

İŞSİZLİK SİGORTASI KANUNU'NA GÖRE KISA ÇALIŞMA VE KISA ÇALIŞMA SÜRESİNCE SAĞLANAN HAKLAR^(*)

()Yasemin YÜCESOY**

ÖZ

"Kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneği" kurumu üçlü bir ayağa oturmakta, bir ayağında işletmenin işçilik giderlerinin azaltılması yoluyla korunması diğer ayağında işçinin gelir kaybının telafi edilmesi ve üçüncü ayağında da işten çıkarılmaların önlenerek sosyal anlamda istihdamın korunması amaçları bulunmaktadır.

Kısa çalışma, iki şekilde uygulanmakta olup, işyerinde işin tamamen / kısmen durması yahut çalışma sürelerinin önemli ölçüde azaltılması koşullarına uygunluğu gerektirir. İşyerinde işin tamamen / kısmen durması halinde uygulanacak kısa çalışma için, mevzuatımızda bu koşulların belirli bir süre devamlılığı aranmış olup, "sürekli yahut kesintili olarak en az dört hafta devam etmesi" önkoşulu geti-

rilmiştir. Azaltılmış çalışma süreleriyle uygulanacak kısa çalışma için ise, bu durumun en az ne kadar süre devam edeceğine ilişkin mevzuatımızda bir düzenlenme boşluğu bulunmakla birlikte, azaltılmış çalışma süreleriyle kısa çalışma için başvuruların da "sürekli yahut kesintili olarak en az dört hafta devam etmesi" koşuluna uyan işyerlerinden yapıldığını, uygulamanın da buna uygun olarak şekillendiğini görüyoruz. Diğer yandan işin tamamen/ kısmen durması halinde uygulanacak kısa çalışma için aranan belirli bir süre devamlılığın, bu sürenin dolmasıyla kısa çalışmaya başlanabileceği yönünde bir bekleme süresi olarak aranmadığını, işyerinde işin tamamen/kısmen durması halinin başlamasından itibaren uygulanabileceğini ancak bu halinin belirli bir süre devamlılığı-sürekli yahut ke-

^(*) **Makalenin Geliş Tarihi** / 03.05.2020 - **Makalenin Kabul Tarihi** / 28.05.2020

^(**) **Baş İsmüfettişi** / Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, İzmir Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, yasemin.yucesoy@ailevecalisma.gov.tr

sintili olarak en az dört hafta-koşulunun getirildiğini görüyoruz. Burada Kanun koyucu tarafından, işyerinde faaliyetin tamamen veya kısmen durması yahut azalmasının yaratacağı maliyete, işverenin işletme riski çerçevesinde asgari bir süre katlanması beklenmemiş, kısa çalışma gerekçeleri doğduğu günden itibaren, işyerinde kanuni kısa çalışma uygulamasına başlanabileceği yani işyerinin sosyal koruma kapsamına alınması öngörülmüştür. Bununla birlikte, kısa çalışmayla aynı gerekçelerle 4857 sayılı İş Kanunu 40. maddesinde öngörülen bir haftalık sürede işverenin işçilere yarım ücret ödeme yükümlülüğüne ilişkin hüküm saklıdır.

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun Ek-2. maddesine göre; "Genel ekonomik, sektörel veya bölgesel krizler" ile "zorlayıcı sebeplerle" kısa çalışma uygulanabileceği öngörülmüştür.

İşyerinde zorlayıcı sebepler, ifa imkânsızlığı/geçici ifayı kabul imkânsızlığı yaratan sebepler olup, iş hukukunda iş sözleşmesinin askıya alınması hali daha geniş bir kapsama sahip kılınabilecek teorik bir taban geliştigi, ifayı kabulde "maddi imkânsızlık" gibi "beklenilmezlik" ölçütünün de benimsendiğini ve bunun en somut örneği olarak da ekonomik krizlerin kısa çalışma için zorlayıcı neden yanında diğer bir sebep olarak kabul edilmesinde etkili olduğu görülmektedir.

Mevzuatımızda "Doğal afet, salgın hastalık, seferberlik vb." nitelikte zorlayıcı nedenler yanında "zorla-

yıcı neden niteliğindeki dışsal unsurlardan kaynaklı dönemsel durumlar"ın da zorlayıcı neden sayılmasıyla, doğal afetler ile olağanüstü sosyal ve hukuki olaylar yanında özellikle *olağanüstü ve umulmayan ekonomik olay ve süreçlerin* de zorunlu nedenler olabileceği kabul edilmiş olmaktadır.

Kısa çalışmanın gerekçeleri zaman içinde, özellikle "zorlayıcı neden" tanımının değişimiyle, genişletilmiş ve muğlaklaşmış olup, "zorlayıcı neden" kavramının yeni tanımının, iş hukukundaki zorlayıcı nedenden kaynaklı diğer hak ve yükümlülüklerle etkileri gündeme gelmektedir.

Kısa çalışma ödeneği, kanunen işverenin ödemesi gerekli bir ücretin, İşsizlik Sigortası Fonundan ödenmesi değildir. İŞÇİ zorunlu nedenlerle çalışma süresinin tamamında yahut bir kısmında çalıştırılmadığı için, işveren ücret ödemekle yükümlü olmamakla birlikte, işçiye ödenen kısa çalışma ödeneği, sosyal anlamda bir ödenek niteliğindedir. Bu niteliğiyle kısa çalışma ödeneği işçilerin yararlanacağı bir haktır.

Kısa çalışma ödeneği, işyerinde kısa çalışmadan önceki haftalık çalışma süresini tamamlayacak şekilde, çalışılmayan sürelerle ilişkin işçi ücretinin yerine ödenen bir ödenektir. Yani, kısa çalışma ödeneği, işçinin çalışmadığı süreye ilişkin ücretinin telafisine yöneliktir.

Anahtar Kelimeler: Kısa Çalışma, Kısa Çalışma Ödeneği, Ekonomik Kriz, Zorlayıcı Sebep.

**SHORT-TIME WORK
ACCORDING TO
UNEMPLOYMENT INSURANCE
LAW AND WORKER'S RIGHTS
DURING TO SHORT-TIME WORK**

ABSTRACT

The institution of "short-time work and short-time work allowance" sits on a triple foot, with one leg to protect the enterprise by reducing the labor costs, and the other leg is to compensate for the loss of income of the worker and the third leg to prevent job cuts and to protect social employment.

Short work is practiced in two ways, requiring compliance to the workplace in the workplace completely / partially or significantly reducing working times. Short work is practiced in two ways, requiring compliance to the conditions that the work is completely / partially stopped or the work times are significantly reduced. For the short work to be applied in case the work stops completely / partially in the workplace, a certain period of continuity of these conditions has been sought in our legislation and the precondition for "continuing at least four weeks intermittently or intermittently" has been introduced. For short work to be implemented with reduced working times, although there is a regulation gap in our legislation regarding the minimum duration of this situation, applications for short work with reduced working times are also made from work-

places that comply with the condition that "at least four weeks of continuing or intermittent" will continue. We see that the application is shaped accordingly.

On the other hand, if a certain period of time required for short work to be applied if the work is stopped completely / partially, it is not necessary to wait as a waiting period for the short work to be started after this period expires, but it can be applied from the beginning of the work in the workplace completely / partially, but this period is a certain period of continuity or at least four weeks intermittently. Here, it is foreseen that the lawmaker will not expect to spend a minimum period of time within the framework of the business risk of the employer, for a minimum period of time, within the framework of the business risk of the employer, as the reason for the short-term work is born, that the workplace will be included in the scope of social protection. However, the provision regarding the employer's obligation to pay half the wages to workers is reserved for a week in the week envisaged in Article 40 of the Labor Law on the same grounds as short work.

According to the Annex-2 of the Unemployment Insurance Law numbered 4447; It is envisaged that "general economic, sectoral or regional crises" and "for compelling reasons" can be used for short studies.

The compelling reasons in the workplace are the reasons for the impossibility of performance / acceptance of temporary performance, and the suspension of the employment contract in the labor law has developed a theoretical basis, which can be rendered with a wider scope, that the criterion of "unpredictability", such as "material impossibility", has been adopted and this is the most concrete. As an example, it seems that economic crises are effective in accepting economic reasons as another reason besides compelling reason for short work.

The employer is not liable to pay wages as the worker is not employed for a full or part of the working period for compulsory reasons, but the short-time working allowance paid to the worker is a social benefit. With this quality, short-time working allowance is a right that workers can benefit from. In addition to compelling reasons such as "natural disasters, epidemics, mobilization, etc." in our legislation, natural disasters and extraordinary social and legal events as well as extraordinary and unexpected economic events and processes are mandatory in addition to being considered as compelling reasons. It is accepted that there may be reasons. The reasons for the short work have been expanded and ambiguous over time, especially with the change of the definition of "compelling reason", and the effects of the

new definition of the concept of "compelling reason" on other rights and obligations arising from the compelling reason in the labor law are on the agenda.

Short-time working allowance is not a payment that is required by the employer by law from the Unemployment Insurance Fund. The employer is not liable to pay wages as the worker is not employed for a full or part of the working period for compulsory reasons, but the short-time working allowance paid to the worker is a social benefit. With this quality, short-time working allowance is a right that workers can benefit from.

The short-time work allowance is a compensation paid in place of the wages of the unemployed periods, complementing the weekly working time before short-time work. That is, the short-time working allowance is for compensating the wage of the worker for the period of absence.

Keywords: Short-Time Work, Short-Time Work Allowance, Economic Crisis, Compelling Reasons

GİRİŞ

Ekonomik krizler ve zorlayıcı sebeplerle çalışma hayatında sıkça görülen istihdamın daraltılması, işçilerin ücretsiz izine çıkarılması durumunda yahut çalışma sürelerinin kısaltılması yoluyla gelirlerinin düşürülmesi karşısında, işletmeleri, istihdamı ve işçileri korumak amacıyla, bir sosyal güvence sistemi

olarak iş ve sosyal güvenlik mevzuatında "kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneği" kurumu geliştirilmiştir.

Kısa çalışmaya ilişkin ilk düzenleme 4857 sayılı İş Kanunu'nun "kısa çalışma" başlıklı 65. maddeyle mevzuatımıza girmiştir.

Çalışma koşullarında değişikliğin özel bir durumuna yahut iş sözleşmesinin askıya alınması haline karşılık gelen kısa çalışma uygulaması, bu yönleriyle iş mevzuatının konuları arasına girerken, aynı zamanda, kısa çalışma ödeneklerinin sosyal sigorta sistemi fonlarından karşılanması nedeniyle, sosyal güvenlik mevzuatı konularının arasına da girmektedir. 4857 sayılı İş Kanunu'nun 65. maddesinde düzenlenen kısa çalışma, kısa çalışma ödeneğinin işsizlik sigortası fonundan karşılanmasından hareketle, 2008 yılında 5763 İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile 4857 sayılı İş Kanunu'ndan çıkartılarak 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu kapsamına alınmıştır.

Bu çalışmada, İşsizlik Sigortası Kanunu'na göre, kısa çalışma uygulamasının tanımı, kapsamı, gerekçeleri, niteliksel ve süresel koşulları ile kısa çalışma ödeneği ve kısa çalışma süresince işçilere sağlanan diğer hakların açıklanması amaçlanmıştır.

1. GENEL OLARAK KISA ÇALIŞMA

1.1. "Kısa Çalışma" Kavramı

Genellikle zorlayıcı nedenlerle yahut kanunen tanınan diğer benzer nedenlerle işyerinde faaliyetin kısmen veya tamamen durmasını yahut çalışma saatlerinin azaltılmasını içerecek şekilde yapılan ve işçilerin çalışmadıkları dönemlere ilişkin ücretlerinin bir kısmının sosyal fonlardan - genellikle sosyal sigorta sistemi fonlarından - karşılandığı "kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneği" olarak adlandırılan uygulama, çalışma koşullarında değişikliğin özel bir durumuna yahut iş sözleşmesinin askıya alınması haline karşılık gelmektedir.

Kısa çalışma, belirli koşullarda işyerinde faaliyetin kısmen veya tamamen durması yahut azalması sorunu karşısında işçi ve işverenin iş sözleşmesi çerçevesinde değişiklik yaparak çezecekleri bir duruma karşılık olmanın ötesinde, istihdamın devamlılığı ve işsizlik sorunu karşısında üretilen hukuki ve sosyal bir çözüm şeklidir. Kavram, hiç çalışılmayan yahut eksik çalışılan sürenin işçi ve işverene maliyetlerinin, sosyal anlamda karşılanmasına dayalı olarak ortaya çıkmıştır.

Kısa çalışma, Kanun'da sayılan nedenlerle ekonomik açıdan zor duruma düşen işletmelerde işçi ve işverenlerin çıkarlarının sosyal sigorta sistemi içinde uzlaştırıldığı, işin kısmen veya tamamen durdurulduğu yahut çalışma sürelerinin azaltıl-

dığı bir durum olarak tanımlanabilir (Caniklioğlu, 2005:504).

Batı hukuk sistemlerinde geçici veya kısmi işsizlik olarak adlandırılan (Endes, 2017: 7) kavram, mevzuatımızda terim olarak "kısa çalışma" adıyla girmiş olup, bu terim, çalışma sürelerinin kısaltılmasını vurgularken, kavramın tanımında yer alan "işyerindeki faaliyetin tamamen durmasıyla ortaya çıkan hiç çalışmama" durumunu ise çağrıştırmamaktadır. Dolayısıyla mevzuatımıza "kısa çalışma" tabiri olarak giren terimin, kavram karşılığına denk düşmediği görülmektedir (Çil, 2010: 703).

Mevzuatımızdaki kısa çalışma teriminin, çalışma sürelerinin mevcut halinden azaltılarak sıfırlanmasına kadar olan süreci içerecek şekilde "kısaltılmış çalışma" anlamında anlaşılması, kavram karışıklığını bir ölçüde giderecektir.

1.2. "Kısa Çalışma" Uygulamasının Amaçları

Kısa çalışmanın, özellikle ekonomik krizlerin istihdamda, çalışma koşulları açısından yarattığı hem işveren hem de işçi açısından olumsuz sonuçları telafi etmek üzere geliştirilmiş sosyal amaçlı bir iş hukuku argümanı olduğunu söyleyebiliriz.

Kısa çalışma kurumunun temelinde yatan düşünce, ekonomik krizler ve zorlayıcı sebeplerle, işyerindeki çalışılan sürelerinin azaltılması veya işçinin geçici olarak çalışmamasının olumsuz sonuçlarını

engellemek, çalışma hayatında sıkça görülen işçinin iş sözleşmesi sona erdirilmeden ücretsiz izin verilmesi şeklindeki uygulamalara son vermek ve işçilere sınırlı da olsa bir gelir güvencesi sağlamaktır (Çetinkaya Kayalı, 2014: 429). Kısa çalışma uygulamaları, geçici olarak ekonomik krizler veya zorlayıcı sebepler gerekçesiyle faaliyetini azaltmak durumunda kalan işverenlerin, işyerinde normal zamanda uygulanan haftalık çalışma saatlerini azaltabilmesine yahut geçici olarak bazı işçilerin çalıştırılmamasına olanak vererek, işçi çıkarmalarını engellemekte ve çalışılan sürenin azalması sebebiyle gelir kaybıyla karşı karşıya kalan işçilerin de gelir kayıplarını belirli ölçülerde karşılamaktadır (Ekmel, 2014: 14).

Kısa çalışma, normal çalışma koşullarına dönebilmek için geçici bir önlem niteliğindedir (Endes, 2017: 27). Kısa çalışma ödeneğinin temel amaçları, ekonomik kriz ve zorlayıcı nedenlerin zor duruma düşürdüğü işletmeleri ayakta tutmak, işçi istihdamının devamının sağlanmak ve işçilerin çalışmadıkları dönemdeki gelir kayıplarını telafi etmek olarak sıralanabilir. Bireysel faydalara paralel olarak sosyal anlamda da, istihdamın korunması ve gelir kayıplarının önlenmesi gibi sosyal faydalar gündeme gelmektedir.

Bu amaçlarla iş hukukunda geliştirilen ve sosyal güvence sistemi kapsamına alınan "kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneği" kurumu üçlü bir ayağa oturmakta, bir ayağında işletmenin işçilik giderlerinin azal-

tilması yoluyla korunması diğer ayağında işçinin gelir kaybının telafi edilmesi ve üçüncü ayağında da işten çıkarmaların önlenerek sosyal anlamda istihdamın korunması amaçları bulunmaktadır.

Söz konusu sosyal faydalar dik-kate alınarak, işçilerin gelir kayıplarının telafisinin, sosyal güvenlik sistemleri çerçevesinde çözümlenmesi gündeme gelmiş, kısa çalışma ödeneğinin sosyal güvenlik fonlarından yahut özel olarak oluşturulmuş sosyal fonlardan karşılanması öngörülmüştür. Kısa çalışma döneminde işçinin "çalışmaması" yahut "eksik çalışması" olgusu, işçiden yahut doğrudan işletmeden kaynaklı nedenlere dayalı olmadığı yani ne işçinin ne de işverenin kusuru olmaksızın ortaya çıktığından, bundan kaynaklanan sonuçların ve maliyetlerin de ne sadece işçi ne de sadece işveren tarafından karşılanması, sosyal olarak üstlenilmesi ve sonuçlarının bertaraf edilmesi amaçlanmaktadır. Bununla birlikte, asıl olarak işverenlere ait olması gereken işletme riskinin, ekonomik krizler veya zorlayıcı sebepler söz konusu olduğunda, sosyal olarak paylaşıldığı da göz ardı edilmemelidir. Bu paylaşım, kısa çalışma ödeneklerinin işçi, işveren ve devlet katkısından oluşan sosyal fonlardan karşılanmasıyla gerçekleşmekte, sadece işverene ait olan işletme riski maliyetlerine işçiler ve kamu da ortak olmaktadır.

Kısa çalışma uygulamasıyla; işçilerin bir bölümünün işten çıkarıl-

ması yoluyla toplam çalışılan sürede azalmaya gitmek yerine, işyerinin tümünde veya bir bölümünde çalışan işçilerin katılımıyla oluşturulan grubun çalışma saatlerinde azaltmaya gidilmektedir (Ekmel, 2014: 14). Bu nedenle kısa çalışma, çalışma saatlerinde azaltılmaya gidilmesiyle işçiler üzerindeki dağılımı konusunda daha eşitlikçi bir yapı olarak karşımıza çıkmaktadır. Çalışma sürelerinin azaltılması sonucu işçilerin katlanması gereken maliyet, sadece işini kaybedenlere yüklenmeyecek, daha geniş bir işçi grubu tarafından paylaşılacaktır (Ekmel, 2014: 16).

