

TÜRKİYE KÖMÜR MADENCİLİĞİ SEKTÖRÜNDE SÖZLEŞMESEL DÜZENLEMELER

Gerçekleşme Biçimleri, Boyutları, Nedenleri, Yasal Nedenleri ve İSG Üzerindeki Etkisi

KISA YÖNETİCİ ÖZETİ	2
POLİTİKA ÖNERİLERİ.....	4
Madencilğe ilişkin ulusal bir politika geliştirilmesi	4
1. Enerji politikalarının sürdürülebilirlik prensibi çerçevesinde yeniden gözden geçirilmesi	4
2. Madencilik sektöründeki yönetim yapısının değiştirilmesi	4
3. Ruhsatlandırma aşamasında iş sağlığı ve güvenliği standartlarına uygunluğun değerlendirilmesinin ve izlenmesinin sağlanması	5
4. Sektörel yönetim yapılarının daha kapsayıcı hale gelecek şekilde yeniden tasarlanması	5
5. Rödövens sözleşmelerinin ve alt işveren sözleşmelerinin suiistimal edilmesinin önüne geçilmesi ve usule uygun alt işverenlik sözleşmelerinde sorumlulukların üstlenilmesi	6
6. Çalışanlarının haklarını etkin bir biçimde kullanabilmeleri ve kayıtdışı istihdam sistemlerinin ortadan kaldırılması	6
7. İlk yardım ve arama kurtarma eğitimlerinin standart hale getirilmesi konusunda ulusal kapasitenin güçlendirilmesi	7
8. Ulusal madencilik aktivitelerine yönelik kurumlar arası ortak veri tabanının oluşturulması.....	7
9. Kamu haricindeki kurumların ilave gözetim amacıyla yetkilendirilmesi seçeneğinin değerlendirilmesi	7

KISA YÖNETİCİ ÖZETİ

Türkiye madencilik sektöründe yaşanan gelişmeler, Türkiye'nin son on yılda elde ettiği hızlı ekonomik büyüme ve bunun sonucunda ortaya çıkan sürekli ve artan enerji ihtiyacı ile yakından ilgilidir. Türkiye 2014'te 70,6 milyon tonluk hacimle dünya genelinde 12. en büyük kömür üreticisi olmuştur. Bununla birlikte, yurt içinde çıkarılan kömürün yüzde 90'ı düşük ısı içerikli bir kömür türü olan linyit olduğu için, Türkiye daha yüksek enerji içeriği olan taş kömürü ithal etmektedir. Türkiye'nin elektrik üretiminde yerli kömür önemli bir paya sahiptir ve Türkiye'nin Onuncu Kalkınma Planına (2014-2018) göre önümüzdeki dönemde bu payın artırılması hedeflenmektedir.

Türkiye'de kömür madenleri Anayasa uyarınca özel mülkiyete konu olamasa da, Maden Kanunu kömür madeni işletme ruhsatlarının, ruhsat sahibinin tüm faaliyetlerinin devredilmesi koşuluyla özel şirketlere devredilmesine izin vermektedir. Türkiye'nin artan enerji ve kömür ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla, devletin hüküm ve tasarrufundaki kuruluşlar, *rödöfans* sözleşmeleri yoluyla yüksek maliyetli madencilik operasyonlarını (yeraltı madenciliği gibi) üçüncü kişilere devredecek bir uygulama geliştirmiştir. Devlete ait en büyük iki kömür madenciliği kurumu olan Türkiye Kömür İşletmeleri (TKİ) ve Türkiye Taşkömürü Kurumu (TTK), kömür madenciliği faaliyetlerini özel şirketlere devretmek için bu tür *rödöfans* sözleşmelerini sırasıyla 1984 ve 1988 yıllarından bu yana kullanmaktadır. Bu sözleşmelerin (veya bu şekilde etiketlenen sözleşmelerin) kullanımı o tarihten bu yana, özellikle de son 15 yılda giderek artmıştır. 2000-2013 döneminde özel sektörün taşkömürü üretimindeki payı hemen hemen beş kat artmıştır. Aynı şekilde, 2005-2012 döneminde özel sektörün linyit üretimindeki payı yüzde 50 artış göstermiştir. 2014 yılında TKİ'nin kömür üretiminin üçte biri *rödöfans* düzenlemeleri kapsamında özel yükleniciler tarafından gerçekleştirilmiştir ve kuruma bağlı yeraltı madenlerinde üretilen kömürün neredeyse tamamı özel sektör tarafından üretilmektedir.

