60 işveren

² (http://ec.europa.eu/economy_finance/2019/op68_en.htm)

tarafından; kısa çalışma ödeneği olarak (Net ücretin yarısı $\%40/2$) $\%20$ 'lik bir ek gelir ile net ücretinin toplamda $\%80$ 'ini elde etmiş olacaktır. Bu basit örnekte de görüleceği üzere kısa çalışma programına katılan işçiler işlerini kaybetmezken, aynı zamanda işveren yetişmiş ve deneyimli işçisini kaybetmemiş ve tazminat ödemek zorunda kalmamış olacaktır. Devlet açısından da işsizliğin artması engellenmiş olacaktır. Bu bağlamda değerlendirildiğinde kısa çalışma uygulaması etkin ve verimli bir şekilde uygulandığında üç taraflı kazanım sağlayan bir pasif istihdam politikası olduğu söylenebilir (Müller&Schulten, 2020: 5).

Kısa çalışmanın iktisadi ve ekonomik boyutu değerlendirildiğinde yine her üç taraf için de getirileri olan bir yapı karşımıza çıkmaktadır. Her çalışanın işe alındığı andan itibaren işveren adına bir maliyeti olmaktadır. Burada maliyet kavramından sadece maaş, sosyal güvenlik ödemeleri, tazminatlar anlaşılmalıdır. Bunlara ilave olarak verilen eğitimler, çalışanın kurum kültürüne adapte edilmesi için harcanan zaman, kırtasiye ve diğer masraflar da dikkate alındığında oldukça büyük çaplı bir maliyet kümülatifi karşımıza çıkmaktadır. Kısa çalışma sistemi yerine çalışanın işten çıkartılması demek tüm maliyetlerin gider kalemi olarak işverene yüklenmesi demektir (Küpeli, 2014: 17). Eurofond'un 2010 yılı içinde hazırladığı "Genişleyen Güvenceli Esneklik ve Kısa Çalışma Modelinin Uygulama Potansiyeli" adlı raporda kısa çalışma uygulamalarının güvenceli esnek çalışma modeli olarak değerlendirilmesi gerektiği açıklanmıştır. Bu noktada özellikle kısa çalışma döneminde çalışılmayan dönemin eğitim için kullanılmasının gerekliliği ve işçilerin yeteneklerini arttırmaları için kullanılmasının önemi anlatılmıştır³. Devletler açısından ekonomik boyut değerlendirildiğinde her ne kadar bu noktada devlet kısa çalışma ödeneği adı altında maliyeti asıl üstlenen aktör konumunda gözükse de, çalışanın hala işverene bağlı olarak kısmi de olsa çalışıyor ve ücret alıyor olması, bu çalışmasına istinaden sosyal güvenlik primi ödüyor olması bireyin işten çıkartılması ve tüm bu ödemelerin yapılmaması durumuna kıyasla maliyetler açısından daha avantajlı bir uygulama modeli olduğu söylenebilir. Aynı zamanda bu tarz bir uygulama çalışanların işsiz kalmasını ve işsizlik oranlarının yükselmesini de engellediği için siyasi anlamda da kazanım sağlayan bir uygulama sistemi olarak günümüzde dünya genelinde kabul görmüş, gün geçtikçe de gelişen bir çalışma modeli olarak yerini korumaktadır.

Dünyadaki Farklı Kısa Çalışma Uygulamaları

Çalışmanın bu bölümünde özellikle Covid-19 salgını tedbirleri döneminde uzun süreli olarak kısa çalışma uygulaması yapan ülkeler seçilmiş, ayrıca bu ülkelerde kısa çalışma dönemlerindeki farklı uygulama modelleri de dikkate alınarak uygulamaların etkileri ve sonuçları ortaya konulmaya çalışılmıştır.

³ <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/71/en/1/EF1071EN.pdf>

Almanya

Almanya sosyal güvenlik sistemi uygulamaları açısından dünyanın en eski ve en köklü sistemlerinden birine sahip ülkelerin başında gelmektedir. Buna ilave olarak sosyal güvenlik anlamında yaptığı yenilikler ve tanıdığı haklar anlamında da dünya genelinde liderlik etmeye devam bir ülke statüsünü halen korumaktadır (Mause, 2020:35)

1970'li yıllarla birlikte büyük bir ivme kazanan Alman Sosyal Güvenlik Sistemi 2017 yılına gelindiğinde genel hükümler, temel güvenlik, istihdam teşviki, ortak hükümler, hastalık sigortası, emeklilik sigortası, kaza sigortası, gençlik ve çocuk yardımları, özürli istihdamı, idari düzenlemeler, bakım sigortası ve sosyal yardımlar olmak üzere oniki ayrı kanun maddesi başlığında düzenlenmiştir. Araştırmanın ana konusu olan kısa çalışma ise istihdam teşvikleri kanunu kapsamında düzenlenmiştir (*Sozialversicherungs gesetz von Deutschland*). Uygulama sistematığı olarak Almanya Sosyal Güvenlik Kanununda istihdam teşviklerinin “kanun” ile kabul edilip sosyal güvenlik sistemi çatısı altında incelenmesi istihdama ne kadar önem verildiğinin ve kısa çalışmanın da bu kapsamda tutuluyor olmasının istihdama destek verici bir uygulama modeli olduğunun göstergesi olarak değerlendirilebilir (Blank, 2020: 784).

Kısa çalışma ödeneğinin uygulanması bakımından Alman Sosyal Güvenlik Sisteminde işveren tek başına kısa çalışma ödeneğine geçilmesine karar verememektedir. Bir işletmede kısa çalışma uygulaması yapılabilmesi için bunun iş sözleşmesinde açık bir şekilde belirtilmesi ve her iki tarafın da bunu kabul etmesi gerekmektedir (işçi-ışveren). Buna ilave olarak kısa çalışma uygulanmak istenen işletmede bir çalışma konseyi mevcut ise öncelikle bu konseyin görüşü ve onayı alınmalı, eğer işletmede çalışma konseyi mevcut değil ise bireysel düzeyde tarafların mutabakatı ile bir kısa çalışma modelinin hayata geçirilmesi gerekmektedir. Kısacası işverenin hiçbir surette sadece kendi isteği doğrultusunda işletmede kısa çalışma uygulamasına geçmesi gibi bir durum söz konusu değildir (Lindemann, 2020: 374).

Sosyal Güvenlik Kanununun 95. maddesinde kısa çalışma ancak ve ancak önlemeyen ve geçici bir iş kaybına bağlı olarak uygulanabilecek bir çalışma sistemi olarak tanımlanmıştır. Tanımda yine kısa çalışma ödeneğinin İş Kurumu tarafından (*Bundesamt für Arbeit*) gerçekleştirileceği belirtilmiştir. Buna göre kanunda dört durumun varlığı halinde kısa çalışma ödeneği talep edilebileceği anlatılmıştır. Bunlar;

- 1- Mevcut iş talebinin azalması,
- 2- İşletmenin kısa çalışma uygulaması için hazır olması ve kabul etmesi,
- 3- Çalışanların kısa çalışma ödeneğine hazır olması ve kabul etmesi,
- 4- Gerekli kanuni başvuruların yapılması.

Mevcut iş talebinin azalması durumuna geçerli sebep olarak şu durumlar belirtilmiştir;

a) Kaçınılmaz ekonomik durum ve gelişmelerin olması,
b) Bu durumun geçici nitelikte olması ve bitiş süresinin öngörülebilir olması,
c) İş kaybının engellenemiyor ve zorunlu olması,
d) Çalışanlar açısından, çalışanların en az 1/3 brüt ücret düzeyi üzerinden minimum %10 oranında bir kaybın söz konusu olması gerekmektedir. Tüm kısa çalışma başvurularında dört şartında mutlak surette gerçekleşmiş olması gerekmektedir. Buna ilave olarak İş Uygulamalarına Dair Mahkeme Kararlarında bu durumun dış kaynaklı yani tekli bazda işverenin kendi hatasından ya da uygulamasından olmaması, dış kaynaklı olması gerekmektedir. Yine mahkeme kararlarında işletmede alınması gereken tüm önemler alınmış olmasına rağmen, işletmenin ana faaliyet konusunda azalma meydana gelmeye devam ediyor ise bu durum “önlenemez ekonomik sorun” (*Unvermeidbares wirtschaftliches problem*) olarak kabul edilmekte kısa çalışma uygulaması kapsamına alınmaktadır (*Betriebsvereinbarung-Sozialversicherungs gesetz von Deutschland*). Uygulamada herhangi bir ayırım yapılmaksızın tüm işyerleri ve istihdam edilen tüm personeller görev ve sorumluluklarına bakılmaksızın kısa çalışma uygulamasından yararlanabilme imkânına sahiptir (Fromm&Schreiner, 2020: 5).

Almanya'da kısa çalışma ödeneği başvuruları işveren tarafından direkt olarak İş Kurumuna yapılmaktadır. Bu arada eğer çalışma konseyi tarafından alınmış bir karar varsa bu da başvuru sırasında eklenir. Başvurular sırasında herhangi bir şekil şartı bulunmamaktadır. Kısa çalışma ödeneğinin süresi her halükarda oniki ayı geçemez. Ancak özel, istisnai durumlarda bu süre Federal Hükümet tarafından kanun ile veya Çalışma Bakanlığının alacağı karar ile Yirmi Dört aya kadar uzatılabilir. Bunun harici bir uzatma durumu söz konusu değildir (Blank, 2020:784). Kısa çalışma ödeneğinin miktarı son oniki aylık prime esas kazanç dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt ücretin %60'ı kadardır. Ancak farklı bir uygulama modeli olarak Almanya'da kısa çalışma ödeneği çocuklu olma, evli olmaya göre değişmektedir. Örneğin çocuklu bir çalışan için bu ücret %67'ye kadar çıkabilmektedir. Yine farklı bir uygulama sistemi olarak ülkede kısa çalışma ödeneği işverenler tarafından yapılmakta, daha sonra ödeme belgeleri işveren tarafından ibraz edilerek İş Kurumu üzerinden tahsil edilmektedir. Bu şekilde bir uygulama hem işverene daha fazla sorumluluk yükleme, hem de hata payını daha minimize etme ve fazla veya eksik ödemelere sebebiyet vermemek adına verimli bir uygulama olduğu söylenebilir (Lindemann, 2020:376).

