

Yerel yönetimlerin, inşaat sektöründe iş sağlığı ve güvenliği denetim mekanizmasına iştirak etmesi

Serkan AĞSEREN¹

Ufuk Fatih KÜÇÜKALİ²

Geliş tarihi / Received: 04.09.2019

Düzeltilerek geliş tarihi / Received in revised form: 19.02.2020

Kabul tarihi / Accepted: 19.08.2020

Öz

İş sağlığı ve güvenliği açısından inşaat sektörü, çalışma şartları bakımından en riskli sektörlerden biri olup sektör çalışanlarının diğer sektördekilere oranla riski daha fazladır. Çok tehlikeli sınıf kategorisinde bulunan sektör, iş sağlığı ve güvenliği konularında maalesef istenen seviyeye ulaşmamıştır. Bunun nedenlerinin başında iş sağlığı ve güvenliği algısının düşük olması, çalışanların eğitim seviyesinin düşüklüğü, zaman ve maliyet baskısı gibi birçok sebep yatmaktadır. Ayrıca iş sağlığı ve güvenliği denetim mekanizmasına bakıldığında denetimin, Türkiye Cumhuriyeti Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, iş denetimler, yapı denetim firmaları veya müşteri denetimleri sayesinde gerçekleştiği görülmektedir. Ancak yapılan incelemelerde inşaat sektöründe, denetim mekanizmasının iyi işlemediği, bu yüzden yapım esnasında ve yapım sonrasında iş kazaları, göçük gibi olayların sıklıkla görüldüğü tespit edilmiştir. Kısa vadede iş kazaları, maluliyet vb. problemler meydana

¹ İstanbul Aydın Üniversitesi, e-mail: serkan_agseren@hotmail.com Orcid:000-0003-2668-8168

² Doç. Dr. İstanbul Aydın Üniversitesi Mimarlık ve Tasarım Fakültesi, İstanbul, e-mail:

ufkucukali@aydin.edu.tr Orcid:0000-0002-2715-7046

DOI: 10.17932/IAU.ABMYOD.2006.005/abmyod_v15i59006

gelirken, uzun vadede yıpranma, hasar görme, ek maliyetler, depremde yıkılma vb. birçok ciddi riski beraberinde getirmektedir.

Bakanlık bünyesinde yeterli personel olmadığından veya farklı sebeplerden dış denetimin yeterli olmadığı açıkça her sektörde görülmektedir. Diğer bakanlıklarda yapıldığı gibi bu görevi başka bir kuruma devretmek denetim mekanizmasını güçlendirecek ve algıyı yükseltmede önemli rol oynayacaktır. Maalesef, güvenlik kültürünün düşük olduğu ülkemizde, hızlı sonuçlar alabilmek denetim mekanizmalarının güçlendirilmesiyle oluşturulabilir. Denetim mekanizmasında en etkin, objektif ve maliyet getirmeyecek kurum yerel yönetimlerdir.

Bu makalede, inşaat sektöründe denetim mekanizmasının işleyişi, yaşanan kazalar, ölüm ve iş göremezlikler hakkında istatistiksel bilgiler verilmiş, konu kıyaslamalar ve örneklemeler yöntemiyle değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: İş Sağlığı ve Güvenliği, Denetim, Yapı denetim, İnşaat

Participation of local governments in the occupational health and safety audit mechanism in the construction sector

Abstract

The construction sector in terms of occupational health and safety, is one of the riskiest sectors in terms of working conditions and the employees of the sector are more at risk than those in the other sector. The sector, which is in very dangerous class category, has unfortunately not reached the desired level on occupational health and safety issues. The main reasons for this are the low perception of Occupational Health and safety, low level of training of employees, time and cost pressures. In addition, when we look at the Occupational Health and safety audit mechanism, it is seen that the audit took place through the Ministry of Family, Labor and Social Services of the Republic of Turkey, internal audits, building audit firms or customer audits. However, in the construction sector, it was determined that the control mechanism did not function well, so incidents such as work accidents and dents were often seen during and after construction. In the short term work accidents,

disability etc. While problems occur, long-term wear, damage, additional costs, destruction in an earthquake, etc. it brings with it many serious risks.

