

Prof. Dr. Ufuk AYDIN

Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

## Kısa Çalışma Uygulaması ve Güncel Gelişmeler

### 1. GENEL OLARAK

Bütün dünyayla beraber 2008 yılı ortalarından itibaren ülkemizde de yaşanmaya başlanan ekonomik kriz sebebiyle işçi-işveren ilişkilerinde önemli değişiklikler yaşanmaktadır. Bir kısım işverenler işletmelerini küçültme yolunu tercih ederek işçi sayısını azaltırken; bazıları da çalışma sürelerini düşürme, üretimi kısma, işi geçici olarak durdurma veya ücretsiz izin uygulamalarına gitmektedir. Sadece ekonomik kriz dönemlerinde değil, işyerlerinde karşılaşılan zorlayıcı sebepler dolayısıyla da işverenlerin benzer önlemlere başvurdukları görülmektedir. Bütün bu önlemler birlikte değerlendirildiğinde, ortaya çıkan durumdan her iki tarafın da; ama işçilerin çok daha büyük oranda etkilendiği görülmektedir. Ekonomik kriz ya da zorlayıcı sebepler dolayısıyla alınan önlemlere bakıldığında işçiler ya işsiz kalmakta, ya ücretlerinde düşüş yaşamakta ya da ücretsiz izin uygulamasında olduğu gibi işini kaybetmemesine rağmen ücretini alamamaktadır.

Geçmiş yıllarda da sıkça yaşanan bu durumun işçiler ve hatta işverenler yönünden olumsuz sonuçlarını kısmen de olsa azaltmak için getirilen önlemlerden biri “kısa çalışma”

uygulamasıdır. İş Kanunu'nun hazırlanması sırasında 9 kişilik Bilim Komisyonunca kaleme alınan metnin 67. maddesinde yer alan “kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneği”, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 65. madde numarasını alarak uygulamaya konulmuştur. Böylece, 4857 sayılı İş Kanunu batılı ülkelerde de örneği görülen kısa çalışma kurumunu genel ekonomik kriz ya da zorlayıcı sebeplerin ortaya çıktığı hallerde işletilebilecek kanuni bir çözüm olarak getirmiştir<sup>1</sup>.

Uygulamada genel kabul gördüğü üzere işletme rizikosuna<sup>2</sup> katlanma yükü işverendedir ve işletme rizikosu dolayısıyla ortaya çıkan zorlukların yükü işçilere yüklenemez. Ancak bu durum, işletme rizikosu ile karşılaşan işverenin işçileriyle anlaşarak çalışma koşullarını değiştirmesini ya da örneğin ücretsiz izin gibi geçici önlemlere başvurmasını engellemez. Buna karşın, bir yandan karşılaşılan riziko ile başa çıkmak, diğer yandan işçilerle tek tek anlaşmaya çalışmak ciddi güçlükleri beraberinde getirmekte; elde edilen sonuçlar ise çoğunlukla hem işçi ve hem işveren bakımından tatmin edicilikten uzak kalmaktadır.

Bütün bu sorunlar karşısında kısmi bir çözüm niteliği taşıyan kısa çalışma, ancak kanunda öngörülen koşullar altında ve işçinin rızasına gerek olmaksızın geçici olarak çalışma süresinin önemli ölçüde azaltıldığı ya da işin tamamen tatil edildiği, buna karşın işçinin azalan ya da kesilen ücretinin yerine İşsizlik Sigortası Fonu'ndan ödeneğin öngörüldüğü bir çalışma biçimidir<sup>3</sup>. Böylece ekonomik kriz ya da zorlayıcı sebebin ortaya çıkması ile ücret ödemede güçlük yaşayan işverene hem maddi hem de manevi destek sağlanmakta; daha önemlisi işçiye eksilen ya da ödenemeyen ücretinin bir kısmı verilebilmekte, aynı zamanda işçinin işsiz kalma riski belli bir süre için bertaraf edilmektedir<sup>4</sup>.

Özetlemek gerekirse, kısa çalışmayı kanunda sayılan nedenlerle ekonomik açıdan sıkıntıya düşen işletmelerde, işçi ve işverenlerin çıkarlarının İşsizlik Sigortası Fonu'nun da dahil edilmesiyle uzlaştırıldığı ve işin geçici olarak kısmen ya da tamamen durdurulduğu veya çalışma süresinin azaltıldığı bir uygulama olarak tanımlamak mümkündür. Bir başka anlatımla kısa çalışma, işverene ait olan işletme rizikosuna dahil bazı risklerin işçi, işveren ve devlet arasında paylaşımı şeklinde ifade edilebilir.

## 2. KISA ÇALIŞMAYA İLİŞKİN HUKUKİ DÜZENLEMELERİN GELİŞİMİ

Ülkemizde kısa çalışmaya ilişkin hukuki düzenlemeler oldukça yenidir. Kısa çalışma ilk kez 4857 sayılı İş Kanunu'nun 65. maddesinde düzenlenmiştir. Düzenlemenin gerekçesi incelendiğinde, "özellikle ekonomik krizlerde çalışma hayatında sıkça görülen işçilerin ücretsiz izne çıkarılması durumunda, işçilere sınırlı da olsa bir gelir güvencesi sağlamak amacıyla, kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneği kavramları getirilerek bunlarla ilgili düzenlemeler yapılmıştır" denildiği görülür<sup>5</sup>.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 2003 yılında kabul edilmesinin ardından uygulamaya açıklık getirmek amacıyla 2004 yılında "Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneğine İlişkin Yönetmelik" yayımlanarak yürürlüğe girmiştir<sup>6</sup>. Kısa ça-

alışmaya ilişkin yönetmeliğin uygulanmasında karşılaşılan tereddütlerin ortadan kaldırılması ve ilgililerin gereksiz başvuru ve işlemlerde bulunmasının önlenmesi amacıyla, yine 2004 yılında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca "Kısa Çalışma Ödeneği Tebliği" çıkarılmıştır<sup>7</sup>. Böylece 2004 yılının ikinci yarısı itibariyle kısa çalışmaya ilişkin birincil ve ikincil mevzuat tamamlanmıştır. İlginç bir biçimde bu gelişmelere rağmen uzun süre kısa çalışmaya ilişkin ciddi talep olmamıştır. Öyle ki, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı 2008 yılında bir gazeteye verdiği demeçte "Şu ana kadar 'biz ekonomik kriz veya zorunluluktan dolayı kısa çalışma ödeneğinden istifade etmek istiyoruz' diye müracaat eden işveren yok" demiştir<sup>8</sup>. Kanımızca böyle bir müracaatın yapılmamasının sebebinin ekonomik kriz ya da zorlayıcı sebeple karşılaşılan işverenlerin bulunmamasında değil, 4857 sayılı Kanun ve özellikle Yönetmelik hükümlerince getirilen sürecin karmaşıklığı ve pratik olmaktan uzak yapısında aramak gerekir. Bu arada ekleyelim ki, tarafımızca yapılan araştırmada 2003-2008 döneminde kısa çalışmaya ilişkin herhangi bir yargı kararına rastlanmamıştır.

2008 yılının başlarında, tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de hissedilmeye başlanan global ekonomik kriz gerekçe gösterilerek bazı kanunlarda değişikliğe gidilmiş; 5763 sayılı Kanun'la<sup>9</sup> gerçekleştirilen düzenlemeler kamuoyuna "istihdam paketi" olarak sunulmuştur. 5763 sayılı Kanun 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nda<sup>10</sup>, 4857 sayılı İş Kanunu'nda, 4904 Sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu'nda ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nda önemli sayılabilecek değişiklikler yapmış ve hatta kanunla öngörülen önlemlerin gerçekleştirilmesini sağlamak üzere İşsizlik Sigortası Fonu kaynaklarından önemli bir mablağı (2008 için 1.3 trilyon YTL; 2009-2012 arası fon nema gelirlerinin 1/4'ü) hazineye aktarmıştır. Bu yönüyle 5763 sayılı Kanun istihdam paketinin mali yükünü İşsizlik Sigortası Fonu'na yüklemiştir denilebilir<sup>11</sup>.