Almanya ile ilgili uygulama sisteminde başlangıçta da belirtildiği üzere sosyal güvenlik uygulamaları anlamında dünyadaki lider denebilecek konumunda olan ülkelerden bir tanesidir. Yine kısa çalışma ödeneği ile ilgili olarak 2006 yılından itibaren inşaat sektöründe işlerin azaldığı ve durma noktasına geldiği kış aylarında ve kötü hava koşullarının olduğu dönemde hava koşulları nedeniyle işleri azalan işletmelerde ve evden çalışan ve brüt gelir üzerinden minimum %20 düzeyinde azalma olanlara da kısa çalışma ödeneği uygulaması yapılmaktadır (Hekimler, 2017: 174)

Kısa çalışma ödeneğinin özellikle dünya genelinde uygulandığı ve halen etkisi devam eden Covid-19 salgını döneminde Almanya'da sayılar çok büyük montanlara ulaştığı için İş Ajansı (*Arbeitsagentur*) kısa çalışma ödeneğini ödemekle yetkili kurum konumuna getirilmiştir. Salgının etkilerinin çok uzun süreceği dikkate alınarak 31/12/2021 tarihine kadar yürürlükte kalacak yeni bir düzenleme hayata geçirilmiştir⁴ (Kısa Çalışma Ödeneği Şartlarının İyileştirilmesine Dair Kanun). Kanun geriye dönük olarak 1 Mart 2020 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiş ve hak kaybı yaşanmasının önüne geçilmek istenmiştir. Buna göre;

1- Kısa Çalışma Ödeneğinin Süresi Yirmi Dört aya yükseltilmiştir (31.12.2021 son uygulama tarihi olmak koşulu ile).

2- Kısa Çalışma Ödeneği şartı olan %30'luk işgücü kaybı şartı %10'a çekilmiştir.

3- İşverenlere 30.06.2021 tarihine kadar sosyal güvenlik primi ödememe muafiyeti getirilmiştir.

4- Farklı bir uygulama sistemi olarak meslek geliştirme eğitimi (*Weiterbildung*) önemleri kısa çalışma uygulaması sırasında teşvik edilmiş, meslek eğitim masraflarının 10 kişiye kadar olan işletmelerde %100, 10-249 arası işçi çalıştıran işletmelerde %50'si 250-2.499 arası işçi çalıştıran işletmelerde %25'i ve 2.500 ve üzeri işçi çalıştıran işletmelerde %15'i iş ajansları tarafından karşılanmaktadır.

5- Kısa Çalışmada kademeli artış sistemi uygulanmakta olup 4. aydan sonra halen kısa çalışmaya devam eden çalışanlara net ücretin %70'ine, 7. aydan sonra %80'ine kadar ödenek arttırılmaktadır. Çocuklu çalışanlar için 4. aydan itibaren net ücretin %77'si, 7. aydan sonra %87'si ödenmektedir⁵

Almanya'da kısa çalışma başvurularının en üst düzeye ulaştığı 2020 Temmuz dönemi itibarıyla 3.32 milyon sigortalı kısa çalışma ödeneği almıştır. Tüm bu veriler ve farklı uygulama modelleri ışığında Almanya istihdamın desteklenmesi adına özellikle salgın dönemi de dikkate alındığında kısa çalışma ödeneğini etkin kullanan ülkelerin başında gelmektedir.

Hollanda

Hollanda Sosyal Güvenlik Kanununda kısa çalışma uygulaması ancak deprem, yangın, sel vb. nitelikte zorlayıcı ve mücbir sebeplerin varlığı durumunda söz konusudur. Aynı kanunda ekonomik kriz dönemlerine ilişkin olarak sınırlı düzeyde bir ödeme sistemi bulunmaktadır. Ekonomik kriz nedeniyle bir işletmenin Hollanda mevzuatına göre kısa çalışmadan faydalanabilmesi için minimum 2 ay süre ile mevcut iş hacminin en az %30 oranında azalması ve bunun belge ve gerekçeleri ile kanıtlanması şartı aranmaktadır (Ramakers, 2020: 11).

⁴<https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/kurzarbeitergeld-1729626>

⁵ Veriler Berlin Başkonsolosluğundan alınmıştır.

İşlevsel uygunluk bakımından bu süreçte çalışılan döneme ait ücretlerin ödendiğine dair Sosyal Güvenlik Kurumuna (*Instelling Voor Sociale Zekerheid*) bilgi verilmesi, çalışılmayan süreler için mesleki bilgi ve yeteneklerini geliştirmeye dair eğitimler verilmesi, kısa çalışma süreci tamamlandıktan sonra en az dört hafta süre ile de kısa çalışma uygulanan işçilerin işten çıkartılmaması şartları aranmaktadır. Mevzu hukuk açısından uygulama 6 haftalık bir dönemde kısa çalışma uygulaması yapılabileceği, uygulama esnasında en son alınan ücret üzerinden ilk iki aylık dönemde %75, daha sonraki dönemlerde %70 oranında kısa çalışma ödeneği yapılacağı belirtilmiştir. Sistem ilk hafta haftadan sonra 3 defa kısa çalışma ödeneğinin uzatılmasına imkân tanımakta ve toplamda 24 haftaya kadar kısa çalışma uygulanabileceği izah edilmiştir. Ancak öncelikle 2009 krizinde kısa çalışma uygulama süresi ilk etapta 3 ay sonrasında 6 aya kadar uzatılması, pandemi döneminde ise 24 aya kadar (2021 yılı sonunu geçmemek kaydıyla) uzatılabileceği ilan edilmiştir. Kısa çalışmaya hak kazanma şartları işsizlik ödeneğine hak kazanma şartları ile (son 36 haftanın 26'sını çalışarak geçirmiş olma) aynıdır. Kısa çalışma ödeneği ödemeleri Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yapılmaktadır. Kısa çalışma döneminde işverenle ilişkiler kopmadığı ve istihdam ilişkisi devam ettiği için bu süreçte bireye daha iyi şartlarda bir iş arama imkânı ve diğer istihdam olanakları (mesleki eğitim vb.) konusunda destek sağlanmaktadır. Ayrıca farklı bir uygulama modeli olarak çalışan, kısa çalışma ödeneği açısından işsizlik ödeneği şartlarına haiz değilse işveren çalışılmayacak döneme dair de ücret ödemeye devam etmektedir (Voorn, 2020:60).

Kısa çalışma uygulama sistemine her işveren dâhil olabilmektedir. Sektörel bir ayırım söz konusu değildir. Hollanda çalışma sisteminde işçi temsilciliği ve sendika, özgürlükler ve temsil hakları açısından büyük önem taşımaktadır. Bu bağlamda kısa çalışma uygulaması ancak ve ancak işçi temsilcilerinin onayı alınmış ve kısa çalışma kapsamına alınacak işçilerin bu hakkı elde edecek yeterli düzeyde çalışmalarının bulunmaması durumunda işverenin ücretlerini tam olarak ödeyeceklerine dair bağlı olduğu ticaret birliklerine ya da işçi sendikasına taahhütte bulunması ve taraflar arasında mutabakat sağladığına dair yazılı taahhütname sunmak zorunluluğu bulunmaktadır. Bu süreçte yapılan kısa çalışma anlaşmasında kısa çalışma süresi boyunca çalışanlara mesleki gelişim eğitimlerinin verilmesini ve çalışma ilişkilerinin ve çalışma düzeninin nasıl işleyeceğine dair düzenlemeleri içermelidir. Yine farklı bir uygulama sistematiği olarak Hollanda'da kısa çalışma devam ettiği süre boyunca, kısa çalışma kapsamında olan tüm çalışanlara mesleki gelişim eğitimi verilmesi şartı bulunmaktadır. Bunda amaç kısa çalışmada çalışılmayan sürelerin boş geçirilmemesi, çalışanın ve işverenin kendini geliştirmek adına bunu fırsata çevirmesidir. Ancak bu uygulama sistemi pandeminin olumsuz etkileri de göz önüne alınarak esnetilmiş ve isteğe bağlı olarak uygulanabileceği belirtilmiştir. Hollanda'da uygulanan kısa çalışma ödeneği sisteminde mesleki eğitim çok önemli bir unsur olup, kısa çalışma devam ederken işverenlerin bir eğitim programı vermemesi durumu kısa çalışma sürecinin sonlandırılması ve bu

sürece kadar ödenen ücretlerin iade edilmesine kadar giden bir yaptırımı içerebilmektedir (Hijzen&Sebastien, 2019: 91).

Sosyal adalet ilkesini oldukça yüksek düzeyde olduğu Hollanda'da bir çalışanın işten çıkartılması en son çare olarak görülmekte olup, bu sebeple istihdam teşviklerine, kısmi zamanlı çalışmaya ve kısa çalışma uygulamasına gereken önemin verildiği gözlenmektedir. Bu süreçteki tüm uygulama ve işlemler denetlenmektedir. Usulsüz kullanımların engellenmesi amacıyla kısa çalışma devam ettiği süre boyunca çalışanların işten çıkartılması durumunda işverenlere çalışanın işten çıkartıldığı tarihe kadar ödenen tutarın yarısı oranında ceza uygulanmaktadır. Bu durum sadece kısa çalışma ödeneğinin uygulandığı dönemde değil, kısa çalışmanın bittiğinin ilan edildiği tarihten itibaren 3 aylık dönem için de geçerlidir. Sosyal Güvenlik Kanununda bu uygulama; Kısa çalışma döneminin sona ermesine müteakiben fiili olarak çalışmaya başlanan dönem ile birlikte kısa çalışma ödeneği alındığı dönemin en az 1/3'ünden az olmamak üzere minimum 13 haftaya kadar çalışanın işverenin hizmetinde çalışması zorunluluğu bulunmaktadır. Bunda amaç başta da belirtildiği üzere art niyetli kullanımların önüne geçmek ve denetim gücünün varlığını hem işverene hem de çalışanlara hissettirmektir. Ancak bu yükümlülüğün istisnası haklı gerekçelerle yapılan (iflas, iş yerinin kapanması vb.) çıkarmalar ile çalışanın iş sözleşmesini kendi iradesi dâhilinde feshetmesi durumlarında geçerli değildir (Ramakers, 2020:12).

