

TÜRKİYE’DE KISA ÇALIŞMA

İnci KUZGUN*

Öz

4857 sayılı İş Kanununda işverenlerin ekonomik kriz ve zorunlu nedenlerle çalışma saatlerini azaltmaları mümkün kılınmıştır. Bu şartlar altında, işverenler için işgücü maliyetinin azaltılması amaçlanmaktadır. Bu yaklaşım, küreselleşmenin neden olduğu uluslararası rekabetin Türkiye ekonomisi üzerindeki artan baskısının ve Türkiye’deki işsizliğin yansımasıdır.

Anahtar Sözcükler: Çalışma sürelerinin azaltılması, zorunlu nedenler, ekonomik kriz, küreselleşme.

Abstract

Short Work in Turkey

In the Labour Code 4857 permits the employers to reduce the working hours in times of economic crisis and in cases of force major. Under these circumstances, it is aimed to reduce the labour cost for the employers. This approach is the reflection of the increasing pressure of international competition on Turkish economy caused by the globalization and the unemployment in Turkey.

Keywords: Reducing the working hours, in the cases of force major, economic crisis, globalization.

GİRİŞ

Küreselleşme ve buna bağlı olarak rekabetin önem kazanması, çalışma hayatında esneklik uygulamalarının yaygınlaşmasına neden olmaktadır. Bunlardan birisi de, çalışma sürelerinin esnekleştirilmesidir. Günümüzde her ülke mevzuatında günlük ve haftalık normal çalışma sürelerinin üst sınırı yasal olarak belirlenmekle birlikte; mal piyasasında ortaya çıkan ürün talebindeki dalgalanmalara bağlı olarak çalışma sürelerinin esnekleştirilmesi yaklaşımının benimsendiği görülmektedir.

*Doç. Dr., Hacettepe Üniversitesi, İktisat Bölümü, 06800, Beytepe-ANKARA, kuzgun@hacettepe.edu.tr.

Çalışma sürelerinin esnekleştirilmesi, işçi ve işveren tarafına bazı kolaylıklar sağlamaktadır. İşçiler açısından çalışma sürelerinin esnekleştirilmesi, işçilerin zamanlarını kendi önceliklerine göre çalışma süresi ve boş zaman talebi olarak serbetsçe kullanmalarına olanak vermektedir. Benzer bir yaklaşımla, çalışma sürelerinde esnekliğin "...çalışma süresinin çalışanın ve işverenin anlaşması neticesinde, çalışanın koşullarına uydurulması". (Centel 2002: 243) olarak çalışan ağırlıklı yorumlandığı görülmektedir.

Diğer taraftan, çalışma sürelerinin esnekleştirilmesi işletmenin ihtiyacına da cevap vermektedir. İşletme açısından çalışma sürelerinin esnekleştirilmesi, iş yükündeki dalgalanmalara göre çalışma sürelerinin düzenlenmesini mümkün kılmakta ve işletmenin rekabet gücünü korumaya dönük bir esneklik uygulaması olmaktadır.

Çalışma süresinin esnekleştirilmesi, mevcut çalışma süresinin işgücü arzı ve talebine tam olarak cevap vermediği durumlarda, normal çalışma süresinin sınırları içinde işverenin iş yükündeki ve işgücünün gelir ve boş zaman talebindeki değişime bağlı olarak çalışma sürelerinin esnekleştirilmesi olarak tanımlanmaktadır (OECD, 1990: 23-24).

Ekonomik kriz dönemlerinde işletme açısından işgücü maliyetinin önemli bir sorun olması nedeniyle, çalışma sürelerinin esnekleştirilmesi özellikle kriz dönemlerinde daha büyük önem taşımaktadır. Bu açıdan, çalışma sürelerinin esnekleştirilmesinin, iç esneklik de denilen işin düzenlenmesi ile ilgili bir kavram olduğu ifade edilmektedir (Şen, 2000: 34).

Çalışma sürelerinin esnekleştirilmesinin, işletmeye işgücü maliyetini ayarlama olanağı vermesinin bir çok tanımda vurgulandığı dikkat çekmektedir. Örneğin, 1985 yılında OECD yaptığı bir düzenlemede çalışma sürelerinde esnekliğin, işletmelerde işgücü esnekliğinin nicel yönünü oluşturduğu ve işgücü maliyetinde esneklik ile eş anlamlı (Bosch, G, P. Dawkins and F. Michon, 1994: 25) tutulduğu görülmektedir. Aynı bakış açısıyla, çalışma sürelerinin esnekleştirilmesini işletmelere mal piyasasında ortaya çıkan talep dalgalanmalarını düşük maliyet ve hızla yanıtlayabilme olanağı kazandıran esneklik türü olarak tanımlamak mümkündür. Yine, çalışma süresinin esnekleştirilmesinin rekabete dayalı piyasa ekonomilerinde işletmeye, işgücünü gerekli sayıda ve zamanda kullanma olanağı sağlayan esneklik türü olduğu belirtilmektedir (Centel, 2002: 239).

Çalışma süresinin esnekleştirilmesinin farklı şekillerde uygulandığı ve uygulama biçimlerinden birisinin, normal çalışma süresini kısaltması olduğu ifade edilmektedir (Bosch, Bosch, G, P. Dawkins and F. Michon, 1994: 25-27). Bu yöntem işletmeye işten işçi çıkarmadan, işgücü talebini mal talebindeki

dalgalanmalara göre ayarlama olanağı vermektedir. İşgücü talebi modelinde, firmanın ekonomideki değişmeler karşısında, işgücü talebini ayarlamak zorunda olduğu kabul edilmektedir (Borjas, 1996: 138).

Diğer taraftan, çalışma sürelerinin kısaltılmasının işgücü talebini artırma koşuluna bağlanması ile istihdamda artış sağlanması da mümkün olmaktadır. Nitekim, Hollanda ve Almanya gibi ülkelerde işverenlerin çalışma sürelerinde daha fazla esneklik arayışları içine girdikleri ve işçi sendikalarının daha fazla işgücü talebi yaratılması koşulu ile çalışma sürelerinin kısaltılmasına sıcak baktıkları ifade edilmektedir (Centel,2002: 248).

I. TÜRKİYE’DE KISA ÇALIŞMA VE KISA ÇALIŞMA ÖDENEĞİNİN DÜZENLENMESİ

Küreselleşmenin sonucu olarak uluslararası rekabetin önem kazanması yanında, Avrupa Birliğine uyum sürecinin sonucu olarak, Türkiye’de 4857 sayılı İş Kanunu ile çalışma hayatında esnekliğin ilke olarak benimsendiği ve bu ilke çerçevesinde çalışma sürelerinin esnekleştirilmesinin kabul edildiği görülmektedir. Bununla birlikte, çalışma sürelerinin esnekleştirilmesi Türkiye’de yeni bir uygulama değildir. Yeni İş Kanunundan önce, işletmeler tarafından, işçiler veya işyerindeki işçi sendikası ile uzlaşarak çalışma sürelerinin esnekleştirildiği bilinmektedir. Türkiye’de yeni olan, çalışma sürelerinin esnekleştirilmesinin İş Kanunu içinde ilke olarak benimsenmesi ve bu yaklaşımla kısa çalışmanın ve kısa çalışma ödeneğinin yasal olarak düzenlenmiş olmasıdır.

Yeni İş Kanununda çalışma sürelerinin esnekleştirilmesi farklı biçimlerde düzenlenmiş bulunmaktadır. Bunlardan birisi de, İş Kanununun 65. Madde hükmü ile düzenlenen genel ekonomik kriz dönemlerinde ve zorlayıcı sebeplerin ortaya çıktığı durumlarda sınırlı olarak çalışma sürelerinin kısaltılması ve kısa çalışma ödeneğinin kabulüdür.