5763 sayılı Kanun konumuz olan kısa çalışma ile ilgili önemli bir değişiklik yapmış ve 4857 sayılı İş Kanunu'nun 65. maddesinde yer alan düzenlemeyi; metinde küçük birtakım de-

## Yeni dönemde kısa çalışma talebi ile ilgili esaslar özellikle Yönetmeliğin yürürlüğe girmesiyle önemli ölçüde değiştirilmiştir.

ğişiklikler yaparak 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'na nakletmiştir. Böylece, kısa çalışmaya ilişkin kanuni düzenleme artık 4447 sayılı Kanun'un Ek 2. maddesi hükmü haline gelmiştir.

4447 sayılı Kanun'un Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneğine ilişkin Ek 2. maddesi incelendiğinde, yeni düzenlemenin öncekine göre daha sade olduğu ancak bazı sorunlara yol açabileceği izlenimi doğurmaktadır. Şöyle ki, Ek m.2'de kimi yerde sigortalı, kimi yerde aynı anlamda olmak üzere işçi ifadesi kullanılmakta; "... Kısa çalışma ödeneğinden yararlananlara ait sigorta primlerinin aktarılması ve sağlık hizmetlerinin sunulmasına ilişkin işlemler 506 sayılı Kanunda belirtilen esaslar çerçevesinde yürütülür" ifadesi yer almaktadır. Oysa, bilindiği gibi 506 sayılı Kanun (142-143, ek 36, geçici 20, 81 ve 87. maddeler dışında) yürürlükten kaldırılmış; yerine 5510 sayılı Kanun kabul edilmiştir. Dolayısıyla 4447 sayılı Kanun Ek m.2'de yer alan 506 sayılı Kanun ifadesini 5510 sayılı Kanun biçiminde anlamak gerekecektir.

Bu arada ekleyelim ki, 5763 sayılı Kanun, işsizlik ödeneğinin miktarında görece bir artışa gitmiş ve ödeneğin miktarını günlük ortalama net kazancın %50'sinden brüt kazancın %40'ına indirirken; ödenek tavanını aylık asgari ücretin netinden asgari ücretin brüt tutarının %80'nine yükseltmiştir<sup>12</sup>. Rakamsal olarak ifade etmek gerekirse 2009 rakamlarıyla, önceki dönemde 477 TL olan tavan, bu değişiklikle (666x0,8=) 533 TL'ye yükselmiş; oransal açıdan yaklaşık %12'lik bir artış gerçekleşmiştir. Kısa çalışma ödeneği açısından bu artış anlamlıdır. Zira, günlük kısa çalışma ödeneğinin miktarı, işsizlik ödeneği miktarı kadardır. (4447 s. K. Ek. m. 2, f. 3)

Kanunlarda yapılan bu değişikliklerden sonra 2009 yılının başlarında, öncekine göre oldukça farklı unsurlar içeren yeni "Kısa Çalış-

ma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik" çıkarılmış<sup>13</sup> ve uygulamada daha hızlı ve daha verimli işleyen bir sisteme geçilmesi hedeflenmiştir. Aşağıda ayrıntıları ele alınacak yeni yönetmeliğin yürürlüğe girmesiyle önceki 2004 tarihli yönetmelik de yürürlükten kaldırılmıştır.

Global ekonomik krizin 2009 yılı başlarında daha fazla hissedilmesinin bir sonucu olarak kısa çalışma uygulamasının artan önemi, işçi ve işveren kesiminin hükümete baskı yapmasına ve ödenek ile ilgili daha elverişli koşulların düzenlenmesi taleplerine yol açmıştır. Sosyal tarafların taleplerini dikkate alan hükümet 4447 sayılı Kanun'da yeni bir değişiklik tasarısı hazırlamış ve Kanuna geçici bir madde eklenmesine ilişkin tasarı 18.02.2009 tarihinde 5838 Kanun numarası ile kabul edilerek kanunlaşmıştır<sup>14</sup>. Söz konusu hüküm şöyledir:

"GEÇİCİ MADDE 8-2008 ve 2009 yıllarında kısa çalışma için yapılan başvurulara münhasır olmak üzere, ek 2 nci maddenin ikinci fıkrasında kısa çalışma için öngörülen azami üç aylık süre, altı ay olarak uygulanır; üçüncü fıkrasında öngörülen kısa çalışma ödeneği miktarı %50 oranında artırılarak ödenir ve kısa çalışma ödeneği olarak yapılan ödemeler, başlangıçta belirlenen işsizlik ödeneği süresinden düşülmez. Bu maddenin yayımı tarihinden önce uygunluk tespiti yapılan kısa çalışma başvurularında süre, işverenin talebi halinde aynı şartlarla ve bu maddede öngörülen süreyi aşmamak kaydıyla uzatılır.

Bu maddede öngörülen ödenek miktarı aynı kalmak kaydıyla, kısa çalışma süresini altı ay daha uzatmaya Bakanlar Kurulu yetkilidir. Ancak, bu dönemde kısa çalışma ödeneği olarak yapılan ödemeler, başlangıçta belirlenen işsizlik ödeneği süresinden düşülür."

### 3. YENİ DÖNEMDE KISA ÇALIŞMA UYGULAMASI

Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmeliğin 13 Ocak 2009 tarihinde yürürlüğe girmesiyle kısa çalışma uygulamasında yeni bir döneme girilmiştir. Uygulamanın ana hatları aşağıda yer almaktadır.

### a. Kısa Çalışma Talebi

Yeni dönemde kısa çalışma talebi ile ilgili esaslar özellikle Yönetmeliğin yürürlüğe girmesiyle önemli ölçüde değiştirilmiştir. Söz konusu düzenlemeye göre, genel ekonomik kriz veya zorlayıcı sebeplerle işyerinde kısa çalışma yapılmasını talep eden işveren Kurum birimine, varsa toplu iş sözleşmesi tarafı sendikaya yazılı bildirimde bulunur. (Yön. m.4, f.1) Bu hüküm önceki yönetmelikte konuyu düzenleyen maddeyle farklıdır. Mülga Yönetmeliğe göre kısa çalışmaya giden, yani işyerinde çalışma sürelerini azaltan ya da faaliyeti kısmen veya tamamen durduran işveren Kurum'a bildirimde bulunmak zorunda idi (Mülga Yön. m.4). Oysa mer'i Yönetmelik "kısa çalışma yapılmasını talep eden işveren" den söz etmektedir. Dolayısıyla, bundan böyle Kanun veya Yönetmelikte yer alan sebeplerle kısa çalışma uygulamasına gitmeyi düşünen işveren, eskiden olduğu gibi önce faaliyeti durdurma ya da çalışma sürelerini azaltıp bildirimde bulunma yerine, öncelikle Kurumdan talepte bulunma yoluna gidecektir. Faaliyetin kısmen ya da tamamen durdurulması ancak talebin uygun bulunması halinde söz konusu olabilecektir.

Böylece önceki dönemde sıkça dile getirilen<sup>15</sup> ve birçok uyuşmazlığa yol açabileceği ileri sürülen uygulamadan dönülmüş ve daha pratik bir yöntem seçilmiştir. Kanımızca, Kanundaki ifadeyle (4447 s.K. Ek m.2) uyumluluğu tartışılabilir olmakla beraber önce kısa çalışma talebi ve sonra uygulamaya geçilmesi biçimindeki yeni sürece ilişkin değişiklik yerinde olmuştur.