Hollanda'da Covid-19 salgını döneminde Avrupa Birliği ülkeleri ile uyumlu olmak ve çalışma barışı adına kısa çalışma ödeneğine dair oldukça genişletici ve esnek uygulama modelleri getirilmiştir. Öncelikle bu dönemde kısa çalışma ödeneğinin süresi 24 aya kadar uzatılmış, kısa çalışma ödeneği oranı işsizlik sigortası ödeneği oranı ile aynı düzeyde iken (ilk 2 ay ortalamasının %75, 3. aydan itibaren %70) pandemi krizinin ülkedeki mevcut istihdam düzeyini %23,2 etkilemesi ve Mayıs 2020 dönemi ile birlikte toplam 1.7 milyon kişinin kısa çalışma ödeneği kapsamına alınması, ailelerinin de ekonomik açıdan olumsuz koşullar yaşamaması nedeniyle kısa çalışma ödeneği tutarı son aldıkları net ücretin %100'ü düzeyine çıkarılmıştır. Ayrıca yine pandemi koşulları da dikkate alınarak tarafların da mutabakatı ile bu süreçte mesleki eğitime gereken önemin verilmesinin gerekliliği vurgulanmıştır. Bu anlamda Hollanda da Almanya'da olduğu gibi çalışanlarını mağdur etmeme adına kısa çalışma uygulaması yönünden Avrupa Birliğindeki örnek ülkelerden biri olarak gösterilmektedir (Müller ve Schulten, 2020: 8).

Fransa

Fransız sosyal güvenlik yasaları diğer iki ülke örneğinden farklı olarak işverenlere daha geniş yetkiler tanımaktadır. Buna göre Fransa'da işverenler şartların oluşması koşulu ile çalışma saatlerini geçici olarak azaltabilmekte, hatta faaliyetlerinin tümünü veya bir departmanı askıya alabilmektedir. Aşırı zorlayıcı hava koşulları (sel, fırtına, etkin soğuk vb.), teknik aksaklıklar, ekonomik sorunlar, konjonktürel

ve sektörel krizler veya diğer ülke modellerinden farklı olarak işletmenin faaliyet konusunu değiştirmesi, dönüşüm sürecine girmesi, modernizasyon vb. nedenlerle geçici olarak faaliyetlerine ara vermesi durumlarında kısa çalışma uygulanabilmektedir (Gazier&Bruggeman, 2021:93). İşçi ücretleri bu dönemlerde Çoklu Endüstri Sistemi-Genel Sözleşmesi ile (*General Multi-Industry Agreement*) hayata geçirilmiş olan bir “telafi edici ödeme” sistemi sayesinde devlet destekli olarak ödeme yapılmaktadır. Sistem bir nevi işçileri korumak amaçlı sosyal bir sigorta yapılanması şeklinde işlemektedir. Maaş kayıplarının telafisi için işsizlik ödeneği desteği verilmektedir (brüt maaşın %70'i oranında). Çoklu Endüstri Sözleşmesi ulusal düzeydeki beş işçi sendika konfederasyonunu, Fransız İşverenler Ulusal Konseyini ve Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler Konfederasyonunun katılımıyla imzalanan bir toplu sözleşmedir ve Fransa'da çalışma hayatının düzenlenmesi adına büyük önem taşımaktadır (Sylla&Andro, 2020:61).

2000'li yılların başından itibaren kısa çalışma uygulaması etkin bir şekilde kullanılan Fransa'da asıl ivmenin 2009 krizi sonrası dönemde olduğu görülmektedir. Kısa çalışma ödeneği için alınabilecek maksimum ödenek saati 600 saat iken 2009 krizi ile birlikte bu süre 800 saate çıkartılmıştır. Müteakibinde işgücü kaybının yaşanmaması ve mağduriyetlerin önüne geçmek adına 2011 yılındaki krizle birlikte bu süre 1000 saate kadar uzatılmıştır. Fransa'da kısa çalışma ödeneği alabilmek için minimum asgari ücret düzeyinde maksimum ise asgari ücretin onsekiz katı oranında bir haftalık ücret alıyor olmak, işletmede faaliyetlerin asgari dört hafta süre ile durdurulmuş olması şartı aranmaktadır. Yukarıda sayılan sebeplerin dışında dönemsel işsizlik ve grev kısa çalışma uygulaması dışında tutulmuştur. Fransa'da da Almanya ve Hollanda örneğinde olduğu gibi tüm sektörler kısa çalışma uygulaması kapsamında kabul edilmektedir (Guerini vd. 2020: 3).

Fransa'da kısa çalışma ödeneğine hak kazanabilmek için 600 saatlik aynı işverende sigortalı çalışma kaydının olması, işveren tarafından aynı düzeyde maaş teklif edilen bir başka iş veya görevin reddedilmemiş olması, en son düzenlenen kısa çalışma döneminin telafi çalışmasının yapıldığı dönemde teklif edilen işin reddedilmemiş olması temel şart olarak aranmaktadır. Kısmi çalışma ödemeleri başvuruları uygun bulunan işçiler için yine bağlı oldukları işverence maaş ödeme döneminde gerçekleştirilmektedir. Ödenek miktarı brüt ücretin %70'i, net ücretin %84'üne tekâmül etmelidir. Eğer işverence bu dönemde mesleki gelişim amaçlı bir eğitim düzenlenir ve kısa çalışma döneminde çalışan bu eğitime de katılırsa kısa çalışma ödeneği net maaşın %100'üne yani tamamına çıkmaktadır. Bu anlamda Fransa'da mesleki gelişim eğitimlerine büyük önem vermekte ve bunu sosyal amaçlı telafi ödemelerinde çalışanlara yansıtmaktadır (Gazier&Bruggeman, 2021:92).

Avrupa'da Covid-19 salgınının özellikle ekonomik anlamda etkilerini en derinden hisseden ülkelerden bir tanesi de Fransa'dır. Örnek vermek gerekirse aynı dönemde iş ilanı oranı pandemi dönemi ile kıyaslandığında %70 oranında bir azalış göstermiştir ki bu Fransa gibi temeli otomotiv ve çelik sanayine dayanan bir ülke

için çok büyük oranda bir düşüş demektir. Nitekim bunun sonuçları Nisan 2020 döneminde 337.000 işverenin 3.6 milyon gibi bir sayıda çalışanını işten çıkarması ile oldukça ürkütücü boyutlara ulaşmıştır. Pandemi devam etmekle birlikte devlete bu sürecin maliyeti şu ana kadar 11 milyar Euro'yu aşmış durumdadır. Mevcut hükümet bir dizi önlemler almış ve olağanüstü bir durum yaşanan bu dönemde sosyal devlet olmanın ilkelerini hayata geçirilmeye çalışılmaktadır. Bu kapsamda;

1- Kriz sırasında işsizlik ödeneği alanların işsizlik ödeneklerinin süresinin uzatıldığı açıklanmıştır.

2- Kısa çalışma ödeneği alabilmek için 27 ay içinde sadece 6 ay süre ile sürekli çalışmış olmak yeter şart olarak kabul edilmiştir.

3- Yeni bir iş yerinde iş başı yapmak üzere mevcut çalıştığı iş yerinden ayrılan ve kriz nedeniyle yeni iş yerine başlayamayan çalışanlar kısa çalışma ödeneği kapsamına alınmış ve işsizlik ödeneği düzeyinde ücret sağlanması kararlaştırılmıştır.

4- Kısa çalışma ödeneği sadece çalışılan süre üzerinden hesaplanacak, kriz nedeniyle çalışılmayan süre hesaplamalarda dâhil edilmeyecektir.

5- Kriz döneminde kendi isteğiyle işten ayrılmayıp işveren tarafından işten çıkarılanlar son aldıkları ücret üzerinden %70 oranında işsizlik ödeneği almaya hak kazanmaktadır.

6- İşverenlerin işçi çıkışlarını engellemek ve işletmenin sekteye uğramasını önlemek amacıyla kış aylarında uygulanan kiracı çıkarma yasağı olağanüstü durumların varlığı nedeniyle 31 Mayıs 2020 tarihine kadar uzatılmıştır.

7- Kısa çalışma ödenekleri 3 aylık dönemler halinde yenilecek, işletmede kriz durumunun devam etmesi durumunda 12 aya kadar süreç uzatılabilecektir.

Tüm bu alınan önlemler özellikle Fransa'da işsizliğin hızla artmasının yanında ödenek düzeylerinin yeterli boyutlarda olup olmadığı sorusunu akıllara getirmiştir. Zira pandemi ile birlikte çalışabilir nüfusun %33,9'u işsiz kalmıştır. Bununla birlikte bu dönemde işverenlere işten çıkarma izninin verilmesinin doğru bir politika olup olmadığı tartışılmaktadır (Guerini vd. 2020: 17)

Amerika Birleşik Devletleri

Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) kısa çalışma uygulaması kısa çalışma tazminatı (*short-term compensation*) olarak nitelendirilmektedir. ABD'de kısa çalışma, Çalışma Bakanlığının gözetiminde ve temel amacı normal çalışma hayatının devam ettiği süreçte olağanüstü ve beklenmeyen durumların varlığı halinde çalışanların işlerini ve işverenlerin de tecrübeli, eğitilmiş işgücünü kaybetmemek adına işten çıkarma yöntemi yerine çalışma süresinin azaltılarak mevcut istihdam potansiyelinin korunması üzerine kurulmuş bir sistem olarak tanımlanmaktadır⁶.

ABD'de kısa çalışma uygulamasında her ne kadar eyaletler arasında farklılıklar olmasına karşın, uygulama ülke genelinde kabul edilmiş kriterler ve genel ilkeler doğrultusunda inşa edilmiştir. Buna göre kısa çalışmaya kapsamındaki

⁶ <http://www.dol.gov.tr/shorttimecompensation.htm>

çalışanların ödenekten yararlanabilmeleri için, öncelikle işveren tarafından federal çalışma bürosuna başvurunun yapılmış olması, federal çalışma bürosunun gerekli incelemeleri yaptıktan sonra onay vermesi gerekmektedir. Burada sektörel bazda bir ayırım ve kısıtlama söz konusu değildir. İnceleme sırasında dikkat edilen en önemli konu çalışma saatlerindeki azalışın federal çalışma bürosunda belirlenen minimum düzeyin altında olmaması ilkesidir. Bu düzey eyaletler bazında farklılık arz etse de genel olarak %10 ila %20 aralığında seyrettiği görülmektedir. Bazı eyaletlerde ise şart-koşul olarak minimum 2 çalışanın kısa çalışma uygulamasına tabi tutulması zorunluluğu getirildiği gözlenmektedir. ABD sisteminde diğer ülke örneklerinden farklı olarak çalışma süresinin azalmasına da bir üst sınır getirilmiş olup bu sınır genellikle %40 ila %60 aralığında değişmektedir (Collins&Nacasius, 2020:581).