Kısa çalışmayı düzenleyen maddenin gerekçesinde “*Bu düzenleme ile, bir ekonomik krizde veya zorlayıcı bir sebebin varlığı halinde, işyerinde işçiler arasında tenkisat yapma yerine, işçilerin tamamının veya bir kısmının geçici olarak ücretsiz izne çıkartılması, ekonomik ve sosyal politika olarak tercih edilmekte;...*” denilerek (TİSK, 2003: 153); mevcut istihdam düzeyinin korunmasının istihdam politikası açısından öneminin vurgulandığı görülmektedir.

Uygulamayı açıklığa kavuşturma amacıyla çıkarılan yönetmeliğin 3. Maddesi ile kısa çalışma, “*En az dört hafta ve en fazla üç ay süreyle işyerinde*

uygulanan haftalık çalışma süresinin en az üçte bir oranında azaltılarak uygulanması” olarak tanımlanmaktadır (<http://www.iskur.gov.tr> mevzuat/yonetmelik45.html).

Buna göre, işverenin aldığı kısa süreli çalışma kararının en az dört haftalık süreyi kapsamaması ve kısa çalışma kararı alan işverenin kararını en kısa sürede gerekçeli olarak Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğüne ve toplu iş sözleşmesi varsa, toplu iş sözleşmesine taraf işçi sendikasına bildirmesi gerekmektedir. Bununla birlikte, işçi sendikasının görüşünün alınması veya işçi sendikasının işverenin kararına itiraz etmesi söz konusu değildir.

İşverenin kısa çalışma talebinin uygunluğunun tespitinin, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından yapılacağı kabul edilmiştir. İşverenin talebinin ilgili bakanlık tarafından uygun görülmemesi halinde işverenin yargı yoluna başvurması mümkündür. Bununla birlikte, yargı yoluna başvurunun belli bir prosedür gerektirmesi nedeniyle, ekonomik kriz dönemlerinde işverenlerin işçilerin ücretsiz izne çıkartılması yoluna gidilebileceği ileri sürülmektedir (Çelik, 2003: 298).

İşçilerin ücretsiz izne çıkarılması işletme açısından ekonomik kriz döneminde işgücü maliyetini en aza indirmede bir yöntem olmakla birlikte, kısa çalışmadan farklı bir uygulama olarak benimsendiği görülmektedir. İşçilerin ücretsiz izne çıkarılması ile kısa çalışma arasındaki farklılıklar ücretsiz izne çıkarmada işçilerin veya işçi sendikasının onayının alınmasına karşılık; kısa çalışmanın belirli koşulların gerçekleşmesi halinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın onayına bağlanması ve ücretsiz izne çıkartmada işletme tarafından işçilere herhangi bir ödeme yapılmamasına karşılık; kısa çalışmada belirli koşullarla kısa çalışma ödeneği verilmesi olarak iki noktada özetlenmektedir (Süzek, 2005: 620). Kısa çalışma ile işçilerin ücretsiz izne çıkarılması arasındaki ortak nokta ise, iş sözleşmesinin belli bir süre için askıya alınmış olmasıdır.

Diğer taraftan, kısa çalışmanın akdi nitelik taşımaması belli koşullarda işverenin tek taraflı tutumuyla ortaya çıkması, düzenlilik ve süreklilik göstermemesi nedeniyle kısmi süreli çalışmadan farklı olduğu ifade edilmektedir (Akyiğit, 2004: 3).

Yukarıda yer alan yorumlarda dikkate alındığında, kısa çalışmayı Türkiye’de ekonomik faaliyet düzeyindeki devresel daralmalara bağlı olarak işçi-işveren arasındaki iş ilişkisini ekonomik kriz veya zorunlu sebeplerle sınırlı olarak askıya alma olanağı sağlayan sayısal esneklik biçimi olarak tanımlamak mümkündür. İş ilişkisinin geçici bir süre için askıya alınması, işletmenin faktör ve mal piyasasındaki belirsizliklere karşı kendisini ayarlamasında bir yöntem

olarak kabul edilmektedir (Elliot, 1997: 266). Türkiye’de kısa çalışmanın düzenleniş biçimi de, kısa çalışma döneminde işletme açısından işgücü maliyetinin aşağı çekilmesine olanak vermektedir. Kısa çalışmada işçinin iş görme borcunun askıya alınmasına karşılık işverenin ücret ödeme borcunun da kısa çalışma süresince askıya alındığının ifade edilmesi (Akyiğit, 2004: 3), bu görüşü doğrulamaktadır

İş sözleşmesinin askıda kalma süresi, ekonomik krizin ne kadar sürdüğüne bağlı olacaktır. Ekonomik krizin üç aydan kısa sürmesi halinde, kısa çalışmanın nedeni ortadan kalkacağından kısa çalışmaya son verilmesi gerekmele birlikte, yasal düzenlemede açıklık getirilmemiştir. İşin durdurumunun veya kriz süresinin üç ayı aşması halinde yasal olarak kısa çalışmadan bahsedilemeyeceğine ve üç aylık süre dolmadan ekonomik krizin sona ermesi halinde de kısa çalışmanın sona ereceğinin yasa ve yönetmelikte belirtilmemiş olmasına dikkat çekilmektedir (Akyiğit, 2004: 11).

Ekonomik krizlerin işsizliği uyaran doğrudan bir etken olduğu (Kazgan, 2002: 19) dikkate alındığında, Türkiye’de yaşanan ekonomik istikrarsızlığın yapısal işsizliğe ek olarak yaşanan konjonktürel işsizliğin süresinin uzamasına neden olabileceği ve kısa çalışmanın işçi için sürekli işsizliğe dönüşebileceği akla gelmektedir.

Kısa çalışma ile, firmaya işgücü talebini ekonomik faaliyet düzeyindeki daralmaya göre ayarlama olanağının sağlanması amaçlanırken; kısa çalışmaya geçilmesinin işçi üzerindeki olumsuz etkisinin ise, kısa çalışma ödeneği ile kısmen karşılanması esas alınmıştır.

Kısa çalışma ödeneği, söz konusu yönetmeliğin 3.Maddesi içinde yer almaktadır. Bu madde hükmü içinde kısa çalışma ödeneği, “*Kısa çalışma, işin kısmen veya tamamen durması hallerinde yapılan ödemeği ifade eder.*” denilerek tanımlanmaktadır.

İşçinin kısa çalışma ödeneğinden yararlanmasının ön koşulları ise aynı yönetmeliğin 9.Maddesi içinde düzenlenmiş bulunmaktadır. Buna göre;

-İşçinin 4857 sayılı İş Kanununa tabi işçi olması,

-İşverenin talebinin ilgili bakanlıkça uygun bulunması,

-4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 50. Maddesine göre işçinin çalışma süresi ve işsizlik sigortası prim ödeme gün sayısı bakımından işsizlik ödeneğine hak kazanmış olması,

-İşçinin kısa çalışma ödeneği bildirgesini doldurarak, işyerinin bağlı olduğu İş Kurumu birimine müracaat etmesi gerekmektedir.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 65. Madde hükmü ile kısa çalışma ödeneği verilmesi, ekonomik kriz halinde kısa çalışmaya geçilmesi ve zorunlu sebeplerle işyerinde üretimin durması ile sınırlı olarak kabul edilmiştir. Söz konusu 65. Maddeye göre, zorlayıcı sebeplerle işyerinde faaliyetin tamamen veya kısmen durması halinde, işçi kısa çalışma ödeneğine bir haftalık sürenin bitiminden sonra hak kazanacaktır. Bir haftalık süre içinde, işverenin işçiye gündeliğinin yarısını vermesi gerekmektedir.

