

Madencilik Sektörünün İş Sağlığı ve Güvenliği Politikaları Açısından Politika Haritalama Yöntemiyle Analizi^{1*}

Şükrü Anıl TOYGAR**
Emine ORHANER***

Öz: Gerek dünyada gerekse ülkemizde maden işyerleri, iş kazaları ve meslek hastalıklarının en yoğun görüldüğü sektörlerin başında gelmektedir. Bu çalışmada iş sağlığı ve güvenliği açısından en riskli sektörlerden birisi olan maden işyerlerindeki politikaların analiz edilmesi amaçlanmıştır. Bu doğrultuda maden iş kolundaki iş sağlığı ve güvenliği politikaları Politika Haritalama Yöntemi kullanılarak analiz edilmiştir. Politika Haritalama Yöntemi ile maden işyerlerindeki iş sağlığı ve güvenliği politikasının destekçilerinin, muhaliflerinin ve tarafsız aktörlerinin etki ve güçlerinin biçimleri ve dereceleri, destekleme ya da muhalefet nedenleri, bu politikaya ilişkin geliştirilen senaryolar ve bu senaryolara göre politikanın nasıl etkilenebileceği ile birlikte geliştirilen stratejiler ve bu stratejilerin gerekçe, yöntem ve uygulanabilirlikleri değerlendirilmiştir. Araştırmanın evrenini, Türkiye’de maden işyerlerinde faaliyet gösteren kamu bürokrasisi, mecliste grubu bulunan siyasi partiler, sivil toplum örgütleri, meslek odaları ve sendikalar oluşturmaktadır. Döküman analizi ve yarı yapılandırılmış görüşme formu kullanılarak yüz yüze görüşme yöntemi ile veri toplanmıştır. Şubat-Temmuz 2016 tarihleri arasında toplam 65 kişi ve taraf ile görüşme yapılmıştır. Toplanan veriler PolicyMaker 5.0 programı ile analiz edilmiş ve elde edilen sonuçlar literatürden elde edilen bilgiler doğrultusunda tartışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Politika Analizi, İş Sağlığı ve Güvenliği, Maden, Sağlık Politikası

Analysis of Health and Safety Policies in Mining Workplaces with Policy Mapping Method

Abstract: Both in the world and in our country, the mining industry is at the forefront of the sectors where occupational accidents and occupational diseases are most intense. In this study, it is aimed to analyze the policies in the mining sector which is one of the most

¹ Bu çalışma 15. Ulusal Sosyal Bilimler Kongresinde sözel bildiri olarak sunulmuştur.

* Makale Geliş Tarihi:14.12.2017

** Arş. Gör. Dr. Selçuk Üniversitesi Sağlık Bilimleri Fakültesi Sağlık Yönetimi Bölümü

*** Prof. Dr. Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sağlık Yönetimi Bölümü.

risky sectors in terms of occupational health and safety. In this respect, occupational health and safety policies in the mining sector were analyzed using the Policy Mapping Method. With Policy Mapping Method, forms and ratings of the power and influences that supporters, opponents and non-mobilized actors of the occupational health and safety policy in the mining sector have; the reasons of their support or opposition; scenarios developed for this policy and how the policy will be affected by these scenarios along with the strategies developed and justification, method and applicability of these strategies were assessed. The universe of the research constitutes the public bureaucracy operating in the mining sector in Turkey, the political parties in the parliament, non-governmental organizations, professional chambers and labour unions. Data were collected by face-to-face interview using document analysis and semi-structured interview form. A total of 65 people and parties were interviewed between February and July 2016. The collected data were analyzed with PolicyMaker 5.0 program and the obtained results were discussed according to the information obtained from the literature.

Key Words: Policy Analysis, Occupational Health and Safety, Mining, Health Policy

Giriş

Maden işyerleri, gelişen teknolojiye rağmen halen dünyada en yüksek ölümlü ve yaralanmalı iş kazalarının yaşandığı sektörlerin başında gelmektedir. Türkiye’de de iş kazaları incelendiğinde, kaza başına en fazla ölümün maden işyerlerinde gerçekleştiği, yaşanan bu kazalar sonucunda da gerek politikalar üzerinde, gerekse toplum üzerinde büyük sosyolojik ve ekonomik etkiler bıraktığı gözlenmektedir. Maden işyerleri yukarıda açıklandığı gibi sadece iş güvenliği açısından değil - özellikle yeraltı kömür madenlerinde çok daha fazla olmak üzere, pnömokonyoz gibi meslek hastalıklarının görülme sıklığı açısından da- iş sağlığı alanının da çalışma alanlarından birisini oluşturmakta ve giderek önemi artan bir şekilde sağlık politikasının da bir çalışma alanı olmaktadır. Zaten bir tanıma göre sağlık hizmetleri sunum politikalarından daha fazlasını ifade etmektedir ve artık tüm yönetim kademelerindeki her politikaya sağlık süreci katılır hale gelmiştir (Kickbusch, 2009, s.4). Bu doğrultuda sağlık alanındaki karar vericiler, bürokratlar ve sağlık politikası alanında çalışma yapan akademisyenlerin maden sektörünü sadece bir mühendislik alanı olarak görmeyip, yarattığı yıkıcı toplumsal etkilerini de göz önüne alarak, sağlık politikası alanının çalışma alanlarından biri haline getirmeleri gerekmektedir.

Sadece sağlık politikası alanında değil hemen tüm alanlarda karar verme eyleminin ne ile ilgili olacağına kimin karar vereceği sorusuna verilecek cevap aynı zamanda gündemi kimin belirlediğine de cevap olacaktır. Toplum sorunlarının

tanımlanması, alternatif çözümlerin önerilmesi, politika yapım sürecinin en önemli aşamalarından birisidir ve bu aşamaya gündem belirleme adı verilmektedir. Bir toplumda problem olarak tanımlanmayan ve çözümleri için alternatif üretilmeyen durumlar hiçbir zaman politika konuları haline gelemeler ve karar vericilerin gündemine girmezler. Neyin politika konusu olacağına karar verme yetkisi, politika yapım süreci için oldukça önemlidir (Dye, 2002:335). Aktörler politika sürecini yerel, ulusal, bölgesel ya da uluslararası düzeyde etkilemeye çalışabilir ve sıklıkla bir ağın parçası olurlar, bazen de tüm bu düzeylerde politika üzerine karar veren ve danışılan partnerler olarak ifade edilirler (Buse vd., 2005:9).

Sağlık alanı, gerek finansal büyüklüğü, gerekse toplumdaki bireyler üzerindeki doğrudan etkisinden ötürü kamu politikaları içerisinde önemli bir yere sahiptir. Çıktılarını değerlendirmenin güçlüğü ve karmaşıklığı sağlık politikalarını diğer kamu politikalarından ayırmaktadır. Bu açıdan bakıldığında Sağlık politikası ile sağlık arasındaki ilişkiyi anlamak; günümüzdeki başlıca sağlık sorunlarını ele almamızı ve aynı zamanda ekonomi ve diğer politikaların sağlık üzerindeki etkisini anlamamızı mümkün kılması açısından çok önemlidir. Sağlık politikası, hangi sağlık teknolojilerinin geliştirilip kullanılacağını, sağlık hizmetlerinin nasıl organize ve finanse edileceğini ya da hangi ilaçların serbestçe ulaşılabilir olacağı konusundaki tercihlerde yol göstermektedir (Buse vd., 2005:5). Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ) sağlık politikası kavramını, ele alınan sağlıkla ilgili meselelerde amaç ve hedefler üzerinde bir anlaşma ya da fikir birliği, bu hedefler arasındaki önceliklendirmeler ve bunları gerçekleştirmek için yapılan temel yönlendirmeler şeklinde tanımlamıştır (WHO, 1999:2-3). Bir başka tanıma göre ise sağlık politikası sağlığa ilişkin kaynakların kime ve nasıl dağıtılacağına ilişkin olarak o toplumun değerlerini yansıtmaktadır (Patrick ve Erickson, 1993:419).

Bu çalışmanın konusunu yüksek ölümlü ve yaralanmalı iş kazalarının yaşandığı bu maden işyerlerindeki iş sağlığı ve güvenliği politikaları oluşturmaktadır. Türkiye, gelişmekte olan bir ülke olarak enerjide gerek sanayi üretimi gerekse kişisel tüketiminde dışa bağımlı durumdadır. Petrol, doğalgaz gibi fosil yakıtlar bakımından kaynakları son derece sınırlıdır ve Türkiye, bütçesinde önemli bir kalem olan enerji ithalatını azaltabilmek için başta yeraltı kömür madenleri olmak üzere yerel kaynakları devreye sokmaya yönelik politikalar izlemektedir. Türkiye’de yeraltı ve yerüstü tüm madenler devletindir, bununla birlikte kullanım hakkını son yıllarda artan bir şekilde özel madencilik şirketlerine devredebilmektedir. Türkiye’de özel madencilik şirketlerinin üretimdeki payı son yıllarda giderek artmıştır. Bu durum, iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili sorunları da beraberinde getirmekte ve “*maliyetleri kısmak*” adına öncelikle çalışan giderleri ve iş güvenliği tedbirlerinden kesintilerin yapıldığı gözlemlenmektedir. Türkiye’de madencilik politikaları kağıt üzerinde gelişmiş ülkelerdeki örneklerinden farksız gibi gözükse de diğer tüm politika alanlarında olduğu gibi madencilik alanında da denetimlerin etkin olmaması ve cezai yaptırımların azlığı nedeniyle ölümlü ve yaralanmalı iş kazaları açısından madencilik sektörü önde gelmektedir. Manisa’nın Soma ilçesindeki bir maden

ocagında 2014 yılında meydana gelen ve 301 madencinin ölümüyle sonuçlanan kaza sonrasında, maden işyerlerindeki iş sağlığı ve güvenliği konusu gündeme gelmiş ve bu alanda kapsamlı değişikliklere gidilmiştir.

Bu çalışmada, 2014 yılında yaşanan Soma faciasından sonra maden sektörünün adeta bir *fotoğrafının çekilmesi* amaçlanmış, uygulanmakta olan maden işyerlerindeki iş sağlığı ve güvenliği politikasının aktörlerinin kimler olduğu, bu aktörlerden hangilerinin desteklediği ve muhalefet ettiği, aralarındaki ilişki ağının nasıl olduğu, etki güçleri ve biçimlerinin ortaya çıkarılması bu çalışmanın temel amacını oluşturmaktadır. Bu doğrultuda araştırmada Türkiye’de maden işyerlerindeki iş sağlığı ve güvenliği politikalarının, Politika Haritalama Yöntemi ile analiz edilmesi amaçlanmıştır. Bununla birlikte literatürden ve görüşmelerden elde edilecek bulgulara dayalı olarak senaryolar geliştirilerek, bu senaryolar doğrultusunda oluşturulacak politikanın uygulanabilirliği sınanmaktadır. Araştırmanın başarı ve etkililiğini geliştirilebilmesi için yine literatür ve görüşme bulgularına dayalı olarak stratejiler geliştirilmekte ve bu stratejiler gerekçe, yöntem ve uygulanabilirlikleri ile birlikte değerlendirilmektedir. Bu amaçla toplanan veriler *PolicyMaker* 5 yazılım programı ile analiz edilmiştir.

Türkiye’deki Madencilik Sektöründe İş Sağlığı ve Güvenliği

Türkiye’de maden sektöründe iş sağlığı ve güvenliğine yönelik olarak yapılan düzenlemeler Cumhuriyet öncesi dönemde Osmanlı İmparatorluğu döneminde başlamıştır. Hatta Osmanlı İmparatorluğu döneminde iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin uygulamalar ilk olarak madencilik alanında gözlenmiştir. Maden sektörünün kritik önemi, maden üretiminin devamlılığının sağlanmasının zorunluluğu, bu alanda düzenleme yapılmasında temel nedenlerdir (Özveri, 2015:25). Osmanlı İmparatorluğu’nun bir devamı olarak Türkiye’de de ilk sosyal politika düzenlemelerinin, sınırlı bir biçimde de olsa madencilik kesimine yönelik olarak gerçekleştirildiği ifade edilebilir (Makal, 1999:320). Günümüzde Türkiye’de madencilik alanında çok başlı bir yapı olduğu gözlemlenmektedir. Maden arama, ruhsatlandırma, işletme ve denetim faaliyetleri kamu tarafından farklı bakanlıklar eliyle yürütülmektedir. Türkiye’deki türü ne olursa olsun bütün maden ruhsatları Enerji Bakanlığına bağlı olarak görev yapan Maden İşleri Genel Müdürlüğü (MİGEM) tarafından verilmektedir. Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü (MTA) ise MİGEM tarafından ruhsatlandırılmış alanlarda Türkiye’deki yeraltı kaynaklarının araştırma faaliyetiyle sınırlı bir kurumdur ve sadece maden arama faaliyetlerinde bulunmaktadır. Türkiye’de tüm madenler devletindir. Bununla birlikte 2015 yılında yapılan bir düzenleme ile maden ruhsatları ve buluculuk hakkı özel şirketlere devredilebilmesinin önü açılmıştır. Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu (TKİ) ve Türkiye Taşkömürü Kurumu (TTK) hem doğrudan kömür üretimi yapmakta hem de özel madencilik şirketlerine ruhsat devrinde

bulunabilmektedir. TKİ, Türkiye’de TTK’nın sorumluluk alanı dışında kalan tüm kömür sahalarının işletmecisi konumundadır. Türkiye’de maden sahalarında iş sağlığı ve güvenliği açısından denetimleri ise Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde görev yapan iş müfettişleri gerçekleştirmektedir. Maden sahalarında oluşacak meslek hastalıklarına ise Sağlık Bakanlığı bünyesindeki Meslek Hastalıkları Hastaneleri bakmaktadır.

