

AB'de Bir Kısa Çalışma Değerlendirmesi

2008 yılında başlayıp birçok ülkenin üzerine bir karabulut gibi çöken küresel ekonomik ve mali kriz sebebiyle endüstri ilişkileri boyutunda da bir yandan sanayicilerin önünü açabilmek, diğer yandan gereksiz işgücü daralmalarını önleyebilmek amacıyla alınmış veya alınabilecek tedbirlerle ilgili çeşitli araştırma raporları yayınlanıyor.

Geçtiğimiz Haziran ayında Avrupa Birliği Komisyonu Ekonomik ve Mali İşler Genel Müdürlüğü ve İstihdam, Sosyal İşler ve Eşit Fırsatlar Genel Müdürlüğü'nün ortaklaşa olarak hazırladığı “Konjonktürel Dalgalanmalara Bir Yanıt Olarak Kısa Süreli Çalışma Düzenlemeleri”^(*) çalışması da bu raporlardan bir tanesidir.

Raporda Üye Devletlerde kısa çalışmanın hukuki dayanakları, uygulama prosedürleri ve sonuçları, kriz öncesi ve sonrası yani özellikle son iki yıllık dönem dikkate alınarak irdeleniyor.

Raporda yer alan bazı saptamaları şu şekilde özetlemek mümkün:

Kısa Çalışmanın Mantıksal Temeli:

Ekonomik krize girilmesiyle talep azalmasına karşı birçok firma üretim düzeyini düşürmüştür. İşgücü girdisini konjonktürel dalgalanmaya uyumlaştırabilmek için zorunlu izin, geçici işyeri kapamaları, çalışma süresi hesabı kullanılması, çalışma sürelerinde indirim ve işten çıkarma gibi birçok esnek enstrüman bulunmaktadır.

Kısa çalışma, mevcut işveren/işçi ilişkisini muhafaza etmeyi amaçlayan, geçici olarak çalışma süresinde bir indirim olarak tanımlanabilir. Belli bir zaman süreci için normal çalışma haftasında kısmi bir azaltma veya geçici olarak iş sözleşmesinin bütünüyle askıya alınması şeklinde uygulanabilir. Bazı Üye Devletlerin eskiden beri mevcut gayet gelişmiş kamu destekli kısa çalışma düzenlemeleri mevcut iken, bazıları özellikle yeni Üye Devletler bugünkü krize bir yanıt olarak bu sistemi devreye sokmuşlardır.

Birçok Üye Devlette bu sistemler işsizlik

Geleneksel olarak kısa çalışma sistemlerini uygulayan hemen bütün ülkelerde süresiz iş sözleşmeleri ile çalışanlar kısa çalışma tazminatlarından yararlanmaktadır.

sigortası sistemlerinin tamamlayıcı bir parçası olarak düzenlenmiştir. Geçici çalkantılarda şirketlerin toplu işçi çıkarmalarına karşı bir tampon görevi yapmakta, yeni düzenlemenin getirdiği yükü işçiler, hükümet ve işverenler arasında paylaşmaktadır. İşçilerin perspektifinden de, işgücü ile ilişkinin kesilmemesi, beceri kaybedilmesi riskini azaltması ve istihdam edilebilirlik, kıdem gibi karakteristikleri hesaba katmadan işsizlik riskinin dağıtılması gibi yararlar sağlar.

Sosyal güvenlik ağının bir parçası olarak kısa çalışma düzenlemeleri işsizlik yardımlarının uygulandığı ölçüde faydalıdır. Kısa çalışma sistemlerine aşırı başvurmanın önlenmesi için, sistemin kullanılması bazı hukuki düzenlemelerle kesin kriterlere bağlanmıştır. Mesela satışlarda anlamlı bir düşüş, sistemin uygulanabilirlik süresi, sistemin aktivasyonu için prosedürler, normalleşmeye dönüş için planlar bu kriterlere örnektir. Ancak sisteme geçilmesine bir defa izin verildikten sonra şirketlere çalışma saatlerinde indirim takdirinde işgücünün karakteristiklerine göre uzun ve zamansız prosedürlere muhatap olmamaları için gerekli esneklik sağlanmalıdır.

