

tepav

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı

Kömür Madenciliği Sektöründe Sözleşmesel Düzenlemeler:

Bulgular ve Öneriler

Ankara,
18 Aralık 2015

Ana sorumuz:

Dünyada kömür madenlerindeki en kötü İSG karnesi neden Türkiye'de?

Milyon ton kömür üretimi başına düşen işçi ölümleri

	Çin	ABD	Türkiye	Hindistan
2007	1.28	0.02	0.46	0.13
2008	1.04	0.02	0.34	0.15
2009	0.8	0.01	0.03	0.13
2010	0.68	0.04	1.06	0.18
2011	0.51	0.02	0.66	0.11
2012	0.34	0.02	0.26	0.11
	0,74	0,02	0,46	0,13

Çerçeve

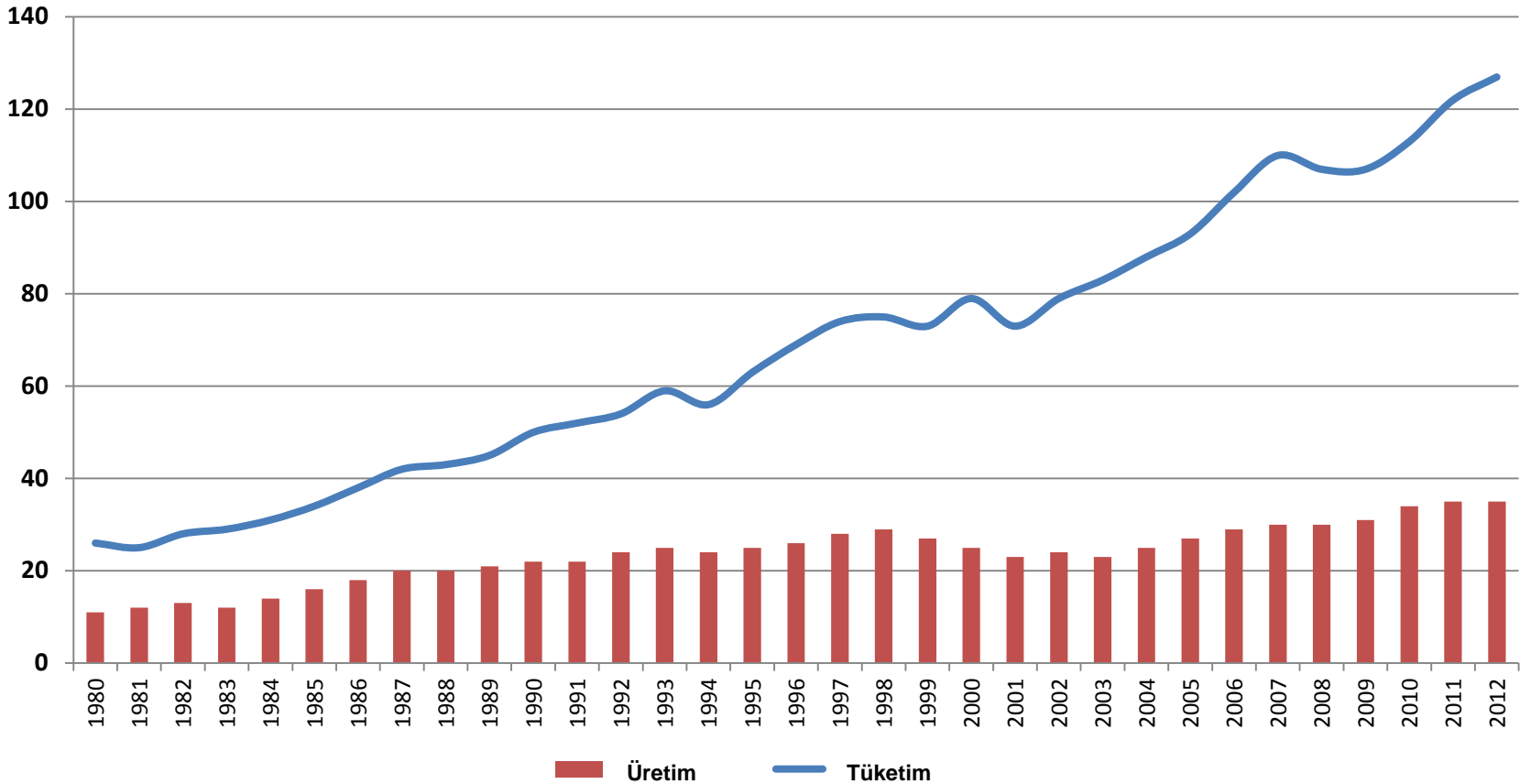
- Kömür madenlerindeki en kötü İSG karnesi neden Türkiye’de?
 - Türkiye’de kömür sektöründeki İSG performansını değerlendirebilmek için, enerji politikasına bakmak gerekli.
 - Sonuçları düzeltebilmek için, nedeni incelemek lazım.
- Türkiye kömür sektöründeki zayıf halka hangisi?
 - Mevzuat mı yoksa uygulama mı?
 - Esas sorun uygulamada gözüküyor. Üç alanda iyileştirme lazım:
 - İstihdam yapısı;
 - Yönetişim mekanizmaları & sözleşmesel düzenlemeler;
 - Ruhsatlandırma sürecindeki kamu koordinasyonu.
- Ne yapmamız gerekiyor?
 - Elektrik üretim ihtiyacı ile madencilik stratejisini ayıralım.
 - Türkiye’nin ulusal bir madencilik stratejisine ihtiyacı var.

Türkiye'nin Enerji Çıkmazı

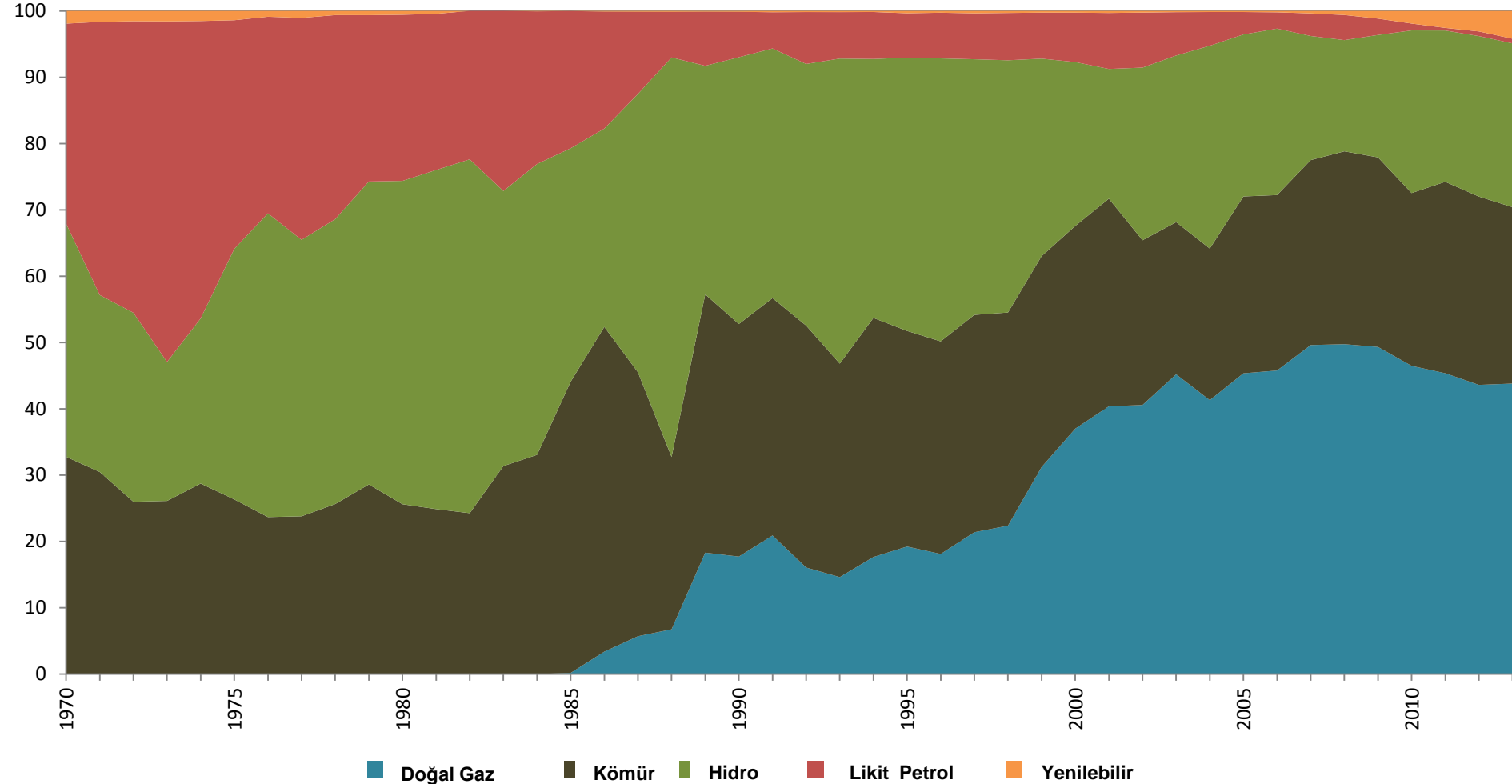
- Enerjide artan dışa bağımlılık Türkiye'nin yerli enerji kaynaklarına yönelmesine yol açtı
 - Hidroelektrik: HES tartışmaları
 - Kömür: İşçi ölümleri
- Yenilenebilir kaynaklardan henüz yararlanmıyoruz.
- Kömüre hücumun beklenmeyen sonuçları oldu
 - Elektrik üretiminde kömüre bel bağlayınca, kömür önemli bir ithalat kalemi haline geldi.
 - Türkiye'nin bir kömür üretim stratejisi yok, yalnızca elektrik üretim stratejisi var.