Kısa çalışma ödeneğinin doğrudan yararlanıcısı işçiler olmakla birlikte, dolaylı olarak işverenler de çalıştırmadığı süre açısından ücret ödeme yükümlülüğünden kurtulduğu için işverenin de menfaati söz konusudur. Kısa çalışma ile hem işverenin hem de işçinin menfaatleri gözetilmekte, her iki durum, işyerinin ve istihdamın korunmasına hizmet etmektedir. Bu nedenle, kısa çalışma uygulamasının öznesinin ne işçi ne de işveren olarak değil, işveren ve işçileri kapsayacak şekilde işyerinin kendisi olarak kabul edildiği de söylenebilir.

2. MEVZUATIMIZDA "KISA ÇALIŞMA" NIN TANIMI VE KAPSAMI

2.1. Mevzuatımızda "Kısa Çalışma"nın Gelişimi

"Kısa çalışma" ve "kısa çalışma ödeneği" kavramları, ülkemizde iş mevzuatına ilk olarak 4857 sayılı İş Kanunu'nun 65. maddesinde düzenlenerek girmiştir. Kanun'un gerekçesinde de özellikle genel ekonomik krizler ve zorlayıcı sebeplerle çalışma hayatında sıkça görülen işçilerin ücretsiz izine çıkarılması durumunda, işçilere sınırlı da olsa bir gelir güvencesi sağlamak amacıyla, "kısa çalışma" ve "kısa çalışma ödeneği" kavramlarının getirildiği ifade edilmiştir.

4857 sayılı İş Kanunu ile iş hukuku kapsamında düzenlenen "kısa çalışma", 2008 yılında 5763 sayılı Kanun ile İş Kanunu düzenlemelelerinden çıkartılarak 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu kapsamına alınmıştır.

5763 sayılı Kanun ile 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununa eklenen "kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneği" başlıklı Ek-2. maddesinde kısa çalışma, 4857 sayılı İş Kanunundaki tanımı aynen korunarak "Genel ekonomik kriz ile zorlayıcı sebeplerle işyerindeki haftalık çalışma sürelerinin geçici olarak önemli ölçüde azaltılması veya işyerinde faaliyetin tamamen veya kısmen geçici olarak durdurulması hallerinde, işyerinde üç ayı aşmamak üzere kısa çalışma yapılabilir."

şeklinde tanımlanmıştır. Daha sonra 6111 sayılı Kanun ile 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nda yapılan değişik ile işyerinde faaliyetin durması yahut kısa çalışma yapılmasını gerektiren "genel ekonomik kriz" kavramı yanına, "sektörel ekonomik kriz" ve "bölgesel ekonomik kriz" ibareleri de eklenmek suretiyle ekonomik kriz gerekçesi genişletilerek, "zorlayıcı sebepler" yanı sıra ve "genel ekonomik, sektörel veya bölgesel krizler" nedeniyle de kısa çalışma yaptırılacağı düzenlenmiştir.

Yönetmelik'te 9/11/2018 tarih ve 30590 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren değişikliği ile de, zorlayıcı nedenin tanımı aşağıda açıklanacağı şekilde genişletilmiştir.

2.2. Mevzuatımızda "Kısa Çalışma"nın Hukuki Niteliği

İşyerinde kısa çalışmayı doğuran aynı nedenlere dayalı olarak, İş Kanunu çerçevesinde "iş sözleşmesinin askı hali", "çalışma koşullarında esaslı değişiklik" gibi kanuni veya taraflarca kararlaştırılabilen hukuki kurum ve süreçler de uygulanabilecek olup, İşsizlik Sigortası Kanunu çerçevesinde düzenlenen kısa çalışma, bu uygulamalardan farklı bir hukuki nitelik taşımaktadır. Bu hukuki kurum ve süreçler arasında kısa çalışmanın, kanunen zorunlu tutulup tutulmadığı hususu gündeme gelmekte olup, kanunda belirtilen gerekçeler gerçekleştiğinde kısa çalışma yapmak üzere işve-

renin başvurusunun kanunen zorunlu tutulmadığını, ancak taraflarca İş Kanunu çerçevesinde başkaca anlaşma yapılmadığında, işveren tarafından feshin son çare olmasından hareketle, iş sözleşmesinin feshten önce işveren tarafından başvurulması gereken bir uygulama olduğunu söyleyebiliriz (Yücesoy, 2019: 153)

2.3. Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneğinin Yararlanıcılar Açısından Kapsamı

Kısa çalışma kurumunun, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu kapsamına alınmasının, kısa çalışma ödeneğinin işsizlik sigortası fonundan karşılanacak olması nedeniyle, uygulamada pratik faydaların oluşmasına hizmet ettiği kuşkusuzdur. Ancak bundan öte olarak, bu değişikliklerle, kısa çalışma ödeneğinin kapsamı, 4447 sayılı Kanun kapsamındaki sigortalıların tümünü içerecek şekilde genişletilmiştir. Böylelikle, kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneğinden sadece 4857 sayılı İş Kanunu'na tabi olanlar yararlanırken, bu değişikliklerle, 4857 sayılı İş Kanunu kapsamı dışında olup Türk Borçlar Kanunu'na tabi çalışanlar, Basın İş Kanunu'na ve Deniz İş Kanunu'na tabi olanların da kısa çalışma ödeneğinden yararlanmasını sağlamıştır. 4447 sayılı Kanun kapsamındaki sigortalılar ve işyerleri yani 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu (SSGSSK)'nın 4. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ile ikinci fıkrası

kapsamında olanlardan bir hizmet akdine dayalı olarak çalışan sigortalılar, 4857 sayılı Kanuna göre kısmi süreli iş sözleşmesi ile çalışanlardan 5510 sayılı Kanun'un 52. maddesinin birinci fıkrası kapsamında işsizlik sigortası primi ödeyen isteğe bağlı sigortalılar ile aynı Kanunun ek 6. maddesi kapsamındaki sigortalıları ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun geçici 20. maddesinde açıklanan sandıklara tabi sigortalıları çalıştıran işyerleri, kısa çalışma uygulamasından yararlanabileceklerdir.

3. KISA ÇALIŞMA HALİNİN İŞYERİ BAZINDA NİTELİKSEL VE SÜRESEL KOŞULLARI

3.1. Faaliyetin Durması Hali ve Süresel Koşulları

3.1.1. Faaliyetin Tamamen veya Kısmen Durması

İşsizlik Sigortası Kanunu Ek-2. maddesine göre, kısa çalışma ödeneğinden yararlanmak için, zorlayıcı nedenlerle faaliyetin tamamen durması yanında kısmen durması da yeterli görülmüştür.

İşyerinde faaliyetin tamamen durması halinde işyerindeki tüm işçiler açısından, kısmen durması halinde ise durdurulan bölümdeki işçiler açısından gündeme gelecektir (Caniklioğlu, 2005).

"Kısmen durma" hali, işyerinin tamamında yahut bölümlerinde faaliyetin durması halini içermektedir. Örneğin, bir fabrikada üretim bandındaki makinelerin bir kısmı-

nın çalışmaması şeklinde faaliyetin kısmen durdurulması söz konusu olabileceği gibi, fabrikanın bazı bölümlerinde çalışma aynen devam ederken bazı bölümlerinde ise durdurulabilir. Bu durumların her ikisi de, faaliyetin kısmen durdurulması anlamına geldiğinden, faaliyetin durdurulduğu bölümlerde kısa çalışma uygulanabilecektir.

3.1.2. Faaliyetin Durma Halinin Asgari Belirli Bir Süre Devam Etmesi Koşulu

İşsizlik Sigortası Kanunu Ek-2. maddesi, kısa çalışmanın tanımında, zorlayıcı nedenlerle üretimin kısmen veya tamamen durması haline özgü olarak bu halin asgari bir süre devam etmesi koşulunu da getirmiştir. Söz konusu Kanun maddesine göre; kısa çalışma için, zorlayıcı nedenlerle üretimin kısmen veya tamamen durması halinin "süreklili yahut kesintili olarak dört hafta devam etmesi" zorunluluğu bulunmaktadır¹.

Kanun ve Yönetmelik'teki tanımdan yola çıkarak, kısa çalışma yapmak için işyerinde en az dört hafta faaliyetin kısmen veya tamamen durmasının, bir bekleme süresi olarak tanımlanmadan, kısa çalışmanın asgari süresinin dört hafta olmasının öngörüldüğünü söyleyebiliriz. Yani işveren, asgari dört hafta

sürecek kısa çalışmayı işyeri açısından planlayarak, kısa çalışma için başvuruda bulunabilir ve en başından itibaren kısa çalışma ödeneğinden yararlanabilir. Bununla birlikte, kısa çalışmayla aynı gerekçelerle İş Kanunu 40. maddesinde öngörülen bir haftalık sürede işverenin işçilere yarım ücret ödeme yükümlülüğüne ilişkin hüküm saklıdır.

3.2. Çalışma Sürelerinin Azaltılması Hali ve Koşulları

3.2.1. Çalışma Sürelerinin Belirli Bir Oranda Azaltılması Koşulu

İşsizlik Sigortası Kanunu Ek-2. maddesinde, kısa çalışma ödeneğinden yararlanmak için, çalışma sürelerinin işyerinin tamamında veya bir bölümünde geçici olarak önemli ölçüde azaltılması koşulu getirilmiştir. Bu koşul, Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik'in 3. maddesi ç bendinde, "çalışma sürelerinin işyerinin tamamında veya bir bölümünde geçici olarak en az üçte bir oranında azaltılması" şeklinde açıklanmıştır. Yasanın çalışma süresinin azaltılması için, belirli bir oran öngörmemiş olması, Yönetmelik ile bu oranın değiştirilebileceğini göstermektedir.

İşyerindeki haftalık çalışma sürelerinin önemli ölçüde azaldığının tespitini yapabilmek için öncelikle işyerindeki emsal haftalık çalışma saatinin tespiti gerekmektedir. İş Kanunu'na göre haftalık çalışma

¹Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik'in 3. maddesi ç) bendine göre Kısa çalışma; "Üç ayı geçmemek üzere (Ek: RG-9/11/2018-30590) 4447 sayılı Kanunun Ek 2 nci maddesinde sayılan gerekçelerle; ... veya süreklilik koşulu aranmaksızın en az dört hafta süreyle faaliyetin tamamen veya kısmen durdurulması"nı, ifade eder.

süresi en fazla 45 saat olabileceğinden, kısa çalışma uygulaması yapılacak işyerinde en fazla 30 saat çalışma yapılması, çalışma sürelerinin en az 15 saat azaltılması gerekmektedir. İşyerindeki haftalık çalışma süresinin taraflarca 45 saatin altında düzenlendiği işyerlerinde ise, kısa çalışma süresi en az bu sürenin 2/3 olacaktır. Kısa çalışma süresi, kısa çalışma yapacak her bir işyerindeki somut haftalık çalışma süresi üzerinden hesaplanacak, buna göre kısa çalışma süresi de işyerleri bazında farklılıklar taşıyacaktır.

Kısa çalışma uygulaması için işyerinin bir ya da birkaç bölümünde faaliyetin durması yeterli iken, çalışma sürelerinin azaltılması suretiyle yapılacak kısa çalışmalarda işyerinin tamamında değil de bazı bölümlerinde çalışma sürelerinin azaltılıp azaltılamayacağı konusunda Yönetmelik'te bir açıklık bulunmamaktadır. Bununla birlikte, hukukun genel ilkelerinden olan "çoğun içinde az da vardır" kuralından hareketle, işyerinde çalışma sürelerinin azaltılabileceği ibaresinin, işyerinin sadece bazı bölümlerinde azaltılmasını da kapsadığı şeklinde yorumlanmaktadır (Akyiğit, 2004: 11). Diğer yandan, işyerinin bir ya da birkaç bölümünde faaliyetin durması halinde kısa çalışma yapılabilmesinin düzenlenmiş olmasından hareketle, uygulamada, çalışma sürelerinin azaltılmasının da işyerinin tamamına ilişkin olabileceği yani işyerinin bazı bölümlerinde çalışma sürelerinin azal-

tilması suretiyle kısa çalışma yaptırılabilmesi kabul görmektedir.

Diğer yandan, işyerinin tüm bölümleri itibariyle kısa çalışma uygulanırsa dahi, tüm işçileri kapsamaya bilecektir. Çünkü kısa çalışma gerekçeleriyle işyerindeki bir kısım işler durma yahut azalma noktasına gelirken, bir kısım işlerin ve çalışmanın ise bu gerekçelerden etkilenmeyebileceği dikkate alındığında, bazı işçilerin kısa çalışma kapsamı dışında kalabileceği anlaşılmaktadır. Diğer yandan, aşağıda açıklayacağımız üzere kısa çalışma ödeneğinden yararlanma koşullarına sahip olmayan işçiler, bunun sonucu olarak kısa çalışma kapsamı dışında kalacaklardır.

Diğer bir husus, işyerinde kısmi süreli çalışanlar varsa, bu işçilerin de kısa çalışma uygulaması kapsamında olup olmayacağıdır. Kısmi süreli çalışanların zaten işyerindeki normal haftalık çalışma süresinin altında çalıştığı dikkate alındığında, kısa çalışma kapsamı dışında kalmaları gerektiği genel olarak ileri sürülebilirse de (Akyiğit, 2004: 11), işyerinde kısa çalışma yapılan bölümde uygulanacak çalışma süreleri esas alınarak, kısmi süreli çalışanların kapsama alınıp alınmayacağına belirlenmesi uygun olacaktır. Örneğin kısa çalışma yapılan bölümde azaltılan çalışma süreleri, kısmi süreli çalışan işçilerin çalışma süreleriyle aynı seviyeye geldiğinde, kısmi süreli çalışanların kısa çalışma uygulaması kapsamına alınmayacağı sonucu çıkmaktadır. Ancak,

kısa çalışma yapılan bölümde azaltılan çalışma süreleri, kısmi süreli çalışan işçilerin çalışma sürelerinin de altına düştüğünde, kısmi süreli çalışan işçilerin de çalışma sürelerinin de indirilmesi gereği doğabilmektedir. Yönetmelik gereği kısa çalışma için çalışma sürelerinin en az 1/3 oranında azalması gerektiğinden, diğer işçilerin çalışma süresi 2/3 oranında azalırken, kısmi süreli çalışanların çalışma süresi, 1/3 oranında azaltılmasıyla diğer işçilerle aynı düzeye indirilebilir yahut kısmi süreli işçilerin çalışma süreleri de 2/3 oranında azalarak, diğer işçilerin çalışma sürelerinden daha kısa olabilir.

Bu durumun bir sonucu da, kısa çalışma kapsamındaki işçilerin hepsinin çalışma sürelerinin aynı oranda – en az 1/3 azaltma koşuluyla – azaltılmayabileceğidir. Benzer durumda işyerinde tam süreli çalışan işçilerin çalışma süreleri örneğin 1/2 oranında azaltılırken, kısmi süreli işçilerin ise çalışma süreleri 1/3 oranında azalabilecektir.

Yasada kısa çalışma uygulamasının asgari koşulları, esnek bir biçimde düzenlenmiş olup, bu koşullar işyerinin özelliğine ve kısa çalışmayı gerektiren nedenlerin işyerine etkilerine bağlı olarak değişebileceğinden, kısa çalışma da yasal asgari koşullara uygun olmak koşuluyla işyerinin bölümleri ve işçileri arasında farklı biçimlerde uygulanabilecektir.

3.2.2. Çalışma Sürelerinin Azaltılması Uygulamasının Asgari Bir Süreye Bağlanmamış Olması

İşsizlik Sigortası Kanunu Ek-2. maddesindeki kısa çalışma düzenlemesi, hem işin kısmen/tamamen durması halini hem de çalışma sürelerinin azaltılması halini birlikte düzenlemekle birlikte, kısa çalışma ödeneğinden yararlanmak için getirilen belirli bir süre devam etmesi koşulunu sadece işin kısmen/tamamen durması halini tamamlayan bir koşul olarak belirten madde lafzından, azaltılmış çalışma süreleriyle yapılacak kısa çalışma için bir önkoşul olarak düzenlenmediği anlaşılmaktadır. Bununla birlikte, kısa çalışma için çalışma sürelerinin azaltılması halinin belirli süre devamlılığının öngörülmemiş olmasının, kanun koyucunun amacına uygun olarak yapılan bilinçli bir tercih olmadığını, düzenleme boşluğundan ileri geldiğini düşünmekteyiz. Nitekim azaltılmış çalışma süreleriyle kısa çalışma için başvuruların da "sürekli yahut kesintili olarak en az dört hafta devam etmesi" koşuluna uyan işyerlerinden yapıldığını, uygulamanın da buna uygun olarak şekillendiğini görüyoruz.

3.3. Kısa Çalışmanın Azami Süresi

3.3.1. Kısa Çalışmanın Azami Süresi

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneği başlıklı Ek-2. madde-

sindeki "kısa çalışmanın, işyerinde üç ayı aşmamak üzere yapılabileceği"ne ilişkin düzenlemesine göre, hem zorlayıcı nedenlerle hem de "genel, sektörel ve bölgesel ekonomik kriz nedenleri"nden biriyle kısa çalışma yaptırılması halinde, kısa çalışma ödeneğinin süresinin azami üç ay olabilecektir.

3.3.2. Kısa Çalışmanın Azami Süresinin Her Bir Kısa Çalışma Gerekçesi İçin Ayrı Değerlendirilmesi

Kanun'da sayılan farklı gerekçelerle yapılabilecek her bir kısa çalışma başvurusunun ayrı değerlendirilmesi gerekmektedir. Buna göre; bu gerekçelerden biriyle başlayan kısa çalışma sona erdikten sonra başka bir gerekçeyle işverenin kısa çalışma talebinde bulunmasına da bir engel bulunmamaktadır. Dolayısıyla, aynı işyerinde farklı nedenlerle birbiri ardına kısa çalışma uygulanabilecek olup, her bir kısa dönemi birbirine eklenmek suretiyle, kısa çalışma uygulanacak dönem de uzayabilir.

3.3.3. Kısa Çalışma Süresinin Uzatılması

İşsizlik Sigortası Kanunu'na 5838 sayılı Kanun ile eklenen geçici 8. madde ve bu maddede değişiklik yapan 5951 sayılı Kanun ile 2008, 2009 ve 2010 yıllarında kısa çalışma için yapılan başvurulara münhasır olmak üzere, ek 2. maddenin ikinci fıkrasında kısa çalışma için öngörülen azami üç aylık sürenin, altı ay ola-

rak uygulanması, kısa çalışma süresini altı ay daha uzatmaya, Bakanlar Kurulu'nun yetkili olduğu öngörülmüştür. Nitekim Bakanlar Kurulu önce 22.6.2009 tarih ve 2009/1529 sayılı Kararıyla, daha sonra ise 11 Mart 2010 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 2010/180 sayılı kararıyla 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun geçici 8. maddesinde belirtilen esaslar çerçevesinde, kısa çalışma uzatma yetkisi kapsamında Bakanlar Kurulunca 2009 yılında kısa çalışmaların süresi önce "altı ay"a çıkarılmış, 11.3.2010 tarih ve 2010/180 sayılı kararı ile kısa çalışma süresi altı ay daha uzatılmıştır². Böylece 2008, 2009, 2010 yıllarına münhasır olmak üzere, işyerlerinin toplamda oniki aya kadar kısa çalışma ödeneğinden yararlanması mümkün olmuştur.

