

Türkiye'deki İş Sağlığı ve Güvenliği Hizmetleri Mevzuatının İnşaat Sektörü Açısından İncelenmesi

Yrd. Doç. Dr. Selim Baradan
Ege Üniversitesi, İzmir
selim.baradan@ege.edu.tr

Yrd. Doç. Dr. Ümit Dikmen
İstanbul Kültür Üniversitesi, İstanbul
u.dikmen@iku.edu.tr

Doç. Dr. Uğur Müngen
İstanbul Teknik Üniversitesi, İstanbul
mungen@itu.edu.tr

Yrd. Doç. Dr. Osman Aytekin
Eskişehir Osmangazi Üniversitesi, Eskişehir
oaytekin@ogu.edu.tr

Gülsüm Sönmez
İnşaat Mühendisleri Odası, Ankara
gsonmez@imo.org.tr

Özet

Türkiye'de yaklaşık son 10 yıldır işçi sağlığı ve iş güvenliği alanında önemli gelişmeler kaydedilmektedir. Bu gelişmelerin en önemlisi şüphesiz 2003 yılında çıkan 4857 sayılı İş Kanunu ve bu kanun kapsamında çıkarılan işçi sağlığı ve iş güvenliği ile ilgili yönetmelikler olmuştur. Türkiye'de yaşanan iş kazaları ve meslek hastalıklarının sayısını düşürmeyi hedefleyen bu düzenlemeler, bir çok işyerinin yeniden organize olmasını gerektirmektedir. Türkiye'de en fazla ölümlü iş kazalarının yaşandığı ve risklerin proje bazlı olarak sürekli değişkenlik gösterdiği inşaat sektörünün bu gelişmeleri yakından takip etmesi gerekmektedir.

Bu çalışmada, öncelikle inşaat sektörünü kapsamına alan kanun, tüzük ve yönetmelikler tespit edilmiş ve incelenmiştir. Özellikle de 27 Kasım 2010'da çıkan "İş Sağlığı ve Güvenliği Hizmetleri" ve "İş Güvenliği Uzmanlarının Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri" yönetmelikleri üzerinde durularak, mevzuatın artıları ve eksileri değerlendirilmiş ve inşaat işyerlerinin yürürlükteki mevzuata uyması için yapması gereken düzenlemeler özetlenmiştir. Ayrıca, Kuzey Amerika ve Avrupa ülkelerinde işçi sağlığı ve iş güvenliği alanında uygulanan inşaat sektörüyle ilgili standartlar ve düzenlemeler araştırılmıştır. Yapılan araştırmanın sonucunda, Türkiye'de yürürlükte olan mevzuatın inşaat sektörünün ihtiyaçlarını ne ölçüde karşıladığı değerlendirilmiş ve teknik önlemleri içeren iş güvenliği mevzuatının eksikliği vurgulanmıştır.

1. Giriş

Türkiye'de yaklaşık son 10 yıldır işçi sağlığı ve iş güvenliği (İSİG) alanında önemli gelişmeler kaydedilmektedir. Bu gelişmelerin en önemlisi şüphesiz 22 Mayıs 2003 tarihinde çıkan 4857 sayılı İş

Kanunu ve bu kanun kapsamında çıkarılan İSİG ile ilgili yönetmelikler olmuştur. Bu yasa ve ilgili yönetmelikleri ile, çalışma hayatında işçi - işveren ilişkilerini düzenleyen ve 30 yılı aşkın süredir yürürlükte olup artık güncelliğini bir hayli yitirmiş olan 1475 sayılı yasanın güncelleştirilmesi amaçlanmıştır. Ancak, kapsamlı değişiklikler getiren bu yeni düzenlemelerin yürürlüğe girmesinde yasanın çeşitli paydaşlarınca yapılan bazı itirazlar ve açılan davalar neticesinde, bazı yönetmelikler iptal edilip tekrar düzenlenmiş ve hatta bazıları ise kısmen veya tamamen Danıştay tarafından iptal edilmiştir.

İşçi sağlığı ve iş güvenliği konusundaki bu gelişmeler, risklerin proje bazlı olarak sürekli değişkenlik gösterdiği ve özellikle de ölümlerle sonuçlanan iş kazalarında her zaman maalesef açık ara ile bir numarada yer alan Türk inşaat sektörünü yakından ilgilendirmektedir (SGK İstatistikleri). Özellikle de inşaat işyerlerinde görev alacak ve iş kazalarının önlenmesinde önemli rol oynayacak iş güvenliği uzmanlarının yetkileri ve sorumlulukları ile ilgili yapılan düzenlemeler sektörün geleceği açısından önem taşımaktadır. Bu çalışmada hedeflenen, inşaat sektörünü bu konudaki gelişmeler hakkında bilgilendirmek ve mevzuattaki bazı düzenlemeleri inşaat sektörü açısından değerlendirmektir.

