

Türkiye Madencilik Sektörü İçin Bir Politika Çerçevesi

Dr. Nejat TAMZOK

Öz

İnsanoğlunun en eski uğraş alanlarından biri olan madencilik faaliyetleri, geçmişte olduğu gibi günümüzde de tüm yerkürede sürdürülmektedir. Bugün, sınırları içerisinde mineral kaynağı bulunup da madencilik faaliyeti yürütmeyen herhangi bir ülke Dünya üzerinde neredeyse yoktur.

Gelişmiş ya da gelişmekte olan pek çok ülkede zenginlik yaratmaya devam eden madencilik endüstrisinin tarihinde insan yaşamı, çevre ve elde edilen gelirin paylaşımına ilişkin sayısız olumsuz örnek bulunmaktadır. Madencilik faaliyetlerinin yoğun olarak yapıldığı Türkiye’de de bu faaliyetlerin neden olduğu çevre sorunlarına ya da ölümlü kazalara sıklıkla rastlanılmaktadır.

Bununla beraber, doğru planlanıp yönetildiğinde ve doğru değer ve ilkelerden yola çıkılarak belirlenecek çalışma kurallarına uyulması durumunda, madencilik endüstrisinin sürdürülebilir kalkınma hedefleri doğrultusunda önemli bir işlev görmesi mümkündür. Dolayısıyla, bu amaca yönelik bir politika çerçevesinin geliştirilmesi ve endüstrideki tüm yasal düzenlemeler ile uygulamaların bu çerçeveye uygun olmasının sağlanması önemli görülmektedir. Bu çalışmada, temel insani, ahlaki ve bilimsel ilkelerden yola çıkılarak Türkiye madencilik endüstrisi için genel bir politika çerçevesi tanımlanmaktadır.

Anahtar kelimeler: Türkiye madencilik sektörü, madencilik politikası, madencilik politika çerçevesi, maden hukuku

Abstract

Mining activities, which is one of the oldest field of activities of human beings are being carried out all over the world today as it was in the past. Today, any country that has mineral resources within its borders but does not carry out mining activities almost doesn't exist on Earth.

There are countless negative examples in terms of human life, environment and sharing of generated income in the history of mining industry, which continues to create wealth in many developed or developing countries. Environmental problems or fatal accidents caused by these activities are frequently encountered in Turkey, where mining activities are carried out intensely.

However, it is possible for the mining industry to play an important role in line with the sustainable development goals if it is properly planned and managed, and working rules to be determined based on the correct values and principles are followed. Therefore, it is important to develop a policy framework for this purpose and to ensure that all legal regulations and practices in the industry comply with this framework. In this study, a general policy framework for Turkish mining industry is defined based on basic human, moral and scientific principles.

Keywords: Turkey's mining sector, mining policy, mining policy framework, mining law

GİRİŞ

İnsanoğlunun en eski uğraş alanlarından biri olan madencilik, tarih boyunca uygarlıkları şekillendiren temel sektörler arasında olmuştur. İnsanlığın gelişme çağları, tarihçiler tarafından, taş, bronz ya da demir gibi madencilik terimleriyle adlandırılmıştır. İçinde bulunduğumuz çağda da, modern uygarlığın kullandığı temel hammaddeyi sağlamakta olan madencilik faaliyetleri olmaksızın insan yaşamının -en azından bugün olduğu biçimiyle- sürdürülebilmesi olası değildir. Bugün, kullandığımız arabalardan içinde yaşadığımız evlere, bilgisayarlardan cep telefonlarına kadar modern insan için vazgeçilmez olan hemen her şey madencilik etkinlikleri sonucunda elde edilen madenler sayesinde varlık kazanabilmektedir. Bu bakımdan, madencilik sektörü, dün olduğu gibi gelecekte de, insanoğlu için vazgeçilmez konumunu sürdürecektir.

Günümüzde, Dünya üzerindeki 200'e yakın ülkeden 165'inde madencilik üretimi yapılmaktadır. Bunlardan 85'inde demir ve demir alaşımları, 95'inde demir dışı metaller, 87'sinde altın ya da gümüş gibi değerli metaller, 135'inde endüstriyel hammaddeler ve 118'inde ise enerji hammaddeleri üretilmektedir. 2017 yılı itibarıyla küresel madencilik üretiminin parasal karşılığı enerji hammaddeleri dâhil edildiğinde 3,6 trilyon ABD Doları¹ ve dâhil edilmediğinde ise 886 milyar ABD Doları düzeyindedir (BMNT, 2019). Aynı yılda küresel Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla büyüklüğünün yaklaşık 80 trilyon ABD Doları seviyesinde olduğu dikkate alındığında, madencilik faaliyetlerinin küresel ekonomi içerisindeki ağırlığı açıkça görülmektedir.

Bugünün gelişmiş pek çok ülkesindeki zenginliğin arka planını oluşturan madencilik endüstrisi günümüzde de gelişmiş ya da gelişmekte olan pek çok ülkede zenginlik yaratmaya devam etmektedir. Bununla beraber, madencilik endüstrisinin bugüne kadar olan sicilinin çok da parlak olduğunu söyleyebilmek mümkün değildir. İnsan yaşamı, çevre ve elde edilen gelirin paylaşımı söz konusu olduğunda madencilik endüstrisinin tarihinde sayısız olumsuz örnek bulunmaktadır. Bu endüstri, tarihte sayısız defalar, insanın sömürülmesinin, çevre ve ekosistemlerin katledilmesinin ve giderek sıcak savaşlara varan çatışmaların bir aracı olarak işlev görmüş, kan ve gözyaşına neden olmuştur. Söz konusu olumsuzlukların tümüyle geçmişte kaldığını söyleyebilmek ise mümkün değildir.

¹ Elmas üretimi hariç.

Ancak, bugün artık insanoğlunun elinde, geçmişin tüm olumsuz örneklerinden süzülerek oluşturulmuş son derece kapsamlı kurumsal ve akademik bir birikim bulunmaktadır. Söz konusu birikim, insani, toplumsal, ekonomik ya da çevresel bakımdan doğru çalışma yöntemlerini belirleyebilmek, iş sağlığı ve güvenliği, çevre ya da çalışma koşulları gibi alanlarda uyulması gereken standartları oluşturmak bakımından madencilik endüstrisine en doğru yolu gösterebilecek niteliktedir. Bu birikim, endüstrideki teknoloji ve inovasyonun günümüzde ulaştığı düzeyle birlikte değerlendirildiğinde, madencilik faaliyetlerinde artık “sıfır kaza” ya da “çevreye en az zarar” hedeflerine ulaşabilmek hiç de zor olmamaktadır.

Türkiye’de ise madencilik sektörünün neden olduğu çevre katliamlarına ya da ölümlü kazalara sıklıkla rastlanılmakta ve ancak insan yaşamına hiçbir değer verilmemesi ya da para kazanma uğruna tüm kuralların göz ardı edilebilmesi halinde görülebilecek 301 kişinin yaşamını yitirdiği Soma Faciası (Tamzok, 2014) benzeri olaylar her an karşımıza çıkabilmektedir. Bununla beraber, doğru planlanıp yönetildiğinde ve doğru değer ve ilkelerden yola çıkılarak belirlenecek çalışma kurallarına uyulması durumunda madencilik endüstrisinin sürdürülebilir kalkınma hedefleri doğrultusunda önemli bir işlev görmesi mümkündür. Dolayısıyla, bu amaca yönelik bir politika çerçevesinin geliştirilmesi ve endüstrideki tüm yasal düzenlemeler ile uygulamaların bu çerçeveye uygun olmasının sağlanması önemli görülmektedir. Bu çalışmada, temel insani, ahlaki ve bilimsel ilkelerden yola çıkılarak Türkiye madencilik endüstrisi için genel bir politika çerçevesi tanımlanmaktadır.

1. MADENCİLİK ENDÜSTRİNİN TEMEL ÖZELLİKLERİ VE AYRI BİR YASA İLE DÜZENLENMESİ GEREĞİNİN NEDENLERİ

En genel tanımı ile madencilik, yer kabuğundan minerallerin² elde edilmesi işlemidir (Hartman, 1987: 2-3). Arama faaliyetleri ile başlayan, cevher üretimi ve zenginleştirilmesi ile devam eden, çalışılan yerlerin kapatılması ve çevre düzenlemesi ile son bulan bir süreçler bütünüdür (Cummins ve Given, 1973: 4.30).

Madencilik sektörünü, diğer ekonomik sektörlerden farklı kılan ve bu sektörün tek başına ayrı bir faaliyet alanı şeklinde düzenlenmesini gerektiren temel özellikleri bulunmaktadır (Bastida,

² Mineraller, temel bileşenleri ve kullanım alanlarına göre, genellikle üç ana grupta toplanırlar: metalik cevherler, metalik olmayan cevherler ve enerji mineralleri. Metalik cevherler; ferrometaller (demir, manganez, molibden, tungsten gibi), baz metaller (bakır, kurşun, çinko, kalay gibi), değerli metaller (altın, gümüş, platin gibi) ve radyoaktif metallerden (uranyum, toryum, radyum gibi) oluşur. Metalik olmayan cevherler fosfat, potas, taş, kum, çakıl, sülfür, tuz gibi endüstriyel mineralleri içerir. Enerji mineralleri ise, kömür, petrol, doğal gaz, uranyum, linyit, bitümlü şist gibi kaynakları kapsar.

