

ULUSAL MADEN KAYNAK VE REZERV RAPORLAMA KOMİSYONU – UMREK YASAL OLARAK YÜRÜRLÜĞE GİRERKEN

Prof.Dr. Mustafa TOPALOĞLU - Avukat - YMM

Niteliği göre oldukça yüksek miktarlarda sermaye ve yatırım gerektiren madencilik sektörünün finansmanı en önemli sorunlardan biridir. Bunun için uluslararası kabul görmüş ve tanınmış rezerv belirleme sisteminin kurulması ve kullanılması zorunludur. Maden rezervlerinin veya maden şirketlerinin değerlemesini yapmak, maden fiyatlarının tavan yapıp birden düştüğü, cevherde arz fazlası ve cevher kıtlığına çok kısa sürelerde girildiği dünya maden piyasasında çok zordur. Böylesine oynak bir piyasada ulusal bir maden rezervi belirleme standardı oluşturmak için çalışmalar ulusal ve uluslararası bazda yürütülmektedir. Maden şirketlerinin hisse senedi veya madencilik tahvili ihracı yoluyla halka arzında ve madencilik projelerinin kredilendirilmesinde maden değerlemesi son derece önemlidir. Bu nedenle sermaye piyasalarını düzenleyici otoriteler ve finansal kurumlar bir standart oluşturulmasında zorlayıcı ve tetikleyici faktör olmuşlardır.

Başlangıçta Uluslararası Finansal Raporlama Standartları (IFRS) ve Gayrimenkul Değerleme standartlarından yararlanılmıştır. Maden rezervi ve maden şirketleri değerlemesinde maliyet, satış karşılaştırması ve gelir yöntemlerinden birisi kullanılmaktadır.

Maden değerlemesinde öncü ve örnek uygulama Avusturalya'da ortaya çıkmıştır. Avustralya'da madencilikle ilgili meslek kuruluşları ve organizasyonlar ile borsa ve sermaye piyasası kurumları ortak bir çalışma yürüterek 1995 yılında yürürlüğe giren VALMIN Kodu olarak kısaltılan "Mineral ve Petrol Varlıkları ve Menkul Kıymetlerin Bağımsız Değerleme Raporları için Teknik Kıymet Takdiri Kodu" nu yürürlüğe koymuştur. VALMIN Kodu, 1997 ve 2005 yılında birtakım değişikliklere konu olarak son şeklini almıştır. Avusturalya'da VALMIN Kodu, Şirketler Kanunu içinde düzenlenmiştir.

VALMIN Kodu, madencilikte gelişmiş birçok Anglo-Sakson Devletine de benzer düzenlemelere kaynaklık yapmıştır. Gerçekten de, VALMIN'den etkilenen

Güney Afrika'da 2008 tarihli SAMVAL Kodu yürürlüğe konulmuştur.

Kanada'da 1999 tarihinde CIM Konseyi tarafından hazırlanan CIMVAL adlı standartlar, sermaye piyasası düzenleyici otoritesi ve borsa kurumları tarafından onaylanarak ikincil mevzuata dahil edilmiştir.

ABD'de ise Kongre, Değerleme Vakfına (Appraisal Foundation) değerlendirme ile ilgili standartları belirleme yetkisi vermiştir. Bunun üzerine Değerleme Vakfı, 1986-1987 yılında USPAP olarak kısaltılan "Profesyonel Değerleme Uygulamaları İçin Birörnek Standartlar"ı yayımlamıştır. ABD'de madenler, taşınmazın bütünüyle parçası olarak görüldüğünden ve maden hakları taşınmaz mülkiyeti kapsamında sayıldığından, madencilikle ilgili değerlemelerde USPAP'ın 1 ve 2 nolu standartları kullanılmaktadır. Bu nedenle USPAP birçok yönden VALMIN'den farklı hükümler içermektedir. ABD'de ayrıca CRIRSCO'ya tabi Society for Mining, Metallurgy, and Exploration, Inc. tarafından SME olarak bilinen işletme sonuçları, rezerv ve kaynak raporlama sistemi ile ilgili rehber yayımlanmaktadır.