2. İş Sağlığı ve Güvenliği Hizmetleri ile İlgili Düzenlemeler

Dünyada işçi sağlığı ve iş güvenliği bilim dalının öncü isimlerinden biri olan H.W. Heinrich, Sanayi Gerçekleri başlıklı kitabında (Heinrich, 1931) "Endüstriyel Güvenliğin 10 Gerçeği"ni sıralamıştır. Bu gerçeklerden bir tanesi, denetçi veya amir görevi üstlenmiş kişinin endüstriyel kazaların önlenmesinde kilit adam olduğunu ifade eder. Heinrich, işçi performansının denetiminde izlenen yolun kazaların başarılı olarak önlenmesinde en büyük etkiye sahip olan faktör olduğunu savunmuştur. Dünyanın bir çok gelişmiş ülkesinde bu görev işçi sayısına ve risk derecesine bağlı olarak iş güvenliği mühendisi veya iş güvenliği şefi diye adlandırılan kişilere yüklenmiştir. Ülkemizdeki mevzuatta ise bu görevle yetkilendirilecek kişi "iş güvenliği uzmanı" adıyla anılmakta ve yetkileri ile görevleri hakkındaki açıklamalar "iş sağlığı ve güvenliği hizmetleri" adı altında toplanmaktadır. (4857 Sayılı İş Kanunu, 2003)

İşyerlerinde çalışanların güvenliğini ve sağlığını sağlamak için yapılması gereken iş sağlığı ve güvenliği hizmetleri 4857 sayılı İş Kanunu'nun 81 ve 82. maddelerinde açıklanmıştır. Bu maddelerdeki düzenlemeler işverenleri, iş yerinde iş güvenliğinin sağlanması için iş güvenliği uzmanı, sağlık hizmetlerinin yürütülmesi için de işyeri hekimi bulundurmakla yükümlü kılmıştır. Bu görevleri yerine getirecek teknik elemanların hangi niteliklere sahip olacağı, çalışma koşulları, eğitimleri ve belgelendirilmeleri, yetkileri ve sorumlulukları gibi konular ise 2004 yılında çıkan "İşyeri Sağlık Birimleri ve İşyeri Hekimlerine İlişkin Yönetmelik" ve "İş Güvenliği İle Görevli Mühendis veya Teknik Elemanlar Hakkında Yönetmelik"te açıklanmıştır. Ancak, her iki yönetmelik meslek odalarının açtığı davalar sonucunda Temmuz 2006'da yürürlükten kalkmıştır.

Aradan 2 yıl geçtikten sonra 5763 sayılı kanun ile iş kanununun 81 ve 82. maddeleri, 81. madde altında birleştirilerek aşağıdaki son halini almıştır (4857 Sayılı İş Kanunu, 2003):

"İşverenler, devamlı olarak en az elli işçi çalıştırdıkları işyerlerinde alınması gereken iş sağlığı ve güvenliği önlemlerinin belirlenmesi ve uygulanmasının izlenmesi, iş kazası ve meslek hastalıklarının önlenmesi, işçilerin ilk yardım ve acil tedavi ile koruyucu sağlık ve güvenlik hizmetlerinin yürütülmesi amacıyla, işyerindeki işçi sayısı, işyerinin niteliği ve işin tehlike sınıf ve derecesine göre;

a) İşyeri sağlık ve güvenlik birimi oluşturmakla,

b) Bir veya birden fazla işyeri hekimi ile gereğinde diğer sağlık personelinin görevlendirmekle,

c) Sanayiden sayılan işlerde iş güvenliği uzmanı olan bir veya birden fazla mühendis veya teknik elemanı görevlendirmekle, yükümlüdürler.

İşverenler, bu yükümlülüklerinin tamamını veya bir kısmını, bünyesinde çalıştırdığı ve bu maddeye dayanılarak çıkarılacak yönetmelikte belirtilen vasıflara sahip personel ile yerine getirebileceği gibi, işletme dışında kurulu ortak sağlık ve güvenlik birimlerinden hizmet alarak da yerine getirebilir. Bu şekilde hizmet alınması işverenin sorumluluklarını ortadan kaldırmaz."

Böylece bu uygulamayla işyeri hekimi ve iş güvenliği uzmanı, işyeri sağlık ve güvenlik birimi adı altında toplanmıştır. Bu maddede bahsi geçen yönetmelik ise "İşyeri Sağlık ve Güvenlik Birimleri ile Ortak Sağlık ve Güvenlik Birimleri Hakkında Yönetmelik" adıyla 15 Ağustos 2009 tarihli 27320 sayılı

“Yönetmeliklerin sürekli dava konusu olmaması için izlenmesi gereken yol, aslında yasanın uygulanmasındaki yer alacak tüm tarafların, bilhassa mesleklerin temsilcisi olan odalar ve konunun üzerinde araştırma, geliştirme ve eğitim faaliyeti yürüten üniversitelerin katılımıyla işbirliği halinde çalışmaktır.”

Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Özellikle, iş güvenliği uzmanlığı ve işyeri hekimlerinin eğitimleri için yeni bir sistemin tasarlanmış olduğu bu yönetmelik de yaklaşık 1,5 sene yürürlükte kaldıktan sonra, Danıştay'ın 2010 yılının Mart ve Nisan aylarında almış olduğu kararlar ile yönetmeliğin bir çok maddesi iptal edilmiştir.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının bünyesinde bulunan İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü yönetmelik çalışmalarına devam etmiş ve yürütmeyi durdurma kararından yaklaşık 7 ay sonra iptal edilen yönetmeliğin yerine geçecek 3 yeni yönetmelik 27 Kasım 2010 tarihinde 27768 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Bu yönetmeliklerden ikisi 2004 yılındaki uygulamaya benzer şekilde işyeri hekimleri ve iş güvenliği uzmanları için nitelikleri, eğitimleri ve belgelendirilmeleri, görev, yetki ve sorumluluklarına dair usul ve esasları düzenlemektedir. “İş Sağlığı ve Güvenliği Hizmetleri” adındaki üçüncü yönetmelik ise iş sağlığı ve güvenliği hizmetlerini yürütmek üzere kurulacak işyeri sağlık ve güvenlik birimlerinin kuruluşu ile ortak sağlık ve güvenlik birimlerinin (OSGB) belgelendirilmeleri, yetki belgelerinin iptali, görev, yetki ve sorumluluklarına dair usul ve esasları düzenler. Yaklaşık 9 aydır yürürlükte olan bu yönetmelikler özellikle meslek odaları tarafından eleştirilmektedir ve yönetmeliklerin iptali için yine davalar açılmıştır.

