

Türkiye Demiryollarında Serbestleştirme

14 Temmuz 2018'de alındı; 29 Eylül 2018'de kabul edildi.
Araştırma Makalesi

 Ali Osman SOLAK*

Öz

Bu çalışma, Türkiye demiryolu taşımacılık faaliyetlerine yönelik olarak 2013 yılında yapılan serbestleştirmeyi ele almış ve serbestleşmenin etkileri bağlamında sektörün geleceğine yönelik öngörülerde bulunmuştur. Serbestleşme sonrası sektörün yeniden yapılandırılmasında, Almanya modeli benimsenerek dikey ayrıştırma yoluna gidilmiş ve bu modele uygun yeni kurum ve kurullar ihdas edilmiştir. Önümüzdeki yıllarda, yüksek hızlı tren ve banliyö hatlarında özel sektörün yolcu taşımacılığı yapacağı öngörülmektedir. Konvansiyonel trenler ise özel sektör açısından yolcu taşımacılığı için cazip değildir. Yük taşımacılığı pazarında faaliyet gösteren tren işletmecilerinin ve rekabetin artacağı öngörülmektedir.

Anahtar Kelimeler: *Türkiye, Demiryolları, Serbestleştirme, Rekabet, Serbest Erişim*

* Doç. Dr., Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, aliosmansolak@ibu.edu.tr, **Orcid Id: 0000-0002-0919-4804**

Rail Liberalisation in Turkey

Received 14 July 2018; accepted 29 September 2018
Original Article

Ali Osman SOLAK 

Abstract

This study focuses on Turkish railways liberalization adopted in 2013 and predicts for the future of the industry in the context of the effects of liberalization. After the liberalization, the industry was restructured, the German model was adopted and vertical separation was carried out, and new models and institutions were established. It is expected/predicted that private train operators will operate on high-speed trains and suburban lines for passenger transportation in the coming years. Conventional trains are not attractive for the private sector in terms of passenger transport. The number of private train operators in the freight market and competition will increase.

Keywords: Turkey, Railways, Liberalisation, Competition, Open Access

GİRİŞ

Türkiye’de demiryolu taşımacılık faaliyetleri, 1 Mayıs 2013 tarihinde yürürlüğe giren 6461 sayılı “*Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkında Kanun*” ile serbestleştirilmiştir. Kanun, temelde Avrupa Birliği (AB)’ne uyum hedefi gözetilerek hazırlanmış olup demiryolu taşımacılık sektörü için bir dönüm noktası olmuştur. Bu makale, söz konusu serbestleşmeyle ilgili olarak temelde şu iki sorunun cevabını aramaktadır. Birincisi, serbestleşme süreci ve sonrasında oluşan kurumsal yapı nasıl olmuştur? İkincisi, piyasadaki firma sayısı ve rekabet açısından sektör gelecekte nasıl olur? Diğer ülkelerdeki serbestleşme sürecini ve serbestleşmenin etkilerini ele alan oldukça geniş bir literatür oluşmuş olup bu literatüre ikinci bölümde yer verilmiştir. Bu makale, Türkiye’de serbestleşme sürecini ve henüz erken olsa da serbestleşmenin kısa dönem etkilerini¹ ele alması açısından literatürdeki ilk makalelerden biri olup makalenin bu anlamda literatüre katkı sağlaması beklenmektedir.

Makalenin yapısı şu şekildedir. Takip eden birinci bölümde, serbest piyasa ve kamu müdahalesini gerektiren durumlarla ilgili olarak teorik arka plana ve ilgili literatüre yer verilmiş; ikinci bölümde, 6461 sayılı Kanun ve sonrasında getirilen düzenlemeler AB müktesebatına uyum hedefi gözetilerek hazırlanmış olduğundan, AB demiryolu mevzuatına yer verilmiş; üçüncü bölümde, Türkiye demiryolu sektörünün serbestleştirme öncesi görünümü resmedilmiş; dördüncü bölümde, Türkiye demiryolu sektöründe serbestleştirme sonrası oluşturulan kurumsal yapı, sektöre yönelik giriş, altyapıya erişim, kamu hizmeti yükümlülüğü, finansal destek konularındaki düzenlemeler ve taşımacılık pazarına girişler ele alınmış; beşinci bölümde, Türkiye demiryolu sektörünün geleceğine yönelik öngörülerde bulunulmuş; sonuç bölümünde ise genel bir değerlendirme yapılmıştır.

1. TEORİK ARKA PLAN VE İLGİLİ LİTERATÜR

Piyasaların serbestleştirilmesinin, dolayısıyla da rekabet artışının üretimde ve kaynak dağılımında etkinliği artırdığı, yenilik ve teknolojik

¹ Serbestleşmenin uzun dönem etkilerini rekabet, hizmet kalitesi ve fiyat gibi parametreler açısından değerlendirmek için henüz çok erken olup bu değerlendirmeyi yapabilmek için aradan belirli bir zaman geçmesi gerekir.

iyileşmeyi özendirdiği iktisat teorisinin temel kabullerinden biridir. Kamu müdahalesini gerektiren durumlar, piyasa başarısızlıkları ve piyasa mekanizmasının refah dağılımı açısından adil olmayan sonuçlar üretmesiyle sınırlıdır.² Bu durumlarda kamu müdahalesi, mal ve hizmetlerin kamu tarafından üretilmesi veya özel sektör tarafından üretilen mal ve hizmetlerin düzenlenmesi şeklindedir. Bu düzenlemeler, fiyat ve miktar düzenlemeleri, kalite ve performans düzenlemeleri, piyasaya giriş-çıkış düzenlemeleridir.

Ulaştırma sektöründe kamu müdahalesi, genellikle, doğal tekellerin ve dışsallıkların varlığından dolayıdır. Bunun yanı sıra özellikle yolcu taşımacılığında, sosyo-politik açıdan piyasanın ürettiği sonuçlardan memnun olunmaması nedeniyle nispeten güçlü kamu müdahalesi görülmektedir.³

Demiryolu taşımacılığında, piyasa yapısı ve kamunun rolü, ülkelere göre farklılık arz etmektedir. Bazı ülkeler pazarı çok erken dönemde serbestleştirmiş, bazı ülkeler ise halen kamu tekeli olarak işletmecilik yapmaktadır. Son yıllarda başta AB ülkeleri olmak üzere birçok ülkede, demiryollarının performansının artırılması için demiryollarında rekabetin artırılması gerekli görüldüğünden dolayı; demiryolu pazarı farklı seviyelerde de olsa serbestleştirilmiş ve yeniden yapılandırılmıştır.

Ülkeler açısından demiryolu taşımacılığındaki serbestleştirme süreci ve uygulamalarını ve serbestleşmenin sonuçlarını ele alan akademik çalışmalar önemli sayıya ulaşmıştır. Bu çalışmalarda: Charanwanitwong ve Fraszczyk (2018), EC (2016), Bošković ve Bugarinović (2015), Holvad vd. (2015), Finger (2014), Beria vd. (2012), IBM (2011), Nash (2008, 2010), Ludvigsen ve Osland (2009) Avrupa ülkelerindeki; Obermaier (2001) 15 AB üyesi ülke ve Japonya'daki; Kurosaki (2017) ve Mizutani (2005) Japonya'daki; Link (2012) Almanya'daki; Di Giulio (2016) Almanya ve İtalya'daki; Tomeš vd. (2014) Çek Cumhuriyeti'ndeki; Grushevska vd. (2016) Ukrayna'daki; Laurino vd. (2015) dünya geneli farklı ülkelerdeki; Busu ve Busu (2015) Romanya'daki; Alexandersson ve Rigas (2013) İsveç'teki; Santos vd. (2010) Portekiz'deki; Campos (2008) İspanya'daki; Everett (2006) Avustralya'daki; Campos (2001)

² ATİYAS, İ. ve B. ODER (2008), *Türkiye'de Özelleştirmenin Hukuk ve Ekonomisi*, TEPAV, Ankara, s.18-19.

³ SOLAK, A.O. (2016), "Regulations in Scheduled Intercity Coach Transport Sector in Turkey", *International Journal of Economics and Finance*, No: 8(8), s.33.

Brezilya ve Meksika'daki; Jones (2000) İngiltere'deki serbestleştirme süreci ve uygulamalarını ele almışlardır.

AB ülkelerinde farklı serbestleştirme uygulamaları söz konusu olup bunları temelde İngiltere, Almanya, Fransa modeli olmak üzere üç gruba ayırmak mümkündür. İngiltere, İsveç, Finlandiya, Danimarka, Portekiz, Norveç, Hollanda, Slovakya, Litvanya ve İspanya tarafından benimsenen İngiltere modelinde, altyapı yönetimi ve taşımacılık faaliyetlerinin farklı şirketler tarafından yerine getirildiği yapı mevcuttur. Bu şirketler kamu veya özel sektör mülkiyetinde olabilmektedir. Almanya, Avusturya, Belçika, İtalya, Letonya, Polonya ve Yunanistan tarafından benimsenen Almanya modelinde, altyapı ve işletmecilik aynı holding çatısı altında bulunan iki ayrı şirket tarafından işletilmektedir. Fransa, Estonya, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Slovenya ve Lüksemburg tarafından benimsenen Fransa modeli ise rekabetin olmadığı, finansman, muhasebe, planlama gibi anahtar kısımların ayrıldığı ve kısmen de karma diyebileceğimiz bir modeldir.⁴

Avustralya, Brezilya, Arjantin, Meksika, Kanada, Amerika Birleşik Devletleri (ABD), Japonya gibi ülkelerde -yük ve yolcu taşımacılığına göre farklılık arz etmekle birlikte- demiryolu işletmeleri ağırlıklı olarak dikey bütünleşik yapıda olup sektörde yatay ayırıştırma yoluna gidilmiş ve bu yolla kısmen de olsa "paralel rekabet"/"coğrafi rekabet" yaratılmaya çalışılmıştır.

Literatürde serbestleşmenin sonuçlarını ele alan akademik çalışmalar da bulunmaktadır. Tomeš (2017), Bougna ve Crozet (2016), Kleinova (2016), Sánchez vd. (2012), Cantos vd. (2010, 2012), Friebe vd. (2010) ve Asmild vd. (2009) Avrupa ülkelerindeki demiryolu reformlarının sonuçlarını; Vigren (2017), Jensen ve Stelling (2007) İsveç'teki demiryolu reformlarının sonuçlarını; Tomeš (2016) Çek Cumhuriyeti demiryollarındaki rekabetin sonuçlarını; Bergantino vd. (2015) İtalya demiryollarındaki serbestleşmenin sonuçlarını; Preston ve Robins (2013) İngiltere demiryollarındaki serbestleşmenin sonuçlarını;

⁴ CHARANWANITWONG, T. ve A. FRASZCZYK (2018), "Rail Liberalisation in Europe and Lessons for Thailand: Policy Makers vs. Academic Views", *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, No: 113, s.427-429; EUROPEAN COMMISSION (EC) (2016), *Report from the Commission to the European Parliament and the Council - Fifth Report on Monitoring Developments of the Rail Market*, Brussels, s.16; NASH, C. (2008), "Passenger Railway Reform in the Last 20 Years - European Experience Reconsidered", *Research in Transportation Economics*, No: 22(1), s.62.

