

Bir bütün olarak iş sağlığı güvenliği ve yapı denetim mevzuatı: Yapı denetim görevlilerinin kamu inşaatlarında iş sağlığı güvenliği denetimine etkileri

Mustafa YILMAZ¹, Serkan YILDIZ¹, Adem BAKIŞ¹, Recep KANIT²

¹ Kara Harp Okulu, İnşaat Mühendisliği, Ankara

² Gazi Üniversitesi, Teknoloji Fakültesi, İnşaat Mühendisliği Bölümü, Ankara

Makale Gönderme Tarihi: 25.03.2016

Makale Kabul Tarihi: 14.12.2016

Öz

2001-2012 yılları arasında kamu ihale sistemini, yapı denetim mevzuatını ve çalışma hayatının düzenlenmesini kapsayan köklü değişiklikler yapılmıştır. O dönemde gündemde Avrupa Birliği (AB) giriş sürecinin de etkisiyle, AB normlarına uygun sağlıklı ve güvenli çalışma ortamları ve etkin denetim mekanizmaları oluşturmak suretiyle, inşaat sektöründe can ve mal güvenliğinin artırılması amaçlanmıştır. Bu kapsamda; imar planlarına, standartlara, fen, sanat ve sağlık kurallarına uygun kaliteli yapı yapılması için proje ve yapım aşamasında etkin bir denetim mekanizmasının oluşturulmasına ve iş güvenliği ve işçi sağlığı konusunda gerekli tedbirlerin alınmasına ilişkin usul ve esaslar yeniden düzenlenmiştir.

İş Sağlığı ve Güvenliği (İSG) ile ilgili yasa, tüzük ve yönetmeliklerin ana hedefi, iş güvenliği performansını geliştirmek ve iş aktivitelerinin daha sağlıklı ve kazasız olarak sürdürülmesini sağlamaktır. Bu bağlamda, 4857 sayılı İş Yasası ve 6331 sayılı İSG Kanunu'nda inşaat sektörünün de içinde bulunduğu tüm sektörlerde iş kazalarını ve kazalara bağlı kayıpları en aza indirmek üzere düzenlemeler bulunmaktadır. Diğer yandan, 4708 sayılı Yapı Denetim Yasası, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu temel olarak sağlam, kaliteli ve sağlıklı yapılar üretilmesini hedeflemektedir. Bu çalışmada, iki grup yasanın İSG açısından bütünlük bir incelemesi yapılmıştır. Bu kapsamda kamu sektöründe sahada görevli teknik personelin konuya yaklaşımını ölçmek üzere bir anket çalışması düzenlenmiştir. Çalışma ile devletin üst işveren sıfatıyla yüklenicinin denetim sorumluluğunu paylaşmasının ve yetki ve sorumluluk sınırları çizilmiş kontrol teşkilatının İSG denetiminde görevlendirilmesinin, kamuda inşaat sektöründeki iş kazalarını önemli ölçüde azaltacağı sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: İnşaat Sektör; İş Güvenliği ve Sağlığı; İş Kazaları; Yapı Denetimi;

Giriş

Birçok ülke ekonomisinde olduğu gibi Türkiye’de de inşaat sektörü ekonominin lokomotifidir. Köyden kente göçün hızla büyüdüğü şehirlerin altyapı gereksinimlerinin, ulaşım ve enerji ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik devasa bütçeli kamu yatırımları eskiden ekonominin can damarları olarak nitelendirilirdi. Bugün 3’üncü köprü, 3’üncü havalimanı, İstanbul Finans Merkezi, İstanbul, İzmir ve Ankara Metroları, Avrasya Tüneli, Gebze-İzmir Otoyolu ve Ankara-İstanbul, Ankara-Konya, Ankara-Sivas hızlı tren hatları gibi büyük ölçekli alt yapı yatırımları Kamu-Özel Sektör İşbirliği (KÖİ) modeli ile gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Bu durum inşaat sektörünü ülke ekonomisine yön veren sektörler arasında daha da önemli bir konuma yükseltmiştir. Çeşitli mal ve hizmet üretimine olan etkisi, yoğun iş gücü kullanımı ve sosyo-ekonomik refah düzeyine olan katkısı ile bu sektörün ülke ekonomisi üzerindeki itici gücü her geçen gün daha da çok hissedilmektedir.

Diğer taraftan; inşaat sektörü İSG açısından en riskli sektörlerin başında gelmektedir. Tüm dünyada, inşaat sektöründe iş kazaları sonucu hayatlarını kaybeden işçilerin sayısı diğer sektörlerdeki işçilere oranla üç kat daha fazladır. Ayrıca inşaat sektörü çalışanları iki kat daha fazla yaralanma tehlikesiyle de karşı karşıya kalmaktadırlar (Özer, 2008). Türkiye’de de her yıl birçok inşaat çalışanı yaptığı işe bağlı kazalar nedeniyle sürekli iş göremez duruma gelmekte veya yaşamını kaybetmektedir. Gelişmiş ülkeler de dâhil olmak üzere sektördeki büyümeye ve teknolojik gelişmeye paralel olarak pek çok yasal düzenleme yapılmış ve önlem alınmaya çalışılmış olmasına rağmen bugüne kadar İSG konusunda yeterli gelişme sağlanamamıştır.