Kurumdan kısa çalışma talebinde bulunan işveren ayrıca durumu, varsa toplu iş sözleşmesi tarafı sendikaya yazılı olarak bildirmekle

**Mülga yönetmelikte yer alan ve talep aşamasında işverene durumu işyerinde ilan ederek işçilere bildirim yükümü getiren düzenleme, Yönetmelikle talebin kabul edilmesinden sonraki aşamaya kaydırılmıştır.**

yükümlüdür. Bu bildirim şekli bir zorunluluk olup, sendikanın rızasının alınması ya da sendikayla müzakerede bulunulması gerekli değildir<sup>16</sup>. Ekleyelim ki, mülga yönetmelikte yer alan ve talep aşamasında işverene durumu işyerinde ilan ederek işçilere bildirim yükümü getiren düzenleme Yönetmelikle talebin kabul edilmesinden sonraki aşamaya (yerinde) kaydırılmıştır<sup>17</sup>.

### b. Kısa Çalışma Talebinin Gerekçeleri

İşsizlik Sigortası Kanunu ve Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmeliğe göre kısa çalışmaya gitmeyi düşünen işverenin dayanabileceği iki sebep vardır: İlki genel ekonomik kriz; diğeri zorlayıcı sebeplerdir.

Bunlardan genel ekonomik kriz ulusal veya uluslararası ekonomide ortaya çıkan olayların ülke ekonomisi ve dolayısıyla işyerini ciddi anlamda etkileyip sarstığı durumları ifade eder. (Yön. m.3, f.1/b)<sup>18</sup> Buna karşılık zorlayıcı sebep ise, işverenin kendi sevk ve idaresinden kaynaklanmayan, önceden kestirilemeyen, bunun sonucu olarak bertaraf edilmesine olanak bulunmayan, dışsal etkilerden ileri gelen, geçici olarak çalışma süresinin azaltılması veya faaliyetin tamamen veya kısmen durması ile sonuçlanan deprem, yangın, su baskını, salgın hastalık, seferberlik ve benzeri nedenlerdir (Yön. m.3, f.1/b-f). Ekleyelim ki, zorlayıcı sebeple bağdaşmadığı halde, nakit darlığı, ödeme güçlüğü, pazar daralması veya stok artışı gibi işyeri ekonomik kriz sebeplerine dayalı olarak yapılan başvurular (Tebliğ m.4, f.2) kısa çalışma uygulaması anlamında zorlayıcı sebep sayılmaz<sup>19</sup>.

Genel ekonomik kriz ya da zorlayıcı sebeplerden biriyle karşı karşıya kaldığını, kendisinin ve işçilerinin zor duruma düşeceğini düşünen işveren bir sonraki aşamada Türkiye İş Kurumu'ndan kısa çalışma talebinde bulunacak ve ayrıca eğer varsa durumu toplu iş sözleşmesi tarafı olan sendikaya yazılı olarak bildirecektir (Yön. m.4, f.1).

İşveren kısa çalışma talebinde;

- Genel ekonomik krizin veya zorlayıcı sebeplerin işyerine etkileri ile zorlayıcı sebebin ne olduğunu,

- İşyerinin ünvanını, adresini, varsa toplu iş sözleşmesi tarafı sendikayı, Bakanlık bölge müdürlüğü ile sosyal güvenlik işyeri sicil numarasını,

- Varsa iddiasını kanıtlayıcı somut belgeleri belirtmek zorundadır.

İşveren bu bilgileri içeren Kısa Çalışma Talep Formu'nu Türkiye İş Kurumu'nun web sitesinden<sup>20</sup> indirerek dolduracak; ayrıca yine aynı siteden giriş yaparak Excel formatındaki dosyaya kısa çalışma yaptırılacak işçilere ilişkin bilgileri Kurum'ca belirlenen formatta hazırlayarak, manyetik ortamda Kurum'a; inceleme esnasında ise yazılı olarak Bakanlık iş müfettişine teslim edecektir (Yön. m.4).

### c. Kısa Çalışma Talebinin Değerlendirilmesi ve Kısa Çalışma Süresi

Kısa çalışma düzenlemesinin İş Kanunu'ndan 4447 sayılı Kanun'a aktarılması sürecinde, Kanun metninde yapılan bir değişiklikle, "kısa çalışma talebinin uygunluğunun tespiti Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca yapılır" ifadesi yerine, "talebin uygunluğunun belirlenmesine ilişkin usul ve esaslar Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir" ifadesi getirilmiştir. Böylece bir yandan Bakanlığın bu konuda tek yetkili olması esnasından dönülmüş; öte yandan mülga yönetmelik ve tebliğde yer alan ifadelerin kanuna uygunluğu tartışmaları son bulmuştur<sup>21</sup>.

İşverenin kısa çalışma talebinin değerlendirilmesi ise, talebin gerekçesine bağlı olarak iki farklı biçimde gerçekleşecektir.

#### aa. Genel Ekonomik Kriz Sebebiyle Başvurunun Değerlendirilmesi

İşverenin genel ekonomik krize dayalı olarak kısa çalışma talebinde bulunabilmesi için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın bu talep öncesinde bir açıklama yapmış olması gerekir. Bakanlık genel ekonomik krizin varlığına ilişkin kuvvetli emareler varsa kendiliğinden ya da işçi ve işveren sendikaları konfederasyonlarının iddia etmesi durumunda bu iddia üzerine duruma açıklık getirecektir. (Yön. m.5, f.2)<sup>22</sup>

Yönetmeliğin bu düzenlemesi uygulamada sorunlar yaratacak nitelik taşımaktadır. Bir kere, Bakanlığa başvuru hakkı sadece işçi ve işveren sendikaları konfederasyonlarına (kanımızca her birine ayrı ayrı) tanınmıştır. Bu hakkın sendikalara tanınmaması eksikliklerdir. İkincisi, genel ekonomik krizin varlığının kabul edilmesi ve bu yönde bir beyanda bulunulması bazen siyasi iktidarların ekonomi politikalarında zayıflık, hatta başarısızlık biçiminde algılanabilecektir. Bu sebeple bir başvuru olmadan Bakanlığın kendiliğinden genel ekonomik kriz açıklaması yapmasını beklemek güçtür. Üçüncüsü ise Bakanlıkça yapılacak açıklamanın niteliğidir. Yönetmelikte "Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanını duruma açıklık getirir" hükmünde yer alan "açıklık getirme" ifadesinin ne anlama geldiği tartışılabilir. Kanımızca burada belirtilen açıklık getirme ifadesi Bakanlığın genel ekonomik kriz ülkemizi etkilemektedir" anlamında bir beyandır. Ancak Yönetmelik, siyasi sonuçları da olabilecek "böyle bir açıklama yapılır", "karar verilir" gibi bir ifade kullanmak yerine daha esnek ama daha az anlaşılır olan "açıklık getirir" ifadesini benimsemiştir.

İşverenin genel ekonomik kriz sebebiyle kısa çalışma talebinde bulunabilmesi için öncelikle yukarıda değindiğimiz açıklık getirme beyanının yapılmış olması gerekir. Bu açıklık getirilmeden yapıldığı tespit edilen başvurular daha başından sebep yönünden ve içerik incelemesine geçilmeden reddedilecektir. Benzer biçimde, kısa çalışma talebinin Kurum yerine Bakanlığa yapılması, bildirimde Yönetmeliğin 3. maddesindeki hususların yer almaması ya da başvurunun "Kısa Çalışma Talep Formu" doldurmadan yapılması hallerinde şekil bakımından reddi söz konusu olabilecektir (Yön. m.5).

