

# COVID-19 DÖNEMİNDE BİR İŞTE TUTMA POLİTİKASI OLARAK UYGULANAN KISA SÜRELİ ÇALIŞMA SİSTEMİ: ALMANYA (KURZARBEIT SİSTEM) DENEYİMİ\*

## SHORT-TIME WORK SYSTEM APPLIED AS A JOB RETENTION POLICY IN DURING COVID-19: GERMANY EXPERIENCE (KURZARBEIT SYSTEM)

Araştırma Makalesi  
Research Paper

Ali İhsan ÇELEN\*\*

### Öz:

En çok belirsizlik özelliği ile ön plana çıkan COVID-19 pandemisinin en önemli sonuçlarından birini şüphesiz artan işsizlik oranları oluşturmuştur. Bu durum esnek istihdam politikalarının önem kazanmasına yol açmıştır. Zorlayıcı sebebe bağlı olarak şekillenen ve kısa süreli çalışma programları ile ön plana çıkan bu politikalar, pandemi döneminde en fazla tercih edilen ve çoğunlukla Avrupa'da uygulanan politikalar olma özelliği ile ön plana çıkmıştır. Avrupa modeli olarak da adlandırılan bu politikalar bütünü'nün en başarılı örneklerinden birini, 2008 krizinin etkilerini başarıyla absorbe eden ve işsizlik oranlarını kontrol altında tutmada önemli rol oynayan kurzarbeit sistemi oluşturmaktadır. Alman kısa süreli çalışma modeli olarak da tanımlanabilen bu sistem sonrasında, tüm dünyada popüler bir hal almış ve tanınmıştır. Buna göre yapılan çalışmanın amacını pandemi döneminde önemli bir işte tutma politikası olarak uygulanan kurzarbeit sistemin; 2008-2009 küresel mali kriz döneminde gösterdiği başarılı tecrübesi ile COVID-19 dönemindeki performansının kıyaslanması ve pandemi sonrası toparlanma politikalarında üstlenebileceği misyonların sorgulanması oluşturulmaktadır. Yapılan çalışma nitel araştırma yöntemi kapsamında örnek olay çerçevesinde gerçekleştirilmiştir. Sonuç olarak geniş kapsamlı ve önemli oranda devlet desteği ile şekillenen kurzarbeit sistem, küresel kriz döneminde olduğu gibi COVID-19 döneminde de Almanya'da işsizlik oranlarını kontrol altında tutmada büyük rol oynamış ve başarılı bir sınav vermiştir. Ayrıca pandemi sürecinde genişletilerek uygulanan sistem, pandemi sonrası toparlanma politikaları için de önemli argümanlar sunmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** COVID-19, İşte Tutma, Kısa Süreli Çalışma (KSÇ), Almanya, Kurzarbeit Sistem.

### Abstract:

Undoubtedly, one of the most important results of the COVID-19 pandemic, which stands out with its uncertainty feature, is the increasing unemployment rates. This situation has led to the importance of flexible employment policies. These policies, which were shaped due to compelling reasons and came to the forefront with short-term work programs, came to the forefront as the most preferred and mostly implemented in Europe during the pandemic period. One of the most successful examples of these policies, also called the European model, is the kurzarbeit system, which successfully absorbed the effects of the 2008 crisis and played an important role in keeping unemployment rates under control. This system, which can also be defined as the German short-term working model, became popular and famous all over the world. Accordingly, the aims of the study are as follows: The kurzarbeit system, which was implemented as an important job retention policy during the pandemic period; Comparison

\* Makale Geliş Tarihi: 15.03.2022

Makale Kabul Tarihi: 20.05.2022

\*\* Doktor Öğretim Üyesi, Ordu Üniversitesi, alihsancelen@gmail.com, orcid.org/0000-0002-8009-3432

of its successful experience during the 2008-2009 global financial crisis and its performance in the period of COVID-19. And questioning the missions it can undertake in post-pandemic recovery policies. The research was carried out within the framework of case study within the scope of qualitative research method. As a result, the kurzarbeit system, which was shaped by extensive and significant government support, played a major role in keeping unemployment rates under control in Germany during the COVID-19 period as well as during the global crisis. and passed the exam successfully. In addition, the system, which has been expanded and applied during the pandemic process, offers important arguments for post-pandemic recovery policies.

**Keywords:** COVID-19, Job Retention, Short-Term Working (STW), Germany, Kurzarbeit System.

## GİRİŞ

2019 yılının son çeyreğinde Çin'in Hubei eyaletine bağlı Wuhan şehrinde görülen yeni koronavirüs (SARS-CoV-2), sonrasında tüm dünyaya hızlı bir şekilde yayılmış ve 11 Mart 2020 tarihinde Dünya Sağlık Örgütü (WHO) tarafından pandemi olarak kabul edilmiştir. Özellikle virüsün bulaş etkisini azaltmaya yönelik uygulanan; kısıtlamalar, sosyal izolasyon ve karantina politikaları başta olmak üzere uygulanan diğer önlemler pandemiye zamanla bir halk sağlığı krizi olmasının ötesinde bir ekonomik ve sosyal krize dönüştürmüştür. Bu kapsamda pandeminin en önemli sonuçlarından birini artan işsizlik oranları oluşturmuştur. Temelde işsizlik sorunu birçok sosyal politika sorununun ana kaynağı olması açısından ülkeler nezdinde her zaman önemini korumuştur. Ancak küresel pandeminin hem gelişmekte olan ülkelerde hem de gelişmiş ülkelerde işsizlik oranlarını arttıran etkisi bu kapsamda uygulanan istihdam politikalarını daha da önemli hale getirmiştir.

İşsizlikle mücadelede kullanılan işgücü piyasası politikaları temelde pasif ve aktif istihdam politikaları olmak üzere iki farklı şekilde ifade edilebilir. Pasif istihdam politikaları işsizlik sigortası başta olmak üzere ücret garanti fonu uygulamaları, işsizlik yardımları, tazminatlar şeklinde uygulanmaktadır. Aktif istihdam politikaları ise istihdam edilebilirliği artırma, istihdamın sonlandırılmasını önleme, yeni istihdam alanları oluşturma ve mevcut işyerlerinde istihdamı artırma amaçlı uygulanabilmektedir. Buna göre bir aktif istihdam politikası olarak istihdamın sonlandırılmasını önlemeye yönelik uygulanan işte tutma politikaları (job retention); işten çıkarmanın çalışan için yol açabileceği geçim sıkıntısı, yoksulluk, stres vb. sorunları, işveren için özellikle kalifiye işgücü kaybı, kriz sürecinde ve sonunda oluşabilecek para ve zaman kayıpları ve hükümetler için yeni sosyal politika sorunlarının oluşması ve var olan sorunların derinleşmesi etkilerini en aza indirme amaçlarıyla pandemi döneminde uygulanan istihdam politikalarının başında yer almıştır. Özellikle ekonomik, sektörel, bölgesel kriz dönemlerinde ve zorlayıcı sebepler (yangın, deprem, sel, salgın hastalık vb.) nedeniyle ekonomik faaliyetlerin kısmen veya tamamen durması dönemlerinde sıklıkla başvurulan bu kapsamdaki politikalar, COVID-19'un sonuçları açısından zorlayıcı sebep kapsamında uygulanmıştır.

Öte yandan işte tutma politikaları pandemi döneminde Avrupa genelinde yaygın olarak uygulanan politikalar olma yönüyle ön plana çıkmıştır. Modern zamanın en büyük refah deneyi olarak adlandırılan bu gelişme, 19 aylık dönemde benzeri görülmemiş bir düzeyde

sınav vermiştir. ABD’de uygulanan (çoğunlukla işsizlik sonrası oluşan etkiyi yayma amaçlı uygulanan işsizlik yardımı) stratejilerden çok farklı özellikler taşıyan işte tutma politikaları, çalışanları işlerinde destekleme (önleyici yaklaşım) rolü ile ön plana çıkmıştır. Bu kapsamda uygulanan politikalar özellikle çalışanlar için faydayı arttırmıştır. Hatta bu gelişme hangi modelin daha optimal olduğu yönündeki tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Bu durumu Peterson Uluslararası Ekonomi Enstitüsü Başkanı Adam Posen, “elimizdeki kanıtların çoğu, artan işgücü piyasası karmaşasının insanların refahına zararlı olduğu yönünde” ve “Avrupa yaklaşımının çok daha iyi olduğuna bahse girerim” şeklinde yorumlamıştır (Look, Pickert ve Pogkas, 2021). Buna göre Amerikan modeline kıyasla çok daha başarılı bulunan Avrupa modelinin özünü kısa süreli çalışma sistemi oluşturmaktadır. Avrupa modeli kısa süreli çalışma sisteminin ana örneğini ise 2008 krizinin etkilerini başarıyla absorbe eden ve diğer uygulamalara kıyasla çok daha kapsamlı olma özelliği taşıyan kurzarbeit sistem oluşturmaktadır. Alman kısa süreli çalışma modeli olarak da tanımlanabilen kurzarbeit sistem, özellikle 2008-2009 küresel mali kriz sırasında işsizlik oranlarını mucizevi bir şekilde kontrol altında tuttuğu için tüm dünyada popüler bir hal almış ve tanınmıştır. Bu dönemde Almanya’da işsizlik oranı 2009’da (GSYİH %5,6 azalmasına rağmen) kısmen bir artış göstermiştir. Sistem, kriz döneminde bir yandan firmalara özellikle vasıflı çalışanlarını elde tutma avantajı sağlarken bir yandan da işten çıkarılan çalışanların toparlanma döneminde hemen işe alınmalarını sağlamıştır. Diğer bir ifade ile işgücü piyasası sürtünmelerini en aza indirmiştir. Aynı şekilde pandeminin işgücü piyasalarındaki yıkıcı etkisini düzenlemeye yönelik sistem, özellikle Euro bölgesinde önemli bir örnek haline gelmiş ve diğer ülkelere de model alınarak (Pandey, 2020) uygulanmıştır.

Bu kapsamda yapılan çalışmada öncelikle işte tutma politikalarının kavramsal çerçevesi ele alınmıştır. Ardından COVID-19 döneminde özellikle Avrupa’da uygulanan işte tutma politikaları örneklendirilmiştir. İkinci bölümde çalışmanın asıl konusu olan ve başarılı bir kısa süreli çalışma stratejisi olarak uygulanan kurzarbeit sistemi, Almanya işgücü piyasası çerçevesinde etraflıca değerlendirilmiştir. Aynı bölümde 2008 krizinin etkilerini başarılı bir şekilde absorbe eden sistemin başarısı COVID-19 dönemi için de karşılaştırılmalı olarak değerlendirilmiştir. Son olarak üçüncü bölümde hem COVID-19 döneminde hem de sonrasında da yürütülecek olan politikalar açısından kurzarbeit sisteminin potansiyeli sorgulanmıştır.

## 1. İŞTE TUTMA POLİTİKALARININ GENEL ÇERÇEVESİ, KAVRAMSAL BOYUTU VE ÖRNEKLERİ

Günümüze kadar yaşanan ekonomik krizler dünya çapında milyonlarca insan için özellikle de az varlıkları ve az tasarrufları ile gelir şoklarına karşı savunmasız olan yoksullar için önemli zorluklara yol açmıştır. Bu nedenle krizleri önlemeye, yönetmeye ve krizlerden kurtulmaya yardımcı olacak, büyümeyi hızlandıran ve halkın geçim kaynaklarını iyileştiren daha iyi bir politika çerçevesine her zaman ihtiyaç duyulmuştur. Ancak dünya COVID-19 pandemisinden kurtulmak gibi anıtsal bir görevle karşı karşıya olduğundan bu politika çerçevesine olan ihtiyaç, her zamankinden daha önemli hale gelmiştir. Uygulanan büyüme stra-

tejilerinin beklentileri karşılayıp karşılamayacağı önemli bir sorun alanını oluştururken cevabın, daha çok işgücü piyasalarının nasıl uyum sağladığına dair temel anlayış ve uygulanan politikaların kalitesi ile ortaya çıkacağı beklenmektedir (Silva, Sousa ve Robertson, 2021: 1). Bu kapsamda yaşanan krizin doğası şu özellikler (Eliana vd., 2020: 4-5) çerçevesinde tanımlanmaktadır:

- COVID-19 sadece bir sağlık krizi değil aynı zamanda ekonomik dolayısıyla bir istihdam krizidir.
- Bir sağlık krizi hızla bir işgücü piyasası krizine dönüşmüş dolayısıyla hem işgücü arzı hem de işgücü talebi bu durumdan derinlemesine etkilenmiştir.
- Ekonomi üzerindeki etkiler kısa sürede yaygınlaşmakla birlikte dezavatajlı denilebilecek kırılgan gruplar (gençler, kadınlar, engelliler, yaşlılar vb.) krizin etkilerini daha derin hissetmişlerdir.
- Pandemi sürdüğünden hissedilen şokların nasıl devam edeceği ve etkilerinin ne olacağı tam olarak bilinmemektedir. Bu noktada hükümetlerin bu sürece nasıl tepki vereceği, düşüş ve toparlanma arasındaki sürecin uzunluğu ve sosyal mesafe önlemlerinin ne kadar süreceği kör noktaları oluşturmaktadır.
- Krizin istihdam üzerindeki şiddetli etkilerine karşılık geliştirilen politikalar eğer hızlı ve kapsamlı değilse uzun vadeli etkilerin risk oluşturabilme potansiyeli oldukça yüksektir.

