

TÜRKİYE’DE İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİ BAKIMINDAN DENETİM “2010-2018 YILLARINA İLİŞKİN BİR DEĞERLENDİRME”¹

AUDIT FOR OCCUPATIONAL HEALTH AND SAFETY IN TURKEY. “AN ASSESSMENT REGARDING THE YEARS 2010-2018”

Dr. Hakan DERİN

Adıyaman Üniversitesi Gölbaşı MYO Mülkiyet Koruma ve Güvenlik Bölüm Başkanı
ORCID: 0000-0002-6420-1560

Prof. Dr. Levent ŞAHİN

İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü
ORCID: 0000-0003-2648-7825

ÖZET

İşyerlerinin iş sağlığı ve güvenliği bakımından etkin bir şekilde denetlenmesi gelişmiş birçok ülkede iş kazalarının önlenmesi çalışmalarına önemli katkılar sağlamaktadır. Türkiye’de 2012 yılında yürürlüğe giren 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu işverenlere ve çalışanlara konuyla ilgili yükümlülükler getirmiştir. Ancak işverenlerin ve çalışanların Kanun ve bağlı Yönetmeliklerden kaynaklanan sorumlulukları ne denli yerine getirdikleri Rehberlik ve Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından gerçekleştirilen iş sağlığı ve güvenliği denetimlerinin sayısal olarak yetersiz kalması dolayısıyla çoğu kez tarafların inisiyatifine bırakılmak durumunda kalınmıştır. Türkiye’de ILO sözleşmeleri ve AB direktifleri doğrultusunda hayata geçirilen iş sağlığı ve güvenliği politikalarının pratikte istenilen başarıyı sağlayamamasının önemli nedenlerinden biri işletmelerde gerçekleştirilen iş sağlığı ve güvenliği denetim sayılarının yetersiz olmasıdır. Bu çalışmada öncelikli olarak Türkiye’de iş kazalarının genel görünümü, riskli sektörlerde yıllar itibari ile meydana gelen iş kazaları ve iş kazası sonucu ölümler incelenecektir. Sonrasında ise Rehberlik ve Teftiş Kurulu Başkanlığınca işyerlerinde yıllar itibari ile gerçekleştirilen denetim sayılarına yer verilerek değerlendirilmeler yapılacaktır.

Anahtar Kelimeler: İş Kazaları, İş Güvenliği, İş Sağlığı ve Güvenliği Denetimi

Abstract

Effective supervision of workplaces in terms of occupational health and safety contributes significantly to the prevention of occupational accidents in many developed countries. The Occupational Health and Safety Law No. 6331, which entered into force in 2012 in Turkey, brought obligations to employers and employees on the subject.

¹ Bu makale Prof.Dr. Levent ŞAHİN danışmanlığında Hakan DERİN tarafından İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bilim Dalında yapılan Doktora Çalışmasından üretilmiştir.

However, the extent to which employers and employees fulfill their responsibilities arising from the Law and related Regulations has often had to be left to the initiative of the parties, due to the insufficient number of occupational health and safety inspections carried out by the Guidance and Inspection Board. One of the important reasons why the occupational health and safety policies implemented in line with the ILO conventions and EU directives in Turkey cannot achieve the desired success in practice is the insufficient number of occupational health and safety inspections carried out in enterprises. In this study, first of all, the general view of work accidents in Turkey, work accidents occurring in risky sectors over the years and deaths as a result of work accidents will be examined. Afterwards, evaluations will be made by the Presidency of the Guidance and Inspection Board by including the number of inspections carried out in the workplaces over the years.

Keywords: Occupational Accidents, Occupational Safety, Occupational Health and Safety Audit

1. GİRİŞ

Ekonomik ve sosyolojik bakımdan önemli değişimlere neden olan endüstri devrimi çalışma hayatında da köklü değişikliklerin yaşanmasına neden olmuştur. Çalışanların uzun çalışma sürelerince maruz bırakıldığı işlerden kaynaklı tehlikeler neticesinde on binlerce çalışan iş kazasına uğrayarak yaralanmış, sakatlanmış ve hayatını kaybetmiştir. 19.yy dan itibaren iş kazaları ve iş kazaları sonucu ölüm sayılarında yaşanan büyük artışlar, çalışma hayatının önemli sorunlarından biri olmuştur. Başta İngiltere’de olmak üzere Avrupa ülkelerinin bir kısmında bu sorunların çözümüne yönelik modern anlamda ilk bilimsel çalışmalar bu dönemde yapılmış, çalışanları korumaya yönelik bazı hukuki düzenlemeler sanayi devrimi ile görülmeye başlamıştır. Bununla birlikte işyerlerinin denetimi için ilk müfettişlik teşkilatının da 1847 yılında İngiltere’de oluşturulduğu bilinmektedir. Türkiye’de çalışma hayatının modern anlamda denetimine ilişkin ilk teşkilat yapısının kurulmasına yönelik yasal düzenlemeler ise İzmir İktisat Kongresinden sonra yapılmıştır. İkinci dünya savaşı sonrasında dünya ekonomisinin büyümesi ve dolayısıyla işletme ve işyeri sayılarında yaşanan geometrik artış işyeri denetimlerinin sayıca yetersiz kalmasına neden olmuştur. Gelişmiş ülkelerde işyeri sayılarındaki bu artışa rağmen işyeri denetimlerinin nicelik ve nitelik bakımından artarak devam etmesi ve mevzuatlara aykırı davranışların ciddi şekilde cezalandırılması özellikle iş sağlığı ve güvenliği bilincinin yaşanan süreç içerisinde bu ülkelerde yerleşmesini sağlamıştır. Türkiye’de 2012 yılında yürürlüğe giren 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu (İSGK) işverenler ve çalışanlar bakımından bir dönüm noktası olmuştur. Ancak getirilen hukuki düzenlemelerin işletmelerce ve çalışanlarca uygulanması noktasında sorunlar yaşanmış ve süreç içerisinde gerek iş kazası sayıları gerekse iş kazası sonucu ölüm sayıları artmaya devam etmiştir. İşletmelerde yetkili otorite tarafından gerçekleştirilen iş sağlığı ve güvenliği denetimleri, iş kazalarının önlenmesi ve çalışma hayatında güvenlik kültürü oluşması bakımından son derece önemlidir. Bu çalışmada, Çalışma Bakanlığına bağlı olarak faaliyetlerini sürdüren Rehberlik ve Teftiş Kurulu Başkanlığı (RTKB) tarafından işyerlerinde gerçekleştirilen iş sağlığı ve güvenliği denetimlerinin yıllar itibari ile nicel durumu, Türkiye ve Avrupa Birliği (AB)’nde iş kazaları ve iş kazası sonucu ölümler karşılaştırmalı olarak incelenerek değerlendirilecektir.