2002a: 1.6). Her şeyden önce, mineral kaynakları tükenebilir kaynaklardır. Bu endüstrideki üretim öncesi faaliyetler diğer sektörlere nazaran çok daha uzun süreli, kapsamlı, zorlu ve maliyetlidir. Yer kabuğunun derinliklerinde bulunan cevher oluşumları belirsizlikler içerir. Bu nedenle, madencilik yatırımlarında arama maliyetleri son derece yüksek olup, büyük risk taşır. Birçok durumda, katlanılan yüksek arama maliyetlerine karşın, ekonomik olarak işletilebilecek bir mineral varlığının belirlenememe olasılığı söz konusudur.

Madencilik süreçlerinin her aşamasında risk unsuru mevcuttur. Arama riski yanında, pek çok cevher için fiyat dalgalanmaları da diğer sektörlere göre çok daha büyüktür. Her an bulunabilecek ya da fiyat avantajı elde edebilecek aynı ya da ikame bir cevher kaynağının rekabeti olasıdır. Maden üretiminin yapıldığı yerler, çoğunlukla alım satımının yapıldığı piyasalardan ya da kullanıldığı yerlerden uzaktadır. Madencilik üretimlerinin genellikle yerleşim yerlerinden uzakta yapılması zorunluluğu, altyapı inşaat maliyetlerinin diğer sektörlere göre çok daha yüksek olmasına neden olmaktadır. Madencilik faaliyetleri, aramalardan madenin kapanmasına kadar olan her safhada, gerek çevre gerekse yapıldığı yerdeki yerleşim yerleri ve yerel halk üzerinde olumlu ya da olumsuz ciddi etkiler oluşturmaktadır.

Madencilik sektörünü diğer herhangi bir sektörden farklı kılan bu özellikler, bir taraftan sektörün ayrı bir yasal çerçeve ile düzenlenmesini gerekli kılarken, diğer taraftan, madencilik sektörüne özgü geliştirilecek yasal düzenlemelerin üzerinde yoğunlaşacağı temel hususları ve özel sorun alanlarını da işaret etmektedir (Tamzok, 2005a).

Madencilik sektörünün, ayrı bir yasa ile düzenlenmesini gerektiren nedenlerin başında, mineral kaynağın üzerinde bulunan arazinin madencilik alanı dışında da ekonomik olarak değerlendirilme imkânlarının bulunması ve üstteki arazi ile alttaki mineral kaynağın mülkiyetlerinin farklı ellerde bulunabilme olasılığının mevcudiyeti gelmektedir (Bastida, 2002a: 1.9-1.10).

Herhangi bir arazi parçası madencilik üretimi için kullanıldığında, diğer bir ekonomik faaliyet için olduğundan daha büyük bir ekonomik değer elde edilebilecek ise, bu durumda tercih, kamu yararı noktasından hareketle yapılır. Söz konusu durum, arazi parçasının arazi sahibinin isteğinden bağımsız olarak değerlendirilerek madencilik üretimi amacıyla kullanılmasını gerekli kılabilir. Ayrıca, mülkiyete konu arazi parçası ile maden yatağının konumu her zaman

üst üste çakışmayabilir. Madencilik faaliyetlerinin yapılacağı alanın genişliği, sıklıkla, birden fazla arazi mülkiyetine yayılmaktadır.

Arazi ve maden mülkiyeti arasındaki ayırım, mineral kaynaklarının kullanımı bakımından özgün sorunlar ortaya çıkarmaktadır. Arazi ve mineral kaynağın mülkiyetlerinin farklı ellerde olması, maden üretiminin kimin tarafından, nasıl ve hangi kurallar çerçevesinde yapılacağı hususları ile devlet, maden sahibi (veya ruhsat sahibi ya da yatırımcı) ve arazi sahibi arasındaki karşılıklı ilişkilerin ayrı bir yasa ile düzenlenmesini gerekli kılmaktadır. Günümüzde, maden kanunlarının, belirtilen bu üç taraf dışında madencilik faaliyetlerinden doğrudan ya da dolaylı etkilenen yerel halkı da göz önünde bulundurması gerekmektedir.

Madencilik faaliyetleri, günümüzde pek çok ülkede ayrı maden kanunları ile düzenlenmiştir. Bununla beraber, genel olarak madencilik sektörünü ilgilendiren pek çok farklı yasal düzenleme de bulunmaktadır. Bunlar arasında; iş yasası, çevre yasası, orman yasası, vergi yasaları, iç ve dış ticaret yasaları ve benzerleri bulunmaktadır.

Ayrıca, özellikle son yıllarda, ikili ya da çoklu uluslararası yasa ve anlaşmaların da, madencilik faaliyetlerinin düzenlenmesine ilişkin belirleyicilikleri artmaktadır. Pring'e göre; ulusların doğal kaynaklar üzerindeki egemenliklerini kısıtlayan belirli uluslararası gelişmeler söz konusudur (Pring, 1999: 9-10). Bunlar arasında; (1) devletlerin, diğer devletlere karşı, sınırötesi çevresel zararları önleme sorumluluklarına ilişkin uluslararası çevre hukuku ilkesi, (2) özel anlaşma ya da sözleşmeler ve (3) "sürdürülebilir kalkınma" kavramı çerçevesinde geliştirilmekte olan ilkeler önemli bir yer tutmaktadır. Pring, henüz uluslararası bir maden kanununun geliştirilmemiş olmasına karşın, "*söz konusu faktörlerin "uluslararası çevre yasası"nı şaşırtıcı bir hızda geliştirmekte olduğunu, günümüzde çevre odaklı 1.000'in üzerinde uluslararası anlaşma bulunduğunu*" ifade ederek, bu anlaşma ve düzenlemelerin ülkelerin madencilik faaliyetleri üzerinde de önemli etkileri olacağına vurgu yapmaktadır.

2. MADENCİLİK POLİTİKALARINA YAKLAŞIMLAR VE POLİTİKA KANUN İLİŞKİSİ

En genel tanımlamayla, bir ülkenin maden mevzuatı, o ülkenin madencilik politikasının bir ifadesidir. Ülkenin tarihsel arka planı, gelişmişlik düzeyi, yasa gelenekleri, mineral kaynaklarının zenginliği ya da çeşitliliği ve ülkenin kamu ya da özel sektör yatırımları arasındaki tercihi gibi hususlar maden kanunlarının genel çerçevesini şekillendirir. Maden

yasaları, sadece sektörün yasal düzenlenmesine ilişkin bir metin değildir. Aynı zamanda, bulunduğu ülkenin maden kaynaklarının geliştirilmesine yönelik bir politika aracıdır. "*Maden Kanunu; haklar, yükümlülükler, idari ve yasal işlemler, idari ve yasal kuruluşlar vasıtasıyla devletin madencilik politikasının yaşama geçirildiği ana metindir. Madencilerin hak ve yükümlülükleri, maden kanunu ile salt bir teknik detaylar ya da bazı temel hak ölçüleri olarak değil, ancak, aynı zamanda tarafların eylemlerine rehberlik edecek bir politika ifadesi olarak da belirlenir. Maden Kanunu, devletin madencilik sektörünün geliştirilmesine ilişkin politikalarının araçlarını sağlar.*" (Walde, 1988: 177-178)

Dolayısıyla, maden kanunlarını şekillendiren ana unsur, devletin ortaya koymuş olduğu madencilik politikalarıdır. Bununla beraber, maden mevzuatını oluşturan genel çerçeve içerisine; çalışma, sağlık, iş güvenliği, çevre, arazi, su, vergi, yabancı sermaye gibi daha pek çok konudaki yasal düzenlemeler de dâhil olmaktadır. Bu durumda, maden yasası ile diğer yasalar arasında, doğal olarak, çelişki ve çatışmalar ortaya çıkacaktır. Maden kanunları, aynı zamanda, diğer yasalar ile olan görece ilişkisini de ortaya koyabilmelidir.

Maden Kanunu'nun ilgili tarafları; devlet, ruhsat sahibi ya da yatırımcı, arazi sahibi ve madencilik faaliyetinin yapıldığı yerdeki yerel halk olarak belirlenmektedir. Bu bileşim içerisinde devlet, maden kaynaklarından en fazla yararın elde edilmesini amaçlamakta, ruhsat sahibi ya da yatırımcı kar maksimizasyonunu hedeflemekte, arazi sahibi arazisinin başkası tarafından kullanılması nedeniyle uğradığı kaybın telafi edilmesini istemekte, yerel halk ise bulunduğu bölgede yapılan madencilik faaliyetinin neden olabileceği çevresel ve toplumsal etkilere karşın koruma talep etmektedir. Maden Kanunu'nun, ülke madencilik politikasının bir ifadesi olmasından hareketle, mineral kaynaklarının değerlendirilmesinde söz konusu çatışan çıkarların nasıl uzlaştırılacağı hususu, büyük oranda politik ve ekonomik tercihler tarafından belirlenecektir (Bastida, 2002a: 1.10).