VALMIN benzeri bir uygulama Çin'de Hong Kong borsasında kullanılmak üzere hazırlandığı görülmektedir.

Yine Avustralya'da 1971 yılında maden rezervlerinin ve maden sahasındaki arama sonuçlarının kamusal olarak raporlanmasına ilişkin standart ve temel esasları belirleyen JORC adlı bir kod yayımlanmıştır. JORC Kodu, 1992, 1996, 1999 ve 2012 yılında revize edilerek son şeklini almıştır.

Avrupa'da Pan-European Reserves and Resources Reporting Committee (PERC), ulusal raporlama organizasyonu olarak maden rezerv raporlaması, satadandart ve rehberlerinin hazırlanması amacıyla bir kısım jeoloji ve maden mühendisleri tarafından kurulmuştur. Kar amacı gütmeyen bu kuruluşun merkezi Brüksel'dedir.

PERC, sadece Avrupa Birliği'ne değil Avrupa'nın tamamına hizmet vermektedir.

1994 yılından itibaren uluslararası alanda da Maden Rezervlerini Uluslararası Standartlarını Belirleme Komitesi (CRIRSCO) çalışmalarına başlamıştır. Bu çalışmalar olumlu sonuç vermiş ve 1997 yılında Avustralya, Kanada, Güney Afrika, ABD ve İngiltere maden rezerv ve kaynaklarının raporlamasında uluslararası standarda bağlanması konusunda anlaşmaya varmışlardır. CRIRSCO'nun bu standartlarını şablon halinde yayımlamaktadır (<http://www.crirSCO.com/template.asp>).

Rusya'da kar amacı gütmeyen önde gelen madencilik şirketleri ve bilimsel araştırma kuruluşları oluşan 57 üyeli Yeraltı Kaynaklarını Araştırma Ulusal Derneği, CRIRSCO standartlarını esas alarak NAEN Kodu olarak kısaltılan raporlama standartlarının usul ve esaslarına ilişkin düzenlemeyi 2011 yılında hazırlamıştır.

Kazakistan'da 2014 yılında CRIRSCO kodunu esas alan rezerv belirleme sistemi kurulma çalışmalarına başlanmıştır. Maden Mühendisleri ve Jeoloji Mühendisleri Birliği tarafından KAZRC adlı bir organizasyon oluşturulmuştur. Aynı yıl KAZRC ile Yeraltı Petrol Uzmanları Birliği tarafından PAEN standardı geliştirilmiştir. Daha sonra maden rezervleri ve işletmeleri konusunda KAZRC raporlama standardı ilan edilmiştir. 1 Haziran 2016'da KAZRC, CRIRSCO'ya onuncu üye olarak katılmıştır.

2. UMREK Kanunu

Türkiye'de 2012 yılında CRIRSCO ile iyi niyet protokolü imzalanmıştır. Daha sonra MİGEM, "Madencilik Akreditasyon Kanun Tasarısı Taslağı İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair

Kanun Tasarısı Taslağı - MADAK adında bir çalışma hazırlamıştır. Kamuyunda özellikle özel sektör madencilik çevreleri tarafından tartışılan bu taslak yerine 3213 sayılı Maden Kanunu'na Ek 14 madde olarak 7 Eylül 2016 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 6745 sayılı Kanun ile kısa adı UMREK Ulusal Maden Kaynak ve Rezerv Raporlama Komisyonu kurulmuştur. UMREK'le ilgili yasal düzenleme çıkmış olmasına rağmen yönetmelik hazırlama çalışmaları sürmektedir.