3. Mevzuatın İnşaat Sektörü Açısından İncelenmesi

Yukarıda da bahsedildiği gibi iş sağlığı ve güvenliği hizmetlerini düzenleyen mevzuat son 8 yılda sık sık değişikliğe uğramıştır. Gelişmiş ülkelere göre işçi sağlığı ve iş güvenliği konusunda zaten bir hayli geride kalmış ülkemizde yönetmeliklerin çıkarılıp iptal edilmesi, sil baştan yönetmelik hazırlanması şüphesiz iş güvenliği kültürünün oluşması ve benimsenmesini zorlaştıran gelişmelerdir. Bu bölümde bu sürecenin nedenleri tartışılmakta ve yürürlükteki mevzuatın inşaat sektörü açısından yeterli olup olmadığı incelenmektedir.

3.1 Elli İşçi Sınırı

4857 sayılı iş kanununun 81. maddesinde yer alan “Sanayiden sayılan ve en az 50 işçi çalıştıran işyerlerinde iş güvenliği uzmanı bulundurma” şartı inşaat sektöründe iş kazalarını önleme yolunda yetersiz kalmaktadır.. 50 işçinin altında çalışmaların olduğu yerlerde de ciddi iş kazaları olmaktadır. Bilhassa şehir içinde yapılan birçok inşaatla kayıtlı işçi sayısı 50'nin altındadır. Ayrıca bazı kompleks ve tehlikeli inşaat projelerinin 50 işçinin altında tamamlanabileceği de bir gerçektir. Bu yüzden böyle bir rakamsal sınırın getirilmesi yerine, işin kapsamı ve zorluk derecesi gibi ölçütlerin dikkate alınması daha doğru olacaktır.

3.2 İş Güvenliği Uzmanı Tanımı

Aynı maddede bulunan “iş güvenliği uzmanı olan bir veya birden fazla mühendis veya teknik eleman” ifadesindeki “iş güvenliği uzmanı” unvanı kanunun ilk çıktığı günden beri mühendislerin ve TMMOB'nin tepkisini çekmektedir. İş güvenliği uzmanlarının görev, yetki, sorumluluk ve eğitimleri hakkında yönetmeliğin 4b maddesinde de iş güvenliği uzmanı “İş sağlığı ve güvenliği hizmetlerinde görevlendirilmek üzere Bakanlıkça belgelendirilmiş mühendis, mimar veya teknik eleman” olarak tanımlanarak mühendis, mimar ve teknik elemanlar aynı unvan altında birleştirilmekte ve bu kişiler iş güvenliği alanında aynı hak, yetki ve sorumlulukla donatılmaktadır. Ne var ki, farklı dallarda eğitim almış bu kişilerden aynı performansı beklemek en azından bu kişilere haksızlık olacaktır. İş güvenliğinin sağlanmasının bir ekip işi olduğu düşünülürse, işyeri örgütlenmelerinde iş güvenliği mühendisi, iş güvenliği teknik elemanı gibi ayrı statüye sahip elemanlara görev verilmesi, daha bilimsel bir yaklaşım olacaktır. Sadece bu madde nedeniyle 2004 yılında çıkan “İş Güvenliği ile Gö-

revli Mühendis veya Teknik Elemanlar Hakkında Yönetmelik" Danıştay tarafından iptal edilmiştir. Ancak, yine aynı maddenin tüm itirazlara rağmen son iki çıkan yönetmelikte yer aldığı ve halen yürürlükte olduğu görülmektedir.

3.3 Ortak Sağlık ve Güvenlik Birimi, İş Güvenliği Uzmanlarının Çalışma Süreleri

İş Kanununun 81. maddesine 2008 yılında yapılan değişiklikle "ortak sağlık ve güvenlik birimi (OSGB)" kavramı eklenmiştir. "İşverenler, iş sağlığı ve güvenliği hizmetleri ile ilgili yükümlülüklerinin tamamını veya bir kısmını, bünyesinde çalıştırdığı personel ile yerine getirebileceği gibi, işletme dışında kurulu OSGB'lerden hizmet alarak da yerine getirebilir" ifadesiyle işyeri sağlık ve güvenlik birimi istihdamı isteğe bağlı olmuştur.

İş güvenliği uzmanlarının görev, yetki, sorumluluk ve eğitimleri hakkında yönetmeliğin 10. maddesine göre, az tehlikeli işyerlerinde çalışan işçi sayısının 1000, tehlikeli sınıfta yaralan işyerlerinde 750 ve inşaat sektöründeki işlerin de yer aldığı çok tehlikeli işyerlerinde ise 500 olması durumunda işverenin tam gün çalışacak iş güvenliği uzmanı istihdam etme zorunluluğu doğmaktadır (Aynı durum işyeri hekimleri istihdamı için de geçerlidir). Yine aynı maddenin 1. fıkrasında iş güvenliği uzmanlarının çalışma süreleri de verilmiştir:

- Az tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde; ayda en az 12 saat, buna ilave olarak işçi başına ayda en az 5 dakika.
- Tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde; ayda en az 24 saat, buna ilave olarak işçi başına ayda en az 5 dakika.
- Çok tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde; ayda en az 36 saat, buna ilave olarak işçi başına ayda en az 10 dakika.

Bu rakamlar dikkate alınarak inşaat sektöründeki bir firmanın çalışan işçi sayısına göre iş güvenliği uzmanının aylık çalışma saatleri ve günleri (günlük mesai saati 9 saat olarak dikkate alınmıştır) Tablo 1'de verilmiştir.

