



TÜRKİYE VE ORTA DOĞU AMME İDARESİ ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ YÜKSEKLİSANS PROGRAMI

TÜRKİYE’DE DEMİRYOLLARININ SERBESLEŞTİRİLMESİ SÜRECİNİN
İÇ VE DIŞ DİNAMİKLER BAĞLAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan
KENAN ÇALIŞKAN

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Onur Ender ASLAN

Ankara
Eylül 2017

TÜRKİYE VE ORTA DOĞU AMME İDARESİ ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ YÜKSEKLİSANS PROGRAMI

TÜRKİYE’DE DEMİRYOLLARININ SERBESLEŞTİRİLMESİ SÜRECİNİN
İÇ VE DIŞ DİNAMİKLER BAĞLAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan
KENAN ÇALIŞKAN

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Onur Ender ASLAN

Ankara
Eylül 2017

TEZ KURULU ONAY SAYFASI

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Genel Müdürlüğü'ne,

Kenan ÇALIŞKAN'a ait "Türkiye'de Demiryollarının Serbestleştirilmesi Sürecinin İç ve Dış Dinamikler Bağlamında Değerlendirilmesi" adlı bu tez çalışması Tez Kurulumuz tarafından KAMU YÖNETİMİ YÜKSEK LİSANS programı tezi olarak oybirliği / oyçokluğu ile kabul edilmiştir.

	Akademik Unvanı, Adı ve Soyadı	İmzası
Tez Kurulu Başkanı	:	
Danışman Üye	:	
Üye	:	
Üye	:	

Tez Sınavı Tarihi:.....

TEZ DOĞRULUK BEYANI

TÜRKİYE VE ORTA DOĞU AMME İDARESİ ENSTİTÜSÜ KAMU YÖNETİMİ YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

DOĞRULUK BEYANI

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum, bu çalışmayı, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yol ve yardıma başvurmaksızın yazdığımı, yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu ve bu eserleri her kullanışında alıntı yaparak yararlandığımı belirtir; bunu onurumla doğrularım.

Enstitü tarafından belli bir zamana bağlı olmaksızın, tezimle ilgili yaptığım bu beyana aykırı bir durumun saptanması durumunda, ortaya çıkacak tüm ahlaki ve hukuki sonuçlara katlanacağımı bildiririm.

/ 04/ 2017

Kenan ÇALIŞKAN

ÖNSÖZ

1856 yılında kurulan demiryolları 161 yıllık tarihi olan köklü bir kuruluştur. Tarihi boyunca ticari kaygı gütmenden hizmet anlayışıyla çalışan TCDD, 2013 yılında çıkarılan 6461 sayılı serbestleştirme kanunuyla birlikte artık serbest piyasa şartlarında özel sektörle rekabet etmesi gereken bir kuruluş haline gelmiştir.

Demiryolu sektöründeki asırlık devlet tekeli kaldırılmış ve özel sektörün de tren işletmeciliği yapmasının önü açılmıştır. 2013 yılında serbestleştirme kanunun çıkarılmasına kadar da Avrupa Birliği ve Dünya Bankası rehberliğinde ciddi bir reform süreci yürütülmüştür. Ayrıca bu konuyu 1980 yılı sonrası kamu yönetiminin ve KİT'lerin yeniden yapılandırılması süreciyle birlikte ele almak da çok önemli bir konudur. 11 yıldır hizmet verdiğim TCDD'mizin geçirdiği bu yeniden yapılanma sürecine şahitlik etmiş bir mühendis olarak bu konuda bir tez yazmak benim için mutluluk vericiydi.

Tezimi hazırlarken bana desteğini esirgemeyen Tez danışmanım Prof. Dr. Onur Ender ASLAN' a ve anlayışından dolayı eşim Fikriye Seda ÇALIŞKAN'a teşekkürü borç bilirim.

ÖZ

TÜRKİYE’DE DEMİRYOLLARININ SERBESLEŞTİRİLMESİ SÜRECİNİN İÇ VE DIŞ DİNAMİKLER BAĞLAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ

Türkiye’de 1980 yılı sonrası Avrupa Birliği, Dünya Bankası ve IMF’nin etkisiyle serbest piyasa ekonomisi benimsenmeye başlanmış ve ekonomide devlet müdahalelerini azaltmak, devleti küçültmek için reform çalışmaları yürütülmüştür. Bu dönemde devletin ekonomiden elini çekmesi sürecindeki en önemli uygulama özelleştirme serbestleştirme uygulamaları olmuştur.

Tezin birinci bölümünde Türkiye’deki planlı ekonomi politikaları ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri anlatılmış, devamında Türkiye ekonomisinin dönüşümü ve serbest piyasa ekonomisinin benimsenmesi süreci, iç ve dış nedenleriyle birlikte açıklanmıştır. Türkiye’de devletin küçültülmesi ve kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması sürecinin bir parçası olan KİT’lerin özelleştirilmesi-serbestleştirilmesi sürecinin anlatılmasıyla birinci bölüm tamamlanmıştır.

İkinci bölümde Avrupa demiryolu reformu örnek alınarak gerçekleştirilen, demiryolu sektörünün ve TCDD’nin yeniden yapılandırılması anlatılmıştır. 2013 yılında çıkarılan 6461 sayılı Türkiye’de Demiryolu Ulaştırmasının serbestleştirilmesi Hakkında Kanun’la hukuki olarak tamamlanan demiryolunu serbestleştirme sürecinin yirmi yılı aşkın bir altyapısı bulunmaktadır. Avrupa Birliği ve Dünya

Bankası rehberliğinde hazırlanan reform raporları ve Türkiye ekonomisinin dönüşümü ışığında irdelenen demiryolları serbestleşme sürecinin 2017 yılı itibariyle mevcut durumu, riskleri ve sorunları da değerlendirilmiştir.



ARŞİV KAYIT BİLGİLERİ

Tezin Adı: Türkiye’de Demiryollarının Serbestleştirilmesi Sürecinin İç ve Dış Dinamikler Bağlamında Değerlendirilmesi
Tezin Yazarı: Kenan ÇALIŞKAN
Tezin Danışmanı: Prof. Dr. Onur Ender ASLAN
Tezin Konumu: Yüksek Lisans
Tezin Tarihi: 15.09.2017
Tezin Alanı: Kamu Yönetimi
Tezin Yeri: TODAİE – ANKARA
Anahtar Sözcükler: Serbestleşme, TCDD, Demiryolları, özelleştirme, KİT

ABSTRACT

THE ASSESSTMENT OF THE LIBERALIZATION PROCESS OF RAILWAYS IN TURKEY IN TERMS OF INTERNAL AND EXTERNAL DYNAMICS

After the year of 1980, Turkey began to adopt free market economy with the effect of European Union, World Bank and IMF. Within this scope it carried out reform studies to decrease state intervention in the economy and to downsize the state. During this period, the most important application in the process of decreasing the intervention of the state in the economy was the applications of the liberalisation.

In the first part of this study, planned economy policies and State Economic Enterprises in Turkey are expressed and afterwards the transformation of the Turkish economy and the process of adaptation of the free economy are explained together with the domestic and foreign reasons. The first part of the study is finalised by describing the liberalization and privatization of State Economic Enterprises as a part of restructuring of the Public management and downsizing of the state.

In the second part of the study, restructuring of Turkish State Railways and railway sector in Turkey which is carried out in the direction of European Railway Reform is narrated. The process of Liberalisation of Railways in Turkey, which was realized by the Law numbered 6461 on Liberalisation of Turkish Railway Sector approved in 2013, has an infrastructure more than 20 years. The current status, risks and problems of the liberalisation of the railway sector as of 2017 examined under the

transformation of the Turkish Economy and the reform reports made under the guide of EU and World Bank are also assessed.



TABLolar LİSTESİ

S. No

Tablo 1.	DPT Özelleştirme Ana Planına Göre KİT'lerin Sınıflandırılması.....	39
Tablo 2.	DPT Özelleştirme Ana Planında Özelleştirme Yöntemleri.....	39
Tablo 3.	Türkiye’de Yıllara Göre Taşeron Personel Sayıları	46
Tablo 4.	TCDD’de 1931-2015 Yılları Arası Personel Sayılarındaki Değişim	51
Tablo 5.	TCDD’nin Personel Giderleri (2011-2015, TL).....	53
Tablo 6.	TCDD Gelir-Gider Tablosu (2011-2015).....	55
Tablo 7.	Demiryolu Sektörüne Yapılan Yatırımlar (2003-2015, Milyon TL)	56
Tablo 8.	Avrupa Birliğinde demiryollarını dikey yapılandıran ülkeler	65
Tablo 9.	Türkiye’de Demiryollarının Serbestleştirilmesi Amacıyla Hazırlanan Raporlar	68
Tablo 10.	Şebeke Bildirimi Uygulama Takvimi (2017).....	93
Tablo 11.	Yük Vagonlarının Tiplerine Ve Yaş Gruplarına Göre Dağılımı	99
Tablo 12.	Yük Taşımacılığında Karayolu-Demiryolu Karşılaştırması.....	101
Tablo 13.	Yük Taşımacılığının Ulaştırma Sistemlerine Göre % Dağılımı.....	102
Tablo 14.	Avrupa Ülkelerinde Ulaştırma Modlarına Göre Yük Taşımaları (2013, Milyar ton-km).....	102
Tablo 15.	TCDD Yük Taşımacılığı Gelir Gider Dengesi.....	103
Tablo 16.	Türkiye’de Tren Cinslerine Göre Taşınan Yolcu Sayısı.....	105
Tablo 17.	TCDD Yolcu Taşımacılığı Gelir Gider Dengesi	106
Tablo 18.	Yolcu Taşımacılığının Ulaştırma Modlarına Göre Dağılımı	107
Tablo 19.	Avrupa Ülkelerinde Ulaştırma Modlarına Göre Yolcu Taşımaları.....	107
Tablo 20.	Yolcu Taşımacılığında Karayolu-Demiryolu Karşılaştırması.....	108
Tablo 21.	TCDD Enerji Giderleri.....	110
Tablo 22.	Demiryolu Ağında Yıllara Göre Taşınan Yükler Ve Özel Sektör Payı ...	111
Tablo 23.	Türkiye’de Demiryollarının Serbestleştirilmesinde Dış Dinamiklerin Etkisi	121

ŞEKİLLER LİSTESİ

	<u>S. No</u>
Şekil 1. 655 Sayılı KHK Sonrası Demiryolu Sektörünün Organizasyon Yapısı	86
Şekil 2. TCDD'nin Yenilenen Organizasyon Şeması	91
Şekil 3. Demiryolu Altyapısı Kullanım Ücreti Hesaplama Formülü	95
Şekil 4. TCDD Taşımacılık A.Ş. Organizasyon Şeması	96
Şekil 5. Madde Cinslerine Göre Demiryolunda 2015 Yılında Taşınan Yükler	98

KISALTMALAR

AB	:	Avrupa Birliği
ABD	:	Amerika Birleşik Devletleri
ADARAY	:	Adapazarı Banliyösü
Bakanlık	:	Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı
EBK	:	Et Balık Kurumu
EYS	:	Emniyet Yönetim Sistemi
ÇİTOSAN	:	Türkiye Çimento ve Toprak Sanayi
DDGM	:	Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü
DHMi	:	Devlet Hava Meydanları İşletmesi
DMO	:	Devlet Malzeme Ofisi
DPT	:	Devlet Planlama Teşkilatı
DTD	:	Demiryolu Taşımacılık Derneği
DTÖ	:	Dünya Ticaret Örgütü
EC	:	Avrupa Komisyonu
ERA	:	Avrupa Demiryolu Ajansı
ERP	:	Kurumsal Kaynak Yönetimi
GATT	:	Tarifeler ve Ticaret Genel Anlaşması
GATS	:	Hizmet Ticareti Genel Anlaşması
GSMH	:	Gayrı Safi Milli Hasıla
IMF	:	Uluslararası Para Fonu
İDT	:	İktisadi Devlet Teşekkülü
İZBAN	:	İzmir Banliyösü
KİT	:	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KHK	:	Kanun Hükmünde Kararname
KOBİ	:	Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletme
MEHTAP	:	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MKEK	:	Makine Kimya Endüstrisi Kurumu

OECD	:	Ekonomik Kalkınma Ve İşbirliği Örgütü
ORER	:	Tren Hareket Grafiği
PEIR	:	Kamu Harcamaları ve Kurumsal İnceleme
PETKİM	:	Petrokimya Holding A.Ş.
PFEPSAL	:	Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Özel Uyarlama Kredisi
PL	:	Proje Kredileri
PTT	:	Posta ve Telgraf Teşkilatı Anonim Şirketi
SAL	:	Yapısal Uyarlama Kredisi
SDR	:	Özel Çekme Hakları
SECAL	:	Sektörel Uyarlama Krediler
SEK	:	Süt Endüstrisi Kurumu
SEKA	:	Selüloz ve Kâğıt Fabrikaları A.Ş.
TBMM	:	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCDD	:	Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları
TAŞIMACILIK A.Ş.	:	TCDD Taşımacılık A.Ş.
TDÇİ	:	Türkiye Demir Çelik İşletmeleri
TEDAŞ	:	Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.
TEİAŞ	:	Türkiye Elektrik İletim A.Ş.
TEK	:	Türkiye Elektrik Kurumu
THY	:	Türk Hava Yolları
TİGEM	:	Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü
TKİ	:	Türkiye Kömür İşletmeleri
TMO	:	Toprak Mahsulleri Ofisi
TODAİE	:	Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi
TPAO	:	Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı
TTK	:	Türkiye Taşkömürü Kurumu
TUSAŞ	:	Türkiye Havacılık ve Uzay Sanayi A.Ş.
TÜDEMSAŞ	:	Türkiye Demiryolu Makineleri Sanayii A.Ş.
TÜGSAŞ	:	Türkiye Gübre Sanayi A.Ş.
TÜLOMSAŞ	:	Türkiye Lokomotif Sanayi A.Ş.
TÜVESAŞ	:	Türkiye Vagon Sanayi A.Ş.
TZDK	:	Türkiye Zirai Donatım Kurumu

UNDP	:	Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
YHT	:	Yüksek Hızlı Tren
YPK	:	Yüksek Planlama Kurulu



İÇİNDEKİLER

	<u>S. No</u>
ÖNSÖZ	i
ÖZET	ii
ABSTRACT.....	iv
TABLolar LİSTESİ	vi
ŞEKİLLER LİSTESİ	vii
KISALTMALAR	viii
İÇİNDEKİLER.....	xi
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİNİN VE KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

1.1. TÜRKİYE'DE KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN KURULUŞU VE GELİŞİMİ	4
1.2. TÜRKİYE'DE KALKINMA PLANLARINDA KİT POLİTİKALARI	6
1.3. TÜRKİYE'DE PLANLI DÖNEMDE İTHAL İKAMECİ POLİTİKALARIN KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNE ETKİSİ.....	10
1.4. TÜRKİYE'DE 1980 YILI SONRASI İTHAL İKAMECİ POLİTİKALARIN DEĞİŞİMİ VE KİT POLİTİKALARINA ETKİSİ.....	11
1.5. 1980 YILI SONRASI TÜRKİYE'DE KİT'LERİN DÖNÜŞÜMÜNDE AB VE ULUSLARARASI KURULUŞLARIN ETKİSİ.....	14
1.5.1. IMF -Türkiye İlişkilerinin KİT'lerin Dönüşümüne Etkisi	15
1.5.2. Dünya Bankası Türkiye İlişkilerinin KİT'lerin Dönüşümüne Etkisi	18

1.5.2.1. Dünya Bankası Kredileri ve Yapısal Uyarlama Uygulamaları	20
1.5.2.2. Dünya Bankası Sektörel Uyarlama (SECAL) Kredileri	22
1.5.2.3. Dünya Bankası ve Yerelleşme Uygulamaları	24
1.5.3. Türkiye AB İlişkilerinin KİT'lerin Dönüşümüne Etkisi.....	25
1.6. HİZMET TİCARETİ GENEL ANLAŞMASI (GATS).....	27
1.7. TÜRKİYE'DE KAMUDA REFORM ÇALIŞMALARI.....	29
1.8. TÜRKİYE'DE KİT'LERİN SERBESTLEŞTİRİLMESİ VE ÖZELLEŞTİRİLMESİ SÜRECİ	34
1.8.1. Türkiye'de KİT'lerin Özelleştirilmesi İçin Yapılan Düzenlemeler	36
1.8.2. Devlet Planlama Teşkilatı Özelleştirme Ana Planı.....	37
1.9. TÜRKİYE'DE SERBESTLEŞTİRME UYGULAMALARI.....	40
1.10. TAŞERONLAŞMANIN TÜRKİYE'DE KAMU REFORMU SÜRECİNE ETKİSİ.....	43

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE DEMİRYOLLARININ SERBESTLEŞTİRİLMESİ SÜRECİNİN İÇ VE DIŞ DİNAMİKLERİN ETKİSİ

2.1. TCDD'NİN TARİHÇESİ	49
2.2. TCDD'NİN PERSONEL DURUMU	51
2.3. TCDD'NİN MALİ DURUMU	53
2.4. DEMİRYOLU SEKTÖRÜNE YAPILAN YATIRIMLAR	55
2.5. AVRUPA DEMİRYOLLARININ SERBESTLEŞTİRİLMESİ SÜRECİ	57
2.5.1. Avrupa Demiryollarını Serbestleştirmek İçin Çıkarılan Reform Paketleri.....	59
2.5.2. Demiryollarında Yeniden Yapılanma Modelleri ve Avrupa'daki Uygulamaları.....	62
2.6. TÜRKİYE'DE DEMİRYOLLARININ SERBESTLEŞTİRİLMESİ SÜRECİ.....	66
2.6.1. TCDD'nin Serbestleştirilmesi Sürecinde Hazırlanan Reform Raporları.....	68

2.6.1.1. Booz Allen & Hamilton Raporu (1996).....	69
2.6.1.2. Halcrow Group Limited & Carl Bro Raporu (2003).....	71
2.6.1.3. CANAC Raporu (2005)	72
2.6.1.4. Eşleştirme Projesi (2007).....	74
2.6.1.5. TCDD'nin Bakım Programının İncelenmesi Raporu (2009).....	75
2.6.1.6. Türkiye'deki Yolcu Hizmetleri için Rasyonelleştirme Projesi (2010).....	76
2.6.1.7. Yeniden Yapılandırma Projesi Kapsamında Yük Pazar Araştırması (2012)	77
2.6.1.8. Demiryolu Reformuna Yönelik Teknik Yardım (2013)	77
2.6.2. Demiryollarının Serbestleştirilmesinde Avrupa Birliği'nin Etkisi	78
2.6.3. Demiryollarının Serbestleştirilmesi Sürecinde Çıkarılan Mevzuat	79
2.6.3.1. 6461 Sayılı Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleşmesi Hakkında Kanun.....	80
2.6.3.2. TCDD'nin Yenilenen Ana Statüsü	81
2.6.3.3. Serbestleşme Sürecinde Çıkarılan Yönetmelikler	82
2.6.4. Demiryollarında Taşeronlaşma	85
2.7. TÜRKİYE'DE SERBESTLEŞME SONRASI DEMİRYOLU SEKTÖRÜ.....	86
2.7.1. Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü (DDGM)	87
2.7.2. Kaza Araştırmaları İnceleme Kurulu.....	87
2.7.3. Demiryolu Koordinasyon Kurulu	87
2.7.4. TCDD ve Altyapı Hizmetleri	88
2.7.4.1. TCDD'nin Yeni Organizasyon Yapısı.....	89
2.7.4.2. Şebeke Bildirimi.....	91
2.7.4.3. Demiryolu Altyapısının Tahsisinde Uyulacak Kriterler	93
2.7.4.4. Demiryolu Altyapı Ücretlendirme Sistemi	94
2.7.5. TCDD Taşımacılık A.Ş.	96
2.7.5.1. Araç Bakım Faaliyetleri	97
2.7.5.2. Yük Taşımacılığı Faaliyetleri.....	98
2.7.5.3. Yolcu Taşımacılığı Faaliyetleri	104
2.7.5.4. TCDD Taşımacılık A.Ş.'nin Rekabet Gücünü Artırma Politikası.....	109

2.7.6. Serbestleşen Demiryolu Sektörünün İncelenmesi.....	112
2.8. DEMİRYOLU ŞİRKETLERİNİN SEKTÖRE BAKIŞI.....	114
SONUÇ	118
KAYNAKÇA.....	125
ÖZGEÇMİŞ	133



GİRİŞ

Liberal ekonomi, Birinci Dünya Savaşı ve 1929 ekonomik bunalımının yıkıcı etkisiyle sarsılmış ve sürdürülebilirliği sorgulanmaya başlamıştır. Krizleri kendi içinde barındıran ve krizlerle beslenen kapitalist ekonominin sürdürülebilirliğini sağlayabilmek için yöntemler aranmıştır.

Piyasaya müdahale edilmediği takdirde ekonomide dengenin, istikrarın ve tam istihdamın kendiliğinden sağlanacağı tezi 1929 krizi sonrası inandırıcılığını kaybetmiş, krizin faturası devlete kesilmiştir. Devletin, adil gelir bölüşümünü, sosyal adaleti ve tam istihdamı sağlama amacıyla ekonomiye müdahale etmesi gerektiği düşüncesi dünyada hâkim düşünce olmaya başlamıştır.

1945-1975 yılları ‘müdahaleci devlet’ anlayışının ve planlı ekonominin en güçlü yılları olmuş ve bu dönemde devlet ekonominin ve sosyal hayatın her alanına müdahil olmuştur. Kamu İktisadi Teşebbüsleri eliyle birçok yatırım ve iktisadi faaliyet yürütülmüş bir yandan da özel sektör güçlendirilmeye çalışılmıştır. Türkiye’de de 1961 anayasasıyla planlı ekonomi dönemine geçilmiş ve kalkınma planları ve planlı KİT yatırımlarıyla kalkınma iktisadı uygulanmıştır.

1970 yılı sonrası Türkiye’de KİT’ler mevcut mali yapısıyla faaliyetlerini sürdüremez hale gelmiştir. Müdahaleci anlayışla hantallaşıp verimsizleşen Devleti yeniden yapılandırarak küçültmek için reform çalışmaları yürütülse de netice alınamamıştır. 1980 sonrası daha köklü düzenlemeler yapılmaya başlanmış ve serbest piyasa ekonomisi ilkelerini benimseyen düzenlemeler yürütülmüştür.

Dünya’da 1970’lere kadar kapitalizmi güçlendirme formülü olarak planlı ekonomi politikaları görülürken 1980’li yıllarda yeniden liberal ekonomiye dönüş yaşanmıştır. Dünya Bankası ve IMF de politikalarını değiştirerek serbest piyasa ekonomisini yaygınlaştırmak için çalışmalar yürütmeye başlamıştır.

24 Ocak 1980 kararlarıyla Türkiye ekonomisinin serbestleşme süreci başlamış ve 1984 yılında çıkarılan 233 sayılı KHK ile KİT'lerin özelleştirilme-serbestleştirilmeleriyle ilgili önemli bir aşama kaydedilmiştir.

1984 yılı sonrası KİT'lerde serbestleşme süreci kamu personel sisteminin esnekleşmesi çalışmalarıyla devam etmiştir. Güvencesiz sözleşmeli personel istihdamı başlamış ve KİT'lerde memur sınıfı küçültülüp zayıflatılarak katı bürokratik yapı esnetilmiştir. 1990'lı yıllarda taşeronlaşmanın yaygınlaşmasıyla KİT'lerde önce yardımcı hizmetler sınıfı sonrasında diğer sınıflarda taşeronlaşma yaygınlaşarak KİT'lerde personel rejiminin esnekleşmesi sağlanmıştır.

Türkiye'de 1970 sonrası değişmeye başlayan KİT politikaları 1990'lı yıllarda daha fazla hissedilmeye başlanmıştır. 1990'lı yıllarla birlikte AB demiryolu reformuna paralel olarak yürütülen demiryollarının serbestleştirilmesi sürecini etkileyen iç, dış dinamiklerin ve demiryolu sektörünün serbestleşme sonrası yeni yapısının incelenmesi ve sektörde amaçlanan tam rekabet ortamının oluşmasından sonra devletin pozisyonun ne olacağının değerlendirilmesi önem arz etmektedir.

Türkiye'de demiryollarının serbestleştirilmesi konusunun araştırılmasındaki amaç; 100 yılı aşkın süreden beri tekel olarak yürütülen demiryolu hizmetinin neden serbestleştirilmek istendiğinin ortaya koyulması, serbestleşme sürecinin ve dinamiklerinin açıklanması, serbestleşen sektörün yeni yapısını incelemek ve sektörün paydaşlarının görüşlerini ve mevcut riskleri ortaya koymaktır.

Tezin kapsamı TCDD, TCDD Taşımacılık A.Ş. ve Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'yla sınırlıdır. Çalışmanın yöntemi konuyla ilgili literatür araştırması, doküman incelenmesi ve TCDD'nin süreçle ilgili hazırlattığı raporların incelenmesi şeklindedir. Çalışma nitel bir çalışmadır.

Çalışmanın sorunsalı; Türkiye'de KİT'lerin ve özelde demiryollarının özelleştirilme, serbestleştirilmesinin iç dinamikleri olsa da siyasi ve ekonomik nedenlerle devletin AB, Dünya Bankası, IMF'yle yürüttüğü zorunlu ilişkilerin bu süreçte daha etkili olduğu, yeniden yapılandırma sonucunda, yeni yapının AB normları doğrultusunda oluşturulduğu ve bu sürecin devletin demiryolu işletmeciliğinden kısmen çekilmesiyle sonuçlanacağı iddiasının aydınlatılmasıdır.

Başlangıçtaki hipotezimiz; Türkiye'de KİT'lerin özelde demiryollarının serbestleştirilmesinde iç dinamiklerin etkisi olsa da, ağır bürokratik koşullarda sürecin ilerlemesini sağlayan en önemli etken AB müzakereleri, Dünya Bankası ve

IMF ile zorunlu olarak yürütülen ilişkilerdir. Türkiye'nin dış borca bağımlı olması ve Dünya'da belirli dönemlerde oluşan ekonomik krizler ve oluşan kredi darlığı bu ilişkileri zorunlu hale getirmiştir. Serbestleşme sonrası yeni yapı AB normları doğrultusunda oluşturulmuştur. Sektörde tam rekabet sağlandıktan sonra Devlet, özel sektörle rekabet edemeyerek tren işletmeciliğinden kısmen çekilecektir.

Bu bağlamda çalışmanın birinci bölümünde, KİT'lerin serbestleştirilme-özelleştirilmesinin nedenleri Dünya ekonomisinin ve Türkiye ekonomisinin dönüşümü çerçevesinde anlatılmıştır. Türkiye'de planlı ekonomi dönemindeki ve sonrasındaki KİT politikaları karşılaştırılarak incelenmiş ve KİT'lerin mali yapılarının bozularak özelleşme sürecine girmelerinin nedenleri üzerinde durulmuştur. Kamu yönetimi reformu ve KİT politikalarında özellikle IMF, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği'nin ne ölçüde etkili olduğunun üzerinde durulmuş ve bu kuruluşların Türkiye ile ilişkileri anlatılmıştır.

İkinci bölüme Avrupa demiryollarının serbestleştirilmesi süreciyle başlanmış ve Türkiye'nin, AB müzakereleri kapsamında Avrupa'yı model alarak serbestleşme sürecini yürüttüğünden bahsedilmiştir. Sonrasında Türkiye'de demiryollarının serbestleştirilmesi sürecinde Dünya Bankası-AB tarafından hazırlanan reform raporları ve buna uyumlu olarak çıkarılan 6461 sayılı demiryolu serbestleştirme kanunu ve yönetmelikleri anlatılmıştır. Serbestleşen sektörün çok aktörlü yapısı ve kurumlarından bahsedilmiş ve bu aktörlerin sektörle ilgili görüşlerine, beklentilerine ve olası risklere yer verilerek; sektörde tam rekabet ortamının sağlanması halinde Devletin tren işletmeciliğinden çekilmesi ihtimali değerlendirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİNİN VE KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

Türkiye’de 1923 yılından 1980 yılına kadar devlet ekonomide ağırlığını KİT’ler eliyle hissettirmiş ve bu dönemde ülkedeki yatırımın ve istihdamın artırılması KİT’ler aracılığıyla yapılmıştır. 1970 yılından sonra KİT’lerin mali yapıları bozulmaya başlamış ve 1950 yılından beri yürütülen reform çalışmalarından da bir sonuç alınamamasıyla 1980 yılı sonrasında KİT’lerin özelleştirilmeleri gündeme gelmiştir.

Kamuda reform çalışmalarının niteliği planlı dönemde ve 1980 yılı sonrası farklılık göstermektedir. 1980 yılına kadar özel sektör ve kamu yatırımlarının birbirini tamamlayıcı şekilde yapılmasını öngören karma ekonomi modeli, 24 Ocak 1980 kararlarıyla birlikte değişmiş ve devletin ekonomiden elini çekmesi ve özel sektörün yeterli olduğu tüm alanlardan devletin çekilmesi, KİT’lerin özelleştirilmesi, özelleştirilemeyecek olanların da serbestleştirilmesi, taşeronlaşmanın yaygınlaştırılması temel ekonomi politikası olmuştur. Öncelikle Türkiye’de KİT’lerin kuruluş ve gelişim dönemi ele alındıktan sonra planlı dönem politikaları anlatılacaktır.

1.1. TÜRKİYE’DE KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN KURULUŞU VE GELİŞİMİ

Kamu İktisadi Teşebbüsleri, 1929’da yaşanan dünya ekonomik krizi sonrası yaygınlaşmaya başlayan ve devletin ekonomiye müdahalesinin aracı olan kuruluşlardır. KİT’lerin kuruluşunun temel nedeni kapitalist ekonomik sistemin

kendi kendine verimli işleyişinin sürdürülemediği ve devletin ekonomiye müdahalesinin bir zorunluluk olduğu inancıdır.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri tarihinde ilk defa Osmanlı Devletinin son döneminde ordunun ve sarayın ihtiyaçlarını karşılamak için kurulmaya başlanmış olup bunlardan ilki 1816 yılında kurulmuş olan Beykoz deri ve kundura fabrikasıdır. Ziraat Bankası da, 1863 yılında kurulan Memleket Sandıklarının devamı olarak 1888 yılında kurulmuştur (Ayyıldız, 2005: 23-25).

Türkiye Cumhuriyeti Devleti döneminde de KİT yatırımları yapılmaya devam edilmiştir. 1923 yılında toplanan İzmir İktisat kongresinde alınan kararlarla, devletin özel girişimciliği teşviki kararlaştırılmış ve bu amaçla 1924 yılında İş Bankası, 1926 yılında Emlak Bankası kurulmuş, 1927 yılında da Teşvik-i Sanayi Kanunu çıkarılmıştır. Türkiye'nin savaştan yeni çıkmış olması, özel girişimcilerde büyük yatırımlar yapacak yeterli sermaye birikimi olmaması ve 1929 ekonomik bunalımının olumsuz etkileri nedeniyle özel teşebbüsü destekleme politikalarından netice alınamayınca ekonomide politika değişikliğine gidilerek Devletçilik ilkesi benimsenmiş ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin kurulmasına hız verilmiştir (Gülsözlü, 2004: 13-16).

Ekonomide Devletçilik politikalarının ağırlık kazandığı 1930 yılı sonrası dönemde KİT'lerin kurulmasına hız verilmiş bu kapsamda 1934 yılında Sümerbank, 1935 yılında Etibank, Elektrik İşleri Etüt İdaresi, Maden Teknik İşleri ve Etüt İdaresi, Türkiye Şeker Fabrikaları T.A.Ş., 1936 yılında Malatya Bez ve İplik Fabrikaları T.A.Ş., 1937'de Ziraat Bankası, 1938 yılında Halk Bankası ve Topak Mahsulleri Ofisi, 1936 yılında Güven Sigorta, 1937 yılında Türkiye Demir-Çelik İşletmeleri, 1941 yılında Petrol Ofisi, 1944'de Türkiye Ziraat Donatım Kurumu, 1950'de Makine Kimya Endüstrisi Kurumu, 1953 Posta Telgraf Telefon İşletmesi, 1954'de Devlet Malzeme Ofisi, 1955'de Selüloz ve Kâğıt Fabrikası İşletmesi ve Türkiye Demir ve Çelik İşletmesi 1957'de Türkiye Kömür İşletmeleri kurulmuştur (Ayyıldız, 2005: 26).

1950-1980 yılları arasında çok sayıda KİT kurulmuş ve hem nitelik hem de niceliksel olarak bu dönem KİT'lerin en çok geliştiği dönem olmuştur. Bu açıdan bakıldığında bu dönem KİT'lerin gelişim dönemi olarak adlandırılabilir. Bu 30 yıllık dönem KİT politikaları bakımından 1950-1960 Adnan Menderes dönemi ve 1960-1980 planlı dönem olarak ikiye ayrılarak incelenebilir. Menderes döneminde

CHP'nin devletçi kalkınma politikası uygulanmayarak özel sektörün gelişimine öncelik veren liberal politikalar benimsense de, özel sektörü destekleyecek şekilde çok sayıda KİT kurulmuştur (Övgün, 2009: 54-55).

Demokrat Parti CHP'ye muhalif tüm unsurları bünyesinde barındırdığından ve parti tabanı tüccar ve toprak sahibi kesime dayandığından devletçi kalkınma politikaları uygulayamamış ve özel sektöre öncelik vermiştir. Bu politika değişiminin dış nedenleri de mevcuttur. Bunlar; Marshall yardımları denilen ucuz ve uzun vadeli ABD kredileri ve soğuk savaşın başlamış olmasıyla ABD ile siyasi birliktelik içinde olunmasıdır (Övgün, 2009: 56-57).

1960 yılı sonrasında planlı ekonomi dönemine geçilmiş ve demir çelik, petro-kimya, alüminyum gibi ürünlerin üretildiği yüksek yatırımlar gerektiren KİT'ler kurulmuştur. Bu dönemde devlet; KİT'ler eliyle üretimde, ekonomide ağırlığını sürdürmekte ve İktisadi Devlet Teşekkülleri (İDT) ile bunlara bağlı şirketlerin sayısı 150'yi, toplam aktif değeri ise yaklaşık 36,8 Milyar TL'yi bulmaktaydı (DPT, 1963: 83,87).

1960 askeri darbesi sonrası iktidardan uzaklaştırılan Demokrat Parti iktidarıyla birlikte ekonomi politikaları da değişmiş ve ithal ikameci politikalar yürütülmeye başlanmıştır. 1960 yılı sonrası iktidara tekrar gelen CHP kadrolarının ağırlıklı olarak sanayici, asker ve sivil bürokratlardan oluşması; kalkınma planlarına dayalı ithal ikameci sanayileşme politikalarının ve KİT politikalarının 1980 yılına kadar devam etmesinde etkili olmuştur (Övgün, 2009: 73).

Türkiye'de planlı dönemde beş yıllık kalkınma planları çıkarılması anayasal bir zorunluluk haline gelmiş ve DPT kurularak bu planlar hazırlanmaya başlanmıştır. Bu dönemden sonra Türkiye'de KİT politikaları kalkınma planları aracılığıyla DPT tarafından belirlenmiştir. Planlı dönemdeki KİT politikalarının anlaşılabilmesi için kalkınma planlarının incelenmesi gerekmektedir.

1.2. TÜRKİYE'DE KALKINMA PLANLARINDA KİT POLİTİKALARI

Türkiye'de planlı ekonomiye geçiş fikri 1929 dünya ekonomik bunalımı sonrasında sanayi planları çıkarılarak başlamış ve İkinci Dünya Savaşı sonrasına kadar, kendi kendine yeten bir ülke ekonomisi oluşturma stratejisiyle ve Atatürk'ün

Devletçilik ilkesi doğrultusunda devam etmiştir. İkinci Dünya Savaşından 1960 yılına kadar özel sektörü geliştirmeye yönelik kalkınma politikaları yürütülmüştür (Takım, 2011:155).

1961 Anayasasıyla Devlete kalkınma planı hazırlama görevi verilerek planlı ekonomi anlayışı bir anayasal zorunluluk haline getirilmiştir. Kalkınma planları hazırlama görevini icra etmek için DPT kurulmuş ve ekonomiye Devlet müdahalesinin aktörleri olan KİT'lerin üstlendiği görevlerin önemi artmıştır (Kuyucuklu, 1993: 199). DPT'nin kurulmasından günümüze kadar 10 adet kalkınma planı çıkarılmıştır. 1960-1980 yılları arasında çıkarılan kalkınma planlarında ithal ikameci ve iç talebe dönük sanayileşme politikası benimsenirken, 1980 sonrası çıkarılan kalkınma planlarında yapısal dönüşüm yaşanmıştır (Takım, 2011: 155).

Türkiye'de kalkınma planları 1963-1967 yıllarını kapsayan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planının 1962 yılında hazırlanmasıyla başlamıştır. Birinci kalkınma döneminde KİT'ler ve bunların kurduğu şirketler eliyle yatırımlar yapılırken, özel sektörle ortak yapılacak yatırımlara da önem verilmiştir. KİT'lerin yeniden yapılandırılması fikri bu dönemde planlanmış ve KİT'lerin daha bağımsız hareket edebilmelerinin sağlanması gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca KİT'lerin gelirlerinin toplanıp etkin şekilde yönetilebileceği ve KİT'ler arasındaki alışverişin ve koordinasyonun etkin şekilde sağlanması için bir fon benzeri yapının kurulması gerektiği Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında vurgulanmıştır (DPT, 1963: 100).

1968-1972 yıllarını kapsayan İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planıyla da yeniden yapılanma sürecinin devam ettirilmesi gerektiği belirtilmiş; bu yeniden yapılanma faaliyetlerinin, Merkezi Yönetim ve Mahalli İdareler ile KİT'lerin yeniden yapılandırılması olarak iki başlıkta yürütülmesi ve konuyla ilgili çıkarılan 440 Sayılı 'İktisadî Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakler Hakkında Kanun' doğrultusunda çalışmaların devam ettirilmesi kararlaştırılmıştır (DPT, 1968: 624).

Bu planda karma ekonomi ilkeleri benimsenmiş ve Devlet KİT'ler eliyle ekonomide ağırlığını sürdürse de özel sektörü destekleyici politikalara ve KİT'lerin yeniden yapılandırılmasına önem vermeye devam edilmiştir. Birinci kalkınma dönemi olan 1963-1967 arası dönemde toplam kamu yatırımlarının %34,8'i KİT'ler eliyle yapılmış; 1968-1972 yıllarını kapsayan ikinci dönemde ise bu oran %43,3'e çıkmıştır. 1973-1977 yıllarını kapsayan 3. dönemde de bu oranın %51,7'ye çıkarılması hedeflenmiştir (DPT, 1973: 48).

Planlı ekonomi anlayışıyla devlet; hedeflere ulaşabilmek için yatırımların kamu eliyle yapılması ve kaynakların yeniden dağıtımına devletin müdahalesinin bir zorunluluk olduğu düşüncesiyle KİT'lerin verimli çalışmasına önem vermiştir. KİT'lerin yeniden yapılandırılarak; işletmecilik mantığıyla, daha az personelle ve daha verimli şekilde çalışır hale getirilmediği takdirde milli kaynakların israfına yol açarak kalkınma hedeflerine ulaşılmasını da zorlaştıracığı düşüncesiyle planlamalar ve faaliyetler yürütülmüştür (DPT, 1973: 920).

1977 yılında Üçüncü Kalkınma Planının sonuna gelindiğinde KİT'lerin toplam yatırımları, sermayeleri, toplam değerleri artarken toplam kârları düşmüş; 1976 yılında 354 milyon lira kâr edilmişken, 1977 yılının sonunda 8,9 milyar TL zarar edilmiştir. Bu zararda KİT'lerdeki kötü yönetim ve verimsizliğin, personel sayılarının aşırı artışının etkisi olduğu gibi, siyasi baskıdan dolayı üretilen mal ve hizmet ücretlerinin düşük tutulmasının da etkisi bulunmaktadır. Bu dönemde KİT'lerde çalışan personel sayısı 1977 yılı sonunda 891.265 kişiye çıkmış ve ülkedeki toplam istihdamın yaklaşık %15'ine ulaşmıştır (DPT, 1979: 124-126).

Üçüncü ve dördüncü kalkınma planlarında KİT yatırımlarında imalat sanayiine ağırlık verilmişken, 1985-1989 yıllarını kapsayan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında ulaştırma, haberleşme, enerji ve madencilik sektörlerine ağırlık verilmiştir. Bu dönemde KİT'lere bağlı bazı şirketlerin hisse senedi satışı yoluyla özelleştirilmesi, özel sektörün yeterli yatırımının olduğu kaliteli hizmet verebildiği alanlarda KİT yatırımı yapılmaması ve KİT'lerin özel sektörün işletmecilik tekniklerini benimsemesi gibi politikalar uygulanmıştır (DPT, 1979: 29,35).

1990-1994 yıllarını kapsayan 6. Beş Yıllık Kalkınma Planında temel KİT politikası; devleti küçültmek, ülke ekonomisinin etkinliğini ve kalkınmayı artırmak, sermayenin tabana yayılmasını sağlamak için KİT'lerin özelleştirilmesi, özelleştirilemeyecek olanların da serbest piyasada rekabet edecek yapıya hızla kavuşturulması olmuştur (DPT, 1990: 34,35).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1996-2000) devletin piyasa koşullarına uygun bir organizasyon yapısına kavuşacak şekilde küçültülmesi ve kamu personel ve ücret sisteminin revize edilmesinin gereği belirtilmiştir. Devletin ekonomiye müdahalesini, KİT'lere dağıttığı sübvansiyonları en aza indirmesi ve ekonomideki rolünün düzenleyicilikten ibaret olmasının gereği belirtilmiştir (DPT, 1996: 17).

KİT’lerde yürütülen verimliliği artırma çalışmaları sonuç vermemiş ve 1970’lerdeki ekonomik kriz ortamı sonrası bozulmaya başlayan KİT’lerin mali durumu kötüye gitmeye devam etmiştir. 1980 yılı sonrası; Türk Lirasının değerinin düştüğü, dış ticarete korumacı politikaların uygulandığı ve KİT ürünlerinin fiyatlarının yüksek tutulduğu dönemlerde KİT’lerin mali durumu bir miktar iyileşse de, 1989 yılı sonrası ekonomi politikalarının değişmesiyle özellikle Avrupa Birliği müzakereleri neticesinde Gümrük Birliği anlaşmasının imzalanmasıyla korumacı dış ticaret politikalarına son verilince KİT’lerin mali durumu tekrar bozulmuştur (DPT, 1996: 164).

1989-1993 yılları arasında KİT’lerde maaş ve ücret ödemelerinin üretilen ürün hasılatı içindeki payı %11’den %25,8’e; faiz ödemelerinin ürün hasılatı içindeki payı ise %6’dan %10,4’e yükselmiştir. KİT’lerin mali durumlarıyla ilgili önemli bir gösterge olan bütçe transferleri hariç borçlanma ihtiyacının GSMH içindeki payı 1988-1991 yılları arasında %3’den, %5,9’a çıkmış olması da KİT’lerin mali durumunun kötüleşmeye devam ettiğini göstermektedir (DPT, 1996: 164).

KİT’lerin bu faiz ve personel giderleriyle, yaptıkları işletmeciliği ancak Devlet sübvansiyonlarıyla sürdürebileceği bunun da Devletin mali dengesini, piyasanın işleyişini ve ülke kaynaklarının etkin kullanımını, kamu açıklarının kapatılmasını olumsuz etkileyeceği ve nihayetinde ülke ekonomisinin etkinliğini bozacağı kanaatine varılmış ve KİT’lerin özelleştirilmesi sürecinin süratle uygulanması kararlaştırılmıştır. Özelleştirmelerle ilgili ayrıntılı kriterler ve yol haritası da belirtilmiş ve KİT’ler özelleştirilme önceliğine göre sınıflandırılmıştır (DPT, 1996: 165,168).

7. Kalkınma Planıyla devletin imalat sanayiinden mümkün olduğunca çekilmesi ve yatırımların enerji, haberleşme, ulaştırma faaliyetleriyle sınırlanması da müdahaleci anlayışın etkisinin azaldığı ve devletin küçülmeye gittiğini göstermektedir. 1990’lı yıllarda ulaştırma, enerji, haberleşme gibi sektörlerin de serbestleştirilmesi-özelleştirilmesi sağlanıp özel sektörün teşviki hükümetlerin temel KİT politikası olmuştur.

8. Kalkınma Planında ‘KİT ve Özelleştirme Politikaları’ bölümünde devletin ekonomiye müdahalesinin azaltılabilmesi ve devletin ekonomide etkili olabildiği alanların daraltılarak ekonomi sektörlerinin mümkün olduğunca piyasanın denetimine bırakılabilmesi ve sermayenin tabana yayılması için özelleştirme politikalarının sürdürülmesi gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca özelleştirilemeyen

KİT'lerin de verimliliği artırma ve özerkleşme amacıyla yeniden yapılandırılması gerektiği belirtilmiştir (DPT, 2001: 30,31).

TCDD'nin AB normlarına uygun olarak yeniden yapılandırılması, demiryolu sektöründeki tam rekabet ortamının sağlanması ve kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasının gereği de 8. Planda belirtilmiştir (DPT, 2001: 155,190). 2007-2013 yıllarını kapsayan Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planında da yük taşımacılığının serbestleştirilerek TCDD'nin hazineye yükünün azaltılması gerektiği ve benzer hususlar tekrar edilmiştir (DPT, 2007: 70,71). Türkiye'nin son kalkınma planı olan ve 2014-2018 yıllarını kapsayan Onuncu Beş Yıllık Kalkınma planında ise 2013 yılında çıkarılan '6461 Sayılı Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkında Kanun' ve devam eden demiryolu yatırımları değerlendirilmiştir.

Türkiye'de planlı dönemde ithal ikameci ekonomi politikaları benimsenmiş ve 1980 yılına kadar da uygulanmıştır. Bu ekonomi politikalarının dışa kapalı ve iç talebe dönük oluşu, ülkede özel sermaye birikiminin yetersiz oluşu ve kamu tekellerinden dolayı sektörlerde rakiplerin olmayışı, KİT'lerin büyümesini ve faaliyetlerini rahat yürütmelerini sağlamıştır. KİT'lerin geliştiği en önemli yıllar olan 1960-1980 arası dönemin hâkim ekonomik anlayışı olan ithal ikameci politikaların, KİT politikalarına etkisinin incelenmesi reform süreci içerisinde önemli bir yere sahiptir.

1.3. TÜRKİYE'DE PLANLI DÖNEMDE İTHAL İKAMECİ POLİTİKALARIN KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNE ETKİSİ

1961 anayasasıyla birlikte benimsenen planlı kalkınma anlayışı, 1930'ların sanayi planlarına benzese de yatırım yapılan sektörler bakımından farklılık göstermiştir. Ekonomide iç talebe dönük, kapalı, korumacı ve ithal ikameci anlayış ise önceki yıllarda olduğu gibi devam etmiştir. 1960'lı yıllarda, gelişmiş kapitalist devletlerin etkisiyle toplumun alım gücü yüksek kesiminin tüketim kültürü değişmiş, televizyon, buzdolabı, elektrikli süpürge gibi beyaz eşyalar artık ihtiyaç gibi görülmeye başlanmıştır. Toplumun artık talep etmeye başladığı bu eşyaların gelişmiş ülkelerden ithal edilmesi halinde ciddi miktarda döviz açığı ve dışa bağımlılık oluşacağı için bu malların Türkiye'de üretilmesine karar verilmiş ve bu yönde yatırımlar yapılmaya başlanmıştır. Dışa bağımlılığı azaltması beklenen bu politika

neticesinde, ithal girdilerle üretim yapıldığı için dışa bağımlılık daha da artmıştır. (Boratav, 2003: 118-119).

Beyaz eşya sektörünün yanı sıra inşaat, metal, petro-kimya sektörlerinde de ithal ikameci üretim süreci ve yatırımlar gerçekleştirilmiş ve devlet özel sektörün girdi ihtiyacını ucuza karşılama yoluna gitmiştir. Bu politika ekonomide ithal girdiye bağımlılığı ve döviz açığını artırmıştır. Bu dönemde Türkiye'nin ihracat malları tarım ürünlerinden ibaret olduğu için döviz açığı ihracatla kapatılamamıştır. Buna rağmen 1962- 1976 yılları arasında dış krediler ve gurbetçi işçilerin ülkeye getirdiği dövizler sayesinde ekonomik büyüme sürdürülebilmektedir. Soğuk Savaşın yarattığı siyasi ortamdan dolayı Türkiye'nin stratejik öneminin artmış olması ve Batılı Devletlerden kolay kredi bulabilmesi ihracatı artırma gayretini azaltarak ithalat bağımlılığının kronik hale gelmesine neden olmuştur (Boratav, 2003: 122,123).