Maden sektöründe *rödöfans* sözleşmelerinin kullanımına ve etkisine dikkat çekilse de, bu sözleşmelerin alt işverenlik sözleşmeleri kapsamında kullanımı konusu incelenmelidir. Hukuki araştırmalar, bu iki tür sözleşmeyi birbirinden ayırmaya duyulan ihtiyacı ortaya koymaktadır. *Rödöfans* sözleşmeleri özel mülkiyete ilişkin anayasal kısıtlamaların bertaraf edilmesi amacıyla ortaya çıkmış ve bu sözleşmeler kapsamında işveren yükümlülükleri *rödöfansçıya* veya kiracıya devredilmektedir. Ancak, alt işveren sözleşmeleri kapsamında iş kanununda da belirtildiği üzere tedarik zincirinde ilgili işverenler ortak sorumluluğa sahiptirler ve asıl işverenin sorumluluğu ortadan kalkmaz. Kanun ayrıca, yardımcı işlerin veya teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren asıl işin devredilmesini sağlamak amacıyla alt işverenliğin kullanılmasına olanak sağlamakla birlikte asıl işin tamamının devredilemeyeceğine de işaret etmektedir. Bu çalışma, aynı zamanda alt işverenlik sözleşmelerinin sıklıkla kullanılmasının işverenin sorumlulukları noktasında ayrıştırma yarattığı ve tedarik zincirinde işverenlerin koordinasyonun uygulama boyutunda güçlendirilmesi gerektiği konusunda önlemler geliştirmeye ihtiyaç olduğunu ortaya koymaktadır. Bu tür önlemler, bu ayrıştırmanın hem İSG Kanun ve yönetmeliklerinin uygulanması hem de yaptırımı konusunda olumsuz etkilere sahip olduğunu dikkate almalıdır.

Diğer bir mesele de, uygulamada sektördeki muğlak ve örtük sözleşmesel düzenleme türlerini de *rödöfans* sözleşmeleri olarak etiketlemek yönünde bir uygulama gelişmiş olduğudur. Bu durum çok sayıda yargı kararına da yansımıştır. *Rödöfans* sözleşmelerine ilişkin ayrıntılı yasal gereklilikler kanunda ancak 2010 yılında düzenlenmiştir ve 2014'te yaşanan maden kazalarının ardından hala yönetmelik değişiklikleri devam etmektedir¹ Bu mevzuat değişikliklerinin sonuçlarını değerlendirmek için henüz erkendir.

¹ Maden Kanununun uygulanmasına yönelik yönergeleri değiştiren düzenleme. 06.11.2010 tarihli, 27751 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazetesi.

Alt işverenlik sözleşmeleri evrensel bir olgu olup birçok ülke muğlak ve örtük sözleşmesel ilişkilerin artması ile ilgili olarak gerekli kontrolü sağlayabilmek için mücadelesini sürdürmektedir. Bu gelişmeler, ekonomik seviye ve ülkenin gelişmişliği, ekonomideki farklı sektörlerin stratejik önemi, ulusal yasal çerçeve gibi farklı birçok faktör tarafından belirlenmektedir.