2. TÜRKİYE’DE İŞ KAZALARI

Sanayileşme ve teknolojik gelişimini sürdüren ülkelerde çalışma koşulları bağlamında son derece ciddi sorunlar mevcuttur. Bu sorunların başında çalışanların hayatını, sağlığını ve işe devamlılığını dolayısıyla iş verimini olumsuz yönde etkileyen iş kazaları gelmektedir. Türkiye’de yıllar itibari ile iş kazaları verilerine geçmeden evvel Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından yayınlanan 2019 yılına ilişkin iş gücü istatistiklerine bakmak yerinde olacaktır. Bu verilere göre 2019 yılında Türkiye’deki 15 yaş üstü nüfus 61 milyon 921 bin kişi; iş gücüne dâhil olmayan nüfus 29 milyon 869 bin kişi; işgücü 32 milyon 052 bin kişi; istihdam edilen nüfus ise 27 milyon 658 bin kişi olarak gerçekleşmiştir. Bununla birlikte 2019 yılında iş gücüne katılma oranı %51,8; istihdam Oranı

%44,7; işsizlik oranı %13,7; tarım dışı işsizlik oranı ise %15,8 olarak gerçekleştiği görülmektedir (TÜİK, 2019).

Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) her yıl bir önceki yıla ilişkin iş kazaları ve meslek hastalıkları ile ilgili istatistikleri yayınlamaktadır. SGK iş kazası ve meslek hastalıkları istatistikleri oldukça önemli bir veri kaynağıdır. SGK iş kazası istatistikleri Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu (SSGSK)’nun 4-1/a ve 4-1/b maddesi kapsamındaki aktif sigortalılar dikkate alınarak hazırlanmaktadır. Bu bağlamda 2019 yılı verilerine göre 4-1/a maddesi kapsamındaki aktif sigortalı sayısı 16 milyon 10 bin 2 kişi; 4-1/b maddesi kapsamındaki aktif sigortalı sayısı ise 2 milyon 888 bin 154 kişidir (SGK, 2019). Ayrıca 4-1/c kapsamındaki sigortalı sayısının 3 milyon 102 bin 808 kişi olduğu belirtilmiş ve SGK iş kazaları ve meslek hastalıkları istatistiksel verilerinde, bu çalışan grubunun yaşamış olduğu iş kazası sayılarına yer verilmemiştir.

Türkiye’de gerek kayıt dışı istihdamın yüksekliği gerekse yüz binlerce çalışanın uğradığı iş kazalarının önemli bir kısmının SGK’na bildirilmemesi dolayısıyla İSGK’nun yürürlüğe girdiği 2012 yılı öncesi yapılacak rakamsal değerlendirmelerin iş kazalarına ait fiili durumu tam olarak yansıtmadığını belirtmek gerekir. İş kazaları istatistikleri 2010 yılından itibaren incelendiğini de bu durum açıkça görülmektedir. Türkiye’de iş kazaları bakımından mevcut durumun daha doğru analiz edilebilmesi için AB (27) ile karşılaştırmalı olarak incelemek yerinde olacaktır. Türkiye ve AB (27)’de 2010-2018 yılları arasında meydana gelen iş kazaları ve iş kazası olabilirlik oranlarına ilişkin veriler Tablo 1’de verilmiştir.

Tablo 1: 2010-2019 Yılları Arası Türkiye ve AB (28) İş Kazası Sayıları ve Kaza Olabilirlik Oranları

Yıllar	TÜRKİYE		AB (27)	
	Kaza	Kaza Olabilirlik Oranı	AB (27)	Kaza Olabilirlik Oranı
2010	62.903	304	3.329.031	1.862
2011	69.227	313	3.191.253	1.782
2012	74.871	327	2.937.737	1.647
2013	191.389	814	2.936.708	1.654
2014	221.366	930	3.031.648	1.693
2015	241.547	989	3.030.077	1.673
2016	286.068	1.145	3.112.736	1.693
2017	359.653	1.388	3.116.691	1.671
2018	430.985	1.632	3.124.828	1.657