Krizden Önce/Sonra Kısa Çalışma Uygulamaları:

Avrupa genelinde kısa çalışma programları kurumsal olarak değişkenlikler göstermektedir. Farklılıklar, kapsamda, ücret tazmini düzeyinde ve devlet tarafından yapılan katkıların ödenmesinde görülmektedir. Kriz öncesi kısa çalışma sistemlerine girişin geniş ölçüde süresiz iş sözleşmesi ile çalışan işçilerle sınırlı olduğu bilinmektedir.

Benzeri görülmemiş bir şok karşısında, iyi-

leşme konusunda da inatçı bir belirsizliğin olması sebebiyle birçok Üye Devlet geçici olarak kamu destekli yeni kısa çalışma düzenlemelerini uygulamaya sokmuşlar veya düzey, kapsam ve süre bakımından cömertliklerini artırmışlar ve uygulamalarını kolaylaştırmışlardır. Sınırlı bir zaman süreci için bu istihdam düzeylerinin istikrarına ve sosyal sıkıntının hızının kesilmesine yardımcı olmuştur.

Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Latvia, Litvanya, Hollanda, Polonya, Slovenya ve Slovakya olmak üzere 9 Üye Devlet'te krizden önce mevcut olmayan kamu destekli kısa çalışma sistemleri istihdamı stabilize etmek için devreye sokulmuştur. Hollanda'da kısa çalışma sistemi geleneksel olarak ancak yangın, sel gibi tabi afetler sebebiyle uygulanırken ilk defa 30 Kasım 2008 tarihinden geçerli olmak üzere krize dayalı bir sistem devreye sokulmuştur.

Uzun zamandır bu programları uygulayan devletlerle mukayese edildiğinde, yeni uygulamaya geçen devletlerin sağlanan süre ve yardımlar bakımından daha az cömert oldukları, talep ve satışların azalmasının geçici niteliği ve sebepleri konusunda daha titiz şartlar kabul ettikleri görülmektedir. Bununla birlikte iş sözleşmesinin şekli ve firma büyüklüğü esasında bir ayırım yapmadıklarından sisteme girenlerin kapsamı daha geniştir (Tablo 1).

Geleneksel olarak kısa çalışma sistemlerini uygulayan hemen bütün ülkelerde süresiz iş sözleşmeleri ile çalışanlar kısa çalışma tazminatlarından yararlanmaktadır. Avusturya, Belçika, Almanya, Fransa ve Lüksemburg'da sistemlerin atipik çalışanları da kapsama aldığı görülmektedir. İtalya'da daha önce kısa çalışma sistemi dışına çıkarılan şirketlerin işçileri geçici olarak kapsama alınmışlardır. Sisteme giren işçilerin sayısı bakımından Almanya 2008 Hazi-

Sistemin kullanılma şartları

Avusturya, Almanya ve

Lüksemburg'da kolaylaştırılmış,

Danimarka ve Alman işverenleri-

ne sistemin yönetiminde daha fazla esneklik imkânları verilmiştir.

Tablo 1: AB Üye Devletlerinde Yeni Değişimler ve Yeni Kısa Çalışma Sistemleri

Ülke	Evvelce mevcut sistem		Yeni kısa çalışma tazminat sistemleri (*)	Sisteme giriş/kapsamda değişiklikler	Sürede değişiklikler	İşçilere yardımlarda değişiklikler	(Yeni) Eğitim bağlantısı	İşveren S.S. priminde azaltma	Daha esnek prosedürler/çalışma süresi düzenlemeleri	Değişikliklerin Süresi
	İşverence ücret katkısı	İşsizlik Sigortası Desteği								
Avusturya	X			X	X		teşvikler	X		2010 sonu
Belçika	X			X	X	X	teşvikler	X		2010 sonu
Bulgaristan			X			X				2009 sonu
Çek Cum.			X			X	zorunlu			2010
Danimarka		X						X	X	30/04/2011
Almanya	X			X			teşvikler	X	X	2010 sonu
İspanya		X			X			X	X	2009 sonu
Finlandiya		X				X				2011
Fransa	X			X	X	X		X		Daimi geçici/ (2010 sonu)
Macaristan			X		X	X	teşvikler/zorunlu	X		2010 ortası
İrlanda		X					teşvikler			2010
İtalya	X			X			teşvikler			2010 sonu
Litvanya			X			X	teşvikler	X		süre bitim tarihi yok
Latvia			X				teşvikler			2010 sonu (teyid yapılacak)
Lüksemburg	X			X			teşvikler	X	X	2010 sonu
Malta			X	X			teşvikler			
Hollanda			X			X	zorunlu			01/04/2010
Polonya			X			X	teşvikler			2011 sonu
Portekiz	X						teşvikler			2010 sonu
Romanya	X							X		2010 sonu
Slovenya			X			X	zorunlu	X		31/03/2010
Slovakya			X					X		2010 sonu
İngiltere		X					Değişiklik yok			

