



Yıl / Year: 2019

Cilt / Volume: 9

Sayı / Issue: 18

Sayfalar /Pages: 203-224

Araştırma Makalesi

Gönderim Tarihi: 19.07.2019

Kabul Tarihi: 29.09.2019

TÜRKİYE’DE PASİF EMEK PİYASASI POLİTİKASI ARACI OLARAK KISA ÇALIŞMA UYGULAMASI

Muzaffer KOÇ*

İskender GÜMÜŞ**

Öz

Bu çalışmada, kriz dönemlerinde devletin işsizliği azaltmak amacıyla bir emek piyasası politikası olarak uyguladığı kısa çalışma uygulaması incelenmektedir. Bu yönüyle kısa çalışma, çalışanın korunması temel anlayışının bir uzantısı olarak istihdam güvencesinin ve çalışma hakkının tesis edilmesini sağlamaktadır. Çalışmada, kısa çalışmanın emek piyasalarında yeniden yapılanma stratejileri içerisindeki işlevi ve Türkiye’de kısa çalışma uygulamasının incelenmesi amaçlanmaktadır. Kısa çalışma uygulamasına yönelik yasal düzenleme çeşitli boyutlarıyla ortaya konularak, uygulamada ortaya çıkan problemler ve bazı çözüm önerileri geliştirilmektedir. Özellikle, son 10 yılda yaşanan ekonomik krizlerde kısa çalışma uygulamasının işsizliğin sosyal maliyetlerini azaltmada önemli bir pasif emek piyasası politikası olduğu ileri sürülmektedir.

Anahtar Kelimeler: *Ekonomik kriz, işsizlik, kısa çalışma, emek piyasaları, pasif emek piyasası politikaları.*

JEL Kodları: *K31, J58*

SHORT-TIME WORKING PRACTICE AS A TOOL FOR PASSIVE LABOR MARKET POLICY IN TURKEY

Abstract

This study examines the short-time working practice, which is applied by government as a labour market policy for reducing the unemployment rates. In this respect, short-time working assures employment and maintains the right to work as an extension of the basic approach for protecting the employee. In this study, it is aimed to handle short-time working’s role in reorganization strategies of labour markets and how short-time working is practiced in Turkey. Certain solution offers are developed for the problems may arise, considering, in several aspects, the legislation on short-time working. In particular, it is suggested that short-time working practice has been a remarkable passive labour market policy for mitigating the social costs of unemployment during the economic crises experienced in last 10 years.

* Doç. Dr., Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, muzaffer.koc@marmara.edu.tr , ORCID: 0000-0003-2188-1196

** Dr. Öğr. Üyesi, Kırklareli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, iskender.gumus@klu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-1428-0512

Keywords: *Economic crisis, unemployment, short-time working, labour markets, passive labour market policies.*

JEL Codes: *K31, J58*

GİRİŞ

Emek piyasası politikalarının genel amacı, işsizliği azaltmak ve emek piyasalarına erişimde fırsat eşitliğini sağlamaktır. Bu çerçevede, her ülkenin kendi dinamikleri ekseninde emek piyasası politikaları ve reformları geliştirdiğini ifade etmek mümkündür. Bu politikalar ve reformlar ülkelerin ekonomik ve siyasi yapısı, toplumun kültürü, refah rejimi gibi çeşitli faktörlerle şekillenmektedir. Bu nedenle, her ülke için tek bir modelden söz edilemez. Bir ülke için başarılı olmuş bir emek piyasası politikasının diğer ülkeler için de aynı başarıyı sağlayacağı kesin değildir. Bazı durumlarda, emek piyasası politikaları ve reformları piyasa başarısızlıklarını giderip, işsizliği azaltırken bazı durumlarda da çalışanların çıkarlarına zarar verecek ölçüde aykırı sonuçlara neden olabilir.

1970’li yıllardan bu yana yaşanan sosyal, ekonomik, teknolojik ve siyasal gelişmeler çalışma hayatında değişim ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Çalışma hayatı ve ona bağlı olarak çalışma ilişkilerine dair mevzuatın dinamik ve değişken yapısı da sürekli bu değişime ayak uydurmak zorunda kalmıştır. Özellikle sosyal politika ile ilgili tartışmaların önemli bir bölümü emek piyasasına yönelik kurumsal düzenlemeler ve bunların ekonomik etkileri ile ilişkilidir. Neoliberal politikaların etkisiyle daha da kırılgan hale gelen ekonomik yapılarda krizler süreklilik kazanmaya ve krizlerin etkileri de toplumları derinden etkilemeye başlamıştır. Ekonomik krizlerin en önemli etkisi de emek piyasalarında görülmüştür.

Özellikle, 2008-2009 yılları arasında tüm dünyada etkili olan küresel krizde, ekonomiler ciddi bir gerileme yaşamış ve işsizlik oranları hızla yükselmiştir. Hükümetler, küresel mali krizin olumsuz sonuçlarını azaltabilmek veya ortadan kaldırabilmek, istihdamın azalmasını ve işsizliğin artmasını engelleyebilmek amacıyla istihdamı artırmayı hedefleyen çeşitli politikalar uygulamaya başlamışlardır. Bu politikalardan biri de kısa çalışma uygulamalarıdır. Başta Fransa ve Almanya olmak üzere birçok ülkede hükümetler işsizliğin etkisini kısa çalışma programları ile azaltmayı hedeflemiştir (Cahuc ve Nevoux, 2017: 4). Nitekim, kısa çalışma uygulamaları hem ülke düzeyinde hem de sektörel yahut işletme/firma düzeyinde oluşan kısa süreli dalgalanmalardan emek piyasalarını muhafaza edebilmek için geliştirilmiş bir politika niteliğindedir.

Kısa çalışma uygulamalarının ekonomik kriz dönemlerinde işsizliğin artmasını önleme ve istihdamı korumada önemli bir politika olduğu, işten çıkarmalara bir alternatif olarak teşvik edildiği, devletin de emek piyasalarını düzenlemede kısa çalışma uygulamalarını bir politika olarak kullandığı ve ekonomik dalgalanmalarının olumsuz yönlerini azaltmada etkili olduğu çeşitli araştırmalarda belirtilmiştir (Wroman ve Brusentsev, 2009; Abraham ve Houseman, 2012; Hijzen ve Martin, 2013; Balleer vd., 2016).

Kısa çalışma, Türkiye’de ilk kez 4857 sayılı İş Kanunu ile (2003) düzenlenmiştir (4857/65). 2008 yılında yapılan yasal değişiklikle kısa çalışma ödeneğine ilişkin düzenlemeler/hükümler İş Kanunu’ndan çıkartılmış ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu kapsamına alınmıştır (5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun). Yapılan bu düzenlemeyle İş Kanunu kapsamı dışında bir iş sözleşmesine bağlı çalışanlar da kısa çalışma uygulamasından faydalanmaya başlamıştır. Bu nedenle, Türkiye’de çalışma mevzuatında yapılan düzenlemelerle bir yandan çalışanların hakları korunurken diğer yandan da uzun vadede işi korumaya yönelik uygulamaların geliştirildiğini ifade etmek mümkündür.

Bu çalışmada, 1970’li yıllarda emek piyasalarında yaşanan krize yönelik geliştirilen yeniden yapılanma stratejileri ve bu stratejilerden pasif emek piyasası politikası olarak kısa çalışma uygulamaları incelenmekte ve Türkiye’de kısa çalışma uygulaması çeşitli yönleriyle irdelenmektedir. Ardından, uygulamada karşılaşılan sorunlar ortaya konmakta ve bu sorunlara ilişkin çeşitli çözüm önerileri getirilmektedir.

1. EMEK PİYASALARINDA KRİZ VE YENİDEN YAPILANMA STRATEJİLERİ

İkinci Dünya Savaşı’nın ardından Batı Avrupa’da yaygın bir şekilde uygulanmaya başlayan Keynezyen politikalar sayesinde, devletin ekonomide müdahaleciliği artmış, istikrarlı ekonomik büyüme ve tam istihdama yaklaşan istihdam oranlarına ulaşılması refah devletinin altın çağı olarak isimlendirilmiştir. Ancak, 1970’lerin ilk yıllarında değişen piyasa şartları ve rekabet savaş sonrası dönemi karakterize eden, ulusal ekonomilere, yüksek ücretli vasıfsız işçilerin ömür boyu istihdamına dayalı Fordist-Taylorist üretim modelinin sürdürülmesini imkânsız hale getirmiştir. 1980’ler ise Postfordizm olarak isimlendirilen ve temel özelliği esneklik olan alternatif bir üretim modelinin gelişimine tanıklık etmiştir. Böylece yaklaşık 25 yıl süren istikrarlı Fordist-ekonomik büyüme dönemi sona ermiş, Keynezyen politikalar gözden düşmüş ve refah devleti sarsıntı geçirmiştir (Parlak, 2011: 1).

