

Hikmet Yurdu Yıl:1, S.2, (Temmuz-Aralık-2008) ss. 77-89

Türk Çalışma Hayatında Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Uygulaması

İbrahim GÖRÜCÜ*

ÖZET:

Kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneği olağanüstü durumlarda işverene çalışma sürelerine azaltma ya da işçileri geçici olarak işten çıkarma hakkı tanıyan bir istihdam politikası aracıdır. Pasif istihdam politikası olarak kabul edilen bu uygulama, aradan geçen beş yıllık bir süreye rağmen ciddi bir uygulama alanı bulamamıştır. Bu durum ekonominin çok güçlü olmasından daha çok yasal düzenlemelerden kaynaklanan bir durumdur. Yasal düzenlemeden kaynaklanan sorunların çözülmesi halinde, ekonomik anlamda işsizlik ve istihdam sorunlarının olumsuz etkilerinin giderilmesinde önemli katkılar sağlayacaktır.

Anahtar Kelimeler: Kısa Çalışma, Kısa Çalışma Ödeneği, İstihdam, Genel Ekonomik Kriz, Zorlayıcı Sebepler

SHORT WORK AND PAYMENT FOR SHORT WORK IN TURKISH WORK OF LIFE

Short-time Work and Payment for short-time working are tools tool of employment policy which gives a right to employer to diminish workers' working hours and to dismiss them. That implementation which is accepted as a passive recruitment policy has not been taken seriously even for the five years since it has been issued. The reason for this can be legal arrangement but not that of the power of the economy. Should the problems originating from legal arrangement, the problems of unemployment and its negative effects to employment can be overcome.

Key words: Short –time working, Short-time working payment, General Economic Crisis, Compulsory Causes

* Dr., İnönü Üniversitesi Eğitim Fakültesi.

Giriş

Giderek küçülen dünyada herhangi bir ülkede meydana gelen ekonomik krizler sadece bu ülkeyi ilgilendirmemekte, bir süre sonra diğer ülkeleri de etkilemektedir. Türkiye ekonomik krizi sık sık yaşanan ve bu konuda büyük sıkıntılar yaşayan ülkelerden biridir. Ekonomik krizler bireysel sorunlara yol açmakla kalmayıp aynı zamanda toplumsal ve ulusal kayıplara yol açmaktadır. Kriz dönemlerinde yaşanan sıkıntıları gidermek amacıyla uzun yıllardır çeşitli önlemler uygulamaya konulmakla birlikte bu önlemler ülkeden ülkeye farklı sonuçlar doğurmaktadır. Sonuçları açısından ortaya çıkan farklılıklara rağmen benzer uygulamalar tüm dünyada uygulanmaya devam edilmektedir. İşsizliğin önlenmesine yönelik farklı uygulamalardan biri de Kısa Çalışma Ödeneği'dir. Temelde kriz dönemlerinde ulusal düzeyde veya sektörel olarak firmaların yaşadıkları sıkıntıları gidermeyi amaçlayan bu uygulama Türk Çalışma Hayatına 2003 yılında kabul edilen 4447 sayılı İş Kanunu'nun 65. maddesi ile girmiş bulunmaktadır. Uygulama açısından önemli bir gelişme olmakla birlikte henüz tam anlamıyla oturmuş bir politika olmaktan uzak bir görünüm arz etmektedir.

1. Kısa Çalışma ve Kısa çalışma Ödeneğine İlişkin Kavramlar

Kısa Çalışma: En az dört hafta, en fazla üç ay süreyle işyerinde uygulanan haftalık çalışma süresinin geçici olarak en az 1/3 oranında azaltılarak uygulanmasıdır. (Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneğine İlişkin Yönetmelik, md.3).

Geçici Olarak İşin durdurulması: En az dört hafta, en fazla üç ay süreyle işyerindeki faaliyetin tamamen veya kısmen durdurulmasıdır(Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneğine İlişkin Yönetmelik, md.3).

Genel Ekonomik Kriz: Ulusal veya uluslararası ekonomide ortaya çıkan olayların, ülke ekonomisi ve dolayısıyla işyerini ciddi anlamda etkileyip sarstığı durumlardır (Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneğine İlişkin Yönetmelik, md.3).