(*) Yeni kısa çalışma sistemlerinde tazminatlar: İşçiler için yeni yardımlar, işverenler için eğitim teşvikleri ve diğer ekstra teşvikler.

ran ayında 37.000 kişiden 2009 Haziran ayında 1.400.000 kişiye yükselerek ilk sırayı almıştır.

Kısa çalışma tazminatlarının maksimum süresi bu grupta yer alan ülkelerde, Avusturya'da 3 aydan 24 aya, Almanya'da 6 aydan 18 aya olmak üzere genel bir artış göstermiştir. Keza sistemin kullanılma şartları Avusturya, Almanya ve Lüksemburg'da kolaylaştırılmış, Danimarka ve Alman işverenlerine sistemin yönetiminde daha fazla esneklik imkânları verilmiştir. Fransa'da kısa çalışma sebebiyle kaybedilen gelirin işveren tarafından tazmin edilen bölümü artmış, bu artışı karşılamak için işverenlere yapılan devlet yardımı da artırılmıştır. Kısa çalışma sistemlerine geçiş için işverenlere yapılan teşvikler arasında işveren sosyal sigorta primlerinde yapılan indirimler ve devlet yardımlarında artışlar Avusturya, Belçika, Almanya, Lüksemburg ve İspanya'da da uygulanmıştır (Tablo 2).

Tablo 2: Kısa Çalışma Düzenlemeleri Uygulayan Şirket Sayıları

	2007	2008	2009
Bulgaristan			531
Çek Cumhuriyeti			923
Almanya	3597	4360	47751
Malta		10	36
Hollanda			4700
Avusturya		48	559
Polonya			111
Portekiz	54	54	424
Slovenya			438

Kaynak: OECD/AB ekonomik çöküşte istihdam ve sosyal politika anketi-2010 güncelleme

Nihayet, gerek kriz öncesi kısa çalışma sistemleri mevcut olan, gerekse sistemleri yeni devreye sokan her iki ülke grubunda da eğitim için yapılan teşvikler dikkat çekmektedir. Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Hollanda ve Slovenya'da sistemin uygulandığı işyerlerinde eğitime katılmak mecburi tutulmuştur. İrlanda, Latvia, Polonya ve Portekiz'de eğitim için teşvikler yeni tedbirlerin ana unsuru olarak görülmektedir.

Sonuç:

Krize bir tepki olarak, birçok Üye Devlet cömertliği artırmış ve kısa çalışma sistemlerinin kullanılma şartlarını gevşetmiştir. İşgücünün gereksiz yere zarar görmesini önlemek için, üretim ihtiyaçları doğrultusunda geçici esnek çalışma süresi düzenlemelerine ("kısa süreli") mali destek sağlayarak insanlara uygun bir istihdam sağlayabilmek 2009 yılı Avrupa Konseyi İlkbahar toplantısında savunulan politikalarından biridir. Nihai sonuçlara ulaşmak için henüz erken olmakla beraber, deneysel analizler kısa süreli çalışma sistemlerinin küresel durgunluk döneminde istihdam zafiyetini azaltmada etkili olduğunu göstermektedir. Ancak işgücüne talepteki zayıflık kalıcılığını sürdürürse bu sistemlerin etkisini kaybetmesi muhtemeldir. Tedbirlerin çok geç geri çekilmesinin riski, kaynakların zorunlu olarak yeniden tahsislerini önlemesi, gelecekteki büyüme beklentilerini zarara uğratması, rekabeti zedelemesi ve iç pazarın işlemesine müdahaleci olmasıdır. Dolayısıyla geçici olarak çalışma sürelerinde indirimlere mali destek veren hükümet programları cömertliklerindeki artış ekonomide tekrar iyileşme sağlandığında kademeli olarak azaltılmalıdır.

DİPNOT

(*) Short time working arrangements as response to cyclical fluctuations, Occasional Papers 64/June 2010, A joint paper, prepared in collaboration by Directorate-General for Economic and Financial Affairs Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.