



Güneş A. Aşık¹

Baş Ekonomist, Ekonomi Çalışmaları

MADENCİLİK SEKTÖRÜ: Çocuk İşçiler, Hukuk ve İstatistikler

Bu yazının amacı hali hazırda süren tartışmaların ekonomik, hukuksal ve düzenleyici politikalar bakımından adım atılabilir bir zemine taşınmasına katkı sağlayabilmek ve Soma'da 301 işçinin hayatını kaybetmesi neticesinde ancak dikkatimizi çekebilen bir sektöre dair aslında incelenmesi gereken ne çok veri olduğunun gösterilmesi ve verilerin nelere işaret ettiğinin anlatılmasıdır. Herkesin elinden gelen en kolay şey olan ve hiçbir çaba göstermeden vicdanlarımızı rahatlatmaya yarayan rahmet dileklerinden öteye geçebilmek için rakamlara dikkat çekmektir. Türkiye'deki işgücü piyasaları üzerine araştırma yapan ve düzenli olarak hane halkı işgücü veri setleriyle çalışan biri olarak Soma'da yaşanan trajedi sonrasında sektöre ve özellikle de çocuk işçilere dair bildiklerimizin verilerle ne kadar örtüştüğünü kontrol etme ihtiyacı üzerine bu yazı çıkmıştır.²

¹ <http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1274/Gunes+A.+Asik>

² Kanuni düzenlemeler hakkında yardımları için Mahmut Özdi'l'e, yazının geneli hakkındaki katkıları nedeniyle Ayda Erbal'e ve verilerin hesaplanmasında ikinci bir göz sunan Efşan Nas Özen'e çok teşekkür ederim.

TÜİK'in hane halkı işgücü anketleri Türkiye'deki işgücü durumunu yansıtmaya gücü olan bir örneklem çerçevesinde işgücü piyasalarına dair bilgileri içerir ve AB'nin istatistiksel sınıflandırmasıyla uyumlu olarak Türkiye'nin 26 bölgesini temsil gücüne sahiptir. TÜİK bu anketleri yaklaşık 44,000 hane halkı ile düzenli olarak gerçekleştirmektedir ve istatistiksel olarak Türkiye'deki resmini çok yüksek bir güven aralığı içerisinde yansıtabilmektedir. TÜİK'in çocuk işgücü anketleri de ayrıca kamuya açık olarak web sitelerinde mevcuttur. Ancak bu yazımızda TÜİK'in çocuk işgücü anketleri yerine, hane halkı işgücü anketlerine dayanarak rakamlara bakıyoruz. Nedeni ise TÜİK'in hane halkı işgücü veri setlerinin sektörel ve diğer detaylar bakımından daha zengin olması.³ Bu veri setleriyle çalışan her araştırmacının kolaylıkla kontrol edebileceği üzere maalesef Türkiye'de başka diğer her sektörde olduğu üzere madencilik sektöründe de çocuk işçiler çalıştırılmaktadır. Bu yazıda önce çocuk işçilerle ilgili hukuki düzenlemeleri, daha sonra da istatistiklerin neler gösterdiğini ortaya koyacağız.

1- Çocuk İşçilere Dair Hukuksal Çerçeve:

Çocuk işçilerin çalıştırılmasına ilişkin mevzuat 4857 sayılı İş Kanunu ve Çocuk ve Genç İşçilerin Çalıştırılma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikle düzenlenmiştir. Hukuki çerçeve temelde 14 yaşını doldurmuş çocukların okullarını aksatmaması koşuluyla güvenli iş ortamında hafif işlerde çalıştırılmasına izin vermekle birlikte çok açık bir biçimde maden ocakları, kablo döşemesi, kanalizasyon ve tünel inşaatı gibi alanlarda çalıştırılmasını yasaklamaktadır. Kanun maddeleri şu şekildedir:

4857 sayılı İş Kanunu:

Çalıştırma yaşı ve çocukları çalıştırma yasağı

Madde 71 – On beş yaşını doldurmamış çocukların çalıştırılması yasaktır. Ancak, ondört yaşını doldurmuş ve ilköğretimi tamamlamış olan çocuklar, bedensel, zihinsel ve ahlaki gelişmelerine ve eğitime devam edenlerin okullarına devamına engel olmayacak hafif işlerde çalıştırılabilirler. Çocuk ve genç işçilerin işe yerleştirilmelerinde ve çalıştırılabilecekleri işlerde güvenlik, sağlık, bedensel, zihinsel ve psikolojik gelişmeleri, kişisel yatkınlık ve yetenekleri dikkate alınır. Çocuğun gördüğü iş onun okula gitmesine, mesleki eğitiminin devamına engel olamaz, onun derslerini düzenli bir şekilde izlemesine zarar veremez.