Bakanlıkça getirilen açıklık üzerine genel ekonomik kriz dolayısıyla işyerinin ciddi an-

**İşverene ait işyeri/işletmenin yaşanan genel ekonomik krizden ciddi anlamda etkilenip sarsıldığı iddiaları iş müfettişlerince denetlenecektir.**

## Ülkemizdeki bürokrasinin işleyiş hızı dikkate alındığında müfettiş, Bakanlık, Kurum, işveren, sendika sürecinin zaman alacağı ve bu durumun aciliyet taşıyan kısa çalışma uygulamasının mantığıyla bağdaşmadığı söylenebilir.

lamda etkilenip sarsıldığını düşünen işverenin başvurusu Kurumca sebep ve şekil yönünden değerlendirildikten sonra, bu kez Bakanlık müfettişlerince ivedilikle uygunluk denetimine tabi tutulacaktır. Bir başka anlatımla, işverene ait işyeri/işletmenin yaşanan genel ekonomik krizden ciddi anlamda etkilenip sarsıldığı iddiaları iş müfettişlerince denetlenecektir.

Yönetmelikte “uygunluk tespiti” olarak nitelenen bu süreçte iş müfettişlerinin işletme ekonomisini iyi değerlendirmeleri, işveren başvurularını olumsuz bir gözle değil, tam tersine işletmelerin varlığını ve çalışanların işlerini koruyabilmeleri için olumlu bir gözle değerlendirmeye tabi tutmaları kısa çalışma uygulamasından beklenen yararı artıracaktır<sup>23</sup>.

### **bb. Zorlayıcı Sebep Dolayısıyla Başvurunun Değerlendirilmesi**

Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik ve bu konudaki tebliğin 4. maddesinin son fıkrasına göre işverence Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü'ne zorlayıcı nedenlerle yapılacak başvurularda, genel ekonomik kriz sebebine dayalı başvurularda olduğu gibi Bakanlığın konuya açıklık getirmesi ön koşulu bulunmamaktadır. Bu başvurular Kurum'ca önce şekil ve sebep yönünden değerlendirilecektir. Eğer koşullar sağlanmışsa talep Kurum'ca Bakanlık iş müfettişlerine intikal ettirilecektir<sup>24</sup>. Ancak, yukarıda da ifade edildiği gibi zorlayıcı sebeplerle bağdaşmadığı halde, nakit darlığı, ödeme güçlüğü, pazar daralması ve stok artışı gibi sebeplere dayalı olarak yapıldığı tespit edilen başvurular müfettişlere intikal ettirilmeden Kurum'ca reddedilecektir. (Yön. m.5, f.3).

Bu aşamalardan geçerek müfettişlere intikal

eden taleplerin değerlendirilmesinde ise, yukarıda “genel ekonomik kriz” sebebine dayalı başvurulardaki esasların dikkate alınması yerinde olacaktır.

### **cc. Talebin Sonuçlandırılması ve Kısa Çalışmaya Geçilmesi**

İş müfettişleri tarafından yapılan inceleme sonucu kısa çalışma talebi uygun bulunursa, müfettişler bir rapor hazırlayacaktır. Bu raporda kısa çalışmanın başlama ve bitiş tarihleri yer alacak; ayrıca kısa çalışma yaptırılacak işçilere ilişkin bilgileri içeren (daha önce işverence başvuru esnasında düzenlenmiş) listenin son şekli de rapora eklenecektir. Bu belgeler Bakanlıkça Kurum'a; Kurum tarafından işverene; işveren tarafından da varsa taraf işçi sendikasına iletilecek, işyerinde de yazılı olarak ilan edilecektir. (Yön. m.5 f.4)

Ülkemizdeki bürokrasinin işleyiş hızı dikkate alındığında müfettiş, Bakanlık, Kurum, işveren, sendika sürecinin zaman alacağı ve bu durumun aciliyet taşıyan kısa çalışma uygulamasının mantığıyla bağdaşmadığı söylenebilir.

Bu aşamayla birlikte artık kısa çalışma uygulamasına geçilebilecektir. Yönetmeliğe göre kısa çalışma;

- En fazla üç ay süreyle işyerinde uygulanan çalışma süresinin geçici olarak en az 1/3 oranında azaltılması biçiminde ya da,

- En fazla üç ay süreyle, en az 4 hafta süreyle işyerinde faaliyetin tamamen veya kısmen durdurulması biçiminde gerçekleştirilecektir. (Yön. m.3, f.1/c)

Yönetmeliğin düzenlemesinden çok net olarak anlaşılacakla beraber, m.3, f.1/c hükmünü; “işyerinde çalışma süresi geçici olarak 1/3 ya da daha yüksek oranda üç aydan fazla bir süreyle azaltılsa veya faaliyet kısmen ya da tamamen üç aydan fazla durdurulsa bile Yönetmelik anlamında kısa çalışma ve bunun sonuçları en çok üç aylık dönem için sözkonusu olabilecektir” şeklinde anlamak gerekecektir. Daha net bir ifadeyle, kısa çalışma talebi uygun bulunan işverenin işçilerine en çok üç ay için kısa çalışma ödeneği verilecektir. Zira, çalışma süresinin azaltılması ya da işin durması uygula-

ması daha uzun sürse bile ödenek süresi üç ayı aşamaz (Yön. m.7, f-2).

Bu arada ekleyelim ki, Kurum'a yapılan talebin reddi halinde bu işlem aleyhine 4447 sayılı Kanun'la düzenlenmiş işsizlik sigortasında olduğu gibi yargı yoluna (iş mahkemesine) gidilebilecektir<sup>25</sup>.

### **dd. 2008-2009 Yıllarına İlişkin Özel Durum**

Küresel ekonomik krizin etkilerinin artışı ile birlikte işçi ve işveren kesimi, yukarıda da değindiğimiz gibi, krizle baş etme çabaları kapsamında Hükümetten kısa çalışma düzenlemesinin yeniden ele alınmasını talep etmiştir. Bu kapsamda kabul edilen 5838 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1. maddesi ile, kısa çalışmayı düzenleyen 4447 sayılı Kanun'un Ek 2. maddesinde, "...sadece 2008 ve 2009 yapılan başvuruları kapsamak üzere" işçilerin daha lehine hükümler getirilmiştir.

5838 sayılı Kanun'la getirilen yeni düzenlemelere göre;

- 4447 sayılı Kanun'un Ek 2. maddesinde yer alan kısa çalışmanın azami süresi üç aydan altı aya çıkarılmıştır. Böylece işveren hem genel ekonomik kriz ve hem de zorlayıcı sebeplerle kısa çalışma talebinde bulunur ve talebi kabul edilirse, işçiler üç değil altı aya kadar ödenek alabileceklerdir. Hükümde dikkat çekici husus, değişikliğin "genel ekonomik kriz" sebebiyle yapılmasına rağmen ayırım göstermeksizin zorlayıcı sebeple gidilen kısa çalışmayı da kapsamıdır.

- İşsizlik ödeneği düzeyindeki kısa çalışma ödeneği Kanun'un yürürlük süresince %50 artırılmıştır. Şu halde 2008-2009 yılları için kısa çalışma ödeneğinin günlük tutarı son dört aylık prime esas kazanç brüt tutarının (%40x1,5) %60'ı; tavan ise asgari ücret brüt tutarının (%80x1,5) %120'si olacaktır. Başka bir anlatımla tutar aylık tavanda 799 TL'ye yükselerek 133 TL artırılmıştır.