Türkiye enerjide dışa bağımlı!

Türkiye'nin enerji üretimi ve tüketimi, 1980-2012, mtoe



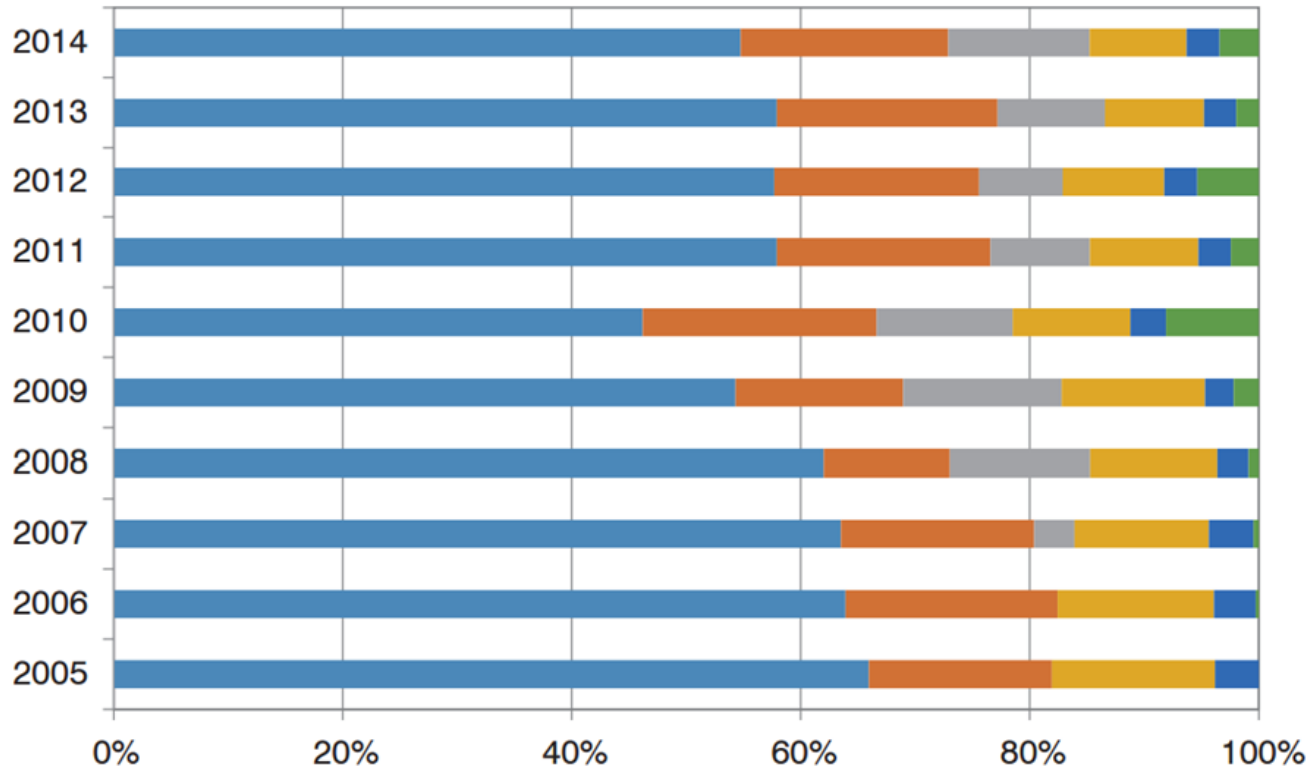
Türkiye'nin elektrik üretiminde kaynakların payları (1970-2012)



Doğalgaz'da Rusya'ya bağımlıyız

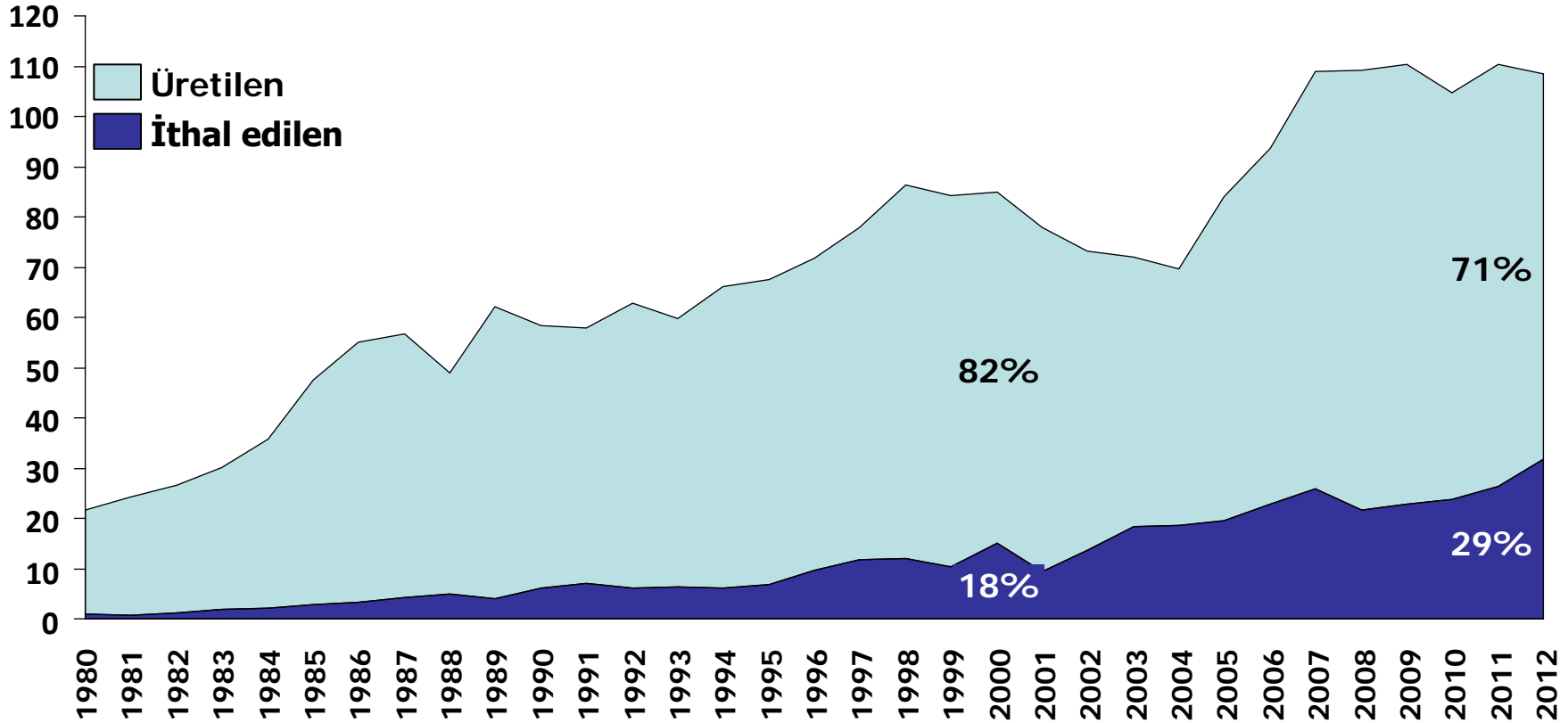
Kullandığımız doğalgazın %98.7'sini ithal ediyoruz

Türkiye'nin Doğalgaz İthalatı, ülkelere göre, (2005-2014)