On sekiz yaşını doldurmamış çocuk ve genç işçiler bakımından yasak olan işler ile on beş yaşını tamamlamış, ancak ons ekiz yaşını tamamlamamış genç işçilerin çalışmasına izin verilecek işler, on dört yaşını bitirmiş ve ilköğretimini tamamlamış çocukların çalıştırılabilecekleri hafif işler, on altı yaşını doldurmuş fakat on sekiz yaşını bitirmemiş genç işçilerin hangi çeşit işlerde çalıştırılabilecekleri ve çalışma koşulları Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından altı ay içinde çıkarılacak bir yönetmelikle belirlenir. Temel eğitimi tamamlamış ve okula gitmeyen çocukların çalışma saatleri günde yedi ve

³ TÜİK'in hane halkı işgücü anketlerinin dezavantajı ise 15 yaşın altındaki çocuk işçileri göremememiz. Dolayısıyla aşağıda göstereceğimiz istatistikler yalnızca 15-18 yaş arasındaki çocuk işçilerin durumunu göstermektedir.

haftada otuzbeş saatten fazla olamaz. Ancak, onbeş yaşını tamamlamış çocuklar için bu süre günde sekiz ve haftada kırk saate kadar artırılabilir. Okula devam eden çocukların eğitim dönemindeki çalışma süreleri, eğitim saatleri dışında olmak üzere, en fazla günde iki saat ve haftada on saat olabilir. Okulun kapalı olduğu dönemlerde çalışma süreleri yukarıda birinci fıkrada öngörülen süreleri aşamaz.

Yer ve su altında çalışma yasağı

Madde 72 - Maden ocakları ile kablo döşemesi, kanalizasyon ve tünel inşaatı gibi yer altında veya su altında çalışılacak işlerde onsekiz yaşını doldurmamış erkek ve her yaştaki kadınların çalıştırılması yasaktır.

Gece çalışma yasağı

Madde 73 - Sanayiye ait işlerde onsekiz yaşını doldurmamış çocuk ve genç işçilerin gece çalıştırılması yasaktır. Onsekiz yaşını doldurmuş kadın işçilerin gece postalarında çalıştırılmasına ilişkin usul ve esaslar Sağlık Bakanlığının görüşü alınarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca hazırlanacak bir yönetmelikte gösterilir.

Aşağıda listelenen kanun maddelerinin yanı sıra ayrıca Yönetmeliğe göre;

- Yaş kayıtlarına bağlı olarak müsaade edilen işlerden olsalar dahi hazırlama, tamamlama ve temizleme işlerinde,
- Alkol, sigara ve bağımlılığa yol açan maddelerin üretimi ve toptan satış işlerinde,
- Parlayıcı, patlayıcı, zararlı ve tehlikeli maddelerin toptan ve perakende satış işleri ile bu gibi maddelerin imali, işlenmesi, depolanması işleri ve bu maddelere maruz kalma ihtimali bulunan her türlü işlerde,
- Gürültü ve/veya vibrasyonun yüksek olduğu ortamlarda yapılan işlerde,
- Aşırı sıcak ve soğuk ortamda çalışma gerektiren işlerde, sağlığa zararlı ve meslek hastalığına yol açan maddeler ile yapılan işlerde,
- Radyoaktif maddelere ve zararlı ışınlara maruz kalınması ihtimali olan işlerde,
- Fazla dikkat isteyen ve aralıksız ayakta durmayı gerektiren işlerde, parça başı ve prim sistemi ile ücret ödenen işlerde,
- Eğitim amaçlı işler hariç iş bitiminde evine veya ailesinin yanına dönmeye imkan sağlamayan işlerde,
- İşyeri hekimi raporu ile fiziki ve psikolojik yeterliliklerinin üzerinde olan işlerde,
- Eğitim, deney eksikliği, güvenlik konusunda dikkat eksikliği getirme ihtimali olan işlerde,
- Para taşıma ve tahsilat işleri ile 4857 sayılı İş Kanununun 69 uncu maddesinin birinci fıkrasında belirtilen gece dönemine rastlayan sürelerde yapılan işlerde 18 yaşını doldurmamış işçiler çalıştırılmaz.⁴ Görüldüğü üzere mevzuat çocuk işçilerin çalıştırılabilme koşullarına, daha doğrusu hangi sektörlerde ve işlerde çalıştırılmayacağına dair yeterince açık. Aşağıda ise, açık mevzuata rağmen