- 4447 sayılı Kanun'a göre kısa çalışma ödeneği olarak yapılan ödemeler başlangıçta belirlenen işsizlik ödeneği süresinden düşülür (Ek m.2, f.3). Ancak, yeni düzenlemeye göre kısa

çalışma ödeneği ödenen süreler işsizlik ödeneği süresinden düşülmeyecektir. Böylece, örneğin kendisi için ödenen işsizlik sigortası primi dolayısıyla 8 ay (240 gün) işsizlik ödeneğine hak kazanan bir işçinin (sigortalının) işyerinde 2009 yılı itibarıyla kısa çalışmaya gidilmiş ise, bu işçi 8 aylık işsizlik ödeneğine dokunulmamak (bu hakkı saklı tutulmak) kaydıyla 6 aya kadar kısa çalışma ödeneğinden yararlanabilecektir.

- 5838 sayılı Kanun'un yayımı tarihinden önce uygunluk tespiti yapılan kısa çalışma başvurularında işverenin talebi halinde aynı şartlarla kısa çalışma süresi altı aya kadar uzatılabilecektir. Kanımızca hükmün geniş yorumlanarak 2008 yılında yapılan ve süreci tamamlanmış ya da henüz tamamlanmamış (ancak uygun bulunacak olan) tüm kısa çalışma başvurularının sürelerini uzatacak biçimde anlaşılması yerinde olacaktır.

- 5838 sayılı Kanun'da öngörülen (%50 artırılmış) ödenek aynı kalmak üzere, kısa çalışma süresini 6 ay daha uzatmaya Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır. Kanımızca bu hükmü, kısa çalışma ödeneği verilecek en çok 6 aylık süreyi 6 ay daha uzatarak en çok 12 aya çıkarmak biçiminde anlamak gerekecektir. Böylece 2008-2009 yıllarında yapılan kısa çalışma başvurularında; kısa çalışma ödeneğinden 12 aya kadar yararlanmak mümkün olabilecektir. Ancak ekleyelim ki, Bakanlar Kurulunun kısa çalışma ödeneği verilecek süreyi uzatması halinde, bu dönem için kısa çalışma ödeneği verilen süreler, olağan dönemde olduğu gibi, işsizlik ödeneği süresinden düşülecektir.

### **d. Kısa Çalışma Ödeneğinin Verilmesi**

Kısa çalışma ödeneğine hak kazanabilmek için biri işverene, ikisi işçiye ilişkin olmak üzere üç koşul bulunmaktadır<sup>26</sup>. Yönetmeliğe göre, işçinin kısa çalışma ödeneğinden yararlanabilmesi için;

- İşverenin kısa çalışma talebinin Bakanlıkça uygun bulunması,

- İşçinin kısa çalışmanın başladığı tarihte, 4447 sayılı Kanunun 50'nci maddesine göre çalışma süreleri ve işsizlik sigortası primi ödeme gün sayısı bakımından işsizlik ödeneğine hak kazanmış olması<sup>27</sup>,

**Eğer işveren işyerinde çalışma süresini önemli ölçüde azaltmış ancak faaliyeti durdurmamışsa, bu durumda kısa çalışma ödeneği azaltılan kısmı tamamlayacak düzeyde olacaktır.**

- Kısa çalışma ödeneği talebinde bulunması gerekmektedir. (Yön. m.6)

Yönetmelik hükmünden, işçinin kısa çalışma talebini münferiden Türkiye İş Kurumu'na yapması gerektiği gibi bir sonuç çıkmaktadır. Oysa kısa çalışma ödeneği talep eden işçilerin işverenleriyle aralarındaki iş ilişkisi hala sürmektedir. Dolayısıyla, süreç ekonomisi bakımından; kısa çalışma ödeneği talep eden işçilerin taleplerinin işverence toplanması ve Kuruma iletilmesi yerinde olacaktır.

Kısa çalışma ödeneğinin miktarı ve ödenmesine gelince; günlük kısa çalışma ödeneğinin miktarı, işsizlik ödeneğinin miktarı kadardır. Kısa çalışma ödeneği 4447 sayılı Kanun'un 50. maddesindeki esaslara göre ödenir<sup>28</sup>. Kısa çalışma ödeneğinin süresi üç ayı aşmamak kaydıyla kısa çalışma süresi kadardır. Ödeneğin süresi; herhalde hak edilen işsizlik ödeneği süresini aşamaz<sup>29</sup>.

Kısa çalışma ödeneği, işyerinde uygulanan haftalık çalışma süresini tamamlayacak şekilde çalışılmayan süreler için verilir. Böylece, eğer işveren işyerinde çalışma süresini önemli ölçüde azaltmış ancak faaliyeti durdurmamışsa, bu durumda kısa çalışma ödeneği azaltılan kısmı tamamlayacak düzeyde olacaktır<sup>30</sup>.

İşyerinde zorlayıcı sebeplerle kısa çalışma yapılması halinde, ödemeler 4857 sayılı İş Kanunu'nun 24 üncü maddesinin (III) numaralı bendinde ve 40. maddesinde öngörülen bir haftalık süreden sonra başlar.

İşçinin kısa çalışma ödeneği aldığı süre için 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu gereği ödenecek sigorta primi, İşsizlik Sigortası Fonu tarafından Sosyal Güvenlik Kurumuna aktarılır.

Kısa çalışma ödeneğinden yararlanan işçi, işsizlik sigortasından yararlanmak için 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 50. maddesinde

öngörülen koşullar gerçekleşmeden işsiz kalırsa, kısa çalışma ödeneği aldığı süre düşüldükten sonra, daha önce hak ettiği işsizlik ödeneği süresini dolduruncaya kadar işsizlik ödeneğinden yararlanır<sup>31</sup>.

Kurum birimi, işçilerin başvurusunu, izleyen ayın sonuna kadar sonuçlandırır. Kısa çalışma ödeneği, işçinin kendisine, aylık olarak her ayın sonunda ödenir. Kısa çalışma ödeneği nafaka borçları dışında haciz veya başkasına devir veya temlik edilemez. (Yön. m.7)

### e. Kısa Çalışma Uygulamasında Diğer Hususlar

Kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneğine ilişkin genel ilkelerin ortaya konulması ve son dönemde yapılan hukuki değişikliklere değindikten sonra; uygulamada yaşanabilecek bir kısım sorunlara ilişkin değerlendirmelere de yer vermek gerekir.

#### aa. Kısa Çalışma Ödeneğinin Kesilmesi

Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Hakkında Yönetmeliğe göre bazı hallerde işçiye verilen kısa çalışma ödeneğinin kesilmesi söz konusudur.

- Kısa çalışma ödeneği alanların işe girmesi,
- Yaşlılık aylığı almaya başlaması,
- Herhangi bir sebeple silah altına alınması,
- Herhangi bir kanundan doğan çalışma ödevi nedeniyle işinden ayrılması,
- Kısa vadeli sigortalardan geçici iş göremezlik ödeneği almaya hak kazanması halinde işçiye verilmekte olan kısa çalışma ödeneği kesilecektir. (Yön. m.8, f.1)

Kanımızca, hükümde yer alan düzenleme ödeneğin kesileceği halleri tek tek saydıgından sınırlayıcı nitelik taşımakta ve bu halleri yorum yoluyla genişletme imkânı bulunmamaktadır. Dolayısıyla, kısa çalışma ödeneği almakta olan bir kimsenin bu dönemde kendi ad ve hesabına basit bir ekonomik faaliyete girişmesi, malullük ya da ölüm aylığına veya sürekli iş göremezlik gelirin hak kazanması gibi hallerde kısa çalışma ödeneğinin kesilmesi söz konusu olmayacaktır. Benzer şekilde, kısmi süreli çalışan işçinin aynı zamanda bir başka işyerinde yaptığı çalışmasını bu dönem-



de de devam ettirmesi, kendisine verilmekte olan kısa çalışma ödeneğinin kesilmesini gerektirmeyecektir<sup>32</sup>.