Özellikle pandeminin ilk dönemlerinde COVID-19 ile nasıl başa çıkılacağı ile ilgili, bastırma ve sürü bağışıklığı olmak üzere iki politika ön plana çıkmıştır. Bastırma politikası; COVID-19'un patlamasından milyonların etkileneceği dolayısıyla ölümlerin artacağı ve bunun kabul edilemez olduğu görüşüne dayanmaktadır. Bu nedenle mümkün olduğu kadar yayılmasını engelleyerek virüsün gündemden çıkmasını sağlamak gerekmektedir. Sürü bağışıklığı politikası ise COVID-19'u bastırmaya çalışmak boşunadır ve bastırma politikası ekonomik olarak yıkıcı etkiler taşımaktadır. Aynı şekilde bastırma politikasının etkileri geçicidir. Diğer bir ifade ile karantina önlemleri gevşetilir gevşetilmez virüs yeniden patlayacaktır. Aslında belirtilen sayılardan daha fazla insan enfekte olmuştur ancak ölüm oranları oldukça düşüktür (Ford, 2020). Her iki politika çerçevesinde uygulanan önlemler her ne kadar sağlık için gerekli ve yerinde olsa da ekonomik alanda etkileri kaçınılmaz olmuştur. Bu kapsamda ILO'nun verilerine göre 2020 yılında dünya genelinde 255 milyon tam süreli çalışma saati kaybı yaşanmıştır. Bu rakam tam süreli çalışma saati toplamının %8,8'ine denk gelmektedir. Aynı şekilde istihdam kaybı 114 milyon civarında gerçekleşmiştir. Bunun 33 milyonu işten çıkarma şeklinde gerçekleşirken geri kalan 81 milyonu inaktif olma durumu ile açıklanmaktadır. Küresel işgücü gelir kaybı ise 3,7 trilyon doları bulmuştur (ILO, 2021: 1). Bu tablo hükümetlerce uygulanan gevşeme ve aşılama politikaları ile sonrasında ülkeler bazında farklı düzeylerde kısmen düzelmiştir. Ancak en başından beri belirsizlik kavramı ile iç içe tanımlanan pandemi, 2022'nin ilk ayları itibari ile de önemini korumakta, ekonomik ve sosyal etkilerini halen hissettirmek-

tedir. Özellikle oluşan yeni varyantlar ve aşılama takvimleri, sürecin en temel dinamikleri haline gelmiştir.

### 1.1. İşte Tutma Politikalarının Kavramsal Boyutu

Literatürde işte tutma (job retention) kavramı daha çok istihdamda tutma (employment retention), istihdamı koruma (employment protection), iş istikrarı (job stability), kariyer gelişimi (career advancement) vb. kavramlar ile birlikte ele alınmakta ve istihdamın sürdürülebilirliği (employment sustainability) çerçevesinde değerlendirilmektedir. İstihdamın sürdürülebilirliği ise doğası gereği dinamik bir süreci ifade ettiğinden daha çok istikrar, tutma/kalma, ilerleme ve kendi kendine yeterlilik hedefleri ile şekillenmektedir (Tablo 1).

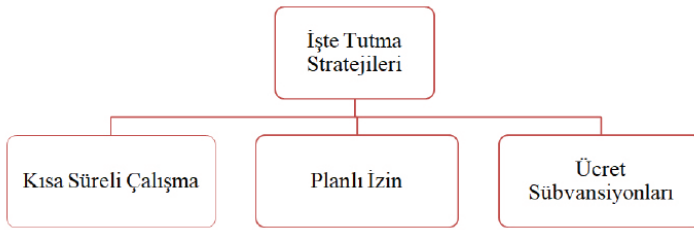
**Tablo 1:** İstihdamın Sürdürülebilirliği: Politika Hedefleri

Hedef	İş Odaklı	İstihdam Odaklı
İstikrar	İş süresini maksimize etmek	İşsiz (özellikle gelişimsel olmayan faaliyetlerde) dönemleri en aza indirmek
Tutma/Kalma	<i>Koşullardaki değişikliklerin görev süresi üzerindeki etkisini en aza indirmek</i>	<i>Uyarlanabilirliği üst düzeye çıkarmak</i>
İlerleme	İşyerinde/işletmede terfiyi teşvik etmek	İstihdam ilerlemesini ve kariyer gelişimini teşvik etmek
Kendi kendine yeterlilik	Ücreti ve transfer sonrası geliri en üst düzeye çıkarmak	Bireysel ücret artışını üst düzeye çıkarmak

**Kaynak:** Walker ve Kellard, 2001: 10.

İşte tutma politikaları işverenler ve hükümetler tarafından farklı şekillerde ve farklı amaçlarla uygulanabilmektedir. Bu kapsamda işverenler tarafından tutma stratejileri; kariyer gelişimi, yönetici koçluğu, nesiller arası motivasyon, oryantasyon, çalışma güvencesi vb. birçok farklı amaç çerçevesinde uygulanmaktadır. Aynı şekilde işverenler tarafından uygulanan tutma stratejileri (retention strategies); esnek çalışma programları sunma, uzaktan çalışma fırsatı sunma, iş yükünü dengelemek için sorumlulukları yeniden tahsis etme, geç kalma, devamsızlık, işe gelmeme politikalarında gevşeme, ücretli izin politikasını genişletme, hastalık izni politikalarında gevşeme vb. programlar çerçevesinde uygulanmaktadır. Aynı şekilde yüksek performanslı çalışanlar ile diğerleri arasında bir ayırımı yapılmasını ve sadık/değerli işgücünün korunmasını esas alan bu yaklaşım, çalışan devrini de kontrol altında tutmaktadır (The Economist, 2008: 5-6). Hükümetler tarafından ise işte tutma politikaları, sosyal politikalar çerçevesinde uygulanmaktadır. Özellikle pandemi döneminde birçok OECD ülkesinde uygulanan işte tutma politikaları, COVID-19'un istihdam başta olmak üzere diğer yansımalarını kapsayan temel sosyal politika araçlarından biri haline gelmiştir. Mayıs 2020'ye kadar OECD ülkeleri genelinde 2008-2009 küresel mali krizi döneminin 10 katı olan 50 milyondan fazla işi destekleyen istihdamda tutma programları, bir yandan firmaların işgücü maliyetlerini azaltırken diğer yandan ça-

İşma saatleri azaltılan işçilerin gelirlerini desteklemiştir. Dolayısıyla bir yandan ticari faaliyetlerinde geçici bir düşüş yaşayan firmaların işleri korunurken diğer yandan çalışanlar istihdamda tutulmuştur. Bu süreçte uygulanan işte tutma politikalarından bazıları şu şekildedir: Özel kısmi çalışma (special partial work), özel kısa süreli çalışma (special short-term work), ikinci meslek ile birleştirme (combination of second job), esnek izinli çalışma (flexible furlough), geniş ve yüksek ücret sübvansiyonları (extension&higher government wage subsidy), mesleki eğitim programlarının genişletilmesi ve sübvansiyonu (extension&subsidized vocational training programme) (OECD, 2020: 2; ISSA, 2020). Buna göre Almanya’da uygulanan kurzarbeit sistemi ise en çok kısa süreli çalışma, uygulanan planlı izin ve ücret sübvansiyonları çerçevesinde oldukça kapsamlı olma özelliği ile ön plana çıkmaktadır (Şekil 1).



**Şekil 1:** İşte Tutma Stratejileri

**Kaynak:** Müller, 2021: 1’den uyarlanmıştır.

Kısa süreli çalışma, planlı izin ve ücret sübvansiyonu şeklinde uygulanan işte tutma stratejileri temelde; işçiler ve şirketler arasındaki bağların ve çalışan gelir bağlarının korunması amacıyla uygulanmaktadır. Buna göre kısa süreli çalışma; çalışılmayan saatleri finanse etmek için şirketlere destek sağlama amaçlı uygulanırken planlı izin; çalışılmayan saatler için fayda sağlama amaçlı uygulanmaktadır. Ücret sübvansiyonu ile de belirli süreli çalışanların çalışma sürelerinin azaltılıp azaltılmadığına bakılmaksızın şirketlere sübvansiyon sağlanmaktadır. Aynı şekilde *Kısa Süreli Çalışma (KSC)*, (*short-time work scheme*) planlarının temel amacını; şirketlere ekonomik zorluk zamanlarında çalışanlarını elde tutmak için destek sağlamak oluşturmaktadır. Şirket, çalışılmayan sürelerin ücretleri için maddi destek almaktadır. Tam bir işten uzaklaştırma da dahil olmak üzere çalışma süresinin azaltılmasının kapsamı değişebilmektedir. *Planlı İzin (PI)*, (*furlough scheme*) ise kısaca geçici işsizlik olarak tanımlanmaktadır. Bu nedenle kısmi veya tam çalışma süresinin askıya alındığı süre boyunca mali destek, doğrudan işçiye ödenmektedir. Aynı şekilde uygulanan bir PI’nin amacı şirketlerin işgücünü (kısmen) geçici olarak işten çıkararak ücret faturalarının azalması sağlanmaktadır. İşçi bu süreçte bir yandan işverenle bağlarını korurken bir yandan da alternatif iş aramaya hazır bulunmaktadır. Mevcut işsizlik sigortası sistemine entegre edilen PI’ler yeni işe geçişi kolaylaştıran bir araç olma özelliği de göstermektedir. Son olarak *Ücret Sübvansiyonu (ÜS)* (*wage subsidy scheme*) ile şirketlerin ücret faturaları sübvansiyonla edilmekte böylece istihdam korunmaktadır. Bu amaçla

geçici mali zorluk içinde olan bir şirket, çalışanlarının çalışma sürelerini azaltsın ya da azaltmasın çalışan başına mali destek almaktadır. Dolayısıyla çalışanlar maaşlarını almaya devam etmektedirler (Müller, 2021: 1; Drahoukoupil ve Müller, 2021: 10; Keenan ve Lydon, 2020: 1). Görüldüğü üzere önemli bir işte tutma politikası olarak uygulanan KŞÇ; çalışma, izin ve sübvansiyon boyutlarıyla işveren, çalışan ve hükümetlere önemli avantajlar sağlamaktadır.

## 1.2. COVID-19 Döneminde Uygulanan İşte Tutma Politikaları ve Ülke Örnekleri

Mart 2020’de başlayan sosyal güvenlik önlemleri, pandemi sürecinde uygulanan sosyal politikaların ilk aşamasını oluşturmuştur. İkinci aşaması ise Haziran-Temmuz 2020’de daha düşük enfeksiyon oranları ile acil durum önlemlerinin geçici olarak uzatılması ve uyarlanmasından oluşmaktadır. İkinci dönemde finansman politikalarını yeniden dikkate alan bazı ülkeler bir yandan yardım politikalarındaki cömertliği azaltırken bir yandan da en çok etkilenen sektörlerle odaklanarak daha düzenli yardım politikalarını tercih etmişlerdir. Ancak pandeminin ikinci dalgası hükümetlerin geçici politikalarını bir kez daha genişletmesini gerekli kılmıştır. Bu kapsamda da daha fazla genelleştirmelere, esnekliğe ve erişime izin verilmiştir. Aynı zamanda basitleştirilmiş idari süreçler, dezavantajlı grupların genişletilmiş tanımları, mevcut yararlarla yapılan eklemeler ve yaygınlaştırılan düzenlemeler bu kapsamda etkili olmuştur. Üçüncü aşama olarak görülen Ocak 2021’den sonra istihdamı koruma politikalarının genişletilmesinin yanı sıra yıl sonuna doğru özel uygulamaların kademeli olarak kaldırılması öngörülmüştür (OECD, 2020: 2).

Öte yandan bu süreçte dünya nüfusunun ancak %15’i (Afrika’da yalnızca %2’si) COVID-19 ile ilgili en az bir nakit ödeme sisteminden faydalandırılmıştır. 271’den fazla sosyal yardım programı da pandemiye yanıt verecek şekilde tanıtılmış, genişletilmiş ve uygulanmıştır. Buna göre örneğin: (Eliana vd., 2020: 19; OECD 2020; Mosley, 2020: 14-15; ISSA 2020):

- Arjantin, Ermenistan, Avusturalya ve Türkiye’de genellikle mevcut programlara, bir defaya mahsus ek ödemeler sağlanmıştır.
- Kolombiya ve Endonezya’da nakit transferi politikaları uygulanmıştır.
- Çin’de daha geniş ve kapsamlı fayda seviyeleri tanımlanmıştır.
- Brezilya’da mevcut nakit planlarının kapsamı genişletilmiştir.
- Birleşik Krallık ve İtalya’da faydalanma koşulları askıya alınarak programların çevikliği sağlanmıştır.
- Hong-Kong ve Singapur’da tüm vatandaşlara evrensel tek seferlik nakit ödemeleri yapılmıştır.
- İtalya’da KOBİ’lere yönelik merkezi garanti fonu, kredi moratoryumu, işletmeler için 7 milyar euro değerinde paket, işsizlik fonu için 4 milyar euro destek fonu kabul edilmiştir.

- Hollanda'da ciro kaybı yaşayan şirketler için acil durum fonu, tahsilat ve vergi faizinde geçici indirim sağlanmıştır.
- İspanya'da işsizlik ödeneği ön ödemesi, bankaların işletmeleri desteklemesi, işten çıkarma yerine işsizlik ödeneği, kredi ve finansman sağlama programlarına yer verilmiştir.
- Birleşik Krallık'ta ise işletmeler için 20 milyar sterlin değerinde fon, ücret maliyetlerinin karşılanması ile işte tutma, alternatif istihdam olanakları ve KOBİ desteği, yıllık haklarının kullanılması, gönüllük izinleri programlarına yer verilmiştir.

Öte yandan Fransa'da ilk olarak Mart 2020'de *kısmi işsizlik* için düzenlenen özel hükümlerin 2021 ortasına kadar uzatılması kararı alınmıştır. Kapsamı da günlük veya saatlik çalışanlar gibi diğer çalışanları da kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Öncelikle firmaların özel esnek çalışma yöntemlerini kullanabilmeleri için yaşanan kriz, mücbir sebep olarak tanımlanmıştır. Ciddi mali zorluklarla karşı karşıya kalan işletmelerde izinli çalışanları desteklemek şeklinde yıllardır uygulanan bu kamu fonu politikası orijinal adıyla *activité partielle* şeklinde ifade edilmektedir. *Kısmi çalışma, kısmi faaliyet veya teknik işsizlik* kavramları ile birlikte tanımlanan bu programın ana amacını ise belirli bir süre içinde işverenin çalışanlarına ücretleri/maaşları oranında bir meblağ ödemesi oluşturmaktadır. Bu nedenle devlet, işverene bir ödenek sunarak işten çıkarmaların önüne geçmiştir. COVID-19 döneminde bu program hızlandırılmış bir onay süreci ile genişletilmiş ve daha cömert hale getirilmiştir. Ardından programa başvurma şartları hafifletirilmiş ve uygulama süresi 12 aya kadar uzatılmıştır (OECD 2020; French-property.com 2020).