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu İstatistik Yıllıkları ve AB İstatistik Ofisi verileri kullanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 1 incelendiğinde AB’de 2010-2018 yılları arasında yaşanan iş kazaları sayılarına bakıldığında süreç içerisinde yaklaşık %6’lık bir düşüş yaşandığı görülmektedir. Türkiye’de ise iş kazası sayıları aynı süreçte yaklaşık 7 misli artmıştır. Türkiye’de iş kazasına uğrayan sigortalı sayısının 2012 yılı ve öncesinde hemen her yıl 70 bin civarında gerçekleştiği bilinmektedir. Türkiye’de İş kazaları sayısında en yüksek artış 2013 yılında gerçekleşmiştir. 2012 yılında Türkiye’de İSGK’nun yürürlüğe girmesinden sonraki yıl iş kazalarının yaklaşık 3 misli olarak dramatik bir şekilde artması son derece dikkat çekicidir. Bu artışın temel nedeni fiili olarak gerçekleşen iş kazalarının İSGK’nun yürürlüğe girişi sonrası iş kazası istatistiklerine daha doğru yansımaları dolayısıyla gerçekleştiğini söylemek mümkündür. Zira bu durum kaza olabilirlik oranlarından net bir şekilde anlaşılmaktadır. Kaza olabilirlik oranı AB (27)’de hemen her yıl benzer seyrederken, Türkiye’de bu oran 2013 yılından itibaren ciddi bir şekilde yükselmiş ve 2018 yılına gelindiğinde ise AB (27)’ni neredeyse yakalamıştır. İSGK, işverenlere iş sağlığı ve güvenliği konularında danışman mahiyetinde görev yapmak üzere iş sağlığı ve güvenliği profesyonellerinin istihdam edilmesini zorunlu tutmuştur. Bu

zorunluluk sonrası işverenler, konuyla alakalı olarak bilinçlenmiş ve önceki yıllarda SGK'na iş kazalarının bildirim noktasında daha hassas davranılmıştır.

Literatür tarandığında bu görüşü destekleyen araştırmalar da mevcuttur. Bir araştırmada İSGK sonrasında Türkiye'de yaşanan iş kazaları ile ilgili SGK'na daha fazla bildirim yapıldığı sonucuna ulaşılmıştır (Bayraktar, Uyguçgil ve Konuk, 2018: 90). Türkiye'de meydana gelen iş kazalarının istatistiklere doğru olarak yansımadağının tespiti birçok kez TÜİK tarafından da yapılmıştır. TÜİK'nun 2013 yılında yayınladığı araştırma sonuçlarına göre yıl içerisinde istihdam edilenlerin %2,9 unun iş kazası geçirdiğı ortaya konulmuştur (TÜİK, 2013: 14). Bu oran dikkate alındığında 2013 yılında Türkiye'de yaşanan iş kazası sayısı 191 bin 389 olmasına rağmen istatistiklere yansımayan kazalarla birlikte bu sayının 700 bin civarında olması gerektiğı tahmin edilmesi mümkündür. Bu durumu destekleyen diğeri bir veride yıllar itibari ile iş kazası sonucu ölen sigortalı sayılarıdır. Yıllar itibari ile Türkiye ve AB (27)'nde iş kazası sonucu ölüm sayıları ve yüz bin çalışan başına ölüm oranları Tablo 2'de verilmiştir.

Tablo 2: 2010-2018 Yılları Arası Türkiye ve AB (27) İş Kazası Sonucu Ölüm Sayıları ve Yüz Bin Çalışan Başına Ölüm Oranları

Yıllar	TÜRKİYE		AB (27)	
	Ölüm	Yüz Bin Çalışan Başına Ölüm Oranı	Ölüm	Yüz Bin Çalışan Başına Ölüm Oranı
2010	1.444	6,99	4.277	2,39
2011	1.700	7,70	3.947	2,20
2012	744	3,25	3.757	2,10
2013	1.360	5,78	3.408	1,91
2014	1.626	6,83	3.562	1,98
2015	1.252	5,12	3.643	2,01
2016	1.405	5,62	3.336	1,81
2017	1.633	6,30	3.272	1,75
2018	1.541	5,83	3.332	1,76

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu İstatistik Yıllıkları ve AB İstatistik Ofisi verileri kullanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 2 incelendiğinde yıllar itibari ile iş kazası sonucu ölüm sayılarının Türkiye'de inişli çıkışlı bir seyir izlediğı, AB (27)'nde ise süreç içerisinde azaldığı yüz bin çalışan başına ölüm oranlarından anlaşılmaktadır. Türkiye'de iş kazası sonucu yüz bin çalışan başına ölüm oranları 2012 yılı hariç hemen her yıl AB (27)'nin yaklaşık üç katı kadardır. Türkiye kaza olabilirlik oranı bakımından AB (27)'den düşük iken yüz bin çalışan başına iş kazası sonucu ölüm oranlarında yüksek olması Türkiye'deki iş kazaları istatistikleri ile ilgili yukarıda belirtilen çıkarımları destekler niteliktedir. Türkiye'de yaşanan iş kazaları sayılarının 2013 yılı sonrasında istatistiklere daha yüksek oranda yansıdığını söylemek mümkündür. Bununla birlikte önümüzdeki yıllarda bu eğilimin artarak devam edeceği düşünülmektedir. Ancak iş kazalarının istatistiklere yansım oranı AB (27)'nin hala gerisindedir. Bu olumsuz tablonun bilinmesi, iş kazalarını önlemeye yönelik yapılacak ulusal düzeydeki çalışmaların başarıya ulaşması bakımından son derece önemlidir.