### **bb. Kısa Çalışmanın Erken Son Bulması**

Her ne kadar kısa çalışmanın başlangıç ve bitiş tarihleri başlangıçta belirlenmiş olsa da, işverence alınan bir kararla kısa çalışmanın planlanandan erken son bulması da her zaman mümkündür. Örneğin 3 ay için planlanan kısa çalışma pekâlâ işlerin düzelmesi sebebiyle 2 ay 15. günde sona erdirilebilir. Böyle bir halde, yani işverenin ilan ettiği süreden önce normal faaliyetine başlamaya karar vermesi halinde durumu; Kurum birimine, varsa toplu iş sözleşmesi tarafı sendikaya ve işçilere altı işgünü önce yazılı olarak bildirmek zorundadır. Bildirimde belirtilen tarih itibarıyla kısa çalışma sona erer. (Yön. m.9)

Yönetmelikte düzenlenen bu husus, mülga yönetmelikten (m.12) sadece bir cümlesiyle farklıdır. Şöyle ki, yürürlükten kalkan düzenlemede yer alan "... işçiler de bildirimde belirtilen tarihte işbaşı yaparlar" ifadesi 13.01.2009 tarihli Yönetmeliğe alınmamıştır. Bu durum kısa çalışmaya son verildiğinde işçilerin işbaşı yapmaktan kaçınma haklarının varlığını akla getirir de; uygulamanın doğası gereği kısa çalışmada bulunan işçilerin işbaşı yapmalarının zorunlu olduğu kabul edilmelidir. Aksine, kendisine yapılan bildirimde rağmen işine dönmeyen işçinin iş sözleşmesini İş K. m.17 çerçevesinde süreli fesih ettiğini (kendisinden ihbar tazminatı talep edilebileceğini) ileri sürmek ya da iş görme borcunu ifade temerrüde düşmüş saymak mümkündür. Bu ikinci halde, işverenin iş sözleşmesini haklı nedenle feshi hakkının bulunduğu kabul etmek zorunludur (İş K. m 25/II-g, h.)<sup>33</sup>

Öte yandan, bilindiği gibi kısa çalışma ödeneği 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'ndaki esaslara uygun olarak (m.50) ödenir. Söz konusu hükme göre ise, "... işsizlik ödeneği her ayın sonunda aylık olarak işsiz kendisine ödenir." Dolayısıyla kısa çalışmanın erken sona ermesi halinde işbaşı yapan işçilere, işbaşı yaptıkları ayın sonunda ve bir önceki ödeneğin verildiği

tarih ile işbaşı tarihi arasına denk gelen kısa çalışma ödeneğinin verileceği açıktır.

Son olarak ekleyelim ki, doktrinde genel kabul gördüğü üzere, işveren kısa çalışmanın devamı sırasında ya da sonunda işyerini kapatabilir<sup>34</sup>.

### **cc. Kısa Çalışmanın İş Sözleşmesine ve Fesih Haklarına Etkisi**

İşyerindeki faaliyetin kısmen ya da tamamen durdurulması biçimindeki kısa çalışma uygulaması iş sözleşmesinin kanundan kaynaklanan bir nedenle ve kendiliğinden askıya alınması halinin tipik bir örneğidir. Böylece, kısa çalışmaya gidilmesi sebebiyle işyerinde faaliyetin durmasıyla çalışmasına ara verilen işçilerin bu dönemde iş sözleşmeleri askıda kalacak; ancak kısa çalışma süresi son bulduktan sonra işçiler işbaşı yaparlarsa askı hali kendiliğinden sona erecektir. Buna karşın süre dolmasına rağmen kriz ya da zorlayıcı sebep dolayısıyla işbaşı yapılamamış ve örneğin ücretsiz izne geçilmişse, bu kez iradi bir askı hali ortaya çıkacaktır<sup>35</sup>.

Kısa çalışmanın çalışma süresinin azaltılması biçiminde uygulanması durumunda ise, iş sözleşmesinin askı halinden söz etmek mümkün olmayacaktır. Bu halde tarafların iş sözleşmesinin koşullarında esaslı bir değişikliğe gitme (İş K. m. 22) hususunda anlaşıklarını kabul etmek gerekecektir<sup>36</sup>.

Bu noktada işverenin kısa çalışma uygulamasına gitmesinin bir fesih sebebi olup olmadığı da tartışılabilir. Kanımızca, kısa çalışma uygulaması gerek çalışma süresinin azaltılması ve gerekse işyerinde faaliyetin kısmen veya tamamen durdurulması biçiminde ortaya çıksın, her iki halde de bir fesih sebebi olarak kabul edilmelidir<sup>37</sup>. Şöyle ki, İş Kanununun 24/II-e hükmüne göre, işveren tarafından işçinin ücreti kanun hükümlerine veya sözleşme şartlarına

**Çalışma saatlerinin azaltılması biçimindeki kısa çalışma uygulama önerisini reddeden işçi yönünden İş K. m.22 hükmünün işletilmesi mümkündür.**

uygun olarak hesap edilmez veya ödenmezse bu hal işçiye derhal fesih hakkını verir. Her ne kadar kısa çalışma döneminde işçinin ücret kaybı kısa çalışma ödeneği ile telafi edilmeye çalışılıyor olsa da; bu ödeneğin tutarı itibarı ile önceki ücretten az alacağı açıktır. Dolayısıyla, işçinin kazancı sözleşmede belirtilenden az olacağı için, işçinin İş K. m.24/II-e çerçevesinde derhal fesih hakkının varlığı kabul edilmelidir.

Öte yandan, yukarıda da ifade edildiği gibi, çalışma saatlerinin azaltılması biçimindeki kısa çalışma uygulama önerisini reddeden işçi yönünden ise İş K. m.22 hükmünün işletilmesi mümkündür.

Tüm bunların dışında kısa çalışma döneminde tarafların iş sözleşmesini (durumun koşullarına uyan sebeplerle) derhal fesih ve süreli fesih haklarının bulunduğu kabul edilmektedir<sup>38</sup>.

Son olarak ekleyelim ki, kısa çalışmaya ilişkin hükümlere uymamanın yaptırımını düzenleyen İş Kanununun 104. madde hükmü 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'na aktarılmadığı için; kısa çalışmayı düzenleyen Ek. m.2 hükümlerine aykırı davranan işveren aleyhine, kanunsuz suç ve ceza olmaz ilkesi gereği idari para cezası uygulamasına gidilmeyecektir.

#### **dd. Kısa Çalışmanın Sosyal Sigortalılığa Etkisi**

Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmeliğe göre, işçinin kısa çalışma ödeneği aldığı süre için 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu<sup>39</sup> gereği ödenecek sigorta primi İşsizlik Sigortası Fonu tarafından Sosyal Güvenlik Kurumu'na aktarılır. (Yön. m.7, f.5) İlk bakışta Fon'un Kurum'a ayırım olmaksızın kısa ve uzun vadeli sigorta primleriyle, işsizlik sigortası primini dahi aktarması gerektiği gibi bir yoruma elverişli gibi görünse de; ödeneye ilişkin esasları 4447 sayılı Kanun'la irtibatlandırılan hüküm karşısında (Yön. m.7, f.1) bunun mümkün olmadığı kanısındayız. Zira 4447 sayılı Kanun'a göre, sigortalı işsizlere sağlanan haklardan biri de 5510 sayılı Kanun gereği sigorta primlerini ödemektir. (4447 s. K 5754 s. Kanunla değişik m.48, f.6/b) 5510 sayılı Kanuna göre ise, kısa çalışma ödeneğinden yararlandırılan kişiler

genel sağlık sigortalısı sayılır. (5510 s. K. m.60, f.1/g) Bu bağlamda, işçinin işsizlik ödeneği aldığı dönemde İşsizlik Sigortası Fonu'nun işçi için Kuruma yalnızca Genel Sağlık Sigortası primini (%12 oranında) aktarması gerekecektir. Nitekim Türkiye İş Kurumu'nun uygulaması da bu yöndedir<sup>40</sup>.