Zorlayıcı Sebepler: İşverenin kendi sevk ve idaresinden kaynaklanmayan, önceden kestirilemeyen, bunun sonucu olarak bertaraf edilmesine olanak bulunmayan, dışsal etkilerden ileri gelen, geçici olarak çalışma süresinin azaltılması ve faaliyetin tamamen veya kısmen durdurulması ile sonuçlanan deprem,

yangın, su baskını, salgın hastalık, seferberlik ve benzeri nedenleri ifade etmektedir(Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneğine İlişkin Yönetmelik, md.3).

Kısa Çalışma Ödeneği: İşin kısmen veya tamamen durması halinde yapılan ödemedir (KÇÖİY. md3.)

2. Kısa Çalışmanın Genel ve Özel Koşulları

İş Kanunun 65. maddesi ve Kısa çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneğine İlişkin Yönetmelik (KÇÖİY) 1. maddesi kısa çalışmanın hangi koşullar altında kısa çalışma olarak tanımlanacağını açıkça belirtmiştir. Yasal düzenlemeler işin niteliği gereği kısa süreli olması (Geçici işler gibi) ya da kısmi çalışma gibi sözleşmeden kaynaklanan bir çalışma süresi gibi nedenler kısa çalışma olarak kabul edilmemektedir. Bir çalışmanın kısa çalışma olarak kabul edilmesi için genel ve özel olmak üzere iki tür koşul aranmaktadır.

2.1. Genel Koşullar

Ekonominin bütününe etkileyen genel ekonomik kriz olmalıdır: Uluslar arası veya ulusal ekonomide ortaya çıkan bir olayın ekonominin tümünü etkileyen bir yapıda olması gerekmektedir. Genel ekonomik kriz ve zorlayıcı sebeplerin tanımı yapılmış olmakla birlikte değerlendirilmesinin bakanlığa bırakılmış olması bu düzenlemenin temel sorununu oluşturmaktadır. Çünkü genel ekonomik kriz ve zorlayıcı sebeplerin karar vericisi bakanlık olarak belirlenmiştir. Türkiye gibi kırılgan bir ekonomik yapıya sahip bir ülkede siyasal iktidarın ekonomide meydana gelen olumsuzlukları genel ekonomik kriz olarak kabul etmesi oldukça güç görünmektedir.

İşin kısmen veya tamamen durmasına neden olacak zorlayıcı sebepler bulunmalıdır: İşverenin kusuru olmaksızın ve önceden kestirilemeyen nedenlerden dolayı işyerinde çalışma saatlerinin azaltılması veya işin kısmen yada tamamen durmasına yol açan nedenler zorlayıcı sebepler olarak kabul edilmektedir. Zorlayıcı sebepler genel ekonomik krize göre daha küçük ölçekli bir sebep olarak kabul edilmektedir. Çünkü burada ekonominin geneli yerine işletme ölçeğinde bir sıkıntı söz konusudur.

2.2. Özel Koşullar

Genel koşulların varlığının kabul edilmesi kısa çalışma durumunun ve bu durumun sonucunda ödenecek olan kısa çalışma ödeneğinin gerçekleşmesi için yeterli değildir. Bazı özel koşulların varlığı hukuki anlamda kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneğinin kabul edilmesi için gerekmektedir. Bu koşullar;

- Zorlayıcı sebep için; işverenin bu durumu KÇYİ.Y.'in 5. maddesinde açıklanan bilgilerle birlikte yazılı olarak, öncelikle işyerinin bulunduğu yerdeki Türkiye İş Kurumu birimine ve varsa toplu sözleşmeye taraf olan işkolunun bağlı olduğu sendikaya bildirmek zorundadır. Ayrıca işyerinde durumun işçilere ilanını da sağlamalıdır.

- Genel ekonomik kriz durumunun ise; işçi ve işveren sendikalarınca iddia edilmesi ve bu iddianın doğruluğunu gösterir kuvvetli belirtilerin olması gerekmektedir.

2.3. Kısa Çalışma Ödeneğinin Yararları

İş Kanununun 65. maddesi ile Türk Çalışma Hayatına giren Kısa çalışma ödeneğinin Çalışma ve Sosyal Güvenlik bakanlığınca özel ve genel koşullara uygun bulunması hukuki açıdan farklı sonuçlara yol açmaktadır. Bu sonuçlar işçi, işveren ve devlet açısından farklı anlamlar taşımaktadır.