Türkiye’de iş sağlığı ve güvenliği politikalarına ilişkin birçok düzenleme gerçekleştirilmiştir. Bununla birlikte madencilik alanına ilişkin doğrudan yapılan ilk düzenleme 1984 yılında yayınlanan tüzük ile yapılmış, bu düzenleme ile madencilik sektörüne yönelik önemli bir mevzuat değişikliği gerçekleştirilmiştir. Madenlerin aranması, işletilmesi, üzerinde hak sahibi olunması ve terk edilmesi ile ilgili esas ve usulleri düzenlemek amacıyla ise 1985 yılında Maden Kanunu çıkarılmıştır.

Türkiye’de yerel mevzuat düzenlemelerinin yanında iş sağlığı ve güvenliği alanına ilişkin olarak düzenlenen birçok uluslararası sözleşme kabul edilmiştir. Bunlardan birincisi olan ve ILO’nun 1981 tarihinde yayınlamış olduğu “155 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği ve Çalışma Ortamına İlişkin Sözleşmesi” 2004 yılında yürürlüğe girmiştir. Türkiye sadece ILO sözleşmelerini kendi iç hukukunda yasalaştırarak yürürlüğe almamaktadır. Bunun bir örneği de aday ülke olduğu Avrupa Birliği’nin (AB) 03 Aralık 1992 tarihli 92/104/EEC sayılı direktifi esas alınarak hazırlanan 2004 tarihli “Yeraltı ve Yerüstü Maden İşletmelerinde Sağlık ve Güvenlik Şartları Yönetmeliği” sayılabilir.

Türkiye’de, ILO tarafından 1985 tarihinde yayınlanan “161 sayılı İş Sağlığı Hizmetlerine İlişkin Sözleşmesi” 2004 yılında onaylanarak yürürlüğe girmiştir. Kabul edilen son uluslararası düzenleme ise yine ILO tarafından yürürlüğe konulan 187 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliğini Geliştirme Çerçeve Sözleşmesidir. Bu sözleşme, 6485 sayılı kanun ile 31.05.2013 tarih ve 28.661 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak iç hukukumuza kazandırılmıştır.

İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu 2013 yılında yasalaşmış ve tüm çalışma hayatındaki iş sağlığı ve güvenliği alanına ilişkin şemsiye bir kanun niteliğindedir. Bu kanun üzerinde (başta kamuoyunda sıkça dile getirilen ‘yaşam odaları’ olarak da bilinen düzenlemeyi de içeren 23.04.2015 tarih ve 29335 sayılı Resmi Gazete İş Sağlığı Ve Güvenliği Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun başta olmak üzere) bir çok değişiklikler yapılmış, ikincil mevzuat çalışmaları olan yönetmelik ve tebliğler de yayımlanarak Türkiye’de önleyici yaklaşımı esas alan bir iş sağlığı ve güvenliği mevzuatı oluşturulmuştur. Bu çalışmanın konusunu oluşturan Maden İşyerlerindeki İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliği de bu kapsamda çıkarılmıştır.

Gereç ve Yöntem

Bu çalışmada politika analizi Politika Haritalama Yöntemi (PHY) kullanılarak gerçekleştirilmiştir. PHY sağlık politikalarının siyasi boyutlarını analiz etmede ve

politik çevreyi yönetmek için eylem planlamada, karar mercilerine yardım etmek için tasarlanmıştır. Yöntem, karar mercilerinin seçtikleri politikayı uygulama olanaklarını geliştirmektedir. Politika haritalama, sağlık politikası kararlarının politik geçerliliğini ilerletecek ve karar mercilerinin istedikleri şeyi elde etmelerine yardımcı olacak pratik bilgiler sağlayacak mantıklı ve resmi bir prosedür elde etmeye yaramaktadır (Reich, 1994:i).

PHY daha önce sağlık sektöründe aşağıdaki ülkelerde kullanılmıştır: Kenya'da kurumsal ilaç bağışlarının analizinde (Shretta et al, 2001), Uganda'daki sıtma ile mücadele politikalarının analizinde (Kajula et al, 2004), Polonya ulusal sağlık fonu anlayışının politik analizinde (Krawejski-Suida et al, 2008), Dominik Cumhuriyeti sağlık reformunun analiz edilmesinde (Glassman et al, 1999), Güney Afrika'da kapsamlı bir tütün kontrol politikası geliştirilmesinde (SwardandReddy, 1998), Nijerya'daki ulusal acil sağlık hizmetleri politikasının analizinde (Aliyu, 2002), Macaristan'daki alkol politikasının analiz edilmesinde (VarvasovszkyandMcKee, 1998), Türkiye'de sağlık sektöründeki kamu-özel ortaklığı politikasının analiz edilmesinde (Şenel, Tekin and Çelik, 2011) ve ilaç politikaları üzerinden gelişmekte olan ülkelerde sağlık sektörü reformu politikasının analiz edilmesinde (Reich, 1995). Yöntem, mevcut politikanın sonuçları, politikayı destekleyen ve karşıtların pozisyonları, etki biçimleri ve sahip oldukları güçlerinin derecesini ortaya koymaktadır ve politika yapıcılara stratejiler geliştirilmesi için yardımcı olmaktadır (Reich, 1996).

Yarı yapılandırılmış soru formu, politikayla doğrudan ilgili kişi ve gruplara uygulanmak üzere tasarlanmıştır. Görüşme formunda yer alan sorular Michael Reich (1994)'in sağlık politikalarının politika haritalama yöntemi ile analizi için geliştirdiği rehberden alınmıştır. Rehber altı boyutta toplam 28 açık uçlu sorudan oluşmaktadır. İlk boyutta yer alan *Politikanın Sonuçları*, politikanın etkilerini *kimlik, boyut, zamanlama, ve etkilerin şiddeti* olmak üzere dört boyutta ele almaktadır. Bu analiz bir karardan kimin, ne ölçüde ve ne zaman etkilendiğini göstermektedir. İkinci boyut olan *Pozisyon Haritası*, sağlık politikasının taraftarlarını ve muhaliflerini kurumları altı kategoriye ayırarak tanımlamaktadır: *uluslararası sektör, politik sektör, devlet sektörü, özel sektör, devlet dışı sektörler, ve sosyal sektörler*. Üçüncü olarak *Paydaş Analizi*, kurumların ve bireylerin temel hedeflerine ve her bir kurumun veya bireyin hedef önceliklerine karar vermek amacıyla büyük kurumların ve kararlar bağlantılı olan bireylerin değerlendirilmesini kapsamaktadır. Dördüncü boyut olan *Politika Ağ Haritası*, politikada yer alan, kilit rol oynayan kurumla (kilit aktörler için) sürdürülen, bireyler ve kurumlar arasındaki resmi ve gayriresmi bağlantıları tanımlamaktadır. Bu analiz kurumların 6 kategorisinin her biri için yönü ve kurumlar arasındaki etkinin gücünü tespit etmektedir. Beşinci olarak *Geçiş Sürecinin Değerlendirilmesi*, genel organizasyon çevrelerinde ve daha geniş politik çevrelerde politikanın uygulanmasından sorumlu olan kurumda başlatılan temel değişiklikleri ortaya koymaktadır. Son boyut olan *Değişim İçin Stratejiler Teklif Etme*, karar etkileyen stratejileri analiz etmektedir. Bu adım sembolik, pozitif ve negatif

stratejilerle ilgili olan belirli eylemleri, hedefleri, problemleri ve menfaatleri ortaya koymaktadır.. Bu eylemler bir politikanın politik fizibilitesini artırmak amacıyla kararın sonuçlarını değiştirmeyi ve paydaş analizinin hedeflerini etkilemeyi amaçlamaktadır (Reich, 1994:4-5).

Bu çalışmada PHY ile politika analizi yapmak için *PolicyMaker* yazılım programı kullanılmıştır. *PolicyMaker*, kamu politikasını analiz etme ve yönetmeye yönelik; kamu politikasının politik yönlerinin nasıl yönlendirileceği üzerinde pratik tavsiyelerde bulunan mantıklı, formal ve hızlı bir değerlendirme yöntemi olarak tanımlanmaktadır. Bu yöntem karar mekanizmalarının, politikalarının politik elverişliliğinin artırılmasına yardımcı olmaktadır. Politikanın içeriği, aktörler, imkanlar ve karşılaşılabilecek engeller, stratejiler ve bu stratejilerin etkileri olmak üzere dört ana analitik adım ile gerçekleştirilmektedir (www.polimap.com). İlk boyutta, incelenecek olan politikanın tanımlanmasını ve politika içeriğinin analiz edilmesini kapsamaktadır. İkinci olarak politikada kilit rol oynayan aktörlerin paydaş analizini yapma, birbirleri ile olan ilişkilerini ve onların politika üzerindeki etki ve güçlerinin değerlendirilmesini sağlamaktadır. Bu boyutta politikadaki kilit aktörler tanımlanmakta ve bu aktörlerin politika üzerindeki pozisyon ve güçleri belirlenmektedir ve böylelikle paydaş analizi için veri sağlamaktadır. Aktörlerin mevcut destek, karşıtlık ve tarafsız pozisyonları ve güç seviyeleri de görülmektedir. Üçüncü olarak stratejiler geliştirilmesi ve bu stratejilerin uygulanabilirliğinin artırılması için yapılması gerekenler ortaya konulmaktadır. Bu stratejilerin uygulamaya koyulması aşamasında ortaya çıkacak fırsatlar ve uygulanması önündeki engeller de tanımlanmaktadır. Dördüncü olarak ortaya konulan stratejilerin yarattığı etkiler, aktörlerin pozisyonlarında, etki ve güçlerinde yaratacağı değişiklikler, bu stratejilerin uygulanabilirliği test edilmektedir.

Verilerin toplanmasında araştırma evrenini oluşturan taraflarla yüz yüze yarı yapılandırılmış görüşmeler yapılması ve görüşmelerin ses kayıt cihazına kaydedilmesi yöntemi esas alınmıştır. Yüz yüze görüşmelerde ses kayıt cihazıyla kayıt yapılmasını kabul etmeyen taraflarla ise görüşmenin yazılı olarak not alınması yöntemiyle veri toplanmıştır. Araştırmaya katılan tarafların bir bölümünden ise yukarıda açıklanan yöntemlerin dışında görüşme formunun bırakılması ve mail yoluyla cevapların ulaştırılması şekliyle cevap alınmıştır. Kilit Görüşmeci (KG) olarak görüşlerine başvurulmuş katılımcılarla ise yapılandırılmamış görüşme yöntemiyle mülakatlar yapılmış ve ses kayıt cihazıyla görüşmeler kayıt altına alınmıştır. Görüşmeler 1 Şubat-1 Temmuz 2016 tarihleri arasında yapılmış ve taraflarla yapılan her bir görüşme yaklaşık 40-45 dakika, kilit görüşmeci olarak belirlenen kişilerle ise 60-70 dakika sürmüştür. Görüşmeler tamamlandıktan sonra hazırlanan veriler *PolicyMaker* 5 programına <http://dev1.ed-projects.nyu.edu/policymaker/> adresinden online olarak yerleştirilerek analiz edilmiştir.

Maden işyerlerindeki iş sağlığı ve güvenliği politikalarının tarafları olduğu düşünülen toplam 81 kişi ve taraf tespit edilmiştir. Çalışmada tespit edilen bu 81

kişi ve tarafın tamamına ulaşılmaya çalışılmış ve araştırmaya katılmayı kabul eden ya da cevapları yeterli görülen 65 kişi ve taraf analize alınmıştır. Bu 65 tarafın 11 tanesi, maden işkolundaki iş sağlığı ve güvenliği alanında uzman hukukçu, akademisyen, maden işçisi, üst düzey yönetici, maden havzasındaki bir bölgenin eski belediye başkanından oluşan kilit görüşmecilerden oluşmaktadır. Araştırmanın evrenini; Türkiye’de maden işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliği politikasına ilişkin olarak faaliyet gösteren mecliste grubu bulunan siyasi partiler, kamu kuruluşları, özel sektör temsilcileri, sağlık ve maden işyerlerindeki işçi, memur ve işveren sendikaları, meslek örgütleri, dernekler, sivil toplum kuruluşları, uluslararası örgütler ve basın/sosyal medya aktörü oluşturmaktadır. Basın ve sosyal medyanın, günümüzde politikalar üzerinde gerek gündem belirleme gerekse baskı oluşturma anlamında diğer aktörler kadar etkili olduğu düşünülmektedir. Bu çalışmada amaçlı örnekleme yöntemlerinden birisi olan maksimum çeşitlilik örnekleme yöntemi kullanılmıştır. Amaçlı örnekleme için bu strateji, çok sayıda katılımcı veya program varyasyonunu sağlayan ana temaları veya temel sonuçları yakalamayı ve tanımlamayı amaçlamaktadır (Patton, 1987: 53).