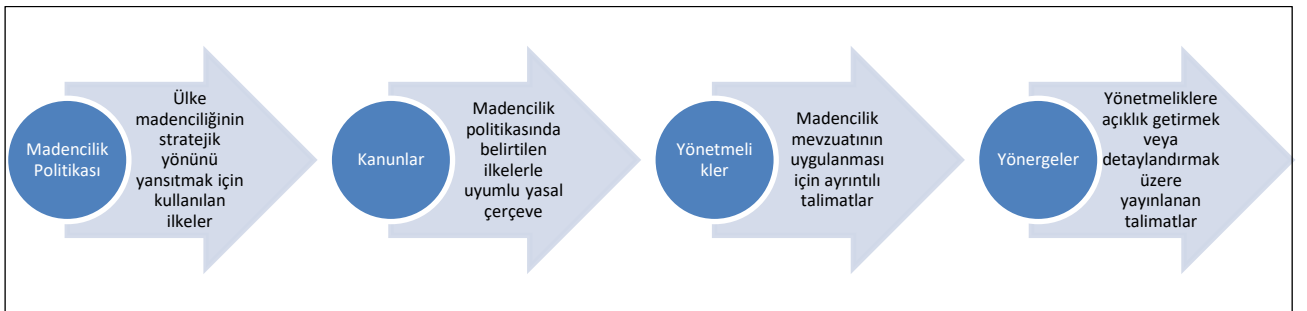
Bu çerçevede Maden Kanunu'nun en temel işlevi maden haklarının tanımlanmasıdır. Dolayısıyla, söz konusu kanun ile madenlerin mülkiyeti, maden ruhsatlarının alınması, muhafaza edilmesi, iptal edilmesi, ruhsat sahibinin hak ve yükümlülükleri, ruhsatın kapsam ve süresi, maden haklarının transferi ve maden hakları konusunda çıkacak anlaşmazlıkların çözüm süreçleri ortaya konulmaktadır.

Madencilik sektörüne ilişkin düzenlemeler; bazı ülkelerde, maden kanunları yanında, özel sözleşmeler ya da iki aracın birlikte kullanımıyla da yapılmaktadır (Bastida, 2002b: 2.4-2.11).

Sözleşmeler, devlet ve yatırımcı arasında yapılan anlaşmalardır. Sözleşmeler ile daha özel düzenlemeler yapmak mümkün olmakta ve mevcut maden kanununun yeterli olmaması durumunda karşılaşılabilecek sorunları aşmak amacıyla kullanılabilir. Bu anlaşmalar, özel hukuk geleneğinden gelen ülkelerde maden kanunlarını tamamlamakta ya da onun yerine geçmektedir. Ancak, Türkiye gibi kamu hukuku geleneğinden gelen ülkelerde sözleşmeler ikincildir ve genel maden kanunlarının altında işlem görür.

Maden kanunlarında 1980'li yıllardan bu yana çevre ya da yerel toplulukları korumaya yönelik düzenlemelerin giderek artmakta olduğu gözlenmektedir (Blinker, 1999: 6; Bastida, 2002c: 4; Orellana, 2002). Madencilik sektörü, kazalar ve sağlık bakımından büyük ölçüde risk taşıyan bir sektördür. Maden kanunları, -diğer kanunlar ile özel olarak düzenlenmiyorsa- sektörün bu özelliğini göz önünde bulundurarak iş sağlığı ve güvenliği hususlarında gerekli düzenlemeleri içermelidir.

Madencilik politikaları, ülkelerin politik sistemlerine, ekonomik gelişmişlik durumlarına, sahip oldukları teknoloji düzeyine, toplum yapısına, toplumun çevre duyarlılığının boyutuna, sahip oldukları mineral kaynaklarının miktar ve çeşitliliğine, stratejik önem derecelerine, madencilik sektörünün büyüklüğüne, mevcut ve planlanan mineral talebine, tarihsel madencilik deneyimine ve benzeri hususlara göre ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Bir ülkenin madencilik politikası, maden kaynaklarını geliştirmek amacıyla kullanacağı stratejik yönü tanımlamakta ve maden mevzuatının oluşturulmasına da temel teşkil etmektedir. Madencilik endüstrisinde politika ve mevzuat arasındaki hiyerarşik ilişki Şekil 1'de verilmektedir.



Şekil 1 Madencilik politikası mevzuat ilişkisi

Madencilik politikası, bazı ülkelerde resmi ve yazılı bir doküman halinde mevcuttur. Bununla beraber, çoğu ülkede, madencilik politikaları çok çeşitli bilgi kaynaklarından yorumlanmak

suretiyle anlaşılabilir. Madencilik politikasının, resmi ve yazılı bir doküman halinde ortaya konulması, devletin madencilik sektörüne bakışının anlaşılabilmesi ve madencilik sektöründen beklentilerin ortaya konulabilmesi bakımından önemlidir. Söz konusu doküman, madencilik sektöründe taraf olan herkes için genel anlamda bir yol gösterici niteliği taşıyacaktır.

Otto, yazılı bir “Ulusal Madencilik Politikası” oluşturmanın üç temel faydasına işaret etmektedir (Otto, 1997: 1-7):

- 1) Politika metni, madencilik sektöründeki anahtar konulara ilişkin olarak, hükümetlerin pozisyonunu gösteren bir rehber görevi göreceklerdir,
- 2) Devletin çeşitli kademelerindeki idarecilere ya da yasa hazırlayıcı veya yasa yapıcılarına yön verecektir,
- 3) Politika metninin hazırlanma sürecinde, en azından anahtar konuların ilgili taraflarca tanımlanıp tartışılarak üzerlerinde belirli mutabakatların sağlanmış olması durumunda, yeni bir maden yasası oluşturulması ya da mevcut mevzuatta değişiklik yapılmasına ilişkin yapılacak çalışmalarda bir uzlaşma aracı olarak kullanılabilir.

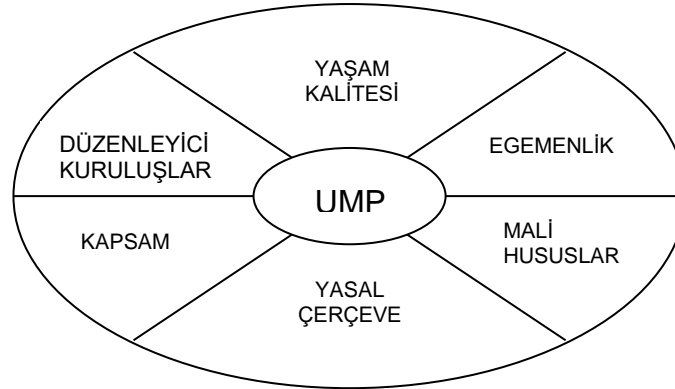
“Ulusal Madencilik Politika”nın başarıyla yaşama geçirilmesi bakımından, madencilik faaliyetleriyle doğrudan ya da dolaylı biçimde ilgili olan tüm toplum kesimlerinin uzlaşısıyla hazırlanmış olması önem taşımaktadır. Söz konusu uzlaşma zayıfladıkça, oluşturulan politikanın yasal mevzuata yansıtılmasında ya da yürütümünde zorluklar yaşanmaktadır.

Pek çok ülkede “Madencilik Politikası” çok uzun olmayan metinler şeklinde düzenlenmiştir. Örneğin Sierra Leone’nin politika metni üç sayfadan az ve Kanada’nın politika metni ise 13 sayfadır (Otto, 1997: 4). Politika metinlerinde önemli olan husus, temel ilkeleri ve genel yönelişleri ortaya koyabilmektir. Otto, bu hususla ilgili olarak, Kanada Ulusal Madencilik Politikası’nı örnek olarak vermektedir (Otto, 1997: 4). Söz konusu dokümanda, Kanada maden kaynaklarının araştırılması, geliştirilmesi, üretimi ve kullanımına yönelik olarak altı temel hedef belirlenmektedir. Bunlar:

- 1) Adil ve dengeli bir yasal çerçevenin oluşturulması,
- 2) Bölgesel ekonomik kalkınma için mineral ve metal sektörlerinin gelişmesinin teşvik edilmesi,

- 3) Madencilik sektörünün her alanında teknolojik performansın gelişmesinin ve uluslararası rekabet edebilirlik düzeyinin artırılmasının teşvik edilmesi,
- 4) Madencilik sektörünün düzenlenmesinden etkilenen çalışan kesime ya da yerel topluluklara yardım edilmesi,
- 5) Gelişmiş mineral ve metal ihracatı ile geleneksel ya da yeni pazarlara girişin kolaylaştırılması,
- 6) Sektör, devlet, yerel idareler, çalışanlar ve genel kamuoyunun gereksindiği ekonomik, teknik ya da bilimsel bilginin zamanında ve doğru şekilde sağlanması.

Madencilik politikasının dayandırılacağı temel ilkeler için bir formül geliştirmek oldukça güç olmakla beraber, hedefleyeceği kategoriler için bu mümkündür. Otto tarafından 1997 yılında yapılan bir çalışma (Otto, 1997: 1-8) ile altı ayrı kategori belirlenmiştir (Şekil 2). Bunlar; kapsam, egemenlik, ekonomi, yaşam kalitesi, yasal çerçeve ve düzenleyici kuruluşlar şeklindedir.



Şekil 2 Ulusal madencilik politikasının (UMP) hedefleyeceği unsurlar (Otto. 1997)

Söz konusu kategoriler aşağıda tanımlanmaktadır:

- 1) Kapsam: Ulusal madencilik politikası ile kapsanan madencilik süreçleri (arama, işletme, zenginleştirme, rafinasyon, yarı mamul hale getirme, pazarlama, kapatma/reklamasyon, vb) ve maden kaynakları (baz metaller, değerli metaller, değerli taşlar, endüstriyel mineraller, petrol ve gaz, radyoaktif mineraller, stratejik mineraller, vb.), madencilik politikasının diğer ulusal politikalarla (diğer doğal kaynak politikaları, kur politikaları, dış ticaret politikaları, çalışma yaşamına ilişkin politikalar, çevre koruma politikaları, vb.) ilişkileri ve öncelik sıralaması.