⁴ İlgilenenler İş Kanununa ve Yönetmeliğe şu linklerden ulaşabilir: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4857.pdf> ve <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.5457&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=%C3%A7ocuk%20ve%20gen%C3%A7>

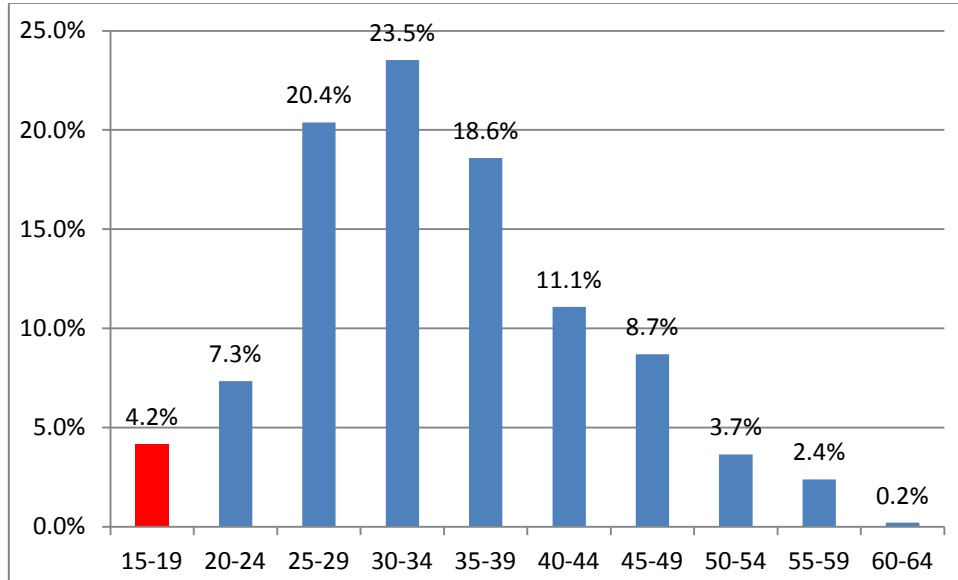
Türkiye'de madencilik sektöründeki çocuk işçi sorunun boyutlarına ışık tutmaya çalışacağız.

2- Hane Halkı İşgücü İstatistiklerinde Çocuk İşçiler ve Madencilik Sektörü:

TÜİK'in 2012 tarihli hane halkı işgücü istatistikleri Türkiye'de çalışanların %5.39'unun 15-19 yaş arasında olduğunu gösteriyor, yani 24.8 milyonluk toplam istihdam rakamı dikkate alındığında bunun 1.34 milyonunun 15-19 yaşları arasında olduğu anlaşılıyor.⁵ Daha ayrıntılı yaş dağılımına baktığımızda ise %0.6'sının 15 yaşında (149 bin çocuk), %0.87'sinin 16 yaşında (216 bin çocuk), %1.16'sının 17 yaşında (288 bin çocuk), %1.37'sinin 18 yaşında (340 bin) ve %1.39'unun 19 yaşında (345 bin) olduğunu görüyoruz. TÜİK'in rakamları Türkiye'de 2012 yılında 18 yaşının altında çalışan çocuk sayısının toplamda yaklaşık 653 bin olduğuna işaret ediyor. Bu çocukların %71'i erkek, %29'u ise kız olarak görünüyor. Yine istatistiklere göre 18 yaşın altındaki çalışan çocukların yalnızca %17'sinin sosyal güvencesi var, yani sosyal güvenlik sistemine kayıtlı olarak çalışıyor. Geri kalanlar ise kayıt dışı istihdam ediliyor.

Madencilik ve madenciliğin alt sektörü olan kömür ve linyit çıkarılması sektöründe ise tablo şu şekilde: Grafik 1, madenciliğin alt sektörü olan kömür ve linyit çıkarılmasında çalışanların yaş dağılımını gösteriyor. Buna göre 2012 sonu itibariyle kömür ve linyit çıkarılması sektöründe istihdam edilen 49,8 bin çalışanın %4.2'si 15-19 yaşları arasında.