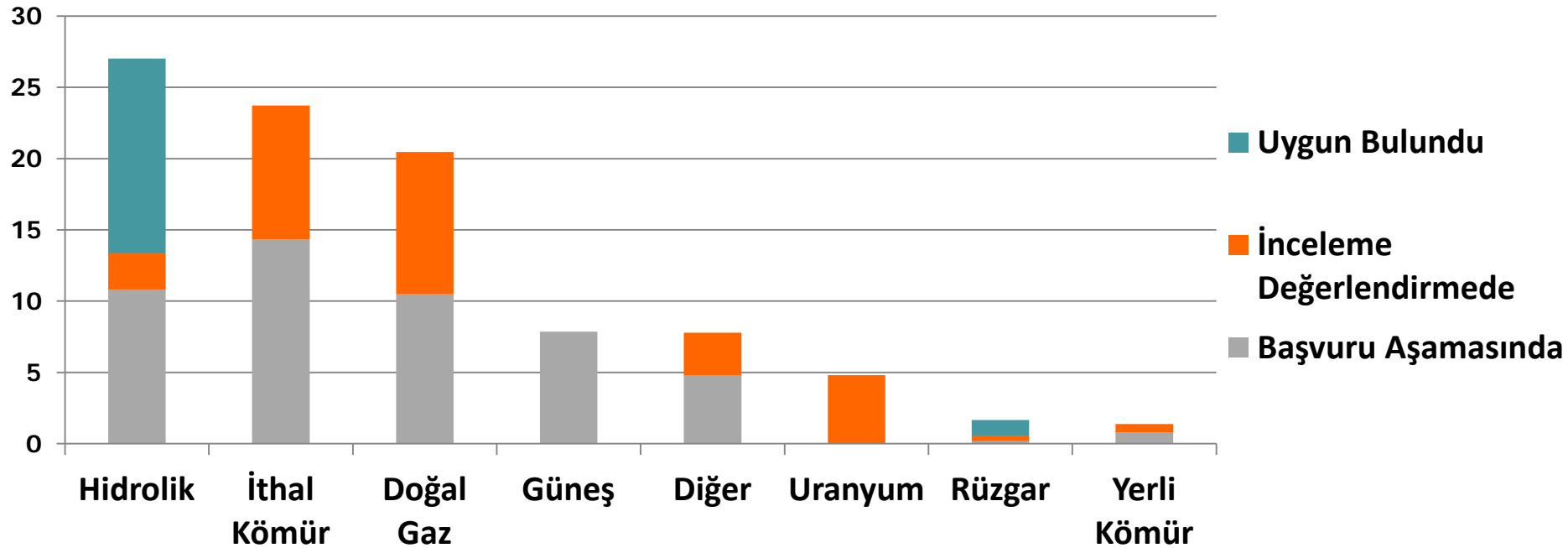
İthal kömürün payı artışta...

Yerli ve ithal kömürün toplam kömür tüketimindeki payları, milyon ton



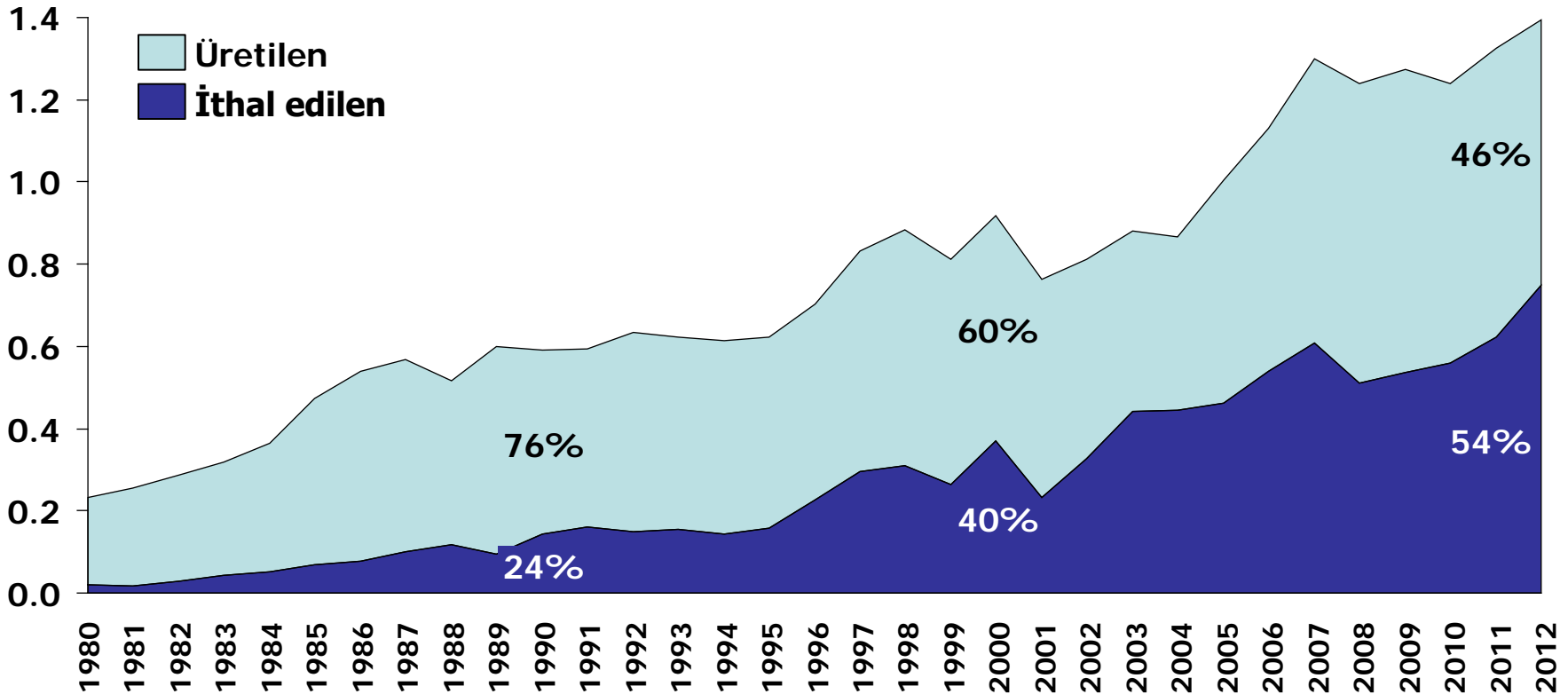
Önümüzdeki dönemde de yavaşlamayacak...

Lisans sürecinde olan elektrik üretim projeleri (2014, GWe)



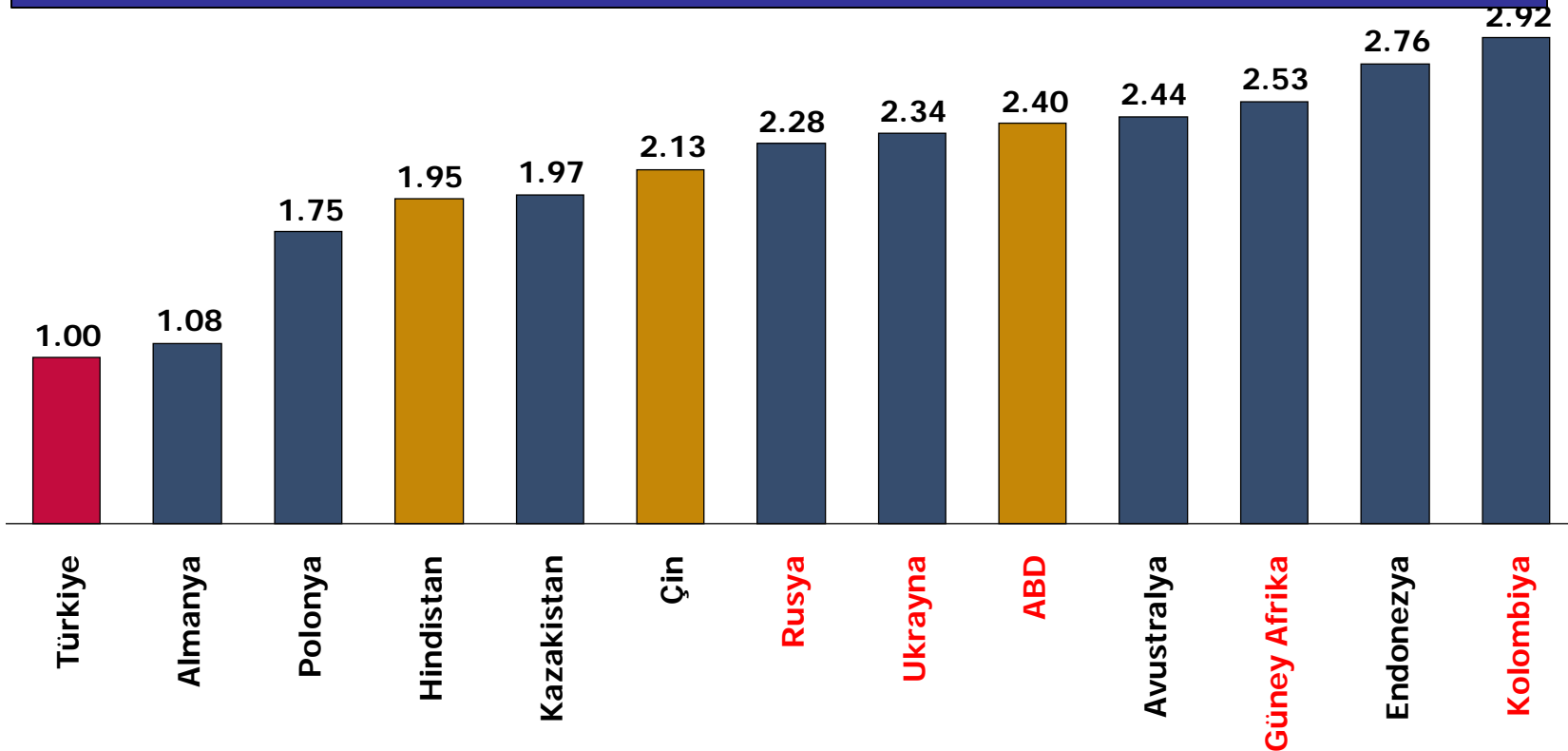
... ithal kömürün enerji üretimindeki payı, yerli kömürü geçti

Türkiye'de enerji üretimi için üretilen ve tüketilen miktar, katrilyon btu



Çünkü Türkiye'de çıkarılan kömürün enerji değeri oldukça düşük

Dünyanın en büyük 13 kömür üreticisinde kömürün ortalama enerji değeri, Türkiye= 1, 2012



Peki, kömür madenlerindeki en kötü İSG karnesi neden Türkiye'de?