Bu sarsıntuların yanı sıra 1970’li yılların başında meydana gelen petrol şoklarına dayalı krizlere çözüm önerisi olarak sunulan neo-liberal politikalarla birlikte küreselleşme ve bilgi iletişim teknolojilerindeki gelişmeler çalışanlar açısından pek çok sorunu ortaya çıkarmıştır. Kuşkusuz dünyada yaşanan bu küresel ekonomik yeniden yapılanma sürecinin içinde en belirgin sosyal sonuç ise işsizliğin artması ve kronikleşmesi olmuştur. Diğer taraftan Postfordizmin esnekliğe dayalı üretim modeli emek piyasalarının yeniden yapılandırılmasında önemli bir strateji olarak ortaya çıkmıştır.

Bu süreçte işletmenin rekabet gücünü koruma ve artırma, işçiye zamanını dilediği şekilde düzenleme imkânı, teknolojik gelişmelerin endüstriyel alanda uygulanması ve istihdamın teşvik edilerek işsizliğin azaltılması gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin emek piyasalarını değişime zorlamıştır (Demir ve Gerşil, 2008). Özellikle, gelişmekte olan ülkelerde bu süreç istihdam ilişkilerinde çözülme ve değişimi tetiklemiştir. İşin ve iş organizasyonunun yeniden yapılandırılması, hizmet sektörünün yükselişi bir taraftan emek piyasalarının kompozisyonunu değiştirirken diğer yandan da standart olmayan veya atipik istihdamın yaygınlaşmasına yol açmıştır (Parlak, 2011: 19). Emek piyasalarında esneklikle ortaya çıkan bu yeni stratejiler işsizlikle mücadelede önemli bir politika olarak ileri sürülmeye başlamıştır. Zira işsizliğin artması bu dönemde hükümetleri sosyal koruma sağlamak için aktif ve pasif emek piyasası politikalarının koordinasyonunu giderek daha fazla kullanmaya yönlendirmiş ve işsizlikten istihdama geçiş için bir strateji olarak görülmüştür.

Dünyada değişen ekonomik şartlar karşısında işletmelerin bu sürece uyumu çeşitli tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Ülkelerarası reel ücret farkları ve refah devleti tarafından sunulan asgari ücret, işsizlik sigortası, iş güvencesini ilişkin hukuki düzenlemeler ile sosyal haklar bu tartışmaların başında gelmektedir. Diğer tarafından, gelişmiş ülkelerin emek piyasası performansında sosyal güvence ile işsizlik arasında önerilen değiş-tokuş gündemdeki yerini korumaktadır. Gerçekten de pek çok gelişmiş Avrupa ülkesi, 1980’lerden bu yana emek piyasasında esnekliği artırmak için bir dizi politika değişikliği gerçekleştirmiş ve uygulamaya başlamıştır (Türcan-Özşuca, 2003: 8).

Ancak, 1990’lı yıllar boyunca uygulanan esneklik politikaları gelişmiş ülkelerde işsizlik oranlarını azaltmada önemli bir başarı elde edememiştir (Aykaç ve Güllü, 2006: 37). Her ne kadar bazı ülkelerde başarı elde edilmiş olsa da (Özer, 2018) bu başarılar gelişmiş ülkelerin tamamına yayılmamıştır.

2008 yılında yaşanan küresel ekonomik kriz sonrasında işsizlik oranları hızlı bir şekilde yükselmeye başlamış ve 2011 yılında zirveye ulaşmıştır. Bu nedenle, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin gündemini uzun süre işsizliğin azaltılması oluşturmuştur. Bu süreçte gelişmiş ve gelişmekte olan ekonomilerin iki büyük zorlukla karşı karşıya geldiklerini ifade etmek mümkündür. Bunlardan ilki, işsizliğin azaltılması ve daha fazla insan için iş yaratılmasına dayalı aktif emek piyasası politikaları olurken, diğeri ise işsizlere yönelik artan yardımlar için yapılan harcamaların ulusal bütçe üzerinde oluşturduğu yüküdür (Özer, 2018).

2. PASİF EMEK PİYASASI OLARAK KISA ÇALIŞMA

Sosyal politikalar bağlamında, gelişmiş ülkeler 20. yüzyılın ilk çeyreği sonrasında, işsizliğin henüz kronikleşmediği refah devletinin altın çağının sonu olarak ifade edilen 1973 yılı petrol şoklarına kadar geçen dönemde tam istihdama yakın bir düzey yakalamış, bu dönemde ortaya çıkan küçük boyutlu doğal işsizlik ise pasif emek piyasası politikası araçları yoluyla giderilmeye çalışılmıştır (Korkmaz ve Mahiroğlu, 2007: 86).

Öte yandan, gelişmiş ekonomiler açısından aktif emek piyasası politikalarının uzun bir geçmişi olmasına rağmen, refah devletinin altın çağının yaşandığı dönemde işsizlik yardımlarının cömertliği aktif emek piyasası politikalarının büyük ölçüde göz ardı edilmesine neden olmuştur. Nitekim, işsizleri harekete geçirmek için pasif emek piyasası politikalarından aktif müdahalelere geçişte kamu harcamalarının gerekli olduğuna inanılmaktaydı (Martin, 2014: 3). Dolayısıyla, refah devletinin altın çağının yaşandığı dönemde pasif emek piyasası politikaları işsizlikle mücadelede önemli bir araç olarak görülmüştür.

İşsizliğin neden olduğu sorunlarla mücadelede, emek piyasası politikası olarak pasif politikaların yetersiz kalmasıyla 1980 sonrasında ikinci önlem olarak aktif emek piyasası politikaları devreye sokulmuştur. Her ne kadar emek piyasalarında uzun sayılabilecek bir sürede aktifleşme stratejileri yükselişte olsa da 2007 yılında ABD’de ortaya çıkan ve 2008 yılında dünyaya yayılan küresel kriz döneminde daha geniş bir sosyal politika önlemine başvurulması gerektiği tartışılmaya başlamıştır. Bununla birlikte, kanıtlar bu stratejiyi uygulayan ülkelerin emek piyasası performanslarını otomatik olarak iyileştirmediğini, aktif ve pasif politikaların daha geniş bir sosyal koruma sisteminin iki temel bileşeni olarak görülmesi gerektiğini göstermiştir. Bu politika eğilimi, küresel mali krizin patlak vermesinden bu yana merkezi bir aşamaya kavuşmuş; bu da hükümetlerin harcamaları aynı zamanda işçilerin gelirlerini koruyabilecek ve istihdam edilebilirliklerini arttırabilecek müdahalelere yönlendirmesi ihtiyacını güçlendirmiştir (Martin, 2014: 3).

Özellikle, yapısal uyum sürecinde emek piyasasında artan esneklik ile birlikte işsizlik ödemeleri önemli hale gelmiştir. İşsizliğin hızlı bir şekilde yükselmesi ve uzun süreli hale gelmesine bağlı olarak işsizlik yardımlarının geliştirilmesine yönelik talepler artmıştır. Bu dönemde hükümetler, işsizlik programlarını yeniden düzenleme ihtiyacı duymuştur (Kapar, 2005: 344)

Durgunluk dönemlerinde, birçok işletme mal ve hizmetlere yönelik talebin azalması gerekçesiyle işten çıkarma ya da çalışma sürelerini azaltma alternatifleriyle karşı karşıya kalmaktadır. İşten çıkarmalar, özellikle emek piyasası düzenlemeleri, işletmelerin bunları yapmalarını engellediğinde ve işten çıkarma maliyetlerinin yüksek olması nedeniyle uzun vadede mali açıdan kârlı olmayabilir. Buna ilaveten, kıdemli ve vasıf düzeyi yüksek personel kaybedildiğinde, talep düzeldiğinde çoğu zaman eski verimi elde etmek hem zor hem de pahalı olabilir. İşletmenin durgunluk öncesi çıktı ve karlılık seviyelerine geri dönmesi uzun zaman alabilir ve bazı durumlarda bu mümkün olmaz.

Üretim faktörlerinin yeterince kullanılmamasını anlatan işsizlik dünyanın en önemli iktisadi problemlerin başında gelmektedir. İşsizliğin bireysel, ekonomik ve toplumsal bir takım olumsuz sonuçları bulunmaktadır. Devletler işsizliği azaltmaya yönelik çeşitli istihdam politikalar uygular. İstihdam politikaları işlevlerine göre aktif ve pasif politikalar olarak ikiye ayrılır. Aktif istihdam politikaları kişinin çalışma hayatında devamını mümkün kılmaya çaba harcarken, pasif istihdam politikaları işsizlikten ortaya çıkan olumsuz durumun maliyetlerini azaltmaya çabası içerisindedir. Kısa çalışmaya işsizlik ile mücadelede önemli bir istihdam politikası aracıdır.