Maden işyerlerindeki iş sağlığı ve güvenliği politikasının tarafları olduğu düşünülen ve araştırma kapsamında görüşleri alınan Madencilik Dayanışma Derneği, Pak Maden İşçileri Sendikası, Pak Sağlık İşçileri Sendikası 667 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile, Çağdaş Hukukçular Derneği (ÇHD) ise 677 Sayılı KHK ile kapatılmıştır. Bu nedenle politikaya ilişkin görüşme yapılan bu dernek ve sendikalar araştırma kapsamından çıkartılmıştır. Elde edilen veriler, Ankara, İstanbul, Zonguldak, Soma (Manisa)’da yapılan görüşmelerden elde edilmiş olup, Türkiye’yi ve araştırmanın yapıldığı dönemi temsil etmektedir. Araştırmada kamu kuruluşlarının yetkilerinden derinlemesine görüşmeler yapılması planlanmış ancak bu istenilen düzeyde sağlanamamıştır. İlgili kamu kuruluşlarının yayınladıkları doküman ve yayınlar incelenerek bu sınırlılık aşılmaya çalışılmıştır.

Bulgular

Bu bölümde maden işyerlerindeki iş sağlığı ve iş güvenliği politikası *PolicyMaker* yöntemiyle analiz edilmektedir. Politikanın içeriği, aktörleri, politikanın uygulanmasındaki fırsatlar ve tehditler ortaya koyulmuştur. Araştırma kapsamında elde edilen bulgulara göre senaryolar üretilmiş ve bu senaryolar doğrultusunda değişen politikaların uygulanabilirliği ve aktörlerin değişen pozisyonları grafik ve tablolarla ortaya konulmuştur. Ayrıca politikanın başarısının artırılması için yine literatür, uzman görüşü ve görüşme bulgularından elde edilen bilgiler ışığında stratejiler geliştirilmiştir.

Politikanın Sonuçları

Politikanın içeriğine bakıldığında, konunun özünün güvenlik uygulamalarına dayandığı gözlenmektedir. Çalışma kapsamında yapılan görüşmelerde Türkiye’deki

esas problemin öncelikle toplum olarak bir güvenlik kültüründen yoksunluk olduğu ifade edilmiştir. Türkiye’de yasal mevzuatın iş sağlığı ve güvenliği konusunda ileri durumda olan ülkelere yakın olduğu, meselenin temelinin ise toplumsal olarak güvenlik kültüründen yoksunluk olduğu yapılan görüşmelerde ortaya konulmuştur. Bu görüşmelerde maden sektöründeki mevcut iş sağlığı ve güvenliği politikalarının da bu eksikliği giderici özellikler içermesine gayet edildiği ifade edilmektedir.

KG4 tarafından bu duruma ilişkin şu tespitler yapılmıştır:

“Güvenlik kültürü denilen şey sosyolojik, daha kentleşememenin verdiği bir şey. Toplu yaşamayı bilmiyoruz, toplu çalışmayı bilmiyoruz. Risk kavramını bilmiyoruz, riskin nereden nasıl geleceğini bilmiyoruz bu güvenlik kültürünü de öyle anlatarak, eğitimle vs. olmuyor. Bunun yolu biraz bileği bükeceksin, kırmızı ışıkta geçen ceza alacak, önlem almayan işinden olacak. Ölmesinden işinden olması daha iyidir. Bu bir sonraki nesil deneyimleyerek bunu öğrenecek. Herkesin “mış” gibi oynadığı yerde ‘durumu idare edelim’ dediği yerde o güvenlik kültürü falan gelişmez.”

Zonguldak kömür havzasında çalışmış emekli bir maden işçisi ve aynı zamanda havza tarihine dair çalışmaları olan bir diğer emek tarihçisi olan KG6 ise politikanın Zonguldak havzasındaki etkisini şu şekilde açıklamaktadır:

“Ereğli Kömürleri İşletmesi veya TTK’yi sönmüldürmek için göz göre göre bunlara gölge vurdular. İşsiz bıraktıkları çocukları ucuz işgücü olarak kullandılar, sigortasız ve düşük fiyatlarla çalıştırdılar, bu olayı yerleştirdiler.”

Maden mühendisliği bölümü öğretim üyesi KG2 ise politikada meselenin nasıl daha projelendirme aşamasında başladığını şu şekilde açıklamaktadır:

“Maden projeleri dünya standartlarına uygun bir şekilde yapılmıyor. Yapılacak her işte bir sıra var zaten. Bu sıra, aşamaları atladığınız zaman daha sonra bu yapmadığınız şeyler size ciddi sorun olarak dönüyor. Öncelikle arazi incelenecek, buranın jeolojisi çok iyi bilinecek. Bu aşama mesela çok üstün körü yapılır bizim Türkiye’de...”

Dünyanın en büyük maden faciaları arasında gösterilen ve 301 madencinin hayatını kaybettiği Soma’da daha önce belediye başkanlığını da yapan KG9 ise politikanın sonuç itibarıyla üretim zorlamasını engellemekten uzak olduğunu ifade etmiş, maden işyerlerindeki iş kazalarını üretim zorlamasına da bağlayarak şu açıklamada bulunmuştur:

“Şimdi iş kazalarının en fazla nedenlerinden bir tanesi bana göre üretim zorlaması... Şimdi sen bir plan yapıyorsun, diyorsun ki açık ocaklardan bu sene ben üç milyon ton kömür üreteceğim. Fakat öyle bir zaman geliyor ki arz ve talep meselesi bu- üç milyon tondan 6 milyon tona çıkıyorsun bu bir üretim zorlamasıdır.”

Türkiye'nin en büyük maden şirketlerinden birisinin üst düzey yöneticisi olan G45 politikanın sembolik sonuçlarına dair şu saptamalarda bulunmuştur:

“İş sağlığı ve güvenliği yönetmeliğinin ve yine kömür madenleriyle ilgili yönetmelikler ve bir takım değişiklikler oldu, o sembolik sonuçların bir kısmı orada gerçekleşti. Bakanlık benim de katıldığım bir toplantıda bir önceki kazada o büyük kazada orada olmayan birtakım çalışanların hayatını koruyacak sistemlerin artık hayata geçirilmesi gerektiği konuşuldu. Metal madenlerinde sığınma odaları yapılması kabul edilirken, kömür madenlerinde çalışanların bir an önce dışarı çıkarılması, tahliye edilmesinin doğru olduğu değerlendirildi, herkes bunu kabul etti. Orada da daha hızlı nasıl çıkar daha doğru, en az hasarla insanlar yerüstüne tahliye edilebilir onunla ilgili sistemler konuşuldu. Örneğin hayat ipleri ya da yön gösteren ipler, halatlar... Örneğin personel takip sistemi gibi şeyler yönetmeliğe girdi, dolayısıyla çok da konuşuldu. Hem konuşuldu hem de bunlar hayata geçirildi. Tabii burada kömür ya da maden demiyor dolayısıyla diğer metal madenleri için sığınma odalarının önemi ortaya kondu, oralarda da onlar zorunlu hale geldi.”

Kendisi de bölgedeki bir maden işçisi olan G54 politikanın sosyolojik sonuçlarını Soma bölgesi açısından şu şekilde değerlendirmektedir:

“Soma göç almaya devam ediyor, çünkü ocaklar açık. Coğrafi anlamda hani göç alıyor şu anda göç vermiyor çünkü madenler burada şu anda ücretler yükseldi, işte bundan 1,5 sene önce 1300 TL-1400 TL alan işçi için şu anda en düşük ücret 2830 TL. İster istemez de madencilik değerli bir duruma dönüştü, Soma'nın sosyal dokusu değişti, değişmeye de devam ediyor. Katliamdan sonra Soma'nın ciddi şekilde burada yaşayan insanlar, kitleler bir psikolojik travma hala yaşıyorlar ve hala devam ediyor. Katliamdan sonra çok ciddi şekilde Zonguldak'tan Amasya'dan Kütahya'dan işçiler geldiğini biliyoruz. Bunun sonuçları da şuna varıyor Soma'da 2800 tane işçi işten atıldı, o işçilerin nereden baksan 1200 tanesi hala işsiz durumda ama hala dışarıdan göç alıyor. Katliamdan sonra ve daha da zorlaştı, ücretler artınca haftalık tatil, çalışma saatleri azaldı. Normalde katliamın olduğu 301 kişinin öldüğü yerde insanlar ocağa girerken bin kere düşünmesi lazım ama tam tersine dönüştü.”

Zonguldak'ta faaliyet gösteren bir taşeron işletmenin sahibi ise politikanın sonuçlarının yarattığı etkiyi kendi açısından şu şekilde değerlendirmiştir:

“Bizim işçi maliyetimiz çok arttığı için böyle oldu. Diyelim 1300 lira verdiğimiz adama 2800 lira veriyorsun ve cumartesi Pazar çalışmıyor adam, bir de nazlı oldu adamlar yani. Hesap edin kıdem tazminatıyla birlikte 182 gün adam çalışmıyor yani 5,5 ay... Böyle bir matematikten biz de ayakta kalmaya çalışıyoruz. Dünya piyasasında zaten durumlar belli ülkenin de durumu da belli zaten.”

Yukarıda açıklanan görüşlerden de anlaşıldığı gibi maden sektöründeki iş sağlığı ve güvenliği politikalarının mevcut içeriği güvenlik kültüründen yoksunluk ve ekonomik kaygıların iş sağlığı ve güvenliğinin önüne geçmesi ve mevcut politikanın da bu durumu önlemede yetersiz kalmasıdır.

Pozisyon Haritası

Politika analizi, aktörlerin politika üzerinde sahip oldukları güç ve etki dereceleri ile birbirleri arasındaki ilişki ağının tespit edilmesini gerektirir. Sahip olunan bu ilişki ağı, güç ve etki derecelerinin politika ortamında yaşanacak gelişmelerle ne tür bir farklılık göstereceğinin tespit edilmesi de yine politika analizinin konusudur. Politika Haritalama Yöntemi ve analizinin gerçekleştirileceği *PolicyMaker* yazılım programı öncelikle tarafların tanımlanmasını gerekli kılmaktadır. Kişi ve kuruluşlar *PolicyMaker* için birer ‘aktör’ olarak adlandırılmaktadır.

Bu çalışmada pozisyon haritasını oluşturan bu aktörler kamu sektörü, özel sektör, sendikalar, siyasi partiler, sivil toplum kuruluşları ve basın/sosyal medya olmak üzere toplam 6 gruba ayrılmış ve güç ve etki dereceleri grafiklerle ortaya konularak analiz edilmiştir.

Kamu Sektörü

Türkiye’deki Maden sektöründeki iş sağlığı ve güvenliği politikasında etkili toplam 11 kamu sektörü aktörü tespit edilmiştir. Türkiye’de Cumhurbaşkanı Erdoğan’ın politika üzerinde oldukça büyük bir etkisinin olduğu, yapılan tüm görüşmelerde öncelikli olarak ortaya konulmuştur. Erdoğan dışındaki önemli aktörler ise şu şekildedir: Sağlık Bakanlığı (SB), Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB), ÇSGB’ye bağlı olarak çalışan İş Teftiş Kurulu Başkanlığı ve İş Sağlığı ve Güvenliği Araştırma ve Geliştirme Enstitüsü Başkanlığı (ISGUM) ve Mesleki Yeterlilik Kurumu (MYK); Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (ETKB) ve ona bağlı olarak çalışan Maden, Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü (MTA), Maden İşleri Genel Müdürlüğü (MIGEM), Eti Maden Genel Müdürlüğü (ETIMaden) ve Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK).

Özel Sektör

KG8 Türkiye’de maden sektöründeki özel sektör yapısını şu şekilde açıklamaktadır:

“Yaklaşık 400 kadar kömür ocağı var Türkiye’de, işleyen 350 kadar ocak var. Şimdi bunların neredeyse %90’ına yakını sayı olarak belli nitelikleri olan firmalar tarafından üretiliyor. Bu nitelikler şu (...) Küçük aile şirketleri, kurumsallaşmamış, dolayısıyla bunların sermaye yapıları da güçsüz. Güçsüz sermayelerle buralarda çalışıyorsanız çok büyük problem var demektir. Bu özel bir alan, madencilik ve riski yüksek bir alan. Her aşamada risk var, hem finansal risk, hem rezerv riski, hem iş güvenliği riski... Tabii bu risklere katlanabilmesi için cebinizde para olması gerekiyor. O parayla sizin insan kaynağına yatırım yapmanız gerekiyor. Bizdeki işçi çalıştırma şöyle, çok düşük ücretler veriliyor.”

Çalışma kapsamında, Türkiye’de çeşitli madencilik alanlarında faaliyet gösteren büyük maden firmalarının yanı sıra büyük firmaların taşeronu olarak faaliyet gösteren nispeten daha küçük aile şirketlerinin yetkilileriyle de görüşmeler yapılmıştır. Üst düzey yönetici olarak görev yapan bu kişiler firma isimlerinin açıklanmaması koşuluyla çalışmaya katılmayı kabul etmişlerdir.

Siyasi Partiler

Araştırmanın yapıldığı dönemde Meclis’te grubu bulunan 4 partinin Soma’da meydana gelen maden faciası için kurulan Meclis Araştırma Komisyonu üyeleri ile görüşmeler yapılmıştır. 2002 yılından bu yana tek başına iktidarda bulunan Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) politika üzerindeki en etkili aktörlerin başında gelmektedir. Ana muhalefet partisi olan Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) ve diğer muhalefet partileri Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) ve Halkların Demokratik Partisi (HDP) araştırma kapsamına katılan diğer siyasi partileri oluşturmaktadır. Milletvekilleri ile yapılan görüşmelerle sınırlı kalınmamış, partilerin programları, seçim beyannameleri, kamuoyunda Soma Komisyonu olarak bilinen komisyonun raporu ve muhalefet partilerinin bu rapora ilişkin yayınladıkları muhalefet şerhleri de incelenmiştir.