- 2) Egemenlik: Sektördeki yatırım kararlarında devletin rolü ve etkinliği, sektörde devlet işletmelerinin rolü ve ağırlığı, devlet yatırımları, yabancı sermaye yatırımları, mülkiyet ve denetim, ortak girişim, devletin sermayeye katılımı, vb.
- 3) Ekonomi: Vergilendirme, ithalat-ihracat, sektörün ekonomik kalkınmadaki rolü, istihdam, kaynak koruma ve verimlilik, arazi kullanım önceliği, vb.
- 4) Yaşam kalitesi: Toplumsal etkiler, çevresel etkiler.
- 5) Yasal çerçeve: Uygulanabilir yasalar (ulusal, yerel), arama/işletme haklarına yaklaşım, arama ve işletme başvurularında öncelik, ruhsat güvenliği, vb.
- 6) Düzenleyici kuruluşlar: devlet kurumlarının rolü, devlet kurumlarının yapısı, denetleme ve takip, bilginin yönetimi, vb.

Madencilik politikaları ve bu politikalara dayandırılarak oluşturulan madencilik yasaları, dönemler itibarıyla ve ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre önemli farklılıklar göstermiştir. Mineral kaynaklarının dünya üzerindeki eşitsiz dağılımı ve gelişmenin sürdürülebilmesi için söz konusu kaynaklara olan bağımlılık, geri kalmış ya da az gelişmiş ülke kaynaklarının yüzyıllarca gelişmiş ülkeler tarafından sömürülmesi sonucunu doğurmuştur. Ancak, özellikle yirminci yüzyılın ikinci yarısından itibaren, gelişmemiş ya da az gelişmiş ülkeler, kendi doğal kaynakları üzerindeki haklarının tanınmasını giderek daha yüksek sesle talep etmişlerdir. Bu gelişmenin sonucu olarak, 1962 yılında Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nda 1803(XVII) sayılı karar kabul edilmiştir (United Nations, 1962). “Doğal Kaynaklar Üzerindeki Daimi Egemenlik Hakları” başlıklı karar ile gelişmemiş ya da eski sömürge ülkelere kendi doğal kaynaklarını özgür kullanım hakları tanınmıştır. Günümüzde, dünya üzerindeki farklı ülkelerde uygulanmakta olan farklı madencilik politikalarının geri planında, söz konusu sömürü döneminin ve bu dönemde sömürülen ülkeler tarafından yapılan mücadelelerin etkileri olduğu söylenebilir.

1950'lerden 1980'lere kadar olan dönemde madencilik politikalarında ulusçu yaklaşımlar baskındır. Söz konusu yaklaşımlar, doğal kaynakların üretimi ve kullanımında devlet girişimciliğini ve doğal kaynaklar üzerinde sıkı devlet denetimini ön plana çıkarmıştır. Bu dönemde, madencilik sektörü, ekonomik kalkınmanın finans kaynağı, sanayileşmenin sıçrama tahtası olarak görülmüştür (Bastida, 2002c: 1.15).

Söz konusu dönemde, ülkemizde de, madencilik sektörü, kalkınma planları çerçevesinde alt sektör olarak planlanmış, madencilik yatırımları kamu iktisadi kuruluşları eliyle yapılmış, özel sektör madencilik girişimleri için yaygın yasal denetimler konulmuş, ithal ikameci politikalar uygulanmış ve yabancı sermaye üzerinde sınırlama ve yasaklamalar getirilmiştir. Devletleştirme-millileştirme uygulamaları ise son derece yaygındır (Türk, 1981). Söz konusu dönemde maden haklarının alınma, muhafaza ve iptali devlet denetiminde sıkı bürokratik işlemlere tabi olmuştur.

Madencilik alanında uygulanan politikalar, 1980'lerden sonra büyük oranda değişim göstermiştir. Dünya ekonomisinde 1970'li yıllarda ortaya çıkan durgunluk ile birlikte, mevcut ekonomi politikaları ve bu politikaların dayandığı teorik temeller sorgulanılmaya başlanmıştır. 1929 bunalımı ile başlayan gelişmelerin tam tersi bir hareket olarak ortaya çıkan ve kamu açıklarının en temel nedeni olarak kamu işletmelerinin verimsizliğini gören anlayış, kamu işletmelerinin özelleştirilmesi akımını 1970'li yılların sonlarından itibaren öncelikle İngiltere'den ve kamu maden işletmelerinden başlatmıştır. Söz konusu akım, diğer ülkeleri de etkileyerek hızla gelişmiş ve yaygınlaşmıştır.

Kamu girişimciliğinden vazgeçilerek, kamunun elindeki işletmelerin özelleştirmeler yoluyla özel sektöre devri ve bu yolla madencilik sektöründe yapısal dönüşümün sağlanması gereğini savunan görüşün temel gerekçeleri aşağıda özetlenmektedir:

- 1) Kamu işletmeciliği verimsizliğe neden olmaktadır, piyasa mekanizması içerisinde kaynakların etkin kullanımı sağlanacak, bu yolla kamu açıkları ortadan kalkacaktır,
- 2) Özelleştirmeler ile rekabet sağlanacak, maliyetler ve fiyatlar düşecek, ekonomik verimlilik artacak, hizmet kalitesi yükselecektir,
- 3) Ülkedeki sermaye sıkıntısı, yeni yapı ile aşılabilecektir.

Söz konusu gelişmelerle birlikte, özellikle yabancı sermayenin teşvikine yönelik yeni maden kanun ve sözleşmelerinin oluşturulması çalışmaları gündeme gelmiştir. Bu çerçevede, özellikle gelişmekte olan çok sayıda ülkede, özel sektörü harekete geçirmek ve yabancı sermayeyi çekmek amacıyla maden kanunlarında değişiklikler yapılmış, özel sektör ve yabancı sermayeye çeşitli kolaylık ve ayrıcalıklar tanınmıştır.

Bu çerçevede işaret edilmesi gereken bir diğer husus ise, madencilik politikaları ve maden yasalarının şekillenmesinde çokuluslu şirketlerin rolleridir. Dünya madencilik endüstrisinde

şirketlerin birleşmeler şeklinde büyümeleri ve toplam üretim ve pazarlamadan daha fazla pay almaları, çokuluslu şirketler için, ulus devletler üzerinde daha fazla güç kullanabilme anlamına gelmektedir. Bu güç, madencilik sektörlerinde, gerek mülkiyet ve yönetim değişikliklerini sağlamaya, gerekse çok uluslu şirketlerin pazara girişinin önündeki engellerin kaldırılmasına yönelik olarak, ilgili ülke yasalarının değiştirilmesinde etkin olarak kullanılmış ve kullanılmaktadır (Tamzok, 2003). Uluslararası kuruluşların da önemli bir rol oynadıkları bu süreç, uzun yıllar boyunca özellikle eski Doğu Bloku, Latin Amerika ve Güney Doğu Asya ülkelerinde yoğun şekilde yürütülmüştür.

1985 ve 1995 yılları arasında, 90'ın üzerinde ülkede yeni maden kanunlarının ya da mevcut maden kanunlarında değişikliklerin gündeme gelmiş olması (Otto, 1997: 21) yukarıda değinilen gelişmelerin doğal sonuçları olarak görülmelidir. Söz konusu değişiklikler ile özellikle yabancı sermayenin maden kaynaklarına erişimi kolaylaştırılmış, aramadan işletmeye otomatik geçiş dâhil çeşitli garantiler ve vergi muafiyetleri sağlanmıştır (Corpuz, 1999). Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, yerli özel madencilik şirketleri, yasal düzenlemeler ile pazara girişleri kolaylaştırılan uluslararası tekellerin rekabeti karşısında tutunamamış, genellikle söz konusu tekellerin içerisinde erimek durumunda kalmışlardır. Kamu madencilik kuruluşları ise büyük oranda tasfiye olmuş, ulusal madencilik üretimlerinde büyük gerilemeler yaşanmıştır.

Bu süreçteki gelişmelerin Türkiye madencilik sektörüne yansımaları ise özellikle 1990'lardan itibaren söz konusu olmuştur. Sektörde mülkiyet ve yönetim değişikliklerini gerçekleştirmeye yönelik olarak madencilik kamu kurumlarında sektörel bölünme, ticarileştirme, şirketleştirme ve özelleştirmeye yönelik uygulamalar birbirini izlemiş, madencilik sektörünün kamu ağırlıklı yapısı özel sermayenin de yerini alabileceği bir rekabet ortamına dönüştürülmeye çalışılmıştır. Eşzamanlı olarak, liberalizasyonu sağlamaya yönelik şirketler üzerindeki sıkı yasal düzenlemelerin gevşetilmesi, devletin müdahale, düzenleme ve denetimlerinin mümkün olduğu ölçüde kaldırılmaya ya da yumuşatılmaya çalışılması, yasal mevzuatta yapılan değişiklikler ile sürdürülmüştür (Tamzok, 2005b).

Son yıllarda, özellikle neo-liberal politika uygulamalarının sonucunda sıkışmış olan küresel politik-ekonomik sistemin yeniden bir çıkış aradığı ve bu defa ülkeler bazında yeni bir korumacı-milliyetçi sarmala girildiği ve madencilik politikalarının da bu yönde yerlileştirme-millileştirme akımlarının etkisi altında olduğu gözlenmektedir.