Bu gelişmelerin özellikle maden endüstrisindeki etkisini değerlendirmek ve anlamak için, bu çalışma disiplinlerarası bir yaklaşım ortaya koymaktadır. Endüstrinin haritalandırması yapılarak normatif ve ekonomik belirleyici unsurlar gerçek uygulamaya yönelik varolan verilere göre ve yürütülen saha araştırmaları göz önünde bulundurularak birlikte incelenmiştir. Bu belirleyici unsurların gerçek etkisini değerlendirmek zor olsa da, sunulan bilgiler farklı aktörler arasındaki etki-tepki ilişkisini ortaya koymaktadır. Ülke düzeyinde endüstrideki uygulamayı anlamak ve tanımlamak için, Türkiye kömür madenlerindeki İSG performansını ülke düzeyinde kıyaslamadan sonra madenlerdeki sektörel üretim örüntüleri ile iş kazaları ve ölümlü kazalar arasında istatistiksel bağlantılar kurulmuştur. Kaza oranları ve sektörel karlılık arasındaki istatistiksel bağlantılar da sunulmuştur. Analiz aynı zamanda kaza oranları ile kârlılık arasında pozitif ancak zayıf bir ilişki olduğunu, ancak işçi başına satışlarla ölçülen verimlilik ile kaza oranları arasında negatif korelasyon olduğunu ortaya koymaktadır. Buna ek olarak, toplam sektörel istihdamda alt işverenlik uygulamasının payı ile kaza oranları arasında pozitif bir istatistiksel ilişki bulunmaktadır, bu da alt işverenlik oranının yüksek olduğu sektörlerde kaza oranlarının da genellikle daha yüksek olduğunu ortaya koymaktadır.

Asıl odağı İSG gereklilikleri olan bu çalışmada aynı zamanda madencilik sektörüne yönelik ulusal ve uluslararası *normatif bağlam* da genel hatlarıyla sunulmaktadır. İSG bakımından ve yukarıda belirtilen farklı yasal uygulamalar kapsamında işverenler, işçiler ve işçi temsilcileri gibi sektördeki ana aktörler arasındaki sorumlulukların dağılımı tarif edilmiştir. Bu bağlamda, son on beş yıl içinde Türkiye'nin ulusal İSG sistemini kazaların önlenmesi ve risklerin değerlendirilmesine yönelik hem ulusal düzeydeki hem de şirketler düzeyindeki gerekliliklere ilişkin AB standartlarıyla uyumlu hale getirdiği bir reform sürecinden geçtiği dikkate alınmalıdır. Türkiye aynı zamanda İSG alanında Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından düzenlenen Sözleşmeler uyarınca bir dizi uluslararası taahhütte bulunmaya karar vermiştir. ILO denetim sistemi kapsamında Türkiye'ye, 1981 tarihli (155 Sayılı) İş Sağlığı ve Güvenliği Sözleşmesini onaylayarak girmiş olduğu dinamik ulusal politika sürecini nasıl yönlendireceğine ilişkin daha kapsamlı rehberlik hizmetleri sağlanmıştır. 2015'in Mart ayında Türkiye, İSG alanında ayrıca 1995 tarihli (176 Sayılı) ILO Madenlerde Sağlık ve Güvenlik Sözleşmesini onaylayarak bu alanda bir başka uluslararası taahhütte bulunmuştur.

Bu raporun sonuçları, 25 Ağustos 2015 ve 19 Kasım 2015 tarihlerinde düzenlenen iki adet üç taraflı toplantı ile tartışılmıştır. Bu bağlamda, maden endüstrisindeki yönetim yapısı ile ilgili konular tartışmaların temelini oluşturmuştur. Madenciliğin Türkiye ekonomisindeki stratejik önemi dikkate alındığında, ve verilen uluslararası taahhütler doğrultusunda, Türkiye'nin doğal kaynaklarının etkili bir şekilde sürekli geliştirilmesi ve kullanımına yönelik ihtiyaca eşgüdümlü bir yanıt vermek ve aynı zamanda, madencilik sektöründe faaliyet gösteren tüm çalışanların sağlığı ve güvenliğine ilişkin ideal seviyeleri sağlamak için, sosyal taraflarla yakın iş birliği içerisinde ulusal bir politika geliştirilmelidir. Çalışmada dikkat çekilen hususlar ve tartışmalar ışığında aşağıdaki temel konulara dikkat çekilmesi gereği ortaya çıkmıştır.