Türkiye'de ortalama iş kazası sayısının 70 bin civarında gerçekleştiğı 2013 yılı önceki süreçte iş kazası sonucu ölen sigortalı sayısının her yıl ortalama 1265 kişi olduğu bilinmektedir. Türkiye'de 2013 yılı ve sonrası süreçte ise her yıl ortalama 300 bin iş kazası gerçekleşirken 1385 çalışan hayatını kaybetmiştir.

Süreç içerisinde iş kazası sonucu ortalama ölüm sayılarında önemli bir değişim yaşanmadığı görülmektedir. Oysa iş kazaları sayıları aynı süreçte kümülatif olarak yaklaşık %685 artış sergilemiştir.

2.1. Türkiye’de İş Kazaları Bakımından Riskli İş Kolları

2018 yılı iş kazaları sayıları bakımından en fazla iş kazasının yaşandığı sene olarak kayıtlara geçmiştir. Yapılan hesaplamalar 2018 yılında Türkiye’de günde ortalama 1180 iş kazası meydana geldiğini ve bu kazalar sonucunda günde yaklaşık 5 çalışanın hayatını kaybettiğini ortaya koymaktadır. SGK 2018 yılı iş kazası istatistiklerine göre kaza olabilirlik oranı yaklaşık bin 632 olarak gerçekleşirken yüz bin çalışan başına iş kazası sonucu ölüm oranı ise 5,83 olarak gerçekleşmiştir. Kaza olabilirlik oranı ve yüz bin çalışan başına ölüm oranları Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)’nun üye ülkelerde yaşanan iş kazaları ve iş kazası sonucu ölümlerin karşılaştırılması için kullandığı önemli bir parametredir (ILOSTAT, 2019). Türkiye’de iş kollarının risk bakımından karşılaştırılabilmesi için iş kazası ve iş kazası sonucu ölümlerin ekonomik faaliyet gruplarına göre kaza olabilirlik ve yüz bin çalışan başına ölüm oranlarının hesaplanarak incelenmesi yerinde olacaktır. Türkiye’de 2018 yılına ilişkin riskli iş kolları bakımından kaza olabilirlik oranı ve yüz bin çalışan başına ölüm oranları Tablo 3’te verilmiştir.

Tablo 3: Türkiye’de 2018 Yılı Riskli İş Kolları Bakımından Kaza Olabilirlik ve Yüz bin Çalışan Başına Ölüm Oranları

Ekonomik Faaliyet	Sigortalı Sayısı	İş Kazası Sayısı	İş Kazası Sonucu Ölüm Sayısı	Yüz Bin Çalışan Başına /İş Kazası	Yüz Bin Çalışan Başına /Ölüm
Bina İnşaatı	974.030	41.759	360	4287,24	36,96
Bina Dışı Yapıların İnşaatı	335.685	27.639	162	8233,61	48,26
Makine Teçhizat Hariç Fabrikasyon Metal Ürünlerin İmalatı	364.546	25.716	48	7054,25	13,17
Gıda Ürünlerinin İmalatı	444.535	22.610	38	5086,21	8,55
Yiyecek İçecek Hizmetleri	668.387	22.487	21	3364,37	3,14
Tekstil Ürünlerinin İmalatı	413.041	19.573	21	4738,75	5,08
Bina ve Çevre Düzenlemesi Faaliyetleri	695.687	17.642	40	2535,91	5,75
Ana Metal Sanayi	162.481	17.403	43	10710,79	26,46
Diğer Metal Sanayi	290.870	15.622	44	5370,78	15,13
Parakende Ticaret	1.319.651	15.435	37	1169,63	2,80
Taşıma Depolama ve Destekleme Faaliyetleri	252.465	13.806	27	5468,48	10,69
Kavukçuk Ürünlerinin İmalatı	204.669	13.278	13	6487,55	6,35
Konaklama	226.760	12.811	24	5649,59	10,58
M.Kara Taş.Röm.ve Y.Röm.İm.	199.087	12.133	6	6094,32	3,01
İnsan Sağ. Hizmetleri	491.631	10.407	6	2116,83	1,22
Makine ve Ekipman İmalatı	158.330	9.815	14	6199,08	8,84
Kara ve Boru Hattı Taşımacılığı	537.357	8.917	175	1659,42	32,57
Kömür ve Linyit Çıkarılması	35.953	8.399	11	23361,05	30,60
Özel İnşaat Faaliyetleri	291.469	7.759	69	2662,03	23,67
Toptan Ticaret	712.474	7.161	60	1005,09	8,42
Diğer Mad. Ve Taş Ocaklığı	60.474	2.806	33	4640,01	54,57
Metal Cevheri Madenciliği	28.559	1.775	11	6215,20	38,52

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu İstatistik Yıllıklarından Yararlanılmıştır.