Genel olarak kısa çalışma ödemesi uygulaması son 52 haftalık (1 yıllık) bir dönemde işçinin elde ettiği gelir üzerinden hesaplanmaktadır. Kısa çalışma ödeneğinin uygulanması eyaletler arasında farklılık göstermekle birlikte 26 ile 52 hafta arasında değişkenlik göstermektedir. Ülkemizde de olduğu gibi kısa çalışma ödeneği alınan süre işsizlik sigortası ödenek süresinden düşülmektedir. Kısa çalışma başvuruları işverenler tarafından yapılmakta, başvurular faks, mail veya online olarak yapılabilmektedir. Başvurular sırasında kimlerin kısa çalışma kapsamına alınacağı, sosyal güvenlik bilgileri, normal çalışma süreleri, ne kadar süre ile kısa çalışma uygulanacağı, kısa çalışmanın başlangıç ve bitiş süreleri detaylı bir şekilde bildirilmesi şartı aranmaktadır. Kimi eyaletlerde işçi sendikasının da muvafakati gerekmektedir. Başvurular genel olarak 15 ila 30 gün içerisinde sonuçlandırılmakta ve işverenlere bilgi verilmektedir. Başvurunun reddedilmiş olması durumunda tekrardan başvuru veya düzeltme hakkı tanınmaktadır. Uygulamada ödeme sistemi çalışanın bağlı olduğu eyalet kapsamında düzenlenen işsizlik ödeneği havuz fonundan karşılanmaktadır. Günümüzde de tüm eyaletlerde bu havuz sistemi uygulanmaktadır. Havuz sisteminden faydalanabilmek için işverenlerin minimum üç yıl süre ile havuz sisteminin içinde olması ve prim ödemesi gerekmektedir. Üç yılın tamamlanmasından sonra üç yıl ve daha uzun süreli olarak işverenler tecrübe değerlendirme sistemi sonucunda belirlenen kriterler doğrultusunda kısa çalışma programından faydalanabilmektedirler. Burada diğer ülke incelemelerinden farklı olarak işverenler kısa çalışma ödeneği kapsamında oldukları süre boyunca verim analizine tabi tutulmaktadır. Yani çalışılan ve çalışılmayan süreler dikkate alınarak işletmenin temel faaliyet konusunu ve üretimini ne düzeyde gerçekleştirdiğine dair istatistiki veriler takip edilmektedir. Böylelikle kısa çalışma devam ederken bir nevi aynı zamanda denetim de yapılmış olmaktadır (Ungersboeck, 2020:269).

Pandemi süreci ile birlikte Mayıs 2020 döneminde işgücünde %14'lük bir kayıp yaşanmış ve işsiz kalan bireyler işsizlik ödeneğine başvuruda bulunmuştur. Hem hızlı artan işsizlik hem de resesyon tehlikesi nedeniyle her iki partinin de desteği ile 2 trilyon dolarlık ekonomik teşvik paketi programı (*Coronavirus Aid-Relief*

and Economic Security Act) devreye alınmıştır. Uygulamaya alınan önlem paketi ABD tarihindeki en büyük ekonomik devlet desteği paketi özelliği taşımaktadır. Paketin 376 milyar dolarlık kısmı küçük işletmelere (SBA) tahsis edilmiştir. İlave olarak her vatandaşa maddi destek sağlamak adına 1200 dolar tutarında çek ile ödeme yapılmıştır. Buna ilave olarak salgında etkilenen sektörlerle 500 milyar dolarlık yardım yapılması, “gelir tespiti” sonucunda belirlenen ailelere 3000 dolar tutarında nakit yardım yapılması amacıyla 290 milyar dolar bütçe ayrılmıştır. Ayrıca küçük ve orta ölçekli işletmelere 350 milyar dolar kredi desteği sağlanması ve işsizlik maaşlarındaki artışa bağlı olarak 250 milyar dolar tutarında ek bütçe aktarımı yapılmıştır. Bu bağlamda geliri 75.000 dolardan az olan ailelerle, 150.000 dolardan az olan çiftçiler destek kapsamına alınmıştır. Yine aynı pakette 17 yaş altı her bir çocuk için 500 dolar destek verilmesine karar verilmiştir. İşsizlik tazminatının haftalık bazda 600 dolar arttırılması ve işsizlik ödeneği ve kısa çalışma ödeneği desteklerinin 13 aya kadar uzatılması destekleri hayata geçirilmiştir⁷.

Özellikle pandemi dönemi ile birlikte ABD’de kısa çalışma uygulamalarına bakıldığında daha çok işverenlerin ekonomik resesyon yaşanan ülkede finansal anlamda destek olmak adına ekonomik politikaların hayata geçirildiği görülmektedir. Çalışanlara yönelik yapılan desteklerde de tüm ülke genelini kapsayacak, gelir baremi oluşturulup bu gelir bareminin altında kalan tüm çalışanları kapsayacak finansman sistemlerinin uygulandığı görülmektedir.

Japonya

Japonya’da “İstihdamı Düzenleme-Destekleme Teşvik Programı” olarak adlandırılan kısa çalışma uygulaması, ekonomik dalgalanma ve krizler sebebiyle işletmede faaliyetlerin azaltılması zorunluluğu bulunduğu durumlarda işverenlere yönelik olarak uygulanan bir teşvik programıdır. Japonya’da programın ilk hayata geçişi 1975 yılında yaşanan petrol krizinin devamında olmuştur. Program uygulama metodolojisi olarak ikili bir yapıda krize maruz kalan sektörün korunması veya işletmenin yeniden yapılanması durumunda desteklemesi amacıyla uygulanmaktadır. Diğer ülke modellerinden farklı olarak ayrıca 1980 sonrası dönemde artan ihracatın teşvik edilmesi amacıyla da ihracat yapan firmaların desteklenmesi için hayata geçirilmiştir (Sato, 2020: 1689).

Ülkede 2008-2009 krizi öncesi dönemde kısa çalışma uygulaması talep eden işyerlerinin son 6 aylık döneme ait üretim ve işgücü verimlilik kapasiteleri cari yılın verileri ile karşılaştırılmakta, eğer %10 ve üzeri bir azalış durumu söz konusu ise işletme kısa çalışma uygulaması kapsamına alınmakta idi. Ancak kriz ile birlikte birçok firma bu süreçten olumsuz etkilenmiş ve bu oran %5 ve üzeri olarak güncellenmiştir. Pandemi döneminde de ülkede %5 ve üzeri orana ilave olarak sektörel kısıtlamalar maddesi de eklenerek neredeyse başvuruda bulunan tüm işletmelerin kısa çalışma programından faydalanması sağlanmıştır. Yine kısa çalışma

⁷<https://www.dol.gov.tr/coronavirus/unemployment-insurance>

dönemine ilişkin olarak kapsam genişletilmiş ve öğrenci çalışan, geçici işçi statüsünde bulunan çalışanlar da kısa çalışma kapsamına alınmıştır (Kikuchi, vd. 2021: 105).

Başvuran firmaların kısa çalışma talepleri ülkemizde olduğu gibi müfettiş incelemesinden geçtikten, aylık mali tablo ve belge kontrolleri yapıldıktan sonra kabul edilmektedir. Kontroller sırasında müfettişler kısa çalışma uygulamasına gerek olmadığına kanaat edip işletmenin talebini reddedebilirler. Müfettişlerce uygun görülen firmaya yönelik uygunluk yazısı yazılmaz. Sadece yerinde kontrol edilmesi gereken firmalar için gerekli kontroller yapıldıktan sonra uygunluk yazısı yazılır. Bunun harici başvurularda herhangi bir uygunluk belgesi ya da yazısı verilmez. Ancak reddedilen işyeri talepleri için gerekçeli karar yazılır. Japonya’da üç farklı durum için kısa çalışma başvurusu yapılır. Bunlar;

- İş yerinin faaliyetlerinin geçici olarak askıya alınması,
- Çalışanların eğitim ve öğretim desteği alması,
- Başka firmalara geçici olarak transfer olan çalışanların olması durumlarında uygulanmaktadır.

Kısa çalışma ödeneği diğer ülke uygulamalarında olduğu gibi işverenlere ödenmekte, ancak ödemenin çalışanlara aktarıldığına dair her ödeme döneminde düzenli evrak ibrazı ve onay zorunluluğu bulunmaktadır. Normal şartlar altında en fazla 300 gün olarak belirlenen kısa çalışma ödeneği pandemi dönemi ile birlikte 2021 yılının sonuna kadar uzatılmıştır. Japonya’da büyük firma çalışanları için brüt maaşın 3/4 oranında, Kobi’lerde çalışanlar için ise brüt maaşın 9/10’una kadar kısa çalışma ödeneği alınabilmektedir. Ancak kısa çalışma ödeneği günlük işsizlik sigortası tavan miktarı olan 7870 Yen’i (73,61\$) geçemez. Japonya pandemi döneminde kısa çalışma ödeneğinin şartlarını esnetmekten ziyade firmaların sübvansiyonlar yoluyla desteklenmesi sistemi gözlenmektedir. Böylece işten çıkarmaların önüne geçilmeye çalışılmıştır. Nisan ve Mayıs 2020 dönemlerinde 1,1 trilyon dolar (117 trilyon yen) toplamda 2,2 trilyon dolarlık teşvik paketi açıklanmış ve işverenlere aktarılmıştır. Bu dönemde özellikle Japonya ekonomisi olumsuz etkilenmiş ve %3,4 oranında küçülme yaşamıştır⁸.

Türk Mevzuatında Kısa Çalışmanın Gelişimi

Kısa çalışma uygulaması Türkiye’de ilk olarak 4857 sayılı İş Kanunu ile düzenlenmiştir. Ön tasarıda 67. maddede yer almış, kanunun tasarılması ile birlikte 65. madde olarak değiştirilmiştir. İlk hazırlanış gerekçesi olarak genel ekonomik krizlerde ve zorlayıcı sebepler nedeniyle çalışma hayatında sık bir şekilde görülen çalışanların ücretsiz izne çıkarılması durumunda sınırlı düzeyde olsa da bir gelir güvencesi sağlamak amacıyla kısa çalışma ödeneği uygulama sistemi getirilerek bu alanda düzenlemeler yapılmıştır (Küpel, 2014: 11).