Kısaca UMREK Kanunu olarak adlandırılacak 3213 sayılı Maden Kanunu'nun 14. ek madde olarak eklenen hüküm şu şekildedir:

"Uluslararası standartlar ile bilimsel ve teknik esaslara göre yetkin kişi ve/veya yetkilendirilmiş tüzel kişiler tarafından, madenlerin aranması, araştırılması ve üretilmesi ile ilgili açık, güvenilir, uygulanabilir kaynak ve rezerv bilgilerini oluşturmak, bunlarla ilgili raporlama standartları ve kriterler belirlemek, sistem kurmak, uygulamak, geliştirmek ve yayımlamak, bu faaliyetler ile ilgili strateji ve hedefler oluşturmak, yetkin kişi ve/veya yetkilendirilmiş tüzel kişilerde aranan nitelikleri belirlemek, bunlara eğitim vermek, sertifikalandırmak, sicil ve sicil kayıtlarını tutmak, denetlemek, ihtar vermek, belgeleri askıya almak veya iptal etmek, uluslararası benzeri kuruluşlara üye olmak veya bunlarla işbirliği yapmak, görev alanına giren konularda eğitim, araştırma ve yayın faaliyetlerinde bulunmak ve bu faaliyetler ile ilgili düzenlemeleri yapmak ve yayımlamak amacıyla, kısa adı UMREK olan Ulusal Maden Kaynak ve Rezerv Raporlama Komisyonu kurulmuştur. UMREK'in mali işleri dahil her türlü sekreteryaya hizmetleri Maden İşleri Genel Müdürlüğü tarafından yürütülür. UMREK eğitim, sertifika, aidat, yayım ve diğer faaliyetlerinden gelir elde edebilir. >>>

Rusya'da kar amacı gütmeyen önde gelen madencilik şirketleri ve bilimsel araştırma kuruluşları oluşan 57 üyeli Yeraltı Kaynaklarını Araştırma Ulusal Derneği, CRIRSCO standartlarını esas alarak NAEN Kodu olarak kısaltılan raporlama standartlarının usul ve esaslarına ilişkin düzenlemeyi 2011 yılında hazırlamıştır.

VALMIN Kodu, madencilikte gelişmiş birçok Anglo-Sakson Devletine de benzer düzenlemelere kaynaklık yapmıştır. Gerçekten de, VALMIN'den etkilenen Güney Afrika'da 2008 tarihli SAMVAL Kodu yürürlüğe konulmuştur.

UMREK, görevini yerine getirirken bağımsızdır. UMREK, görevlerini yerine getirirken resmi ve özel kurum, kuruluş ve kişilerden belge, bilgi ve görüş isteyebilir.

UMREK üyelerine verilecek huzur hakkı Bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca tespit edilir.

UMREK'in teşkili, yönetimi ve çalışması ile üyelerin atanmasında aranacak nitelikler, görev süresi ve üyeliğin sona ermesi ile ilgili usul ve esaslar Bakanlık tarafından çıkarılan yönetmelikle düzenlenir."

2.1. UMREK'in Amacı

Kurumun web sayfasında amacı gayet başarılı bir şekilde açıklanmıştır (<http://umrek.com.tr/index.php?id=hakkimizda>). Buna göre;

"Madenlerin kaynak ve rezervleri ile kalitesinin belirlenmesi için, maden yatağı hakkında yeterli bilgilerin elde edilmesi gerekmektedir. Diğer bir deyişle, kaynak ve rezervler bu bilgilerin nitelik ve niceliklerinin yeterliliği ölçüsünde belirlenmekte ve sınıflandırılmaktadır. Bir maden sahasında yapılan arama çalışmaları ve buna bağlı yapılan değerlendirme çalışmaları sonucunda yatağın yalnız hacmi ve tonajı değil fiziksel, kimyasal, jeolojik, mineralojik, teknik, teknolojik ve ekonomik, yasal, çevresel ve sosyal tüm karakteristiklerinin ortaya çıkarılması için yapılan tüm çalışmaların kompozisyonu o yatağın kaynak/rezervinin belirlenmesine esastır. Madencilik sektörü büyük risk taşıyan bir sektördür. Bu riskin ana nedeni aramalar sonucunda ortaya çıkarılacak varlığın nicelik ve niteliklerinin tahmin edilmesindeki zorluklardır. Madencilikte büyük riskle birlikte yatırım tutarı da yüksektir. Bu riskin azaltılması, aramaların her aşamasında ve aramalardan sonra yapılacak bilimsel ve teknolojik çalışmalara bağlıdır. Maden arama, araştırma ve üretimi esnasında yapılan çalışmaların, üretilen verilerin uluslararası standartlara uygun, akredite laboratuvarlarda analiz ve testleri yapmış ve yetkin teknik elemanlar tarafından raporlanması bu çalışmaların açık, şeffaf ve güvenilir olması ile küreselleşen dünyada ve serbest piyasa ekonomisi koşullarında mühendisler, planlamacılar, madenciler, yatırımcılar ve finans kuruluşları arasında görüş birliğini sağlanmaktadır. Uluslararası ticaretin ve madencilik yatırımlarının artması sebebiyle uluslararası