Tablo 3'te Türkiye'de tarihsel süreç içerisinde en fazla iş kazasının gerçekleştiği yıl olan 2018 yılına ilişkin ekonomik faaliyet sınıfına göre sigortalı, iş kazası ve iş kazası sonucu ölüm sayıları kaza olabilirlik ve yüz bin çalışan başına ölüm oranları verilmiştir. Sıralama iş kazasının en fazla yaşandığı iş kolları dikkate alınarak yüksekten düşüğe doğru yapılmıştır. Tabloya sektörel olarak bakıldığında 2018 yılında sayısal olarak en fazla iş kazasının, 76 bin 559 iş kazası ile inşaat sektöründe yaşandığı görülmektedir. Sektörde aynı yıl iş kazası sonucu ölen sigortalı sayısı 591 olarak gerçekleşmiştir. İş kazaları açısından diğer bir riskli sektör ise metal sanayidir. Sektörde 2018 yılında 58 bin 791 iş kazası gerçekleşirken, 135 sigortalı yaşanan iş kazaları dolayısıyla hayatını kaybetmiştir. İnşaat sektörü iş kazalarının en fazla yaşandığı sektör olmakla birlikte iş kazaları sonucu gerçekleşen ölümlerin yaklaşık %40 bu sektörde meydana gelmiştir. Ancak kaza olabilirlik oranları incelendiğinde 10 bin 395 ile madencilik sektörünün diğer sektörleri geride bıraktığı görülmektedir. İnşaat sektöründe aynı yıl gerçekleşen kaza olabilirlik oranı ise 4 bin 781 olarak hesaplanmıştır. Yüz bin çalışan başına ölüm oranları madencilik sektöründe 44, inşaat sektöründe ise 36,9 olarak gerçekleşmiştir. Kaza olabilirlik ve yüz bin çalışan başına ölüm oranları karşılaştırıldığında madencilik sektöründe gerçekleşen kaza sıklığı ve ağırlığının inşaat sektörüne görece daha yüksek olduğu anlaşılmaktadır. Ancak her ne kadar madencilik sektöründeki kaza olabilirlik ve yüz bin çalışan başına ölüm oranları inşaat sektörüne göre yüksek olsa da inşaat sektöründe yaşanan iş kazaları dolayısıyla yılda ölen kişi sayısı madencilik sektörüne göre kat be kat fazladır.

2.2. Türkiye'de İş Sağlığı ve Güvenliği Alanında Mevcut Yasal Düzenlemeler

İş Sağlığı ve Güvenliği Hukuku'nun kaynaklarını, uluslararası kaynaklar ve ulusal kaynaklar olarak iki sınıfa ayrıldığı ifade edilmektedir (Sümer, 2019: 20). Uluslararası kaynaklar; iş sağlığı ve güvenliği konusunda ülkeler arasında uygulama birliğini amaçlayarak konuyla ilgili standartlar ortaya koymaktadır. Türkiye'de İş Sağlığı ve Güvenliği mevzuatı da bu doğrultuda Birleşmiş Milletler (BM) İnsan Hakları Evrensel Beyanname'si, BM Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi, ILO'nun ve AB'nin İş Sağlığı ve Güvenliğine yönelik sözleşme ve tavsiye kararları ışığında şekillenmiştir. ILO'nun çalışma hayatıyla ilgili normlarının önemli bir bölümü iş sağlığı ve güvenliğine ilişkindir (Alli,2008: 9).

Türkiye'de 2012 yılında yürürlüğe giren İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun genel gerekçesi şu şekilde belirtilmiştir.

“Ülkemiz; Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) İş Sağlığı ve Güvenliği Çalışma Ortamına İlişkin 155 sayılı Sözleşmesi'ni 5038 sayılı Kanunla ve İş Sağlığı Hizmetlerine İlişkin 161 sayılı Sözleşmesi'ni ise 5039 sayılı Kanunla onaylamıştır. Onaylanan bu sözleşmelerde, çalışma hayatına ilişkin milli mevzuatımızda yer alan hükümlerden daha kapsamlı olarak; sözleşmelerin kamu hizmetleri de dâhil bütün ekonomik faaliyet kollarına uygulanacağı, çalışanlar teriminin istihdam edilen bütün kişileri kapsamaması, işyerlerinde sağlığa zararlı risklerin tanımlanması ve değerlendirilmesi zorunluluğu gibi birçok husus mevcut mevzuatımızın güncellenmesini gerektirmiştir.”

İSGK'nun ILO sözleşmesi bağlamında hazırlandığı genel gerekçede açıkça ifade edilmiştir. Görüleceği üzere Türkiye'de iş sağlığı ve güvenliği mevzuatının gelişiminde uluslararası kaynaklar oldukça önemli yer tutmaktadır. Türkiye'de iş sağlığı ve güvenliği mevzuatının ulusal kaynaklarını; Anayasa, kanunlar, yönetmelikler ve yargı içtihatları oluşturmaktadır. T.C. Anayasanın 2. maddesinde *“Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir.”* denilerek Türkiye Cumhuriyeti devletin sosyal hukuk devleti ilkesine sahip olduğuna vurgu yapılmıştır. Sosyal Hukuk Devleti ilkesi hükümetlere, çalışanların iş kazaları ve meslek hastalıklarından korunması için politikalar üretmek, mevzuatı oluşturmak, mevzuat hükümlerini denetlemek ve gerektiğinde cezai müeyyideler uygulamak üzere bazı ödevler yüklemektedir (Süzek, 1985: 16).

Türkiye’de vatandaşların, iş sağlığı ve güvenliği hakkı Anayasa’nın 17. maddesi ile teminat altına almıştır. Madde de her vatandaşın yaşama, maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahip olduğu vurgulanmıştır. İş sağlığı ve güvenliği politikalarının oluşturulmadığı ve gerekli önlemlerinin alınmadığı bir ülkede çalışanların maddi ve manevi varlıkları geliştirilmesinden söz etmek mümkün olmadığı gibi çalışanların yaşam hakları da tehlike altındadır (Sümer, 2019: 27). Aynı zamanda sosyal bir hak olan sağlıklı yaşama hakkının, çalışma hayatındaki tezahürü iş sağlığı ve güvenliği hakkıdır (Yamakoğlu, 2016: 31). Bununla birlikte Anayasa’da iş sağlığı ve güvenliği hakkı ile ilgili doğrudan bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Ancak iş sağlığı ve güvenliği hakkının Anayasal dayanağının olduğu belirtilmektedir (Laçiner, 2013: 48).