İşçi açısından yarattığı en önemli sonuç ekonominin geneli veya işyerindeki zorlayıcı nedenlerden dolayı geçimini sağlamak için tek gelir kaynağı olan ücretinde meydana gelen eksilmenin kamu tarafından karşılanmasıdır. İşçi kendi dışında meydana gelen olaylar sonucu mevcut çalışma sürelerinin azaltılması sonucu aldığı ücreti alamadığından gelir kaybı yaşamaktadır ki bu kayıp kişiyi ve geçimini temin ettiği kişileri zora sokmaktadır. Bu nedenle kısa çalışmanın kabul edilmesi durumu işçinin bu gelir kaybının kamu otoritesi tarafından yine kanunda belirtilen süre için kamu otoritesi tarafından karşılanması anlamına gelmektedir.

İşveren açısından yarattığı sonuç ise; işverenin isteği dışında meydana gelen ekonomik gelişmeler ya da diğer zorlayıcı sebeplerle işyerinde faaliyetlerin yürütülmesinde meydana gelen aksamalar nedeniyle katlanmak zorunda olduğu işçi ücretleri ve eklerinden yine kanunda belirtilen süreler için kısmen ya da tamamen kurtulması anlamına gelmektedir. İşveren böylece kriz ve zorlayıcı se-

beplerin ortaya çıktığı dönemlerde işyerini tamamen kapatmak yerine giderlerini kısarak bu sebeplerin ortadan kalkacağı döneme kadar ekonomik olarak rahatlayacaktır. Aksi durumda, işçilerini işten çıkarması durumunda işyeri koşullarına ve üretim sistemine uyum sağlamış olan yetişmiş işgücünü kaybetme riski ile karşı karşıya kalacaktır. Bu yönüyle kısa çalışmanın kabul edilmesi işverene bu süre içerisinde;

1. İşyerinin zorunlu giderlerinden olan işçi ücretlerinin tamamı ya da bir kısmını ödeyerek beklemek için katkı sağlama,

2. Yetişmiş işgücünü tamamen kaybetme yerine belirli süre çıkararak ekonomik ya da zorlayıcı sebeplerin ortadan kalkmasına kadar geçen bir süre için yedekte bekletebilme olanağı sağlamaktadır.

Kamu Otoritesi açısından kısa çalışmanın kabul edilmesinin en önemli sonucu ülkede veya sektörde olağanüstü bir durumun olduğunun kabul edilmesi ve bu olumsuzluğun giderilmesi için önlemler alınmasına olanak tanınmasıdır. Ayrıca işsizlik sigortası uygulamasının bulunduğu bir ortamda işten çıkan işçilere tekrar iş buluncaya kadar geçen dönem içerisinde ödemek zorunda olduğu işsizlik sigortası ödemeleri, tekrar iş bulma, işe yerleştirme gibi oldukça güç ve uzun zaman alan giderlerde bulunma yerine kısa bir süre için destek sağlayarak istihdamın sürdürülebilirliğini sağlama ve istihdamı koruma olanağı tanınmasıdır.

3. Kısa Çalışma Ödeneğinin Özellikleri ve Uygulaması

Kısa çalışma ödeneğinin hangi koşullar altında ve kimlere ne kadar ve hangi süre için ödeneceği İş Kanunun 65. maddesine dayanılarak çıkarılan Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneğine İlişkin Yönetmeliğin 9-12. maddelerinde düzenlenmiştir.

3.1. Yararlanma Koşulları

Kısa çalışma ödeneği gerçekte işçiye yapılan bir ödeme olmasına rağmen bu ödenekten yararlanacak işçi için kişiye bağlı olan ve kişiye bağlı olmayan bazı koşulların varlığı aranmaktadır. Bu koşullar

1. Genel ekonomik kriz veya zorlayıcı sebeplerle işyerindeki haftalık çalışma sürelerini geçici olarak en az üçte bir oranında azaltan veya faaliyetini ta-

mamen veya kısmen durduran işverenin talebinin bakanlıkça uygun bulunması (KÇİY. md.9/a)

2. İşyerinde genel ekonomik kriz veya zorlayıcı sebeplerle haftalık çalışma sürelerinin geçici olarak en az üçte bir oranında azaltılması veya faaliyetin kısmen veya tamamen durmasına neden olan sebeplerin en az dört hafta sürmüştüğü olması, (KÇİY md9/c)