4447 sayılı Kanununa eklenen Ek-2'nci maddesi son bendine 02.07.2018 tarih ve 700 sayılı KHK ile "Bu maddede yer alan kısa çalışma ödeneğinin süresini altı aya kadar uzatmaya ve işsizlik ödeneğinden mahsup edilip edilmeyeceğini belirlemeye Cumhurbaşkanı yetkilidir." ibaresi eklenerek, kısa çalışma ödeneği süresinin işyeri bazında ilk aşamada üç ay olarak belirlenme-

² İşsizlik Sigortası Kanunu'na 5838 sayılı Kanunla eklenen geçici 8. madde ve bu maddede değişiklik yapan 5951 sayılı Kanun ile 2008, 2009 ve 2010 yıllarında kısa çalışma için yapılan başvurulara münhasır olmak üzere, ek 2. maddenin ikinci fıkrasında kısa çalışma için üçüncü fıkrasında öngörülen kısa çalışma ödeneği miktarının yüzde 50 oranında artırılarak ödenmesi, kısa çalışma ödeneği olarak yapılan ödemelerin, işsizlik ödeneği süresinden düşülmemesi ve ikinci altı aylık dönemde başlangıçta hesaplanan işsizlik ödeneği süresinden mahsup edilmesi öngörülmüştür.

sinden sonra azami olarak bir üç ay daha uzatılabileceği kabul edilmiştir.

Böylelikle işyeri bazında kısa çalışma uygulamasının azami süresi altı aya kadar çıkabilmektedir.

4. KISA ÇALIŞMANIN NEDENSEL KOŞULLARI / GEREKÇELERİ

4.1. Ekonomik Kriz Zorlayıcı Neden Ayrımı

4857 sayılı İş Kanunu'nun 65. maddesinde kısa çalışma ödeneğinin uygulama alanı, İş Kanununda da atıfta bulunulan zorlayıcı nedenlerin yanında, genel ekonomik kriz nedeniyle yapılacak kısa çalışma durumlarını da içerecek şekilde düzenlenmiştir. Ekonomik krizlerin mevzuatımıza girmesinde, günümüzün küresel piyasa koşullarında ekonomik kriz dönemlerinin işletmelerdeki istihdamın daraltılması ve çalışma sürelerinin azaltılması yönündeki zorlayıcı etkileri önemli rol oynamıştır.

5763 sayılı Kanun ile 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'na eklenen "kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneği" başlıklı Ek-2. maddesinde de, İş Kanunu 65. maddesindeki kısa çalışmanın tanımı aynen korunarak, "Genel ekonomik kriz ile zorlayıcı sebeplerle işyerindeki haftalık çalışma sürelerinin geçici olarak önemli ölçüde azaltılması veya işyerinde faaliyetin tamamen veya kısmen geçici olarak durdurulması hallerinde" kısa çalışma yapılabileceği öngörülmüştür.

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun Ek-2. maddesinde 6111 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik ile ise, "genel ekonomik kriz" yanında "sektörel" ve "bölgesel kriz" ibareleri de eklenmek suretiyle "Genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ile zorlayıcı sebeplerle işyerindeki haftalık çalışma sürelerinin geçici olarak önemli ölçüde azaltılması veya işyerinde faaliyetin tamamen veya kısmen geçici olarak durdurulması hallerinde" kısa çalışma yapılabileceği düzenlenmiştir.

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun Ek-2. maddesinde sayılan ekonomik krizlerin zorlayıcı nedenlerden ayrıca belirtilmesi, ekonomik krizlerin zorlayıcı neden olarak kabul edilmediğini göstermektedir.

Zorlayıcı nedenler ile ekonomik krizlerin işyerleri açısından sonuçlarına bakıldığında, zorlayıcı nedenlerin sonuçlarının ağırlıklı olarak işyerlerinde faaliyetin tamamen yahut kısmen durmasına yol açan sebepler olduğu, ekonomik krizlerin işyerlerine etkilerinin ise faaliyetin tamamen yahut kısmen durmasından çalışma sürelerinin önemli ölçüde azalmasına kadar çeşitli etkileri bulunduğu gözlenmektedir. Ekonomik krizlerin, kısa çalışma uygulaması kapsamına alınmasında da, ekonomik krizlerin çalışma sürelerinin azalmasına olan bu etkileri, belirleyici olmuştur.

Belirtilen ekonomik krizler, zorlayıcı neden olarak kabul edilmekle birlikte, Borçlar hukuku çerçevesinde, "umulmayan hal" kav-

ramının özelliklerini taşıdığını söyleyebiliriz. Öğretide kabul edildiği gibi zorlayıcı neden teşkil eden olaylar umulmayan hale göre çok daha büyük bir şiddet ve yoğunluk arz etmektedir (Yuvalı, 2012: 8). Zorlayıcı neden illiyet bağıını her zaman kesip ve sorumlu kişiyi sorumluluktan kurtarıırken, umulmayan halin her zaman illiyet bağıını kesmesidir. "Nitekim Yargıtay da, zorlayıcı neden söz konusu olduğunda, sorumlu kişinin sadece zorlayıcı nedenin mevcudiyetini ispat ederek sorumluluktan kurtulabileceğini; buna karşılık bir umulmayan hal söz konusu ise sorumlu kişinin ancak ifanın imkânsız hale geldiğini ve kusursuz olduğunu ispat ederek sorumluluktan kurtulabileceğini hüküm altına almıştır" (Yuvalı, 2012: 8).

Son yıllarda öğretide de, ifa imkânsızlığı / geçici ifayı kabul imkânsızlığının ölçütü olarak "maddi imkânsızlık" gibi "beklenilmezlik" ölçütünün de benimsenmesiyle, iş hukukunda iş sözleşmesinin askıya alınması hali daha geniş bir kapsama sahip kılınabilecek teorik bir taban geliştirdiği gözlemlenmektedir (Mollamahmutoğlu ve Astarlı ve Baysal, 2019: 208). Bunun en somut örneği olarak da ekonomik krizlerin kısa çalışma için zorlayıcı neden yanında diğer bir sebep olarak kabul edilmesi görülmektedir.

4. 2. Genel/ Sektörel / Bölgesel Ekonomik Krizler

Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik'in 3. maddesinde "Genel ekonomik kriz", "bölgesel kriz" ve "sektörel kriz" tanımları yapılmış olup, söz konusu Yönetmelik'in 3. maddesindeki tanımlara göre;

- *Genel ekonomik kriz*: "Ulusal veya uluslararası ekonomide ortaya çıkan olayların, ülke ekonomisini ve dolayısıyla işyerini ciddi anlamda etkileyip sarstığı durumları",

- *Bölgesel ekonomik kriz*: "Ulusal veya uluslararası olaylardan dolayı belirli bir il veya bölgede faaliyette bulunan işyerlerinin ekonomik olarak ciddi şekilde etkilenip sarsıldığı durumları",

- *Sektörel ekonomik kriz*: "Ulusal veya uluslararası ekonomide ortaya çıkan olaylardan doğrudan etkilenen sektörler ve bunlarla bağlantılı diğer sektörlerdeki işyerlerinin ciddi anlamda sarsıldığı durumları",

ifade etmektedir.

4.3. Kısa Çalışma Uygulaması Açısından "Zorlayıcı Neden"

4.3.1. "Zorlayıcı Neden" in Tanımının Mevzuatımızdaki Gelişimi

Ülkemizde ilk kez 4857 sayılı İş Kanunu'nun "kısa çalışma" başlıklı 65. maddesine dayalı olarak çıkarılan Mülga Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneğine İlişkin Yönetmelik ile iş mevzuatında zorlayıcı sebep-

lerin tanımı yapılmıştır. Söz konusu Yönetmelik'te zorlayıcı neden "İşveren 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 durdurulması ile sonuçlanan deprem, yangın, su baskını, salgın hastalık, seferberlik ve benzeri nedenler" olarak tanımlanmıştır.

5763 sayılı Kanun ile 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'na "kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneği" başlığı ile eklenen Ek-2. maddesine göre yürürlüğe giren (R.G:13 Ocak 2009/27109) Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneğine İlişkin Yönetmelik'te de zorlayıcı sebeplerin tanımı aynen tekrarlanmıştır. (Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik'in 3. maddesi)

Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneğine İlişkin Yönetmelik ile yapılan kısa çalışma tanımının, İş Kanunu'nun çeşitli hükümlerinde geçen ve uygulamada öğreti ve yerleşik yargı kararlarıyla içeriği doldurulan "zorlayıcı neden" tanımının unsurlarını içerdiği görülmektedir. İşverenin kendi sevk ve iradesinden kaynaklanmayan ifadesine göre kusursuzluk; önceden kestirilemeyen ifadesine göre öngörülemezlik; bertaraf edilmesine imkân bulunmayan ifadesinden kaçınılmazlık ve dışsal etkilerden kaynaklanan durumlar ya da dep-

rem, yangın gibi olaylara göre dışsallık unsurlarını taşıdığı görülmektedir (Kayırhan Hasan, 2019: 51). Söz konusu unsurları taşıyan olaylara örnek olarak sadece "deprem, yangın, su baskını, salgın hastalık, seferberlik ve benzeri nedenler" sayılması ise, öğreti ve yerleşik yargı kararlarında kabul edildiği üzere dar anlamda zorlayıcı neden tanımının kabul edildiğini göstermektedir.

Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik'te yapılan değişiklikle (Değişik: RG-9/11/2018-30590) ise zorlayıcı sebep tanımı yeniden düzenlenmiştir. Yönetmelik'in 3. maddesinde zorlayıcı sebep "İşverenin kendi sevk ve idaresinden kaynaklanmayan, önceden kestirilemeyen, bunun sonucu olarak bertaraf edilmesine imkân bulunmayan, geçici olarak çalışma süresinin azaltılması veya faaliyetin tamamen veya kısmen durdurulması ile sonuçlanan *dışsal etkilerden kaynaklanan dönemsel durumları* ya da deprem, yangın, su baskını, heyelan, salgın hastalık, seferberlik gibi durumları" ifade edeceği belirtilmiştir. Yönetmelik'teki bu değişiklik ile önceki tanımdaki "dışsal etkilerden ileri gelen" ibaresinin "dışsal etkilerden kaynaklanan dönemsel durumlardan ileri gelen" ibaresiyle değiştirildiğini ve bu durum, zorlayıcı nedenin koşullarından biri olarak sayılmışken, zorlayıcı nedenin farklı bir çeşidi olarak ayrıca, eklendiğini ve deprem, yangın, su baskını, heyelan, salgın has-

talık, seferberlik gibi durumlardan ayrıldığını görüyoruz. "Dönemsel durumlar" ifadesi, bu durumların geçici özelliğini vurgulamaktadır. Yönetmelikteki değişikliğin esası, zorlayıcı sebeplerin iki bölüme ayrılmasından kaynaklanmaktadır. Değişiklikten önce tanımlanan zorlayıcı nedenlerin tümüne örnek olarak "deprem, yangın, su baskını, salgın hastalık, seferberlik ve benzeri nedenler" verilmişken, söz konusu değişiklikle, bu örneklerden ayrı olarak, sayılan durumların ortak paydası olan "İşverenin kendi sevk ve idaresinden kaynaklanması, önceden kestirilememesi, bunun sonucu olarak bertaraf edilmesine imkân bulunmaması" koşullarına uyan dışsal etkilerden kaynaklanan dönemsel durumlar da, zorlayıcı neden olarak kabul edilmiştir. Dolayısıyla "deprem, yangın, su baskını, salgın hastalık, seferberlik ve benzeri nedenler" kategorisine girmeyecek zorlayıcı nedenler olabileceği de, kabul edilmiştir.

Değiniilmesi gerekli diğer bir husus ise; kısa çalışma için gerekli zorlayıcı nedenin sonucunun "işyerinde faaliyetin tamamen durdurulması" yanında "işyerinde faaliyetin kısmen durdurulması" ve "çalışma sürelerinin azaltılması" hali de ayrıca sayılmış olmasıdır.

4.3.2. Zorlayıcı Neden Sayılan Haller

4.3.2.1. Doğal afetler ile olağanüstü sosyal ve hukuki olaylar

Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik'te de zorlayıcı nedenlere örnek olarak "deprem, yangın, su baskını, salgın hastalık, seferberlik ve benzeri nedenler" verilmiştir. Bu tür nedenleri "Doğal afetler ile olağanüstü sosyal ve hukuki olaylar" başlığı altında toplamak ve benzer nedenlerin de bu gruba gireceğini söylemek mümkündür.

Zorlayıcı neden sayılan salgın hastalık, olağanüstü sosyal olaylardır.

Tıp biliminde, belli bir insan popülasyonunda, belli bir periyotta, yeni vakalar gibi görülen ancak önceki tecrübelerle göre beklenenden fazla etki gösteren hastalık, olarak tanımlanan salgın hastalıklar, her ülkede halk sağlığı mevzuatı ve birimleri tarafından tanınması ve ilanı ile "salgın" niteliğini kazanırlar.

Bir topluluk veya bölgede görülen salgın; epidemi, bir çok ülkede epidemilerin yaygın olarak görülmesi ise, pandemi olarak adlandırılır. Pandemi bir kıta veya tüm dünya yüzeyi gibi çok geniş bir alanda yayılan ve etkisini gösteren salgın hastalıklara (epidemi) verilen genel addır. Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ)'ne göre bir salgın hastalık üç koşul sağlandığında pandemi olarak adlandırılabilir;

- Toplumun daha önce maruz kalmadığı bir hastalığın ortaya çıkışı.

- Hastalığa sebep olan etmenin insanlara bulaşması ve tehlikeli bir hastalığa yol açması.

- Hastalık etmeninin insanlar arasında kolayca ve devamlı olarak yayılması (Yıldız, 2017: 12-305)

Ülkemizde halk sağlığı mevzuatının temelini 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu (R.G: 6 Mayıs 1930 / 1489) oluşturmakta ve Kanun'da salgın hastalıklarda alınacak önlemler açıklanmaktadır.

Sokağa çıkma yasağı ilan edilmesi, işyerinde işin durmasına neden olan hukuki olaylara örnek olarak verilebilir (Kayırhan, 2019: 90). Salgın hastalık sonucu sokağa çıkma yasağı ilan ediliyorsa, olağanüstü sosyal olay, hukuki bir olağanüstü durumla birleşmektedir.

4.3.2.2. Zorlayıcı neden niteliğindeki dışsal unsurlardan kaynaklı dönemsel durumlar

Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Yönetmelik'inde 9/11/2018 tarih ve 30590 sayılı R.G'de yayımlanarak yürürlüğe giren değişikliklerle zorlayıcı nedenler tanımına, "Doğal afet, salgın hastalık, seferberlik vb" nitelikte zorlayıcı nedenler yanına "zorlayıcı neden niteliğindeki dışsal unsurlardan kaynaklı dönemsel durumlar"ın da eklenmesiyle, doğal afetler ile olağanüstü sosyal ve hukuki olaylar yanında özellikle *ekonomik olayların* da zorunlu nedenler olabileceği kabul edilmiş olmaktadır.

Bu tanım "zorlayıcı neden" in kapsamını çeşitlendirmektedir. Diğer yandan işletmeleri "çalışma süresinin azaltılması veya faaliyetin tamamen veya kısmen durdurulması" sonuçları ile karşı karşıya getiren dışsal nedenlerin başında hiç kuşkusuz ki ekonomik nedenler gelmektedir. "Genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz" niteliğinde olmasa da, ülkemizde son yıllarda yaşanan ekonomik istikrarsızlıkların işletmelerin üretim maliyetleri ile tüketim taleplerinde yarattığı öngörülemez değişiklikler nedeniyle üretim ve istihdamda yaşanan ani daralmalar, dışsal etkilerden kaynaklı dönemsel ekonomik durumların, kısa çalışmanın gerekçeleri arasında sayılmasında etkili olmuştur.

Yönetmelik'te yapılan değişiklik ile "ekonomik kriz" niteliği taşımaya da, zorlayıcı nedenin unsurlarını taşıyan yani dışsal etkilerden kaynaklanan ve işveren açısından kaçınılmazlık oluşturan, sonuçları itibariyle de öngörülemez olan ekonomik olaylar, zorlayıcı neden olarak kabul edilecektir.

Ekonomik bir olayın zorlayıcı neden kabul edilmesi için, dışsal etkilerden kaynaklanması ve kaçınılmazlık unsuru taşıması gerektiğinden, işverenin piyasada hammadde bulunmasına karşılık sırf fiyatını yüksek bulduğundan almak istememesi ya da satışların düşük olması nedeniyle hammadde alması ya da ekonomik rizikodan kaçınması halleri zorlayıcı neden oluş-

turmayacaktır (Kayırhan, 2019: 91). Piyasadaki durgunluk, satışların azalması, makinelere bakım yaptırılması gibi sebeplerle işin durması hali de zorlayıcı neden sayılmaz (Kayırhan, 2019: 92).

Yönetmelik'teki "zorlayıcı neden" tanımında zorlayıcı nedenin unsurlarının daha somut olarak yapılması, kısa çalışma için zorlayıcı nedenlerin belirlenmesini kolaylaştıracaktır. Bazı ülkelerde, iş mevzuatlarında zorlayıcı nedenin ölçütleri somut olarak ortaya konmaktadır. Örneğin Alman İş Hukukunda, kısa çalışmaya gidebilmek için gerekli olan zorlayıcı nedenin karşılığı olarak "*kaçınılmaz olay*" kavramı kullanılmış, işveren tarafından tüm önlemlerin alınması gerekliliği vurgulanmıştır³.