kabul edilebilir bir rezerv/kaynak sınıflandırma sistemi oluşturma ihtiyacı doğmuştur. Dünyada halen farklı isim ve tanımlamalarla çok sayıda rezerv ve kaynak sınıflandırılmaları kullanılmaktadır (JORC, PERC vb.). Projeksiyonlar ve kalkınma planları güvenilir maden envanteri verileri üzerine yapılması durumunda ekonomide ve madencilikte sürdürülebilir planlama ve kalkınma sağlanabilir. Yatırımcılar, girişimciler ise yatırım risklerini kaynak güvenilirliğini esas alan sınıflandırmalar doğrultusunda yapmak ve belirlemek durumunda olacaklardır. Bu açıdan, yer kabuğunda doğal halde bulunan madenlerin tanımlanması ve sınıflandırılması önemlidir. Rapor etme standartları; borsa ve mali kuruluşlar tarafından, Maden Arama Sonuçları, Maden Kaynakları ve Rezervlerinin, üretimlerinin kamuoyuna rapor edilebilmesi için gerekli asgari standartlar ve bu konuda en iyi uygulamaları tanımlamaktadır. UMREK sisteminin kurulması ile;

- Maden faaliyetleri sonucunda elde edilecek verilerin güvenilirliği, takibi, gelişmesi sağlanacaktır.
- Yerli ve yabancı yatırımcılar güvenilir madencilik verileri üzerinde yatırımlarını yapabilecektir.
- Doğal kaynaklarımız değerlendirilmesi, yönetilmesi, planlaması sağlanabilecektir.
- Madencilik Sektöründe Doğru raporlama ortamını sağlamak ve geliştirmek, sektörde çalışan teknik personelin niteliklerini sınıflandırmak, eğitim ve gelişimi sağlanacaktır."

2.2.UMREK'in Hukuki ve İdari Yapısı

CRIRSCO ailesi kodlarını veya şablonunu (template) esas alarak bir rezerv kodu belirleyecek olan UMREK, bu şablonu kullanan diğer ülkelerdeki komisyon veya komitelerin aksine özel teşebbüs inişiyatifi değil Devlet tarafından kurulmuş kamusal bir yapıdadır. Ancak, Kanunda "UMREK'in teşkili, yönetimi ve çalışması ile üyelerin atanmasında aranacak nitelikler, görev süresi ve üyeliğin sona ermesi ile ilgili usul ve esaslar" ı belirleme yetkisi Enerji ve Tabi Kaynaklar Bakanlığına verilmiştir. Bakanlığın esas itibarıyla UMREK komisyonunu üyelerini ve yönetimini kamu görevlilerinden oluşturması Kanun gereğidir. Maden bürokrasisinden başka özellikle SPK, BDDK ve BİST'ten üyeler de bulunacaktır. Bunların dışında özel madencilik sektöründen de üyelerin katılması beklenmektedir. >>>

UMREK'in bir Devlet kurumu olan MİGEM sekretaryası altında faaliyet göstermesi, kamu kaynağı kullanması; teşkili, yönetimi ve çalışmasının yönetmelikle düzenlenmiş olması onun bir kamu kurumu niteliğinde olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla UMREK'in yapmış olduğu eylem ve işlemler idari niteliktedir ve idari yargı denetimine tabi olması gerekir.