POLİTİKA ÖNERİLERİ

Yukarıda anlatılan arka planda ve bu alandaki üç taraflı bileşenler ve ilgili taraflar ile gerçekleştirilen paydaş toplantıları ışığında, aşağıdaki politika tavsiyeleri geliştirilmiştir. Bu politika tavsiyelerini açıkça ifade etme sorumluluğu ve içeriklerine yönelik nihai sorumluluk bu çalışmanın yazarlarına ait olsa da, bunlar üç taraflı bir bağlamda incelenmiştir ve geniş ölçekli bir fikir birliğine dayanmaktadır.

Madencilığe ilişkin ulusal bir politika geliştirilmesi

Verilen uluslararası taahhütler doğrultusunda, Türkiye'nin doğal kaynaklarının etkili bir şekilde sürekli geliştirilmesi ve kullanımına yönelik ihtiyaca eşgüdümlü bir yanıt vermek ve aynı zamanda, Türkiye'nin ekonomisindeki stratejik önemi dikkate alınarak, madencilik sektöründe faaliyet gösteren tüm çalışanların sağlığı ve güvenliğine ilişkin ideal seviyeleri sağlamak için, sosyal taraflarla yakın iş birliği içerisinde ulusal bir politika geliştirilmelidir. Kömür sektörü için Türkiye'nin makro düzeydeki amaçları doğrultusunda bir sektörel kalkınma stratejisi geliştirilmelidir. Örnek vermek gerekirse, Onuncu Kalkınma Planı ve Öncelikli Dönüşüm Programları iyi birer çerçeve sunmaktadır. Bu politika dokümanları iyi bir çerçeve sunsa da, özellikle kömür sektörü için daha titiz bir bakış açısı gerekmektedir. Bu doğrultuda, Türkiye'nin enerji ihtiyacı ve kömür sektörünün bu ihtiyacı karşılama potansiyeli uzun vadeli bir vizyonla, bu vizyonun İSG boyutu da dikkate alınarak analiz edilmelidir. Bu bağlamda bu hususların yanı sıra aşağıdaki önemli konular dikkatle ele alınmalıdır:

1. Enerji politikalarının sürdürülebilirlik prensibi çerçevesinde yeniden gözden geçirilmesi

Türkiye'nin enerji ihtiyacını karşılama noktasında kömür önemli bir yer tutmaktadır. 2014 enerji dengesi verilerine göre yaklaşık olarak yüzde 90 oranında fosil yakıtlara dayalı birincil enerji arzında linyit ve taş kömürünün payı yüzde 30 seviyesindedir. Böylesine karbon yoğun bir kaynak kompozisyonu Türkiye'nin sera gazı emisyon rakamlarına da yansımaktadır. TÜİK rakamlarına bakıldığında 1990-2013 yılları arasındaki emisyon artışının yüzde 110 seviyesinde olduğu, yani Türkiye'nin yalnızca 13 yıllık bir dönemde emisyonlarını ikiye katlandığı görülmektedir. Oysa ki uluslararası politika çerçevesi gittikçe hızlı bir şekilde düşük karbonlu büyümeye dayalı bir kalkınma çerçevesini ön plana almaktadır. Herhangi bir alanda ele alınan politikanın etkilerinin ekonomik, sosyal ve çevresek alanlardaki yansımaları ve bu alanlar arasındaki geçişkenlik daha da fazla gündeme gelmektedir. Bu yöndeki hedefler Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 195 ülkenin imzası ile kabul edilen 2015 Paris İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri (SKH) metninde yer almıştır. Ayrıca, 2015 yılında Türkiye'nin dönem başkanlığını yaptığı G20 tarafından da bu gruba dahil ülkeler için kalkınma çerçevesinin SKH çerçevesinde düzenlenmesi gerektiği vurgulanmıştır. Bu gelişmeler ışığında, Türkiye'nin enerji portföyünde kömür yerine, düşük karbonlu yenilenebilir enerji alternatiflerine daha çok yer vererek, enerji politikalarını kendisinin de dahil olduğu uluslararası süreçlerle paralel hale getirecek şekilde yeniden tasarlaması gerekmektedir.