- Sorun mevzuatta mı?
- Yoksa uygulamada mı?
 - Yönetişim mekanizmaları ve sözleşmesel düzenlemeler?
 - İstihdam yapısı?
 - Ruhsatlandırma sürecindeki kamu koordinasyonu?

Mevzuatta güncel durum

- İlgili ILO sözleşmeleri yürürlükte;
 - 155 No'lu İş Sağlığı ve Güvenliği ve Çalışma Ortamına İlişkin Sözleşme
 - 161 No'lu Sağlık Hizmetlerine İlişkin Sözleşme
 - 187 No'lu İş Sağlığı ve Güvenliğini Geliştirme Çerçeve Sözleşmesi C161
 - 176 No'lu Madenlerde Güvenlik ve Sağlık Sözleşmesi,
- İlgili AB direktifleri ile uyumluluk sağlanmış.
- Kağıt üzerinde bir sorun gözükmemekte.
- O zaman sorun nerede?

Sorun mevzuatta değil, sektörel stratejide.

Hedef elektrik üretimi olunca, uygulamada kestirmeler artıyor.

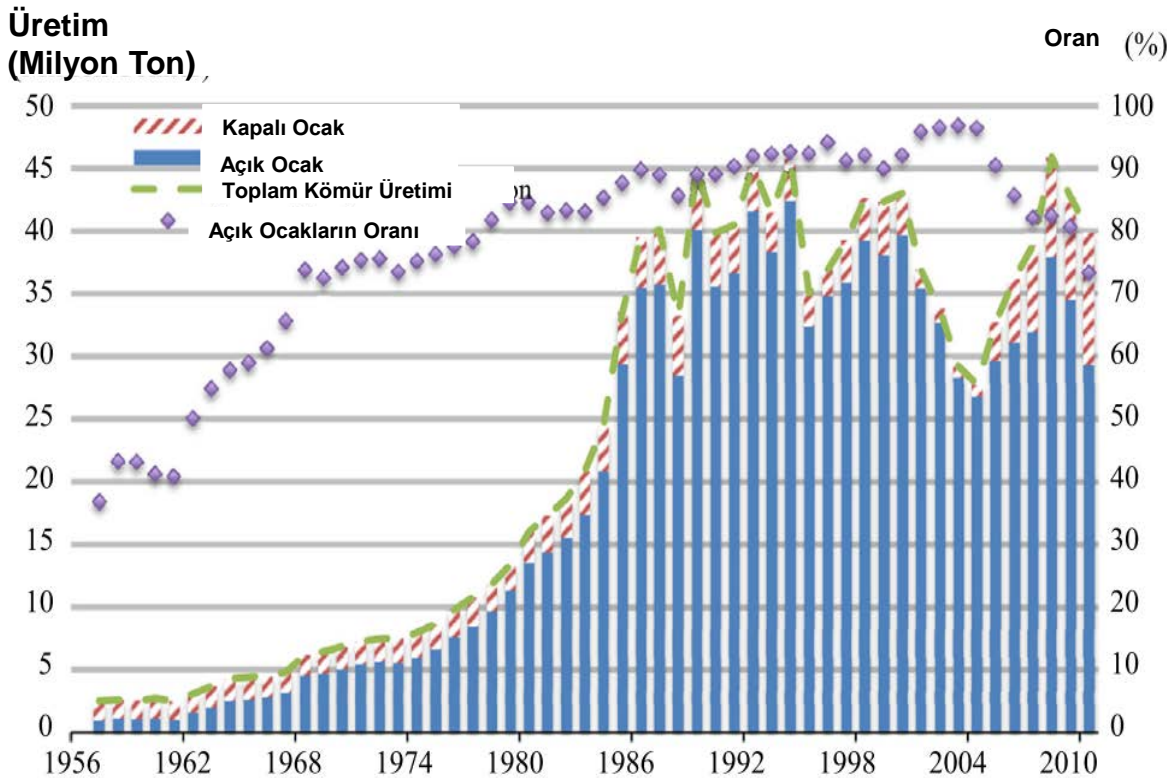
- Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)
 - Enerjide dışa bağımlılığı azaltmak gerekiyor. Nasıl?
 - Kömür arama aktivitelerini hızlandıralım.
 - Kömür üretimine daha fazla teşvik verelim.
 - Özel sektörün sektördeki payını artıralım.
- Öncelikli Dönüşüm Eylem Planları
 - Enerji üretiminde yerli kaynakların payını artıralım.
 - Yerli kömür kaynaklı elektrik enerjisi üretimini 2018'e kadar %80 artıralım.
- Ama bunların İSG üzerindeki olası etkilerini konuşmuyoruz.



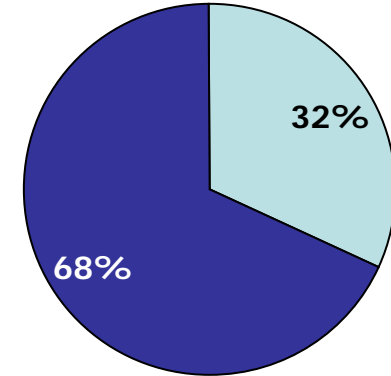
**Kömüre
Hücum?**

Özel sektörün TKİ'nin kömür üretimindeki payı son 10 yılda %3'ten %27'ye çıktı

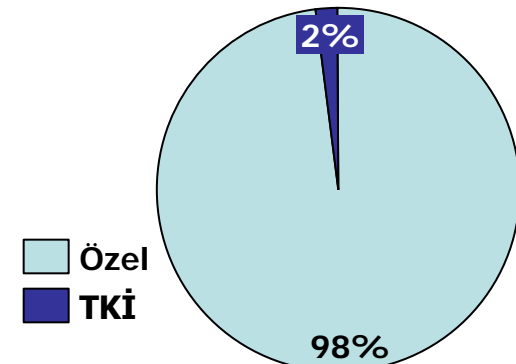
Kamu, en zor işleri özel sektöre mi veriyor?



TKİ Madenlerinde Kömür Üretimi, 2013



TKİ'nin kapalı ocaklarında kömür üretimi, 2013



Özel
TKİ

Kömür madeni kazalarının büyük çoğunluğu da özel sektörün işlettiği madenlerde gerçekleşiyor.

Neden?