UMREK'in mali işleri dahil her türlü sekretarya hizmetleri MİGEM tarafından yürütülecektir. UMREK üyelerine Bakanlar Kurulu tarafından belirlenecek huzur hakkı ödenecektir.

UMREK'in mali işleri dahil her türlü sekretarya hizmetleri MİGEM tarafından yürütülecektir. UMREK üyelerine Bakanlar Kurulu tarafından belirlenecek huzur hakkı ödenecektir.

UMREK'in bir Devlet kurumu olan MİGEM sekretaryası altında faaliyet göstermesi, kamu kaynağı kullanması; teşkili, yönetimi ve çalışmasının yönetmelikle düzenlenmiş olması onun bir kamu kurumu niteliğinde olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla UMREK'in yapmış olduğu eylem ve işlemler idari niteliktedir ve idari yargı denetimine tabi olması gerekir.

2.3.UMREK'in Görevleri

Maden Kanunu ek 14. Madde hükmünde UMREK'in görevleri sayılmıştır. Buna göre UMREK'in görevleri şunlardır:

- Uluslararası standartlar ile bilimsel ve teknik esaslara göre yetkin kişi ve/veya yetkilendirilmiş tüzel kişiler tarafından, madenlerin aranması, araştırılması ve üretilmesi ile ilgili açık, güvenilir, uygulanabilir kaynak ve rezerv bilgilerini oluşturmak,
- Rezerv bilgileri ile ilgili raporlama standartları ve kriterler belirlemek,
- Raporlama standartları ve kriterleri ile ilgili sistem kurmak, uygulamak, geliştirmek ve yayımlamak,
- Rezerv belirlemesi ile ilgili strateji ve hedefler oluşturmak,
- Yetkin kişi ve/veya yetkilendirilmiş tüzel kişilerde aranan nitelikleri belirlemek,
- Yetkin kişi ve/veya yetkilendirilmiş tüzel kişilere eğitim vermek,

sertifikalandırmak, sicil ve sicil kayıtlarını tutmak,

- Yetkin kişi ve/veya yetkilendirilmiş tüzel kişileri denetlemek, ihtar vermek, yetki belgelerini askıya almak veya iptal etmek,
- Uluslararası benzeri kuruluşlara üye olmak veya bunlarla işbirliği yapmak,
- Rezerv belirleme ve standartları oluşturma konularında eğitim, araştırma ve yayın faaliyetlerinde bulunmak ve bu faaliyetler ile ilgili düzenlemeleri yapmak ve yayımlamak.

Kanunda UMREK'e bu sayılan görevleri yerine getirirken resmi ve özel kurum, kuruluş ve kişilerden belge, bilgi ve görüş isteme yetkisi tanınmıştır.

Maden Kanunu ek 14.maddesinde UMREK'in "bağımsız" olduğu açıkça vurgulanmıştır. Bunun anlamı, UMREK, merkezi idarenin hiyerarşisine tabi değildir. Maden İşleri Genel Müdürlüğünden, Enerji ve Tabi Kaynaklar Bakanından ve Başbakan'dan emir ve talimat alamaz. BDDK, SPK ve EPDK gibi fakat farklı bir tür bağımsız idari otoritedir. Bununla beraber UMREK üyelerini atamak yetkisini elinde tutan Hükümet, atama yoluyla dolaylı da olsa bu Kuruma müdahale edebilir. Ayrıca UMREK üyesi kamu görevlileri vasıtasıyla da Devletin kontrol ve denetimini elinde tutacağını belirtmek gerekir.

Esas itibarıyla CRIRSCO ailesine mensup diğer ülkelerdeki komisyon ve komiteler gibi UMREK'in kar elde amacı yoktur. Bununla beraber, Maden Kanunu ek 14. maddesinde UMREK'in eğitim, sertifika, aidat, yayın ve diğer faaliyetlerinden gelir elde edebileceği öngörülmüştür. ■