Grafik 1. Kömür ve Linyit Çıkarılması Sektöründe Çalışanların Yaşlara Göre Dağılımı, 2012

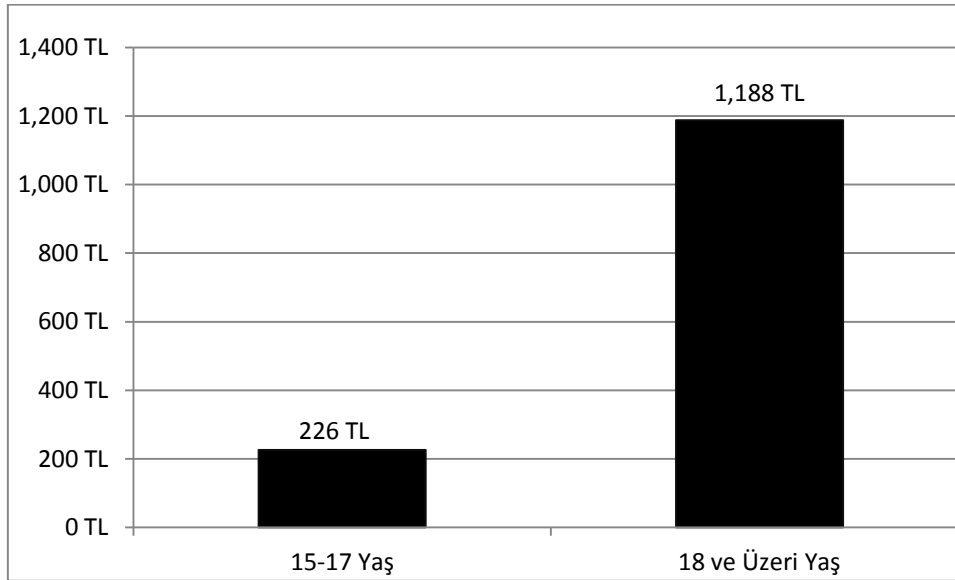


15-19 yaş arasındaki %4.2'nin 0.3 puanı 15 yaşındakiler, 0.7 puanı 16 yaşındakiler, 0.6 puanı 17 yaşındakiler, 1.8 puanı 18 yaşındakiler ve 0.8 puanı 19 yaşındakilerden oluşmaktadır. Bu ise kömür veya linyit çıkaran işçilerin 164'ünün 15 yaşında, 334'ünün 16

⁵ 2013 tarihli hane halkı işgücü mikro veri seti elimizde henüz mevcut değildir. TÜİK'in web sitesindeki istatistikler ise sektör ve yaş grubu bakımından istediğimiz detayda verilmemiştir.

yaşında, 274'ünün 17 yaşında, 916'sının 18 yaşında ve 388'inin 19 yaşında olduğunu gösteriyor. Diğer taraftan TÜİK istatistiklerinin bize gösterdiği başka bir acı gerçek ise 2012 yılında kömür ve linyit çıkarılmasında çalışan 18 yaşın altındakilerin yalnızca %14.5'inin kayıtlı istihdam edildiği. Tersinden söylemek daha çarpıcı olacağı için tekrarlamakta fayda var: 18 yaşın altında çalışanların %85.5'i kayıt dışı çalışmakta. Çocuk işçi çalıştırmanın yasak olduğu göz önüne alındığında, kayıt dışılık oranları aslında şaşırtıcı değil. 18 yaş ve üstündekilerin ise %88'i sosyal güvenlik sistemine kayıtlı olarak çalışıyor. Diğer taraftan yine TÜİK'in mikro veri setinden aylık net gelir bilgisine baktığımızda şu çarpıcı tabloyu görüyoruz: çocuk çalışanların ortalama net aylık geliri sadece 226 TL. İstatistikler zaten çalışma koşulları çok ağır olan ve çocuk çalıştırmanın yasak olduğu bu sektörde, çocuk işgücünün ciddi olarak istismar edildiğini gösteriyor.