Tarım ürünlerinin fiyatlarının devlet tarafından yüksek belirlenerek üreticinin gelirinin artırılması, işçi maaşlarının yüksek tutulması ve sanayiye girdi olacak KİT mallarının fiyatlarının düşük tutulması gibi uygulamalarla bu dönemde ülkedeki iç talep canlı tutulmaya çalışılmış ve özel sektör desteklenmiştir. Döviz kurunun sabit, TL'nin değerli tutulduğu ve alınan dış borçlarla ithalatın devamlılığının güvenceye alındığı ekonomi politikaları, dış kredilerin tıkanmasıyla sürdürülemeyerek krize girilmiştir.

Özetle ithal ikameci politikaların uygulandığı 1960-1980 döneminde iç talebe yönelik ara mallarının ithalatına dayalı olarak KİT yatırımlarına hız verilmiştir. Türk parasının değerli tutularak ithalatın kolay yapıldığı, iç talebin canlı tutulduğu, dışa kapalı ekonomik sistem 1970'lerin sonuna doğru değişmeye başlamış, özel sektöre öncelik verilmeye başlanmış ve KİT'lerin mali durumları bozulmaya başlanmıştır.

1.4. TÜRKİYE'DE 1980 YILI SONRASI İTHAL İKAMECİ POLİTİKALARIN DEĞİŞİMİ VE KİT POLİTİKALARINA ETKİSİ

1929 buhranı ve İkinci Dünya Savaşının yıkıcı etkisiyle Türkiye'de özel sektörün güçlendirilmesi uzun yıllar başarılamamış ve bu nedenle üretim yatırımları ve sanayi hamleleri zorunlu olarak Devlet'in kurduğu Kamu İktisadi Teşebbüsleri

eliyle yapılmıştır. 1945-1980 yılları arasında Türkiye’de Devleti daha verimli hale getirmek, kamu zararlarını azaltmak ve özel sektörü güçlendirmek için reform çalışmaları yürütülmüştür. Bu dönemde gereğinden fazla büyüyen, verimsizleşen, esnek hareket edemeyen, hızlı karar alamayan devleti küçültmek, verimli, esnek bir yapıya kavuşturmak için yürütülen reform sürecinden netice alınamamıştır.

1973 yılında Dünya genelinde yaşanan petrol krizi ve sonrasında yaşanan dış kredi darlığına; 1977’ye kadar, kısa vadeli borçlanma kanallarını sonuna kadar zorlayarak ve iç talebe dönük anti kriz politikalarıyla dayanabilen Türkiye, 1977 yılında borçlanma kanalları tamamen tıkanınca büyük bir krizin içine girmiştir. İhracatın ithalatı karşılama oranının %30’a kadar gerilediği 1977’de, petrol ve diğer ürünlerde ithalat sadece peşin ödemeyele yapılmaya başlanmıştır. Kredi kanallarının geri açılmasını IMF ile bir stand-by anlaşması imzalanmasına bağlayan AB’nin teklifini iktidara gelen Ecevit Hükümeti siyasi olarak yıpranmak istemediği için kabul etmemiştir. Uzun süredir ülkede uygulanan ithal ikameci, iç talebe dönük popülist politikaların varlığı ve sendikaların güçlenmiş olması; Hükümetin IMF’nin, çalışan maaşlarının dondurulmasını öngören anlaşmayı reddetmesine neden olmuştur. Sonrasında 1977 yılında 17,5 TL olan Dolar, 1979 yılında 47 TL’ye ulaşmış ve ülkede gıda kuyrukları ve karaborsalar dönemi başlamıştır (Boratav, 2003: 140-141).

1970’lerin sonunda krizin etkisiyle artan enflasyon nedeniyle ücretlerin erimesi karşısında sendikalar mücadeleyi sertleştirerek emekçilerin ücretlerini artırmaya çalışmış ve 1970’lerin sonunda grevler artmıştır. Siyasi ortamın ve iş barışının iyice bozulduğu bu dönemde Ecevit Hükümeti istifa etmiş ve yerine gelen Hükümeti, Başbakanlık Müsteşarlığı görevine getirdiği Turgut Özal’a 24 Ocak kararlarını hazırlattırılmıştır.

24 Ocak kararlarıyla dış ticaret serbestleştirilmiş, yabancı sermaye yatırımlarının önündeki yasal engeller kaldırılmış, devalüasyon gerçekleştirilmiş, ulaştırma, enerji ve gübre sektörü haricinde devlet sübvansiyonları kaldırılmış, çalışan ücretleri düşürülmüş, döviz kurları ve faiz serbest bırakılmış ve ihracata dayalı bir ekonomi politikası gerçekleştirilmiştir (Güven, 1998: 28). 1970’li yıllarda sendikaların mücadelesi sonucu yükselen çalışan ücretleri 1980 darbesi sonrası alınan bu kararlarla düşmeye başlamış ve dövizin değerlenmesi ve emek ücretlerinin düşmesiyle ihracat karlı hale getirilerek artırılmıştır.

24 Ocak kararlarından sonra uygulanan IMF istikrar programıyla ithal ikameci ekonomi politikasından ihracata yönelik politikalara geçilmiş ancak beklenildiği gibi ithalatın ve ithalata bağımlılığın azalması sağlanamamış tam tersine Türkiye ekonomisinin ithalata bağımlılığı daha da artmıştır. 1978-1988 döneminde Türkiye’de ithalat 2,8 kat artmış, toplam dış borç ise borç krizinde olduğumuz 1978’e göre %200 artmıştır. Görüldüğü gibi 1980 sonrası dış ticaret ve döviz açığı azaltılamamış tam tersine artmıştır. Aslında yapılan tek şey Uluslararası kuruluşlardan kolayca borçlanılabilmek olmuştur. (Borataş, 2003: 160).

1979-1989 yılları arasında IMF’yle yapılan anlaşmalar doğrultusunda emek ücretleri düşük tutulmuş ve sendikalar ciddi bir direniş gerçekleştirememiştir. 1989 yılıyla birlikte işçi sendikaları yeniden hareketlenmiş Zonguldak, SEKA ve Demir çelik grevleri gerçekleşmiştir. 1987 yılında siyasi yasakların kaldırılması için yapılan referandumun Özal’a rağmen kabul edilerek siyasetin çeşitlenmesi, 1989’da Anavatan Partisinin yerel seçimlerde hezimet yaşaması ve sendikaların hareketlenmesi Türkiye’de yeniden emek kesimini destekleyen popülist politikaların başlamasını sağlamıştır.

1970’lerde dünya ekonomisinin yeniden krize girmesi, borçlanma ihtiyacı olan Türkiye’nin de krize girmesine neden olmuştur. Döviz darlığından dolayı ithalat imkânsız hale gelince Türkiye 24 Ocak kararlarıyla ekonomi sistemini değiştirmiş ve ithal ikameci politikalardan ihracata dayalı ekonomi politikalarına geçiş yapmıştır. Ekonomisi dışa açılan, dış ticaret rejimi ve kur politikaları serbestleşen Türkiye’de KİT politikaları da değişmiş ve artık özel sektörü tamamlayan güçlendiren KİT yatırımları yerine özel sektörün yeterli olduğu sektörlerde KİT’lerin özelleştirilmesi politikası yürütülmeye başlanmıştır.

1994 yılında ülkemizde yaşanan ekonomik kriz sonrasında alınan ve 5 Nisan kararları da 24 Ocak kararları gibi Türkiye’de serbest piyasa ekonomisinin yerleşmesi ve devletin ekonomiden elini çekmesi sürecinde önemli bir dönemeçtir. IMF ile imzalanan stand-by anlaşmalarında talep edilen birçok hususu içinde bulunduran bu iki anlaşma Türkiye’de KİT’lerin özelleştirilmesi sürecini de hızlandırmıştır.

5 Nisan kararları; vergi denetiminin etkinliğinin ve Merkez Bankasının özerkliğinin artırılması, bankacılık sektörünün Avrupa Birliği normlarına uyumunun sağlanması, ihracat teşviklerinde KOBİ’lere ağırlık verilmesi gibi düzenlemeler

içermektedir. KİT'lerle ilgili olarak da; özelleştirilme işlerini yürütecek bir yetkili kurulun oluşturulması, Türk Telekom'un özelleştirilmesinin ve kamusal yatırımların Yap-İşlet-Devret modeliyle özel sektöre yaptırılmasının yasal altyapısının oluşturulması, KİT varlıklarına haciz uygulanabilmesi, KİT'lerin ürettiği mal ve hizmetlerin fiyatlarına zam yapılması ve fiyatların KİT Yönetim Kurulları tarafından belirlmesine imkân verilmesi gibi düzenlemeler içermektedir (Ayyıldız, 2005: 34-36).

KİT'lerin ve kamu yönetiminin dönüşümü açısından dönüm noktası olan 24 Ocak 1980 kararlarının alınmasında; Türkiye'nin borçlanma ihtiyacının olması, dünyada ekonomik kriz ve kredi darlığının yaşanıyor olması ve Türkiye'nin IMF ve Dünya Bankası dışında borç alabileceği bir kaynağının olmayışının önemli etkisi olmuştur. Alınan bu kararlar incelendiğinde zaten IMF ve Dünya Bankası'nın Türkiye'de önceki yıllarda talep ettiği ancak hükümetlerin siyasi olarak riskli olacağından dolayı uygulamak istemedikleri kararlar olduğu anlaşılmaktadır. Bu nedenle 1980 yılı sonrasında KİT'lerin dönüşümünde dış dinamikleri oluşturan IMF, Dünya Bankası ve AB'nin etkisinin incelenmesi önemlidir.

1.5. 1980 YILI SONRASI TÜRKİYE'DE KİT'LERİN DÖNÜŞÜMÜNDE AB VE ULUSLARARASI KURULUŞLARIN ETKİSİ

Serbest piyasa ekonomisine geçiş sürecini hızlı tamamlayan ABD, İngiltere ve Avrupa Birliği ülkeleri, gelişmekte olan ülkelerin ekonomilerini de serbestleştirerek dışa açmak ve dünyayı tek bir pazar haline getirmek için faaliyetler yürütmüşlerdir. Bu faaliyetlerin en önemli aktörleri de Dünya Bankası ve Uluslar Arası Para Fonu (IMF) olmuştur.

Türkiye'de de ekonomiye devlet müdahalesinin azaltılması ve serbest piyasa ekonomisine geçiş için yürütülen kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması, mevzuat uyumlaştırması ve KİT özelleştirmeleri Avrupa Birliği, Dünya Bankası ve IMF ile yürütülen müzakereler kapsamında gerçekleştirilmiştir.

Türkiye'de 1980'lerden sonra yapılmaya başlanan yasal düzenlemelerle ekonomide serbestleşme yaşanmış ve devlet ekonomiden kademeli olarak elini çekerek kontrolü piyasaya bırakmaya başlamıştır. Türkiye'de yavaş ilerleyen serbestleşme sürecinde devletin ekonomiye müdahale araçları olan KİT'lerin

özelleştirilmeleri gündeme gelmiştir. AB, IMF ve Dünya Bankası'nın 1980 yılı sonrası Türkiye'de KİT politikalarının değişimini ve KİT'lerin yeniden yapılandırılmasını etkilemiş olması, imzalanan ikili anlaşmalardan ve yürütülen müzakerelerde talep edilen düzenlemelerden anlaşılmaktadır. Şimdi bu örgütleri ve Türkiye'yle ilişkilerini inceleyelim.

1.5.1. IMF -Türkiye İlişkilerinin KİT'lerin Dönüşümüne Etkisi

1929 ekonomik bunalımı ekonomiye devlet müdahaleleriyle atlatılmaya çalışılsa da sonrasında gelen İkinci Dünya Savaşıyla yeniden Dünya ekonomisi bozulmuş ve dışa kapanmıştır. 1944 yılında Dünya ekonomisini canlandırmak ve yaşanan likidite sıkıntısını gidermek için IMF kurulmuştur (Seta,2013). IMF, ABD'de kurulan ve 188 ülkenin üye olduğu küresel ekonomik işbirliği ve finansal istikrar gibi konularla ilgili çalışmalar yapan kapitalizmin öncü kuruluşlarından (IMF: 2016).

IMF'nin üye ülkelere yardım amacıyla düzenlediği stand-by anlaşmaları üçer yıllık düzenlenmekte ve üç ayda bir ilerlemeleri değerlendirmek için gözden geçirmeler yapılmaktadır. Krediler bu üçer aylık gözden geçirmeler neticesinde üye ülkeye parça parça kullanılmaktadır (Güler, 2003: 2).

IMF'nin Türkiye'de uyguladığı istikrar programlarının içeriği ana başlıklarıyla: kur politikası, maliye politikası, para politikası ve ticaret politikasıdır. Maliye politikası bir ülkedeki kaynakların ve bütçenin dağılımını belirlediği için IMF'nin istikrar programlarının en önemli ayağını maliye politikaları oluşturmaktadır. IMF'nin maliye politikası bütçe açıklarının kapatılması üzerinedir. Para basılmasına da prensip olarak izin verilmemekte bunun yerine kamunun özellikle KİT'lerin, ürettiği hizmetlere zam yapılması ve KİT'lere yapılan yatırım harcamalarının azaltılması önerilmektedir (Bahçeci, 1997: 10).

Üye ülkelere ticareti serbestleştirme-liberalleştirme uygulamalarını tavsiye eden IMF'nin ticaret politikası şu önerileri içermektedir: Ekonominin yabancı sermayeye açık hale getirilmesi, iç talebin düşürülmesi, özelleştirmelerin hızlandırılması, uluslararası ticaretin serbestleştirilmesi, kurumsal ve sektörel

serbestleşmelerin hızlandırılması, kamu yatırımlarının ve harcamalarının azaltılarak borç ödemelerinin artırılması (Çelebi, 1998, 57).

Türkiye’de ilk olarak 1958 yılında IMF’nin istikrar programı anlaşması yürürlüğe girmiştir. Bu anlaşma; Merkez Bankasının para arzının sınırlanması, Türk Lirasının devalüe edilmesi ve ihracatın teşviki, KİT’lerin ürettiği mal ve hizmetlerin fiyatlarının artırılması, bütçe harcamalarının kısılması, dış ticaret önündeki bürokrasinin azaltılması gibi şartlar içeren klasik bir IMF önerisi niteliğindedir ve 1958 yılında hazırlanan bu program istenilen sonuca ulaşamamıştır (Kepenek ve Yentürk, 2000: 122).

IMF’yle ilk stand-by anlaşması 1961 yılında 37,5 milyon SDR (51 milyon Dolar) kredi verilecek şekilde imzalanmıştır. 1960-1970 döneminde Türkiye her yıl IMF’ye yeni bir niyet mektubu vermiş ve bu dönem boyunca toplam 235 milyon SDR tutarında 9 stand-by anlaşması imzalanmıştır (Çelebi, 1998: 76).

1970-1980 döneminde de IMF’nin devalüasyon ve dış ticaret rejiminin serbestleştirilmesi konularındaki ısrarı önceki yıllardaki gibi devam etmiş ve 1970 yılında IMF ile yeni bir stand-by anlaşması imzalanmıştır. Bu anlaşmayla devalüasyon gerçekleştirilmiş ve 1 dolar 9 TL’den 15 TL’ye yükseltilmiş ve dış ticaret rejimi de IMF’nin isteği doğrultusunda liberalleştirilmiştir (Boratav ve Akyüz, 2002: 97). 1978 yılında bir stand-by anlaşması daha yapılmış ancak bir süre sonra IMF tarafından askıya alınmış ve 1979 da yeni bir stand-by anlaşması imzalanmıştır. Bu anlaşmalar kapsamında da IMF her zamanki prensiplerini ve önerilerini çözüm olarak sunmaya devam etmiştir.

1980 yılında IMF istikrar programı olarak yayınlanan 24 Ocak kararlarıyla mevcut ekonomi politikası büyük ölçüde değiştirilmiştir. Bu kararlar, o güne kadar yapılan reform çalışmaları içinde en köklü olanı ve ilerleme kaydedilenidir. Bu kararların içeriğine bakıldığında geçmişte imzalanan stand-by anlaşmalarıyla aynı doğrultuda hazırlandığı anlaşılmaktadır. Bu dönemde alınan kararlardan bazıları: Türk Lirasının devalüe edilmesi, ihracatın teşvik edilmesi, ithalatın serbestleştirilmesi, faizlerin yükseltilmesi, yabancı sermayenin ülkede serbest dolaşımının sağlanması, KİT’lerin özelleştirilmesi veya verdiği hizmetin fiyatının yükseltilmesidir. 1980 darbesi bu reformların hayata geçirilmesine uygun ortam yaratmıştır. Bu kararların alınması neticesinde Türkiye’ye IMF tarafından o güne kadarki en büyük IMF kredisi olan 1,25 milyar SDR kredi sağlanmıştır (Ardıç, 2005: 123).

1994’de alınan 5 Nisan kararları da 24 Ocak kararlarıyla benzerlik göstermektedir. 1994 krizi sonrası alınmış olan bu kararlar seçimlerden dolayı uygulanamamıştır. 1995 yılında göreve gelen yeni hükümet, IMF’yle yaptığı 509,3 milyon tutarındaki stand-by anlaşması kapsamında bu kararları tekrar imzalamış ve uygulamaya başlamıştır. Kararların tamamı yine hayata geçemediğinden kredinin %40’ı kullanılmamıştır (Ener ve Siverekli, 2004: 115).

1998 yılında, bir stand-by anlaşması gibi kredi karşılığı olmasa da, IMF’yle ‘yakın izleme’ anlaşması imzalanmıştır. Bu anlaşmanın kapsamı da yine para politikaları ve ekonominin liberalleşmesi için gerekli yapısal reformlar olmuştur. Bu anlaşmadaki reformlar da 1999 marmara depreminin olumsuz etkisi nedeniyle hayata geçirilememiştir (Çörtük, 2006).

Türkiye 2000’li yıllara, 1999 yılının Aralık ayında imzaladığı 2,9 milyar SDR (4 milyar dolar) tutarındaki stand-by anlaşmasıyla girmiştir (<http://www.imf.org/external/about.htm>, 2016). Bu program da enflasyonla mücadele, para ve kur politikaları, liberalleşmeye yönelik yapısal reformlardan oluşmuştur. Anlaşma gereği talep edilen yapısal reformlar; sosyal güvenlik reformu, bankacılık reformu ve KİT’lerin özelleştirilmesidir. Bu anlaşmanın para ve maliye politikalarıyla ilgili hükümleri titizlikle uygulanıp ve kısa vadede ekonomik göstergelerde iyileşme sağlansa da, yapısal reformlar yine gerçekleştirilememiştir.

2000 yılının Kasım ayında ekonomi yine benzer nedenlerle krize girmiş ve IMF tarafından 10,5 milyar dolarlık bir yardım kredisini de içeren 62 maddelik bir niyet mektubu yayınlanmıştır. Bu niyet mektubu içeriğinde para, kur ve maliye politikaları, yapısal reformlar ve özelleştirme takvimi bulunmaktadır. Yapısal reformlar bu anlaşmayla hızlandırılmamış ve 2001 yılının Şubat ayında ekonomi Cumhurbaşkanı ve Başbakan arasındaki anlaşmazlık neticesinde yeniden krize girmiştir.

2001 krizi sonrası IMF ve Dünya Bankası’nın koordinesinde ‘Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı’ başlatılmıştır. Bu programın adı yeni olsa da içeriği önceki IMF anlaşmalarından farklı değildir. Bu anlaşma uygulanırken kaynak sıkıntısından dolayı 12,8 milyar SDR tutarında, 2002-2004 yıllarını kapsayacak yeni bir stand-by anlaşması daha imzalanmıştır.

2003 yılıyla birlikte ekonomi göstergeleri düzelmiş ve 2005 yılında Türkiye tarihinde ilk defa kriz olmadığı halde bir stand-by anlaşması imzalamıştır. Bu durum

Türkiye'nin o dönemde yapısal reformlara inandığını ve kararlı tutumunu göstermektedir (Çörtük, 2006).

IMF Türkiye ilişkileri kapsamında imzalanan ikili anlaşmalarda kredi karşılığı Türkiye'den talep edilen reform ve düzenlemeler incelendiğinde bu ilişkilerin; Türkiye'de yapılan kamu yönetimi ve özellikle KİT reformunu etkilediği anlaşılmaktadır. Yapılan ikili anlaşmalarda genel olarak; KİT'lerin özelleştirilmesi, özeleştirilemeyecek olanların özerkleştirilip serbestleştirilmeleri, KİT mallarının fiyatlarının serbest piyasa koşullarına göre belirlenmesi, kamuda taşeronlaşmanın yaygınlaştırılması, kamuda ve özellikle KİT'lerde toplu işten çıkarmaların uygulanarak personel giderlerinin azaltılması, maaşların düşürülmesi gibi uygulamalar tavsiye edilmektedir.

24 Ocak kararlarıyla ithal ikameci politikaların terkedilmesi de IMF'nin önerdiği bir politika olup, bu politika Türkiye'de KİT'lerin özelleştirilmesi sürecini hızlandırmıştır. Türkiye'de KİT politikalarının değişimini etkileyen bir diğer önemli kuruluş da Dünya Bankası'dır. Dünya Bankası daha geniş ölçüde bu sürece etki etmiştir. Şimdi Dünya Bankası Türkiye ilişkilerini bu bağlamda inceleyelim.

1.5.2. Dünya Bankası Türkiye İlişkilerinin KİT'lerin Dönüşümüne Etkisi

1944 yılında kurulan Dünya Bankası'nın temel amacı ülkeleri küresel piyasalarla ve ekonomik sistemle bütünleştirerek küresel ekonomik büyümenin devamını sağlamak ve sermayenin serbest dolaşımı önündeki engelleri kaldırarak uluslararası yatırımların önünü açmaktadır (Tatar, 1996: 9).

Dünya Bankasının faaliyetlerini yürütürken en temel ilgi alanı devlet ekonomi ilişkisidir. Bu ilginin 1990'lı yıllarda artarak devam ettiği bankanın çıkardığı dünya kalkınma raporlarında da görülmektedir. Bu raporlarda 'iyi yönetim' ve 'piyasa dostu devlet' kavramları vurgulanmaktadır (Kiely, 1998: 67).

Kurulduğu yıllardan 1970'lere kadar Dünya Bankası politikaları planlı ekonomi ilkeleriyle uyumlu devam etmiştir. 1980'lerle birlikte Dünya Bankası; gelişmekte olan ülkelere, ihracatı artırmayı ve KİT'leri özelleştirmeyi tavsiye etmiş ve böylelikle borç krizi içinde olan ülkelere verdiği kredilerin geri ödemelerini de güvence altına almaya çalışmıştır (Güler, 1996: 81-82).

1980’li yıllarda Dünya Bankasının faaliyetleri ve projeleri piyasanın işleyişinden ziyade devletin rolü üzerine odaklanmıştır. Bu dönemde devletin ekonomiye müdahalesini azaltmaya yönelik olan ve ‘yapısal uyarlama’ olarak tanımlanan söylem üzerinden faaliyetler devam ettirilmiştir. Bu yapısal uyarlama önerilerinin hedeflenen ekonomik büyümeyi sağlayamadığı ve borç krizinde olan gelişmekte olan ülkelerin bunalımına çare olmadığı, aksine toplumsal yıkımlara yol açtığı ortaya çıkınca, Dünya Bankası söylemini tekrar değiştirmiştir. 1980’lerin sonunda dillendirdiği bu yeni söylemin ismi ‘piyasa dostu devlet’ ve ‘iyi yönetim’ olmuştur (Güzelsarı, 2003: 10).

Yönetişim; devleti küçülterek piyasanın etki alanının genişletilmesini savunan, yönetime katılımın da ötesinde birlikte yönetim ilkesine dayanan ve toplumla devletin ilişkilerini yeniden tanımlayan yönetim modelidir. Bu model Dünya Bankası, IMF, OECD, UNDP gibi uluslararası kuruluşların etkisiyle kısa sürede dünya genelinde yaygınlaşmıştır. 1990’lara kadar yani ilk dönemde yönetim; ‘minimal devlet’, ‘daha az yönetim’ gibi kavramlarla dünyada yayılırken, 1990’larla birlikte devletin yönlendiriciliği yani düzenleyici devlet kavramı ön plana çıkmıştır (Bayramoğlu, 2003: 86-88).

1990’ların sonuna kadar devleti, ekonomik verimliliğin ve büyümenin önünde bir engel olarak gören Dünya Bankası, 1997 raporuyla söylemini değiştirmiş ve devlet ile piyasanın birbirine karşıt olmadığını aksine birbirini tamamlayan kavramlar olarak değerlendirilmesi gerektiğini savunmuş ve ‘minimal devlet’ yerine ‘etkin devlet’ kavramını ortaya atmıştır. Etkin devlet, ekonomik büyümeyi ve kalkınmayı doğrudan sağlayan devlet değil, özel sektörün faaliyetlerini daha etkin yapabileceği bir ortam sağlayan, kapasitesini maksimum kullanabilen, büyümede katalizör etkisi yaratarak etkinliği artıran, piyasa dostu devlettir. Karşıtlık yerine ortaklık vurgulanmaktadır. Piyasaların yatırımlarını artırarak sürdürebilmesi için en önemli beklentisi devletin kurallara bağlılığı, güvenilirliği ve politikalarının öngörülebilirliğidir (Güzelsarı, 2003).

Türkiye’nin yönetim, etkin devlet gibi kavramlarla tanışmasını sağlayan ve kamu yönetimi reformunda yönlendirici etkisi ve ağırlığı olan Dünya Bankası şüphesiz KİT reformu konusunda da en önemli aktör konumundadır. Türkiye’yle yapılan kredi anlaşmaları kapsamında reform önerileri sunarak Türkiye’yi bir

anlamda reforma zorlamıştır. Şimdi Dünya Bankası'nın bu politikasını ve misyonunu hayata geçirirken kullandığı argümanları ve bu süreci ele alalım.

1.5.2.1. Dünya Bankası Kredileri ve Yapısal Uyarlama Uygulamaları

Dünya Bankası ile Türkiye arasında 1950'den bu yana kredi anlaşmaları devam etmektedir. 1950-2002 yılları arasında Dünya Bankası tarafından Türkiye'ye 170 kredi verilmiştir. 1950'lerde 6, 1960'larda 11, 1970'lerde 39, 1980'li yıllarda 61, 1990'lı yıllarda 32, 2000-2002 döneminde ise 9 kredi imzalanmıştır. 1990'larda imzalanan kredi sayısı azalsa da kredilerin niteliği ve ön koşullarındaki yeniden yapılanmaya dönük değişiklikler nedeniyle düzenleme düzeyi ve etkisi fazla olmuştur. 1980 sonrasında Dünya Bankası kredilerinin ön şartlarında değişiklikler olmuş ve kamu yönetiminde yeniden yapılanma ön plana çıkmıştır (Güler, 2003: 3).

Devlet örgütlenmesine dair köklü değişiklikler hedefleyen ilk yapısal uyarlama anlaşması 1995 tarihinde imzalanan toplam bütçesi 62 milyon dolar olan 'Kamu Mali Yönetimi' kredisidir. Bu projeden sonra aynı nitelikte başka bir proje olan 'Ekonomik Reform Kredis'i' projesi de 2000 yılında imzalanmıştır. Bu projenin toplam bedeli ise 760 milyon dolardır. 2001 yılında yine aynı hedeflerle 'Kamu Harcamaları ve Kurumsal İnceleme (PEIR) adlı proje yapılarak kredi anlaşması imzalanmıştır. Neo-liberalizmin Devleti dönüştürme stratejisi PEIR stratejisi olmuştur. PEIR stratejisi PFPSAL adındaki krediler eliyle yürütülmüştür. Bu krediler 2001 ve 2002 yıllarında uygulanmış olup amaç Türkiye'de kamu yönetiminin yapısal reformunu gerçekleştirmektir (Güler, 2003: 4).

Dünya Bankasının Devleti yeniden yapılandırma amaçlı yaptığı bu kredi anlaşmaları IMF'nin stand-by anlaşmalarıyla aynı doğrultuda anlaşmalar olup birbirini tamamlamaktadır. Bu kredilerin ilki olan (PFPSAL-I) 'Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Özel Uyarlama Kredis'i Projesi'dir. Bu proje bedeli 1,1 milyar dolar olup o güne kadar Türkiye'ye verilen en büyük kredidir. Kamu yönetimi reformuna yönelik olarak başlatılan "kamu harcama yönetimi bütçe reformu" çalışmaları kapsamında PFPSAL-1 kredisinden faydalanılmış olup bu kapsamda kamu projelerinin tamamlanma sürelerinin azaltılması da amaçlanmıştır. PFPSAL-II projesi kapsamında verilen kredi ise 1,35 milyar dolarlık tutarıyla PFPSAL-I kredis

tutarını da geçmiştir. PFPSAL-I ve PFPSAL-II kredilerinin en önemli amacı Kamu yönetimi ve Bankacılık sektörünün yeniden yapılanmasıdır (<http://www2.kalkinma.gov.tr/kamuyat/rasyonel.html> ,2017).

Bu ana hedef içinde ağırlıklı olarak değinilen ara hedefler ise KİT'lerin özelleştirmeleri, özelleştirilemeyenlerin ise yeniden yapılandırılması, özel hukuka tabi hale getirilmesi, kamu harcamalarının kısılması, personel giderlerinin azaltılması, borçların geri ödemelerinin sürdürülebilirliğinin sağlanması, kamu yönetiminde yönetim anlayışının yerleştirilmesi, merkezi idarenin yetkilerinin bir bölümünü yerel yönetimlere devrederek küçültülmesi ve mali denetimin sağlanmasıdır.

Dünya Bankası kredileri üç şekilde verilmektedir. Bunların ilki kısaca 'SAL' (Structural Adjustment Loan) denilen, yapısal uyarlama kredileridir. Bu krediler Türkiye'ye 1980-1985 yılları arasında 5 kez verilmiş olup daha çok para ve maliye politikalarını belirlemiştir. İkinci tür krediler ise kısaca SECAL (Sectoral Adjustment Loan) denilen 'Sektörel Uyarlama Kredileridir'. Yapısal uyarlama kredileriyle hedeflenen yapısal reformlar ilgili ülkede yapıldıktan sonra uyarlamalar sektörel olarak devam etmektedir. Türkiye'de SECAL kredileri 3 sektör için verilmiştir. Bu sektörler: Enerji, Tarım ve Maliye sektörleridir. Dünya Bankası'nın üçüncü tür kredisi de kısaca PL (Project Loan) denilen proje kredileridir (Güler, 1995: 19-21).

Tüm bu krediler sadece mali konuları düzenleyen krediler gibi görünse de, devletler kredilerin gerektirdiği reformları mevcut yapısıyla gerçekleştirememekte ve devlet örgütlenmesinde yapısal reformlara girişmek zorunda kalmaktadır. Bu haliyle bu anlaşmalar sadece bir kredi anlaşması değil, resmi gazetede yayınlanan kapsamlı yapısal reform belgeleridir.

Bu kredilerin ön koşulu olan anlaşmalar daha çok kriz ortamlarında etkin şekilde uygulanabilmiştir. Normal dönemlerde devletler ve toplumlar bu reformlara direnç göstermiş ve ilerlemeler yavaş olmuştur. Türkiye'de 1980 darbesi ve 2001 ekonomik krizi reformlara uygun ortam hazırlamış ve Dünya Bankası isteği doğrultusunda köklü reformlar gerçekleştirilmiştir (World Bank, 1993).

Reformların hayata geçmesi için kriz ortamı tek başına yeterli değildir. Mevcut geleneksel bürokratik yapılar da reformlara engel teşkil ettiğinden bu yapıların parçalanması da reformların uygulanmasının olmazsa olmazı olmuştur. Bu

reformların uygulanabilmesi ve devamlılığı Dünya Bankası projeleriyle finanse edilen ‘proje bürokrasiyle mümkün olmuştur (Haggard, 1994: 13).

1.5.2.2. Dünya Bankası Sektörel Uyarlama (SECAL) Kredileri

Bu krediler Türkiye’de üç kere verilmiş olup bunlardan ilki 1985 yılında Tarım Bakanlığına verilmiştir. Tarım sektöründe verimliliği artırmak için 300 milyon dolar kredi verilmiş olup, bu kredi %95’i ithalat amaçlı kullanılmak şartıyla verilmiştir. Kredinin küçük bir kısmı da tarım yönetiminden sorumlu kurumların yeniden yapılandırılması için ayrılmıştır (İkraz, 1985).

Bu proje sonunda; Tarım Bakanlığı’na bağlı Türkiye Ziraat Kurumu (TZDK)’de 8500 olan personel sayısı 6000’e düşürülmüş, 12 işletmeden 7’sinin, 385 Şube Müdürlüğü’nden 224’ünün kapatılması ve 8 Bölge Müdürlüğü’nün Şube’ye dönüştürülmesi de gündeme alınmıştır. 10 yıl içinde kurumun borç oranı %2’den %66’ya çıkmıştır. Sürecin neticesine bakıldığında bir reform süreci değil, tarım sektörünün yönetimini piyasaya devretme süreci yürütüldüğü anlaşılmaktadır (Tarım, 1985).

Dünya Bankasının tarım sektörü için verdiği bu kredinin koşullarından birisi de gübre sektörünün serbestleştirilmesi ve sektörde devlet tekelinin kaldırılması olmuştur. Serbestleştirme sonrasında, TZDK’nin gübre sektöründeki pazar payı %100’den %10’a düşmüş ve özel şirketler, gübre sektörünün %90’ına hâkim duruma gelmiştir. Et Balık Kurumu (EBK), Süt Endüstrisi Kurumu (SEK) gibi kurumlar özelleştirilerek; TZDK, TMO, TİGEM gibi kurumlar da işlevsizleştirilerek Tarım Bakanlığı’nın sektördeki etkisinin azaltılması ve sınırlandırılması sağlanmıştır. (Güler, 2016: 79-80).

Enerji Sektöründe ise 325 milyon dolarlık bir yapısal uyarlama (SAL) anlaşması sağlanmış, 1992 yılında bu kapsamda Türkiye Elektrik Kurumu (TEK)’le ilgili proje başlatılmış ve TEK’in parçalanarak yeniden yapılanması sağlanmıştır. Sanayi sektöründe de benzer süreç yaşanmıştır. Bu uyarlama projesi kapsamında TEK içinde yeniden yapılanmayı ve verimliliği sağlamak için işletme yönetimini geliştirme programı, finansal yönetimi geliştirme programı ve yönetim bilgi sistemi

kurulması şartı getirilmiştir. Yapılanma sadece kurumun organizasyon yapısıyla ilgili değil, ücret tarifeleri gibi işleyişle ilgili konularda da yapılmıştır (Güler, 1995).

TEK örneğinde olduğu gibi uyarlama kredilerinin verilmesinde yönetimin yapılandırılması hususuna önem verilmiştir. 1984 yılında ‘Kamu İktisadi Teşebbüsleri için Teknik Yardım Projesi’ adıyla yine yönetimi geliştirme projesi gerçekleştirilmiştir. Bu proje tutarı 7,6 milyon dolar olmuştur. Bu proje kapsamında; KİT’lerde yönetim bilgi sistemlerinin kurulması, işgücü planlaması ve personel eğitimi, satış ve pazarlama süreçlerinin geliştirilmesi gibi konular bulunmaktadır (İkraz, 1992).

Yönetimi geliştirme projeleri arasında sayılabilecek bir diğer proje de ‘Sağlık Projesi İkraz Anlaşmasıdır. Proje kapsamında işgücü planlama ve geliştirme programı, kurumsal istatistikleri tutma amaçlı veri tabanı programı, hastane yönetim sistemi ve mali yönetim sistemi kurulması talepleri getirilmiştir.

1994 yılında da 100 milyon dolar tutarında ‘Özelleştirme Uygulaması Teknik Yardım ve Sosyal Güvenlik Ağı’ Projesi adıyla bir yapısal uyarlama projesi başlatılmıştır. Projenin amacı Türkiye’de özelleştirme uygulamalarını hızlandırmak, özel sektörün gelişmesini sağlamak, özelleştirme neticesinde işini kaybeden işçilerin yeni iş bulmalarının kolaylaştırılması ve yaşadıkları olumsuzlukların azaltılmasıdır. Projeye ayrılan 100 milyon dolar bütçenin 54 milyon dolarının özelleştirme uygulamaları için harcanması da projenin temel amacını açıkça ortaya koymaktadır. Bu anlaşma kapsamında Hazine Müsteşarlığının yapısının güçlendirilmesi için de bütçe ayrılmıştır (http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21979_1.pdf , 2017).

Kamuya ait büyük sanayi kuruluşları özelleştirilerek sektörü yöneten Sanayi Bakanlığı, sadece KOBİ’lerden sorumlu bakanlık haline getirilmiş ve Türkiye’nin sanayi ve üretim politikası yabancı sermayeye fason imalat yapan bir KOBİ mantığına sıkıştırılmıştır. Rekabet Kurulu ve Türk Patent Enstitüsü’nün kuruluşuyla da sektörde Bakanlığın düzenleme alanı iyice daraltılmıştır (İkraz, 1981).

Dünya Bankasının yapısal uyarlama politikaları içinde bir diğer önemli ilke de yerelleşmedir. Yerelleşme devletin ekonomiden elini çekmesi ve piyasanın hâkimiyetinin her alanda artması için önemli bir araç olarak kullanılmıştır.

1.5.2.3. Dünya Bankası ve Yerelleşme Uygulamaları

Dünya Bankası'nın uyguladığı yapısal uyarlama araçlarından biri de yerelleşmedir. Yerelleşme politikası, merkezi idarenin yetkilerinin ve bütçesinin bir kısmının taşra birimlerine veya yerel yönetimlere verilmesi şeklinde uygulanmaktadır. Yerelleşme uygulamaları, yapısal uyarlama çalışmalarında bir ara hedef olarak değerlendirilmekte ve nihai hedef özelleştirme olarak görülmektedir. Özelleşmesi mümkün olmayan hizmetlerin serbestleştirilmesi veya yerelleştirilmesi ve son olarak özelleştirmesi yapısal uyarlamalarda temel esastır (Güler, 2016).

1980 darbesi sonrası Türkiye'de yerel yönetimlerin yetkileri artırılmıştır. Yerel yönetimlere bütçe transferleri ve planlama yetkilerinin devri gerçekleşirken piyasadaki fiyat belirleme yetkileri meslek odalarına devredilmiştir. Örneğin ekmek fiyatlarının belirlenmesi belediyelerin elinden alınarak fırıncılar odasına devredilmiştir. Diğer taraftan merkezi idareden yerel yönetimlere devredilen yetkilerin birçoğu şirketleşme, taşeronlaşma, yap işlet devret, imtiyaz devri gibi uygulamalarla piyasaya kolayca devredilmiştir (Güler, 1995).

Dünya Bankası'nın verdiği SAL ve SECAL kredilerinin ön koşulu olarak Türkiye'den talep ettiği düzenlemelerin bugüne kadar gerçekleşme oranı yaklaşık %95'dir. 1988 yılından beri Türkiye'de temsilciliği de olan ve yıldan yıla etkinliğini artıran Dünya Bankasının Türkiye'de hedefine ulaştığı bu rakamla daha iyi anlaşılmaktadır (Üstüner, 2000).

Özet olarak Dünya Bankası'nın yerelleşme politikalarının amacı Devletin ekonomiyle ilgili bazı yetkilerini önce yerel idarelere ve sonra da kolayca piyasaya devrederek ekonomiye devletin müdahale ettiği alanı küçülterek piyasanın hâkimiyet alanını genişletmektir.

Türkiye'nin kolay ve ucuz borçlanabilmek için yürüttüğü Dünya Bankası ve IMF ilişkilerinin siyasi olarak sürdürülebilirliği açısından Türkiye AB ilişkileri önem arz etmektedir. Çünkü IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlarda AB ülkeleri söz sahibi konumdadır. Bu nedenle AB, IMF ve Dünya Bankasının Türkiye'den ekonomik talepleri her zaman paralellik göstermiştir.

1.5.3. Türkiye AB İlişkilerinin KİT'lerin Dönüşümüne Etkisi

Türkiye'nin Avrupa Birliği müzakereleri, 1957 yılında kurulan Avrupa Ekonomik Topluluğu'na 1959 yılında ortaklık başvurusu yapmasıyla başlamıştır. 1963 yılında imzalanan Ankara Anlaşması müzakerelere hukuki bir temel oluşturmuştur. 1973 yılında Katma Protokol imzalanarak Ankara Anlaşmasıyla başlayan hazırlık dönemi bitirilerek geçiş dönemi başlatılmıştır. 1987 yılında yapılan üyelik başvurusu reddedilse de, 1995 yılında Gümrük Birliği anlaşması imzalanmıştır. 1999 yılında Helsinki zirvesinde Türkiye'ye adaylık statüsü verilmiş ve 2005 yılında da resmi müzakereler başlatılmıştır.

2001 yılında Türkiye için katılım ortaklığı belgesi hazırlanmış ve Türkiye de bu belgenin gereklerini yerine getirmek için 2001, 2003 ve 2008 yıllarında olmak üzere 3 tane ulusal program hazırlamıştır. Ayrıca müzakerelerin ilerlemesini takip etmek için Avrupa Birliği tarafından her yıl ilerleme raporu çıkarılmaktadır

2001 yılında çıkarılan ulusal programın temel hedefi; kamunun ekonomideki ağırlığının düşürülmesi, özelleştirmelerin gerçekleştirilmesi, dış ticaretin, kur politikalarının, yabancı sermaye hareketlerinin, mal ve hizmetlerin birlik içinde dolaşımının serbestleştirilmesi olarak belirtilmiştir. Ayrıca ihracata dönük ekonomi politikalarının yaygınlaştırılması ve gümrük vergilerinin indirilmesinin önemi de belirtilmiştir. (<http://www.ab.gov.tr/58.html> , 2017).

KİT'lerin özelleştirilerek kamuya olan yükünün azaltılması ve kamu mali açıklarının bu şekilde kapatılmasının sağlanması, temelini özelleştirme ve serbestleştirmelerin oluşturduğu bir kamu yönetimi reformunun gerçekleştirileceği 2001 yılı ulusal programında belirtilmiştir. TÜPRAŞ, PETKİM, THY, ERDEMİR, SEKA, Türk Telekom ve enerji santralleri gibi dev sanayi kuruluşlarının özelleştirilmesi bu ulusal programla kararlaştırılmıştır.

2003 yılı ulusal programında 'ekonomik kriterler' bölümünde devletin ekonomiden elini tamamen çekerek asli görevlerine döneceği ve ekonomide düzenleyici konuma getirileceği belirtilmiş olup devletin; petrol, petro-kimya, gübre, içki, tütün, kâğıt, dokuma sektörlerinden tamamen; bankacılık, doğalgaz dağıtım, madencilik ve liman işletmeciliğinden ise kısmen çekileceği taahhüt edilmiştir. Ayrıca Halk Bankası'nın satışının 2004 yılında, Vakıfbank'ın satışının ise 2003 yılı sonunda gerçekleşeceği konusunda Dünya Bankasıyla anlaşmaya varıldığı

belirtilmiştir. Ekonomi ve sanayi sektörlerinde düzenleyici konumda olan bağımsız üst kurulların bağımsız, hesap verebilir ve şeffaf biçimde çalışmaya devam etmesinin güvence altına alınacağı da programda belirtilmiştir (2003 yılı ulusal programı <http://www.ab.gov.tr/196.html>).

2008 yılında çıkarılan ulusal programla ise devletin; eğitim, sağlık, savunma, kömür, doğalgaz, su, kanalizasyon, elektrik üretimi gibi asli görevi olan sektörlerdeki payının azaltılmasını kararlaştırılmış olması önemli bir husustur. Demiryollarında da sadece altyapı hizmetleri konusunda faaliyet göstermesinin hedeflendiği belirtilmiştir. Ekonomide yapısal reformların, sektörlerin serbestleştirilmeye devam ettirilmesi şeklinde devam edeceği de program da belirtilmiştir (2008 yılı ulusal programı <http://www.ab.gov.tr/42260.html>).

Avrupa Birliği'nin çıkardığı katılım ortaklığı belgesinden kaynaklanan sorumluluklarını yerine getirmek için Türkiye'nin; 2001, 2003 ve 2008 yıllarında çıkardığı ulusal programlar incelendiğinde, temel olarak özelleştirme ve serbestleştirme politikalarının öne çıktığı görülmektedir. Kur, dış ticaret ve gümrük politikalarının serbestleştirilmesi, devletin ekonomiden elini çekerek hâkimiyeti piyasaya, düzenleyicilik rolünü de bağımsız üst kurullara devretmesi, KİT'lerin özelleştirilmesi sürecinin hızlandırılması ve benzer politikaları içeren yapısal reformların tamamlanması belirtilmiştir.

Türkiye'de kamu yönetimi reformu sürecinde AB'nin yayınladığı ilerleme raporları oldukça etkili olmuştur. 1998 yılından 2016 yılına kadar Türkiye-AB müzakere süreciyle ilgili 19 ilerleme raporu yayınlanmıştır. Bu raporlarda vurgulanan hususlar; şeffaf mali yönetim, âdemi merkezîyetçilik, etkin performans yönetimi, esnek personel rejimi, yönetişim, özelleştirme, serbestleştirme ve yolsuzlukların azaltılması olmuştur (Kurt ve Uğurlu, 2007: 93).

Tüm bu reform çabaları neticesinde 2004 yılında 'Kamu Yönetimi Reform Paketi' TBMM'de görüşülmeye başlanmış ve kabul edilmiştir. Bu pakette Kamu Sektörü Reformu Çerçeve Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve Büyükşehir Belediyeleri Kanunu bulunmaktaydı. Bu tasarı; yerel yönetimleri güçlendiren, yönetişimi benimseyen, saydamlığı, hesap verebilirliği ve âdemi merkezîyetçiliği vurgulayan bir tasarıydı. Yetkiyi paylaştırarak verimliliği ve performansı artırmayı hedefleyen bu tasarı Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiş ve uygulamaya

koyulmamıştır. Bu durum Avrupa Birliğinin 2005 yılında yayınladığı ilerleme raporunda da sert bir şekilde eleştirilmiştir (Kurt ve Uğurlu, 2007: 100).

Avrupa ülkeleri, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlarda da söz sahibi olduğu için AB, IMF ve Dünya Bankasının Türkiye’den istediği reformlar aynı doğrultuda reformlardır. Türkiye’ye kredi vaat edilmekte ve bu kredinin ön şartı olarak Türkiye’ye serbest piyasa ekonomisi ilkelerini daha sıkı benimsetecek ve Türkiye’yi küresel piyasalara eklemleyecek bazı yasal düzenlemeler yapılması talep edilmektedir. Talep edilen bazı kredilerin veya AB kriterlerinin gereğini yerine getirebilmek için devletin organizasyon yapısının bile değiştirilmesi gerekebilmektedir.

Gümrük vergilerinin düşürülmesi, mal ve hizmetlerin, yabancı sermayenin serbest dolaşımının sağlanması, kamu tekellerinin kaldırılması, sektörlerin serbestleştirilerek yerli yabancı şirketlerin kamu hizmetleri dâhil her sektörde hizmet verebilmesinin sağlanması gibi hususlar AB’nin Türkiye’den yapılmasını istediği düzenlemeler arasındadır. Bu serbestleşme politikalarında, Türkiye’nin 1995’de Gümrük Birliği anlaşmasını imzalamasının ardından önemli bir aşama kaydedilmiştir. Türkiye’nin GATS anlaşmasını imzalaması da hizmet sektörünün serbestleştirilmesi açısından önemli bir yere sahip olup AB, IMF ve Dünya Bankası’nın yürüttüğü serbestleşme politikalarıyla aynı doğrultuda bir anlaşmadır ve incelenmesi çalışmamıza katkı sağlayacaktır.

1.6. HİZMET TİCARETİ GENEL ANLAŞMASI (GATS)

1947 yılında imzalanan GATT-Tarifeler ve Ticaret Genel Anlaşması’nın amacı dünyada gümrük tarifelerini ve uygulamalarını kaldırarak ticareti serbestleştirmektir. 1995 yılında anlaşma Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) tarafından yürütülmeye ve koordine edilmeye başlanmıştır. Hizmet ticareti, 1986-1994 yılları arasında yürütülen Uruguay görüşmeleri neticesinde GATT anlaşmasına dâhil edilmiş ve böylece oluşan GATS anlaşması DTÖ öncülüğünde 1995 yılında imzalanmıştır (GATS, 2016).