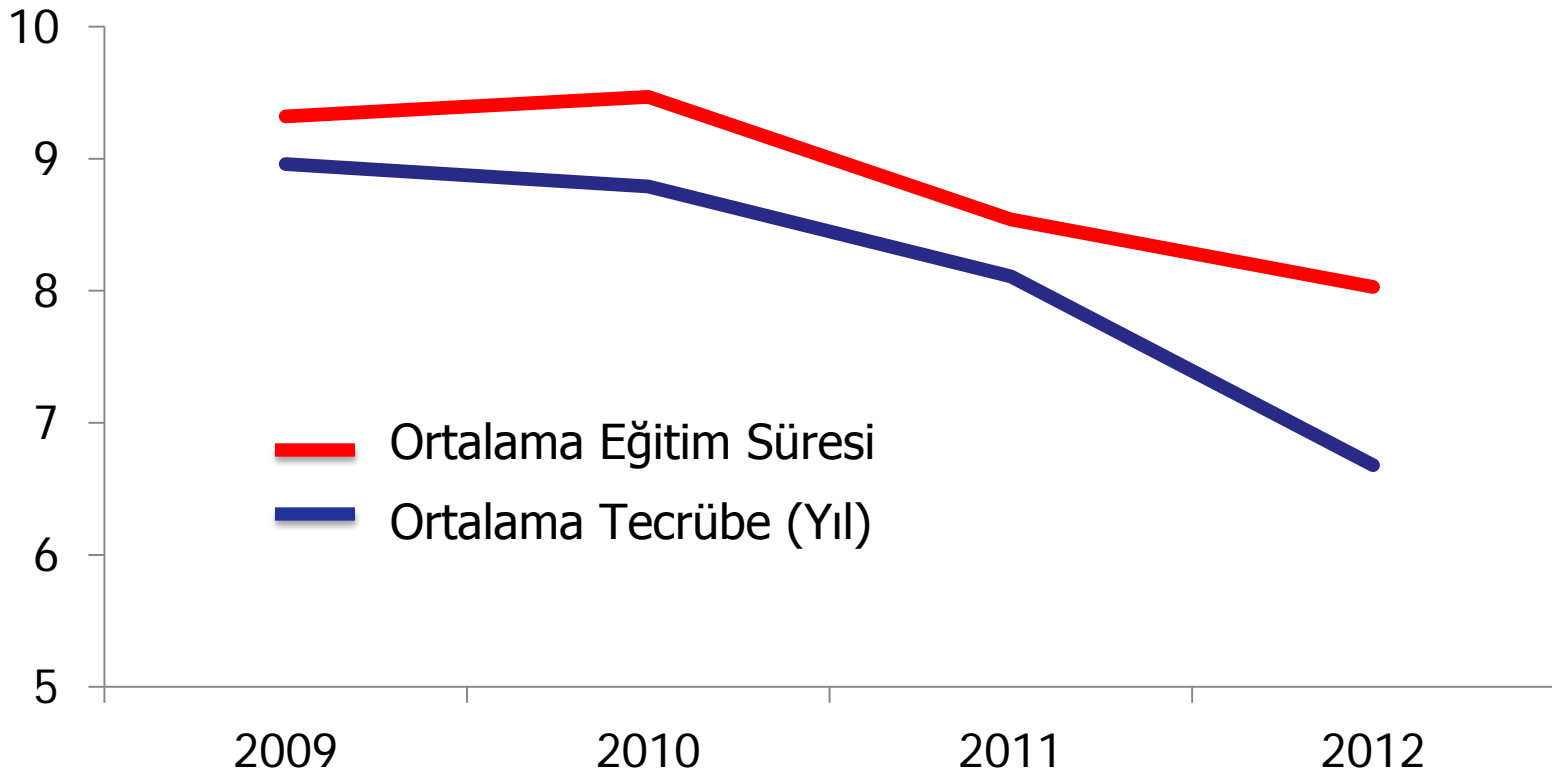
Place	Date	Accident	Fatality	Operator
Karaman Ermenek	22.11.2003	Grizu Patlaması	10	Özel Girişimci
Kütahya Gediz	8.9.2005	Grizu Patlaması	18	Özelleştirme Kapsamında Devlet Girişimi
Balıkesir Dursunbey	2.6.2006	Grizu Patlaması	17	Özel Girişimci
Bursa M.Kemalpaşa	10.12.2009	Grizu Patlaması	19	Özel Girişimci
Balıkesir Dursunbey	23.2.2010	Grizu Patlaması	13	Özel Girişimci
Zonguldak Karadon	17.5.2010	Grizu Patlaması	30	Özel Girişimci
Kahramanmaraş Elbistan	10.2.2011	Eğim Hatası	11	Özel Girişimci
Manisa Soma	13.5.2014	Yangın	301	Özel Girişimci
Karaman Ermenek	28.10.2014	Su Baskını	18	Özel Girişimci

İstihdam yapısında bir erozyon gözüküyor

- Kömür madenlerinin önemi artıyor.
 - Sebep, yerel kaynaklara bağlı politikalar.
- Ancak, işgücü piyasasının niteliği gittikçe düşüyor.
 - Ortalama eğitim süreleri azalıyor.
 - Ortalama tecrübe azalıyor.
- Sebep taşeronlaşma mı?
 - ABD örneği bize ne söylüyor?

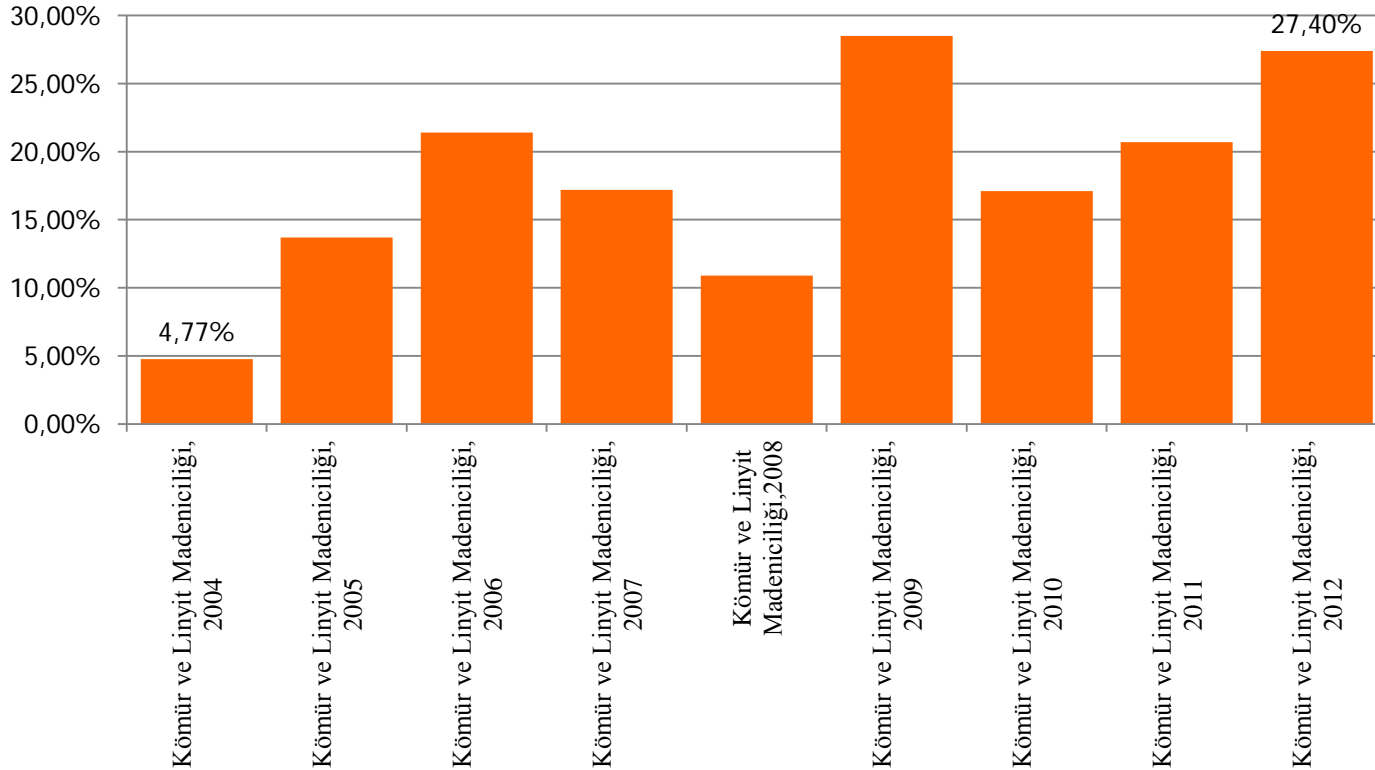
Ortalama eğitim ve tecrübe süreleri azalmakta