Tablo 1 - İşçi sayılarına göre iş güvenliği uzmanının asgari işyerinde bulunma süreleri

İşçi	Saat	Gün
50	44,3	5
100	52,7	6
150	61,0	7
200	69,3	8
250	77,7	9
300	86,0	10
350	94,3	11
400	102,7	12
450	111,0	13
500	119,3	14

Tablo 1'den de görüldüğü gibi 50 işçinin çalıştığı ve çok tehlikeli iş olarak sınıflandırılan herhangi bir inşaat işinde mevzuata göre iş güvenliği uzmanının ayda 5 gün işyerinde bulunması yeterlidir. İşçi sayısının 300 - 400'lere çıktığı durumda dahi bu rakam aylık toplam 15 günün altında kalmaktadır. Bu koşullarda işverenin işyerinde "işyeri sağlık ve güvenlik birimi" kurup tam süreli iş güvenliği personeli bulundurma zorunluluğu yukarıda belirtilen işçi sayılarının üzerine çıkılmadıkça ortadan kalkmış bulunmaktadır. Bu durum, işyeri örgütlenmesi yerine dışarıdan hizmet almayı özendiren bu düzenleme, özellikle işçi sağlığı ve iş güvenliği konusunu gözardı eden ve konuyla ilgili hizmetleri ek masraf ve zaman kaybı olarak gören çok sayıda inşaat işverenin faaliyet gösterdiği inşaat sektörü için oldukça elverişsiz bir ortam oluşturmaktadır.

İlgili yönetmelik (İş Güvenliği Uzmanlarının Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmelik, 2010) iş güvenliği uzmanlarına oldukça kapsamlı görevler yüklemektedir. Bu görevler yönetmelikte,

- İşin planlanması, organizasyonu ve uygulanması, kişisel koruyucu donanımların seçimi, temini, kullanımı, bakımı, muhafazası ve test edilmesi konularında işverene tavsiyelerde bulunmak.
- Risk değerlendirmesinin yapılmasını sağlamak; gerekli çalışmaları planlayarak alınacak sağlık ve güvenlik önlemleri konusunda işverene önerilerde bulunmak ve takibini yapmak
- Çalışma ortamının gözetimini yapmak, işyerinde iş sağlığı ve güvenliği yönünden yapılması gereken periyodik bakım, kontrol ve ölçümleri planlamak ve uygulanmasını kontrol etmek.
- İşyerinde kaza, yangın veya patlamaların önlenmesi için mevzuata uygun çalışmalar yapmak ve uygulamaları takip etmek; doğal afet, kaza, yangın veya patlama gibi durumlar için acil durum planlarının hazırlanmasını sağlamak, periyodik olarak eğitimleri ve tatbikatları yaptırmak, acil durum planı doğrultusunda hareket edilmesini sağlamak.
- İş sağlığı ve güvenliği eğitimlerini planlamak ve uygulamak.
- Çalışma ortamının gözetimi ile ilgili çalışmaları kaydetmek ve yıllık değerlendirme raporunu işyeri hekimi ile işbirliği yaparak hazırlamak.
- İşyeri hekimi ile işbirliği yaparak iş kazaları ve meslek hastalıkları ile ilgili değerlendirme yapmak, tehlikeli olayın tekrarlanmaması için inceleme ve araştırma yaparak gerekli önleyici faaliyet planlarını hazırlamak ve uygulamaların takibini yapmak.
- İşyeri hekimi ile işbirliği yaparak yıllık çalışma planını hazırlamak

diye belirlenmiştir. Hiç şüphesiz ki, OSGB'den gelecek dışarıdan hizmet vermeye çalışan iş güvenliği uzmanının, işyerinde sadece ayda 5 gün bulunarak bu görevleri tam anlamıyla yerine getirmesini beklemek haksızlık olacaktır. Bu kısıtlı süre içinde ancak genel önleme yöntemleri konusunda bilgi verilebileceği ve dokümantasyon işlerine bakılabileceğini düşünmek yanlış olmaz. Günlük karşılaşılan risklerin teşhisi ve ilgili önlemlerin alınması ancak, içeride yönetildiğinde önenebilir duruma gelir.