Kısa çalışmanın işyerindeki çalışma süresinin azaltılması biçiminde uygulanması halinde işçi önceki döneme göre daha az da olsa işvereninden ücret almaya devam edecek ve bu dönemde aldığı ücretten sosyal sigorta primlerinin tümü kesilecektir. Bu dönemde kısa çalışma ödeneği adı altında yapılan ödeme haftalık çalışma süresini tamamlayacak şekilde ve çalışılmayan sürelerle ilişkin olacaktır. (Yön. m.7, f.3) Kanımızca, çalışma süresinin azaltılarak kısa çalışmaya gidilen bu dönemde işçiler sadece genel sağlık sigortalısı değil (5510 s. K. m.60, f. 1/g) genel anlamda sigortalı sayıldıklarından (5510 s. K, m.4, f.1/a) bunlar için Fon tarafından Sosyal Güvenlik Kurumu'na genel sağlık sigortası primi aktarılmasına gerek olmayacaktır. Bu sayede işsizlik sigortası fonu kaynaklarının korunacağı açıktır<sup>41</sup>. Böylesi bir uygulamanın işçinin iki yönden genel sağlık sigortalısı sayılması gibi mükerrer sigortalılık riskini de ortadan kaldıracacağı söylenebilir.

## **SONUÇ**

İş hukuku mevzuatımıza 2003 yılında 4857 sayılı İş Kanunu'nun kabulüyle giren kısa çalışma uygulaması uzun süre işlerlik kazanamamış ve kendinden beklenen yararı sağlayamamıştır. Bu duruma kanuni düzenlemenin pratik olmaktan uzak yapısı kadar, 2003-2008 döneminde ciddi ekonomik krizler yaşanmamasının yol açtığı da söylenebilir. Ancak, 2008 yılının ortalarında ülkemizde de hissedilmeye başlanan global ekonomik krizin işçi ve işverenler üzerindeki etkilerini hafifletmeye yönelik çabalar arasında kısa çalışma uygulaması da telaffuz edilmeye başlanmış, kısa çalışma düzenlemesi ile ilgili hukuki değişikliklere gidilmiştir.

Kısa çalışmaya ilişkin 2008 değişikliklerinden ilki düzenlemenin İş Kanunun'dan alınarak 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'na aktarılması olmuştur. Yerinde olduğunu düşün-

## Kısa çalışma, genel ekonomik kriz ve zorlayıcı sebeplerle işletmelerin içine düştüğü parasal sıkıntılara geçici bir çözüm niteliğini taşır.

düğümüz bu işlemle beraber metinde de düzenlemeye işlerlik kazandıracak değişikliklere gidilmiştir. Öte yandan, 2009 yılının ilk günlerinde bir yandan uygulamanın ayrıntılarını düzenleyen 2004 tarihli yönetmeliğin yerine, yeni Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik çıkarılmış; diğer taraftan kanuni düzenlemede 2008 ve 2009 yıllarında yapılan başvurulara münhasır olmak üzere, işçiler lehine iyileştirici hükümler kabul edilmiştir. Böylece kısa çalışma ödeneğinden yararlanacak olanlara önceki döneme göre daha fazla ödeme yapılmasına olanak sağlanmıştır.

Kısa çalışma, genel ekonomik kriz ve zorlayıcı sebeplerle işletmelerin içine düştüğü parasal sıkıntılara geçici bir çözüm niteliğini taşır. Prim ödeme, talepte bulunma gibi koşulların sağlanmasıyla, kısa çalışmaya gidilen işyerlerinin işçilerine belli bir süre için ödenek verilmekte; böylece bir yandan işçilerin ücret kayıpları kısmen telafi edilerek işsiz kalmaları önlenmekte, diğer yandan işverenin önceki ücreti ödeme yükümlülüğü bulunmadığı için kısmi bir ekonomik rahatlama sağlanmaktadır. Bu yönüyle kısa çalışma, primlerle finanse edilen kamu fonlarından sosyal taraflara geçici nitelikli kaynak aktarılması anlamına gelmektedir.

Bilindiği gibi kısa çalışmaya ilişkin düzenlemeler uzun süre işlerlik kazanamamıştır. Ancak 2008'in ortalarından başlayarak yapılan değişikliklerin sistemi hızlandıracağını ve amaca hizmet edeceğini söylemek mümkündür. Ancak belirtmek gerekir ki, kısa çalışma ile irtibatlandırılan işsizlik sigortası uygulamamız oldukça zayıftır. İşsizlik sigortası yardımlarına hak kazanmak güç; yardımlar düşüktür. Prime esas kazanç tavanının asgari ücretin altı buçuk katı olduğu bir yerde; işsizlik ve dolayısıyla kısa çalışma ödeneğinin en yüksek tutarının asgari ücretin %80'i düzeyinde olmasını anlamak güçtür. Bu uygulama bir yandan işsizlik sigortası

fonlarının devasa boyutlara ulaşması sebebiyle değişik kesimlerin fondan yararlanma taleplerini arttırırken; Fon'un asıl sahibi olan sosyal taraflara yeterince güvence sağlayamamaktadır. Kanımızca İşsizlik Sigortası Kanunu'nda da bir değişikliğe gidilerek, işsizlik ve dolayısıyla kısa çalışma ödeneğinin (sadece 2008-2009 yılına ilişkin değil) kalıcı biçimde arttırılması uygulamanın işlerlik kazanmasına ve daha verimli hale gelmesine yardımcı olacaktır.