Sharipov (2010) Kazakistan demiryollarındaki rekabetin etkilerini; Williams vd. (2005) Avustralya ve Yeni Zelanda'daki demiryolu özelleştirmelerinin sonuçlarını incelemiştir. Bu çalışmaların sonuçlarına göre, ülkelere göre serbestleştirmenin etkileri farklılık göstermekle beraber, genel itibarıyla bakıldığında serbestleştirmenin pazardaki firma sayısını fazla artırmadığı, bununla birlikte kısmen de olsa pazarı büyüttüğü, üretim etkinliğini ve hizmet kalitesini artırdığı, az da olsa fiyatları düşürdüğü görülmektedir. Altyapıya erişimin serbestleştirilmesi, pozitif etki yapmaktadır; ancak alt yapı ve işletmeciliğin ayrılmasının gerek etkinlik üzerinde gerekse talep artışı üzerinde etkisi olmamıştır. Serbestleştirmenin aynı anda tek bir pakette yürürlüğe girmesi yerine, birbirini takip eden uygulamalar şeklinde hayata geçirilmesi, etkinlik artışına daha fazla katkı sağlamaktadır.

2. AVRUPA BİRLİĞİ DEMİRYOLU MEVZUATI

6461 sayılı Kanun ve sonrasında getirilen düzenlemeler, AB ile yürütülen müzakereler çerçevesinde, AB müktesebatına uyum hedefi gözetilerek hazırlanmış olduğundan, Türkiye demiryollarının serbestleştirilmesine yer vermeden önce AB demiryolu mevzuatına yer verilmiştir.⁵

AB'de, serbestleştirme yoluyla demiryollarında rekabetin ve etkinliğin artırılması amacıyla getirilen ilk düzenleme, 1991 yılında Avrupa Komisyonu tarafından çıkarılan 91/440/EEC sayılı direktiftir.⁶ Bu direktif, AB'nin konuyla ilgili sonraki düzenlemelerine de temel oluşturmuştur. Direktif, ortak pazar çerçevesinde demiryollarının etkinliğinin artırılması amacıyla, demiryolu işletmelerinin yönetim bağımsızlığı ve finansal yapılarının iyileştirilmesi, altyapı ve işletme faaliyetlerinin muhasebesinin ve organizasyonel yapısının ayrılması gibi konularda düzenlemeler getirmiştir. Direktif ayrıca uluslararası demiryolu taşımacılığı yapan işletmelere, diğer üye devletlerin altyapısına erişim hakkı getirmiştir.

Avrupa Komisyonu 1995 yılında iki yeni direktif daha çıkarmıştır. 95/18/EC sayılı direktif⁷ demiryolu şirketlerinin yetkilendirilmesi/

⁵ Türkiye AB'ye girebilmek için 3 Ekim 2005 tarihinden itibaren müzakerelere başlamış olup yasal düzenlemelerini AB müktesebatına uyumlu hale getirmeye çalışmaktadır.

⁶ Council Directive 91/440/EEC, OJ L 237, 24.8.1991.

⁷ Council Directive 95/18/EC, OJ L 143, 27.06.1995.

ruhsatlandırılması ile ilgilidir. 95/19/EC sayılı direktif⁸ ise demiryolu altyapı kapasitesinin tahsisi ve altyapı kullanımının ücretlendirilmesine yönelik kuralları belirlemektedir.

Komisyon 1996 yılında, “Topluluğun Demiryollarının Canlandırılması İçin Bir Strateji” (*A Strategy for Revitalising The Community’s Railways*) başlıklı bir Beyaz Kitap (*White Paper*) yayımlamıştır.⁹ Kitapta, sektörün rekabete açılmasında fazla bir ilerleme kaydedilmediği yönünde değerlendirmelere yer verilmiş, demiryolu kullanımını artırmak için yeni bir demiryolu hizmetine ihtiyaç olduğu ifade edilmiş ve bunun için atılması gereken adımlar saptanmıştır.

Komisyon 2001 yılında, AB ortak ulaştırma politikasının oluşturulması kapsamında “2010 yılı için Avrupa Ulaştırma Politikası: Karar Zamanı” (*European Transport Policy for 2010: Time to Decide*) başlıklı diğer bir Beyaz Kitap yayımlamıştır.¹⁰ Kitapta, demiryollarıyla ilgili olarak, uluslararası yük taşımacılığı yapan demiryolu işletmelerinin Avrupa demiryolu şebekesine erişimi, güvenliğin artırılması, karşılıklı işletilebilirliğin geliştirilmesi ve politika ve çözüm üretmek için Avrupa Demiryolu Ajansı kurulması gibi konularda öneriler getirilmiştir.

Komisyon, 2001 yılından itibaren demiryolu kullanımını artırmak, karayolu tıkanıklığını ve karbon emisyonlarını azaltmak, rekabeti ve demiryolu hizmetlerinin kalitesini artırmak ve sübvansiyonları azaltmak amacıyla “demiryolu paketi” olarak adlandırılan düzenlemeler yapmıştır. Demiryolu Paketlerine Tablo 1’de yer verilmiştir. 2001, 2004 ve 2007 yıllarında çıkarılan paketlerde, 91/440/EEC, 95/18/EC ve 95/19/EC sayılı direktiflerin bazı maddelerinde değişiklik yapılmıştır. Bu demiryolu paketleriyle; demiryolu yük pazarı, 15 Mart 2003 itibarıyla Trans-Avrupa demiryolu yük ağında, 1 Ocak 2006 itibarıyla uluslararası yük taşımacılığı için ve 1 Ocak 2007 itibarıyla tüm yük taşımacılığı için rekabete açılarak serbestleştirilmiştir. 1 Ocak 2010 itibarıyla uluslararası yolcu hizmetleri serbestleştirilmiş ve ayrıca ulusal veya uluslararası yolculuk yapan tüm yolculara eşit haklar tanınmıştır.¹¹

⁸ Council Directive 95/19/EC, OJ L 143, 27.06.1995.

⁹ EUROPEAN COMMISSION (1996), *White Paper: A Strategy for Revitalising the Community’s Railways*, COM(96) 421, Final.

¹⁰ EUROPEAN COMMISSION (2001), *White Paper: European Transport Policy for 2010: Time to Decide*, COM(2001) 370, Final.

¹¹ TCDD (2017b), *Demiryolu Sektör Raporu 2016*, s.10.

Tablo 1: AB Demiryolu Paketleri

	Düzenlemeler	Paketin Amacı
Birinci Demiryolu Paketi (2001)	2001/12/EC sayılı direktif 2001/13/EC sayılı direktif 2001/14/EC sayılı direktif	Uluslararası demiryolu pazarının açılması, yük taşımacılığı yapan işletmelerin Avrupa demiryolu şebekesine erişiminin sağlanmasına yöneliktir. Kapasite tahsisi ve altyapının ücretlendirilmesine yönelik politikalar tanımlanmıştır.
İkinci Demiryolu Paketi (2004)	2004/49/EC sayılı direktif 2004/50/EC sayılı direktif 2004/51/EC sayılı direktif 881/2004 sayılı tüzük	Avrupa demiryolu şebekesinin bütününlüğün ulusal ve uluslararası yük taşımacılığına açılması, güvenliğin artırılması, karşılıklı işletilebilirliğin geliştirilmesine yönelik düzenlemeler getirilmiştir. Güvenlik ve karşılıklı işletilebilirlik konularındaki ortak politika ve çözüm üretmek için Avrupa Demiryolu Ajansı kurulması önerilmiştir.
Üçüncü Demiryolu Paketi (2007)	2007/58/EC sayılı direktif 2007/59/EC sayılı direktif 1370/2007 sayılı tüzük 1371/2007 sayılı tüzük 1372/2007 sayılı tüzük	2010 yılına kadar uluslararası demiryolu yolcu taşımacılığının rekabete açılmasına, yolcu haklarına ve taşıma personelinin sertifikasyon prosedürlerine, kamu hizmeti yükümlülüklerine yönelik düzenlemeler getirmektedir.
Birinci Demiryolu Paketinin Yeniden Düzenlenmesi (2012)	2012/34/EU sayılı direktif	Altyapı yöneticileri ve demiryolu işletmecileri arasındaki ayırım, demiryolu sisteminin finansmanı, sektördeki düzenleyici birimlerin rolü, demiryolu hizmetlerine erişim kuralları, altyapıya erişim ücretleri, gürültü ve Avrupa Tren Kontrol Sistemine (ETCS) yönelik kurallar konusunda düzenlemeler içermektedir.
Dördüncü Demiryolu Paketi (2016)	2016/796 sayılı tüzük 2016/797 sayılı direktif 2016/798 sayılı direktif 2016/2337 sayılı tüzük 2016/2338 sayılı tüzük 2016/2370 sayılı direktif	Tek Avrupa Demiryolu Alanı hedefini tamamlayıcı düzenlemelerden oluşur. Güvenliğin artırılması, karşılıklı işletilebilirliğin geliştirilmesi, ulusal yolcu taşımacılığı pazarının rekabete açılması, pazara yeni girişleri kolaylaştırılması, altyapı yöneticileri ve demiryolu işletmeleri arasındaki ayırımın derinleştirilmesi, işletmecilerin yönetim maliyetlerinin azaltılması, kamu hizmeti yükümlülüklerinin ihale edilmesi, demiryolu çeken-çekilen araçların yetkilendirilmesi ve emniyet sertifikalarının verilmesi konusunda Avrupa Demiryolu Ajansının yetkili tek merci haline getirilmesine yönelik düzenlemeler getirmektedir.

Kaynak: EC (2018)¹² ve Karamanoğlu (2012)¹³

¹² EUROPEAN COMMISSION (2018), https://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages_en, Erişim Tarihi: 01.07.2018.

¹³ KARAMANOĞLU, C. (2012), Demiryolu Sektöründe Yapısal Reformlar ve Rekabet: Serbestleştirme Öncesi Türkiye İçin Öneriler, *Uzmanlık Tezi, Rekabet Kurumu, Ankara*, s.45.

Komasyon, 2012 yılında, altyapıya erişim, lisans ve demiryollarının gelişimi konularındaki mevzuatı, ortaya çıkan ihtiyaçlar ve belirlenen hedefler doğrultusunda yeniden düzenleyen 2012/34/EU sayılı direktifi çıkarmıştır.¹⁴ 91/440/EC, 95/18/EC ve 2001/14/EC sayılı direktifleri yürürlükten kaldıran direktif, altyapı yöneticileri ve demiryolu işletmecileri arasındaki ayrıma ilişkin ihtiyaçlar, demiryolu sisteminin finansmanı, demiryolu sektöründeki düzenleyici kurumların rolü, demiryolu hizmetlerine erişim kuralları, demiryolu altyapısına erişim ücretleri, gürültü ve Avrupa Tren Kontrol Sistemi (ETCS)'ne ilişkin hükümler içermektedir.

Avrupa Komasyonu, 28 Mart 2011 tarihinde “Tek Avrupa Taşımacılık Alanına İlişkin Yol Haritası-Rekabetçi ve Etkin Kaynaklı bir Taşımacılık Sistemine Doğru” (*Roadmap to a Single European Transport Area - Towards a Competitive and Resource Efficient Transport System*) isimli bir Beyaz Kitap daha yayımlamıştır.¹⁵ Kitap, 2050 yılına kadar AB genelinde rekabetçi ve etkin kaynaklı bir taşımacılığın temin edilmesini, AB'nin küresel taahhütleri çerçevesinde, sektörden kaynaklanan sera gazı emisyonlarının azaltılmasını ve Avrupa demiryolu işletmelerinin gereksiz teknik ve idari engeller olmaksızın hizmet sağlayabilecekleri bir demiryolu pazarının oluşturulmasını öngörmektedir.¹⁶

Komasyon, 2016 yılında dördüncü demiryolu paketini çıkarmıştır. Paket, tek Avrupa Demiryolu Alanı hedefine yönelik olarak önceki düzenlemeleri tamamlayıcı düzenlemelerden oluşmaktadır. Paket, altyapının yönetilmesi, ulusal yolcu pazarının açılması ile karşılıklı işletebilirlik, emniyet ve Avrupa Demiryolu Ajansının yetkilerinin genişletilmesi konularında düzenlemeler getirmiştir.