AB giriş sürecinin de etkisiyle, AB normlarına uygun, sağlıklı ve güvenli çalışma ortamları oluşturmak ve etkin denetim mekanizmaları geliştirmek amacıyla 2001-2012 yılları arasında ülkemizde mevzuat anlamında çok yoğun

düzenlemeler yapılmıştır. Bu sürecin sonunda ulaşılan noktayı görmek için Sosyal Sigortalar Kurumu (SGK) kayıtları incelenmiştir. Faaliyet gruplarına göre sıralanmış SGK’nın 2012 yılı verilerinde “Bina İnşaatı” 4.511 kaza ile dördüncü sırada yer almaktadır. “Bina İnşaatı” ile birlikte “Bina Dışı Yapıların İnşaatı”, “Özel İnşaat Faaliyetleri” ve “Bina ve Çevre Düzenleme Faaliyetleri” de hesaba katıldığında 9.846 kaza ile inşaat sektörünün sürecin sonunda da ilk sırada yer almakta olduğu görülmektedir. İnşaat sektöründe meydana gelen iş kazaları tüm iş kazalarının % 13,12’ini oluşturmaktadır. İş kazası sonucu en fazla ölüm, 127 kişi ile “Bina İnşaatı” faaliyet grubunda meydana gelmiştir. “Bina Dışı Yapıların İnşaatı”, “Özel İnşaat Faaliyetleri” ve “Bina ve Çevre Düzenleme Faaliyetleri” de dâhil edildiğinde ölüm sayısı 262’yi bulmaktadır. Tüm ölümlü iş kazalarının % 35,22’si inşaat sektöründe meydana gelmiştir ki bu oran ürkütücü boyutlardadır. 2012 yılının ait SGK kayıtlarına göre, inşaat sektöründe her iş günü yaklaşık 27, her iş saati 3,38, her 18 dakikada bir iş kazası meydana gelmiştir. Türkiye’deki tüm iş kazalarının % 1’i ölümle sonuçlanırken inşaat sektörümüzdeki iş kazalarının % 2,66’sı ölümle sonuçlanmıştır.

Yapı Denetimi ve İSG Mevzuatı

Gölcük ve Kaynaşlı depremlerinin ardından, 2001-2012 yılları arasında kamu ihale sistemi, yapı denetim mevzuatı ve çalışma hayatının düzenlenmesini kapsayan köklü değişiklikler yapılmıştır. O dönemde etkili olan AB görüşmelerinin de etkisiyle, AB normlarına uygun sağlıklı ve güvenli çalışma ortamları ve etkin denetim mekanizmaları oluşturmak suretiyle, inşaat sektöründe can ve mal güvenliğinin artırılması amaçlanmıştır. Bu kapsamda; imar planlarına, standartlara, fen, sanat ve sağlık kurallarına uygun kaliteli yapı yapılması için proje ve yapım aşamasında etkin bir denetim mekanizmasının oluşturulmasına ve iş güvenliği ve işçi sağlığı konusunda gerekli tedbirlerin alınmasına ilişkin usul ve esaslar yeniden düzenlenmiştir. Bu kapsamda, 2001 yılında 4708 sayılı Yapı Denetim Hakkında Kanun, 2002 yılında 4734 sayılı Kamu İhale

Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, 2003 yılında 4857 sayılı İş Kanunu ve 2012 yılında 6331 sayılı İSG Kanunu ile yasal zeminin AB standartlarına uyumlu hale getirilmesine çalışılmıştır.

4708 sayılı Yapı Denetim Hakkında Kanun

2001 yılında yürürlüğe giren kanunun “Amaç, kapsam ve tanımlar” başlıklı 1’nci maddesinde kapsamı belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında yapılan yapılar olarak belirlenmiş ancak;

- 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 26’ncı maddesinde belirtilen kamuya ait yapı ve tesisler ile 27’nci maddesinde belirtilen ruhsata tabi olmayan yapılar,

- Yapı inşaat alanı toplam 200 m²’yi geçmeyen en çok iki katlı müstakil yapılar,

- Entegre tesis niteliğinde olmayan tarım ve hayvancılık amaçlı yapı ve tesisler

- Köylerde, belediye ve mücavir alan sınırları içinde olmayan iskân dışı alanlarda ve nüfusu 5.000’in altında olan belediyelerin belediye ve mücavir alan sınırları içinde bodrum katı ve çatı arası dışında en çok iki katlı ve yalnızca bir bodrum katın inşaat alanı hesaba katılmaksızın toplam inşaat alanı 500 m²’yi geçmeyen konut yapıları ile bunların kömürlük, otopark, depo gibi müştemilatı kanunun kapsamından istisna edilmiştir. Ruhsata tabi olup, bu kanun hükümlerine tabi olmayan yapıların denetimine yönelik fennî mesuliyet, 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 26’nci ve 28’inci maddelerine göre mimar ve mühendislerce üstlenilmektedir(Yapı Denetim Kanunu, 2001).

Kanunun “Yapı denetim kuruluşları ve görevleri” başlıklı 2’nci maddesinin (f) bendinde (Değişik: 4/4/2015-6645/31 md.) yapı denetim kuruluşunun görevleri, “*İşyerinde, çalışmaların, iş sağlığı ve güvenliği mevzuatına göre düzenlenmesi gereken sağlık güvenlik planına uygun olarak yapıldığını kontrol etmek ve gerekli tedbirlerin alınması için yapı müteahhidini yazılı olarak uyarmak, uyarıya uyulmadığı takdirde durumu ilgili Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğüne bildirmek*” olarak belirtilmiştir (Yapı Denetim Kanunu, 2001).

Yine aynı kanunun “İdari müeyyideler ve teminat” başlıklı 8’inci (Değişik: 4/4/2015-6645/32 md.) maddesinin (c) bendinde, 2’nci maddenin (b) veya (f) bendinde belirtilen görevlerin yerine getirilmemesi hâlinde, tespite konu yapının yapı denetimi hizmet sözleşmesi bedelinin %10’u kadar idari para cezası öngörülmüştür (Yapı Denetim Kanunu, 2001).