Küresel mali kriz döneminde, 33 OECD ülkesinden 25'inin uyguladığı kısa süreli çalışma önemli bir emek piyasası politikası ve mali dengeleyici olarak kullanılmıştır. Almanya, İtalya ve Japonya gibi ülkelerde, işgücünün %2'sinden fazlası 2009'da kısa süreli çalışmakta olup, bu ülkelerin her birinde 5 milyar Euro'dan fazla mali harcamaya yol açmıştır (Balleer vd. 2016: 1). Kısa süreli çalışma programları, iş paylaşımını teşvik ederek geçici olarak düşük talep gören firmalarda işlerin korunmasını amaçlayan ve aynı zamanda kısaltılmış çalışma haftası veya geçici işten çıkarmalar nedeniyle saatleri azalmış olan işçilere gelir desteği sağlayan kamuya açık programlardır. Kısa çalışma planlarının amacı, “aşırı” işten çıkarmalar, yani uzun vadede işleri uygun olacak bir iş kesintisi sırasında işçilerin işten çıkarılmasından kaçınmaktır. Prensip olarak, iyi tasarlanmış bir kısa çalışma programı hem eşitliği hem de verimliliği teşvik edebilir. Tüm kısa çalışma planlarının önemli bir amacı, bir çalışanın firma

ile sözleşmesinin kısa çalışma döneminde veya işin askıya alındığı süre boyunca sürdürülmesidir (Hijzen ve Venn, 2011: 6).

Kısa çalışma, olağanüstü hallerde işverene çalışma süresini azaltabilme ya da geçici bir süre için işçilerin sözleşmelerini askıya alma hakkı tanıyan bir istihdam politikası aracıdır (Görücü, 2008: 77).

Kısa çalışma, özellikle ekonomik kriz dönemlerde çalışma süresinin önemli ölçüde azaltılmasını öngören bir esnek istihdam şeklidir. Bu bağlamda kısa çalışma, ortaya çıkan olumsuz ekonomik şartlarda, işverenlerin işçileri işten çıkartmalarına mani olmak ve işçilerin de belirli bir gelir garantisi altında olumsuz dönem/sürenin aşılmasına yardımcı olmayı amaçlamaktadır (Hekimler, 2015: 156).

Kısa çalışma, kriz dönemlerinde başvuru, yeni bir iş ilişkisinden ziyade, mevcut iş ilişkisinin sürekliliğine katkı sağlamayı amaçlayan bir modeldir (Hekimler, 2005: 160). Başka bir ifadeyle, iş sözleşmesine süreklilik kazandırılması amaçlayan kısa çalışma uygulamasında işçinin ekonomik krizden sonra eski işine dönme imkânı söz konusudur (Kuzgun, 2005: 49).

İşverenler ekonomik kriz dönemlerinde, işçi çıkarma, ücretsiz izin uygulaması veya işyerinde çalışma sürelerinin azaltılması gibi birtakım önlemlerle ekonomik güçlükleri aşmaya çalışırlar (Makas, 2012: 1).

Kısa çalışmanın daha geniş bir tanımını Ocak (2008: 6) yapmıştır;

“Genel ekonomik kriz ve zorlayıcı sebeplerin işyerine yapacağı olumsuz etkiler sonucunda, işyerinde işgücüne duyulan ihtiyacın geçici olarak azaldığı veya kısmen ya da tamamen geçici bir süre için ortadan kalktığı durumlarda, işçilere belli bir gelir güvencesi sağlanması suretiyle, işçi aleyhine olacak ücretsiz izin vb. uygulanmaların ve işten çıkarılmaların engellenmesi, işyerinin/üretimin ve iş ilişkilerinin/iş sözleşmelerinin devamlılığının sağlanması ve korunması amacıyla getirilmiştir” (Ocak, 2008: 6).

Kısa çalışma ödeneği, işverene kriz döneminde çalışma süresinin azaltılarak da olsa işyerini açık tutmasına, işçiye de işsizlik maliyetine girmeden düşük de olsa belli bir gelir imkânı sağlamaktadır (Uğraş, 2014: 67).

Ekonomik bir kriz / zorlayıcı nedenler sonucu işverenin işgücüne ihtiyacı tümenden/kısmen ortadan kalkmaktadır. Kısa çalışma ile işveren belirli şartlarda ücret ödeme yükümlülüğünde kurtulmayı, işçi ise işini kaybetmeden belli ölçüde gelire sahip olabilmeyi beklemektedir (Akyiğit, 2004: 1).

Kısa çalışma ile amaçlanan çeşitli sebeplerden ortaya çıkan sorunlardan dolayı, işçilerin işten

çıkarılmasının önüne geçilmesidir. Kısa çalışma, feshe karşı koruma anlamında iş ilişkisinin devamını sağlayan bir araçtır. Bu bağlamda kısa çalışma, fesihten önce uygulanması gereken daha hafif bir önlem olarak kabul edilebilir (Ocak, 2008: 733).

3. TÜRKİYE’DE KISA ÇALIŞMA UYGULAMASI: YASAL DÜZENLEME, KAPSAM VE GEREKÇE

3.1.Yasal Düzenleme

Kısa çalışma, Türkiye’de ilk defa 4857 sayılı İş Kanunu ile düzenlenmiş ve 2008 yılında önemli bir yasal değişikliğe uğrayarak 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu kapsamına alınmıştır. Bu doğrultuda, Türkiye’de kısa çalışma uygulaması 25/8/1999 tarih ve 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu’nun Ek 2’nci maddesinde yer alan Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneğine yönelik genel yasal çerçeve ile düzenlenmiştir. Söz konusu yasal düzenlemeye göre, kısa çalışmanın belli sebeplerle yaptırılacağı, üç ayı aşmaması gerektiği, Kısa Çalışma Ödeneğinin İşsizlik Sigortası Fonundan ödeneceği, kısa çalışma ödeneğine hak kazanmada işsizlik sigortası hak etme şartlarının yerine getirme zorunluluğu, günlük kısa çalışma ödeneğinin günlük ortalama brüt kazancın %60’ı olacağı ve aylık asgari ücretin brüt miktarının %150’sini geçemeyeceği, kısa çalışma ödemelerin ilk başta tespit edilen işsizlik ödeneğinin süresinden düşüleceği, herhangi bir zorlayıcı nedenle kısa çalışma yapılması halinde ödemelerinin İş Kanununda öngörülen bir haftalık süreden sonra başlayacağı, kısa çalışma ödeneğinin altı aya kadar uzatılmasında Cumhurbaşkanı’nın yetkili olacağı ve işverenin hatalı bilgi vermesi veya belge ibrazı halinde yapılan fazla ödemelerin yasal faiziyle işverenden tahsil edileceği belirtilmiştir.

Diğer taraftan 4447 sayılı Kanunun Ek 2’nci maddesine dayanılarak Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik hazırlanmış, söz konusu yönetmelik 30/04/2011 tarih ve 27920 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiş ve en son 9/11/2018 tarihinde çeşitli değişiklikler olmuştur.

Söz konusu yönetmelikte kısa çalışmanın bir tanımı da yapılmıştır. Tanımda aşağıdaki unsurlara yer verilmiştir. Buna göre kısa çalışma üç ayı geçmeyecektir. Kısa çalışma, genel ekonomik, sektörel, bölgesel kriz veya zorlayıcı sebeplerle işyerindeki çalışma süresinin, işyerinin tamamında/bir bölümünde geçici olarak 1/3 oranında azalması halinde mümkündür. Ayrıca, süreklilik şartı bulunmadan en az dört hafta süreyle faaliyetin tamamen/kısmen durdurulması halinde de kısa çalışma mümkündür (Yön/3/1ç).

Kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneği, çeşit sebeplerden dolayı ortaya çıkan kriz ve zorlayıcı sebeplerden dolayı işverenin krizden çıkışına katkı sağlamak, işçinin de işe devamına imkân sağlamaya yönelik bir düzenlemedir. Zira, kısa çalışma talebi uygun bulunup kabul edilen işveren çalıştırmadığı süre için işçiye ücret, dolayısıyla sigorta primi ve işsizlik sigortası primi ödeme yükümlülüğü olamayacaktır (Bayram, 2010).

3.2.Kapsam

Kısa çalışma, öncelikle 4447 Sayılı Kanun kapsamında bulunan işyerinde uygulanabilmektedir. Sözleşmeye bağlı herhangi bir ayırım, yani belirli belirsiz, sürekli süreksiz, tam veya kısmi süreli ayırım söz konusu değildir.