Grafik 2. Kömür ve Linyit Çıkarılması Sektöründe Çalışanların Aylık Net Geliri, 2012



Çocuk ve yetişkin işçilerin gelir farkına baktığımızda akla elbette farkın çalışılan saatten kaynaklanabileceği geliyor. Bu nedenle çalışanların TÜİK anketlerinde cevapladığı "geçen hafta çalışılan saat sayısı" bilgisine bakıyoruz. Buna göre 18 yaş ve üzerinde çalışanların haftalık ortalama çalışma süresi 51 saat olarak görünürken, istatistikler 18 yaşın altındakilerin çalışma saatlerinin 32 saat olduğunu gösteriyor. Bu ise günde 6 saatten fazlaya tekabül ediyor. Diğer taraftan, çocuk işçilerle yetişkin işçiler arasındaki kazanç uçurumunun yalnızca çalışılan saat farkından kaynaklanmadığı anlaşılıyor.

Yukarıdaki istatistikler kömür ve linyit çıkarılması sektörüne dair. TÜİK'in takip ettiği Nace Rev 2. sınıflandırmasına göre madencilik sektörü altında kömür ve linyit çıkarılması alt sektörünün yanı sıra i) ham petrol ve doğalgaz çıkarımı, ii) metal cevherleri madenciliği, iii) diğer madencilik ve taş ocakçılığı ve iv) madenciliği destekleyen hizmet faaliyetleri alt sektörleri bulunuyor. Buna göre TÜİK'in rakamlarına göre 2012 sonu itibarıyla tüm madencilik sektöründe istihdam edilen kişi sayısı 113 bin. Sektörün genel olarak yaş dağılımına baktığımız zaman ise 15-19 yaşları arasında olanların oranının %4.7 olduğunu görüyoruz.

15-19 yaş arasındaki %4.7'nin 0.32 puanı 15 yaşındakiler, 0.46 puanı 16 yaşındakiler, 0.45 puanı 17 yaşındakiler, 2.61 puanı 18 yaşındakiler ve 0.86 puanı 19 yaşındakilerden oluşmaktadır. Bu ise sektörde istihdam edilen çalışanların 361'sinin 15 yaşında, 519'unun 16 yaşında, 508'inin 17 yaşında, 2949'unun 18 yaşında ve 971'inin 19 yaşında olduğunu gösteriyor. Yine TÜİK'in verileriyle kayıt dışılık oranlarına baktığımızda 18 yaşın altındaki çalışanların kayıt dışılık oranının %47.1, 18 yaş üstündekilerin ise kayıt dışılık oranının %12.3 olduğunu görüyoruz. 2012'deki aylık gelir ayırımına baktığımızda ortaya çıkan tablo: 18 yaş altındaki çalışanların aylık net geliri 467 TL, 18 yaş ve üstündekilerin geliri ise 1172 TL. Son olarak TÜİK'in rakamları madenciliğin genelinde haftada ortalama çalışılan saat sayısını 18 yaş altındakiler için 43 saat, 18 yaş ve üstü için 53 saat olduğunu gösteriyor.

3- Sonuç:

TÜİK'in verileri gösteriyor ki;

1. Türkiye'de çocuk işçiler çalıştırılması yasak olan madencilik sektöründe de istihdam edilmektedir.
2. Bu çocuklar büyük çoğunlukla kayıt dışı çalıştırılmaktadır.
3. Kömür ve linyit çıkarılması sektöründeki çocuk işçilerin kayıt dışılık ve kazanç durumu hem madencilik sektörünün genelinden hem de Türkiye'deki çocuk işçilerin genelinden daha kötüdür.
4. Hukuki düzenlemelerin çocuk işçiliği konusunda açık olmasına rağmen istatistikler çok ciddi bir hak ihlali sorununa işaret etmekte ve bu konuda denetimin ve yaptırımların kuvvetlendirilmesi ihtiyacını gözler önüne sermektedir.

Hukukun dezavantajlı durumda olanların haklarını koruyamadığı, denetleyici ve düzenleyici kurumların yetersiz kaldığı bir sistem (belli kesimlere) zenginlik sağlamaya devam etse dahi, ekonomik kalkınmanın önüne ciddi bir engeldir. Çünkü kalkınma dediğimiz kavram, kişi başına gelirden ziyade, kişilerin haklarının sadece kâğıt üstünde değil, fiili olarak ne kadar güvence altında olduğuyla ilgilidir. Anayasanın girişinde "her T.C. vatandaşının medeniyet ve hukuk düzeni içinde onurlu bir hayat sürdürme ve maddî ve manevî varlığını bu yönde geliştirme hak ve yetkisine doğuştan sahip olduğu" belirtilmekte ancak bu idealin istatistiklerin de gösterdiği üzere her T.C. vatandaşı için geçerli olmadığı görülmektedir.