3. TÜRKİYE'DE MADENCİLİK SEKTÖRÜ VE MADENCİLİK POLİTİKASI

3.1. Türkiye madencilik sektörünün genel görünümü

Türkiye, mineral çeşitliliği bakımından dünyada zengin ülkeler arasında yer almaktadır. Bunlar arasında en fazla öne çıkan, bor madenidir. Dünya bor rezervlerinin çok büyük bir kısmı Türkiye'de bulunmaktadır. Borların dışında; perlit, doğal mika, feldspat, alçıtaşı, grafit, diatomit ve kireçtaşı rezervleri dünya ölçeğindedir. Ayrıca, önemli miktarlarda barit, krom, kurşun, antimuan, soda külü, molibden, manyezit, pomza, bentonit, kaolen, mermer ve doğal taş rezervleri bulunmaktadır.

Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü'nün (MAPEG) kayıtlarına göre Türkiye'de 90'dan fazla maden çeşidinin üretimi yapılmaktadır (MAPEG, 2019a). Türkiye 2017 yılında; küresel bor üretiminin %54'ünü, pomza üretiminin %31,8'ini, feldspat üretiminin %28,9'unu, perlit üretiminin %21,5'ini, krom üretiminin %18,2'sini ve bentonit üretiminin ise %15,2'sini gerçekleştirmiştir (USGD, 2019).

MAPEG'in kayıtlarına göre, Türkiye'de 2017 yılında toplam 800 milyon ton madencilik üretimi yapılmış olup, bunun %75'ini kalker, kumtaşı ya da mermer gibi inşaat sektörüne yönelik hammaddeler oluşturmaktadır. Bunlardan kalker, tek başına Türkiye madencilik üretiminin miktar olarak %60'ına karşılık gelmektedir. İnşaat hammaddelerini -çok büyük kısmı linyit üretimi olmak üzere- %11 ile enerji hammaddeleri ve %10,5 ile endüstriyel hammaddeler izlemektedir. Metalik madenlerin toplam madencilik üretimi içindeki payı %3,5 düzeyindedir.

Türkiye madencilik üretimi büyük ölçüde inşaat sektörüne hammadde sağlamaya yönelik yapılmakta olup, bu haliyle "*yükte ağır pahada hafif*" maddelerin üretimine yönelmiştir. Krom dışındaki metalik madenlerin ya da değerli metallerin üretimleri ise -küresel üretimlerle karşılaştırıldığında- oldukça düşük kalmaktadır. Bunların küresel üretim içerisindeki payları, sırasıyla, çinko binde 29, antimuan binde 15, kurşun binde 15, altın binde 7, nikel binde 7, gümüş binde 6, bakır binde 4, demir binde 4 şeklindedir (USGD, 2019; BMNT, 2019).

Yapılan bir araştırmaya göre, Türkiye'nin 2017 yılında metaller ve endüstriyel hammaddeler toplam üretimi 45,6 milyon ton ile küresel üretimin %1,6'sı düzeyindedir. Bu üretimin parasal karşılığı 20,8 milyar Dolar olup, -enerji hammaddeleri hariç- küresel madencilik gelirlerinin %2,3'üne karşılık gelmektedir (BMNT, 2019).

Türkiye’de üretimi yapılmayan değerli madenler arasında; kobalt, nobium, tantalum, tungsten, vanadyum, berilyum, bizmut, kadmiyum, galyum, germanyum, indiyum, lityum, molibden, nadir toprak konsantreleri, renyum, paladyum, platinyum, rodyum, elmas, uranyum, toryum bulunmaktadır.

Çok sayıda mineralin üretimi yapılmakla beraber, Türkiye madencilik endüstrisinin çok da gelişmiş olduğu söylenemez. Türkiye madencilik sektöründe faaliyette olan yaklaşık 6 bin civarındaki işyeri (MAPEG, 2019b) büyük oranda küçük ölçekli firmalar tarafından çalıştırılmaktadır. Bu firmalar, çoğunlukla, kurumsallaşma düzeyleri zayıf, madencilik deneyimleri çok da eskilere gitmeyen, mühendislik kaliteleri düşük, proje deneyim ve yetenekleri sınırlı, sermaye yapıları güçsüz oluşumlardır. Söz konusu firmalar; arama, araştırma-geliştirme, insan kaynağı, iş güvenliği ya da çevresel korumaya ilişkin yatırımları genellikle maliyet arttırıcı unsurlar olarak görmekte ve son derece sınırlı tutmaktadırlar. Şüphesiz, sektörde faaliyet gösteren nitelikli kamu ya da özel kuruluşlar da mevcuttur. Ancak sayıları parmakla gösterilecek kadar az olan bu kuruluşların varlığı sektörün genel fotoğrafını değiştirmeye yetmemektedir.

Sektörde, ölçek ekonomisinden ve mühendislik ekonomisinin gerektirdiği verimlilik düzeylerinden uzak üretimler söz konusudur. Üretilen madenlerin uç ürünlere dönüştürülerek daha yüksek katma değer elde edilmesi noktasında zafiyet bulunmaktadır. Son derece değerli cevherler ham olarak yurt dışına ihraç edilmekte, aynı cevherler yarı mamul ve mamul maddeye dönüşmüş olarak misli fiyatlarla ülkeye geri dönmektedir. Ülke içerisinde gelişmiş bir madencilik makina-ekipman sanayi yaratılamadığı gibi, sektörde ileri teknoloji kullanımı da son derece sınırlıdır.

Türkiye madencilik sektörü 1990’lı yılların sonlarına kadar yüzde 90’lara varan oranda kamunun faaliyet gösterdiği bir alan olmuştur. Bununla beraber, özellikle yeni yüzyıla birlikte ve oldukça kısa sayılabilecek bir zaman diliminde bu defa yüzde 90’lar düzeyinde özel sektörün faaliyet gösterdiği bir yapıya dönüşmüştür. Bununla beraber, sektörde meydana gelen bu yapısal dönüşüm, pek çok kesim tarafından başlangıçta dile getirilen olumlu sonuçları doğurmamıştır. Günümüzde, kamu, bor madenleri ve bir ölçüde kömür dışında kalan diğer tüm madenlerden çekilmiştir. Faaliyette bulunan işyerlerinin sadece %1 kadarı kamuya ait işyerleridir. Sektörde çalışan yaklaşık 125.000 işçinin ise yaklaşık %10’u kamu işçisidir (MAPEG, 2019b).

Türkiye madencilik sektörünün gayrisafi yurtiçi hasılaya olan katkısı yüzde 1 civarında seyretmekte olup yıllar itibarıyla fazla bir değişim göstermemektedir. 2018 yılı itibarıyla toplam hasılaya olan katkısı 37,3 milyar TL (7,9 milyar ABD Doları) ile yine %1 düzeyinde olmuştur (MAPEG, 2019c). Madencilik sektörünün ekonomiye olan katkısının arttırılmamasının en önemli nedenlerinden biri ülkemiz madenlerinin genellikle ocaktan çıkarıldığı gibi ya da sınırlı bir değerlendirme işlemine tabi tutularak yurt dışına ihraç edilmesidir. Türkiye'nin 2018 yılı maden ihracatı 4,2 milyar dolar seviyesinde gerçekleşmiştir (İMMİB, 2019). Buna karşılık aynı yılda yapılan maden ithalatı 25,8 milyar dolar düzeyindedir (MAPEG, 2019d). Dolayısıyla, madencilik sektöründe ihracatın ithalatı karşılama oranı 2018 yılı için sadece %16,3 seviyesindedir.

2018 yılı itibarıyla maden ihracatımızın -parasal bazda- yaklaşık %45'i ham ya da işlenmiş mermer ve travertendir. Aynı yılda, çinko, krom, kurşun ve bakır ağırlıklı olmak üzere metalik cevherlerin ihracatı toplam maden ihracatımızın yaklaşık yüzde 30'udur. Başta tabii boratlar ve konsantreleri olmak üzere endüstriyel hammadde ihracatımız yüzde 23 pay almıştır (İMMİB, 2019). Maden ithalatımızın yüzde 70'e yakın kısmı ise kömür ithalatıdır.

3.2. Türkiye'nin madencilik politikası

Türkiye madencilik sektörünü ilgilendiren çok sayıda yasal düzenleme bulunmakla beraber yazılı bir Madencilik Politika Belgesi bulunmamaktadır. Bununla beraber, mevcut politikaya ilişkin ipuçlarını bir kısım belgelerden takip edebilmek mümkündür. Bunlardan ilki Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (ETKB) 2015-2019 Stratejik Planı'dır (ETKB, 2017). Söz konusu planda madencilik sektörüne ilişkin olarak öncelikli prensip; *“Ülkemizin zengin doğal kaynaklarından azami ölçüde ve sürdürülebilirlik ilkesi doğrultusunda istifade edilerek çevre ile uyumlu, iş sağlığı ve güvenliği koşullarını sağlayan bir madencilik için etkin ve uygulanabilir politikaların oluşturulması, doğal kaynaklarımızın, ekonomik büyümeye ve ülke refahına katkıda bulunacak şekilde yönetilmesi”* şeklinde belirlenmektedir.