Kısa çalışma ödeneğinin net asgari ücret tutarını geçmemek üzere sigortalı işçinin son dört aylık SSK primine esas ortalama net kazancının %50'si üzerinden ödenmesi kararlaştırılmıştır. Yapılan düzenlemede, kısa çalışma ödeneğine hak kazanma koşulları ile işsizlik ödeneğine hak kazanma koşulları arasında paralellik kurulduğu görülmektedir. Bununla birlikte, işsizlik ödeneği işçinin kendi kusuru dışında iş sözleşmesinin sona ermesi durumunda verilirken; kısa çalışma ödeneğinin verilmesinde iş sözleşmesinin sona ermesi söz konusu değildir.

İşsizlik ödeneğinin miktarı ve ödeme süreleri, 4447 sayılı Kanununun 50. maddesinde düzenlenmiştir. İşçinin kısa çalışma ödeneğine hak kazanmasında, işçinin sigortalı olarak çalıştığı süre esas alınmakta ve kademeli uygulama getirilmiş bulunmaktadır. Son 120 gün kesintisiz olmak üzere son 3 yıl içinde; 20 ay sigortalı çalışan işçiye 6 ay, 30 ay sigortalı olarak çalışan işçiye 8 ay, 36 ay sigortalı çalışan işçiye ise 10 ay süre ile sınırlı olarak kısa çalışma ödeneği verilmesi öngörülmüştür.

Kısa çalışma ödeneğine hak kazanma koşulu olarak belirlenen 120 günlük kesintisiz prim ödenmesinin hesabında; hastalık, ücretsiz izin, hükümlülükle sonuçlanmayan tutukluluk hali, kısmi istihdam, grev, lokavt, genel hayatı etkileyen olaylar, ekonomik kriz, doğal afetler, işe giriş, kısa çalışma ay içinde eksik prim ödenmesinin nedenleri arasında sayılmaktadır (http://www.iskur.gov.tr/mydocu/kisa_çalışma.html).

Buna göre son 120 gün kesintisiz prim ödeme süresinin hesabında, işyeri açısından ekonomik kriz sebebi olarak tanımlanan sürelerin dikkate alınması ve bu sürelerde işçinin işsizlik sigorta priminin ödenmesi gerekmektedir. Diğer bir deyişle, işletme düzeyindeki ekonomik kriz, iş sözleşmesinin askıya alınmasında ve kısa çalışmaya geçilmesinde haklı gerekçe olarak kabul edilmemektedir.

Kısa çalışma ödeneğine hak kazanma koşullarının düzenleniş biçimi, kısa çalışma ödeneğinin olumlu etkisini sınırlandıracaktır.

İlk sınırlandırıcı etki, kısa çalışma ödeneğinin işçinin çalışırken aldığı ücretin altında belirlenmesinden kaynaklanmaktadır. Bu, işçinin harcanabilir

gelir seviyesinin genel ekonomik kriz döneminde düşmesi demek olmaktadır. İşçinin çalışırken eline geçen ücret gelirinin altında kısa çalışma ödeneği alması, işçinin yaşam standartının düşmesine neden olacaktır. Kısa çalışma ödeneğinin çalışırken ele geçen ücretin altında olması, mal ve hizmet talebi üzerinde daraltıcı etki yapacaktır.

İkinci olarak, işçinin kısa çalışma ödeneğinden yararlanabilmesi için işçinin sigortalı olarak çalışması gerekmektedir. Türkiye’de kayıt dışı istihdamın boyutunun 1996 yılında toplam istihdamın %30’una ulaştığı (DPT, 2001;11) dikkate alındığında, kısa çalışma ödeneğinin sigortalı olma şartına bağlanmasının kısa çalışma ödeneğinden yararlanan işçi sayısını azaltacağı açıkça görülmektedir.

Üçüncü olarak, işçinin sınırlı bir süre için kısa çalışma ödeneğinde hak kazanması söz konusu olacaktır. Türk sosyal güvenlik sistemi içinde işsizlik yardımlarına yer verilmeyişi, işçinin sürenin bitiminde kendi kaderine terk edilmesi anlamına gelecektir. Bu dönemde, işçinin İş Kurumu Genel Müdürlüğü tarafından işçinin işsiz kaldığı dönemde yeni bir işe girebilmesine yönelik verilen iş bulma hizmeti, meslek geliştirme, edindirme yetiştirme hizmetlerinden yararlanmasının söz konusu olumsuz etkiyi azaltması beklenebilir.

I.1.Ekonomik Kriz

Kısa çalışma nedenlerinden birisi olarak kriz kavramını, denetlenemeyen dış faktörlerin etkisiyle ortaya çıkan ve sisteme zarar veren olumsuz gelişmeler olarak tanımlamak mümkündür. Krizin beklenmeyen, önceden sezilmeyen, acele cevap verilmesi gereken, işletmelerin uyum ve önleme mekanizmalarını etkisiz hale getiren, işletmeye ait mevcut değerleri, amaçları, varsayımları tehdit eden gerilim durumu olarak tanımlandığı da görülmektedir (Dinçer, 1998: 385). Kriz döneminde, işletmenin kendi kontrolü dışında ortaya çıkan bir dış faktörden olumsuz olarak etkilenmesi söz konusudur. Bununla birlikte, kriz dönemlerindeki olumsuz koşulların belirli çevreler için yeni fırsatlar yarattığı da görülmektedir. Bu nedenle, ekonomik kriz kavramının iki boyutu ile ele alınması gerekmektedir. İşletmenin yönetim stratejisinin dışsal ve içsel faktörlerin etkilediği; dışsal faktörler arasında piyasaların durumu, rekabet koşulları, ekonomik şartların ve yasal düzenlemelerin sayıldığı ve içsel faktörler arasında ise insan faktörüne yer verildiği görülmektedir (Ergin,1992: 50-56). İşletmenin yönetim stratejisini etkileyen dışsal faktörler arasında yasal düzenlemelere de yer verilmesi, kısa çalışmanın yeni İş Kanunu içinde düzenlenmiş olmasının işletme açısından önemini de ortaya koymaktadır.

Getirilen düzenlemede, kısa çalışmaya geçilmesinde yaşanan ekonomik krizin boyutu önem taşımaktadır. Ekonomik krizin, ekonominin bütününe etkileyen genel bir kriz olması gerekmektedir. Kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneğini düzenleyen yönetmeliğin 3.Maddesinin 3. paragrafında ekonomik kriz, *"Ulusal ve uluslararası ekonomilerde ortaya çıkan olayların, ülke ekonomisini ve dolayısıyla işyerini ciddi anlamda etkileyip, sarstığı durumları ifade eder."*denilerek tanımlanmaktadır (www. iskur.gov.tr /mydocu /mevzuat /yonetmelik45.html).

Buna göre, kısa çalışmaya gidilmesine karar vermede ortaya çıkan krizin sadece bir sektörü etkisi altına alan bir kriz değil; ekonominin bütününe daralmaya neden olacak düzeyde bir kriz olması gerekmektedir.

Ülke ekonomisinin bütününe etkileyen genel bir ekonomik kriz, ekonominin bütününe işletmeler açısından ekonomik koşulların değişmesine neden olmaktadır. Nitekim, işletmeleri üretimin organizasyonunda ve istihdam ilişkilerinde esnekliğe zorlayan nedenlerin arasında ekonomik koşulların değişmesi de yer almaktadır. Bu açıdan, kısa çalışmanın işletmeye ekonomik krizlerle baş etme olanağı sağladığı ifade edilmekte ve kısa çalışma işletme açısından kriz dönemlerinde akılcı çözümlerin anahtarı olarak nitelendirilmektedir (MESS, 1999: 180).