3. Başvuruda bulunan işverene bağlı olarak çalışan işçilerin 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 50 maddesine göre çalışma süresi ve işsizlik sigortası primi ödeme günü açısından işsizlik sigortasından yararlanmaya hak kazanmış olması (KÇİY md9/b)

4. İşçinin Kısa Çalışma Ödeneği Bildirgesi ile birlikte işyerinin bağlı bulunduğu yerdeki Kurum birimine müracaat edilmesi, (KÇİY md9/d)

3.2.Ödeneğinin Miktarı ve Ödenmesi

Kısa Çalışma ödeneğinin ödenmesinde esas alınan miktar işsizlik sigortası ödemesinde esas alınan miktara eşit tutulmuştur. Yani, Asgari Ücretin netini geçemez hükmü bu ödeme içinde temel alınmıştır. Kısa çalışma ödeneğini işsizlik sigortasından ayıran en belirgin özellik, süre açısından ortaya çıkmaktadır. İşsizlik sigortası, ödenen sigorta primine bağlı olarak değişkenlik göstermesine rağmen kısa çalışma ödeneğinin süresi üç ayı geçememektedir. Çalışma sürelerinin azaltılması durumunda ödeme haftalık çalışma süresinin eksik kalan kısmı kadar ödenmektedir.

Kısa çalışma ödeneği işçinin çalıştığı yerdeki Türkiye İş Kurumu birimi tarafından ödenmektedir.

Zorlayıcı sebeplerle işyerinde faaliyetin tamamen veya kısmen geçici olarak durması halinde, işsizlik ödeneği ödemeleri 4857 sayılı İş Kanununun 24 üncü maddesinin (III) numaralı bendinde ve 40. maddesinde öngörülen bir haftalık süreden sonra başlamaktadır.

Kısa çalışma ödeneği aldığı süre içinde işçinin hastalık ve analık sigortasına ait primleri İşsizlik Sigortası Fonu tarafından 2/3 oranında Sosyal Sigortalar

Kurumuna aktarılmaktadır. Bu primler, sigorta primlerinin hesabında esas alınan en alt kazanç sınırı üzerinden hesaplanmaktadır.

İşçi, işsizlik ödeneğinden yararlanma süresini doldurmadan tekrar işe başlar ve işsizlik sigortasından yararlanmak için 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 50. maddesinde öngörülen koşullar gerçekleşmeden işsiz kalırsa, kısa çalışma ödeneği aldığı süre çıkarıldıktan sonra, daha önce hak ettiği işsizlik ödeneği süresini dolduruncaya kadar işsizlik ödeneğinden yararlanır.

3.3. Kısa Çalışmanın Erken Sona Ermesi ve Kısa Çalışma Ödeneğinin Kesilmesi

Kısa çalışma ödeneği süreye ve olağanüstü durumların gerçekleşmesine bağlı bir ödeme olduğundan ödemenin sona ermesi veya kesintiye uğraması her zaman mümkündür. İşverenin olağanüstü koşulların ortadan kalktığını düşünerek işyerinde normal çalışmaya dönüleceğine ilişkin bildirim işyerinin faaliyette bulunduğu yerdeki Türkiye İş Kurumuna, varsa toplu sözleşme tarafı olan sendikaya ve işçilere altı iş günü önce haber vermesi durumunda kısa çalışma sona erer ve kısa çalışma ödeneğinin ödenmesine de son verilir. Bu durumun başlangıç tarihi olarak bildirimin TİK'e verildiği gün esas alınır. (KÇY/Md:12)

Kısa çalışma ödeneği Yönetmeliğin 11. maddesinde sayılan aşağıdaki durumlarda kesilmektedir.(KÇY/Md:11)

Ödenekten yararlanan işçinin;

- İşe girmesi,
- Yaşlılık aylığı almaya başlaması,
- Herhangi bir sebeple silah altına alınması
- Herhangi bir kanundan doğan çalışma ödevi nedeniyle işinden ayrılması veya,

- Geçici iş göremezlik ödeneğinin başlaması halinde kısa çalışma ödeneği ödemesi durdurulmaktadır. Kısa çalışma ödeneğinin kesilmesi ile birlikte bundan yararlanan işçi adına yatırılan hastalık ve analık sigortası primlerinin ödenmesi de sona ermektedir.