Genel olarak bakıldığında AB düzenlemelerinin; demiryolu işletmelerinin özerkliği, altyapı ve işletmecilik faaliyetlerinin birbirinden ayrılması, yeni işletmecilere altyapıya erişim hakkı sağlanması, sektöre yeni girecek işletmecilerin, yerleşik işletmeciyile aynı koşullarda rekabet edebilmesinin sağlanması, altyapı kullanım bedellerinin ayrımcı olmayan bir şekilde belirlenmesi esaslarına dayandığı görülmektedir. AB mevzuatı, rekabet edebilirliği ve açık pazarı destekleyecek şekilde

¹⁴ Council Directive 2012/34/EU, OJ L 343, 14.12.2012

¹⁵ EUROPEAN COMMISSION (2011), *White Paper: Roadmap to a Single European Transport Area - Towards a Competitive and Resource Efficient Transport System*, COM(2011) 144, Final.

¹⁶ TCDD 2017b, s.12.

önemli ölçüde geliştirilmiş ve düzenlemelerle, entegre bir Avrupa demiryolu sistemi amacına yönelik olarak Avrupa şebekesinin bütününde ulusal ve uluslararası yük ve yolcu hizmetlerinin rekabete açılması hedeflenmiştir.

3. TÜRKİYE DEMİRYOLU SEKTÖRÜNÜN SERBESTLEŞME ÖNCESİ GÖRÜNÜMÜ

Türkiye demiryolu sektörünün serbestleşme öncesi genel görünümüne ve piyasa yapısına yer vermeden önce, karşılaştırma olması açısından karayolu ve havayolu taşımacılığına kısaca yer verilmiştir.

3.1. Karayolu ve Havayolu Taşımacılığı

Türkiye’de şehirlerarası taşımacılıkta en fazla kullanılan taşıma sistemi karayoludur. 2016 yılı itibarıyla şehirlerarası yolcu taşımacılığının yaklaşık %89,9’u, yük taşımacılığının yaklaşık %90,2’si karayolu ile yapılmıştır.¹⁷ Karayolu ile yapılan yolcu taşımacılığının yaklaşık %68,8’i özel otomobillerle, %31,2’si taşımacılık işletmeleri tarafından otobüslerle tarifeli ve tarifesiz seferler düzenlenerek gerçekleştirilmiştir.¹⁸ Otobüslerle tarifeli ve tarifesiz taşımacılık yapan ticari firma sayısı 2018 yılı itibarıyla 22.005’tir. Bu firmaların 342’si şehirlerarası tarifeli taşımacılık yapmaktadır.¹⁹ Otobüs taşımacılığı, bütün şehir merkezlerine ulaşan şebeke yapısına sahiptir. Şehirlerarası otobüs taşımacılığı, ilk gelişiminden itibaren özel sektörün mülkiyetindeki firmalarla, devletten teşvik almadan, serbest piyasa şartları içinde rekabetçi bir ortamda yürütüle gelmiştir.

Türkiye’de otomobil kullanımı yıllar itibarıyla artmıştır. 2000 yılında 100 kişiye düşen otomobil sayısı 6,5 olup otomobille 79,0 milyar yolcu-km taşımacılık yapılmış iken, 2015 yılında bu rakamlar 13,4’e ve 199,9 milyar yolcu-km.ye yükselmiştir.²⁰

¹⁷ KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (KGM) (2018), *Karayolu Ulaşım İstatistikleri 2016*, s.7-8.

¹⁸ EUROPEAN COMMISSION (2017), *EU Transport in Figures, Statistical Pocketbook 2016*, s.50-51. Otomobil ve otobüs kullanımına ait oranlar için 2015 yılı verileri kullanılmıştır.

¹⁹ Bkz. <http://www.kugm.gov.tr>, Erişim Tarihi: 02.07.2018. Verilen rakamlar 01.03.2018 tarihi itibarıyla’dır.

²⁰ Bkz. <http://www.tuik.gov.tr>, Erişim Tarihi: 21.06.2018; EC 2017, s.50.

Karayolu ile yurtiçi ticari yük taşımacılığı yapan K1 yetki belgesine sahip firma sayısı 2018 yılı itibariyle 96.573 olup²¹ yük taşımacılığı pazarı da rekabetçi bir ortamda özel sektör tarafından yürütüle gelmiştir. Karayolu ile bütün il ve ilçe merkezlerine taşımacılık yapmak mümkündür.

Havayolu taşımacılığında, Türk Hava Yolları (THY), 2003 yılına kadar yasal tekel olarak faaliyet göstermiştir. 2003 yılında havayolu taşımacılığının serbestleşmesi ve rekabete açılmasıyla beraber pazardaki firma sayısı ve taşımacılık yapılan yurt içi hatların sayısı artmıştır. Pazarda 2018 yılı itibariyle tarifeli ve tarifersiz olmak üzere 12 havayolu işletmesi bulunmaktadır.²² Serbestleşme öncesi pahalı olan uçuş ücretleri, serbestleşme sonrasında artan rekabetin etkisiyle ucuzlamıştır. Serbestleşmeyle beraber havayolu yolcu taşımacılığının payı da artmış; 2003 yılında yaklaşık %1,6 olan payı 2016 yılında %9,5'e yükselmiştir.²³

3.2. Demiryolu Taşımacılığı

Demiryolu taşımacılığında, Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları (TCDD), kuruluşundan 2013 yılına kadar yasal tekel olarak faaliyet göstermiştir. TCDD'nin ana faaliyet alanı demiryolu ile yük ve yolcu taşımacılığı olmakla birlikte kuruluş, liman işletmeciliği, Van Gölü feribot işletmeciliği gibi faaliyetleri de sürdürmektedir.

Demiryollarında 2009 yılına kadar tamamen konvansiyonel trenlerle yolcu taşımacılığı yapılmıştır. Konvansiyonel demiryolu şebekesi birçok şehir merkezine ulaşmakta yetersiz kalmıştır. Konvansiyonel trenler, hızlarının yavaş ve hizmet kalitesinin düşük olması nedeniyle -ücretlerinin otobüs taşımacılığına kıyasla daha ucuz olmasına rağmen tercih edilmemiştir. Konvansiyonel trenlerin tercih edilmemesi ve uzun yıllar yasal tekel olarak faaliyet gösteren TCDD'nin müşteri taleplerini karşılamakta yetersiz kalması, demiryollarının yolcu taşımacılığında aldığı payın yıllar itibarıyla karayolları lehine sürekli düşmesine yol

²¹ Bkz. <http://www.kugm.gov.tr>, Erişim Tarihi: 02.07.2018. Verilen rakamlar 01.03.2018 tarihi itibarıyla.

²² Bkz. <http://web.shgm.gov.tr/tr/havacilik-isletmeleri/2063-hava-tasima-isletmeleri>, Erişim Tarihi: 02.07.2018.

²³ KGM 2018, s.7-8.

açmıştır. Demiryollarının yolcu taşımacılığında aldığı pay 1950 yılında %42,2 iken, 1970 yılında %7,6'ya, 2000 yılında %2,2'ye ve 2013 yılında %1,0'a kadar düşmüştür. 2009 yılından itibaren yüksek hızlı tren (YHT)'ler de taşıma yapmaya başlamış, 2013 yılı sonu itibarıyla YHT hat uzunluğu 888 km'ye ulaşmış ve 2013 yılında 1.185.377.000 yolcu-km taşımacılık yapılmıştır.²⁴

Yük taşımacılığında, demiryollarıyla ağırlıklı olarak; katı mineral yakıtlar, cevher, metal artıklar, üretilmiş mineraller, inşaat malzemeleri, araç ve makine taşınmıştır. TCDD, 2004 yılından itibaren blok tren İşletmeciliğine geçmiş ve daha önceleri taşınması yapılmayan otomobil, sanayi ürünleri, inşaat malzemeleri, gıda maddeleri gibi eşyalar blok trenlerle taşınır hale gelmiştir.

Demiryolları, yolcu taşımacılığında olduğu gibi yük taşımacılığında da müşteri ihtiyaçlarına cevap verememiştir; demiryolu şebekesi ve bu şebekenin üretim merkezleri ve liman bağlantıları yetersiz kalmış; taşıma kolaylığı ve işletim ucuzluğu olan konteyner taşımacılığına, diğer ülkelere kıyasla geç başlanmıştır. Dolayısıyla, demiryolları, yük taşımacılığında da pazar kaybetmiştir. Demiryollarının payı 1950 yılında %68,2 iken, 1970 yılında %24,3'e, 2000 yılında %4,3'e ve 2013 yılında %4,4'e gerilemiştir.²⁵

TCDD, işlettiği trenlerde özel firmaların kendilerine ait vagonlarla yük taşımaya imkân tanımıştır. Bu uygulama, sektöre özel teşebbüslerin girmesine yönelik olarak serbestleşme öncesi atılan önemli adımlardan biri olmuştur. 2013 yılında sahibine ait vagonlarla yapılan taşımaların toplam taşıma içindeki payı %36,2'ye ulaşmıştır.²⁶

TCDD'nin yıllar itibarıyla koltuk ve vagon kullanımı Tablo 2'de yer almaktadır. Tablodaki rakamların ortalamasına göre; banliyö yolcu vagonlarının %33'ü, anahat yolcu vagonlarının %62'si ve anahat yük vagonlarının %61'i kullanılmıştır. Yolcu trenlerinin doluluk oranı banliyöde ortalama %61, ana hatta %67, yük vagonlarının doluluk oranı ise %62 olarak gerçekleşmiştir. Bu rakamlar yolcu ve yük vagonlarının kullanım ve doluluk oranlarının düşük olduğunu, TCDD'nin yıllar itibarıyla düşük verimlilikle çalıştığını göstermektedir.

²⁴ TCDD (2014), *2009-2013 İstatistik Yıllığı*, Ankara, s.15 ve 113; TCDD 2017b, s.23.

²⁵ TCDD 2014, s.113; TCDD 2017b, s.23.

²⁶ TCDD 2014, s.65.

Tablo 2: TCDD'nin Koltuk ve Vagon Kullanımı

Taşıma Cinsi	2000	2005	2010	2013
Banliyö Yolcu Vagonu Kullanımı %	36	33	54	103
Anahat Yolcu Vagonu Kullanımı %	55	48	60	84
Anahat Yük Vagonu Kullanımı %	50	52	66	75
Banliyö Koltuk Doluluğu %	59	54	80	49
Anahat Koltuk Doluluğu %	64	58	70	77
Anahat Yük Vagonu Doluluğu %	63	60	63	63

Kaynak: TCDD 2005, s.97 ve 99; TCDD 2010, s.105 ve 107; TCDD 2014, s.99 ve 101.