Yönetmelik'te yapılan söz konusu değişiklik ile İş Kanunu'nun çeşitli hükümlerinde geçen ve öğreti ile yerleşik yargı kararlarıyla içeriği doldurulan "zorlayıcı neden" kavramının, genişletilmiş olduğunu görüyoruz. Yönetmelik değişikliği ile "zorlayıcı neden" in yeni tanımı, zorlayıcı nedenlerin kapsamını genişletirken muğlaklaşmaktadır da. Diğer yandan, Yönetmelik'te "ekonomik kriz"ler, zorlayıcı nedenden ayrılmış olmakla birlikte, ekonomik kriz niteliğinde olmayan, genel sonuçları itibariyle daha hafif başka

ekonomik olayların zorlayıcı neden tanımı içine alınmış olması, çelişik bir durum yaratmaktadır. Ekonomik krizlerin, zorlayıcı neden kavramından ayrı değerlendirildiği gibi, bu değerlendirme ekonomik kriz niteliğinde olmayan başka ekonomik olaylar için de geçerli olmalıdır. Bununla birlikte, kanun koyucu, ekonomik kriz niteliğinde olmasa da, sonuçları itibariyle öngörülemez ve bertaraf edilemez bazı ekonomik olaylar olabileceğini gözeterek, bunları da zorlayıcı neden olarak kabul etmiştir. Ekonomik krizleri, zorlayıcı neden kabul etmeyen kanun koyucunun, ekonomik krizden daha hafif ekonomik olayları zorlayıcı neden kabul etmesi, çelişik bir durum yaratmaktadır. Diğer yandan, ekonomik kriz niteliğinde olmayan bir ekonomik olayın, işyerleri açısından sonuçlarının kaçınılmaz olması ve bertaraf edilemez olması yani işverenin olası tüm önlemleri alıp kusursuz olduğunun ispatı açısından zorluklar bulunmaktadır.

4.4. Kısa Çalışma İçin Ekonomik Krizler ile Zorunlu Nedenlerin Tespiti

Ekonomik krizler ile zorlayıcı nitelikteki ekonomik olayların belirlenmesindeki güçlük, aşağıda açıklayacağımız üzere, öncelikle ekonomik krizlerin veya işyerlerinde zorlayıcı neden oluşturabilecek olayların niteliğinin objektif olarak ortaya konulmasını ve resmi olarak kabul edilmesini gerektirmiştir.

³ Kayırhan Hasan, s.70, Buna göre, "işyerinde ilk olarak faaliyetin azalmasına engel olabilecek çözüm yollarının aranması, belirli bir çabanın gösterilmesi ve bunların sonuç vermemesi ya da baştan itibaren bir tedbir alınması halinde dahi faaliyetlerin aynen devam ettirilmesinin mümkün olmaması gerekmektedir" Kayırhan, s.70-71.

4.4.1. Genel / Sektörel / Bölgesel Ekonomik Krizlerin Varlığının Tespiti

Kısa çalışma uygulamasının koşullarından biri olan ekonomik krizin varlığı ve niteliğinin nasıl ve kim tarafından belirleneceği önem taşımaktadır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun "kısa çalışma" başlıklı 65. maddesinde kısa çalışmanın gerekçelerinden sayılan "genel ekonomik kriz" in varlığının tespiti için önce resmi bir açıklama öngörülmüş, Mülga Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneğine İlişkin Yönetmelik ile "Genel ekonomik krizin varlığını, işçi ve işveren sendikaları konfederasyonlarının iddia etmesi veya bu yönde kuvvetli emarenin bulunması halinde, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının duruma açıklık getireceği" düzenlenmiş iken, 2009 yılında başlayan küresel ekonomik krizin etkilerinin hissedilmesiyle sosyal tarafların talepleri dikkate alınarak hazırlanan ve kriz önlem yasası olarak da adlandırılan 5838 sayılı "Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile 4447 sayılı Kanun'a geçici 8. madde eklenerek, genel ekonomik krizin varlığının Bakanlar Kurulu kararı ile belirleneceği düzenlenmiştir. 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'na geçici 8'inci maddesinden almış olduğu yetkiye dayanarak Bakanlar Kurulunun ekonomik krizin varlığına ilişkin 2009 tarihli kararından sonra, kısa çalışma talepleri artmış, ekonomik krizin etkilerinin devam etmesi ne-

deniyle Bakanlar Kurulu aynı yetkiye dayanarak 2009 ve 2010 yıllarında kısa çalışma süresinin işyerleri için uzatılmasına ilişkin iki karar daha yayınlamıştır.

2011 tarihli 6111 sayılı Yasayla yapılan değişiklik ile "genel ekonomik kriz" in yanına "sektörel ve bölgesel kriz" nedenleri de eklenirken, 9/11/2018 tarih ve 30590 sayılı Yasa ile Yönetmelik'te yapılan değişiklik ile "Genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz" in varlığının belirlenmesi ve ilan edilmesinde uygulamada kolaylık sağlanması amacıyla bu kararın " işçi ve işveren sendikaları konfederasyonlarının iddia etmesi ya da bu yönde kuvvetli emarenin bulunması halinde, T. Çalışma ve İş Kurumu Yönetim Kurulunca alınacağı" düzenlenmiştir.

Ekonomik krizin varlığının belirlenmesi açısından, alternatifli bir yöntem önerilmiştir: ya işçi ve işveren sendikaları konfederasyonlarının iddiaları bulunacak yahut da iddia olmaksızın bu yönde kuvvetli emarenin bulunması halinde T. Çalışma ve İş Kurumu Yönetim Kurulu kendiliğinden harekete geçecektir. T. Çalışma ve İş Kurumu Yönetim Kurulunda işçi ve işveren konfederasyonları temsilcileri de bulduğundan, işçi ve işveren sendikaları konfederasyonları kendi tüzel kişilikleri olarak böyle bir iddiada bulunabilecekleri gibi, T. Çalışma ve İş Kurumu Yönetim Kurulundaki temsilcileri aracılığıyla da bu iddiayı Yönetim Kurulu gündemine getirebilirler. Yönetim Kurulunca böyle bir

emarenin bulunup bulunmadığı, ülkenin ekonomik koşulları ve verileri ile ilgili olarak Maliye Bakanlığı, Ekonomiden Sorumlu Devlet Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Merkez Bankası, Ticaret Odaları, üniversiteler vb. kamu kurumlarından görüş alınması uygun olur (Akyiğit, 2004: 8)

Yönetmelik'in "işçi ve işveren sendikaları konfederasyonlarının iddiada bulunması"na ilişkin düzenlemesi, işçi ve işveren sendikaları konfederasyonlarının birlikte iddiada bulunması gerekiyormuş gibi anlaşılrsa da, işçi sendikaları konfederasyonlarından biri yahut işveren sendikaları konfederasyonlarının birinin iddiada bulunması da yeterli olacaktır (Akyiğit, 2004: 8).

İşveren tarafından "Genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz" gerekçe gösterilerek kısa çalışma yaptırılabilmesi için öncelikle, T. İş Kurumu Yönetim Kurulunca söz konusu sebeplerin olduğuna ilişkin karar alınmış olması gereklidir.

4.4.2. Zorlayıcı Neden Sayılan Hallerin Tespiti

"Doğal afet, seferberlik vb." somut olarak tespit edilebilecek zorlayıcı nedenler dışında diğer zorlayıcı nedenlerin varlığının nasıl ve kim tarafından ortaya konacağı da azami önem taşımaktadır. İşletmeleri etkileyebilecek, "çalışma süresinin azaltılması veya faaliyetin tamamen veya kısmen durdurulması" sonuçları ile karşı karşıya getirebilecek ekonomik, sosyal vb. durum-

ların varlığının, objektif olarak ortaya konması, genel nitelikleri ile işyerine özel sonuçlarının kamusal otorite tarafından tespiti ve ilanı önemlidir.

4.4.2.1. T. Çalışma ve İş Kurumu Yönetim Kurulunca Karar Alınması Gerekliliği

Bu amaçla 9/11/2018 tarih ve 30590 sayılı Kanun ile Yönetmelik'te yapılan değişiklik ile "Genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz" in varlığının belirlenmesi gibi "dışsal etkilerden kaynaklanan dönemsel durumlardan ileri gelen zorlayıcı sebepler" in varlığına ilişkin kararın "işçi ve işveren sendikaları konfederasyonlarının iddia etmesi ya da bu yönde kuvvetli emarenin bulunması halinde, T. İş Kurumu Yönetim Kurulunca alınacağı" düzenlenmiştir.

T. Çalışma ve İş Kurumu Yönetim Kurulunca "Genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz" in varlığına yahut "dışsal etkilerden kaynaklanan dönemsel durumlardan ileri gelen ekonomik olay"a ilişkin Yönetim Kurulu kararı, soyut ve genel nitelikte olacaktır (Akyiğit, 2004: 6, Seçkin, 2015: 110). Bununla birlikte, "Genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz" işyerleri açısından zorlayıcı sebep niteliğinde olmaksızın kısa çalışma için geçerli bir neden iken "dışsal etkilerden kaynaklanan dönemsel durumlardan ileri gelen zorlayıcı sebebe konu olan ekonomik olay"ın doğurduğu sonuçların işyerleri açısından zorlayıcı sebep

niteliği taşıması gerekir. Zorlayıcı sebep, ekonomik krizden farklı olarak işyeri kökenlidir, kısa çalışma uygulamasına geçilmesi istenilen işyerinde gerçekleşmesi gerekmektedir (Akyiğit, 2 004: 6). Yani dışsal unsurlardan kaynaklı ekonomik bir olayın işyerleri açısından sonuçları dikkate alınmaksızın baştan zorlayıcı bir neden olarak açıklanması mümkün değildir. Bu nedenle Yönetim Kurulu kararının, "dışsal etkilerden kaynaklanan dönemsel durumlardan ileri gelen ekonomik olay"ın işyerleri açısından zorlayıcı neden teşkil ettiğinin yani söz konusu ekonomik olayların etkilerinin işyeri açısından bertaraf edilemez nitelikte olduğunun ispatlanması koşuluyla kısa çalışmadan yararlanılabileceklerine ilişkin bir karar niteliğinde olduğu kabul edilmelidir. Söz konusu durumun değerlendirilmesi ise ayrıca yine kamusal otoriteye bağlı bağımsız denetçiler tarafından yapılması gereken bir husustur. Bu değerlendirmenin aşağıda açıklayacağımız üzere, Aile, Çalışma, Sosyal Hizmetler Bakanlığı İş Müfettişlerince yapılmaktadır.

4.4.2.2. T. Çalışma ve İş Kurumu Yönetim Kurulunca Alınan Kararlar

T. Çalışma ve İş Kurumu Yönetim Kurulunun 20.11.2018 tarih ve 125 sayılı kararı ile, döviz kurlarındaki spekülasyon artış nedeniyle "dışsal etkilerden kaynaklanan dönemsel durumlardan ileri gelen zorlayıcı se-

bep" gerekçeli kısa çalışma başvurularının yapılabileceği belirlenmiştir.

T. İş Kurumu Yönetim Kurulunca 20.11.2018 tarihinde dışsal etkilerden kaynaklı zorun nedeninin varlığına ilişkin karar alındıktan sonra, 01.12.2018 tarihinden itibaren kısa çalışma için başvuran işyerleri arasında azami üç ay olarak uygulanmaya başlayan kısa çalışma uygulamaları, 26.06.2019 tarihli Cumhurbaşkanlığı kararıyla, kısa çalışma uygulanan işyerleri için 31.12.2019 tarihine kadar başvurulması halinde, kısa çalışma uygulaması devam eden ve aynı kişileri kapsayan uzatma talepleri hariç, üç ay uzatılmıştır. Söz konusu karara göre; kısa çalışma uygulaması devam eden işyerleri, uygulanan kısa çalışma süresi sona ermeden aynı kişileri kapsayan uzatma talebinde bulunamayacaktır. Kısa çalışma süresini uzatma talebi, onaylanan sürenin bitimini müteakip, yeni bir uygunluk tespiti yapılması koşuluyla üç ay uzatılabilecektir. Buna göre üç aylık kısa çalışma uygulamasına başlayan bir işyerinde, yeni bir uygunluk tespiti yapılması koşuluyla kısa çalışma süresi, altı aya uzatabilecektir. İlk başvuru sonucu örneğin iki aylık süre için kısa çalışma uygulaması uygun bulunan işyerlerinin ise, ikinci başvuru tarihinden sonra üç ay daha olmak üzere toplam beş ay kısa çalışma uygulamasından yararlanmaları mümkündür.

T. Çalışma ve İş Kurumu'nun söz konusu kararı yürürlükte iken, Çin

Halk Cumhuriyeti'nin Vuhan kentinde ortaya çıkan ve birçok ülkede tesirini gösteren yeni tip Koronavirüs (Covid-19) vakaları nedeniyle, 11 Mart 2020'de DSÖ tarafından pandemi/küresel ölçekte salgın hastalık ilan edilmiştir. İlan edildiği tarih itibariyle ülkemizde de ilk vakasına rastlanılan bu hastalık, ülkemizde yaygın hale gelmeden küresel ölçekte bir salgın hastalık olarak kabul edilmiştir.

Pandemiden halkı korumak ve salgının yayılmasını engellemek amacıyla T.C. İçişleri Bakanlığı tarafından 81 İl Valiliğine Koronavirüs Tedbirleri konulu Genelgeler ile; "gece kulüpleri, bar, pavyon, disko-tek, tiyatro, sinema, gösteri merkezi, konser salonu, nişan/düğün salonu, çalgılı/müzikli lokanta/kafe, gazino, birahane, taverna, kahvehane, kıraathane, kafeterya, kır bahçesi, nargile salonu, nargile kafe, internet salonu, internet kafe, her türlü oyun salonları, her türlü kapalı çocuk oyun alanları (AVM ve lokanta içindkiler dâhil), çay bahçesi, dernek lokalleri, lunapark, yüzme havuzu, hamam, sauna, kaplıca, masaj salonu, SPA ve spor merkezleri"nin faaliyetleri 15-18 Mart 2020 tarihlerinden itibaren, ardından "berber, kuaför, güzellik merkezlerinin faaliyetleri" 21 Mart 2020 tarihi itibariyle geçici süreliğine durdurulmuştur.

T.C. İçişleri Bakanlığı tarafından 81 İl Valiliğine Koronavirüs Tedbirleri konulu Genelge ile "içkili ve/veya içkisiz tüm lokanta ve restoranlar ile pastane ve benzeri işyerlerinin pa-

ket servis, gel-al benzeri şekilde, müşterilerin oturmasına müsaade etmeden yapılan hizmetleri dışında tüm faaliyetleri" 21 Mart 2020 tarihi itibariyle geçici süreliğine durdurulmuştur.

T. Çalışma ve İş Kurumu'nun 19.03.2020 tarih ve 31 sayılı kararı ile Çin Halk Cumhuriyeti'nin Vuhan kentinde ortaya çıkan ve birçok ülkede tesirini gösteren yeni tip Koronavirüsün (Covid-19) olası etkileri dikkate alınarak, "dışsal etkilerden kaynaklanan dönemsel durumlardan ileri gelen zorlayıcı sebep" gerekçeli kısa çalışma başvurularının yapılabileceği belirlenmiştir.

Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik'te zorlayıcı nedenlere örnek olarak "salgın hastalık" açıkça sayılmakla ve küresel ölçekte salgın hastalık kabul edilen Covid-19 virüsü kaynaklı salgın hastalık, tek başına zorlayıcı neden niteliği taşımakla birlikte T. Çalışma ve İş Kurumu'nun kararı ile "dışsal etkilerden kaynaklanan zorlayıcı sebep" tanıma sokulmuştur. Küresel ölçekte salgın hastalık/pandemi nedeniyle faaliyetleri etkilenen iki grup işyeri bulunmaktadır. Birincisi, kamu sağlığı açısından kamu tarafından faaliyeti durdurulan işyerleri söz konusudur ki, bu işyerlerini etkileyen pandemi, tek başına zorlayıcı neden niteliğindedir. İkincisi ise, pandemi nedeniyle faaliyeti tamamen kamu tarafından faaliyeti durdurulmasa da, faaliyeti tamamen yahut kısmen etkilenen işyerleri sözkonusudur.

Bu tür işyerleri açısından pandemi, "dışsal etkilerden kaynaklanan dönemselsel durumlardan ileri gelen zorlayıcı sebep" niteliğindedir. Her iki grup işyerinin de zorlayıcı nedenle kısa çalışma uygulamasından ve kısa çalışma ödeneğinden yararlanabilmesi açısından, T. Çalışma ve İş Kurumu'na yapılacak başvuruların "Covid-19 kaynaklı salgın hastalık nedeniyle zorlayıcı sebep" gerekçeyle yapılabileceği kararlaştırılmıştır.

5. KISA ÇALIŞMADAN İŞYERİ BAZINDA YARARLANMA KOŞULLARI

İşveren tarafından "Genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz" veya "...dışsal etkilerden kaynaklanan dönemselsel durumlardan ileri gelen zorlayıcı sebepler" gerekçe gösterilerek kısa çalışma yaptırılabilmesi için, T. İş Kurumu Yönetim Kurulunca söz konusu sebeplerin olduğuna ilişkin karar alınmış ise, işyeri bazında kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneğinden yararlanmak için uyulması gereken prosedür ve koşullar, Yönetmelik'te düzenlenmiş olup, aşağıda açıklanmaktadır:

5.1. İşverenin Kısa Çalışma Başvurusu ve Başvurunun –Varsa İşçi Sendikasına- Bildirimi

Kısa çalışma uygulamasını başlatmak ve kısa çalışma ödeneğinden yararlanmak için, işverenin başvurusu gereklidir. Kısa çalışma işverenin başvurusuna bağlı bir haktır.

İşveren işyeri adına Yönetmelik'in uygulayıcısı olan Türkiye İş Kurumunun (İŞKUR) ilgili Müdürlüğüne başvuruda bulunacaktır.

Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik'in 4. maddesi (1). fıkrasına göre; "Genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ile zorlayıcı sebeplerle işyerinde kısa çalışma yapılmasını talep eden işveren, Kurum birimine, varsa toplu iş sözleşmesi tarafı (Değişik ibare: RG-9/11/2018-30590) işçi sendikasına yazılı bildirimde bulunur." Bu düzenlemeye göre; Kurum birimine başvuruda bulunulması yeterli görülmemiş, ayrıca varsa toplu iş sözleşmesi tarafı işçi sendikasına yazılı bildirimde bulunması da gerekli bulunmuştur⁴.

İşçi sendikasına yapılacak bildirim, ne zaman yapılacağı açık bir şekilde belirtilmemişse de, Yönetmelik'in 4. maddesi (1). fıkrasındaki anlatımdan, İŞKUR birimine yapılacak başvuru ile işçi sendikasına yapılacak bildirim eşzamanlı yapılması gerektiği anlaşılmaktadır. İşçi sendikasına yapılacak bildirimle, kısa çalışmanın sosyal bir çare olarak işlemlerinden önce işçilerin sosyal taraflarını bilgilendirmek ve görüşlerini almanın faydaları ile işçi sendikasının belirtilen kısa çalışma gerekçelerin denetimi anlamında göreceği işlemlerle kamusal denetime yardımcı olacağı dikkate alındığından

⁴ Yönetmelik'in " işçi sendikasına bildirim" i öngören önceki hükmü, 9/11/2018-30590 tarih ve sayılı R.G ile "toplulu iş sözleşmesi tarafı sendika" olarak değiştirilmiştir. Bununla birlikte, kısa çalışma bildirimi için, işçi sendikasının sadece "yetkili" olmasının yeterli olduğunu düşünmekteyiz.

da, işverence yapılacak bildirim, bu amaçların gerçekleşmesini engellemeyecek makul bir süre içinde yapılması gerektiği kabul edilebilir. Bu, dürüstlük kurallarının da gereğidir (Temir, 2003: 256). Bununla birlikte, işçi sendikalarına kısa çalışma gerekçelerine katılmama durumunda itiraz etme hakkı, mevzuat ile getirilen bir hak değildir.