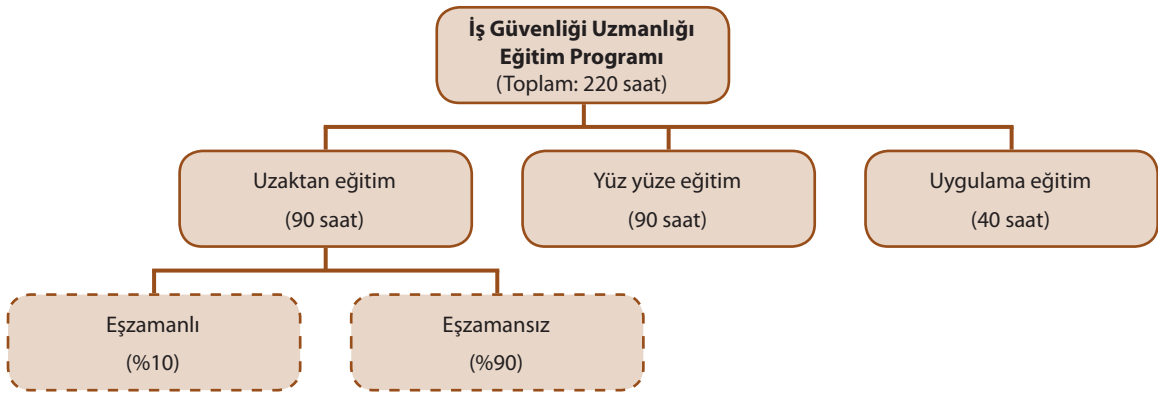
3.4 Eğitim Kurumları

İlk olarak 27320 sayılı yönetmeliğin getirmiş olduğu ve 27768 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan yönetmeliklerde halen bulunan en önemli yenilik ise şüphesiz iş güvenliği uzmanlarının ve işyeri hekimlerinin eğitiminde yapılmıştır. Yönetmelikler eğitim yetkisini "Gerekli donanım ve personele sahip olan ve Bakanlıkça yetkilendirilen kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler ve Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre faaliyet gösteren şirketlerce kurulan ve işletilen müesseseler", olarak yönetmeliklerin 4. maddesinde tanımlanan "Eğitim Kurumları"na vermiştir. 27320 sayılı yönetmeliğin çıkmasından sonra özel sektördeki çeşitli kurumlar yeniden teşkilatlanmaya giderek eğitim programlarını ve eğitici havuzlarını oluşturmuşlar. Hatta bazıları bir dönem eğitim vererek iş güvenliği uzmanı adayları mezun etmişlerdir. Ancak eğitimin özel sektöre verilmesi de tepki alan bir konu olmuş ve Danıştay ilk olarak yönetmeliğin özel sektöre yetki veren bölümünü iptal etmiştir. Bu durum elbette eğitim programının tüm paydaşlarını sürüncemede bırakmıştır. Kasım 2010'da çıkan yönetmeliklerle eğitim kurumları ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının iş güvenliği eğitiminden sorumlu kurumu ÇASGEM eğitimlerine kaldıkları yerden devam etmiştir. Bu sırada para verip eğitim kurumlarından mezun olanlar sınava girip uzmanlık belgelerini almak için yaklaşık bir sene beklemişlerdir.

Bu süreç sırasında "kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları" ibaresi daha önceki yönetmelikte varken yeni yönetmelikten çıkarıldığı gözlenmiştir. Bu karar ile mesleğe özgü eğitim verebilme potansiyeli olan meslek odaları bu sürecin dışına itilmiştir. Bir yandan özel kurumların bu eğitimi verme yetkisi hala bazı çevrelerde tartışma konusu olmaktadır. Her ne kadar bu işin hakkını veren ve titizlikle yapan kurumlar olabileceği gibi, gerekli denetim yapılmadığı durumlarda niteliksiz eğitim veren kurumların da ortaya çıkma şansının olduğu bir gerçektir.

3.5 Eğitim Programı

90 saati yüz yüze, 90 saati uzaktan ve 40 saati uygulamalı olarak tasarlanmış olan eğitim programının genel hatları Şekil 1'de görülmektedir. Bu eğitim programında yer alacak derslerin içerikleri ve kredileri ile eğiticilerin nitelikleri Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca belirlenmiştir. Yüzeyde hayli iddialı gözükken bu eğitim sisteminin en önemli handikapı iş güvenliği uzmanı olabilmek için tamamlanması gereken eğitim programının sektörlere yönelik tasarlanmış olmamasıdır. Mevzuata göre bu eğitimi alacak her bireyin aynı dersleri alması gerekmektedir. Örneğin yemek üretimi yapan bir işyerinde çalışacak iş güvenliği uzmanı ile tersanede çalışacak bir iş güvenliği uzmanı bu sistemde tamamen aynı eğitim programından geçmek zorundadır. Durum inşaat sektörü açısından düşünüldüğünde bu sistemdeki sorunlar oldukça açıktır.. İnşaat, işyerleri ve işgücünün değişken olduğu proje bazlı üretim sistemine sahip bir sektördür. Doğal olarak her inşaat projesi birbirinden farklı özellikler taşımakta ve kendine özgü riskler içermektedir. Projeden projeye değişen risklerin bir kısmı sadece bu işin ehli kişiler, örneğin inşaat sektöründe ancak uzman inşaat mühendisleri, tarafından tespit edilebilir. Fabrikasyona dayalı akım tipi üretim sistemlerinde ise durum farklıdır. Sistem değişmedikçe riskler de değişmez ve işyeri değişmediği için işgücünün eğitimi daha kolaydır. Bu yüzden inşaat sektöründe çalışacak bir iş güvenliği uzmanına mutlaka farklı eğitim verilmelidir. Bu kişiye verilecek temel iş güvenliği eğitiminde bile verilecek örnekler mutlaka inşaat sektörüyle ilgili olmalıdır. Ayrıca, eğitim programının 40 saatlik bir kısmının uygulamalı olması istenmektedir. Her iş güvenliği uzmanı adayına aynı eğitimi veren bir sistemde bu uygulamaların etkin bir şekilde yapılması çok güçtür. Bu yüzden herkese aynı eğitim veren sistem mantığından uzaklaşmakta yarar vardır.