TCDD mali açıdan yıllar itibarıyla sürekli ve önemli miktarlarda zarar etmiştir. Aşağıda TCDD'nin kar/zarar tablosu yer almaktadır. Kuruluşun cari giderlerinin finansmanı amacıyla düzenli olarak Hazine Müsteşarlığından kaynak transferi yapılmıştır. Bu anlamda Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) içerisinde en fazla transfer yapılan kuruluş olmuştur. Kuruluş liman hizmetleri dışındaki bütün faaliyetlerinden sürekli zarar etmiştir. 2009-2013 yılları arasında gelirin gideri karşılama oranı anahat yolcu taşımacılığında ortalama %16,8, banliyö yolcu taşımacılığında ortalama %59,8, anahat yük taşımacılığında ortalama %29,2 olmuştur.²⁷

Tablo 3: TCDD'nin Kâr Zarar Durumu

Yıllar	Gelirler Toplamı (TL)	Giderler Toplamı (TL)	Kâr / Zarar (TL)
2000	364.814.061	693.560.731	-328.746.670
2005	1.863.434.741	2.075.904.287	-212.469.546
2010	2.007.205.090	2.873.541.856	-866.336.767
2013	2.540.099.821	3.820.654.209	-1.280.554.388

Kaynak: TCDD 2005, s.90; TCDD 2010, s.98; TCDD 2014, s.90.

4. TÜRKİYE DEMİRYOLU SEKTÖRÜNDE SERBESTLEŞME SONRASI KURUMSAL YAPI, DÜZENLEMELER VE İŞLETMECİ SAYISI

6461 sayılı Kanunun²⁸ getirdiği düzenlemelerle TCDD'nin demiryolu taşımacılığında sahip olduğu tekel ayrıcalığı kaldırılmış, taşımacılık piyasası serbestleştirilerek kamu ve özel sektöre ait yeni şirketlerin demiryolu altyapısı inşa etmesine ve bu altyapıyı kullanmasına, demiryolu altyapı işletmeciliği ve demiryolu tren işletmeciliği yapabilmesine izin verilmiştir.

Kanunla demiryolu hizmeti altyapı işletmeciliği ve tren işletmeciliği olarak bölünmüş; bu doğrultuda TCDD altyapı işletmecisi olarak yeniden yapılandırılmış ve TCDD Taşımacılık A.Ş. (TCDD TAŞ)²⁹ adıyla tren işletmecisi olarak mülkiyeti kamuya ait yeni bir şirket kurulmuştur. TCDD, kamu iktisadi kuruluşu olmaktan çıkarılarak iktisadi devlet teşekkülüne dönüştürülmüştür. Sektörün serbestleşmesi sonrasında oluşan kurumsal yapı, daha önce başarılı bir serbestleşme deneyimi yaşamış Türk havacılık sektörüyle büyük ölçüde paralellik/benzerlik göstermektedir.

Kanunla TCDD ve bağlı ortaklıklarının personel sayısının azaltılması da amaçlanmış; buna yönelik olarak, yaş haddinden emekliliğine beş yıl ve daha fazla kalanların emekli olması halinde emekli ikramiyelerinin % 40, üç-beş yıl arası ve üç yıl kalanlar için ise sırasıyla % 35 ve % 30 fazla ödenmesi hükme bağlanmıştır.

²⁸ Kanun, 2013 yılında yasalama olmakla birlikte, TCDD'nin yeniden yapılandırılması ve demiryollarının serbestleştirilmesi konusu ilk defa 1995 yılında gündeme gelmiştir. 1995 yılında Japonya ve Dünya Bankası tarafından finanse edilen ve Booz Allen & Hamilton danışmanlık şirketince yürütülen "TCDD'nin yeniden yapılandırılması" projesi 1996 yılında tamamlanmıştır. Proje sonucunda sektöre ilişkin Kanun Tasarısı hazırlanmış, ancak yasalama olmamıştır.

Bu proje sonrasında, bugünkü serbestleşme sürecine zemin hazırlayan, gerek AB ve Dünya Bankası kaynaklı hibe ve kredilerle finanse edilen gerekse öz kaynakla finanse edilen teknik yardım projeleri gibi birçok çalışma ortaya konulmuştur. Bu çalışmalar sonucunda raporlar ve kanun tasarıları hazırlanmıştır. Kanun Tasarıları yasalama olmamış, ancak hazırlanan raporlarda teklif edilen önerilerden bir kısmı hayata geçirilmiştir. Nitekim 2013 yılından önce gerçekleştirilen, TCDD'ye ait limanların özelleştirilmesi, personel sayısının azaltılması, ekonomik olmayan hat, istasyon ve trenlerin kaldırılması/kapatılması gibi uygulamalar büyük ölçüde bu kapsamda yapılmıştır.

²⁹ Bu kısaltma resmi olmayıp yazar tarafından kolaylık olması amacıyla kullanılmıştır.

Kanun 2013 yılında yasalaşmış³⁰ olmakla birlikte uygulanması ve ikincil mevzuatın çıkarılması fiili olarak zamana yayılmıştır. Geçiş dönemini müteakip 1 Ocak 2017 itibarıyla TCDD ve TCDD TAŞ ayrılmıştır. Kanunun uygulanmasına yönelik olarak; “*Demiryolu Altyapı Erişim ve Kapasite Tahsis Yönetmeliği*”, “*Demiryolu Emniyet Yönetmeliği*”, “*Demiryolu İşletmeciliği Yetkilendirme Yönetmeliği*”, “*Demiryolu Yolcu Taşımacılığında Kamu Hizmeti Yükümlülüğü Yönetmeliği*”, “*Demiryolu Koordinasyon Kurulu Yönetmeliği*” gibi ikincil mevzuat çıkarılmıştır.³¹ 2018 yılı itibarıyla ikincil mevzuat düzenlemeleri büyük ölçüde tamamlanmıştır.

4.1. Serbestleşme Sonrası Kurumsal Yapı

655 sayılı KHK ve 6461 sayılı Kanun sonrası oluşan kurumsal yapıda, Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü (DDGM) düzenleyici otorite olarak yetkilendirilmiştir. TCDD mevcut altyapının işletilmesinden sorumlu kurum olmuştur. Ancak özel işletmeciler de kendi inşa ettiği altyapıda ve/veya kendisine devredilen mevcut altyapıda altyapı işletmeciliği yapabilecektir. Yeni yapıda Kaza Araştırma ve İnceleme Kurulu ve Demiryolu Koordinasyon Kurulu ihdas edilmiştir. TCDD TAŞ’ın ve pazara yeni girecek özel sektöre ait firmaların tren işletmecisi olarak faaliyet göstermesi öngörülmüştür.

Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü

DDGM, altyapı işletmecileri, tren işletmecileri ve demiryolu taşımacılığı alanında faaliyette bulunanların yetkilendirmesi ve denetlenmesinden sorumludur. DDGM’ye serbestleşme sonrasında

³⁰ Demiryolu taşımacılığının düzenleyici kurumu olan Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü (DDGM), bu kanun çıkmasından önce, 1 Kasım 2011 tarihli ve 655 sayılı “Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı’nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” (655 sayılı KHK) ile kurulmuştur. DDGM’nin kurulması sektörün serbestleştirilmesinin ön işareti olmuş ve 6461 sayılı Kanunun hazırlanma aşamasında DDGM önemli rol oynamıştır.

³¹ Bu yönetmeliklerin yanı sıra “Demiryolu Hemzemin Geçitlerinde Alınacak Tedbirler ve Uygulama Esasları Hakkında Yönetmelik”, “Demiryolu Araçları Tescil ve Sicil Yönetmeliği”, “Demiryolu Araçları ve Ana Aksamları Tip Onay Yönetmeliği”, “Tren Makinist Yönetmeliği”, “Demiryolu Emniyet Kritik Görevler Yönetmeliği”, “Demiryolu Eğitim ve Sınav Merkezi Yönetmeliği”, “Yolcu Hakları Yönetmeliği” gibi teknik yönetmelikler de çıkarılmıştır.

sağlıklı bir rekabet ortamının tesisi için altyapı kullanımı, tahsisi, erişimi ve ücretlendirmesine ilişkin olarak demiryolu altyapı işletmecileriyle demiryolu tren işletmecileri arasında oluşabilecek ihtilafların çözümü için yetkilendirilmiştir.

DDGM'ye demiryolu ulaşımını geliştirmek ve serbest, adil, sürdürülebilir bir rekabet ortamı sağlamak amacıyla sınırlı olmak üzere; altyapı kullanım ücretleri ile taşımacılık faaliyetlerine ilişkin gerektiğinde taban ve tavan ücret tespit etme, kamu hizmeti yükümlülüğüne ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisi de verilmiştir.

DDGM, aynı zamanda demiryolu sektörü için Ulusal Emniyet Otoritesi olmuştur. Bu kapsamda; altyapı ve çeken-çekilen araçlar için emniyet sınır ve şartlarını belirlemek, altyapı işletmecileri ve tren işletmecilerine ilgili emniyet belgelerini vermek veya verebilecekleri yetkilendirmekle görevlidir. Bunların yanı sıra demiryolu araçlarının standartlarının belirlenmesi, tescil-sicil işlemleri ile bakım onarımlarının yapılmasına dair usul ve esasların belirlenmesi de kurumun görevleri arasındadır.

Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları

TCDD, devletin tasarrufundaki demiryolu altyapısının kendisine devredilen kısmı üzerinde demiryolu altyapı işletmecisi olmuştur. TCDD, aynı zamanda tasarrufunda olsun ya da olmasın, ulusal demiryolu altyapı ağı üzerindeki demiryolu trafiğini tekel olarak yönetmekle de sorumlu tutulmuştur. Dolayısıyla da tasarrufunda olan demiryolu altyapısı üzerindeki tren işletmecilerinden ve tasarrufunda olmayan demiryolu altyapısını işleten altyapı işletmecilerinden trafik yönetimi ücreti alması öngörülmüştür.

TCDD, teşkilat olarak 8 Bölge Müdürlüğünden oluşmaktadır. Emniyet Yönetim Sistemi Müdürlükleri, TCDD'nin 8 Bölge Müdürlüğünde de mevcut olup doğrudan Bölge Müdürüne bağlı olarak görev yapmaktadır.

TCDD'nin 4 bağlı ortaklığı (TCDD TAŞ, Türkiye Vagon Sanayi A.Ş., Türkiye Demiryolu Makinaları Sanayi A.Ş., Türkiye Lokomotif ve Motor Sanayi A.Ş.) ile 5 fabrikası (Ankara Demiryol Fabrikası, Ankara Uzun Ray Kaynak ve Yol Mekanik Araçları Onarım Fabrikası, Sivas Yapı Travers Fabrikası, Afyon Beton Travers Fabrikası, Çankırı Makas Fabrikası) bulunmaktadır. Ayrıca Haydarpaşa Limanı, İzmir Limanı

ve Van Gölü Feribot İşletmeciliği TCDD tarafından işletilmekte; daha önce TCDD tarafından işletilen ve şimdi özel sektöre işletme hakkı devredilen Derince Limanı, Bandırma Limanı, Samsun Limanı, Mersin Limanı ve İskenderun Limanlarındaki gözetim ve denetim faaliyetleri de bu limanlardaki Kontrol Müdürlükleri aracılığıyla TCDD tarafından yürütülmektedir.

Demiryolu Koordinasyon Kurulu

Kurulun görevleri şunlardır: (a) Demiryolu altyapı işletmecileri, demiryolu tren işletmecileri ve diğer demiryolu işletmecileri ile DDGM arasında uyum ve işbirliğini sağlamak, bunun için gerekli kararları almak, (b) Demiryolu politikaları geliştirmek ve Bakana sunmak, (c) Demiryolu sektörünü izleyerek sürdürülebilir bir yapı kazanması için teklif hazırlamak ve Bakana sunmak, (d) Demiryolu sektörü yatırım ihtiyacıyla ilgili çalışmalar yapmak ve Bakana sunmak.

Kaza Araştırma ve İnceleme Kurulu

Kurul, ulaştırma alanında meydana gelen ciddi kazaları araştırmak ve incelemek üzere sürekli bir kurul olarak kurulmuştur.