It is seen that there are not enough personnel within the ministry or that external audit is not enough for different reasons. Unfortunately, in our country, where the culture of security is low, rapid results can be generated by strengthening the control mechanisms. The most effective, objective and cost-effective institution in the control mechanism is local governments.

In this article, statistical information about the operation of the control mechanism in the construction sector, accidents, deaths and incapacity were given and the subject was evaluated by the method of comparisons and sampling.

Key words: *Occupational Health and Safety, Audit, Building audit, Construction*

Giriş

Otomotiv, havacılık ve inşaat sektörü, ülkelerin en önemli iş kalemleridir. İş sağlığı ve güvenliği alanında havacılık ve otomotiv sektörleri diğer sektörlerle oranla belirli bir mesafe kat etmiştir. Fakat inşaat sektörü istenilen duruma gelememiştir. Göç, insan nüfusunun artması, mimari gelişmeler, ulaşım ve bunun gibi birçok nedenden dolayı inşaat sektöründe ciddi bir ivme oluşmuştur. Bununla beraber, istatistikler incelendiğinde de görüldüğü gibi inşaat sektörü ölümlü ve iş göremezlik kazalarının da en fazla yaşandığı sektördür.

İş kazası; sigortalının iş yerinde bulunduğu sırada, işveren tarafından yürütülmekte olan iş nedeniyle veya görevi nedeniyle, bir işverene bağlı olarak çalışan sigortalının, görevli olarak iş yeri dışında başka bir yere gönderilmesi nedeniyle asıl işini yapmaksızın geçen zamanlarda, sigortalıların, işverence sağlanan bir araçla işin yapıldığı alana ulaşımı sırasında, meydana gelen ve sigortalıyı hemen veya daha sonraki süreçte bedenlen ya da ruhen özüre uğratan olay olarak tanımlanmaktadır (ÇSGB, 2006).

İş kazaları, günümüz dünyasında olduğu gibi Türkiye’de de en öne çıkan sakat kalma ve ölüm nedenlerindedir. İş kazalarının ölüm, yaralanma, üretimde düşüşe neden olma, iş yerindeki ekipmanlarda ciddi zararlar ortaya

koyarken aynı zamanda sosyal ve ekonomik maliyetleri söz konusudur. Bu sosyal ve ekonomik maliyetlerin oluşmaması ve tehlikelerin önlenmesi için iş dünyasındaki bilimsel ve teknolojik gelişmeler takip edilerek gerekli önlemlerin bilimsel kurallar ışığında alınması önem kazanmaktadır. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde bu önlemler yasal mevzuat içinde yer almakta ve uygulama olanakları kendi ülke pratikleri de göz önünde bulundurularak hayata geçirilmektedir. Bu yaklaşım genel olarak verimlilik prensibine bağlı olarak toplumsal kalkınmanın belirleyici bir unsuru olarak öne çıkmaktadır.

Ülkemizde 2012 yılından bu yana yapılan çalışmalar ile iş sağlığı ve güvenliği konusunda farkındalık yaratılmaya çalışılmış, ancak iş kazalarının önüne istenen seviyede geçilememiştir. Denetim mekanizmalarının ve teknik kontrollerin yetersizliği yüzünden iş kazası sayısı artmakta veya azalmamaktadır. Maalesef endüstri 4,0 konuşulduğu bir dünyada ülkemiz halen bu problemleri çözmekte çok geride kalmaktadır.

Makalede temel araştırma yöntemi kullanılmıştır. İş kazalarının dağılımı, denetim mekanizmalarının işleyişi istatistiksel olarak incelenmiş bu doğrultuda çıkarımlar yapılmıştır. Araştırma sonucunda inşaat sektöründe mevcut iş sağlığı ve güvenliği denetim mekanizmalarının güçlendirilmesi öngörülmüştür.