GATS anlaşması, ülkelerin hizmet sektörlerinin serbestleştirilmesinin önünü açan bir anlaşmadır. Bu anlaşmayla küreselleşen dünyada kamu hizmetlerinin de özelleştirilmesinin önü açılmıştır. Serbestleşen kamu hizmetlerinden uluslararası

şirketlerin de pay almasının, yerelde de rekabeti, kaliteyi, verimliliği artıracakı savunulmaktadır. Kamu hizmetlerinde devlet tekelinin kaldırılması, devletin ekonomiden elini çekmesi ve kontrolü piyasaya bırakmasının ekonomide dengeyi kendi kendine sağlayacağı iddia edilmektedir (GATS, 2016 ve GATS, 2017).

GATS anlaşması hedeflediği gelişmelerin gerçekleşebilmesi için iki konuyu vurgulamıştır. Birincisi kamu hizmetlerinde devlet tekellerinin kaldırılarak özel şirketlerin de bu alanda faaliyet göstermesine müsaade edilmesi; ikincisi ise kamu hizmetlerinde ihtiyaç duyulan mal ve hizmetlerin özel sektörden kamu ihaleleri yoluyla tedarik edilmesi, yani hizmetin dolaylı olarak taşeron firmalara gördürülmesidir. GATS anlaşmasını imzalayan ülkeler anlaşma şartlarına uymadığı takdirde; şirketler tarafından DTÖ tahkim kuruluna şikâyet edilmekte ve yaptırımlara maruz kalmaktadır (GATS, 2016 ve GATS, 2017).

GATS anlaşması kapsamında profesyonelleşme amacıyla hizmetler küçük parçalara ayrılmış olup, anlaşmayı imzalayan ülkeler kendi sınırları içindeki kamu hizmetlerini hangi oranda serbestleştireceklerini taahhüt etmektedirler. Türkiye bu anlaşma kapsamında kamu hizmetlerinin yaklaşık %46'sını serbestleştireceğini taahhüt etmiştir. Türkiye'nin taahhüt listesindeki hizmetler; bilişim ve benzeri mesleki uzmanlık isteyen sektörler, haberleşme, mühendislik, müteahhitlik, temizlik, bankacılık, eğitim, sağlık, çevre, mali hizmetler, turizm ve ulaştırma hizmetleridir (GATS, 2016 ve GATS, 2017).

Bu anlaşmanın imzalanmasından sonra Türkiye'de kamuda hizmet alımları artmış, personele dayalı hizmet alımları da yaygınlaşmıştır. Önce yardımcı hizmetlerde başlayan taşeronlaşma asıl işlerde de başlamış ve kamudaki taşeron işçi sayısı daimi işçi sayısını geçmiştir. Günümüzde kamu bürokrasisinde yardımcı hizmetler sınıfı tamamen tasfiye edilmiş ve asli işlerde de taşeronlaşma yaygınlaşmıştır. Ekonomideki serbestleşmeler neticesinde tekel niteliğindeki kamu hizmetleri özel sektör eliyle de görülmeye başlamış ve metalaşmıştır.

Özetle Türkiye'de serbest piyasa ekonomisinin benimsenmesinin ve KİT'lerin özelleştirme-serbestleştirmelerinin iç ve dış nedenleri bulunmaktadır. Dış nedenler; Serbest piyasa ekonomisini benimsemiş batılı devletler ve onların öncülüğünde çalışan uluslararası kuruluşların borçlanma ihtiyacı olan devletleri, kredi karşılığında ekonomilerini serbestleştirerek dışa açmaya zorlamalarıdır. Bu

sayede sanayileşmesini tamamlayamamış ülkelerin korumacı ekonomi politikaları uygulamaları engellenmiş ve bu ülkeler batılı devletlerin pazarı haline gelmişlerdir.

KİT politikalarının değişiminin iç nedenleri ise devletin aşırı büyüyüp hantallaşması, verimsizleşmesi, kamu maliyesinin bozulması, KİT'lerin hazineye yükünün artması ve devletin özel sektörle rekabet edebilecek esnek bir yapıya kavuşamamasıdır. Özel sektörün yeterli olduğu alanlarda devletin zarar ederek faaliyetlerini sürdürmeye devam etmesi, kaynak israfına yol açıp, ülkedeki tam istihdamı ve ekonomik istikrarı bozduğundan bu sektörlerden devletin çekilmesi politikası yürütülmüştür.

Kamu yönetimi reformu şüphesiz KİT'lerin yeniden yapılandırılması veya tasfiyesini de kapsayan geniş bir kavramdır. Bu reform politikasının sanayi, ekonomi, maliye, dış ticaret ve para politikaları bölümlerinin tamamında reform, serbestleştirme ve özelleştirme anlamına gelmektedir. Yani reformun amacı serbest piyasa ekonomisi ilkeleri doğrultusunda devletin ekonomiden elini çekmesi ve alanı piyasaya bırakmasıdır. Bu açıdan bakıldığında reform çalışmalarının odağında KİT'lerin özelleştirilmesi ve sanayi-ekonomi sektörlerinin serbestleştirilmesi bulunmaktadır. Sonraki başlıklarda Türkiye'de KİT'lerin 1980 yılı sonrasındaki özelleştirme-serbestleştirme süreçleri geniş olarak anlatılacağı için öncesinde kamudaki özellikle 1980 yılı öncesi reform çalışmalarının incelenmesi önemlidir.

1.7. TÜRKİYE'DE KAMUDA REFORM ÇALIŞMALARI

Son otuz yıllık dönemde Türkiye'de kamu bürokrasisi küresel standartlara, piyasa koşullarına ve vatandaşların ihtiyaçlarına uygun hizmet üretememenin sıkıntısını ve baskısını yaşamaktadır. Bu nedenle dar anlamda kamu hizmetlerinin kalitesinin yükseltilmesi, geniş anlamda da devlet ekonomi ve toplum ilişkilerinde reform çalışmaları uzun yıllardır yürütülmektedir (Kalağan, 2010: 66).

Kamuda reform gerektiren sorunlar üç başlık altında incelenebilir: Birincisi kamu sektörünün aşırı büyümesi ve hantallaşması, ikincisi israfın, yolsuzlukların artması ve etkin, hızlı karar alan bir yönetimin uygulanamaması, üçüncüsü ise kamunun ürettiği hizmetlerde sorunların bulunmasıdır (Balcı, 2017: 1-2).

Cumhuriyet dönemi kamu yönetimi reform çalışmalarını planlı dönem öncesi, planlı dönem ve 1980 sonrası reform çalışmaları olarak incelemek uygun olacaktır. Planlı dönemin başladığı 1960 yılı öncesinde yürütülen reform süreci süreklilik arz etmemiş, sorunlarla karşılaşıldıkça çözüme yönelik süreç yürütülmüştür. Türkiye’de devletin ve kamu yönetiminin durumu ilk defa 1933 yılında ABD’li uzmanlar tarafından incelenmiş ve çalışmanın sonucu ‘Türkiye’nin İktisadi Bakımdan Bir Tetkiki’ isimli bir rapor hazırlanarak hükümet’e verilmiştir. Planlı dönem öncesi Türkiye’de reformlar başlasa da çok merkezli olarak birbirinden kopuk devam etmiş ve çalışmalar yabancı uzmanlar tarafından yürütülmüştür (Tortop, 2016: 205-206).

1949 yılında Başbakanlığın talebiyle İstanbul Üniversitesi profesörlerinden F. Neumark tarafından bir çalışma yapılarak rapor hazırlanmıştır. Bu raporun adı ‘Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Hakkında Rapor’ dur. Rapor farklı konulara değinmekle beraber önemli bölümü memurlarla ilgilidir. Raporla memurların sayısının azaltılıp niteliğinin artırılması gerektiği vurgulanmıştır. Kurumlar işini iyi yapan az sayıda memur kadrosuyla çalışırsa ücretlerin de kolayca artırılabilceği belirtilmiştir (Saylan, 2000: 109).

Planlı dönem öncesi ikinci rapor olan ‘Barker Raporu’nun konusu ise Türkiye ekonomisi, devlet idaresinin yapısı ve kamu personel rejimidir. Rapor, Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası tarafından finanse edilmiş ve 1951 yılında Hükümet’e sunulmuştur. Üçüncü rapor olan ‘Martin ve Cash Raporu’nun konusu da Maliye Bakanlığı’nın çalışma prensipleri ve personel sorunları olup 1951 yılında Maliye Bakanlığı’na teslim edilmiştir. Dördüncü rapor olan ‘Leimgruber Raporu da diğer raporlara benzer şekilde devlet idare teşkilatı ve kamu personel rejimi üzerine incelemeler yaparak raporunu 1952 yılında Hükümet’e teslim etmiştir (Kalağan, 2010: 67).

Anlatılan bu raporların dışında da kamu idaresinin ve kamu personel rejiminin yeniden yapılanması konusunda birçok araştırma yapılmış ve raporlar hazırlanmıştır. Bu raporlar 1949 yılında hazırlanan Thornburg Raporu, 1952 yılında hazırlanan Giyaz Akdeniz Raporu, 1959 yılında hazırlanan Baade raporu ve Chailleux-Dantel Raporu, 1962 yılında yayınlanan Mook Raporu ve Fisher Raporu’dur (Aslaner, 2006: 47-48).

Planlı dönemde DPT, Devlet Personel Başkanlığı ve TODAİE kamu yönetimi reformunu yürüten önemli kuruluşlardır. DPT tarafından çıkarılan kalkınma

planlarında sadece ekonomi alanında değil, yönetsel reformlarla ilgili de düzenlemeler yapılmış ve kamu yönetimi reform süreci bu planlar koordinesinde yürütülmüştür (Gül ve Aktel, 2004: 82).

1960 darbesi sonrasında gelen Hükümet'in isteğiyle TODAİE'ye 'İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor' adlı bir rapor hazırlattırılmıştır. Bunun ardından yine TODAİE ve DPT eliyle MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi) 1963 yılında hazırlanmıştır. Bu raporlar hayata geçirilemeyince MEHTAP raporunun sonuçlarından da yararlanarak 1971 yılında 'İdari Reform Danışma Kurulu Raporu' hazırlanmıştır. Bu rapor da, diğer raporlarla aynı kaderi paylaşmış ve uygulanamamıştır (Saylan, 2000: 113-114).

TODAİE'nin hazırladığı MEHTAP Raporu Türkiye'de kamu yönetimi alanında o güne kadar yapılmış en önemli reform çalışmasıdır. Merkezi idarenin örgütlenme şeklinin verimli işler hale getirilmesi ve kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılması amacıyla hazırlanan rapor bir yıllık çalışma neticesinde tamamlanarak 1963 yılı Nisan ayında Başbakanlığa sunulmuştur. MEHTAP raporu Türkiye idari yapısıyla ilgili Türk uzmanlar tarafından yapılan ilk kapsamlı çalışmadır. Raporda kamu yönetimini geliştirme faaliyetlerinin sürekliliğini sağlamak için tüm Bakanlıklar ve kamu kurumlarında 'idareyi geliştirme komitesi' kurulması önerilmektedir. Raporda reform temel olarak kamudaki üst yöneticilere dayandırılmakta ve bu yöneticilerin siyasal düşüncelerden, toplumsal sınıflardan bağımsız, değişimi yönetebilecek nitelikte olması gerektiği belirtilmiştir (Kalağan, 2010: 71).

1980 sonrasında reform anlayışında değişim yaşanmış, idari reform anlayışından yapısal uyarılama uygulamalarına geçilmiştir. Yapısal uyarılama kavramı; devleti küçültme, özelleştirme, serbestleştirme, yerelleştirme, piyasalaştırma gibi politikalarla serbest piyasa ekonomisini güçlendirmeyi amaçlamaktadır.

Türkiye'de kamuda yeniden yapılandırma, ekonominin serbestleştirilerek dışa açılması gibi liberal uygulamalar 24 Ocak 1980 kararlarıyla başlamıştır. Türkiye'ye yabancı sermaye girişinin önü açılmış, dış ticaret serbestleştirilmiş, devletin piyasaya müdahalesi azaltılmıştır. Birçok dönemde olduğu gibi bu dönemde de hükümeti reforma iten en önemli sebep ekonomik kriz olmuştur.

1980 sonrası kamu yönetimi reform çalışmaları DPT'nin çıkardığı kalkınma planlarından incelenmiştir. 1979-2013 yılları arasında yayınlanan altı kalkınma planında kamu yönetimiyle ilgili önemli değerlendirmelerde bulunulmuştur. Bu

planlarda doğrudan halka hizmet eden kurumlarda bürokrasinin azaltılarak hizmetin hızlandırılması, kamu personel rejiminin ve ücret sisteminin yenilenmesi, merkezi idareyi rahatlatmak ve küçültmek için yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, kamuda merkez-taşra arasındaki koordinasyonun güçlendirilmesi gibi önerilerde bulunulmuştur. Devletin hangi hizmetleri vermeye devam edeceği, hangi hizmetlerden çekileceğinin yeniden belirlenmesi, kamu personeli sayısının azaltılması, kamuda yetki devri, iş bölümü, esneklik, hesap verebilme gibi ilkelerin önemine de dikkat çekilmiştir (Kalağan, 2010: 76-81).

DPT'nin talebi üzerine 1988 yılında TODAİE tarafından hazırlanmaya başlanan KAYA (Kamu Yönetimi Araştırma) Projesi, 1991 yılında yayımlanmıştır. Bu projede Türkiye idari sistemindeki sorunlar incelenerek çözüm önerileri sunulmuştur.

1990'lı yıllarda artan yolsuzluklar neticesinde özel bankalar arka arkaya batarak Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna devredilince kamunun üzerindeki mali yük artmıştır. Devletin yükünü hafifletmek ve verimliliği artırmak için desteklenen özelleştirme ve serbestleştirme politikaları şeffaf ve hesap verebilir bir mali sistem ve denetim mekanizması olmadığından başarılı olamamış ve kamuda köklü bir yeniden yapılanma ihtiyacı bir kez daha ortaya çıkmıştır.

2001 krizi sonrası kamuoyunda 15 günde 15 yasa, Kemal Derviş yasaları olarak da bilinen yasalar hızlı bir şekilde çıkarılmıştır. Kemal Derviş'in ekonominin başına geçmesinden sonra çıkarılan bu yasaların isimleri şunlardır: Uluslararası Tahkim Yasası, Telekom Yasası, Şeker Yasası, Tütün Yasası, Tuz Yasası, Doğalgaz Piyasası Yasası, Merkez Bankası Yasası, Bankacılık Yasası, Sivil Havacılık yasası, Kamulaştırma Yasası, Bütçe Değişikliği yasası, Görev Zararları ve Bazı Fonların Tasfiyesini Öngören Yasa, Ek Bütçe Yasası, Kamu İhale Yasası, Ekonomik ve Sosyal Konsey Yasası (Tekgıda, 2016).

Çıkarılan bu yasalarla ekonominin dışa açılması gerçekleşmiş ve özel sektörün önündeki yasal engeller kaldırılmıştır. Böylece hükümetin ekonomiyle ilgili önemli yetkileri piyasaya devredilerek piyasanın etki alanı genişletilmiş, devletin ekonomiye müdahale alanı daraltılmış ve bir anlamda devlet küçültülmüştür.

2003 yılında 'Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması' Hakkında Kanun Tasarısı hazırlanmış ve TBMM'ye sunulmuştur. Tartışmalara yol açan tasarı TBMM ve hükümetin çabasına rağmen

Cumhurbaşkanlığı tarafından veto edilmiştir. Bu tasarıda kamu hizmetlerinin daha verimli ve etkin verilebilmesi için yapılması gerekenler belirtilmektedir. Tasarının içeriğinde kamuda etkili bir denetim için gerekli mekanizmaların kurulması, şeffaf bir mali yönetim oluşturulması, hantal merkezi yapının zayıflatılarak yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, müşteri odaklı ve sonuç odaklı yönetim, personel yönetimi yerine insan kaynakları yönetimi, katılımcılık ve yönetişim gibi ilkeler bulunmaktadır (Dinçer ve Yılmaz, 2003).

Ömer Dinçer ve Cevdet Yılmaz tarafından yazılan ve Başbakanlık yayınlarından 2003 yılında çıkan ‘Değişimin Yönetimi için Yönetimin Değişimi’ adlı kitapta Türkiye’de kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasının ilkeleri şöyle sayılmıştır:

- 1- İhtiyaçlara uygunluk: Değişim hem çağın gerekleri hem de ülkemizin tarihi ve kültürel birikimi dikkate alınarak yapılmalıdır.
- 2- Katılımcılık ve çok ortaklılık; Yönetişim, katılımcılık, saydamlık, çoğulculuk yeniden yapılanma da önemlidir. Toplumun farklı kesimlerinin, özellikle sivil toplum kuruluşları ve özel sektör iş çevrelerinin yönetime katılması yani yönetişim anlayışına geçiş yeniden yapılanmanın en önemli ilkesidir. Yeniden yapılanma toplumun tüm kesimlerini ilgilendirdiği için toplumun tüm kesimlerinin katıldığı bir anlayışa geçiş gerekmektedir.
- 3- Halk odaklılık: Yeniden yapılanmanın amacı halka daha kaliteli hizmeti daha verimli olarak verebilmektir.
- 4- Stratejik yönetime geçiş: Kamu kurumları hem hantal merkeziyetçi yapıdan, hem de siyasi müdahalelerden dolayı uzun vadeli politikalar üretebilen bir yapıda değildir. Tüm paydaşları da dâhil ederek hazırlanacak bir stratejik planla yönetim anlayışı değişmelidir.
- 5- Performansa dayalı oluş: Performansa dayalı personel ve bütçe politikaları gereklidir.
- 6- Denetimde etkililik: Sayıştay’ın denetim alanı; performans denetimini de içerecek şekilde genişletilmelidir. Kurumların hazırladıkları stratejik planlar, kullandığı bütçeler ve bu bütçeleri kullanırken ki performansları Sayıştay tarafından etkin şekilde denetlenmelidir.

- 7- Etik kurallar ve insana güven: Toplumun farklı kesimleri ve devlet arasındaki güven sorunu ortadan kaldırılmalıdır.
- 8- Hizmetlerin yürütülmesinde yerellik: Tüm kamu hizmetlerinin merkezi idare tarafından yürütülmesi hantallık ve verimsizliğe yol açmaktadır. Kamu hizmetlerinin daha düşük maliyetle ve daha kaliteli görülebilmesi için yerelde hizmetlerin görülmesi önemlidir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 128-135).

Özetle Türkiye’de kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması cumhuriyet tarihi boyunca devam etmiş bir süreç olup, 1980’lere kadar bürokrasinin azaltılması, merkezi idarenin küçültülmesi, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gibi temel ilkeler üzerinden idari reform ismiyle devam etmiştir. 1980’lerden sonra ise yapısal uyarlama anlayışıyla devam eden reform sürecinde temel amaç serbest piyasa ekonomisi ilkelerini benimseme ve dışa açılma olmuştur. Devlet tekelleri kaldırılmış, KİT’ler özelleştirilmeye başlanmış, serbestleşen ekonomi sektörlerini adil şekilde denetleyecek denetim mekanizmaları kurulmuştur.

Türkiye’de 1980 yılı sonrasındaki kamu reformu çalışmalarının temelini oluşturan KİT’lerin özelleştirilmesi sürecinin incelenmesi kamu yönetimi reformunu, nedenlerini ve Türkiye’deki sonuçlarını anlamamız açısından önemlidir.

1.8. TÜRKİYE’DE KİT’LERİN SERBESTLEŞTİRİLMESİ VE ÖZELLEŞTİRİLMESİ SÜRECİ

24 Ocak 1980 kararlarıyla Türkiye’de özelleştirme ve serbestleştirme uygulamalarının yasal altyapısı oluşturulmuştur. Bu kararlarla Türkiye ekonomisinin liberalleşmesi, küresel sermayeye eklemlenmesi, devletin küçülmesi ve ekonomiden elini çekmesi amaçlanmıştır. 1980 yılı Ocak ayında Turgut Özal tarafından hazırlanan bu kararlar mevcut hükümet tarafından uygulanamamış ve 12 Eylül 1980 askeri darbesi sonrasında darbe yönetimi tarafından uygulanabilmiştir.

1980 yılına kadar KİT’ler altyapı yatırımları yaparak ve ürettiği sanayi ara mallarını ucuz fiyattan piyasaya satarak özel sektörü tamamlayan ve destekleyen bir şekilde Türkiye’deki karma ekonomi politikalarına uygun olarak faaliyetlerini sürdürmüştür. 24 Ocak kararlarıyla Türkiye’de izlenen ithal ikameci sanayi

politikasından vazgeçilmiş ve ihracata dayanan sanayi politikası izlenmeye başlanmıştır. 1980 yılına kadar Türk Lirasını aşırı değerli tutarak ara mamul ithalatı yapan sanayiye destekleme politikası uygulanırken; 1980 sonrasında Türk Lirasının değeri düşürülmüş, yüksek kur politikaları uygulanarak ithalat pahalı hale getirilirken ihracat teşvik edilmiştir (Ayyıldız, 2005: 30-31).

24 Ocak kararlarıyla serbest para ve kur politikalarının belirlenmesi, ithalat kotalarının kaldırılarak ithalat rejiminin serbestleştirilmesi, ihracatın teşvik edilmesi, KİT'lerin hazineye yükünün azaltılması için üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarının idari kararlarla değil piyasa koşullarına göre belirlenmesi ve sübvansiyonların kaldırılması gibi prensipler benimsenmiştir. Devletin ekonomiden elini çekme politikası kapsamında ağır sanayi ürünleri ve temel malları üreten KİT'lerin özelleştirilmesi, devletin imalat sektöründen tamamen elini çekmesi ve kamu yatırımlarının enerji, ulaştırma gibi altyapı hizmetleriyle sınırlı kalması kararı alınmıştır. Kamu hizmeti statüsünde olan ve devletin KİT'ler aracılığıyla tekel olarak faaliyet gösterdiği bazı sektörlerde serbestleşme uygulamalarıyla özel girişimin sektöre girişinin sağlanması da karara bağlanmıştır (Ayyıldız, 2005: 29-31).

KİT'lerin yaptığı üretimin kapsamının daraltılması, üretilen mal ve hizmet fiyatlarının piyasa şartlarına göre belirlenmesi, KİT'lerdeki istihdam artışının durdurulması, yatırımların ve sübvansiyonların azaltılması gibi uygulamalarla KİT'lerin hazineye olan yükü azaltılmaya çalışılmış ancak başarılı olunamamış ve özelleştirme çalışmaları hızlandırılmıştır (DPT, 1995: 165).

1989-1994 yılları arasında gerçekleşen ücret ve maaş artışlarından ve KİT mal ve hizmetlerinin fiyatlarına zam yapılmamasından dolayı KİT'lerin mali durumları bozulmuştur. KİT'lerin finansmanı ile ilgili önemli bir performans göstergesi olan bütçe transferleri hariç KİT borçlanma gereğinin GSMH içindeki payı 1988 yılında %3 iken; 1991 yılında %5,9'a çıkmıştır. Faiz ödemeleri de bu dönemde artmış ve faiz ödemelerinin satış hasılatına oranı 1988-1993 yılları arasında %6'dan %10,4' çıkmıştır. Önemli bir gösterge olan ücret ve maaş ödemelerinin satış hasılatı içindeki payı ise 1988-1993 yılları arasında %11'den %25,8'e yükselmiştir. Bu dönemde KİT'lerdeki ortalama maaş ve ücret tutarı, kişi başına düşen GSMH tutarının 2,1 katından 5,2 katına çıkmış ve bu dönemde KİT'lerin verimliliğinde ve kârlılığında herhangi bir artış yaşanmamıştır (DPT, 1995: 164-165).

Bu istatistiki verilere bakıldığında KİT'lerin bu maliyetlerle faaliyetlerini hazine desteği olmadan sürdürebilmeleri mümkün görünmemektedir. 1996-2000

yıllarını kapsayan 7. Beş Yıllık Kalkınma Planında da özelleştirme konusu ayrı bir başlık altında değerlendirilmiş olup; Türkiye’de KİT’lerin özelleştirme nedenleri ve izlenecek özelleştirme politikaları bu başlıkta açıklanmıştır (DPT, 1995: 164).

Türkiye’de yüksek maliyetli, verimsiz ve rasyonellikten uzak şekilde faaliyetlerini sürdüren KİT’ler aracılığıyla ekonomiye hâkim olan devlet, piyasanın verimli işleyişini de bozmakta ve milli kaynakların israfına yol açmaktadır. Bu nedenle devletin ekonomiden elini çekmesi, piyasa da özel sektörle rekabet eden bir aktör olma iddiasından vazgeçip denetleyici konuma gelerek küçülmesi düşüncesiyle KİT’lerin özelleştirilmesi çalışmaları yürütülmüştür.

KİT’lerin özelleştirilmesi sürecinin nasıl başladığını ve nasıl mümkün olduğunu anlayabilmek için bu süreçte yapılan yasal düzenlemelerin incelenmesi önem arz etmektedir. Özellikle DPT bu süreci koordine etmiş ve yürütmüştür.

1.8.1. Türkiye’de KİT’lerin Özelleştirilmesi İçin Yapılan Düzenlemeler

KİT’lerin özelleştirme ve serbestleştirilmesinin altyapısını üç temel kanun oluşturmaktadır. Bu kanunlar; 1984 yılında çıkarılan 2983 sayılı ‘Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun’, 1994 yılında çıkarılan 4046 sayılı ‘Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun’ ve 3291 sayılı ‘KİT’lerin Özelleştirilmesi Hakkında Kanun’dur (GATS, 2016 ve GATS, 2017).

Bu kanunlara ek olarak 1984 yılında yayınlanan ve KİT’lerin temel kanunu olan 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede de serbestleştirme ve özelleştirme ile ilgili ifadeler bulunmaktadır. 233 sayılı KHK’nın 36. Maddesinin 8. bendinde şöyle bir ifade bulunmaktadır: “Hazinenin ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin sermaye paylarını diğer Kamu İktisadi Teşebbüslerine, Özelleştirme İdaresine veya katma bütçeli idarelere devretmeye veya onlar tarafından devir alınmasını sağlamaya, Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakan yetkilidir” (233KHK, 1984). Bu hüküm KİT’lerin serbestleştirilmesi sürecinde çok önemli bir hükümdür.

233 sayılı KHK ile KİT’ler 4 gruba ayrılmıştır. Bunlar İktisadi Devlet Teşekkülü (İDT), Kamu İktisadi Kuruluşu (KİK), Müessese ve Bağlı Ortaklık şeklindedir. Bu kanuna göre İDT’ler iktisadi amaçlı olarak yani verimlilik ve kârlılık esas alınarak çalışırken, KİK’ler sadece verimlilik esaslı çalışmaktadır. TCDD, uzun

yıllar KİK olarak görevine devam etmiş ve 2013 yılında çıkarılan serbestleştirme kanunuyla İDT'ye dönüştürülmüştür. 233 sayılı KHK'yla KİT'lerde güvencesiz sözleşmeli personel istihdamı da başlamış ancak daha sonra Anayasa Mahkemesi'nin verdiği bir iptal kararı neticesinde güvenceli sözleşmeli istihdam şekline dönüştürülmüştür.

1.8.2. Devlet Planlama Teşkilatı Özelleştirme Ana Planı

1980 yılındaki 24 Ocak kararları ve 1984'de KİT'lerle ilgili çıkarılan 233 sayılı KHK ile Türkiye'de özelleştirme ve serbestleştirme uygulamalarının yasal altyapısı oluşturulduktan sonra, 1985 yılında DPT tarafından 'özelleştirme ana Planı' hazırlanmıştır. 1985 sonrası DPT tarafından hazırlanan kalkınma planlarının tamamında özelleştirme uygulamaları tavsiye edilmiş ve özelleştirme devlet politikası haline gelmiştir.

Özelleştirmelerde izlenecek yol haritasını belirlemek ve KİT'lerin özelleştirme amaçlı analiz edilmesi için devlet bir 'özelleştirme ana planı' hazırlanmasına karar vermiş ve bunun için DPT tarafından uluslararası bir ihaleye çıkmıştır. İhale sonucunda Morgan Guaranty Trust Company of Newyork şirketine hükümet bir rapor hazırlattırılmıştır. Raporda KİT'lerin özelleştirilmesi önünde yasal bir engel olmamakla beraber 233 sayılı KHK'da bazı değişiklikler yapılması gerektiği belirtilmiştir. Bu değişiklikler; KİT'lerin özel hukuka tabi bir anonim şirket statüsünde çalışabilmesi, sadece bağımsız dış denetim kuruluşları tarafından denetlenmesi, hissedarları tarafından şeffaf bir şekilde takip edilebilmesi, özerk şekilde hareket edebilmesi, 4857 Sayılı İş Kanunu'na tabi personel çalıştırabilmesidir (Türk, 2014: 58-59).

Şirket, Türkiye'de bulunan 32 KİT'i piyasa kriterlerine göre incelemiş ve öncelikli olarak özelleştirilecek olanları belirlemiştir. Raporda KİT'ler 3 gruba ve 8 alt kategoriye ayrılmıştır. TCDD 3. öncelikli grupta yer almıştır. Bu gruptaki KİT'lerin genelde zarar eden, yatırımcıların ilgisini çekmeyen kurumlar olduğu belirtilmiş ve tabloda belirtilen özelleştirme yöntemlerinden; tesis ve varlıkların satışı, bazı varlıkların satışı, iştirak hisselerinin satışı, gelir ortaklığı senetleri ve kiralama yöntemlerinin uygulanmasının uygun olacağı belirtilmiştir. 1984 yılında

Çıkarılan mülga 2983 sayılı ‘Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması’ kanununda zelleştirme yöntemleri: hisse sendi satışı, gelir ortaklığı senedi ve işletme hakkı devri olarak sayılmıştır.

Bu hisse senetleri gerçek ve tüzel kişilerin KİT’lere ortak olabilmesi için çıkarılmaktadır. Gelir ortaklığı senedi ise KİT’lerin gelinine gerçek veya tüzel kişilerin ortak olabilmelerini sağlayan senetlerdir. İşletme hakkı da gerçek ve tüzel kişilerin KİT’lerin işletme, pazarlama, dağıtım gibi haklarını kullanabilmelerini sağlayan zelleştirme şeklidir (Türk, 2014: 65).

Bu zelleştirme yöntemlerinin nasıl uygulanacağını ayrıntılı olarak düzenlemek için 27.08.1984 tarihinde Kamu Ortaklığı Fonu yönetmeliği çıkarılmıştır. Bu yönetmeliğe göre KİT’lere gerçek ve tüzel kişilerin ortak olabilmesi çıkarılacak hisse senetlerinin satışıyla sağlanacaktır. Bu kararların verilmesine 233 sayılı KHK kapsamında Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu yetkilidir. Hisse senetlerinin özelleştirilmesi yoluyla kamu paylarının bir bölümü halka arz edilen KİT, bağlı ortaklık şeklinden anonim ortaklığa dönüşmüş olur. DPT’nin hazırladığı 1985-1989 yıllarını kapsayan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında da KİT’lerin hisse senedi satışı yoluyla halka arz edilebileceği ifadesi yer almıştır.

1987 yılında çıkarılan 304 sayılı KHK ile ‘Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi’ ve ‘Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu’ kaldırılarak ‘Yüksek Planlama Kurulu’ (YPK) kurulmuş ve kaldırılan bu kurumların yetkileri YPK’ya devredilmiştir.

1994 yılında 4046 sayılı ‘zelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun’ çıkarılmış olup bu kanun hâlâ yürürlüktedir. Bu kanuna göre özelleştirmenin beş şekilde yapıldığı belirtilmiş ve bu yöntemler şöyle sıralanmıştır: satış, kiralama, işletme hakkının devri, mülkiyetin gayri ayni haklarının tesisi, gelir ortaklığı modeli ve için gereğine uygun sair hukuki tasarruflar (zelleşme, 1994).

DPT’nin hazırlattığı zelleştirme planında KİT’lerin özelleştirilmeye uygunluk durumuna göre kategorilere dağılımı tabloda gösterilmiştir:

Tablo 1. DPT Özelleştirme Ana Planına Göre KİT'lerin Sınıflandırılması

DPT Özelleştirme Ana Planına Göre KİT'lerin Sınıflandırılması (DPT-1985)				
Birinci öncelik	Tamamen Satılabilir Kitler	II. Çoğunluk payı satılabilir KİT'ler	III. Büyük Kısmı satılabilir KİT'ler	
	1.Turban	1.Yemsan	1.TİGEM	
	2.THY	2.Çitosan	2.TPAO	
	3.Uşaş		3.Etibank	
İkinci öncelik	IV. Bazı Bölümleri satılabilir geri kalanı rehabilitasyona tabi tutulacak KİT'ler.	V: Tedricen Özelleştirilecek KİT'ler	VI. Özelleştirilmesi muhtemel KİT'ler	VII. Devlet desteğiyle özelleştirilecek KİT'ler
	1.Sümerbank	1.PTT	1.EBK	1.Çaykur
	2.SEK	2.TEK	2.TKİ	2.T.ŞekerFab. A.Ş.
			3.MKEK	3.SEKA
			4.T.Gemi San. A.Ş.	4.PETKİM
			5.Orüs	5.TÜGSAŞ
				6.TDÇİ
				7.ASOK
				8.TTK
Üçüncü öncelik	Kamu Hizmeti Yapan KİT'ler			
	1. DMO			
	2. T.Denizcilik İşl.			
	3. TCDD			
	4. DHMİ			
	5. TMO			
	6. TZDK			
	7. TUSAŞ			
	8. TEKEL			

Kaynak: (Kilci, 1994).

DPT'nin hazırlattığı Özelleştirme Ana Planına göre gruplandırılan KİT'ler için tavsiye edilen özelleştirme yöntemleri tabloda belirtilmiştir:

Tablo 2. DPT Özelleştirme Ana Planında Özelleştirme Yöntemleri

DPT Özelleştirme Ana Planında Özelleştirme Yöntemleri	
Mülkiyet Devri	Diğer Özelleştirme Yöntemleri
Bütün şirketin satışı	Gelir ortaklığı senetleri
Varlıkların büyük kısmının satışı	Kiralama
Tesis ve varlıkların satışı	Yönetim sözleşmeleri
Bazı varlıkların satışı	Hizmet sözleşmeleri
İştirak hisselerinin satışı	Özel sektörün teşvik edilmesi
	Avantajların ve kısıtlamaların kaldırılması[gp1]

Kaynak: (Kilci, 1994).

KİT'lerin özelleştirilmesinin yasal altyapısı çıkarılan kanun ve yönetmeliklerle oluşturulmuş ve DPT tarafından KİT'ler özelleştirilebilecek olanlar ve olmayanlar olarak tasnif edilmiştir. Özelleştirilmesi mümkün olan KİT'lerin özelleştirilme yöntemleri belirlendikten sonra, özelleştirilemeyecek olanların da serbestleştirilmeleri, özerkleştirilmeleri, özel hukuka tabi hale getirilmeleri kararlaştırılmıştır.

Türkiye'de özelleştirilemeyecek durumda olan çok sayıda KİT bulunmaktadır. Bu KİT'lerin yeniden yapılandırılarak hazineye olan yükünün azaltılması devletin temel amacıdır. Ayrıca sanayi ve ekonomi sektörlerinin serbestleştirilmesi, kamu tekellerinin kaldırılarak sektörlerde tam rekabet ortamının sağlanması da yerli, yabancı sermayenin Türkiye'ye yatırım yapması için önemli bir faktördür. Bu nedenle KİT'lerin yeniden yapılandırılması ve sektörlerin serbestleştirilmesi de özelleştirme kadar önemli bir konudur ve çalışmamız kapsamında ele alınması gerekmektedir.

1.9. TÜRKİYE'DE SERBESTLEŞTİRME UYGULAMALARI

Serbestleştirme; kamunun tekel olarak faaliyet gösterdiği mal ve hizmet sektörlerine özel teşebbüsün girişine izin verilmesine yönelik yasal düzenlemelerin yapılmasıdır (Orkunoğlu, 2010). Devlet serbestleştirme düzenlemeleriyle kamu tekellerini kaldırmakta, özel sektörün yeterli olduğu ve kamunun zarar ederek faaliyet yürüttüğü alanlarda kamunun pazar payını zaman içinde düşürmektedir. Özel sektör yeterli güce kavuştuğunda devlet KİT'lerin özelleştirilmesi yoluyla piyasadan tamamen de çekilebilmektedir. 'Yasal-kurumsal serbestleştirme' olarak da anılan serbestleştirme, bir özelleştirme yöntemi olmasa da özelleştirme benzeri yöntemlerden sayılmaktadır (Orkunoğlu, 2010).

Türkiye'de serbestleştirme faaliyetleri 1946 yılında başlasa da, 1980 yılından sonra süreç hızlanmış, birçok sektörde devlet tekeli kaldırılarak serbestleşme sağlanmıştır. 1980 yılı sonrası tuz, tütün ve alkollü içkiler, çay, hava ulaştırması, radyo ve televizyon, telekomünikasyon, bankacılık ve demiryolu sektöründe devlet tekeli kaldırılarak serbestleşme sağlanmıştır (Yaşar, 2006: 93).

Kahve sektörü 1946, kibrit sektörü 1952, barut, patlayıcı maddeler ve bira sektörü 1955, çay sektörü 1984, tütün sektörü 1986, tuz sektörü ve alkollü içkiler sektörü de 2001 yılında serbestleştirilmiştir (Türk, 2014: 123). Radyo ve televizyon sektörü 1993 yılında 3913 sayılı kanunda değişiklik yapılarak serbestleştirilmiş ve 1994 yılında 3984 sayılı kanunla ‘Radyo ve Televizyon Üst Kurulu’ (RTÜK) kurularak sektörde devlet tekeli kaldırılmıştır (Yaşar, 2006: 93).

Telekomünikasyon sektörünün serbestleştirilmesi kapsamında 2000 yılında 4502 sayılı ‘Telgraf ve Telefon Kanunu’yla ‘Telekomünikasyon Kurumu’ kurulmuş ancak sektörde serbestleşme fiili olarak 31.12.2003 tarihinde gerçekleşmiştir. Elektrik sektöründe 2001 yılında çıkarılan 4628 sayılı kanunla, doğal gaz sektöründe de 4046 sayılı kanunla devlet tekeli kaldırılarak serbestleşme sağlanmıştır (Türk, 2014: 37).

Elektrik sektörü 1984 yılında çıkarılan 3096 sayılı ‘Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun’ ile serbestleştirilmiştir. Bu tarihe kadar bazı istisnalar dışında sektörde Türkiye Elektrik Kurumu (TEK), tekel olarak faaliyetlerini yürütmüştür. 1993 yılında TEK yeniden yapılandırılarak ikiye bölünmüş, elektrik dağıtım işleri ile elektrik üretim ve iletim işleri birbirinden ayrılmıştır. Bu kapsamda elektrik dağıtım işlerini yürütmek için TEDAŞ, elektrik üretim ve iletim işlerini yürütmek için de TEAŞ kurulmuştur (Türk, 2014: 100).

2001 yılında TEAŞ yeniden yapılandırılarak 3 ihtisas alanına bölünmüştür. Elektrik üretim işlerini yürütecek EÜAŞ, elektrik iletim işleri için TEİAŞ ve elektrik toptan satış işlerini yürütmek için de TETAŞ kurulmuştur. 2006 yılında da elektrik dağıtım işlerini yürüten TEDAŞ yeniden yapılandırılmış ve bölgesel elektrik dağıtım işlerini yürütecek 20 dağıtım şirketi kurulmuştur. Bu şirketlerin bir kısmı özelleştirilmiş ve diğer dağıtım şirketlerinin özelleştirme süreçleri devam etmektedir (Türk, 2014: 100).

Havacılık sektöründe de benzer serbestleştirme süreçleri yaşanmıştır. Dünyada havacılık sektörü kamu tekelinde uzun yıllar devam etmiş ve serbestleşme çalışmaları ilk defa 1978 yılında ABD’de çıkarılan bir kanunla başlamıştır. ABD’den sonra Kanada, Güney Amerika ve Avrupa’da serbestleşme çalışmaları başlamıştır. Türkiye’de havacılık sektörünün serbestleşmesi 1983 yılında çıkarılan 2920 sayılı Sivil Havacılık Kanun’uyla başlamıştır. Sektördeki Devlet tekeli kaldırılmış ve özel şirketlerin havayolu taşımacılığı ve havalimanı işletmeciliği yapmalarının önü

açılmıştır. Bu düzenlemenin ardından ‘İstanbul Hava Yolları’ Türkiye’nin ilk özel havayolu şirketi olarak 1986 yılında sektörde faaliyete başlamıştır (Kline, 2002:383). İlerleyen yıllarda birçok özel havayolu şirketi ruhsat alarak sektörde faaliyet göstermeye başlamışsa da maliyetlerin yüksek olmasından ve çeşitli sorunlardan dolayı bu şirketler sektörde kalıcı olamamışlardır.

Havacılık sektörünün serbestleşmesi sonrası kurulan özel havayolu şirketleri hizmet kalitesini artırarak sektöre dinamizm kazandırmıştır. Özel sektörle rekabet etmek zorunda olan Türk Hava Yolları şirketi de yeniden yapılanma sürecine girerek kendini yenilemiştir. Serbestleşme sürecinde yer hizmetleri özelleştirme yoluyla, bazı havalimanlarının işletmeciliği ise yap-işlet-devret modeliyle özel sektöre devredilmiştir. Ayrıca çıkarılan bir torba kanunla mevcut havalimanlarının işletmeciliğinin özelleştirilmesi de mümkün hale gelmiştir (Havacılık sempozyum, 2006).

Türkiye havacılık sektöründe bayrak taşıyıcı şirket olan THY şirketi, 1933 yılında kurulmuş ve 1984 yılında çıkarılan 233 sayılı KHK ile KİT statüsüne geçirilmiştir. 1990 yılında özelleştirme kapsamına alınan kurumun %1,53’lük hissesi halka arz edilmiştir. 1994 yılında THY 4046 sayılı ‘Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun’ kapsamına alınarak Başbakanlık Özelleştirme İdaresi’ne bağlanmış ve kurumun hukuki statüsü Kamu İktisadi Kurumundan, İktisadi Devlet Teşekkülüne dönüştürülmüştür (THY,2016).

2004 yılında THY hisselerinin %23’ü daha halka arz edilmiş ve şirkette kamunun payı %75’e düşmüştür. 2005 yılında organizasyon yapısı yeniden şekillendirilerek THY Habom A.Ş., THY Teknik A.Ş. ve THY Eğitim A.Ş. şirketlerinin kurulma kararı alınmış ve THY Teknik A.Ş. 2006 yılında kurulmuştur. 2006 yılında THY hisselerinin %28,75’i daha halka arz edilmiş ve kamu payı %49,12’ düşmüştür (OİB,2016).

THY şirketinin hisselerinde kamu payı %50’nin altına düştüğünden, şirket 233 sayılı kanun ve 399 sayılı KHK kapsamından çıkarılmış ve tam serbestleşme sağlanmıştır. 4857 sayılı İş Kanunu’na tabi personel istihdamı başlamış ve satın alma süreçlerinde de esnek politikalar yürütülmeye başlanmıştır. İlerleyen dönemde personel işten çıkarmaları da başlamış ve şirketin yeni vizyonuna uygun genç personel istihdamı başlamıştır.

Özetleyecek olursak özelleştirilemeyen veya çeşitli sebeplerle özelleştirilmesi ertelenen KİT’ler önce yeniden yapılandırılmakta ve sonrada uygun olanların

hisselerinin çeşitli yöntemlerle kamu hissesi %50'nin altına düşürülerek yönetimleri özelleştirilerek kurum özerkleşmekte ve özel hukuka tabi hale gelmektedir. Böylelikle KİT statüsünden Anonim Ortaklık statüsüne geçirilerek ihale, personel ve mali açılardan serbestleşme ve özerkleşmeleri sağlanmaktadır.

Örneğin THY, Vakıfbank, gibi kurumlarda personel 4857 sayılı iş kanununa tabi ve iş güvencesiz olarak istihdam edilmektedir. Yakın zamanda PTT de Anonim şirket statüsüne geçirilmiş ve mevcut personelin önemli kısmına da güvencesiz idari hizmet sözleşmesi imzalatılmıştır.

Serbestleştirme uygulamalarıyla devlet önce sektördeki kamu tekeli kaldırarak özel sektörün de piyasaya girişine izin vermekte, sonra sektörde devlet adına faaliyet gösteren KİT, piyasa koşullarına uygun olarak yeniden yapılandırılarak altyapı ve işletmecilik faaliyetleri birbirinden dikey olarak ayrılmaktadır. Uzun vadede veya orta vadede devlet özel sektörün yeterli olduğu sektörlerde işletmecilik faaliyetlerinden tamamen veya kısmen çekilerek yalnızca altyapı hizmetlerini sürdürmektedir. Uygun olan sektörlerde yap-işlet-devret veya yap-işlet sözleşmeleriyle altyapı hizmetleri de özel sektöre gördürülebilmektedir.

1980 yılı sonrasında yürütülen kamu yönetimi ve KİT reformunun temelini özelleştirme, özerkleştirme, serbestleştirme, özel hukuka tabi hale getirme, taşeronlaştırma uygulamaları oluşturmuştur. Kamunun sektörden, hizmetten tamamen çekilemeyeceği alanlarda taşeronlaşma yoluyla devletin asli görevi olan birçok iş piyasaya devredilmekte ve özel sektör eliyle yürütülmektedir. Kamuda çalışan personel sayısının azaltılmasını sağlayan özellikle daimi kamu işçisi sınıfını bitme noktasına getiren taşeronlaşma nedeniyle KİT'lere son dönemde çok düşük miktarlarda işçi alımı yapılmaktadır. Bu nedenlerle Türkiye'de kamu yönetimi ve KİT reformunun önemli ayağını oluşturan taşeronlaşma konusunun incelenmesi çalışmamıza katkı sağlayacaktır.

1.10. TAŞERONLAŞMANIN TÜRKİYE'DE KAMU REFORMU SÜRECİNE ETKİSİ

Türkiye'de KİT'lerde memurluk rejimi çözülerek güvencesiz sözleşmeli personel istihdamının başlaması sonrasında gerekli yasal düzenlemeler yapılarak

taşeronlaşmanın da önü açılmıştır. Bu yasal sürecin ayrıntılı olarak incelenmesinde yarar görülmektedir.

1980 yılı öncesinde kamuda hâkim istihdam şekli olan güvenceli statü hukukuna tabi memurluk rejimi ve katı bürokrasinin, Türkiye’de KİT’lerin özelleştirilmesi ve serbest piyasa ekonomisine geçilmesi sürecindeki en büyük engel olacağı düşünüldüğünden, 1984 yılında çıkarılan 233 sayılı KHK ile KİT’lerde güvencesiz sözleşmeli personel istihdamı başlatılmıştır. KİT’lerde memurluk rejimi 1984-1989 yılları arasında çözülerek, sözleşmelilik temel istihdam biçimi olarak yerleştirilmiştir (Aslan, 2006).

1989 yılında Anayasa Mahkemesi’nin verdiği iptal kararıyla KİT’lerde güvencesiz sözleşmeli istihdam durdurulmuş, gerekçe olarak da Anayasanın 128. maddesi gösterilmiştir. 1982 Anayasanın 128. maddesinde; “Asli ve sürekli kamu hizmetinin memurlar ve memur niteliğinde kamu hukukuna bağlı olarak görev yapan diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi kamu personel rejiminin temel anayasal ilkesidir” ifadesi yer almaktadır (Aslan, 2006: 119).

1984-1989 arasında KİT’lerdeki personelin çoğunluğu sözleşmeli statüsüne geçirildiğinden, 1989’da verilen iptal kararının çok anlamı olmamış ve KİT’lerde memurluk rejiminin tasfiyesi tamamlanmıştır. 1984 yılında KİT personelinin %26’sı memur, %63’ü işçiyken, 1989 yılında memur %5, işçi %59, sözleşmeli personel %35 olmuştur. Anayasa Mahkemesinin 1989’daki bu iptal kararı KİT’lerde bir işe yaramasa da merkezi idare ve yerel yönetimlerde memurluğun tasfiyesini durdurmuştur (Aslan, 2012: 568-570).