Bu kapsamda uygulanan izin programlarının maliyeti; İngiltere'de 77,4 milyar euro (GSYİH'nin %3,2), Almanya'da 40,2 milyar euro (GSYİH'nin %1,2), Fransa'da 35,5 milyar euro (GSYİH'nin %1,6), İtalya'da 24,2 milyar euro (GSYİH'nin %1,5) ve İspanya'da 18,8 milyar euro (GSYİH'nin %1,7) şeklinde gerçekleşmiştir. Avrupa'nın ilk beş ekonomisinde (Almanya, İngiltere, Fransa, İtalya ve İspanya) uygulanan izin programları ile Nisan 2020'de 32 milyon iş desteklenmiştir. Bu nedenle politika uygulayan ekonomiler güçlü bir toparlanmanın temelini oluşturan üretken kapasiteyi korumayı başarmışlardır (Look, Pickert ve Pogkas 2021). Aynı şekilde gerek küresel bazda gerek Avrupa'da kısa vadeli önlemlerden elde edilen faydaların uzun vadeli düşünülmesi (ve uyarlanabilir olması), sürecin belirsizlik faktörü ile şekillendiğinin en önemli göstergesi olmuştur. Ayrıca uygulanan en dikkat çekici stratejilerden birini çalışanların yeniden vasıflandırılmalarına yönelik programlar oluşturmaktadır (OECD, 2020).

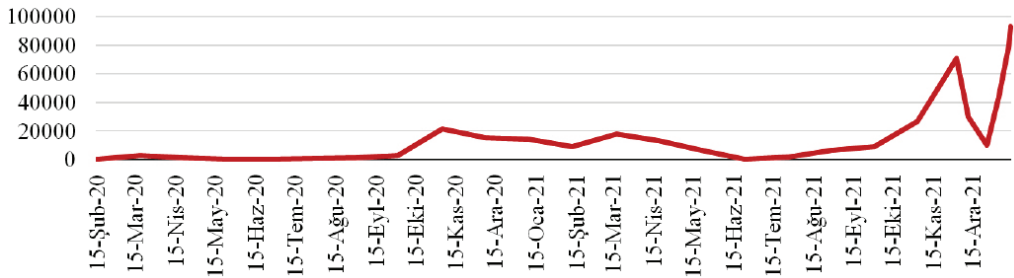
## 2. COVID-19 DÖNEMİNDE ALMANYA VE KURZARBEİT SİSTEMİ

Almanya özellikle pandeminin ilk dönemlerinde salgını başarıyla yöneten ülkelerin başında gelmiştir. Ekim 2020 dönemine kadar devam eden bu süreç günlük vaka sayılarına da yansımıştır. Nitekim bahsedilen döneme kadar günlük vaka sayıları 3 bin bandını aşmamış-



tır. 2020 yılının sonlarına doğru günlük vaka sayılarında artışlar görülmüş ve Aralık ayında 20 bin bandını aşmıştır. Şubat 2021 dönemine kadar azalma eğiliminde olan vaka sayıları 4 bin düzeyine gerilemiş ancak sonrasında tekrar bir artış eğilimine girerek Nisan 2021’de 20 bin bandını aşmıştır. Haziran 2021 dönemine kadar önemli oranda kontrol altına alınan günlük vaka sayıları bu dönemde binlerin altında seyretmiştir. Ağustos 2021 itibariyle tekrar artış sürecine giren günlük vakalar sürekli artarak Kasım ayında 70 bin bandını aşmış sonrasında kısmen bir düşüş eğilimine girerek Aralık ayında 20 bin bandının altına inmiştir. Ancak sonrasına etkili olan varyantlar ile tekrar artan günlük vaka sayıları 13 Ocak 2021’de pik yaparak pandeminin başından bu yana görülen en yüksek seviye olan 90 binin üzerinde gerçekleşmiştir (Grafik 1).

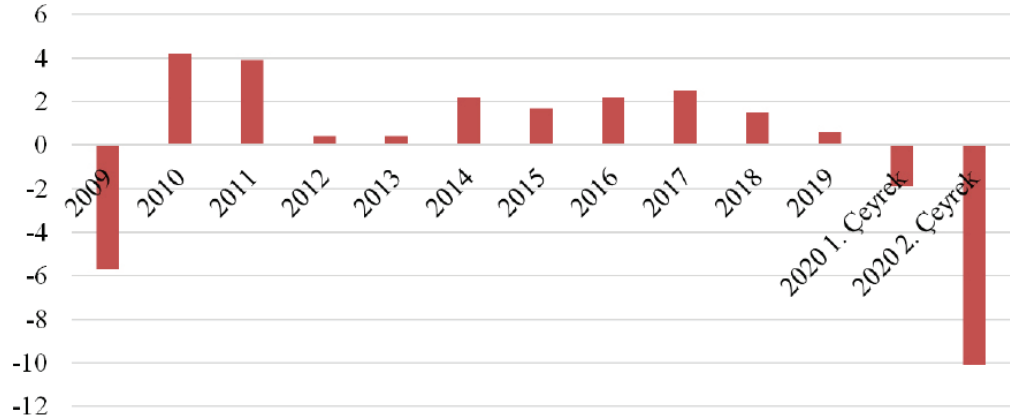
**Grafik 1:** Günlük Vaka Sayıları



**Kaynak:** worldometer, 2022.

Aynı şekilde pandemi döneminde günlük ölüm oranları dalgalı bir seyir izlemiştir. Mart 2020 dönemi itibariyle artmaya başlayan ölüm oranları Nisan ayında 300 bandına ulaşmıştır. Sonrasında kontrol altına alınan günlük ölüm oranları Haziran-Eylül döneminde yok denecek kadar düşük seviyede gerçekleşmiştir. Sonrasında hızlı bir artma eğilimine giren ölüm oranları, 2020 yılının sonlarında bin bandını aşmıştır. Takip eden dönemde düşüş aşamasına giren ölüm oranları 2021 yılının ilk 6 ayında sürekli düşmüştür. Temmuz-Eylül döneminde önemli derecede kontrol altında tutulan günlük ölüm oranları sonrasında, tekrar yükselme eğilimine girerek Kasım-Aralık döneminde 400-500 civarında gerçekleşmiştir. 2022'nin ilk aylarında ise günlük vaka sayılarının patlamasına karşın ölüm oranları 200 bandının altına seyretmiştir (worldometer, 2022).

Bu kapsamda ülkeler bazında pandemi döneminde görülen vaka ve ölüm sayıları yürütülecek olan kısıtlamalarda önemli rol oynamıştır. Uygulanan kısıtlamaların en önemli yansımaları ise şüphesiz sağlık alanında olduğu kadar ekonomik ve sosyal alanda görülmüştür. Bu durum Alman ekonomisi için de geçerlidir. 10 yıllık bir genişlemenin ardından Alman ekonomisi, COVID-19 salgınına kontrol altına almayı hedefleyen önlemler nedeniyle 2020 yılında daralmıştır. Özellikle 2020 yılının ikinci çeyreğinde GSYİH’da görülen daralma %10’unun üzerinde gerçekleşmiştir. Bu yönüyle yaşanan daralma 2009 yılında görülen %5,7 düzeyindeki daralmayı aşmıştır (Grafik 2).

**Grafik 2:** Bir Önceki Yıla Göre GSYİH'deki Değişim

**Kaynak:** DESTATIS, 2021.

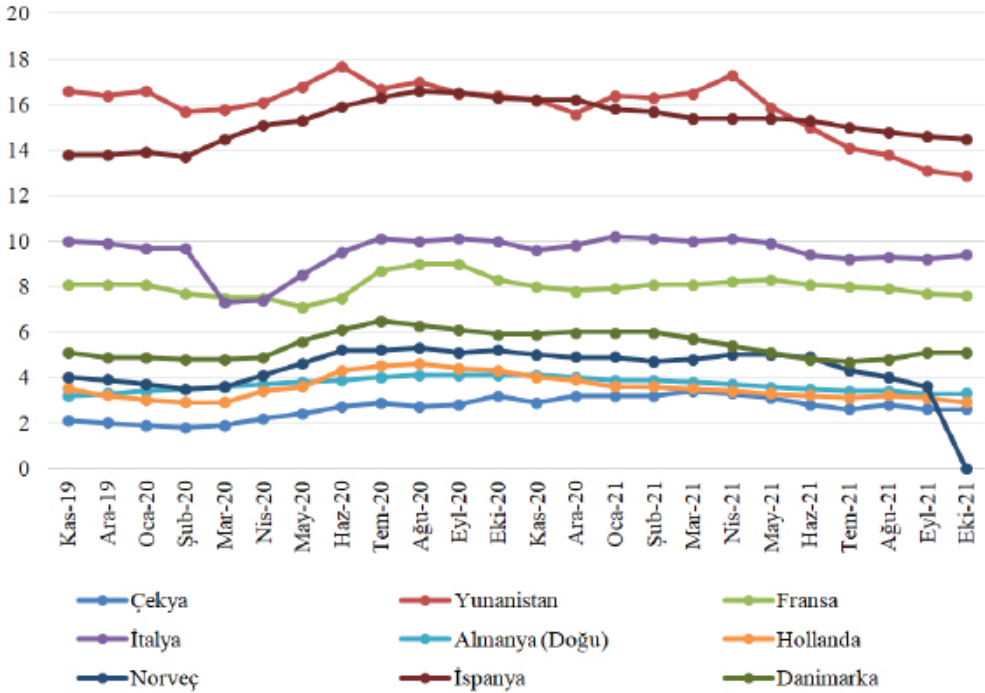
Aynı şekilde imalat faaliyetleri, tedarik zinciri kesintileri nedeniyle %10,4 azalmıştır. Gıda dışı perakende, ağırlama ve diğer temas yoğun hizmetlerde ve yurtdışı seyahatlerde güçlü bir düşüş yaşanmıştır. Özel sektör yatırımlarında yaşanan düşüşün kamu yatırımlarında devam eden büyümeye ağır basması brüt sermaye oluşumunu %3,5 azaltmıştır. 2009 yılından bu yana ilk kez 2020’de mal ve hizmet ihracatı sırasıyla %9,9 ve %8,6 azalmıştır. İşsizliğin kontrol altında tutulmasında özellikle KSC uygulamaları etkili olmuş ve istihdam 2020 yılında sadece %1,1 azalmış ücret artışları ise durma noktasına gelmiştir (-%0,4). İstihdam ve gelir desteği uygulamaları gelirlerde hafif bir artışa yol açmış, tüketim düşmüş dolayısıyla tasarruf, benzeri görülmemiş bir oranda (%16,3) artmıştır (UNDP, 2020; OECD, 2021a; DW, 2020). Konu ile ilgili Federal Çalışma Bakanı Hubertus Heil şu açıklamalarda bulunmuştur (BMAS, 2020): “Pandemi bir anda hepimizi vurdu. Artık krizden eskisinden daha güçlü çıkılmalı ve geleceğe daha iyi hazırlanmalıyız. Güçlü ekonomiye sahip bir Avrupa istiyorsak aynı zamanda sosyal bir Avrupa için de çalışmamız gerektiği konusu önemli bir ders olmalı. Krizin üstesinden gelmemize yardımcı olan; yeniliği, ilerlemeyi ve yaratıcılığı teşvik eden en önemli faktör büyüme ve sosyal güvenliğin birleşimidir. Bu nedenle iyi çalışma koşullarının yanı sıra yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı daha iyi koruma sağlamak istiyoruz...AB’deki herkesin hayatını güvenli ve onurlu bir şekilde yaşamasını istiyoruz. Aynı zamanda önümüzdeki birkaç ay boyunca yarının iş dünyasını tasarlamak ve dünya çapında insana yakışır işi teşvik etmek çok önemli bir görev olacak”. Buna göre Heil, gerek pandemi döneminde gerek pandemiden sonra özellikle toparlanma sürecinde ekonomik politikalar kadar sosyal politikaların önemi vurgulamıştır.

## 2.1. COVID-19 Döneminde Alman İşgücü Piyasası

Pandeminin şüphesiz en önemli ekonomik ve sosyal sonuçlarından birini artan işsizlik oranları oluşturmuştur. Nitekim Euro bölgesinde (19 ülke) Kasım 2019’da %7,5

olan işsizlik oranı Ağustos-Eylül 2020 döneminde %8,6'ya yükselmiştir. Pandemi öncesi işsizlik düzeyine ancak ekim 2021 döneminde ulaşılmıştır. Aynı AB geneli (27 ülke) için de geçerlidir. Pandemi öncesinde %6,6 olan işsizlik oranı Ağustos-Eylül 2020 döneminde %7,7'ye kadar yükselmiştir. Pandemi öncesi orana ise ancak Kasım 2021'de yaklaşılmıştır. Pandemi sürecinde en çarpıcı işsizlik artışı ise ABD'de yaşanmıştır. Pandemi öncesinde %3,6 olan işsizlik oranı Nisan 2020'de %14,8'e kadar yükselmiştir. Ekim 2021 itibariyle %4,6 düzeyinde seyreden işsizlik oranı henüz pandemi öncesi orana ulaşamamıştır. İşsizlik oranlarının oldukça düşük seyrettiği Japonya'da ise pandemi öncesinde %2,2 düzeyinde olan işsizlik oranı Ekim 2020'de %3,1'e kadar yükselmiştir. Ekim 2021 itibariyle bu oran %2,7'ye gerilemiş ancak henüz pandemi öncesi düzeye gerilememiştir (EUROSTAT, 2021). Aynı şekilde işsizlik oranları seçilmiş AB üyesi ülkeler bazında da ele alındığında 2020 yılının Nisan ayında işsizlik oranlarının artmaya başladığı görülmektedir. Çoğunlukla 2020 yılının 3. çeyreğinde işsizlik oranları pik yapmıştır (Grafik 3).