4857 sayılı İş Kanunu'nun mülga 65'inci maddesinde kısa çalışma genel ekonomik kriz/zorlayıcı sebeplerle işyerindeki çalışma sürelerini önemli ölçüde azalması halinde yahut işyerindeki faaliyetleri tamamen/kısmen geçici olarak durdurulması halinde gündeme gelmekteydi. Maddenin gerekçesinde özetle, kısa çalışma ödeneğinin genel ekonomik krizlerde ve zorlayıcı sebeplerle ücretsiz izine çıkarılan işçilere sınırlı bir gelir güvencesi sağlamak amacı getirildiği, söz konusu sebeplerden dolayı haftalık çalışma sürelerini geçici olarak önemli ölçüde azaltması halinde kısa çalışma gündeme getirilebileceği vurgulanmış, ancak ekonomik veya idari veya organizasyona dayalı olarak o işyerinin kendisinden kaynaklanan bir krize kısa çalışma için gerekçe olamayacağı vurgulanmıştır.

İş Kanunu'nun ilk halindeki şekliyle Kısa Çalışma Ödeneğinden sadece İş Kanunu'na tabi taraflar faydalanmaktaydılar. Bu bağlamda İş Kanunu kapsamı dışındakiler kısa çalışma ödeneğinden yararlanamamaktaydılar. Kısa çalışma 2008 yılında 5763 Sayılı Kanun'la önemli değişikliklerle 4447 sayılı Kanuna taşınmış, buna bağlı olarak bu ödemelerin kapsamı genişletilmiş, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu kapsamına giren Basın İş Kanunu ve Deniz İş Kanunu'na tabi çalışanlar da Kısa Çalışma Ödeneğinden yararlanma hakkını kazanmışlardır. Söz konusu değişikliklerle, kısa çalışmanın kapsamı genişlemiş, Deniz İş Kanuna tabi gemi adamı, Basın İş Kanunu kapsamında gazeteci, İş Kanunu'nun istisnaları arasında yer alan kişilerin şartların olması halinde kısa çalışmadan yararlanmasına imkân sağlanmıştır (Sonkaya, 2009; Seçkin, 2013: 140). Ancak, belirtilmemiştir ki, işsizlik sigortasına tabi çalışmaları olmayanlara örneğin, emekli aylığı alarak çalışanlara, 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu kapsamında olanlara veya Devlet memurlarına kısa çalışma ödeneği ödenmemektedir (Tiryaki, 2019).

3.3. Gerekçe

Kısa çalışma, Türkiye İş Kurumu’nun Kısa Çalışma Ödeneği tanımında, “*genel ekonomik, sektörel, bölgesel kriz veya zorlayıcı sebeplerle işyerindeki haftalık çalışma sürelerinin geçici olarak en az üçte bir oranında azaltılması veya en az dört hafta süreyle işyerindeki faaliyetin tamamen veya kısmen durdurulması halinde sigortalılara çalışmadıkları dönem için bir gelir desteği sağlayan uygulama*” olarak ifade edilmektedir.

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu’nda işverenlerin hangi durumlarda kısa çalışma yaptırılacağı sınırlı bir şekilde belirlenmiştir. Söz konusu nedenlerin dışında kısa çalışma yaptırılması söz konusu olmaz (Çetinkaya, 2014: 440). Kısa çalışma yaptırılacak haller genel ekonomik kriz, bölgesel kriz, sektörel kriz ve zorlayıcı sebep olarak ortaya çıkmaktadır.

Ekonomik kriz çeşitli siyasal, sosyal ve ekonomik sorunlara sebep olan olumsuz bir tablodur. Kısa çalışma bağlamında ise genel ekonomik kriz, ulusal/uluslararası ekonomide meydana gelen hadiselerin, ülke ekonomisini ve bundan dolayı işyerini ciddi şekilde etkileyen ve sarsan haller olarak işaret edilmektedir (Yön/3c). Genel ekonomik kriz uluslararası ekonomilerden kaynaklanabileceği gibi, ulusal ekonomiden ortaya çıkan olaylara bağlı olarak da meydana gelebilir. Kısa çalışma açısından ise vurgulanması gereken önemli nokta meydana gelen hadiselerin genel olarak ülke ekonomisini özel de ise işyerini ciddi şekilde etkilemesi ve sarsmasıdır. Çünkü, kısa çalışma talebinde bulunan işverenin ekonomik krizden etkilendiğini ve dolayısıyla çalışma süresini azalttığını ortaya koyması gereklidir.

Yönetmelikte bölgesel kriz, ulusal/uluslararası hadiselerden ötürü belirli bir il/bölgede faaliyet sürdüren işyerlerinin ekonomik olarak ciddi anlamda etkilenip sarsıldığı haller olarak ifade edilmektedir. Ulusal/uluslararası ekonomide meydana gelen hadiselerin ülke ekonomisini etkilemesi halinde genel ekonomik krizden, sadece belirli bölgelerdeki işyerlerini etkilemesi halinde bölgesel krizden bahsedilebilir. Çeşitli sebeplerden dolayı bölgeler arasında sosyo-ekonomik gelişmişlik farklılıkları bulunmaktadır. Bunun sonucu olarak da çeşitli ulusal ve uluslararası olaylardan dolayı bölgeler farklı şekillerde etkilenebilmektedir.

İş Kanunu’nun 65. maddesiyle kısa çalışmanın hangi hallerde başvurulabileceği tespit edilmiş ve “ekonomik kriz” ve “zorlayıcı sebep” olarak iki halle sınırlandırılmıştı. Ancak, 2008 ve 2011 yıllarında değişiklikler yapılmış, kısa çalışma yapılabilecek nedenler genişletilmiştir. Kısa çalışma ödeneğine hak kazandıran nedenlerden biri olarak sektörel kriz belirtilmiştir. Sektörel kriz, ulusal/uluslararası ekonomide meydana gelen hadiselerden doğrudan etkilenen sektörler ile bunlarla bağlantılı olan başka sektörlerdeki işyerlerinin ciddi şekilde sarsıldığı haller olarak ifade edilmektedir.

Burada genel ve bölgesel krizden farklı olarak belirli sektörler ve bu sektörle bağlantılı diğer sektörlerdeki işyerinin ciddi anlamda sarsıldığı durumlar söz konusudur. Örneğin yakın bir geçmişte kuş gribi sebebiyle özellikle tavukçuluk sektörünün ciddi bir kriz yaşadığı bilinmektedir.

Kısa çalışma yapılabilecek başka bir durum ise zorlayıcı sebebin varlığıdır. Zorlayıcı sebep, ilgili yönetmelikte iki ana başlık halinde değerlendirilmektedir.

Bu haller;

- *“İşverenin kendi sevk ve idaresinden kaynaklanmayan, önceden kestirilemeyen, bunun sonucu olarak bertaraf edilmesi mümkün olmayan, geçici süreyle çalışma süresinin azaltılması/faaliyetin tamamen/kısmen durdurulması ile sonuçlanan dışsal etkilerden kaynaklanan dönemsel haller”*
- *“Deprem, heyelan, yangın, salgın hastalık, su baskını, seferberlik gibi hallerdir” (Yön/3h)*

Mülga yönetmelikte ödeme güçlüğü, nakit darlığı, stok artışı ve pazar daralması gibi hallerin zorlayıcı sebeplerle bağdaşmadığı belirtilmişti. Zorlayıcı sebebin iki halde ortaya çıktığını belirtmek mümkündür. Bunlardan ilki işyerinde çalışma süresinin önemli ölçüde azalması halidir. Kısa çalışma ancak belli nedenlerle işyerindeki haftalık çalışma süresinin geçici olarak önemli ölçüde azaltılması/durdurulması halinde yaptırılabilir (4447/Ek.2). Burada “Önemli Ölçüde Azaltılması” ifadesinin açıklanmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Kısmi süreli iş sözleşmesinin tanımlandığı İş Kanunu’nun 13’üncü maddesinde *“tam süreli iş sözleşmesiyle çalışan emsal işçiye göre ‘önemli ölçüde daha az’ belirlenmesi* ifadesine yer verilmiştir. “Önemli ölçüde az” ifadesi, *“işyerinde tam süreli iş sözleşmesi ile yapılan emsal çalışmanın üçte iki (2/3) oranına kadar yapılan çalışmalar”* şeklinde izah edilmiştir (İş Kanunu’na İlişkin Çalışma Süreleri Yön/6)

Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik de benzeri şekilde, işyerindeki haftalık çalışma sürelerinin geçici olarak önemli ölçüde azaltılmasını somut olarak belirtmiştir. Buna göre kısa çalışma, *“işyerinde uygulanan çalışma süresinin, işyerinin tamamında/bir kısmında geçici olarak en az üçte bir (1/3) oranında azaltılması”* şeklinde belirtilmiştir (Yön/3/1ç).