Sendikalar

Sağlık ve maden sektörlerinde faaliyet gösteren tüm memur, işçi ve işveren sendikaları araştırma kapsamına alınmış ve tespit edilen 8 işçi 6 memur ve 1 işveren sendikasının hepsiyile görüşmeler yapılmıştır. Burada elde edilen en önemli bulgulardan bir tanesi Türkiye’de sağlık ve maden işkolundaki sendikaların bir bütün olarak AKP’ye yakın ya da muhalif sendikalar olarak hem kendilerini konumlandırmaları hem de diğer katılımcılar tarafından bu şekilde konumlandırılmalarıdır. Dolayısıyla maden sektöründeki iş sağlığı ve güvenliği politikasına ilişkin bakış açıları da bu genel konumlanmış üzerinden şekillenmektedir. Dolayısıyla AKP’ye yakın sendikaların politika yapım ve karar verme süreçlerindeki etki ve güçlerinin diğer sendikalardan çok daha yüksek olduğu tespit edilmiştir.

Sivil Toplum Kuruluşları (STK)

Araştırma kapsamında maden sektöründe çalışmalar yapan tüm STK’ler ile görüşmeler yapılmaya çalışılmış; Tıp, mühendislik, işveren, işçi, teknik personel, denetim personeli ve aktivistlerden oluşan toplam 19 STK araştırma kapsamına alınmıştır. Yapılan görüşmelerde, Altın Madencileri Derneği (AMD) ve Kömür Üreticileri Derneği (KömürDer) gibi işveren örgütlerinin finansal güçlerinden kaynaklı olarak politika yapım aşamasında ve karar verme süreçleri üzerinde diğer STK’lere göre çok daha etkili ve güçlü oldukları hem kendileri hem de diğer STK temsilcileri tarafından ifade edilmiştir. Halk Sağlığı Uzmanları Derneği (Hasuder), Türk Toraks Derneği (TTD), Türk Tabipleri Birliği (TTB), İş Müfettişleri Derneği, çalışma yaşamı ve iş güvenliği konularında çalışmaları olan Fişek Enstitüsü, Maden Mühendisliği (MMO), Jeoloji Mühendisliği (JMO) ve Elektrik Mühendisliği odaları

(EMO) ise uzmanlık dereceleri çok yüksek olmaları ve maden sektöründeki iş sağlığı ve güvenliği alanına ilişkin çalışmalar yapmalarına rağmen politika ve karar verme süreçleri üzerinde zayıf bir etkiye sahip durumdadırlar.

Basın/Sosyal Medya

Yazılı ve görsel basın, 20. yüzyılın ikinci yarısıyla birlikte ülkelerin politikaları üzerinde önemli bir aktör olarak ortaya çıkmıştır. İlerleyen teknoloji ile birlikte internetin bireysel kullanımının yaygınlaşması, bağımsız haber alma kanallarının çeşitlenmesi ve kontrolünün daha da zorlaşması bu etkiyi daha da fazla hissettirmektedir. Sosyal medya olarak adlandırılan bu platformlar, doğrulanmamış anonim haberler ile birlikte toplumların ilgili politikalara ilişkin algılarını yönlendirebilmekte ve hükümetleri düzenlemeler yapmaya zorlayabilmektedir. Özellikle Twitter ve Facebook gibi platformlar üzerinden paylaşılan görüşler politikaların uygulama biçimleri üzerinde oldukça etkili olabilmektedir. Bu çalışmada Türkiye’de maden sektöründeki iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin politik düzenlemelerin gündeme geldiği dönemlerde yapılan sosyal paylaşımlar da incelenmiş ve özellikle Twitter üzerinden yapılan paylaşımların, yapılması planlanan düzenlemeler üzerinde bir kamuoyu baskısı yarattığı tespit edilmiştir. Soma faciasından yaşandığı dönemde kazaya ilişkin yapılan paylaşımlar dünya sıralamasının bir numarasına yerleşmiş (trend topic), yaratılan kamuoyu baskısı ile yeni önlemler getirilmiştir.

Uluslararası kuruluşlar

Dünya Çalışma Örgütü (ILO), Türkiye’deki maden sektöründeki iş sağlığı ve güvenliği politikaları için en önemli uluslararası kuruluş konumundadır. ILO’nun temel ve en önemli fonksiyonlarından biri, Uluslararası Çalışma Konferansı’nın uluslararası standartları belirleyen Sözleşme ve Tavsiye Kararlarının üçlü yapı (işçi-işveren-hükümet) tarafından kabul edilmesidir. Bu sözleşmeler, üye ülkelerin yasama organlarındaki onaylarıyla birlikte, öngördükleri koşulların uygulanması konusunda bağlayıcı hükümler içermektedirler. Tavsiye kararları ise, politika geliştirme, yasama ve uygulama konularında rehberlik görevi görmektedir. Her üye ülke, karar alma konumunda olan ulusal yetkililerin de yer aldıkları konferans tarafından belirlenen sözleşme ve tavsiye kararlarına uymakla yükümlüdür. Türkiye şu ana kadar toplam 59 ILO sözleşmesini onaylamış ve 53 tanesini ise kendi hukukunda yürürlüğe koymuştur. Bu 59 sözleşmenin sekiz tanesi temel sözleşme olup bunların tamamını, dört yönetim sözleşmesinden üçünü, 177 teknik sözleşmeden 48 tanesini onaylamıştır.

Türkiye, Avrupa Birliği (AB)’ne üye olmak için müzakerelerini sürdüren bir aday ülke konumundadır. Dolayısıyla gerek genel çalışma yaşamı alanında gerekse maden sektöründeki iş sağlığı ve güvenliği uygulamalarına ilişkin AB müktesebatını yakından takip etmektedir. Yukarıda değinildiği gibi kendi iç hukukuna dahil ettiği AB Direktifleri bulunmakta ve her yıl AB tarafından bu alandaki söz konusu gelişmeler ya da görülen eksiklikler yayınlanan ilerleme raporlarında yer almaktadır.

Bu açılardan bakıldığında AB Türkiye'deki maden sektöründeki iş sağlığı ve güvenliği politikaları konusunda önemli bir uluslararası aktör konumundadır.

Yukarıda açıklanan bulgular ışığında Türkiye'deki mevcut maden işyerlerindeki iş sağlığı ve güvenliği politikasının tüm tarafları, seviyeleri, sektörleri, pozisyonları ve etki güçlerine göre Şekil 1'de verilmiştir. Bu verinin elde edilmesinde Türkiye'de maden sektörünü oluşturan tüm taraflara öncelikle kendi pozisyon, etki ve güç seviyeleri sorulmuş, akabinde de liste olarak verilen diğer aktörlerin pozisyon, etki ve güçlerini değerlendirmeleri istenmiştir. Böylelikle her aktör için kendi öz değerlendirmesini de içeren şekilde bir pozisyon/etki ve güç ortalaması elde edilmiştir.

Böylelikle her aktör için kendi öz değerlendirmesini de içerecek şekilde bir pozisyon/etki ve güç ortalaması elde edilmiştir. Bununla birlikte basın/sosyal medya aktörünün ise bireysel olarak tüm toplum tarafından kullanılabilen özelliğinden ötürü, yapılan paylaşımlar karşılıklar barındırır da bir özne olarak tarafsız olduğu ve yapılan paylaşımların birbirlerini nötrledikleri varsayılmıştır. Bu nedenle basın/sosyal medya genel olarak bakıldığında tarafsız bir aktör olarak ele alınmıştır. Şekil 1'de siyah renkle gösterilen aktörler politika üzerinde yüksek etkisi olanlar, gri renkle gösterilen aktörler politika üzerinde orta derecede etkiye sahip olanlar, beyaz renkle gösterilen aktörler ise politika üzerinde düşük seviyede etkiye sahip olan aktörlerdir.

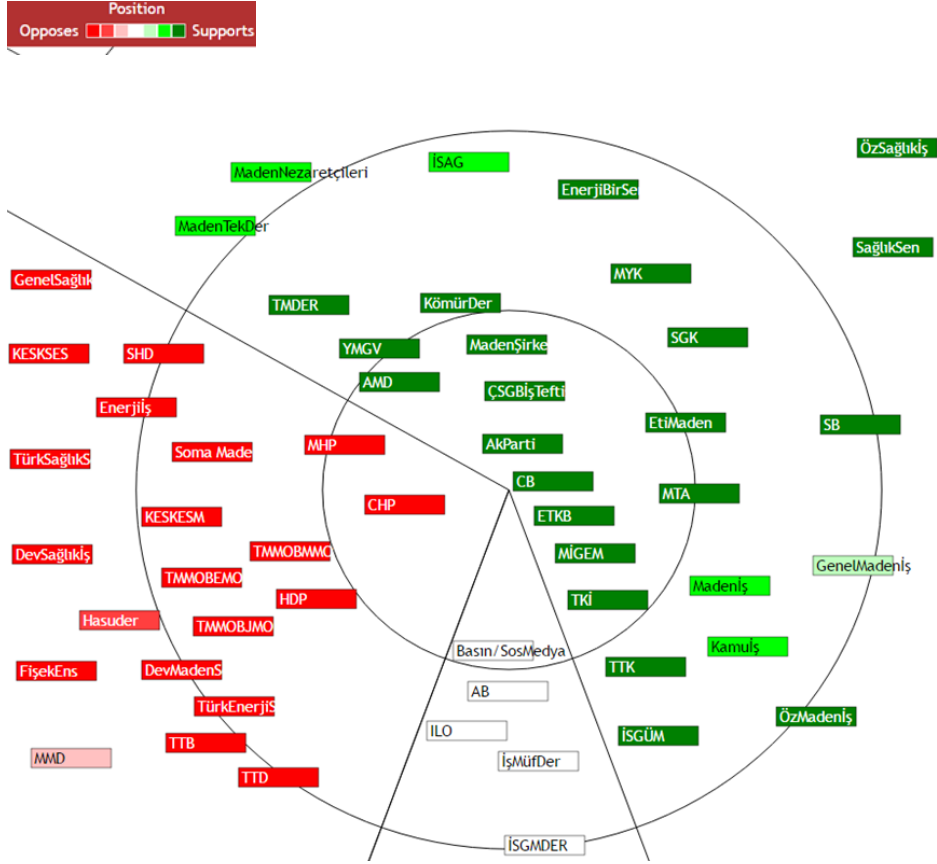
Şekil 1. Türkiye’deki maden işyerlerindeki iş sağlığı ve güvenliği politikasının pozisyon haritası

Yüksek Destek	Orta Destek	Düşük Destek	Tarafsız	Düşük Muhalefet	Orta Muhalefet	Yüksek Muhalefet
AkParti	Kamu-İş	Genel Maden-İş	Basın	MMD	HASUDER	CHP
İş Teftiş	İSAG		İşMüfDer			MHP
MİGEM	Maden-İş		AB			HDP
TKİ	MTekDer		İSGMüfDer			Madenci Evi
KömürDer	MNezDer		ILO			DevMadenSen
AMD						DevSağlıklış
CB						Enerji-İş
Maden Şirketleri						KESK ESM
ETKB						Fişek Enstitüsü
Enerji Bir-Sen						Genel Sağlıkİş
TMD						KESK SES
YMGV						SHD
İSGÜM						TMMOB EMO
SB						TMMOB JMO
SGK						TMMOB MMO
Eti Maden						TTB
TTK						Türk EnerjiSen
MTA						Türk SağlıkSen
MYK						TTD
Öz Sağlık-İş						
Öz Maden-İş						
Sağlık-Sen						

Genel olarak bakıldığında tarafların %51,86'sı politikayı desteklerken (22 yüksek, 5 orta seviyede, 1 düşük seviyede olmak üzere toplam 28 aktör), %9,25'i tarafsız (5 aktör), %38,89'ü ise muhalif konumdadır

Mevcut politikaya ait koalisyon haritası ise Şekil 2'de verilmiştir.

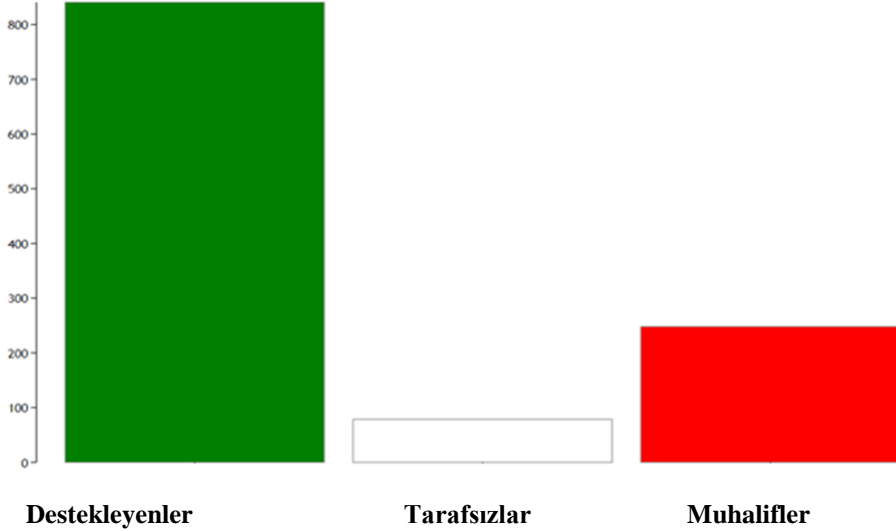
Şekil 2. Mevcut Politikanın Koalisyon Haritası



Koalisyon haritasında iki halka bulunmaktadır. Politika üzerinde etkili olan aktörler iç halkadan dış halkaya doğru dağılım göstermektedir. Yeşil renk ile gösterilen aktörler mevcut politikayı destekleyenler, kırmızı renk ile gösterilen aktörler ise mevcut politikaya muhalif olan aktörleri göstermektedir. Beyaz ile gösterilen aktörler ise mevcut politikaya ilişkin olarak tarafsız kalan aktörlerdir. Muhalefet ya da destek koyu renkten açığa doğru üç boyutta değerlendirilmiştir. Yüksek destek veren ya da muhalefet gösteren aktörler koyu renk ile gösterilirken açık renkli aktörler ise zayıf destek veren ya da muhalefet eden aktörleri göstermektedir.