KİT’lerde memurluk rejiminin tasfiyesi 1990’lardaki özelleştirmelerin sorunsuz ilerlemesini sağlamıştır. Sözleşmeliliğin KİT’lerde temel istihdam biçimi olmasından sonraki ilk adım taşeronlaşma olmuştur. 1988 yılında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 36. maddesinin ‘Yardımcı Hizmetler Sınıfı’ bölümünün (Ek: 28/3/1988 - KHK - 318/1 md.) “Bu sınıfa dâhil personel tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetlerden hizmet yerlerinin ve tedavi kurumlarının temizlenmesi, tesisatın bakım ve işletilmesi ve benzeri nitelikteki hizmetlerin, üçüncü şahıslara ihale yoluyla gördürülmesi mümkündür.” şeklinde değişmesiyle kamuda taşeronlaşmanın önü açılmıştır (657Kanun, 1965).

1988’de yardımcı hizmetler sınıfındaki işlerde başlayan taşeronlaşma, 2003 yılında 4924 sayılı ‘Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde ve Hizmet

Dallarında İdari Hizmet Sözleşmesiyle Personel Çalıştırma' başlıklı kanunla, sağlık ve yardımcı sağlık hizmetleri sınıfında devam etmiştir. Böylece taşeronlaşma yardımcı işler sınıfındaki işlerden kamudaki tüm işlere sıçramıştır. Bu yasayla daha önce kamuda uygulanan sözleşme çeşitlerinden farklı olarak Sağlık Bakanlığı'na özgü bir sözleşme yaratılmıştır. Sağlık alanında memur yerine sözleşmeli personel çalıştırarak esnekliğin uygulanması, bütün kamu personel rejiminde uygulanmak istenen esnek rejimin bir ön denemesidir. Esnekliğin sağlık alanından başlamasının en önemli nedeni milli eğitim ve emniyetle birlikte memur istihdam eden en büyük kurum olmasıdır.

Anayasanın 128/1. Maddesine ("asli ve sürekli işler") aykırı olarak çıkarılan 4924 sayılı 'Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde ve Hizmet Dallarında İdari Hizmet Sözleşmesiyle Personel Çalıştırma' başlıklı yasayla, Sağlık Bakanlığı'nda memurluk statüsünün çözülmesi sağlanmıştır. Belediyelerde ise memur rejimini çözmek ve esnekliği sağlamak için geçici işçilik kullanılmıştır. Taşeronlaşma merkezi yönetim birimlerin de, yardımcı hizmetleri bütünüyle kapsamış, Sağlık Bakanlığı gibi kurumlarda ise asli ve sürekli hizmetlere de geçmiş, yerel yönetimlerde ise bütün hizmetlerde son derece yaygınlaşmıştır. KİT'lerde de yardımcı hizmetler sınıfı bütünüyle taşeronlaşmış, asli ve sürekli hizmetlerde kuruluşların kendi personeli kadar taşeron personel istihdam edilmeye başlanmıştır (Aslan, 2012).

Planlı ekonomi döneminde, bir talep unsuru ve devletin ekonomiye müdahalesinde bir araç olan memur maaşları, 1980 yılı sonrası artık bir talep unsuru değil bir maliyet unsuru olarak görülmeye başlanmıştır. 1980'lerde memur maaşları IMF tarafından, 'işverenlerden alınan vergi gelirlerini çeken, dolayısıyla azaltılması gereken' bir unsur olarak görülmüş ve bu yüzden her stand-by anlaşmasında Türkiye'den personel giderlerinin azaltılması istenmiştir. 1990'lı yıllarda ise devlet bütçesinde faiz giderlerinin karşısındaki en büyük harcama kalemi personel giderleri olduğundan faiz giderlerinin zıt kutbu olarak görülmüş ve bu yüzden de IMF ve Dünya Bankası tarafından bu harcamaların azaltılması istenmiştir (Aslan, 2011).

Memurlara ödenen yüksek maaşlar artık değeri azaltan bir unsur olarak, taşeron personel istihdamı ise artık değeri ve sermaye birikimini artıran bir unsur olarak görülmüş, esnek kamu personel rejimi anlayışıyla personel maliyetlerini düşürmek ve sermaye birikimini artırmak için taşeronlaşmanın önü açılmıştır. Piyasa

dostu ve esnek bir kamu bürokrasisinin oluşturulmasının önündeki en büyük engel olarak görülen güvenceli memurluğa dayanan katı bürokrasi KİT’lerde sözleşmelilikle, belediyelerde geçici işçilikle çözülmüştür. Bu çözülme taşeronlaşmayla devam ederek memurluk rejimi iyice zayıflatılmış ve kamu personel rejiminin esnekleşmesi sağlanmıştır.

Kamu ‘da taşeron personel istihdamının en yaygın olduğu kurumlar belediyeler, KİT’ler ve yükseköğretim kurumları olup, temizlik ve inşaat sektörleri de en yaygın olduğu sektörlerdir. Türkiye’de 2004-2014 yılları arasında kamu ve özel sektörde çalışan taşeron personel sayıları Tablo 3’de gösterilmiştir

Tablo 3. Türkiye’de Yıllara Göre Taşeron Personel Sayıları

YIL	KAMU	ÖZEL	TOPLAM
2004	3.183	178.532	181.715
2005	4.884	222.650	227.534
2006	4.944	304.126	309.070
2007	6.213	349.220	355.433
2008	7.331	341.019	348.350
2009	7.951	339.998	347.949
2010	19.245	425.295	444.540
2011	44.930	483.655	528.585
2012	249.862	557.494	807.356
2013	590.287	629.898	1.220.185
2014 (Nisan)	780.433	636.241	1.416.674

Kaynak: (TBMM, 2014).

Tablo 3’de görüldüğü gibi kamudaki taşeron işçi sayıları 2010 yılından sonra aşırı artmaya başlamıştır. 2009 yılında 7.951 olan kamuda taşeron personel sayısı, 2014 yılında 836.905’e ulaşarak 5 yıl içinde 100 katına çıkmıştır. Rakamlardaki bu astronomik artışın sebeplerinden biri de 2010 yılı sonrası taşeron personel sayılarının daha sıkı takip edilmeye başlanması ve daha sağlıklı istatistiki veri elde edilmesidir.

Türkiye genelindeki taşeron personel sayıları ancak TBMM yazılı soru önergelerine bakılarak bilinebilmektedir. Son yıllardaki artış oranı da düşünüldüğünde Kamudaki taşeron personel sayısının yaklaşık 1 Milyona ulaştığı

söylenebilir. 2014 yılı Eylül ayı itibariyle kamuda 339.778 daimi, 32.776 geçici toplam 372.554 kamu işçisi bulunmaktadır. 2014 yılında toplam Kamu personeli sayısı ise 3.419.604 kişidir. Bu rakamlara göre kamu personeli içinde taşeronlaşma oranı yaklaşık üçte birdir (BÜMKO, 2014).

Türkiye’de KİT’ler cumhuriyet tarihi boyunca kurulmaya devam etmiş, 1950-1960 Menderes döneminde ve 1960 yılı sonrası yaşanan planlı ekonomi döneminde de hızlı gelişmeye devam etmiştir. Bu dönemde kamu ve özel sektör yatırımlarının birbirini tamamlayarak birlikte devam etmesini öngören karma ekonomi politikalarıyla devlet ekonomide ağırlığını KİT’ler eliyle hissettirmiş ve ekonomiyi yönetmiştir. 1980 yılı sonrasında ithal ikameci politikalardan vazgeçilerek, ihracata dayalı dışa açık bir ekonomi modelinin benimsenmesiyle devletin ekonomiye ve KİT’lere bakışı değişmiştir.

1980 yılı sonrası ekonomide ve sanayide serbestleştirme, özelleştirme, taşeronlaştırma amaçlı yapısal uyarlama çalışmaları yürütülmüş ve sektörlerde devlet tekelleri kaldırılmaya başlanmıştır. Devlet tekelleri kaldırılan sektörlerde devlet işletmecilikten zamanla çekilerek altyapı hizmetlerine yönelmiş ve bazı alanlarda altyapı hizmetlerini de özel sektöre devretmiştir. 1980 yılı sonrası bu süreç iç ve dış dinamikler bağlamında ele alınmıştır.

İç dinamikler olarak; KİT’lerin mali durumlarının bozulması, verimliliklerinin ve ürettikleri mal ve hizmetin kalitesinin düşmesi, KİT ürünlerine popülist nedenlerle hükümetlerin zam yapmak istememeleri, KİT’lerin faiz giderlerinin artması, yapılan reform süreçlerinden netice alınamaması, israfın ve yolsuzlukların engellenememesi, gerekli modernizasyon yatırımlarının yapılamaması, piyasada rekabet edebilecek ölçüde işletmecilik ilkelerinin kamuda yerleşmemiş olması ve kamu mevzuatlarının ağırlığı gibi maddeler sayılabilir.

Dış dinamikler olarak da IMF ve Dünya Bankası’yla yürütülen kredi alma amaçlı yürütülen anlaşma süreçleri ve AB ile yürütülen üyelik müzakereleri süreci sayılabilir. Türkiye’nin IMF ile yaptığı stand-by anlaşmaları, Dünya Bankasıyla yaptığı kredi anlaşmaları ve AB’ye uyum amaçlı çıkardığı ulusal programlar ve AB’nin çıkardığı ilerleme raporları incelenmiş ve bu ilişkilerin Türkiye’de yürütülen Kamu yönetimi ve KİT reformunu ne derece etkilediği ortaya konulmuştur.

Tezin ikinci bölümünde demiryolu sektörünün ve Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları’nın 1980 yılı sonrasında Türkiye’de KİT reformu kapsamında

yürütülen çalışmalardan nasıl etkilendiği incelenmiştir. Özellikle Dünya Bankası tarafından hazırlanan demiryolu reform raporları, AB müzakereleri kapsamında demiryoluyla ilgili talep edilen hususlar ve AB demiryollarının reformu sürecinde AB'nin çıkardığı direktifler incelendikten sonra '6461 sayılı Türkiye'de Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkında Kanun' un çıkarılmasından sonra sektörün geldiği durum değerlendirilmiştir.



İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE DEMİRYOLLARININ SERBESLEŞTİRİLMESİ SÜRECİNİN İÇ VE DIŞ DİNAMİKLERİN ETKİSİ

Türkiye’de demiryollarına 1923-1950 döneminde yoğun yatırımlar yapılmış ve demiryolları devlet politikası haline gelmiştir. 1950-2003 yılları arasında karayoluna yönelik ulaştırma politikaları benimsenmesinden dolayı uzun yıllar demiryolları ihmal edilmiş ve mevcut demiryollarının bakımları dahi düzgün yapılamamıştır. 2003 yılı sonrası demiryolları yeniden devlet politikası haline gelmiş ve 2003-2017 yılları arasında demiryollarına yaklaşık 60 Milyar TL yatırım yapılmıştır (TCDD Yatırım, 2017).

Demiryollarının serbestleştirme faaliyetlerini 1990’larda başlatan ve 2000’lerin başında tamamlayan Avrupa Birliği’nin, reform sürecinde benimsediği ilkeler Türkiye tarafından da benimsemiştir. 1990’larda ve 2000’lerde Dünya Bankası ve AB’nin rehberliğinde hazırlanan reform raporlarıyla Türkiye’de demiryolu reformunun altyapısı oluşturulmuş ve AB direktifleri doğrultusunda 2013 yılında çıkarılan ‘6461 sayılı Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkında Kanun’la serbestleşme resmi olarak sağlanmıştır.

2.1. TCDD’NİN TARİHÇESİ

Türkiye sınırları içinde yapılan ilk demiryolu 130 km’lik Aydın-İzmir demiryolu hattı olup 1856 yılında İngiltere tarafından yapılmıştır. 1872 yılında Osmanlı topraklarındaki demiryollarını geliştirmek ve yönetmek için ‘Demiryolları İdaresi’ kurulmuştur. Osmanlı döneminde 8.619 km demiryolu hattı yapılmıştır. Bu

demiryollarının 4.136 km. si Türkiye Cumhuriyeti toprakları içinde kalmıştır. O dönemde milli sınırlarımız içinde kalan demiryollarının 1.377 km'si devlet tarafından, 2.404 km'si de yabancı şirketler tarafından işletilmekteydi (<http://www.tcdd.gov.tr/content/31>, 2017).

Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasına müteakip 1924 yılında 'Anadolu-Bağdat Demiryolları Müdüriyeti Umumiyesi' kurulmuş ve faaliyetler devam ettirilmiştir. 1928-1948 yılları arasında ülkemiz sınırları içindeki tüm demiryollarının devletleştirilmesi sağlanmıştır (<http://www.tcdd.gov.tr/content/31>, 2017).

Demiryolu bakımı, yapımı ve tren işletmeciliği işlerinin bir arada yürütülebilmesi için 1927 yılında o günkü Bayındırlık Bakanlığı olan Nafia Vekâletine bağlı 'Devlet Demiryolları ve Limanları İdare-i Umumiyesi' kurulmuştur. 1939 yılında bu kurum 'Devlet Demiryolları ve Limanları İşletme Umum Müdürlüğü' adıyla Münakalat Vekâleti (Ulaştırma Bakanlığı)'ne bağlanmıştır. 1953 yılına kadar 'katma bütçeli devlet idaresi' statüsüyle yönetilmiş olan kurum, 1953 yılında 'TCDD' ismini almıştır (<http://www.tcdd.gov.tr/content/31>, 2017).

1984 yılında çıkarılan 233 sayılı KHK ile Kamu İktisadi Teşebbüsüne (KİT) dönüştürülen TCDD, 2013 yılında çıkarılan 6461 Sayılı Kanunla yeniden yapılandırılarak İktisadi Devlet Teşekkülü haline dönüştürülmüştür. Bu kanunla altyapı işletmecisine dönüşen TCDD, tren işletmeciliğinden çekilmiş ve ikiye bölünerek TCDD Taşımacılık A.Ş. adında yeni kurulan bağlı ortaklığa tren işletmeciliğini devretmiştir.

TCDD' ye bağlı 4 bağlı ortaklık, 5 fabrika, 8 Bölge Müdürlüğü ve 3 liman bulunmaktadır. Bağlı ortaklıklar: Türkiye Lokomotif ve Motor Sanayi A.Ş (TÜLOMSAŞ- Eskişehir), Türkiye Demiryolu Makinaları Sanayi A.Ş (TÜDEMSAŞ- Sivas), Türkiye Vagon Sanayi A.Ş (TÜVESAŞ-Sakarya) ve yeni kurulan TCDD Taşımacılık A.Ş.; Fabrikalar: Ankara Demiryolu Fabrikası, Ankara Ray Kaynak ve Yol Mekanik Araçları Onarım Fabrikası, Sivas Beton Travers Fabrikası, Afyon Beton Travers Fabrikası ve Çankırı Makas Fabrikası'dır (TCDD, 2017).

Limanlar; Haydarpaşa Limanı ve İzmir Limanı'dır. Bölge Müdürlükleri; İstanbul, Ankara, İzmir, Sivas, Malatya, Adana, Afyon ve Hızlı Tren olmak üzere 8 adet Bölge Müdürlükleri mevcuttur (<http://www.tcdd.gov.tr/content/31>, 2017).

2015 yılı itibarıyla TCDD'ye ait 8.947 km. 'si konvansiyonel ana hat, 2.372 km. 'si tali hat, 1.213 km. 'si yüksek hızlı tren hattı olmak üzere, toplam 12.532 km'lik demiryolu hattı bulunmaktadır. Bahsedilen bu ana hatların %88'i tek hattır. Bu hatların

4.578 km'si sinyalli, 3.854 km.' si elektrikli. Elektrikli ve sinyalli hatların toplam yol uzunluğu içerisindeki oranları sırasıyla %31 ve %37'dir (TCDD, 2015).

2.2. TCDD'NİN PERSONEL DURUMU

TCDD yıllarca emek yoğun bir kurum olarak faaliyetlerini sürdürmüştür. Gelişmiş demiryolu makinelerinin ve lokomotiflerin kullanılmaya başlaması, taşeronlaşma gibi nedenlerle kurumun personel sayısı yıldan yıla azalmıştır. 2015 yılı rakamlarına göre TCDD'de 13.499 sözleşmeli personel, 839 memur, 10.544 işçi olmak üzere toplam 25.648 personel çalışmaktadır. 1984 yılında çıkarılan 233 sayılı KHK ile TCDD'nin statüsü değiştirilerek KİT haline gelmiş ve kurumda sözleşmeli personel istihdamı başlamıştır. TCDD'de 1984 yılında 27.943 olan memur sayısı 2015 yılında 839'a düşmüştür.

TCDD'nin 1931-2015 yılları arasındaki personel sayılarının değişimi aşağıdaki tabloda verilmiştir:

Tablo 4. TCDD'de 1931-2015 Yılları Arası Personel Sayılarındaki Değişim

Devlet Demiryollarında 1931-2015 Arası Personel Sayılarındaki Değişimi										
YILLAR	SÖZLEŞMELİ	MEMUR	İŞÇİ	TOPLAM		YILLAR	SÖZLEŞMELİ	MEMUR	İŞÇİ	TOPLAM
1951	-	24.637	25.558	50.195		1983	-	28.091	39.965	68.056
1952	-	22.085	29.126	51.211		1984	-	27.943	37.021	64.964
1953	-	22.499	29.427	51.926		1985	170	27.122	38.860	66.152
1954	-	19.727	35.400	55.127		1986	811	26.346	38.770	65.927
1955	-	21.435	35.710	57.145		1987	7.018	21.056	35.752	63.826
1956	-	22.375	37.551	59.926		1988	10.403	17.200	34.185	61.788
1957	-	24.832	36.316	61.148		1989	18.520	9.687	31.116	59.323
1958	-	26.385	38.440	64.825		1990	19.388	9.365	28.499	57.252
1959	-	27.501	39.094	66.595		1991	24.123	4.236	27.952	56.311
1960	-	27.300	32.381	59.681		1992	24.135	2.872	26.297	53.304
1961	-	26.944	29.580	56.524		1993	23.448	3.040	28.735	55.223
1962	-	26.803	32.755	59.558		1994	22.412	2.699	26.924	52.035
1963	-	26.546	34.312	60.858		1995	21.394	2.721	26.454	50.569
1964	-	26.864	33.889	60.753		1996	21.492	1.784	25.767	49.043
1965	-	27.320	32.661	59.981		1997	21.039	1.521	25.736	48.296
1966	-	27.716	35.262	62.978		1998	21.612	1.465	24.551	47.628
1967	-	28.016	37.841	65.857		1999	22.997	1.431	23.738	48.166
1968	-	28.674	38.220	66.894		2000	22.524	1.453	23.235	47.212

Tablo 4. (Devamı) TCDD’de 1931-2015 Yılları Arası Personel Sayılarındaki Değişim

Devlet Demiryollarında 1931-2015 Arası Personel Sayılarındaki Değişimi										
YILLAR	SÖZLEŞMELİ	MEMUR	İŞÇİ	TOPLAM		YILLAR	SÖZLEŞMELİ	MEMUR	İŞÇİ	TOPLAM
1969	-	28.449	38.933	67.382		2001	22.088	1.442	21.645	45.175
1970	-	28.441	37.433	65.874		2002	21.291	1.395	19.292	41.978
1971	-	25.655	36.036	61.691		2003	20.068	1.308	17.647	39.023
1972	-	26.728	36.774	63.502		2004	18.433	1.204	19.073	38.710
1973	-	27.075	38.004	65.079		2005	17.334	1.166	17.093	35.593
1974	-	27.439	38.455	65.894		2006	16.550	1.160	14.247	31.957
1975	-	27.963	39.679	67.642		2007	17.433	1.165	17.067	35.665
1976	-	27.380	42.174	69.554		2008	16.902	1.115	17.124	35.141
1977	-	26.292	36.555	62.847		2009	16.343	1.087	16.568	33.998
1978	-	27.024	36.184	63.208		2010	16.010	1.042	15.590	32.642
1979	-	28.170	39.883	68.053		2011	15.781	1.178	15.843	32.802
1980	-	28.387	34.480	62.867		2012	15.928	1.196	14.733	31.857
1981	-	27.375	36.046	63.421		2014	13.622	859	12.456	26.937
1982	-	27.527	40.755	68.282		2015	13.499	839	10.544	25.648

Kaynak: TCDD İstatistik yıllıklarından derlenmiştir.

1969-2015 yılları arasında TCDD’de çalışan personel sayıları tablo 4’den incelendiğinde kurumda çalışan işçi sayısının yıllar itibariyle düzenli olarak düştüğü görülmektedir. Bu düşüşün nedenleri demiryolu bakım ve modernizasyon işlerinde makineleşmenin artarak emek yoğun olarak yürütülen proseslerin azalması ve kurumda yardımcı işlerin taşeron personel eliyle görülmeye başlanması olabileceği değerlendirilmektedir. 1984 yılında 233 sayılı KHK’nin çıkarılmasıyla TCDD’de çalışan memur sayısı hızla azalmış ve 1969-2015 döneminde 28.449’dan 839’ düşmüştür. Sözleşmeli personel istihdamı ise 1985 yılında başlamış ve zamanla memurların çoğunluğu sözleşmeli personel statüsüne geçirilmiştir.

Kurumun personel giderlerinin toplam giderler içindeki payı %40 civarındadır. TCDD'nin 2015 yılı toplam gideri 4.312.024.703 TL olarak gerçekleşirken, toplam personel gideri emeklilik ve kıdem tazminatı giderleri dâhil 1.739.902.420 TL olmuştur. Yani kurumun personel giderlerinin toplam giderler içindeki payı %40 civarındadır. Kurumda 2016 yılı itibariyle hizmet alımı yoluyla çalıştırılan 3.563 taşeron işçinin 326.488.750 TL maliyetini de düşündüğümüzde bu oran yaklaşık %47'yi bulmaktadır (TCDD İstatistik, 2015:81).

Taşeronlaşmadan kaynaklanan dolaylı maliyetler de mevcuttur. Kıdem ve ihbar tazminatlarının yanı sıra; kullanılmayan yıllık izinler ve muvazaalı çalışmalarla ilgili kaybedilen davalardan dolayı da kurum taşeron işçilere tazminatlar ödemektedir. Tüm bu maliyetler düşünüldüğünde personel giderlerinin toplam giderlere oranı %50'ye yaklaşmaktadır. Bu rakamlar dikkate alındığında TCDD'yi ayağa kaldıracak bir yeniden yapılanma çalışmasının insan kaynakları politikasından başlaması da normaldir. TCDD'nin 2015 yılı personel giderleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 5. TCDD'nin Personel Giderleri (2011-2015, TL)

2011-2015 Yılları Arasında TCDD'nin Personel Giderleri (TL)					
	2011	2012	2013	2014	2015
Memur ücretleri	42.539.360	49.195.767	49.824.681	50.090.419	51.608.790
Sözleşmeli personel ücreti	635.422.203	721.425.476	722.071.625	747.506.168	786.914.313
İşçi ücretleri	584.431.005	659.522.154	692.929.069	752.076.688	819.405.328
Toplam personel ücretleri	1.262.392.56	1.430.143.397	1.464.825.375	1.549.673.275	1.657.928.431

Kaynak: (TCDD İstatistik, 2015:81).

2.3. TCDD'NİN MALİ DURUMU

TCDD'nin 2015 yılı giderler toplamı 4.312.024.703 TL olarak gerçekleşmiştir. Bu giderler içindeki en önemli kalem 2.602.263.505 TL olan işletme giderleridir. Kurumun işletmecilik giderlerinde 2011-2015 döneminde ciddi bir artış yaşanmamıştır. Bunda son dönemde demiryolu şebekesinde gerçekleştirilen yapım

ve modernizasyon çalışmalarından dolayı birçok güzergâhta hatların tren işletmeciliğine kapalı olmasının da etkisi bulunmaktadır. İşletilen tren sayısı azaldıkça işletmecilik giderleri azalmakta veya az artmaktadır (TCDD İstatistik,2015: 79-84).

TCDD 2015 yılı toplam geliri 2.213.951.037 TL olarak gerçekleşmiştir. Bu gelirlerin 1.261.339.141 TL'si işletme gelirleridir. TCDD işletme gelirleri; banliyö, anahat yolcu, yük, Van Gölü Feribot İşletmesi, limanlar, demiryolu hattı ve sübvansiyon gelirleri kalemlerinden oluşmaktadır. Gelirler içinde en büyük kalemi 591.217.332 TL olan yük taşımacılığı geliri oluşturmaktadır. Diğer büyük gelir kalemleri de sırasıyla 486.774.538 TL olan sübvansiyon gelirleri ve 465.837.358 TL olan faaliyet dışı gelirlerdir. Liman gelirleri de 318.132.518 TL'dir. Sübvansiyonlar kamu hizmeti yükümlülüğü kapsamında işletilen trenler, bazı yol bakım onarım faaliyetleri ve Van Gölü Feribot İşletmesinin bazı faaliyetleri için devlet tarafından kuruma ödenmektedir (TCDD İstatistik, 2015: 79-84).

TCDD 2015 yılında 2.098.073.667 TL zarar etmiştir. Kurumun zararı 5 yıl içinde 733.327.389 TL'den 2.098.073.667 TL'ye yükselerek yaklaşık 3 kat artmıştır. Kurumun giderleri 2011-2015 arasındaki 5 yıllık dönemde yaklaşık %27 artarken, gelirleri ise yaklaşık %16 azalmıştır. İşletme giderleri 5 yıllık dönemde %16 artarken, işletme gelirleri yaklaşık %22 artmıştır. İşletme gelirleri arttığı halde toplam gelirlerin düşmesinin sebebi ise demiryolu altyapısıyla ilgili yapım ve modernizasyon çalışmalarından dolayı işletilen tren sayısının düşmesi ve buna paralel olarak da kamu hizmeti yükümlülüğü kaynaklı sübvansiyon gelirlerinin 1.016.210.917 TL'den, 486.774.538 TL'ye düşmesidir. TCDD 2011-2015 yılları arası gelir-gider tablosu aşağıda gösterilmiştir:

Tablo 6. TCDD Gelir-Gider Tablosu (2011-2015)

TCDD Gelir-Gider Tablosu						
		2011	2012	2013	2014	2015
GİDERLER	İşletme Giderleri	2.239.266.313	2.424.719.010	2.440.357.487	2.555.913.228	2.602.263.505
	Genel idare Giderleri	318.037.331	340.478.607	367.118.030	417.771.026	440.642.991
	Amortismanlar	452.190.170	435.536.601	515.156.860	656.019.154	842.762.638
	Faaliyet dışı giderler	384.458.997	239.529.256	498.021.832	217.424.390	426.355.568
	GİDERLER TOPLAMI	3.393.952.811	3.440.263.474	3.820.654.209	3.847.127.798	4.312.024.703
GELİRLER	Toplam İşletme gelirleri	1.030.290.580	1.056.898.402	1.065.802.836	1.253.549.266	1.261.339.141
	Banliyö yolcu gelirleri	70.462.813	71.294.938	35.704.684	70.277.210	90.912.375
	Anahat yolcu gelirleri	166.608.809	134.057.887	159.287.544	194.117.448	225.963.954
	Yük geliri	515.087.314	585.043.229	580.623.923	642.141.364	591.217.332
	Van Gölü	2.793.265	4.555.006	4.167.020	5.676.385	4.686.962
	Limanlar	254.825.993	241.450.842	260.295.665	315.949.608	318.132.518
	Demiryolu Hattı Geliri	20.512.386	20.496.500	25.724.000	25.387.250	30.426.000
	Sübvansiyonlar	1.016.210.917	1.011.637.895	1.078.469.965	392.228.329	486.774.538
	Faaliyet dışı gelirler	614.123.925	494.218.427	395.827.020	327.040.464	465.837.358
	GELİRLER TOPLAMI	2.660.625.422	2.562.754.724	2.540.099.821	1.972.818.058	2.213.951.037
	KÂR / ZARAR	-733.327.389	-877.508.750	-1.280.554.388	-1.874.309.740	-2.098.073.667

Kaynak: (TCDD İstatistik, 2015: 79-84).

2.4. DEMİRYOLU SEKTÖRÜNE YAPILAN YATIRIMLAR

Türkiye’de geçtiğimiz 60 yıl boyunca demiryolları ihmal edilmiş ve karayoluna yatırımlar artırılmıştır. Yıllarca mevcut demiryolu hatlarının bakım ve tamirlerini bile yapmaya kaynak bulunamadığından; bozulan yolları tamir etmek yerine, trenlerin o bölgede gidebileceği azami hız düşürülmüştür. Böylelikle demiryollarında işletmecilik hızı günden güne daha da düşerek çok düşük rakamlara inmiştir. 2003 yılından itibaren demiryollarına yatırım yeniden devlet politikası haline gelmiş, yatırımlar hızlandırılmıştır. 2010 yılı bütçesiyle birlikte 1950 yılından bu yana ilk defa Türkiye’de demiryoluna ayrılan bütçe karayoluna ayrılan bütçeyi geçmiş; ulaştırma yatırım bütçesinin %38’i karayollarına ayrılırken, %39’u demiryollarına ayrılmıştır (UBAK,2010).

Demiryolu yatırımları günümüzde birçok farklı alanda devam etmektedir. Hatların elektrikli ve sinyalli hale getirilmesi, eskiyen yolların ve diğer tesislerin yenilenmesi, yeni hızlı ve konvansiyonel hatların inşa edilmesi, organize sanayi bölgeleri içine giren iltisak hatlarının yapılması, yük taşımacılığını geliştirmek için lojistik merkezlerinin yapılması gibi yatırımlar devam etmektedir. 2003-2015 yılları arasında demiryollarına yapılan yatırım miktarı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir (TCDD İstatistik, 2015: 12).

Tablo 7. Demiryolu Sektörüne Yapılan Yatırımlar (2003-2015, Milyon TL)

	Demiryolu Sektörüne Yapılan Yatırımlar (Milyon TL)						
	TCDD	AYGM	TÜVASAŞ	TÜDEMSAŞ	TÜLOMSAŞ	DDGM	TOPLAM
2003	456	132	3	1	4	0	596
2004	800	488	6	5	4	0	1.304
2005	907	261	8	4	6	0	1.187
2006	1.523	485	6	5	6	0	2.024
2007	1.401	796	9	5	5	0	2.217
2008	1.623	1.093	12	5	4	0	2.736
2009	2.013	1.069	17	5	4	0	3.108
2010	3.594	2.037	17	6	4	0	5.658
2011	3.514	1.578	9	5	10	0	5.115
2012	2.918	2.077	11	5	10	0	5.022
2013	4.190	3.548	5	6	9	0,35	7.758
2014	4.038	1.300	11	5	7	0,74	5.363
2015	3.670	569	9	7	12	0,6	4.268
Toplam	30.647	15.433	123	64	85	1,7	46.356

Türkiye’de demiryollarının ve TCDD’nin yeniden yapılandırılması süreci Avrupa Birliği demiryollarının reform sürecine paralel olarak gerçekleştirilmiştir. Demiryolu ulaştırmasının Avrupa müktesebatına uyumu kapsamında hazırlanan Dünya Bankası ve AB raporları doğrultusunda demiryolu reformu gerçekleştirilmiştir. Bu nedenle Türkiye’de demiryolu reformunu anlayabilmek için Avrupa demiryolu reformunun incelenmesi gerekmektedir.

2.5. AVRUPA DEMİRYOLLARININ SERBESTLEŞTİRİLMESİ SÜRECİ

Avrupa’da İkinci Dünya Savaşı sonrası karayolu yatırımlarına ağırlık verilmesi nedeniyle demiryollarının taşımacılıktaki payı düşmeye başlamış ve 1990’lara kadar bu düşüş devam etmiştir. Demiryolunda reform düşüncesi Avrupa’da 1980’lerde ortaya çıkmış ve 1991’de Trans-Avrupa koridorunun oluşturulması kararıyla somutlaşmıştır. Sonraki yıllarda çıkarılan AB direktifleriyle de reformlar 2000’li yılların ortasına kadar devam etmiştir. Türkiye’de de reform süreci Avrupa Birliği müzakereleri ve Dünya Bankası anlaşmaları kapsamında Avrupa’ya paralel olarak devam etmiştir (Servantie, 2015).

Avrupa Birliğinin temel demiryolu politikası; Avrupa ülkelerindeki demiryolu mevzuatlarını uyumlaştırmak ve demiryolu hatlarının tam entegrasyonunu sağlayarak tek bir Avrupa demiryolu hedefine ulaşmak olmuştur. Avrupa Birliği demiryolu politikasının ana ilkelerini; demiryolu altyapı yatırımlarını ve bakım onarımını finanse etmek, altyapının adil, rasyonel şekilde ücretlendirilmesini sağlamak, demiryolu taşımacılık şirketlerine eşit davranarak rekabet ortamını tesis etmek ve bu sistemin aksamadan yürümesi için gözetim, denetim görevini etkin şekilde yürütmek şeklinde sıralayabiliriz (Servantie,2015).

Avrupa Birliği ülkelerinde demiryolu reform çalışmaları 1989 yılında başlamıştır. Avrupa Komisyonu bir bildiri yayınlayarak; öncelikle tren işletmeciliği ve altyapı hizmetlerinin organizasyon, yönetim ve hesap bazında birbirinden ayrılması gerektiğini belirtmiştir. Altyapı işletmecisinin, kamu-özel ayrımı yapmadan tüm tren işletmecisi şirketlere eşit davranması gerektiği, demiryolu altyapısının işletmecilere tahsisi ve kullandırılmasında şeffaf bir politikanın izlenmesi, hızlı tren işletmeciliği ve kombine taşımacılıkla ilgili yatırımlara önem verilmesi gibi konular bu bildiride özellikle belirtilmiştir (Nash ve Trujillo, 2004:4).

1990’ların başında 91/440 sayılı AB direktifiyle başlayan reform süreci sınırlı ölçüde etkili olmuş asıl reform süreci 2000’lerde başlamıştır. AB ortak ulaştırma politikasının oluşturulması amacıyla birlik tarafından uzun vadeli stratejiler belirlenmiştir. 2001 yılında yayınlanan “2010 yılı için Avrupa Ulaştırma Politikası: Karar Zamanı” başlıklı Beyaz Kitapta bu stratejilerin ilk aşaması anlatılmıştır (Gomez ve Ibanez,2004).

Avrupa’da demiryolu reform çalışmalarının başlatılma sebebi taşımacılık sektöründe demiryolunun pazar payını artırmak ve diğer ulaşım modlarıyla rekabet edebilmektir. Karayolu, hava yolu, boru hattı gibi taşıma araçlarıyla demiryolu sektörünün rekabet edebilmesi için sektördeki hizmet kalitesini artırmak ve maliyetleri azaltmak bir zorunluluk haline geldiğinden reform süreci başlatılmıştır.

Devlet ile demiryolu işletmelerinin rollerinin ayrışması reform ihtiyacı bakımından önemli noktalardan biridir. Altyapı yatırımları, altyapı işletmeciliği ve kamu hizmeti yükümlülüğü hizmetleri dışında demiryollarının pazar odaklı ve rekabet edebilir şekilde yeniden yapılandırılması diğer önemli bir husustur. Devletin tüm demiryolu şirketlerine eşit davranması ve demiryolu altyapısını şirketlere tahsis ederken adaletli olması önem arz etmektedir (Thompson, 1997:6-8).

AB demiryolu reformu, Avrupa Komisyonunun çıkardığı 91/440 sayılı direktifle dikey yapılanma modelini benimsemiştir. Bu modelin kriterlerinden olan muhasebe bazında ayırım, temel ölçüt olarak belirlenmiş ve diğer konularda birlik ülkeleri serbest bırakılmıştır. Bu sayede üye ülkelerde farklı farklı serbestleşme süreçleri yaşanmıştır. Bu durum AB’ye üye ülkelerin demiryollarının entegrasyonunu kolaylaştırmış ve yumuşak bir geçiş dönemi yaşanmasını sağlamıştır (Nash ve Trujillo, 2004:5).

91/440 sayılı AB direktifiyle demiryolu altyapı ve işletmecilik hesaplarının birbirinden ayrılması kuralı benimsenmiştir. Bu direktif sonrasında 95/18 ve 95/19 sayılı direktifler çıkarılmıştır. 95/18 sayılı direktif, demiryollarında lisanslama faaliyetleriyle ilgili kriterler belirlemiş ve yetkili kuruluşlar oluşturmuştur. 95/19 direktifinde ise, demiryolu altyapı kapasitesinin tahsisi ve ücretlendirilmesiyle ilgili kurallar belirlenmiştir.

İngiltere demiryollarında gerçekleşen hızlı serbestleşme hamleleri sonrası yaşanan kazalar ve devamındaki fiyat artışları diğer Avrupa Birliği ülkelerine ders olmuş ve serbestleşme kademe kademe çıkarılan reform paketleriyle sağlanmıştır. 1990’larda çıkarılan bir takım yönergeler olsa da asıl reform dalgası 2001’de başlamıştır. Birinci reform paketi 2001’de, 2. paket 2004’de, 3. Paket 2007’de ve 4. Paket 2014’de çıkarılmıştır (European, 2001).

1990’larda yapılan tüm çalışmalara rağmen, Avrupa’da demiryolları devlet tekeli olarak işletilmiş; 2000 yılına gelindiğinde çıkarılan reform paketleriyle, önce

yük taşımacılığı, sonrasında yolcu taşımacılığı serbestleşmeye başlamış ve süreç devam etmiştir.

2.5.1. Avrupa Demiryollarını Serbestleştirmek İçin Çıkarılan Reform Paketleri

Avrupa demiryollarının serbestleştirilmesi sürecinde birlik ülkelerindeki mevzuatların uyumunu ve uygulamaların yeknesaklığını sağlamak için AB direktifleri çıkarılmıştır. Bu reform paketlerinin temel amacı, demiryolu sektöründeki yük ve yolcu taşımacılığı hizmetlerini ayrımcılık yapmadan adil ve şeffaf bir şekilde serbestleştirmektir. Serbestleşmenin sağlanabilmesi için öncelikle altyapı hizmetleriyle, tren işletmeciliği hizmetlerinin birbirinden kesin bir şekilde ayrılması prensibi benimsenmiştir (Servantie, 2015).

Avrupa demiryolu reformunun başlangıcı sayılan 1. reform paketinde 2001/12/EC, 2001/13/EC, 2001/14/EC AB direktifleri bulunmaktadır. 2001/12/EC direktifi 2001 yılında yayınlanmış olup, Avrupa Birliğinde yük taşımacılığının Trans-Avrupa demiryolu şebekesi üzerinden tam rekabete açılmasına odaklanmıştır. Ayrıca kamu hizmeti yükümlülüğü sözleşmesi karşılığı alınan sübvansiyonların ve yük, yolcu taşımacılığı ile ilgili hesapların birbirinden ayrılması mecburi hale getirilmiş ve daha evvel 91/440 sayılı direktifle kabul edilen altyapı ve işletmecilik hesaplarının ayrı tutulması ilkesi yatay olarak genişletilmiştir (European, 2001).

2001/13/EC direktifi; demiryolu şirketlerine lisans verilmesiyle ilgili yürütülecek çalışmaları düzenlemiş, 2001/14/EC direktifi; demiryolu altyapısının demiryolu şirketlerine adil şekilde tahsisi, kapasitenin planlanması, adil ve şeffaf bir ücretlendirme politikasının belirlenmesi, güvenlikle ilgili standartların takibi ve sertifikasyon işlemleri konularıyla ilgili düzenlemeler yapmıştır. 2001/14/EC direktifi, 95/19 sayılı direktifi yürürlükten kaldırmış ve demiryolu altyapısının demiryolu şirketlerine tahsisiyle ilgili tüm kuralları, bilgileri ve şartları içeren bir şebeke bildiriminin yayınlanmasını zorunlu hale getirmiştir. 91/1893 ve 1992/106/EEC direktifleri de AB demiryollarının serbestleşmesi sürecine etkisi olmuş ve 1. reform paketi yayınlanmadan önce yayınlanmış direktiflerdir (European, 2001).

91/1893 EEC direktifi; kamu hizmeti yükümlülüğü, çapraz yardımların azaltılması ve şeffaflığın artırılması konularını (Halcrow, 2003:26), 1992/106/EEC direktifi de; demiryolu ve diğer taşıma modlarını birleştiren kombine taşımacılığın geliştirilmesinin önemi vurgulanmış, bu sayede taşımacılıkta demiryolunun pazar payının artırılabilceği belirtmiştir (Halcrow, 2003: 29).

2004 yılında çıkarılan 2. reform paketinin temel amacı Avrupa demiryolu sektörünü tam rekabete açmaktır. Ayrıca bu paketle Avrupa Demiryolu Ajansı (ERA) kurulmuştur. Avrupa demiryolların liberalleşmesi, rekabet gücünün ve kendi içindeki entegrasyonun artması için öneriler sunan bu düzenlemelerin adına 2. Paket denilmiştir. Bu reform paketi içinde bir düzenleme ve 3 yönerge mevcuttur. Bunlar 2004/881/EC düzenlemesi, 2004/49, 2004/50 ve 2004/51 yönergeleridir (European, 2004).

2004/881/EC düzenlemesiyle yukarıda da belirtildiği üzere ERA kurulmuştur. Bu ajansın kuruluş amacı tren işletmeciliğiyle ilgili uyulacak güvenlik kurallarının birlik sınırları içindeki uyumunu sağlamak ve sertifikasyon işlemlerini yürütmektir. 2004/49 Yönergesi ise Avrupa Birliğine üye ülkelerde demiryollarının güvenliğini tesis etmek için yerel güvenlik uzmanlıklarının kurulmasını sağlamıştır (Halcrow, 2003: 31).

Bu pakette yer alan 2004/50 yönergesiyle Trans-Avrupa demiryolunun ve bu ağı dâhil ulusal demiryolu şebekeleri arasındaki işbirliğinin artırılması ve bu sistemin güçlendirilmesi gerektiği vurgulanmış, 2004/51 yönergesiyle de birlik demiryolları sınırları dâhilinde yük taşımacılığının rekabete açılmasıyla ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Ayrıca bu paketle uluslararası Demiryolu Taşımacılığı Örgütü (OTIF)'e katılım sağlanmıştır (Halcrow, 2003: 31).

2007 yılında çıkarılan 3. reform paketinin amacı birlik üyesi ulusal demiryollarının bütünleşme sürecini hızlandırmak ve bu hatlar üzerinde verilen demiryolu hizmetini rekabete açarak verimliliğin ve hizmet kalitesinin yükselmesini sağlamaktır. Bu amaçlara ulaşabilmek için 2 yönerge ve 1 düzenleme çıkarılmıştır. Bunlar; 2007/58/EC, 2007/59/EC yönergeleri ve 2007/1371/EC düzenlemesidir. 2007/58/EC yönergesi; Uluslararası yolcu taşımacılığı hizmetlerinin etkin şekilde rekabete açılması için gerekli düzenlemeleri içermekte, 2007/59/EC yönergesi; Birlik üyesi ülkelerde tren kullanacak makinistlerin alması zorunlu olan sertifikayla ilgili düzenlemeleri, 2007/1371/EC düzenlemesi; demiryollarında seyahat edecek

yolcuların sahip olduğu hakları ve uyması gereken yükümlölükleri düzenleyen bir içeriğe sahiptir (European, 2007).

Çıkarılan tüm bu reform paketlerine ve yönergelere rağmen Avrupa demiryolu sektöründe verimlilik ve entegrasyon istenilen düzeye ulaşamamış, Avrupa’da taşımacılıkta demiryolu payı 1996-2008 yılları arasında düşmüştür. Uluslararası taşımalarla ilgili teknik ve bürokratik sorunlar tam olarak aşılamamış, mevcut yatırımların yetersizliği ve rekabet eksikliği sorunu çözülememiştir. Sonuç olarak 1996-2008 yılları arasında Avrupa’da altyapı ve hizmet kalitesinde istenilen seviyeye ulaşılammıştır (Servantie,2015).

2014 yılında yayınlanan 4. ve son reform paketinin amacı birlik üyesi ölkelerdeki yerli yolcu taşımacılığında rekabeti sağlamak ve altyapı hizmetlerini yürüten idare ile tren işletmecisi şirketler arasındaki ayrımı derinleştirmektir. Ayrıca bu paketle ERA güçlendirilmiştir (European,2013).

4. reform paketine üye ölkelerden muhalefet edenler olduğundan uygulamada sıkıntılar yaşanmıştır. Özellikle kamu hizmeti yükümlölüğü ihalelerine özel şirketlerin de girmesini sağlayan düzenleme tartışma yaratmış, bu nedenle bu uygulamanın başlaması 2022 yılına ertelenmiştir. Bu reform paketiyle hedeflenen Avrupa Birliği iç piyasasında sağlanmaya çalışılan rekabet de yeterince sağlanamamıştır (Servantie,2015:5).

4. reform paketi kapsamında 2004/49/EC, 2008/57/EC, 2012/34/EU yönergeleri ile 1370/2007, 881/2004, 1192/69 düzenlemeleri bulunmaktadır. 2004/49/EC Yönergesi; Avrupa demiryollarında güvenliğin sağlanması ve Avrupa demiryolu pazarına giriş imkânlarının kolaylaştırılması, 2008/57/EC Yönergesi ise karşılıklı işletilebilirlik konusuyla ilgili düzenlemeler içermektedir. Karşılıklı işletilebilirlik; AB demiryollarının kendi içinde ve diğer ölkeler demiryolları ile AB demiryolları arasında karşılıklı tren işletilebilirliğinin teknik bir sorun yaşanmadan, etkin şekilde yürütölmesini ifade etmektedir (Servantie, 2015:5).

2012/34/EU Yönergesiyle; Tek bir Avrupa demiryolu alanının kurulması ve bu alana dâhil ulusal demiryolu ağlarının birbiriyle entegrasyonun sağlanması konularında düzenleme yapılmış, 1370/2007 Düzenlemesiyle; AB ölkeleri içindeki yolcu taşımacılığı politikalarının uyumlaştırılması amaçlanmış, 881/2004 düzenlemesiyle; Avrupa Demiryolu Ajansı kurulmuş, 1192/69 düzenlemesiyle; üye

ülkelerin demiryollarının hesap ve yükümlülüklerinin normalleştirilmesi ve uyumlaştırılması sağlanmıştır (Servantie,2015:2).

Reform paketlerinin içeriğini oluşturan bu AB direktifleri, Türkiye’de demiryolu sektörünün ve TCDD’nin yeniden yapılandırılmasının da çerçevesini oluşturmuştur. Hazırlanan reform paketlerinin içeriğini oluşturan AB direktifleri içerisinde demiryolu işletmeciliğiyle ilgili farklı farklı konular düzenlenmiştir. AB demiryolu reformu sürecinde en önemli konulardan bir tanesi de yeniden yapılandırma modelinin seçimidir. Bu yapılandırma ve geçiş modeli ve stratejisi doğru seçilmediği takdirde yeniden yapılanma hedefine ulaşamayacağı için bu konunun hassasiyetle incelenmesi gerekmektedir.

2.5.2. Demiryollarında Yeniden Yapılanma Modelleri ve Avrupa’daki Uygulamaları

Demiryollarında yeniden yapılanma modelleri, altyapı işletmesi ve demiryolu taşımacılık şirketleri arasındaki ilişki şekline göre birbirinden farklılık göstermektedir. Bazı Avrupa ülkelerinde altyapı işletmecisi ve demiryolu işletmecisi bir holdingin bağımsız şirketleri gibi kurulmuşken, diğer ülkelerde tamamen bağımsız iki ayrı şirket olabilmektedir. Bu ülkeleri ayrı ayrı incelemeden önce demiryollarında yeniden yapılanma stratejilerinin incelenmesinde fayda vardır. Demiryollarında iki tür yeniden yapılanma stratejisi bulunmaktadır. Bunlar yatay yapılanma ve dikey yapılanma modelidir (OECD, 2005:28).

Yatay yapılanma modelinde demiryolu işletmeleri, altyapı ve tren işletmeciliğini kendi bünyesinde birlikte yürütmekte, dikey bir ayrışma söz konusu olmamaktadır. Bu modelde birden fazla demiryolu işletmesi ve her işletmeye ait paralel demiryolu hatları mevcut olduğundan müşterinin seçim yapma şansından ve sektörde gerçek bir rekabetin varlığından söz edilebilmektedir (OECD, 2005:39) Yalnızca ABD ve Kanada’da görülen yatay yapılanma modelinde, aynı güzergâhta hizmet veren birden fazla demiryolu hattı ve dikey bütünleşik işletmeler bulunduğundan maliyetler oldukça yüksektir (OECD, 2005:189).