Kısa çalışma için başvuru hakkı, sadece işverene tanınmış olup, işçilerin başvuru hakkı olmadığı gibi, yukarıda açıkladığımız üzere işveren tarafından işçilerden yahut varsa işçi sendikasıyla onay alınmış olması şartı da aranmaz.

Söz konusu Yönetmelik'in 4. maddesi (2). fıkrasında (Değişik: RG-9/11/2018-30590) ise işverenin bildiriminde yer alması gerekli hususlar sıralanmış olup, bu hususların Kuruma yapılacak başvuru için gerekli görüldüğü anlaşılmaktadır:

- Genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ile zorlayıcı sebeplerin işyerine etkilerini ve zorlayıcı sebebin ne olduğunu belirtmek,

- İşyerinin unvanını, adresini, varsa toplu iş sözleşmesi tarafı işçi sendikasını, işyeri İŞKUR numarasını ve sosyal güvenlik işyeri sicil numarasını belirtmek,

- Manyetik ve yazılı ortamda Kurumca belirlenen formatta hazırlanan kısa çalışma yaptırılacak işçilere ilişkin bilgileri içeren listeyi Kurum birimine teslim etmek, zordur.

T. Çalışma ve İş Kurumu'nun 19.03.2020 tarih ve 31 sayılı kararından sonra, yeni tip Koronavirüsün

(Covid-19) olası etkileri dikkate alınarak, "dışsal etkilerden kaynaklanan dönemsel durumlardan ileri gelen zorlayıcı sebep" gerekçeli kısa çalışma başvurularının, buna ilişkin kanıtlarla birlikte Kısa Çalışma Talep Formu ile kısa çalışma yaptırılacak işçilere ilişkin bilgileri içeren listeyi, bağlı olduğu İŞKUR biriminin elektronik posta adresine göndermek suretiyle kısa çalışmaya başvuru yapılabileceği, düzenlenmiştir.

5.2. Kısa Çalışma Talebi İçin Başvuru Süresi

Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik'te kısa çalışma ödeneği için işverenin ne zaman başvuru yapacağı açık bir şekilde düzenlenmiş değildir. Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik'in 7. maddesi (5). fıkrasındaki "Zorlayıcı sebeplerle işyerinde kısa çalışma yapılması halinde ödemeler, 4857 sayılı Kanun'un 24. maddesinin (III) numaralı bendinde ve 40. maddesinde öngörülen bir haftalık süreden sonra başlar." şeklindeki düzenlemeden, İş Kanunu 24 ve 40. maddesine göre öngörülen bir haftalık sürenin dolmasının, yukarıda açıkladığımız üzere kısa çalışmadan yararlanmak için bir koşul olarak, bir bekleme süresi olarak getirildiğinin anlaşılması gerekir. Bununla birlikte, Kurum tarafından öngörülen bir haftalık süre bekleme süresi olarak değerlendirilmemektedir. Diğer yandan, Yasada başvuru için açıkça bir süre öngörülmemiştir. Bu nedenle, söz konusu bir haftalık süre

dolmadan, işveren tarafından başvuruda bulunulabilmektedir. Diğer yandan, işverenler tarafından kısa çalışma ödeneğinden yararlanmak üzere çeşitli nedenlerle hemen başvurulmadığı durumlara da uygulamada rastlanmaktadır. Bu durumlarda da, işverenler, kısa çalışma için geçerli ekonomik kriz yahut zorlayıcı nedenin devamı koşuluyla başvuru tarihi izleyen bir tarihten itibaren, yararlanacakları süre üç ayı geçmemek üzere kısa çalışma ödeneğinden yararlanmak üzere talepte bulunabilirler.

5.3. Kısa Çalışma Talebinin Değerlendirilmesi

5.3.1. İŞKUR Tarafından Sebep ve Şekil Yönünden Değerlendirme

Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik'e göre; kısa çalışma talebi öncelikle İŞKUR tarafından değerlendiril-ecektir. Söz konusu Yönetmelik'in 5. maddesi (1). fıkrasına (Değişik: RG-9/11/2018-30590) göre; " İşverenin kısa çalışma talebi, öncelikle Kurum birimi tarafından sebep ve şekil yönünden değerlendirilir."

Kısa çalışma taleplerinin tarafından sebep yönünden değerlendirilmesinde, Yönetmelik'in ekonomik kriz ve belirtilen zorlayıcı nedenlerin varlığına ilişkin Kurum Yönetim Kurulu kararı bulunup bulunmadığı dikkate alınacaktır. Buna göre; İŞKUR tarafından yapılacak kısa çalışma taleplerinin sebep yönünden değerlendirilmesi, Kurum Yönetim Kurulunca karar alınması

gerekli sebeplerle yapılan başvurular ve böyle bir karar alınmasını gerektirmeyen başvurular için ayrı yapılacaktır.

5.3.1.1. Ekonomik kriz ve dışsal unsurlardan kaynaklı dönemsel durumlara ilişkin zorlayıcı sebeplerle yapılan başvurularda:

İşveren başvurusu, Yönetim Kurulunca karar alınması gerekli olan "ekonomik kriz ve dışsal unsurlardan kaynaklı dönemsel durumlara ilişkin zorlayıcı sebepler" gerekçe gösterilerek yapılmış ise, bu konuda İŞKUR Yönetim Kurulu kararı olup olmadığı Kurum birimi tarafından dikkate alınarak incelenir. Yönetim Kurulu kararı, soyut ve genel nitelikte olduğundan, işyerleri açısından zorlayıcı neden teşkil edip etmediklerinin ispatlanması koşuluyla kısa çalışmadan yararlanmak üzere başvuru yaptıkları kabul edilir. Buna göre; işverenin kısa çalışma talebini dayandırdığı sebebin işyeri açısından geçerliliğini ispatlamaya yönelik belgeleri ekleyip eklemediği de incelenir. Bu ise, başvurunun şekil yönünden incelenmesidir.

5.3.1.2. Doğal afet, salgın hastalık, seferberlik vb. durumlara ilişkin zorlayıcı sebeplerle yapılan başvurularda:

İşveren tarafından "Doğal afet, salgın hastalık, seferberlik vb." zorlayıcı nedenler gerekçe gösterilerek kısa çalışma yaptırılmak istenmesi durumunda ise, yine T. İş Kurumu Yönetim Kurulunca söz konusu se-

beplerin, İşsizlik Sigortası Kanunu Ek-2. maddesinde ve ilgili Yö-net-melik'te öngörülen sebeplerden olup olmadığı irdelenir. Şekil yönün-den yapılacak incelemede ise, yu-karıda açıklandığı üzere işverenin kısa çalışma talebini dayandırdığı sebebin işyeri açısından geçerliliğini ispatlamaya yönelik belgeleri ek-leyip eklemediği incelenir.

Her iki türdeki zorlayıcı sebeple-re dayalı olarak yapılan başvurular, İŞKUR tarafından sebep ve şekil ko-şuluyla birlikte değerlendirilerek, Yasada öngörülen koşullara uyma-dığı durumda reddedilir. Bu incele-me, asıl olarak bir ön incelemedir. Çünkü ön inceleme sonucu sebep yönünden uygun görülen başvuru-ların, aşağıda açıklayacağımız üzere uygunluk denetimi yapılır.

5.3.2. Uygunluk Denetimi

Kısa çalışma talepleri; Kurum ta-rafından şekil ve sebep yönünden incelendikten sonra, belirtilen se-beplerin işyeri açısından uygunluk tespiti, kısa çalışmanın yasal olarak belirlenmiş niteliksel ve süresel ko-şullarına uygunluğun işyeri bazında tespiti gereklidir. Uygunluk deneti-mi, kısa çalışma talebinin gerekli ve yerinde olup olmadığının değerlen-dirilmesi aşamasıdır. Söz konusu uygunluk denetimi, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Rehber-lik ve Teftiş Başkanlığı İş Müfettişle-rince yapılır. Uygunluk denetimi, kısa çalışmanın talep edildiği işyeri-nin, 4447 sayılı Kanun'a göre hizmet akdine dayalı olarak sigortalı çalış-

manın yapıldığı bir işyeri kapsamın-da olup olmadığı, kısa çalışma yapıl-masını gerektiren hallerin işyerini etkileyip etkilemediği, kısa çalışma yapılacak sürelerin uygun olup olmadığı, kısaca kısa çalışma talebi-nin mevzuata uygunluğu incelenir. Kısa çalışma talebinin hukuka uy-gun olduğunu ispat için işverenin, gerekli bilgi ve belgeleri de sunması gerekir.

Kısa çalışma yapmanın gerekçe-leri ile Yönetmelik'te belirlenen di-ğer koşullara uygunluk taşıyan iş-yerleri adına, kısa çalışma talepleri olumlu değerlendirilir.

İŞKUR'un 19.03.2020 tarih ve 31 sayılı kararından sonra, yeni tip Ko-ronavirüsün (Covid-19) olası etkileri dikkate alınarak, "dışsal etkilerden kaynaklanan dönemsel durumlar-dan ileri gelen zorlayıcı sebep" ge-rekçeli kısa çalışma başvurularının, mahalline gidilmeksizin sadece ilgili başvuru evrakı ve ekleri üzerinden ve tespit tutanağı düzenlenmeksi-zin gerçekleştirileceği, Aile, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Reh-berlik ve Teftiş Başkanlığınca ka-rarlaştırılmıştır.

5.3.2.1. Sebep yönünden uygun-luk denetimi

İş müfettişlerince, Yönetmelik gereği işverenin kısa çalışma ta-lebini dayandırdığı sebebin işyeri aç-ısından geçerliliğini ispatlamaya yö-nelik başvurusuna eklediği belgeler ile varsa aynı amaca yönelik diğer belgeler incelenir. Belgelere ve yapı-lan incelemeye göre; kısa çalışma

talebinin dayandırıldığı, "genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz" veya "zorlayıcı sebepler" in işyerine etkileri değerlendirilir. "Genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz" in etkilerinin başvuru yapılan işyerleri açısından geçerli olduğu tespit edilirse, kısa çalışma yapılmasının uygun olduğuna karar verilir. "Dışsal etkilerden kaynaklanan dönemsel durumlardan ileri gelen zorlayıcı olay" nedeniyle başvuru yapıldığında ise, yukarıda açıkladığımız üzere, bu olayın etkilerinin işyeri açısından geçerli olup olmadığının tespiti nin yapılması yanında, zorlayıcı nedenin sonuçlarının işverenler tarafından bertaraf edilmesi için tüm önlemlerin alınıp alınmadığı yani işyeri bazında zorlayıcı nedenin gerçekleşip gerçekleşmediğinin de araştırılması gerekir.

5.3.2.2. Faaliyetin durması yahut çalışma sürelerinin azaltılması koşullarına uygunluğun denetimi:

Kısa çalışmanın sebepsel yönden uygunluğuna karar verildiği takdirde, kısa çalışma talebinin Kanunun ve Yönetmeliğin öngördüğü niteliksel ve süresel koşullara uygunluğu denetlenir. Bu çerçevede yukarıda açıklandığı üzere, kısa çalışma talebi işyerinde faaliyetin kısmen veya tamamen durmasına bağlı olarak yapılacaksa, bu durumun en az dört hafta sürmesi koşuluna uygun olup olmadığı, kısa çalışma talebi çalışma sürelerinin azaltılması suretiyle yapılacaksa yine Yönetmelik'te belir-

lenen çalışma sürelerinin az az "üçte bir" oranında azaltılıp azaltılmadığı irdelenir.

5.3.2.3. Kısa çalışmanın süre ve kapsam yönünden tespiti

Yukarıda açıklandığı üzere, kısa çalışma talebinin hem sebep yönünden hem de niteliksel yönden uygun bulunması, kısa çalışma talebi olumlu değerlendirilmesi için yeterlidir. Ayrıca, kısa çalışma için talep edilen sürenin, Kanunun öngördüğü üç aylık süreyi aşmayacak şekilde, uygun görülen sebep ve koşulların devamlılığı göz önüne alınarak somut olarak tespiti gerekir. Bu somut tespitite, kısa çalışma kapsamına alınacak işçiler de belirlenir. Faaliyetin işyerinin bazı bölümlerinde durdurulması suretiyle yapılacak kısa çalışma uygulamalarında, bu bölümlerde çalışan işçiler belirlenerek, kısa çalışma kapsamına alınacaktır. Yine işyerinin bazı bölümlerinde çalışma süreleri azaltılarak kısa çalışma uygulanıyorsa, bu bölümlerde çalışanlar, kısa çalışma uygulaması kapsamına alınacaktır. Ayrıca aşağıda açıklandığı üzere, kısa çalışmadan yararlanma koşullarına sahip işçiler belirlenerek, kısa çalışma kapsamına alınacaktır.

Uygunluk tespiti tamamlandıktan sonra, kısa çalışma uygulanacak işçi listesinin değiştirilmesine ve/veya işyerinde uygulanan kısa çalışma süresinin arttırılmasına yönelik işveren talepleri, yeni başvuru olarak değerlendirilir.

5.4. Kısa Çalışma Talebine İlişkin İdari Karar

Yukarıda açıklandığı üzere, kısa çalışma talebi hem sebep yönünden hem de niteliksel ve süresel koşullar yönünden uygun bulunduğu takdirde, kısa çalışma talebi olumlu, uygun bulunmadığı takdirde ise, olumsuz olarak değerlendirilir. İş müfettişlerince yapılan uygunluk tespitinin sonucu, aynen Kurum birimince işverene bildirilir.

İşverenin kısa çalışma başvurusunun olumlu olarak değerlendirilmesi ve işverene bildirilmesi üzerine, kısa çalışma süresinin başlaması gerekir. Bununla birlikte, uygulamada özellikle zorunlu nedenlerle işin durduğu durumlarda fiili olarak kısa çalışmanın sonuçları ortaya çıkmaktadır. Diğer yandan kısa çalışma başvuruları ivedilikle incelenirse de, inceleme süresi, işverenin kısa çalışmanın başlamasını talep ettiği tarihi geçebilmektedir. Bu durumlarda işverenin ve işçilerin mağduriyetinin önlenmesi için, uygunluk kararı, kısa çalışma talep edilen önceki bir tarih itibarıyla verilebilmektedir. Kurum tarafından olumlu karar alınmadan, kısa çalışmaya başlanması halinde işveren tarafından kısa çalışmaya başlanması halinde, bunun sonuçlarına da işverenin katlanacağı, diğer bir deyişle işçilerin ücret ve diğer haklarının işverence ödeneceği kesindir (Çil, 2010: 705)

Kısa çalışma uygunluk denetimi sonrasında verilen karar, idari bir karardır. Belirtmeliyiz ki, ülkemizde de Avrupa Birliği (AB) üyesi ülke-

lerde olduğu gibi işçi temsilciliği sistemine geçilmiş olsaydı, kısa çalışma başvurularının idari karara gerek kalmaksızın katılımcı yöntemle gerçekleştirilebilmesi mümkün hale gelirdi (Süzek, 2019: 794). Karar olumsuz olduğu takdirde başvuru yapan işveren, idari karara karşı yargı yoluna başvurabilecektir. Kısa çalışma sebepleri ve uygulanması ile ilgili uyuşmazlıkların çözümünde, İş Mahkemeleri Kanununun 1. maddesi uyarınca İş Mahkemeleri görevlidir.

5.5. Kısa Çalışma Uygulamasının Başlama Tarihinin İşçilere ve – Varsa– İşçi Sendikasına Bildirimi

Kısa çalışma başvurusu olumlu sonuçlanmış ise işveren durumu, işyerinde işçilerin görebileceği bir yerde ilan etmeli ve varsa toplu iş sözleşmesine taraf işçi sendikasına bildirmelidir. (Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik 4. maddesi, (4) fıkrasına göre) İlan yoluyla işçilere duyuru yapılmadığı durumlarda, kısa çalışmaya tabi işçilere yazılı bildirim yapılmalıdır.

Kısa çalışma yönünde verilen idari kararı yerinde görmeyen işçiler ile işçi sendikalarının da itiraz ederek yargı yoluna başvurularını da mümkündür.

6. KISA ÇALIŞMA ÖDENEĞİNİN SÜRESİ İLE BİREYSEL YARARLANMA KOŞULLARI VE MİKTARI

6.1. Kısa Çalışma Ödeneğinden Yararlanma Süresi

Yönetmeliğin 7/2 maddesinde "Kısa çalışma ödeneğinin süresi üç ayı aşmamak üzere kısa çalışma süresi kadardır." 7/4 maddesinde ise "Kısa çalışma ödeneği, ekonomik gelişmelerin işyerinin faaliyetleri üzerine etkileri doğrultusunda uygunluk tespitinde belirtilen süreyi aşmamak kaydıyla fiilen gerçekleşen kısa çalışma süresi üzerinden verilir." düzenlemesine yer verilmiştir. Kanun ile yapılan kısa çalışma tanımında kısa çalışmanın en fazla üç ay yapılabilecek bir uygulama olduğu belirtildikten başka, kısa çalışma ödeneği süresi ayrıca tanımlanmamıştır. Bununla birlikte aşağıda açıklanacağı üzere, yine Yönetmelik'te kısa çalışma ödeneği için kısa çalışma süresinden düşülecek süreler öngörüldü-ğünden, kısa çalışma süresi ile kısa çalışma ödeneği süresi birbirinden ayrıldığı ve kısa çalışma ödeneği süresinin, kısa çalışma süresinden daha kısa olarak gerçekleştiği görülmektedir.

6.1.1. Kısa Çalışma Ödeneğinin Başlangıcı

6.1.1.1. Ekonomik kriz nedeniyle kısa çalışma halinde kısa çalışma ödeneğinin başlangıcı

"Genel, sektörel ve bölgesel ekonomik kriz nedenleri"nden biriyle

kısa çalışma yaptırılması halinde, kısa çalışma ödemelerinin başlangıcı ile ilgili özel bir düzenleme getirilmiş olmayıp, işverenin bu yönde talepte bulunması halinde, kısa çalışmanın başladığı tarih itibariyle kısa çalışma ödeneğinden yararlanması söz konusu olacaktır.