2. Madencilik sektöründeki yönetim yapısının değiştirilmesi

Kömür sektörünün daha iyi bir iş sağlığı ve güvenliği performansı ile, sorunsuz şekilde işlemesini sağlamak için kamu sektöründe yönetim yapısının kuvvetlendirilmesine yönelik adımlar atılması gerekmektedir. Şu anda enerji üretimini planlama ve denetleme ile madenlerin ruhsatlandırılmasından Enerji Bakanlığı sorumlu iken, Bakanlığın başlıca sorumluluğu Türkiye'nin enerji ihtiyacını karşılamaya yönelik elektrik üretiminin uygun maliyetli ve zamanında yapılmasını sağlamaktır. Bu, büyüyen Türkiye'nin giderek artmakta olan enerji ihtiyacı ve enerji açığı dikkate alındığında hem siyasi hem de ekonomik açıdan son derece önemli bir sorumluluktur. Ancak, enerji istikrarını sağlama zorunluluğu,

madenlerin işletilmesini ikinci seviyede önemli hale getirmiş gibi görünmekte ve maalesef kömür madenciliği sektöründe daha fazla risk alınmasını teşvik etmektedir. Yerli kaynaklara bağımlılığın artmasının İSG standartlarından ödün verilmesine yol açmamasını sağlamak için, enerji üretimi konularında karar verme ve enerji üretimine yönelik girdileri oluşturma yükümlülükleri açısından bir yönetim reformuna ihtiyaç vardır. Bu reformun nihai amacı madencilik sektöründeki verimliliğin artırılması, teknoloji alt yapısını kuvvetlendirilmesi, aynı zamanda da İSG karnesinin ciddi ölçüde iyileştirilmesine yönelik uzun vadeli planlama yapabilecek bir kurumsal yapı inşa edilmesidir. Bu yönetim reformu karar alıcı mercilerin uygun gördüğü doğrultuda en az üç farklı şekilde yapılabilir; i) mevcut kurumsal yapının korunması ancak MİGEM'in yetkilerinin kuvvetlendirilmesi, ii) ayrı bir Maden Bakanlığı kurulması, iii) MİGEM'in Enerji Bakanlığı ile bağlarının koparılması ve madenlere yönelik tamamen bağımsız bir kamu kurumu olarak yetkilendirilmesi. Ülkemizde başarıyla netice alınan yönetim reformları arasında T.C. Merkez Bağımsızlığı ve Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Üst Kurulu örnekleri vardır ve MİGEM'in bağımsız bir kamu kurumu olarak faaliyet göstermesi uzun vadeli planlama ve İSG karnesinin iyileştirilmesi bakımından faydalı olabilir.

3. Ruhsatlandırma aşamasında iş sağlığı ve güvenliği standartlarına uygunluğun değerlendirilmesinin ve izlenmesinin sağlanması