Yatay yapılanma modeline göre maliyeti daha düşük olan dikey yapılanma modelinde ise, demiryolu altyapı hizmetleri tekel olarak yürütülmekte ve sadece

demiryolu işletmeciliği rekabete açılmakta, tren işletmecileri altyapı işletmecisine bir kullanım bedeli ödeyerek tren işletmeciliğini yürütmektedir (OECD, 1997:9).

Dikey yapılanma modelinin muhasebe bazında ayırım, organizasyonel ayırım ve kurumsal ayırım olmak üç çeşidi bulunmaktadır. Muhasebe bazında ayırım modelinde; altyapı ve işletmecilik işleri sadece hesap bazında ayrılmakta ve faaliyetler aynı kurum içinde bütünleşik olarak yürütülmektedir. Hesapların ayrılması; bir holdinge bağlı şirketin bölümleri olarak veya aynı holding bünyesindeki farklı şirketler olarak sağlanabilmekte ve bu ayırım şekli ülkelere göre değişmektedir. Örneğin Avusturya ve Belçika’da holding modeli uygulanmıştır. Dikey yapılanma modelindeki diğer yapılandırma yöntemi olan organizasyonel ayırımı da altyapı ve işletmecilik işleri aynı holdinge bağlı birbirinden bağımsız şirketler tarafından yürütülmekte; kurumsal ayırımı ise, altyapı ve işletmecilik işleri tamamen birbirinden bağımsız şirketler tarafından yürütülmektedir (Kurosaki, 2008: 90).

Avrupa demiryollarının serbestleştirilmesi süreci belirli temel ilkelere bağlı kalmak koşuluyla esnek ve ülkelere özgü şekilde gerçekleştirilmiştir. İngiltere, İspanya ve İsveç’te altyapı ve demiryolu şirketleri birbirinden tam olarak bağımsız durumdayken; Almanya, İtalya ve Avusturya’da şirketler birbirinden tam olarak bağımsız durumda olsa da aynı holding çatısı altında bulunmaktadır. Fransa’da birbirinden tam bağımsız bir yapı bulunmakta, demiryolu şirketi altyapı hizmetini hizmet alımı yoluyla dışarıdan satın alarak faaliyetlerini yürütmekte, altyapı ve işletmeciliğin keskin şekilde birbirinden ayrıldığı ‘kurumsal ayırım modeli’ ise Danimarka, İsveç ve Hollanda da uygulanmaktadır.

Türkiye’de ise demiryollarının serbestleştirilmesi amacıyla çıkarılan serbestleşme kanununda benimsenen ayrışma modeli dikey yapılanma ve organizasyonel ayırım modelidir (Tangül, 2014).

Serbestleştirmeyi başarıyla gerçekleştiren ve demiryolu taşımacılığında ileri bir durumda olan Almanya’da; yük, yolcu ve araç bakım birimleri organizasyonel ayırım modeli çerçevesinde aynı holding çatısı altında bağımsız şirketler olarak yapılandırılmıştır. Almanya’da yük taşımacılığı zarar etse de, yolcu taşımacılığı kamu hizmeti yükümlülüğü sayesinde az da olsa kâr edebilmektedir. Bakım birimi ise, yolcu ve yük birimlerine hizmet vermekte olduğundan giderleri karşılanmakta ve zarar etmemektedir. Organizasyonel ayırım modeli sayesinde kâr ve zarar eden faaliyetlerin hesapları ayrı takip edildiğinden, birimlerin performansları daha etkin ve şeffaf şekilde takip edilebilmekte ve zararın nereden kaynaklandığı bilinebilmektedir.

Demiryolu sektöründe işletmeciliğin sürdürülebilmesi için devlet sübvansiyonu zorunludur. Dikey ayırım, bu sübvansiyonların kullanım denetiminin etkin yapılabilirdiği bir modeldir. Böylece altyapı yatırımları için verilen bir kaynağın işletmecilik için kullanımı da önlenmiş olur. Ayrıca altyapı ve işletmecilik yapan teşekküllerin kendi alanlarında uzmanlaşması da dikey yapılanma modeliyle sağlanmaktadır (Kurosaki, 2008: 32).

Dikey yapılanma modelinin getirdiği bu ayrışma neticesinde altyapı yatırımlarını devlet yaptığı için özel sektör bu mali yükten kurtulmakta ve bu sayede daha fazla özel şirketin sektöre girebilmesiyle rekabet ortamı oluşmaktadır. Sektöre giren şirket sayısı arttıkça hizmet verilen ağ genişlemekte ve hizmetin kapsamı artmaktadır (Kurosaki, 2008: 34).

Teorik olarak bu ayrışma modelleri kusursuz görünse de uygulamada her ülkede kendine özgü sorunlar yaşanabilmekte ve serbestleşmenin tam hayata geçmesi önünde engeller çıkabilmektedir. Yaşanan bu olumsuzluklar sebebiyle de serbestleşme sonrası ilk dönemde sektöre giren özel demiryolu şirketi sayısı beklentilerin çok altında olabilmektedir.

Yeniden yapılanma ve serbestleşme uygulamalarında dikey yapılanma modeli elektrik, doğalgaz gibi altyapı sektörlerinde uygulanmış bir modeldir. Demiryolu sektörünün serbestleştirilmesinde dikey yapılanma modeli yaygın olarak uygulansa da, yeniden yapılanma sonrası uygulamada altyapı işletmecisi ve tren işletmecileri arasında koordinasyon ve bilgi akışı konusunda sorunlar yaşanmaktadır. Örneğin tren tehirlerinde (gecikme) ve kazalarda tarafların kusur durumlarının belirlenmesi konusunda Türkiye’de de sorunlar yaşanacağı tahmin edilmektedir (Tangül,2014).

Ayrışma sonrası altyapı işletmecisinin tüm tren işletmecilerine eşit davranmaması, piyasaya ilk giren şirketin tam rekabet ortamının sağlanmasına engel olması da muhtemeldir. Altyapı işletmecisinin altyapının ücretlendirilmesinde ve demiryolu hat kapasitesinin firmalara tahsisinde adil davranmaması da dikey yapılandırma sonrası rekabet ortamını bozabilecek unsurlardandır. Altyapı, işletmecilik ve bakım birimlerinin teknoloji ve yatırımlar konusunda birbirlerine bağımlılıklarının yüksek oluşu demiryollarının dikey yapılanma modeliyle serbestleştirilmesinde koordinasyon ve bilgi akışı konularında potansiyel problem olarak karşımıza çıkmaktadır. (OECD, 2005: 51-52). Bunun en somut örneği İngiltere demiryollarıdır.

İngiltere’de de dikey ayrışık modelle demiryolu sektöründe serbestleşme sağlanmış ve altyapı hizmetleri de özelleştirilmiştir. Bu özelleştirme sonrası İngiltere’de tren trafiği yoğunlaşmış, demiryolu kapasitesinin daha etkili yönetilmesi sağlanmış, yolcu bilet fiyatları istikrarlı devam etmiş, hizmet kalitesi ve şeffaflık hissedilir şekilde artmıştır. Ancak ilerleyen dönemde meydana gelen peş peşe tren kazaları sonrası her şey tersine dönmeye başlamıştır. Altyapı işletmesinin yaptığı ihmaller, serbestleşme sürecinde yapılan hatalar, altyapı ve tren işletmecileri arasındaki koordinasyon eksikliği ve benimsenen ayrışık dikey yapılanma modelinin bu kazalarda payı olduğu iddia edilmektedir (Martin, 2002: 3-6).

Avrupa Birliğinde, demiryollarını dikey yapılanma modeline göre yapılandıran ülkeler Tablo 8’de belirtilmiştir:

Tablo 8. Avrupa Birliğinde demiryollarını dikey yapılandıran ülkeler

Ülke	Ayrışma Türü	Demiryolu işletmesi	Altyapı
Avusturya	Muhasebe bazında	OBB-Kamu	OBB Netz- %90’ı Kamu
Belçika	Muhasebe bazında	SNCB-Kamu	SNCB-Kamu
Danimarka	Kurumsal	DSB-Kamu	Banedanmark- Kamu
Finlandiya	Kurumsal	VR-Kamu	RHK- Kamu
Fransa	Kurumsal	SNCF-Kamu	RFK-Kamu
Almanya	Organizasyonel	DB-AG	DB Netz- Kamu
İngiltere	Kurumsal	Özel şirketler	Network şirketleri- ?
Yunanistan	Muhasebe bazında	OSE-Kamu	OSE-Kamu
İrlanda	Muhasebe bazında	IE-Kamu	IE-Kamu
İtalya	Organizasyonel	FS-Kamu	RFI-Kamu
Hollanda	Kurumsal	NS-Kamu	ProRail-Kamu
Portekiz	Kurumsal	CP-Kamu	Rafer-Kamu
İspanya	Kurumsal	Renfe-Kamu	Adif-Kamu
İsveç	Kurumsal	Kamuya ait şirketler	Bankverket-Kamu

Kaynak: (Gomez-Ibanez ve Rus 2006: 34-35)

Tablo 8’den anlaşıldığı gibi AB ülkeleri demiryolu yeniden yapılandırma süreçlerini farklı modellerle gerçekleştirmişlerdir. Her ülke kendi ülkesindeki şartlara uygun olan yapılandırma modelini kullanmış ve bu uygulama serbestliği AB ülkelerinde reform sonrası geçiş sürecinin yumuşak olmasını ve daha az sorun yaşanmasını sağlamıştır.

Avrupa demiryollarının serbestleşme ve yeniden yapılandırılması sürecinde benimsenen ilkeler AB direktifi adı altında Türkiye’de demiryollarının serbestleştirilmesi sürecinde de takip edilmiş ve reform sürecinin çerçevesini oluşturmuştur.

2.6. TÜRKİYE’DE DEMİRYOLLARININ SERBESTLEŞTİRİLMESİ SÜRECİ

Demiryolu hizmetlerinin tekel niteliğinde olması, faaliyetlerin kâr amacı olmadan yürütülmesi ve zararların Devlet tarafından karşılanması; aşırı istihdam artışına ve kamu zararlarının artmasına yol açmıştır. Devletin ekonomiye ve üretime KİT’ler eliyle yoğun şekilde müdahalesinin yaşandığı dönemlerde, Kamu iktisadi teşebbüslerinin ürettiği ürünlerin TCDD eliyle taşınması ve ülkede karayolu yatırımlarının yetersiz olması nedeniyle 1980’lere kadar Demiryolu faaliyetleri mali olarak sürdürülebilmiş ve reforma gerek duyulmamıştır.

1990’lı yıllarda TCDD’nin mali durumu iyice bozulmuş ve faaliyetlerin sürdürülebilmesi için verilen devlet sübvansiyonlarının tutarı yıldan yıla artmıştır. Demiryolu taşımacılığını geliştirmek ve demiryollarının hazineye yükünü azaltmak için 2002 yılında TCDD Ana statüsünde yapılan değişiklikle özel şirketlerin kendi vagonlarıyla sektörde taşımacılık yapmasına müsaade edilmiştir. Bu düzenlemeden sonra, Türkiye’deki demiryolu yük taşımacılığının yaklaşık üçte biri özel sektör vagonlarıyla yapılmaya başlanmıştır.

Türkiye’de demiryollarının serbestleştirilmesi süreci; altyapı ve taşımacılık hizmetlerinin birbirinden ayrılması, yolcu ve yük taşımacılığı hizmetlerinin birbirinden ayrılması, sektörde emniyet ve rekabetin sağlanması ilkeleri doğrultusunda sürdürülmüş olup bu ilkeler AB demiryollarının serbestleştirilmesi sürecinde de benimsenmiş ilkelerdir.

Türkiye’de demiryolu işletmeciliğinin verimliliği ve kârlılığı yıllar içinde azalmış ve 1980’li yıllarda yeterli bütçe ayrılmadığından gerekli modernizasyon yatırımları gerçekleştirilememiştir. Bu nedenle demiryollarında zamanla tren seyir hızları düşürülmüş, seyahat süreleri uzamış ve hizmet kalitesi düşmüştür.

Altyapı yatırımlarını yapamayan ve piyasanın gerektirdiği taşımacılık stratejilerini oluşturamayan TCDD, artan maliyetlerini karşılayacak oranda gelir elde

edememiş ve borçları artmaya başlamıştır. 1990'lara gelindiğinde TCDD'nin mali durumu iyice bozulmuş ve gelirlerinin yaklaşık yarısını faiz giderlerine vermeye başlamıştır.

TCDD'nin mali durumunu düzelterek hazineye yükünü azaltmak, gelirlerini artırmak ve kurumu, işletmecilik maliyetlerini karşılayabilecek yapıya kavuşturabilmek için 1996 yılında yeniden yapılandırma çalışmaları başlatılmıştır. 1996 yılında BOOZ ALLEN & HAMILTON şirketinden hizmet satın alma yoluyla 'yeniden yapılanma planı' hazırlatılarak süreç başlamış ancak esas yeniden yapılandırma süreci Avrupa'da olduğu gibi 2000'li yıllarda başlamıştır.

2000 yılının Aralık ayında yayınlanan, 2001-2005 yıllarını kapsayan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planının 'demiryolu ulaştırması' bölümünde, demiryolu sektörünün ve TCDD'nin yeniden yapılandırılmasıyla ilgili bir projenin hazırlandığı ancak uygulanamadığı belirtilmiştir. 1995-1999 yıllarını kapsayan 7. Beş Yıllık Kalkınma Planında ise, demiryollarının yük taşımacılığındaki payının %10 arttırılması planlanmışken, binde 4 oranında azaldığı, yolcu taşımacılığındaki payının da gerilediği ve bu kötü gidişi durdurmak için yeniden yapılanma planlarının artık uygulamaya geçmesi gerektiği vurgulanmıştır (DPT, 2001: 155).

18 Kasım 2002 tarihinde kurulan Türkiye Cumhuriyeti 58. Hükümetinin 2003 yılının Ocak ayında yayınladığı Acil Eylem Planının 69. Bölümünde 'TCDD'nin yeniden yapılandırılması çalışmaları sonuçlandırılacak' ifadesi yer almıştır. Bu ifadenin açıklamasında; TCDD'nin altyapı ve işletme olarak ikiye bölünmesi, işletmecilik için bir anonim şirketin kurulması ve bu sürecin bir yıl veya daha uzun bir süre içinde sonuçlandırılacağı yazılmıştır. Ayrıca yayınlanan acil eylem planında; yap-işlet-devret modeliyle demiryolu sektörüne yerli ve yabancı özel şirketlerin de girmesinin sağlanacağı ifade edilmiştir (Kalkınma, 2003: 62-63).

Türkiye'de demiryollarının serbestleştirilmesi için hükümet tarafından yabancı danışmanlık şirketlerine raporlar hazırlattırılmıştır. Dünya Bankası'nın da yönlendirilmesi ve desteğiyle bu şirketler Avrupa Birliği normlarına ve direktiflerine uygun olarak Türk demiryolu sektörü ve TCDD ile ilgili tespitlerde ve önerilerde bulunmuşlardır. Bu raporlarda yapılan öneriler ve ilgili AB direktiflerinde belirtilen kriterlerin birçoğu 2013 yılında çıkarılan 6461 Sayılı 'Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkında Kanun'la hayata geçmiştir.

2.6.1. TCDD'nin Serbestleştirilmesi Sürecinde Hazırlanan Reform Raporları

1999 Helsinki zirvesiyle Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne aday ülke statüsü kabul edilmiş ve AB müzakereleri başlamıştır. Türkiye bu müzakereler çerçevesinde ulusal taşımacılık sektörünün AB'ye uyumunu sağlayacak mevzuat uyumlaştırması, mevcut kurumların yapısının değiştirilmesi veya yeni kurumların kurulması şeklinde reform faaliyetlerini başlatmıştır. Demiryolu sektörünün AB'ye uyumu ve serbestleşmenin en doğru şekilde yapılabilmesi için Dünya Bankası ve AB desteğiyle çeşitli raporlar hazırlanmıştır. Bu raporlar aşağıdaki tabloda belirtilmiştir:

Tablo 9. Türkiye'de Demiryollarının Serbestleştirilmesi Amacıyla Hazırlanan Raporlar

Türkiye'de Demiryollarının Serbestleştirilmesi Amacıyla Hazırlanan Raporlar
BOOZ·ALLEN & HAMILTON, Yeniden Yapılanma Planı, 1996
Dünya Bankası, Reform Seçenekleri, 2002
CANAC ve IBM, TCDD İstihdam Yeniden Yapılanma Projesi, Montreal-Quebec, Kanada, 2005
TCDD İş Planı 2005-2010, Ankara, Mart 2005
Vossloh-SCI Verkehr GmbH, Dünya'da Demiryolu Piyasası, Köln, 2003
Devlet Planlama Teşkilatı, 8. Beş yıllık Kalkınma Planı, Ulaştırma Özel İhtisas Komisyon Raporu, Ankara, 2001
Devlet Planlama Teşkilatı, 8. Beş yıllık Kalkınma Planı, Demiryolu Ulaşımı Özel İhtisas Komisyon Raporu, Ankara, 2001
Devlet Planlama Teşkilatı, 8. Beş yıllık Kalkınma Planı, Demiryolu Araçları İmalat Sanayi Özel İhtisas Komisyon Raporu, Ankara, 2001
Devlet Planlama Teşkilatı, 9. Beş yıllık Kalkınma Planı, Demiryolu Araçları Üretim Sanayi Özel İhtisas Komisyon Raporu, Ankara, 2005
Avrupa Birliği, Türkiye'de Demiryolu Sektörünün Yeniden Yapılandırılması ve Güçlendirilmesi, Ankara 2007
Avrupa Birliği, Eşleştirme Projesi, TCCD için Yasa Taslağı ve Teşkilat Yapısı Oluşturulması, 2007
Dünya Bankası, TCDD'nin Bakım İncelemesi için Danışmanlık Hizmetleri, Ankara 2009
Dünya Bankası, Paydaş Analizi için Danışmanlık Hizmetleri, Ankara 2009
Dünya Bankası, TCDD Yük Piyasası Araştırması için Danışmanlık Hizmetleri, Ankara
Dünya Bankası, Yolcu Hizmetleri için Kamu Hizmet Yükümlülüğü Sözleşmesi Hazırlama ve Gerekçelendirmeye yönelik Danışmanlık Hizmetleri, Ankara 2010
Dünya Bankası, On-Line Eğitim Modeli-1, Ankara 2010
TCDD, Taslak Kanun Paketi, 2010

Kaynak: (Tangül,2014:74).

Tablo 9’da Türkiye’de demiryolu reformuyla ilgili hazırlanan raporlar verilmiştir. Bu raporlardan reform sürecini önemli ölçüde etkilemiş olanları incelenecektir.

2.6.1.1. Booz Allen & Hamilton Raporu (1996)

T.C. Hükümeti yetkilileri hizmet alımı yoluyla, ABD’li yönetim ve danışmanlık şirketi Booz Allen&Hamilton’ı, TCDD’nin yeniden yapılandırma çalışmalarını yürütmeleri için görevlendirmiştir. Bu çalışmanın içeriğini ve amacını TCDD’nin mevcut organizasyon, mali ve muhasebe yapısının tespiti ve bir yeniden yapılanma yol haritasının belirlenmesi oluşturmaktadır.

Bu raporun amacı, TCDD’nin piyasa odaklı ve verimli çalışmasını sağlamak ve mali yapısını düzeltmektir. Rapor kapsamında demiryollarıyla ilgili bazı tespitler yapılmıştır. Bu tespitler; KİT statüsünde olduğu için TCDD’nin ticari kapasitesini artıracak yönde köklü adımlar atmasının zor olması, karar alma süreçlerine siyasi müdahale olduğundan kurum yöneticilerinin ilkeli ve profesyonel bir yönetim sergileyememesi ve TCDD’nin ürettiği hizmetin günümüz ulaştırma imkânlarını düşündüğümüzde müşteri ihtiyaçlarına cevap verememesidir.

Booz Allen&Hamilton şirketinin hazırladığı yeniden yapılanma raporu mevcut sorunları bu şekilde tespit ettikten sonra çözüm anlamında şu önerileri getirmiştir (Booz, 1996):

- 1- Verimlilik ve ticari becerileri geliştirme adına yeni politikalar için yeni kurumsal çerçeve çizilmelidir. Bu amaçla yeni bir demiryolu kanunu çıkarılmalı ve bu kanunla devlet sektörde bir oyuncu değil; düzenleyici ve denetleyici konumda olmalıdır.
- 2- Hükümet ticari olmayan, sosyal devletin gereği olarak yapacağı taşımaları özel bir ticari sözleşmeyle (Kamu Hizmeti Yükümlülüğü) TCDD veya bir başka şirkete yaptırabilmelidir. Hükümetle TCDD’nin ilişkileri ticari sözleşmelerle şeffaf şekilde belirlenmeli ve yürütülmelidir.
- 3- Kurumun tüm zararının devlet tarafından karşılanması yerine; kamu hizmeti yükümlülüğü sözleşmeleri kapsamında yapılan faaliyetlerin sübvansede edilmesi yoluna gidilmelidir. Yani yapılan iş bazında bir

sübvansiyon sistemi önerilmektedir. Bu şekilde kurumun ticari bir mantıkla hareketi sağlanacaktır. Örneğin doğuya giden yolcu trenleri ve askeri taşımalar kamu hizmeti yükümlülüğüne girmektedir. Genel sübvansiyon uygulaması sadece yeniden yapılanmanın geçiş aşamasında önerilmiştir.

- 4- Sağlık hizmetleri ve liman hizmetleri gibi demiryolu işletmeciliğiyle doğrudan ilgili olmayan, kurumun asli görevleri arasında yer almayan birimler TCDD'den ayrılmalı, özelleştirilmeli ya da kapatılmalıdır.
- 5- Kurumun ticari bir anlayışa kavuşabilmesi, yöneticilerin de ticari bakış açısıyla yönetebilmeleri için ciddi bir bilişim altyapısına ihtiyaç vardır. Yöneticilerin yerinde ticari kararlar verebilmesi için karar destek sistemleri ve yönetim bilgi sistemlerinin önemi büyüktür. Bu manada bilişim altyapısı ve yatırımları geliştirilmelidir.
- 6- TCDD taşra teşkilatının idari kısmı olan bölge müdürlükleri, işlek olmayan gar, istasyon ve araç bakım müdürlükleri, misafirhaneler, sosyal tesisler kapatılmalı ve uygun yerlerde hizmet alımı yaygınlaştırılmalıdır. Limanlar TCDD organizasyon yapısından çıkarılmalıdır.
- 7- Uzmanlaşmaya gidilmesi ve kurumun asli görevi olmayan tüm işlerini piyasadan satın alması ve etkin bir dış kaynak kullanım politikası yerleştirilmesi önemlidir. Kurum faaliyet dışı tüm işlerini, hatta asli faaliyetlerini de hizmet alımı yoluyla piyasadan karşılayabilmelidir.
- 8- Kurumun gelirini artırmak için; tren biletlerine zam yapılması, biletsiz binen yolcu sayısının azaltılması, banliyölerin metro standardına getirilerek yeniden ücretlendirilmesi, tren üstünde çalışan personel sayısının azaltılması, yolcu başına düşen işletmecilik dışı gelirlerin artırılması ve verilen hizmetin çeşitlendirilmesi gerekmektedir.

Raporda bahsedilen yeniden yapılandırma çalışmaları neticesinde TCDD'de çalışan personel sayısının, 10 yıl içinde yaklaşık %40 azaltılması planlanmıştır. Bu tasarruf; yeni teknolojiye uygun bakım araçları ve diğer ekipmanların tedariki, dış kaynak kullanımı, organizasyon yapısının küçültülmesi gibi politikalarla sağlanacaktır.

Raporda özetle; yolcu ve yük birimlerinin asli unsur olarak, altyapı ve araç bakım birimlerinin ise destek birimleri olarak görülmesi, TCDD'nin hükümetle ve siyasetle ilişkilerinin net bir şekilde tanımlanması ve müdahale sınırlarının çizilmesi,

TCDD'nin hükümetin siyasi talimatlarıyla değil, ticari bir anlayışla yönetilmesi, TCDD'nin yönetim kadrosunun pazar odaklı ve ticari mantıkla işlere yaklaşan ve planlama yapan kişilerden oluşturulması, TCDD'nin mali durumunu düzeltmesi ve işletmecilik verimliliğini artırması için iş geliştirme faaliyetleri yürütmesi hususları vurgulanmıştır.

Yeniden yapılanma planının uygulamaya alınma stratejisiyle ilgili olarak; yapısal rasyonalizasyon, strateji geliştirme, bilişim sistemleri geliştirme, gelirlerin artırılması ve maliyetlerin düşürülmesi, iş iyileştirme, kültürel dönüşüm ilkeleri ve uygulamaları kritik öneme sahiptir. Yapısal organizasyonun; TCDD'nin asli görevi olan işletmecilik ve altyapı hizmetlerinin dışındaki işlerin gelir-giderlerinin ve hesaplarının ayrı takip edilmesiyle başlatılması önerilmiştir.

2.6.1.2. Halcrow Group Limited & Carl Bro Raporu (2003)

Raporun dayanağı, 1999 yılında Helsinki zirvesinde Türkiye'nin Avrupa Birliğine adaylık sürecinin resmi olarak başlamasıdır. Adaylık süreci resmi olarak başladıktan sonra AB ve Türkiye demiryolu ulaştırma mevzuatlarının karşılaştırma ve uyum süreci başlamış ve bu süreçte yeni organizasyon yapıları da oluşmuştur.

Raporun temel amacı, Türkiye ve Avrupa Birliği demiryolu mevzuatlarını karşılaştırarak farklılıkları ortaya koymaktır. Ayrıca demiryolu sektörünün idari yapısındaki sorunları tespit ederek reform neticesinde olması gereken organizasyon yapısını oluşturmak ve farklılık analizi metoduyla reform amaçlı bir eylem planının ortaya konması da amaçlanmıştır.

Raporda Avrupa demiryollarının serbestleştirilmesini sağlayan reform paketlerinin içeriğinde yer alan AB direktifleri açıklanmış ve bu direktifler üzerinden Türk demiryolu sektörünün mevcut mevzuatıyla bir karşılaştırma yapılmıştır. Bu karşılaştırmalı analizde 91 / 1893 / EEC, 91 / 440 / EEC, 2001 / 12 / EC, 95 / 18 / EC, 2001 / 13 / EC, 2001 / 14 / EC AB direktifleri kullanılmıştır. Örneğin 91/1893 direktifine göre analiz yapılırken; kamu hizmeti yükümlülüğü için ayrı hesap tutulup tutulmadığı ve kamu hizmeti yükümlülüğü icra edilirken hükümet ve demiryolu işletmesi arasında bir sözleşme düzenlenip düzenlenmediği durumuna bakılmıştır (Halcrow, 2003: 32-33).

Bu şekilde Avrupa demiryolu sektörünün serbestleşmesini sağlayan reform direktiflerinin içeriği olan kriter ve tavsiyeler ayrı ayrı incelenip Türkiye’deki durumla karşılaştırmalı olarak değerlendirilmiştir. Çalışma sonunda Avrupa Birliği mevzuatıyla Türkiye’deki mevcut durum arasındaki önemli farklar tespit edilmiştir. Bu farklar; altyapı ve tren işletmeciliğinin muhasebe hesaplarının birbirinden ayrılmamış olması, TCDD’nin hükümetle kamu hizmeti yükümlülüğü konusunda hizmet sözleşmesi yapmamış olması ve halen ağır devlet yardımı alarak faaliyetlerine devam ediyor olması, serbestleşme sonrası altyapı işletmecisi konumuna gelecek olan TCDD’nin, altyapının ücretlendirilmesi ve demiryolu şirketlerine tahsisıyla ilgili bir çalışma yapmamış olmasıdır.

Temel tespitlerin yanı sıra; demiryolu şirketlerine ruhsat ve emniyet sertifikası verecek bağımsız kuruluşların, altyapı erişimi ve ücretlendirmesi konusunda yapılacak şikâyetleri değerlendirecek ve gerektiğinde cezai yaptırım uygulayabilecek bağımsız düzenleyici bir kuruluşun, TCDD’nin organizasyon yapısını güçlendirecek bir yönetim bilgi sisteminin kurulması ve Hükümet-TCDD ilişkilerinin şeffaflaşması gibi öneriler sunulmuştur.

2.6.1.3. CANAC Raporu (2005)

Kanadalı firma CANAC Inc. tarafından 2005 yılında tamamlanan raporun ismi “TCDD İşgücü Yeniden Yapılandırma Projesidir”. Raporun amacı Batı Avrupa ve Kuzey Amerika’daki demiryolu işletmeciliği prensiplerini ve politikalarını TCDD’ye uyarlamaktır. Bu uyarlama yapılırken ileri teknoloji imkânları ve buna uygun işletmecilik teknikleri ve insan kaynakları politikalarına vurgu yapılmıştır. Rapor; yönetim-organizasyon, bilişim yatırımları, istihdamın azaltılması ve değişim yönetimi bölümlerinden oluşmaktadır.

Yeni teknoloji imkânları ve makineleşme, TCDD’deki emek yoğun iş uygulamalarını dönüştürdüğünden, yeni bir işgücü planlamasına ve insan kaynakları politikasına ihtiyaç duyulmuştur. Bu yüzden istihdamın yeniden yapılandırılmasına ve böyle bir rapora ihtiyaç duyulmuştur.

TCDD yönetim ve organizasyonu ile ilgili; idari birimlerde çalışan personelin yarı yarıya azaltılması, sade ve iş bazında bir organizasyon yapısının oluşturulması,

TCDD'ye bağılı liman ve fabrikaların özerkleştirilmesi, personel yatakhane ve misafırhanelerin kapatılarak piyasadaki otel ve misafırhanelerin kullanılması, anahat yolcu tren sayılarının azaltılması, banliyö hizmetlerinin özelleştirilmesi, işlek olmayan gar ve istasyonların kapatılması, bölge müdürlüklerinin kapatılması ve organizasyon yapısının sadeleştirilmesi önerilmiştir.

Bilişim yatırımlarının da önemi vurgulanmış ve TCDD'de ihalesi yapılan kurumsal kaynak yönetimi (ERP) projesi memnuniyetle karşılanmıştır. İş birimi bazında organizasyondan kasıt; altyapı, yolcu, yük araç bakım birimleri bazında organizasyondur. Avrupa Birliği direktiflerinde de vurgulandığı gibi; bölge müdürlüklerinin kaldırdığı, taşra birimlerinin merkezdeki dairelere bağılı olduğu merkeziyetçi bir yapı tavsiye edilmiştir.

İstihdamın azaltılması konusu da rapor da önemli bir başlık olarak ele alınmıştır. Kamudaki güvenceli istihdam politikası ve yürürlükteki mevzuattan dolayı TCDD'de çalışan personel sayısını istenilen düzeyde azaltmak mümkün değildir ancak önümüzdeki 5 yıl içinde emekli olacak çalışanlardan dolayı personel sayısında %25'lik bir azalma söz konusu olacaktır. Emekli olan personelin yerine yeni personel alımı yapılmayarak doğal yollardan bu azalma sağlanacaktır. Bu güne kadar da hep bu yöntem kullanılmıştır ancak bu raporla artık personel sayısını hızlı azaltmak için işten çıkarma ve yeni işe yerleştirme teşviklerini içeren sosyal yumuşatma projesi tavsiye edilmektedir. Toplu işten çıkarma sonrasında kurumda kalan personelin, performans yönetimini temel alan ödül ve ceza sistemini de içeren bir insan kaynakları politikasıyla yönetilmesi de ayrıca tavsiye edilmiştir (Canac A, 2005).

Raporda TCDD'de çalışan 12.500 personelin işten çıkarılmasının gerekli olduğu belirtilmiştir (Canac B, 2005: 39). Yüksek oranda işten çıkarmalar sonrasında yaşanacak sosyal sıkıntılardan, maliyetleri azaltma amaçlı yapılacaklardan ve oluşacak sosyal tepkiyi, mağduriyetleri ve zararları azaltacak formüllerden bahsedilmiştir. Bu formüllerin en önemlisi işten ayrılma ve yeniden işe yerleştirme teşvikleridir. Bundan sonuç alınamazsa TCDD'nin personelini gönülsüz de olsa işten çıkarması gerektiği raporda belirtilse de bunun önünde yasal engeller bulunmaktadır.

TCDD'nin yeniden yapılandırılması sonrasında, organizasyon yapısı ve insan kaynakları politikasında önemli değişiklikler olacağından, personelin yeni duruma uyumunu sağlayacak bir "değişim yönetimi" eğitiminin yapılması tavsiye

edilmektedir. Değişim yönetiminin bir felsefe olarak benimsenmesi kurum kültürünün değişimini de kolaylaştıracaktır.

2.6.1.4. Eşleştirme Projesi (2007)

Bu raporun tam adı ‘Türk Demiryolu Sektörünün Yeniden Yapılandırılması ve Güçlendirilmesi’dir. Raporu; Alman Demiryolları DB, Alman Şehircilik Bakanlığı ve Türkiye Cumhuriyeti Ulaştırma Bakanlığı ortak hazırlamıştır.

1999 yılında Helsinki zirvesinde Türkiye tam üyelik müzakerelerine başlamış, kendine yol haritası ve hedefler belirlemiştir. Avrupa konseyi 2001//235 sayılı kararla “katılım öncesi ortaklık” statüsünün gereği olan ilkeleri ve şartları ortaya koymuştur. Yapılan görüşmelerle Türkiye’nin ulaştırma ve taşımacılık sektörüyle ilgili olarak Avrupa Birliği taşımacılık müktesebatına en kısa sürede uyması kararlaştırılmıştır. Ayrıca demiryolu mevzuatıyla karayolu, havayolu gibi taşıma modlarına ait mevzuatların uyumunun sağlanması gerektiği belirtilmiştir (Eşleştirme, 2007).

Bu tavsiyelerin üzerine Türkiye sorumluluğunu yerine getirmek üzere topluluk müktesebatını kabul etmek için ‘Milli Türkiye Programı’nı hazırlamıştır. Bunun üzerine İngiliz Halcrow şirketine de bir rapor hazırlanmış ve bu raporun gereği olarak Avrupa Komisyonu bu eşleştirme projesini başlatmıştır. Projenin birinci bölümü demiryolu sektörünün organizasyon yapısının AB müktesebatına uyumlu hale getirilmesiyle ilgili eşleştirme projesidir. Raporun diğer bileşenleri ise TCDD’nin yönetim bilgi sistemi kullanması, demiryollarının yeniden yapılandırılması ve Hükümet-TCDD ilişkilerinin netleştirilmesi ve şeffaflaştırılması başlıklarını içermektedir (Eşleştirme, 2007: 6).

Çıkarılacak serbestleştirme kanunuyla kurulacak ve tren işletmeciliği yapacak olan şirketin ‘4857 Sayılı İş Kanunu’na tabi bir şirket mi yoksa bir KİT mi olacağına TBMM’nin karar vermesi gerektiği belirtilmiştir. Her iki duruma göre de bir taslak demiryolu kanunu oluşturulmuş ve bu raporun ekinde Ulaştırma Bakanlığı’na 2006 yılında sunulmuştur. Hazırlanan bu taslak kanunla altyapı işletmecisi, tren işletmecisi, düzenleyici kurum, lisans ve yetki verecek kurumlar AB mevzuatına uygun şekilde belirlenmiş ve bunları içeren bir organizasyon yapısı oluşturulmuştur.

2.6.1.5. TCDD'nin Bakım Programının İncelenmesi Raporu (2009)

Bu rapor Güney Afrika firması olan R&H Railway Consultant firması tarafından TCDD'nin isteğiyle hazırlanmıştır. Raporun amacı, TCDD'nin bakım süreçlerinin iyileştirilmesi ve yapılan yatırımların değerlendirilmesidir. TCDD'nin bakım yönetim sisteminin bulunmamasının çok önemli bir eksiklik olduğu belirtilmiştir. Envanter yönetimi ve planlama konularında da eksiklikler tespit edilmiştir. Kurum da yapımı devam eden kurumsal kaynak yönetimi (ERP) projesi kapsamındaki araç bakım modülü incelenmiş, bu modülün kurum ihtiyaçlarına uygun şekilde tasarlanmasının önemi belirtilmiştir. ERP sistemi tamamlandıktan sonra bağımsız, müdahalesiz çalıştırılması ve doğru istatistiki bilgilerle beslenmesinin de olumlu sonuç alma konusunda çok önemli olduğu belirtilmiştir (TCDD bakım, 2009).

Kurumda bakım standartları olmamasına ve atölyelerin mevcut yapısının yetersiz olmasına rağmen, işçilerin geçmişten gelen tecrübeleri sayesinde trenlerin yaşına göre bakımlarının iyi durumda olduğu belirtilmiştir. TCDD'de araç bakım faaliyetleri imalatçı firmaların araç kılavuzunda tavsiye ettiği ölçülerle yapılmakta olup bu politikanın gereğinden fazla bakım yapılmasına ve bakım maliyetlerinin artmasına sebep olduğu tespit edilmiştir.

Raporda, bakım uygulamalarıyla ilgili iyileştirme mahiyetinde yedi önemli değişiklik yapılması gerektiği belirtilmiştir. Bu iyileştirme önerileri; Bakımla ilgili işyerlerinde çalışan personel sayısının, memurların işçilere oranı 1/15 olacak şekilde azaltılması, eski tip yol bakım ekipmanlarının modern araçlarla yenilenmesi, araç bakım ve altyapı bakımı faaliyetlerinin koordineli şekilde yürütülmesi, kurum gayrimenkullerinin satılarak altyapı bakım maliyetlerinin azaltılması, iş yoğunluğu az olan araç bakım atölyelerinin kapatılarak atölye sayısının azaltılması ve bakım konusundaki hizmet alımının yaygınlaştırılması olarak sayılmıştır (TCDD bakım, 2009: 17).

TCDD'nin mevcut bakım politikası, buharlı lokomotiflerin işletildiği döneme uygun tasarlanmıştır. Günümüz lokomotiflerini ve blok tren uygulamalarını düşündüğümüzde daha az sayıda, merkezi ve güçlü atölyelerin olduğu bir sistem daha uygun olacaktır. Demiryolu işletmeciliği yapacak özel firmalar araç bakım

işlerini de kendi atölyelerinde veya özel sektörde yaptırmalıdır. Böylece çeken ve çekilen araçların bakımlarında TCDD'ye bağımlılık azalmış olacaktır.

TCDD Bölge Müdürlükleri'nin bulunduğu bazı illerin organize sanayi bölgelerinde demiryolu araçlarının bakımları yapılabilmektedir. Kömür ve maden cevheri gibi demiryoluyla taşınması zorunlu olan sektörlerdeki büyük firmaların kendi demiryolu işletmeciliğini yapmaları ve kendi bakım işlerini de yürütebilecekleri düşünülmektedir (TCDD bakım, 2009: 130).

Bu raporda TCDD'nin bakım faaliyetlerini özelleştirmesi gerektiği ve bunun kurum zararını önemli miktarda azaltacağı açıkça belirtilmiştir. Sadece araçların değil, altyapının bakımının da özel sektöre yaptırılması tavsiye edilmektedir. TCDD'nin rolünün sadece altyapı işletmeciliği olması gerektiği savunulmakta hatta kısa ve merkezi olmayan hatların da hattı en çok kullanan firmaya satılması önerilmektedir (TCDD bakım, 2009: 135).

2.6.1.6. Türkiye'deki Yolcu Hizmetleri için Rasyonelleştirme Projesi (2010)

Rapor ECORYS Nederland BV şirketi tarafından hazırlanmış ve 2010 yılında teslim edilmiştir. Raporun amacı, ticari olmayan hatlardaki yolcu taşımacılığına devletin vereceği sübvansiyonların maliyetleriyle ilgili bilinç oluşturarak hükümetin 'kamu hizmeti yükümlülüğü', Avrupa'daki ismiyle POS sözleşmelerini daha etkin yönetmesini sağlamaktır. Demiryollarında yolcu taşınan hatların incelenerek sübvansiyon edilmesi gereken hatları tespit etmek ve taslak bir kamu hizmeti yükümlülüğü sözleşmesi oluşturmak da hedeflenmiştir.

TCDD ile hükümet arasındaki mali ilişkilerin şeffaf şekilde yürütülmesi için yapılması gerekenlerin tespiti, konuyla ilgili TCDD'nin AB'ye uyumunun sağlanması gibi amaçlar da mevcuttur. Kamu hizmeti sözleşmesi tutarı, yolcu taşımacılık maliyetinden bilet satış gelirinin çıkarılmasıyla belirlenmektedir. Hesaplama yolcu başına birim fiyatlar üzerinden yapılmakta ve taşınan yolcu sayısı ile çarpılarak toplam sübvansiyon tutarı hesaplanmaktadır.

2.6.1.7. Yeniden Yapılandırma Projesi Kapsamında Yük Pazar Araştırması (2012)

Bu proje Dünya Bankası tarafından fonlanmış olup, projenin hedefi TCDD'nin yük taşımacılığı hizmetlerinin kalitesini yükseltmek, müşteri ve pazarlama ilişkilerini geliştirmek ve sektördeki pazar payını artırmaktır. Sektördeki tüm paydaşlar bir araya getirilerek TCDD'nin yük taşımacılığı yönünden zayıf ve güçlü yanları tespit edilmiş, buna uygun yol haritası ve hedefler belirlenmiş ve bir pazarlama stratejisi oluşturulmuştur.

2.6.1.8. Demiryolu Reformuna Yönelik Teknik Yardım (2013)

Rapor 'Türkiye için AB'ye Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı Programı' (IPA) kapsamında hazırlanmıştır. Reform Projesi Raporları içerisinde 'Nihai Başlangıç Raporu' olarak adlandırılır. ECORYS Nederland BV (NL) şirketi başkanlığında kurulan bir konsorsiyum tarafından hazırlanmıştır.

Raporda; AB müktesebatına uygun olarak Türk demiryolu sektörünü yeniden yapılandırarak rekabete açmak, Türk demiryolu sektörünü serbestleştirmek için bir strateji belirlemek, serbestleşme sonrasındaki altyapı kapasite tahsisi ve ücretlendirme kriterlerini ve uygulama şeklini içeren şebeke bildiriminin oluşturulması, AB üyesi ülkelerle karşılıklı tren işletmeciliği kurallarının belirlenmesi, kurulması zorunlu olan emniyet yönetim sisteminin standartlarının belirlenmesi hedeflenmiştir (IPA, 2013).

Bu raporda önerilen organizasyon modeli holding modelidir. TCDD ve yeni kurulacak taşımacılık şirketinin aynı holdinge bağlı bağımsız şirketler şeklinde olması öngörülmüştür (IPA, 2013: 22).

Özetleyecek olursak; TCDD tarafından, 1990'lı yıllardan itibaren Dünya Bankası ve Avrupa Birliği fonları desteğiyle hazırlanan bu raporlarla Türkiye'de demiryollarının serbestleştirilmesi için bir yol haritası ve çerçeve belirlenmiştir. Raporlarda altyapı ve işletmecilik ile yolcu ve yük hizmetlerinin birbirinden ayrılması öncelikli olarak vurgulanmıştır. Demiryolu sektörünün serbestleştirilmesi ve TCDD'nin özel sektörle rekabet edebilir seviyeye gelmesi, hükümetle ilişkilerin

şeffaf şekilde yürütülmesi, kamu hizmeti yükümlülüğü kapsamındaki faaliyetlerin sözleşmeyle yürütülmesi, sübvansiyonların yerinde kullanımının şeffaf takibi TCDD yönetimine siyasi müdahalelerin engellenerek profesyonel bir yönetim anlayışının benimsenmesi, personel sayısının azaltılması reform raporlarında belirtilen ortak hususlardandır.

Genel olarak kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ve KİT'lerin özelleştirilmesi-serbestleştirilmesi sürecinde olduğu gibi; demiryollarının serbestleştirilmesi sürecinde de iç ve dış faktörler benzerlik göstermektedir. İç faktörler; TCDD'nin personel, faiz ve diğer giderlerinin artarken gelirlerinde aynı oranda bir artışın olmamasından dolayı mali yapısının bozularak hazineye olan yükünün artmış olmasıdır. Siyasi nedenlerle dolayı hizmet ücretlerine zam yapılamaması ve zarar eden hatlardaki trenlerin işletilmeye devam etmesi gelirlerin artmamasında etkili olmuştur. Dış faktörlerin başında ise, Avrupa Birliği ve Dünya Bankasıyla yürütülen ilişkiler gelmektedir.

2.6.2. Demiryollarının Serbestleştirilmesinde Avrupa Birliği'nin Etkisi

Türkiye'nin Avrupa Birliği müzakereleri resmi olarak 3 Ekim 2005 tarihinde Luxemburg'da alınan kararla başlamıştır. Bu tarihteki AB Hükümetler arası Konferansında 'Müzakere Çerçeve Belgesi kabul edilmiştir. Bu belgeye göre Türkiye'nin Avrupa Birliği müzakerelerinin üç temel konu başlığı altında yürütülmesine karar verilmiştir. Bu başlıklar Kopenhag siyasi kriterlerine uyulması, AB müktesebatına uyulması ve sivil toplumla diyalogun güçlendirilmesidir. AB müktesebatı AB hukuk sistemi anlamına gelmekte ve 35 (fasıl) başlıktan oluşmaktadır. Bu fasıl başlıkları listesinde 14. sırada 'Taşımacılık politikası' yer almaktadır (AB, 2001).

AB Müzakerelerinin ilk adımı olan tarama sürecinde AB mevzuatıyla ilgili aday ülkelere bilgi verilmekte ve uyumlaştırma amacıyla tespitler yapılmaktadır. Her fasıl için tarama süreci bittikten sonra bir rapor hazırlanarak müzakerelere başlayıp başlanmayacağı kararı verilmektedir.

AB müktesebatının 14. fasıl'ı kapsamında bulunan demiryolu sektörüyle ilgili tarama süreci neticesinde, önemli tespitlerde bulunulmuştur. Bunlar demiryolu

sektörünün serbestleştirilmesi, altyapı işletmeciliği ile demiryolu işletmeciliğinin birbirinden ayrılması, karşılıklı işletilebilirlik için gerekli organizasyon yapısının ve kurumların oluşturulması, demiryolunda emniyetli seyri sağlayacak bir emniyet yönetim sisteminin kurulması, altyapıya erişim koşullarının serbest rekabeti sağlayacak şekilde belirlenmesi ve yük taşımacılığının serbestleştirilmesi gibi konulardır. Türkiye-AB müzakereleri tarama sürecinde açıklanan tespitlere bakıldığında demiryollarının serbestleştirilmesinde takip edilen temel ilkeler olduğu ve yol haritası belirlediği görülmektedir (AB, 2001).

Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti, AB müzakerelerinin gereği olarak 2001, 2003 ve 2008 yıllarında toplam üç tane ulusal program çıkarmıştır. Bu programlarda ‘demiryolu ulaştırması’ adlı bir bölüm de bulunmaktadır. Bu bölümde mevzuatların uyumlaştırılması, demiryollarının yeniden yapılanmasında uyulacak yol haritası, yeni organizasyon yapısı konularında takip edilecek AB direktifleri açıklanmıştır. Ayrıca 3348 sayılı ‘Ulaştırma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’da, TCDD Ana Statüsünde ve ‘233 sayılı Kamu İktisadi Teşekkülleri Hakkında KHK’de serbestleşme amaçlı değişiklik yapılması gerektiği belirtilmiştir.

2.6.3. Demiryollarının Serbestleştirilmesi Sürecinde Çıkarılan Mevzuat

Türkiye’de demiryollarının serbestleştirilmesi süreci 1990’lı yıllarda başlamış, 2011 yılında çıkarılan ve Ulaştırma Bakanlığı’nı yeniden yapılandıran 655 sayılı KHK ile devam etmiştir. Bu KHK ile Ulaştırma Bakanlığı yeniden yapılandırılmış ve Bakanlığa bağlı Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü (DDGM), Demiryolu Koordinasyon Kurulu, Kaza Araştırmaları ve İnceleme Kurulu kurulmuştur.

Avrupa demiryollarının serbestlemesi sürecinde çıkarılan AB direktifleri ve Türkiye’nin yürüttüğü AB müzakereleri kapsamında hazırlanan tarama süreci raporları ve ilerleme raporları rehberliğinde 2013 yılında 6461 sayılı Demiryolu Serbestleştirme Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunla, 1990’lardan bu yana devam eden reform çalışmaları uygulamaya geçirilmiş ve demiryolu sektöründe devlet tekeli resmi olarak kaldırılmıştır.