**Grafik 3:** COVID-19 Döneminde Seçilmiş AB Ülkelerinde Mevsimsel Etkilerden Arındırılmış (Uyumlaştırılmış) İşsizlik Oranları



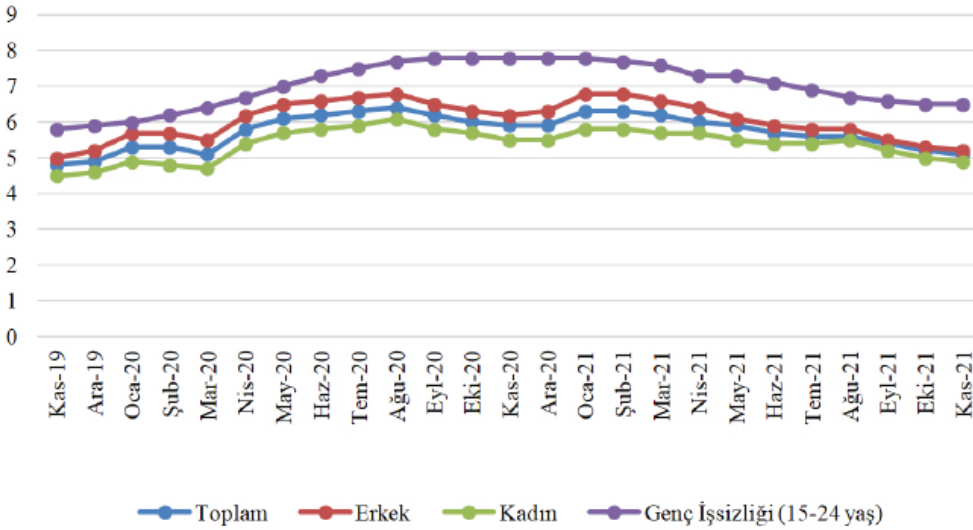
**Kaynak:** EUROSTAT, 2021.

2020 yılının 3. çeyreğinde Fransa'da işsizlik oranı %9'a kadar yükselirken aynı dönemde İtalya'da %10,1'e kadar, İngiltere'de %4,9'a kadar, Doğu Almanya'da %4,1'e kadar, Hollanda'da %4,6'ya kadar, Norveç'te %5,3'e kadar, İspanya'da %16,6'ya kadar,

Danimarka'da %6,5'e kadar yükselmiştir. Bu dönemden farklı olarak Yunanistan'da 2020 yılı Haziran ayında işsizlik oranı %17,7'ye ve Çekya'da Mart 2021'de %3,4'e yükselerek pik yapmıştır. Ekim 2021 dönemi itibariyle de Yunanistan, Fransa, İtalya, Doğu Almanya, Hollanda, Norveç ve Danimarka pandemi öncesinde var olan işsizlik düzeylerine ulaşmışlardır. İspanya'da ise halen pandemi öncesindeki oranın üstünde seyretmektedir. (EUROSTAT, 2021).

Öte yandan Almanya'da (Doğu-Batı) pandemi öncesinde %4,8 düzeyinde olan işsizlik oranı 2020 Ağustos ayına kadar sürekli artmış ve bu ayda işsizlik %6,4 olarak gerçekleşerek pik yapmıştır. Sonrasında yaşanan kısmi bir düşüşün ardından 2021 yılının ilk çeyreğinde %6,3 düzeyine kadar artmıştır. Aynı şekilde erkeklerde yaşanan işsizlik oranı pandemi öncesinde %5 düzeyinde iken bu oran 2020'nin 3. çeyreğinde %6,8'e kadar yükselmiştir. Sonrasında yaşanan kısmi bir düşüşün ardından 2021 yılının ilk çeyreğinde tekrar yükselerek %6,8 olarak gerçekleşmiştir. Pandemi öncesinde %4,5 düzeyinde olan kadın işsizliği ise 2020 yılının ilk çeyreğinde %6,1 ile pik yapmıştır. Sonrasında yaşanan kısmi bir düşüşün ardından 2021 yılının ilk çeyreğinde tekrar aynı seviyeye yükselmiştir. Aynı şekilde genç işsizliğinde de 2020 yılının son çeyreği ile 2021 yılının ilk çeyreği belirleyici olmuştur. Pandemi öncesinde %5,8 düzeyinde olan genç işsizliği bu dönemde %7,8 seviyesine kadar yükselmiştir. 2021 yılının 2. çeyreğinden itibaren toplamda, cinsiyet bazında ve genç işsizliğinde toparlanmalar devam etmiştir. Ancak 2021 yılının kasım ayı itibariyle bahsedilen kategorilerdeki işsizlik oranlarında pandemi öncesi düzeye henüz ulaşamamıştır (Grafik 4).

**Grafik 4:** COVID-19 Döneminde Almanya'da İşsizlik Oranları (Cinsiyet/Genç Nüfus)

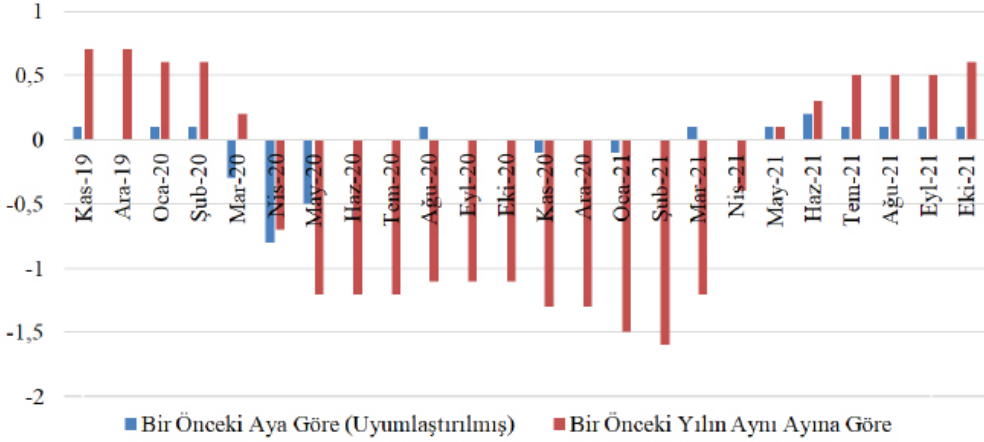


**Kaynak:** (EUROSTAT, 2021)

Aynı şekilde istihdamdaki değişimler bir önceki yılın aynı ayı ile kıyaslandığında da görülmektedir. Buna göre pandemi döneminde Almanya'da istihdamdaki ilk düşüş 2020 yılı

nın nisan ayında görülmüştür. Bu düşüş 2021 yılının Nisan ayına kadar sürmüştür. En fazla düşüşler 2021 yılının ilk çeyreğinde yaşanmıştır (Grafik 5).

**Grafik 5:** COVID-19 Döneminde İstihdamda Değişmeler



**Kaynak:** (EUROSTAT, 2021)

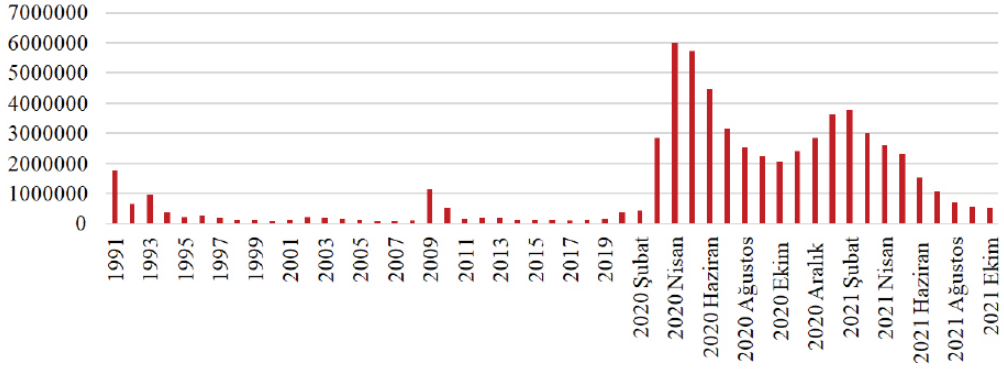
Ekim 2020 ile karşılaştırıldığında, istihdam edilen kişi sayısı Ekim 2021’de %0,6 (+268.000) artarak bir önceki yılın aynı dönemine göre art arda 6. kez artış göstermiştir. Şubat 2021’de yıllık değişim oranı ise -%1,6 olarak gerçekleşmiştir. Mayıs 2021’e kadar hesaplanan yıllık bu olumlu gelişme esas olarak, pandemiye kontrol altına almak için alınan önlemlerin ekonomi üzerindeki güçlü bir etki oluşturmaya başladığı 2020 baharında istihdam edilen kişi sayısındaki (yıllık bazda gerçekleşen) keskin düşüş ile açıklanmıştır. Bununla birlikte 2021 yazından itibaren bu etkinin ötesinde gerçekleşen yükseliş eğilimi belirginleşmiştir (DESTATIS, 2021).

Öte yandan Almanya’da pandemi döneminde yaşanan işsizlik sadece işten çıkarmalar ile değil aynı zamanda firmaların azalan işe alım faaliyetleri nedeniyle de artış göstermiştir. Örneğin yeni işçilere olan talep Nisan-Mayıs 2020 döneminde kelimenin tam anlamıyla çökmüştür. Oteller, restoranlar, perakende ve diğer hizmet sektörleri hatta bir dereceye kadar sağlık ve lojistik sektörlerinde işsizlik riskleri yüksek seyretmiştir. Kamu, finans, eğitim ve tarım sektörleri daha az etkilenmiştir. Bunun yanında 2015’ten itibaren Almanya’ya gelen son insani yardım göçmenlerinin işgücü piyasasına entegrasyonun zorlaşması bu süreci etkilemiştir. Krizden önce likidite sorunu yaşayan firmaların yüksek iflas riski karşılaşmaları, belirli süreli iş sözleşmeleri ile çalışanların, geçici taşeron işçilerin, marjinal yarı zamanlı çalışanların, serbest meslek sahiplerinin ve serbest çalışanların en savunmasız grupları oluşturmaları (Eichhorst ve Rinne, 2021) işsizlik sorunu ve etkilerini yaygınlaştırmıştır.

Yaşanan bu gelişmelere paralel olarak Almanya’da; avans ödemelerinin ayarlanması ve vergi cezalarının askıya alınması, vergiler ve sosyal güvenlik ödemelerinde sağla-

nan muafiyetler, ekonomi istikrar fonu, serbest meslek sahipleri ve işletmeler için acil yardım fonu, kısa çalışma ödeneği mevzuatının genişletilmesi vb. politikalara ağırlık verilmiştir. Şirketler, serbest meslek sahipleri ve serbest çalışanların avans ödemelerinin gelir ve kurumlar vergisine göre ayarlanabilmesi, vadesi geçmiş vergi borçlarının icrasından yıl sonuna kadar feragat edilmesi, çalışanlara (1500 euroya kadar) verilen ikramiyelerin vergi ve sosyal güvenlik ödemelerinden muaf tutulması, Federal hükümetin borçlar için 400 milyar euro devlet garantisi sağlaması, doğrudan devlet yatırımları için 100 milyar euro ve KfW'den (Alman Kalkınma Bankası) fon sağlamak için 100 milyar eurodan oluşan büyük ölçekli bir istikrar fonu başlatması esas alınmıştır. Bunun yanında toplamda 600 milyar euroya varan bir bütçe ile likidite darboğazının giderilmesi, sermaye piyasasında finansmanın yeniden desteklenmesi ve şirketlerin sermaye tabanının güçlendirilmesi, küçük işletmeler, serbest meslek sahipleri ve serbest çalışanlar için likidite sağlamak amacıyla Federal hükümet acil yardım bağlamında 3 ay boyunca toplamda 50 milyar euro ödeme sağlanması politikaları dikkate alınmıştır. Özellikle işsizliğin kontrol altında tutulması amacıyla; işgücünün en az %10'unun etkilendiği şirketleri kapsayan kısa çalışma ödeneklerine erişimi kolaylaştırmak için mevzuatın genişletilmesi esas alınmıştır. Mevzuatın genişletilmesinin gerekliliğini Federal Ekonomi Bakanı Peter Altmaier; *amacımız bu süreçte mümkün olduğu kadar hiçbir şirketin kalıcı bir zarar görmemesini sağlamaktır* şeklinde ifade etmiştir. Federal Çalışma Bakanı Hubertus Heil ise; *kısa çalışma ödeneğinden faydalanmanın daha kolay ve hızlı hale getirilmesi ile sosyal güvenlik hizmeti sağlamanın güçleneceğine* dikkat çekmiştir. Bu kapsamda 10 Mart 2020'de yasa tasarısı ve 13 Mart 2020 tarihinde düzenleme, *Yapısal Değişimde Daha İleri Eğitimin Teşvik Edilmesi ve Eğitim Desteğinin Daha da Geliştirilmesi Hakkında Kanun* ile parlamentoda kabul edilmiştir (Mavers ve Kamann, 2021; BMAS, 2021).

Bu kapsamda pandemi döneminde işsizlik rakamlarını kontrol altında tutan en önemli stratejiler kapsamlı finans yönüyle ön plana çıkan KSC çerçevesinde şekillenmiştir. KSC'nin etkin bir strateji olarak kullanımı 90'lı yılların başına kadar dayanmaktadır. Ancak stratejinin daha öncesinde 2008 krizinin etkilerini en aza indirme amacıyla uygulanması ve sonucunda önemli başarılar elde edilmesi stratejiyi, COVID-19'un ekonomik ve sosyal alandaki olumsuz etkileri dikkate alındığında tekrar önemli hale getirmiştir. Bu kapsamda 90'lı yılların başında yaklaşık 2 milyon çalışan KSC kapsamında yer almıştır. Bu sayı 2009 yılında 1 milyon düzeyinin kısmen üstünde gerçekleşmiştir. Pandemi döneminde bu rakam 6 milyon düzeyine ulaşmıştır (Grafik 6).