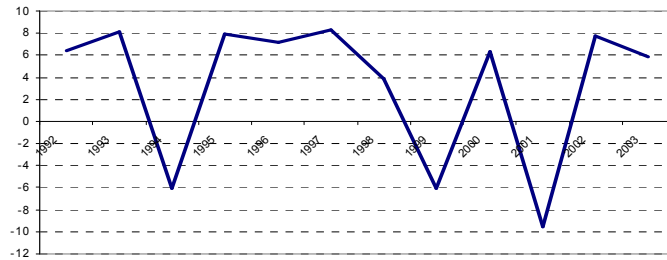
Ekonomik kriz dönemlerinde işletmeler için üretim maliyetlerinin düşürülmesi ve rekabet gücünün artırılması, katma değer yaratılması açısından önemlidir. Küreselleşme ve rekabetin baskısının, işletmeleri üretim maliyetlerini düşürme arayışına yönelttiği de dikkate alındığında, reel işgücü maliyetlerinin genel düzeyinde esnekliğin, işgücü piyasası esnekliğinin boyutlarından birisi olarak ifade edilmesi (Elliot, 1997: 301) yanlış olmamaktadır. Özellikle ekonomik kriz dönemlerinde reel işgücü maliyetlerinde esnekliğin sağlanması, işletme açısından daha büyük önem taşımaktadır. Yine, işgücü kullanımı ile işletmenin esnek bir yapıya sahip olması arasında ilişki kurulmakta ve kriz dönemlerinde işletme açısından esnek bir yapıya sahip olmanın önemi vurgulanmaktadır (Arıkboğa, 2001: 54).

İşletmelere reel işgücü maliyetlerinin genel düzeyinde esneklik sağlayan bir uygulama olması, kısa çalışmanın yeni İş Kanunu içinde düzenlenmesinin nedenini oluşturmaktadır. Türkiye'de ekonominin temel özellikleri arasında, ekonomik faaliyet düzeyinde yoğun ve dönemsel dalgalanmaların yaşanmasının sayıldığı (Bulutay, 1995: 87) dikkate alındığında; kısa çalışmanın düzenlenmesinin, Türkiye'de kriz dönemlerinde reel işgücü maliyetlerinin esnekleştirilmesindeki önemi açıkça görülmektedir.

Madde hükmü içinde ekonomik krizin tanımlanış biçiminin doktrinde eleştirildiği görülmektedir. Bir eleştiride, “...ekonomik veya yönetsel veya organizasyona dayalı olarak o işyerinin kendisinden kaynaklanan bir krize girmesini veya pazara bağlı olarak sektörel bir krizin o işyerinde kısa çalışma yapılmasını haklı gösterecek nedenlerden olmadığı” ve bu nedenle “sektörel kriz” deyiminin yerinde kullanılmadığı ifade edilmektedir (Çelik, 2003: 287).

Türkiye’de ekonomik büyüme hızındaki dalgalanmalar, iç ve dış koşullardan kaynaklanan ve ulusal düzeyde yaşanan ekonomik krizlerin göstergesi olarak alınabilir. Aşağıda yer alan Grafik 1’de Türkiye’de 1992-2003 yıllarını kapsayan onbir yıllık dönemde ekonomik faaliyet düzeyinde ortaya çıkan dalgalanmaları izlemek mümkündür.

Dönemin ilk yılı olan 1992 yılında ekonomik büyüme hızının %6.4 olduğu, 1994 yılında ise negatif ekonomik büyümenin, -6.4 olarak saptandığı görülmektedir. Takip eden 1995-1997 yıllarını kapsayan üç yıllık dönemde ekonomik istikrarın korunduğu 1998 yılında ise ekonomik faaliyet hacmindeki daralmanın ortaya çıktığı ve bunun 1999 yılının ortalarına kadar devam ettiği izlenmektedir. Ardından kısa süreli bir toparlanmanın yaşandığı ve bunu tekrar ekonomideki küçülmenin izlediği gözlenmektedir. 2001 yılında ekonomik büyüme hızında ani bir düşüş yaşanmasının ardından, dönemin son iki yılında da aynı eğilimin devam ettiği görülmektedir. Ekonomik büyüme hızındaki iniş-çıkışlar, Türkiye’de ekonomik istikrarsızlığın ve ekonomik krizlerin sıkça yaşanma olasılığının yüksek olmasının bir göstergesi olarak kabul edilebilir.



Grafik 1: Türkiye’de 1992-2003 Döneminde Büyüme Hızındaki Değişmeler

Kaynak:

- (1) DPT. Ekonomik ve Sosyal Göstergeler. 1950-1998, Sayfa 36
- (2) Temel Ekonomik Göstergeler Haziran 2002, Sayfa 11.
- (3) Temel Ekonomik Göstergeler Şubat 2004, Sayfa 14.

Sektörel kriz olarak anılan ve bir veya bir kaç işkolunda yaşanan bir ekonomik krizin kısa çalışmaya gidilmesini gerektirip, gerektirmeyeceği tartışmalı olmakla birlikte; bundan etkilenen işverenlerin kısa çalışmaya gitmesinin engellenmesinin pek isabetli olmayacağı düşüncesinin benimsendiği görülmektedir (Akyiğit, 2004: 6).

İşyeri açısından ekonomik kriz olarak tanımlanan durumların kısa çalışma uygulamasında dikkate alınmayacağına açıklığa kavuşturulduğu görülmektedir. İş Kanunu'nun 65. maddesine dayanılarak Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü tarafından "Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneğine İlişkin Yönetmeliğin uygulanmasına açıklık getirmek üzere, çıkarılan tebliğin 4. Maddesinin yorumundan nakit darlığı, ödeme güçlüğü, pazar daralması ve stok artışı gibi nedenlerin işyeri açısından ekonomik kriz sebebi olarak tanımlandığı ve zorlayıcı sebeplerle bağdaşmaması nedeniyle uygunluk tesbiti değerlendirilmesine konu olmayacağı anlaşılmaktadır (http://iskur.gov.tr/my_docu/mevzuat/tebliğ11.html).

I.2. Zorlayıcı Sebepler

Yeni İş Kanununda kısa çalışmaya gidilmesinde diğer bir neden olarak zorlayıcı sebeplere yer verilmiştir. Zorlayıcı sebepler, işletme düzeyinde ortaya çıkan ve üretimin gerçekleştirilmesine engel olan nedenlerdir. İşletme düzeyinde ortaya çıkan ve önceden tahmin edilmesi mümkün olmayan bir durum söz konusudur. Bu nedenle, zorlayıcı sebepler işyeri kökenli olarak tanımlanmakta ve kısa çalışmaya geçilmesi istenilen işyerinde gerçekleşmesi şart aranmaktadır (Akyiğit, 2004: 6). Bu özellikleri ile zorlayıcı sebepler, kısa çalışmaya gidilmesinde diğer bir gerekçe olan ekonomik krizden farklılık göstermektedir. Burada, işletme düzeyinde ortaya çıkan ve üretimi engelleyen bir neden söz konusudur. Zorlayıcı sebeplerin, neler olduğunun ilgili yönetmelikte açıklığa kavuşturulduğu görülmektedir (www.iskur.gov.tr/my_docu/mevzuat/yonetmelik45.html).

Kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneğini düzenleyen yönetmeliğin 3. Maddesinin 4. paragrafında zorlayıcı sebepler, "...işverenin kendi sevk ve idaresinden kaynaklanmayan, önceden kestirilemeyen, bunun sonucu olarak bertaraf edilmesine olanak bulunmayan, dışsal etkenlerden ileri gelen geçici olarak çalışma süresinin azaltılması ve faaliyetin tamamen veya kısmen durdurulması ile sonuçlanan deprem, yangın,su baskını, salgın hastalık, seferberlik ve benzeri durumları ifade eder." denilerek tanımlanmaktadır.

Aynı madde hükmüne göre zorlayıcı sebeplerle işyerinde geçici olarak işin durması, "En az dört hafta veya en fazla üç ay süreyle işyerinde faaliyetin kısmen veya tamamen durdurulmasını" ifade etmektedir.

İşveren tarafından zorlayıcı nedene dayandırılan kısa çalışma taleplerinin, zorlayıcı neden sayılıp, sayılmayacağı konusunda İş Kurumu Genel Müdürlüğü inceleme yapma yetkisine sahip olmakla birlikte, uygunluk tesbiti yapma yetkisine sahip değildir. İşletmenin karşılaştığı sorunlar arasında yer alan nakit darlığı, ödeme güclüğü, pazar daralması ve stok artışından kaynaklanan sorunların, zorlayıcı sebebin tespitinde uygun gerekçeler kabul edilmediği ve bu hallerde uygunluk tespiti yapılmaksızın talebin kabul edilmediğinin İş Kurumu Genel Müdürlüğü tarafından işverene bildirileceği, tebliğin 3. Maddesinin 2. paragrafında hükme bağlanmıştır (www.iskur.gov.tr/mydocu/mevzuat/tebligindekshtml). Söz konusu maddenin son paragrafına göre, işveren tarafından ileri süren gerekçenin, zorlayıcı sebep kavramına girdiğine karar verilirse; işverenin talebinin uygunluk tesbiti için ilgili bakanlığın İş Teftiş Kurulu Başkanlığına iletmekle yükümlüdür.

İş Kanunu içinde kısa çalışmanın düzenleniş biçiminde iki nokta dikkat çekmektedir. Bunlardan birisi işverenlerden gelen kısa çalışma taleplerinin, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından değerlendirilmesidir. İkincisi ise, kısa çalışma kararının tek taraflı olarak işverence alınmasıdır. Bu iki nokta, 4857 sayılı İş Kanunu içinde kısa çalışmanın düzenlenmesindeki zayıf noktaları oluşturmaktadır.

İlk olarak, ekonomik kriz nedeniyle işverenlerden gelen kısa çalışma taleplerinin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından değerlendirilmesi üzerinde durmak gerekmektedir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın çalışma hayatının düzenlenmesinden sorumlu bir bakanlık olduğu dikkate alındığında; ekonomik faaliyet düzeyinde hangi ölçüde meydana gelen daralmanın ulusal düzeyde bir ekonomik kriz olduğunun tanımlanmasının bakanlığın uzmanlık alanı içine girmediği açıktır. Bu nedenle, getirilen düzenlemenin yerinde bir düzenleme olmadığı düşünülmektedir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın işverenlerden gelen kısa çalışma taleplerini kabul ederek bunlar üzerinde ön inceleme yapması gerektiği ve ekonomik krizin yaşandığına ilişkin kararın ekonomi politikasına ilişkin kararların alınmasından ve yürütülmesinden sorumlu birimlerin ortak kararı olarak alınması gerektiği düşünülmektedir.

Kısa çalışmaya ilişkin işveren taleplerinin ön incelemesinde Bakanlığın yükünün merkez ile taşra teşkilatı arasında dağıtılması (www.iskur.gov.tr/mydocu/mevzuat/tebligindeks.html) yerinde bir düzenleme olarak değerlendirilmektedir. Buna göre, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü’nün işverenlerin taleplerini işyerinin bağlı buldukları Bölge Teşkilatına iletmesi ve uygun görülen işveren taleplerinin merkeze gönderilmesi uygun olacaktır. Daha sonra, uygun görülen işveren taleplerinin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

tarafından, görevlendirilecek kurum tarafından karara bağlanması gerekmektedir.

İkinci olarak kısa çalışma kararının tek taraflı olarak işverence alınmasının hatalı olduğu düşünülmektedir. Kanundaki düzenleniş biçimiyle işveren aldığı kısa çalışma kararını, taraf işçi sendikası varsa işçi sendikasına bildirmek zorunda olmakla birlikte; işçi sendikasının bu karara itiraz etme hakkı bulunmamaktadır. Kısa çalışma kararının tek taraflı olarak işverence alınması, bu düzenlemenin diğer zayıf noktasını oluşturmaktadır. Kısa çalışmaya, işçi ve işveren kesiminin ortak kararı sonucu gidilmesi, çalışma barışının sağlanması açısından gerekli görülmektedir.

Türkiye tarafından ILO'nun taraflar arasında ekonomik ve sosyal diyoloğun önemini vurgulayan 144.nolu Üçlü Danışma (Uluslararası Çalışma Standartları) Sözleşmesinin 1993 yılı başından itibaren uygulamaya konulması (Çalışma,1998; 411) ve Ekonomik ve Sosyal Konsey'in 1992 yılında 3851 sayılı Kanun ile kurulmuş olması, kısa çalışma taleplerinin karara bağlanması için ayrı bir kurum oluşturulmasına gerek olmadığını ve bu görevin, Ekonomik ve Sosyal Konsey'e verilmesinin uygun olacağını göstermektedir. Bu şekilde, kısa çalışma uygulaması konusunda alınacak kararlara işçi kesiminin de katılımı sağlanmış olacaktır.

İşçi sendikasının görüşünün alınmasının diğer bir gerekçesi olarak, 4857 sayılı İş Kanununun 14. Maddesinde işçi-işveren-hükümet kesimi temsilcilerinin katılımı ile oluşan istişari nitelikte danışma kurulu oluşturulmasının kabul edilmesi gösterilebilir. Söz konusu maddenin gerekçesinde çalışma hayatında ilişkin düzenlemelerde sosyal taraflar arasında her safhada ortak diyolog ve işbirliğinin gözetilmesini gerçekleştirmeyi amaçlayan yasal düzenlemenin bulunmaması nedeniyle Türkiye'nin ILO'nun eleştirilerine hedef olduğuna dikkat çekilmektedir (<http://www.iskanunu.com/default.aspx?.pid=7041>).

Türkiye'de çalışma hayatına ilişkin sorunların, taraflar arasında diyolog sağlanarak çözümlenmesi alışılmış bir yöntem değildir. Bununla birlikte, günümüzde çalışma hayatında karşılaşılan sorunların çözümünde taraflar arasında diyoloğa ne derece önem verildiği dikkate alındığında, bu yolun kısa çalışma kararının alınmasında da açık tutulması gerektiği ortadadır.

İşçi tarafının onayının aranmayışı nedeniyle kısa çalışma; işsizliği önlemek için de kullanılan, isteğe bağlı, bir yönüyle esnek çalışma şekli ve diğer yönüyle standart dışı istihdam biçimi olan ve aynı zamanda çalışma süresinin işçiler açısından kısaltılması anlamına gelen iş paylaşımından (job-sharing) farklılık göstermektedir (Özdemir, 2002; 6vd)

Kısa çalışmaya ilişkin uygulamanın yorumlandırılması açısından yeni İş Kanunu’nun 10.6.2003 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiş olduğu dikkate alındığında, geçen sürenin yeterli olduğunu söylemek mümkün değildir. Bununla birlikte, kısa çalışma konusunda genel bir fikir vermesi açısından 30.9.2004 tarihi itibariyle işverenler tarafından Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü’ne yapılan kısa çalışma taleplerine aşağıda yer alan Tablo 1’de yer verilmiş bulunmaktadır.