2.6.3.1. 6461 Sayılı Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleşmesi Hakkında Kanun

01.05.2013 tarihinde yayınlanan 6461 sayılı kanunun amaç ve kapsamı; TCDD'nin altyapı işletmecisi olarak yeniden yapılandırılması, kurumun yeni idari ve mali yapısının belirlenmesi, TCDD Taşımacılık A.Ş. adında bir şirketin tren işletmeciliği yapmak için TCDD'nin Bağlı Ortaklığı statüsünde kurulması ve bu şirketin hukuki, mali, idari yapısının belirlenmesidir. Ayrıca demiryolu sektöründe devlet tekeli kaldırılarak özel sektörün altyapı ve tren işletmeciliği yapmasının önündeki yasal engel kaldırılmıştır.

Yeni kanunla TCDD; demiryolu trafiğini düzenleyen, altyapı işletmeciliği ve altyapı yatırımları yapan bir konumdadır. Serbestleşme sonrası demiryolu altyapısı kavramının kapsamı genişletilmiştir. Daha önce demiryolu altyapısı, demiryolu üstyapısı, gar-istasyonlar ve diğer tesisler şeklinde ayırım yapılırken; yeni yapıda demiryolu altyapısı kavramının kapsamına sinyalizasyon hatları, elektrifikasyon hatları, gar ve istasyon binaları, diğer binalar ve yapılar da dâhil edilmiştir.

Kanuna göre TCDD, sahip olduğu demiryolu altyapısını demiryolu işletmecilerine adil ve tarafsız şekilde kullanırmak zorundadır. Özel sektör demiryolu altyapı yatırımları ve işletmeciliği yapabilecek, TCDD ulusal demiryolu altyapı ağında trafik yönetimini tekel olarak yönetecek ve bu hizmet karşılığında ücret alacaktır.

6461 sayılı kanunun çıkarılmasıyla Taşımacılık A.Ş. 233 sayılı KHK'ya tabi bir Kamu İktisadi teşebbüsü (KİT) statüsüyle TCDD'nin bağlı ortaklığı olarak kurulmuştur. Demiryolu tren işletmecisi veya altyapı işletmecisi olarak faaliyette bulunmak isteyen şirketler Bakanlık'tan yetki belgesi almak zorundadır. Özel sektör altyapı inşa ederek kendi altyapısında işletmeci de olabilmektedir.

Kanuna göre Taşımacılık A.Ş.'nin yolcu, yük ve kamu hizmeti yükümlülüğü işlerinden elde ettiği gelir ve giderlerini ayrı hesaplarda takip etmesi gerekmektedir. Bu ayırım yeniden yapılanma süreci içinde kritik öneme sahiptir. Demiryolu hizmeti kâr etmeyen ve maliyetleri yüksek bir sektör olduğundan devlet sübvansiyonlarıyla yürütülmektedir. Yeniden yapılanma sonrası devlet sübvansiyonları şeffaflık içinde ve sözleşmelerle yürütülecektir. Kamu hizmeti yükümlülüğü sözleşmesinde bilet ücreti, hat bilgileri, ödeme şekli gibi bilgiler ayrıntılı belirtilecektir.

Demiryolu hattında yapılacak yolcu taşıma hizmetinin yolcu başına düşen maliyetinden, bilet satış hasılatı çıkarılarak aradaki fark sözleşme kapsamında taşınan yolcu sayısı ile çarpılarak verilecek sübvansiyon tutarı belirlenecektir. Yolcu hizmetleri için verilen devlet sübvansiyonuyla yük taşımacılığindeki zararların kapatılması veya bu paranın farklı alanlara harcanması rekabet ortamını bozacağından, sübvansiyonların kullanımının takibi ve yolcu-yük hesaplarının ayrı tutulması kritik öneme sahiptir.

Kanunda Taşımacılık A.Ş.'ye devlet desteğinin beş yıl ile sınırlandırılması dikkat çeken bir husustur. Bu konu Taşımacılık A.Ş. personeline kaygı yaratmakta ve kurumun beş yıl sonra özelleştirilme kapsamına alınacağı düşüncesi ön plana çıkmaktadır. TCDD ve bağlı ortaklıkları bu kanunla İktisadi Devlet Teşekkülü (İDT) statüsüne getirilmiştir. Bu nedenle hem TCDD'nin, hem de Taşımacılık A.Ş.'nin sadece verimlilik amacıyla değil, kâr amacı da güderek işletme mantığıyla ve piyasa kurallarına göre çalışması gerekecektir.

AB, Dünya Bankası gibi kurumların hazırladığı tüm reform raporlarında tavsiye edilen hızlı ve toplu personel azaltılması amacıyla kanunda emeklilik teşviki hükmü yer almıştır. Bu kanun kapsamında emekli olmak isteyen personele hizmet yılına göre kademeli olarak %40'a kadar fazla emekli tazminatı düzenlemesi yapılmıştır.

1996-2013 döneminde hazırlanan reform raporları, AB direktifleri ve Dünya Bankası raporlarında belirtilen hususların birçoğu 6461 sayılı kanun içeriğinde yer almıştır. Demiryollarının serbestleşmesi sürecinin en önemli noktasını oluşturan bu kanunla Türkiye'de demiryolu mevzuatı Avrupa Birliğine uyumlu hale gelmiştir. Uygulama da AB'yle uyumun sağlanabilmesi için yönetmelikler çıkarılmış olup bu süreç AB tarafından da izlenmektedir.

2.6.3.2. TCDD'nin Yenilenen Ana Statüsü

TCDD Ana statüsü, 6461 sayılı serbestleştirme kanunu ve 233 sayılı KHK'ya bağlı olarak yenilenmiştir. Yeniden yapılanma sonrası TCDD'nin yeni hukuki yapısı, organizasyon yapısı ve faaliyet alanı yeni ana statüyle belirlemiştir. TCDD faaliyet alanı ana hatlarıyla; demiryolu altyapısı inşa etmek, altyapı işletmeciliği yapmak,

demiryolu trafiğini tekel olarak yönetmek, ulusal demiryolu ağının devamı niteliğindeki yerlerde feribot işletmeciliği yapmak, liman işletmeciliği yapmak olarak belirlenmiştir.

Ana statünün faaliyet alanları bölümünün 3. Maddesinde; TCDD'nin, trafik yönetimi dışındaki faaliyetleri başkaları eliyle de yürütebileceği belirtilmektedir. Bu ifadeye göre TCDD altyapı işletmeciliği faaliyetlerini bile hizmet alımı yoluyla taşıeron firmalara yaptırabilecektir. Bu madde 1995 yılı YPK kararıyla “Ayrıca, tekel kapsamına giren işler, ekonomik ve zaruri görülmesi halinde kısmen veya tamamen başkaları eliyle de yaptırılabilir.” şeklinde bir önceki ana statüde de bulunmaktaydı (TCDD, 2016).

2.6.3.3. Serbestleşme Sürecinde Çıkarılan Yönetmelikler

Türkiye’de demiryollarının serbestleştirilmesi, 6461 sayılı Serbestleşme Kanununun çıkarılmasıyla yasal olarak sağlanmış ve kanunun uygulanmasını açıklamak üzere yönetmelikler çıkarılmıştır. Demiryollarında emniyetli bir seyrin sağlanması ve sağlıklı bir araç kayıt sisteminin oluşturulması için Demiryolu Araçları Tescil ve Sicil Yönetmeliği çıkarılmıştır. Bu yönetmelik ulusal demiryolu ağı üzerinde çalıştırılacak demiryolu araçlarının tescil ve sicil işlemlerini düzenlemek için çıkarılmıştır. Tescil belgesi almak için izlenmesi gereken yasal prosedür, sertifikasyon süreci ve sertifikasyon veren kuruluşlarla ilgili bilgiler ayrıntılı düzenlenmiştir.

Demiryolu Araçları Tescil ve Sicil Yönetmeliği’nin geçici 6. maddesinde: “Bu yönetmeliğin yayımlanmasından sonra ithal edilecek yurt içinde üretimi mümkün olan yük ve yolcu vagonlarının 1/1/2020 tarihine kadar tescil işlemi yapılmaz” ifadesi yer almaktadır. Bu yönetmelik hükmünden dolayı demiryolu tren işletmecileri 2020 yılına kadar yurtdışından 2. el veya sıfır vagon alımı yapamayacaklardır. Bu durum sektöre yatırım yapacak demiryolu tren işletmecileri için maliyetleri artırıcı ve olumsuz bir durumdur.

Demiryolu Araçları ve Ana Aksamaları Tip Onay Yönetmeliği; tescili zorunlu olan demiryolu araçlarının tip onaylarının verilmesinde izlenecek prosedürlerle ilgili

bir düzenlemedir. Bu yönetmelik 6461 sayılı Kanun ve Uluslararası Demiryolu Taşımaları Sözleşmesi (COTIF)'e dayanarak hazırlanmıştır.

Tip; demiryolu araçları veya ana aksamalarının temel tasarım özellikleri anlamına gelmektedir. Yönetmelik; demiryolu araç ve ana aksamalarının tip incelemelerinin yapılması, tip onaylarının verilmesi, şirketlerin başvuru işlemleri, ücretlendirme ve ceza koşulları konularını düzenlemektedir. Tip incelemesi süreci onaylanmış ve yetkilendirilmiş kuruluşlar tarafından Tehlikeli Eşyaların Demiryolu ile Uluslararası Taşınması Yönetmeliği (RID) ve karşılıklı işletilebilirlik teknik şartnamesi (TSI) kriterlerine göre yürütülmektedir.

Demiryolu Emniyet Yönetmeliğiyle; demiryolu hattı üzerinde güvenli bir seyir sağlanması, kuralların uygulanması ve gerekli tedbirlerin alınması için yapılması gerekenler açıklanmıştır. Demiryolunda seyir emniyetinin sağlanması, izlenmesi, denetlenmesi ve sertifikalandırılması için gerekli olan emniyet yönetim sisteminin ilkelerinin belirlenmesi işlemlerini de düzenler. Bu yönetmeliğe göre tüm demiryolu tren işletmecileri bir emniyet yönetim sistemi kurmak ve Bakanlığın yetkilendirdiği kuruluşlar tarafından belgelendirmek zorundadır. Ayrıca yönetmelikte emniyet yetki belgesinin süresi, geçerliliği, yenilenmesi, güncellenmesi, ücretlendirilmesi, askıya alınması ve iptali; ulusal emniyet kuralları, yıllık emniyet raporları, ortak emniyet yöntemleri, ortak emniyet göstergeleri ve ortak emniyet hedefleri konularında düzenlemeler yapılmıştır.

Demiryolu İşletmecisi Yetkilendirme Yönetmeliği ise; demiryolu altyapı işletmeciliği, demiryolu tren işletmeciliği veya demiryolu taşımacılığı alanında organizatör, acente, komisyoncu, gar veya istasyon işletmecisi olarak faaliyette bulunacakların yetkilendirilmesi, denetlenmesi ve diğer faaliyetleriyle ilgili konuları açıklar. Yönetmeliğe göre yetki belgesi çeşitleri; yolcu treni işletmecisi, yük treni işletmecisi, gar veya istasyon işletmecisi, organizatör, acente, komisyoncu yetki belgesi olarak sayılmıştır. Ayrıca yetki belgesi almak veya yenilemek için gerekli belgeler, sigorta ve mali yükümlülüklerle ilgili hükümler, yetki belgesi sahiplerinin sorumlulukları ve yükümlülükleri, denetim, para cezaları ve yetki belgesinin iptali konularıyla ilgili düzenlemeler yönetmelikte yer almıştır.

Demiryolu Taşımacılığında Kamu Hizmeti Yükümlülüğü Yönetmeliği'yle ise, ulusal demiryolu ağı üzerinde ticari olmayan yolcu taşımacılığı hizmetlerinin bir ticari sözleşme kapsamında devlet sübvansiyonu verilerek yaptırılması işlemleri

açıklanmaktadır. Devlet sübvansiyonu kamu hizmeti yükümlülüğü sözleşmesi yapılarak verilmektedir. Kamu hizmeti yükümlülüğü işleri 2018 yılına kadar TCDD Taşımacılık A.Ş. tarafından yürütülecek, 2018 yılı sonrası açık ihale yöntemiyle yapılacaktır. Sözleşmeler en fazla 10 yıllık süre için yapılabilecektir.

Ticari olmayan hatlarda her bir trenin çalıştırılması maliyeti ve bilet satış hasılatı hesaplanacak ve aradaki farka makul oranda kâr tutarı da eklenerek sübvansiyon hesaplanacak ve hizmeti veren şirkete ödenecektir. Yapılacak sözleşme kapsamında verilecek kâr oranı %10 olarak belirlenmiştir. Bu yönetmeliğe göre kamu hizmeti yükümlülüğü kapsamındaki işler, 1 Mayıs 2018 tarihine kadar yeni kurulan Taşımacılık A.Ş. tarafından yürütülecektir. Bu tarihten sonra ise açık ihale yöntemiyle hizmeti yürütecek şirket belirlenecektir.

Demiryolu Altyapı Erişim ve Kapasite Tahsis Yönetmeliği, demiryolu şirketlerine ulusal demiryolu altyapısının eşit ve adil şekilde tahsis edilmesini sağlayacak düzenlemeleri içermektedir. TCDD, altyapı tahsisi yapmak istediği hatlara ait tüm bilgileri ve şartları şebeke bildiriminde ilan etmek zorundadır. İlan edilen şartlar ve kurallar da rekabeti ve eşitliği sağlayacak şekilde olmak zorundadır. Aksi takdirde sektörde, şeffaflığın ve tarafsızlığın teminatı olan DDGM tarafından gerekli yaptırımlar uygulanacaktır.

Demiryolu şirketleri tren işletmek için altyapı kapasite tahsis talebinde bulunmakta ve talebi kabul edildiği takdirde işletilecek her tren için bir erişim sözleşmesi imzalanarak tahsis sağlanmaktadır. Bu tahsislerin ücretlendirilmesi de Avrupa Birliği'nin ilgili direktifleri doğrultusunda objektif kriterlere göre belirlenmiştir.

Karşılıklı İşletilebilirlik Yönetmeliği uluslararası demiryolu taşımacılığını geliştirmek ve kesintisiz bir demiryolu işletmeciliğinin sağlanması için gerekli teknik düzenlemeleri içermektedir. Bu düzenlemeler emniyet yönetimi, teknik personelin yeterliliği, bakım, tasarım, modernizasyonlarda standart belirlenmesi gibi konularda Avrupa Topluluğu norm ve prosedürlerini içermektedir.

Tarafsız uygunluk değerlendirme kuruluşları, kurum içi akredite kuruluş, altyapının kaydedilmesi, ulusal araç sicili, araç numaralandırma sistemi, yetkili araç tipleri için Avrupa sicili, araç üstü kontrol-kumanda ve sinyalizasyon sistemleri, hat üstü kontrol-kumanda ve sinyalizasyon sistemleri gibi sistemler; AB demiryolu ağı ve diğer ulusal demiryolu ağlarının karşılıklı, uyumlu, kesintisiz çalışabilmesi için

kullanılmaktadır. Türkiye’deki demiryolu şirketleri bu uygulamaların bazılarını maliyeti artırdığından dolayı karşı çıkmaktadır.

Özetle TCDD’nin serbestleştirilmesi amacıyla çıkarılan mevzuata bakıldığında, Avrupa demiryollarının serbestleştirilmesi sürecinde çıkarılan AB direktifleri ve TCDD’nin hazırlattığı reform raporlarının etkisi görülmektedir. Altyapı ve tren işletmeciliğinin birbirinden ayrılması, devlet sübvansiyonlarının şeffaf şekilde takibi, sektördeki tüm tren işletmecilerine eşit muamele edilmesi gibi temel ilkeler mevzuatın omurgasını oluşturmaktadır.

Demiryollarının serbestleştirilmesi sürecini; hem demiryolu sektöründe devlet tekelinin kaldırılarak sektöre özel şirketlerin sektöre girişinin sağlanması, hem de TCDD’nin piyasada özel sektörle rekabet edebileceği şekilde yeniden yapılandırılması olarak ele almak gerekmektedir. TCDD’nin yeniden yapılandırılması sürecinde taşeronlaşma konusu, TCDD için hazırlanan raporlarda değinilen önemli konulardandır.

2.6.4. Demiryollarında Taşeronlaşma

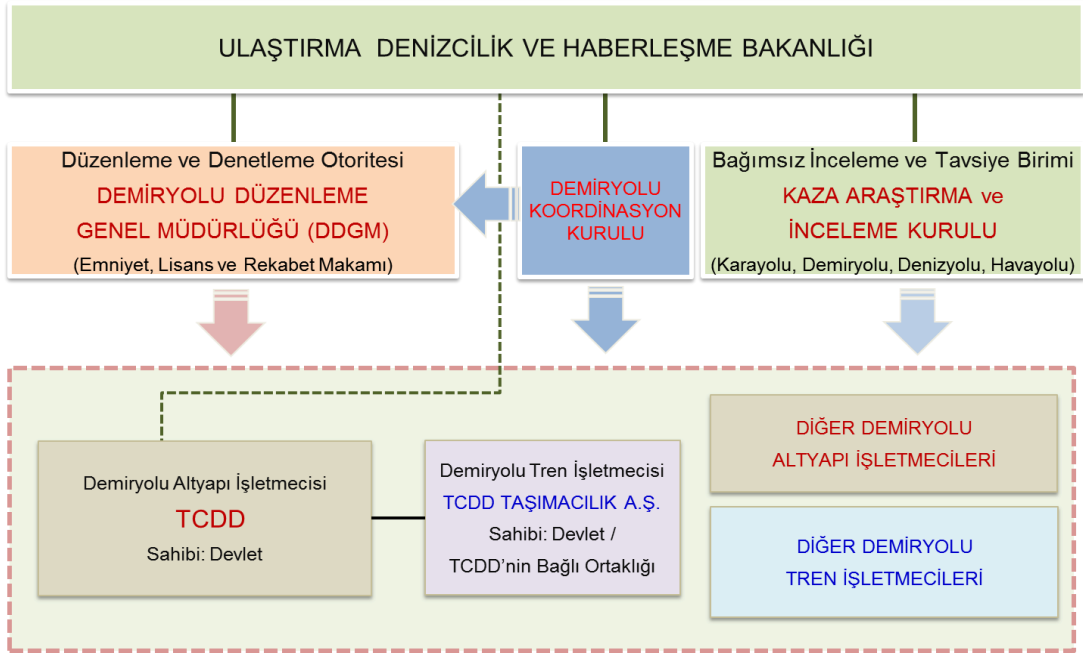
233 sayılı KHK’nın 29. Maddesine göre Bakanlar Kurulu her yıl, ‘KİT’ler ve Bağlı Ortaklıklarının Genel Yatırım ve Finansman Kararnamesi’ni çıkarmaktadır. Bu kararnameye göre taşeron personel istihdamı yasaktır. Ancak, dönemsel işler ve yardımcı hizmetlerdeki işler için kararnameye koyulan geçici maddeye göre taşeron istihdamı başlamıştır. İlk dönemde Hazine Müsteşarlığı’na ve Devlet Personel Başkanlığı’na her yıl listeler bildirilmek şartıyla firmalarla protokoller yapılarak taşeron işçiler istihdam edilmiştir. Kısaca TCDD’de taşeronlaşma süreci 1988’de 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 36. Maddesinin değiştirilmesinin akabinde, KİT Finansman Kararnameleri’ne eklenen geçici madde ile resmi olarak başlamıştır.

TCDD’de taşeronlaşma ilk olarak 1989 yılında ‘Bina ve açık alan temizliği’ işiyle başlamıştır. Vagon temizliği hizmeti 1989 yılında, aşçı-garson hizmetleri 1992 yılında, trenlerde hosteslik hizmeti 1992 yılında, kalorifer yakımı hizmeti 1994 yılında, garlarda bagaj taşıma işleri 1994 yılında, lokomotif temizliği hizmeti 1995 yılında, personel taşıma hizmeti 2000 yılında, işçi iase hizmeti 2001 yılında, hemzemin geçit bekçiliği hizmeti 2004 yılında, özel güvenlik hizmeti 2005 yılında, araç kiralama

hizmeti 2006 yılında, sağlık hizmetleri 2006 yılında, yol bekçiliği hizmeti 2007 yılında, limanlarda puantörlük hizmeti 2007 yılında taşeronlaşmıştır (Finansman, 2016). TCDD’de 2015 yılı itibariyle 3.121 taşeron personel görev yapmakta olup bu personelin çoğunluğu temizlik ve güvenlik hizmetlerinde çalışmaktadır.

2.7. TÜRKİYE’DE SERBESTLEŞME SONRASI DEMİRYOLU SEKTÖRÜ

Serbestleşme sonrası Türkiye’de demiryolu sektörünün organizasyon yapısı değişmiştir. Daha önce Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı ve TCDD’den ibaret olan basit yapı karmaşıklaşmış ve sektördeki paydaş sayısı artmıştır. 655 sayılı KHK ile demiryolu sektörünü düzenleyecek ‘Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü (DDGM)’, Kazaları inceleyecek ‘Kaza Araştırma ve İnceleme Kurulu’, sektörde koordinasyonu sağlayacak ‘Demiryolu Koordinasyon Kurulu’ kurulmuştur. Ayrıca TCDD, Taşımacılık A.Ş., özel altyapı ve demiryolu şirketleriyle birlikte çok paydaşlı bir sektör yapısı ortaya çıkmıştır. 655 sayılı KHK’nın çıkarılmasından sonra oluşan demiryolu sektörünün yeni organizasyon yapısı şekilde görülmektedir:



Kaynak: (Şebeke bildirimi, 2017)

Şekil 1. 655 Sayılı KHK Sonrası Demiryolu Sektörünün Organizasyon Yapısı

2.7.1. Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü (DDGM)

DDGM serbestleşen sektörde faaliyet gösterecek şirketlerin eşit şartlarda ve tam rekabet ortamında çalışmalarını sağlamak için kurulmuştur. Sektördeki tescil, yetkilendirme, denetim, düzenleme, kamu hizmeti yükümlülüğü işlerinin yürütülmesini takip etme yetkisi ve görevi DDGM'ye aittir. Sektörde kamu-özel, yerli yabancı ayrımı yapılmadan faaliyetlerin devamının sağlanması kurumun sorumluluğundadır. TCDD tarafından hazırlanan ve demiryolu şirketlerine kullanılacak demiryolu altyapısıyla ilgili hususların yer aldığı şebeke bildirimi de DDGM onayından geçtikten sonra yayınlanacaktır. Sektörde rekabete zarar verecek bir husus görüldüğü takdirde taraflara DDGM tarafından gerekli uyarılar yapılmaktadır.

2.7.2. Kaza Araştırmaları İnceleme Kurulu

Kara, hava, deniz ve demiryolunda meydana gelen kazaların merkezi olarak incelenmesi, güvenli, emniyetli bir seyrin sağlanması amacıyla 2011 yılında çıkarılan 655 sayılı KHK ile kurulmuştur. Yedi üyesi bulunan kurul, kazaları inceleme, kazalarla ilgili raporlar oluşturma ve istatistikler tutma görevlerini yürütmektedir.

Kurul, demiryolunda bir kaza meydana geldiğinde kazanın altyapıdan mı yoksa tren işletmecilerinden mi kaynaklandığını, tarafların kusur oranlarını araştırmaktan ve zararın doğru taraftan adil şekilde tazminini sağlamaktan sorumludur. Demiryolu kazalarında maddi hasarlar yüksek, tarafların kusur oranlarını belirlemek ise zordur. Büyük bir kazanın demiryolu şirketinin iflas etmesine bile sebep olabileceği düşünüldüğünde kurulun bağımsız, tarafsız ve adil şekilde faaliyetini yürütmesi sektörde hayati önem arz etmektedir (KAİK, 2016).

2.7.3. Demiryolu Koordinasyon Kurulu

Demiryolu Koordinasyon Kurulu; altyapı işletmecileri ve demiryolu tren işletmecileri arasındaki koordinasyonu sağlamak için 655 sayılı KHK ile

kurulmuştur. Ayrıca demiryolu sektörünün sürdürülebilir bir rekabet ortamında verimli şekilde faaliyetlerini yerine getirmesi için politikalar geliştirmek, demiryolu sektörünü izleyerek sürdürülebilir bir yapı kazanması için teklif hazırlamak, demiryolu sektörü yatırım ihtiyacıyla ilgili çalışmalar yapmak kurulun görevleri arasındadır (<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/06/20170602-6.htm> , 2017).

Kurul; demiryollarından sorumlu Müsteşar Yardımcısı Başkanlığında Demiryolu Düzenleme Genel Müdürü, Altyapı Yatırımları Genel Müdürü, Tehlikeli Mal ve Kombine Taşımacılık Genel Müdürü, TCDD Genel Müdürü ve TCDD Taşımacılık A.Ş. Genel Müdüründen oluşmaktadır.

2.7.4. TCDD ve Altyapı Hizmetleri

TCDD yeniden yapılanmasını tamamlamış, altyapı ve işletmecilik işleri tamamen birbirinden ayrılmıştır. Taşımacılık A.Ş. personelinin TCDD’den ayrılması ve yeni kurumlarına resmi geçişi tamamlanmıştır. Serbestleşen demiryolu sektöründe altyapı işletmecisi olan TCDD, aynı zamanda demiryolu trafiğini de tekel olarak yönetmektedir. TCDD, altyapı işletmeciliğini yayınladığı şebeke bildirimi aracılığıyla objektif ve şeffaf şekilde yürütecektir. 6461 sayılı Serbestleşme Kanunu’na göre lisansını Bakanlık’tan almak şartıyla özel şirketler de demiryolu altyapı işletmecisi olabilmektedir. Bu alanda devlet tekeli söz konusu değildir.

Türkiye ulusal demiryolu ağının çoğunluğu tek hatlı ve sinyalsizdir. Tek hat işletmeciliğinde trenler geçiş önceliğine göre birbirini beklemek zorunda olduğundan seyir süreleri uzamakta, sinyalsiz hatlarda da trenler anlık takip edilemediğinden trenlerin birbirini bekleme süreleri uzayabilmektedir. Elektriksiz hatlarda yapılan tren işletmeciliği de daha yüksek enerji maliyetiyle ve daha yavaş yapılmakta ve seyir süreleri uzayarak hat kapasitesi düşmektedir. TCDD, altyapı kapasitesini artırmak için Türkiye’nin birçok yerinde yük yoğunluğu olan demiryolu hatlarını elektrikli, sinyalli ve bazı yerlerde çift hatlı hale getirme projeleri yürütmektedir ve bu nedenle birçok hat geçici olarak işletmeciliğe kapalı durumdadır. Doğu ve güneydoğudaki demiryolu hatlarının da bir bölümü terör nedeniyle kapalı bulunmakta ve Türkiye’nin birçok bölgesinde demiryolu taşımacılığı yapılamaması özel şirketlerin sektöre giriş tarihini ertelemektedir.

Altyapı hizmetlerinde de devlet tekeli kaldırılmış ve özel sektörün de kendi inşa ettiği demiryolu altyapısında altyapı işletmeciliği yapabilmesi yasal olarak mümkün hale gelmiştir. Özel sektörün büyük altyapı yatırımları yapması beklenmese de organize sanayi bölgelerinden ana hatlara iltisak (bağlantı) hatları yapmaları beklenebilir.

2.7.4.1. TCDD'nin Yeni Organizasyon Yapısı

Yeniden yapılanma sonrası TCDD'nin organizasyon yapısında bazı değişiklikler olmuştur. Eski organizasyon yapısında yapım ve bakım faaliyetleri parça parça farklı dairelerin iş tanımında yer almaktayken yeni yapıda kurumdaki tüm yapım ve bakım işleri ayrı ayrı tek bir yönetim biriminde toplanmıştır.

Serbestleşme öncesinde tesisler birimleri; elektrifikasyon, sinyalizasyon hatları, trafolar, diğer elektronik tesis ve cihazların bakımlarını ve modernizasyonunu; yol birimleri ise yol bakımı ve modernizasyonu yapmaktaydı. Yeniden yapılanma sonrasında yol ve tesisler birimleri birleşerek; bakım birimi olarak yeniden kurulmuştur. Bu birimler mevcut yol ve tesislerin bakım işlerini yürütecektir.

Tesisler ve yol birimlerinin iş tanımlarında yer alan tüm modernizasyon işleri de yeni kurulan modernizasyon birimleri tarafından yürütülecektir. TCDD demiryolu altyapısı dâhilindeki hatlar hızlı şekilde elektrikli ve sinyalli hale getirilmektedir. Modernizasyon dairesi tarafından bu projeler yürütölüp tamamlanmakta ve sonrasında hatlar bakım dairesinin idaresine teslim edilmektedir.

Yol dairesindeki yeni yol yapım işleri ve emlak inşaat dairesindeki bina yapım işleri demiryolu yapım dairesine geçmiştir. Böylece emlak inşaat birimlerinin ismi 'emlak dairesi-müdürlükleri' olarak değişmiş ve iş tanımları da buna uygun hale getirilmiştir. Demiryolu yapım ve etüt proje daireleri 'yapım grubu' olarak adlandırılmaktadır.

Yeni yapıda trafik birimleri ikiye bölünmüş ve 'kapasite yönetim' birimleri kurulmuştur. Trafik dairesinin yeni ismi 'trafik ve istasyon dairesi' olmuştur. TCDD, ulusal demiryolu ağında trafik yönetimini tekel olarak yönetmeye devam edecektir.

Gar, istasyon ve ilgili diğer bina ve tesislerin yönetimini de trafik ve istasyon dairesi, trafik yönetimiyle birlikte yürütecektir.

Demiryolu hatları sinyalli hale geldikçe; trafik yönetimi daha etkin yapılmakta, trenlerin birbirini bekleme süreleri azaldığından tren seyir süreleri düşmekte ve demiryolu hat kapasitesi yükselmektedir. Merkezi trafik yönetimi politikasıyla daha az personel ve maliyetle işletmecilik devam edecektir.

Yeni kurulan kapasite yönetim dairesinin ana görevi şebeke bildiriminin yayınlanması, demiryolu altyapısının demiryolu işletmecilerine kullanılması ve ücretlendirilmesidir. Bunun dışında demiryolu altyapı kapasitesinin artırılması ve geliştirilmesi için projeler yapmak da görev tanımıdadır. Dairenin resmi görev tanımı şöyle belirtilmektedir:

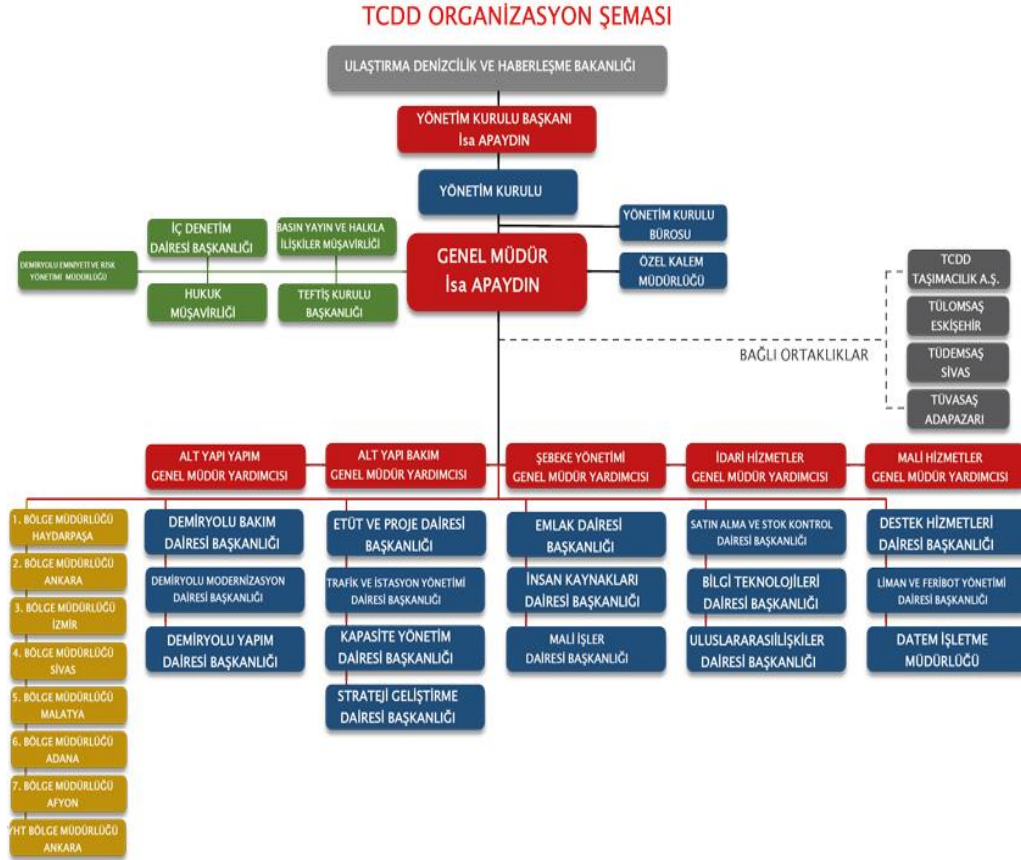
Kapasite Yönetim Dairesi Başkanlığı, ilgili mevzuat çerçevesinde; demiryolu altyapı kapasite tahsis ve ücretlendirme sistemini oluşturmak, şebeke bildirimini yayınlamak, bu doğrultuda demiryolu altyapı kapasitesinin tahsisi ve kullanımına ilişkin demiryolu tren işletmecilerinin talep ve önerilerini değerlendirmek, erişim ve kullanım ücretlerini tahakkuk ettirmek, teşekkül içerisinde de bunlarla ilgili gerekli koordinasyonu sağlamak amacıyla kurulmuştur." denilmektedir. Bu tanıma göre kapasite yönetim dairesi serbestleşen sektörde TCDD'nin dışa açılan kapısı ve piyasanın muhatabı rolünü üstlenmiş stratejik bir dairedir.

Demiryolu hatlarında tren işletmek isteyen demiryolu şirketleri kapasite talep başvurularını kapasite yönetim dairesine yapacaklardır. Bu talepler değerlendirilecek ve uygun görülürse demiryolu şirketleriyle bir erişim sözleşmesi imzalanacaktır. İmzalanan bu erişim sözleşmelerine göre bir ORER (tren hareket grafiği) oluşturulacak ve çizilen ORER'e göre demiryolu altyapısı demiryolu şirketlerine kullanılacaktır.

Yeni organizasyon yapısında demiryolu altyapısı, kavramının kapsamı da genişletilmiştir. Yeni tanıma göre; altyapı; üst yapı, sinyalizasyon, elektrifikasyon hatları, trafolar, gar ve istasyonlar, lojistik merkezleri ve diğer bina ve tesislerin toplamına 'demiryolu altyapısı' denilmektedir.

Genel Müdür Yardımcıları da yapımdan sorumlu, bakımdan sorumlu, şebekeden sorumlu, idari ve mali işlerden sorumlu şeklinde ihtisasa göre ayrılmıştır. Trafik ve istasyon yönetimi ile kapasite yönetim daireleri şebekeden sorumlu genel müdür yardımcısına, demiryolu yapım, etüt proje ve modernizasyon daireleri de

yapımdan sorumlu genel müdür yardımcısına bağlanmıştır. TCDD yeni organizasyon şeması aşağıda gösterilmiştir:



Kaynak: (TCDD Organizasyon, 2017).

Şekil 2. TCDD'nin Yenilenen Organizasyon Şeması

2.7.4.2. Şebeke Bildirimi

Şebeke Bildirimi, demiryolu şirketlerine tahsis edilecek demiryolu altyapısının teknik özelliklerini, tahsis koşullarını, ücretleri ve ilgili diğer hususları belirten bildirimdir. Demiryolu tren işletmecileri ilan edilen altyapı için başvuruda bulunur ve erişim sözleşmesi imzalayarak zamanı geldiğinde bu hattı kullanırlar. Şebeke bildirimi kapsadığı dönemin başlangıcından iki yıl önce ilan edilmektedir yani 2019 şebeke bildiriminin, 2017 yılında ilan edilmesi gerekmektedir. Şebeke bildirimi özetle genel bilgiler, altyapıya erişim koşulları, altyapı teknik özellikleri,

kapasite tahsis koşulları, verilecek hizmetler ve bu hizmetlerin ücretlendirilmesi bölümlerinde oluşur.

Şebeke bildirimini ilan edildikten sonra ulusal demiryolu altyapı ağında tren işletmek isteyen şirketler kapasite taleplerini TCDD'ye ileteceklerdir. Talep başvurusu işletilecek her bir tren için ayrı ayrı yapılacak olup, içeriğinde zaman, hat kesimi ve tren bilgileri yer alacaktır. TCDD bu talepleri toplayarak taslak bir ORER oluşturacaktır. ORER; tren kalkış, varış, duruş gibi hareket bilgilerini gösteren ve tren çizgilerinden oluşan bir grafiktir.

Kapasite talebi kabul edilen her tren için bir tren çizgisi çizilmektedir. Taslak ORER ilan edildikten sonra itiraz, ekleme, çıkarma, güncelleme süreci tamamlanarak nihai ORER oluşturulmaktadır. Talebi kesinleşen şirketlerle erişim sözleşmesi imzalandıktan sonra tren çizgileri resmi olarak tahsis edilmiş olmaktadır. Altyapı kapasite tahsisinde öncelikli tahsis durumları ve tahsis kriterleri şebeke bildiriminde ilan edilmekte olup şeffaf ve objektif bir kapasite tahsis politikası benimsenmektedir (Şebeke bildirimini, 2017).

2017 yılı şebeke bildirimini geçiş döneminin zorluğu nedeniyle normal takviminden gecikmeli olarak 28.11.2016 tarihinde TCDD web sitesinde yayınlanmıştır. Şebeke bildirimini amacı, altyapı kapasite tahsis başvurusu yapacak demiryolu şirketlerine belli hususlarda gerekli bilgileri vererek şeffaf ve adil bir tahsis süreci oluşturmaktır. Şebeke bildiriminde ilan edilen belli başlı hususlar şunlardır:

Demiryolu altyapı tahsis ve kullanım koşullarıyla ilgili genel bilgiler ve dikkat edilmesi gereken hususlar, TCDD'ye ait hizmet tesislerinden yararlanma koşulları ve bu hizmetlerin ücretlendirilmesi, Demiryolu altyapısında TCDD tarafından verilen ek ve yardımcı hizmetlerin özellikleri, kullanım şekli ve ücretlendirilmesi, TCDD'ye ait demiryolu altyapısına erişim koşulları ve ücretleri.

2017 yılı için uygulanacak şebeke bildirimini hazırlama ve uygulama süreciyle ilgili takvim aşağıdaki tabloda belirtilmiştir:

Tablo 10. Şebeke Bildirimi Uygulama Takvimi (2017)

DÖNEM	İŞLEMLER
Kasım 2016	28 Kasım 2016 Şebeke Bildirimi yayımlanır.
Kasım- 2016	29 – 30 Kasım 2016 tarihleri arasında tren çizgisi talepleri alınır.
Aralık 2016	01 - 18 Aralık 2016 tarihleri arasında taslak ORER hazırlanır ve ilan edilir.
Aralık 2016	19 - 20 Aralık 2016 tarihleri arasında ilave talepler alınır ve koordinasyon süreci işletilir.
Aralık 2016	21 - 27 Aralık 2016 tarihleri arasında talep edilen trenler ve ilave talepler için çizgi tahsisi yapılır. Erişim Sözleşmeleri imzalanır.
Aralık 2016	27 Aralık 2016 tarihinden itibaren 01.01.2017-10.12.2017 dönemine ait ORER yayınlanır.
Aralık 2016	01 Ocak 2017 günü saat 00.01 den itibaren 2017 yılı ORER planı yürürlüğe girer.

Kaynak: (Şebeke bildirimi, 2017: 21)

2.7.4.3. Demiryolu Altyapısının Tahsisinde Uyulacak Kriterler

Piyasadaki rekabet ortamını güçlendirmek için objektif kriterlere dayanan bir kapasite yönetim sisteminin kurulması çok önemlidir. Demiryolu altyapısına erişimde öncelik sırası şebeke bildiriminde ilan edilen kriterlere göre belirlenmektedir. Bir demiryolu hat kesimine kapasitenin üzerinde talep geldiği takdirde, o hat kesimi sıkışık altyapı ilan edilmektedir. Sıkışık altyapı ilan edilen hatlarda tahsis önceliği trenin cinsine göre belirlenmektedir. Tren cinslerine göre tahsis önceliği listesi aşağıda belirtilmiştir (Şebeke bildirimi, 2017: 22).

1. Banliyö trenleri,
2. Uluslararası yolcu trenleri,
3. Kamu hizmeti yükümlülüğüne göre çalıştırılacak yolcu trenleri,
4. Diğer ulusal yolcu trenleri,
5. Uluslararası yük trenleri,
6. Ulusal (Yurt içi) yük trenleri,
7. Hizmet, iş, destek dönüşü, tek lokomotif vb. trenler.

Öncelik sıralamasının eşit olması halinde, aşağıda sıralanan kriterler esas alınarak işlem yapılacaktır;

1. Çerçeve anlaşması kapsamında talep edilmiş güzergâhlar,
2. Talep takvimine uygun olarak zamanında yapılan talepler,
3. Haftalık periyotlarda veya daha sıklıkla çalışacak ve kapasiteyi maksimum kullanacak talepler,
4. Önceki dönemde, tahsis edilen kapasiteyi yüksek performansla kullanmış şirketlerin talepleri,
5. Uzun güzergâh talepleri,
6. Uzun süreli talepler,
7. Dönem içinde yapılan taleplerde, talep tarihi itibarıyla önce yapılan talepler (Şebeke bildirimi, 2017: 23).

Serbestleşen sektörlerde; devletin piyasaya giren tüm şirketlere eşit davranması tam rekabetin sağlanması için en önemli ilkedir. Piyasaya ilk giren şirketin piyasaya hâkim olarak haksız rekabet yaratmasının engellenmesi de devletin önemli görevlerindendir. Serbestleşen demiryolu sektöründe demiryolu altyapısının şirketlere tahsisinde belirlenen bu kriterler şebeke bildiriminde ilan edilmekte ve adil bir kapasite tahsisi sağlamaktadır. Bu tahsis süreçleri DDGM'nin kontrolü ve onayıyla yürütülmektedir.

2.7.4.4. Demiryolu Altyapı Ücretlendirme Sistemi

TCDD, işletmeciliğini yaptığı ve ücretlendirdiği hizmetlerini şebeke bildiriminde ilan etmektedir. Bu hizmetler; 'Asgari erişim paketi' kapsamındaki hizmetler, hizmet tesislerinden yararlanma, ek ve yardımcı hizmetler şeklindedir (Şebeke bildirimi, 2017: 25).

Asgari erişim paketi demiryolunda tren işletecek demiryolu şirketlerinin; kendilerine tahsis edilen demiryolu altyapısını kullanırken hizmetin gereği olarak kullanmak zorunda oldukları hizmetlerdir. Bu hizmet paketinin içeriğindeki hizmetler şunlardır: demiryolu şirketi tarafından yapılan kapasite talebini işleme alma, talep edilen altyapı kapasitesinin tahsisi ve kullanımı, hat ve kavşakların tren işletmeciliği sırasında kullanımı, tren trafiğiyle ilgili; iletişim, sinyalizasyon, tren hareketi, kumanda ve sevkiyat gibi bilgilerinin kullanımı, elektrik akımı sağlanması

için gerekli araç, gereç ve malzeme kullanımı, hizmetin uygulanmasına ilişkin diğer gerekli bilgilerin kullanımı.

Demiryolu altyapısının ücretlendirilmesi farklı parametrelerden oluşan bir formülle hesap edilmekte olup, bu parametreler AB direktifleri referans alınarak belirlenmiştir. Altyapı kapasite ücreti hesaplama formülasyonu; tren seyir mesafesi, tren sınıfı katsayısı, hat ve teknik ekipman sınıfı katsayısı, tren ağırlığı katsayısı, güzergaha göre yoğunluk katsayısı, hizmet tesislerinden yararlanma durumu gibi parametrelerden oluşmaktadır. Bu ücret hesaplama formülasyonu aşağıda gösterilmiştir:

$$\text{Altyapı Kullanım Ücreti} = \begin{aligned} & \text{Altyapı Erişim Ücreti} \quad (a) \\ & (+) \text{ Tesis Kullanım Ücreti} \quad (b) \\ & (+) \text{ Ek ve Yardımcı Hizmetler} \quad (c) \end{aligned}$$

$$\dot{U}_{\text{toplam}} = \underbrace{(BF_{trkm} \times M_{km} \times T_{kat} \times TS_{kat} \times Y_{kat} \times HTS_{kat} \times TA_{kat} \times \zeta_{kat} \times PZ_{kat})}_{(a)} + \sum [(ES_i \times M_i) + (\dot{U}_{el} \times M_{el})] \quad (b) \quad (c)$$

(a) $\dot{U}_{\text{toplam}}$ = Tahsis edilen kapasiteye ait toplam **Altyapı Kullanım Ücreti (TL)**
 BF_{trkm} = Tren kilometre için birim fiyat (TL/tren-kilometre)
 M_{km} = Tren seyir mesafesi (km)
 T_{kat} = Talep zamanı katsayısı
 TS_{kat} = Tren sınıfı katsayısı
 Y_{kat} = Güzergâhlara göre yoğunluk katsayısı
 HTS_{kat} = Hat ve teknik ekipman sınıfı katsayısı
 TA_{kat} = Tren ağırlığı katsayısı
 ζ_{kat} = Çevre katsayısı
 PZ_{kat} = Pik zaman katsayısı

(b) ES_i = Hizmet tesislerinden yararlanma
 M_i = ES_i miktarı veya adedi

(c) $\dot{U}_{el}$ = Ek ve Yardımcı Hizmetler
 M_{el} = $\dot{U}_{el}$ miktarı (kWh)

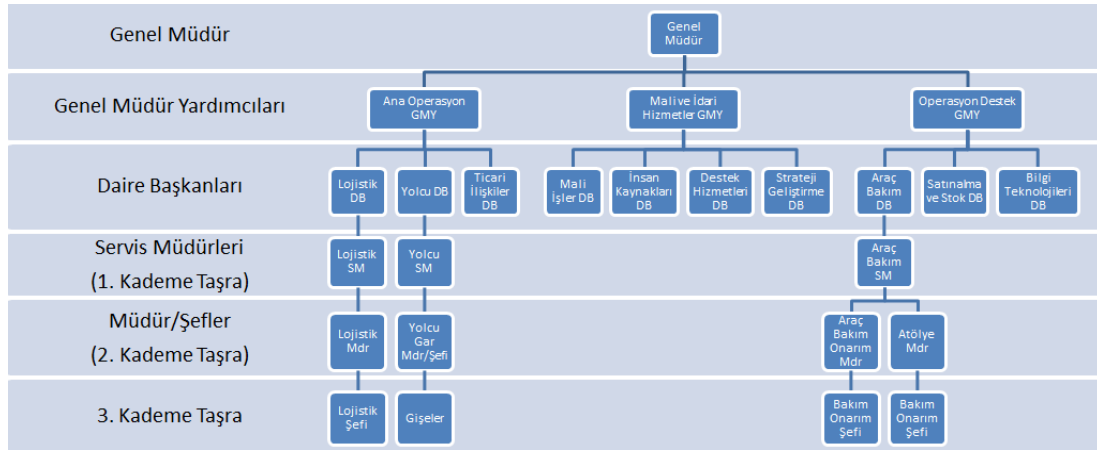
Kaynak: (Şebeke bildirim, 2017)

Şekil 3. Demiryolu Altyapısı Kullanım Ücreti Hesaplama Formülü

Demiryolu sektöründe tam rekabet ortamının sağlanması için devletin piyasayı adil, tarafsız ve şeffaf politikalarla yönetmesi gerekmektedir. Bu tarafsızlığın ve adaletin sağlanması için de tarafsız ilkeler belirlenerek devlet de dâhil, sektördeki tüm paydaşların bu ilkelere uyması gerekmektedir. Şebeke bildiriminin içeriğinde altyapı tahsisi ve ücretlendirmesiyle ilgili objektif kriterlerin de yayınlanması sektördeki tam rekabet ortamının sağlanabilmesi için çok önemlidir. AB direktiflerine dayanarak hazırlanan bu kriterlere sektördeki tüm paydaşlar uymak zorundadır ve süreç Bakanlığa bağlı DDGM tarafından denetlenmektedir.