Politika aktörlerin etki, güç ve pozisyonlarına göre dağılımı ve koalisyon haritasından ortaya çıkan fizibilite grafiği *PolicyMaker* yazılımı ile elde edilmiş ve Şekil 3'de gösterilmiştir. Yazılım taraflardan elde edilen görüşler doğrultusunda aktörlerin sahip oldukları güçlerinin politikanın uygulanmasına olan etki gücünü değerlendirmektedir.

Şekil 3. Mevcut Politikanın Fizibilite Grafiği



Buna göre politikayı destekleyenlerin politikanın uygulanabilirliğine etki skoru *PolicyMaker* yazılımı tarafından 840 olarak tespit edilmiştir. Bir başka deyişle, aktörlerin mevcut ilişki ağı ve güç dağılımı sabit kaldığında politikanın uygulanabilme gücü %80 seviyelerindedir. Bu sonuç, mevcut koşulların değişmediği varsayımı altında politikanın ilgili aktörler tarafından güçlü bir şekilde desteklendiğini ve aktörlerin politikanın uygulanabilirliğini oldukça yüksek bulduklarını göstermektedir.

Paydaş Analizi

Paydaş analizi, kurumların ve bireylerin temel hedeflerine ve her bir kurumun veya bireyin hedef önceliklerine karar vermek amacıyla büyük kurumların ve kararlar bağlantılı olan bireylerin değerlendirilmesini kapsamaktadır. Bu analiz politikada kilit rol oynayan kurumların (kilit aktörler) öncelikli hedeflerini ve gereksinimlerini tanımlamakta ve her bir kurumun politikayı ne oranda bir son olarak gördüğünü ya da başka bir sona giden yol olarak görüp görmediğini değerlendirmektedir.

Zonguldak bölgesindeki taşeron maden işletmesinin sahibi, maden sektöründeki özel işletmelerin öncelikli beklentilerinin politikadan kaynaklı olarak artan maliyetin diğer kamu aktörleri tarafından paylaşılması gerektiğini şu şekilde

açıklamaktadır:

“Nefes almamız için asgari 1600-1700 TL verilerse veya SSK veya sattığımız ton başına da bir 60-70 TL gelirse, işte vergi dilimi olabilir, bize bir şeyin gelmesi lazım. Şöyle de diyebilir yani fazla kömür sat fazla para al. Fazla kömür satmak için de çıkarmak lazım. Kömür çıkarman için de işçi alman lazım, bunlar hep bağlantılı. Eğer teşvikli olursa daha güzel olur yani bizim talebimiz öyle zaten.”

Soma davasının müdahil avukatlarından birisi olan KG1, mevcut durumda maden sektöründeki paydaşlar arasındaki bir ilişkiden ziyade, siyasi erk ile paydaşlar arasında hiyerarşik bir ilişki olduğunu ifade ederek şu tespitlerde bulunmuştur:

“Aslında ben bir planlama döneminde yaşadığımızı düşünmüyorum, yaşayamayız da... Bir çöküş dönemi yaşıyoruz. Dolayısıyla hiç kimsenin iki yıl sonrasını bile planlamaya çalıştığını zannetmiyorum aynı inşaat sektöründeki gibi madende de öyle... Mevcut siyasal iktidarın yarattığı imkanlar ortadan kalkıncaya kadar, daha Türkçesi mevcut siyasal iktidar gitmek zorunda kalıncaya kadar en hızlı ve en yaygın nasıl para kazanırız diyor öznelerin 4/3’ü... Dolayısıyla onların para kazanmak dışında bir amaç güttüklerini zannetmiyorum. Kamu idaresi için de bu böyle, kamu idaresi de tamamen siyasal iktidarın basıncı altında çalıştığı için işlerini kaybetmemeye çalışıyorlar, bu karmaşa sırasında bürokratik görevlerini kaybetmemeye çalışıyorlar. Oda ve sendika başkanları pozisyonlarını kaybetmemeye çalışıyorlar daha ciddi bir amaçları olduğunu zannetmiyorum. Herkes bu çöküş tamamlanıncaya kadar ya da bu fırtına geçinceye kadar pozisyonunu korumaya ve bunlardan özel sektör olanlar daha fazla para kazanmaya çalışıyor. Sadece şunu yapmaya çalışanlar olduğunu görüyorum: işçiler daha iyi, daha güvenli yaşam koşullarında işlerini geliştirmek istiyorlar, çalışmaya devam etmek istiyorlar, onların amaçları da o.”

Maden sektöründeki önemli STK’lerden birisinin başkanı, maden sektöründeki paydaşlar arasında politik çekişmenin ön planda olduğunu ve halkın da basın/sosyal medya aracılığı ile iş sağlığı güvenliği konusunda yanlış yönlendirildiğini şu şekilde açıklamaktadır:

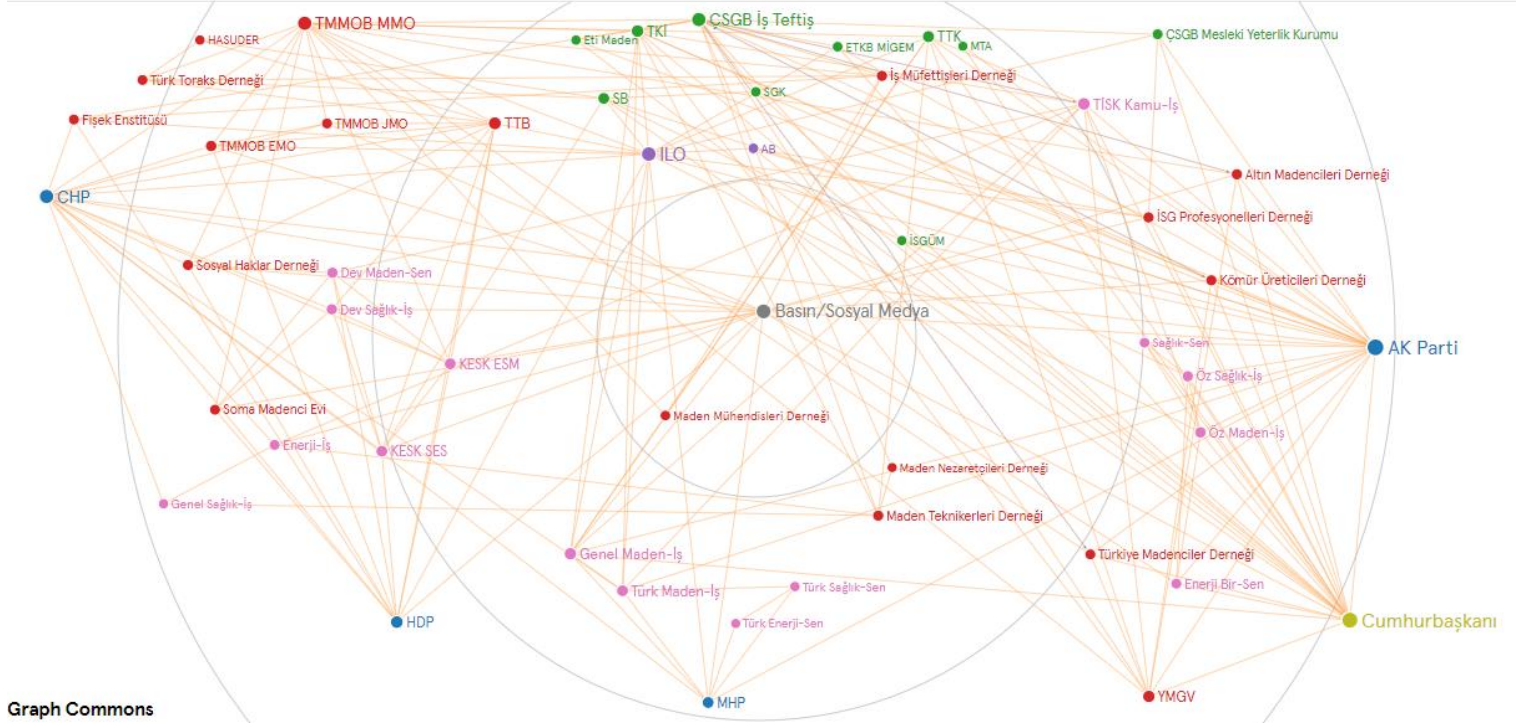
“Ülkede şu oldu madencilğe düşman olanlar arttı, yani bilinçsiz olarak. Bakınız madenler olmasa insanın yaşaması mümkün değil ama maden olmadan hiçbir şey yapamayacağını bile bile madencilğe karşı çıkıyor şimdi. Bunlar bu kadar basit değil! Çünkü Türkiye’de insanlar hep kulaktan dolma, bilgisi yok. Bunların içerisinde birileri var, çevre diyor bilmem ne diyor. Mesela Soma’daki bu kazanın olduğu şirketin bütün şeyleri düşman ilan edildi. Bu adamlar bilerek mi? O zaman her gün yüzlerce trafik kazası oluyor bizim bütün Türkiye düşmanımız olacak o zaman. Bunu fişteklediler. Niye? Bakın Türkiye’nin kömür üretimi düştüğü zaman birçok yerden 24-30

milyon ton yılda kömür ithal ediliyor. İki, enerji ithal ediyor; onu düştüğü zaman doğalgazı, petrolü daha çok kullanıyor. Şimdi bunların olması şu demek birilerinin bu işlerden çıkarı var. Türkiye'deki ne bileyim kömür madenleri kapanırsa en başta ithalatçılar bir kere kazanıyor. Madenciler de daha çok ilkel, büyük olanlar kendilerini fazla göstermek istemiyor, ortaya çıkmayayım diyor; küçük olanlar da işin bilincinde değil hiçbir propagandaları yok. Dolayısıyla halkı kim yönetiyor işte o gazeteler, televizyonlar... Onlara bakıyor, diyor ki 'istemezük!'

Politika Ağ Haritası

Elde edilen bulgulara göre oluşan politika ağ haritası www.graphcommons.com internet sitesi aracılığı ile görselleştirilmiş ve Grafik 1'de gösterilmiştir. Araştırmaya katılanların üzerinde en çok uzlaştıkları nokta politikanın üzerinde Cumhurbaşkanı ve akabinde Ak Parti'nin sahip olduğu etkidir. Bu aktörler politika üzerinde güçlü bir etkiye sahiptirler ve diğer aktörlerin önemli bir bölümünü de etkilemektedir. Politika ağ haritası *online* olarak <https://graphcommons.com/graphs/8a496c8f-a838-4f67-b881-c42995991c88> adresinden de incelenebilir.

Grafik 1. Maden Sektöründeki İş Sağlığı ve Güvenliği Politikasının Ağ Haritası



Geçiş Sürecinin Değerlendirilmesi

Değişiklikler genelde uygulayıcı kurumlarda, daha geniş kurumsal çevrelerde ve sosyal ve politik çevrelerde gerçekleşmektedir. Bu değişiklikler karar verme süreçlerini çeşitli şekillerde (belirli koşullara ve dahil olan kişilere bağlı olarak) etkileyebilmektedir. Bu bağlamda Soma havzasında maden işçisi olarak çalışan KG3 bölgedeki geçiş sürecini şu şekilde değerlendirmiştir:

“Ben kazadan önce de çalışıyordum hala çalışmaya devam ediyorum. İşverenin teknisyeni, şefi işçinin başında üretimi artırmak için ‘haydi haydi’ diye bir tabir vardır, kazadan sonra iş sağlığı uzmanları, şirketin yetkilendirdiği kişiler vasıtasıyla bu ‘haydi haydi’ olayı kalktı. Sonuçta işçi kaza yaparsa benim başım ağrır gibisinden biraz daha temkinli çalışma başladı. Getirdiği en büyük faydalardan birisi budur. İş sağlığı ve güvenliği konusunda uzman şeflerin nezaretinde mesela tehlikeli bir bölgede çalışıyorsun; eskiden mühendis gelirdi gazını ölçerdi, gazına bakardı ama şu an noktasına kadar, en ince ayrıntısına kadar inceliyor. Elinde bir cihaz metan gazının ölçüyor, oksijeni ölçüyor, teknik hata varsa uyarıyor. Eğer başındaki amir kurallara uymazsa iş sağlığı ve güvenliği uzmanı ceza yazma gerekirse işinden olurma gibi yetkileri var.”

Soma’da kazanın gerçekleştiği ocakta da çalışan bir başka maden işçisi olan KG5 ise politikanın geçiş sürecinde göçün arttığını şu şekilde ifade etmektedir:

“Yönetmelik insan hayatı üzerine olduğu için burada mesela eskiye nazaran, Soma olaylarından sonra devletin de gayretleriyle yönetmelikler vasıtasıyla göç buraya arttı, istihdam, işçi potansiyeli arttı. Artık işverenler kolay kolay işçi almıyor.”