4.Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneğinin Değerlendirilmesi

Kırılgan ve krizlerden kolay etkilenen yapısı ile Türkiye açısından Kısa Çalışma ve Kısa çalışma ödeneği oldukça önemli bir istihdam politikasıdır. Yasal açıdan pasif istihdam politikası olarak kabul edilen (*iskur.gov.tr,2008*) bu düzenleme, uygulama açısından gereği gibi değerlendirilememektedir. Görünüşte pasif istihdam politikası olmakla birlikte, işlevsel açıdan aktif istihdam politikası olarak da kabul edilebilir. Çünkü ödeneğin temel amacı; işçinin kendi kusuru dışında meydana gelen olaylar nedeniyle Uğradığı gelir kaybını telafi etmenin yanı sıra işverene ek maliyet getirmeden işte kalmasını sağlamaktır. Diğer yandan yapılan ödemenin süre ile sınırlı olması (Üç ay) ve bu sürenin sonunda işçiye tekrar iş aranmasının gerekmediği ve istihdamının sağlandığı bir uygulama olması, bu politikanın aktif istihdam politikası olarak da değerlendirilmesinin daha uygun olacağını göstermektedir.

Kısa Çalışma Ödeneğinin uygulamada sağlayacağı önemli katkılar bulunmaktadır. Bu katkılar;

1. Kısa çalışma ödeneği; belirli bir süre için işçiye ödeme yapılmasını gerektirmesine rağmen bu sürenin sonunda işçi için ek bir uğraşı gerektirmeden istihdam edebilme olanağı sağlamaktadır.
2. İşverenin tanıdığı ve yetiştirmiş nitelikli elemanı kaybetmesini önleyerek üretimde meydana gelecek aksamaların önüne geçmesine yardımcı olmaktadır.
3. İşçinin kısa bir süre içinde olsa işsizliğin olumsuz etkilerinden az da olsa uzak kalmasını sağlamanın yanı sıra tekrar işe döneceği düşüncesiyle psikolojik olarak rahatlamasına yardımcı olacaktır.
4. Yapılan ödemenin karşılığında süre sonunda işçiden ve işverenden tekrar prim tahsil etmek suretiyle katlandığı giderleri tekrar kazanma olanağına kavuşacaktır.

Kısa çalışma ödeneğinin ekonomik açıdan önemli katkılar sağlayabilecek bir uygulama olmasına rağmen uygulamanın başlangıcından 2006 yılı sonuna oldukça az başvuru olan bir istihdam politikası olmuştur. Bunun çeşitli nedenleri olmakla birlikte, en önemli nedenleri olarak şunlar sayılabilir;

- **Uygulamaya konulan yasal düzenlemelerin ilgili taraflara anlatılması konusunda yetersiz kalınması:** Bu durum çalışma hayatına ilişkin tüm düzen-

lemeler için söylenebilecek bir özelliktir. Yasaları anlamak özel bir eğitim gerektirdiğinden böylesine bir uygulamanın varlığından haberdar olmak için ya özellikle bu düzenlemeleri takip edecek bir uzman bulundurmak ya da bu konuda eğitim almak gerekmektedir. İstihdama katkı açısından büyük önem taşıyan KOBİ'lerin bu konuda birim oluşturması veya uzman çalıştırmasının zorluğu göz önüne alınacak olursa, uygulamadan sadece büyük işverenlerin yararlanabileceği sonucunu çıkarmak güç olmayacaktır. Düzenlemenin uygulaması da bunu doğrular niteliktedir. Uygulamanın başladığı 2003 yılından 2006 yılı sonuna kadar Kısa Çalışma ödeneğinden yararlanan kişi sayısı toplam 238 kişidir. Bunların 21'i 2005 yılında, 217'si ise 2006 yılında yararlanmıştır (*iskur.gov.tr, 2006*). Ödenek almak üzere 2003 yılından 2006 yılı sonuna kadar 56 işyeri başvuruda bulunmuştur. Bu işyerlerinden 5 işyerine ait başvuru kabul edilmiş, 38 işyerinin başvurusu reddedilmiş, 3 işyeri başvurusunu geri çekmiş ve 10 işyeri ise bekleme durumundadır (*CDDK, 2005*).