TCDD TAŞ

TCDD TAŞ, yük ve yolcu tren işletmecisi olarak kurulmuştur. Şirketin personeli, taşınmazları ve taşımacılık faaliyetlerinde kullandığı araçları TCDD'den aktarılmıştır. TCDD TAŞ; lojistik, yolcu taşıma ve araç bakımı olmak üzere üç ana birim olarak yapılandırılmış ve 1 Ocak 2017 tarihi itibarıyla faaliyetlerine başlamıştır. Yüksek hızlı trenler, konvansiyonel trenler, kent içi banliyö trenleri, Marmaray, Başkentray Şirket tarafından işletilmektedir.

4.2. Serbestleşme Sonrası Düzenlemeler

4.2.1. Giriş Düzenlemeleri

Giriş düzenlemeleri, “Demiryolu İşletmeciliği Yetkilendirme Yönetmeliği” ve “Demiryolu Emniyet Yönetmeliği” ile yapılmıştır. Buna göre,

demiryolu altyapı işletmecisi, yolcu ve yük tren işletmecisi olarak faaliyet göstermek isteyen işletmelerin, DDGM'den sırasıyla DA, DB1 ve DB2 yetki belgesi almaları gerekmektedir. Yetki belgesi alan demiryolu altyapı işletmecisinin faaliyetlerine başlayabilmesi için emniyet yönetim sistemi kurması ve emniyet yetkilendirme belgesi alması; yük ve/veya yolcu tren işletmecisinin altyapıya erişim hakkı alabilmesi için emniyet yönetim sistemi kurması ve emniyet sertifikası alması gerekmektedir.

İşletmelerin, DB1 yetki belgesi alabilmeleri için, en az 6 adet yolcu vagonu ve 2 adet lokomotif veya 2 adet tren seti öz mal veya kiralık olarak, ayrıca 10.000.000 TL kayıtlı işletme sermayesine sahip olmaları gerekmektedir. DB2 yetki belgesi alabilmeleri için, en az 1.500 ton yük taşıma kapasiteli vagonlar ile en az iki adet ana hat lokomotive öz mal veya kiralık olarak, ayrıca 10.000.000 TL kayıtlı işletme sermayesine sahip olmaları gerekmektedir. Yetki belgesi ücreti 2018 yılı için 118.854 TL olup yetki belgesinin on yılda bir yenilenmesi gerekmektedir. Yenileme ücreti, ilk ücretin %10'udur. Emniyet sertifikası ücreti, 2018 yılı için 286.175 TL olup sertifikanın beş yılda bir yenilenmesi gerekmektedir. Yenileme ücreti, ilk ücretin %5'idir.

TCDD TAŞ, 6461 sayılı Kanun ile demiryolu tren işletmecisi olarak görevlendirildiğinden, bir defaya mahsus olmak üzere ve yetki belgesi süresince DB1 ve DB2 yetki belgeleri ücretsiz verilmiştir. Ayrıca TCDD TAŞ'a gerekli olan emniyet sertifikasını almak için üç yıl süre tanınmıştır.

Değerlendirme:

Yapılan düzenlemelerde, demiryolu taşımacılığı pazarına girişte doğrudan bir engel bulunmamaktadır. Yetki belgesi ve emniyet sertifikası ücreti, pazara girmek isteyen işletmeler için giriş maliyetini artırarak dolaylı giriş engeli oluşturabilecek niteliktedir. Bununla birlikte, pazara girmek isteyen işletmelerin sahip olması gereken asgari işletme sermayesi ve demiryolu araçları, dolayısıyla da özsermayeleri ve/veya aktif büyüklükleri dikkate alındığında, söz konusu ücretler caydırıcı miktarda olmayıp işletmeler açısından karşılanabilir düzeydedir.

TCDD TAŞ'a, demiryolu işletmelerinin almaları gereken yetki belgelerinin ücretsiz olarak verilmesi, rekabet açısından risk taşımaktadır. Bu uygulama, her ne kadar bir defaya mahsus ve TCDD

TAŞ uzun yıllardır taşımacılık yapıyor olsa da, TCDD TAŞ'a pazara yeni girecek firmalar karşısında rekabet avantajı sağlamaktadır.

4.2.2. Altyapı Erişim Düzenlemeleri ve Erişim Ücretleri

Altyapı erişim düzenlemesi “*Demiryolu Altyapı Erişim ve Kapasite Tahsis Yönetmeliği*” ile yapılmıştır. Yönetmeliğe göre, altyapıya ilişkin gerekli tüm bilgilerin demiryolu altyapı işletmecileri tarafından hazırlanarak yıllık şebeke bildiriminde yayımlanması gerekmektedir. Şebeke bildirimi, her yıl altyapı kapasite tahsis talepleri için son başvuru tarihinden en az dört ay önce yayımlanır. Bir şebeke bildirimi döneminden daha uzun bir dönem boyunca ilgili demiryolu altyapısı üzerinde kapasite kullanımı için, altyapı işletmecileri ile tren işletmecileri arasında bir çerçeve anlaşması yapılır. Birden fazla tren işletmecisinin aynı koşullarda, aynı kapasite için başvurması halinde daha önceden çerçeve anlaşması imzalamış olan tren işletmecisi, diğerlerine göre öncelikli olacaktır. Çerçeve anlaşmaları, en fazla beş yıllık bir dönemi kapsar ve anlaşma süresinin bitiminden 6 ay önce yenilenebilir. Altyapı erişim ücretleri şebeke bildiriminde arz edilmektedir. Altyapı fiyatlamasında, pik zaman, hatların yoğunluğu, talep zamanı, çevresel etkiler de dikkate alınmıştır. Yani kısmen bir marjinal maliyet fiyatlaması da söz konusudur. TCDD, altyapının belirli bir kısmına yoğun talep olması durumunda, sıkışıklıktan doğan ilave bir altyapı erişim ücreti belirleyebilecektir.

Altyapıya erişim ücretleri ile ilgili olarak ülke ekonomisi ve/veya kamu yararı aleyhine sonuç vermesi ve/veya aşırı ücret uygulanması ve/veya rekabet ortamının bozulması hallerinde ve gerektiğinde belirli bir süreyle Bakanlık (DDGM) tarafından sınırlı taban ve/veya tavan ücret tarifesi uygulaması getirilebilecektir.

Değerlendirme:

Altyapı erişim ücretlerinin kısmen de olsa marjinal maliyet fiyatlaması ile belirlenmesi, etkinlik açısından yerinde olmuştur. Tespit edilen altyapı ücretlerinin, yapım maliyetlerini karşılamasa bile en azından altyapı bakım-onarım ve işletme bedelini karşılaması yerinde olacaktır. Bununla ilgili olarak, TCDD tarafından tren işletmecilerinden alınan toplam altyapı erişim bedelleri ve TCDD'nin giderlerine ilişkin rakamlar yayımlandığında daha sağlıklı bir değerlendirme yapabiliriz.

Taban veya tavan ücret uygulaması, serbest, adil ve sürdürülebilir rekabet ortamının sağlanması amacıyla çalışmaktadır. Ancak, altyapı sunumunun doğal tekel niteliği nedeniyle tam anlamıyla bir rekabet ortamı oluşmayacaktır; altyapı işletmecisinin/işletmecilerinin aşırı ücret uygulaması söz konusu olabilir. Dolayısıyla, DDGM'ye verilen altyapı erişim ücretlerine taban ve/veya tavan ücret tarifesi uygulama yetkisinin, -yönetmelikte belirtilen “ülke ekonomisi ve/veya kamu yararı aleyhine sonuç vermesi, aşırı ücret uygulanması, rekabet ortamının bozulması” gibi hallerle sınırlı olmak kaydıyla- yerinde olduğu söylenebilir.

4.2.3. Kamu Hizmeti Yükümlülüğü

Kamu hizmeti yükümlülüklerine ilişkin düzenlemeler, “*Demiryolu Yolcu Taşımacılığında Kamu Hizmeti Yükümlülüğü Yönetmeliği*” ile yapılmıştır.³² Yönetmeliğe göre, kamu hizmeti yükümlülüğü kapsamında desteklenecek hatların Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmesi ve ihtiyaç duyulan finansmanın Bakanlık tarafından karşılanması öngörülmüştür.

Kamu hizmeti yükümlüsü seçiminde genel kural olarak açık ihale usulü benimsenmiştir. Ancak ihale sonucunda teklif çıkmaması halinde, ortalama yıllık 300.000 tren-km'nin altındaki kamu hizmeti yükümlülükleri için ve diğer istisnai hallerde demiryolu tren işletmecisinden doğrudan temin yoluyla hizmet alınabileceği ifade edilmektedir. Doğrudan temin veya açık ihale usulünde kamu hizmeti sözleşmesinin uzatılma süresi iki yıl ile sınırlandırılmıştır. Kamu hizmeti yükümlülüğünün, 1 Mayıs 2018'e kadar TCDD TAŞ tarafından yerine getirilmesi öngörülmüştür.

Değerlendirme:

Kamu hizmeti yükümlülüğünü yerine getirecek tren işletmecilerinin ihale yöntemi ile belirlenmesi, ticari olmayan hizmetler için de en

³² Kamu hizmeti yükümlülüğü; belirli bir hat üzerinde herhangi bir demiryolu tren işletmecisinin ticari şartlarda veremediği bir demiryolu yolcu taşımacılığı hizmetinin verilmesini sağlamak amacıyla ve hizmetin süresini, taşımacılık yapılacak hat boyunu, yapılacak tren sefer sayılarını, uygulanacak yolcu taşımacılığı bilet ücretleri ile ödeme usullerini belirleyen bir sözleşmeye dayalı olarak Bakanlığın görevlendirmesi üzerine yerine getirilen demiryolu yolcu taşımacılığı hizmet yükümlülüğünü ifade etmektedir.

azından pazar için rekabet ortamı sağlamıştır. Ayrıca sözleşmelerin süresinin iki yılla sınırlanması da rekabet açısından faydalı olmuştur. Kamu hizmeti yükümlülüğünün 1 Mayıs 2018'e kadar TCDD TAŞ tarafından yerine getirilmesi, rekabet açısından arzu edilmeyen bir durum olsa da, uygulamanın geçiş dönemine mahsus olduğu ve bu dönemde yolcu taşımacılığı piyasasında özel işletmelerin taşımacılık yapmaya başlamadığı düşünüldüğünde bu durum ihmal edilebilir düzeyde kalmaktadır.

4.2.4. Finansal Destek (Sübvansiyon) ve Düzenlemeler

6461 sayılı Kanunla, TCDD'nin yapacağı demiryolu altyapı yatırımları, tasarrufundaki demiryolu altyapısının yenilenmesi, geliştirilmesi ve iyileştirilmesine ilişkin yatırımların kamu bütçesinden finanse edilmesi öngörülmüştür. Bu yatırımlar dışında kalan yatırımların, bakım ve onarım bütçesindeki açıkların, TCDD TAŞ'a sermaye transferi nedeniyle doğan açıkların da beş yıl süreyle (2018 yılı sonuna kadar) kamu bütçesinden karşılanması öngörülmüştür. Ayrıca TCDD TAŞ'ın yatırım programlarında yer alan yatırımlarının finansmanı, işletme bütçesinde yer alan finansman açıkları, fiili finansman açığı ile işletme bütçesinde öngörülen arasındaki farkın beş yıl süreyle (2018 yılı sonuna kadar) TCDD tarafından dolayısıyla kamu tarafından karşılanması öngörülmüştür.

Düzenlemelerde, tren işletmecilerinin yük, yolcu ve kamu hizmeti yükümlülüğünden kaynaklanan gelir ve gider hesapları ile muhasebelerinin ayrı tutulması öngörülmüştür.