Strateji belgesinde, genel hatlarıyla aşağıdaki hususlar vurgulanmakta ve sektörel hedefler tanımlanmaktadır:

- Maden potansiyelinin ve kritik hammaddelerin belirlenerek bunlara ilişkin bir bilgi bankasının kurulması,
- Yurt dışında arama ve işletmecilik yapacak Türk şirketlerinin desteklenmesi,

- İşlenmemiş cevher ihracatının azaltılması, ara ve uç ürün üretimlerinin arttırılması,
- Bazı maden yatırımlarına özgü çevresel etkileri minimize eden uygulamaların geliştirilip yaygınlaştırılması,
- Madenlerde iş sağlığı ve güvenliğinin arttırılması,
- Madencilik faaliyetleri alanında kurumsal kapasitenin geliştirilmesi.

Son yıllarda, özellikle dış politikadaki gelişmelerin de etkisiyle, diğer pek çok ekonomik sektörde olduğu gibi madencilik sektöründe de “Yerli ve Milli” kavramı öne çıkarılmaktadır. Bu çerçevede, 2017 yılı Nisan ayında Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı üst yönetimi tarafından “Milli Enerji ve Maden Politikası” başlığı kamuoyu ile paylaşılmış, ancak bu isimde resmi bir belge Bakanlık tarafından yayınlanmamıştır. Bununla beraber, söz konusu paylaşımın hemen ardından hükümete yakınlığıyla bilinen Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı (SETA) tarafından “Türkiye’nin Milli Enerji ve Maden Politikası” başlığı altında bir çalışma yayınlanmıştır (Karagöl vd., 2017). Söz konusu çalışmada; gerek enerji gerekse madencilik sektörleri için üç ana başlık belirlenmektedir: arz güvenliği, kaynakta ve teknolojide yerlileştirme ve öngörülebilir piyasa. Ancak, söz konusu belgede, iddialı başlığıyla orantılı bir içerik yer almamakta, “milli madencilik politikası”nın altı gereği gibi doldurulamamaktadır. Madencilik endüstrisinde arz güvenliğinin ne anlama geldiği ve nasıl sağlanacağı anlaşılammakta, yerlileştirme konusu ise madencilik teknolojilerinin yerli üretimi ve madenlerin zenginleştirilerek kullanılması başlıklarından öteye geçememektedir. Öngörülebilir piyasa başlığı altında ise kamu kurumlarının yeniden yapılandırılması ve kamu-özel işbirlikleri vasıtasıyla sektörün geliştirilmesi hedeflerinin dışında başka hususlara yer verilmemektedir.

Madencilik politikalarına ilişkin ipuçlarının bulunabileceği bir diğer kaynak ise kalkınma planı belgeleridir. Bununla beraber, önceki planlarla karşılaştırıldığında son dönemlerdeki kalkınma planlarının gerek politika gerekse uygulamalar bakımından son derece yüzeysel ve vasat kaldığı rahatlıkla söylenebilir. Bu çerçevede, son kalkınma planında da madencilik sektörüne yönelik hedef ve stratejiler belirli bir politika temeline dayandırılmadan genel bir temenniler manzumesi şeklinde ortaya konulmaktadır.

On Birinci Kalkınma Planı dokümanında (SBB, 2019) temel amacın “*Madencilik sektöründe hammadde arz güvenliğinin sağlanması, madenlerin yurt içinde işlenerek katma değerinin*

artırılması yoluyla ülke ekonomisine katkısının geliştirilmesi” olduğu ifade edilmekle birlikte, bu amacın hangi somut yol ve yöntemlerle gerçekleştirileceği büyük ölçüde belirsiz bırakılmaktadır. Sektör için ayrı ayrı önemli olan çevre ve iş güvenliği alanları aynı torbaya atılarak “madencilik sektörünün çevre ve iş güvenliği mevzuatına uyumu geliştirilecektir” ya da “çevre ve iş güvenliği mevzuatına uyum bilinci artırılabacaktır” şeklinde soyut ifadelerle geçiştirilmektedir. Benzer şekilde, “Havza Madenciliği” kavramına da “Havza madenciliği ve yakın sahalardaki faaliyetlerin maliyet etkinliği ve iş güvenliğinin artırılmasına dönük çalışmalara hız verilecektir” şeklinde içeriğinin ne olduğu anlaşılabilen bir ifadeyle yer verilmektedir. “Milli Enerji ve Maden Politikası” çerçevesinde sık sık dile getirilen “Kritik Hammaddeler” kavramı Kalkınma Planı dokümanı içerisinde de yer almakta, ancak “Ekonomik potansiyeli yüksek madenler ile diğer kritik hammaddelerin üretim altyapısı oluşturulacaktır” gibi belirsiz ve soyut ifadelerle sunulmaktadır.

Plan çalışmasında ülkemiz ekonomisi için temel ve kritik madenlerin belirlenmesi, bu madenlerin güvenli teminine yönelik yol haritasının hazırlanması ve bu madenlere ilişkin stratejik rezerv, stok, ihracat kısıtlaması konularında düzenlemeler yapılması da hedeflenmektedir. Gerçekten de hedeflenen bu hususlar her ülke için olmazsa olmaz gerekliliklerdir. Bununla birlikte, bu denli önemli çalışmaların bugüne kadar yapılmayıp önümüzdeki plan döneminde yapılmasının öngörülmesi anlaşılabilen değildir.

Sonuç olarak, Türkiye’de tüm tarafların katılımıyla hazırlanmış, ülkedeki maden kaynaklarının doğru ve verimli kullanımı amacıyla kullanılabilen, sektöre yön verebilecek ve maden mevzuatının oluşturulmasına rehberlik edebilecek nitelikte özgün, bilimsel ve kapsamlı bir madencilik politika belgesi bulunmamaktadır.

4. TÜRKİYE MADENCİLİK SEKTÖRÜ İÇİN BİR POLİTİKA ÇERÇEVESİ

Günümüzde, çok sayıda ülke ya da uluslararası kuruluş tarafından formüle edilerek yayınlanmış madencilik politika metinleri ya da bu politikaların dayandığı temel ilkeler bulunmakla beraber (United Nations, 2002; MMSD, 2002; ICMM, 2015; IRMA, 2018; RJC, 2013; ICMI, 2016; ASI, 2017; Bettercoal, 2018; World Bank - IFC, 2012; Equator Principles, 2020; CCCMC, 2015; IGF, 2013; UNDP, 2018), söz konusu metinlerin her ülkenin kendi özel koşulları dikkate alınarak ve kendi gereksinimleri, öncelikleri ya da amaç ve hedefleri doğrultusunda oluşturulması gerektiği açıktır. Yukarıda da değinildiği üzere; madencilik politikaları, ilgili ülkenin siyasal sistemine, ekonomik-teknolojik düzeyine, toplumsal

yapısına, çevreye olan bakışına, sahip olduğu mineral kaynaklarının miktar ve çeşitliliğine, maden kaynaklarının stratejik önem derecelerine, mineral talebine, tarihsel madencilik deneyimine ve benzeri hususlara göre farklılık gösterebilecektir. Bu çerçevede, Türkiye'nin de oldukça özgün bir konumda bulunduğu söylenebilir. Aşağıda, ülkemiz madenciliğinin mevcut durumu dikkate alınmak suretiyle ve temel insani, ahlaki ve bilimsel ilkelerden yola çıkılarak Türkiye madencilik endüstrisi için genel bir politika çerçevesi maddeler halinde tanımlanmaktadır:

a) İnsan ve emek

Her tür ekonomik faaliyette olması gerektiği gibi madencilik faaliyetlerinde de amaç, insanın refah ve mutluluğudur. İnsana ve emeğe saygı, madencilik faaliyetlerinin planlanma ve uygulanmasında odak noktası olmalıdır.

Madencilik faaliyetlerinin her aşamasında insan hakları, kültürel kimlikler ve kültürel miras devletin güvencesi altında olmalıdır. Madencilik faaliyetleri nedeniyle yerel halkın mevcut yaşam standartlarının olumsuz yönde etkilenmesine izin verilmemeli, sağlıklı ve temiz bir çevrede yaşamlarını sürdürebilme hakları korunmalıdır.

Maden işletmelerinde emeğin örgütlenmesi teşvik edilmeli, çalışanların örgütlenme tercihlerine ve toplu sözleşme haklarına saygı duyulmalıdır. Madencilik faaliyetinde bulunan firmalar ya da kamu kuruluşlarının, çalışanların iş yapma yetenekleri ile ilgisi olmayan faktörlere dayanarak işe alma, ücretlendirme, fazla mesai, eğitime erişim, terfi, işten çıkarma, emeklilik ve benzeri kararlarında ayrımcılık yapmaları engellenmelidir.

Madencilik sektöründe çocuk işçiliğinin önlenmesine yönelik gerekli yasal ve idari her türlü tedbir alınmalıdır. Maden işletmelerinde kadın çalışanların sayısının artırılması ve rollerinin güçlendirilmesi sağlanmalıdır. Mülteci, göçmen ya da sığınmacı işçilerin diğer çalışanlarla aynı muameleye tâbi ve eşit haklara sahip olmaları sağlanmalıdır.

b) Bilimsel madencilik

Madencilik sektörüne ilişkin tüm amaç ve hedefler ile uygulamalar, bilimsel ve teknik temeller üzerinde geliştirilmeli, bilimsel bilgi ile desteklenmeyen söylem ya da tasarımlardan uzak durulmalıdır.

c) Ulusal yarar / kamu yararı

Madencilik faaliyetleri, ulusal amaç ve hedeflerle uyumlu olmalı, kamu yararı öncelikli olarak göz önünde tutulmalıdır. Her hangi bir madencilik faaliyeti, faaliyette bulunan firmaya gelir ya da devlete vergi sağlamanın ötesinde bir fayda yaratmıyorsa ülke ve toplum çıkarlarına hizmet etme noktasında eksik demektir.