6.1.1.2. Zorlayıcı nedenlerle kısa çalışma halinde kısa çalışma ödeneğinin başlangıcı

5763 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile 4447 sayılı Kanunu'na eklenen Ek.2. maddesi son bendi; "Zorlayıcı sebeplerle işyerinde faaliyetin tamamen veya kısmen geçici olarak durması halinde, kısa çalışma ödeneği ödemeleri 4857 sayılı Kanun'un 24. maddesinin (III) numaralı bendinde ve aynı Kanun'un 40. maddesinde öngörülen bir haftalık süreden sonra başlayacağı" şeklinde düzenlenmişken, söz konusu hüküm 6111 sayılı Kanun ile değiştirilmiş olup, "Zorlayıcı sebeplerle işyerinde faaliyetin durması halinde İş Kanunu'na göre öngörülen bir haftalık süre'nin, zorlayıcı nedenlerle kısa çalışma yapılan tüm durumlarda dikkate alınması gereği düzenlenmiştir⁵. Böylelikle, kısa çalışma uygulanacak tüm durumlar için, öncelikle Kanun'un 24. maddesinin (III) numaralı bendinde ve aynı Kanun'un 40. maddesinde öngörülen

⁵ 4447 sayılı Kanun Ek-2. maddesi .. bendi (13/02/2011-6111 S.K/73.md ile değişik) "Zorlayıcı sebeplerle kısa çalışma yapılması halinde, kısa çalışma ödeneği ödemeleri 4857 sayılı Kanun'un 24. maddesinin (III) numaralı bendinde ve aynı Kanun'un 40. maddesinde öngörülen bir haftalık süreden sonra başlar"

bir haftalık süreden sonra öngörülen bir haftalık süre işleyecek ve kısa çalışma ödemeleri söz konusu bir haftadan sonra başlayacaktır.

İşsizlik Sigortası Kanunu Ek-2. maddesi son bendinde yapılan bu değişikliklerle, aynı ödenekten yararlanacak işveren açısından işyerinde faaliyetin durması ile çalışma sürelerinin azalması durumlarının her ikisi için de, ödenekten yararlanacakları süre açısından yeknesaklık sağlamak düşüncesinin ön plana çıktığı anlaşılmaktadır. Ancak, aynı bendin devamında "...İş Kanunu'nda ... öngörülen bir haftalık süre" tanımlamasının değiştirilmeyerek her iki durumu içerecek şekilde kalması, çelişik bir durum yaratmaktadır. Çünkü İş Kanunu'nda öngörülen bir haftalık süre, sadece işyerinde faaliyetin durması haline özgü olarak, işçiler açısından ücret hakkı ve haklı nedenle iş sözleşmesini feshetme hakkı doğuran bir süre olarak düzenlenmiş iken, çalışma sürelerinin azalması halinde ise işçiler açısından bu tür hak doğurucu bir süre öngörülmemiştir. İş Kanunu'nda sadece bir duruma (faaliyetin durması) özgü olarak tanımlanmış hak doğurucu bir sürenin, başka bir Kanun ile genişletilmesinin yasa tekniği açısından mümkün olması sebebiyle, çalışma sürelerinin azalması suretiyle yapılan kısa çalışma durumunda uygulanacak bir haftalık sürenin, sadece diğer bir haktan/kısa çalışma ödeneğinden yararlanma süresinin başlangıcı açısından dikkate alınmasının

amaçlanmış olduğunu söyleyebiliriz.

Diğer yandan kısa çalışma ödeneğinden yararlanılması için zorlayıcı nedeninin ortaya çıktığı süreyi takip eden bir haftalık bekleme süresi öngörülmesinin, işyerinde faaliyetin durduğu durumlar için amaca yönelik olduğu söylenebilir. İşyerinde faaliyetin durması halinde söz konusu bir haftalık sürenin işverenin ücret ödeme yükümlülüğünün devam ettiği bir süre olduğu dikkate alındığında, aynı durumda verilebilecek kısa çalışma ödeneği süresi ile iç içe geçmemesi gerektiği açıktır. Diğer yandan, söz konusu bir haftalık süre, işçilerin 4857 sayılı Kanun'un 24. maddesinin (III) numaralı bendine göre iş sözleşmelerini haklı nedenle fesh etmeleri için kendilerine tanınan bir haftalık sürenin kullanılması için de gereklidir. Bu bir haftalık süre içinde işçilerden bir kısmı iş sözleşmesini fesh edebileceğinden, kısa çalışma ödeneğinden yararlanmak isteyen işverenin de, bu bir haftadan sonra işyerinde hala çalışan işçiler için başvuruda bulunması gerekir. Yahu işveren bir haftalık süreyi beklemeden başvurursa dahi, kısa çalışma ödeneğinden yararlanma tarihinin başlangıcı, söz konusu bir haftalık sürenin bitiminden itibaren başlamalıdır.

Çalışma sürelerinin azaltılması suretiyle kısa çalışma yapılması halinde ise, kısa çalışma ödeneğinden yararlanılması için zorlayıcı nedeninin ortaya çıktığı süreyi takip eden

bir haftalık bekleme süresi öngörülmesi, yukarıda belirtilen amaçlara hizmet etmemekle birlikte, söz konusu durumun bir haftalık süreyi aşip aşmayacağına anlaşılması için gerekli bir bekleme süresi olarak kabul edilmelidir.

Dolayısıyla yukarıda açıklandığı üzere zorlayıcı sebeplerle işyerinde faaliyet kısmen veya tamamen durması yahut çalışma sürelerinin azaltılması suretiyle kısa çalışma yaptırıldığında, öngörülen bir haftalık süre ile kısa çalışma ödeneğinden yararlanılacak süreyi birbirinden ayırmak ve her durumda birbirini takip eden bir süre olması gerekmediğini kabul etmek gerekir.

Kısa çalışma başvurularını sonuçlandırmakla yetkili İŞKUR İl Müdürlükleri tarafından dikkate edilmesi gereken husus, işverenlerin kısa çalışma ödeneğinin başlaması için talep tarihi, zorunlu nedenlerle faaliyetin durması yahut kısa çalışmanın başlaması halinin başladığı ilk bir haftadan sonraya rastlıyorsa, ilk bir haftalık süre geçmiş olduğundan, kısa çalışma ödeneği süresinden artık bir haftalık süre düşülmesi gereğidir.

Kısa çalışma ödeneğine hak kazanma tarihinin belirlenmesi, kısa çalışma ödeneğinin süresinin belirlenmesi açısından da önemlidir. Kısa çalışma ödeneğine hak kazanma tarihi, 4857 sayılı Kanun'un ilgili maddelerinde öngörülen bir haftalık sürenin dolmasını izleyen gün olarak kabul edildiğinde, bu tarihten itibaren kısa çalışma ödeneğinden

yararlanma süresi azami üç ay olacaktır. Yahut İŞKUR tarafından uygulanageldiği üzere, İş Kanunu'nun ilgili maddelerinde öngörülen bir haftalık sürenin başlangıcı tarihi, hak kazanma tarihi olarak dikkate alındığında, kısa çalışma ödeneği için yararlandırılacak azami süreden bir hafta düşülerek, kısa çalışma ödeneği süresi, üç aydan bir hafta eksik şekilde belirlenecektir.

Ancak kanımızca, zorlayıcı sebeplerle kısa çalışma yaptırılması halinde, kısa çalışma ödeneğinden yararlanılacak süreden İş Kanunu'nun ilgili maddelerinde öngörülen bir haftalık sürenin düşülerek kısa çalışma ödeneğinin başlatılması, İşsizlik Sigortası Kanunu Ek-2 son bendinde "zorlayıcı nedenlerle kısa çalışma halinde ... kısa çalışma ödeneği ödemeleriöngörülen bir haftalık süreden sonra başlar" şeklindeki düzenlemesinin lafzına uygun olmakla birlikte, yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde hak kazanma tarihi esas alınmadığı için eksik bir yorum olup, yine İşsizlik Sigortası Kanunu'nun bir başka amir hükmü olan, "kısa çalışma ödeneği için öngörülen azami üç aylık süre"nin uygulanmasını engelleyici niteliktedir. Diğer yandan, bu yorum kabul edildiğinde, Kanun'da sadece "zorlayıcı nedenlerle kısa çalışma" halinde, kısa çalışma ödeneği ödemelerinin İş Kanunu'nun ilgili maddelerinde öngörülen bir haftalık süreden sonra başlayacağı öngörüldüğünden, bu duruma uyan işyerlerinde kısa çalışma ödeneği-

nin azami üç aylık süresinden bir hafta eksik yararlanma söz konusu olacak, "genel, sektörel ve bölgesel ekonomik kriz nedenleri"nden biriyle kısa çalışma yaptırılması halinde ise kısa çalışma ödeneğinden azami üç aylık süre boyunca yararlanılması mümkün olacaktır. Kanımızca, Kanun'da açıkça yazılmadığı sürece, Kanun koyucunun, kısa çalışma yaptıracak işyerleri arasında kısa çalışma ödeneğinden yararlanma süresi açısından böyle bir ayırım yaparak çifte standart getirdiği düşünülmemelidir. Yasa koyucu tarafından böyle bir ayırım yapıldığına ilişkin anlatım da bulunmamaktadır. O halde, kanun koyucunun bazı zorlayıcı nedenlerle kısa çalışma ödeneğinden azami üç ay bazı zorlayıcı nedenlerle ise üç aydan kısa süreli yararlandırılmasını öngörmüş olması da düşünülmemelidir.

Sonuç olarak; İŞKUR tarafından yapılacak kısa çalışma ödeneğinin başlayacağı tarihin belirlenmesinde İş Kanunu 24/III. ve 40. maddelerinde öngörülen bir haftalık süre ile kısa çalışma ödeneği süresinin karışıklığa yol açmamak üzere birbirinden ayrılarak, "Zorlayıcı sebeplerle kısa çalışma yapılması halinde, kısa çalışma ödeneği ödemeleri 4857 sayılı Kanun'un ilgili maddelerinde öngörülen bir haftalık süreden sonra başlayacağı" düzenlemesindeki söz konusu bir haftalık sürenin kısa çalışmadan yararlanmak açısından bekleme süresi olarak değerlendirilmesi, kısa çalışma ödeneği hakkının, söz konusu bir

haftalık süre sonunda doğacağına kabulü gerekir. Kısa çalışma ödeneğinden yararlanma tarihinin de bu ilk bir haftalık sürenin dolduğu tarihi izleyen gün olması gerekir.

6.1.2. Kısa Çalışma Ödeneğinin Kesilmesi

Kısa çalışma ödeneği alan bir işçinin, geçici iş göremezlik ödeneğinin başlaması durumunda geçici iş göremezlik ödeneğine konu olan sağlık raporunun başladığı tarih itibarıyla, kısa çalışma ödeneği kesilecek⁶ yani, geçici iş göremezlik ödeneğine konu olan sağlık raporu süresince, kısa çalışma ödeneği ödenmeyecektir. Sağlık raporunun bitiş tarihi itibarıyla ise ödenek tekrar başlayacak ise de, bu durum kısa çalışma ödeneğinin süresinden rapor süresinin kesileceği anlamına gelmektedir. Çünkü, kısa çalışma ödeneğinin süresi, kısa çalışma süresi kadar olup, örneğin üç aylık kısa çalışma dönemi içinde bir haftalık sağlık raporu alan işçinin kısa çalışma ödeneği üçüncü ayın sonunda biteceğinden, kısa çalışma ödeneğinden iki ay üç hafta yararlanacaktır.

⁶ Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Yönetmeliği, madde.9'da, kısa çalışma ödeneği kesilmesine esas tarih, geçici iş göremezlik ödeneğine konu olan sağlık raporunun başladığı tarih olarak belirlenmiştir. Geçici işgöremezlik ödeneği süresi değil, sağlık raporu süresinin esas alındığı anlaşılmaktadır. Ayakta tedavilerde geçici sağlık raporunun ilk iki gününe ilişkin geçici işgöremezlik ödeneği ödenmeyeceğinden, kısa çalışma ödeneği alan işçi de sağlık raporunun ilk iki gününe ilişkin geçici işgöremezlik geliri almayacağı gibi, kısa çalışma ödeneği de almayacak, dolayısıyla bu süreçte gelirden mahrum kalacaktır.

6.1.3. Kısa Çalışma Ödeneğinin Sona Ermesi

Kısa çalışma ödeneği, üç ayı ve uygunluk tespitinde belirtilen süreyi aşmamak üzere fiilen gerçekleşen kısa çalışma süresi sonunda kendiliğinden sona erer.

Ancak, kısa çalışma uygulaması devam eden işyerlerinde yapılan inceleme sırasında işverenin ödenek alan işçilerin çalışma süreleri ile ilgili hatalı bilgi ve belge verdiğinin tespit edilmesi ve iş müfettişinin yazılı talebi halinde hakkında hatalı bilgi verilen işçi sayısı da dikkate alınarak kısa çalışma ödeneği durdurulur (Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Yönetmeliği, M.8 (2). fıkra)

Kısa çalışma ödeneği alan bir işçinin, işe girmesi, yaşlılık aylığı almaya başlaması, herhangi bir sebeple silâh altına alınması, herhangi bir kanundan doğan çalışma ödevi nedeniyle işinden ayrılması hallerinde kısa çalışma ödeneği sona ermektedir. (Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Yönetmeliği, Md.9)

6. 2. Kısa Çalışma Ödeneğinden Bireysel Yararlanma Koşulları

İşçinin kısa çalışma ödeneğinden yararlanabilmesi için; işverenin talebinin uygun bulunması yanı sıra işçinin de bireysel olarak yararlanma koşullarına sahip olması gerekir.

Kısa çalışma ödeneği, İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanacaktır. Bu nedenle, kısa çalışma ödeneğinden yararlanma koşulları da, işsizlik

sigortasından yararlanma koşullarına paralel düzenlenmiştir. İşçinin kısa çalışma ödeneğine hak kazanabilmesi için, iş sözleşmesinin feshi hariç işsizlik sigortası hak etme koşullarını yerine getirmesi gerekir⁷. Kısa çalışma ödeneğine hak kazanma koşulları, işsiz kalmış olma koşulu dışında işsizlik sigortası koşullarının aynıdır⁸.

İşsizlik sigortasından yararlanmak için, iş sözleşmesinin belirli koşullarda feshi gerekli iken, iş sözleşmesinin fesh edilmediği askıya alındığı bir durum olan kısa çalışma halinde, işsizlik sigortası fonundan kısa çalışma ödeneği altında yararlanmak mümkün kılınmıştır.

Kısa çalışma ödeneğinden yararlanan işçinin, kısa çalışma ödeneği almasının ardından işsiz kalması durumunda, işsizlik sigortasından yararlanması da Yönetmelik ile kolaylaştırılmış ve söz konusu Yönetmelik'in 7. maddesi, 8. fıkrasına göre; kısa çalışma ödeneğinden yararlanan işçinin, işsizlik sigortasından yararlanmak için 4447 sayılı (Değişik ibare: RG-9/11/2018-30590) Kanun'da öngörülen koşullar gerçekleşmeden işsiz kaldığında, işsizlik ödeneğinden ya-

⁷ Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik 6. maddesi, (1) fıkrasına göre) İşçinin kısa çalışma ödeneğinden yararlanabilmesi için; İşçinin kısa çalışmanın başladığı tarihte, 4447 sayılı Kanun'un 50. maddesine göre çalışma süreleri ve işsizlik sigortası primi ödeme gün sayısı bakımından işsizlik ödeneğine hak kazanmış olması gerekmektedir.

⁸ İşsizlik Sigortası Kanunu'na göre işsizlik ödeneğine hak kazanma koşullarının olduğundan bahsedebilmek için, kendi istek ve kusuru dışında işsiz kalan bir işçinin mevcut olması, işten çıkma-çıkarılma tarihinden önceki son üç yıl içinde işçinin en az toplam altıyüz gün primi ödenmiş ve ayrıca bu üç yılın son yüzyirmi gününde kesintisiz çalışmış olması gerekmektedir.

rarlanacağı düzenlenmiştir. Şu kadar ki, işçinin kısa çalışma ödeneği aldığı süre düşüldükten sonra, daha önce hak ettiği işsizlik ödeneği süresini dolduruncaya kadar işsizlik ödeneğinden yararlanır.

6.3. Kısa Çalışma Ödeneğinin Miktarının Belirlenmesi

Kısa çalışma ödeneği, kanunen işverenin ödemesi gerekli bir ücretin, İşsizlik Sigortası Fonundan ödenmesi değildir. İşçi zorunlu nedenlerle çalışma süresinin tamamında yahut bir kısmında çalıştırılmadığı için, işveren ücret ödemekle yükümlü olmamakla birlikte, işçiye ödenen kısa çalışma ödeneği, sosyal anlamda bir ödenek niteliğindedir. Bu niteliğiyle kısa çalışma ödeneği işçilerin yararlanacağı bir hakktır.

Kısa çalışma ödeneği, işyerinde uygulanan haftalık çalışma süresini tamamlayacak şekilde, çalışılmayan sürelerle ilişkin işçi ücretinin yerine ödenen bir ödenektir. Yani, kısa çalışma ödeneği, işçinin çalışmadığı süreye ilişkin ücretinin telafisine yöneliktir. Dolayısıyla, her işçinin yararlanacağı kısa çalışma ödeneği, işçinin ücreti ile çalışmadığı süre dikkate alınarak bireysel olarak hesaplanmaktadır.

İşçi, İşsizlik Sigortası Kanunu kapsamında ödemeleri İŞKUR'dan alacaktır.

İşsizlik Sigortası Kanunu Ek-2 maddesine göre; kısa çalışma ödeneğinin hesabına, sigortalının son on iki aylık prime esas kazançları

dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancı dikkate alınacak olup, bu kazancın belirli bir oranı esas alınacaktır. Bu oran günlük ortalama brüt kazancını yüzde 60'ı olarak belirlenmiştir. Ayrıca kısa çalışma ödeneğinin üst limitinin de, uygulanan aylık asgari ücretin brüt tutarının yüzde 150'sini geçmeyeceği düzenlenmiştir.

Kısa çalışma ödeneğinin tutarı, kanunen sınırlandırılmış olduğundan, işçi gelir kaybına uğramaktadır. Ancak işçilerin söz konusu farkı, işverenden isteme hakkı yoktur (Koçak, 2018-2019)

Mevzuatta çalışma sürelerinin azaltılması suretiyle yapılacak kısa çalışma halinde ödenecek kısa çalışma ödeneğiyle ilgili ayrı bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu durumda ödeneğin, çalışılan süre ile haftalık normal çalışma süresi arasındaki çalışılmayan süre hesaplanarak, o süre için ödenmesi gerekir. Faaliyetin kısmen durdurulması, kısmen ise çalışma sürelerinin azaltılması suretiyle yapılan kısa çalışmada ödenek, hiç çalıştırılmayan işçilere nispeten çalışılmayan süreyle orantılı olarak, kısmi ödenek verilmesi şeklinde olacaktır (Akyiğit, 2004: 25-26). İŞKUR Müdürlüklerinin kısa çalışma ödeneği ile ilgili uygulamaları da, bu çerçevede yürütülmektedir.