Çalışma süresi bakımından iş kanunları (İş, Basın, Deniz) arasında farklılıklar söz konusudur. Örneğin, İş Kanunu uyarınca haftalık çalışma süresi en çok 45 saat olarak belirlenmiştir (4857/63). Bu hükme göre çalışma süresinde 45 saatin üçte biri olan 15 saat ve daha fazla saat

azalma söz konusu olmalıdır. Buna göre işyerinde 30’dan daha fazla saat çalışma söz konusu ise kısa çalışma söz konusu olmayacaktır.

İşyerinde çalışma süresi şayet haftalık 36 saat belirlenmişse, 12 saat veya daha fazla azalma söz konusu olmalıdır. Burada da kısa çalışma ancak 24 saat ve daha az çalışılması halinde söz konusu olabilir.

Basın İş Kanunu’na göre, *günlük iş süresi sekiz saattir*” (Ek1 Mad). Altı günlük fiili çalışmadan sonra gazeteci bir günlük ücretli dinlenme hakkı kazanır. Gazeteci sürekli gece çalışırsa iki günlük hafta tatiline hak kazanır. Buna göre, devamlı gündüz çalışan gazetecinin haftalık iş süresi 6 gün ve 48 saat, devamlı gece çalışan gazetecinin ise haftalık iş süresi 5 gün ve 40 saattir. Deniz İş Kanunu’na göre *iş süresi, günde sekiz ve haftada kırksekiz saattir* (854/26). Buna göre Deniz İş Kanunu ve Basın İş Kanunu açısından haftalık çalışma süresini genel olarak 48 saat olduğu dikkate alındığında işyerinde kısa çalışma yapılabilmesi için çalışma süresinin 16 veya daha fazla saat azaltılması gereklidir.

Zorlayıcı sebebin bir diğeri ise çalışmanın tamamen/kısmen durması halidir. Burada işyerinde kriz veya zorlayıcı sebepten dolayı işyerindeki faaliyetin tamamen/kısmen geçici süre durdurulması söz konusu olmaktadır. Yönetmelik faaliyetin tamamen veya kısmen durdurulmasına ilişkin olarak süre bakımından daha somut kısıtlama getirmiştir. Buna göre kısa çalışma, işyerinin tamamında/bir kısmında devamlılık şartı aranmadan en az dört hafta süre ile faaliyetin tamamen/kısmen durdurulması halinde söz konusudur (Yön/3/1ç).

4. KISA ÇALIŞMANIN UYGULANMASI

Kısa çalışmayı talep eden işverenin kısa çalışma talebini Türkiye İş Kurumunun il ve ilçelerde kurulu ilgili birimine yapması gerekmektedir. Bildirimin taraf işçi sendikasına yapılması da zorunludur. Ancak bu bildirim zorunluluğu sendikanın rızasının alınması/sendikayla müzakere edilmesi anlamında değildir (Aydın, 2009: 32; Akyiğit, 2004: 3). Sendikanın bu bildirimle ilişkin herhangi bir itiraz hakkı da söz konusu değildir. Bu bağlamda, sendikaya bildirim yükümlülüğü sadece şekli bir zorunluluktur (Seçkin, 2013: 144; Çetinkaya, 2014: 446).

İşveren bildiriminde;

- a) *Kısa çalışmaya ihtiyacına kaynaklık eden sebepleri (genel/ sektörel/bölgesel ekonomik kriz veya zorlayıcı sebepleri) belirtmek zorundadır.*
- b) *İşyerine ait genel bilgileri (unvan, adres, varsa toplu iş sözleşmesi tarafı işçi sendikası, işyeri İŞKUR numarası ve sosyal güvenlik işyeri sicil numarası) belirtmek zorundadır.*

- c) *Kısa çalışma yaptırılacak işçilere ait genel bilgileri (Manyetik ve yazılı ortamda Kurumca belirlenen format) Kurum ilgili birimine teslim etmelidir (Yön/4-2).*

İşverenin, kısa çalışmayı işyerinin bütününde uygulaması zorunluluğu bulunmamaktadır (Çetinkaya, 2014: 446). İşveren ihtiyacına uygun olarak kısa çalışmayı sadece belirli bir birim için talep edebileceği gibi, işyerinin her bir kısmında farklı sürelerle de uygulayabilir (Çetinkaya, 2014: 446).

Türkiye İş Kurumu, işverenden Kısa Çalışma Talep Formu'nun ekinde yer alan hususlara yönelik bir taahhütname almaktadır. Ayrıca, Kısa Çalışma Talep Formu'nun ekinde, “*kısa çalışma uygulanacak işçi listesi, işverenin kısa çalışma talebine ilişkin gerekçeli ve yazılı beyanı, uygunluk tespitine ilişkin işveren/vekilince onaylı bilgi ve belgeler, ücret bordroları...*” gibi çeşitli bilgilerin yer alması gerekmektedir (Türkiye İş Kurumu, Kısa Çalışma Ödeneği):

Türkiye İş Kurumu'nun il ve ilçelerde kurulu birimleri ilgili yönetmeliğin 5'inci maddesi uyarınca işverenin kısa çalışma talebini, öncelikle sebep ve şekil yönünden değerlendirmektedir (Yön/5-1). Bu değerlendirme, işverenin talebi yazılı ve yönetmelikte yer alan şekil şartlarına uygunluğu bakımından yapılmaktadır. Bu bağlamda şekilden kasıt, talebin yazılı olması ve Yönetmeliğin ilgili maddelerinde sayılan olguları kapsayıp kapsamamasıyla ilgilidir. Sebep kasıt ise işverenin o başvurusuna vesile olan olguyu anlatmaktadır (Akyiğit, 2004: 15).

Kısa çalışma talebinin Türkiye İş Kurumu yerine Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'na yapılması, “Kısa Çalışma Talep Formu” düzenlenmeden başvurunun yapılması (Çetinkaya, 2014: 447), Türkiye İş Kurumu tarafından belirlenen formata uygun olmayan şekilde kısa çalışma yaptırılacak işçilere ilişkin bilgileri içeren listenin hazırlanması gibi durumlarda talep şekil bakımından reddedilebilir (Çetinkaya, 2014: 447).

Kısa çalışmaya sebep teşkil etmeyecek bazı olguları ise grev, lokavt, iş durdurma ve iş yavaşlatma vb iş uyuşmazlıkları, şirketlerin kendi aralarındaki veya şirkete bağlı alt şirketlerden kaynaklanan sıkıntılar, şirketin ana tedarikçisi/müşterisiyle ortaya çıkan iş anlaşmazlıkları, mevsimsel sıkıntılardan kaynaklanan üretim azalması, işgücündeki artıştan kaynaklanan işyeri faaliyetindeki azalma, kısa çalışma uygulamasına gitmeden önce esnek çalışma uygulamaları ile krizin etkilerinin hafifletilebileceği durumlar, işletme bazında gerçekleşen pazar daralması, ödeme güçlüğü, stok artışı ve nakit darlığı gibi durumlar ile işletmenin çalışma saatlerini azaltmasının geçici olmayacağına dair kanaatler, kısa çalışma

uygulaması sonrasında tekrar tam zamanlı çalışmaya geçiş yapılamayacağı düşüncesinin ve işverenin iflasın eşiğinde olacağı ihtimalinin bulunduğu durumlar olarak sıralamak mümkündür (Küpeli, 2014: 103).

Türkiye İş Kurumu Yönetim Kurulu; genel/sektörel/bölgesel ekonomik kriz ile dışsal etkilerden kaynaklı dönemsel hallerden kaynaklanan zorlayıcı sebeplerin varlığını karara bağlamaktadır. Bu bağlamda iki durum ortaya çıkmaktadır. Bunlardan birincisi, işçi ve işveren sendikaları konfederasyonlarının kısa çalışmaya yönelik ortaya çıkan nedenlerin varlığına ilişkin iddialarıdır. İkincisi ise söz konusu sebeplere ilişkin “kuvvetli emarenin bulunması durumudur (Yön/5-2).

Yönetmelik yönetim kuruluna yönelik bir istisnayı da belirtmiştir. Buna göre, “*deprem, su baskını, yangın, salgın hastalık, heyelan, seferberlik gibi durumlar için yapılan başvurularda Yönetim Kurulu Kararı aranmayacaktır*” (Türkiye İş Kurumu, Kısa Çalışma Ödeneği).

Eğer, Türkiye İş Kurumu Yönetim Kurulunca alınmış bir karar yoksa işverenler tarafından yapılan başvurular Kurumun ilgili birimi tarafından ret edilecektir (Yön/5-3). Kısa çalışma talebinin uygunluk incelenmesi bakanlık iş müfettişleri tarafından yapılacaktır. *Kısa çalışma talepleri; Rehberlik ve Teftiş Başkanlığının ilgili birimine ivedilikle gönderilecektir*” (Yön/5-4).