Materyal ve metot

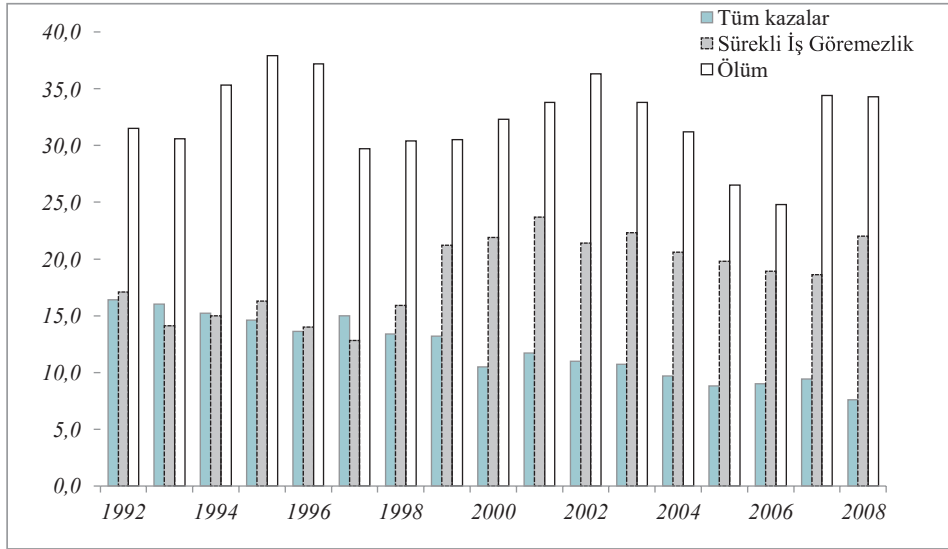
Metot olarak veri analizi yöntemi kullanılmıştır. İnşaat sektöründe yaşanan kazalar ile bunlara engel olabilecek denetim mekanizma istatistikleri irdelenmiştir. Bu istatistikler incelendiğinde global olarak inşaat sektöründe iş kazaları sonucu hayatlarını kaybeden işçilerin sayısının diğer sektörlere oranla çok daha fazla olduğu bunun yanında iki kata yakın daha fazla yaralanma vakalarının kayıtlara geçtiği görülmektedir (Özer, 2008). Türkiye’de ise SGK kayıtları inşaat sektöründe her iş gününde 27 ve her 18 dakikada bir iş kazasının yaşandığını ortaya koymaktadır. Bunun yanında tüm iş kazaları içinde inşaat sektöründeki iş kazalarının ölümle sonuçlanma oranının %2,66’sının ölümle sonuçlanarak tüm sektörlerdeki iş kazalarının ölümle sonuçlanma oranı olan %1’in çok üzerinde bir değere sahip olduğu görülmektedir (Yılmaz ve Yıldız, 2015).

İnşaat sektöründe her yıl yaralanma, geçici iş göremez hale gelme veya ölüm ile sonuçlanan vaka sayıları değerlendirildiğinde istatistiksel olarak bir iyiyeye gidüş trendi söz niceliksel olarak konusu değildir. Tüm sektörlerde ve inşaat sektöründe iş kazasına maruz kalanların sayısı ile inşaat sektöründe geçirdiği iş kazası sonucu iş göremez hale gelenlerin oranı ve ölüm ile sonuçlanan kaza oranlarına ilişkin sayısal bilgiler aşağıdaki tabloda verilmiştir (Dikmen ve Akbıyıklı, 2011).