Değerlendirme:

Demiryolu sektöründe, yüksek oranda batık maliyet gerektiren ve özel sektör için cazip olmayan altyapı yatırımlarının kamu tarafından finanse edilmesi makul bir yaklaşım olup piyasaya tren işletmecilerinin girişini cazıplandırması açısından olumlu olmuştur. Bununla birlikte TCDD'ye verilecek finansal desteklerin sözleşme çerçevesinde, karşılanması gereken performans kriterleri de tespit edilerek belirlenmesi daha etkin olacaktır. Bunun yanı sıra TCDD TAŞ'ın işletme bütçesindeki açıklarının hangi durumlarda ve nasıl karşılanacağı açıkça belirlenmemiştir. Bu durum, serbestleşme sonrası

yerleşik firma avantajına sahip olan TCDD TAŞ'ın hâkim durumunu güçlendirici ve sektöre yeni girişler için caydırıcı olabilecek potansiyel taşımakta; dolayısıyla da rekabet açısından risk oluşturmaktadır. Finansal desteklerin 5 yıl süreyle sınırlanmış olmasından, TCDD ve TCDD TAŞ'a yeni piyasa yapısına uyum için geçiş süresi tanındığı anlaşılmaktadır.

Yük, yolcu ve kamu hizmeti yükümlülüğünün muhasebesinin ayrıştırılmasıyla, farklı nitelikteki hizmetlerin maliyetleri daha doğru bir şekilde tespit edilebilecek; böylece etkin fiyatlandırma yapılabilecek ve kamu sübvansiyonlarının aktarıldığı hizmetler dışında kullanımının (çapraz sübvansiyonun) önüne geçilecektir.

4.3. Serbestleşme Sonrası Pazara Girişler

Serbestleşme sonrasında, TCDD TAŞ haricinde yük taşımacılığında Körfez Ulaştırma ve OMSAN Lojistik olmak üzere 2 işletme, yolcu taşımacılığında İZBAN Banliyö Taşımacılığı ve Kayseri Ulaşım olmak üzere 2 işletme yetki belgesi almıştır. Körfez Ulaştırma, %100 TÜPRAŞ iştiraki olup kiralık 5 dizel lokomotif ve özmal 491 vagonla taşımacılık yapmaktadır. Şirket, TÜPRAŞ için İzmit ve Kırıkkale rafinerileri arasında akaryakıt taşımaktadır.³³ OMSAN Lojistik, 82 adet öz mal vagon, 430 adet kiralık vagon, 15 adet kiralık lokomotifle taşımacılık yapmaktadır. Şirket, Denizli Çimento için Tunçbilek (Kütahya) - Kaklık (Denizli) arası ve Tunçbilek (Kütahya) - Aliağa (İzmir) arası dökme çimento taşımaktadır.³⁴ İZBAN, TCDD ile İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin yüzde 50 ortaklıklarıyla 2010 yılında kurulmuş olup Aliağa-Selçuk (İzmir) arasındaki banliyö hattında hizmet vermektedir. Kayseri Ulaşım, Kayseri Büyükşehir Belediyesi tarafından kurulmuştur. Kayseri'de şehiriçi raylı toplu taşımacılık yapmakta olup henüz banliyö veya şehirlerarası taşımacılık yapmamaktadır. Yapım aşamasındaki banliyö hatlarının tamamlanmasının ardından taşımacılık yapmaya başlayacaktır.

TCDD TAŞ, serbestleşme sonrasında demiryolu araçları kiralamaya başlamıştır. Nitekim piyasaya yeni giren Körfez Ulaştırma ve OMSAN

³³ <http://www.rayhaber.com/2017/12/tupras-ulkemizin-ilk-ozel-demiryolu-isletmecisi-oluyor/>, Erişim Tarihi: 04.06.2018.

³⁴ <http://www.omsan.com/lojistik/hizmetlerimiz/demiryolu-tasimaciligi>, Erişim Tarihi: 04.06.2018.

Lojistik, TCDD TAŞ'tan araç kiralamıştır. TCDD TAŞ'ın lokomotif kiralama seçeneği, özel tren işletmecileri için, pahalı ve teslimi uzun süre alan lokomotiflerin satın alınmasına ciddi bir alternatif oluşturmuştur. Böylece, TCDD TAŞ, elindeki atıl durumda bulunan araçları kiralarak gelir elde ederken, özel işletmeciler de satın alma maliyetleri yüksek olan bu araçları kiralarak piyasaya giriş maliyetlerini düşürmüşler ve bilinmeyen bir pazarda, araç yatırımı -özellikle de lokomotif yatırımı- yapma riskini azaltmışlardır. Araç kiralama yeni oyuncuların pazara girişini kolaylaştırmış ve hızlandırmıştır.

Diğer taraftan, TCDD TAŞ'ın kiralık araçları, filosunda bulunan atıl durumdaki araçlarla sınırlı olup bu araçları piyasaya önce giren tren işletmecileri kiralayabilecektir. Türkiye'de demiryolu araçları kiralayan şirketlerin olmadığı düşünüldüğünde, pazara önce giren tren işletmecileriyle sonradan girecekler arasında bu anlamda önemli bir fark oluşacaktır.

5. TÜRKİYE DEMİRYOLU SEKTÖRÜNÜN GELECEĞİNE YÖNELİK ÖNGÖRÜLER

6461 sayılı Kanunun çıkmasının üzerinden yaklaşık 5 yıllık bir süre geçmiştir. Bu süre sektör için bir geçiş dönemi olmuştur. Sektörde, TCDD TAŞ'a verilen finansal destek ve ayrıcalıkların sona ereceği 31 Aralık 2018'den sonra, rekabetin tam anlamıyla başlayacağı söylenebilir. Genel olarak, serbestleşme sonrasında özel sektörün katılımı, rekabetin ve etkinliğin artması beklenmektedir. Bu gelişmeler nihai olarak ulaşım sistemleri arasındaki rekabetin artmasına katkı sağlayacaktır. Sektördeki rekabeti artması beklenmekle birlikte, sektördeki gerek yük gerekse yolcu taşıyacak tren işletmecilerinin en önemli rakibi diğer taşıma sistemlerindeki taşımacılar olmaya devam edecektir. Bunun yanı sıra altyapıya erişimin artmasıyla birlikte işletmeciler arasında anlaşmazlık ve uyuşmazlıkların da artması beklenmektedir.

5.1. Yolcu Taşımacılığı - Artan YHT Talebi

Yolcu taşımacılığında demiryolları, taşıma hatlarının birçoğunda başta otobüs taşımacılığı olmak üzere diğer taşıma modlarından gelen rekabet baskısı ile karşı karşıyadır. Otobüs taşımacılığı, gerek YHT gerekse konvansiyonel trenler için en önemli rakip olup gelecekte de olmaya

devam edecektir. Orta ve uzun mesafelerde (300 km üzeri), YHT'ler için havayolu taşımacılığında da rekabet baskısı gelmektedir. Havayolu taşımacılığında hat sayısının artması ve bilet fiyatlarının ucuzlaması, yaşanan rekabeti daha da artırmıştır. Otomobil kullanımının artması da demiryolu taşımacılığını etkilemektedir. Türkiye'de artan bir trend izleyen otomobil sahipliği, henüz doyum noktasına ulaşmamış olup önümüzdeki yıllarda daha da artacaktır.³⁵

2009 yılında taşımacılığa başlayan YHT'lere talep artarak devam etmektedir. 2016 yılında anahatta taşınan toplam yolcunun %57,3'ü (1.871/3.268 milyon yolcu-km) YHT'lerle taşınmıştır.³⁶ Taşımacılık yapılan hatlarda YHT ücretleri, otobüs ücretlerinden yüksek olmakla birlikte, YHT'lerin otobüslere göre daha hızlı ve konforlu hizmet sunması nedeniyle yolcular YHT'leri tercih etmektedir. Bu hatlardaki otobüs taşımacılığı önemli ölçüde azalmıştır. Örnek olarak, Ankara-Eskişehir hattında YHT öncesinde konvansiyonel trenlerle günde ortalama 572 yolcu taşınırken, YHT sonrasında bu sayı günlük ortalama hafta içi 6.000, hafta sonu 7.500 kişiye ulaşmıştır. Bu hatta daha önce %8 olan tren taşıma payı (YHT+ Konvansiyonel tren) %72'ye ulaşmıştır. Son dönemde yeni YHT hatları yapılmakta ve bir kısım hatların da yapımı planlanmaktadır.³⁷ Önümüzdeki yıllarda, gerek mevcut hatlardaki talep artışı gerekse yapım aşamasındaki hatların tamamlanacak olması nedeniyle, YHT tren taşımacılığının artması beklenmektedir. Dolayısıyla YHT taşımacılığı özel sektör açısından cazip hale gelmekte; özel tren işletmecilerinin YHT hatlarında taşımacılık yapması beklenmektedir.

Konvansiyonel hatlarda yapılan yolcu taşımacılığında, mevcut ve yapım aşamasında olan az sayıda kısa ve orta mesafe hat dışında, demiryolu trafiğinin fazla artması beklenmemektedir. Nitekim son dönemde, bazı hatlarda yolcu yetersizliği nedeniyle tren seferleri kaldırılmıştır.³⁸ Her ne kadar son yıllarda, yeni konvansiyonel demiryolu hatları yapılmış ve bir kısmı da yapım aşamasında olsa da,³⁹

³⁵ Solak 2016, s.36-37.

³⁶ TCDD 2017a, s.59.

³⁷ Yapımı devam eden ve önümüzdeki yıllarda yapılması planlanan hızlı tren projeleri için bkz. ULAŞTIRMA DENİZCİLİK VE HABERLEŞME BAKANLIĞI (UDHB) (2017), *Ulaşan ve Erişen Türkiye 2017*, Ankara.

³⁸ Kaldırılan tren seferleri için bkz. TCDD 2017, s.50-51.

³⁹ Yeni yapılmış, yapım aşamasında olan ve yapımı planlanan konvansiyonel hatlar için bkz. UDHB 2017, s.224-234.

bu hatlarda da genel olarak önemli ölçüde bir talep beklenmemektedir. Bununla birlikte yeni yapılan ve yapılacak olan bu hatlardaki tren taşımacılığının -hizmet kalitesi (özellikle hız ve sefer saatleri) ve fiyata bağlı olarak- otobüs taşımacılığını azaltması söz konusudur.

Konvansiyonel hatlar, özel sektör açısından cazip değildir; dolayısıyla özel sektörün konvansiyonel hatlarda, -az sayıda hat dışında- taşımacılık yapması beklenmemektedir. Ancak, kamu hizmeti yükümlülüğü bulunan konvansiyonel hatlarda, zarar riski olmadığından dolayı özel işletmecilerin taşımacılık yapması beklenebilir.