İşverenin yaptığı kısa çalışma başvurusu, Çalışma ve İş Kurumu Müdürlükleri tarafından şekil ve sebep açısından incelendikten sonra Bakanlık iş müfettişleri tarafından da uygunluk tespiti yapılır. Başka bir ifadeyle, işverenin kısa çalışma yaptırmayı gerektiren sebeplerin işyerini ekonomik olarak ciddi şekilde etkileyip sarstığı iddiası iş müfettişi tarafından incelenecektir (Aydın, 2009: 33).

“İş müfettişi yaptığı denetim sonrasında işverenin kısa çalışma talebi uygun bulursa konuya ilişkin olarak bir rapor tanzim eder. Söz konusu rapor Rehberlik ve Teftiş Başkanlığının ilgili birimi tarafından ilgili Türkiye İş Kurumunun ilgili birimine gönderilir. Uygunluk tespiti sonuçları da ilgili Kurum birimi tarafından işverene bildirilir” (Yön/5-4). “İşveren, uygunluk tespitine ilişkin durumu, işyerinde işçilerin görebilecekleri şekilde ilan eder. İşyerinde toplu iş sözleşmesine taraf işçi sendikası varsa Sendikaya da bildirir. İlanla işçilere duyuru yapılamaması halinde, kısa çalışmaya tabi işçilere yazılı bildirim yapılmalıdır” (Yön/5-4).

İş müfettişin yaptığı inceleme neticesinde talep uygun bulunmazsa işverenin itiraz edebileceği mercie ilişkin olarak çeşitli tartışmalar söz konusu idi. Nitekim, 12/10/2017 tarihinden önce kısa çalışma uygulamasına yönelik yapılan itirazlara İş Mahkemelerine açılan davalar

görevsizlik nedeniyle reddedilmekteydi (Koçak, 2018). Nitekim, Yargıtay 7. Hukuk Dairesi 14/04/2015 tarihli, 2015/5634 Esas ve 2015/7109 sayılı Kararı’nda özetle;

“...4447 sayılı Yasa'nın Ek 1.maddesinde ‘Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği’ kullandırılması ile ilgili çıkan ihtilafların iş mahkemesinde görüleceğine dair bir hüküm bulunmadığı gibi, somut olayda işçi ile işveren veya işveren vekilleri arasında iş akdinden veya İş Kanunu'ndan kaynaklanan bir uyuşmazlık da söz konusu değildir. O halde davanın genel mahkemelerde görülüp çözüme kavuşturulması gerekir.” hususları vurgulanmıştır.

7036 Sayılı İş Mahkemeleri Kanununa (2017) göre “İş Mahkemeleri, Türkiye İş Kurumunun taraf olduğu iş ve sosyal güvenlik mevzuatından kaynaklanan uyuşmazlıklara ilişkin dava ve işlere bakar” (7036/5/1b). Bu nedenle, 12/11/2017 tarihinden itibaren kısa çalışma talebi kabul edilmeyen işverenin İş Mahkemelerine müracaat etmesi gereklidir (Koçak, 2018).

5. KISA ÇALIŞMA ÖDENEĞİ

5.1. Kısa Çalışma Ödeneğine Hak Kazanma Şartları

Kısa çalışma uygulaması çeşitli hukuki neticeler de doğurmaktadır. Bunlardan en önemlisi kısa çalışma nedeniyle çalışma süresi azaltılacak olması ya da çalışmayacak işçiye ücret kaybını telafi etmek amacıyla yapılacak ödemedir. Nitekim, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası hakkında kanunun Ek 2-3 maddesinde kısa çalışma halinde İşsizlik Sigortası Fonundan kısa çalışma ödeneği ödeneceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca aynı maddede işçinin kısa çalışma ödeneğine hak kazanabilmesi için, hizmet akdinin feshi dışında işsizlik sigortasını hak etme şartlarını yerine getirmesi gerektiği belirtilmiştir.

Sigortalının, kısa çalışma ödeneğinden yararlanabilmesi için 3 şartı yerine getirebilmesi gereklidir (Türkiye İş Kurumu, Kısa Çalışma Ödeneği). Bunlar;

- Kısa çalışma talebinin uygun bulunması
- İşçinin kısa çalışmanın başladığı tarihte, çalışma süreleri ve işsizlik sigortası primi ödeme gün sayısı bakımından işsizlik ödeneğine hak kazanmış olması (4447/50)
- Kısa çalışmaya katılacaklar listesinde işçinin bilgilerinin bulunması şeklinde sıralanabilir.

Tablo 1. Kısa Çalışma Ödemeleri

Aylar	2017		2018		2019	
	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı TL	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı TL	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı TL
Ocak	125	143.405	6	13.273	26.562	18.800.216
Şubat	31	29.291	1	1.692	36.139	24.598.007
Mart	54	106.333	0	0	35.85	27.965.853
Nisan	51	121.312	17	60.587	23.259	20.946.361
Mayıs	2	3.386	20	47.197	11.964	10.272.950

Kısa çalışma Ödeneği (Bin, TL)

140.000
120.000
100.000
80.000

116.005

Haziran	25	54.872	1	667	9.638	7.4325.462
Temmuz	28	64.857	32	89.033	6.328	5.986.609
Ağustos	21	45.943	0	0		
Eylül	15	24.941	143	330.876		
Ekim	38	56.459	4	11.759		
Kasım	95	75.078	43	116.158		
Aralık	21	34.084	4.123	2.399.541		
Toplam		759.961		3.070.784		116.005.458

Ödeme miktarlarına, kişiler adına ödenen GSS primleri ve Damga Vergisi ile işlem giderleri dâhil değildir.
Kaynak: Türkiye İş Kurumu (2019a), https://media.iskur.gov.tr/31950/07_temmuz.pdf (Erişim Tarihi: 15.08.2019)

5.2. Kısa Çalışma Ödeneğinin Miktarı, Ödenmesi ve Durdurulması

Kısa çalışma ödeneği 4447 sayılı İşsizlik Sigortası hakkında kanunun 50’nci maddesindeki esaslara göre ödenmektedir ve Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik’in 7/2 maddesinde belirtildiği üzere kısa çalışma ödeneğinin süresi üç ayı aşmamak üzere kısa çalışma süresi kadardır.

Kısa çalışma ödeneğinin hesaplanmasında işyerinde uygulanan haftalık çalışma süresini tamamlayacak şekilde, çalışılmayacak süreler için aylık hesaplanacağı ve kısa çalışma ödeneğinin, uygunluk tespitinde belirtilen süreyi aşmamak kaydıyla fiilen gerçekleşen kısa çalışma süresi üzerinden verileceği yönetmelikte hüküm altına alınmıştır (Yön/7: 3-5). Başka bir ifadeyle, kısa çalışma ödeneği, uygunluk tespitinde belirtilen süreyi aşmamak şartıyla fiilen çalışılmayan süresi kadar ödenecektir. Örneğin haftalık 45 saatlik çalışma süresinin bulunduğu bir işyerinde çalışması süresi sadece 22,5 olarak belirlenmişse, çalışılmayan 22,5 saatlik süre kadar kısa çalışma ödeneği ödenecektir.

Günlük kısa çalışma ödeneği sigortalının günlük ortalama brüt kazancının %60’ıdır. Ancak kısa çalışma ödeneği miktarına bir tavan miktar getirilmiştir. Buna göre ödenek, aylık asgari ücretin brüt tutarının %150’sini geçemeyecektir (4447/Ek 2-4) belirtilmiştir.

Kanunda belirtilen sınırlamalardan dolayı (%60, %150) işçinin ücret farkı söz konusu olabilmektedir. Ancak işçinin kanundan kaynaklı olarak ortaya çıkan farkları talebi söz konusu değildir (Koçak, 2018).

Kısa çalışma ödeneği işçiye ödenir ve brüt kazançtan sadece damga vergisi kesilmektedir (Tiryaki, 2019; Koçak, 2018). 2019 yılında uygulanacak olan aylık kısa çalışma ödeneği hesabı aşağıda verilmiştir.

Tablo 2. Aylık Kısa Çalışma Ödeneğinin Hesaplanması

	Son 12 Aylık Prime Esas Kazançların Aylık Ortalaması	Hesaplanan İşsizlik Ödeneği Miktarı	Damga Vergisi	Ödenecek İşsizlik Ödeneği Miktarı
Son 12 Ay Asgari Ücretle Çalışan	2.558,40	1.535,04	11,65	1.523,39
Son 12 Ay 4.000 TL ile Çalışan	4.000,00	2.400,00	18,22	2.381,78
Son 12 Ay 8.000 TL ile Çalışan	8.000,00	3.837,60 (*)	29,13	3.808,47

(*) Hesaplanan işsizlik ödeneği miktarı, aylık asgari ücretin brüt tutarının %150'sini geçemez.
Kaynak: Türkiye İş Kurumu (2019b). <https://www.iskur.gov.tr/isveren/kisa-calisma-odeneği>, (Erişim Tarihi: 06.06.2019)

Kısa çalışma ödeneği, “*çalışılmayan süreler için, işçinin kendisine ve aylık olarak her ayın beşinde ödenir*”.