Gelişmiş birçok ülkede iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili özel kanunlar çıkarılırken Türkiye’de uzun seneler boyunca iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili düzenlemeler birçok kanunda farklı hükümlerle düzenlenmiştir (Kılıkış, 2014: 65). Türk Borçlar Kanunu, İş Kanunu (İşK) ve SSGSK’nda dağınık şekilde düzenlenen iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili hükümler çalışma ilişkilerinde birçok sorunu da beraberinde getirmiştir. 6331 sayılı İSGK’nun 30 Haziran 2012 de Resmî Gazete ’de yayımlanarak yürürlüğe girmesi Türkiye’de bu konudaki eksikleri gidermiştir. İSGK’nun çalışma ortamlarında iş sağlığı ve güvenliği koşullarını sürekli iyileşmesini amaçladığı ve sosyal tarafların iş birliğine dayalı bir kanun olduğu ifade edilmektedir (Sümer, 2019: 29). AB ve ILO normları gözetilerek hazırlanan İSGK’nun esas amacı işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması ve geliştirilmesi için işveren ve çalışanların yükümlülüklerini ve haklarını düzenlemektir (Gerek. 2012: 10). 39 madde ve 10 geçici madde den oluşan İSGK, AB hukukunda olduğu gibi çalışma alanlarında hangi önlemlerin alınacağından çok işverenlerin iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili önlemleri nasıl belirleyeceği ve ne şekilde alınacağı süreçlerine odaklanmıştır (Kabakçı, 2013: 62).

3. Türkiye’de İş Sağlığı ve Güvenliği Denetimleri

Denetim; devlet tarafından belirlenen kuralların gerçekte uygulanıp uygulanmadığını ortaya çıkarmak üzere otorite tarafından, özel bir organizasyonla yapılan faaliyetler olarak tanımlanmıştır (Ekmekçi, 2005: 48). İş sağlığı ve güvenliği denetimi ise işyerlerini tehlikelere karşı korumak ve çalışanların sağlığını ve güvenliğini temin etmek amacıyla yetkili otorite tarafından iş güvenliği ile ilgili mevzuat başta olmak üzere çağın gerektirdiği teknik gelişmelere uyulup uyulmadığının denetlenmesi şeklinde tanımlanmaktadır (Kılıkış, 2014: 60). Türkiye’de çalışma hayatının denetimi devlet tarafından yapılmaktadır (Demircioğlu ve Centel, 2005,158). İşK’nun 91. maddesinin birinci fıkrasında “Devlet çalışma hayatı ile ilgili mevzuatın uygulanmasını izler, denetler ve teftiş eder. Bu ödev Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı ihtiyaca yetecek sayı ve özellikte teftiş ve denetlemeye yetkili iş müfettişlerince yapılır.” denilerek çalışma hayatının denetiminin devlet eliyle yapılacağı açıkça belirtilmiştir.

Türkiye’de çalışma hayatının denetimi İş Teftiş Tüzüğü ve İş Teftiş Kurulu Yönetmeliği (İTKY) hükümleri doğrultusunda yapılmaktadır. İTKY’nin 4.maddesinin (1) bendinde, iş teftişi; “*Çalışma süreleri, ücretler iş sağlığı ve güvenliği, işçilerin refahı, çocuk ve gençlerin çalıştırılması, kayıt dışılık, işsizlik, istihdam ve işgücü piyasası uygulamaları gibi çalışma şartlarına ve ortamına ilişkin tüm mevzuat hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili olarak araştırma, inceleme ve denetlemeyi de kapsayan ve Devlet adına gerçekleştirilen teftiş faaliyetleri ile mevzuat ile verilen diğer teftiş faaliyetleri...*” şeklinde tanımlanmıştır.

İşyerlerinin iş sağlığı ve güvenliği yönünden denetiminin nasıl yapılacağı ve sınırları ise İSGK’nun 24. maddesinin ikinci fıkrasında “Bakanlık, işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliği konularında ölçüm, inceleme ve araştırma yapmaya, bu amaçla numune almaya ve eğitim kurumları ile ortak sağlık ve güvenlik birimlerinde kontrol ve denetim yapmaya yetkilidir...” açıkça belirtilmiştir. İş kazalarının önlenmesinde, çağdaş, etkin ve uygulanabilir bir denetim mekanizmasının oluşturulması son derece önemlidir. Nitekim ILO’nun 81 Numaralı sözleşmesi, iş hayatının etkin ve yaygın şekilde denetlenmesi gerektiğini ortaya koymaktadır.

Türkiye 13.12.1950 tarih ve 5690 sayılı kanunla ILO'nun 81 Numaralı sözleşmesini imzalamış ve 1979 yılında çıkarılan İş Teftiş Tüzüğü ile İş Teftiş Kurulu Başkanlığı kurulmuş ve çalışma hayatının denetimi ile yetkilendirilmiştir. İş Teftiş Kurulu Başkanlığı, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı teşkilatı altında doğrudan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı'na bağlı olarak başkan, başkan yardımcıları, grup başkanları ile iş Müfettişleri ve denetçilerden oluşmaktadır.