Tablo 1. Türkiye’de 1992-2008 yılları arasında inşaat sektöründe oluşan iş kazalarının tüm sektörlerdeki iş kazası sayılarına oranı (Dikmen ve Akbıyıklı, 2011)

Yıllar	Tüm Kazalar			Sürekli İş Göremezlik			Ölüm		
	Tüm sektörler	İnşaat	Oran	Tüm sektörler	İnşaat	Oran	Tüm sektörler	İnşaat	Oran
	Adet	Adet	Oranı (%)	Adet	Adet	Oranı (%)	Adet	Adet	Oranı (%)
1992	139,414	22,863	16,40%	3,453	590	17,10%	1,776	559	31,50%
1993	109,563	17,535	16,0	3,943	556	14,10%	1,516	464	30,60%
1994	92,087	13,991	15,20%	3,209	480	15,0	1,191	421	35,3
1995	87,96	12,809	14,60%	2,99	488	16,30%	919	348	37,9
1996	86,807	11,784	13,60%	3,24	453	14,0	1,492	555	37,2
1997	98,318	14,703	15,0	4,375	559	12,80%	1,473	437	29,70%
1998	91,895	12,355	13,40%	3,85	613	15,90%	1,252	380	30,40%
1999	77,955	10,278	13,20%	3,407	721	21,20%	1,333	407	30,50%
2000	74,847	7,845	10,50%	1,818	399	21,90%	1,173	379	32,3
2001	72,367	8,459	11,70%	2,18	517	23,70%	1,008	341	33,8
2002	72,344	7,982	11,0	2,087	446	21,40%	878	319	36,3
2003	76,668	8,198	10,70%	1,596	356	22,30%	811	274	33,8

Şekil 1’den görülebileceği gibi, inşaat sektöründe oluşan kazaların, diğer sektörlerde göre oluşan kaza sayısı 139,414 iken bu kazalardan 22,863 tanesi inşaat sektöründe yaşanmıştır. İnşaat sektöründeki kazaların tüm sektörlerdeki toplam kaza sayısına oranı %16 olarak gerçekleşmiştir (Engin ve Atalay, 2013).



Şekil 1. İnşaat sektöründeki sürekli iş göremezlik ve ölüm ile sonuçlanan kazaların tüm sektörlerdeki kazalara göre oranının yıllara göre değişimi (Engin ve Atalay, 2013)

Ayrıca 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 bu hesapların içine katılırsa 9.846 kaza ile inşaat sektörünün başı çektiği gözlenmektedir. İnşaat sektöründe meydana gelen iş kazaları tüm iş kazalarının %13,15'ini oluşturmaktadır. İş kazası sonucu en fazla ölüm, 127 kişi ile "Bina İnşaatı" alt grubunda olmuştur. "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 oluşmuştur (Dikmen ve Akbıyıklı, 2011).

İnşaat sektörü denetim mekanizması;

Türkiye'de iş sağlığı ve güvenliği yönünden yapılan denetimlerin niceliksel durumu (Tablo 2) ve inşaat sektöründe yapılan iş sağlığı ve güvenliği denetimlerini şu şekilde sıralayabiliriz;

a) Firma içi denetimler: Genel olarak yönetim sistemleri kurulan firmalarda veya tecrübeli firmalarda yapılmaktadır. Ancak Türkiye'de denetim, iyileştirmeye yarayan bir araçtan çok ceza aracı olarak görüldüğü için yeterli

etkinlik görülmemektedir.

b) Çalışma ve bölge müdürlüğü denetimleri: Bölge müdürlükleri programlı ve programsız denetimler yürütmektedir. Aşağıda Tablo 2’de Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın 2017 faaliyet raporunda görülebileceği gibi denetim sayıları firma sayısına göre çok yetersizdir. Denetimlerin etkinliği de ayrı bir tartışma konusudur.