Madencilik sektöründeki yönetim ve İSG denetimlerine dair en önemli bulgulardan bir tanesi halihazırda uygulamada olan yapıda MİGEM'in yürüttüğü ruhsatlandırılma sürecinde projelerin İSG açısından yeterliliklerinin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından değerlendirilmediğidir. Bu yapıda kısıtlı kaynaklar da dikkate alınarak Bakanlığın İSG denetimi, ancak işletmeler faaliyete geçtikleri zaman başlamaktadır. Ancak ruhsatlandırma aşamasındaki İSG değerlendirmelerinin hangi kurum tarafından üstlenilmesi gerektiğine dair paydaşlar arasında görüş birliği olmadığı görülmektedir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı "İSG kültürünün" geliştirilmesine yönelik ortak sorumluluk bakış açısıyla sadece işveren, işçi, uzman ve denetçilerin değil, tüm paydaşların sorumluluk alanlarına İSG değerlendirmelerinin dahil etmesi gerektiğinin altını çizmektedir. MİGEM ise görev tanımının devletin hüküm ve tasarrufu altında olan maden rezervlerinin en ekonomik ve en rasyonel şekilde üretilmesi, bu üretim faaliyetlerinin çevreye zarar vermeden ve mülkiyet sahiplerinin hakları korunacak şekilde yürütülmesi ve bu üretimler sonucu oluşan katma değerden devletin hakkını tahsil etmek üzere ruhsatlandırma yapmak olduğunu belirtmektedir. MİGEM'in bakış açısına göre, projelerin İSG kriterlerine bağlı kalınarak yürütülmesinin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın görevidir. Kazaların önlenmesi için projelerin ruhsatlandırma aşamasında işletmeler daha faaliyete geçmeden İSG standartları açısından değerlendirmeleri hayati önem taşımaktadır. Ancak, mevcut yönetim yapısında üst düzey karar alıcılar müdahil olmadan bu husustaki açığın çözülmesi mümkün görülmemektedir. Bu konunun en üst düzeyde politik merciler tarafından ivedilikle ele alınması ve projelendirme aşamalarında İSG kriterlerine uygunluğun denetimine dair belirsizliğin ortadan kaldırılması büyük önem taşımaktadır.

4. Sektörel yönetim yapılarının daha kapsayıcı hale gelecek şekilde yeniden tasarlanması

Yürütülen aaha araştırmalarında da, hem kamu hem de özel sektör paydaşları Soma trajedisinin ardından 6331 Sayılı Kanunda yapılan değişikliklerin tasarlanma ve uygulanma biçimleri hakkındaki kaygılarını ifade etmiştir. Bunun yanı sıra yalnızca ilgili kamu kurumları değil, aynı zamanda TMMOB, TOBB ve diğer sivil toplum kuruluşları gibi resmi olmayan sektörel kuruluşlar bu sürecin bir parçası olmalıdır.

Örneğin, TOBB'nin Madencilik Sektörü Komisyonu yeniden tasarlanabilir ve madencilik sektöründeki ilgili tüm tarafları içerecek şekilde genişleterek yol gösterici politika kararları oluşturabilir. Bu şekilde, politikaları tasarlama ve uygulama / yürütme süreçleri verimliliği artırmak amacıyla birbirinden ayrılabilir. Bu kurul, aynı zamanda politikaları özellikle bölgesel arazi kullanımı planlamasını, kömür kaynaklarına

yönelik beklenen talebi ve sonuçta ortaya çıkabilecek olası çevresel ve ekonomik etkileri esas alarak takip edebilir. Buna ek olarak, hükümet ile vatandaşlar arasında sıkı bir danışma ortamı sağlayarak bağlantı görevi görebilir.

5. Rödövens sözleşmelerinin ve alt işveren sözleşmelerinin suiistimal edilmesinin önüne geçilmesi ve usule uygun alt işverenlik sözleşmelerinde sorumlulukların üstlenilmesi

Rödövens sözleşmelerinin yaygın şekilde suiistimal edilmesi madenlerdeki çalışma ve İSG koşulları üzerinde olumsuz etki yaratmıştır. Özel şirketlerce işletilen yeraltı kömür madenlerinde bu tür sözleşmeler kullanılması yasaklanmasına karşılık bu yasak kapsam bakımından sınırlıdır; kamu iktisadi kuruluşları ve iştirakleri bu değişiklikten muaf tutulmuştur. Türkiye'nin Onuncu Kalkınma Planında rödövens sözleşmelerinin kullanılmaya devam etmesinin öngörülmesi sebebiyle, bu uygulamanın amacına hizmet etmesini sağlayacak şekilde düzenlenmesi için daha kapsamlı bir yaklaşımın benimsenmesi gerekmektedir. Alt işverenlik İş Hukukunda düzenlenmesine rağmen, yalnızca rödövens sözleşmelerinin uygunsuz kullanımı değil, aynı zamanda muğlak ve örtük alt yüklenicilik sözleşmelerinin yaygınlığı ve kullanımının belirlenmesine yönelik adımlar atılmalıdır. Alt işveren sözleşmeleri düzenlemelerinin ulusal mevzuat ile uyumu açısından, İSG Kanunu'nun 23. Maddesi'nin etkin olarak uygulanmasını da içerecek şekilde sorumlulukların üstlenilmesi ile ilgili sorunlara işaret edilmesi gerekmektedir.