İşyerinde bir haftadan fazla süre ile işin durmasını gerektirecek zorlayıcı neden meydana gelirse, işçi, iş sözleşmesini sürenin bitiminden önce/bildirim süresini beklemeksizin feshedebilir (4857/24-III). Söz konusu zorlayıcı sebepler dolayısı çalışamayan işçiye bu bekleme süresi içinde bir haftaya kadar her gün için yarım ücret ödenir. Zorlayıcı sebeplerle işyerinde kısa çalışma yapılması halinde, yukarıda belirtilen bir haftalık süreden sonra başlamaktadır. (4447/Ek 2-5, Yön/7-6). Söz konusu bir haftalık süredeki ücret ve prim yükümlülükleri işveren tarafından karşılanmaktadır (Türkiye İş Kurumu Kısa Çalışma Ödeneği).

4447 Sayılı Kanun’a göre kısa çalışma ödeneğinden yararlananlara ait sigorta prim ve sağlık hizmetlerine ilişkin işlemler 5510 sayılı Kanunda belirtilen esaslar çerçevesinde yerine getirilir (4447/Ek 2-4). Kısa Çalışma Kapsamında; işçilere kısa çalışma ödeneği ile genel Sağlık Sigortası primleri hizmetleri sağlanmakta ancak kısa ve uzun vadeli sigorta primleri aktarılmamaktadır (Türkiye İş Kurumu Kısa Çalışma Ödeneği).

“*Kısa çalışma ödeneği üç ayı aşmamak şartıyla kısa çalışma süresi kadar ödenmekte ve hak edilen işsizlik ödeneğinden mahsup edilmektedir.*” (Türkiye İş Kurumu Kısa Çalışma Ödeneği). Başka bir ifadeyle, Kısa çalışma ödeneğinden faydalanan sigortalı, 4447 sayılı Kanunda öngörülen şartlar oluşmadan işsiz kalırsa, kısa çalışma ödeneği aldığı süre düşüldükten sonra, hak edilen işsizlik ödeneği süresi kadar işsizlik ödeneğinden faydalanır (Yön/7-8). Örneğin, üç ay süre ile kısa çalışma ödeneği alan ve bu süre sonunda sözleşmesi sona eren bir işçi, şayet 180 günlük işsizlik ödeneği alma hakkı söz konusu ise, 180 günden 90 günlük süre düşülerek sadece 90 gün boyunca işsizlik ödeneği alabilecektir (Yüksel, 2018).

Kısa çalışma ödeneğinin süresi üç ayı aşmamak kaydıyla kısa çalışma süresi kadar olduğu ve kısa çalışma ödeneğinin süresini altı aya kadar uzatmaya ve işsizlik ödeneğinden mahsup edilip edilmeyeceğini belirlemeye Cumhurbaşkanının yetkilidir. 2008, 2009 ve 2010 yıllarında kriz dönemi yapılan kısa çalışma ödemelerinin, başlangıçta belirlenen işsizlik ödeneği süresinden düşülmeyeceği kararlaştırılmıştır (Koçak, 2018). 26.06.2019 tarihli ve 30813 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 1198 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı ile işyerleri için 3 ay olarak uygulanan kısa çalışma süresi, 3 ay süre ile uzatılmıştır. Ayrıca, kısa çalışma süresi uzatılan hallerde ilk üç aylık dönemde yapılan ödemelerin başlangıçta belirlenen işsizlik ödeneği süresinden mahsup edilmemesi de kararlaştırılmıştır (Türkiye İş Kurumu, 2019c).

Kısa çalışma dönemine rastlayan hafta tatili ve genel tatillere günlerine ilişkin ödemelerin nasıl yapılacağı yönetmelikte açıklanmıştır. Buna göre çalışılmayan hafta tatili, ulusal bayram ve genel tatil günlerine ilişkin ücret ve kısa çalışma ödeneği miktarı çalışma süresine orantılı olarak taraflarca, yani işveren ve Türkiye İş Kurumu tarafından ödeneceği hüküm altına alınmıştır (Yön/7-9).

İş Kanunu’nun yıllık izin bakımından çalışılmış gibi sayılan haller başlıklı 55’inci maddesine göre 65’inci maddedeki kısa çalışma süreleri yıllık ücretli izin hakkının hesabında çalışılmış gibi sayılır. Kanunun 65’inci maddedeki kısa çalışma uygulaması 4447 Sayılı Kanun’a taşınması rağmen mahiyetinde bir değişiklik olmamıştır. Bu nedenle kısa çalışma sürelerini yıllık izin bakımından çalışılmış gibi sayılması uygun olacaktır.

İş Kanunu’nda işçilerin aylık ücretlerinin (1/4) dörtte birinden fazlasının haczedilemeyeceği veya başkasına devir ve temlik olunamayacağı hüküm altına alınmıştır. Benzeri bir düzenlemeyle kısa çalışma ödeneğinin nafaka borçları hariç haczedilemeyeceği, başkasına devir/temlik edilemeyeceği belirtilmiştir (Yön/7-10). Kısa çalışma ödeneğinin nafaka borçları dışında devir ve haczi mümkün değildir. Aksine anlaşma işlemi geçersiz kılar (Akyiğit, 2004: 26).

Kısa çalışmaya uygulamasına yönelik olarak işverenin hatalı bilgi vermesine ilişkin hukuki müeyyide getirilmiştir. Buna göre, işveren hatalı bilgi ve belge vererek fazla ödemelere sebep olursa, yasal faizi ile birlikte işverenden söz konusu miktarlar tahsil edilecektir (4447/Ek 2-7).

İlgili yönetmelikte hangi durumlarda kısa çalışmanın durdurulacağına da yer verilmiştir. Buna göre iş müfettişleri tarafından yapılan denetimlerde işverenin ödenek alan işçilerin çalışma

süreleri ile ilgili hatalı ve yanlış bilgi ve belge verdiği belirlenirse iş müfettişinin talebiyle kısa çalışma ödeneği durdurulabilecektir (Yön/8: 1-2).

Diğer taraftan kısa çalışma ödeneğinin kesilmesi de yönetmelikte düzenlenmiştir: Buna göre

- *“Kısa çalışma ödeneği alanların işe girmesi halinde,*
- *Yaşlılık aylığı almaya başlaması halinde,*
- *Herhangi bir sebeple silâh altına alınması halinde,*
- *Herhangi bir kanundan doğan çalışma ödevi nedeniyle işinden ayrılması halinde,*
- *Geçici iş göremezlik ödeneğinin başlaması halinde geçici iş göremezlik ödeneğine konu olan sağlık raporunun başladığı tarih itibarıyla”*

Kısa çalışma ödeneği kesilir (Yön/9-1).

SONUÇ

Üretim faktörlerinin yeterince kullanılmamasını anlatan işsizlik dünyanın en önemli iktisadi problemlerin başında gelmektedir. İşsizliğin bireysel, ekonomik ve toplumsal bir takım olumsuz sonuçları bulunmaktadır. Devletler işsizliği azaltmaya yönelik çeşitli istihdam politikaları uygularlar. Kısa çalışma, işsizlik ile mücadelede önemli bir istihdam politikası aracıdır. Kısa çalışma uygulaması özellikle, son 10 yılda yaşanan ekonomik krizlerde işsizliğin sosyal maliyetlerini azaltmada önemli işlev görmüştür.

Türkiye’de 4857 sayılı İş Kanunu’nda (2003) düzenlenen kısa çalışma, 2008 yılında yapılan değişiklikle İş Kanunu’ndan çıkartılarak 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu kapsamına alınmıştır. Yapılan bu olumlu düzenlemeyle İş Kanunu kapsamı dışında hizmet akdine tabi çalışanlar da (gemiadamı, gazeteci) kısa çalışma uygulamasından faydalanmaya başlamıştır.

Kısa çalışma ile amaçlanan, genel/sektörel/bölgesel ekonomik kriz veya zorlayıcı nedenlerle işyerindeki haftalık çalışma sürelerinin geçici şekilde azaltılması/işyerinde faaliyetin tamamen/kısmen durdurulması durumunda, üç ayı aşmamak şartıyla sigortalılara gelir desteği sağlanmasıdır. Son yıllarda kısa çalışma ödeneğinde artış gözlenmektedir. Örneğin 2017 yılında toplam 759.961 TL ve 2018 yılında toplam 3.070.784 TL yapılan kısa Çalışma Ödemesi 2019 yılının sadece ilk yedi ayında 116.005.458 TL’ye ulaşmıştır.