5.2. Yük Taşımacılığı - Artan Rekabet

Son yıllarda, taşıma modları arasında entegrasyonu artıran konteyner taşımacılığı artmaktadır. Bu kapsamda 2003 yılında 658 bin ton/yıl olan demiryoluyla yapılan konteyner taşımacılığı 2016 yılında yaklaşık 16 kat artarak 10,5 milyon ton/yıla çıkmıştır.⁴⁰ Konteyner taşımacılığı ve beraberinde kombine taşımacılığın artması, gelişen lojistik sektöründeki firmaları için demiryolu taşımacılığını cazipleştirmektedir. Nitekim serbestleşme sonrası piyasaya giren OMSAN Lojistik bu görüşü desteklemektedir. Ayrıca TCDD TAŞ'ın yeniden yapılandırılmasında lojistik boyutu ihmal edilmemiş ve şirket buna göre yapılandırılmıştır. Şirkete ait 7 adet lojistik merkezi (İstanbul (Halkalı), İzmit (Köseköy), Samsun (Gelemen), Eskişehir (Hasanbey), Balıkesir (Gökköy), Uşak, Denizli (Kaklık)) bulunmaktadır.⁴¹

Diğer taraftan, son dönemde firmaların kendi vagonlarıyla yük taşınması artmıştır. 2016 yılsonu itibarıyla, 54 firmaya ait 4.146 adet şahıs vagonu faaliyet göstermiş;⁴² TCDD'nin yaptığı taşımaların yaklaşık %47,5'i sahibine ait vagonlarla gerçekleştirilmiştir.⁴³ Bu vagon sahiplerinden bir kısmının, ilerleyen zamanda, Körfez Ulaştırma ve OMSAN Lojistik örneğinde olduğu gibi, yetki belgesi olarak taşımacılık yapması beklenmektedir.

Lojistik firmalarının ve vagon sahibi firmaların pazara girmesiyle, pazardaki üç olan tren işletmecisi sayısının artacağı ve pazarın büyüyeceği öngörüsünü yapmak mümkündür. İşletmeci sayısının

⁴⁰ TCDD 2017b, s.40.

⁴¹ TCDD 2017b, s.40.

⁴² TCDD 2017b, s.40.

⁴³ TCDD 2017a, s.61.

artması ve pazarın büyümesi, beraberinde işletmelerin daha fazla altyapı yatırımı ve altyapı yenileme talebini doğuracaktır. Çünkü işletmecilerin sunacakları hizmetin hızı, miktarı ve araç teknolojisi, altyapının sunduğu imkânlarla sınırlıdır. Türkiye’de toplam ana hatların %88’i tek hat olup elektrikli ve sinyalli hat oranları sırasıyla %35 ve % 44’tür.⁴⁴ Bu hatlarda trafiğin artması, önemli problem yaratacaktır. Bu nedenle hatların yenilenmesi, iyileştirilmesi ve geliştirilmesi daha önem kazanacaktır.

Önümüzdeki yıllarda sektörün teknik ve ekonomik gelişimine bağlı olarak TCDD TAŞ’ın yük taşımacılığı kısmı tamamen özelleştirilebilir. Çünkü yük taşımacılığının yolcu taşımacılığı gibi kamu hizmet boyutu bulunmamaktadır. Çevresel etkilerinin ve kaza oranlarının düşük olması gibi pozitif dışsallıklar nedeniyle, demiryollarının desteklenmesi gerekse de, taşımacılığın kamu eliyle yapılmasına gerek yoktur. Bu noktada, TCDD TAŞ’ın ve özel işletmecilerin yük taşımacılığındaki performansı önemli olacaktır. Özel işletmelerin sayısının ve rekabetin artması durumunda, TCDD TAŞ’ın yük taşımacılığı kısmının kamu mülkiyetinde kalmasına gerek olmayabilir. Şirket ayrı bir lojistik firması gibi yapılandırılarak özelleştirilebilir.

5.3. DDGM ve Rekabet Kurumu İlişkisi

Büyük bir kısmı tek hat olan demiryolu ağına erişimin serbestleşmesi, tren işletmecileri arasında anlaşmazlıkları yaratacaktır. Örneğin, bir trenin gecikmesi, aynı hattaki diğer trenleri etkileyecektir. Dolayısıyla güçlü bir anlaşmazlık çözme mekanizmasının devrede olması gerekmektedir. Bunun yanı sıra serbestleşme sonrası piyasada hâkim durumda olan yerleşik kamu işletmesinin faaliyetlerinin altyapıya erişim bakımından rekabeti kısıtlayıcı etkilere yol açmaması için etkili bir regülasyon mekanizmasının oluşturulması gerekmektedir. DDGM’ye gerek anlaşmazlıkların çözümünde, gerekse rekabetin korunmasında önemli rol düşecektir. AB tecrübesi, düzenleyici kurumların serbestleşme sürecinde -özellikle de pazardaki firma sayısının artması durumunda- önemli rol oynadığını göstermektedir.⁴⁵

⁴⁴ TCDD 2017b, s.32.

⁴⁵ DE FRANCESCO, F. ve G. CASTRO (2018), “Beyond Legal Transposition: Regulatory Agencies and De Facto Convergence of EU Rail Liberalization”, *Journal of European Public Policy*, No: 25(3), s.369-388.

Sektörde çıkabilecek uyuşmazlıkların aynı zamanda 4054 sayılı Kanun çerçevesinde bir rekabet ihlali oluşturduğu hallerde; DDGM ve Rekabet Kurumu tarafından eşzamanlı incelemelerin yürütülmesi söz konusudur. Yetki çatışmasından kaynaklanabilecek belirsizliklerinin önlenmesi amacıyla endüstrideki rekabet denetimlerine ilişkin yöntemin açık biçimde ortaya konması gerekmektedir. Her iki kamu otoritesi tarafından farklı kararlar alınması hukuki belirsizliğe yol açabilir. Bu belirsizlikler, piyasaya yeni girişleri engelleyerek serbestleşme sürecine zarar verebilir. Bu noktada, yetki ve müdahale önceliği tartışmalarını önlemek için iki otorite arasında işbirliği gerekebilir.⁴⁶ Karamanoğlu (2012, s.68) bu işbirliğinin genel çerçevesini, altyapıya erişim için yapılan başvuruların birlikte ön değerlendirmeye alınması, çıkabilecek sorunun düzenleyici otoritenin elindeki araçlarla kısa sürede çözüme kavuşturulmasının mümkün olduğu hallerde rekabet hukuku araçlarının kullanılmaması, bunların dışında kalan hallerde ise Rekabet Kurumu tarafından işlem başlatılması olarak tarif etmektedir.

SONUÇ

Türkiye demiryolu taşımacılığında, uzun yıllardır tartışılan -2011 yılında çıkan 655 sayılı KHK'yla zemini hazırlanan- TCDD'nin yeniden yapılandırılması ve demiryollarının serbestleştirilmesi, 2013 yılında yasalaşan 6461 sayılı Kanunla gerçekleştirilmiştir. TCDD'nin sahip olduğu tekel ayrıcalığı kaldırılmış; kamu ve özel sektöre ait şirketlerin demiryolu altyapı işletmeciliği ve tren işletmeciliği yapabilmesine izin verilmiştir. Sektörün serbestleştirilmesinde, Almanya, Avusturya, Belçika, İtalya, Letonya, Polonya, Yunanistan ve Lüksemburg tarafından uygulanan "Almanya modeli" benimsenmiş ve dikey ayrıştırma yoluna gidilmiştir. Serbestleşme sonrası oluşan kurumsal yapı, daha önce başarılı bir serbestleşme deneyimi yaşamış Türk havacılık sektörüyle büyük ölçüde benzerlik göstermektedir.

Demiryollarının yeniden yapılandırılmasında seçilen model önemli olmakla birlikte, serbest piyasa koşullarının oluşturulması ve rekabetin artırılması daha önemlidir. Türkiye'de oluşturulan kurumsal yapıda, düzenleyici kurum olan DDGM'nin özerk olmaması, dikey ayrıştırma sonrası oluşturulan TCDD TAŞ'ın TCDD'nin bağlı ortaklığı

olması, rekabet açısından sorun oluşturma potansiyeli taşımaktadır. Serbestleşme sonrasında sağlıklı bir rekabet ortamının tesisi için, bu kurumlar arasındaki bağlar mümkün olduğunca azaltılmalıdır. Bu noktada, uygulamalar ve sektörün gelişimi yakından izlenmelidir.

Serbestleşme sonrasında, herhangi bir özelleştirme uygulaması yapılmamıştır. Zaten bunun için özel sektör açısından cazip bir ortam henüz oluşmamıştır. Kamunun ve özel sektörün bu anlamda bir süre daha sektördeki gelişmeleri izlemesi beklenmektedir. Önümüzdeki yıllarda, sektörün gelişimine bağlı olarak özel işletmelerin sayısının artması halinde, TCDD TAŞ'ın yük taşımacılığı kısmının ayrıştırılarak özelleştirilmesi gündeme gelebilir. Çünkü yük taşımacılığının yolcu taşımacılığı gibi kamu hizmet boyutu bulunmadığından kamu eliyle yapılmasına gerek yoktur. Yük ve yolcu taşımacılığının muhasebesinin ayrıştırılmış olması, aynı zamanda yük taşımacılığının özelleştirilmesi için de zemin hazırlamıştır/hazırlayacaktır.

Serbestleşme sonrasında, TCDD TAŞ haricinde yük taşımacılığında 2 işletme yetki belgesi alarak taşımacılık yapmaya başlamıştır. Yeni taşımacılar, henüz başka firmaların yükünü taşımamakta, sadece ait olduğu grubun/holdingin yükünü taşımaktadır. Yolcu taşımacılığında da 2 işletme yetki belgesi almış olup bu işletmelerden biri banliyö taşımacılığı yapmakta, diğerinin de aynı şekilde banliyö taşımacılığı yapması beklenmektedir.

Serbestleşme sonrası, TCDD TAŞ'ın demiryolu araçları kiralaması, özel tren işletmecileri için, özellikle teslimi uzun süre alan ve yüksek maliyetli olan lokomotiflerin satın alınmasına ciddi bir alternatif olmuştur. Araç kiralama, yeni oyuncuların pazara girişini kolaylaştırmış ve hızlandırmıştır. Ancak, TCDD'nin kiralayabileceği araçlar filosundaki atıl araçlarla sınırlıdır. Türkiye'de, demiryolu araçları kiralama işi, TCDD TAŞ ile sınırlı olup bu sektör henüz gelişmemiştir. Demiryolu araçları kiralama işinin, TCDD TAŞ ve/veya başka firmalar tarafından daha da geliştirilmesi, piyasaya girişleri kolaylaştıracaktır.

Demiryolu taşımacılığında yaşanan son yıllardaki gelişmeler, özel sektörün yük ve yolcu taşımacılığı pazarına girmesi açısından gelecek yıllardaki muhtemel gelişmelerle ilgili olarak bize şunları sunmaktadır:

Yolcu Taşımacılığında: YHT taşımacılığına ve nüfusun yoğun olduğu şehirlerde banliyö taşımacılığına talep artmaktadır. Artan talep, bu taşımaları özel sektör açısından cazip hale getirmekte olup önümüzdeki yıllarda, özel sektörün YHT hatlarında ve banliyö hatlarında taşımacılık

yapması beklenebilir. Konvansiyonel hatların özel sektör açısından cazip olmaması nedeniyle; özel sektörün konvansiyonel hatlarda, taşımacılık yapması beklenmemektedir.

Yük Taşımacılığında: Türkiye’de lojistik sektörü gelişmektedir. Son yıllarda konteyner taşımacılığının ve beraberinde kombine taşımacılığın artması, lojistik firmaları için demiryolu taşımacılığını cazip hale getirmiştir/getirmektedir. Ayrıca, firmaların kendi vagonlarıyla yük taşıması da artmıştır. Bu vagon sahiplerinden bir kısmının ilerleyen zamanda yetki belgesi olarak taşımacılık yapması beklenmektedir. Bu gelişmeler, yük taşımacılığı pazarındaki üç olan tren işletmecisi sayısını ve rekabeti artıracaktır.