Tablo-1: Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneğine İlişkin Talepler (30 Eylül 2004 Tarihi İtibariyle)

Sektörler Sonuç	Değ. ve Yorum	Firma Sayısı	İşçi Sayısı	Kısa Çalışma Süresi (ay)	Talebin Geldiği İl	Sendika
İMALAT SEKTÖRÜ		15	1558			
1- Boru İmalat Sanayi	Red	1	32	2	Şanlıurfa	Yok
2- Demir-Çelik Sanayi	Red	2	119		Hatay	Yok
	Red		16	3		
	Red		103	3		
3- Makine Sanayi	Red	1	11	3	Kocaeli	Yok
4- Gıda İmalat	Red	3	172			
	Red		47	1	Gaziantap	Tek Gıda iş
	Red		16	1	Gaziantap	Tek Gıda iş
	Red		109	3	Adana	Yok
5- Tahta Plaka İmalatı	Red	1	183	3	Kütahya	Ağaç iş.
6- Tekstil Sanayi	Red	7	1041			
	Red		129	4	Uşak	Yok
	Red		58	3	Uşak	Yok
	Red		57	3	Uşak	Yok
	Red		18	1	Uşak	Yok
	Red		158	1	İstanbul	Teksif.
	Red		540	1	İstanbul	Teksif.
	Red		81	15 gün	Uşak	Yok
İMALAT DIŞI SEKTÖRLER		2	106		Kocaeli	
1- Hastane Hizmetleri	Red	1	19	3	Samsun	Yok
2- Temizlik Hizmetleri	Red	1	87	3	Samsun	Yok
Toplam:		17	1664			

Kaynak: Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, İşsizlik Sigortası Daire Başkanlığı.

Türkiye İş-Kurumu Genel Müdürlüğünden sağlanan verilerin yorumlanmasında kamu ve özel sektör dağılımı, işyerinin girdiği ekonomik faaliyet alanı, kısa çalışma talebi kapsamına giren işçi sayısı, talep edilen kısa çalışma süresi, işyerinde işçi sendikasının olup, olmaması ve kurum tarafından işveren taleplerinin değerlendirmesi ve işletme büyüklüğü kısa çalışmanın yorumunda birer değişken olarak ele alınmıştır. İşyerlerinin ekonomik faaliyet

alanına göre sınıflandırılmasında, imalat sektörü ve imalat dışı sektör ayırımından yararlanılmıştır.

Yukarıdaki Tablo 1’de yer alan verilerin kamu ve özel sektör itibariyle dağılımına bakıldığında, kamu sektörü işverenlerinden kısa çalışma talebinin gelmediği; kısa çalışma taleplerinin tamamını oluşturan onyediyi kısa çalışma talebinin, özel sektör işverenlerinden geldiği görülmektedir.

Özel sektör işverenlerinden gelen kısa çalışma taleplerinin sektör itibariyle dağılımına baktığımızda; kısa çalışma taleplerinden onbeşinin imalat sanayinde faaliyette bulunan işverenlerden geldiği, imalat dışı sektörlerden sadece iki tane kısa çalışma talebinde bulunduğu anlaşılmaktadır.

İşverenlerinden gelen kısa çalışma talebi kapsamına, toplam olarak 1664 işçi girmektedir ve bu işçiler, hem imalat sanayinde hem de imalat dışı sektörlerde istihdam edilen işçilerin çok küçük bir kısmını kapsamaktadır. Yine, bu işçilerin büyük çoğunluğunun imalat sektöründe istihdam edilen işçilerden oluştuğu dikkat çekmektedir.

Diğer taraftan, işverenlerin kısa çalışma talebinde buldukları süreler de farklılık göstermektedir. Kısa çalışmanın talep edildiği süreler, ekonomik krizin süresi konusunda işverenlerin tahminlerini göstermesi açısından önem taşımaktadır. İşverenlerden dokuz tanesi, üç ay süre için kısa çalışma talebinde bulunurken, beş tanesinin bir ay için, diğer ikisinin ise iki ve dört aylık süre için ve bir işverenin ise onbeş günlük kısa çalışma talebinde buldukları izlenmektedir. Yasada işverenin en az bir ay için kısa çalışma talebinde bulunabileceği hükmü dikkate alındığında, işverenlerce konunun tam olarak anlaşılmadığı akla gelmektedir.

İşverenden gelen kısa çalışma taleplerine taraf olan sendikalar da kısa çalışma taleplerinin yorumunda önem taşımaktadır. Türkiye’de özel sektörde sendikalaşma oranının kamu sektörüne göre daha düşük olması sonucu, kısa çalışmaya geçilmesi talep edilen imalat sektöründeki işyerlerinden sadece beş işletmede sendikal örgütlenmenin olduğu dikkat çekmektedir. Buna karşılık, hizmet sektörünün alt sektörlerinde yer alan ve kısa çalışma talebinde bulunan işletmelerde sendikalaşmanın olmadığı görülmektedir.

Bunun, özel sektör işverenlerinin sendikalaşmaya sıcak bakmamaları yanında; işçilerinde bugünkü kazançlarını, sendikaya üye olmanın ileride kendilerine sağlayacağı kazançlara tercih etmelerinden kaynaklandığı akla gelmektedir.

Tek Gıda İş ve Teksif Sendikasının örgütlendiği dört işyerinde ve Ağaç-İş Sendikasının örgütlü olduğu bir işyerinde, 4857 sayılı İş Kanununun 65.

Maddesi hükmüne dayanarak, işverenin kısa çalışma kararı aldığı görülmektedir.

Teksif İşçi Sendikasının ve Tek Gıda İş Sendikasının kendi işkollarındaki sendikalı işçilerin yarısından çoğunu kapsadığı görülmektedir. Ağaç İş Sendikası ise, belli bir oranda üyeye sahip bulunmaktadır. Her üç sendikanın, Türkiye'deki toplam sendikalı işçi sayısı içindeki payları sayısal ve oransal olarak aşağıda yer alan Tablo 2’ de gösterilmiştir. 2004 yılı Ocak ve Temmuz ayı istatistikleri karşılaştırıldığında, her üç sendikanın işçi sayısında önemli bir değişim olmadığı gözlenmektedir.

Tablo-2: Kısa Çalışma Kararına Taraf Olan İşçi Sendikalarının Üye Sayı ve Yüzdeleri (2004)

İşçi Sendikasının Adı	Sendikanın Üye Sayısı		Sendikaya Üye İşçi Yüzdesi%	
	Ocak 2004(1)	Tem. 2004(2)	Ocak 2004	Tem. 2004
Teksif Sendikası	311.718	315.531	% 52.93	%54.02
Tek Gıda-İş Sendikası	173.618	175.777	%52.92	%52.11

Kaynak: (1)Resmi Gazete, 17.1.2004 tarih ve 25349 sayılı.

(2)Resmi Gazete, 20.7.2004 tarih ve25528 sayılı.

İşverenlerin kısa çalışma kararına taraf olan işçi sendikalarının o iş kolundaki işçilerin belli bir yüzdesini kendi bünyelerinde barındıran sendikalar olduğu dikkate alındığında; kısa çalışma kararının işçi sendikalarının da onayı ile alınması gerektiği açıkça görülmektedir.

Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğüne işverenlerce yapılan kısa çalışma taleplerinin yorumlanmasında, işletme büyüklüğü ile kısa çalışma talebi arasındaki ilişkiye de bakılmıştır. Türkiye’de mikro ve küçük işletmelerin ağırlıklı payı, ekonomik yapının bir özelliği olarak tanımlanmaktadır (Bulutay, 1995: 65).