⁸ www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2021

Beş yıllık uygulama süreci sonrası 2008 yılında meydana gelen ve tüm dünyayı etkisi altına alan küresel ekonomik krizle birlikte işgücü piyasasında yaşanan deprem etkisi ve piyasadaki taleple birlikte 26.05.2008 tarih ve 5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 37.maddesi ile kısa çalışma ödeneği İş Kanununun müfredatından çıkartılarak 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu kapsamına alınmıştır. Kanunun Ek 2.maddesi uyarınca kapsamı genişletilerek ilave olarak Deniz İş Kanunu, Basın İş Kanunu ve Borçlar Kanunu'na tabi olarak çalışanlarda kısa çalışma kapsamına alınmıştır (Koç&Gümüş, 2019:211). 2009 yılında yapılan değişikliklerle kısa çalışma ödeneğinin 3 ayı aşmaması, ödemelerin işsizlik sigortası fonundan yapılacağı, ödeme miktarının günlük ortalama brüt kazancın %60'ı ve her hâlükârda aylık asgari ücretin brüt tutarının %150'sini geçemeyeceği, ödenen kısa çalışma ödeneği tutarının işsizlik ödeneğinden düşüleceği, uygulamanın kısa çalışma uygulamasına karar alınmasından sonra bir haftalık süreden sonra başlayacağı, kısa çalışma ödemelerinin süresinin Bakanlar Kurulu kararı ile altı aya kadar uzatılabileceği, işverenin hatalı bildirim ve belge ibrazında bulunması durumlarında yapılan fazla ödemenin kanuni faiziyle işverenden tahsil edileceği belirtilmiştir. Nitekim 22.06.2009 tarih ve 2009/15129 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kısa çalışma ödeneğinin süresi altı aya kadar uzatılmıştır. 4447 sayılı Kanuna göre kısa çalışma döneminde ödemeler işsizlik sigortası fonundan karşılanmaktadır. Bir çalışanın kısa çalışma ödeneğine hak kazanabilmesi için hizmet akdinin feshi hariç 4447 sayılı Kanunun 50.maddesinde düzenlenen koşulları yerine getirmesi şartı aranmaktadır. Buna göre kısa çalışma ödeneği alabilmek için son 120 günü kesintisiz ve son üç yılda en az 600 gün işsizlik sigortası priminin ödenmiş olması şartı aranmaktadır (4447/50.md).

4447 sayılı Kanun işverenlerin hangi durumlarda kısa çalışma yapabileceğini belirlemiştir. Bu bakımdan kısa çalışma genel ekonomik kriz, sektörel kriz, bölgesel kriz ve zorlayıcı nedenler durumlarında uygulanmak üzere dört başlıkta toplanmıştır (Çetinkaya, 2014:440). Bu noktada ilk olarak genel ekonomik kriz kavramına açıklık getirmek gerekmektedir. Genel ekonomik kriz; ekonomik yapıdan kaynaklanan ve yalnızca ekonomik yaşamı değil aynı zamanda siyasal ve sosyal yaşamı da sekteye uğratan genel maddi sıkıntı, yokluk, işsizliğin artmasına sebep olan kötüye gidiş olarak tanımlanmaktadır (Mollamahmutoğlu, 2005: 712). Ekonomik krizle ilgili olarak 2008, 2009, 2011 ve son olarak Covid-19 salgını dönemleri (2019-2021) örnek olarak gösterilebilir. Sektörel kriz işgücü oranında yüksek düzeyde düşüşün yaşandığı ve Gayri Safi Yurtiçi Hasılaya katkı anlamında faaliyet gösterilen sektörde ciddi azalışların olduğu, veri olarak da Sanayi Üretim Endeksinde azalışların belirlendiği krizdir⁹. Sektörel krize örnek olarak yakın bir tarihte kuş gripi nedeniyle tavuk ve besicilik sektörünün yaşadığı krizler örnek

⁹ T.C. Yargıtay 9.Hukuk Dairesi 2009/8663 E. ve 2009/32062 K., 2009/42088 E. ve 2009/32333

olarak gösterilebilir. Bölgesel kriz Türkiye İstatistik Kurumunun verilerine göre Karşılaştırmalı Bölgesel Gösterge Yayınları doğrultusunda ekonomik verimliliğin ciddi azalış gösterdiği, işten çıkarmaların gerçekleştiği sektörel veya bölge genelli krizdir¹⁰. Bu anlamda son olarak Van'da yaşanan deprem sonrası dönemde meydana gelen ekonomik kriz örnek olarak gösterilebilir. Zorlayıcı sebep önceden öngörülmesi mümkün olmayan, kaçınılamayan, dışarıdan gelen tehditler olup, işçinin çalışmasına engel olan, alıkoyan sebeplerdir.¹¹ Örneğin işyerinde meydana gelen yangın, kaza, sel, deprem, toprak kayması gibi doğal afetler; salgın hastalık gibi karantina sebepleri sayılabilir. Gerek Yargıtay gerekse ilgili kurumlar tarafından yapılan bu tanımlamalar kısa çalışma ödeneğinin hangi işverenlere ve hangi durumlarda uygulanacağına dair temelleri oluşturmuş, bu bağlamda kısa çalışmanın temel doktrinleri belirlenmiştir. 6111 sayılı Kanunda yapılan değişiklik ve 4447 sayılı Kanunun Ek 2. maddesine dayanarak hazırlanan Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik 30/04/2011 tarih ve 27920 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yönetmelikte kısa çalışmanın tanımı getirilerek kavram karmaşasına son verilmiştir (Kayalı Çetinkaya, 2014:423). Buna göre kısa çalışma, genel ekonomik, bölgesel, sektörel ve zorlayıcı sebeplerin varlığı halinde işletmedeki çalışma süresinin işletmenin tamamında veya bir bölümünde geçici olarak 1/3 oranında azalması ya da yine geçici olarak en az dört hafta süreyle faaliyetin kısmen veya tamamen durdurulması halinde uygulanabileceği izah edilmiştir (3/1Ç/Yönetmelik).

Kısa Çalışma Ödeneğinin 4447 sayılı Kanun kapsamına alınması ile birlikte üç kanun alanında da uygulanma imkânı oluşmuştur (İş, Basın, Deniz). İş Kanununa göre haftalık çalışma süresi en fazla 45 saat olarak tespit edilmiştir. Mevcut uygulama kapsamında kısa çalışmanın gerçekleşebilmesi için 1/3 oranında azalış yani 15 saat ve daha fazla düzeyde azalma olması gerekmektedir. Bu kapsamda işletmede 30 saatten daha fazla çalışma söz konusu olması durumunda kısa çalışmadan söz etmek mümkün olmayacaktır (4857/63.md). Ancak iş yerinde belirlen çalışma süresi 36 saat olarak tespit edilmiş ise, 12 saat veya daha fazla düzeyde çalışmama durumunun olması gerekmektedir. Basın İş Kanunu'nda günlük çalışma süresi sekiz saattir (Ek1). Altı gün üzerinden fiili olarak çalışmış olan gazeteci bir günlük ücretli dinlenme hakkı kazanmaktadır. Deniz İş Kanunu'na göre iş süresi günde sekiz, haftada kırksekiz saat olarak belirlenmiştir (854/26.md). Bu kapsamda her iki kanun için de haftalık çalışma sürelerinin 48 saat olarak dikkate alındığında kısa çalışma ödeneğinden faydalanabilmek adına minimum düzeyde haftalık 16 saatlik çalışma süresinde bir azalmanın olması gerekmektedir.

Kısa çalışma süresi zorlayıcı sebep veya sebeplerin varlığı nedeniyle herhalde üç ayı aşamayacağı belirtilmiştir (4447/Ek2). Yapılan bu İlk düzenlemeden sonra

¹⁰ T.C. Yargıtay 9.Hukuk Dairesi 2010/16041 E. ve 2010/13716 K.

¹¹ T.C. Yargıtay 9.Hukuk Dairesi 2001/15931 E. ve 2002/348 K.

bu kurala birçok istisna getirilmiştir. Öncelikle 2008 yılında yaşanan küresel kriz döneminin uzaması ve yaşanan ekonomik krizin işletmeler üzerindeki özellikle işgücü maliyeti anlamında yükünün artması nedeniyle 5838 sayılı Kanun ile 4447 sayılı Kanun'a eklenen geçici 8.madde ile 2008,2009,2010 yıllarında yapılan başvurular için kısa çalışma ödeneği süresi üç aydan altı aya uzatılmasına Bakanlar Kurulu'na yetki verilmiştir. Ancak bu dönemde yapılan kısa çalışma ödeneklerinin bireylerin iş yerinden ayrılması ve işsizlik ödeneğine hak kazanması durumunda işsizlik ödeneğinden düşüleceği belirtilmiştir. Yine aynı dönemde Bakanlar Kurulunun 22.06.2009 tarih ve 2009/15129 sayılı kararı; 11.03.2010 tarih ve 2010/180 sayılı kararı ile kısa çalışma süresinin ilave olarak bir altı ay daha uzatılması neticesinde toplamda 12 aya kadar kısa çalışma ödeneğinden yararlanma imkânı tanınmıştır (Koç&Gümüş, 2019: 219).

Kısa çalışma ödeneğine dair kontrol ve uygunluk tespiti iş müfettişlerince yapılmaktadır. İş müfettişlerince yapılan denetimlerde işverenin kısa çalışma talebi uygun bulunursa konuya ilişkin rapor hazırlanarak işverenin bağlı bulunduğu İŞKUR İl Müdürlüğü ya da Hizmet Merkezine gönderilir. Uygunluk tespiti sonuçları da aynı şekilde bağlı olduğu kurum birimi tarafından işverene bildirilir. Konu hakkındaki itirazlar 12/10/2017 tarihinden önce İş Mahkemelerine açılan davalar görevsizlik nedeniyle reddedilmekte idi. Ancak 12/10/2017 tarihli 7036 sayılı İş Mahkemeleri Kanununa göre İŞKUR kaynaklı iş ve sosyal güvenlik mevzuatından kaynaklı uyuşmazlıklar için çözüm yeri olarak İş Mahkemeleri gösterilmiştir. Bu sebeple kısa çalışma talebinin reddedilmesi ya da kısa çalışma talebine dair uyuşmazlıklar için işverenlerin İş Mahkemelerine başvuruda bulunması gerekmektedir¹².