**Grafik 6:** Almanya'da Kısa Süreli Çalışanların Sayısı (1991-2020 yıl/2020-2021 ay)

**Kaynak:** Statista, 2021.

Nitekim vakaların en fazla arttığı, işsizliğin kısmen yükseldiği ve istihdamın nispeten daraldığı 2020 ve 2021 yıllarının ilk çeyreklerinde KŞÇ kapsamında yer alan çalışan sayısı artmıştır. Pandemi öncesinde yarım milyon düzeyinde olan kısa süreli çalışan sayısı 2020 yılının Nisan ayında 6 milyona ulaşmıştır. 2020 yılının sonlarına doğru 3 milyon düzeyine gerileyen kısa süreli çalışan sayısı, 2021 Şubat ayında tekrar yükselerek 4 milyon düzeyine yükselmiştir. 2021 yılı ekim ayı itibariyle kısa süreli çalışan sayısı tekrar yarım milyon düzeyine gerilemiştir. Diğer bir ifade ile pandeminin yol açtığı işsizlik tehlikesinde KŞÇ (kurzarbeit sistem) Almanya'da can simidi özelliği taşımıştır.

## 2.2. Bir İşte Tutma Politikası Olarak Kurzarbeit Sistemi

### 2.2.1. Kurzarbeit Sistemi Nedir? Nasıl İşler?

Alman KŞÇ sistemi; bir işyerinin bazı işçileri işten çıkarırken geri kalanını tam zamanlı çalıştırmaya devam etmesi yerine tüm işçileri üç veya dört günlük bir işte çalıştırdığı dolayısıyla kısa vadeli durgunluğa karşı uygulanan bir önlem olarak tanımlanmaktadır. Sistemin tazminat ve mesleki eğitim (emek istifleme) olmak üzere iki temel yönü bulunmaktadır (IMF, 2020b).<sup>1</sup> Diğer bir ifade ile sistem hem kısa dönemli hem de uzun dönemli amaçlar çerçevesinde işlemektedir. Kısa dönemli amaçlar geçici hedefler çerçevesinde özellikle dönemlik durgunluğa bağlı negatif etkinin (çalışan-işveren-devlet) massedilmesi dikkate alınırken uzun dönemli amaçlar işgücüne yatırım diğer bir ifade ile emek istifleme ön plana çıkmaktadır. Temelde mesleki eğitim ve becerilerin geliştirilmesi politikaları ile gerçekleşen bu durum, çalışma sürelerinin kısaltılması ile elde edilen artı zamanın değerlendirilmesi ile gerçekleşen mesleki eğitim ve becerilerin geliştirilmesi sadece COVID-19

<sup>1</sup> Aynı şekilde iş ilişkilerinde uygulanan; iş sözleşmesinin feshi durumunda uyulması gereken bildirim sürelerinin uzunluğu, kıdem tazminatı, haksız fesih sonrası işe iade veya tazminat, belirli süreli iş sözleşmeleri, ilk sözleşme sonrasında yenilemeler ve/veya uzatmalar, özel istihdam büroları ile ilgili düzenlemeler, geçici statüde çalışanlar ile tam süreli çalışanlar arasında öngörülen eşit muameleler, toplu işten çıkarma ile ilgili düzenlemeler, fesih öncesi çözüm mekanizmaları vb. yöntemler de Alman iş hukuku kaynaklarında belirtilen diğer işte tutma politikalarındandır (L&E Global, 2021).

sonrası toparlanmanın değil aynı zamanda dijitalleşme, iklim değişikliği, demografik zorluk vb. kaynaklı yapısal değişimlere uyum sağlamanın temel anahtarı olarak da görülmektedir (Hanushek, Woessmann ve Zhang, 2011: 28; Carter, 2020; Ateş, 2021: 17-18; Sander ve Wasseram, 2020).

Sistem özellikle derin durgunluk dönemlerinde bir yandan işçilerin gelirini korurken bir yandan da toplam talebi desteklemektedir. Aynı zamanda işçiler işlerini kaybetmediklerinden ihtiyatlı olarak tasarruf etme konusunda daha az teşvike sahiptirler. Şirketler ise şirkete özgü insan sermayesini koruma, işten ayrılma, yeniden işe alma maliyetleri ve eğitim sürecinden kaçındıkları için sağladığı faydalar nedeniyle sistemi desteklemektedirler. Bu kapsamda *Kurzarbeit* sistemi açısından değerlendirildiğinde Almanya, 2009 yılında GSYİH’de 6 puanlık bir daralma yaşamasına rağmen istihdamda düşüş yaşamayan tek G7 ülkesi olmuştur. Buna göre COVID-19 döneminde *Kurzarbeit* sistemi için öngörülen süre 21 aya kadar uzatılmıştır. Aynı zamanda sistem toplam istihdamın yaklaşık %2’si olan geçici çalışanları kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Öte yandan yaşanan krizin işgücü piyasaları üzerindeki derin etkilerinin sadece *Kurzarbeit* sistemi ile aşılabileceği mümkün görülmemiştir. Bu kapsamda 2008 krizine göre pandeminin daha fazla sektörü etkilemesi ve *Kurzarbeit* sisteminin hizmet sektöründe çalışan marjinal çalışanların sosyal güvenlik primi ödemeleri dolayısıyla sistemin dışında kalmaları hükümetin özellikle savunmasız kesimlere yönelik gelir desteği programlarına ağırlık vermesi gereğinin önemini ön plana çıkarmıştır (IMF, 2020b; OECD, 2020). Bu açıdan *kurzarbeit* sistemi bir ülkenin veya şirketin çalışanlarının işten çıkmasını engellemenin iyi yolu olarak görülmektedir.

Bu kapsamda Almanya’da ekonomik ve konjonktürel nedenlere bağlı döngüsel kısa çalışma ödeneği, mevsimlik kısa çalışma ödeneği ve transfer kısa çalışma ödeneği olmak üzere üç temel kısa çalışma ödeneği türü uygulanmaktadır. Buna göre *döngüsel kısa çalışma ödeneği*; ücret kaybıyla birlikte geçici olarak önemli bir iş kaybı olması ve belirli kişisel ve şirket gereksinimlerinin karşılanması durumunda ekonomik ve döngüsel nedenlerle verilmektedir. Aynı şekilde *mevsimlik kısa çalışma ödeneği*; sadece inşaat sektöründeki şirketlere ekonomik olarak kayıplara neden olan iş kaybı durumlarında (genelde aralık-mart döneminde) mevsimlik olarak verilmektedir. *Transfer kısa çalışma ödeneği* ise; işten çıkarmaları önlemek ve çalışanların bir transfer şirketinde istihdamı sırasında işe yerleştirme beklentilerini iyileştirmek için personel azaltılmasını gerektiren bir yeniden yapılandırma sürecinde uygulanmaktadır. Bu kapsamda COVID-19 döneminde Almanya’da yaygınlaşan kısa süreli çalışma ödeneği daha çok ekonomik ve konjonktürel nedenlerle (döngüsel) uygulanan kısa süreli çalışmayı karşılamaktadır. Bu döneme özgü özel kısa süreli çalışma kuralları Mart 2020’de tanıtılmış, Nisan ve Eylül 2020’de değiştirilmiştir. Mart 2020’de yeni kurallar esas alınarak programa erişim kolaylaştırılmış ve geçici taşeron işçilerini de kapsayacak şekilde içerik genişletilmiştir. Nisan 2020’de öngörülen değişiklik ile ödeneğin seviyesi artırılmış Eylül 2020’de ise program 24 aya kadar uzatılmıştır (Müller, 2021; OECD, 2020).



## 2.2.2. Sistemin 2008 Krizi Sınavı

1900'lü yılların başından itibaren olan *Kurzarbeit sistemi* (Eurofound, 2010: 1) 2008 krizinde Lehman Brothers'ın çöküşünden sonra popülerlik kazanmıştır. Bu durum OECD profesörü Alexander Hijzen tarafından *küresel mali krize gerçek bir katkı* olarak değerlendirilmiştir (Chazan ve Milne, 2020). Buna göre 2008 krizinde ABD işgücü piyasası dramatik bir düşüş yaşarken Alman işgücü piyasası etkilenmemiş diğer bir ifade ile istihdam edilen işçi sayısı sabit kalmıştır. Özellikle Alman GSYİH'sının 2009 yılında ABD'den daha fazla düşüş göstermesi bu durumu daha da şaşırtıcı hale getirmiştir (-%4,7'ye -%2,7). Bu tablonun ortaya çıkmasında ileri sürülen en etkin nedenlerin başında *kurzarbeit sistemi*<sup>2</sup> gelmektedir. Bunun yanında sisteme ek olarak uygulanan ılımlı ücret politikalarının da önemli rol oynadığı ifade edilmektedir. Nitekim 1974 ve 2008 kriz dönemleri; çıktı miktarlarının ve kişi başına çalışma saatlerinin azalması bakımından bir benzerlik göstermektedir. Ancak istihdam oranları 1974 krizinde düşerken 2008 krizinde aşağı yukarı sabit kalmıştır (Gartner ve Merkl, 2011; ISSA, 2010: 2-4). Bu süreçte KŞÇ'nin faydaları arasında; işsizlikteki artışın yumuşatılması, işçiler için büyük işsizliğin maliyetlerinden kaçınarak anında ödeme yapılması ve uygun iş eşleşmelerini sürdürerek orta vadede kazançlar sağlanması gösterilmiştir. Nitekim 2008 krizinde 1,5 milyondan fazla işçi, KŞÇ kapsamına dahil edilmiştir (Effenberger, Koelle ve Barker, 2020).<sup>3</sup>

Bu tür gelişmeler için tasarlanmış, denenmiş ve test edilmiş bir politika aracı olan *kurzarbeit* sisteminin kitlesel işsizliği sıkı bir şekilde uzak tutacağı inancı, sistemin diğer birçok ülke tarafından kopyalanmasına yol açmıştır. Bu durum ekonomistler tarafından Almanya'nın en başarılı ihracatlarından biri olarak tanımlanmıştır. 2008-2009 krizinden sonra Alman işgücü piyasasının bu denli hızlı toparlanmasının en önemli gerekçelerinden biri olarak gösterilen sistem, en başta güçlü refah devleti gelenekleriyle ön plana çıkan Danimarka, İsveç ve Norveç tarafından uygulamaya konulmuştur. Sonrasında ise İngiltere, benzer bir programı uygulamaya koymuştur (Chazan ve Milne, 2020; ILO, 2011: 81; ISSA, 2010: 2-4). Sisteminin bu başarısı öncelikle ülkeye özgü özellikler temelinde ele alınmaktadır. Bunun yanında kısa çalışma ödeneği (*kurzarbeitergeld*) uygulamasının çok sayıda çalışana bünyesinde barındırabilmesi (Brenke, Rinne ve Zimmermann, 2011) ve *mesleki eğitime güçlü bir bağlılık* içinde işlemesi bu noktada önemli rol oynamaktadır.

Ayrıca şirketlerin işgücü becerilerini geliştirmeye yönelik yatırımlarını arttırmaları sürecin en dikkat çekici özelliklerinden birini oluştururken kriz dönemlerinde KOBİ'lerin

<sup>2</sup> 2008-2009 kriz döneminde Almanya'da krize karşı önemli bir argüman olarak kullanılan *kurzarbeit sistemi*, özellikle Avrupa Sosyalist Partileri tarafından sadece krize karşı kullanılan bir önlem politikası olarak görülmemektedir. Diğer bir ifade ile sistem, klasik kapitalist politikaların devamını sağlayan bir hayatta kalma programı olarak görülmektedir. Bu yaklaşım özellikle 1989 sonrası değişimin eski Doğu Bloku ekonomilerine getirdiği dinamizm çerçevesinde geliştirilen Andre Gorz'un canlı-ölü kapitalizm iddiasından hareketle şekillenmiştir. Özetle ölü olan bir ekonomik sistem reforma tabi tutularak canlandırılmaya çalışılmaktadır (Evans, 2010).

<sup>3</sup> 2020 yılında bu rakam 6 milyon civarında gerçekleşmiştir.

gelir elde etmede zorlanmaları bazı sorunlara yol açabilmektedir. Diğer bir ifade ile talep daralması ile karşılaşan firmaların ne kadar süre dayanacağı sorusu bu noktada belirleyici olmaktadır. Dolayısıyla bu durum doğrudan finansman transferlerinin gerekli olduğunu ön plana çıkarmaktadır. Nitekim COVID-19 pandemisinin küresel mali krizden çok daha ölümcül bir ekonomik bir krize dönüşme riski, sistemin başarısını uzun vadede (Chazan ve Milne, 2020) tehdit eden faktörlerin başında gelmektedir. Bu nedenle 2008 krizi döneminde oldukça başarılı bir sınav veren sistemin günümüz pandemisinde aynı etkiyi oluşturması konusuna şüpheyle bakılmaktadır. Ayrıca atipik çalışanların sayısal çokluğu ve pandemiden en fazla etkilenen grubun vasıfsız çalışanlar grubu olması bu sorunu daha da belirgin hale getirmektedir. Aynı şekilde sistemin çok fazla hükümet desteği gerektirmesi dolayısıyla yüksek oranda borca sahip ülkelerin uzun dönemli uygulamalara sıcak bakmamaları bir diğer önemli noktayı oluşturmaktadır. Bu kapsamda özellikle perakende, seyahat, konaklama, eğlence gibi sektörler 2021 yılında yüksek risk kapsamında değerlendirilmektedir (Pandey, 2020).

Sonuç olarak Almanya, 2008 küresel krizinin etkilerini en aza indirebilmek adına, hükümetin geçici sıkıntı içinde olan şirketlerde çalışma saatleri azalan çalışanlar için ücret ödemelerini sübvans ettiği köklü (KSC) programını esas almıştır. Bu süreçte şirketler, ekonomik veya olağanüstü olaylar nedeniyle KSC'yi otomatik bir dengeleme mekanizması olarak kullanmışlardır (Effenberger, Koelle ve Barker, 2020). Özellikle işsizliği kontrol altında tutmada etkili olan diğer bir ifade ile etkinliği 2008 krizinde test edilen sistem, ekonomik ve sosyal krizin kaçınılmaz olduğu küresel pandemi sürecinde de dengeleme rolü ile ön plana çıkmıştır.