- **Kısa çalışmanın kabulüne ilişkin düzenlemelerin zorluğu** Gerek İş Kanunu, gerekse KÇÖİY incelendiğinde kısa çalışmanın kabulü için ön koşul olan Genel Ekonomik Kriz ve Zorlayıcı Sebeplerin yerine getirilmesi yada sınırlı hallerde geçerli sayılması bu ödenğe başvuruyu oldukça güçleştirmektedir. Özellikle genel ekonomik krizin varlığının Çalışma Bakanlığınca kabul edilmesinin doğuracağı sonuçlar, siyasal iktidarların kolayca kabul edebilecekleri bir durum değildir. Bu nedenle gerek işveren, gerekse işçi sendikalarının genel ekonomik kriz başvurularının ciddiye alınması ve sonucunda kısa çalışma ödeneği verilmesi oldukça zordur. Ayrıca yönetmelikte ÇSGB'nın ilgili kuruluşların görüşünü alarak demesi de bu durumun sadece kağıt üzerinde kalacağının bir göstergesidir. Zira ilgili kuruluşlar hangileridir ve bu kuruluşlarla görüş alışverişinde üzerinde durulacak kriterler neler olacaktır. Karar ne şekilde alınacaktır açıklanmamıştır.

- **Kısa Çalışma Ödeneğinin Zorlayıcı Sebep olarak sadece doğal nedenlere bağlanması:** Yönetmeliğin 3. maddesinde, İş Kanunun 65. maddesi ile yönetmelikle düzenleneceği belirtilen bu durumun yönetmelikte sadece doğal nedenlerle meydana gelen zorlayıcı sebepler olarak algılanmıştır. Oysa işyerinde çalışma süresinin kısmen veya tamamen durmasına neden olarak sadece doğal

olaylar gösterilemez. İşletmenin faaliyette bulunduğu sektörü kapsayan talep yetersizliği, hammadde bulunmayışı, üretim yapısında meydana gelen değişimler, işyerinde işi büyötmeye yönelik çalışmalar da bu kapsama alınarak istihdamın sürdürülebilirliği sağlanmalıdır. İşin kısmen veya tamamen durmasını doğal nedenlere bağlamak ekonominin ulusal veya sektörel bazda çok güçlü olduğu savından yola çıkmak ve bu durumun ancak doğal olaylar nedeniyle bozulabileceğini düşünmektir ki, bu da Türkiye gibi bir ülkede hiçte geçerli bir yaklaşım değildir.

- **Kısa Çalışma durumunun İlgili kurum ve taraflara bildirilmesinde yaşanan güçlükler:** Kısa Çalışmanın ilgili kurumlara bildirilmesi bu konuda yaşanan bir diğer sorundur. İşveren yönetmelikte belirtilen nedenlerden dolayı kısa çalışma yapacağını varsa toplu sözleşmenin tarafı olan işçi sendikasına ve işyerinde ilan etmek ve bu durumu gerekçeleri ile birlikte bulunduğu yerdeki İŞKUR'a bildirmek durumundadır. Bu bildirim İŞKUR'un örgüt yapısı dikkate alındığında sorun yaratacaktır. İŞKUR birkaç büyük ilçe dışında, il düzeyinde örgütlenmiştir. İŞKUR açısından sorun başvuruyu inceleme yönteminden kaynaklanmaktadır. Kuruma yapılan kısa çalışma başvurusu şekil ve sebep yönünden incelemeye tabi tutulmaktadır. Şekil açısından incelemeyen talebin yazılı olarak ve yönetmelikte belirtilen hususları içermesi anlaşılmaktadır (Akyiğit, 2004, 15). Bu konuda sorun bulunmamaktadır. Fakat sebep açısından İŞKUR'un işverenin kısa çalışmaya esas teşkil eden konuların doğruluğunu denetleme açısından yeterli personele sahip bulunup bulunmadığı sorununu ortaya çıkarmaktadır. Türkiye düzeyinde toplam 2437 personel ile hizmet veren kurumun bu görevi hakkıyla yerine getirecek personele sahip olduğu tartışmaya açıktır. Kurumun başvurunun uygun olmadığına karar vermesi genel ekonomik kriz açısından sorun yaratmamakla birlikte (Çünkü bu durumda kurum bakanlığın böyle bir açıklamasının bulunup bulunmadığına bakmaktadır) (Tebliğ, md.3). Zorlayıcı sebepte ise; kurum durumu incelemekte ve uygun görürse bakanlığa bildirmekte, uygun değilse işverene bildirimde bulunmaktadır. Böyle bir durumda işverenin başvurusunun sebep açısından geçerli kabul edilip bakanlığa gönderilmesi sağlıklı bir uygulama olmayacaktır.