### DİPNOTLAR

- 1 Ercan AKYIĞIT, "Kısa Çalışma," TÜHİS, Ağustos-Kasım 2004, s. 1; A.Nafiz KONUK, "Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği", MERCEK, Nisan, 2004, s. 53-54; Öner EYRENCİ, "4857 sayılı İş Yasasında Ücret ve İşin Düzenlenmesiyle İlgili Yeni Düzenlemeler", Yeni İş Yasası Seminer Notları, İstanbul, Haziran 2003, s. 160; Nizamettin AKTAY, "İş Kanununda Gece Çalışmaları/Telafi Çalışması, Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği", Türk Metal Dergisi, Mayıs 2004, s. 29 vd; Murat DEMİRCİOĞLU, Yargıtay Kararları Işığında Sorularla 4857 Sayılı İş Yasası, B. 2, İstanbul, 2008, s. 232 vd; Ercan GÜVEN-Ufuk AYDIN, Bireysel İş Hukuku, B. 2, Eskişehir, 2007, s. 221 vd; Kenan TUNÇOMAĞ-Tankut CENTEL, İş Hukukunun Esasları, B. 4, İstanbul, 2005, s. 154; Nizamettin AKTAY-Kadir ARICI-E.Tuncay KAPLAN, İş Hukuku, B. 2, Ankara, 2007, s. 238 vd; Öner EYRENCİ-Savaş TAŞKENT-Devrim ULUCAN, Bireysel İş Hukuku, B. 3, İstanbul, 2006, s. 238-239.
- 2 Konuya ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. Murat ENGİN, İş Sözleşmesinin İşletme Gerekliliğiyle Feshi, İstanbul, 2003, s. 46 vd.
- 3 Nurşen CANIKLIOĞLU, "4857 sayılı İş Kanununa Göre Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği", A. Can TUNCAY'a Armağan, İstanbul, 2005, s. 503.
- 4 EYRENCİ, 159, AKYIĞIT, s. 2
- 5 Bkz. İş K. Ön Tasarısı m. 67 (Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Ön Tasarının 67. maddesinde yer alırken kanunlaşma sürecindeki madde numarası 65 olmuştur).
- 6 R.G. T. 31.03.2004, s. 25419.
- 7 R.G.T. 26.08.2004, s. 25565.
- 8 Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Faruk ÇELİK'in 15.11.2008 tarihli beyanı için bkz. <http://www.ensonhaber.com/ekonomi/164015/kisa-calisma-odeneği-isteyen-olmadı.html> (10.02.2009)
- 9 R.G.T. 26.05.2008, s. 26887.
- 10 Bilindiği gibi 4447 sayılı Kanun'un adı İşsizlik Sigortası Kanunu değildir. Kanun; SSK, Tarım SSK, Bağkur, Tarım Bağkur, Tasarrufu Teşvik Kanunu ve İş Kanunlarında değişiklik yapan ve aynı zamanda işsizlik sigortasını kuran kanundur. Öte yandan 4447 sayılı Kanun belki de Türkiye Cumhuriyeti tarihinin en uzun isimli kanunudur. Biz de bu uzun ismi kullanmak yerine uygulamada yerleşmeye başladığı üzere "İşsizlik Sigortası Kanunu" ifadesini

- kullanıyoruz (Bkz. R.G.T. 08.09.1999, s. 23810).
- 11 Ufuk AYDIN, "İstihdam Paketi Neler Getiriyor?", Yeni Ufuk Dergisi, Eskişehir Sanayi Odası Dergisi, s. 43, Nisan-Haziran 2008, s. 20-21.
- 12 Bkz. Ve karşı. 5763 s. K. m. 15 ve 4447 s. K. m. 50.
- 13 R.G.T. 13.01.2009, s. 27109.
- 14 R.G.T. 28.02.2009, s. 27155 (mükerrer).
- 15 CANIKLIOĞLU, s. 513-514; AKYİĞİT, s. 15-16; KONUK, s. 54-55.
- 16 CANIKLIOĞLU, s. 512; SÜZEK s. 743; ÇELİK, s. 331
- 17 Bkz. ve karşı. Mülga Yön. m. 4; Yön. m. 5, f. 4.
- 18 Hangi hallerin ekonomik kriz sayılacağına ilişkin tartışmalar için bkz. CANIKLIOĞLU, s. 507; KONUK, s. 55.
- 19 AKYİĞİT, s. 6-7; CANIKLIOĞLU, s. 508; ÇELİK, s. 331, SÜZEK, s. 744; KONUK, s. 56; DEMİRCİOĞLU, s. 233; GÜVEN-AYDIN, s. 222; AKTAY-ARICI-KAPLAN/SENYEN s. 239; EYRENCİ-TAŞKENT-ULUCAN, s. 239.
- 20 <http://www.iskur.gov.tr/LoadExternalPage.aspx?uicode=statkisacalismauygulama>
- 21 Bkz. CANIKLIOĞLU, s. 515.
- 22 SÜZEK, s. 745-746; CANIKLIOĞLU, s. 515; AKYİĞİT, s. 15-16.
- 23 KONUK, s. 57.
- 24 SÜZEK, s. 745-746.
- 25 A. Can TUNCAY-Ömer EKMEKÇİ, Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, B. 11, İstanbul, 2005, s. 400.
- 26 Önceki dönem uygulamaları için bkz. ve karşı. AKYİĞİT, s. 22 vd, KONUK, s. 56; CANIKLIOĞLU, s. 523 vd; SÜZEK, s. 744; ÇELİK, s. 331-332.
- 27 Ayrıntılı bilgi için bkz. Ali GÜZEL-A. Rıza OKUR, Sosyal Güvenlik Hukuku, B.10, İstanbul 2004, s.434 vd; TUNCAY-EKMEKÇİ, s. 376 vd.
- 28 Bkz. TUNCAY-EKMEKÇİ, s. 377; GÜZEL-OKUR, s. 435; SÜZEK, s. 746-747; ayrıca bkz. Ufuk AYDIN, İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku, (Ünite 14), AÖF Yayını, Eskişehir, 2008, s. 297 vd.
- 29 Ancak hatırlanacağı gibi bu süre 2008 ve 2009 yıllarında yapılan başvurular 6 aya kadar uzatılmış ve ikinci kez 6 aylık uzatma yetkisi Bakanlar Kurulu'na vermiştir (Bkz. 5838 s-K, m. 1).
- 30 Önceki dönemde bu konuya ilişkin tartışmalar için bkz. CANIKLIOĞLU, s. 524-526; AKYİĞİT, s. 25-26.
- 31 Hatırlanacağı gibi 5838 sayılı Kanun'la 2008 ve 2009 yıllarında gidilen kısa çalışmalarda, ödenek verilen sürelerin işsizlik sigortasına ilişkin (180 ila 300 gün arasında değişen) ödenek süresinden düşülmeyeceği; ancak uygulamanın Bakanlar Kurulu'nca uzatılması halinde kısa çalışma ödeneği verilen sürenin işsizlik sigortasına ilişkin işsizlik ödeneği süresinden düşüleceği hükme bağlanmıştır (Bkz. 5838, K, m. 1, f. 2).
- 32 AKYİĞİT, s. 5; CANIKLIOĞLU, s. 540-541.
- 33 AKYİĞİT, s. 35.
- 34 Bkz.Münir EKONOMİ, "İşyerinin Kapatılması", İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesinin 30. Yıl Armağanı, Ankara, 2006, s.443, A.Cengiz KÖSEOĞLU, İşyerinin Kapanmasının İş Sözleşmelerine Etkisi, İstanbul, 2004 s. 48, ÇELİK, s. 332.
- 35 KÖSEOĞLU, s. 51; CANIKLIOĞLU, s. 518-519; AKYİĞİT, s. 19 Ayrıca iş sözleşmesinin askıya alınmasıyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Sarper SÜZEK, İş Akdinin Askıya Alınması Genel Teorisi, Ankara 1989.
- 36 Ayrıntılar için bkz Ufuk AYDIN, "4857 Sayılı Kanun Bakımından İş Sözleşmesindeki Değişiklik Kayıtları", Hukuk Genel Kuruluna Ait Bir Karar İncelemesi, SİCİL İş Hukuku Dergisi, s. 5, Mart 2007.
- 37 Aynı görüş AKYİĞİT, s. 20; aksi görüş CANIKLIOĞLU, s. 522, KÖSEOĞLU, s. 51; ENGİN, s. 55 vd.
- 38 CANIKLIOĞLU, s. 521-523; AKYİĞİT, s. 20-21.
- 39 4447 s. K. Ek. m. 2, f. 3 ise kanımızca hatalı biçimde 506 sayılı Kanun ifadesi kullanılmaktadır. Oysa, bilindiği gibi 506 s. Kanun yürürlükten kaldırılmıştır.
- 40 Bkz. <http://www.iskur.gov.tr/loadExternalPage.aspx?uicode=Statkisacalismauygulama>
- 41 Aynı yönde bkz. CANIKLIOĞLU, s. 538 ve karşı. AKYİĞİT, s. 28.