Ortalama Tecrübe Yılı ve Eğitim Süresi, 2009-2012



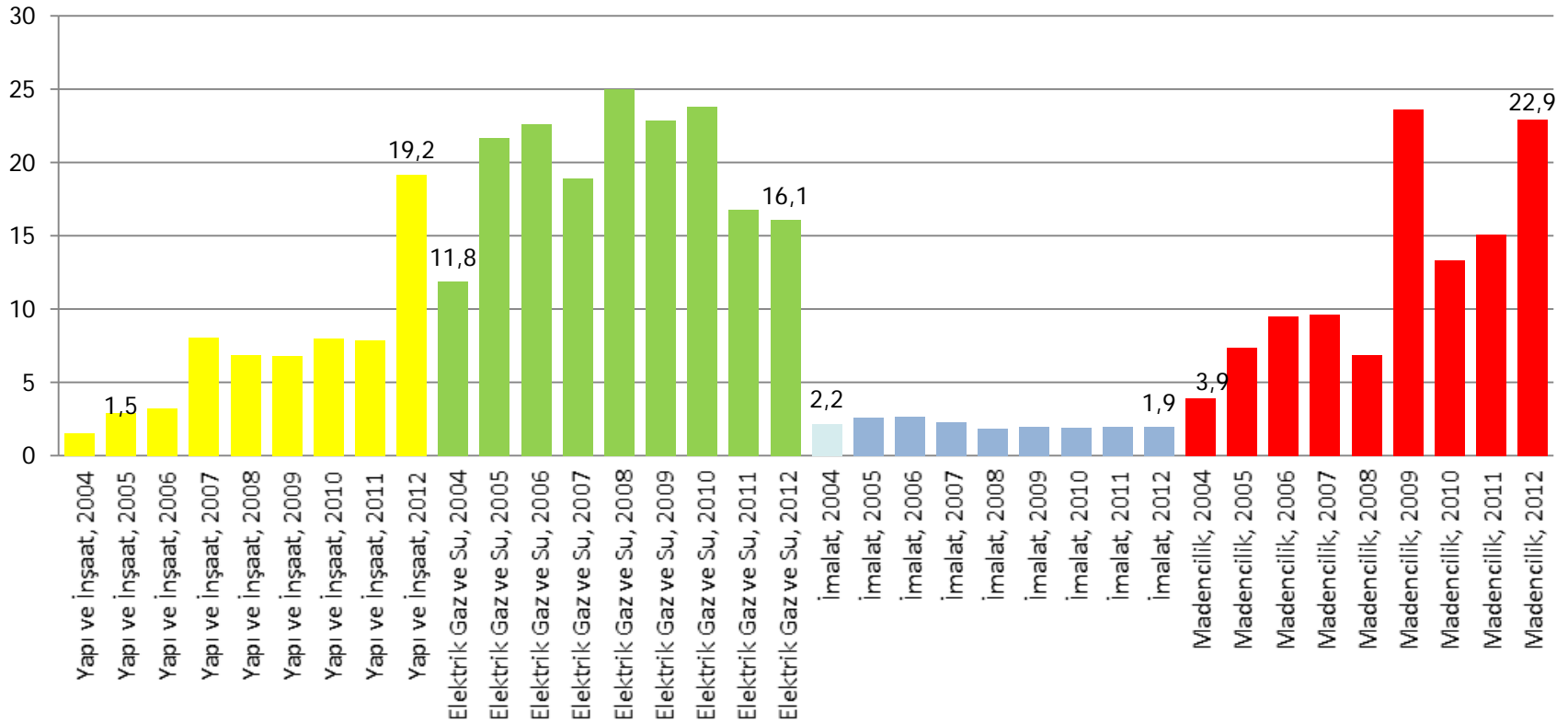
Taşeronlaşma oranları yükselişte

Kömür ve Linyit Madenciliğinde Toplam İstihdam İçerisinde Taşeron İşçi Oranı (%)

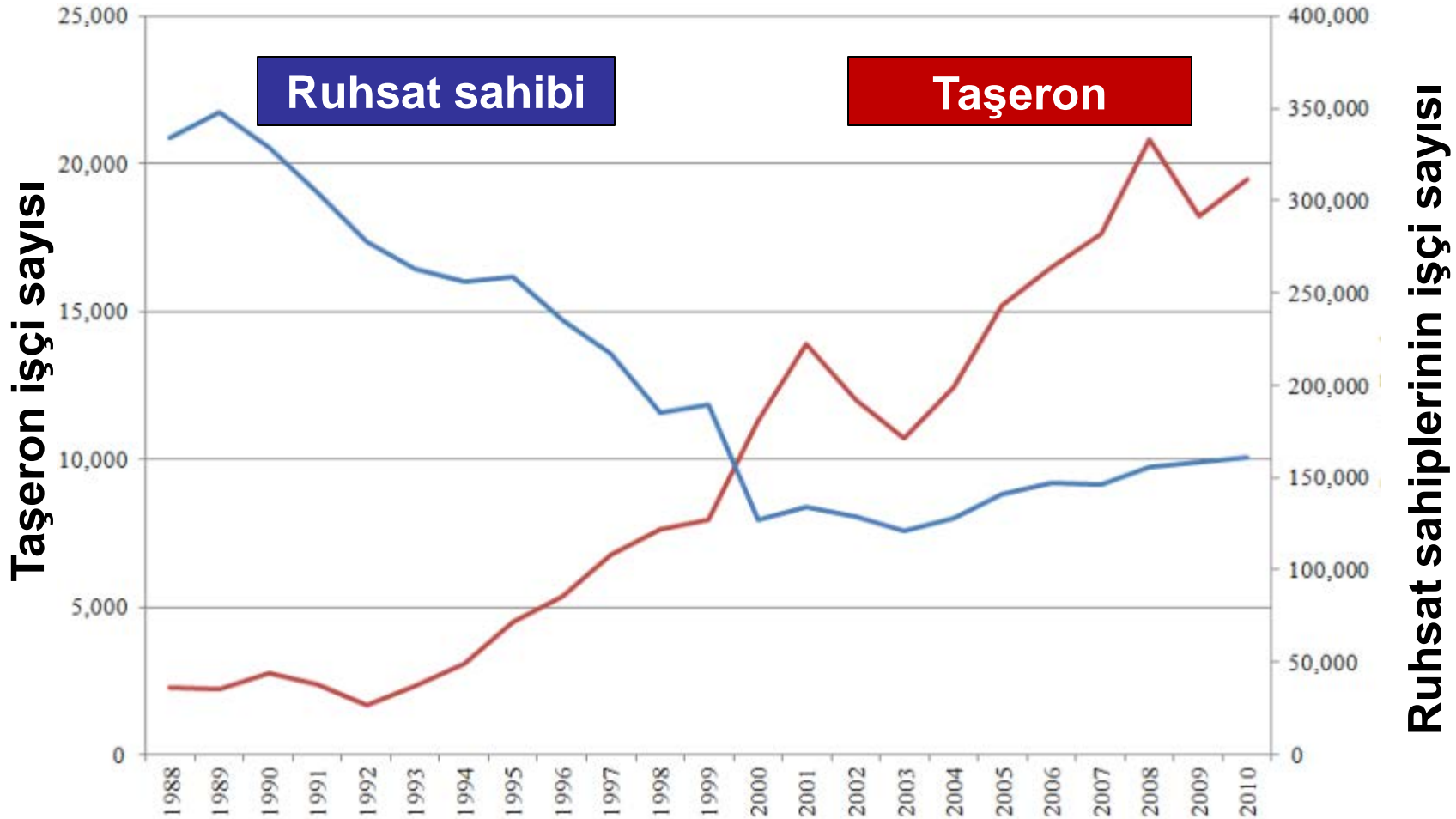


Diğer sektörlere kıyasla taşeronlaşma oranları

Sektör Bazında Toplam İstihdam İçerisinde Taşeron İşçi Oranı (%)

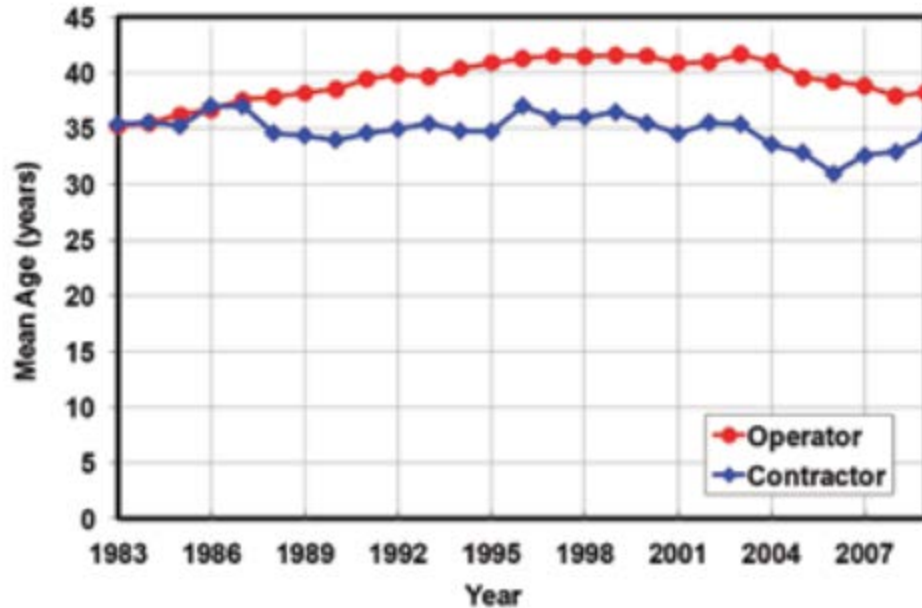


ABD'de de taşeronlaşma artıyor

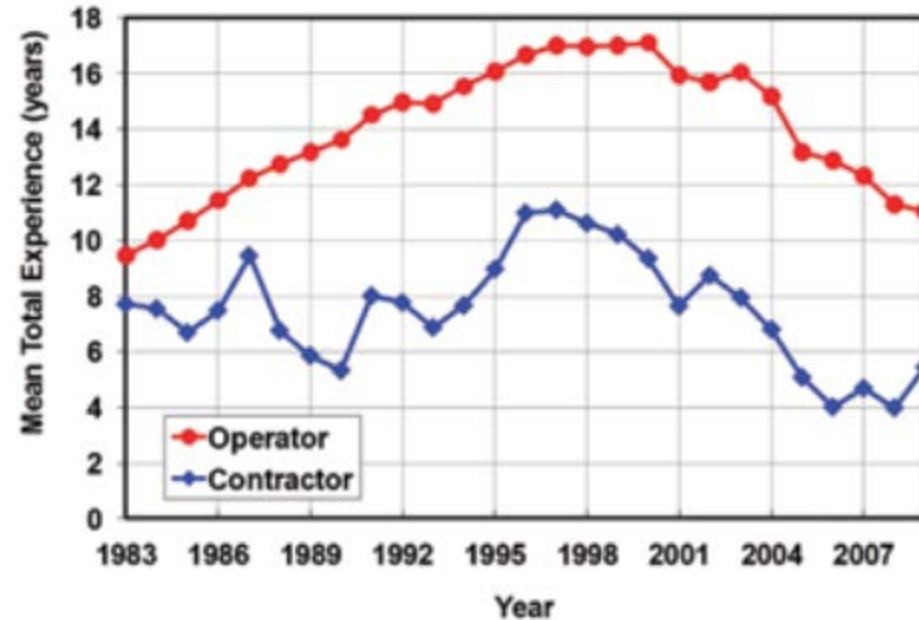


Üstelik, taşeron işçilerde ciddi bir tecrübe eksikliği de gözüküyor...