Tablo 2: İş Sağlığı ve Güvenliği Yönünden Yapılan Denetimler (ÇSGB, 2017)

Programlı Teftişler	5.624
Program Dışı Teftişler	5.180
İş Kazası	217
Meslek Hastalığı	18
Talebe Bağlı İnceleme	3.575
Tarama Teftişi	16
Diğer İnceleme	521
İşyeri Açma Talepleri	833
İşyeri Durdurmanın Devamı	193
İşyeri Durdurmanın Kaldırılması	640
TOPLAM	10.804

c) Müşteri denetimleri: Yönetim sistemine sahip veya yabancı kuruluşlarla yapılan işlerde veya büyük firmalarda müşteriler tarafından taşeron firmalara iş sağlığı ve güvenliği denetimleri yapılmaktadır. İş sağlığı ve Güvenliği denetimi, uygulanan sistemin etkinliği, verimliliği ve güvenilirliği hakkında bağımsız bilgi tedariki sağlayan, organize bir süreçtir. Denetim, geliştirdiği kontrollere uygunluğun tespitini yapmak için yapılır. Bu kontroller yasal konular olabileceği gibi, müşterinin standartları veya ihalelerde belirlenen kuralları içerebilir.

d) Yapı denetim firmaları: 4708 sayılı Yapı Denetim Yasası 1999, 13.07.2001 tarihinde yürürlüğe konmuştur. “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 tarif edilmektedir (Dikmen ve Akbıyıklı, 2011).

Tartışma

Yasa incelendiği zaman yapı denetimin, 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 (BİB, 2001). Maalesef yapı denetim firmaları çeşitli nedenlerden dolayı bu maddeyi uygulamamaktadırlar.

Ayrıca 2008 yılında yeni mevzuatlarla birlikte İSG hizmetlerini işletme dışından alabilme hakkı firmalara verilmiştir. Bu mevzuatta birçok sorun açık nokta olmakla beraber en önemli sorunlardan biri, kişi sayısını aldığı için çok tehlikeli yerde belirli bir sayıya kadar yeterli önem verilmemektedir. Ayrıca dışarıdan firmaların konulara yeterli vakit ayıramaması veya ayırmaması ayrı bir problemdir. Yine işverenlerin uzmanlar veya OSGB’lerin hizmeti karşılığı, kendilerine veya firmadaki diğer yöneticilere iş düşmemesi gibi bir algının oluşması da farklı problemler arasındadır.

4857 kanunu Madde 83 ile bir oto kontrol mekanizması getirilmek istendiği görülmektedir. Yani işi yapacak kişiye, kişinin durumu tehlikeli olarak algılaması durumunda kamu tarafından korunma sağlanmaktadır. Ayrıca 6331 sayılı kanunda tarafların görevleri hakkında paylaşımlar yapılarak pro aktif bir yaklaşım öngörülmektedir. Ancak sektör çalışanlarının eğitim seviyesinin düşük olması, yeterli bilgilendirme yapılmaması, sendikalaşmanın istenen düzeyde olmaması ve işini kaybetme korkusu gibi nedenlerle maddeden beklenen faydanın kısıtlı olacağı düşüncesini vermektedir (Dikmen ve Akbıyıklı, 2011).

Ülkemizde her konuda denetim mekanizmaları incelendiğinde yetersiz olduğu görülmektedir. 2010 yılından bu yana online sistemlerin yaygınlaştırılması bazı konularda ilerlemeler sağlamışsa da etkinlik konusunda yeterli seviyeye gelinmemiştir. Örneğin “isg katip” yazılımı sayesinde devlet, firmalarda iş güvenliği uzmanı varlığını kolayca bulabilmektedir. Ancak uzmanın yetkinliği hakkında bir bilgi bulunmamaktadır.

Ülkemizde iş sağlığı ve iş güvenliği çalışmalarında yasal açıdan Avrupa direktiflerinin birebir çevrildiğini, uygulama kısmında ise bu yasaların birçoğunun uygulanmadığını veya uygulanmadığı görmekteyiz. Yasal mevzuat konusunda birçok gelişmiş ülkeyle aynı düzeyde olduğumuza rağmen, maalesef uygulamada birçok az gelişmiş ülkeyle aynı seviyedeyiz. Yerel yönetimler incelendiğinde de imar, temizlik, yol vb. işlere ağırlık verildiği görülmektedir. Avrupa’da yerel yönetimler incelendiğinde belediye meclislerin çok güçlü bir yapısı olduğu ve birçok konuda yetkinliklerinin olduğu görülmektedir. Türkiye’de ise maalesef bu denli güçlü yerel yönetimler özellikle ilçe belediyelerinde bulunmamaktadır.