- **Kısa çalışma ödeneğinin yararlanma konusunda uygulanan çifte standart:** Yönetmelik kısa çalışma ödeneğinden yararlanma konusunda ikili bir ayrım yapmaktadır. Ödenekten yararlanabilmek için işçinin işsizlik sigortası ödeneği almaya hak kazanmış olması gerekmektedir. Aksi durumda, işçi elinde olmayan nedenlerden de olsa çalışamaması ya da az çalışması durumunda kısa çalışma ödeneğinden yararlanamamaktadır. Yani yasa koyucu bu ödenekten yararlanmak için önceden prim ödeme koşulunu getirmiştir. Bu durum yönetmeliğin temel amacı olan istihdamı ve çalışanı koruma mantığıyla ters düşmektedir. Prim ödeme koşulunu yerine getirmekte her zaman işe yaramamaktadır. Kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneğinden yararlanabilmesi için işçinin 447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 50. maddesindeki şartları yerine getirmesi gerekmektedir. İşçi kısa çalışma ödeneğinden yararlanabilmesi için son üç yıl içinde 600 işgünü sigortalı olarak çalışmış olması ve ayrıca kısa çalışmadan önceki 120 gün aralıksız olarak prim ödemiş olmalıdır.(4447/51/1). İşçinin bu koşulları yerine getirmiş olması bu ödenekten yararlanması için ön koşuldur ve yasal açıdan zorunludur. Buradaki sorun işçinin böyle bir hakkının olduğunu bilmesi, çalışmasına rağmen sigortasının yatırılıp yatırılmadığını kontrol etmesi, yatırılmıyorsa işverene ve bulunduğu yerdeki Çalışma Müdürlüğüne bildirmesinin gerekmesidir. Böyle bir istek veya şikayet durumunda işçinin aynı işyerinde çalışmaya devam etmesi ne kadar mümkünse, işçinin bu ödenekten yararlanması da o kadar mümkün olacaktır.

Kısa çalışma ödeneği İş Kanunun 24. ve 25. maddelerinde sayılan zorlayıcı sebeplerden ötürü işçinin çalışamaması veya çalıştırılmaması durumunda işveren yine iş kanununun 40. maddesinde yer alan Yarım ücreti bu durumun ortaya çıktığı hafta için ödemek durumundadır. Yarım ücret uygulamasında kanun koyucu işçilerin işsizlik sigortasına hak kazanmış olup olmadığına bakmaksızın tüm işçilere tanırken, kısa çalışma ödeneği ödemesinde ayrıma gitmekte ve ödenekten sadece işsizlik sigortası yardımı almaya hak kazanan işçilere ödeme yapmaktadır. Bu yönüyle kanun koyucunun istihdamı ve işçiyi korumaktan çok kamuyu korumaya yönelik bir tutum içinde olduğunu söylemek daha doğru olacaktır. Çünkü yarım ücreti ödeyen işveren olduğundan tüm işçilere ödemeyi emrederken, kamu tarafından ödenecek olan kısa çalışma ödeneğinde işsizlik

sigortası yardımını almaya hak kazanana ödeme yapmayı benimsemektedir. Oysa yaşamını sürdürmek için ücretten başka geliri olmayan işçinin kendi dışında gerçekleşen olağanüstü durumlarda böyle bir ödenekten mahrum edilmesi durumunda işçinin işin tekrar başlamasına kadar geçen süre içerisinde yaşayacağı sıkıntı göz önüne alındığında kendine başka bir iş aramak zorunda kalacağı açıktır. Geçici olarak ta başka bir iş bulması durumunda işçinin İş Kanununun 25. maddesi uyarınca işveren tarafından haklı nedenlerle sözleşmeyi feshetme hakkı vereceğinden işçinin tekrar aynı işyerine dönmesi mümkün görülmemektedir. Bütün bu nedenlerden dolayı kısa çalışma ödeneğindeki son dört aylık sigorta primi ödeme durumuna bakılmaksızın çalışan tüm işçilere kısa çalışma ödeneğinin ödenmesinin tüm taraflar için daha adil ve daha uygun olacaktır.