Türkiye’nin en büyük maden işletmelerinden birisinin üst düzey yöneticisi olan G46 ise geçiş sürecini şu şekilde açıklamaktadır:

“Bizdeki işin sürecine baktığımızda bir sürü muhalif ile karşılaşyoruz. Bunu nükleerde de yaşıyorsunuz, kömür madenciliğinde de yaşıyorsunuz, rüzgar enerjisinde de yaşıyorsunuz. Çünkü çok derinlemesine etüt edilmiş ve gerekli önlemler alınmış değil. Şu geçmişte yaşadığımız sürece baktığımızda iki tane somut örnek vereyim, biri termik santrallerle ilgili, devlet çalıştırdı, çevreci üniteleri olmayan yatırımları ve pek çok çevre sorunu yarattı; dünyadaki politikalardan bağımsız olarak söylüyorum. Madenler aynı şekilde devlet sürecinde geçmişten gelen alışkanlarla düşük maliyet süreci politika belirlediği için gerekli çevre düşünülmeden yatırımlar yapıldığı için yine problemler yaşandı. Örneğin Kütahya Gümüşköy oradaki atık barajlarının patlaması ve siyanürün oradaki yataklara karışması ama işte onun için bizim işletmelerimizi de bir görmeniz lazım. Şu anda tamam bir takım yatırımlar var ama biz o yatırımlarında ötesine geçtik işyerimizde. Alınması gereken her türlü önlemler uluslararası standartlarda alınıyor

ve her şeyin de bu yatırımı artırıcı, maliyeti artırıcı bir faktör. Bunun bizim iş adamlarımızın ya da yatırımcıların mutlaka ortaya koyması gerekiyor. Keza iş güvenliğinde de aynı şey, iş güvenliğinde tamam biz kömür madenciliği yapmıyoruz, metal madenciliği kömür madenciliğine göre çok daha farklı ama kömür madenciliğini de adam gibi yapabilmek için de gerekli yatırımı sağlarsanız bu işi minimum riskle hayata geçirebilirsiniz. Önemli olan da bir kafaların değişmesi yani yatırımcı kafalarının değişmesi, ikincisi de bununla ilgili gerekli yatırımları yapmak. Tabii burada yönetim yani merkezi yönetim anlamındaki sürece bakmak lazım, işverenlerin kafaları böyle olunca, merkezi yönetimi de onların belirlediğini düşünürsek, onların yönlendirdiğini düşünürsek bu süreç giderek denetim mekanizmalarına bu şekilde yansıyor.”

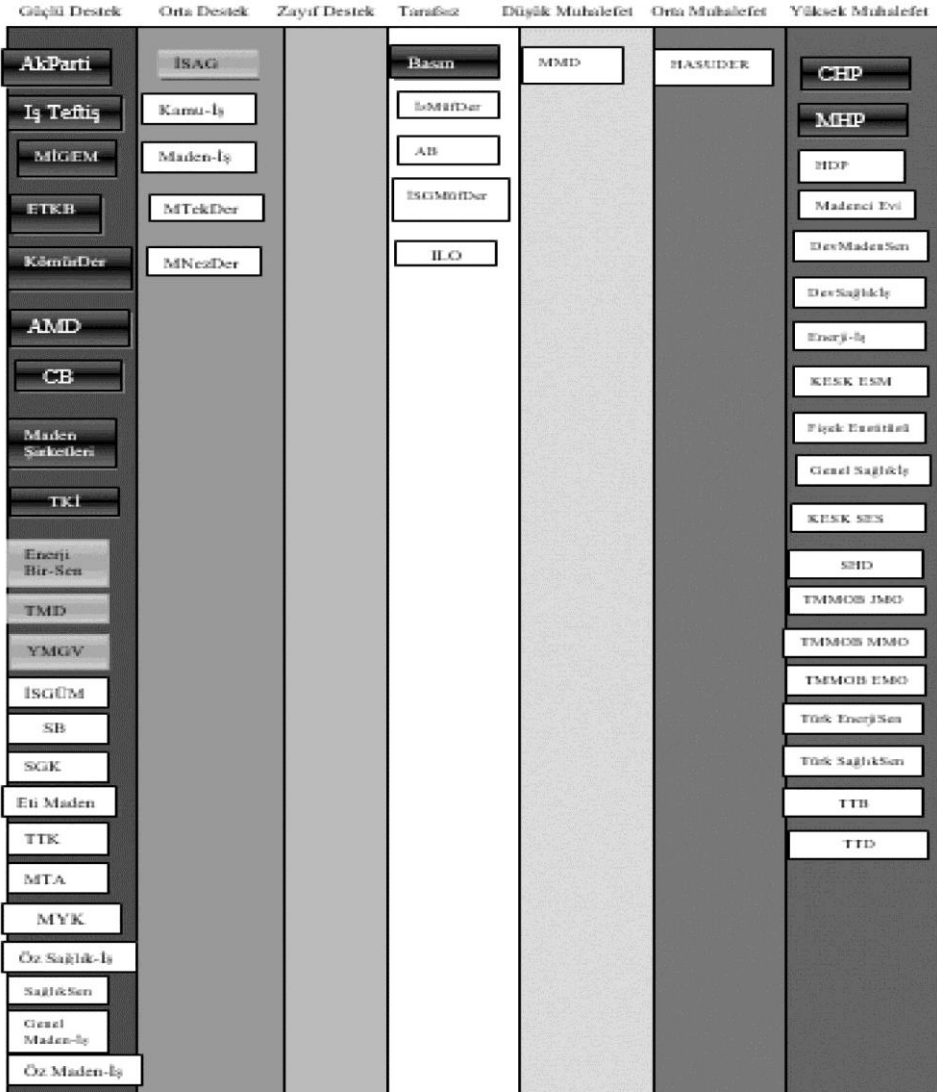
Politikaya ilişkin senaryolar

Araştırma kapsamında yapılan görüşmeler ışığında politikanın geleceğine ilişkin senaryolar üretilmiş ve bu senaryolara göre politikanın uygulanabilirliği PolicyMaker 5 programı ile analiz edilmiştir.

Senaryo 1: Maden Bakanlığının Kurulması

Araştırma kapsamında birçok görüşmeci ETKB'den ayrı olarak bir Maden Bakanlığı'nın kurulması gerektiğini, Maden Bakanlığı kurulduğu takdirde gerek bürokrasinin azalacağını gerekse iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin daha etkin politikaların uygulanabileceğini belirtmişlerdir. Bu doğrultuda Maden Bakanlığı kurulması durumunda politikanın uygulanabilirliği, aktörlerin pozisyonlarındaki ve politika üzerinde sahip oldukları güç derecesindeki değişimler *PolicyMaker5* programıyla ortaya konulmuştur. Buna göre Maden Bakanlığının kurulması aktörlerin pozisyonlarında çok fazla bir değişikliğe sebep olmayacaktır. Sadece Genel Maden-İş Sendikasının mevcut politikada düşük seviyede değerlendirilen desteği yüksek destek seviyesine çıkmaktadır.

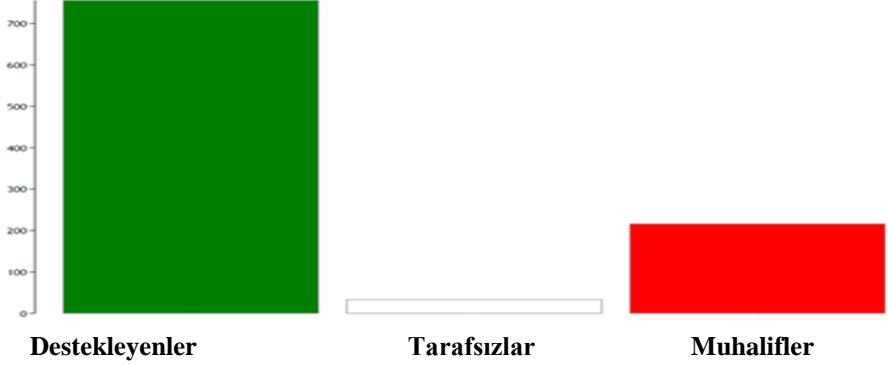
Şekil 4. Senaryo 1'e göre aktörlerin etki, güç ve pozisyonlarına göre dağılımı



PolicyMaker yazılım programından elde edilen Senaryo 1'e göre politikanın fizibilite grafiği Şekil 5'te gösterilmiştir. Senaryo 1'e göre politikanın uygulanabilirlik düzeyi 750 puan (%75) seviyesine düşmesine rağmen aktörlerin pozisyonları ve sahip oldukları güç ve etki seviyelerinde bir değişiklik olmamakta, bir başka deyişle senaryonun gerçekleşmesi aktörlerin pozisyonlarını değiştirmeleri için yeterli

değildir. Dolayısıyla Maden Bakanlığı kurulması durumunda politikanın uygulanabilir olduğu görülmektedir

Şekil 5. Senaryo 1'e Göre Fizibilite Grafiği



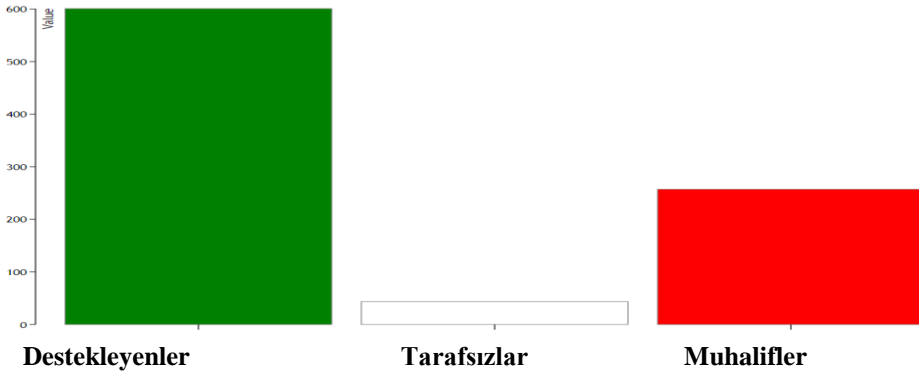
Senaryo 2: Madenlerin Kamulaştırılması, Rödövens, Taşeron Uygulamalarının Sona Erdirilmesi
Bu senaryonun gerçekleşmesi durumunda pozisyon ve etki güçleri büyük oranda değişmektedir. Mevcut politikaya muhalif olan aktörlerin tamamına yakını böyle bir senaryoyu desteklemekte, etki ve güçlerinde de artış gözlenmektedir. Aktörlerin etki, güç ve pozisyonları Şekil 6'da gösterilmiştir.

Şekil 6. Senaryo 2'ye göre aktörlerin etki, güç ve pozisyonlarına göre dağılımı

Güçlü Destek	Orta Destek	Zayıf Destek	Tarafsız	Düşük Muhalefet	Orta Muhalefet	Yüksek Muhalefet
CHP	MHP	Or-Muhalefet	Basın		EmeğinSes	AkParti
İş Teftiş	Maden-İş	Emek Sağ/Sen	ELG		ESAG	CEI
MDGE	Kamu-İş		AB			OrSağlık
TKİ	Havacılık		ESGMEİDür			Sağlık-Sen
ETEB	MTEKDer		SyMREDer			EMER
EDDP	MNEzDer					Künye-Dev
TTK	MMD					AMEP
İSGÜDS						Maden Sektörleri
Edi Maden						YMGV
SGK						
MTA						
SE						
MYK						
Emenji-İs						
CemalMadenİş						
Dev Sağlık İş						
Cemal Sağlıkİş						
İzmir EnerjiDev						
KİSK SEN						
Madenler Dev						
SHED						
EMERSON MAD						
EMERSON MAD						
EMERSON MAD						
ETB						
ETD						
Emek Enerji Sen						
Dev Maden Sen						
KİSK ENM						

Senaryo 2'ye göre madenlerin kamulaştırılması, rödövan, taşeron uygulamalarının sona erdirilmesi durumunda uygulanabilirlik düzeyi 600 seviyesine kadar gerilemektedir. Buna rağmen politika aktörlerinden kaynaklanabilecek zorluklarla karşılaşılmasına karşın politika halen uygulanabilir durumdadır.