Şekil 1 - İş Güvenliği Uzmanlığı Eğitim Programı

Tasarlanan eğitim programındaki ders başlıkları incelendiğinde ise inşaat işyerlerinde karşılaşılabilecek bir çok tehlike ve riskin ele alınmadığı görülmektedir.. Kazı işlerinde güvenlik, iksa sistemlerinin seçimi ve kurulması, vinçler ve diğer yapı makinelerinin güvenli kullanımı, yüksekte çalışmalarda iskelelerin seçimi ve kurulması, yıkım işlerinde güvenliğin sağlanması gibi detaylı işlenmesi gereken inşaat sektörüne özgü konular konu başlıkları arasında mevcut değildir.. Bu konuları programda yer alan 2 saatlik "inşaat işyerlerinde güvenlik" dersine sığdırmak mümkün olamaz. Ayrıca, inşaat sektöründe en çok ölümlerle sonuçlanan iş kazası olan "yüksekten düşme" için ise 1 saatlik "Yüksekte Çalışmalarda Güvenlik" dersinin yeterli olacağı düşünülmüştür. Eğitim programında bulunan diğer teknik konulu ders başlıklarının sadece inşaatla ilgili kısımlarının da bulunacağı unutulmamalıdır. Bu nedenlerden dolayı, özellikle inşaat sektöründe çalışacakların böyle bir eğitim programına tabi olmaları yetersiz olacaktır. Bu sorunlarla diğer sektörlerde çalışanların da karşılaşması olasıdır. Bu yüzden verilecek eğitim sektörsel riskleri içerecek şekilde tekrar tasarlanmalı (genel iş güvenliği eğitiminin üzerine sektöre özgü bir iş güvenliği eğitimi verilmesi gibi) ve yeni bir iş güvenliği eğitim programı planlanmalıdır.

3.6 Uzmanların Sınıflandırması

Bir başka tartışmaya açık konu ise 2006 yılında iptal edilen yönetmelikte de bulunan A, B ve C sınıfı iş güvenliği uzmanlığıdır. İş güvenliği uzmanlık alanında tecrübe kazananları ödüllendiren ve sınıflandıran bu sistem aynı zamanda yetki sınırlarını da belirlemektedir. Bir çok gelişmiş ülkede bulunmayan bu yaklaşımın gerekliliği tartışmaya açıktır. İş güvenliği aynen işyeri hekimliği gibi bir uzmanlık dalıdır. Kendi içinde sınıflandırma ancak ayrı iş güvenliği bölümü olan büyük şirketlerde görev paylaşımı açısından olabilir. Bazıları ofiste çalışır, bazıları sahada, daha tecrübeli olan bir kişide bölümün şefi ya da müdürü olur. Bu seviyede görev alacak kişi de liyakata bakılarak şirket tarafından görevlendirilir.

Sınıflandırma mantığı, eğitim açısından düşünüldüğünde de çeşitli zorluklara neden olacaktır. Örneğin ilgili yönetmelikte bu eğitim üç aşamada verilecek şekilde tasarlanmıştır. Eğitimi alıp sınavı geçen kişi C sınıfı iş güvenliği uzmanı olmakta, 3 yıl çalıştıktan sonra B sınıfı için bir daha eğitim artı sınava girmekte, 4 yıl çalıştıktan sonra A sınıfı için yine eğitim artı sınava girmesi gerekmektedir. Kısaca 7 yıl içinde 3 eğitim programının tamamlanması ve 3 ayrı sınavda başarı istenmektedir. İş güvenliği eğitimi bir bütündür, üçe bölmek gerçekten zordur. Yönetmelikte C sınıfı için önerilen 220 saatlik eğitim programı aslında genel bir iş güvenliği eğitimi açısından yeterlidir ve ilk yönetmelik çıktığından beri verilen eğitimler hep C sınıfında olmuştur. A ve B sınıfı için verilecek eğitimlerin kapsamı hakkında pek bilgilendirme yapılmamıştır. Eğitim programında bazı dersler için A ve B sınıfları farklı sayıda ders saatleri atanmış olduğu görülmektedir. Ancak, toplamda A ve B sınıfları için yine C sınıfında olduğu gibi 220 saatlik eğitim istenmektedir. Ders içeriklerinin de aynı olduğu göz önüne alınacak olursa bu eğitimlerin bilgi tazeleme amacıyla tasarlandığı düşünülebilir. Ancak yönetmeliğin 21.2 no'lu maddesinde "*İş güvenliği uzmanları, belgelerini aldıkları tarihten itibaren beş yıllık aralıklarla eğitim kurumları tarafından düzenlenecek yenileme eğitimine katılmak zorundadır. Bu eğitimin süresi otuz saatten az olamaz*" ibaresi bulunmaktadır (İş Güvenliği Uzmanlarının Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmelik, 2010). Yani bilgi tazeleme eğitimi ayrı olarak düşünülmüştür. Bu sınıflar için eğitim talebi henüz ülkemizde oluşmadığı için bu eğitimlerin nasıl yapılacağı henüz gündeme gelmemiştir. A ve B sınıfı iş güvenliği uzmanı olmak için yeterli koşulları sağlayan adaylara ise ilk defa 2 Temmuz 2011'de sınav yapılmıştır. Bu sınavlarda soruların hazırlanması sırasında nasıl zorluk derecesine göre üçe ayırım yapıldığı merak konusudur.

Değnilmesi gereken bir konu da A sınıfı belge alabilme şartlarının çok ağır ve eşit şartlar taşıyor olmasıdır. Özellikle iptal olan 27320 sayılı yönetmelik, iş müfettişleri ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı çalışanlarına çeşitli kolaylıklar sağlarken, özel sektörde bu konuda çalışmış kişileri dikkate almadığı için eleştirilme odağı olmuştur. Kasım 2010'da çıkan yönetmelikte bu durum biraz olsun düzeltilmiş; iş müfettişi ve Bakanlık çalışanlarına sağlanan kolaylıklar sınava girme zorunluluğu eklenerek azaltılmış, yurtdışından eğitim belgesi almış kişilere de Bakanlığın onayı olma şartıyla şans tanınmıştır. Şu anki şartlara göre iş güvenliği konusunda uzun yıllar özel çalışmış bir kişinin yurtdışı eğitim belgesi yok ise A sınıfı iş güvenliği uzmanı olması için C sınıfı belgesini aldıktan sonra asgari 7 yıl çalışması gerekmektedir. Bu kişilere tecrübelerini ispatlamak için sınav hakkı tanınmamaktadır.

4. Tartışma ve Sonuçlar

Ülkemizde son 10 yılda işçi sağlığı ve iş güvenliği alanında yapılan mevzuat çalışmalarının iş kazaları ve meslek hastalıklarını azaltmayı amaçladığı şüphesizdir. Ancak, yukarıda da açıklandığı gibi bazı düzenlemelerin uygulamaya konulmasında çeşitli sıkıntılar yaşanacağı düşünülmektedir. Bu sıkıntıların kök nedenleri bu bölümde özetlenmiştir.

İşçi sağlığı ve iş güvenliği (İSİG) ile ilgili mevzuatın temel dayanağı 4857 sayılı İş Kanunu'dur. Bu kanundaki 5. Bölüm (İş Sağlığı ve Güvenliği) ve bu bölümdeki 12 madde mevzuatın uygulamaya konulması için yeterli olmadığından dolayı Kanun, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nı yönetmelik çıkarması konusunda yetkili kılmıştır. Bakanlık bu yetkisini kullanarak çeşitli yönetmelikler çıkartmış ancak bunlar da yukarıda anlatıldığı gibi dava konusu olmuş ve sürekli iptal ya da değişikliğe gidilmiştir. Bir yandan 25 Ağustos 1971 kabul tarihli 1475 sayılı iş kanunu dayanak alarak 1974'te yayımlanmış olan 14765 sayılı İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği tüzüğü'nün halen yürürlükte olması yetkideki karmaşayı daha da arttırmaktadır. Belki de yaklaşık 5 yıldır tasarı halinde internet ortamında gezinen İş Güvenliği Kanunu bu sorunları çözümlenecektir. Ancak, bu kanunun içeriğinin

işyerlerinin ve işçilerin ihtiyaçlarını gerçekten karşılayabilecek şekilde hazırlanması gerekmektedir. Yönetmeliklerin sürekli dava konusu olmaması için izlenmesi gereken yol aslında, yasanın uygulanmasındaki yer alacak tüm tarafların, bilhassa mesleklerin temsilcisi olan odalar ve konunun üzerinde araştırma, geliştirme ve eğitim faaliyeti yürüten üniversitelerin katılımıyla işbirliği halinde çalışmaktır. Hiç şüphesiz ki, bu kuruluşlarda konu ile ilgili bilgi ve deneyim birikimi vardır. Geçmişte açılan davalara bakıldığında davacıların genelde meslek odaları olduğu görülmektedir. Ancak, uygulamaya en fazla yönelik olan ve sürekli üzerinde değişiklik yapılan 81. madde'de 23 Temmuz 2010 tarihinde son yapılan değişiklikle eskiden bu maddede bulunan "İşyeri sağlık ve güvenlik biriminde görevlendirilecek işyeri hekimleri, iş güvenliği uzmanları ve işverence görevlendirilecek diğer personelin nitelikleri, sayısı, işe alınmaları, görev, yetki ve sorumlulukları, çalışma şartları, eğitimleri ve belgelendirilmeleri, görevlerini nasıl yürütecekleri, işyerinde kurulacak sağlık ve güvenlik birimleri ile ortak sağlık ve güvenlik birimlerinin nitelikleri, ortak sağlık ve güvenlik birimlerinden hizmet alınmasına ilişkin hususlar ile bu birimlerde bulunması gereken personel, araç, gereç ve teçhizat, görevlendirilecek personelin eğitim ve nitelikleri Sağlık Bakanlığı, Türk Tabipleri Birliği ve Türk Mimar Mühendis Odaları Birliğinin görüşleri alınarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir." ifadesi değiştirilmiş ve yukarıda altı çizili kısım yerine kısaca "ilgili taraflar" yazılarak işbirliği yolundan giderek uzaklaştırıldığı görülmektedir.

Yine 81. madde'de bulunan 50 işçi sınırının inşaat, ve tersane yapımı gibi daha az sayıda işçiyle gayet tehlikeli işlerin yapılabilirdiği ve iş kazalarının sık yaşandığı proje bazlı sektörler için yetersiz olduğu barizdir. Ancak, bu hatanın üstüne bir de ortak sağlık ve güvenlik birimleri uygulamasına gidilmesi ve tam süreli iş güvenliği uzmanı çalıştırma zorunluluğunun tehlike sınıfına göre 1000, 750 ve 500 işçiye üst sınırına çekilmiş olması bahsi geçen sektörleri yalnız başına bırakmak anlamına gelmektedir. Bazı formüllerle kaç saat işyerinde bulunulabileceğinin hesaplanması belki işyeri hekimleri için uygun olabilir, ancak inşaat şantiyeleri, tersaneler ve maden ocakları gibi son derece tehlikeli işyerlerinde sürekli bulunacak bir iş güvenliği uzmanına ya da bu konuda eğitilmiş teknik personele ihtiyaç vardır. Bu bağlamda yasaya "inşaat ruhsatına tabii veya 4734 sayılı yasa tabii olarak ihale edilmiş kamuya ait inşaat işlerinde iş güvenliği uzmanı çalıştırma zorunluluğu vardır" ibaresi eklenebilir.

81. madde dayanak alarak hazırlanmış 27 Kasım 2010'da çıkan yönetmeliklerde tasarlanmış iş güvenliği uzmanlığı eğitim sistemi yukarıda bahsedildiği gibi genel iş güvenliği eğitim ihtiyaçlarını karşılamaktadır. Ancak, sektörel bazda iş güvenliğinin sağlanması açısından yetersiz kalmaktadır. Bu yetersizlikte ilgili meslek dallarının eğitim kurumlarından veya odalarından destek almakla çözümlenebilir.