İşsizlik Sigortası Kanunu Ek-2 maddesine göre (Değişik fıkra: 02.07.2018t.700s.KHK.M.125) işverenin hatalı bilgi ve belge vermesi nedeniyle yapılan fazla ödemeler,

yasal faizi ile birlikte işverenden tahsil edilir.

Kısa çalışma ödeneği nafaka borçları dışında haciz veya başkasına devir veya temlik edilemez (Yön. Md. 7/9).

7. KISA ÇALIŞMA SÜRESİNCE İŞÇİNİN İŞ SÖZLEŞMESİNDEN KAYNAKLI HAKLARI VE BORÇLARI

7.1. Kısa Çalışma Süresince İşçinin İş Sözleşmesinden Kaynaklı Hakları

7.1.1. Zorlayıcı Nedenlerle İşin Durması Suretiyle Yapılacak Kısa Çalışma Halinde Çalışılmayan Sürenin İlk Haftasına İlişkin Ücret Hakkı

Yukarıda açıklandığı üzere, zorlayıcı sebeplerle kısa çalışma yapılması halinde, kısa çalışma ödeneği ödemeleri 4857 sayılı Kanun'un 24. maddesinin (III) numaralı bendinde ve aynı Kanunun 40. maddesinde öngörülen bir haftalık süreden sonra başlayacağından, işçiler kısa çalışma uygulamasının başladığı ilk hafta kısa çalışma ödeneğinden yararlanamayacaklardır. Söz konusu ilk bir haftada işçilerin yararlanacağı haklar, İş Kanunu çerçevesinde belirlenecektir.

İş Kanununun 24. maddesi III. bendinde işçinin haklı sebeple iş sözleşmesini fesh edebilmesine olanak tanıyan nedenler arasında "işyerinde bir haftadan fazla süre ile işin durmasını gerektirecek zorlayıcı

sebepler" sayılmış ve İş Kanunu 40. maddesinde de "24 ve 25. maddelerin (III) numaralı bentlerinde gösterilen zorlayıcı sebepler dolayısıyla çalışmayan veya çalıştırılmayan işçiye bir haftaya kadar her gün için yarım ücret ödeneceği" düzenlenmiştir. Söz konusu düzenlemeye göre; işyerinde zorlayıcı nedenlerle üretim durması halinde, iş sözleşmelerinin fesh edilmesi için öngörülen bir haftalık bekleme süresinde işçi çalışmayacak ancak işe hazır olan işçiye iş veremeyen işverenin yarım ücret ödeme yükümlülüğü devam edecektir.

Bu nedenle, "işyerinde faaliyetin durması" halinde uygulanacak kısa çalışma halinde, ilk bir haftalık sürenin bitiminde işçiler açısından İş Kanunu'nun 24/III, 40. maddeleri anlamında iş sözleşmesini haklı olarak fesh etme hakkı ve işverenden yarım ücret isteme hakkı doğacakken, çalışma sürelerinin azalması suretiyle yapılacak kısa çalışma halinde ise kısa çalışma ödeneğinden yararlanmak için bir hafta beklenilecek, ancak işverenin ücret ödeme yükümlülüğü olmadığı söz konusu bir haftalık sürede, işçiler ücret alamayacakları gibi kısa çalışma ödeneğinden de yararlanamayacaklardır.

İş Kanunu 40. maddesinin, zorlayıcı sebepler dolayısıyla çalıştırılmayan işçiye bir haftaya kadar her gün için yarım ücret ödeneğine ilişkin hükmü, nispi emredici olup, sözleşme ile tam ücret ödeneceği yahut bir haftadan fazla süre ile ya-

rım ücret ödeneceğinin kararlaştırılmasına da bir engel bulunmamaktadır (Kayırgan, 2019: 145).

Zorlayıcı sebepler dolayısıyla çalıştırılmayan süre bir haftayı bulabileceğinden, hafta tatili için ücret ödenip ödenmeyeceği de İş Kanunu'nun hafta tatilini düzenleyen 46. maddesinde ayrıca düzenlenmiştir. Buna göre; "...Bir işyerinde işin bir haftadan fazla süre ile tatil edilmesini gerektiren zorlayıcı sebepler ortaya çıktığı zaman, ...zorlayıcı sebeplerden ötürü çalışılmayan günler için işçilere ödenecek yarım ücreti hafta tatili günü için de ödenecektir"

İşverenin ödemekle yükümlü olduğu yarım ücretin çıplak ücret mi olacağı yoksa ücret eklerini de içereceği hususu düzenlenmemiş ise de, iş hukukunda çıplak ücretin kural ve giydirilmiş ücretin istisna olduğu ilkesinden hareketle, işçiye ödenecek yarım ücretin de çıplak ücret üzerinden hesaplanması gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır (Kayırgan, 2019: 146).

7.1.2. Kısa Çalışma Süresince Çalışılan Süreye İlişkin Ücret

Çalışma sürelerinin kısaltılması suretiyle uygulanan kısa çalışma halinde, kısa çalışmanın günlük, haftalık veya aylık çalışma süresi içerisinde yapılacağı zaman aralığı işyerinin gelenekleri ve işin niteliği dikkate alınarak işverence belirlenir. (Yönetmelik m. 7,(4) bent). İşçilerin çalıştıkları süreye ilişkin olarak da işveren tarafından ücretleri ödenmeye devam eder.

İşçinin haftalık çalışma süresinin önemli ölçüde azaltılması suretiyle çalışması karşılığı ücretinin işverence ödenmemiş olması, kısa çalışma ödeneğinden tam olarak yararlanması sonucunu doğurmaz (Çil, 2010: 706) İşverence, çalışma karşılığı ödenmeyen bu ücretler için koşulları oluşmuşsa, Ücret Garanti Fonundan ödeme yapılması gerekir.

7.1.3. Kısa Çalışma Ödeneği Süresine Rastlayan Hafta Tatili ile Ulusal Bayram ve Genel Tatil Günlerine İlişkin Ücretler

Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Yönetmeliğinde, kısa çalışma uygulanan döneme denk gelen ulusal bayram, genel tatil ve hafta tatili günlerine ilişkin ödemelerin nasıl yapılacağı hakkında 2018 yılında yapılan düzenlemeye kadar herhangi bir hüküm bulunmadığından, bu tarihe kadar uygulama 4857 sayılı İş Kanunu esas alınarak, çalışmadığı ulusal bayram, genel tatil ve hafta tatil günleri ücretlerinin; işyerinde haftalık çalışma süresinin oranı dikkate alınarak işveren tarafından ödenmesi, haftalık çalışılmayan süreye düşen kısmının ise İŞ-KUR tarafından ödenmesi şeklinde gelişmiştir (Ekmel, 2014: 113).

4857 sayılı İş Kanunu ilgili maddeleri ve bu çerçevedeki uygulamaları esasları dikkate alınarak RG-9/11/2018-30590 ile Yönetmeliğin 7. maddesine eklenen 9. bendinde, bu husus ayrıca düzenlenmiştir. Buna göre; "kısa çalışma yapan işçinin çalışılmayan hafta tatili, ulusal bay-

ram ve genel tatil günlerine ilişkin ücret ve kısa çalışma ödeneği miktarı, kısa çalışma yapılan süreyle orantılı olarak işveren ve Kurum tarafından ödenir."

Yani işçinin çalışmadığı ulusal bayram, genel tatil ve hafta tatil günlerine ilişkin ücretleri, haftalık çalışılmayacak saat ile çalışılan haftalık sürenin oranı üzerinden işveren ve İŞKUR arasında paylaşılmaktadır. Örneğin; normal çalışma süresinin beş iş gününe dağıtıldığı bir işyerinde, çalışma süresinin kısa çalışma kapsamında yarı yarıya azaltılması halinde, hafta tatilinin bir gününe ilişkin ödeme işveren tarafından, diğer gününe ilişkin ödeme İŞKUR tarafından gerçekleştirilmektedir (Ekmel, 2014: 113).

7.1.4. Kısa Çalışma Ödeneği Alan İşçiye Sağlanan Sigorta Hakları

Kısa çalışma ödeneği alan sigortalılar, eğer kısa çalışma süresince işçi çalışma süresinin bir kısmında çalışıyor ve çalıştığı süre karşılığı işveren tarafından bir kısım ücret ödeniyorsa bu ücretleri üzerinden 5510 sayılı SSGSSK'ya uygun olarak hem kısa vadeli ve hem de uzun vadeli sigorta primleri ödenmeye devam eder. Eğer kısa çalışma süresince işçi hiç çalışmıyor ve ücret almıyorsa, 5510 sayılı Kanun'a göre prime esas kazancı olmayacağından, sigorta primleri de ödenmeyecektir.

İşçiye çalıştığı saatlere karşılık işveren tarafından ödenen ücretlere ilişkin uzun vadeli ve kısa vadeli si-

gorta primlerinin ödenmesine devam edilmektedir.

Ancak işçiler, kısa çalışma aldıkları süre zarfında 5510 sayılı SSGS-SK'nın 60. maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi gereği genel sağlık sigortalısı sayılmaktadır. Aynı Kanununun 80. maddesine göre, sigortalılar için genel sağlık sigortası primi, prime esas kazancın yüzde 12'sidir. Kısa çalışma ödeneği alan sigortalıların, prime esas kazancı, çalışılmayan süreler için ödenen ödenek tutarı kadardır.

İŞKUR tarafından Genel Sağlık Sigortası primleri, Sosyal Güvenlik Kurumuna aktarılmaktadır. Bu sayede işçilerin, kısa çalışma süresince sağlık hizmetlerinden yararlanmasına imkân tanınmıştır. Ancak, kısa çalışma döneminde kısa ve uzun vadeli sigorta kollarına özgü olarak İŞKUR'ca prim ödeme yükümlülüğü yoktur.

7.1.5. Kısa Çalışma Ödeneği Süresince Çalışılmayan Sürelerin İşçinin Kıdemine Etkisi

7.1.5.1. Yıllık izin hakkı açısından kıdem hesabına etkisi

Yıllık izin hakkı bakımından çalışılmış sayılan halleri düzenleyen İş Kanunu 55/d maddesine göre; çalışmakta olduğu işyerinde zorlayıcı nedenler yüzünden işin aralıksız bir haftadan fazla tatil edilmesi sonucu olarak işçinin çalışmadan geçirdiği zamanın onbeş günü (işçinin yeniden işe başlaması şartıyla) yıllık izin bakımından çalışılmış sayılmaktadır.

Yıllık izin hakkı bakımından çalışılmış sayılan halleri düzenleyen İş Kanunu 55/j maddesinde ise, "İşveren tarafından verilen diğer izinler ile 65. maddedeki kısa çalışma süreleri"nin yıllık izin bakımından çalışılmış sayılacağı belirtilmiştir. Her ne kadar İş Kanunu'nun kısa çalışmayı düzenleyen 65. maddesi, söz konusu Kanundan çıkartılarak, İşsizlik Sigortası Kanuna eklenmiş ise de, İş Kanunu 55/j maddesinde kısa çalışma süreleri ibaresi değiştirilmediğinden, kısa çalışma sürelerinin yıllık izin bakımından çalışılmış sayılacağına ilişkin amir hüküm devam etmektedir.

Bununla birlikte İş Kanunu 55/d maddesi ile İş Kanunu 55/j maddesi birlikte değerlendirildiğinde, "zorlayıcı nedenler yüzünden işin durduğu" durumlarda bu durumdaki sürenin onbeş gününün, yine aynı nedenlerle kanuni yolla kısa çalışma uygulanması halinde ise bu sürenin tamamının yıllık izin bakımından çalışılmış sayılacağı anlaşılabilir. Bu çelişik durumun gözden kaçtığı düşünülebilirse de, kanun koyucu tarafından kısa çalışma uygulaması çerçevesinde işçinin haklarının daha fazla korunması çerçevesinde yapılmış bir düzenleme olduğu da ileri sürülebilir. İş Kanunu 55/j maddesi düzenlemesi karşısında, hem işin durması halinde uygulanacak kısa çalışma halinde ve hem de çalışma sürelerinin azaltılması suretiyle uygulanacak kısa çalışma halinde, kısa çalışma süresinin tamamının (çalışılmayan

sürenin değil, kısa çalışma uygulanan sürenin tamamının) yıllık izin bakımından çalışılmış sayılması gerektiği anlaşılmaktadır. Yargıtay kararları da bu yöndedir (Yarg. 9HD 14.07.2011, E.2010/50993, K.2011/27305)

7.1.5.2. Kıdem tazminatı için kıdem hesabına etkisi

4857 sayılı İş Kanunu'nun 120 maddesine göre yürürlüğü devam eden 1475 sayılı İş Kanunu'nun Kıdem tazminatını düzenleyen 14. maddesine göre; "iş sözleşmesi süresince her geçen tam yıl için" kıdem tazminatı ödeneceği öngörüldüğünden, bu hüküm uyarınca öğretide iş sözleşmesinin askıda kaldığı süreler dâhil iş sözleşmesinin devam ettiği sürelerin kıdem tazminatına esas süre olarak değerlendirilmesi gerektiği kabul edilmiştir (Süzek,2019: 754, Narmanlıoğlu, 2014: 552-556) ("iş sözleşmesinin askıda kaldığı kanuni grev ve lokavt süresince" kıdem tazminatının hesabına dâhil edilmeyeceğine ilişkin 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu'nun 42. maddesinin özel hükmünün getirdiği istisna dışında).

Bununla birlikte, Yargıtay yerleşik kararlarında işçinin fiilen çalıştığı süreler ile çalışılmış sayılan süreleri hesaba katarak bir yılın dolmuş olması koşulunu aramaktadır (Süzek, 2019: 753, Narmanlıoğlu, 2014: 556). İş sözleşmesinin kanunen askıda kaldığı durumlarda askı süresinin genellikle kıdem süresine dâ-

hil edilemeyeceği yolundaki görüşünü sürdüren Yargıtay, İş Kanunu madde 55'te yıllık izin bakımından çalışılmış sayılan süreleri kıdem tazminatının hesabında dikkate almaktadır. Yargıtay, İş Kanunu madde 55'te yıllık izin bakımından çalışılmış sayılan süreleri dikkate alarak, kanuni askı süresi olarak kabul edilen, işçinin hastalık, kaza gibi nedenlerle işine devam edemediği hallerin kanunda belirtilen kısmi ile zorlayıcı sebepler yüzünden işin aralıksız bir haftadan çok tatil edilmesi sonucu olarak işçinin çalışmadan geçirdiği zamanın onbeş gününün (işçinin yeniden işe başlaması şartıyla)kıdemden sayılacağını kabul etmektedir (Mollamahmutoglu ve Astarlı ve Baysal, 2019: 368)

Yargıtay 2013 tarihli bir kararında; ekonomik kriz nedeniyle çalışmaya ara verilen her bir süre için, İş Kanunu 55/d düzenlemesinde öngörülen azami onbeş günlük sürenin kıdem tazminatına eklenmesi gerektiğine hükmetmiştir (Y. 22HD, 10.12.2013, E.2013/28045, K.2013/28672). Yargıtay'ın daha sonraki kararlarında, bu görüşü de değiştirdiği ve İş Kanunu 55/d düzenlemesinde öngörülen on beş günlük sürenin kıdem tazminatına eklenmesini, fiilen çalışılmayan sürelerin kıdeme eklenmesi mümkün olmadığından hatalı bulmuştur (Y. 9HD, 12.02.2014, E.2011/53179, K.2014/4204)

Yargıtay'ın söz konusu kararlarının isabetli olmadığını söylemeliyiz. Kanımızca, en azından sözleşmenin zorunlu olarak askıda bulunduğu

yani sözleşmenin askıda kalmayacağına tarafların iradesine bağlı olmadığı durumlarda, bu süreleri kıdem tazminatı hesabında dikkate almak gereği vardır⁹. İş Kanunu 55/j maddesi düzenlemesi karşısında, hem işin durması halinde uygulanacak kısa çalışma halinde ve hem de çalışma sürelerinin azaltılması suretiyle uygulanacak kısa çalışma halinde, kısa çalışma süresinin tamamı yıllık izin bakımından çalışılmış sayıldığından, kıdem tazminatı açısından da işçinin çalıştığı sürelerden sayılmalı ve kıdemine eklenmelidir.

İşçinin kıdem tazminatının hesabında kısa çalışma süresinin tamamı dikkate alınmalıdır.

7.2. Kısa Çalışma Süresince İşçinin İş Sözleşmesinden Kaynaklı Borçları

7.2.1. Kısa Çalışma Süresince İşçinin Sadakat Borcu- Başka İşte Çalışma Yasağı

İş sözleşmesinin askı süresi içinde temel borçlar dışında taraflar arasında iş sözleşmesi devam ettiğinden, işçinin sadakat borcu yükürlükte kalmaya devam ettiği gibi, kısa çalışmanın devam ettiği askı süresi içinde de, işçinin sadakat borcu yükümlülüğü devam edecektir. İşçinin sadakat borcu gereği, işi ile ilgili veya işyerinde işi ile ilgili ol-

⁹ Narmanlıoğlu, s.557, Kendi kusuruna dayanmayan nedenlerle işgörmeye edimini yerine getiremeyen, bunun sonucunda sözleşme askıya alındığı için kural olarak ücret alamayan işçinin bir de kıdeme bağlı haklarından yoksun bırakılması, modern iş hukukunun izlediği amaçlar arasında olamaz (Süzek, s.753)

mayan konularda işverene zarar verecek eylem ve işlemlerden kaçınma borcu vardır (Eyrenci ve Taşkent ve Ulucan, 2017: 136). Kısa çalışma süresince işçi işyerinde çalışmıyor olsa dahi işverene sadakat borcuna riayet etmelidir. Örneğin, işverenin diğer işçilerini işverene zarar verecek hareketlere teşvik edemez. İşçi, işverenin itibarını zedeleyecek bir tutum içine giremeyeceği gibi, mesleki ya da ticari sırlarını açıklayamaz (Süzek, 2019: 505).