Şekil 7. Senaryo 2'ye Göre Fizibilite Grafiği

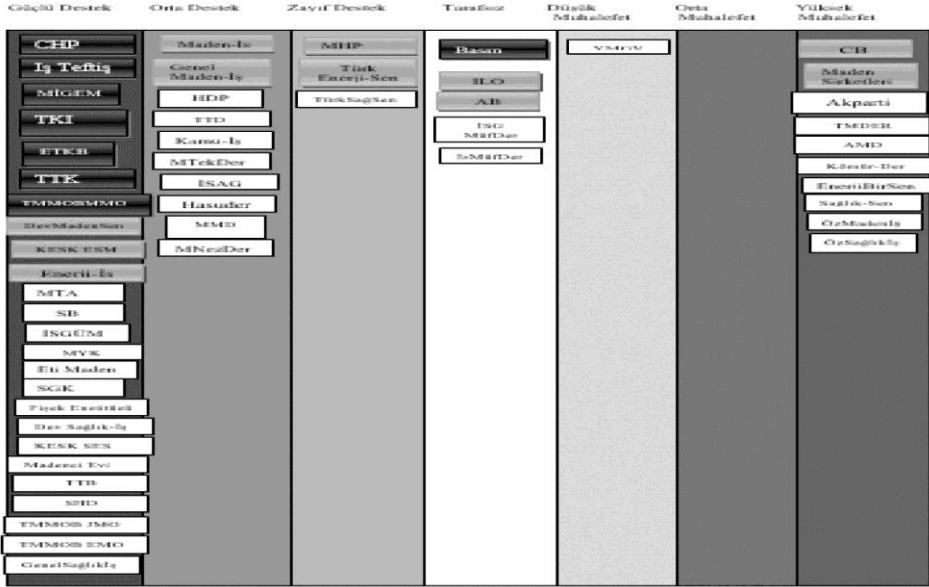


Senaryo 3: Hükümet Değişikliği

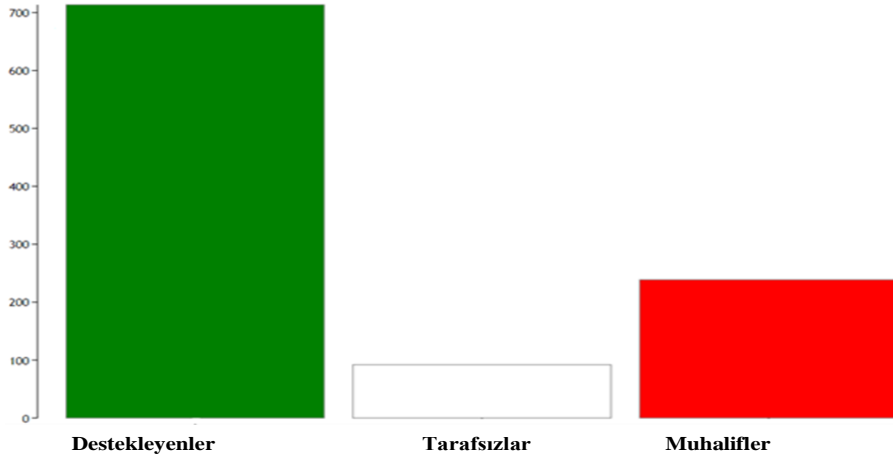
Hükümet değişikliği senaryosu, yaratacağı düşünülen katastrofik etkiden dolayı PHY'nin kullanıldığı çalışmalarda sıklıkla denenmiştir. Olası bir hükümet değişikliği

durumunda mevcut hükümet ve ona paralel olarak pozisyon belirleyenlerin güçleri azalarak yüksek muhalefet pozisyonuna geçecekleri öngörülmektedir. Katılımcılar, hükümet değişikliği durumunda AB'nin gücünün artabileceğini, sendika ve meslek odalarının muhalefet pozisyonundan destek pozisyonlarına geçerek güçlerini artıracaklarını, işveren örgütlerinin ise muhalefet pozisyonuna geçeceklerini öngörmüşlerdir.

Şekil 8. Senaryo 3'e göre aktörlerin etki, güç ve pozisyonlarına göre dağılımı



Senaryo 3'e göre olası bir hükümet değişikliğinde yeni kurulacak hükümetin sunacağı politika, mevcut hükümetinki kadar olmasa da güçlü bir uygulanabilirliğe sahip olacaktır. Parti programları incelendiğinde; madenlerin kamulaştırılması, rüdvans ve taşeron uygulamalarının kaldırılması ve çalışmaktan kaçınma hakkının tanınmasının muhalefet partilerinin temsilcileri tarafından dile getirildiği görülmektedir.

Şekil 9. Senaryo 3'e Göre Fizibilite Grafiği

Değişim İçin Stratejiler Teklif Etme

Haritalamanın altıncı adımı, karar verme sürecinde özellikle güç dengelerini değiştirecek düzenlemelerin ve değişim stratejilerinin tanımlanması ve değerlendirilmesidir. Buradaki amaç, kararı gündeme getirmeye yardım etmek ve kararın istenik yönde alınması olasılığını artırmaktır (Reich, 1994:24). Bu doğrultuda araştırma kapsamında gerek doküman analizi gerekse görüşmelerden elde edilen bilgiler ışığında stratejiler önerilmiş ve bu stratejilerin gerekçeleri, gerçekleştirilme için uygulanacak yöntemler açıklanmıştır.

Tablo 1. Araştırma Kapsamında Geliştirilen Stratejiler

Strateji 1	Madencilik alanında uzmanlaşmanın sağlanması ve yeraltı kömür madenciliği, yer üstü kömür madenciliği, cevher madenciliği şeklinde ayrılması
Strateji 2	İş güvenliği uzmanlarının çalıştıkları işletmenin maaşlı elemanı olmaktan çıkarılarak, bağımsız çalıştıkları bir yapının kurulması
Strateji 3	Çalışmaktan kaçınma hakkının uygulanabilirliğinin artırılması
Strateji 4	Maden işyerlerinde zorunlu kişisel kaza sigortasının etkinleştirilmesi
Strateji 5	Madenlerde teknik nezaretçilerin bağımsız ve güvenceli bir yapıya kavuşturulması ve etkin denetimi
Strateji 6	Maden işyerlerinde iş kazası ve meslek hastalıkları konusunda karar vericilerin sağlıklı karar alabilmelerini sağlayacak ortak bir istatistik veri tabanının oluşturulması
Strateji 7	Büyük maden havzalarında meslek hastalıkları hastanelerinin kurulması
Strateji 8	Sağlık Etki Değerlendirme (SED) sisteminin getirilmesi

Yapılan görüşmelerde üzerinde en fazla durulan konulardan bir tanesi de madenlerin tek bir tür olmadığı ve buna paralel olarak da iş sağlığı ve güvenliği tedbirlerinin de maden türüne ve özelliklerine göre farklılık göstermesi gerektiği olmuştur. Bu farklılığın sağlanabilmesi için maden iş kolunda görev yapan iş güvenliği uzmanlarının maden ve ocağın türüne göre uzmanlaşmaya gitmesine olanak tanınmalı, hem iş güvenliği uzmanlarının yapacakları iç denetim sırasında hem de verecekleri eğitimlerde mevcut ocak yapısına ve potansiyel tehlikelere yönelik eğitim müfredatları hazırlanmalı ve bunlar tüm Türkiye’de sürekli hale getirilmelidir (*Strateji 1*).

İş güvenliği uzmanlarının çalıştıkları işletmenin maaşlı elemanı değil, bağımsız olarak çalıştıkları bir yapıya dönüştürülmesi araştırma kapsamında en çok dile getirilen meselelerden bir tanesidir (*Strateji 2*). İşletmelerdeki iş güvenliği uzmanlarının maaşlarını o işletmeden almaları ve dolayısıyla maaşını aldıkları işletmenin eksiklerini bildirmede sorunlar yaşanabilmesi gerekçe olarak gösterilmektedir. TEPAV ise maaşları işveren tarafından verilen iş güvenliği uzmanlarının maaşlarının sigorta şirketleri tarafından ödenmesini önermektedir (TEPAV, 2015:151). İş güvenliği uzmanlarının maaşlarının oluşturulacak havuzdan ya da sigorta şirketleri tarafından karşılanması maden işletmelerinin de destekleyecekleri bir uygulamadır. Bu yönüyle bu stratejinin uygulanabilir olduğu düşünülmektedir.

Türkiye ILO’nun çalışmaktan kaçınma hakkını düzenleyen 119 sayılı sözleşmesini 1967 yılında kendi hukukunda da onaylamıştır. ILO sözleşmesi, tehlikeli olarak belirtilen koruyucusuz makinede çalışmayı tümenden reddetmekte ve bu makinenin sergilenmesinin, ithalinin, alımının, satımının ve kiralanmasının yasak olması sebebiyle işveren “çalış talimatı” verse dahi bu talimatın yok hükmünde olduğunu belirtmektedir. Buna karşın 6331 Sayılı Kanun, işçinin önce işverene başvurması ve ancak onun onayından sonra işi bırakabilmesine olanak tanımaktadır. Birçok işverenin bu yükümlülüklerini yerine getirmedikleri görülmektedir. Onun için bu hakkın kullanılabilmesi, işyerlerinde iş sağlığı güvenliğinin sağlanmasının, en önemli “*anahtar*”larından birisi olarak görülmektedir (*Strateji 3*). Bunu sağlayacak düzenlemeler ise can kaygısına yol açacak koşulların yok edilmesi, işçilerin algılandığı kader, fitrat vb. doğal-değişmez olguların aşılması ve yaşamsal tehlike karşısında işçinin “*işveren izni*”ni beklememesi biçimindeki yasal değişiklik için girişimlere hemen başlanması olmak üzere üç başlıkta ifade edilebilir (Fişek, 2015:13-14).

Maden Çalışanları Zorunlu Ferdi Kaza Sigortası 2015 yılında yürürlüğe girmiştir. Bununla birlikte zorunlu ferdi kaza sigortası etkin bir şekilde henüz kullanılamamaktadır. Bu sigortanın etkinliğinin artırılması denetim mekanizmasını da çeşitlendirerek güçlendirebilecektir (*Strateji 4*). Yönetmelikte, risk primlerinin önceden belirlenmekte ve maden ve çalışan türü ayırt etmeksizin aynı şekilde uygulanmaktadır. Sigorta zorunluluğu korunarak, prim tutarlarının sigorta şirketlerinin her bir madende yapacağı risk değerlendirmelerine göre belirlenmesi

şeklinde geliştirilmesi faydalı olabilecektir. Bu şekilde, özel kömür madenlerine yönelik olarak, her bir çalışan için ödedikleri sigorta primini düşürmek amacıyla İSG koşullarını iyileştirmelerini öngören ek teşvik imkanı yaratılacaktır (TEPAV, 2015:151).

Teknik nezaretçi, maden işletmelerinde faaliyetlerin işletme projesine, teknik ve emniyet kurallarına göre yürütülüp yürütülmediğini kontrol ederek, tespit ettiği projeye aykırılık ve iş güvenliği ihlalleri ile alınması gerekli tedbirleri işverene bildiren teknik görevlidir. Teknik nezaretçinin mevzuatta ayrıntılı olarak belirlenen nezaret görevinin yerine getirilip getirilmediğine ilişkin bir kontrol mekanizması bulunmamaktadır. Buna ilaveten yaptırım içeren düzenlemeler caydırıcılıktan uzak olarak değerlendirilmektedir. Farklı mevzuat hükümlerinden kaynaklanan yetki ve görev karmaşasına son verilmesi, görev ve sorumlulukların kesin hatlarla tazmini gerekmektedir. Tüm bunların gerçekleştirilmesi teknik nezaretçilerin alacağı bağımsız kararlarla mümkün olmaktadır. Tüm bunların sağlanması ise işverenden bağımsız ve güvenceli bir yapı ile mümkün olabilecektir (*Strateji 5*). Teknik nezaretçilerin ücretlerinin, işverenlerden yapılacak kesintilerle oluşturulacak ortak bir fondan karşılanması, iş sözleşmelerinin işveren yerine fon gelirleri ile oluşturulacak birlik ya da kooperatiflerle yapılması, bu birlik ya da kooperatifin yönetiminin ise işçi ve işveren temsilcileri kamu otoritesi temsilcilerinden oluşturulması faydalı olacaktır (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2015: 129-130).

Türkiye’de maden işyerlerinde iş kazaları ve meslek hastalıklarına ilişkin olarak birçok kurum kayıt tutmakta ve bu kayıtlar birbiriyle çelişmektedir. Dolayısıyla bu kayıtlar üzerinden yapılacak değerlendirmeler sağlıklı sonuçlar vermemektedir. Somut bir değerlendirme yapabilmek için iş kazası ve meslek hastalıkları ile ilgili ölçülebilir hedeflerin konulması gerekmektedir (*Strateji 6*). Sağlıklı verinin sağlanabilmesinin öncelikli yolunun kaynağında tespit olduğu ifade edilebilir. İşe alımlarda ve iş sırasında sık aralıklarla yapılacak ayrıntılı işçi muayeneleri, hem meslek hastalıklarının teşhisine yardımcı olacak hem de sağlıklı bir istatistik akışını sağlayacaktır. Meslek hastalıkları sonucu ölümler belirli bir sürecin sonunda gerçekleştiği için süreç içerisinde etkin ve sık işyeri hekimi muayeneleriyle sonuç alınabileceği düşünülmektedir.

Türkiye’de İstanbul, Ankara ve Zonguldak’ta olmak üzere toplam üç meslek hastalıkları hastanesi bulunmaktadır ve tüm Türkiye, bulunduğu coğrafi konuma göre bu üç hastaneye bağlı durumdadır. Bu durumun maden işyerlerindeki meslek hastalıklarının tanı, teşhis ve tedavisinin etkin olarak yapılamamasının en önemli faktörlerinden birisi olduğu ifade edilebilir. Büyük maden havzalarına meslek hastalıkları hastanelerinin kurulmasının bu sorunu ortadan kaldıracığı düşünülmektedir (*Strateji 7*).

Türkiye’de kömürlü termik santral kurulması aşamasında yalnızca Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından bir Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) süreci yaşanmaktadır. Sağlığı etkileme potansiyeli olan her endüstriyel girişimin kurulmasından önce Sağlık Etki Değerlendirmesi (SED) yapılması tek taraflı olarak

gelişen bu sürecin derinlemesine analiz ve denetime tabii tutulmasını sağlayacaktır (*Strateji 8*). Sağlık Bakanlığı, ilgili valilik, üniversite, TTB, sendika ve diğer STK temsilcilerinden oluşturulacak bir heyet ile yapılacak maden ya da santral yatırımlarının bölgedeki insan sağlığına olası etkilerini değerlendirecek bir komisyon tarafından SED değerlendirme raporları hazırlanarak, bu rapor sonucunun gerekli ruhsatların verilmesi için ön şart olarak kabul edilmesi sağlanmalıdır (Pala ve İlhan, 2016:149).