2.7.5. TCDD Taşımacılık A.Ş.

TCDD Taşımacılık A.Ş., demiryollarının serbestleştirilmesini sağlayan 6461 sayılı kanunla demiryolu işletmeciliği yapmak için TCDD'nin bağlı ortaklığı olarak KİT statüsünde kurulmuştur. Kurum temel olarak yolcu taşımacılığı, yük taşımacılığı ve araç bakım birimlerinden oluşmaktadır. Taşımacılık A.Ş.'nin organizasyon şeması aşağıda gösterilmiştir:



Kaynak: (Taşımacılık A.Ş., 2017).

Şekil 4. TCDD Taşımacılık A.Ş. Organizasyon Şeması

Yeniden yapılanma sonrası TCDD ve Taşımacılık A.Ş.'nin ayrışması süreci resmi olarak tamamlanmış, 10.000'e yakın personelin TCDD'den Taşımacılık A.Ş.'ye geçişi 2017 yılı Ocak ayı itibariyle sağlanmıştır. Taşımacılık A.Ş. Genel Müdürlüğü, TCDD Genel Müdürlüğü binasında faaliyetini sürdürmeye başlamıştır. TCDD yolcu, lojistik ve araç bakım birimleri tüm personeliyle birlikte Taşımacılık A.Ş.'ye devredilmiştir. Destek birimlerinde çalışan personelin ise yaklaşık üçte birinin kura yoluyla devri sağlanmıştır. Kurumun idari personel norm kadrosu mümkün olduğunca düşük tutulmuştur.

Taşımacılık A.Ş.'nin organizasyon yapısında ana omurgayı araç bakım, lojistik ve yolcu taşıma birimleri oluşturmaktadır. TCDD'nin taşra teşkilatında bulunan personel müdürlüğü gibi bazı servis müdürlükleri Taşımacılık A.Ş.'de kurulmayarak sade bir organizasyon yapısı oluşturulmuştur.

Ayrıca taşradaki servis müdürlükleri direk merkeze bağlı çalışmakta olup, bölge müdürlüğü yapılanması bulunmamaktadır. Bölge müdürlüğü yapılanmasının kapatılması gerektiği reform sürecinde Dünya Bankası ve AB tarafından hazırlanan raporlarda da belirtilen hususlardan olup serbestleşme kanunuyla gerçekleştirilmiştir.

2.7.5.1. Araç Bakım Faaliyetleri

Demiryollarında araç bakım atölyeleri her coğrafi bölgede, demiryolunun geçtiği birçok yerde bulunmaktadır. Eski buharlı trenlerin çalıştığı dönemlerde trenlerin bakımlarının sık yapılması gerektiğinden ve hızlarının yavaş olduğundan bakım merkezlerinin birbirine yakın ve sayıca fazla olması bir zorunluluktur. Günümüzde demiryolu altyapısının modernizasyonlarının yapılmış ve tren hızlarının artmış olmasına rağmen atölye sayıları ve sıklığı değiştirilmemiştir.

Dünya Bankası ve AB tarafından hazırlanan raporlarda da buharlı lokomotiflerin kullanıldığı dönemden kalan bu atölye politikasının değiştirilmesi, daha az sayıda ve güçlendirilmiş merkezi atölye politikasının benimsenmesi gerektiği ve hatta uygun yerlerde hizmet alımına gidilmesinin faydalı olacağı belirtilmiştir. Serbestleşme sonrası reform raporlarında belirtildiği gibi bu atölyelerin birleştirilerek merkezi bakım politikasının benimsenmesi düşünülmekte olup henüz uygulamaya geçirilmemiştir.

Sektöre yeni girecek demiryolu şirketleri araçlarının bakımlarını isterlerse Taşımacılık A.Ş. araç bakım atölyelerinde ücretini ödeyerek yaptırabileceklerdir. Demiryolu bağlantısı bulunan organize sanayi bölgelerinde de demiryolu araçlarının bakımını yapacak kapasitede özel atölyeler mevcuttur. Bu illerde şirketlerin araç bakımlarını özel atölyelere yaptırmaları muhtemeldir.

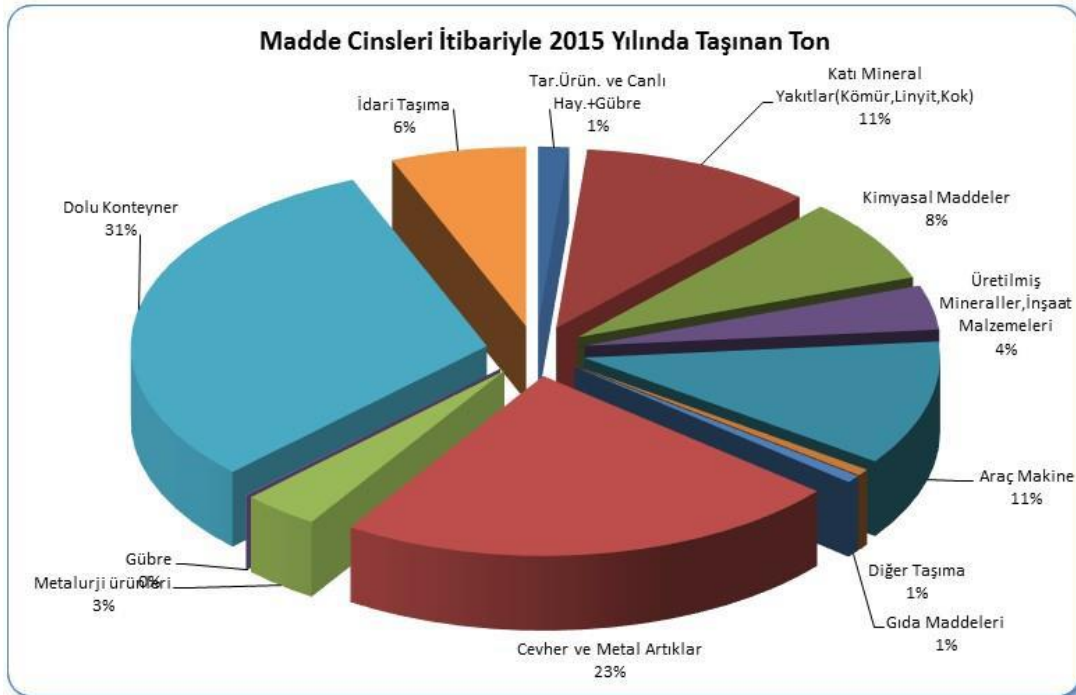
Araç bakım faaliyetleri demiryolu işletmeciliğinde önemli bir maliyet kalemidir. Taşımacılık A.Ş.'de çalışan personelin önemli bir bölümü bakım atölyelerinde çalıştığından personel maliyetinin önemli kısmı da bakımla ilgilidir. Ayrıca demiryolu araçlarının yedek parçaları genellikle Avrupa ülkelerinden ithal edildiğinden bakım maliyetlerini de yükseltmektedir.

2009 yılında TCDD'yi yeniden yapılandırma kapsamında R&H Railway Consultants şirketine hazırlattırılan 'TCDD'nin Bakım Programının İncelenmesi'

raporunda da belirtildiği gibi demiryollarında etkin bir bakım yönetim sistemi kurularak gereğinden fazla yapılan bakımlar azaltılmalıdır. Ayrıca bu raporda, bakım atölyelerinde çalışan işçi, memur sayılarının ve memur/işçi oranının çok yüksek olduğu belirtilmiş ve memur/işçi oranının 1/15 olması gerektiği belirtilmiş ve bakım atölyelerinde yapılacak personel rasyonalizasyonu ile personel sayılarının azaltılması gerektiği belirtilmiştir (Bakım2009: 145).

2.7.5.2. Yük Taşımacılığı Faaliyetleri

Şekil 5’den görüleceği üzere demiryoluyla yapılan yük taşımalarının %31’ini dolu konteyner, %23’ünü cevher ve metal artıklar, %11’ini kömür, linyit gibi katı mineral yakıtlar, %11’ini araç ve makine, %8’ini kimyasal maddeler, %6’sını idari taşımalar, %4’ünü de inşaat malzemeleri ve mineraller, %3’ünü metalürji ürünleri; geri kalanını da tarım ürünleri, canlı hayvan ve gübre, oluşturmaktadır. Dolu konteyner taşımacılığının ise çoğunluğu özel sektör vagonlarıyla yapılmaktadır (TCDD İstatistik, 2015: 20).



Kaynak: (TCDD İstatistik, 2015: 20).

Şekil 5. Madde Cinslerine Göre Demiryolunda 2015 Yılında Taşınan Yükler

Serbestleşen demiryolu sektöründe rekabet özellikle yük taşımacılığında yaşanacaktır. Özel sektörle rekabet etmek zorunda olan Taşımacılık A.Ş. yük taşımacılığıyla ilgili stratejiler belirleyerek kâr eden bir kurum haline gelmek istemektedir. Yolcu taşımacılığındaki sübvansiyonların yük taşımacılığında verilmeyecek olması kurumun bu alandaki performansını ve politikalarını daha da önemli hale getirmiştir.

Vagon maliyetleri, Taşımacılık A.Ş.’nin hedeflerine ulaşması önünde ciddi bir engel teşkil etmektedir. Kurumun, taşımacılıkta hedeflediği pazar payına ve yük potansiyeline ulaşabilmesi için uygun özellikte vagon alımı yapması gerekmektedir. Yük vagonları yükün niteliğine göre özel olarak üretilmektedir. Ayrıca işletmecilik hızını artırabilmek için vagon hızlarının da artması gerekmektedir. Kurumun vagon parkındaki mevcut vagonların bir bölümü eski model ve yavaştır. Taşımacılık A.Ş.’ye ait yük vagonlarının tiplerine ve yaş gruplarına göre dağılımı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 11. Yük Vagonlarının Tiplerine ve Yaş Gruplarına Göre Dağılımı

Yük Vagonlarının Tiplerine ve Yaş Gruplarına Göre Dağılımı					
Yaş Grupları	Kapalı	Açık	Platform	Sarnıçlı	Toplam
0 - 9	1.243	1.382	3.102	399	6.126
10 - 19	681	1.186	305	-	2.172
20 - 29	636	2.034	898	1	3.569
30 - 39	2.272	855	1.613	136	4.876
40 - 49	344	769	623	171	1.907
50 +	67	68	65	117	317
Toplam	5.243	6.294	6.606	824	18.967

Kaynak: (TCDD İstatistik, 2014:40).

Tabloda görüldüğü gibi kurum vagonlarının yaklaşık üçte biri 30 yaşın üzerinde eski model vagonlar olup, kurum ihtiyaçları ve taşıma stratejileri doğrultusunda vagonların bir kısmının yenilenmesi verimliliği artıracaktır.

TCDD’nin Sivas ve Sakarya’da Kurulu vagon fabrikaları bulunmaktadır. Sivas’taki TÜDEMSAŞ yük vagonu; Sakarya’daki TÜVASAŞ ise yolcu vagonu üretmektedir. Bu fabrikalar TCDD’nin bağlı ortaklığı statüsündedir. Taşımacılık A.Ş. vagon siparişlerini TCDD’nin bağlı ortaklıklarına ihalesiz verebilmektedir. Bu

fabrikalarda vagon maliyetleri ve fiyatları özel sektöre göre daha yüksektir. Özel demiryolu şirketleri de vagon maliyetlerinden yakınmakta ve yurt dışından ikinci el veya sıfır vagon ithalatı yapılmasının önündeki yasal engellerin kaldırılmasını talep etmektedir.

DDGM'nin yayınladığı 'Demiryolu Araçları Tescil ve Sicil Yönetmeliği'nin geçici 6. maddesinde: "Bu yönetmeliğin yayımlanmasından sonra ithal edilecek yurt içinde üretimi mümkün olan yük ve yolcu vagonlarının 1/1/2020 tarihine kadar tescil işlemi yapılmaz." denilmektedir. Bu yönetmelik hükmünden dolayı 2020 yılına kadar yurtdışından 2. el veya sıfır vagon alımı yapılamayacaktır. Demiryolu şirketlerinin yurt içinde, TÜDEMSAŞ ve TÜVASAŞ'a göre fiyatı daha düşük olan özel vagon fabrikalarından vagon ihtiyaçlarını karşılamaları muhtemeldir.

Yük taşımacılığını geliştirmek için son yıllarda TCDD tarafından büyük lojistik merkezleri inşa edilmiştir. Yükünü demiryoluyla taşımak isteyen firmalar bu lojistik merkezlerini kullanmaktadır. Yeni dönemde farklı ulaşım modlarının birbirini tamamlayacak şekilde birleştirilmesi anlamına gelen kombine (intermodal) taşımacılığın geliştirilmesi önem arz etmektedir. Çünkü karayolu taşımacılığında yük müşterinin kapısına teslim edilmekteyken, demiryoluyla belli merkezlere kadar getirilebilmektedir.

Yeni kurulan lojistik merkezlerde taşımacılıkta ihtiyaç duyulan karayolu araç bağlantısının Taşımacılık A.Ş. tarafından ayarlanarak; müşterinin yükünün kapısına teslimi sağlandığı takdirde karayoluyla rekabet edilmesi mümkün olabilecektir. Sadece karayolu bağlantısı değil denizyolu ve havayolu bağlantılarının sağlanması da gerekmektedir. Örneğin İstanbul'a yapılmakta olan 3. havalimanına demiryolu bağlantısının yapılması düşünülmektedir. Yük taşımacılığında karayolu ve demiryoluyla taşınan yük miktarları ve oranları tabloda gösterilmiştir:

Tablo 12. Yük Taşımacılığında Karayolu-Demiryolu Karşılaştırması

Yük Taşımacılığında Karayolu-Demiryolu Karşılaştırması				
	Karayolu		Demiryolu	
Yıl	Milyon ton-km	%	Milyon ton-km	%
2000	161.552	86,7	9.891	5,3
2001	151.421	86,9	7.558	4,3
2002	150.912	89,3	7.221	4,3
2003	152.163	88,9	8.669	5,1
2004	156.853	90,2	9.417	5,4
2005	166.831	91,3	9.152	5
2006	177.399	91,4	9.676	5
2007	181.330	90,3	9.921	4,9
2008	181.935	89,3	10.739	5,3
2009	176.455	89	10.326	5,2
2010	190.365	88,8	11.462	5,3
2011	203.072	88	11.677	5,1
2012	216.123	88,6	11.670	4,8
2013	22048	88,7	11.177	4,4
2014	234.492	89,5	11.992	4,6
2015	244.329	89,8	10.474	3,9

Kaynak: (TCDD İstatistik, 2015:103).

2000-2015 yılları arasında karayoluyla taşınan yük miktarında yaklaşık %50 artış sağlanmışken, demiryoluyla taşınan yük miktarındaki artış yaklaşık %6 olmuştur. Türkiye’de 15 yıllık dönemde taşınan toplam yük miktarı içindeki karayolu payı %86,7 den %89,8 yükselirken, demiryolu payı ise %5,3 den %3,9’a düşmüştür. Demiryolu hatlarında yürütülen uzun süreli yapım ve modernizasyon projeleri nedeniyle bazı hatların işletmeciliğe kapatılmasının da yük taşımacılığında demiryolu payının düşmesine etkisi olmuştur.

Aşağıdaki tabloda 1950-2015 yılları arasında Türkiye’de yapılan taşımacılık faaliyetlerinin ulaştırma modlarına göre oranları görülmektedir (TCDD İstatistik, 2015: 11).

1950 yılında yk taşımacılığı sektöründe yaklaşık %68,2 olan demiryolu payı, 2015 yılında %3,9 ’a düşmüş, aynı dönemde karayolunun sektördeki payı ise %25’den %89’a çıkmıştır.

Tablo 13. Yük Taşımacılığının Ulaştırma Sistemlerine Göre Dağılımı

Yük Taşımacılığının Ulaştırma Sistemlerine Göre %Dağılımı				
Yıl	Yük (Netton-Km)			
	Karayolu	Demiryolu	Denizyolu	Havayolu
1950	25	68,2	6,8	0
1960	45	52,9	2	0,1
1970	75,4	24,3	0,2	0,1
2000	90,1	5,4	6,4	0,1
2010	89,9	5,3	5	0
2015	89,8	3,9	6,3	0

Kaynak: (TCDD İstatistik, 2015:41).

Aşağıdaki tabloda ise Avrupa ülkeleri ve Türkiye’de ulaştırma modlarına göre yük taşımalarının oransal değerleri verilmiştir:

Tablo 14. Avrupa Ülkelerinde Ulaştırma Modlarına Göre Yük Taşımaları (2013, Milyar ton-km)

Avrupa Ülkelerinde Ulaştırma Modlarına Göre Yük Taşımaları (Milyar ton-km)									
	Demiryolu	%	Karayolu	%	İçsu yolu	%	Boru hattı	%	Toplam
Türkiye	10,8	4,1	224	85,7	-	0	26,7	10,2	261,5
İngiltere	22,4	13,1	139	81	0,2	2	10	5,8	171,6
Yunanistan	0,2	1,3	14,6	97,3	-	0	0,2	1,3	15
Almanya	112,6	25,2	256,7	57,4	60,1	13,4	18,2	4,1	447,60
İtalya	19	13,5	112	79,4	0,1	0,1	10	7,1	141,1
İspanya	9,3	6,4	127	87,6	-	0	8,7	6	145
Fransa	32	15,4	155,7	74,9	9,2	4,4	11,1	5,3	208
Bulgaristan	3,2	19,5	7,2	43,9	5,4	32,9	0,6	3,7	16,4

Kaynak: (TCDD İstatistik, 2015:41).

Avrupa’da yük taşımacılığında demiryolu pazar payının en yüksek olduğu ülke Almanya, en düşük olduğu ülke ise Yunanistan’dır. Avrupa ülkeleri tarafından, toplam havayolu ve denizyolu ton-km istatistikleri yayımlanmadığından tablodaki veriler havayolu-denizyolu hariç verilerdir.

Taşımacılık A.Ş. lojistik sektöründe hem özel demiryolu şirketleriyle hem de karayolu gibi diğer ulaşım modlarıyla rekabet etmek zorunda olduğundan maliyetlerini kısarak taşımacılık tarifelerini düşük tutmak zorundadır. TCDD’de

2011-2015 yılları arasında yük taşımacılığı gelir gider dengesi aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 15. TCDD Yük Taşımacılığı Gelir Gider Dengesi

TCDD Yük Taşımacılığı Gelir Gider Dengesi (TL)					
	2011	2012	2013	2014	2015
Gelir	515.087.314	585.043.229	580.623.924	642.141.364	591.217.332
Gider	1.836.538.509	1.978.177.590	2.018.906.896	2.187.531.277	2.274.786.460
Zarar	1.321.451.195	1.393.134.361	1.438.282.972	1.545.389.913	1.683.569.128
Gelirin gideri karş. oranı (%)	28	30	29	29	26

Kaynak: (TCDD İstatistik, 2015: 83).

TCDD'nin 2015 yılında 4.312.024.703 TL olarak gerçekleşen toplam giderinin yaklaşık %53'ünü yük taşımacılığı giderleri oluşturmaktadır. Kurumun 2015 yılında gerçekleşen 2.098.073.667 TL toplam zararının ise yaklaşık %80'i yük taşımacılığı kaynaklıdır. Yük taşımacılığının kurumun toplam giderleri içindeki payı yaklaşık %53 iken, kurum zararları içindeki payının %80 olmasının en önemli nedeni yolcu taşımacılığındaki zararın bir kısmının kamu hizmeti yükümlülüğü ödemeleriyle devlet tarafından sübvansede edilmesidir. 2015 yılında TCDD'nin toplam gelirlerinin yaklaşık %27'sini yük taşımacılığı gelirleri oluşturmaktadır. Yük taşımacılığında gelirin gideri karşılama oranı son 5 yıllık dönemde azalmış ve %26 olarak gerçekleşmiştir (TCDD İstatistik, 2015: 83).

Ulaştırma modlarının birbiriyle rekabeti değil, birbirini tamamlaması felsefesiyle hareket eden kombine taşımacılık tüm ulaştırma modlarını optimize ederek uygun şekilde bir araya getiren modern bir ulaştırma stratejisidir. Bu strateji Avrupa Birliği demiryolu politikasının da temelini oluşturmaktadır. Ülkemizde de 2003 yılından sonra demiryollarının geliştirilmesi yeniden devlet politikası olmuş ve 2010 yılı bütçesiyle birlikte 1950 yılından bu yana ilk defa Türkiye'de demiryoluna ayrılan bütçe karayoluna ayrılan bütçeyi geçmiştir (Rota, 2016).

Son dönemde altyapı yatırımları hızlı şekilde devam etmekte ve demiryolları; çift hatlı, elektrikli, sinyalli hale getirilmektedir. Hatlar elektrikli ve sinyalli hale geldikçe işletmecilik hızı yükselmekte, trenlerin varış süreleri kısalmakta ve demiryolu altyapısının kapasitesi artmaktadır. Demiryolu hatlarının çoğunluğunun

tek hat olması nedeniyle özel şirketlerin piyasaya girmesiyle kapasite kısıtlılığı önemli bir sorun olarak ortaya çıkacaktır. Yoğun hatlarda aşırı talepten dolayı darboğazların oluşması sektörün büyümesini engelleyeceğinden, TCDD tarafından gerekli altyapı yatırımlarının zamanında yapılması önemli bir konudur.

Yük taşımacılığında devlet sübvansiyonu olmayacağından Taşımacılık A.Ş.'nin yüksek bakım ve personel maliyetleriyle özel sektörle rekabet etmesi zor görünmektedir. Özellikle elektriksiz hatlarda yüksek enerji maliyetiyle yapılacak yük taşımacılığı faaliyetlerinden Taşımacılık A.Ş.'nin çekilmesi de ihtimal dâhilindedir.

Demiryolunda yapılan yük taşımalarının %33'ü şirket vagonlarıyla taşınmaktadır (Tablo 22). Bu şirketlerin tren işletmeciliğine başlayarak kendi vagonlarını kendisi taşıyacak olması nedeniyle, Taşımacılık A.Ş.'nin taşıdığı toplam yük miktarlarında düşüşlerin yaşanacağı muhtemeldir. Yeni müşterilerin ve yüklerin bulunabilmesi için özel sektörden avantajlı fiyatlarla taşımacılık yapılması gerekmekte olup bu da Taşımacılık A.Ş.'nin yüksek maliyetlerine bakıldığında zor görünmektedir.

Özetle serbestleşme sonrası demiryolu yük pazarının, özel sektörün esnek pazarlama stratejileri ve düşük maliyetleriyle büyümesi beklenmektedir. Kısa vadede özel şirketlerin büyüebilmek için yatırım yapmaları gerektiği için Taşımacılık A.Ş. avantajlı görünse de ilerleyen yıllarda Taşımacılık A.Ş.'nin yük pazarında özel sektörle rekabeti zor görünmektedir.

Yabancı demiryolu şirketlerinin Türkiye'de demiryolu piyasasına girmeleri önünde de yasal bir engel bulunmamaktadır. Türkiye'deki demiryolu şirketlerinin yeterli miktarda demiryolu aracı bulunmamakta ve demiryolu araçları kiralayarak işletmecilik yapacakları düşünülmektedir. Lokomotif ve vagon parkı geniş olan Avrupalı büyük demiryolu şirketlerinin piyasaya girerek piyasa da hâkim konuma gelmeleri de ihtimal dâhilinde olup Türk demiryolu şirketleri de bu konudaki kaygılarını dile getirmektedir.

2.7.5.3. Yolcu Taşımacılığı Faaliyetleri

Taşımacılık A.Ş.'nin yük taşımacılığı hizmetlerinde mevcut koşullarda kâr etmesi zor görünse de; yolcu taşımacılığı, kamu hizmeti yükümlülüğü taşımaları

sayesinde kâr etme potansiyeline sahiptir. Çünkü ticari olmayan yolcu taşımaları kamu hizmeti yükümlülüğü sözleşmeleri imzalanarak devlet sübvansiyonuyla yapılacaktır. Kamu hizmeti yükümlülüğü taşımaları kanun gereği 5 yıl boyunca Taşımacılık A.Ş.'ye yaptırılacaktır. İşletmecilik maliyetinden bilet satış hasılatı çıkarılarak kalan tutar taşınan yolcu başına Taşımacılık A.Ş.'ye ödenecektir. Doğu illerinde işletilen trenlerin çoğu zarar ettiği halde bölgedeki siyasetçilerin baskısıyla ve sosyal devletin gereği olarak seferler devam ettirilmektedir.

Demiryollarında tren cinslerine göre 2011-2015 yılları arasında taşınan yolcu sayısı Tablo 16'da gösterilmiştir. 2014-2015 yılları arasında demiryolu yapım çalışmalarından dolayı Haydarpasa ve Sirkeci banliyöleri çalışmamıştır (TCDD İstatistik, 2015).

Tablo 16 incelendiğinde; demiryoluyla taşınan yolcu sayısının çoğunluğunu banliyö yolcularının oluşturduğu anlaşılmaktadır. İstanbul'da banliyöler hattın modernizasyonu çalışmaları nedeniyle kapalı olmasına rağmen, Marmaray'ın açılmasından dolayı banliyölerle taşınan yolcu sayısı artış göstermiştir. Banliyö dışında demiryoluyla taşınan yolcu sayılarında ciddi bir değişiklik yaşanmamıştır.

Tablo 16. Türkiye'de Tren Cinslerine Göre Taşınan Yolcu Sayısı

Türkiye'de Tren Cinslerine Göre Taşınan Yolcu Sayısı					
	2011	2012	2013	2014	2015
Sirkeci Banliyö	23.736.000	24.341.000	4.868.000	-	-
Haydarpasa Banliyö	28.987.000	26.020.000	12.547.000	-	-
Ankara Banliyö	6.703.000	-	4.343.000	11.749.000	11.082.000
Marmaray	-	-	3.693.000	43.651.000	60.958.000
Banliyö Toplam	59.426.000	50.361.000	25.451.000	55.400.000	72.040.000
Anahat					
Mavi Tren	1.102.000	958.000	943.000	989.000	982.000
Ekspres	21.127.000	14.552.000	15.130.000	15.984.000	15.652.000
Normal Yolcu	1.232.000	903.000	579.000	752.000	777.000
Yataklı	127.000	36.000	32.000	37.000	41.000
YHT	2.557.000	3.350.000	4.207.000	5.086.000	5.693.000
Anahat Toplam	26.145.000	19.799.000	20.891.000	22.848.000	23.145.000
Uluslararası	181.000	124.000	99.000	156.000	132.000
Genel Toplam	85.752.000	70.284.000	46.441.000	78.404.000	95.317.000
İZBAN Banliyö	35.438.000	50.361.000	61.205.000	75.196.000	87.442.000

Kaynak: (TCDD İstatistik, 2015).

2011-2015 yılları arasında yolcu taşımacılığı gelir gider dengesi aşağıdaki tabloda belirtilmiştir:

Tablo 17. TCDD Yolcu Taşımacılığı Gelir Gider Dengesi

TCDD Yolcu Taşımacılığı Gelir Gider Dengesi (TL)						
		2011	2012	2013	2014	2015
Banliyö Yolcu	Gelir	70.462.813	71.294.938	35.704.684	70.277.210	90.912.375
	Gider	106.748.899	130.584.987	110.315.745	128.802.421	139.698.335
	Kar-Zarar	36.286.086	59.290.049	74.611.061	58.525.211	48.785.960
	Gelirin gideri karşılama oranı (%)	66	55	32	55	65
Anahat Yolcu	Gelir	166.608.809	134.057.887	159.287.544	194.117.448	225.963.954
	Gider	819.850.407	874.061.471	966.369.188	1.068.969.229	1.220.365.054
	Kar-Zarar	653.241.598	740.003.584	807.081.644	874.851.781	994.401.100
	Gelirin gideri karşılama oranı (%)	20	15	16	18	19
Toplam Yolcu	Gelir	237.071.622	205.352.825	194.992.228	264.394.658	316.876.329
	Gider	926.599.306	1.004.646.458	1.076.684.933	1.197.771.650	1.360.063.389
	Kar-Zarar	689.527.684	799.293.633	881.692.705	933.376.992	1.043.187.060
	Gelirin gideri karşılama oranı (%)	26	20	18	22	23

Kaynak: (TCDD İstatistik, 2015:83).

Yolcu taşımacılığı, 2015 yılında TCDD'nin toplam gelirlerinin yaklaşık %14'ünü, giderlerinin ise yaklaşık %31'ini oluşturmuştur. Yolcu taşımacılığı hizmetlerinde gelirin gideri karşılama oranı 2015 yılında %23, Banliyö taşımacılığı hizmetlerinde ise bu oran %65'dir.

Tablo 18'de Türkiye'de yolcu taşımacılığının 1950-2015 yılları arasında Ulaştırma modlarına göre yüzdelerle dağılımı verilmiştir. Yolcu taşımacılığı sektöründe 1950 yılında %42 olan demiryolu payı, 2015 yılında %1'e düşmüş, karayolunun %50,3 olan pazar payı ise %89'a çıkmıştır. Havayolu ile yolcu taşımacılığı da son 10 yılda gelişerek pazar payını %10'a yükseltmiştir.

Tablo 18. Türkiye’de Yolcu Taşımacılığının Ulaştırma Modlarına Göre Dağılımı

Türkiye’de Yolcu Taşımacılığının Ulaştırma Modlarına Göre %Dağılımı				
	Yolcu (Yolcu-Km)			
	Karayolu	Demiryolu	Denizyolu	Havayolu
1950	50,3	42,2	7,5	0
1960	72,9	24,3	2	0,8
1970	91,4	7,6	0,3	0,7
2000	96	2,2	0	1,8
2010	97,8	1,6	0,7	-
2015	89,2	1,1	0,6	9,1

Kaynak: (TCDD İstatistik, 2015).

Tabloda 19’da ise, Avrupa ülkeleri ve Türkiye’de 2013 yılında yolcu taşımacılığının ulaştırma modlarına göre dağılımı görülmektedir. Avrupa’da yolcu taşımacılığında demiryolu payının en yüksek olduğu ülke Fransa, en düşük olduğu ülke ise Yunanistan’dır. Fransa’da yolcu taşımacılığının %9,2’si demiryoluyla yapılmaktadır.

Tablo 19. Avrupa Ülkelerinde Ulaştırma Modlarına Göre Yolcu Taşımaları

Avrupa Ülkelerinde Ulaştırma Modlarına Göre Yolcu Taşımaları (2013, Milyar ton-km)							
	Demiryolu	%	Otomobil	%	Otobüs	%	Toplam
Türkiye	3,8	1,4	173,3	63,6	94,8	35	271,9
İngiltere	62	8,4	637,7	86	41,9	5,6	741,6
Yunanistan	1,1	0,9	95,8	81,3	21	17,8	117,9
Almanya	89	8,5	899,3	85,7	60,5	5,8	1.048,80
İtalya	48,7	6,3	620,4	80,4	102,6	13,3	771,7
İspanya	23,8	6,1	316,5	80,7	51,8	13,2	392,1
Fransa	87,4	9,2	805,5	85,2	52,3	5,5	945,2
Bulgaristan	1,8	2,8	51,4	80,9	10,3	16,2	63,5

Kaynak: (TCDD İstatistik,2015)

Tablo 20’de Türkiye’de yolcu taşımacılığında 2000-2015 yılları arasında karayolu ve demiryolunun pazar paylarının karşılaştırılması görülmektedir:

Tablo 20. Türkiye’de Yolcu Taşımacılığında Karayolu-Demiryolu Karşılaştırması

Türkiye’de Yolcu Taşımacılığında Karayolu-Demiryolu Karşılaştırması				
	Karayolu		Demiryolu	
Yıl	Milyon yolcu-km	%	Milyon yolcu-km	%
2000	185.681	95,9	4.240	2,2
2001	168.211	95,9	4.213	2,4
2002	163.327	96,1	3.939	2,3
2003	164.311	95,7	4.583	2,7
2004	174.312	95,5	3.835	2,1
2005	182.152	95,3	3.661	1,9
2006	187.593	97,3	3.878	2
2007	209.115	97,4	4.080	1,9
2008	206.098	97,5	3.650	1,7
2009	212.464	97,6	3.572	1,6
2010	226.913	97,8	3.606	1,6
2011	242.265	97,8	4.002	1,6
2012	258.874	91,5	3.006	1,1
2013	68.178	90,5	3.020	1
2014	276.073	89,8	3.458	1,1
2015	290.734		3.708	1,1

Kaynak: (TCDD İstatistik, 2015:59).

Tablo 20’de görüldüğü gibi 2011 yılından sonra hem karayolunun, hem de demiryolunun yolcu taşımacılığındaki payı düşmüştür. Bu da havacılık sektörünün gelişerek pazar payını yükseltmesinden kaynaklanmaktadır.

Serbestleşen sektörde özel şirketler, yolcu taşımacılığına ilgi göstermemekte, ilk etapta yalnızca yük taşımacılığı alanında tren işletmeciliği yapmayı düşünmektedir. Yolcu taşımacılığı işlerinin çoğunluğu zarar edilerek yürütüldüğünden kamu hizmeti yükümlülüğü sözleşmeleri kapsamında 2018 yılına kadar Taşımacılık A.Ş. tarafından yürütülecektir. 2018 yılı sonrası kamu hizmeti yükümlülüğü işlerini yürütecek şirket açık ihale yöntemiyle belirlenecek olup bu hizmetin özel şirketlere daha düşük fiyata ihale edilmesi mümkün olabilecektir. Özel şirketler 2018 yılında sektöre yeni girmeye hazırlandığından ve yük taşımacılığına odaklandığından 2018 yılında ilk defa yapılacak ihalenin Taşımacılık A.Ş.’ye verilmesi ihtimali yüksektir. Bu sözleşmeler 10

yıllığa kadar yapılabildiğinden önümüzdeki 10 yıl boyunca devletin yolcu taşımacılığında çekilme ihtimali düşük görünmektedir.

2.7.5.4. TCDD Taşımacılık A.Ş.’nin Rekabet Gücünü Artırma Politikası

2013 yılında çıkarılan 6461 sayılı Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirmesi Hakkında Kanun’a göre Taşımacılık A.Ş. kanunun çıktığı tarihten itibaren 5 yıl boyunca yani 2018 yılına kadar devlet tarafından desteklenecektir. Beşinci yılın sonunda bu sürenin uzatılarak desteğin devam etmesi de ihtimal dâhilinde olup, siyasi iradenin vereceği karara bağlıdır. Buna rağmen kurum planlarını 2018 yılı sonunda zarar etmeyen ve kara geçmeye başlayan bir işletme olacak şekilde yapmaktadır.

Bu hedefe ulaşmak için bir eylem planı ve yol haritası da belirlenmiştir. Serbestleşen sektörde Taşımacılık A.Ş.’nin özel sektörle rekabet edebilmesi ve devlet desteği olmadan işletmeciliği sürdürebilmesi için maliyetlerini azaltması gerekmektedir. Taşımacılık A.Ş.’nin yapacağı tren işletmeciliğinde büyük maliyet kalemleri; personel maliyeti, araç bakım maliyeti ve enerji maliyetidir.

Kurumun personel maliyetini azaltması mevcut kamu personel mevzuatından dolayı sınırlı olsa da bu yönde çabalar mevcuttur. Taşımacılık A.Ş.’ye personel devri sağlanırken koruma güvenlik memurları kuruma alınmayarak hizmet alımı yoluna gidilmesi, periyodik sağlık muayenesini veya psikoteknik testleri geçemediği için unvanını kaybeden faal personelin şirkete geçirilmemesi, destek birimlerinde çalışan personelin ise yaklaşık üçte birinin şirkete alınması kurumun personel maliyetlerini azaltma çabalarını göstermektedir.

Demiryolu işletmeciliğinde önemli bir maliyet kalemi olan araç bakım maliyetlerini azaltmaya yönelik politikalar da yürütülmeye devam etmektedir. Merkezi bakım politikasıyla bazı atölyeleri kapatarak veya bazı bakımları özel sektöre yaptırarak maliyetler düşürülebilecektir. Mevcut bakım politikasıyla gereğinden fazla bakım yapılmakta ve iyi işleyen bir bakım yönetim sistemi bulunmamaktadır. TCDD’nin mevcut kurumsal kaynak yönetimi sisteminde bakım yönetim modülü bulunsa da, bu yazılım sistemi mevcut bakım faaliyetlerini azaltmamış sadece kayıt altına almıştır.

Demiryolu hatları elektrikli hale geldikçe enerji maliyetleri düşmektedir. Dizel trenler elektrikli trenlerin yaklaşık üç katı yakıt harcamakta ve bu hatlara özel şirketlerin ilgi göstermesi de beklenmemektedir. Şirketlerin, enerji maliyetinin düşük olduğu elektrikli hatlarda işletmecilik yapması muhtemeldir. Dizel hatlarda yapılan yük taşımalarında zarar edileceği çok açıktır.

Kurumun 2018 yılı hedeflerine ulaşabilmesi için, önemli bir gider kalemi olan enerji giderlerini azaltması önem arz etmektedir. Araçların seyir esnasında elektrik tüketirken aynı anda elektrik üreterek enerji hattına geri vermesi anlamına gelen rejeneratif enerji demiryollarında hem araçların hem de demiryolu hattının uygun olduğu yerlerde mümkün olmaktadır. Sık duruşların ve yoğun tren trafiğinin olduğu metro ve banliyö işletmeciliği en verimli üretimin olduğu alanlar olup, yüksek hızlı tren işletmeciliğinde de bu uygulama mevcuttur.

Rejeneratif enerji uygulamasında, tren hareketi sırasında üretilen elektrik tekrar hatta verilmekte ve başka bir tren tarafından kullanılmaktadır. Bu sistemle yüksek hızlı trenlerde %7-11 arası, banliyölerde ise %30 civarında bir enerji tasarrufu sağlanabilmektedir. Teorik hesaplamalara göre daha fazla tasarruf sağlanabileceği düşünülse de uygulamada bu rakamlara ulaşmak mümkün olmamaktadır (EMO, 2017).

TCDD 2011-2015 dönemi enerji giderleri Tablo 21’de belirtilmiştir:

Tablo 21. TCDD Enerji Giderleri

TCDD Enerji Giderleri (TL)					
	2011	2012	2013	2014	2015
Motorin	452.468.988	535.279.342	507.478.296	538.153.330	434.606.910
Elektrik	67.746.843	79.996.077	82.789.409	90.934.270	104.676.111
Kömür	16.194.613	11.509.763	7.275.269	6.986.924	5.619.649
Toplam Enerji gideri	536.410.443	626.785.182	597.542.973	636.074.524	544.902.670

Kaynak: (TCDD İstatistik, 2015:82).

Tablo 21’den görüleceği üzere, 2011-2015 yılları arasında TCDD’nin motorin giderleri %4 azalırken, elektrik giderleri %55 artmıştır. Son dönemde demiryolu hatları hızla elektrikli hale getirilmektedir. Kurumun elektrik giderleri artmakta olsa da, hâlâ TCDD’nin toplam enerji maliyetinin %80’ini motorin giderleri

oluşturmaktadır. Kurumun toplam enerji maliyeti ise 2011-2015 döneminde sadece %1,5 artmıştır.

Yük vagonu maliyeti de önemli bir konudur. (intermodal) kombine taşımacılık stratejileriyle sektörde pazar payını artırmak isteyen Taşımacılık A.Ş.; hedeflerini tutturabilmek için taşıdığı yük portföyünü çeşitlendirmesi gerekmekte ve yük vagonları yükün cinsine göre özel imal edilmekte olduğundan vagon portföyünün de genişlemesi gerekmektedir. Ayrıca kurumun vagonlarının bir bölümünün modeli eski ve darası ağır olup, seyir hızı düşüktür. Kurumun işletme hızını artırmak için yeni nesil hızlı ve darası hafif vagonlara ihtiyacı bulunmaktadır.

TÜDEMSAŞ ‘Milli yük vagonu’ projesi kapsamında bu tür vagonların üretimine başlamış olsa da maliyetler ve fiyatlar özel sektöre göre yüksektir. Taşımacılık A.Ş.’nin ve şirketlerin ihtiyacı olan yük vagonlarını yurt dışından ithal etmesi mevcut mevzuata göre 2020’ye kadar mümkün değildir.

Yükünü demiryoluyla taşıtan firmaların bir kısmı demiryolu işletmecisi olarak serbestleşen sektöre girecek, bazı firmalar ise eskiden olduğu gibi ellerindeki mevcut vagonlarla yüklerini Taşımacılık A.Ş.’ye ücretini ödeyerek taşıttıracaklardır. Bu özel sektör vagonlarının taşınmasında Taşımacılık A.Ş. tarafından indirimli tarifeler uygulanmakta ve şirketler bu indirimlerin devam etmesini istemektedir. Çeşitli siyasi engellemelerden dolayı hizmet tarifesine zam yapılamaması, kurumun mali yapısını bozmakta ve 2018 hedefleri önünde engel teşkil etmektedir.

Ulusal demiryolu ağında yıllara göre taşınan yükler ve özel sektör payı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 22. Demiryolu Ağında Yıllara Göre Taşınan Yükler Ve Özel Sektör Payı

Yıl	2011	2012	2013	2014	2015
Toplam Taşınan yük (net ton)	25.421	25.666	26.597	28.747	25.878
Özel Sektör Vagonları	5.669	6.049	7.058	8.311	8.507
Özel Sektörün Sektördeki Payı	22%	24%	27%	29%	33%

Kaynak: (TCDD istatistik,2015).

Tablo 22’de görüldüğü gibi, 2015 yılında demiryollarında taşınan toplam yük miktarının %33’ü özel sektör vagonlarında taşınmıştır. Bu oran her yıl biraz daha artmaktadır. 2011-2015 döneminde demiryoluyla taşınan toplam yük miktarı hemen

hemen değişmezken, TCDD'ye ait vagonlarla taşınan yük miktarı azalmış, özel sektör vagonlarıyla taşınan yük miktarı ise artmıştır.

Taşımacılık A.Ş.'nin bağlı ortaklık olması kurumun şirket mantığıyla çalışmasına ve esnek hareket etmesine engel olmaktadır. Yeni yapıda Taşımacılık A.Ş.'nin sorumluluğu artmış ancak bağlı ortaklık modeliyle yetkileri aynı oranda artmamıştır. Personel istihdamında ve satın alma mevzuatında esnekliğin olmaması maliyetleri düşürme konusunda kurumun hareket alanını daraltmaktadır.

Kurumun hedeflerine ulaşabilmek için atacağı adımların çalışanları ve sendikaları rahatsız edeceği düşünülmektedir. Çünkü kurum maliyetlerinin yaklaşık %40'ı personel giderleridir. Buna istihdam edilen taşeron işçi giderleri de eklendiğinde oran daha da yükselmektedir.

Özetle Taşımacılık A.Ş.; maliyetleri kamu şirketlerine göre oldukça düşük olan özel sektörle, devlet sübvansiyonları olmadan rekabet edebilmek için maliyetlerini önemli oranda düşürmek zorundadır. Tasarruf sağlamak zorunda olduğu en önemli gider kalemleri personel, enerji ve bakım giderleridir. Bakım maliyetlerini azaltmak için işlek olmayan araç bakım atölyelerinin kapatılması ve uygun olan illerde bakımların özel sektöre yaptırılması, gereğinden fazla yapılan bakımların azaltılması gibi uygulamalar olabileceği düşünülmektedir. Enerji maliyetlerinin azaltılması için rejeneratif enerji uygulamalarını yaygınlaştırmak ve işletmeciliği elektrikli hatlarda yoğunlaştırmak, personel maliyetlerini azaltmak için de personel norm kadrolarını düşük tutmak, yeni personel alımı yerine personele mesai yaptırmak, taşeron personel istihdamını ve hizmet alımlarını yaygınlaştırmak gibi politikalar yürütüleceği düşünülmektedir.

2.7.6. Serbestleşen Demiryolu Sektörünün İncelenmesi

Serbestleşen demiryolu sektörünün yapısı incelendiğinde kurulan yeni yapının 1996-2013 yılları arasında hazırlanan AB-Dünya Bankası raporlarında belirtilen ilkelere ve AB direktiflerine uygun şekilde oluştuğu görülmektedir. 655 sayılı KHK'nın çıkarılmasıyla demiryolu sektörü altyapı işletmesi, demiryolu şirketleri, DDGM, Kaza Araştırmaları İnceleme Kurulu ve Demiryolu Koordinasyon Kurulundan oluşan çok paydaşlı ve karmaşık bir yapıya kavuşmuştur.

Sektörde rekabetin sağlanması ve sürdürülmesi DDGM'nin sorumluluğunda olup gerekli denetimler yapılmaktadır. Sektörün serbestleşmesini sağlayan yönetmelikler yayınlanarak yeniden yapılanma tamamlanmış, sektörde devlet tekeli tamamen kaldırılmıştır.

Demiryolu sektöründe tam rekabetin sağlanması aynı zamanda bir AB normu olduğundan AB tarafından da piyasadaki rekabet koşulları takip edilmektedir. Hukuki olarak sektörün liberalleşmesi tamamlansa da fiili olarak sektörde sadece Kamu şirketleri tren işletmekte ve 2018 yılına kadar da bu durumun devam etmesi beklenmektedir. Demiryolu piyasasında tam rekabet ortamı sağlandıktan sonra Avrupalı büyük demiryolu şirketlerinin de sektöre girip girmeyeceği belirsiz olup henüz DDGM'ye yabancı bir şirket tescil işlemleri için başvurmamıştır.

Sektörde kamu tekeli kaldırıldığı halde demiryolu işletmeciliği yapmak için TCDD'ye altyapı kapasite talebinde bulunan şirketler sadece İZBAN A.Ş (İzmir Banliyösü), ADARAY (Adapazarı Belediyesi) ve Taşımacılık A.Ş. olmuştur. Bu şirketlerin tamamı kamu şirketi olup, serbestleşme sağlandığı halde özel kesimden sektöre herhangi bir giriş talebi bulunmamaktadır.

Yapılan yeni yasal düzenlemelerle sektörde Hükümet-TCDD ilişkileri şeffaf olarak yürütülecek, devlet sübvansiyonları ticari sözleşmeler aracılığıyla verilecek ve bu sübvansiyonların başka alanlarda harcanarak sektörde haksız rekabete yol açılması DDGM tarafından denetlenecektir.

Demiryolu sektörü hava yolu sektörüne benzer şekilde serbestleşmiş ve nihai organizasyon yapıları da birbirine benzer şekilde olmuştur. Havacılık sektöründe DHMİ hava limanlarını işleten ve havayolu trafiğini tekel olarak düzenleyen altyapı işletmecisi, THY ve özel hava yolu şirketleri havayolu işletmecisi, Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü de sektörü düzenleyen denetleyen kurum niteliğindedir. Demiryolu sektöründe de benzer şekilde TCDD gar, istasyon ve tüm demiryolu altyapısını işleten ve demiryolu trafiğini tekel olarak düzenleyen altyapı işletmecisi, Taşımacılık A.Ş. ve özel demiryolu şirketleri demiryolu taşımacılık şirketi, Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü de sektörü düzenleyen ve denetleyen kurum niteliğindedir.

Serbestleşme sonrası havacılık sektöründe, özel sektörün ve kamunun yatırımları artmış ve sektör dinamik hale gelmiştir. Kamunun bayrak taşıyıcı şirketi olan THY, özel sektörle rekabet etme çabasıyla yeniden yapılanarak kendini

geliştirmiş ve serbest piyasaya uyum sağlayarak Dünya markası haline gelmiştir. Sektörde hizmet kalitesi yükselmiş, bilet fiyatları düşmüştür. THY'nin karı yükselmeye başlayınca halka arz süreçleriyle KİT statüsünden de çıkarılarak şirket statüsüne kavuşmuştur.

Demiryolu sektörünün havacılık sektörüne göre dezavantajları bulunmaktadır. Bunlardan en önemlisi de demiryolu altyapı kapasitesinin sınırlı oluşudur. Kapasiteyi artırmak da uzun süren ve yüksek maliyetli yatırımlar sonucunda mümkün olabilmektedir. Demiryolunda kapasite artışının birçok yolu olmakla beraber en önemlileri demiryolunu; çift hatlı, elektrikli ve sinyalli hale getirmedir. Hat kapasitesinin artırılması çalışmaları; genellikle trenlerin seyir hızlarının artırılması ve trenlerin birbirini bekleme sürelerinin azaltılması prensibi üzerinden yürütülmektedir.