Madencilik faaliyetleri, esas olarak ekonomik kalkınmaya ve yoksulluğun azaltılarak gelir dağılımının düzeltilmesi hedeflerine yönlendirilmelidir. Madencilik faaliyetleri sonucunda ortaya çıkan fayda ve maliyetin topluma adil bir şekilde dağıtılması sağlanmalıdır.

d) Kaynakların verimli kullanımı

Madencilik faaliyetlerinde doğal kaynakların verimli kullanılması sağlanmalı ve kamu yararına olmayan amaçlarla kaynak kayıplarına yol açılması önlenmelidir. Doğal kaynakların, gelecek nesillerin mahrumiyetine yol açacak şekilde tüketilmesi engellenmelidir.

e) Maden aramaları

Devlet, ülke yeraltı kaynaklarının aranarak tamamen ortaya çıkarılmasından sorumludur. Aramalarla ilgili etkin yasal ve yönetsel yapıların tesisi ve çağdaş teknolojilerin kullanıldığı arama faaliyetlerinin kamu denetiminde ve mutlaka rasyonel bir plan çerçevesinde yürütülmesi gerekir. Kamu idaresi, aramaların sonuçlarından tüm vatandaşları bilgilendirmelidir.

Arama politikaları bilimsel araştırmaların ışığında belirlenmelidir. Maden arama politikalarının tasarımında stratejik ya da kritik madenler öncelikli olarak dikkate alınmalıdır.

f) Planlama

Madencilik sektörü, ülke ekonomisinin bütününden yola çıkılarak ve ilişkili olduğu tüm diğer ekonomik sektörler de dikkate alınmak suretiyle detaylı ve kapsamlı bir şekilde planlanmalıdır. Planlamada; hammadde arz güvenliğinin sağlanması, dışa bağımlılığın azaltılması ve katma değer artırılması özellikle hedeflenmelidir.

Madencilik sektöründe üretimin hedefi dış satım değil, ülke sanayi sektörleri olmalıdır. Madencilik sektörünün ülke kalkınmasındaki kritik önemi, fazla miktarlarda üretilip yurt

dışına satılarak döviz elde edilmesinde değil, ancak, yerli sanayiye düşük maliyette ve kaliteli girdi sağlamasındadır. Bu çerçevede, madencilik sektörünün planlanmasında yerel, bölgesel ve ulusal sanayiler ile entegrasyon ön planda tutulmalıdır.

Madencilik sektöründe öncelikli hedef üretim ve üretim kapasitesinin artırılması değil, üretimde verimlilik ve kalitenin artırılması olmalıdır. Madencilik üretimleri, inşaat gibi ikincil ekonomik faaliyetler yerine, inovasyonun, bilgi ve yüksek teknolojinin öne çıktığı, düşük enerji yoğunluklu üçüncü ve dördüncü seviye ekonomik faaliyetleri hedeflemelidir. Ülkemiz için stratejik madenler bu çerçevede belirlenmeli, bu madenlerin güvenli teminine yönelik detaylı planlamalar yapılmalıdır.

Madencilik sektöründe maden havzalarının “Genel Havza Planlaması”na dayanan bir disiplin içerisinde ele alınmaması önemli kaynak kayıplarına, verimsizlik ve iş güvenliği sorunlarına yol açmaktadır. Maden havzaları; madenler, yöre sanayisi, tarımı, ormanları, su kaynakları, toplumsal-ekonomik durumu bir arada ve bütünleşik olarak ele alınarak projelendirilip işletilmelidir. Maden sahalarının harita üzerinde birbirinden ayrılmış parçalar halinde işletilmesi uygulaması sürdürülebilir doğal kaynak yönetimine aykırıdır.

g) Hesap verilebilirlik ve şeffaflık

Madencilik sektöründe faaliyet gösteren kamu ve özel kuruluşlarda hesap verilebilirlik ve şeffaflık sağlanmalıdır. Toplumun, ülkedeki madencilik faaliyetlerinin tamamından bilgi sahibi olma hakkı vardır. Madencilik faaliyetlerinin her aşamasında alınan kararlardan toplumun tüm kesimleri bilgilendirilmelidir. Herhangi bir madencilik faaliyeti için devletten izin talebinde bulunan firmalar; talebin kapsamını, detaylarını ve muhtemel sonuçlarını yerel topluluklar ve ilgili tüm taraflarla tartışmalı, faaliyetleriyle ilgili olarak kamuoyunu yazılı raporlarla bilgilendirmelidir.

Yerel halkın onayını almamış hiçbir ekonomik girişimin ülkeye yarar getirmesi beklenemez. Madencilik sektörüne ilişkin alınacak kararlarda ilgili yöre halkının da demokratik katılımı sağlanmalıdır. Madencilik firmaları, faaliyetlerden etkilenmesi muhtemel topluluklara görüşlerini ifade etme fırsatı vermeli ve olumsuz etkilerin azaltılmasına yönelik önlemlerin geliştirilmesi sürecine dâhil etmelidir.

Gerek devlet gerekse madencilik faaliyetinde bulunan firmalar, madencilik faaliyetlerinden kaynaklanan (insan hakları, etik, toplumsal ya da çevresel) olumsuzlukları rapor etmek

üzere çalışanların ya da yerel toplulukların kolaylıkla erişebilecekleri, etkin çalışan ve güvenli bir mekanizmayı sağlamalıdır.

Madencilik faaliyetlerinden elde edilen kazanç, vergi ya da devlet hakkı gibi gelirlere ilişkin bilgiler, bu gelirlerin yerel, bölgesel ya da ulusal düzeyde nasıl paylaştırıldığı bilgisi de dâhil olmak üzere açık ve şeffaf bir şekilde toplumun bilgisine sunulmalıdır.

h) Yerelin hakları

Madencilik faaliyetlerinden elde edilen gelirlerin, ülkenin sürdürülebilir kalkınma hedefleri doğrultusunda harcanması sağlanmalı, bu çerçevede madencilik faaliyetlerinin yapıldığı bölgenin kalkınmasına öncelik verilmelidir. Firmalar, faaliyette buldukları bölgedeki yerel toplulukların uzun vadeli toplumsal, kültürel, çevresel ve ekonomik gelişimlerine sürekli katkıda bulunmalıdır.

Elde edilen gelirlere faaliyetlerin yapıldığı bölgeye ve yerel topluluklara istihdam, eğitim ve sağlık hizmetlerinin getirilmesi amacıyla harcama yapılması sağlanmalıdır.

Madencilik faaliyetleri için gereken istihdam öncelikli olarak faaliyetin yapıldığı bölgeden sağlanmalı ve eğitim ya da deneyim ihtiyacı gibi nedenlerden bölge ya da ülke dışından yapılan işçi ya da yönetici düzeyindeki istihdam zaman içerisinde gereken çalışmalar yapılarak bölge ya da yurt içine yönlendirilmelidir.

Madencilik faaliyetleri için gereken mal ve hizmetin tedarikinde -sırasıyla- faaliyetin yapıldığı bölge, yakın çevresi ya da yurt içi öncelikli olmalıdır.

i) Çevre

Madencilik sektöründe, çevre dostu teknoloji ve yöntemlerin kullanılması teşvik edilmeli, madencilik süreçlerinde ya da sonrasında çevrenin korunmasına ya da yenilenmesine yönelik önlemlerin alınması sağlanmalıdır.

Madencilik faaliyetlerinin yürütüldüğü çevredeki doğal kaynakların (toprak, bitki, hayvan, su, hava) sürdürülebilir ve verimli kullanımı temin edilmelidir.

Madencilik faaliyetlerinin her aşamasında çevreye olan zararın en aza indirilmesi sağlanmalı, “sıfır atık” öncelikli hedef olmalıdır.

Firmalar, faaliyetlerinden etkilenmesi muhtemel biyoçeşitlilik ve ekosistemin korunması ve desteklenmesine yönelik tüm önlemleri almalıdır.

Madencilik faaliyetlerinin her aşamasında faaliyetlerin çevre ve sosyal çevre üzerindeki potansiyel etkileri belirlenmeli, bu etkilerin olası sonuçları ortaya konulmalı, olumlu etkilerin güçlendirilmesi, olumsuz etkilerin ise kabul edilebilir bir düzeye indirilmesi ya da tamamen ortadan kaldırılması amacıyla faaliyeti yapan firmalardan gerekli ve yeterli taahhütler alınmalıdır.

Madencilik faaliyetlerine, faaliyet sonrası kapatma ve çevre düzenlemeleriyle ilgili yeterli finansal güvencenin mevcudiyeti halinde izin verilmelidir. Firmalar, madencilik faaliyetine ilişkin olarak toplumsal ve çevresel önlemleri içeren bir kapatma planını faaliyetin başlangıcından itibaren hazırlamalı ve düzenli olarak güncellemelidir. Kapatma sonrasındaki süreç devlet tarafından izlenmeli ve denetlenmeli, görevli ve sorumlu kamu kuruluşlarının izleme ve denetleme konusunda yeterli kapasiteye sahip olmaları sağlanmalıdır.

j) İş sağlığı ve güvenliği

Madencilik faaliyetlerinin her aşamasında en yüksek uluslararası iş sağlığı ve güvenliği standartlarının uygulanması sürekli izleme ve denetimler yoluyla sağlanmalıdır. Maden işletmelerinde iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin riskleri azaltacak ve kaza, yaralanma ya da hastalık riskini en aza indirecek önlemlerin alınması öncelik olmalıdır.