Kısa çalışmanın hafta tatili veya genel tatil günlerine rastlaması durumlarında ücret ve kısa çalışma ödeneği miktarı çalışma süresi ile orantılı olarak taraflarca yani işverenlerce ve İŞKUR tarafından ödeneceği belirtilmiştir (Yön/7-9). Yine İş Kanununun yıllık izin bakımından çalışılmış gibi sayılan haller (4857/55.md) olarak 65. maddedeki kısa çalışma süreleri yıllık ücretli izin süresinin hesaplanmasında çalışılmış olarak sayılmaktadır. İş Kanununda işçilerin aylık ücretlerinin ¼ fazlasının haczedilemeyeceği veya başkasına devredilemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Aynı durum kısa çalışma ödeneğini de kapsamakta olup, kısa çalışma ödeneğinin (nafaka borçları hariç) haczedilemeyeceği, devir veya temlik edilemeyeceği belirtilmiştir (Yön/7-10).

Son olarak kısa çalışmanın zorunlu bir çalışma şekli olup olmayacağı, işçi adına haklı nedenlerle iş akdi feshine konu olup olmayacağı sorusu akıllara gelmektedir. Her ne kadar işveren kısa çalışmanın uygulanması bakımından İŞKUR'a bağımlı olsa da bu konuda işçinin muvafakatinin alınması durumu söz konusu değildir. Bir başka ifade ile kısa çalışma uygulaması İş Kanunu'nun 22.maddesinin uygulama alanına girmemektedir (Dinçay, 2020:390). Yani kısa

¹² T.C. Yargıtay 7. Hukuk Dairesi 14.04.2015 tarih ve 2015/5634 E., 2015/7109 K.

çalışma uygulamasına geçilmesi tek başına değişiklik feshine imkân tanımamaktadır. Bu durum hem işveren hem de işçi açısından aynı geçerlilik kriterlerine sahiptir. Bu konuda Yargıtay 9. Hukuk Dairesinin kararları mevcut olup, bu süreçte çalışan işten çıkartılması, ücret ödenmemesi gibi sebeplerin olmadığı bir nevi mevcut iş sözleşmesinin mücbir sebep dâhilinde askıda kaldığı sonucu ortaya çıkmaktadır. Nitekim 5838 sayılı Yasanın 1. maddesinde yapılan değişiklikle 2008-2010 yılları arasındaki kısa çalışma sürelerinin kıdeme eklenmesi gerektiği belirtilmiştir. Bu noktada kısa çalışmanın uygulandığı dönem “hizmet akdinin devam ettiği” dönem olarak değerlendirilebilir¹³. Ancak kısa çalışma döneminde çalışanlara sadece genel sağlık sigortası yapılmak olup, primler işsizlik sigortası fonundan İŞKUR tarafından yatırılmaktadır. Bu dönemde uzun vadeli sigorta kollarına ait prim sadece normal çalışma süreleri kadar işveren tarafından yatırılmaktadır.

Türkiye’de Covid-19 Salgını Dönemi ve Kısa Çalışma Ödeneği

Covid-19 salgınının ülkemizi etkilemeye başlaması ile birlikte sağlık nedenli genel ekonomik kriz kendini göstermeye başlamıştır. Özellikle sokağa çıkma yasağının başladığı dönemle birlikte (11-12 Nisan 2020) işgücü piyasası olumsuz etkilenmeye başlamış, işverenlere kısa çalışma ödeneğine başvurma hakkı tanınmıştır. Başlangıçta sadece kapatılan (lokanta, kahvehane, berber vb.) sektörlerde uygulanması planlanan kısa çalışma ödeneği tüm sektörlerde uygulanır hale getirilmiştir. Bu bağlamda ilk mevzuat değişikliği 02/07/2018 tarih ve 700 sayılı KHK'nın 125.maddesi ile birlikte “Bakanlar Kurulu” ibaresinin yerini artık Cumhurbaşkanı almış, böylelikle kısa çalışma süresinin uzatılmasına dair tüm kararlar Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile gerçekleşmiştir (Kara, 2020: 276).

Krizin etkisinin ülke sathında ve milyonlarla ifade edilen çalışana kapsadığı göz önüne alınarak öncelikle kısa çalışma ödeneğinin şartlarında iyileştirme ve daha fazla kişinin kısa çalışma ödeneğinden faydalanmasının sağlanması adına 25/03/2020 tarih ve 7226 sayılı Kanununun 41.maddesi gereğince Covid-19 salgını kaynaklı zorlayıcı sebep gerekçesiyle yapılan kısa çalışma başvuruları için hizmet akdinin feshi hariç olmak üzere önceki son 60 gün hizmet akdi ve son üç yıl içinde 450 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödenmiş olması yeterli şart kabul edilmiştir. Böylece son 120 yerine 60 gün, son üç yılda 600 prim günü yerine 450 prim günü şartı getirilerek işverenlerin üzerlerindeki işgücü maliyeti ve çalışanlara bu dönemde gelir oluşturmak amaçlı uygulanan kısa çalışma ödeneğinin kapsamı ve etkinliği genişletilmiştir (4447/Geçici 23.md). Yine aynı kanunda 3 ay

¹³ T.C. Yargıtay 9. Hukuk Dairesi 2010/50990 E., 2011/27305 K.; T.C. Yargıtay 9. Hukuk Dairesi 2010/40926 E., 2011/24140 K.; TC. Yargıtay 9. Hukuk Dairesi 2010/19597 E., 2010/363642 K.; T.C. Yargıtay 22. Hukuk Dairesi 2013/24369 E., 2013/28661

veya başka bir ibare kullanılmadan sadece “uzatmaya” ifadesi kullanılarak sürecin ne zaman sona ereceğinin ucu açık bırakılmış ve tek yetkili makam olarak Cumhurbaşkanlığı yetkilendirilmiştir.

Ancak bu dönemde mevcut uygulamanın yetersiz olduğu ve dünya genelinde gerçekleştirilen farklı uygulama modelleri de dikkate alınarak 16/04/2020 tarih ve 7244 sayılı Kanunun 7.maddesinde yayımlanan 4857 sayılı Kanunun geçici 10.maddesi uyarınca işveren tarafından ücretsiz izne ayrılan ve kısa çalışma ödeneğinden yararlanma imkanı bulunmayan çalışanlar için, 15/03/2020 tarihinden sonra iş akdi feshedilen ve mevcut koşullar dâhilinde işsizlik ödeneğinden yararlanamayan çalışanlar, herhangi bir sosyal güvenlik kurumundan aylıklık aylığı almamak kaydıyla 4857 sayılı Kanunun geçici 10.maddesi uyarınca fesih yapılamayacak süreyi geçmemek üzere, çalışanların ücretsiz izinde buldukları veya işsiz kaldıkları süre boyunca işsizlik sigortası fonundan karşılanmak üzere günlük 39,24 TL ücret desteği verileceği karara bağlanmıştır (4447/Geçici 24.md). Örnek ülke modellerinde olduğu gibi ülke genelinde yaşanan bir kriz döneminde bu ve benzeri uygulamalar sosyal devlet olma ilkesinin gereği olarak özellikle işgücü piyasasını korumak adına büyük önem arz etmektedir.

Yine 16.04.2020 tarih ve 7244 sayılı Kanunun 8.maddesi uyarınca kısa çalışma başvurusunda bulunan işverenlerin uygunluk tespiti tamamlanmadan kısa çalışma ödeneğinin bağlanması için işverenin bildirmiş olduğu bilgi ve belgeler üzerinden işlem yapılabileceği karara bağlanmıştır. Burada amaç çalışanların bu zorlu ekonomik süreçte herhangi bir hak kaybına uğramaksızın en kısa sürede kısa çalışma ödeneğinden faydalanmalarını sağlamaktır. Yine aynı maddede işverenin hatalı bildirim durumunda fazla ödenen tutarın yasal faizi ile birlikte işverenden tahsil edileceği belirtilmiştir (4447/Geçici 25.md).

Önceki kriz dönemlerinde (2008, 2009, 2010, 2014, 2017) 12 aya kadar kısa çalışma ödeneğinin uzatılabildiği görülmüştür. Bu dönemde hem küresel kriz hem de yaşanan ekonomik resesyonla birlikte diğer dönemlerden farklı olarak 3'er aylık uzatma dönemleri yerine 2'ser ve 1'er aylık uzatma işlemleri hayata geçirilmiş ve 12 ayın üzerinde bir uzatılma getirilmiştir.

- 30 Haziran 2020 öncesi başvuru yapan firmalar için;
- 29.06.2020 tarih ve 2706 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile bir ay,
- 30.07.2020 tarih ve 2810 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile bir ay,
- 30.08.2020 tarih ve 2915 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile iki ay,
- 26.10.2020 tarih ve 3134 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile iki ay,
- 23.12.2020 tarih ve 3317 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile iki ay,
- 30.12.2020 tarih ve 3344 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile en son
- 31.03.2021 tarihinde sona ermek üzere kısa çalışma ödeneği uzatılmıştır.

Cumhurbaşkanı tarafından yapılan açıklamada 31 Mart 2021 tarihi kısa çalışma için son tarih olarak ilan edilmiştir. Ancak 7252 sayılı Kanun ile bu süreyi

halen Cumhurbaşkanının 30 Haziran 2021 tarihine kadar uzatma yetkisi bulunmaktadır (İŞKUR).

Haziran 2020 döneminde 2,2 milyon kişi kısa çalışma ödeneğinden faydalanmış, 13/02/2021 tarihinde açıklanan rakamlarda toplamda 3.75 milyon kişi kısa çalışma ödeneğinden, 2.47 milyon kişi nakdi ücret desteğinden 0.99 milyon kişi işsizlik ödeneğinden faydalanmış, toplamda 52,720 milyar TL ödeme ile Cumhuriyet tarihinin en büyük tutardaki sosyal ödemesi hayata geçirilmiştir. Ancak sadece 2020 Haziran ayında 6 milyar TL tutarında gerçekleştirilen bu ödemeler işsizlik sigortası fonunda büyük azalışlara sebep olmuş ve fonda %40 oranında azalış olduğu gözlenmiştir (Dinçay, 2020: 461).