RTKB iş sağlığı ve güvenliği denetimleri programlı ve program dışı olmak üzere iki şekilde yapılmaktadır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın yanı sıra iş sağlığı ve güvenliği konularında kısmi denetleme yetkisine sahip bazı bakanlıklarda bulunmaktadır. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı ile Millî Savunma Bakanlığı, kendi alanları ile sınırlı olmak üzere denetim yetkisine sahiptir (Parlak ve Olcay, 2016: 89). Bununla birlikte çalışma hayatında, işyerlerinin iş sağlığı ve güvenliği yönünden denetimi esas olarak yukarıda belirtildiği şekilde RTKB tarafından planlanmakta ve yürütülmektedir.

Türkiye'de iş sağlığı ve güvenliği yönünden yapılan denetimlerin, gerek ekonomik yapının çoğunlukla küçük işletmelerden oluşması gerekse denetim yapan müfettiş ve denetçi sayılarının yetersiz olması dolayısıyla iş kazalarını önleme noktasında yeterli olmadığı düşünülmektedir (Kılış, 2014: 61). Denetimlerde yaşanan sorunların bir diğer tespiti de Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı tarafından yapılmıştır. Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı tarafından yayımlanan bir araştırma ve inceleme rapor özetinin sonuç kısmında denetim sorununa dikkat çekilmiştir.

"... Çalışmanın ortaya çıkardığı önemli sonuçlardan birisi de kamu denetim sisteminin; gerek görev ve yetki tanımlamaları gibi alanlardaki tasarım sorunları gerekse görevli birimlerin uygulamalarında izlenen yöntem ve süreçlerdeki yaşanan sorunlar nedeniyle etkinlikten uzak ve ciddi bir zafiyet alanı oluşturduğuna ilişkindir. Kazalar irdelendiğinde etkin bir denetim olmaması ve/veya denetim yetersizliğinden beslenen/kaynaklanan sorunlar/nedenler öne çıkmaktadır..." (Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı, 2011).

RTKB tarafından işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliği yönünden yapılan denetimlerin sayısı ve ulaşılan sigortalı sayılarının yıllar itibari ile incelenmesi, Türkiye'de yaşanan denetim sorununu ortaya koymak açısından son derece önemlidir. RTKB tarafından 2012-2018 yıllarına ilişkin yapılan denetim ve denetimlerde ulaşılan işyeri ve sigortalı sayıları Tablo 4'te verilmiştir.

Tablo 9: Yıllar İtibari ile Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Tarafından Yapılan Denetim ve Ulaşılan Sigortalı Sayıları

Yıllar	İş Sağlığı ve Güvenliği Yönünden Denetim Sayısı	Denetimlerde Ulaşılan Sigortalı Sayısı	Aktif Sigortalı Sayıları	Denetimlerde Ulaşılan Sigortalı Sayısının Aktif Sigortalı İçerisindeki Payı (%)
2012	11.533	1.071.777	18.352.859	5,83
2013	8.858	842.162	18.886.989	4,45
2014	14.174	1.103.344	19.821.822	5,56
2015	13.296	1.145.344	20.773.227	5,51
2016	14.287	1.123.999	21.131.838	5,31
2017	10.804	940.371	22.280.463	4,22
2018	12.649	1.063.613	22.072.840	4,81

Kaynak: Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı İstatistiklerinden Yararlanılmıştır.

Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı tarafından iş sağlığı ve güvenliği yönünden denetim sayıları incelendiğinde yılda ortalama 12 bin denetim yapıldığı görülmektedir. Türkiye’de işyeri sayısının yaklaşık 1 milyon 800 bin civarı olduğu düşünüldüğünde işyerlerinin iş sağlığı ve güvenliği yönünden sadece %6’sının denetlenebildiği anlaşılmaktadır. Bu denetimlerde her yıl ortalama 1 milyon çalışana ulaşılmakta ve aktif sigortalıların her yıl yaklaşık %5’i iş sağlığı ve güvenliği yönünden denetlenen işyerlerinde çalışmaktadır. Denetlenen iş yeri sayısına göre denetimlerde ulaşılan aktif sigortalı sayısının oldukça yüksek olduğu görülmektedir. Bu anlamda Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı tarafından yapılan denetimlerin önemli bir kısmının çalışan sayısının elli ve üzeri olduğu işyerinde gerçekleştirildiği görülmektedir. Türkiye’de 2018 yılı SGK verilerine göre 1 milyon 800 bin işyerinden sadece 36 bin 617’si elli ve üzeri çalışana sahiptir. 2018 yılında kazaların yaklaşık %25’i elli ve daha az çalışanı olan işyerlerinde gerçekleşirken ölümlü kazaların ise yaklaşık %55’i elli ve daha az çalışanı olan işyerlerinde gerçekleşmiştir. Türkiye’de iş sağlığı ve güvenliği yönünden denetimlerin ulaştığı iş yeri sayısı son derece düşüktür. Bununla birlikte ölümle sonuçlanan iş kazalarının yarısından fazlasının denetlenemeyen iş yerlerinde gerçekleştiği anlaşılmaktadır. Ayrıca Türkiye’de müfettiş sayısının işyeri ve çalışan sayısı bağlamında düşük olması iş sağlığı ve güvenliği denetim sistemi alt yapısının yetersiz olduğunun bir başka göstergesi olarak ifade edilmektedir (Kılış, 2014: 61).