Türkiye’de konjonktürel dalgalanmaların sıkça yaşanmasının küçük ölçekli işletmelerin korunmasını gerektirmesi sonucu, işveren yükümlülüklerin belirlenmesinde işçi sayısına dayalı işletme büyüklüğü esas alınmakla birlikte (Kuzgun, 2004: 3); kısa çalışma uygulamasında işletme büyüklüğünün kriter olarak alınmadığı görülmektedir.

Diğer taraftan, Türkiye’de işyeri büyüklüğünün belirlenmesinde temel bir kriter bulunmamaktadır. Avrupa Birliği standartlarına göre bir ila dokuz işçi çalıştıran işyerlerinin mikro işletme olarak, on ve kırkdokuz işçi çalıştıran işyerlerinin ise küçük işletme olarak tanımlandığı ifade edilmektedir (Kuruüzüm,1998: 37). Buna karşılık, KOSGEB’in benimsediği sınıflandırmaya

göre ise 1-49 işçi çalıştıran işyerleri küçük işletme, 50-200 işçi istihdam eden işyerleri orta ölçekli ve 201 ve üstü işçi istihdam eden işyerleri ise büyük ölçekli sanayi işletmesi olarak kabul edilmektedir (www.kosgeb.gov.tr/kos.htm).

KOSGEB'in sınıflandırılması esas alındığında kısa çalışma talebinde bulunan toplam onyediyedi işletmeden altı tanesinin küçük ölçekli işletme, on tanesinin orta ölçekli işletme ve bir tanesinin ise büyük ölçekli işletme olduğu görülmektedir. Dağılıma bakıldığında, kısa çalışma taleplerinin, küçük ve orta ölçekli işletmelerden geldiği dikkat çekmektedir. Bu da, küçük ve orta ölçekli işletmelerin yapısal özellikleri sonucu olarak, ekonomik koşullardaki değişimlere karşı daha duyarlı olduklarını ve kısa çalışmayı rekabet güçlerini korumada ve işgücü girdisinin toplam üretim maliyeti içindeki payını aşağı çekmede bir çıkış yolu olarak gördüklerini ortaya koymaktadır.

İşverenlerce yapılan toplam onyediyedi kısa çalışma talebinin ilgili bakanlık tarafından değerlendirilmesine baktığımızda, tamamının red edildiği görülmektedir. Bu da, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın genel ekonomik kriz kavramına bağlı kaldığını göstermektedir.

SONUÇ

Türkiye'de iç ve dış gelişmelerin etkisiyle, çalışma sürelerinde esnekliğe gidilmesinin ilke olarak benimsendiği ve bu yaklaşım içinde kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneğinin düzenlendiği görülmektedir. İhracata dayalı ekonomik büyüme modelinin benimsenmiş olması ve küreselleşmenin sonucu olarak uluslararası ticarete rekabetin ön plana çıkması, Türkiye'de çalışma sürelerinin esnekleştirilmesinin ilke olarak benimsenmesinin nedenidir.

Diğer taraftan, Türkiye'de yaşanmakta olan ekonomik istikrarsızlık, işletmelerin rekabet güçlerini olumsuz yönde etkilemekte ve ekonomik kriz dönemlerinde işletmeleri ayakta kalabilmek için farklı çıkış yolları aramak zorunda bırakmaktadır. Bu çıkış yollarından birisi, yeni İş Kanunu içinde çalışma sürelerinin kısaltılması ve kısa çalışma süresince işçilere işsizlik sigortasından finanse edilen kısa çalışma ödeneği verilmesinin kabulü ile açılmış bulunmaktadır.

Bu şekilde Türkiye'de işletmelere, ekonomik kriz dönemlerinde mal talebindeki daralmaya bağlı olarak işgücü talebini ayarlama ve toplam üretim maliyeti içinde işgücü girdisinin payını aşağı çekme olanağı sağlanmış olmaktadır. Bunun yanında, zorunlu nedenlerle kısa çalışmaya gidilmesinin kabulü de, firma üzerinde olumlu etki yapacak bir düzenlemedir. Her iki koşula bağlı olarak, kısa çalışmaya gidilmesi firmaların iç ve dış pazarlarda rekabet gücünü artırıcı etki yapacak bir uygulamadır.

Kısa çalışmanın düzenlenmesinde esas alınan ekonomik kriz kavramının ekonominin bütününe etkileyen genel kriz, sektör düzeyinde ve işyeri düzeyinde olmak üzere üç farklı düzeyde yorumlandığı ve sadece ülke ekonomisinin bütününe etkileyen ekonomik krizin, kısa çalışmaya gidilmesinde haklı neden olarak kabul edildiği görülmektedir.

Kısa çalışma uygulaması ile, iş sözleşmesine süreklilik kazandırılması amaçlanmaktadır. İşçi açısından ekonomik kriz ortadan kalktığında, işçinin eski işine dönme olasılığı saklı tutulmaktadır. Bununla birlikte, Türkiye’de yapısal işsizliğe ek olarak konjonktürel işsizliğin yaşanmasının; kısa çalışmanın işçi için sürekli işsizliğe dönüşmesine neden olabileceği düşünülmektedir.

Diğer taraftan, kısa çalışma ödeneği ile işçiye sınırlı bir gelir düzeyi belli bir süre için garanti edilmektedir. Bu şekilde, işveren isteği ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının uygun görüşü ile işin durdurulmasında, işçinin kendi istek ve kusuru dışında uğradığı geçici gelir kaybının kısmen de olsa karşılanması amaçlanmaktadır. Bununla birlikte, kısa çalışma ödeneğine hak kazanmada işsizlik ödeneğine hak kazanma koşullarının aranması; Türkiye’de kayıt dışı istihdamın yaygınlığı dikkate alındığında, işçilerin çoğunun kısa çalışma ödeneğinden yararlanamayacağı anlamına gelmektedir.

Kısa çalışma ödeneğinin, ekonomi üzerinde işsizlik ödeneğinin etkisine benzer bir etki yaratması mümkündür. Kısa çalışma ödeneğinin toplam talebe istikrar kazandırıcı etkisi, işçinin kısa çalışma ödeneğine hak kazandığı süreye ve ödeneye getirilen tavana bağlı olarak sınırlı olacaktır. Bunun yanında, toplam ekonomik faaliyetler içinde kayıt dışı ekonominin ve toplam istihdam içinde kayıt dışı istihdamın payı da, bu etki üzerinde belirleyici olacaktır.

Kısa çalışmanın etkilerinin özel ve kamu sektörü için ayrı değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu gereklilik, Türkiye’de işgücü piyasasının kamu ve özel sektör işgücü piyasası olarak ikili yapıya sahip olmasının ve her iki piyasasının ücret ve çalışma koşulları açısından farklı özellikler göstermesinin sonucudur. Buna bağlı olarak, İş Kanununda işverene ekonomik kriz ve zorunlu hallerle sınırlı olarak tanınan kısa çalışmaya gitme hakkının, kamu ve özel sektör işverenleri tarafından farklı biçimde değerlendirilmesi beklenmektedir. Genel bir yaklaşımla, işsizliğin çözümünde sosyal istihdam biçiminin kamu sektöründe benimsenmiş olması nedeniyle; Türkiye’de kamu sektörü işverenlerinin kısa çalışmaya gitme talebinde bulunma olasılığının zayıf olduğu düşünülmektedir. Özel sektör işverenleri için işletmenin rekabet gücü önem taşıdığından, kısa çalışmanın bunu sağlamada bir çözüm olarak kabul edildiği görülmektedir.