### 2.2.3. Sistemin COVID-19 Pandemi Sınava

Almanya'da COVID-19 salgını; kısa süreli çalışma programlarına dolayısıyla işleri korumayı ve kurtarmayı amaçlayan devlet destekli iş paylaşım programlarına olan ilgiyi arttırmıştır. Bu kapsamda Almanya'da uygulanan ve bir kısa çalışma programı olan *Kurzarbeit sistemi*; genel olarak bu tür programların temel standardı olarak kabul edilmiştir. Aynı şekilde işverenlerin çalışanlarını işten çıkarmak yerine çalışma saatlerini azaltarak uygulanan bir sosyal sigorta sistemi olarak da tanımlanan kurzarbeit sisteminde hükümet, ağırlıklı olarak çocuklu işçiler için %60'lık bir değişim oranı sağlamıştır. Diğer bir ifade ile işçi çalıştığı saatler için tam ücret alırken çalışmadığı saatler için ücretinin %60'ını almıştır. Kesintisiz (en fazla 6 aylık periyodlarla) süren bu sistem aynı zamanda her yönüyle mükemmel bir kriz yönetim aracı olarak görülmüş (IMF, 2020) ve boyutları 2008 krizine kıyasla genişletilerek uygulanmıştır. Bu genişleme çoğunlukla başka işe girme kısıtlamalarının kısmen kaldırılmasının yanı sıra sözleşmeli çalışanlar ve çırakların da sistemine dahil edilmesi yönünde gerçekleşmiştir. Ayrıca bu genişleme; istisna, uygunluk şartları, süre, destek seviyesi, destek sınırı, devlet ve işveren desteği, toplu pazarlık ve eğitim boyutlarında da görülmüştür (Tablo 2).

**Tablo 2:** COVID-19 Döneminde Kurzarbeit Sistemin Boyutları

Boyutları	Kapsamı
<b>İstisna</b>	Sosyal sigorta kapsamında olmayan serbest meslek sahipleri ve marjinal çalışanlar. Aylık 450 eurodan az veya yılda 3 aydan az istihdam edilen mini işler. Normalde hariç tutulan taşeron işçiler Mart 2020'de yapılan düzenlemeler ile dahil edilmiştir.
<b>Uygunluk</b>	Ekonomik nedenler veya kaçınılmaz bir olay nedeniyle ücret/maaş kaybı ve bunun yanında çalışma saati kaybının yaşanması, işletmedeki işgücünün en az 1/3 kaybı her durumda aylık brüt ücretlerin %10'undan daha fazla yaşanan kayıp, KŞÇ'nin toplu sözleşmeye, eser sözleşmesine veya bireysel iş sözleşmesine dayanması, iş konseyinin bir iş sözleşmesinde KŞÇ kullanımını kabul etmek zorunda olması gerekirken çalışma sürelerinin tüm çalışanlar için eşit olarak azaltılması gerekmemektedir.
<b>Süre</b>	Normal süre 12 aydır. Ancak 2020 Eylül ayında kabul edilen mevzuat ile 24 aya çıkarılmıştır.
<b>Destek Seviyesi</b>	Normal programda net ücretin %60'ı, en az bir çocuğu olan için net ücretin %67'sidir. 23 Nisan 2020'de ödeneğin artırılmasına yönelik çıkarılan mevzuat ile KŞÇ (sırasıyla) 3. ay %60-%67, 4-6. ay arasında %70-%77, 7-12. ay arasında %70-%77, 7-12. ay arasında %80-87 uygulanmıştır. KŞÇ sırasında kazanılan ücretler için işveren ve çalışan birlikte SGK primi ödemeye devam etmektedir.
<b>Destek Sınırı</b>	KŞÇ ödeneği çalışma süresinin azaltılması nedeniyle kaybedilen net ücretin bir yüzdesi olduğundan KŞÇ ödeneğinin miktarı: Orijinal brüt ücret, KŞÇ nedeniyle kaybedilen ücreti belirlenemeyen çalışma sürelerinin azaltılması, vergi dilimi, çalışanın çocuğunun olup olmadığı, KŞÇ'nin süresi, yaşanan bölge şartlarına göre değişkenlik göstermektedir.
<b>Devlet ve İşveren Desteği</b>	Eyalet/Federal İstihdam Bürosu KŞÇ ödeneğinin %100'ünü karşılamaktadır. İşveren sadece ödenen süre için destek sağlamaktadır.
<b>Toplu Pazarlığın Rolü</b>	KŞÇ'nin uygulanmaya konulması bir toplu sözleşmeye veya bir iş sözleşmesine dayalı olmalıdır. 17 Mart 2020'den bu yana sendikalar ve işverenler arasında yasal KŞÇ ödeneğini tamamlayan sektör düzeyinde çeşitli toplu sözleşmeler imzalanmıştır.
<b>Eğitim</b>	Eylül 2020'de kabul edilen mevzuat mesleki eğitim için de bir teşvik içermektedir. 31 Haziran 2021'den sonra devlet yalnızca çalışanların eğitimi için işten izin alınması durumunda sosyal güvenlik katkı paylarının %100'ünü karşılamayı taahhüt etmiştir. Aksi takdirde devlet %50'sini karşılayacaktır. Bunun yanında yasa, KŞÇ sırasında eğitimi desteklemek için 31 Temmuz 2023'e kadar sınırlı özel bir sübvansiyon planı içermektedir.

**Kaynak:** Müller, 2021; Drahokoupil ve Müller, 2021'den derlenerek hazırlanmıştır.

Her ne kadar sistemin COVID-19 döneminde ne kadar iyi performans göstereceği belirsiz bir noktayı oluştursa da ekonominin sektörel anlamda stabil kalması durumunda nispeten daha hızlı bir toparlanın gerçekleşeceği beklenmektedir (Effenberger, Koelle ve Barker, 2020). Bu beklenti sistemin daha fazla sosyal politika sorununun oluşmasını önleme çerçevesinde şekillenmektedir. Nitekim Almanya'nın önde gelen ekonomik araştırma kuruluşlarından biri olan ZEW Enstitü Başkanı Achim Wambach konu ile ilgili şu değerlendirmelerde bulunmuştur: *“İnsanların işlerini kaybetmelerine izin vermenin parasal maliyeti çok daha fazla olduğundan izin sistemleri ile onları destekleme fırsatı buluyorsunuz. Şirketleri istikrara kavuşturuyorsunuz ve işçilerini ellerinde tutmalarına yardımcı oluyorsunuz. Böylece her iki taraf işgücü piyasası sürtüşmeleri ile uğraşmak zorunda kalmıyor”* (Look, Pickert ve Pogkas, 2021). Diğer bir ifade ile KŞÇ'nin ekonomik maliyeti kurtarılan

işler ile kıyaslandığında genellikle düşük bulunmaktadır. Örneğin; 2008 krizinde yaklaşık yarım milyon işi kurtarmanın kuruma maliyeti 2009 yılında 4,6 milyar euro ve 2010 yılında 3,1 milyar euro olmuştur. COVID-19 döneminde ise Nisan 2020 döneminde 6 milyon işçi dikkate alındığında GSYİH'nın yaklaşık %2'sine denk gelmektedir.<sup>4</sup> Bunun yanında KSC ile hükümetin işsiz kalanlara iş bulabilmek için katlanacağı maliyetlerden de kurtulduğuna dikkat çekilmektedir (Effenberger, Koelle ve Barker, 2020). Diğer bir ifade ile sistemin COVID-19 döneminde yeni sosyal politika sorunlarının önlenmesinin yanı sıra mevcut sorunların daha da derinleşmemesi noktasında etkili olacağı beklenmektedir. 2017 yılında yapılan bir çalışma (Cooper, Meyer ve Schoot, 2017), KSC'nin ekonomik gerilemenin iş-gücü piyasası üzerindeki olumsuz etkilerini ve iş kayıplarını azalttığını ortaya koyarak bu durumu destekler bir nitelik taşımaktadır. Bu sonuç özellikle işe alımlar ve işten çıkarmalar yoluyla marjdaki ayarlamalar, iş-işçi arama sürtünmeleri ve işe alma maliyetleri faktörleri ile açıklanmıştır. Bunu yanında kısa vadede krizin etkilerini en aza indiren KSC'nin orta ve uzun vadede daha az üretken firmalarda emeğin yeniden dağılımını etkileyerek verimliliği düşürme tehlikesinin olduğu da dile getirilmiştir. Ancak sistemin iş güvencesine verdiği önem ve sağladığı çok yönlü avantajlar bu konuyu önemsiz kılmaktadır. Nitekim ülkeler KSC'yi kolaylaştıran yasalar ile şirketlere, COVID-19 sırasında işten çıkarmalardan kaçınmaları için yardım sağlanmaktadır. Bir bakıma hükümet-işveren-işçi üçlüsü kazan-kazan ilişkisi çerçevesinde buluşmaktadır (Pusch ve Braeckeler-Kogel, 2021). Buna göre Alman deneyimi; yerleşik, esnek ve hızlı bir KSC programının; ekonomik krizin işgücü piyasaları üzerindeki negatif etkilerini azaltmaya yardımcı olabileceğini, gerileme kısa süreli olduğunda uygulanabilir iş eşleşmelerini kurtarabileceğini ve firmalar için oldukça maliyetli görülen işten çıkarma ve işe alma süreçlerinde önemli yararlar sağlayabileceğini göstermiştir. Bu durum COVID-19'un etkileri açısından değerlendirildiğinde yakın bir gelecekte daha net olarak görülecektir (Effenberger, Koelle ve Barker, 2020; Weisbach, 2020). Nitekim ekonominin nerdeyse durma noktasına geldiği Mart-Nisan 2020'de 10 milyon işçinin bu sisteme dahil edilmesi bu açıdan önemli bir referans oluşturmaktadır (Pandey, 2020).

### 3. COVID-19 DÖNEMİ VE SONRASINDA TOPARLANMA: İŞTE TUTMA POLİTİKALARI VE KURZARBEİT SİSTEMİN POTANSİYELİ

2021 yılının ikinci yarısında aşı destekli toparlanma ve ekonomik faaliyetlerin kısıtlı hareketliliği adaptasyon sürecinin temelini oluşturmuştur. Ancak aşı destekli yürütülen politikaların yüksek belirsizlik şartları altında şekillenmesi ekonomik ve sosyal bazı endişeleri de beraberinde getirmiştir. Yenilenme riski taşıyan dalgalar ve görülen varyantlar bu endişeleri daha da arttırmış ve arttırmaktadır (IMF, 2020). Bu kapsamda hükümetler er ya da geç yaşanan sağlık krizini kontrol altına almayı başarsalar bile yaşanan krizin işgücü piyasaları üzerindeki etkilerinin bir süre daha devam edeceği beklentilerini öne sürmektedirler. Özellikle ekonomik toparlanmaların büyük olasılıkla dijital ekonomiye olan eğilimde gerçek-

<sup>4</sup> Mayıs 2020'de ABD'de GSYİH'nın %5'i, Nisan 2020'de İsrail'de GSYİH'nın %3'ünden biraz fazla gerçekleşmiştir.

leşmesi ve bunun da işgücü piyasalarının dönüşümünü hızlandıracağı öngörülerini pandemi dönemi ve sonrası için geliştirilecek ve uygulanacak olan politikalar açısından büyük önem taşımaktadır. Nitekim COVID-19 webinar serisinin 7. Etkinliği olan ve 28 Nisan 2020’de gerçekleştirilen *COVID-19 Krizinin Kayıtlı Sektör Çalışanları Üzerindeki Potansiyel Etkileri: Sosyal Koruma ve İstihdam Mücadeleleri* adlı web seminerinde pandemi döneminde hükümetler tarafından uygulanan stratejiler temelde iki yönlü değerlendirilmiştir (Bergthaller, 2020):

- Halihazırda var olan önlemleri sağlamlaştırma ve yeni kriz dalgalarına hazırlıklı olma amaçlı politikalar,
- Sosyal sigorta ve işgücü piyasalarına yönelik genişletilmiş programların ve sistemlerin hızlı bir şekilde uygulanmasını sağlama amaçlı politikalar kapsamında;
  - Daha yüksek miktarlarda destek yönlü politikalar,
  - Erişimi kolaylaştırma ve uygunluk kriterlerini gevşetme ve yararlanıcılara ulaşma yönlü politikalar,
  - Mevcut önlemleri diğer tamamlayıcı hizmetlerle ilişkilendirme yönlü politikalar.

Buna göre COVID-19 pandemisinin hızlı bir şekilde ekonomik ve sosyal krize dönüşmesi ve buna hazırlıksız yakalanan hükümetler; var olan politikaları sağlamlaştırma, önleme, uygulamaları kolaylaştırma, geniş çaplı destek, yararlanıcılara daha hızlı ulaşma ve tamamlama politikaları çerçevesinde rollerini arttırmışlardır. Özellikle pandeminin geniş bir belirsizlik çerçevesinde ilerlemesi ve farklı boyutlarda hemen hemen bütün nüfus gruplarını etkilemesi hızlı ve kapsamlı politikaların uygulanmasını zorunlu kılmıştır. Bu durum her ne kadar sağlık konusu başta olmak üzere ekonomik, sosyal ve siyasi zeminde önemli dezavantajlara yol açsa da krizler ile mücadele kapsamında hükümetlere önemli tecrübeler kazandırmıştır. Nitekim 21. yüzyılın başından itibaren temelde belirsizlik özelliği çerçevesinde şekillenen (küreselleşme, dijital dönüşüm, iklim vb. konularda yaşanan) gelişmeler hükümetler için esnek, hızlı ve kapsamlı politikaları önemli hale getirmiştir. Bu noktada yaşanan pandeminin, bir yandan bu sürece olumlu katkılar sağlama bir yandan da yaşanması beklenen eğilimler çerçevesinde belirleyici olma potansiyelleri ön plana çıkmaktadır.