Sonuç ve Öneriler

Bu çalışmada maden sektöründeki iş sağlığı ve güvenliği politikaları PHY ile analiz edilmiştir. Yöntemin bir gereği olarak öncelikle maden sektöründeki iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin tüm aktörler tespit edilmiş ve her bir aktöre ulaşılmaya çalışılmıştır. Ağ haritasının ve paydaş analizinin yapılabilmesi için öncelikle görüşme yapılan aktör temsilcisine politika ile ilgili olarak pozisyonları, etki ve güçlerini değerlendirmesi istenmiş, akabinde de diğer tüm aktörleri pozisyon, etki ve güç bakımından değerlendirmeleri beklenmiştir. Böylelikle tüm aktörler için bir ağırlıklandırılmış pozisyon, etki ve güç ortalaması elde edilmiş ve ilişki ağı ve paydaş analizi bu ortalama üzerinden PolicyMaker 5 yazılım programına girilmiştir.

Yapılan görüşmelerde ve doküman analizinde politikanın uygulanabilirliğinin artırılmasındaki en önemli fırsat olarak Soma faciasından sonra toplumun genelinde madenler başta olmak üzere iş sağlığı ve güvenliği konusunda oluşan duyarlılık gösterilmektedir. İş sağlığı ve güvenliği alanında yapılacak düzenlemeler bu duyarlılık nedeniyle daha güçlü bir şekilde uygulanabilecektir. Bir başka fırsatın ise güçlü bir tek parti iktidarının varlığının, iş sağlığı ve güvenliği politikasını etkili bir şekilde uygulanabilmesini kolaylaştırabileceği ifade edilmiştir.

Araştırmada kullanılan PHY ile yapılan diğer çalışmalar incelendiğinde, analiz edilen politikalarda katastrofik bir etki yaratabileceği düşünüldüğünden, hükümet değişikliğinin de senaryo olarak test edildiği görülmektedir. Bu nedenle bu araştırmada da olası bir hükümet değişikliği durumunda maden işyerlerindeki iş sağlığı ve güvenliği politikasında ne tür değişiklikler olabileceği taraf görüşleri, parti programları ve doküman analizi ile ortaya konularak *PolicyMaker* programı ile analiz edilmiştir. Her hükümetin bir madenlerde iş sağlığı ve güvenliği politikası olacağı aşikar olmakla birlikte, hükümetin bir koalisyon hükümeti mi, azınlık hükümeti mi yoksa bir tek parti hükümeti mi olacağı ya da oluşacak hükümetin programının gücü, politikanın diğer aktörleriyle olası ilişkileri uygulanacak politikanın etki ve gücünde belirleyici olmaktadır. Bu araştırma kapsamında olası bir hükümet değişikliği senaryosunda politikanın etki ve gücünde azalma olmasına rağmen uygulanabilir olduğu görülmektedir.

Politika Haritalama Yöntemi ile politika analizinin gerçekleştirildiği bu çalışmada tespit edilen mevcut politikayı destekleyen, muhalif ya da tarafsız tüm taraflarla yüz yüze görüşmeler yapılmış, yüz yüze görüşmenin sağlanmadığı

durumlarda ise doküman analiziyle ilgili taraf araştırmaya dahil edilmeye çalışılmıştır. Bununla birlikte sağlık ve maden bürokrasisinin ilgili politikaların teknik altyapısını sağlayan rollerinden ötürü mevcut politikaların destekleyicisi konumunda olması, politikanın içeriğinden bağımsız olarak büyük bir desteğe sahip olduğunu göstermektedir. Tüm taraflarla görüşmeler sonucunda Türkiye'deki öncelikli sorunun toplumun genelinde bir güvenlik kültürü anlayışının olmayışı olduğu tespit edilmiştir. Bu durum sadece maden alanına ait bir problem olmamakla birlikte, madencilik alanına yansımaları toplum üzerinde yıkıcı etkiler bırakan facialar şeklinde ortaya çıkmaktadır. İş sağlığı ve güvenliği alanında güvenlik kültürünü takip eden en büyük ikinci problem, denetimin bir türlü etkin bir şekilde yapılamamasıdır. Buna ilişkin mevzuat, gelişmiş ülkelerin mevzuatları seviyesinde olmasına rağmen toplum genelinde kurallara uymamanın cezasızlığı ve mazur görülebileceğine olan inançtır. Trafik cezaları, idari ve adli cezalarda dönem dönem yaşanan af ve indirimler bu inancı beslemektedir. Çalışma sonucunda elde edilen üçüncü bir sonuç ise dünyada başarılı örnekleri görülmesine rağmen rödövan ve taşeron uygulamalarının Türkiye'de erken dönem kapitalizm uygulamalarını çağrıştırması, karar vericiler üzerindeki işverenlerin yoğun gücü, buna karşılık Türkiye'deki yüksek genç işsizliğinin bir sonucu olarak çalışanların güvencesiz bir şekilde çalıştırılmaları ve sendikalaşmanın önündeki resmi olmayan baskıların varlığıdır.

Araştırma kapsamında elde edilen bu sonuçlar ışığında şu önerilerde bulunulabilir:

- Sağlığı etkileme potansiyeli olan her endüstriyel girişimin öncesinde Sağlık Etki Değerlendirmesi (SED) yapılmalıdır.
- Maden Kanunu'ndan bağımsız bir şekilde, özel olarak yeraltı ve yerüstü kömür madenciliğini ilgilendiren bir kömür kanunu çıkarılmalıdır.
- Maden Bakanlığı kurularak oldukça farklılık gösteren enerji ve maden alanları birbirinden ayrılmalı ve böylelikle her iki alanın da daha etkin yönetilmesi sağlanmalıdır.
- Maden havzalarına madencilik meslek liseleri kurularak, eğitim seviyeleri düşük olan maden işçilerinin bu liselerden yetişmesi ve dolayısıyla güvenlik kültürünün okul çağından yerleştirilmesi sağlanmalıdır.
- İş müfettişlerinin sayıları artırılmalı, özlük hakları iyileştirilerek iş müfettişliği sektörce cazip bir meslek haline getirilmelidir.
- Madencilik işkolunda üniversitelerden itibaren branşlaşma sağlanmalı, maden mühendisinden işçisine kadar yeraltı-yerüstü ve kömür-cevher madenciliği ayrıştırılarak profesyonelleşme sağlanmalıdır.
- Denetim konusunda *'herkes için, herkes tarafından ve her zaman'* prensibiyle hareket edilerek meslek odalarının, sendikaların, valiliklerin de denetim yapabilmeleri sağlanmalıdır.
- Vardiya değişimlerinin yerüstünde yapılması bir denetim ve ceza konusu haline getirilmeli ve görülen aykırılıklarda cezai yaptırımlar etkin bir şekilde

uygulanmalıdır.

- Yangın, iş kazası ve meslek hastalıkları alanlarında çalışanlara zorunlu sigorta sistemi getirilerek denetimin çeşitliliği ve sürekliliği sağlanmalıdır.

- Maden alanındaki tüm bileşenlerin erişimine açık, şeffaf ve güncel bir veri tabanı oluşturulmalıdır.

- BDDK, EPDK, TAPDK örneklerinde olduğu gibi kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali özerkliğe sahip ve kurulacak Maden Bakanlığı ile ilişkili bir Madencilik Üst Kurulu kurulmalıdır. MİGEM'in yerini alacak Madencilik Üst Kurulu, TKİ, TTK gibi kuruluşlarda görev yapan tecrübeli personelden oluşturulacak ve maden projelerinin onaylanması ve teknoloji açısından aktif sürekli denetlenmesini sağlayacak modern bir yapıda olmalıdır.

- Maden işçilerinin profili incelendiğinde, düşük eğitim seviyesine sahip çalışanlar oldukları görülmektedir. Dış kaynaktan alınan, alaydan yetişme bir öğretim sistemi yerine, Milli Eğitim Bakanlığı tarafından maden havzalarında maden meslek liseleri kurulmalı ve maden işçileri genç yaşta bu okullarda yetiştirilmelidir. Özellikle yeraltı kömür madenlerine altı aylık uygulamalı eğitim aldıktan sonra inilebilmesi zorunlu hale getirilmelidir.

- Tüm tarafların temsilcilerinden oluşan, mevcut denetim aktörlerinin yerine değil bağımsız yapıda bir Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Kurumu kurulmalı, iş güvenliği profesyonellerinin ücretleri işverenden değil bu kurum bünyesinde oluşturulacak bir havuzdan karşılanmalı ve kurumun aldığı kararlar yaptırım mekanizmasının içerisine yerleştirilmelidir.

- Anaokul çağından itibaren tüm Türkiye'de güvenlik kültürü dersleri zorunlu hale getirilmeli ve bu ders tüm eğitim kademelerinde tekrarlanmalıdır.

- Kurulacak maden meslek liseleri ve üniversitelerin maden teknikerliği ve maden mühendisliği bölümleri için staj imkanları yasal düzenlemeler yapılarak artırılmalıdır.

- Sendikanın aynı zamanda bir dış denetim unsuru olduğu unutulmayarak sendikalaşmanın önündeki ILO standartlarıyla da çelişen engellemeler kaldırılmalıdır.

KAYNAKÇA:

- Aliyu, Z.Y. (2002). Policy Mapping for Establishing A National Emergency Health Policy for Nigeria, BMC Int. Health and Human Rights, 2002, 2:5.
- Buse, K., Mays, N. and Walt, G. (2005). Making Health Policy. Open University Press.
- Dye, T. R. (2002). Understanding Public Policy. 10th Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Fişek, A. G. (2015). Can Kaygısı ile İşi Reddetme. Çalışma Ortamı Dergisi, 139:13-14.
- Glassman, A., Reich, M.R., Laserson, K. and Rojas, F. (1999). "Political Analysis of Health Reform in The Dominican Republic", Health Policy and Planning, 14 (2): 115-126.
- İnternet: <http://dev1.ed-projects.nyu.edu/policymaker/> adresinden 05 Aralık 2016'da alınmıştır.
- İnternet: <https://graphcommons.com/graphs/8a496c8f-a838-4f67-b881-c42995991c88> adresinden 04.05.2018 tarihinde alınmıştır.
- Kajula, P.W., Kintu, F., Barugahare, J. and Nema S. (2004). Political Analaysis of Rapid Change in Uganda's Health Financing Policy and Consequences on Service Delivery for Malaria Control, International Health Management, 19:133-153.
- Kamu Denetçiliği Kurumu (2015). Soma Maden Kazasından Hareketle Kömür Madencilğinde İş Sağlığı ve Güvenliği Özel Raporu. Kamu Denetçiliği Kurumu Yayınları No:10.
- Kickbusch, I. (2009). Policy Innovations for Health. In: Policy Innovation for Health. Ed.:Ilona Kickbusch. New York: Springer Science Business Media. 1-22.
- Krajewski-Siuda, K., Romaniuk, P. and Gericke, C.A. (2008). "Political Analysis of The Conception of The Polish National Health Fund" Journal of Public Health, 16:153-159.
- Makal, A. (1999). Türkiye'de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri:1920-1946. Ankara: İmge Kitabevi.
- Özveri, M. (2015). İşçi Sağlığı, İş Güvenliği ve İş Cinayetleri. İstanbul: Birleşik Metal-İş Yayınları.
- Pala, K. ve İlhan, B. (2016). Cop21 Paris Toplantısı ve İklim Değişikliğine Karşı TTB Tutumu. Toplum ve Hekim Dergisi, 31 (2):146-149.
- Patrick, L. D. and Erickson P. (1993). Health Status and Health Policy Quality of Life in Health Care Evaluation and Resource Allocation. Oxford University Press.
- Patton, M. Q. (1987). How to Use Qualitative Methods in Evaluation. California: Sage Publication.
- Reich, M. R. (1994). Political Mapping of Health Policy- A Guide for Managing the Political Dimensions of Health Policy. Data For Decision Making Project, Harvard School of Public Health.

- Reich, M. R. (1995). The Politics of Health Sector Reform in Developing Countries: Three Cases of Pharmaceutical Policy. *Health Policy*, 32 (1-3):47-77.
- Shretta, R., Walt, G., Brugha, R. and Snow, R. W. (2001). A Political Analysis of Corporate Drug Donations: The Example of Malarone® in Kenya, *Health Policy and Planning*, 16(2):161-170.
- Swart, D. and Reddy, P. (1998). Strengthening Comprehensive Tobacco Control Policy Development in South Africa using Political Mapping. *Medical Research Council*, South Africa.
- Şenel-Tekin, P. ve Çelik, Y. (2011). Health Sector Public-Private Partnership Policy in Turkey, *Ankara Sağlık Hizmetleri Dergisi*, 10 (1):45-57.
- TEPAV (2015). Türkiye Kömür Madenciliği Sektöründe Sözleşmesel Düzenlemeler- Gerçekleşme Biçimleri, Boyutları, Nedenleri, Yasal Nedenleri ve İSG Üzerindeki Etkisi Raporu, 127, 140, 151.
- Türkiye Barolar Birliği (2014). Türkiye Barolar Birliği İnsan Hakları Merkezi Soma Maden Faciası Raporu. Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 27, 146.
- Varvasovszky, Z. and McKee, M. (1998). “An Analysis of Alcohol Policy in Hungary: Who Is in Change?”, *Addiction*, 93:12, 1815-1827.
- World Health Organization. *Health 21: The Health for All Policy Framework for the WHO European Region*. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe; 1999. 2-3.