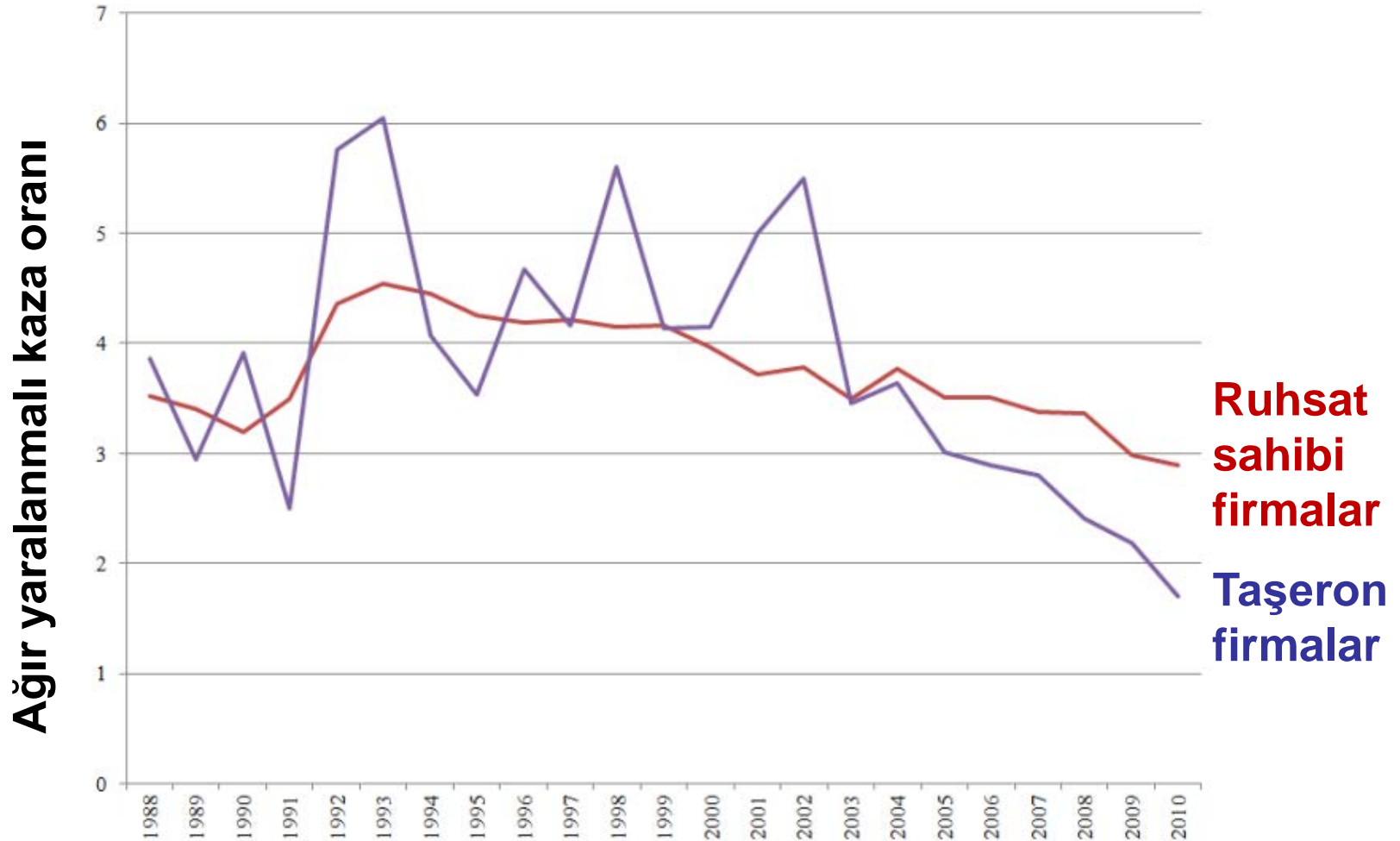
Kazaya uğrayan işçilerin ortalama yaşları



Kazaya uğrayan işçilerin ortalama tecrübeleri (yıl)



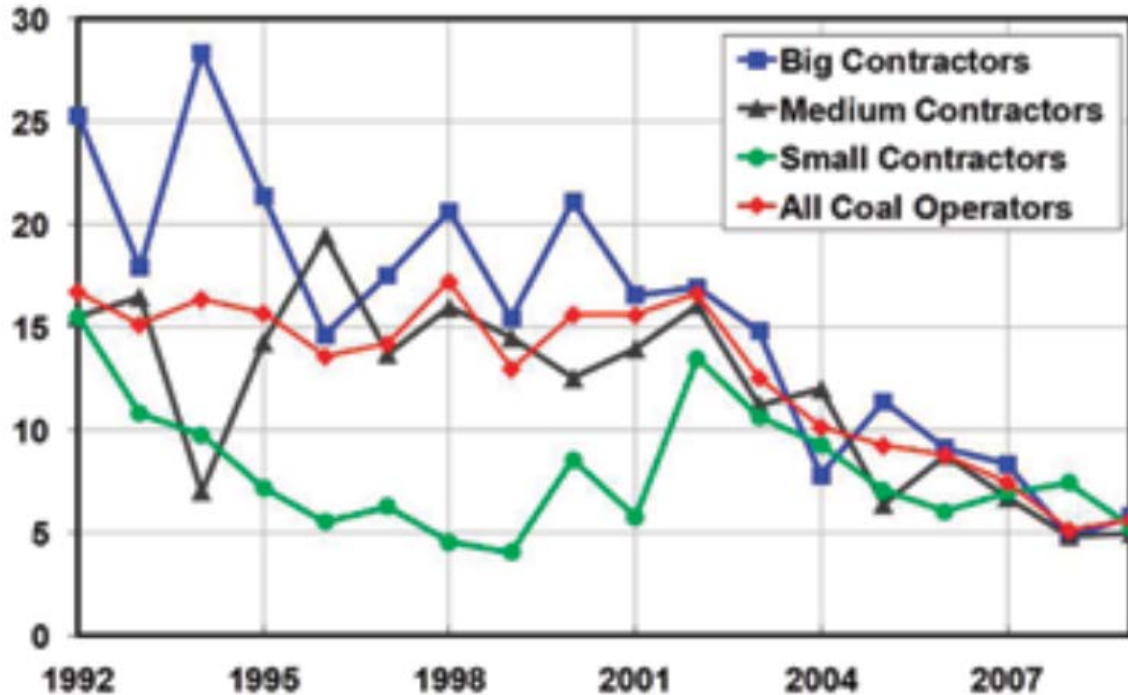
Ancak, taşeron firmaların kaza oranları ruhsat sahipleriyle eşdeğer.



Hatta, değişik ölçeklerdeki taşeronlar arasında bile İSG açısından fark yok.

Demek ki doğru uygulama ile güvenlik mümkün.

**Kömür sektöründe taşeron şirket büyüklüğüne göre kaza oranları
(200 bin işçi saati başına işçi ölümü)**



Türkiye'de sözleşmesel düzenlemelerde bir sorun var mı?

- Kömür madenlerindeki sözleşmeler, tarafların İSG yetki ve sorumluluklarını karmaşıklaştırıyor mu?
 - Rödovans,
 - Hizmet alımı,
 - Alt yükleniciler,
 - Devlet çoğunlukla kimin hangi işi yaptığını bilmiyordu.
- Bu durum, Soma sonrasında yapılan düzenlemeler ile düzeltilmeye çalışıldı.

Yönetişim mekanizmalarında bir sorun var mı?

Madenciliğin sahibi kim?

- Planlama, denetleme ve ruhsatlandırma Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının sorumluluğunda.
- Ancak Türkiye'nin artan enerji açığı dikkate alındığında Bakanlığın asli amacı enerji ihtiyacının karşılanması.
 - Enerji istikrarını sağlama zorunluluğu, madenlerin işletilmesini ikincil öneme düşürmekte
 - Madencilikte üretim baskısı artarsa, riskli kestirme yolların kullanımı artar.
 - İSG standartlarından ödün verilir.

Madencilikte kamu koordinasyonu ne durumda?

- Kömür madenleri için merkezi bir koordinasyon mekanizması yok.
 - Sektörün sahibi kim?
- Hali hazırda çok fazla aktör sürecin içinde.
 - Orman ve Su İşleri Bakanlığı
 - Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
 - Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
 - SGK, Yüksek Denetim Kurulu
 - Enerji Bakanlığı
 - EPDK, MİGEM, TTK, TKİ, EÜAŞ
 - Yerel yönetimler, ve daha fazlası...