Söz konusu kanun kapsamında faaliyet gösterecek firmaların belgelendirilmesi ve denetimi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı birimlerince gerçekleştirilmektedir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu

2002 yılında yayınlanan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Amaç” başlıklı 1’nci maddesinde kanunun amacı, kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemek olarak vazedilmiştir (İhale Kanunu, 2002).

Kanunun “Kapsam” başlıklı 2’nci maddesinde kapsamı, genel bütçeli kamu idareleri, özel bütçeli idareler ve belediyeler gibi kamu kurum ve kuruluşlarının mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri ile sınırlandırılmıştır (İhale Kanunu, 2002).

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’na göre yapılan ihalelere ilişkin sözleşmelerin düzenlenmesi ve uygulanması ile ilgili esas ve usulleri belirlediği 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun “Sözleşmede yer alması zorunlu hususlar” başlıklı 7’nci maddesinin (z) bendinde (Ek: 4/4/2015-6645/33 md.) işin sözleşmesinde İSG’ye ilişkin yükümlülükler yer verilmesi zorunlu hale getirilmiştir (Sözleşme Kanunu, 2002).

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununa göre sözleşmeye bağlanan yapım işlerinin yürütülmesinde uygulanacak genel esasları belirlemek amacıyla Yapım İşleri Genel Şartnamesi (YİGS) hazırlanmıştır. YİGS’in “İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması”

başlıklı 9'ncü maddesinin (4)'üncü bendinde alınan her türlü tedbire rağmen işçilerle çevre halkının kazaya uğramaları ihtimaline karşı yüklenici mali mesuliyet sigortası yaptırılmakla yükümlü tutulmuştur (YİĞŞ, 2011).

YİĞŞ'in "Yüklenicinin çalıştırdığı personel" başlıklı 7'nci bölümde yükleniciye, işe aldığı her işçiye ücretinin gösterildiği bir karne tutma zorunluluğu getirilmiştir. Aynı bölümde yapı denetim görevlisine de 4857 sayılı İş Kanunu'nun 36'ncı maddesine göre hakediş ödemelerini önceden şantiyede ilan etme, işçi alacaklarını takip etme, ödenmeyen ücretlerini hakedişlerden tahakkuk ettirme görevleri verilmiştir (YİĞŞ, 2011).

4734 sayılı kanun kapsamında ihale edilerek 4735 sayılı kanuna göre sözleşmeye bağlanan kamu inşaatlarının şantiye denetimleri Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ikincil mevzuatı esas alınarak büyük çoğunluğu bu bakanlık bünyesinde görevli teknik personel marifetiyle yapılmaktadır.

4857 sayılı İş Kanunu

2003 yılında, işverenler ile bir iş sözleşmesine dayanarak çalıştırılan işçilerin çalışma şartları ve çalışma ortamına ilişkin hak ve sorumluluklarını düzenleme amacıyla hazırlanan 4857 sayılı İş Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle 32 yıllık 1475 sayılı İş Yasası yürürlükten kaldırılmıştır. İSG ile ilgili düzenlemeler kanunun aynı başlığı taşıyan 5'nci bölümde (77-89'uncü maddeler) ve cezai müeyyideler de 105'nci maddede yer almaktadır. İş Kanununa istinaden İSG düzenlemelerine ilişkin 40'ın üzerinde yönetmelik yayınlanmıştır. Kanun, tüm sektörlerde olduğu gibi inşaat sektöründe de yeni oluşumları ve uygulamaları gündemi getirmişse de; zaman içinde yayınlanan yönetmelikler ve değişiklikler ile uygulamalarda kargaşaya ve yetki karmaşasına neden olduğundan Tablo 1'deki SGK verilerinden de anlaşılacağı üzere iş sağlığı ve güvenliği konusunda yeterli gelişme sağlanamamıştır. 6331 sayılı İSG Kanunu'nun yayınlamasıyla kanunun İSG ile ilgili maddeleri (77-89,105) ve

bu kanuna dayalı çıkarılan tüm yönetmelikler yürürlükten kaldırılmıştır.

6331 sayılı İSG Kanunu

2012 yılında yayınlanan 6331 sayılı İSG Kanunu birçok yenilikleri de beraberinde getirmiş ve yayınlanmasıyla 4857 sayılı İş Kanunu'nun İSG düzenlemelerine ilişkin maddeleri ile kanuna istinaden yayınlanan birçok yönetmelik yürürlükten kaldırılarak yenileri yayınlanmıştır. Bu kanun kapsamında işyeri, işyeri hekimi, risk, tehlike, tehlike sınıfları ve iş kazasının tanımları yapılmıştır. İşverene risk değerlendirmesi yapma/yaptırma, çalışma ortamını güvenli hale getirme, kişisel koruyucu donanım temin etme ve kullandırma, işyeri hekimi ve iş güvenliği uzmanı bulundurma, işçinin çalışmaktan kaçınma hakkına saygı gösterme; işçiye de İSG kurallarına uyma ve katılım sağlama zorunluluğu getirilmiştir. 6331 sayılı İSG Kanunu kapsamına giren, 50 ve daha fazla çalışanın bulunduğu ve 6 aydan fazla süren sürekli işlerin yapıldığı işyerlerinde yükleniciye İSG Kurulu oluşturma zorunluluğu getirilmiştir. Asıl işveren alt işveren ilişkisi bulunan işyerlerinde asıl işveren ve alt işverenin çalışan sayılarının ayrı ayrı 50 ve fazla olması durumunda asıl işveren ve alt işverence ayrı ayrı kurul oluşturulması ve kurullarca alınan kararların uygulanmasında işbirliği ve koordinasyonun asıl işverence sağlanması hüküm altına alınmıştır (İSG Kanunu, 2012).

İSG denetim hizmetlerinin inşaat sektöründeki uygulaması Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesindeki iş müfettişleri marifetiyle şantiyelere baskın mahiyetinde yapılan kontroller şeklinde icra edilmektedir.

Kanunların Birlikte Değerlendirilmesi

İnşaat sektöründe, sağlıklı ve güvenli çalışma ortamları ve etkin denetim mekanizmaları oluşturmak amacıyla 2001-2012 yılları arasında pek çok yasal düzenleme yapılmış olmasına rağmen bugüne kadar iş kazalarının azaltılmasında kayda değer bir başarı elde edilememiştir (Tablo 1). O dönemde yürürlüğe giren ihale, yapı denetim ve İSG kanunları birlikte değerlendirilerek sektörde istenilen

sinerjinin yakalanamamasının, İSG konusunda başarı elde edilememesinin nedenlerine inilmeye çalışılmıştır.

İnşaat sektöründe, İSG denetimi denilince yıllarca, yapım sürecinde gerçekleştirilen anlık şantiye denetimleri anlaşılmıştır. Şantiyelerde yüklenici ve alt yüklenici tarafından yapılan İSG'ye yönelik düzenlemelerden ve alınan tedbirlerden asıl işveren sıfatıyla yüklenici sorumlu tutulmuştur. Yüklenicinin denetlenmesi ise ÇSGB iş müfettişleri marifetiyle zaman zaman baskın niteliğinde şantiyede yapılan kontrollerle sağlanmaya çalışılmıştır. Yapı

denetim kuruluşları/heyetleri tarafından ÇŞB koordinesinde yürütülmekte olan yapı denetim faaliyetleri yıllarca imalat kontrolleri ile sınırlı tutulmuştur. İSG hizmetleri de yapı denetimi gibi bir nevi kamu hizmeti olmasına rağmen yıllarca ÇŞB birimleriyle yürütülmekte olan ihale ve yapı denetim mevzuatına İSG denetimine ilişkin herhangi bir girdi yapılmamıştır. Bu konudaki ilk girdiler 4708 sayılı Yapı Denetim Hakkındaki Kanuna da, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu da ancak 4 Nisan 2015 tarihinde 6645 sayılı kanunla yapılabilmıştır.

Tablo 1. 4708, 4734, 4735, 4857 ve 6331 sayılı Kanun Süreçlerinde İş Kazaları (Işık, 2015)

| YILLAR | Tüm Kazalar | | | Ölümlü | | |
|--------|-------------------|-----------------------|----------|-------------------|-----------------------|----------|
| | Tüm Sektör (Adet) | İnşaat Sektörü (Adet) | Oran (%) | Tüm Sektör (Adet) | İnşaat Sektörü (Adet) | Oran (%) |
| 2001 | 72.367 | 8.459 | 11,7 | 1.008 | 341 | 33,8 |
| 2003 | 76.668 | 8.190 | 10,7 | 811 | 274 | 33,8 |
| 2008 | 72.963 | 5.574 | 7,6 | 866 | 297 | 34,3 |
| 2009 | 64.316 | 7.303 | 11,4 | 1.171 | 156 | 13,3 |
| 2011 | 69.277 | 7.749 | 11,2 | 1.710 | 570 | 33,3 |
| 2012 | 74.871 | 9.209 | 12,3 | 744 | 256 | 34,4 |

4708 sayılı Kanunda İSG Uygulamaları

2001 yılında yürürlüğe giren 4708 sayılı Yapı Denetim Hakkındaki Kanun ile kamu yapı ve tesisleri dışında kalan kanun kapsamındaki yapıların mal sahibi adına denetlenmesinde özel denetim firmaları görevlendirilmiştir. Kanunun “Yapı denetim kuruluşları ve görevleri” başlıklı 2’nci maddesinin (f) bendinin ilk yayımlandığı orijinal metninde yapı denetim kuruluşunun görevleri, “İşyerinde iş güvenliği ve işçi sağlığı konusunda gerekli tedbirlerin alınması için yapı müteahhidini yazılı olarak uyarmak, uyarıya uymadığı takdirde durumu ilgili bölge çalışma müdürlüğüne bildirmek” olarak belirlenmiştir. Aslında kanunun yayımlandığı bu ilk halinde de 2’nci maddesinin (f) bendinde yapı denetim firmalarının iş güvenliği ve işçi sağlığı konusunda yüklenicinin aldığı tedbirleri denetleme görevleri olmasına rağmen bu madde sektörde farklı yorumlanmıştır. Örneğin Okumuş’a (2006) göre, “2. fıkranın amacı, teknik ve standartlara uygun kaliteli yapı

yapılmasının sağlanması, yapının esas imalatlarının kusurlu yapılması nedeniyle cana ve mala zarar verilmesinin önlenmesi olup İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği görevlilerinin işçilerin çalışma şartlarına ve çalışma ortamına ilişkin işlerinin de Yapı Denetim elemanlarıncı yürütülmesi ya da onların işlerine karışılması değildir. 4708 sayılı Yapı Denetim Kanunu ile getirilen en belirgin husus, yapının bizatihi kendisinin az veya çok hasar tehlikesi altında olması nedeniyle cana veya mala zarar verebilmesi ihtimalidir”. Bu türden tevellere ihtiyaç duyulmayacak şekilde yapı denetim kuruluşlarından talep edilen görevlerin kanunun 2. maddesinin “f” bendinde açıkça belirtildiğini savunanlar da az değildir (Dikmen vd., 2011). Bu türden farklı yorumların ve yanlış anlamaların önüne geçmek maksadıyla kanun maddesi 4 Nisan 2015 tarihinde yayınlanan 6645 sayılı yasanın 31’nci maddesi ile özünde herhangi bir değişiklik yapılmadan daha açık ve anlaşılır hale getirilmiştir. Yasanın ilgili

maddesinde yapı denetim firmalarına 2015 yılından sonra imalat kontrolünün yanında şantiyelerdeki çalışmaların İSG mevzuatına göre düzenlenmesi gereken sağlık güvenlik planına uygun olarak yapıldığını kontrol etme, yapı müteahhidini uyarma ve uymadığı takdirde ihbar etme sorumluluğuna vurgu yapılmıştır. Aslında yasanın tüm maddeleri bir bütün halinde dikkatlice incelendiğinde, firmalardan beklenen yapı denetim hizmetinin sadece yapılarda kullanılan her türlü malzemenin seçiminde ve imalatının gerçekleştirilmesinde ilgili standartlara ve yönetmeliklere uygunluğunun denetimiyle sınırlı olmadığı görülmektedir. Kanun, denetim firmalarına, yapı kalitesinin denetimleri dışında, yüklenicinin İSG'ye yönelik tedbirleri alıp almadığını denetleme yükümlülüğünü kanunun ilk yayımlandığı andan itibaren vermiştir. Bu durumu başlangıçta bir çelişki gibi algılayanlar da projenin yaşam döngüsünü dikkate aldıklarında düzenlemenin son derece yerinde ve doğru bir uygulama olduğunu görmüşlerse de ilave sorumluluk getireceği endişesiyle bunu hayata geçirmekten imtina etmişlerdir. Sonuçta bunca düzenlemeye rağmen maalesef halen yapı denetim firmaları çeşitli nedenlerle uygulamada 2.f bendine büyük çoğunlukla kayıtsız kalmakta ve hatta fiiliyatta yapı denetim sadece taşıyıcı sistem kontrolünden ibaretmiş gibi hareket ederek diğer tüm disiplinlerdeki tasarım ve uygulamaların denetiminden imtina etmektedirler.

4734 ve 4735 sayılı Kanunlar Kapsamında Denetlenen Kamu İşaatlarında İSG Uygulamaları

Kamu inşaatları 4708 sayılı kanun kapsamı dışında bırakıldığından konunun kamu açısından ayrıca ele alınması gerekmektedir. Bu kapsamda 2002 yılında yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ile kamu yapı ve tesislerinin ihale ve yapı denetimlerine yeni bir düzen getirilmiştir. 4735 sayılı kanuna dayanılarak hazırlanan YİĞŞ ile yapı denetim elemanlarına 2015 yılına kadar şantiyede çalışan işçilerin sigorta primleri ile ücretlerinin ödenmesi konusunun takip edilmesinden başka

bir sorumluluk yüklenmemiştir. 2015 yılında 6645 sayılı kanunla 4735 sayılı kanunun 7'nci maddesine eklenen (z) bendi ile yükleniciyle akdedilecek işe ait sözleşmede İSG'ye ilişkin yükümlülüklerle yer verilme zorunluluğu getirilmiştir.

Tüm bu kanunların hazırlanmasında sektörün en büyük işvereni sıfatıyla devlet her zaman, yegâne belirleyici konumunda olmuştur. 2015 yılında 6645 sayılı kanunla 4708 sayılı kanuna ve 4734/4735 sayılı kanunlara eklenen İSG sorumlulukları karşılaştırıldığında devletin yapı denetimine bakışı daha net ortaya çıkmaktadır. 4708 sayılı kanun kapsamındaki yapılarda mal sahibi adına yapılan kontrollerde yapı denetim kuruluşlarına fiiliyatta uygulanmasa da İSG faaliyetlerinin denetlenmesi yönünde sınırları açıkça belirtilmiş görevler verilmiştir. Buna karşın devletin 4734/4735 sayılı kanunlar kapsamında kendi mal sahibi olduğu kamu yapılarının kendi yapı denetim personeline gerçekleştirilen imalat kontrollerinde yüklenicinin İSG faaliyetleri yönünden denetlenmesine ilişkin sınırları açıkça belirtilmiş görevler verilmediği görülmektedir.

Yapım işlerinde gerçekleştirilen imalat kalemlerinin yapım şartları ve teknikleri aslında o imalat safhasında alınması gerekli İSG tedbirlerinin bizatihi kendisidir. Dolayısıyla yapı denetim elemanlarının gerek özel yapıların ve gerekse kamu yapılarının inşasında gerçekleştirilen pek çok imalatın projesine, şartnamesine fen ve sanat kurallarına uygunluğunun denetimi aslında İSG yönünden denetimi de kapsamaktadır. Örneğin, kalıp ve kalıp iskelesinin proje ve şartnamesine uygunluğunun denetimi, imalatın proje ebatlarına uygun yapılmasının yanında kullanılan malzeme açısından standartlara ve yapım tekniği açısından da fen ve sanat kurallarına uygunluğunun denetimini de kapsamaktadır. Böylesi etkin bir denetim neticesinde usulüne uygun yapılmış kalıp ve kalıp iskelesi ile gerek bu imalat kalemlerinin yapımı ve gerekse beton dökümü esnasında olası kaza riskleri azaltıldığından bir anlamda İSG yönünden denetim de yapılmış olmaktadır.

Aslında şantiyede imalat kontrolü yapan teknik personele; işçinin imalat bünyesinde kullandığı malzemelerin standartlara, imalat miktarının proje ve şartnamesine ve yapım tekniğinin fen ve sanat kurallarına uygunluğunu denetlemesinin yanında işçilerin kazalara karşı sigortalı olmasını, sosyal güvenlik kurumlarına bildirilmesini ve ücretlerinin ödenmesini takip etme sorumluluğu da verilmiştir. Meri yapı denetim kanunları çerçevesinde, yapı denetim heyetleri, işçilerin kullandığı malzeme, yaptığı iş ve ödenmeyen ücretleri hakkında yükleniciyi denetime tam yetkilidir. İşçilerin sağlığını ve hatta yaşamını tehlikeye atan güvensiz durum ve davranışlara karşı yüklenicinin ihmal ve zafiyetini tespit eden yapı denetim elemanı da görevli, yetkili ve sorumlu addedilmediğinden pek çok yasal düzenlemeye rağmen iş kazaları azaltılamamıştır. Bu nedenle 4708 sayılı yasanın 2.maddesi “f” fıkrasında “İşyerinde, çalışmaların, iş sağlığı ve güvenliği mevzuatına göre düzenlenmesi gereken sağlık güvenlik planına uygun olarak yapıldığını kontrol etmek ve gerekli tedbirlerin alınması için yapı müteahhidini yazılı olarak uyarmak” ibaresi çok yerinde bir ifadedir. Bu ifadeye kamu inşaatlarıyla ilgili yasal düzenlemelerde de yer verilmesi ve uygulamanın doğru takibinin inşaatlardaki kazaların en aza indirilmesinde büyük rol oynayacağı kesindir. Diğer yandan bu husus taraflarca doğru takip edildiği takdirde bir yetki karmaşasına yol açmayacağı gibi projelerde kısmen de olsa bir sinerji oluşturacak ve oto kontrol mekanizması yaratacaktır.

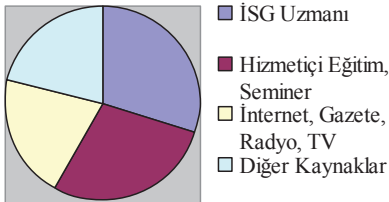
Kamu yapıların denetim sorumluluğu teknik sorumluluk yanında mali sorumlulukları da kapsamaktadır. Kamuya ait kaynakların sınırlı olması, maliyet kavramının önemini daha da arttırmış, mevcut kaynakların mümkün olduğunca etkin kullanılmasını zorunlu hale gelmiştir (Çelik vd., 2003). Yapı maliyeti ise sadece yapım maliyetinden ibaret değildir. Yapı maliyeti, aslında yapının tasarım, projelendirme, yapım, kullanım ve yok edilme süreçlerini kapsayan tüm yaşam döngüsü boyu maliyetleri kapsamaktadır Yapı maliyetinin en önemli ve en pahalı bileşeni ise insan sağlığıdır. Hele can kaybına mal olan imalat kalemine paha

biçilememekte ve maliyeti katlanılmaz boyutlara ulaşmaktadır. Kavramsal tasarım ve uygulama projeleri aşamalarında İSG kriterlerinin göz önüne alınması projelerle birlikte Sağlık ve Güvenlik Planlarının da hazırlanması yapım aşamasındaki olası kaza risklerini ortaya çıkmadan önleyecektir. “*Bilimsel olarak defalarca kanıtlanan ve olgularla da desteklenen risk hiyerarşisine göre, kimi zaman bir tasarım değişikliği, kimi zaman tasarımdaki eklemeler ile daha projenin ön tasarım evresinde oldukça düşük maliyetle bazı değişiklikler yapılmak suretiyle, proje aşamasında büyük ölçüde iş kazaları riskleri ortadan kaldırılabilmektedir. Tüm bunların yanı sıra, artık iş güvenliği bir binanın veya mühendislik yapısının yaşam döngüsü içinde ele alınmakta, bakım, onarım, tadilat gibi aşamalar dahi tasarım evresinde düşünülmektedir*” (Gürcanlı, 2007). Yapı denetim elemanlarının İSG denetimlerinde tüm yapı yaşam döngüsünde aktif olarak görev almadan iş kazalarının felaket boyutlarındaki değerleri azaltılamayacak, daha sağlıklı ve güvenli çalışma ortamları yaratılamayacaktır.

Anket Çalışması Sonuçları ve Bulgular

İSG'nin mevzuat boyutu yanında sahada çalışan teknik personel tarafından nasıl değerlendirildiğine ilişkin bilgi edinmek maksadı ile çalışma kapsamında bir anket çalışması düzenlenmiştir. Bu kapsamda hazırlanan anket, bünyesinde yapı denetim teşkilatı bulunan bir bakanlığın merkez ve taşra birimlerinde görevli rastgele seçilen kontrol mühendislerine uygulanmıştır. İlgili bakanlığın Ankara, Eskişehir, Malatya, İstanbul ve Diyarbakır Bölge Başkanlıklarında görevli 50 kontrol mühendisinin kişisel e-posta adreslerine anketin linki gönderilmiştir. Araştırmanın amacı ve kapsamı konusunda kısa bir bilgilendirmeyi müteakip 11 sorudan oluşan anketin isim ve adres belirtmeden 25 gün içinde on-line olarak cevaplandırılması istenmiştir. Anket 15 günlük sürenin sonunda erişime kapatıldığında % 72'lik katılım oranıyla 36 kişi tarafından cevaplandırılmıştır.

İSG ile ilgili ilk bilgiyi, katılımcıların % 30'u İSG uzmanından, % 28'i hizmet içi eğitimler ve seminerlerden, % 21'i internet, gazete, radyo ve televizyondan, % 21'i ise farklı kaynaklardan edindiklerini beyan etmişlerdir. İlk duyumun ardından, katılımcıların % 80'i daha kapsamlı bilgi edinme ihtiyacı hissetmiş ve % 65'i konuyu asıl kaynağına inerek yasal mevzuattan öğrenirken, % 30'u yazılı ve görsel basımla yetinmiş, % 5'i de yetkili İSG firması ya da uzmanından kurs almayı tercih etmiştir. Katılımcıların tamamı şantiyelerde İSG yaptırımlarına ihtiyaç olduğu görüşünde birleşmekte ve % 72'si kanunu uygulanabilir bulmaktadır. Katılımcılar, denetimlerdeki şantiyelerin tamamında İSG planı yapıldığını, % 93'ünde iş sağlığı kurulları, İSG uzmanı ve işyeri hekimi bulunduğunu ancak yarıya yakın kısmında (% 47) iş müfettişlerince yeterli sıklıkta ve etkin bir denetim gerçekleştirilmediğini beyan etmişlerdir. Katılımcıların tamamına yakını (% 93) yasal mevzuat kapsamında yapı denetim elemanlarına da şantiyede yüklenicinin aldığı İSG tedbirlerini denetleme görev ve sorumluluğu verilmesinin iş kazalarını azaltacağı fikrine katılmıştır. İmalat kontrolünden sorumlu yapı denetim elemanlarının büyük çoğunluğu (% 72), ulusal düzeyde güvenlik kültürünün oluşmasında 6331 sayılı kanunun katkısı olduğunu düşünmektedir. Mevcut yasalar kapsamında şantiyelerde alt yüklenici olsa da İSG tedbirlerinin alınmasından asıl yüklenici sıfatıyla müteahhit sorumlu tutulmuştur. Buradan hareketle "Üst yüklenici sıfatıyla işveren konumundaki kamu kurum/kuruluşunun (devletin) da sorumluluğunun olması gerektiğini düşünüyor musunuz?" sorusu katılımcıları (% 50-50) ikiye bölmüştür.



Şekil 1. İSG ile ilgili edinim kaynağı

Teknik personelin İSG konusunda sorumluluk almak istememesinin altında böylesine riskli bir alanda olası bir kaza durumunda tüm sorumluluğun kendi üstüne yıkılacağı endişesinin yattığı değerlendirilmektedir. Şantiyede meydana gelebilecek bir kaza sonrası yapılacak incelemede kaza sebepleri arasında İSG açısından yeterli tedbirlerin alınmamasının yanında denetim eksikliği de yer alacaktır. Bu durumda üst işveren sıfatıyla eksik denetim yapan ilgili kamu kurum/kuruluşuna (devlete) da yasal sorumluluk atfedilmesi ve bu sorumluluğun yapı denetim elemanlarına rücu ettirilmesi söz konusu olabilecektir. Böyle bir endişenin, faydasına inanmalarına rağmen, yapı denetim personeline teknik sorumluluğa ilave olarak bu türden bir sorumluluk daha alma hususunda isteksiz davranmalarına neden olduğu değerlendirilmektedir. Buna rağmen, yapılan bu anket çalışması, olası bir kaza sonrasında sorumlu aramaktan ziyade kazayı önlemede etkinliği arttırmak amacıyla yapılacak bir düzenlemeyle, yapı denetim elemanlarına verilecek İSG denetim yetkisinin iş kazalarını önlemede etkili olacağına inanıldığını göstermektedir.

Sonuçlar ve Tartışma

Bu çalışmada, 4857 ve 6331 sayılı kanunla öngörülen İSG'ye yönelik tedbirlerin inşaat sektöründe 4708, 4734 ve 4735 sayılı kanunlar kapsamında gerçekleştirilen kamu inşaatlarının denetimi ile birleştirilmesinin gerekliliği incelenmiştir. Güvenli şantiye ortamlarında kaliteli ve güvenli yapılar yapma, planlama ve kavramsal tasarım aşamalarından başlayarak projeye ilişkin tüm paydaşların sürece dâhil olduğu, bütüncül bir yaklaşımla oluşturulacak çalışmaların varlığı oranında sağlanabilecektir. Bu ortak çalışmalara imkân tanıyacak yasal zemin hazırlanması ve paydaşların konuyu sahiplenmesi ve samimiyetle yaklaşması oranında iş kazalarında azalma sağlanabilecektir. Bu bağlamda yapılması gereken kimin hangi konuda yetkili olduğunu aramaktan ziyade tüm paydaşların en kıymetli varlık olan insana zarar gelmesini önleyecek tedbirler üzerinde çalışmasıdır.

İnşaat sektöründe İSG, sektörün paydaşlarının büyük çoğunluğunca algılandığı şekliyle sadece şantiye ortamının güvenli hale getirilmesi ve baret, emniyet kemeri kişisel koruyucu donanım kullanımından ibaret değildir. Yapı projelerinin tasarımından, projelendirme, yapım, kullanım ve yok edilme süreçlerine kadar her safhada İSG perspektifinden değerlendirilmesiyle, yapım aşamasında da imalat kontrolünün paralelinde risk analizinin de yapılarak asıl yüklenici marifetiyle alınan tedbirlerin de denetimiyle mümkün olabilecektir. Bunun etkin bir şekilde uygulanabilmesi için de devletin gerekirse üst yüklenici sıfatıyla asıl yüklenicinin her türlü sorumluluklarına ortak olarak, kamu denetimi yapan kontrol teşkilatını da sürece etkin bir şekilde dâhil etmesiyle gerçekleştirilebilecektir.

4708 sayılı kanuna 4 Nisan 2015 tarihinde 6645 sayılı kanunla yapılan değişikliğe benzer şekilde 4734 ve 4735 sayılı kanunlara da aynı netlikte İSG denetimine ilişkin girdiler yapılarak, önleyici yaklaşıma dayalı denetim ve gözetim hizmetleriyle inşaat kazalarının azaltılması sağlanabilecektir. İSG hizmetleri de en az yapı denetim hizmetleri kadar bir kamu hizmeti olarak değerlendirilmelidir. İSG denetim hizmetlerinin ve eğitimlerinin ÇSGB, yapı denetim hizmetlerinin de ÇŞB tarafından yapılıyor olması, her iki bakanlık çalışanları ve paydaşlarının sürece aktif olarak dâhil edilmelerinin, doğru ve uygulanabilir tedbirler almalarının ve konuyu içselleştirmelerinin önünde engel teşkil etmemelidir. Bu durum en büyük işveren sıfatına haiz devletin, asıl işverenin üstünde üst işveren kimliğiyle iş kazalarının asıl sorumluluğunu kendinde hissederek farklı bakanlıklardaki personelini ortak bir hedefe yönlendirmektedir. Daha sağlıklı ve güvenli şantiye ortamları oluşturulması tüm paydaşların İSG konusunda çekinmeden sorumluluk almaları ile mümkün olabilecektir. Özellikle kamu adına denetim yapan tüm personelin saha gerçekleştirecekleri etkin etkin bir denetimle önleyebilecekleri can ve mal kayıpları konusunda sorumluluk üstlenerek ortak bir tutum geliştirmeleri mesleki, vicdani ve etik bir gerekliliktir.

Kaynaklar

- Bostancıoğlu, E., (2006). Konut Binalarının Ön Tasarımında Bir Maliyet Tahmin Modeli, *DEÜ Mühendislik Fakültesi Fen ve Mühendislik Dergisi*, Cilt:8 Sayı:3 s.27-49.
- Çelik, M. H., Kanıt, R. ve Başkan, U.N., (2003). Kamuya Ait Bina İnşaatlarında Tahmin Edilen Maliyet ile Gerçekleşen Maliyet Arasındaki İlişkinin Belirlenmesi, *Politeknik Dergisi*, Cilt:6 Sayı:4 s. 677-692.
- Dikmen, Ü.S., Akbıyıklı, R., Aytekin, O. ve Baradan S., (2011). İş ve Yapı Denetim Yasalarının İş Sağlığı ve Güvenliği Açısından Bütünleşik İncelenmesi, *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Mühendislik Mimarlık Fakültesi Dergisi*, Cilt:XXIV, Sayı:2.
- Güranlı, G.E., (2007). Yeni ve Zorunlu Bir Kavram Olarak İş Güvenliği için Tasarım, 3. İSG Sempozyumu Bildiriler Kitabı.
- İşık, G.,(2015). Yapı Denetiminde İş Sağlığı ve İş Güvenliği (İş Yasası, İSG Yasası ve Yapı denetim Yasası Açısından İnceleme), 5. İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Sempozyumu,5-6 Kasım 2015, İzmir.
- İhale Kanunu (2002). 4734 sayılı Kamu İhale Kanun, 22.01.2002 tarih ve 24648 sayılı Resmi Gazete
- İSG Kanunu (2012). 6331 sayılı İSG Kanun, 30.06.2012 tarih ve 28339 sayılı Resmi Gazete
- İş Kanunu (2003). 4857 sayılı İş Kanun, 10.06.2003 tarih ve 25134 sayılı Resmi Gazete
- Okumuş, E., (2006). Yapı Denetimi Sadece Yapının Kalitesinin Denetlenmesidir, İnşaat Mühendisleri Odası, Türkiye Mühendislik Haberleri, Sayı 441.
- Özer, K., (2008). İnşaat Sektöründe İş Sağlığı ve Güvenliği Semineri, http://212.175.131.61/www.isggm.gov.tr/htdocs/article.php?article_id=195, Erişim Tarihi:02 Haziran 2015.
- Sözleşme Kanunu (2002). 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanun, 22.01.2002 tarih ve 24648 sayılı Resmi Gazete
- Tip Sözleşme, (2011). Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme Tasarısı, 16.07.2011 tarih ve 27996 sayılı Resmi Gazete
- Yapı Denetimi Kanunu (2001). 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun, 13.07.2001 tarih ve 24461 sayılı Resmi Gazete
- YİĞŞ (2011). Yapım İşleri Genel Şartnamesi, 16.07.2011 tarih ve 27996 sayılı Resmi Gazete

Integrated Evaluation of Occupational Health Safety and Construction Inspection Laws: Surveying of Building Inspectors' Responsibilities for Occupational Health Safety at Public Construction Projects

Extended abstract

Fundamental changes about public procurement system, building audit regulations and work environment are made between 2001 and 2012. With the added momentum of EU accession process during that period, it was aimed to enhance the safety of workers and properties in the construction sector by establishing healthy and safe working environments and effective audit mechanisms in line with EU norms and standards. In this context, procedures and principles about taking necessary precautions in health and safety at work and establishing an efficient inspection mechanism during conceptual design and construction period are reconsidered in order to build quality buildings in accordance with the development plans and standards, and in line with the rules of science, art and hygiene.

Building audit regulations were redesigned with the law 4708 dated 2001; and public procurement system was redesigned with the laws 4734 and 4735 dated 2002. In 2003 the labor law 4857 entered into force by substituting the law 1475. The legal ground was tailored to become compatible with EU legislation by putting the occupational health safety law 6331 into force in 2012. Between the years 2001-2012 during which the legal infrastructure of Turkey was re-designed comprehensively, many amendments were made in the laws about public procurement system, building audit regulations and occupational health safety in order to ensure the harmony among the laws. Although public procurement system and building audit regulations within the health safety regulations were put into practice in early 2000's, their preliminary impact could not be felt effectively until 4 April 2015, when the inspection law 6645 was issued.

In this study, it is aimed to achieve an integrated evaluation of both groups of laws with respect to occupational health and safety. A survey is held in order to predict the tendency of building inspectors for occupational health safety at public construction projects. The rate of work-related accidents will be reduced considerably only when a control mechanism with a clearly defined area of responsibility is established is tasked to inspect health safety, along with health safety inspectors.

Keywords: *Construction Sector, Occupational Health Safety, Work-related Accidents, Building Audit*