2.8. DEMİRYOLU ŞİRKETLERİNİN SEKTÖRE BAKIŞI

2002 yılından sonra TCDD, taşımacılık sektöründe pazar payını artırmak ve konteyner taşımacılığını geliştirmek için kombine taşımacılık uygulamalarını geliştirecek stratejiler oluşturmaya başlamıştır. Kombine taşımacılık konusunda hedeflenen atılımı daha hızlı gerçekleştirebilmek için özel sektör vagonlarının da TCDD tarafından taşınması uygulaması başlatılmıştır. 2003 yılında Türkiye'de 771 olan üçüncü şahıs vagonu sayısı, 2010 yılına gelindiğinde 2453 olmuştur. Vagonlarını TCDD'ye taşıtan demiryolu taşımacılık şirketi sayısı da 40'a yükselmiştir. Bu şirketlere ait vagonlarla 2009 yılında 4,2 milyon ton taşımacılık yapılmış olup bu taşımaların toplam demiryolu taşımacılığı içindeki payı ise %20 olmuştur. Konteyner taşımacılığında da yüksek artışlar yaşanmış; 2002 yılında demiryoluyla 375.000 ton konteyner taşımacılığı yapılmışken, 2009 yılında bu rakam 15 katına yani 5,5 milyon tona yükselmiştir (Şebeke bildirimi, 2017).

Serbestleşen demiryolu sektörüne girmek için hazırlık yapan şirketlerin büyük çoğunluğu hâlihazırda demiryolu taşımacılığı yapan fakat tren işletmeciliği yapmayan şirketlerdir. Bu şirketler yüklerini kendi vagonlarıyla TCDD'ye indirimli tarifelerle taşıtmaktadır. Bu yüzden üçüncü şahıs vagonlarına TCDD tarafından uygulanan bu avantajlı taşımacılık tarifeleri olduğu sürece küçük şirketlerin tren işletmeciliğine girmesi ihtimali düşük görünmektedir.

İlan edilen 2017 şebeke bildirimı döneminde TCDD'nin altyapı kapasite tahsisi yapacağı müşterileri; Taşımacılık A.Ş., İZBAN ve ADARAY'dır. Bu şirketlerin tamamı kamu şirketleri olup özel sektörden henüz bir başvuru olmamıştır. Demiryolu şirketleri, sektöre girme koşulları ve mevzuatın ağırlığından dolayı ancak 2018 şebeke bildirimine yetişebileceklerini şifai olarak belirtmişlerdir.

Demiryolu taşımacılığı sektöründe faaliyet gösteren özel şirketler bir dernek çatısı altında bir araya gelmiş ve bu dernek sektörde özel kesimi temsil etmektedir. Demiryolu Taşımacılığı Derneği (DTD), demiryolu taşımacılığını geliştirmek ve demiryolunun sektördeki pazar payını artırmak amacıyla 2006 yılında kurulmuştur. Dernek üyeleri demiryolu sektörüyle ilgili çalışan şirketlerden oluşmaktadır. Derneğin üye profilini kendi vagonları veya TCDD vagonlarıyla taşımacılık yapan, vagon üretimi veya bakım onarımı yapan, liman işletmeciliği yapan şirketler oluşturmaktadır. Dernek, demiryolu sektörünün serbestleştirilmesi sürecinde aktif rol oynamış ve sektörde rekabetin sağlanması konusunda mücadele vermiştir. Bakanlık tarafından yapılan sektör toplantılarına özel sektörü ve sivil toplumu temsilen katılmış ve hükümet tarafından muhatap olarak kabul edilmiştir.

Demiryolu şirketlerinin serbestleşen demiryolu sektörüyle ilgili şikâyet, talep ve önerilerini değerlendirmek için; 11 Ekim 2016 tarihinde Ankara Hilton Otelinde sektördeki tüm paydaşların katılımıyla 'Demiryolu Sektörünün Serbestleşmesinde Olası Sorunlar ve Çözümleri' konulu bir çalıştay düzenlenmiş ve bu çalıştayda demiryolu şirketleri sorunlarını ve önerilerini dile getirmişlerdir. Serbestleşme sonrası geçiş döneminde demiryolu tren işletmecilerinin talep ve şikâyetleri şunlardır (DTD, 2016):

- 1- TCDD üçüncü şahıs vagonlarını da taşımakta ve bu vagonların taşınmasında indirimli bir tarife uygulamaktadır. Bu tarifelerin ve desteğin Taşımacılık A.Ş.'nin devlet tarafından desteklendiği dönem boyunca devam ettirilmesi çok önemlidir.
- 2- Taşımacılık A.Ş., sektöre girmeye hazırlanan demiryolu şirketlerine göre çok daha fazla imkânlara sahiptir. Lokomotif, vagon, diğer demiryolu araçları, gerekli sertifika ve belgeler, kamu hizmeti yükümlülüğü imtiyazı ve sübvansiyonlar, kalifiye personelin çokluğu bunlardan bazılarıdır. Kurumun sahip olduğu bu imkânların, sektörde haksız rekabete yol açacağı aşikârdır.

- 3- Geçiş döneminde altyapı kullanım ücretleri sembolik düzeyde olmalı, sonraki yıllarda da sektörün gelişebilmesi için altyapı kullanım ücretlerindeki artışlar makul düzeyde yapılmalıdır. Devletin sektördeki ücret politikası ve amacı kâr etmek değil; taşımacılık sektöründe demiryollarının payını artırmak olmalıdır.
- 4- Türkiye’de ulusal demiryolu hattının eğimi ve geometrisinden dolayı yakıt tüketimi yüksektir. Elektrikli olmayan hatlarda tren işletmeciliği dizel trenlerle yapılmakta ve çok maliyetli olmaktadır. Bu hatlara özel şirketlerin ilgi göstermeyeceği çok açık olduğundan rekabetin ve verimliliğin sağlanabilmesi için demiryolu taşımacılığında kullanılacak motorinde özel tüketim vergisinin kaldırılması çok önemlidir.
- 5- Yol bakım ve modernizasyon çalışmaları uzun yıllar devam etmekte ve plansız kapasite kayıplarına neden olmaktadır. Terör nedeniyle kapanan hatları da sayarsak şebekenin birçok yerinde şuan tren işletmeciliği yapılamamaktadır.
- 6- Demiryolu hattı modernizasyonları yapılırken hatların geometrisinin düzeltilmesi ve rejeneratif (enerjinin geri kazanımı) hale getirilmesi çok önemli bir husustur. Barınma hatları Taşımacılık A.Ş.’ye değil, TCDD’ye bağlanarak bu hatları tüm demiryolu tren işletmecilerinin eşit imkânlarda kullanması sağlanmalıdır.
- 7- Personel, araç ve diğer konulardaki tescil, belgelendirme ve yetkilendirmeyle ilgili bürokratik işlemler azaltılmalıdır. Özellikle sertifikalı personel çalıştırma konusunda geçiş döneminde özel şirketlerin emekli TCDD personeli istihdam etme dışında bir alternatifi bulunmamaktadır.
- 8- Taşımacılık A.Ş.’nin vagon alım ihaleleri yapılırken TÜVASAŞ, TÜDEMSAŞ gibi TCDD bağlı ortaklıklarına iltimas tanınmamalı, özel vagon fabrikalarının önü kesilmemelidir.
- 9- Yabancı demiryolu şirketlerinin ülkemizde piyasaya hâkim olamaması için gerekli düzenlemeler yapılmalıdır.
- 10- Demiryollarının taşımacılık sektöründeki pazar payının artması için tren hızlarının artırılarak seyahat ve teslimat sürelerinin azaltılması çok önemlidir. Kombine taşımacılığın yaygınlaştırılması da kritik öneme sahiptir.

Özetle demiryolu şirketleri; sektörde tam rekabetin bir an önce sağlanmasını talep etmekte ve Taşımacılık A.Ş.'nin altyapının sahibi olan TCDD'nin bağlı ortaklığı olarak kurulmuş olmasının, TCDD'nin tarafsız davranmasına engel olacağını ve sektördeki rekabet ortamını bozacağını düşünmektedir. Ayrıca geçiş dönemini rahat atlatarak sektöre hızlı ve sağlam bir giriş yapabilmek için devletten bürokratik zorunluluklar konusunda esneklikler beklemektedirler.

Altyapı yapım ve modernizasyon çalışmalarının hızlıca tamamlanarak, altyapının uygun fiyatlarla şirketlere kullanılması ve devletin uzun vadede politikalarını işletmecilik üzerine değil altyapı hizmetlerine yapması, işletmecilik karını ve pazar payını artırma politikası yerine özel sektörü güçlendirme politikası benimsemesini talep etmektedir.

SONUÇ

1929 ekonomik bunalımıyla tüm dünyaya yayılan kriz sonrası ekonomide yaşanan aksaklıkları ve krizleri piyasa mekanizmasının kendi başına çözemediği görülmüş ve liberal ekonomik sistem sorgulanmaya başlamıştır. Ekonomide yaşanan krizlerin aşılması, sosyal dengenin ve tam istihdamın sağlanabilmesi için devletin ekonomiye müdahalesinin gerekli olduğu fikri ağırlık kazanmaya başlamıştır. İkinci Dünya Savaşı'nın da yıkıcı etkisiyle liberal ekonominin dönüşümü hızlanmış, Devletin ekonomiye talebi artırıcı yönde müdahalesini öngören ekonomi politikaları dünyada yaygınlaşmıştır.

1945-1975 dönemi, müdahaleci devlet anlayışının dünyada hâkim politika olduğu dönem olmuştur. Bu dönemde devlet ekonominin her alanına müdahale ettiğinden yatay olarak genişleyerek hantallaşmış, verimsizleşmiş ve kamu açıkları artmıştır. 1960'larda devleti küçültmek için reform faaliyetleri yürütülse de başarılı olunamamış ve 1970'lerde dünya bir kez daha krize girmiştir.

1973 petrol krizi olarak adlandırılan ve dünyayı etkisi altına alan ekonomik kriz neticesinde kapitalist ekonomik düzenin, müdahaleci ekonomi politikalarıyla daha fazla sürdürülemeyeceği anlaşılmış, devletin ekonomiden elini çekerek düzenleyici konuma gelmesi ve ekonominin her alanında kontrolü piyasa aktörlerine bırakması ilkesinin benimsendiği bir dönem başlamıştır. Bu dönemde özelleştirme, serbestleştirme, yerelleştirme ve taşeronlaştırma uygulamalarıyla devlet küçültülmüş ve oluşan boşluğu piyasa aktörleri doldurmuştur. Devlet sadece altyapı, adalet, güvenlik hizmetleri ve dış politika alanında faaliyet göstermeye ve ekonominin kontrolünü tamamen piyasaya bırakmaya başlamıştır.

Serbest piyasa ekonomisini ilk benimseyen ülkeler olan ABD, İngiltere ve AB ülkeleri, olumlu sonuçlar almış, krizi aşarak ekonomilerini canlandırmayı başarmışlardır. 1980'lerin sonundan itibaren batılı devletler, gelişmekte olan ülkelerin serbest piyasa ekonomisini benimsemelerini, korumacı ve kapalı politikalardan vazgeçerek ekonomilerini dışa açmalarını sağlamak için faaliyetler yürütmüşlerdir.

Bu faaliyetlerinde IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşları da kullanan batılı devletler borç içinde olan ülkelere kredi açarak onları serbest piyasa ekonomisi politikalarını benimsemeye zorlamışlardır. Sanayileşmesini tamamlayamamış gelişmekte olan ülkeler ise ekonomilerini dışa açarak batılı gelişmiş devletlerin mallarını kolayca satabileceği ülkeler haline gelmiş ve kalkınmaları yavaşlamıştır.

Türkiye’de 1923-1960 yılları arasında özel sermaye birikimi yetersiz olduğundan yatırımları devlet yapmış, karma ekonomi ve devletçilik politikalarıyla özel sektör de güçlendirilmeye çalışılmıştır. 1960 yılından sonra planlı ekonomi dönemine geçilmiş DPT öncülüğünde kalkınma planları hazırlanmaya başlanmıştır. 1960-1980 yılları arasında çıkarılan kalkınma planlarında kamu yatırımları ve özel sektörün yapacağı yatırımların birbirini tamamlayacak şekilde planlanması öngörülmüştür.

Planlı kalkınma döneminde hazırlanan kalkınma planlarında, hantallaşan devletin yeniden yapılandırılmasının gerektiği belirtilmiş ve devletin küçültülerek özel sektörün güçlendirilmesinin formülleri aranmıştır. 1960-1980 döneminde idari reform anlayışıyla yürütülen reform süreci, 1980 sonrası yapısal uyarlama anlayışıyla devam etmiş ve ekonomide kamu ve özel sektör yatırımlarının birlikte yürütülmesi anlayışı terkedilerek, devletin tamamen ekonomiden elini çekmesi ve ekonominin kontrolünü piyasaya bırakması anlayışı hâkim olmuştur. Devletin yeniden yapılandırılması konusunda ilk köklü değişiklikler içeren reform düzenlemesi 1980 darbesi sonrası darbe yönetimi tarafından uygulanan 24 Ocak kararlarıdır.

Türkiye’de 24 Ocak kararlarıyla ithal ikameci sanayileşme politikaları terkedilerek ihracata dayalı politikaların benimsenmesi, ekonominin dışa açılması, dış ticaretin serbestleştirilmesi politikaları neticesinde zaten verimsizleşmiş KİT’lerin mali yapıları iyice bozulmuştur. KİT’lerin ürettiği mal ve hizmetlerin fiyatlarına zam yapılması da hükümet tarafından popülist nedenlerle engellenince, KİT’ler mevcut personel ve faiz giderleriyle işletmeciliği sürdüremez hale gelmiş ve özelleştirmeler gündeme gelmiştir.

1990’larla birlikte özelleştirmeler ve serbestleştirmeler hızlanmış demiryollarının serbestleştirilmesi çalışmaları da bu dönemde başlamıştır. 1990’larda başlayan çalışmalar 2000’li yıllarda olgunlaşmaya başlamış ve 2002 yılında özel sektörün kendi vagonlarıyla demiryolu taşımacılığı yapmasına müsaade edilmiştir.

Bu sayede tren işletmeciliğinde tekel devam etse de demiryolu taşımacılığı sektörüne özel şirketlerin girmesi sağlanmıştır.

Türkiye’de demiryollarının serbestleştirilmesi Avrupa ülkelerindeki serbestleştirme süreci örnek alınarak gerçekleştirilmiştir. Altyapı ve işletmeciliğin hesaplarının ayrı tutulması, yolcu, yük ve bakım işlerinin hesaplarının ayrı takip edilmesi, devlet sübvansiyonlarının takibinin şeffaflaştırılması, ülkeler arasında karşılıklı tren işletilebilirliğinin emniyetli şekilde sağlanması Avrupa ve Türkiye demiryolu reformunun temel prensipleri olmuştur.

TCDD’nin yeniden yapılandırılması amacıyla 1996-2013 döneminde birçok rapor hazırlanmıştır. Yabancı danışmanlık şirketlerine hazırlattırılan bu raporlar Türk demiryollarının AB normlarına uygun şekilde yeniden yapılandırılmasını amaçlamıştır. Bu raporlarda özetle; kurumun küçültülmesi, asli faaliyetleri dışındaki tüm hizmetlerin taşeronlaştırılması, kurumun zarar eden faaliyetlerden çekilmesi, organizasyon yapısının sadeleştirilmesi, personel sayısının azaltılması, gayri menkullerin satılması, bakım giderlerini azaltmak için işlek olmayan tüm bakım atölyelerinin kapatılması ve hizmet alımına gidilmesi, altyapı-işletmecilik ve yolcu, yük, araç bakım birimlerinin hesaplarının ayrı takip edilmesi, güvencesiz esnek istihdam politikalarının yürütülmesi ve toplu işten çıkarma gibi uygulamalar tavsiye edilmektedir.

Türkiye’de demiryollarının serbestleştirilmesinde dış dinamiklerin etkisi Tablo 23’de karşılaştırmalı olarak gösterilmiştir:

Tablo 23. Türkiye’de Demiryollarının Serbestleştirilmesinde Dış Dinamiklerin Etkisi

Türkiye’de Demiryollarının Serbestleştirilmesinde Dış Dinamiklerin Etkisi		
KAYNAK	ÖNERİLEN	GERÇEKLEŞME DURUMU
AB müktesebatının 14. fasıl’ı kapsamında bulunan demiryolu sektörüyle ilgili tarama süreci neticesindeki tespitler	Demiryolu sektörünün serbestleştirilmesi, altyapı işletmeciliği ile demiryolu işletmeciliğinin birbirinden ayrılması, karşılıklı işletilebilirlik için gerekli organizasyon yapısının ve kurumların oluşturulması, demiryolunda emniyetli seyri sağlayacak bir emniyet yönetim sisteminin kurulması, altyapıya erişim koşullarının serbest rekabeti sağlayacak şekilde belirlenmesi ve yük taşımacılığının serbestleştirilmesi.	AB tarafından talep edilen bu hükümlerin tamamına, 2013 yılında çıkarılan serbestleştirme kanunu ve sonrasında çıkarılan yönetmeliklerde yer verilmiş ve uygulamaya geçirilmiştir.
91/440 sayılı AB direktifi	Altyapı ve işletmecilik hesaplarının birbirinden ayrılması	Gerekli düzenlemeler yapılarak gerçekleştirildi.
95/18 sayılı AB direktifi	Lisanslamayla ilgili kriterler belirlemiş ve yetkili kuruluşların oluşturması.	Gerekli düzenlemeler yapılarak gerçekleştirildi.
2001/12/EC direktifi	Yük taşımacılığında tam rekabetin sağlanması.	Gerekli düzenlemeler yapılarak gerçekleştirildi.
2001/14/EC direktifi	Altyapı ücretlendirmesi ve güvenlikle ilgili düzenlemelerin yapılması.	Altyapı ücretlendirilmesi AB direktiflerinde belirtilen kriterlere uygun olarak oluşturulmuş bir formülasyona göre hesaplanmaktadır.
91/1893 EEC direktifi;	Kamu hizmeti yükümlülüğü, çapraz yardımların azaltılması ve şeffaflığın artırılması.	Gerekli düzenlemeler yapılarak gerçekleştirildi.
2007/59/EC yönergesi;	Birlik üyesi ülkelerde tren kullanan makinaların sertifikası	Gerekli düzenlemeler yapılarak gerçekleştirildi.
2008/57/EC yönergesi	Karşılıklı işletilebilirlik.	Gerekli düzenlemeler yapılarak gerçekleştirildi.
Booz Allen & Hamilton Raporu	TCDD’nin asli görevi olan işletmecilik ve altyapı hizmetlerinin dışındaki işlerin gelir-giderlerinin ve hesaplarının ayrı takip edilmesi.	Gerekli düzenlemeler yapılarak gerçekleştirildi.
Booz Allen & Hamilton Raporu ve Halcrow Raporu	Hükümet ticari olmayan, sosyal devletin gereği olarak yapacağı taşımaları özel bir ticari sözleşmeyle (Kamu Hizmeti Yükümlülüğü) TCDD veya bir başka şirkete yaptırabilmelidir. Hükümetle TCDD’nin ilişkileri ticari sözleşmelerle şeffaf şekilde belirlenmeli ve yürütülmelidir.	Gerekli düzenlemeler yapılarak gerçekleştirildi.
Booz Allen & Hamilton Raporu ve CANAC Raporu	Sağlık hizmetleri ve liman hizmetleri gibi demiryolu işletmeciliğiyle doğrudan ilgili olmayan, kurumun asli görevleri arasında yer almayan birimler TCDD’den ayrılmalı, özelleştirilmeli ya da kapatılmalıdır.	TCDD 'ye ait olan Demiryolu Hastanesi TCDD bünyesinden ayrılarak Sağlık Bakanlığı'na bağlanmış, TCDD sağlık dairesi başkanlığı kapatılarak, ilgili birimler TCDD destek dairesi başkanlığına bağlanmıştır. Ayrıca bu süreçte TCDD'ye ait limanların neredeyse tamamı özelleştirilmiş olup, TCDD bünyesinde sadece 2 liman kalmıştır. Bunlardan İzmir Limanı'nın özelleştirme süreçleri devam etmekte, Haydarpaşa Limanı ise TCDD bünyesinde devam etmektedir.
Booz Allen & Hamilton Raporu ve CANAC Raporu	Yöneticilerin yerinde ticari kararlar verebilmesi için karar destek sistemleri ve yönetim bilgi sistemlerinin önemi büyüktür. Bu manada bilişim altyapısı ve yatırımları geliştirilmelidir.	TCDD'de yöneticilerin kullanması için karar destek sistemi ve bilişim altyapısı kurumsal kaynak yönetimi projesi kapsamında HAVELSAN şirketi tarafından yapılmıştır.
CANAC Raporu	TCDD'de çalışan personel sayısının hızlı şekilde azaltılması.	6461 sayılı kanun kapsamında, bir sefere mahsus olmak üzere; TCDD'de emeklilik yaşını ve hizmet yılını doldurmuş personele, emeklilik ikramiyesi kademeli olarak %40' kadar fazla ödenmiş ve yaşlı personelin emekliliği teşvik edilerek toplu personel azaltılması yoluna gidilmiştir.

Tablo 23’de görüldüğü gibi Türkiye’de demiryollarının serbestleştirilerek yeniden yapılandırılması sürecinde hazırlanan AB-Dünya Bankası destekli raporlarda ve Türkiye-AB müzakereleri kapsamında AB tarafından hazırlanan raporlarda belirtilen ve talep edilen temel hususlar Türkiye’de 2013 yılı sonrası çıkarılan mevzuatlarda yer bulmuş ve hayata geçirilmiştir.

Demiryolu sektörü serbestleşme sonrası çok paydaşlı bir yapıya kavuşmuştur. Altyapı ve tren işletmeciliği işleri birbirinden ayrılmış ve tren işletmeciliği yapmak üzere TCDD Taşımacılık A.Ş. adında bir taşımacılık şirketi kurulmuştur. TCDD ise altyapı yatırımları ve işletmeciliği yapan ve demiryolu trafiğini tekel olarak yöneten bir konuma gelmiştir. Serbestleşen demiryolu sektöründe tam rekabet ortamının oluşması ve sürdürülebilmesi için DDGM kurulmuş ve sektörde denetime başlamıştır. Sektör; TCDD, Taşımacılık A.Ş., DDGM, demiryolu şirketleri, Kaza Araştırma ve İnceleme Kurulu ve Demiryolu Koordinasyon Kurulu’ndan oluşan çok paydaşlı ve karmaşık bir yapıya kavuşmuştur ve bu karmaşık yapının işleyişte koordinasyon sorunlarını da beraberinde getireceği düşünülmektedir.

6461 sayılı Demiryolu Ulaştırmasını Serbestleştirme Kanunu sonrası sektör liberalleşmiş ancak özel demiryolu şirketleri sektöre henüz girememiştir. TCDD, demiryolu altyapısının özelliklerini ve kullanım tarifesini şebeke bildiriminde ilan etmiş ancak demiryolu şirketleri kapasite tahsisi için başvuruda bulunmamıştır. Avrupa Birliği’nin demiryolu işletmeciliğiyle ilgili normlarına uyum amaçlı belirlenen araç, personel, şirket yetkilendirme ve tescili, emniyet yönetim sistemi kurulması gibi bazı zorunluluklar da demiryolu şirketlerinin sektöre girmesini geciktirmiştir. Sektörde altyapı kullanım bedeli sembolik rakamlar olsa da, sektörün yeni yapısına uyumla ilgili maliyetler de yekûn oluşturmaktadır. Demiryolu şirketleriyle yapılan şifai görüşmelerde 2018 yılında hazırlıklarını tamamlayarak sektöre girecekleri öğrenilmiştir.

Özel sektörün düşük maliyetleri ve esnek yönetim anlayışı düşünüldüğünde Taşımacılık A.Ş.’nin özel sektörle rekabet edebilmesi için maliyetlerini ciddi oranda azaltması gerekmektedir. En büyük maliyet kalemleri ise personel, enerji ve bakım maliyetleridir. Ayrıca kurum taşımacılık sektöründeki pazar payını artırabilmek için yük portföyünü genişletmek, bunun için de taşıyacağı yükün yapısına uygun vagon yatırımı yapmak zorundadır ve bu da kuruma ciddi bir maliyet oluşturmaktadır.

6461 sayılı Demiryolu Ulaştırmasını Serbestleşme Kanun’unda Taşımacılık A.Ş.’nin 5 yıl mali olarak destekleneceği belirtilmiştir. Bu tarihten sonra kârlı olmayan yolcu taşımacılığı hizmetleri kamu hizmeti yükümlülüğü sözleşmeleriyle sübvansiyon edilmeye devam edecek ancak yük taşımacılığında sübvansiyon söz konusu olmayacaktır. Kurumun özellikle elektriksiz hatlarda dizel trenlerle yapılan yük taşımalarını enerji maliyeti yüksek olduğu için devlet sübvansiyonu olmadan sürdüremeyeceği düşünülmektedir.

Kamu hizmeti yükümlülüğü sözleşmelerinin 5 yıl boyunca Taşımacılık A.Ş. eliyle yürütüleceği kanunda belirtilmiştir. Sonraki yıllarda bu hizmetler ihale yoluyla piyasadan karşılanabilecektir. Devletin, kamu hizmeti yükümlülüğü kapsamında yapılacak tren işletmeciliğini özel sektöre daha uygun fiyata ihale edebileceği açıktır. Kamu hizmeti yükümlülüğü kapsamındaki yolcu taşımacılığı işlerinin önümüzde yıllarda özel sektöre yaptırılıp yaptırılmaması kararı hükümetin vereceği siyasi bir karardır.

TCDD’nin yaptığı birçok lojistik yatırımına rağmen yük taşımacılığında maliyetler hâlâ çok yüksektir. Bir lojistik merkezden art arda çıkacak olan bir kamu, bir de özel sektör treninin olacağını düşündüğümüzde, özel sektörün daha düşük personel ve bakım maliyetleriyle yükü çok daha düşük fiyatlara taşıyacağı ve yük sahibinin yükünü özel sektör trenlerine taşıtacağı da açıktır. Demiryolu altyapı kapasitesinin kısıtlı olduğunu da düşünürsek bu durum devletin demiryolu yük pazarındaki payını belirli bir dönemde azaltmak zorunda kalacağı ve özel şirketlerin sektördeki pazar payının yükseleceği tahmin edilmektedir.

Taşımacılık A.Ş. maliyetleri azaltma konusunda yoğun çalışmalar yürütse de TCDD’nin bağlı ortaklığı statüsünde bir KİT olarak kurulduğundan köklü reformlar yapacak yetkiye sahip değildir. Ayrıca tabi olduğu personel mevzuatı ve kamu ihale mevzuatı nedeniyle maliyetlerini özel sektörle piyasada rekabet edecek ölçüde azaltması da zor görünmektedir. Taşımacılık A.Ş.’nin kamu hizmeti yükümlülüğü ihalelerini alıp alamayacağı, zarar ettiği faaliyetlerden çekilip çekilmeyeceği, büyük yabancı demiryolu şirketlerinin piyasaya hâkim olup olmayacağı belirsizlik taşımaktadır.

Serbestleştirilen sektörlerde devlet zaman içinde sektörden kısmen çekilerek özel sektöre alan açmıştır. Örneğin elektrik dağıtım sektöründe devlet tekeli

kaldırıldıktan sonra özel sektörün; elektrik dağıtım altyapısına paralel hatlar kurarak devletle bir rekabete girişmesi, sektörde fiyatları düşürüp hizmet kalitesini yükselterek tüketiciler lehine bir durum oluşturması teknik olarak mümkün değildir. Burada demiryolu sektöründe olduğu gibi bir altyapı kısıtlılığı söz konusudur. Bu nedenle devlet, mevcut dağıtım şirketlerini sırayla özelleştirmeye başlayıp elektrik dağıtım sektöründen çekilmeye başlamıştır. Günümüzde devlet, elektrik dağıtım sektöründen tamamen çekilemese de nihai amacının bu olduğu düşünülmektedir.

Devlet'in, serbestleşmeyi sağladıktan sonra işletmeciliği kısmen veya tamamen özel sektöre devretme eğiliminde olduğu görülmektedir. Demiryollarında da aynı durum söz konusu olup, devlet altyapı işletmeciliğine ve yatırımlarına devam etmekte ancak işletmecilik konusunda belirsizlikler bulunmaktadır.

Türkiye'de demiryollarının serbestleştirilme süreci değerlendirildiğinde; çıkarılan mevzuatın büyük oranda AB direktifleri referans alınarak hazırlandığı görülmektedir. 1996-2013 yılları arasında AB ve Dünya Bankası desteğiyle yabancı danışmanlık şirketlerine hazırlattırılan raporların, Dünya Bankası ve IMF'in Türkiye'ye kullandığı kredilerin ön koşullarında belirtilen ilkelerin ve AB direktiflerinin büyük oranda paralellik gösterdiği ve serbestleşen Türk demiryolu sektörünün çerçevesini oluşturduğu gerçeğine çalışma sonunda ulaşılmıştır.

Türkiye'de demiryolu sektöründe tam rekabet ortamı sağlandıktan ve özel şirketler hazırlıklarını tamamlayarak sektöre uyum sağladıktan sonra, devletin demiryolu taşımacılık şirketi olan TCDD Taşımacılık A.Ş.'nin mevcut maliyetleriyle özel sektörle rekabet etmesi zor görünmektedir. Özellikle yük taşımacılığına özel sektörün ilgisi yüksek olup, devlet sübvansiyonları kalktıktan sonra Taşımacılık A.Ş.'nin maliyetlerini yeterince azaltamayarak yük taşımacılığından kısmen çekilmesi beklenmektedir. Yolcu taşımacılığında ise devletin işletmecilikten çekilip çekilmeyeceği hükümetin vereceği siyasi karara bağlıdır.

KAYNAKÇA

- AB, (2001), “2001 Yılı Ulusal Programı”, <http://www.ab.gov.tr/195.html> (02.01.2017).
- Ardıç, H (2005) *1994 ve 2001 Yılı Ekonomik Krizlerinin Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Bilançosunda Yarattığı Hareketlerin İncelenmesi*, Ankara: TCMB Uzmanlık Tezi.
- Aslan, O.E (2012) *Devlet Bürokrasisi ve Kamu Personel Rejimi*, Ankara: İmge Kitapevi yayınları.
- Aslan, O. E (2011) “Maaş ilişkisi ve Türkiye’de memur maaşları,” *Amme İdaresi Dergisi*, 44 (3), 134-137.
- Aslan, Onur Ender, *Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri*, TODAİE Yayını, Ankara 2006.
- Aslaner, A. (2006) “Kamu İdaresinde Yeniden Yapılanma Çalışmaları,” *Türk İdare Dergisi*, sayı: 453, 47-67.
- Ayyıldız, E (2005) *Konsolide Bütçe Transferleri İçinde KİT Transferlerinin Yeri*, Ankara: Maliye Bakanlığı Uzmanlık Araştırma Raporu.
- Bahçeci, S (1997) *Ortodoks ve Heterodoks istikrar Programları: Seçilmiş Ülke Örnekleri ve 1994 Türkiye Deneyimi*. Ankara: DPT Yayını.
- Balcı, A., (2017) “Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri”, <http://www.canaktan.orgpolitikakamuda-kalitebalci.pdf> (01.03.2017).
- Bayramoğlu, S. (2003) “Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim,” *Praksis* 7, 85-116
- Boratav, K. ve Akyüz Y (2002), “Türkiye’de Finansal Krizin Oluşumu,” *İktisat İşletme ve Finans Dergisi*, 17 (197), 14-45.
- Boratav, K. (2003) *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2009*, Ankara: İmge Kitapevi Yayınları.
- Booz, (1996) *Booz Allen&Hamilton Raporu TCDD*, (1996) Booz Allen&Hamilton LTD.

Briggs, A. "The Welfare State at Historical Perspective", *Archives Européennes de Sociologie*, Vol.: 2, Issue: 2, 1999, s. 221-259.

CANAC, (2005) *CANAC Raporu*, TCDD İşgücü Yeniden Yapılandırma A,B,C,D Raporları.

Clarke, J., Hughes, G., Lewis, G. ve Money, G (1998) "Introduction: The Meaning of the Welfare State," *Social Policy: Welfare, Power and Diversity*, NewYork: Open University Press, s. 1.

Çelebi, K (1998) *Türkiye'deki Ekonomik istikrarsızlığın Dışsal-Yapısal Nedenleri ve istikrar Politikaları*, Manisa: Emek Matbaacılık.

Çörtük, O (2006), *Türkiye IMF İlişkileri ve İlişkilerin Hesap Bazında İşleyişi*, Ankara: TCMB Uzmanlık Tezi.

DPT, (1963) "Birinci 5 yıllık Kalkınma Planı" <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/9/plan1.pdf> (10.01.2017).

DPT, (1968) "İkinci 5 yıllık Kalkınma Planı" <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/8/plan2.pdf> (10.01.2017).

DPT, (1973) "Üçüncü 5 yıllık Kalkınma Planı" <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/7/plan3.pdf> (10.01.2016).

DPT, (1979) "Dördüncü 5 yıllık Kalkınma Planı" <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/6/plan4.pdf> (10.01.2016).

DPT, (1985) "Beşinci 5 yıllık Kalkınma Planı" <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/5/plan5.pdf> (10.01.2016).

DPT, (1990) "Altıncı 5 yıllık Kalkınma Planı" <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/4/plan6.pdf> (10.01.2016).

DPT, (1996) "Yedinci 5 yıllık Kalkınma Planı" <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/3/plan7.pdf> (10.01.2016).

DPT, (2001) "Sekizinci 5 yıllık Kalkınma Planı" <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/2/plan8.pdf> (10.01.2016).

DPT, (2007) "Dokuzuncu 5 yıllık Kalkınma Planı" <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/1/plan9.pdf> (10.02.2016).

DPT, (2014) "Onuncu 5 yıllık Kalkınma Planı" <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu%20Kalk%C4%B1nma%20Plan%C4%B1.pdf> (10.02.2016).

- Dinçer, Ö., Yılmaz, C (2003) *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimin Değişimi*, Ankara: Başbakanlık Yayınları. http://fbemoodle.emu.edu.tr/pluginfile.php/38264/mod_resource/content/3/YAPILANMA.pdf (07.10.2016).
- Ener, M. ve Siverekli, D (2004) *Küreselleşen Dünyada IMF Politikaları Ve Türkiye*, Ankara: Roma Yayınları.
- Eşleştirme, (2007) *Eşleştirme Projesi*, (2007) Türk Demiryolu Sektörünün Yeniden Yapılanması ve Güçlendirilmesi, Almanya Demiryolları (DB).
- European, (2001), “European Commission, First railway package of 2001”, http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2001_en.htm (07.08.2016).
- European, (2004), “European Commission, Second railway package of 2004”, http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2004_en.htm (07.08.2016).
- European, (2007), “European Commission, Third railway package of 2007”, http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2007_en.htm (07.08.2016).
- European, (2013), “European Commission, Fourth railway package of 2013”, http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2013_en.htm (07.08.2016).
- Finansman, (2016), “KİT Finansman Kararnameleri”, <https://www.hazine.gov.tr/tr-TR/Mevzuat-SunumSayfasi?mid=351&cid=33&nm=298> (01.04.2016).
- GATS, (2016) Hizmet Ticareti Genel Anlaşması. <http://www.antimai.org/gr/peodtu.htm> (01.11.2016).
- GATS, (2017) GATS Anlaşması, (2017) <http://www.ekonomi.gov.tr/portal/faces/home/hizmetTicareti/uluslarara-siliskilerH-HizmetTicaretiAnlasmalari-GATS/> (01.11.2017).
- Gül, H., Aktel, M., “*Tarihsel Bir Bakış Açısıyla Kamu ve Yerel Yönetimler Reformu*”, Yerel Yönetimler Kongresi, Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı, Biga/ Çanakkale: Aralık–2004
- Güler, B.A (1995) “Kamu Yönetimi ve Dünya Bankası,” *Amme İdaresi Dergisi*, 28 (3), 19-29.
- Güler, B. A. (1996), *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarlama Politikaları*, Ankara: TODAİE Yayını.
- Güler, B. A. (2003) “*Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları*” Bildiri. <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/personelreform.pdf> (20.12.2017)
- Güler, B. A (2005) *Devlette Reform Yazıları*, Ankara: Paragraf Yayınları
- Güler, B. A. (2016) “*Yapısal uyarlanma reformları ve Devlet*,” Türk-İş Yıllığı, C.2. http://www.birgulaymanguler.net/files/aa_birgul7.pdf (2016, 1 Kasım)

- Gülsözlü, B. A. (2004) *1980 Sonrası Dönemde Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları Ve İstihdam Üzerine Etkileri*, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Yüksek Lisans Tezi.
- GÜVEN, T. C., (1998) “Cumhuriyet’in 75. Yıl dönümünde Dış Ticaretimizin Geçmişi ve Bugünü”, *Dış Ticaret Müsteşarlığı Dış Ticaret Dergisi*, Özel sayı, 26-40.
- Güzelsarı, Selime (2003), “Neo-Liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli”, *Amme İdaresi Dergisi*, 36 (2), 17-34
- Gomez ve Ibanez J. A (2004), “*Railroad Reform: An Overview Of The Options*”, Draft Paper to be Presented at the Conference on Railway Reform Rafael Del Pino Foundation, 18-19 Eylül 2004 Madrid
- Gomez-Ibanez J. A. ve G. D. RUS (2006), *Competition in the Railway Industry: An International Comparative Analysis*, Edward Elgar Publishing, Inc, UK.
- Haggard S (1994) “*Voting for Reform-Democracy, Political Liberalization and Economlc adjustment*”, Oxford: Oxford University Press.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/116811468760536681/pdf/multi0page.pdf>
- Halcrow, (2003) Raporu, (2003) *Devlet Demiryolları Farklılık Analizi ve Eylem Planı*, Halcrow Group Limited & Carl Bro
- Havacılık sempozyum, (2006) Türkiye’de İç Hatlarda Serbestleşme ve Geleceği, Havacılık 6. Sempozyumu, Nevşehir, 12-14 Mayıs.
http://www.academia.edu/24624608/T%C3%BCrkiyeDe_%C4%B0%C3%A7_Hatlarda_Serbestle%C5%9Fme_Ve_Gelece%C4%9Fi (01.08.2016)
- IMF, (2016) IMF Hakkında Genel Bilgiler, <http://www.imf.org/external/about.htm>, (01.03.2016)
- IPA, (2013) *Demiryolu Reformuna Yönelik Teknik Yardım Projesi*, ECORYS Nederland BV (NL)
http://www.demiryoluduzenleme.org/DDGM/raporlar/Inception_Report/D_GRR_Inception_Report_24_10_14_Final_TR.pdf (01.08.2016)
- İkraz, (1985) Tarım Sektörü Uyum İkraz Anlaşması, RG: 13.7. 1985. 1881
- İkraz, (1992) Enerji Sektörü Uyum ikrazı anlaşması, RG: 1.7. 1987, 19504.
- İkraz, (1981) İşgücü Yoğun Sanayi Projesi İkraz Anlaşması, RG: 28.5.1981. 17353
- İkraz, (1985) Tarım Sektörü Uyum İkraz Anlaşması, RG: 13.7. 1985. 1881
- İkraz, (1992) Enerji Sektörü Uyum İkrazı Anlaşması, RG: 1.7. 1987, 19504.
- İkraz, (1981) İşgücü Yoğun Sanayi Projesi İkraz Anlaşması, RG: 28.5.1981. 17353.

- TCDD İstatistik (2015) TCDD İstatistik Yıllığı, (2011-2015)
<http://www.tcdd.gov.tr/files/istatistik/20112015yillik.pdf> (01.06.2016).
- TCDD İstatistik (2014) TCDD İstatistik Yıllığı TCDD, 2010-2014
<http://www.tcdd.gov.tr/files/istatistik/20102014yillik.pdf> (01.04.2016)
- BÜMKO, (2014) Kamu Sektörü İstihdam Sayıları (2016, 01 Aralık)
<http://www.bumko.gov.tr/TR,908/kadro-istatistikleri.html>
- Kalağan, (2010) “Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisinde Yeniden Yapılanma ve Yönetmelik Reform Çalışmaları,” *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 2 (1), 65-84.
- Kalkınma, (2003), “58. Hükümet Acil Eylem Planı”,
<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/EylemVeDigerPlanlar/Attachments/13/58.H%C3%BCk%C3%BCmetAcilEylemPlan%C4%B1.pdf> (01.08.2016).
- KAİK, (2016) Kaza Araştırmaları İnceleme Kurulu Hakkında Genel Bilgi.
<http://www.kaik.gov.tr> (12.08.2016).
- Kepenek, Y. ve Yentürk, N (2000) *Türkiye Ekonomisi*, İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Kiely, R (1998), “Neo-liberalizm Revised A Critical Account of World Bank Concept of Good Governance and Market Friendly Intervention”, *Capital and Class*, (64), 63-88.
- Kilci, M (1994) *Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları (1984-1994)*, Ankara: DPT Yayınları.
- Kline, S. (2002) *Türk Havacılık Kronolojisi*, Çalı Grafik Yayın. 1. Baskı.
- Kurosaki F. (2008), An Analysis of Vertical Separation of Railways, *Institute For Transport Studies*, The University Of Leeds.
- Kurt, M., Uğurlu, Ö. Y (2007) “Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliği'nin Rolü: İlerleme Raporları İçerik Analizi,” *Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi*, 9 (11), 81-109.
- Kuyucuklu N (1993) *Türkiye İktisadı*, İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Martin B (2002), “British Rail Privatisation: What Went Wrong?”,
<http://www.publicworld.org/docs/britrail.pdf> (01.03.2016).
- Mihail, (2017) Gorbacov Biografisi,
https://tr.wikipedia.org/wiki/Mihail_Gorba%C3%A7ov (10.01.2017).
- Nash C. ve TRUJILLO C. R (2004), “Rail Regulatory Reform in Europe- Principles and Practice” Paper presented at the Conference on Competition in the Rail Industry, Eylül 2004 Madrid.

- OECD, (1997), “*Railways: Structure, Regulation and Competition Policy*” OECD Policy Roundtables, No. DAF/CLP (98)1.
- OECD, (2005), “Structural Reform in the Rail Industry”, OECD Policy Roundtables No.DAF/COMP (2005)46.
- OİB, (2016) Türk Hava Yolları http://www.oib.gov.tr/portfoy/thy/thy_index.htm (02.0.2016).
- Orkunoğlu, F.I (2010), “Özelleştirme ve Alternatifleri,” *Akademik Bakış Dergisi*, (22), <http://www.akademikbakis.org> (03.11.2016).
- EMO, (2016) Rejeneratif Enerji, Elektrik Mühendisleri Odası http://www.emo.org.tr/ekler/dceb0ffa039ab83_ek.pdf?dergi=101 (04.02.2016).
- Rota, Y. (2016) “Özel Sektörün Demiryolu beklentisi”, Yaşar Rota Köşe Yazısı <http://www.dtd.org.tr/blog/45/ozel-sektorun-demiryolu-beklentileri> (01.05.2016).
- Saylan, G (2000) *Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş Kritik ve Reform Önerileri*, İstanbul: TESEV Yayınları.
- DTD, (2016), “Demiryolu Sektöründe Serbestleşme, Olası Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, Demiryolu Taşımacılık Derneği, <http://www.dtd.org.tr> (03.12.2016).
- Servantie, D (2015) “AB ve Türkiye Demiryolu Politikalarının Karşılaştırmalı” Analizi, İktisadi Kalkınma Vakfı Değerlendirme Notu http://www.ikv.org.tr/images/files/Degerlendirme_180.pdf (05.08.2016).
- SETA, (2013) Türkiye IMF İlişkilerinde Yeni Dönem. http://file.setav.org/Files/Pdf/20130513102743_turkiye-imf-iliskilerinde-yeni-donem.pdf (2016, 10 Aralık).
- Süleyman, Y (2006) *Türkiye’de Kullanılan Özelleştirme Yöntemlerinin Analizi*, İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Şebeke bildirimi, (2017) TCDD 2017 Yılı Şebeke Bildirimi, <http://www.tcdd.gov.tr/files/sebekebildirimi/2017sebekebildirimi.pdf> (01.04.2017).
- Takım, A (2011) “Türkiye’de 1960-1980 Yılları Arasında Uygulanan Kalkınma Planlarında Maliye Politikaları,” *Maliye Dergisi*, (160),154-176.
- Tangül, Ö (2014) *Avrupa Birliği Demiryolu Reformu Deneyimleri ve Türk Demiryolu Sektöründe Serbestleşme Çalışmaları*, Ankara: Ulaştırma ve Haberleşme Uzmanlığı Tezi.
- Taşımacılık A.Ş., (2017) TCDD Taşımacılık A.Ş. Organizasyon Şeması, <http://www.tcddtasimacilik.gov.tr/> (01.03.2017).

- TBMM, (2014) Manisa Milletvekili Erkan AKÇAY'ın 7/44307 esas nolu Soru Önergesine Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının verdiği 08/10/2014 tarih ve 13888723 numaralı cevap yazısı. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/yazili_sozlu_soru_sd.sorgu_sonuc?taksim_no=7&kullanici_id=15469921&sonuc_sira=20&bulunan_kayit=194&metin_arama=&icerik_arama= (7.12.2015).
- Tatar P., A (1996), Dünya Bankası: Kalkınmacılıktan 'İyi Yönetim' Söylemine", *Toplum ve Bilim*, (69), s. 6-61.
- TCDD, (2015), "TCDD 2015 Faaliyet Raporu", <http://www.tcdd.gov.tr/files/istatistik/2015faaliyetraporu.pdf> (07.08.2016).
- TCDD, (2016), "TCDD Ana statüsü", <http://www.tcdd.gov.tr/content.php?cntId=912> (01.09.2016).
- TCDD, (2017) TCDD Tarihçesi, <http://www.tcdd.gov.tr/content/31> (01.08.2016).
- TCDD bakım, (2009), "*TCDD Bakım Programının İncelenmesi Raporu*", (2009) R&H Railway Consultants.
- TCDD Organizasyon, (2017) TCDD Organizasyon Şeması, <http://www.tcdd.gov.tr/organizasyon-semasi+m75> (01.04.2017).
- TCDD Yatırım, (2017) "2003-2017 dönemi demiryolu yatırımları", <http://www.tcdd.gov.tr/haberler/TCDD%20B%C3%9CT%C3%87E,%20YATIRIM,%20EYS%20VE%20YEN%C4%B0DEN%20YAPILANMA%20%C3%87ALI%C5%9ETAYI/1946> (01.05.2017).
- Tekgıda, (2016), "Kemal Derviş Kanunları", <http://www.tekgida.org.tr/Oku/10993/Kemal-Dervisin-15-Kanunu-Neydi?> (05.11.2016).
- TORTOP, N., İsbir, E. G., AYKAÇ, B., Yayman, H., Özer, M.A., *Yönetim Bilimi*, Nobel Yayınları, Ankara, 2016.
- ÖVGÜN, B., (2009) *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsü Olgusu*, Ankara: Mülkiyeliler Birliği Yayınları
- TEK, (1992) TEK Yeniden Yapılanma Projesi ikraz anlaşması, RG: 24.2.1992, 821152.
- Thompson L (1997) "World Bank Support for Developing Railways of the World," *Japan Railway&Transport Review*, 4-15.
- THY, (2016) Türk Hava Yolları Tarihçesi <http://www.turkishairlines.com/tr-tr/kurumsal/tarihce> (01.05.2016).
- Türk, Y, Z., (2014), *Türkiye'de Özelleştirme Uygulamalarının Analizi*, Ankara: Kalkınma Bakanlığı Uzmanlık Tezi.
- TÜSİAD (1995) *Optimal Devlet*, İstanbul: TÜSİAD Yayınları.

UBAK, (2010) “Demiryolu yatırımları”, http://www.ubak.gov.tr/BLSM_WIYS/UBAK/TEMP/20091214_153603_204_1_2561.html (01.11.2016).

Üstüner, Y (2000) “Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu,” *Amme İdaresi Dergisi*, 33 (3), 15-31.



ÖZGEÇMİŞ

Kenan ÇALIŞKAN 1981 yılında İskenderun'da doğdu. Ortaöğretimini İskenderun Demirçelik Anadolu Lisesinde tamamladıktan sonra Gazi Üniversitesi Endüstri Mühendisliği bölümünden 2005 yılında mezun olmuştur. Askerlik vazifesini 2007 yılında tamamlayan Çalışkan, aynı yıl TCDD Genel Müdürlüğü'nde Endüstri Mühendisi olarak göreve başlamıştır.

Demiryollarında; satın alma, kurumsal kaynak yönetimi, iş güvenliği, emniyet yönetim sistemi ve altyapı kapasite planlama konularında çalışmalar yapmış ve halen TCDD Kapasite Dairesi Başkanlığı'nda görevine devam etmektedir. Evli ve 1 çocuk babası olan Çalışkan İngilizce bilmektedir.