Madencilerin meslek hastalıkları nedeniyle yaşamları muhtemel sorunlar tüm yaşamları boyunca izlenmeli ve kontrol edilmeli, sorun ortaya çıktığında devlet tarafından çözümlenmelidir.

k) Teknoloji – inovasyon

Madencilik sektöründe aramadan uç ürüne kadar her aşamada ileri teknoloji kullanımı amaçlanmalıdır. Üretim ve kaynak performansının iyileştirilmesine ve yeni ürünlerin elde edilmesine yönelik olarak yeni gelişen teknolojilerin kullanımı, sektörün ülke kalkınmasına katkısı bakımından kritik önemdedir. Bu nedenle sektörde yüksek teknoloji kullanımı ve üretilmesi ile inovasyona yönelik araştırma-geliştirme çalışmaları teşvik edilmelidir. İleri üretim teknolojilerinin geliştirilmesi ve kullanımı, daha temiz ve daha verimli madencilik süreç ve ürünlerinin temini bakımından da önkoşuldur.

Madencilik makine ekipman ve teknolojilerinin üretilebileceği bir sanayinin geliştirilmesi teşvik edilmelidir.

l) Eğitim

Madencilik sektöründeki eğitim ve öğretim konusu yeniden ele alınmalı ve sektörün gereksinim ve beklentileri yansıtılmalıdır. Madencilik sektöründe, yeni teknolojilere uyum sağlayacak ve bunları kullanabilecek nitelikli işgücünün oluşturulması sağlanmalıdır.

m) Kamu kuruluşlarının yetkinliği

Madencilik sektöründen sorumlu ve görevli kamu kuruluşlarının; mühendislik, projecilik, işletmecilik, iş sağlığı ve güvenliği ve benzeri konularda endüstriye yol göstericilik yapabilecek kapasiteye sahip olması sağlanmalıdır. Kamu otoritesi, madencilik faaliyetlerinin ulusal strateji ve hedeflerle ne ölçüde uyumlu olduğunu belirleyebilecek yetkinlikte olmalıdır. Kamu madencilik kuruluşlarında liyakat sisteminin tesis edilmesi sağlanmalıdır.

n) Toplumsal / demokratik katılım

Toplumsal, ekonomik ve çevresel bakımdan sürdürülebilir bir madencilik sektörünün gelişimi; devlet, sektörde faaliyet gösteren kurum ve kuruluşlar ile demokratik kitle örgütleri ve sivil toplum örgütlerinin yapıcı işbirliği ile mümkündür. Sektördeki planlama ya da düzenlemelerde söz konusu tarafların doğrudan katılımları sağlanmalıdır.

KAYNAKLAR

ASI (Aluminium Stewardship Initiative) (2017), ASI Performance Standard Version 2, December 2017.

Bastida, Elizabeth (2002a), Mineral Law and Policy, Unit 1: Fundamentals of Mineral Law and Policy, University of Dundee, Centre for Energy, Petroleum & Mineral Law & Policy in collaboration with the Centre for Medical Education.

Bastida, Elizabeth (2002b), Mineral Law and Policy, Unit 2: Basic Instruments and Concepts of Mineral Law, University of Dundee, Centre for Energy, Petroleum & Mineral Law & Policy in collaboration with the Centre for Medical Education.

Bastida, Elizabeth (2002c), Integrating Sustainability into Legal Frameworks for Mining in Some Selected Latin American Countries, University of Dundee, Centre for Energy, Petroleum & Mineral Law & Policy in collaboration with the Centre for Medical Education, No. 120.

Bettercoal (2018), Bettercoal Code, Version 1.1 - July 2018.

BMNT (Federal Ministry for Sustainability and Tourism) (2019), World Mining Data 2019, Vienna.

- Blinker, L. R. (1999), Mining and the Natural Environment, Mining, Environment and Development, Advance Copy, UNCTAD.
- CCCMC (China Chamber of Commerce of Metals, Minerals and Chemicals Importers and Exporters) (2015), Chinese Due Diligence Guidelines for Responsible Mineral Supply Chains.
- Corpuz, C. L. (1999), International Developments and Trends in the Mining Industry, National Workshop on Mining, Baguio City, Philippines.
- Cummins, Arthur B. ve Given, Ivan A. (1973), SME Mining Engineering Handbook, New York: Society of Mining Engineers, Vol. 1.
- Equator Principles (2020), The Equator Principles, <<https://equator-principles.com/wp-content/uploads/2020/01/The-Equator-Principles-July-2020.pdf>>, (erişim tarihi: 12.11.2019).
- ETKB (Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı) (2017), Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı 2015-2019 Stratejik Planı.
- Hartman, H. L. (1987), Introductory Mining Engineering, John Wiley & Sons, Inc.
- ICMI (International Cyanide Management Institute) (2016), The International Cyanide Management Code, <www.cyanidecode.org>, (erişim tarihi: 12.11.2019).
- ICMM (International Council on Mining & Metals) (2015), Sustainable Development Framework: ICMM Principles, Revised.
- IGF (Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development) (2013), IGF Mining Policy Framework – Mining and Sustainable Development.
- İMMİB (İstanbul Maden ve Metaller İhracatçı Birlikleri) (2019), İstatistikler, <<https://www.immib.org.tr/tr/online-islemler-istatistikler.html>>, (erişim tarihi: 12.11.2019).
- IRMA (Initiative for Responsible Mining Assurance) (2018), IRMA Standard for Responsible Mining, IRMA-STD-001.
- Karagöl, E.T., Kavaz, İ, Kaya, S., Özdemir, B. Z. (2017), Türkiye'nin Milli Enerji ve Maden Politikası, Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı Yayını.
- MAPEG (Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü) (2019a), Maden Üretim Değerleri, <http://www.mapeg.gov.tr/maden_istatistik.aspx>, (erişim tarihi: 12.11.2019).
- MAPEG (Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü) (2019b), Madencilik İşkolunda Faaliyet Gösteren İşyeri ve İşçi Sayıları, <http://www.mapeg.gov.tr/maden_istatistik.aspx>, (erişim tarihi: 12.11.2019).
- MAPEG (Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü) (2019c), Madencilik Sektörünün GSYH İçerisindeki Payı, <http://www.mapeg.gov.tr/maden_istatistik.aspx>, (erişim tarihi: 12.11.2019).
- MAPEG (Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü) (2019d), Yıllar İtibarıyla Madencilik Sektörü İhracat ve İthalat Rakamları, <http://www.mapeg.gov.tr/maden_istatistik.aspx>, (erişim tarihi: 12.11.2019).

- MMSD (2002), *Breaking New Ground, The Report of the Mining, Minerals and Sustainable Development Project*, Earthscan Publications Ltd London.
- Orellana, M. A. (2002), *Indigenous Peoples, Mining, and International Law*, Working Paper No. 2, London: IIED.
- Otto, J. M. (1997), *A National Mineral Policy as a Regulatory Tool*, Resources Policy, Vol.23, No.1/2.
- Pring, G. W. (1999), *International Law and Mineral Resources, Mining, Environment and Development*, Advance Copy, UNCTAD.
- RJC (Responsible Jewellery Council) (2013), *Code of Practices*, November 2013.
- SSB (Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı) (2019), *On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023)*.
- Tamzok, N. (2003), “Küresel Politikalar ve Türkiye Madencilik Sektörü”, Demirci, A.G. (Der.), *Liberal Reformlar ve Devlet (Kamu İşletmeciliği Geliştirme Merkezi Vakfı)*: 29-42.
- Tamzok, N. (2005a), “Madencilik Politikası ve Maden Hukuku”, ESKİKAYA, Ş., KARPUZ, C., HINDİSTAN, M.A., Tamzok, N. (Der.), *Maden Mühendisliği Açık Ocak İşletmeciliği El Kitabı (TMMOB Maden Mühendisleri Odası)*: 1-56.
- Tamzok, N. (2014), “Soma: Bir Facianın Tarihiçesi”, *Dünya Gazetesi*, 30 Haziran – 5 Temmuz 2014.
- Tamzok, N. (2005b), “Türkiye Madencilik Sektöründe Yapısal Dönüşüm ve Sonuçları”, Onur, A.H., Tanrıverdi, M. (Der.), *Türkiye 19. Uluslararası Madencilik Kongresi Bildiriler Kitabı (TMMOB Maden Mühendisleri Odası)*: 5-20.
- Türk, H. S. (1981), “Madenlerin Devletleştirilmesi”, *Türkiye Madencilik Bilimsel ve Teknik 7. Kongresi Bildiriler Kitabı*, Ankara.
- UNDP (United Nations Development Programme) (2018), *Managing Mining for Sustainable Development*, UNDP Bangkok Regional Hub and Poverty-Environment Initiative Asia-Pacific of UNDP and UN Environment.
- United Nations (1962), 1803 (XVII) *Permanent Sovereignty Over Natural Resources*, Official Document System of the United Nations (ODS).
- United Nations (2002), *Report of the World Summit on Sustainable Development*, Johannesburg, South Africa.
- USGD (United States Geological Survey) (2019), *Mineral Commodity Summaries 2019*.
- Walde, T. (1988), *Mineral Development Legislation: Result and Instrument of Mineral Development Planning*, Natural Resources Forum, Volume 12, No 2.
- World Bank –IFC (International Finance Corporation) (2012), *IFC Performance Standards on Environmental and Social Sustainability*.