Kısa çalışma uygulamasına özellikle kriz dönemlerinde ihtiyacı artmaktadır. Kısa çalışma ödeneğine hak kazanabilmek için, kriz/zorlayıcı sebeplerle işyerinde çalışma süresinin azalması/durması gibi şartların yanı sıra, sigortalının da işsizlik sigortasına hak kazanabilme şartını taşıması gereklidir. İşsizlik sigortasına hak kazanmayan sigortalı aynı zamanda kısa

çalışma ödeneğine de hak kazanmamaktadır. Bu nedenle kısa çalışmaya hak kazanma şartlarının hafifletilmesi kısa çalışma uygulamasına daha fazla işlerlik kazandıracaktır.

Günlük kısa çalışma ödeneği; sigortalının günlük ortalama brüt kazancının %60 şeklinde tespit edilmiştir. Ancak ödenekte bir tavan kısıtlaması da söz konusudur. Zira, kısa çalışma ödeneği miktarı, aylık asgari ücretin brüt tutarının %150’sini geçemeyecektir. Özellikle asgari ücretin brüt tutarının %150’si ile sınırlandırılması, yüksek ücretlilerin aleyhinde bir durum oluşturmaktadır. Bu nedenle kısa çalışma ödeneklerinin artırılması ve tavan sınırlamasının esnetilerek sadece işçinin aldığı ücretin belli bir yüzdesi şeklinde belirlenmesi daha faydalı olacaktır.

Kısa çalışma uygulamasına geçilmesinde bürokratik işlemlerin çokluğu işverenlerin bu süreçte müracaatlarını zorlaştırmaktadır. Zaman zaman müracaatlarda çeşitli suiistimaller de olabilmektedir. Ancak sistemin işleyişi daha basit ve kolay hale getirilmelidir. Aksi durumda kötü örneklerden dolayı sürecin zorlaştırılması iyi niyetli kişileri olumsuz etkileyecektir.

KAYNAKÇA

- Abraham, K. G. ve Houseman, S. N. (2012). “Short-Time Compensation as a Tool to Mitigate Job Loss? Evidence on the U.S. Experience During the Recent Recession”, https://research.upjohn.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1198&context=up_working_papers (Erişim Tarihi: 06.03.2019).
- Akyiğit, E. (2004). Kısa Çalışma Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası (TÜHİS), Ağustos-Kasım. s. 1-35, <http://www.tuhis.org.tr/upload/dergi/1348752326.pdf> (Erişim Tarihi: 07.03.2019).
- Aydın, U. (2009). Kısa Çalışma Uygulaması ve Güncel Gelişmeler, MESS Sicil, 13, s. 29 – 40
- Aykaç, M. ve Güllü, G. (2006). "Avrupa'da İşsizlik ve Emek Piyasalarının Performansı", Stratejik Öngörü, 8, s. 34-46.
- Balleer, A., Gehrke, B., Lechthaler, W. ve Merkl, C. (2016). “Does short-time work save jobs? A business cycle analysis”, European Economic Review, 84, s. 99-122.
- Bayram, S. (2010). Kısa Çalışma Ödeneğinde Son Durum Lebib Yalkın Mevzuat Dergisi, Mart. Sayı:75
- Cahuc, P. ve Nevoux, S. (2017). Inefficient Short-Time Work, IZA DP No. 11010, <http://ftp.iza.org/dp11010.pdf> (Erişim Tarihi: 08.04.2019).
- Demir, F. ve Gerşil, G. (2008). Çalışma Hayatında Esneklik ve Türk Hukukunda Esnek Çalışma. Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 16(2), s. 68-89.
- Görücü, İ. (2008). Türk Çalışma Hayatında Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Uygulaması Hikmet Yurdu, 1 (2), s. 77-89

- Hekimler, A. (2015). Federal Almanya’da Kısa Çalışma Ödeneğine İlişkin Yasal Düzenlemelerin Genel Çerçevesi, Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, 68, s. 155-185,
- Hijzen, A. ve Martin, S. (2013). “The Role Of Short-Time Work Schemes During The Global Financial Crisis and Early Recovery: A Cross-Country Analysis”, IZA DP No: 7291, <http://ftp.iza.org/dp7291.pdf> (Erişim Tarihi: 04.03.2019).
- Hijzen, A. ve Venn, D. (2011). “The Role of Short-Time Work Schemes During the 2008-09 Recession“, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 115. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5kgkd0bbwvxp-en.pdf?expires=1562289025&id=id&accname=guest&checksum=65BDA736ABFFD9312BE6A3B1B8E82A43> (Erişim Tarihi: 07.04.2019).
- Kapar, R. (2011). “Aktif İşgücü Piyasası Politikaları” İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, 55 (1), s. 341-371.
- Kayalı-Çetinkaya, T. (2014). Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği, Ankara Barosu Dergisi, 4, s. 414-474.
- Koçak, O. (2018). Kısa Çalışma Ödeneği (2018 – 2019), Çalışma Mevzuatı, 20 Ekim 2018, <https://www.calismamevzuati.com/2018/10/kisa-calisma-odeneği/> (Erişim Tarihi: 07.04.2019).
- Kuzgun, İ. (2005). Türkiye’de Kısa Çalışma, Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 23 (2), s. 33-52.
- Küpeli, O. (2014). Kısa Çalışma Ödeneği Kapsamında İşyeri Analizi ve Türkiye İş Kurumu İçin Model Önerisi, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Mahiroğlu, A. ve Korkmaz, A. (2007). İşsizlikle Mücadelede Emek Piyasası Politikaları, Bursa: Ekin Yayınları.
- Makas, R. (2012). Bakanlar Kurulu'nca Üç Aydan Altı Aya Uzatılan Kısa Çalışma Dönemi Kıdem Tazminatı Hesabında Dikkate Alınır mı? Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (7)1-2, s.1-26.
- Martin, J. M. (2014). Activation and Active Labour Market Policiesin OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on their Effectiveness, IZA Policy Paper No. 84, <http://ftp.iza.org/pp84.pdf> (Erişim Tarihi: 08.04.2019).
- Ocak, S. (2008). Türk İş Hukukunda Kısa Çalışma, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul.
- Özer, U. (2018). Güvenceli Esneklik Stratejisi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi Anabilim Dalı.
- Parlak, Z. (2011), Emek Piyasalarında Esneklik, Sarajevo: International University of Sarajevo Press.
- Seçkin, M. İ. (2013). Kriz Dönemlerinde Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği”, İstanbul Barosu Dergisi, (87)1, s. 128-155, İstanbul.
- Sonkaya, Ç. (2009). Fesih ve Ücret Ekseninde Kısa Çalışma, Lebib Yalkın Mevzuat Dergisi Şubat, 62.
- Tiryaki, H. (2019). Kısa Çalışma Ödeneği ve İşverenlerin Başvuru Yapması, Lebib Yalkın Mevzuat Dergisi, 181.

- Türcan -Özşuca, Ş. (2003). Esneklik ve Güvenlik İkileminde Türkiye Emek Piyasası, Ankara: İmaj Yayıncılık.
- Türkiye İş Kurumu (2019a). İşsizlik Sigortası Fonu Bülteni Şubat 2019, https://media.iskur.gov.tr/25581/02_subat.pdf (Erişim Tarihi: 09.05.2019).
- Türkiye İş Kurumu (2019b). Kısa Çalışma Ödeneği <https://www.iskur.gov.tr/isveren/kisa-calisma-odenegi> (Erişim Tarihi: 09.05.2019).
- Türkiye İş Kurumu (2019c). <https://www.iskur.gov.tr/duyurular/kisa-calisma-uygulamasinin-suresinin-uzatilmasina-iliskin-duyuru/> (Erişim Tarihi: 29/07/2019).
- Uğraş, B. (2014). İş Hukukunda Kısa Çalışma Kavramı ve Kısa Çalışma Ödeneğine Hak Kazanmanın Koşulları; Çalışma İlişkileri Dergisi, (5)1, s. 49-68.
- Vroman, W. ve Brusentsev, V. (2009). “Short-Time Compensation as a Policy to Stabilize Employment.” <https://www.urban.org/sites/default/files/publication/30751/411983-Short-Time-Compensation-as-a-Policy-to-Stabilize-Employment.PDF> (Erişim Tarihi: 04.03.2019).
- Yüksel, F. (2018). Yapılan Son Düzenlemeler Sonrasında Kısa Çalışma Ödeneği ve Hesaplanması, Lebib Yalkın Mevzuat Dergisi, 180.