Kısa çalışma ödeneğinde işsizlik sigortası ödeneğine bağlanması devletin kayıt-dışı istihdamı denetleme görevini bir anlamda işçiye yüklemektedir. İşçinin sigorta primlerinin ödenip ödenmediğini sürekli izlemesi ve ödenmemesi durumunda bunu işverene ve ilgili kuruma bildirmesi gerekmektedir. Fakat iş bulmanın zor olduğu bir piyasada, işçinin sigortasız çalışmaya razı olacağı açıktır. Çünkü aynı işi yapmaya hazır binlerce işgücünün hazır olduğu bir ortamda işçinin sigorta istemesi oldukça güç görünmektedir.

- **Karar almada merkeziyetçi yaklaşıma devam edilmesi:** Ödeneğin ödenmesinde ve çalışmanın kısa çalışma sayılmasında denetim yetkisinin bakanlığa bırakılması olayı işsizlik gibi çok önemli bir konuda hala merkeziyetçi yaklaşımın devam ettiği ve merkezi yönetimin yetki devrinde isteksizliğini açıkça göstermektedir. İşverenin Türkiye İş Kurumuna müracaatı, kurumun inceleme süreci ve uygun bulması durumunda Bakanlığa bildirmesi sonucunda bakanlığın tekrar incelemesi ve uygun olduğunu veya olmadığını bildirmesi bürokratik süreçte hiçte kısa sürmeyecektir. Bu nedenle kısa çalışma durumunun ve ödeneğin verilmesinin denetimi Türkiye İş Kurumuna devredilerek işlemlerin hızlandırılması daha uygun olacaktır.

- **Ödenek konusunda sürenin kısa tutulması:** Kısa çalışma ödeneği konusunda ortaya çıkan bir diğer sorun ise; ödeneğin üç ay ile sınırlandırılmasıdır. Genel ekonomik kriz veya zorlayıcı sebeplerin etkisinin üç ay gibi bir süre ile

sınırlandırılması mümkün değildir. Günümüzde tüm dünyayı etkileyen bir ekonomik krizin üç ay gibi bir sürede sona ermediği göz önüne alındığında, bu sürenin krizin sona ermesine ya da bakanlıkça uzatılabileceği yönünde bir düzenleme ile daha uygun hale getirilmesi yerinde olacaktır.

Sonuç

Gelişmiş ülkelerde uzun zamandır uygulanan ve Türk çalışma hayatına 2003 yılında giren kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneği uygulaması bu alandaki önemli bir eksikliği gidermiş bulunmaktadır. Ekonomik anlamda kırılgan bir yapıya sahip olan Türkiye’de işsizlik sigortası primlerinin sadece kamunun finansmanında kullanılan bir kaynak olarak bakılması yerine kısa çalışma ödeneği, gibi istihdamı korumaya yönelik düzenlemelerin geliştirilmesinde de kullanılabilir bir araç olduğu unutulmamalıdır. Gelişmiş ülkelerde sadece olağanüstü durumlarda ve zorlayıcı nedenlerden başka istihdamın devamını sağlamak amacıyla kötü hava koşulları parası (İnşaat sektöründe istihdamın devamını sağlamak için), ödemesinde de bulunduğu (İİBK,1991,81). göz önüne alındığında başlangıç olarak önemli bir gelişme olmakla birlikte düzenlemenin istihdamın korunmasına yönelik ciddi katkı yapan bir araç olabilmesi için üzerinde ilgili taraflarca bir araya gelinerek ciddi olarak çalışılması gerektiği görülmektedir.

Kaynaklar

- AKYİĞİT Ercan, (2004) “Kısa Çalışma” *Tühis İş Hukuku Ve İktisat Dergisi*, Ağustos-Kasım, Cilt:19, Sayı:1-2.
- CDDK,(2006), Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Türkiye İş kurumu (İŞKUR) Genel Müdürlüğü’nün 2003-2004-2005 Yılları Eylem ve İşlemlerinin Araştırılıp Denetlenmesi Raporu.
- İİBK, (1991), Federal Çalışma kurumu Kendini Tanıtıyor, Ankara.
- Kısa Çalışma Tebliği No:1 26 Ağustos 2004 tarih ve 25565 sayılı Resmi Gazete.
- Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneğine İlişkin Yönetmelik, 31.03.2004 tarih ve 25419 sayılı Resmi Gazete.
- www.iskur.gov.tr (2008), 2006 Yılı Faaliyet Raporu,15.04.2008 Çevrimiçi.
- 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu.