

İŞ VE YAPI DENETİM YASALARININ İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİ AÇISINDAN BÜTÜNLEŞİK İNCELENMESİ

S. Ümit DİKMEN¹, Rıfat AKBIYIKLI², Osman AYTEKİN³, Selim BARADAN⁴

ÖZET : İş sağlığı ve güvenliği ile ilgili yasa, tüzük ve yönetmeliklerin ana hedefi, genelde başta inşaat sektörü olmak üzere iş güvenliği performansını geliştirmek ve iş aktivitelerinin daha sağlıklı ve kazasız olarak sürdürülmesini sağlamaktır. Bu bağlamda, 2003 yılında yürürlüğe giren 4857 sayılı İş Yasasının temel hedeflerinden birisi tüm sektörlerde iş kazalarının ve kazalara bağlı kayıpların en aza indirilmesidir. Diğer yandan, 2001 yılında yürürlüğe giren 4708 sayılı Yapı Denetim Yasası temel olarak sağlam, kaliteli ve sağlıklı yapılar üretilmesini hedeflemektedir. Bu çalışmanın amacı, iş sağlığı ve güvenliği konusunda iki yasanın bütünleşik bir incelemesinin yapılmasıdır.

ANAHTAR KELİMELELER : İnşaat Sektörü, İş Sağlığı ve Güvenliği, İş Yasası, Yapı Denetim Yasası.

INTEGRATED EVALUATION OF LABOR AND CONSTRUCTION SUPERVISION LAWS WITH RESPECT TO OCCUPATIONAL HEALTH AND SAFETY

ABSTRACT : The main aim of the laws and regulations in occupational health and safety is to increase the occupational safety performance and to assure the healthy and accident free conductance of the activities, especially in the construction sector. In this respect, one of the main targets of the labor law, numbered 4857, that got in force in 2003 was to decrease the occupational accidents and the related losses to a minimum in all the sectors. On the other hand, the construction supervision law, numbered 4708, got in force in 2001 principally aims for the production of robust, good quality and healthy buildings. The objective of this study is an integrated evaluation of both laws with respect to occupational health and safety.

KEYWORDS : Construction Sector, Occupational Health and Safety, Labor Law, Construction Supervision Law.

¹ İstanbul Kültür Üniversitesi, Mühendislik Mimarlık Fakültesi, İnş. Müh. Bölümü, Ataköy Yerleşkesi, İSTANBUL

² Sakarya Üniversitesi, Mühendislik Fakültesi, İnşaat Mühendisliği Bölümü, Esentepe Yerleşkesi, ADAPAZARI

³ Eskişehir Osmangazi Üniversitesi, Mühendislik Mimarlık Fakültesi, İnş. Müh. Bölümü, 26480 Meşelik Kamp., ESKİŞEHİR

⁴ Ege Üniversitesi, Mühendislik Fakültesi, İnşaat Mühendisliği Bölümü, Bornova Yerleşkesi, İZMİR

I. GİRİŞ

İnşaat sektörü, tüm dünyada olduğu gibi, Türkiye’de de tehlikeli iş kolları arasındadır. ILO (International Labour Organization) verilerine göre, gelişmiş ülkelerde inşaat işçileri diğer sektörlerde çalışan işçilere oranla 3 - 4 kat, gelişmekte olan ülkelerde ise 6 kat’a kadar varan daha fazla kazaya uğrama riski taşımaktadırlar [1]. Sektörde yaşanan kazalar sonucunda her yıl çok sayıda yaralanma veya can kaybı vakaları yaşanmaktadır. Çizelge 1’de, 1992 – 2009 yılları arasında Türkiye’deki tüm sektörlerde ve inşaat sektöründe gerçekleşen kazalara ait Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) (2008 yılından itibaren Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) istatistiklerinden elde edilen verilerin bir özeti verilmiştir [2, 3].

Çizelge 1. 1992 – 2009 yılları iş kazaları.

	Tüm kazalar			Sürekli iş görememezlik			Ölüm		
	Tüm Sektörler	İnşaat Sektörü		Tüm Sektörler	İnşaat Sektörü		Tüm Sektörler	İnşaat Sektörü	
Yıllar	Adet	Adet	Oran %	Adet	Adet	Oran %	Adet	Adet	Oran %
1992	139.414	22.863	16,4%	3.453	590	17,1%	1.776	559	31,5%
1993	109.563	17.535	16,0%	3.943	556	14,1%	1.516	464	30,6%
1994	92.087	13.991	15,2%	3.209	480	15,0%	1.191	421	35,3%
1995	87.960	12.809	14,6%	2.990	488	16,3%	919	348	37,9%
1996	86.807	11.784	13,6%	3.240	453	14,0%	1.492	555	37,2%
1997	98.318	14.703	15,0%	4.375	559	12,8%	1.473	437	29,7%
1998	91.895	12.355	13,4%	3.850	613	15,9%	1.252	380	30,4%
1999	77.955	10.278	13,2%	3.407	721	21,2%	1.333	407	30,5%
2000	74.847	7.845	10,5%	1.818	399	21,9%	1.173	379	32,3%
2001	72.367	8.459	11,7%	2.180	517	23,7%	1.008	341	33,8%
2002	72.344	7.982	11,0%	2.087	446	21,4%	878	319	36,3%
2003	76.668	8.198	10,7%	1.596	356	22,3%	811	274	33,8%
2004	83.830	8.106	9,7%	1.693	349	20,6%	843	263	31,2%
2005	73.923	6.480	8,8%	1.639	324	19,8%	1.096	290	26,5%
2006	79.027	7.143	9,0%	2.267	428	18,9%	1.601	397	24,8%
2007	80.602	7.615	9,4%	1.956	364	18,6%	1.044	359	34,4%
2008	72.963	5.574	7,6%	1.694	373	22,0%	866	297	34,3%
2009	64.316	7.303	11,4%	1.885	284	15,1%	1.171	156	13,3%
Ortalama	85.271	10.612	12,1%	2.627	461	18,4%	1.191	369	31,3%

Çizelge 1’deki 18 yıllık dönemin verileri kullanılarak hesap yapıldığında, inşaat sektöründe yaşanan toplam kazalar, ölümlü kazalar ve iş görememezlikle sonuçlanan kazaların tüm sektörlerdeki toplamların sırasıyla % 9,4, % 19,4 ve % 26,7’sine karşı geldiği görülmektedir. Çizelgedeki verilere göre tüm

sektörlerde iş kazaları sayısında bir gerileme gözlenirse de, inşaat sektöründe ölüm ve sürekli iş görememezlik ile sonuçlanan kazaların diğer sektörlerde meydana gelen kazalara oranla birkaç istisna hariç yerini korumaktadır. Bu noktada vurgulanması gereken acı bir gerçek ise bu istatistiklerin maalesef gerçeği tam olarak yansıtmadığıdır. Örneğin, ölümlü sonuçlanan kazalara ait sayıların oldukça sıhhatli olmasına karşın pek çok yaralanmalı kaza yasal hükümlere rağmen kayıtdışı kalabilmektedir. Fakat konu ile ilgili mevcut istatistikler her ne kadar yeterli ve sağlıklı değilse de mevcut durumdaki sayıların ne derece endişe verici olduğu açıktır.

Çalışma hayatında, çalışan – işveren ilişkilerini ve İSG konusunda dâhil olmak üzere çalışma ortamını düzenleyen ve 30 yılı aşkın süredir yürürlükte olup artık güncelliğini bir hayli yitirmiş olan 1475 sayılı yasanın güncelleştirilmesi de amaçlanarak, 4857 Sayılı “İş Yasası” 22/05/2003 tarihinde yayınlanarak yürürlüğe girmiştir [4, 5]. Yeni yasada iş sağlığı ve güvenliği (İSG) konusu geçmişteki yasa ve uygulamalara nazaran daha kapsamlı şekilde ele alınmıştır. Bu bağlamda yasanın temel amaçlarından birisi iş kazalarının en aza indirilmesi hedefiyle Avrupa Birliği normlarında bir İSG düzenleme ve denetim mekanizmasının oluşturulması olmuştur.

Ayrıca, inşaat sektörü ile ilgili olarak, Dünyada ve Türkiye’de olan bu yüksek kaza oranlarını da dikkate alarak inşaat işleri Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na, 2009 yılında çıkartılan ve halen yürürlükte olan “İş Sağlığı ve Güvenliğine İlişkin Tehlike Sınıfları” tebliğine göre “çok tehlikeli” sınıfına giren iş kolları arasında sıralanmıştır [6].

Diğer yandan, Türk inşaat sektörünün temel sorunlardan bir diğeri ise kalite sorunudur. Denetimsiz ve yetersiz mühendislik hizmeti olarak oluşmuş olan yapı stoğu nedeniyle 1999 Gölcük ve Kaynaşlı depremlerinde çok sayıda yapı yıkılmış veya kullanılamaz hale gelmiştir. Sonuçta, 7,5 büyüklüğündeki Gölcük depreminde 20.000’nin üzerinde can kaybı yaşanmış ve maddi zararlar 20 milyar ABD Dolarının üzerinde olmuştur [7].

Ardışık olarak 3 ay arayla gerçekleşen bu iki depremdaki can ve mal kayıplarına bir anlamda tepki olarak yapı kalitesinin artırılması amacıyla 03/02/2000 tarihinde 595 sayılı Yapı Denetimi Hakkında KHK çıkartılmış ancak kararname uygulamada çıkan sıkıntıların aşılmasında yetersiz kalmıştır. Anayasa Mahkemesi’nin bu kararnameyi iptal etmesinden sonra 13/07/2001’de 4708 sayılı Yapı Denetim Yasası yürürlüğe girmiştir [8]. Yasanın temel amacı yapıların, özel sektörde oluşturulacak bağımsız uzman denetim kuruluşlarınca denetlenmesini gerçekleştirmek ve bu vasıta ile kaliteli ve dayanıklı yapıların inşasını sağlamaktır. Yasada bu kuruluşların denetiminin kamu adına Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından yapılması hedeflenmiştir. Yasa ayrıca denetim kuruluşlarına inşaat kalitenin sağlanmasının yanısıra üretilen yapılarda İSG’nin sağlanmasına yönelik görevler de yüklemiştir.

Bu çalışmada amaçlanan, her iki yasada da bulunan İSG’ye ait hükümlerin bütünleşik bir incelemesinin yapılarak konuya olan etkilerinin ve olası katkılarının incelenmesidir. Bu bağlamda Yapı Denetim

kuruluşlarının konuyu ilişkin hâlihazırdaki yaklaşımlarını tespit etmek amacıyla İstanbul, Ankara, İzmir ve Sakarya’da toplam 25 firmayı kapsayan bir anket çalışması yapılmıştır.

II. 4857 SAYILI İŞ YASASI

4857 Sayılı İş Yasası yürürlüğe girdiği tarihten itibaren iş sağlığı ve güvenliğini ilgilendiren konu ve amaçlarına yönelik önemli gündem maddelerini de içermiş ve vurgulamıştır. İzleyen başlık ve açıklamalar da bu önemi vurgulanan İSG ile ilgili maddelerin inşaat sektörü ile ilgili ve ilişkili olan hususlarını belirtmekte ve değerlendirmektedir.

II.1. Yasadaki İSG ile İlgili Maddeler

Yasa iş hayatının temel prensiplerini düzenlemenin yanısıra sağlıklı ve güvenli iş ortamlarının tesis edilmesini amaçlamaktadır. Bu bağlamda yasanın 5’nci bölümünde yer alan İSG ile ilgili ve inşaat sektörü için önemli olan maddeleri aşağıdaki gibi sıralayabiliriz;

- *İş yerlerinde işverenin ve işçilerin iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması amacıyla uymak zorunda oldukları yükümlülüğün tanımlanması (Madde 77)*
- *Sağlık Bakanlığının görüşünü alarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliği önlemlerinin alınması amacıyla tüzük ve yönetmelikler çıkarılması (Madde 78)*
- *İş yerlerinin Bakanlıkça teftişi ve işin durdurulması veya kapatılması (Madde 79)*
- *İş sağlığı ve güvenliği kurulu bulundurulması (Madde 80)*
- *İş sağlığı ve güvenliği hizmetlerinin işyeri hekimi, iş güvenliği uzmanı ve ortak sağlık ve güvenlik birimi tarafından yürütülmesi (Madde 81)*
- *İş sağlığı ve güvenliği konusunda işçilerin işvereninden isteyebilecekleri talepler (Madde 83).*

II.2. İSG ile İlgili Maddelerin İnşaat Sektörü Yönünden İncelenmesi

Türkiye’de inşaatlarda olan kazaların ciddi bir miktarının çeşitli nedenlerle kayıt dışı kaldığı yukarıda da bahsedildiği üzere maalesef bilinen bir gerçektir. Bu bağlamda yasa madde 77’de kazaların 2 iş günü içerisinde bölge çalışma müdürlüğüne bildirilmesini şart koşmaktadır. Böylece yasada kaza istatistiklerinin daha sağlıklı ve güvenilir hale gelmesi hedeflenmiştir. Diğer yandan, her ne kadar, Madde 105’de, Madde 77’de ki “İş sağlığı ve güvenliği ile ilgili hükümlere aykırılık” halinde 1,000 TL ceza kesileceği öngörülmüşse de adli takip gerektirmeyen vakaların bildirilmediği bir gerçektir. Adli takip gerektirmeyen veya adli takibe uğramayan kazaların ilgili makamlara bildirilmemesinde inşaat

sektöründe azımsanamayacak miktarda olan kayıt dışı ve sigortasız işçi çalıştırılmasının etkisinin olduğu da bir gerçektir.

Madde 78 ile makine, araç gereç kullanan bazı kişilerin korunması amacıyla yönetmelik çıkarma yetkisi ÇSGB'ye verilirken çok önemli bir konu olan bu makine, araç ve gereçlerin ne gibi emniyet sistemleri içereceği konusunun başka yasa veya yönetmelik veya standartlara bırakıldığı anlaşılmaktadır. Ne yazık ki, Türkiye'de inşaat makine, araç, gereç ve ekipmanları ile ilgili son yıllarda çok sayıda şartname, yönetmelik ve/veya standart yayınlanmış olsa da, sektörde bunların hakkında yeterli bilgi birikimi ve kullanım alışkanlığı yoktur. Örneğin, inşaat iş iskeleleri ile ilgili Türk Standartlar Enstitüsü'nce yayınlanmış olan standartlar mevcut ise de bu standartlara uygun iskele kullanımı yok gibidir. İstanbul'da 2010 yılında 104 şantiye ziyaret edilerek yüz yüze yapılmış olan bir anket çalışmasında, ziyaret edilen şantiyelerin hiç birinde bu standartlara uygun iskeleye rastlanmamıştır [9]. Diğer taraftan, yasanın bu maddesine bağlı olarak ÇSGB tarafından çıkarılmış olan "Yapı İşlerinde Sağlık ve Güvenlik Yönetmeliği"nde ise makine ve ekipman için sadece "iyi çalışır durumda" olması ibaresi vardır. Fakat bu ibareden ne kastedildiği ise açıkça belirtilmemiştir. Trafığe çıkmayan müteharrik makineler veya kaldırma araçları için herhangi bir periyodik muayene veya sertifikalandırma sistemi yoktur.

Madde 79'da inşaat sektörünü ilgilendiren en önemli nokta "yaşam için tehlikeli" ibaresinin tarifinin yapılmamış olmasıdır. Elbette bu tarifi yasanın içinde yapılmış olması beklenemez ama bu ibarenin tarifi mevcut yönetmelik ve standartlarda da hangi durumların yaşam tehlikesi oluşturacağı veya hangi işlerde yaşam tehlikesini önleyici ne gibi önlemler alınması gerektiğini belirten kapsamlı tarifler ya yoktur ya yetersizdir veya sektörece uygulanmamaktadır. Ayrıca her ne kadar bürokratik bir işlem olarak gözükse de bölge müdürünün kurulacak komisyonda olması bölge müdürünün iş yükünü ciddi şekilde arttıracak yönde olan bir yaklaşımdır. Diğer önemli bir nokta ise işçi temsilcisinin seçimidir. Bu konu yasada açık bırakılmıştır. Bu bağlamda, örneğin maddede bahsi geçen tehlikeli durumun kazı çalışmaları veya patlatıcı kullanımı ile ilgili olması halinde ve seçilen işçi temsilcisi de kalıp ustası olduğu takdirde, işçi temsilcisinden komisyon çalışmalarına sağlaması beklenen fayda büyük olasılıkla gerçekleşmeyecektir. Bu yüzden işyerinin kapatılması konusunda bürokrasinin biraz daha azaltılarak iş müfettişlerine biraz daha serbestlik tanınması bu uygulamanın daha sık gerçekleşmesini sağlayacak ve dolayısıyla işverenlerin iş sağlığı ve güvenliğini sağlamada daha titizlikle davranmasına neden olacaktır.

İş sağlığı ve güvenliği kurulu şüphesiz işyerlerinde iş güvenliğini sağlama konusunda atılacak önemli adımlardan bir tanesidir (Madde 80). Ancak, böyle kurulların kurulması iş güvenliği kültürünün anlaşılması ve oturmasından sonra gerçekleşecek bir adımdır. Aksi takdirde ülkemizdeki gibi sadece teoride bulunan ancak gerçekte faal olmayan bir uygulama haline dönüşür. Örneğin, yukarıda bahsi geçen İstanbul'da ki 104 şantiye üzerinde yapılmış olan çalışmada 50 ve üzeri çalışanı olan şantiyelerin (tüm şantiyelerin %77,9'u) sadece %82,7'sinde İSG kurulu olduğu tespit edilmiştir [9]. Bu da yasanın

üzerinden araştırma tarihinde 7 yıl geçmesine rağmen tam anlamıyla işlerlik kazanmadığını göstermektedir.

Madde 80 ve 81’de yer alan 50 çalışan sayısı limiti Türk inşaat sektörü açısından en tartışmaya açık konulardan biridir. Çünkü birçok inşaattaki çalışan sayısı zikredilen 50 sayısından düşüktür veya sektörde bulunan kayıtsız çalışanlar nedeniyle düşük gözükmektedir. Bilhassa şehir içinde yapılan birçok inşaatta kayıtlı işçi sayısı 50’nin altındadır. Ayrıca bazı karmaşık ve tehlikeli inşaat projelerinin 50 işçinin altında tamamlanabileceği de bir gerçektir [10]. Kaldı ki, toprak göçmeleri nedeniyle çoğu ölümlü çok sayıda kazanın yaşandığı altyapı projelerinde çalışan sayısı birçoğunda 50’nin altında kalmaktadır. Bu maddelerin inşaat sektörü açısından yeniden ele alınıp düzenlenmesi gerekmektedir. Örneğin, inşaat işlerinde 50 çalışanla kısıtlamak yerine inşaat ruhsatına tabii tüm inşaat işleri, belediyelerce ruhsata tabii olmayıp sadece yazılı izne tabi inşaat işleri ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’na [11] uygun olarak ihale edilmiş olan kamu kuruluşları inşaat işleri tanımı yapılarak inşaat işlerinin büyük bir yüzdesinin ve yasanın kapsamı dışında olan kamu inşaatlarının bu maddenin kapsamına alınması sağlanabilir.

2008 Mayıs ayında bu kanunda yapılan son düzenleme ile 81 ve 82. maddeler birleştirilmiş ve 81. maddeye işverenlere İSG hizmetlerini işletme dışından alma serbestliği eklenmiştir. Ortak sağlık ve güvenlik birimleri olarak tanımlanan bu işletme dışı kurumlardan İSG hizmetlerinin alınması inşaat sektörü açısından son derece sakıncalıdır. Böyle bir senaryoda “çok tehlikeli” sınıfta yer alan inşaat şantiyelerinde, işçi sayısı “İş güvenliği uzmanlarının görev, yetki, sorumluluk ve eğitimleri hakkında yönetmelik”, Madde 10, fıkra 4’te belirtilen 500 sayısından fazla olmadığı sürece, tam zamanlı çalıştırılacak iş güvenliği uzmanı zorunluluğu kalmamaktadır [10, 12]. Bu da maalesef halen iş güvenliğini sağlamanın ek masraf olduğu fikrine sahip birçok işverenin arzuları paralelinde bir durum teşkil etmektedir. Bu hükmün koyulma nedeni inşaat sektöründe sadece A sınıfı iş güvenliği uzmanlarının görev alabilmeleri ve bunların sayısının Türkiye’de az olmasıdır [10].

Madde 83 ile bir oto kontrol mekanizması getirilmek istendiği görülmektedir. Yani işi yapacak kişiye, kişinin durumu tehlikeli olarak mütalaa etmesi durumunda kamu koruması sağlanmaktadır. Ne var ki, sektör çalışanlarının ortalama eğitim seviyesinin çok düşük olması, konu ile ilgili çok büyük olasılıkla bilgilendirilmemiş olmaları, sektörde sendikalaşma seviyesinin çok düşük olması ve işini kaybetme korkusu gibi nedenlerle maddeden beklenen faydanın kısıtlı olacağı düşüncesini vermektedir.

III. 4708 SAYILI YAPI DENETİM YASASI

Yukarıda da bahsedildiği üzere, 4708 sayılı Yapı Denetim Yasası 1999 yılındaki Kocaeli depremindeki büyük can ve mal kayıplarının arkasından inşaat sektöründeki yapı güvenliğini ve kalitesini arttırmaya

yönelik 13.07.2001 tarihinde yürürlüğe konmuştur [8]. 4708 sayılı Yapı Denetim Yasası 1. maddesi “Amaç, Kapsam ve Tanımlar” başlığı altında

“Bu Kanunun amacı; can ve mal güvenliğini teminen, imar plânına, fen, sanat ve sağlık kurallarına, standartlara uygun kaliteli yapı yapılması için proje ve yapı denetimini sağlamak ve yapı denetimine ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.....”

olarak tariflenmektedir. Yasanın diğer maddeleri de dikkate alınınca ilk bakışta, yapı denetimi hizmetinin, sadece yapılarda kullanılan her türlü malzemenin standartlarına uygun seçilmesi ve her türlü imalatın da yine standartlarına ve yönetmeliklere uygun olarak yapılması için verilen bir kontrollük hizmeti kanısına varılabilir. Burada üzerinde durulması gereken bir nokta da pratikte yapı denetiminin sadece taşıyıcı sistem kontrollüğü şeklinde algılanmasıdır. Hâlbuki yasa yapı denetim şirketlerine tüm diğer disiplinlerdeki tasarım ve uygulamalarda denetim görevini vermiştir.

Diğer yandan, 4708 Sayılı Yapı Denetim Yasasına tabi firmaların yapacağı görevler arasında yasanın 2. madde “f” bendinde,

“İş yerinde iş güvenliği ve işçi sağlığı konusunda gerekli tedbirlerin alınması için yapı müteahhidini yazılı olarak uyarmak, uyarıya uyulmadığı takdirde durumu ilgili bölge çalışma müdürlüğüne bildirmek”

ibaresi vardır. Bu maddenin sektörde farklı yorumları vardır. Örneğin Okumuş’a 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 elemanlarınca yürütülmesi ya da onların işlerine karışılması değildir. 4708 sayılı Yapı Denetim Kanunu ile getirilen en belirgin husus, yapının bizzat kendisinin az veya çok hasar tehlikesi altında olması nedeniyle cana veya mala zarar verebilmesi ihtimalidir”. [13]

Bu görüşe karşın yazarların görüşü 2. maddenin “f” bendinde yapı denetim kuruluşundan talep edilen görevin açık olduğu yönündedir. Yapı denetim yasası, ilgili kuruluşlara yapı kalitesinin denetimleri dışında yüklenicinin 4857 sayılı yasanın gereklerini yeri getirip getirmediğini denetleme yükümlülüğü vermiştir. Bu durum başlangıçta bir çelişki gibi duruyorsa da projenin yaşam döngüsü dikkate alındığında son derece önemli ve doğru olan bir yaklaşımdır. Burada vurgulanması gereken önemli bir konu da maalesef yapı denetim firmalarının çeşitli nedenlerle uygulamada 2.f bendine büyük çoğunlukla kayıtsız kalmalarıdır.

IV. ANKET ÇALIŞMASI

Araştırma konusunun daha derinlemesine irdelenmesi ve yapı denetimi firmalarının konuya yaklaşımlarının tespiti amacıyla İstanbul, Ankara, İzmir, Sakarya ve Eskişehir’de gelişigüzel seçilen toplam 25 yapı denetim firması ile yüz yüze görüşme yöntemiyle bir anket çalışması yapılmıştır. Bu amaçla hazırlanan ankette 4 soru vardır. Ankette firmalara;

4708 Sayılı yasadaki İSG mevzuatını biliyor musunuz?

Firmanızda İSG uzmanı elemanınız var mı?

4708 Sayılı Kanunun vermiş olduğu yetkiyi kullanıyor musunuz? Hayır, ise neden?

4857 Sayılı İş Kanunu İSG Maddelerini biliyor musunuz? Cevabınız evet ise 4708 Sayılı Yasa yetkileriniz ile 4857 Sayılı Yasa istekleri nasıl bütünleştirilebilir?

soruları yöneltmiştir.

Birinci soru olan İSG mevzuatını bilmek konusuna 11 firma evet cevabı verirken, 11 firma hayır, 3 firma ise kısmen diye cevap vermişlerdir.

İkinci soruya 1 firma 1 adet C grubu İSG uzmanına sahip olduğunu bildirirken diğer 24 firma İSG uzmanına sahip olmadıklarını beyan etmişlerdir. Makalenin hazırlandığı tarihlerde, sadece 24 firmanın 4’ü ÇSGB’ca gerçekleştirilen İSG eğitimlerine 1 – 30 elemanla katılmışlardır. (ÇSGB’nin, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ve Yapı Denetim Kuruluşları Birliği ile birlikte yapmış oldukları bir çalışmanın neticesinde, ÇSGB Aralık 2010 tarihinden itibaren yapı denetim kuruluşlarında çalışan denetim elemanlarına İSG konusunda eğitim vermeye başlamıştır. Mayıs 2011 tarihine kadar 18,000 elemandan 1,500’üne eğitim verilmiştir [14]). Yani bu ilk 2 sorudan anlaşılacağı üzere firmaların %44’ü İSG mevzuatı hakkında hiç bilgi sahibi değildir ve de %95’i herhangi seviyede sertifikalı İSG uzmanı çalıştırmamaktadır.

Üçüncü soruda firmalara yöneltilen, 4708 sayılı yasanın verdiği yetkiyi kullanıp kullanmama konusuna verilen cevaplar oldukça çarpıcıdır. Birinci soru ile de ilişkili olan bu soruya mevzuat hakkında kısmen veya tamamen bilgisi olduğunu beyan eden firmalar bu yetkilerini ya hiç kullanmadıklarını ya da sadece şantiye uyarıları ile yetindiklerini söylemişlerdir. Buna gerekçe olarak da yeni iş alamama kaygısını göstermişlerdir. Sadece bir firma kuralları sıkı sıkıya takip ettiğini ve birkaç kezde olsa bölge müdürlüğüne şikâyette bulunduğunu beyan etmiştir. Bu durumun en önemli sebebi ise her iki yasada da bu konuda yaptırımların olmamasıdır. Diğer taraftan, bu nokta bile başlı başına yapı denetim şirketlerinin yasaların kendilerine verdiği görev ve yetkileri ne derece yerine getirdikleri hakkında şüphelerin doğmasına yol açmaktadır.

İki yasadaki yetkilerin nasıl bütünleştirilebileceği hakkındaki son soruya ise firmaların %90'ı fikirlerinin olmadığını beyan etmişlerdir. Geriye kalan %10'luk kesim, yani 3 firma, ise yasal düzenleme yapmak gerekir beyanında bulunmuş ama yapılması gerekenler için farklı yasal öneriler sunmuşlardır.

Sonuç olarak yapı denetim firmaları ya mevzuat hakkında bilgi sahibi değillerdir, ya da iş alamama kaygısı ile yetkilerini kullanmamaktadırlar. Bu da yürürlükteki yasalara göre suç teşkil etmekle beraber, sistemin içerisinde yeterince oto kontrol mekanizması olmaması ve cezai yaptırımlar ile ilgili maddenin açık olmaması nedeniyle yasanın amacının tam anlamıyla gerçekleşmediğini ortaya koymaktadır.

V. İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİNİN AMAÇ, MALİYET VE KÜLTÜRÜ

Yasaların bütünleşik bir değerlendirmesini yapmadan önce iş güvenliğinin amacı, iş güvenliği kültürü, iş güvenliği tedbirlerinin maliyetleri ve konularına kısaca değinmekte fayda vardır.

V.1. İş Güvenliğinin Amacı

Türkiye’de genel olarak kabul gören bir tanımla, iş güvenliğinin ana amacı, “İş, çevre ve sosyal faaliyetlerden kaynaklanan tehlikelerin önlenmesi, sağlıklı ve güvenli bir yaşama ve çalışma ortamı sağlanarak tüm insanların mutluluğuna zarar verici olayların asgariye indirilmesidir” şeklinde tariflenebilir. Bu tarife bağlı olarak ana başlıkları ile amaçları şöyle sıralayabiliriz;

Çalışanları Korumak: Çalışanları işyerinin olumsuz etkilerinden korumak, rahat ve güvenli bir ortamda çalışmalarını sağlamak işçi ve iş güvenliğinin ilk amacıdır.

Üretim Güvenliğini Sağlamak: İş kazaları ve meslek hastalıkları sebebiyle oluşabilecek iş gücü ve iş günü kayıplarının en aza indirgenmesi, dolayısı ile iş veriminde artışın sağlanması ile üretimin korunması işçi sağlığı ve iş güvenliğinin diğer bir amacıdır.

İşletme Güvenliğini Sağlamak: Çalışma ortamlarında alınan tedbirlerle, işletmeyi tehlikeye sokabilecek yangın, patlama, makine arızaları ve devre dışı kalmalarını ortadan kaldırması işletme güvenliğini sağlayacaktır.

Sektör olarak inşaat şantiyelerinde her gün, gerek yöneticiler ve gerekse üretim sorumluları, insan kaynakları, para, makine-ekipman ve malzemelerle ilgili olarak pek çok kararlar alırlar. Bu kararlar alınırken İSG ile ilgili konuların, hem çevresel koruma ve hem de insan sağlığı ve güvenliğini içeren meselelerin de dikkate alınması gerekmektedir. İşçi Sağlığı ve Güvenliği hukuki bir mesele olup karmaşık ve büyük projelerin planlamasında İSG ile ilgili konuların bu plana dâhil edilmesi için bir dizi resmi işleme ihtiyaç duyulmaktadır.

V.2. İş Güvenliği Tedbirlerinin Maliyeti

Sanayileşmiş ülkelerde iş kazaları ve meslek hastalıklarının toplam maliyetinin, bu ülkelerin gayri safi milli hasılasının (GSMH) % 1'i ile % 3'ü arasında değiştiği tahmin edilmektedir. Bu açıdan Türkiye'de en iyimser rakamla, iş kazaları ve meslek hastalıklarının toplam maliyetinin 4 milyar TL olduğu varsayılabilir [15, 16].

İş kazalarının büyük çoğunluğu yeterli önlemleri almamaktan oluşmaktadır. Diğer bir deyişle güvenlik tedbirleri artırıldıkça kazaların azalacağı dolayısı ile de kaza maliyetlerinin düşeceği bir gerçektir. Kaza riskinin azaltılması iki çeşit maliyet ortaya çıkarır,

Kaza Maliyeti

Kaza Önleme Maliyeti

“Kaza maliyetleri”nin hesaplanması oldukça karmaşıktır. İlk bakışta kayıp malzeme maliyetleri nispeten doğru olarak hesaplanabilmesine karşın insan kayıplarının hesabı oldukça zordur. “Kaza Önleme Maliyetleri” ise objektif verilere dayandırılmaktadır. Objektif veriler şöyle sıralanabilir:

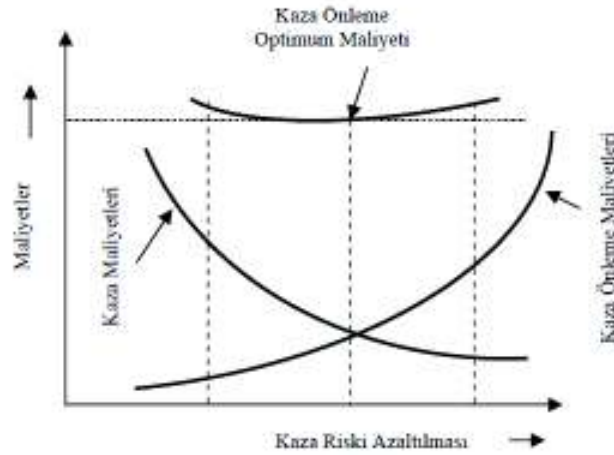
İSG Yönetim giderleri;

Koruyucu elbise ve ekipman giderleri;

Sigorta giderleri;

İş güvenliği için ilave insan kaynakları gideri;

Üretim sahasındaki önlenemeyen tehlikeler nedeniyle tahmini üretim kaybı.



Şekil 1. Maliyet – Kaza Riski Azaltılması İlişkisi (Fellows vd. 'den uyarlanmıştır [17]).

Sonuçta toplam maliyetler için, her işçiye ait harcanan kaza önleme giderleri ile olası kaza maliyetlerinin kıyaslanması gerekir. Sinclair'e göre bu ikisinin eşit olduğu nokta bize “Optimum Kaza Koruma”

miktarını verecektir [18]. Maliyetler ile kaza riski azaltılması arasındaki ilişki Şekil 1’de gösterilmiştir. Bu bağlamda Şekil 1’den de görüleceği üzere kaza önleme maliyetleri ile kazaların maliyetleri arasında bir ters orantı mevcuttur.

V.3. İş Güvenliği Kültürü

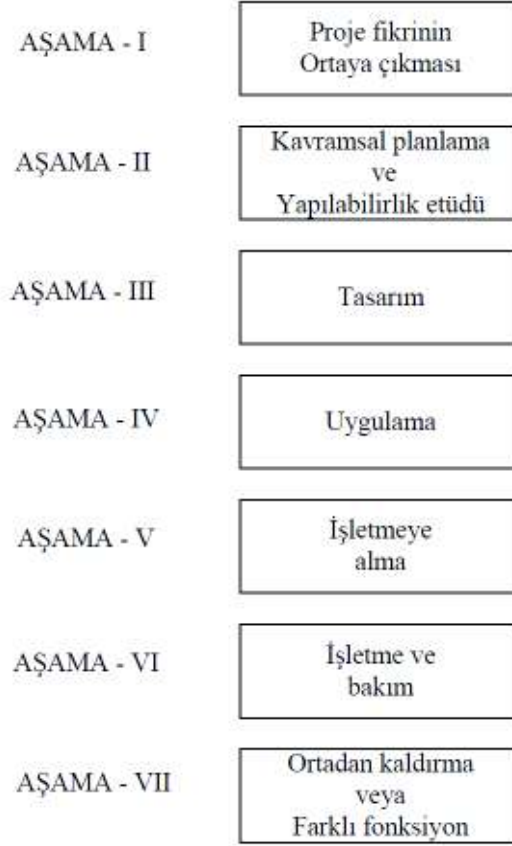
İnşaat sektöründeki kazaların büyük bir bölümü insan hatalarından ve davranışlarından oluşmaktadır. Bu durumun en etkin önlemi ise firma bazında güçlü bir “iş güvenliği kültürü” oluşturmaktan geçecektir. Aksi durumda oluşturulan İSG inisiyatiflerinin ve beraberinde programların verimli olmayacağı ve kısa ömürlü olacağı açıktır. Bu bağlamda, her inşaat projesi organizasyonu, kendi iş güvenliği kültürünü eğitimler ve doğru denetimler ile geliştirebilir ve iş kazalarının önüne büyük ölçüde geçebilir.

VI. YASALARIN BÜTÜNLEŞİK DEĞERLENDİRİLMESİ

Bir inşaat projesi olan yapılar tıpkı insanlar gibi doğar (proje), oluşur (yapım), yaşar (işletme ve bakım) ve ortadan kalkarlar (yıkım/tadilat). Şekil 2’de gösterilen bu süreç inşaat projelerinin yaşam döngüsü olarak adlandırılır.

Yapı denetim ve İSG fonksiyonları bu döngünün bir veya birkaç aşamasında yer alırlar. Konuya mevcut uygulamalar açısından bakarsak Yapı Denetim esas itibariyle Aşama-IV’te görev almaktadır. Fakat Yapı Denetim’in yasal görev tanımı içerisinde Aşama-IV’teki uygulamanın takip ve kontrolünün yanı sıra, Aşama-III’te yapılan tasarım çalışmalarının takip eden tüm aşamalardaki geçerlik ve kullanılabilirlik yönünden incelenmesi vardır.

Bu açıdan bakınca Yapı Denetim’in görevi yaşam döngüsünün pratik olarak tüm aşamalarını sarmaktadır. Diğer yandan 4857 sayılı yasaya göre İSG denetimi herhangi bir çalışma/imalat/uygulama yapılırken çalışmanın olduğu mekânı, yöntemleri ve şartları denetlemektedir. Bu açıdan bakıldığında İSG denetimi sadece anlık veya dönemsel bazda işlevselliğe sahip olmakta ve yapılan denetimler bir sonraki aşamayı etkilememektedir.



Şekil 2. Yapım projeleri yaşam döngüsü.

Bu konuyu daha derinlemesine incelemek açısından bir fabrika projesini ele alabiliriz. Yapı denetim kuruluşlarının görevleri arasında örneğin aydınlatma, havalandırma, yangın koruma gibi sistemlerin tasarımlarının da incelenmesi vardır. Yapı denetim görevlileri bu incelemesini fabrikanın nasıl bir üretim için kullanılacağını bilerek derinlemesine yapmak zorundadır. Hiç şüphesiz ki, bu sistemlerin işletme süreçlerinin İSG şartnamelerine uygunluğunun incelenmesi gerekir. Bu bağlamda bakınca yapı denetim görevlileri ve İSG denetim görevleri birbirinden ayrı değil, bilakis birbirini tamamlayıcı niteliktedir.

Benzer bir şekilde var olan bir tasarımın inşa edilebilirlik yönünden de incelenmesi yapı denetimin görevleri arasındadır. Yapı denetim kuruluşları İSG açısından gereksiz riskler taşıyacak bir tasarıma izin vermemelidir. Aynı zamanda imalat projelerini de incelemekle yükümlü olan yapı denetim kuruluşları, bu projelerde risklerin en aza indirildiğini proje ve imalat yöntemlerini onaylamalıdır. Böylece kaza riski teşkil edebilecek bazı konular daha tasarım aşamasında veya planlama aşamasında ele alınarak ortadan kaldırılmış olacaktır.

Hal böyle olunca, tasarıma en vakıf kurum tasarımcı ve uygulamacı şirketin yanısıra yapı denetim şirketi olmaktadır. Bu nedenle 4708 sayılı yasanın 2.maddesi “f” fıkrasında “*İş yerinde iş güvenliği ve işçi sağlığı konusunda gerekli tedbirlerin alınması için yapı müteahhidini yazılı olarak uyarmak*” ibaresi çok yerinde bir kuraldır. Bu kuralın doğru takibinin inşaatlardaki kazaların en aza indirilmesinde büyük rol oynayacağı kesindir. Diğer yandan bu kural taraflarca doğru takip edildiği takdirde bir yetki karmaşasına yol açmayacağı gibi projelerde kısmen de olsa bir sinerji oluşturacak ve oto kontrol mekanizması yaratacaktır.

Ne yazık ki bu noktada kilit öneme sahip olması gereken şartname ve standartlarımız bir hayli yetersizdir. Sektörel uygulamalar bazında İSG uygulama şartnamelerimiz ve yönetmeliklerimiz yoktur veya yetersizdir. Ayrıca işletme dönemini dikkate alan şartneler ya yok ya da yetersizdir. İSG'nin ayrılmaz parçası olan yangın yönetmeliği daha yeni çıkmıştır. Bu bağlamda SNIP, DIN veya BS benzeri kapsamlı denetlenebilir standart ve şartnamelere ihtiyaç vardır. Türk Standartlar Enstitüsünde son yıllarda çıkartılmış olan pek çok standart ile eksiklik kapatılmaya çalışılmışsa da hazırlanması gereken daha pek çok standart ve şartname vardır. Ayrıca bu şartnamelere uygun eğitim gereği olduğu konusu hiçbir şekilde yadsınmaz.

Diğer taraftan bu 2 yasanın uygulanmasında temel bir fark vardır. İş yasası tüm ülke için geçerli olurken yapı denetim yasası 2010 yılı sonuna kadar sadece pilot il olarak seçilen 19 ili kapsamıştır. Yapı Denetim Yasası ancak 2011 yılı itibariyle tüm Türkiye'yi kapsamıştır. Önemli bir hususta ilk etapta seçilmiş olan 19 pilot ilin, ekonomik olarak gelişmiş iller olması ve de diğerlerine nazaran eğitim seviyeleri daha yüksek olduğu için İSG bilincinin daha yüksek seviyede olmasıdır.

Ayrıca ciddi kalite sorunlarının yaşandığı kamu yapıları ise yapı denetim yasasına tabii değildir. Bu durum her iki yasanın arasında oluşacak uyumun önündeki en büyük engeldir. Yakında yapı denetim yasasında yapılacak bir değişiklik ile uygulamanın yaygınlaştıracağı ifade edilmektedir.

Yapı denetim uygulamalarındaki diğer bir eksiklik de firmalarca çoğu zaman genç ve deneyimsiz kişilerin istihdam edilmesidir. Bu durum yukarıda bahsi geçen olası pozitif etkilerin elde edilmesinin önündeki en büyük engeldir diyebiliriz. Benzer bir durum İSG konusunda da mevcuttur. ÇSGB tarafından 27 Kasım 2010 tarihinde yayınlanmış olan “İş güvenliği uzmanlarının görev, yetki, sorumluluk ve eğitimleri hakkında yönetmelik” te tarif edilen İSG uzmanlarının eğitim programlarında inşaat projeleri konusuna yeterince ağırlık verilmediği bilinen bir durumdur. İş sağlığı ve güvenliği uzmanlık eğitimlerinin, her sektörün riskleri farklı olduğundan sektörel düzeyde yapılması gerekir. Hatta İSG eğitimlerinin, inşaat sektörünün kendi içinde dahi; baraj, yol, köprü, metro gibi alt dallara ayrılmasının iş kazalarının önlenmesinde ya da en aza indirgenmesinde çok etkili olacağı görüşü inşaat sektöründe tartışılan bir fikirdir.

İnşaat sektöründeki teknoloji kullanımının çok hızlı bir değişim göstermesi nedeniyle iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin kuralların tamamının, ihtiyacın gerisinde kalması riski nedeniyle tümüyle yasalar kapsamında düzenlenmesi de mümkün değildir. Seratlı'ya göre genel yükümlülükler, sorumluluk şartları gibi genel esaslar yasada düzenlenmeli ancak teknolojik gelişmeler sonucunda günün gereklerinin gerisinde kalabilecek önlemler tüzükler ve yönetmeliklerle düzenlenmelidir [19].

VII. SONUÇ

Bu çalışmada, 4708 sayılı Yapı Denetimi Yasası ile 4857 Sayılı İş Yasası'nın inşaat sektöründe iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili olarak bütünlük bir değerlendirmesi yapılmıştır. Yapılan değerlendirmelerden de görüleceği gibi inşaat sektöründe iş sağlığı ve güvenliği, projelerin tüm paydaşlarınca benimsenmesi gereken bir konudur. Bu bağlamda yapılması gereken kimin hangi konuda yetkili olduğunu aramaktan ziyade tüm paydaşların en kıymetli varlık olan insana zarar gelmemesini sağlayıcı tedbirler üzerinde çalışmasıdır.

Bu çalışmada da gösterildiği gibi İSG tek bir yasada yapılan bazı düzenlemelerle sağlanacak bir konu değildir. Konunun çözümünü sihirli değnek misali tek bir yasadan beklemek maalesef konuyu yeterince kavrayamamak demektir. Birçok yasa ve yönetmelikte düzenleme yapmak gerekmektedir. Diğer önemli bir noktada sıklıkla değişen yasa ve yönetmeliklerin konunun paydaşlarına aktarılması amacıyla eğitim programlarının düzenlenmesidir. Bu bağlamda ÇSGB'nin Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ve Yapı Denetim Kuruluşları Birliği'nce ortak çalışma sonucunda geliştirilen yapı denetim elemanlarının İSG konusunda eğitim verilmesi ya da İSG uzmanı olma koşullarının aranması da önemli bir başlangıçtır. Sonuç olarak görünen odur ki, bu konuda alınacak daha çok uzun bir mesafe ve atılacak pek çok adım ya da adımlar vardır.

VIII. KAYNAKLAR

- [1] ILO (2004), International Labour Organisation, [http:// www.ilo.org](http://www.ilo.org), Erişim tarihi: 01.08.2010
- [2] SSK, (2011), Sosyal Sigorta Kurumu, İstatistikler. <http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/Anasayfa/Istatistikler>, Erişim Tarihi: 30.05.2011.
- [3] TÜİK, (2011), Türkiye İstatistik Kurumu, İstatistikler. http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=273, Erişim Tarihi: 30.05.2011.
- [4] 1475 Sayılı İş Kanunu, Kabul Tarihi: 25.08.1971, Resmi Gazete Yayın Tarih ve Sayısı: 01.09.1971 – 13943.
- [5] 4857 Sayılı İş Kanunu, Kabul Tarihi: 22.5.2003, Resmi Gazete Yayın Tarih ve Sayısı: 10.06.2003 – 25134.

- [6] ÇSGB, (2009), Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, “İş Sağlığı ve Güvenliğine İlişkin Tehlike Sınıfları Listesi Tebliği”, Resmi Gazete Yayın Tarih ve Sayısı: 25.11.2009 – 27417.
- [7] SED, (2010), Significant Earthquake Database, National Geophysical Data Center, <http://www.ngdc.noaa.gov/nndc/struts/form?t=101650&s=1&d=1> , Erişim tarihi: 30.04.2011.
- [8] 4708 Sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 29.06.2001, Resmi Gazete Yayın Tarih ve Sayısı: 13.07.2001 – 24461.
- [9] Dikmen, S. U., Yiğit, S. (2010) “A Survey of Occupational Health And Safety Applications at Construction Sites in Istanbul”, CENG’10 – 6th International Symposium on Civil and Environmental Engineering, European University of Lefke, Kıbrıs.
- [10] İMO – İş Sağlığı ve Güvenliği Kurulu (2010) “İş Sağlığı ve Güvenliği Mevzuatı ile ilgili son Gelişmeler”, İnşaat Mühendisleri Odası, Türkiye Mühendislik Haberleri, sayı 459 – 460, 2010/1 – 2, sayfa 37 – 41.
- [11] 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu, Kabul Tarihi: 04.01.2002, Resmi Gazete Yayın Tarih ve Sayısı: 22.01.2002 – 24648.
- [12] ÇSGB, (2010), Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, “İş Güvenliği Uzmanlarının Görev, Yetki, Sorumluluk Ve Eğitimleri Hakkında Yönetmelik”, Resmi Gazete Yayın Tarih ve Sayısı: 27.06.2010 – 27768.
- [13] Okumuş, E. (2006), “Yapı Denetimi sadece yapının kalitesinin denetlenmesidir” , İnşaat Mühendisleri Odası, Türkiye Mühendislik Haberleri, sayı 441, 2006/1.
- [14] ÇSGB, (2009), Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, İş Teftiş Kurulu Başkanlığı “Yapı İş Yerlerinde Yüksekte Güvenli Çalışma Projesi Teftiş Uygulamaları” Bilgi notu, 06.05.2011.
- [15] TÜİK (2008), Türkiye İstatistik Kurumu, “İş kazaları ve İşe Bağlı Sağlık Problemleri Araştırması” –2006–2007. Türkiye İstatistik Kurumu, Ankara, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=3916>. Erişim tarihi: 01.08.2010.
- [16] TMMOB, (2008), Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, “İş Sağlığı ve Güvenliği” Raporu, <http://www.tmmob.org.tr>. Erişim tarihi: 01.08.2010.
- [17] Fellows, R., Langford, D., Newcombe, R. and Urry, S. (1998) “Construction Management in Practice”, Longman.
- [18] Sinclair, T.C. (1972), A Cost Effectiveness Approach to Industrial Safety, HMSO, London, UK.
- [19] Seratlı, G.B. (2004) 4857 “Sayılı İş Kanununa Göre İş Sağlığı ve Güvenliği” <http://www.dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/278/2515.pdf>, Erişim tarihi: 01.08.2010.