İş sözleşmesi devam eden işçinin, başka bir işyerinde çalışması da sadakat borcuna aykırılık oluşturur¹⁰. Kısa çalışma süresince de, işçinin işverene sadakat borcuna aykırı şekilde başka bir işyerinde çalışmaması, yükümlülüğü vardır. Ayrıca bu yükümlülük, Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Yönetmeliği ile, işçinin kısa çalışma süresince her koşulda başka bir işyerinde çalışmasını engelleyecek şekilde, düzenlenmiştir. Söz konusu Yönetmelik'in 9. maddesine göre; "Kısa çalışma ödeneği alan bir işçinin, işe girmesi" kısa çalışma ödeneğinin kesilmesini gerektiren nedenler arasında sayılmıştır.

7.2.2. Kısa Çalışma Süresinin Bitimini Takiben İşe Başlama Borcu

İşçinin iş görme edimini ifa etmesine veya işverenin de bu edimi

kabulüne engel olan neden ortadan kalkınca, iş sözleşmesi kendiliğinden kaldığı yerden hüküm ve sonuçlarını doğuracağından, tarafların askıya alınmış karşılıklı borçları da otomatik olarak yürürlüğe girer (Süzek, 2019: 507). Dolayısıyla, kısa çalışma süresince askıya alınmış iş sözleşmesi, sürenin dolmasını müteakip tekrar otomatik olarak yürürlüğe girer. Bu nedenle, kısa çalışma süresi dolan işçi, sürenin dolmasını müteakip işe başlamak zorundadır. Aksi durumda işveren iş sözleşmesini, devamsızlık nedeniyle haklı sebeple feshedebilir (İş K. M.25/II-g). Başka bir iş bulduğu için işe kesin olarak dönmeyeceği anlaşılan işçiler ise iş sözleşmelerini haksız feshetmiş sayılırlar (Süzek, 2019: 508). Aynı şekilde işveren de ifayı kabul engelini ortadan kalmasıyla işçi tarafından sunulan iş görme edimini kabul etmek zorunda kalır. Aksi takdirde duruma göre işveren temerrüdü (BK 408) veya iş sözleşmesinin haksız feshi söz konusu olur (Süzek, 2019: 508).

Kısa çalışma uygulaması sona erdikten sonra, işçi yine eskisi gibi çalışmak ve işveren de işçiyi çalıştırmak zorunda kalacak, iş sözleşmesi normal hükümlerini icra etmeye tekrar başlayacaktır (Narmanlıoğlu, 2014: 465)

SONUÇ

İşsizlik Sigortası Kanunu Ek-2. maddesinde kısa çalışmanın süreli koşulları belirlenmekle birlikte, düzenleme boşlukları ve bazı çelişkili durumlar söz konusudur.

¹⁰ T. Borçlar Kanuna göre; "hizmet ilişkisi devam ettiği sürece, sadakat borcuna aykırı olarak bir ücret karşılığında üçüncü kişiye hizmette bulunulamaz ve özellikle kendi işvereni ile rekabet edemez.

İşsizlik Sigortası Kanunu Ek-2. maddesindeki kısa düzenlemesi, hem işin kısmen/tamamen durması halini hem de çalışma sürelerinin azaltılması halini birlikte düzenlemekle birlikte, kısa çalışma ödeneğinden yararlanmak için getirilen belirli bir süre devam etmesi koşulunu sadece işin kısmen/tamamen durması halini tamamlayan bir koşul olarak belirten madde lafzından, azaltılmış çalışma süreleriyle yapılacak kısa çalışma için bir önkoşul olarak düzenlenmediği anlaşılmaktadır. İşsizlik Sigortası Kanunu Ek-2. maddesinde işyerinde faaliyetin kısmen veya tamamen durması halinde kısa çalışma için, belirtilen hallerin belirli bir süre devam etmesi koşulu getirilmişken, kısa çalışma için çalışma sürelerinin azaltılması halinin belirli süre devamlılığının öngörülmemiş olması, çelişkili görülmektedir. Bununla birlikte, kısa çalışma için çalışma sürelerinin azaltılması halinin belirli süre devamlılığının öngörülmemiş olmasının, kanun koyucunun amacına uygun olarak yapılan bilinçli bir tercih olmadığını, düzenleme boşluğundan ileri geldiğini düşünmekteyiz. Gerek faaliyetin durdurulması gerekse çalışma sürelerinin azaltılması durumlarının asgari belirli bir süre devam etmesi koşulunun aranmasının uygun olacağını söyleyebiliriz. Nitekim azaltılmış çalışma süreleriyle kısa çalışma için başvuruların da "sürekli yahut kesintili olarak en az dört hafta devam etmesi" koşuluna uyan işyerlerinden yapıldığını,

uygulamanın da buna uygun olarak şekillendiğini görüyoruz.

Kanımızca, işin kısmen/tamamen durması hali ile çalışma sürelerinin azaltılması halinin süresel koşullarının, mevzuatta yeknesak biçimde düzenlenmesi, hem hâlihazırda çelişkili duruma ve uygulamadaki tereddütlere çözüm getirmesi açısından gereklidir. Diğer yandan, asgari belirli bir süreyi aşmayan durumların, işçi ve işveren arasında iş sözleşmesi çerçevesinde düzenlenmesi mümkün ise de, sürenin uzaması durumunda, tarafların bu soruna iş sözleşmesi çerçevesinde ve maliyetine katlanmaksızın çözüm bulmaları zorlaşmaktadır. İşte bu durumda sosyal bir çözüm olarak kısa çalışma, gündeme gelecektir. Ayrıca, işverenin kısa çalışmayı gerektiren durumu işletme imkânları ile kısa sürede aşabileceği durumlarda, bu durumlara sosyal olarak katkıda bulunmak, işletme riskinin ait olduğu işverenin bu yükümlülüğünün büyük ölçüde kaldırılması anlamına gelecek olup, kabul edilir değildir.

Kısa çalışma uygulamalarının süresel koşulları açısından bir ayırım yapılacaksa, bu ayırımın zorlayıcı nedenler ile diğer nedenler arasında yani ekonomik krizlerle yapılması uygun olacaktır. Çünkü, zorlayıcı nedenler söz konusu olduğunda, dış kaynaklı ve öngörülemez nitelikteki zorlayıcı nedenler karşısında işyerindeki işin tamamen/kısmen durması yahut çalışma sürelerinin azaltılması hususları ön-

görülemez ve kaçınılmaz şekilde ortaya çıkacak hususlar olmakla birlikte, zorlayıcı neden niteliğinde olmadığı kabul edilen ekonomik krizlerin işyerine etkilerinin bir ölçüde öngörülebilirliği ve kaçınılmaz olmadığı da kabul edilmektedir. Dolayısıyla zorlayıcı nedenlerle işyerinde faaliyetin tamamen veya kısmen durması yahut azalmasının yaratacağı maliyete, işverenin işletme riski çerçevesinde asgari bir süre katlanması yerine kısa çalışma gerekçeleri doğduğu günden itibaren, işyerinde kanuni kısa çalışma uygulamasına başlanabileceği yani işyerinin sosyal koruma kapsamına alınması uygundur. Zorlayıcı neden dışındaki diğer nedenlerle işyerinde faaliyetin tamamen veya kısmen durması yahut azaltılması halinde ise, işletme riski çerçevesinde işverenin belirli bir süre katlanması ve bu süre geçtikten sonra kısa çalışma ödeneğinden yararlanmak üzere başvurması düşünülebilir.

İşsizlik Sigortası Kanunu Ek-2. maddesindeki kısa çalışma düzenlemelerindeki önemli bir diğer eksiklik, zorlayıcı nedenlerle üretimin kısmen veya tamamen durması haline özgü olarak getirilen bu halin "sürekli yahut kesintili olarak dört hafta devam etmesi" koşuluna ilişkin olarak, aralıklarla durma halinin ne kadar süre içinde gerçekleşmesi gerektiğine ve ayrıca kesintili olarak toplamda dört haftayı bulacak bu sürenin bir defada en az kaç gün sürmesi gerektiği dair bir açıklama bulunmamasıdır. İşyerinde faaliye-

tin durmasının bir haftadan az sürelerle ve uzun aralıklarla gerçekleşmesinin, faaliyetin durmasının zorlayıcı neden yahut ekonomik nedenlerle ilişkisini zayıflatan yani işyerinin etkilenme düzeyinin değişebilirliği hususu dikkate alınarak, dört haftalık sürenin aralıklı da olsa süreklilik niteliğini kaybetmeyecek makul bir zaman dilimi içinde gerçekleşmesi, örneğin birini izleyen her ay en az bir hafta boyunca sürmesi gibi bir süreklilik içinde olması gerektiği kanısındayız.

Kısa çalışmanın nedensel koşulları dikkate alındığında ise, mevzuatımızda önemli değişiklikler gösterdiği görülmekte olup, bu nedensel koşulların, zorlayıcı nedenlerin tanımının değiştirilmesiyle genişletildiğini görüyoruz. Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik'te yapılan değişiklikle (Değişik: RG-9/11/2018-30590) zorlayıcı sebep " İşverenin kendi sevk ve idaresinden kaynaklanmayan, önceden kestirilemeyen, bunun sonucu olarak bertaraf edilmesine imkân bulunmayan, geçici olarak çalışma süresinin azaltılması veya faaliyetin tamamen veya kısmen durdurulması ile sonuçlanan *dışsal etkilerden kaynaklanan dönemsel durumları* ya da deprem, yangın, su baskını, heyelan, salgın hastalık, seferberlik gibi durumları" ifade edeceği belirtilmiştir. Yönetmelik'te yapılan değişiklik ile diğer unsurlarla birlikte "*dışsal etkilerden kaynaklanan dönemsel durumlar*" zorlayıcı neden tanımına

eklenmiştir. Buna göre; "ekonomik kriz" niteliği taşımasa da, zorlayıcı nedenin unsurlarını taşıyan yani dışsal etkilerden kaynaklanan ve işveren açısından kaçınılmazlık oluşturan, sonuçları itibariyle de öngörülemez olan ekonomik olaylar, zorlayıcı neden olarak kabul edilecektir.

Yönetmelik'te yapılan söz konusu değişiklik ile İş Kanunu'nun çeşitli hükümlerinde geçen ve öğreti ile yerleşik yargı kararlarıyla içeriği doldurulan "zorlayıcı neden" kavramı genişletilirken muğlaklaşmaktadır da. Diğer yandan, Yönetmelik de "ekonomik kriz"ler, zorlayıcı nedenden ayrılmış olmakla birlikte, ekonomik kriz niteliğinde olmayan, genel sonuçları itibariyle daha hafif başka olağanüstü ya da öngörülemeyen ekonomik olay/süreçlerin zorlayıcı neden tanımı içine alınmış olması, çelişik bir durum yaratmaktadır.

Bu nedenle, bu çelişik durumu önlemek üzere, yasal düzenleme yapılırken, bu tür ekonomik olayların kısa çalışma nedenleri olarak kabul edilmesi öngörülmüyor ise, söz konusu olağanüstü/öngörülemeyen ekonomik olayların zorlayıcı neden tanımı içine alınmaması ve "ekonomik kriz" gerekçesi ile benzer bir gerekçe olarak "ekonomik krizler ve olağanüstü/öngörülemeyen ekonomik nedenler" başlığı altında toplanması daha isabetli olurdu.

Ayrıca, "zorlayıcı neden" kavramının genişletilmesi, İş Kanunu'n-

daki zorlayıcı neden tanımı ile tamamen örtüşmeyeceğinden, İş Kanunundaki zorlayıcı nedenlere bağlı hukuki durumların, kısa çalışma için geçerli "zorlayıcı neden" in söz konusu olduğu durumlarda uygulanıp uygulanmayacağı sorunu da ortaya çıkmaktadır.

Bu nedenle, iş hukukunda tarafların birçok hakkının dayanağı olan "zorlayıcı neden" tanımını genişletmek yerine, kısa çalışmanın gerekçelerini ekonomik kriz ve benzer ekonomik istikrarsızlık durumlarını da içerecek şekilde genişletilmesi uygun olacaktır. Kısa çalışmanın gerekçelerinin bu şekilde genişletilmesi, iş ve sosyal güvenlik hukukunun istihdamı ve işçiyi birlikte koruma amacı çerçevesinde kabul edilebilecek bir yöntemdir.

Yani, İşsizlik Sigortası Kanunundaki zorlayıcı nedenin genişletilmiş tanımının, İş Kanunundaki zorlayıcı nedenlere ilişkin hükümlerinde de uygulanıp uygulanmayacağı sorunu ortaya çıkmaktadır. Kısa çalışma açısından zorlayıcı nedenin tanımında değişiklikleri, esas olarak İş Kanundaki zorlayıcı neden tanımındaki boşluğu doldurmak mümkün müdür? Nitekim öğretilde bazı yazarlar, İş Kanunu'nda (M.24/ III, M.40) sadece "işyerinde faaliyeti durduran zorlayıcı nedenler" ibaresi kullanılmakta ise de, bu ibarenin "çalışma sürelerinin azaltılması" halini ise içerecek şekilde yorumlanması ve "çalışma sürelerinin azaltılması" halinde de işçilere hak kazandıkları ücretin yarısının

ödenmesi gerektiğini ileri sürmektedirler. Bu görüşe uygun olarak İş Kanunu'ndaki zorlayıcı nedenler halinde işverenin İş Kanunu 40. maddesi çerçevesinde bir hafta boyunca yarım ücret ödeme borcu genişlemekle birlikte, İş hukukunun zorlayıcı nedenler halinde iş sözleşmesinin askıya alınması ve bu süre boyunca ücret ödeme yükümlülüğünün ortadan kalkması ilkesine göre, işverenin ücret ödeme borcunun sınırlandırılmasına yol açacaktır. Bu durum ise İş Kanunu'nun temel ilkeleri ile bağdaşmamaktadır.

Diğer yandan ekonomik kriz niteliğinde olmayan bir ekonomik olayın zorlayıcı neden kabul edilmesinin yarattığı sakıncalardan bir diğeri de, zorlayıcı nedenin unsurları olan, "sonuçlarının kaçınılmaz olması ve bertaraf edilemez olması" hususlarının ispatı açısından içerdiği zorluktur. Bu zorluk, işyerlerinde zorlayıcı neden oluşturabilecek olayların niteliğinin objektif olarak ortaya konulması ve resmi olarak kabul edilmesini gerektirir ki, Yönetmeliğe göre "Genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz" in varlığının belirlenmesi gibi "dışsal etkilerden kaynaklanan dönemsel durumlardan ileri gelen zorlayıcı sebepler" in varlığına ilişkin kararın da " işçi ve işveren sendikaları konfederasyonlarının iddia etmesi ya da bu yönde kuvvetli emarenin bulunması halinde, İŞKUR Yönetim Kurulunca alınacağı" düzenlenmiştir. Yönetim Kurulu kararı, soyut ve genel nitelikte olduğundan, "dışsal etkilerden

kaynaklanan dönemsel durumlardan ileri gelen ekonomik olay"ın zorlayıcı neden olduğunun, yani sonuçlarının kaçınılmaz olması ve bertaraf edilemez olması hususlarının ispatı koşuluyla işyerlerinde kısa çalışma yapılabilmesi mümkündür. Söz konusu durumun değerlendirilmesi, kamusal otorite tarafından yapılması gereken bir husus olup, uygunluk denetimini yapan iş müfettişlerince değerlendirilmesini gerektirmiştir.

Asıl olarak işverenlere ait olması gereken işletme riskinin, ekonomik krizler veya zorlayıcı sebepler söz konusu olduğunda, kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneğiyle sosyal olarak paylaşıldığı da göz ardı edilmemelidir. Kısa çalışma ödeneklerinin işçi, işveren ve devlet katkısından oluşan sosyal fonlardan karşılanmasıyla, işçiler ve kamunun da işletme riski maliyetini bir ölçüde üstlenmesi, kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneklerinin amacına uygun ve yerinde uygulanması için çok önemlidir. Bunun için de kısa çalışma taleplerine ilişkin uygunluk denetimlerinin titizlikle yerine getirilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Akyiğit, E. (2004), Kısa Çalışma, TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi, Ağustos-Kasım 2004/1-2
- Başterzi, S. (2005), "Türkiye'de Feshe Karşı Koruma Hukuku Reformunun Sosyal ve İstihdam Üzerindeki Etkisi", AÜHFD, s. 53-94, Ankara, s. 58.
- Çetinkaya Kayalı, T. (2014), Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği, 2014/4 Ankara Barosu Dergisi, s.415-474, Ankara.
- Caniklioğlu, N.(2005), "4857 Sayılı İş Kanununa Göre Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği", A.Can. Tuncay'a Armağan, İstanbul, s.499-547
- Çelik, N. (2011), İş Hukuku Dersleri, Yenilenmiş 24. Bası, İstanbul.
- Çelik, N. ve Caniklioğlu, N. ve Canbolat T. (2017), İş Hukuku Dersleri, İstanbul.
- Çil, Ş. (2010), İş Hukukunda İşçinin Ücreti, Ankara.
- Ekmel, O. (2014), Kısa Çalışma Kavramı, Çeşitli Ülke Örnekleri ve Türkiye Uygulaması ile İŞKUR İçin Model Önerisi (Uzmanlık Tezi), ÇSGB T. İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Endes, N. (2017), Türk İş Hukukunda Kısa Çalışma, Ankara.
- Eyrenci ve Taşkent ve Ulucan (2017), Bireysel İş Hukuku, 8. Bası, İstanbul.
- Kayırgan, H. (2019), Bireysel İş Hukukunda Zorunlu ve Zorlayıcı Nedenler, İstanbul, s.25.
- Koçak Onur, Kısa Çalışma Ödeneği-2018-2019, çalışmamevzuati.com, 2018/10,
- Mollamahmutoğlu, H. ve Astarlı, M. ve Baysal, U. (2019), İş Hukuku Ders Kitabı, Cilt 1, Bireysel İş Hukuku, Ankara.
- Mollamahmutoğlu, H. (1995), Hizmet Sözleşmesi, Ankara.
- Narmanlıoğlu,Ü. (2014), Ferdi İş İlişkileri, İstanbul.
- Seçkin, M. İhsan (2015), Çalışma Ekonomisi ve İş Hukuku Açısından Kısa Çalışma, s.110, İstanbul.
- Süzek, S. (2019), İş Hukuku(Genel Easlar-Bireysel İş Hukuku), İstanbul.
- Temir, A. (Ekim 2003), Kısa Çalışma, Kısa Çalışma Ödeneği ve Telafi Çalışması, Yaklaşım Dergisi, 11/130.
- Yıldız, O. (2017), "Pandemik Enfeksiyonlar ve Seyahat", Türkiye Klinikleri Dergisi Seyahat Sağlığı Özel Sayısı, Cilt:10, Sayı:3, s.12-305.
- Yuvalı, E. (2012), İş Hukukunda Zorlayıcı Neden ve Zorunlu Neden Kavramlarının İş Sözleşmesine Etkisi, Kamu-İş, C.12.