SONUÇ

İş kazaları ve iş kazası sonucu ölümler, tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de toplumsal açıdan son derece önemli bir sorundur. Tarihsel süreç içerisinde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere bu sorunun çözümü için mevzuatlar oluşturulmuş ve bilimsel çalışmalar yapılmıştır. İş kazalarını önlemeye yönelik iş sağlığı ve güvenliği politikalarının başarılı olabilmesi, devletler tarafından konulan kurallara ve normlara uyulması ile mümkün olmaktadır. Bu bakımdan Hollanda ve Almanya başta olmak üzere konu ile ilgili başarı sağlayan ülkelere bakıldığında, toplumda güvenli davranış bilincinin oluştuğu, bilincin oluşma sürecinde ise bu ülkelere gerçekleştirilen yeterli nicelikte ve nitelikte iş sağlığı ve güvenliği denetimlerinin oldukça önemli katkılar sağladığı

anlaşılmaktadır. Türkiye’de 2012 yılında yürürlüğe giren İSGK sonrasında iş kazası sayılarının ciddi oranda arttığı görülmekle birlikte iş kazası sonucu ölümlerde bazı yıllar hariç önemli bir değişim gerçekleşmemiştir. Bu durumun en temel sebebi İSGK’nun yürürlüğe girmesinden önce yaşanan iş günü kayıpsız iş kazalarının önemli bir kısmının kayıtlara geçmemesidir. Bununla birlikte Türkiye’de yaşanan iş kazaları ve iş kazası sonucu ölümler Avrupa Birliğine üye ülkelerin toplamından oransal olarak oldukça yüksektir. Bu tablonun oluşmasının önemli nedenlerinden biri de işyerlerinde kamu eliyle gerçekleştirilen iş sağlığı ve güvenliği denetimlerinin sayıca yetersiz olmasıdır. Denetim mekanizmasında görev yapan müfettiş sayısının az oluşu bu konudaki en büyük problemi oluşturmaktadır. Bu anlamda Türkiye’deki iş sağlığı ve güvenliği denetimlerinde görev yapacak müfettiş sayısının hızlı bir şekilde artırılması ve işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliği kurallarına uyulmasını sağlayacak yeni mekanizmaların geliştirilerek hayata geçirilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Avrupa Birliği İstatistik Ofisi (EUROSTAT-2019) 21 Temmuz 2022 tarihinde <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> , adresinden alındı.

Bayraktar, B., Uyuşgil, H., Konuk, A. (2018) Türkiye Madencilik Sektöründe İş Kazalarının Analizi, Bilimsel Madencilik Dergisi, Cilt 57, Özel Sayı, 85-90

Demircioğlu, A.M., Centel, T. (2005) *İş Hukuku*, İstanbul: Beta Yayınevi.

Ekmekçi, Ö. (2005) *4857 Sayılı İş Kanunu'na Göre İş Sağlığı ve Güvenliği Konusunda İşyeri Örgütlenmesi*, İstanbul: Legal Yayınevi.

Gerek, N. (2012) İş Sağlığı ve Güvenliğinin Düşündürdükleri, *Sicil İş Hukuku Dergisi*, 7(28),10-19.

International Labour Organization Statistics Database. (2019) *Safety And Health At Work*,21 Haziran 2019 tarihinde <https://ilostat.ilo.org/topics/safety-andhealth-at-work/> adresinden alındı.

Kabakçı, M. (2013) 6331 sayılı Kanun’un İş Sağlığı ve Güvenliği Anlayışı ve Risklerden Korunma İlkelerinin (m.5) İşlevi, *Sicil İş Hukuku Dergisi*, 8(29), 61-76.

Kılıkış, İ. (2014) *İş Sağlığı ve Güvenliği*, Bursa: Dora Basım Yayın Dağıtım.

Laçiner, V. (2013) *Teknik ve Tıbbi İş Güvenliğinin Hukuksal Boyutu*, İstanbul: İdeal Kültür Yayıncılık.

Parlak, T.M., Olcay, Z.F. (2016) İş Sağlığı ve Güvenliği Denetimi: Türkiye ve İngiltere Örneklerinin Karşılaştırmalı İncelenmesi, *Anadolu Bil Meslek Yüksekokulu Dergisi*, 0(41), 81-97.

Sümer, H. (2019) *İş sağlığı ve Güvenliği Hukuku*, Ankara: Seçkin Yayınları.

Süzek, S. (1985) *Temel İş Yasaları*, Ankara: Savaş Yayınları

Türkiye İstatistik Kurumu. (2013) *İş Kazaları ve İşe Bağlı Sağlık Problemleri Araştırma Sonuçları*, 15 Haziran 2018 tarihinde Türkiye İstatistik Kurumu: https://tuikweb.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do;jsessionid=BwJzfHFNX0RFW2YN0C6fn5nqb2x1xPJgyWzVdX_DxshjHrxgS59HG!14675699?id=3916 adresinden alındı.

Türkiye İstatistik Kurumu. (2019). *İş Gücü İstatistikleri 2019 Yılı*, 19 Eylül 2020 tarihinde Türkiye İstatistik Kurumu: <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=IsgucuIstatistikleri-2019-33784> adresinden alındı.

Yamaköğlu, E. (2016) *İşverenin İşyeri Hekimi ve İş Güvenliği Uzmanı Çalıştırma Yükümlülüğü*, Ankara: Seçkin Yayınevi.