KAYNAKÇA

- ALEXANDERSSON, G. ve K. RIGAS (2013), “Rail Liberalization in Sweden. Policy Development in a European Context”, *Research in Transportation Business & Management*, No: 6, s.88-98.
- ASMILD, M., T. HOLVAD, J.L. HOUGAARD ve D. KRONBORG (2009), “Railway Reforms: Do They Influence Operating Efficiency?”, *Transportation*, No: 36(5), s.617-638.
- ATİYAS, İ. ve B. ODER (2008), *Türkiye’de Özelleştirmenin Hukuk ve Ekonomisi*, TEPAV, Ankara.
- BERGANTINO, A.S., C. CAPOZZA ve M. CAPURSO (2015), “The Impact of Open Access on Intra-and Inter-modal Rail Competition. A National Level Analysis in Italy”, *Transport Policy*, No: 39, s.77-86.
- BERIA, P., E. QUINET, G. DE RUS ve C. SCHULZ (2012), “A Comparison of Rail Liberalisation Levels Across Four European Countries”, *Research in Transportation Economics*, No: 36(1), s.110-120.
- BOŠKOVIĆ, B. ve M. BUGARINOVIĆ (2015), “Why and How to Manage the Process of Liberalization of a Regional Railway Market: South-Eastern European Case Study”, *Transport Policy*, No: 41, s.1-10.
- BOUGNA, E. ve Y. CROZET (2016), “Towards a Liberalised European Rail Transport: Analysing and Modelling the Impact of Competition on Productive Efficiency”, *Research in Transportation Economics*, No: 59, s.358-367.
- BUSU, C. ve M. BUSU (2015), “The Liberalization Process of the Railway Sector in Romania and European Union Countries”, *Revista de Management Comparat International*, No: 16(3), s.305-313.
- CAMPOS, J. (2001), “Lessons from Railway Reforms in Brazil and Mexico”, *Transport Policy*, No: 8(2), s.85-95.
- CAMPOS, J. (2008), “Recent Changes in the Spanish Rail Model: the Role of Competition”, *Review of Network Economics*, No: 7(1), s.1-17.
- CANTOS, P., J.M. PASTOR ve L. SERRANO (2010), “Vertical and Horizontal Separation in the European Railway Sector and Its Effects on Productivity”, *Journal of Transport Economics and Policy*, No: 44(2), s.139-160.

- CANTOS, P., J.M. PASTOR ve L. SERRANO (2012), "Evaluating European Railway Deregulation Using Different Approaches", *Transport Policy*, No: 24, s.67-72.
- CHARANWANITWONG, T. ve A. FRASZCZYK (2018), "Rail Liberalisation in Europe and Lessons for Thailand: Policy Makers vs. Academic Views", *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, No: 113, s.421-440.
- DE FRANCESCO, F. ve G. CASTRO (2018), "Beyond Legal Transposition: Regulatory Agencies and De Facto Convergence of EU Rail Liberalization", *Journal of European Public Policy*, No: 25(3), s.369-388.
- DI GIULIO, M. (2016), "Reshaping State Structure and Strategy: The Reform of Railway Policy in Germany and Italy", *International Journal of Public Administration*, No: 39(3), s.226-237.
- EUROPEAN COMMISSION (EC) (1996), *White Paper: A Strategy for Revitalising the Community's Railways*, COM(96) 421, Final.
- EUROPEAN COMMISSION (2001), *White Paper: European Transport Policy for 2010: Time to Decide*, COM(2001) 370, Final.
- EUROPEAN COMMISSION (2011), *White Paper: Roadmap to a Single European Transport Area - Towards a Competitive and Resource Efficient Transport System*, COM(2011) 144, Final.
- EUROPEAN COMMISSION (2016), *Report from the Commission to the European Parliament and the Council - Fifth Report on Monitoring Developments of the Rail Market*, Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION (2017), *EU Transport in Figures, Statistical Pocketbook 2016*.
- EUROPEAN COMMISSION (2018), https://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages_en, Erişim Tarihi: 01.07.2018.
- EVERETT, S. (2006), "Deregulation and Reform of Rail in Australia: Some Emerging Constraints", *Transport Policy*, No: 13(1), s.74-84.
- FINGER, M. (2014), "Governance of Competition and Performance in European Railways: An Analysis of Five Cases", *Utilities Policy*, No: 31, s.278-288.
- FRIEBEL, G., M. IVALDI ve C. VIBES (2010), "Railway (De) Regulation: A European Efficiency Comparison", *Economica*, No: 77(305), s.77-91.
- GRUSHEVSKA, K., T. NOTTEBOOM ve A. SHKLIAR (2016), "Institutional Rail Reform: The Case of Ukrainian Railways", *Transport Policy*, No: 46, s.7-19.

- HOLVAD, T., J. PRESTON ve B. HUANG (2015), *Review of Introduction of Competition in Railways in Europe*, Transport Studies Unit, University of Oxford, https://www.researchgate.net/publication/251821704_Review_of_Introduction_of_Competition_in_Railways_in_Europe, Erişim Tarihi:10.07.2018.
- IBM (2011), *Rail Liberalization Index 2011, Market Opening: Comparison of the Rail Markets of the Member States of the European Union, Switzerland and Norway*, Brussels.
- JENSEN, A. ve P. STELLING (2007), “Economic Impacts of Swedish Railway Deregulation: A Longitudinal Study”, *Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review*, No: 43(5), s.516-534.
- JONES, I. (2000), “The Evolution of Policy Towards On-Rail Competition in Great Britain”, *Journal of Transport Economics and Policy*, No: 34(3), s.371-384.
- KARAMANOĞLU, C. (2012), *Demiryolu Sektöründe Yapısal Reformlar ve Rekabet: Serbestleşme Öncesi Türkiye İçin Öneriler*, Uzmanlık Tezi, Rekabet Kurumu, Ankara.
- KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (KGM) (2018), *Karayolu Ulaşım İstatistikleri 2016*.
- KLEINOVÁ, E. (2016), “Does Liberalization of the Railway Industry Lead to Higher Technical Effectiveness?”, *Journal of Rail Transport Planning & Management*, No: 6(1), s.67-76.
- KUROSAKI, F. (2017), “A Study of Vertical Separation in Japanese Passenger Railways”, *Case Studies on Transport Policy*, Article in Press.
- LAURINO, A., F. RAMELLA ve P. BERIA (2015), “The Economic Regulation of Railway Networks: A Worldwide Survey”, *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, No: 77, s.202-212.
- LINK, H. (2012), “Unbundling, Public Infrastructure Financing and Access Charge Regulation in the German Rail Sector”, *Journal of Rail Transport Planning & Management*, No: 2(3), s.63-71.
- LUDVIGSEN, J. ve O. OSLAND (2009), “Liberalisation of Rail Freight Markets in the Old and New EU-Member States”, *EJTIR*, No: 9(1), s.31-45.
- MIZUTANI, F. (2005), “Regulation and Deregulation in the Japanese Rail Industry”, *CESifo DICE Report*, No: 3(4), s.10-15.

- NASH, C. (2008), "Passenger Railway Reform in the Last 20 Years - European Experience Reconsidered", *Research in Transportation Economics*, No: 22(1), s.61-70.
- NASH, C. (2010), "European Rail Reform and Passenger Services - The Next Steps", *Research in Transportation Economics*, No: 29(1), s.204-211.
- OBERMAUER, A. (2001), "National Railway Reform in Japan and the EU: Evaluation of Institutional Changes", *Japan Railway & Transport Review*, No: 29, s.24-31.
- PRESTON, J. ve D. ROBINS (2013), "Evaluating the Long Term Impacts of Transport Policy: The Case of Passenger Rail Privatization", *Research in Transportation Economics*, No: 39(1), s.14-20.
- SÁNCHEZ, P.C., J.M.P. MONSÁLVEZ ve L.S. MARTÍNEZ (2012), *Productivity and Deregulation in European Railways*, Working Paper, No: 2012124, BBVA Foundation.
- SANTOS, J., A. FURTADO ve R.C. MARQUES (2010), "Reform and Regulation of the Portuguese Rail Sector. What Has Failed?", *Utilities Policy*, No: 18(2), s.94-102.
- SHARIPOV, T. (2010), "Results So Far and Prospects of Kazakhstan Passenger Rail Franchising", *Research in Transportation Economics*, No: 29(1), s.19-35.
- SOLAK, A.O. (2016), "Regulations in Scheduled Intercity Coach Transport Sector in Turkey", *International Journal of Economics and Finance*, No: 8(8), s.33-42.
- TÜRKİYE CUMHURİYETİ DEVLET DEMİRYOLLARI (TCDD) (2005), *2000-2004 İstatistik Yıllığı*, Ankara.
- TCDD (2010), *2005-2009 İstatistik Yıllığı*, Ankara.
- TCDD (2014), *2009-2013 İstatistik Yıllığı*, Ankara.
- TCDD (2017a), *2012-2016 İstatistik Yıllığı*, Ankara.
- TCDD (2017b), *Demiryolu Sektör Raporu 2016*, Ankara.
- TOMEŠ, Z. (2017), "Do European Reforms Increase Modal Shares of Railways?", *Transport Policy*, No: 60, s.143-151.
- TOMEŠ, Z., M. KVIŽDA, M. JANDOVÁ ve V. REDERER (2016), "Open Access Passenger Rail Competition in the Czech Republic", *Transport Policy*, No: 47, s.203-211.
- TOMEŠ, Z., M. KVIŽDA, T. NIGRIN ve D. SEIDENGLANZ (2014), "Competition in the Passenger Railway Market in the Czech Republic", *Research in Transportation Economics*, No: 48, s.270-276.

ULAŞTIRMA DENİZCİLİK VE HABERLEŞME BAKANLIĞI
(UDHB) (2017), *Ulaşan ve Erişen Türkiye 2017*, Ankara.

VIGREN, A. (2017), “Competition in Swedish Passenger Railway: Entry in An Open Access Market and Its Effect on Prices”, *Economics of Transportation*, No: 11, s.49-59.

WILLIAMS, R., D. GREIG ve I. WALLIS (2005), *Results of Railway Privatization in Australia and New Zealand*, World Bank, Washington, DC.

AB Mevzuatı

Council Directive 2012/34/EU, OJ L 343, 14.12.2012

Council Directive 91/440/EEC, OJ L 237, 24.8.1991.

Council Directive 95/18/EC, OJ L 143, 27.06.1995.

Council Directive 95/19/EC, OJ L 143, 27.06.1995.

TC Mevzuatı

6461 sayılı Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkında Kanun, 01.05.2013 tarih ve 28634 sayılı Resmi Gazete.

655 sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 01.11.2011 tarih ve 28102 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete.

Demiryolu Altyapı Erişim ve Kapasite Tahsis Yönetmeliği, 02.05.2015 tarih ve 29343 sayılı Resmi Gazete.

Demiryolu Emniyet Yönetmeliği, 19.11.2015 tarih ve 29537 sayılı Resmi Gazete.

Demiryolu İşletmeciliği Yetkilendirme Yönetmeliği, 19.08.2016 tarih ve 29806 sayılı Resmi Gazete.

Demiryolu Yolcu Taşımacılığında Kamu Hizmeti Yükümlülüğü Yönetmeliği, 04.07.2016 tarih ve 2016/9005 Bakanlar Kurulu Kararı.

İnternet Kaynakları

<http://web.shgm.gov.tr>, Erişim Tarihi: 02.07.2018.

<http://www.tuik.gov.tr>, Erişim Tarihi: 21.06.2018.

<http://www.kugm.gov.tr>, Erişim Tarihi: 02.07.2018.

<http://www.omsan.com>, Erişim Tarihi: 04.06.2018.

<http://www.rayhaber.com>, Erişim Tarihi: 04.06.2018.