Bu kapsamda COVID-19 sonrası Alman işgücü piyasasında beklenen eğilimler, istihdam politikaları başta olmak üzere diğer sosyal politikaların uygulanmasında büyük önem taşımaktadır. Nitekim Alman işgücü piyasasında; istihdam konusunda takip edilen uzun ve oldukça istikrarlı bir yoldan ayrılımların yaşanması, işgücü piyasalarındaki dijitalleşmenin hızlanması ve evden çalışmanın en gerçekçi sonuç olarak görülmesi, sağlık sektöründe ve eğitimde dijitalleşme devam ettikçe bu sektörlerde çalışanlar için beceri ihtiyaçlarının değişmesi, otomobil üreticileri ve tedarikçileri için devam eden dönüşümün krizden önce beklenenden daha hızlı ilerlemesi ve çevrimiçi perakende biçimlerinde (e-ticaret) ekstra bir artışın olması beklenmektedir. Ayrıca pandemi sonrasında firmalar genellikle dış kaynak ve offshoring içeren maliyet tasarrufu sağlayan girişimlere daha fazla güvenebileceği, göç ve AB hareketliliğine yönelik kısıtlamaların işgücü piyasasının işleyişi üzerinde kalıcı bir

etkiye sahip olabileceği, AB'ye üye ülkelere gelen göçmenlerin Alman işgücü arzını arttıracığı bu durumun uzun yıllar öncesine kıyasla daha fazla işsizlik yardımı ve diğer yardım alan kişi sayısını arttıracığı dolayısıyla demografik zorlukların artacağı, çok geniş hedefli ve çok cömert devlet sübvansiyonlarından (devlet bütçesine fazla yük oluşturma potansiyeli sebebiyle) kaçınılacağı, pandeminin devam eden dönüşüm sürecini hızlandıran bir katalizör görevi göreceği, kısa süreli çalışmanın aktif işgücü piyasası politikaları araçlarıyla daha da güçlendirilmesi gerektiği öngörülmektedir. Bunun yanında Alman ekonomisinin AB ve küresel ekonomiyi istikrara kavuşturma yeteneği ile şekilleneceği ve bu durumun büyük ölçüde mal ve hizmete yönelik dış talebe, güvenilir ve verimli küresel değer zincirlerine ve serbest işgücü hareketliliğine dayanmasından kaynaklanacağı ileri sürülmektedir (Eichhorst ve Rinne, 2021). Bu çerçevede Almanya'nın işgücü piyasalarındaki yaralarını en aza indirerek, savunmasız grupları koruyarak ve ayakta kalan firmaları işlerinde kalmasını sağlayarak ekonomiyi sürdürülebilir bir iyileşme yakalaması gerektiği önemle vurgulanmaktadır. Buna göre kalıcı bir toparlanma için dikkat çekilen noktalar şu şekilde özetlenmektedir (Dao ve Mineshima, 2021).

- Ülkenin güçlü ve erken devreye giren halk sağlığı yanıtı Avrupa'daki en düşük ölüm oranlarından birinin gerçekleşmesinde büyük rol oynamıştır. Bunun yanında sınırlama önlemleri özellikle temas yoğun sektörlerde ve ticari faaliyetlerde önemli düşüşlere yol açmıştır. Nisan 2020'den sonra sınırlamaların kaldırılması ile yaşanan ekonomik toparlanma sonbaharda yeni bir dalga ile sekteye uğramıştır. Bugüne kadar pandemiye yönetmede nispeten başarılı sayılan Almanya'da ekonomik şok dalgası bir bakıma helen sürmektedir.
- Maliye politikasının sürdürülebilir bir toparlanma için sağlam kanıtlar bulunana kadar destekleyici olması gerektiği vurgulanmaktadır. Örneğin sağlık harcamalarının artması, kurzarbeit sisteminin genişletilmesi, işsizlik ödeneği süresinin uzatılması, firmalara likidite sağlanması ve kredi koşullarının gevşetilmesi yoluyla hanelere ve işletmelere destek sağlanması önemli görülmektedir. Bu kapsamda Haziran 2020'de KDV indirimini yoluyla iç talebi destekleme, KOBİ'lere verilen desteğin artırılması, yeşil yatırım, dijital altyapı ve sağlık hizmetlerine yönelik kamu harcamalarının artırılması politikalarına ağırlık verilmiştir.
- Her ne kadar kurzarbeit sistemi işleri korumada kritik bir rol oynasa da tek başına işgücü piyasası şokunu tam olarak çözebilecek bir yapıda yeterli görülmemektedir. Özellikle kadın işçiler, genç işçiler ve yaşlı işçiler gibi savunmasız grupların korunmasının ve işgücü piyasasına yeniden entegrasyonlarının ancak işe alım teşvikleri, genişletilmiş bir sosyal güvenlik ağı, hızlandırılmış eğitim vb. programları ile desteklendiğinde mümkün görülmektedir.
- İyileşme döneminde kurumsal borçlulara verilen desteğin aşamalı olarak dengeli bir politika çerçevesinde kaldırılması gerektiği vurgulanmaktadır. Örneğin iflas erteleme, borç verme koşullarının gevşetilmesi vb. politikalar etkili görülmektedir.

- Bankacılık sektörü her ne kadar genel anlamda dirençli görülse de sermaye indirimi ve temettü ödemelerindeki kısıtlamaların toparlanmanın sürdürülebilir olduğu kanıtlanana kadar yürürlükte kalması gerektiği belirtilmektedir. Örneğin orta vadede pandemi nedeniyle şiddetlenen ve uzun süredir devam eden karlılık zayıflıkları bankaların yeniden yapılanma çabalarını gerekli kılmıştır.

Aynı şekilde COVID-19 sonrası için; ticarete devam edebilmeleri ve müşterilere uzaktan hizmet verebilmeleri için küçük işletmelerin e-ticaret potansiyellerinin geliştirilmesi benzer şekilde küçük işletmeler için düşük işlem maliyeti ve finansal hizmetlerle bağlantı sağlayan (mobil-çevrimiçi) ödeme sistemlerinin geliştirilmesi, internet bağlantısı için indirimli ve sübvansiyonlu tarifelerin uygulanması, izinli işçiler için çevrimiçi eğitimlerin düzenlenmesi, kriz sonrası işyeri güvenliğini sağlamak için özel kuralların hazırlanması ve daha sıkı uygulanması konuları ön plana çıkarılmaktadır. Bu kapsamda özellikle yardım sağlamak için hükümetlerin; bir yandan gelir kaybeden bireylerin harcama kapasitelerini desteklerken diğer yandan iflas eden, likiditesi olmayan veya her ikisini de yaşayan firmaların işçilerine ödeme yapmaya devam etmelerini ve kriz geçtikten sonra büyük bir hasar olmadan yeniden üretime başlamalarını desteklemeleri gerektiği vurgulanmaktadır. Bu çerçevede özellikle devlet desteğinin yoksullar ve savunmasızlar için gelir desteği niteliğinde olabileceği ve bu nedenle geliştirilen politikaların hedefli uygulanabileceği belirtilmektedir. Aynı şekilde COVID-19 Nesli (yeni mezunlar, ilk kez iş arayanlar, bu kriz döneminde işlerini kaybedenler vb.) için; pandeminin uzun vadeli iz bırakma etkilerinden kaçınma noktasında istihdam edilebilirliğin desteklenmesi ve işçileri elde tutmaya yönelik sübvansiyonlarla iş yaratma, daha geniş tabanlı destekten kaçınarak üretken işleri sürdürme ve iş yaratma konusunda en yetenekli firmalara öncelik verme politikaları ön plana çıkmaktadır (Eliana ve Diğerleri, 2020). Bu kapsamda örneğin İngiltere’de de; sıfır tabanlı yatırımların iş yaratma potansiyeline ve ilişkin sonuçlarına göre istihdamın ana eksen haline getirilmesi, istihdam yaratma ve sürdürülebilirliği amaçlayan kurtarma politikaları ve yatırımları tasarlamak için ekonomik kanıtlardan yararlanılması, kanıt tabanlı genişletme, sağlam bir izleme ve değerlendirme sağlanması, krizde yerinden edilenler ve devam eden teknolojik değişim ve sıfır karbon geçişi nedeniyle yerinden edilecekler için hedeflenen yeniden beceri kazandırma programlarının hayata geçirilmesi ve genişletilmiş politikalar ile kurumlar ve düzenlenmelerle stratejik yatırımlara eşlik etme politikaları öncelikli görülmektedir (Unsworth ve Diğerleri, 2020: 19).

Bu kapsamda toparlanma sürecinde; pandeminin özellikle dezavantajlı gruplar üzerindeki etkilerinin kalıcı olmamasını sağlamak amacıyla yerinden edilmiş işçilerin hızlı bir şekilde işlerine geri dönmelerini sağlama, Kamu İstihdam Hizmetleri (KİH), özel istihdam hizmetleri ve diğer aktif önlemler için yapılan harcamaları arttırma, e-hizmet sunan KİH’lerin kişisel etkileşime girmeden hizmet vermelerini sağlama ve Aktif İstihdam Politikaları (AİP) kapasitesini koruma, işgücünün, küçülen sektörlerden büyüyen sektörlere kaymasını sağlama ve bunun kadınlar, gençler, düşük vasıflı işçiler ve diğer eşitsizliklere yol açan durumları kapsayacak şekilde genişletme, AİP için otomatik mali uyum meka-

nizmaları geliştirme ve bunu ileriye dönük değişkenlere uyumlu hale getirme, artan fonların aktif AİP politikalarına aktarılması ve istihdam hizmetlerinin kurumsal yapılara uyarlanması, tüm paydaşlar arasında daha iyi işbirliği ve koordinasyonun sağlanması, kamu ve özel istihdam hizmetlerinin orta ve uzun vadeli stratejilere doğru uzatılması, dijitalleşme ve otomasyon dahil olmak üzere daha yalın ve daha verimli KİH'lerin uygulanması ve yakın gelecekte de bu kapsamdaki politikaların göz ardı edilmemesi, istihdam hizmetlerinin mümkün olduğunca dış sağlayıcılara ihale edilmesi ve bu kapsamdaki kapasitelerinin artırılması, paydaşlar arasında daha iyi işbirliği kanallarının oluşturulması, AİP'lerin esnek organizasyonel ve düzenleyici çerçeveleri etkin görülen politikalar arasındadır (OECD, 2021b; OECD, 2021a). Ayrıca bu politikaların yenilikçi, sürdürülebilir, kapsayıcı ve birey merkezli olması gerektiği belirtilmekte ve *döngüsel ekonomik (circular economy)* yaklaşım gözardı edilmeyerek hükümetler, işletmeler, uluslararası kuruluşlar, sivil toplumlar ve diğer paydaşlar ile oluşturulacak somut taahhütlerin etkin olması gerektiği vurgulanmaktadır (UNECE, 2021). Bu kapsamda özellikle OECD; dayanıklılık ve sürdürülebilirlik oluşturmaya yönelik politikaların, iyileşme ve geçişlerde bireyleri desteklemeye yönelik politikaların ve yeniden tahsisi kolaylaştırmaya ve üretkenliği arttırmaya yönelik politikaların (OECD, 2021c) önemini vurgularken ILO; kapsayıcı, sürdürülebilir ve dayanıklı, insan merkezli bir toparlanmayı ilerletmek için acil ekonomik kalkınma ve istihdam, bütün çalışanların korunması, küresel sosyal koruma ve sosyal diyalog başlıkları üzerinde durmaktadır (ILO, 2021; ILO, 2020).

## SONUÇ

Temelde belirsizlik özelliği ile özdeşleşen COVID-19 pandemi süreci esnek politikaları, hükümetlerce en fazla tercih edilen politikalar haline getirmiştir. Bu durum ekonomik ve sosyal açıdan değerlendirildiğinde, işsizlik sorununa karşı uygulanan istihdam stratejileri için de geçerlidir. Nitekim zorlayıcı sebeplere bağlı olarak sıklıkla başvurulmuş esnek tabanlı işte tutma politikaları, pandemi döneminde en fazla rağbet edilen istihdam politikaları olmuştur. Temelde kısa süreli çalışma kapsamında uygulanan işte tutma politikaları, çalışanların işlerini kaybetmelerine izin veren ancak etkiyi yayma amacıyla uygulanan işsizlik yardımlarını esas alan ABD modelinin aksine en fazla Almanya başta olmak üzere Fransa, İngiltere, İtalya, İspanya ve diğer Avrupa ülkelerinde uygulanmıştır. Bu politikalar ile hükümetler, ekonomileri için güçlü bir toparlanmanın temelini oluşturan üretken kapasitenin korunması ve işsizlik oranlarının kontrol altında tutulması noktasında önemli avantajlar elde etmişlerdir.

Öte yandan pandemi döneminde ülkeler bazında görülen vaka ve ölüm sayıları, yürütülecek olan halk sağlığı önlemlerinin uygulanmasında dolayısıyla ekonomik ve sosyal faaliyet boyutlarının belirlenmesinde etkili olmuştur. Nitekim Almanya'da 2020 yılının ikinci çeyreğinde GSYİH'da görülen daralma; imalat faaliyetlerinde, gıda dışı perakende, ağırlama ve diğer temas yoğun hizmetlerde, yurt dışı seyahatlerde ve özel sektör yatırımlarında yaşanan daralmalar nedeniyle %10'unun üzerinde gerçekleşmiştir. 2009 yılında gerçekleşen



%5,7'lik daralma ile kıyaslandığında bu tablo ayrı bir önem taşımaktadır. GSYİH'da yaşanan daralmalara rağmen işsizlik, özellikle işte tutma politikaları kapsamında uygulanan kısa süreli çalışma stratejileri ile kontrol altında tutulmuş ve 2020 yılında istihdam sadece %1,1 azalmıştır. 2021 Nisan ayı itibarıyla istihdam oranları tekrar artmaya başlamıştır. Pandemi öncesinde %4,8 düzeyinde olan işsizlik oranı Ağustos 2020 yılında %6,4 olarak gerçekleşerek pik yapmıştır. Mayıs 2021 itibarı ile düşmeye başlayan işsizlik oranları 2021 yılı sonlarına doğru %5,1 olarak gerçekleşmiştir. Bu süreçte uygulanan KŞÇ (kurzarbeit sistem) politikaları daha çok ekonomik ve konjonktürel nedenlere bağlı olarak şekillenmiştir. 2008 krizinin etkilerini absorbe etme noktasında oldukça başarılı olan sistem, COVID-19'un etkilerine karşı geliştirilen politikalara da ilham kaynağı olmuştur. 2008 krizinde 1,5 milyondan fazla çalışanı bünyesinde barındıran ve böylelikle tasarlanmış, denenmiş ve test edilmiş olan sistem, 2020 yılında 6 milyon civarında bir çalışan kitlesini korumuştur. Bu yönüyle sistem; kitlesel işsizliğin kontrol altında tutulmasında, Alman ekonomisinin hızlı toparlanmasında, toparlanma için gerekli üretim kapasitesinin korunmasında, iç ve dış değişkenlere bağlı olarak gereken esnekliğin sağlanmasında (en az 2008 krizi döneminde olduğu kadar) önemli rol oynamıştır.