Yukarıda tartışılan yetersiz ya da eksik bulunan düzenlemelerin olası nedenlerinden biri olarak bir anda çok ağır şartlarla mevzuat çıkarmama düşüncesi olabilir. Bu bağlamda, örneğin, 50 işçi sınırının daha sonra düşürüleceği çeşitli oturumlarda gündeme gelmiştir. Ancak, temellerin baştan yanlış atılması ilerde önemli sorunlara yol açabileceğinin dikkate alınması gerekir. Bazı maddelerde esnek davranılmış olmasının bir başka nedeni de Türkiye'de bu konuda yetişmiş teknik eleman, özellikle de A ve B sınıfı iş güvenliği uzmanı, sayısındaki yetersizliktir. Halbuki A, B, C sınıflandırılması yerine işyeri hekimliğine benzer kademesiz bir uygulamaya gidilse sistemdeki bir çok sıkıntı ortadan kalkacaktır. Eğer bu sınıflandırma sisteminde ısrar edilecekse, o zaman yukarıda bahsi geçen sektörel eğitimin B sınıfı eğitiminde verilmesi ve belki de A sınıfı için sadece tazeleme eğitimi ve iş tecrübesi şartı koyulması gelecekteki çalışmalar için düşünülebilir. Diğer bir yaklaşım ise bu tür bir sınıflandırma yerine meslekler bazında bir sınıflandırma getirilmesi olabilir.

Yukarıdaki tüm düzenlemeler ağır aksak olsa da ülke çapında iş güvenliğini kültürünü oluşturma yolunda atılmış önemli adımlardır. Ancak, halen iş güvenliğini önlemek için pratikte özellikle teknik olarak neler yapılması gerektiği konusunda işverenler ve iş güvenliği uzmanlarının kılavuzluğa ihtiyacı vardır. ABD'deki mevzuat incelendiğinde Occupational Safety and Health Administration (OSHA) kurumunun hazırlanmış olduğu ve tüm ülkede uygulanan iş güvenliği standartlarının genel endüstri, inşaat ve tersane işleri olarak üçe ayrıldığı görülmektedir (OSHA, 2011). Genel endüstri standartları tüm sektörler için hazırlanmışken, inşaat ve tersaneler için ayrı standartlar düşünülmüştür. Özellikle inşaat sektörünün işçi sağlığı ve iş güvenliği standartlarının kapsamının hayli geniş tutulduğu gözlenmiştir. Standartların A, B ve C bölümlerinin idari konular ağırlıklı olduğu, D bölümünün sağlık konularına ayrıldığı, geri kalan bölümlerinin (E-Z arası) teknik konular içerdiği gözlenmiştir. Ülkemizde inşaat sektörünü kapsayan mevzuat incelendiğinde teknik konularda ço-

züm getiren düzenleme eksikliği olduğu görülmektedir. 23 Aralık 2003 tarih ve 25325 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "Yapı İşlerinde Sağlık ve Güvenlik Yönetmeliği" Avrupa Birliği direktiflerinden tercüme yapılmış olup, genelde idari konular içermekte, teknik konular ise sadece "uygun", "gerekli" önlemler alınmalıdır gibi detay içermeyen ifadelerle geçilmiştir. Bu yüzden kimse bu yönetmeliği muhatap almamakta, hatta iş müfettişleri bile denetimlerini hala yürürlükte olan 12 Eylül 1974 tarih ve 15004 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmış "Yapı İşlerinde işçi sağlığı ve iş güvenliği" tüzüğüne göre yapmaktadır. Yaklaşık 40 sene önceki teknik bilgileri içeren, bir çok maddede bahsedilen yöntemlerin demode olduğu bu tüzük ne yazık ki 2003 yılında çıkmış yönetmelikten sorunlara daha iyi çözümler getirmektedir. Amerika Birleşik Devletleri ve bir çok gelişmiş ülkenin inşaat sektörü için ayrı standartlar, yönetmelikler hazırladığı bir dünyada zaten iş güvenliğinin ciddiye alınmadığı ve angarya olarak görüldüğü Türk inşaat sektörünün gerek idari düzenlemeler gerekse teknik önlemler açısından ihtiyaçları maalesef karşılanmamaktadır.

Kaynaklar

4857 Sayılı İş Kanunu, Kabul Tarihi: 22.5.2003, Resmi Gazete Yayımlı Tarih ve Sayısı: 10.06.2003 – 25134.

H.W. Heinrich, "Industrial Accident Prevention: A Scientific Approach", 1931, McGraw-Hill.

İş Güvenliği ile Görevli Mühendis veya Teknik Elemanların Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Resmi Gazete Yayımlı Tarih ve Sayısı: 20.01.2004 – 25352.

İş Güvenliği Uzmanlarının Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmelik, Resmi Gazete Yayımlı Tarih ve Sayısı: 27.11.2010 – 27768.

İş Sağlığı ve Güvenliği Hizmetleri Yönetmeliği, Resmi Gazete Yayımlı Tarih ve Sayısı: 27.11.2010 – 27768.

İşyeri Hekimlerinin Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmelik, Resmi Gazete Yayımlı Tarih ve Sayısı: 27.11.2010 – 27768.

İşyeri Sağlık ve Güvenlik Birimleri ile Ortak Sağlık ve Güvenlik Birimleri Hakkında Yönetmelik, Resmi Gazete Yayımlı Tarih ve Sayısı: 15.08.2009 – 27320.

OSHA web sayfası, <http://www.osha.gov/>, Erişim tarihi: Ağustos 2011.

Sosyal Güvenlik Kurumu web sayfası, SGK İstatistik Yıllıkları (2007, 2008, 2009) <http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/istatistikler>, Erişim tarihi: 2011