Kısa çalışmanın azaltılması ve normal çalışma düzenine geçilmesinin desteklenmesi adına bu dönemde yine birçok teşvik ile işverenlere destek sağlanmaya çalışılmıştır. 23/07/2020 tarih ve 7252 sayılı Kanunun 4. maddesinde özel sektör işyerlerinde kısa çalışmanın sona ermesi ve mevcut işyerinde normal çalışma düzenine geçilmesi durumunda 31/12/2020 tarihini geçmemek kaydıyla kısa çalışmanın sona erdiği tarihi takip eden aydan itibaren 3 ay süre ile 5510 sayılı Kanunun 82. maddesi uyarınca belirlenen prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan sigortalı ve işveren hissesine denk gelen primlerin tamamı oranında her ay Sosyal Güvenlik Kurumuna ödenen tüm primlerin mahsup edileceği ve destek tutarının İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanacağı belirtilmiştir (4447/Geçici 26.md). 11/11/2020 tarihinde 7256 sayılı Kanunun 12. maddesi ile istihdam edilmeye devam edenler, iş veya hizmet sözleşmelerinin sona erdiği ya da en son çalışmakta oldukları işverenlerine bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihi takip eden 30 gün içerisinde başvuruda bulunmaları,, işveren tarafından fiilen çalışmaları durumunda prim ödeme gün sayılarının 44,15 TL ile çarpılması sonucunda bulunacak 4857 sayılı Kanunun geçici 10. maddesi uyarınca fesih yapılamayacak süreyi geçmemek üzere her ay bu işverenlerin Sosyal Güvenlik Kurumuna ödeyecekleri tüm primlerden mahsup edilmek üzere işverene İşsizlik Sigortası Fonundan destek sağlanacağı belirtilmiştir (4447/Geçici 27. madde). Bu ve benzeri desteklerde amaç oldukça uzun süredir devam eden kriz döneminde hem çalışanların normal çalışma düzenine geçerek gelir kayıplarının azaltılması, hem de işveren bağlamında faaliyetlerin yeniden başlatılarak devletin hem gelir hem de artı değer üretmesine, üzerindeki yükün azaltılmasına katkı sağlamaktır. Bu dönemde aynı zamanda işverenlerin daralan iş hacmi nedeniyle ilk olarak mevcut işgücünde azalışa gitmelerini engellemek amacıyla 17 Nisan 2020 tarihinden itibaren 3 ay süreyle işverenlere işten çıkarma yasağı getirilmiş, bu uygulama Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile her kısa çalışma ödeneğinin uzatılmasına istinaden süreç devam ettirilmiştir. Son olarak 27 Ekim 2020 tarih ve 3135 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile işten çıkarma yasağının süresi 17 Ocak 2021 tarihine kadar uzatılmıştır. Ancak pandeminin halen devam ediyor olması ve kısa çalışma ödeneğinin 31 Mart 2021 tarihine ve nakdi ücret desteğinin 17 Mart 2021 tarihine kadar uzatılması nedeniyle 30 Aralık 2020 tarih ve 3344 sayılı Cumhurbaşkanlığı

Kararnamesi ile işten çıkarma yasağının süresi en son olarak 17 Mart 2021 tarihine kadar uzatılmıştır. Bu noktada sürece iki açıdan bakmak gerekmektedir. 1.si çalışanların işten çıkartılmayarak az da olsa gelir desteği sağlandığı, işsiz kalmalarının önüne geçilmeye çalışıldığı söylenebilir. 2. bir bakış açısı olarak mevcut aldığı ücretin oldukça altında bir düzeyde aynı işverene bağlı kalmak zorunda olan, bu süreçte yeni bir işe ancak ve ancak istifa ederek girebilen, keza iş arama sürecine halen bir iş yerinde aktif olarak çalışan statüsünde gözükmemesi nedeniyle katılmayan çalışan, uzun yıllar çalıştığı işyerinden istifa etmesi durumunda kıdem tazminatından mahrum kalacağı da dikkate alındığında uygulamanın çalışandan daha ziyade işvereni kollamaya yönelik getirilmiş bir uygulama olduğu da söylenebilir.

Oldukça uzun soluklu bir dönem olan pandemi sürecinde işverenler hem kendileri adına mağduriyet yaşamamak adına, hem de çalışanlarının mağdur olmaması adına ivedi bir şekilde kısa çalışma ödeneği başvurularını yapmış ve ödemeler başlamıştır. Bu kadar kısa sürede hayata geçirilen uygulama ve ödemeler beraberinde hataları da getirmiştir. Nitekim mevzuatımıza göre kısa çalışma ödeneğine dair meydana gelen hatalı bildirim ve ödemelerden her ne kadar çalışan faydalanıyor olması karşın asıl sorumluluk işverene aittir. Bu dönemde oldukça hatalı bildirim ve ödeme gerçekleştiği söylenebilir. Bunun en büyük kanıtlarından biri 11/11/2020 tarih ve 7256 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanununun 14. maddesinde 4447 sayılı Kanununun Geçici 29. maddesi ile eklenen yeni Covid-19 salgını sebebiyle işverenlerin başvuruda buldukları kısa çalışma ödeneği başvurularının alınması, değerlendirilmesi ve ödenmesine ilişkin olarak Bakanlık ve Kurum personeline herhangi bir sorumluluk yüklenemez ilkesi ve üzerinde birçok tartışmayı beraberinde getirebilecek olan Ekim 2020 ve öncesi dönemlere ait işverenlerin hatalı işlemlerinden kaynaklanan fazla ve yersiz ödemelerden bu maddenin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla tahsil edilmemiş olan borçların terkin edileceği ilkesidir. Yine aynı maddede tahsil edilen borçların ise iade veya mahsup edilemeyeceği ilkesidir. Öncelikle uygulamayı yapan personelin sorumluluk bakımından değerlendirilmesi yapıldığında doğru karar verildiği söylenebilir. Şöyle ki kümülatifte bu kadar kısa bir süre içinde 5 milyona yakın işverene kısa çalışma ödeneğinin bağlanması işlemlerin tamamını gerçekleştiren İŞKUR çalışanları bakımından kişi başına 100-150 firmanın düştüğü söylenebilir. Sürecin tamamlanması kısa çalışma ödeneğinin en yoğun olduğu 15 Mart 2020 ve 30 Haziran 2020 tarihleri arasında neredeyse aralıksız bir çalışma sonucunda mümkün olabilmektedir. Bu kadar kısa bir sürede bu kadar büyük bir ödemenin gerçekleştirilmesinden dolayı işlemi yapan personelin sorumlu tutulması etik bir uygulama olmayacaktır. Burada belirtmek gerekir ki halen hem Bakanlığın, hem de İŞKUR'un kurumsal sorumlulukları ve mahkemede taraf olma yükümlülükleri devam etmektedir. Bu bağlamda herhangi bir hak mahrumiyetinin olduğu veya muhatabın bulunmadığı söylenemez. Ancak Ekim 2020 dönemine kadar olan

borçların terkin edilmesi için aynı durum söz konusu gözükmemektedir. Öncelikle terkin işlemi için sadece ve sadece işveren tarafından hatalı bildirimlerin söz konusu olduğu durumlarda uygulanacağı belirtilmiştir. Bu dönemde İş Müfettişlerince yapılan denetimlerin büyük bir kısmının pandemi nedeniyle sadece mevcut başvuru evrakları üzerinden yapıldığı dikkate alındığında doğru bir uygulama olarak gözükmemektedir. Hangi işverenin bu süreçte gerçekten tam olarak kısa çalışma ilkelerine uyduğu hangisinin uymadığını tespit etmek neredeyse imkânsızdır. Bu şekilde bir uygulamanın hayata geçirilmesi haksız bir ödüllendirme sistemi olacaktır. Yine müfettiş kontrolleri sonucunda belirlenen ve işverene tebliğ edilen hatalı ödemeler için terkin durumu söz konusu değildir. Çünkü burada tespit edilen aksaklıklar işverenlerin hatasından ziyade bizatihi kasıtlı uygulamalar için verilen cezalardır. Bu durumdaki bir cezanın, fazla ödemenin terkin edilmesi etik olmayacaktır. Ayrıca işçinin kusurundan kaynaklanan; örneğin kısa çalışma aldığı dönemde işçinin istifa etmiş olması ve fazla ödeme yapılmış olması durumundaki borçlar terkin dışında bırakılmıştır. Burada işçinin zaten mevcut işinden istifa etmiş olması ve gelir anlamında mağdur olması, ayrıca çalışanın ödemenin kendi hatasından kaynaklı olup olmadığının tespitinin göreceli olarak değiştiği bir durumda çalışanın bu kanun kapsamı dışında tutulması yine akıllara işverenin korunduğu, işçinin mağdur edildiği sorusunu getirmektedir. Öte yandan fazla ödeme tutarı kendisine tebliğ edilen ve bu borcu gününde ödeyen bir işverenin mevcut ödemesine istinaden ödemenin iade veya mahsup edilmesi gibi bir durumun söz konusu olmaması da eşitlik ilkesine aykırı bir uygulamaya sebebiyet vermektedir. Eşitlik açısından ya tüm işverenlerin ve çalışanların af kapsamında olması ya da hepsine aynı ödeme yükümlülüklerinin getirilmesi daha etik bir uygulama olacaktır. Bu bakımdan kanunun etik bir uygulama çizgisinde olmadığı söylenebilir.

Özellikle Covid-19 salgını döneminde çalışmada yer alan 5 ülke örneği incelendiğinde tedbirlerin en kısa sürede hayata geçirildiği ve uygunluk şartlarını taşıyıp taşımadığına bakılmaksızın çalışanların mağduriyetlerinin giderilmesi adına oldukça kısa bir sürede ödemelerin yapılmış olması olumlu bir uygulama motifi olarak değerlendirilebilir. Ancak her ne kadar çalışmada incelenen ülkelerin ekonomik açıdan kendini tamamlamış, kişi başına gelir anlamında dünyada sayılı ülkeler arasında olması da dikkate alındığında mevcut haliyle ülkemizde kısa çalışma ödeneğinin yeterli bir düzeyde olduğunu söylemek yanlış olacaktır. Örneğin Almanya ve Hollanda örneklerinde minimum mevcut gelirin %70 düzeyinde kısa çalışma ödemesi yapılırken, ülkemizde bu miktar mevcut gelirin %60'ı her halükarda da asgari ücretin %150'sini geçememektedir. Yine aynı ülkelerde bireylerin evli ve çocuklu olmalarına, kısa çalışma süresinin uzamasına göre ödenek miktarı %100 düzeyine kadar çıkabilmekte iken ülkemizde ödenek miktarının hiçbir koşul ve şart altında değişmediği görülmektedir. Ayrıca ülkemizde pandemi dönemi ile birlikte kısa çalışma ödeneğinden faydalanma şartlarında iyileştirmeler ve süre kısaltması yapılmasına karşın örnek olarak bildirilen ülkelerle

kıyaslandığında onların oldukça gerisinde kaldığını söylemek yanlış olmayacaktır. Çalışanların verimliliğine ve mesleki gelişimine önem verilmesinin gerekliliğinden hareketle mevcut ülke örneklerinde görüleceği üzere bu süreçte mesleki eğitim çalışmalarına katılan işveren ve çalışanlara daha yüksek düzeyde bir kısa çalışma ödeneği yapıldığı gözlenmektedir. Ancak yine bu anlamda ülkemizde bu ve benzeri bir uygulamanın olmadığı gözlenmektedir. Son olarak çalışmada anlatılan ülke modellerinde denetim sürecinin oldukça sıkı tutulduğu, hatta vermiş olduğu bilgilerin yanlış olduğu tespit edilen işyerlerinde tüm ödemelerin geri alınabildiği gözlenmiştir (Hollanda). Ancak ülkemizde pandemi döneminin de etkisi ile kontroller büyük oranda sadece kâğıt üzerinden gerçekleştirilmiş, bu da suistimallere açık bir uygulamanın önünü açmıştır. Bu bağlamda her ne kadar mevcut yeni uygulama ilkelerinin hayata geçirilmesine karşın ülkemizde kısa çalışma ödeneğinin şartlarının ve koşullarının iyileştirilmesi, kısa çalışmanın gerçek amacına hizmet etmesi adına yapılması gereken, kat edilmesi gereken uzun bir yol olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Sonuç