6. Çalışanlarının haklarını etkin bir biçimde kullanabilmeleri ve kayıtdışı istihdam sistemlerinin ortadan kaldırılması

Kazaların önlenmesine dayanan, iyi işleyen bir İSG sisteminde çalışanların bilgisine başvurmak ve fikirlerini açıkça söyleyebilmelerini sağlamak, bir işyerindeki risklerin düzgün ve sürekli şekilde değerlendirilmesini sağlamak için rutin uygulamanın bir parçası olmalıdır. Ayrıca, İSG Kanununun 13. Maddesinde belirtildiği gibi, çalışanlar ciddi ve yakın tehlike durumlarında kendi hayatlarını koruma hakkına sahiptir. Bu hakkın lafta kalmaması için, çalışanların işyerinde bu ve diğer haklarını kullanabilmesi ve gerektiğinde temsilcileri tarafından desteklenmelerini sağlamak için yoğun çaba sarf edilmelidir. Türkiye'nin imzaladığı ve 23 Mart 2016'da yürürlüğe girecek olan 1995 tarihli ILO Madenlerde Sağlık ve Güvenlik Sözleşmesi'ne (No. 176) göre işçilerin sağlık veya güvenliklerine ciddi bir tehlike arz ettiği yönünde makul gerekçe bulunan durumlar ortaya çıktığında iş teftişi talep etme haklarının yanı sıra, bağımsız danışman ve uzmanlara müracat etme hakları da bulunmaktadır. Bu haklara dair bilincin yaygınlaştırılması kazaları önlemeye dayalı güvenlik ve sağlık kültürünün geliştirilmesi için büyük önem taşımaktadır. Diğer taraftan istatistiklerin de ortaya koyduğu gibi, Türkiye madencilik sektöründe çalışanların iş deneyimi eğitimi ve kayıtlılık oranları düşmektedir. Maden sektöründeki işgücü profilinin neden son yıllarda kötüleştiğine dayıbaşılık gibi istihdam uygulamalarının Türkiye'deki yaygınlığı, neticeleri ve Soma bölgesi dışında da uygulanıp uygulanmadığına dair daha detaylı araştırmalara ihtiyaç vardır. Kaza oranlarının azaltılması için madenlerdeki çalışanların haklarının bilincinde olmaları, gerekli eğitimleri almaları ve gerekli vasıflara sahip olması son derece önemlidir. Bu konuda Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, İŞKUR, sendikalar ve işverenler arasındaki işbirliğinin artırılması önemlidir. Diğer taraftan mesleki eğitim reformunun hükümetin gündeminde olması da maden işçilerinin eğitimi konusunda bir avantaja dönüştürülebilir. Saha çalışmalarımızda iyi yönetilen özel madenlerin bir kısmında tesis içerisinde bir teknik lisenin mevcut olduğu ve maden çalışanlarının eğitim ihtiyaçlarının bu liselerden sağlandığı gözlemlenmiştir. Bu tip uygulamaların yaygınlaştırılması nitelikli maden işçisi yetiştirilmesine katkı sağlayabilir.