Madencilikte kamu koordinasyonu ne durumda?

- Ruhsatlandırma sürecinde ÇSGB resmin içinde değil
 - Projelerin İSG kontrolü sahipsiz
 - 'Türkiye'de maden projesi değil, krokisi çiziliyor.'
- Projelerdeki İSG standartlarını hangi kurum üstlenmeli?
 - MİGEM'in bakış açısı: devlet madenlerinin en ekonomik ve rasyonel biçimde işletilmesi, mülkiyet haklarının çevrenin korunması, katma değerden devlet hakkının tahsis edilmesi
 - ÇSGB'nin bakış açısı: İSG kültürünün geliştirilmesi için tüm paydaşlar, her aşamada İSG değerlendirmesi yapmalı

Alan araştırmalarımız bize şunu söylüyor:

- İhale ve ruhsatlandırma sürecinde şirketlerin niteliği bir karar kriteri değil.
 - Yüksek riskli sektörlerde, yalnızca uzmanlaşmış kuruluşlar çalışmalıdır.
 - Örneđin, EÜAŞ'ın teknik kapasitesi değerlendirme yapmak için yeterli mi?
- Madenin boyutu da çok önemli bir faktör;
 - Rezerv büyüklüğü, jeolojik yapısı mekanizasyon yatırımının fizibilitesini belirleyen birincil faktör.
 - Mekanizasyon, maden güvenliğini artırıyor.
 - Araştırmalara göre daha kurumsal şirketler tarafından yönetilen daha büyük madenler, çok daha güvenli oluyor.

Biz neler öneriyoruz?

Türkiye'nin bir ulusal maden stratejisine ve yönetim reformuna ihtiyacı var.

1. Enerji politikalarının sürdürülebilir kalkınma hedefleri doğrultusunda gözden geçirilmesi
2. Sektörel gelişim politikalarının kuvvetlendirilmesi
3. Madencilikte yönetim reformu
4. Yönetim yapısının daha kapsayıcı hale getirilmesi
5. Ruhsatlandırma sürecinde de İSG uygunluğu denetimlerinin yapılması
6. Rödövens sözleşmelerinin suiistimal edilmesinin önüne geçilmesi
7. Çalışanların haklarına dair bilincin yayılması
8. Kamu kurumları arasında veri paylaşımının iyileştirilmesi
9. Özel sigorta mekanizmasının ilave gözetim amacıyla kullanılmasının değerlendirilmesi

1. Enerji politikalarının sürdürülebilirlik prensibi çerçevesinde gözden geçirilmesi

- Türkiye'nin 1990-2013 yılları arasındaki karbon emisyonları yüzde 110 artmıştır.
- Uluslararası politika çerçevesi gittikçe hızlı bir şekilde düşük karbonlu büyümeye dayalı bir kalkınma çerçevesini ön plana çıkarmaktadır.
 - Birleşmiş Milletler Genel Kurulu 2015 Paris İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi ve Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri
 - G20 Türkiye Dönem Başkanlığı ve Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri
- Türkiye'nin enerji portföyünü ve politikalarını yeniden tasarlaması gerekmektedir.

2. Sektörel Gelişim Politikalarının Kuvvetlendirilmesi

- Enerji ihtiyacına ilişkin yapılan planlarda, madencilik sektörünün de gelişmesi için ayrı bir plan ve teşvik sistemine ihtiyaç vardır.
- Daha uzun vadeli, teknoloji yatırımları yapacak, daha kurumsal firmaların sektöre hakim olması için kamunun bir stratejisi ve vizyonu olması gereklidir.

3. Madencilikte yönetim reformu

- Elektrik enerjisi arzını ne pahasına olursa olsun artırmaya odaklanmış bir idare, madencilik sahasında optimal kararlar veremez.
- Enerji politikalarını tasarımdan ve işletilmesinden sorumlu olan birimle, madencilik politikalarının tasarımı ve işletilmesinden sorumlu birimin birbirinden ayrılması lazım.
- Mevcut yapı, madenciliğin tecrübe ve birikim gerektiren bir iş olduğunu unutmamıza yol açıyor.
- Seçenekler:
 - MİGEM'in yetkilerinin kuvvetlendirilmesi
 - MİGEM'in bağımsız bir kamu kurumu olarak faaliyet göstermesi
 - Ayrı bir Madencilik Bakanlığı

4. Yönetişim yapısının daha kapsayıcı hale gelecek şekilde yeniden tasarlanması

- TMMOB, TOBB, sendikalar ve diğer sivil toplum kuruluşları gibi resmi olmayan sektörel kuruluşlar bu sürecin bir parçası olmalıdır.
- Oluşturulacak idarenin, politika tasarımında bütün paydaşları içeren TOBB Sektör Meclisi+ ile birlikte çalışması faydalı olacaktır.
 - Böyle bir yapı, sektöre dair verilen kararların daha katılımcı bir süreçte şekillenmesini sağlayacaktır.

5. Ruhsatlandırma aşamasında İSG

- Ruhsatlandırma aşamasındaki İSG değerlendirmelerinin hangi kurum tarafından üstlenilmesi gerektiğine dair paydaşlar arasında görüş birliği yoktur.
- Kazaların önlenmesi için projelerin ruhsatlandırma aşamasında işletmeler daha faaliyete geçmeden İSG standartları açısından değerlendirmeleri hayati önem taşımaktadır.
- 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.

6. Rödövens sözleşmelerinin suiistimal edilmesinin önüne geçilmesi

- Özel şirketlerce işletilen yeraltı kömür madenleri için rödövens sözleşmelerinin kullanılması yasaklanmıştır.
- Ancak bu yasak kapsam bakımından sınırlıdır; kamu iktisadi kuruluşları ve iştirakleri bu değişiklikten muaf tutulmuştur.
 - Türkiye'nin Onuncu Kalkınma Planında rödövens sözleşmelerinin kullanılmaya devam etmesinin öngörülmektedir.
- Yalnızca rödövens değil, aynı zamanda muğlak ve örtük alt yüklenicilik sözleşmelerinin yaygınlığı ve kullanımının tespit edilmesine yönelik adımlar atılmalıdır.

7. Çalışanların haklarını etkin bir biçimde kullanmalarının sağlanması

- Çalışanların haklarına dair bilinç yaygınlaştırılmalıdır:
 - İSG Kanununun 13. Maddesi: çalışanlar ciddi ve yakın tehlike durumlarında kendi hayatlarını koruma hakkına sahiptir.
 - 1995 tarihli ILO Madenlerde Sağlık ve Güvenlik Sözleşmesi (No. 176): işçilerin iş teftişi talep etme ve bağımsız uzman görüşüne müracat etme hakları vardır.
- Dayıbaşılık gibi istihdam uygulamaların Türkiye'deki yaygınlığı araştırılmalıdır.
- Madencilerin eğitilmesi hususu mesleki eğitim reformu kapsamında ele alınabilir.

8. Kurumlar arası veri paylaşımının iyileştirilmesi

- Sektörel risklerin tespiti bakımından veri kalitesi ve veriye erişim çok önemlidir.
- Paydaşlar tarafından kolayca erişilebilir bir veri tabanı protokolü oluşturulmalıdır.
- Risklerin tespiti ve kazaların önlenmesi için 176 No'lu ILO Sözleşmesi ile işverence raporlanması zorunlu hale gelecek "tehlikeli durumlar" da ortak veri tabanında paylaşılmalıdır.

9. Özel sigorta mekanizmasının ilave gözetim amacıyla kullanılmasının değerlendirilmesi

- Şu anda sıkıntılar nerede?
 - İnceleme komitesinin oluşturulmasında
 - Komite atama sistemi ve süreci iyi çalışmıyor
 - Risk incelemesi sürecinde
 - Asgari kriterler henüz belirlenmemiş
 - Risk primleri madendeki tüm çalışanlar için aynı
- Nasıl bir yapı kurulabilir?
 - Sigorta uygunluk denetimini TOBB yapabilir.
 - Riske göre poliçe yapılabilir mi?
 - İSG uzmanlarının maaşlarının sigorta şirketlerince ödenmesi sağlanabilir mi?
 - Dünyadaki en iyi uygulama örnekleri nasıl?

Biz neler öneriyoruz?

Türkiye'nin bir ulusal maden stratejisine ve yönetim reformuna ihtiyacı var.

1. Enerji politikalarının sürdürülebilir kalkınma hedefleri doğrultusunda gözden geçirilmesi
2. Sektörel gelişim politikalarının kuvvetlendirilmesi
3. Madencilikte yönetim reformu
4. Yönetim yapısının daha kapsayıcı hale getirilmesi
5. Ruhsatlandırma sürecinde de İSG uygunluğu denetimlerinin yapılması
6. Rödövens sözleşmelerinin suiistimal edilmesinin önüne geçilmesi
7. Çalışanların haklarına dair bilincin yayılması
8. Kamu kurumları arasında veri paylaşımının iyileştirilmesi
9. Özel sigorta mekanizmasının ilave gözetim amacıyla kullanılmasının değerlendirilmesi