Türkiye'de 2003 yılından bu yana devam eden ancak Almanya, Hollanda, Fransa, ABD ve Japonya'da uzun zamandır uygulanan kısa çalışma ödeneği özellikle Covid-19 salgını döneminde işgücü piyasası için adeta bir can simidi olmuştur. Çalışmada seçilen ülkeler sadece ülkemiz ile karşılaştırma açısından değil, kısa çalışma ödeneğini uzun yıllardır uygulamanın yanında aynı zamanda bir sosyal yardım politikası olarak da hayata geçirdikleri için örnek model ülkeler olarak seçilmişlerdir. Ekonomik anlamda geçişken ve dalgalı bir yapıya sahip olan Türkiye'de işsizlik sigortası fonunun sadece işsizlik sigortası ödenekleri için değil, dönemsel ve ekonomik krizlerde istihdamın da korunmasına yönelik yapılandırılmaların geliştirilmesinde kullanılacak etkin bir istihdam aracı olabileceği unutulmamalıdır. Özellikle kriz dönemlerindeki uygulama modelleri incelendiğinde kısa çalışma doğru kullanıldığında hem işveren hem de çalışan açısından önemli katkılar sağlayabilmektedir. İşverenler adına bakıldığında istihdam ettikleri çalışanları kriz dönemlerinde işten çıkartmak, çalışanların başta tazminat ödemeleri olmak üzere krizin getirdiği ağır yüklerle ilave olarak bir başka mali sorumluluk altında ezilmesine engel olmaktadır. Sonuç olarak çalışanların sözleşmelerinin feshedilmesi işletmeler bakımından kısa çalışma sistemine kıyasla çok daha yüksek maliyetli durumların ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Çalışanlar açısından model değerlendirildiğinde, gelir kaybı yaşanmasına karşın ekonomik kriz ve dalgalanmaların son bulması ile birlikte aynı iş yerinde çalışmaya devam edebilme imkânı sağlanmaktadır. Şüphesiz kısa çalışma sürecinin ekonomik açıdan faydalarına ilave olarak, sosyal denge ve psikolojik anlamda da olumlu yansımaları olmaktadır.

Çalışmada anlatılan ülke modelleri dikkate alındığında sadece kriz dönemlerinde değil, ülkenin ekonomik yapısından ve mevsimsel değişimlerden kaynaklanan (inşaat sektörü, mevsimlik işçiler vb.) çalışanların istihdamına yönelik ciddi katkı yapan bir araç olabilmesi adına bu alanda çalışmalar yapılması fayda sağlayacaktır.

Kısa çalışmanın uygulanması adına yine çalışanların sosyoekonomik yapılarının da dikkate alınması (evli olma, çocuk yardımı vb.) kısa çalışmanın daha etkili ve verimli bir şekilde uygulanması, sosyal devlet ilkesinin hayata geçirilmesi adına daha büyük katkı sağlayacaktır. Yine kısa çalışmanın uygulandığı dönemde çalışılmayan sürelerin aktif olarak değerlendirilmesi özellikle bu sürecin mesleki eğitim ve geliştirme çalışmalarına yönelik girişimlerin olması, hatta bunun daha fazla ödeme yapılarak teşvik edilmesi sürecin verimliliği anlamında olumlu katkılar sağlayabilir.

Sonuç olarak kısa çalışmanın temel amacı çalışanın kendi hatasından kaynaklanmayan nedenlerle uğradığı gelir kaybının telafi edilmesi, işveren adına da yetişmiş işgücünün kaybının önüne geçilmesi, işte kalmalarının sağlanmasıdır. Kısa çalışma iş akdinin feshinin son çare olduğu ilkesinin alternatifi olan ve hukuki dayanağı bulunan bir model olarak hayata geçirilmiştir. Türkiye’de 2003 yılından bu yana uygulanagelen kısa çalışma sisteminin evrim niteliğinde bir değişim çizgisi geçirdiği gözlenmektedir. Özellikle Covid-19 salgını döneminde kısa çalışma ödeneğinden faydalanma şartlarının esnetildiği, hak etmeyenler için ilk defa bu dönemde uygulanan nakdi ücret desteği modeli ve kısa çalışmanın etkinliğini arttırmak adına olumlu ve faydalı uygulama çalışma modelleri oluşturulmuştur. Ancak halen bu alanda hukuki düzenleme bakımından yapılması gereken birçok çalışma olduğu görülmektedir. İstihdamın korunması, ekonomide canlanmanın sağlanması açısından kısa çalışma büyük önem arz eden bir uygulama sistemi olarak gelecekte de önemini koruyacaktır.

KAYNAKÇA:

- Albayrak, C.** (2012) “Küreselleşme ve Ekonomik Krizin İş Hukukuna Etkisi”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı:98, 165-202
- Blank, F.** (2020) “Wissenschaft and Rentenpolitik”, Wirtschaftsdienst 100, 782-786
- Caniklioğlu, N.** (2005) “4857 Sayılı İş Kanununa Göre Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği”, A. Can Tuncay’a Armağan Özel Sayı, 499-547.
- Collins, O., Nacasius, U.** (2020) “Executive Compensation and Corporate Social Responsibility: Does a Golden Parachute Matter?”, International Journal of Managerial Finance, Vol. 16 No. 5, 575-598
- Dinçay, İ.H.** (2020) “Farklı Ülke Uygulamaları Işığında Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Uygulama Etkinliği Üzerine Bir Değerlendirme” Emek ve Toplum, 9(25), 440-469
- Dinçay, İ.H.** (2020) “İŞKUR tarafından Düzenlenen Meslek Edindirme Kurslarının Etkinliği”, Siirt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 8(16), 373-397
- Ekmekçi, Ö.** (2009) “Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Uygulamasına İlişkin Sorular”, Sicil İş Hukuku Dergisi, Sayı: 14, 47-59
- Fromm, N., Screiner, C.** (2020) “Die Sozialwahlen in der Krise: E-Democracys Chance?”, Budrich Journals, 14(1), 1-22
- Gazier, B. & Bruggeman, F.** (2021) “Relance Et Marché Du Travail : Avancer Sur Deux Jambes”, L’Économie Politique, 1(1), 90-98
- Guerini, M., Nesta, L., Ragot, X., Schiavo, S.** (2020) “Dynamique Des Défaillances D’entreprises En France Et Crise De La Covid-19”, Ofce Policy Brief, 73, 1-22
- Hekimler, A.** (2017) “Federal Almanya’da Kısa Çalışma Ödeneğine İlişkin Yasal Düzenlemelerin Genel Çerçevesi, Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, Sayı: 68, 155-185
- Kara, E.** (2020) “Covid-19 Pandemisi: İşgücü Üzerindeki Etkileri ve İstihdam Tedbirleri”, Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi, 7(5), 269-282
- Kayalı Çetinkaya, T.** (2014) “Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği”, Ankara Barosu Dergisi, Sayı: 2014/4, 417-474
- Koç, M. Ve Gümüş, İ.** (2019) “Türkiye’de Pasif Emek Piyasası Politikası Aracı Olarak Kısa Çalışma Uygulaması”, Dicle Üniversitesi İİBF Dergisi, C:9, S:18, 203-224
- Kuzgun, İ.** (2005) “Türkiye’de Kısa Çalışma”, Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi, C:23, S:2, 33-52
- Küpelı, O.** (2014) “Kısa Çalışma Ödeneği Kapsamında İş Yeri Analizi ve Türkiye İş Kurumu İçin Model Önerisi”, Uzmanlık Tezi, İşkur
- Lindemann, K.** (2020) “Solitadaritat Ist Das Humanisticshe Fundament Der Arbeitswlet, WSI-Mittelungen, 73, 374-377

- Mause, K.** (2020) “Digitale Transformation und Das Deutsche Sozial Versicherungssystem: Polit-ökonomisch Anmerkungen”, Brill, 2020, 31-43
- Mollamahmuoğlu, H.** (2005) İş Hukuku, Ankara: Turhan Kitabevi
- Müller, T.Schulten, T.** (2020) “Ensuring Fair Short Time Work a European Overview, ETUI Policy Brief, S: 2020/7, 1-12
- Ramakers, A.** (2020) “Geen VOG, Geen Werk? Een Studie Naar VOG-Aanvragen En Werkkansen Na Vrijlating”, Reht Der Wekelijkheid, 41(1), 8-24
- Sato, N.,Fujita, K., Kushida, K., Chen, T.F.** (2020) “Exploring The Factors Influencing The Quality Of Healt Support Pharmacy Services In Japan: Perspective Of Community Pharmacists”, Research In Social and Administrative Pharmacy, 16(12), 1686-1693
- Sylla, F. & Andro, A.** (2020) “La Lutte Contre Les Mutilations Sexuelles Féminines En France: L'engagement Des Femmes Issues de L'immigration Au Cours De La Dernière Décennie, Hommes&Migrations, 4(4), 57-65
- Taşar, M.O.** (2009) “Devlet-Ekonomi İlişkisi Ekseninde Küresel Kriz ve Türkiye”, Kamu-İş Hukuku Dergisi, C:10, S:3, 73-102
- Ungersboeck, P.** (2020) “Unemployment Insurance and Short-Term Compensation In The US and Abroad, Yale Program On Financial Stability, 267-274