Aynı şekilde pandemi döneminde özellikle dijitalleşmenin hızlanması, evde çalışmanın yaygınlaşması, beceri ihtiyaçlarının beklenenden çok daha hızlı değişmesi, maliyet tasarrufu sağlayan girişimlerin önem kazanması, göç hareketliliklerinin artması, farklılaşan demografik zorluklar, devlet sübvansiyonlarına olan ihtiyacın artması, pandeminin, değişim sürecinin katalizörü olma yönü kurzarbeit sisteminin kapsamını genişletmiştir. Bu kapsamda; hükümetin istihdam politikaları maliyetlerinden kurtulması, işgücü piyasası sürtünmelerinin en aza inmesi, işverenlerin kalifiye elemanlarını elde tutmasının önünü açması, işi kaybetmenin parasal maliyetini en aza indirmesi, taraflar arasında otomatik bir denge mekanizması misyonu üstlenmesi, daha hızlı ekonomik toparlanma için üretim kapasitesini koruması, sosyal politika sorunlarının derinleşmesini önlemesi, konjonktüre bağlı olarak çok sayıda çalışanı bünyesinde barındırması, mesleki eğitime güçlü bir bağlılık içinde işlemesi, şirketlerin işgücü becerilerine geliştirmeye yönelik yatırımlarını tetiklemesi özellikleri sistemin güçlü yönlerini oluşturmuştur.

Sistemin bu kapsamdaki güçlü yönleri pandemi dönemi ekonomik ve sosyal politikalara temel oluşturduğu gibi toparlanma sürecinde beklenen eğilimler çerçevesinde geliştirilecek olan politikalara da temel oluşturma potansiyeli taşımakta ve önemli argümanlar sunmaktadır. Nitekim 21. yy'ın başından itibaren temelde belirsizlik özelliği çerçevesinde şekillenen küreselleşme, dijital dönüşüm, iklim değişiklikleri vb. konularda yaşanan gelişmelerde olduğu gibi pandemi; esnek, hızlı ve kapsamlı politikaları daha da önemli hale getirmiştir. Bu durum Alman ekonomisinin gerek AB ekonomisini gerek küresel ekonomiyi istikrara kavuşturma yeteneği ile birleştiğinde çok daha önemli hale gelmektedir. Bu açıdan kurzarbeit sistemi, özellikle toparlanma sürecinde ekonomik sürdürülebilirliğin sağlanması noktasında önemli bir strateji olarak görülmelidir.

### ***Araştırma ve Yayın Etiği Beyanı***

Makalenin yayın süreçlerinde Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi'nin "*Etik Kurallara Uygunluk*" başlığı altında belirtilen esaslara uygun olarak hareket edilmiştir. Çalışmanın araştırma kısmında etik kurul izni gerektirecek bir husus bulunmamaktadır.

### ***Araştırmacıların Katkı Beyanı***

Tek yazarlı ele alınan makale yazar tarafından üretilmiştir.

### ***Çıkar Çatışması Beyanı***

Makalede yazar tarafından beyan edilmiş herhangi bir olası çıkar çatışması bulunmamaktadır.

## KAYNAKÇA

- Ateş, S. (2021). Impact of Short Time Work on the Labour Life: Turkey's Case During COVID-19 Pandemic and Lessons to be Drawn From German Experience. *A Thesis Submitted to the Graduate School of Social Sciences of Middle East Technical University*. Ankara: <https://open.metu.edu.tr/bitstream/handle/11511/94262/10400842-MS-Sevgi%20Ate%20C5%9F.pdf> (12.12.2021).
- Bergthaller, M. (2020). Impacts of the COVID-19 Crisis on Formal Sector Workers: (Potential) Social Protection and Employment Responses, <https://socialprotection.org/discover/blog/impacts-covid-19-crisis-formal-sector-workers-potential-social-protection-and> (12.11.2021).
- BMAS (2020). Hubertus Heil: “We Want All People in the EU to be able to Live Their Lives with Security and Dignity”, <https://www.bmas.de/EN/Services/Press/recent-publications/2020/federal-minister-heil-security-dignity-for-all-eu.html> (05.12.2021).
- Brenke, K., Rinne, U., & Zimmermann, K. F. (2011). *Short-Time Work: The German Answer to the Great Recession*, Bonn: The Institute for the Study of Labor (IZA), Discussion Paper: 5780.
- Carter, A. (2020). Kurzarbeit: What Workers in Germany Need to Know, <https://www.iamexpat.de/career/employment-news/kurzarbeit-what-workers-germany-need-know> (01.02.2022).
- Chazan, G., & Milne, R. (2020). Kurzarbeit: A German Export Most of Europe Wants to Buy, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/06/11/na061120-kurzarbeit-germanys-short-time-work-benefit> (05.12.2021).
- Cooper, R., Meyer, M., & Schoot, I. (2017). The Employment and Output Effects of Short-Time Work in Germany, <https://nber.org/papers/w23688> (10.01.2022).
- Dao, M. C., & Mineshima, A. (2021). Germany's Post-COVID-19 Recovery in Five Charts, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/01/15/na011921-germanys-post-covid19-recovery-in-five-charts> (10.01.2022).
- DESTATIS (2021, Ocak 2). Economic Impacts: Statistic Related to COVID-19, <https://www.destatis.de/EN/Themes/Cross-Section/Corona/Economy/context-economy.html#gdp> (20.01.2022).
- Drahokoupil, J., & Müller, T. (2021). *Job Retention Schemes in Europe: A Lifeline During the COVID-19 Pandemic*. Brussels: ETUI (European Trade Union Institute).
- DW (2020). Coronavirus Leads to Record Drop in German GDP, <https://www.dw.com/en/coronavirus-leads-to-record-drop-in-german-gdp/a-54374430> (10.11.2021).
- Effenberger, A., Koelle, M., & Barker, A. (2020). Germany's Short-Time Work Scheme: Can its Post Success be Replicated? <https://oecdecoscope.blog/2020/06/24/germanys-short-time-work-scheme-can-its-past-success-be-replicated/> (Erişim Tarihi: 10.01.2022).
- Eichhorst, W., & Rinne, U. (2021). *Crisis Response Monitoring: Germany Country Report December-2020*, Bonn: IZA Publications.
- Eliana, C., Farole, T., Gentilini, U., Morgandi, M., Packard, T., Santos, I., & Weber, M. (2020). *Managing the Employment Impacts of the COVID-19 Crisis: Policy Options for Relief and Restructuring*, Washington DC: The Worldbank.
- Eurofound (2010). Germany: Short-Time Working Allowance, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.431.946&rep=rep1&type=pdf> (10.09.2021).
- EUROSTAT (2021). Unemployment Statistics, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database> (10.01.2022).
- Evans, G. (2010). Kurzarbeit; “Living-Death Capitalism” on the Future of the Left, <https://www.thefreelibrary.com/Kurzarbeit%2C+%22living-dead+capitalism%2C%22+and+the+future+of+the+left-a0287868529> (10.03.2022).

- Ford, S. (2020). Is it True that the Second Wave of COVID-19 is Coming to the US Soon and It would Be much Deadlier the Current One? How can They Predict the Second Wave Coming? <https://www.quora.com/profile/Stephen-Ford-67> (05.02.2022).
- French-property.com (2020). COVID-19 in France-Job Retention Scheme, [https://www.french-property.com/news/french\\_business/covid\\_19\\_employees\\_wage\\_support](https://www.french-property.com/news/french_business/covid_19_employees_wage_support) (10.01.2022).
- Gartner, H., & Merkl, C. (2011). The Roots of German Miracle, <https://voxeu.org/article/roots-german-miracle> (02.03.2022).
- Hanushek, E. A., Woessmann, L., & Zhang, L. (2011). *General Education, Vocational Education and Labor Market Outcomes Over the Life-Cycle*, Cambridge: NBER Publications.
- ILO (2011). *Studies on Growth with Equity: A Job Centered Approach (Germany)*, Geneva: ILO Publications.
- ILO (2020). A Policy Framework for Tackling the Economic and Social Impact of the COVID-19 Crisis: Policy Brief, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_745337.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_745337.pdf) (10.01.2022).
- ILO (2021). ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work. Seventh Edition Updated Estimates and Analysis, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_767028.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_767028.pdf) (02.02.2022).
- IMF (2020). World Economic Reports, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO> (20.01.2022).
- IMF (2020b). Kurzarbeit: Germany's Short-Time Work Benefit, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/06/11/na061120-kurzarbeit-germanys-short-time-work-benefit> (20.11.2021).
- ISSA (2010). *Crisis Country Case Study: Germany*, Geneva: International Social Security Association (ISSA).
- ISSA (2020). Meeting the Employment Challenges of the Second Wave of COVID-19: The Case of Europe, <https://ww1.issa.int/analysis/meeting-employment-challenges-second-wave-covid-19-case-europe> (20.11.2021).
- Keenan, E., & Lydon, R. (2020). *Wage Subsidies and Job Retention*, Dublin: Central Bank of Ireland.
- L&E Global (2021). Employment Law Overview: Germany 2021-2022, [www.leglobal.org](http://www.leglobal.org).
- Look, C., Pickert, R., & Pogkas, D. (2021). Europe's Giant Job saving Experiment Pays off in Pandemic, <https://www.bloomberg.com/graphics/2021-furlough-jobs-unemployment-europe-united-states/> (20.11.2021).
- Mavers, G., & Kamann, J. (2021). Germany: Employment, Labour Laws and Regulation, <https://iclg.com/practice-areas/employment-and-labour-laws-and-regulations/germany>, (20.09.2021).
- MERCER (2021). *The New Shape of Work is Flexibility for All*, <https://www.mercer.com/our-thinking/career/the-new-shape-of-work-is-flexibility-for-all-global.html> (02.01.2022).
- Mosley, H. (2020). European Network of Public Employment Service: Short-Time Work Schemes in the EU, file:///C:/Users/test/Downloads/Study%20report%20-%20Short-time%20work%20schemes%20in%20the%20EU%20(1).pdf (20.01.2022).
- Müller, T. (2021). Job Retention Schemes in Europe: Germany. *ETUI Working Papers*, [https://etui.org/sites/default/files/2021-09/Job%20retention%20schemes%20in%20Europe%20-%20Germany\\_2021.pdf](https://etui.org/sites/default/files/2021-09/Job%20retention%20schemes%20in%20Europe%20-%20Germany_2021.pdf) (20.01.2022).
- OECD (2020). Job Retention Schemes During the COVID-19 Lockdown and Beyond, [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135\\_135415-6bardplc5q&title=Job-retention-schemes-during-the-COVID-19-lockdown-and-beyond](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135_135415-6bardplc5q&title=Job-retention-schemes-during-the-COVID-19-lockdown-and-beyond) (20.01.2022).

- OECD (2021a). Germany Economic Snapshot, <https://www.oecd.org/economy/germany-economic-snapshot/> (20.01.2022).
- OECD (2021b). Economic Recovery Policy Reforms 2021 Going for Growth: Shaping a Vibrant Recovery, [https://www.oecd-ilibrary.org/economics/economic-policy-reforms-2021\\_3c796721-en](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/economic-policy-reforms-2021_3c796721-en) (20.01.2022).
- OECD (2021c). Scaling up Policies That Connect People with Jobs in the Recovery from COVID-19, [https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/scaling-up-policies-that-connect-people-with-jobs-in-the-recovery-from-covid-19\\_a91d2087-en](https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/scaling-up-policies-that-connect-people-with-jobs-in-the-recovery-from-covid-19_a91d2087-en) (15.01.2022).
- Pandey, A. (2020). German Short-Time Work Cushions Unemployment Rate, <https://www.dw.com/en/german-short-time-work-cushions-unemployment-rate/a-54009453> (20.02.2022).
- Pusch, T., & Braeckeler-Kogel, V. (2021). *Employment law Overview: Germany 2021-2022*, Brussels: L&G GLOBAL.
- Sander, C., & Wasseram, D. (2020). The German Parliament Passes an Act for a Limited Improvement of the Regulations for Short-Time Work in a Crisis.
- Silva, J., Liliana D. Sousa, T. G., & Robertson, R. (2021). *Employment in Crisis: The Path to Better Jobs in a Post-COVID-19 Latin America*, Washington DC: The Worldbank.
- Statista (2021). Number of Short-Time Workers in Germany Annually from 1991 to 2021 and Montly from January 2020 to September 2021, <https://www.statista.com/statistics/1221113/short-time-worker-numbers-germany/> (20.01.2022).
- The Economist (2008). *Talent Wars: The Struggle for Tomorrow's Workforce*, [http://graphics.eiu.com/upload/sap\\_talent.pdf](http://graphics.eiu.com/upload/sap_talent.pdf) (20.11.2021).
- UNDP (2020). COVID-19: Germany Doubles its Support to UNDP's Flexible Core Funding, <https://www.undp.org> (20.11.2021).
- UNECE (2021). Joint Efforts for the Circular Economy will Drive a Sustainable COVID-19 Recovery and Boost Climate Action UNECE, <https://unece.org/circular-economy/news/joint-efforts-circular-economy-will-drive-sustainable-covid-19-recovery-and> (20.01.2022).
- Unsworth, S., Andres, P., Cecchinato, G., Mealy, P., Taylor, C., & Valero, A. (2020). *Jobs for a Strong and Sustainable Recovery from COVID-19*, London: The Centre for Economic Performance.
- Walker, R., & Kellard, K. (2001). *Staying in Work: Policy Overview*, Centre for Research in Social Policy Loughborough University Research Report: 265, Department for Education and Employment.
- Weisbach, A. (2020). Germany is using a familiar Weapon to Prevent Massive Layoffs, <https://www.cnn.com/2020/04/03/kurzarbeit-germany-is-using-a-familiar-weapon-to-prevent-layoffs.html> (20.01.2022).
- worldometer (2022). Coronavirus Cases: Germany, <https://www.worldometers.info/coronavirus/country/germany/> (20.01.2022).