Kısa çalışma taleplerinin özellikle küçük ve orta ölçekli işletmelerden gelmesi, bu ölçekteki işletmeler açısından işgücü maliyetinin dengelenmesinde

sayısal esnekliğin önemini ortaya koymaktadır. Bu odaklaşma, küçük ve orta ölçekli işletmelerin ekonomik istikrarsızlıktan daha çok etkilendiklerini ve çözüm arayışı içine girdiklerini göstermektedir.

Türk ekonomisinin temel özelliklerinden birisi yoğun ve dönemsel olarak yaşanan ekonomik krizler; yapısal işsizliğe ek olarak, konjonktür işsizliğinin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bununla birlikte, kısa çalışmanın düzenlenmesinde asıl amacın, konjonktürel işsizliğin önlenmesi olmadığı açıkça görülmektedir. İş Kanunundaki düzenleniş biçimi ile kısa çalışma, firma açısından işgücü talebinde ve dolayısıyla işgücü maliyetinde esneklik anlamına gelmektedir.

Kısa çalışma kararının tek tarafı olarak işverence alınması, işçi ve işveren kesiminin ortak kararı olmaması günümüzde işçi-işveren arasındaki sorunlarının çözümünde benimsenen yaklaşıma ters düşmektedir. Bu düzenleniş biçimi, Türkiye’de sosyal diyoloğun taraflar arasında sorunların çözümünde yerleşmemiş bir yöntem olmasından kaynaklanmaktadır. Kısa çalışma kararının, tarafların ortak kararı olarak alınması daha yerinde bir çözüm olacaktır. Kısa çalışma kararının tüm tarafların katılımı ve Ekonomik ve Sosyal Konseye işlerlik kazandırılarak alınmasının mümkün olduğu düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- Akyiğit, E. (2004) “Kısa Çalışma”, **TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, 19(1-2),1-35.
- Arıkoğuş, Ş. (2001) “Kriz Ortamlarında İşletme Yönetimi”, **İktisat Dergisi**, 410-411, 52-59.
- Bosch, G, P. Dawkins and F. Michon (1994) “Working Time in 14 Industrial Countries: An overview ” ,**Times are Changing: Working Time in 14 Industrial Countries**”, G. Bosch, P. Dawkins and F. Michon (eds.), **International Institute of Labour Studies**, 1-45.
- Borjas, G. J. (1996) **Labour Economics**, McGraw-Hill, International Editions, Economic Series, Singapore.
- Bulutay, T. (1995) **Employment, Unemployment and Wages in Turkey, With Introduction by Edmond Malinvaud and Comments by Orhan Güvenen**, ILO and State Institute of Statistics, Ankara.
- Çalışma (1998), **ILO Anayasası ve Türkiye Cumhuriyeti Tarafından Onaylanan ILO Sözleşmeleri ILO Constitution and ILO Conventions Ratified by The Republic of Turkey**, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayını, No: 86, Ankara.

- Çelik, N. (2003) **İş Hukuku Dersleri**, 16. Bası, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., Yayın No: 1405, Hukuk Dizisi: 596.
- Centel, T. (2002) “Çalışma Hayatımızda Çağa Uyum İçin çözüm Önerileri” **Çalışma Hayatında Çağa Uyum Semineri**”, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu Yayını, 223, 107-112.
- Centel, T. (2003) “Türkiye’de Yeni İstihdam Türleri ile İş İlişkilerinin Esnekleştirilmesi” **Çalışma Hayatında Esneklik, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu Yayını**, 239-252.
- Dinçer, Ö. (1998) **Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası**, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 5. Baskı.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2000) **Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, 1950-1998**, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2001) **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kayıtdışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Yayın No: DPT 2603-ÖİK, 614, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2002) **Temel Ekonomik Göstergeler Haziran 2002**, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2004) **Temel Ekonomik Göstergeler Şubat 2004**, Ankara.
- Elliot,R,F. (1997) **Labour Economics, A Comparative Text**, England: Mc Graw Hill, Book Company Europe.
- Ergin, E. (1992) **İşletme Politikası**, İstanbul: Der. Yayınları.
- Felstead, A. and Jewson, N. (1999) “Flexible Labour and Non-Standard Employment: An Agenda of Issues”. in A, Felstead and N. Jewson (eds.), **Global Trends in Flexible Labour** Mac Millan Business, London: Mac Millan Press, 1-18.
- Flanagan, R.J., Smith, R, S. and Ekrenberg R,G. (1994) **Unemployment, Labour Relations and Labour Economics**, Scott, Foresman and Company Glenview, London, England.
- Kazgan G. (2002) “1990 Sonrası Yıllarda Türkiye’de Krizler ve Yarattığı Sonuçlar (İşçiler ve Sosyal Önlemler Açısından Bir İrdeleme)”, **Ekonomik Krizin İş Hukuku Uygulamasına Etkisi**, İstanbul Barosu, Galatasaray Üniversitesi, İstanbul Barosu Yayınları, 17-40.
- Kuruüzüm, O. (1998) “SME in Turkey: A Structural Evaluation”, Y. Tekelioğlu, F. Naumann (eds.), **Turkish Small and Medium Sized Enterprises in The Integration Process of Turkey with the European Union Implication and Consequences**, Foundation and Akdeniz University Faculty of Economics and Administrative Sciences, 33-44, Ankara.

- Kuzgun, K.İ. (2004) **Türkiye’de Bireysel İş İlişkilerinin Düzenlenmesinde Yeni Yaklaşımlar**, T.C. Muğla Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi. Tartışma Tebliği No: 2004/06, Muğla.
- İŞKUR, (2003) **Toplu Pazarlık Yoluyla Emeklilik Sosyal Taraflar ve Devletin Rolü**, ILO Ofisi, Ankara.
- MESS, (1999) “MESS’in Önerisi”, **Kamuoyunda Esneklik, Türkiye Metal Sanayicileri Sendikası**, 311, 179-183.
- OECD, (1990) **Labour Market Policies for The 1990’s**, Paris.
- OECD, (1994) **The OECD Jobs Study Facts, Analysis, Strategies, Unemployment in the OECD Area 1990-1994**, Paris.
- ÖzdemirB. (2002) **İş Hukuku Açısından İş Paylaşımı (Job Sharing)**, Ankara.
- Süzek, S. (2005) **İş Hukuku (Genel Esaslar-Bireysel İş Hukuku)**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayın No: 1564; Hukuk Dizisi: 694, Ankara.
- Şen, S. (2001) **Esnek Üretim, Esnek Çalışma ve Endüstri İlişkileri**, T.C,Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Ana Bilim Dalı, Doktora Tezi, Ankara.
- TİSK, (2003) **4857 Sayılı İş Kanunu ve Gerekçesi (Kabul Edilen Değişiklik Önerileri ile Birlikte)**, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Yayın No: 234, Ankara.
- Ulucan, D. (1996) “Çalışma Hayatında Esneklik”, **Prof.Dr. Metin Kutal’a Armağan**, TÜHİS yayını, 525-542.
- Resmi Gazete, 17.1.2004 tarih ve 25349 sayılı.
- Resmi Gazete, 20.7.2004 tarih ve 25528 sayılı.
- http://www.gov.tr/birimler/isgücü/kısa_calisma.htm
- [http:// www.kosgeb.gov.tr/kos.htm](http://www.kosgeb.gov.tr/kos.htm)
- http://www.iskur.gov.tr/my_docu/mevzuat/yonetmelik45.html
- http://www.iskur.gov.tr/my_docu/mevzuat/tebligindeks.html
- [http://www.iskur.gov.tr/mydocu/ kısa_ çalışma.html](http://www.iskur.gov.tr/mydocu/kısa_calisma.html)
- <http://www.iskanunu.com/default.aspx?.pid=7041>