7. İlk yardım ve arama kurtarma eğitimlerinin standart hale getirilmesi konusunda ulusal kapasitenin güçlendirilmesi

İlgili taraflar toplantısında gündeme gelen bir eleştiri de mevcut ilk yardım ve arama ve kurtarma eğitimlerinin standart olmaması ve kapasite sıkıntıları olmuştur. Zonguldak'taki eğitim merkezinin kapasitesinin Türkiye genelindeki ihtiyacı karşılamaya yetmediği öne sürülmüştür ve dolayısıyla arama ve kurtarma eğitimini geliştirmek ve standartlaştırmak için kamu politikalarının müdahalesine ihtiyaç vardır. Risk yönetimi kültürünün madenlerde yaygınlaştırılması için daha fazla eğitim verilmesi de Çalışma bakanlığı ve Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının gündeminde olmalıdır.

8. Ulusal madencilik aktivitelerine yönelik kurumlar arası ortak veri tabanının oluşturulması

Paydaş toplantılarımız boyunca gündeme gelen bir başka açık da sektördeki bilgilere dair kurumlar arası ortak bir veri tabanının kullanılmaması olmuştur. Farklı kurumlarca derlenen sektöre dair verilerin ortak kullanıma açık olması ve kolaylıkla erişilebilir olması sektörel risklerin tespit edilmesi ve kazaların önlenmesine fayda sağlayacaktır. Bazı kamu kurumları arasında veri paylaşımına dair bir protokol oluşturulmasına yönelik atılan adımlar olumlu olmakla beraber, veri paylaşımının sistematik ve ilgili tüm kuruluşları kapsayıcı bir çerçevede gerçekleştirildiğinden emin olunmalıdır. Diğer taraftan, halihazırdaki raporlama sistemin “tehlikeli durumların” raporlanmasını zorunlu tutmamasına rağmen tehlikeli durumların raporlanması 1995 tarihli ILO Madenlerde Sağlık ve Güvenlik Sözleşmesi (No. 176) kapsamında madencilik sektörü için zorunlu hale gelecektir. Tehlikeli durumların analizinin önleyici politikalar bakımından büyük önem taşıması nedeniyle bu durumlar resmi istatistiklere ve da ortak veri paylaşımına dahil edilmelidir. Sektörel bir veri paylaşımı sistemi ihtiyaçların ve sorunların tespit edilmesi, şeffaflığın artırılması ve yönetim yapısının kuvvetlendirilmesi büyük önem taşımaktadır.

9. Kamu haricindeki kurumların ilave gözetim amacıyla yetkilendirilmesi seçeneğinin değerlendirilmesi

Kömür sektöründe sigorta şirketlerinin 26 Ocak 2015'te yürürlüğe giren Maden İşçilerine Yönelik Zorunlu Kişisel Kaza Sigortası Yönetmeliği ile, sürece dahil edilmesi ilginç bir ek denetim mekanizması oluşturmuştur. Ancak mevcut durumda, kaza sigortasının risk primleri önceden belirlenmiştir ve tüm madenlerdeki tüm çalışanlar için aynıdır. Yönetmeliğin, sigorta zorunluluğunu koruyacak, ancak primleri sigorta şirketlerinin her bir madende yapacağı risk değerlendirmelerine göre belirleyecek şekilde geliştirilmesi faydalı olabilir. Bu şekilde, özel kömür madenlerine yönelik olarak, her bir çalışan için ödedikleri sigorta primlerini düşürmek için İSG koşullarını iyileştirmelerini öngören ek teşvikler oluşturulmuş olur. Değerlendirilmesi mümkün olan diğer bir seçenek de halihazırda maaşları işveren tarafından ödenen İSG uzmanlarının maaşlarının sigorta şirketleri tarafından ödenmesi imkanındır. Bu öneri, 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanununda düzenlenen işverenin İSG önlemlerinin alınması yönündeki sorumluluklarını ortadan kaldırıyor şeklinde yorumlanmamalı ancak İSG uzmanlarının görevlerine ve fonksiyonlarına dair dünyadaki iyi uygulama örneklerine bakılarak karar alıcı merciler tarafından değerlendirilmelidir.

The full text of the report will be available on the websites of ILO Office for Turkey and TEPAV in January 2016.

<http://www.ilo.org/ankara/lang--en/index.htm>

<http://www.tepav.org.tr/tr/>