Sonuç ve öneriler

Ülkemizde oto kontrolün yeterli olmamasından dolayı dış denetimlerin yani üçüncü taraf olan devletin bu noktada etkinliğini artırması gerekmektedir. İstatistiklerde görüldüğü gibi denetim sayıları çok yetersizdir. Gelişmemiş ülkelerde maliyet baskıları, kârlılıkların düşüklüğü ayrıca güvenlik kültürü zayıf bir ülke olmamız nedeniyle denetim mekanizması güçlendirilmedikçe istenen standartlar sağlanamayacaktır.

En riskli gruptan olan inşaat sektöründe etkinliği artırmak için Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı yetki devri vermesi yerinde bir uygulama olacaktır. Örnek vermek gerekirse Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın çevresel gürültünün değerlendirilmesi yönetmeliği kapsamında belediyelere yetki devri vermesi hem analiz hem denetim yönünden etkinlik göstermiştir. Aynı şekilde bakanlık teftiş yetkisini belediyelere verirse daha hızlı ve etkin bir denetim mekanizması kurulacaktır. Aslında gerek bina gerek personel gibi birçok altyapıyı ellerinde bulunduran yerel yönetimler birçok noktada denetim mekanizmasına yardım edebileceği gibi çok daha etkin uygulamalar gerçekleştirebilirler. Ülkemizde yaklaşık 1400 adet belediye bulunmaktadır. Belediyelerde fen işleri veya imar işleri gibi bölümlerde uzman personel yetiştirildiği takdirde yapı denetim firmaları ile ortaklaşa birçok problem oluşmadan önlenecektir. 6331 sayılı kanunun ruhuna uygun bir yapı kurulacaktır.

Araştırma sonucunda aşağıdaki öneriler sunulmuştur:

- Belediyelere iş sağlığı ve güvenliği teftiş yetki devrinin verilmesi
- Belediyelerde personellerin yetkilendirilmesi
- Yapı denetim firmaları ile ortak zemin üzerinde çalışılmalı.

Kaynaklar

- [1] Bayındırlık ve İskân Bakanlığı (BİB), *Yapı Denetimi Hakkında Kanun*, Kanun No:4708, Resmi Gazete: 13.07.2001/24461.
- [2] Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) , *2017 Faaliyet Raporu*, Şubat 2018
- [3] Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB), *Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu*, Kanun No:5510, Resmi Gazete: 16.06.2006/26200.
- [4] Engin, S., Atalay, H. M.,(2013) *6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği ve 4857 Sayılı İş Kanunu'na Göre Yapı Denetiminde İş Güvenliği*, 4. İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Sempozyumu, Konya
- [5] Dikmen, S, Ü., Akbıyıklı, R., Aytekin, O., Baradan, S. (2011). İş ve yapı denetim yasalarının iş sağlığı ve güvenliği açısından bütünleşik incelenmesi. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Mühendislik ve Mimarlık Fakültesi Dergisi*, 24(2), 117-132.
- [6] Özer, K. (2008). İnşaat Sektöründe İş Sağlığı ve Güvenliği Semineri.
- [7] Yılmaz, M., Yıldız, S., Bakış, A., Kanıt, R. (2015) Bir bütün olarak iş sağlığı güvenliği ve yapı denetim mevzuatı: Yapı denetim görevlilerinin kamu inşaatlarında iş sağlığı güvenliği denetimine etkileri. *Dicle Üniversitesi Mühendislik Fakültesi Dergisi*, 8(3), 433-442.