

EVRENSEL HİZMET YÜKÜMLÜLÜĞÜNÜN UYGULANMASI VE TÜRK DEMİRYOLU SEKTÖRÜ

Ali KABASAKAL¹

Ali Osman SOLAK²

ÖZET

Ülkemizde demiryolu sektörünün rekabete açılarak, diğer ulaşım türleri ve kendi içerisinde rekabetçi bir yapı kazanması ulaştırma hizmetlerinin geleceği açısından büyük önem arz etmektedir. Bunun içinde altyapı ve işletmenin birbirinden ayrılarak alt yapıya erişimin serbestleştirilmesi gerekmektedir. Demiryolu sektörü rekabete açıldıktan sonra evrensel hizmet yükümlülüğü istenilecekse bu yükümlülüğün hangi hatlarda olacağına tespiti ve finansmanı önem kazanmaktadır. Evrensel hizmetin finansmanının bütün ulaştırma türlerinin katılacağı evrensel hizmet fonu vasıtasıyla olması, rekabet açısından en uygun şekil olarak öne çıkmaktadır.

APPLICATION OF UNIVERSAL SERVICE OBLIGATION AND THE TURKISH RAILROAD INDUSTRY

ABSTRACT

For the future of transportation services in Turkey, the existence of a healthy competition in the railroad industry from within the sector as well as from other modes of transportation is crucial. Towards this objective, infrastructure and services has to be managed separately so that service providers have free access to the infrastructure. The next steps after the introduction of competition are the selection of routes and financing, in case a universal service obligation is applied. The most appropriate format for competition is to finance the universal service through a universal service fund for all transportation modes.

“Hiç kimse, kamu hizmetinin tartışılmaz bir tanımını yapamamıştır. Yasama, bunu kendine tasa edinmemiş; yargı, yapmak istememiş; öğretisi ise, başaramamıştır.” D.Truchet

GİRİŞ

Avrupa Birliği ülkeleri arasında son yıllarda demiryolu sektörünün diğer ulaşım türleri karşısında rekabet gücünü arttırmaya ve birden fazla işleticinin faaliyetine imkân vererek sektör içinde rekabet yaratılmaya çalışılmaktadır. Ülkemizde ise yıllardır demiryolu sektörünün rekabete açılması konuşulmakta ve sürekli TCDD'nin özelleştirilmesi gündeme gelmektedir. Ancak, kamu hizmeti literatürüne giren yeni kavramlardan olan “evrensel hizmet”in demiryolu sektörünün rekabete açılmasıyla nasıl uygulama alanı bulacağı ve finansmanı konusu ülkemizde çok tartışılmayan konular arasındadır.

Bir çalışmalar dizisinin ilki olan bu makalede demiryolu sektöründe rekabet imkânları ve alternatif yöntemler arasında evrensel hizmet uygulaması konularında literatür taraması özetlenmiş ve bazı öneriler sunulmuştur. Öncelikle evrensel hizmet yükümlülüğünün tanımlanmasına değinilmiş ve sonrasında ulaştırma hizmetleri sektöründe bu terimin kapsam alanı incelenmiştir.

1. Evrensel Hizmet Yükümlülüğünün Tanımı ve Ekonomik Gerekçesi

Avrupa Birliği'nde, sosyal ve ekonomik alanlarda yaşanan gelişmelerin etkisiyle kamu hizmeti literatürüne yeni kavramlar girmiştir. Bunlardan başlıcaları “genel ekonomik yarar hizmetleri”, “evrensel hizmet”, “minimum hizmet”, “ek hizmetler”, “kamusal yarar hizmetleri” gibi kavramlardır (Ulusoy 2004, 272). Çeşitli faktörlere bağlı olarak değişen ve

¹ Yrd Doç Dr, Sakarya Üniversitesi, kabasakal@sakarya.edu.tr

² Ulaştırma Bakanlığı, aliosmansolak@hotmail.com

oldukça dinamik olan bu kavramlar uygulamada ve kuramda henüz yerleşik nitelik kazanmamıştır (Akıllıoğlu 2005, 23). Bu kavramlardan belki de en önemlisi olan “evrensel hizmet” kavramı, önceleri sadece posta ve iletişim hizmetlerinde söz konusu iken, 2003/54 sayılı AB Direktifi³ ile elektrik piyasasına da girmiştir.

Ülkemizde ise “evrensel hizmet” kavramı, 5369 sayılı “Evrensel Hizmetin Sağlanması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile hukukumuzda girerek elektronik haberleşme sektöründe kendine yer bulmuştur.

Ülke ve sektörler göre değişen özellikler içermekle birlikte genel olarak “evrensel hizmet” kavramı, istisnasız herkese makul kalite ve fiyattan, sürekli ve düzenli olarak sunulmak zorunda olunan ve çağdaş bir insan için vazgeçilmesi mümkün olmayan asgari/temel ortak ihtiyaçlar olarak tanımlanabilir.

Erdemli/değerli mal (*merit goods*) olarak adlandırılan ve kamusal niteliği ağır basan su, kanalizasyon, elektrik ve telefon gibi daha çok doğal tekel piyasalarında üretilen zorunlu mal ve hizmetlerden her vatandaşın yararlanmasını sağlamak hemen hemen bütün devletlerce görev kabul edilmiştir. Söz konusu bu mallar; toplum tarafından zorunlu ihtiyaç maddesi olarak görülmesi, toplumu birbirine bağlaması ve demokrasinin işlerliğine katkıda bulunması (Milgrom 1996, 4) gibi nedenlerle dışlanabilirlik ve tüketimde rekabetin olup olmadığına bakılmaksızın kamusal mal gibi değerlendirilebilmektedir.

Pek çok kaynakta, evrensel hizmet yükümlülüğünün (*universal service obligation*) ortaya çıkış sebebi olarak sosyal refaha katkı amacı gösterilmektedir. Sosyal refah kavramı, toplumsal hedefler ve/veya gelir dağılımına ilişkin hedefler içerecek şekilde tanımlandığında; piyasa mekanizmasının ürettiği sonuçlar, iktisadi anlamda etkin oldukları halde sosyal refahı maksimize eden sonuçlar olmayabilirler (Atiyas ve Oder 2008, 18–19). Evrensel hizmet yükümlülüğü ile serbest piyasa mekanizmasının hâkim olduğu düzenlerde amacı kâr maksimizasyonu olan firmaların, yatırım yapmayı kârlı bulmadıkları ve bu nedenle de hizmet götürmek istemedikleri alanlara, kamu hizmeti niteliğini haiz hizmet sunumu amaçlanmıştır. Aynı zamanda evrensel hizmet “genel ekonomik yarar” kavramı çerçevesinde inhisari hakların mevcudiyetini haklı gösteren en yaygın argümandır (Ege 2002, 12). Evrensel hizmet yükümlülükleri, amaç bakımından kamu hizmeti yükümlülüklerinden farklı olmamakla birlikte; kapsam bakımından “sınırlı” ve belirlenme bakımından da “takdir yetkisine yer bırakmayan” bir nitelik göstermektedir (Akıllıoğlu 2005, 57).

Tarihsel olarak incelendiğinde evrensel hizmet yükümlülüğü ya bir kamu tekeli ya da düzenlenmiş özel tekel tarafından yerine getirilmiş ve finansman sistemi de buna uygun olarak düzenlenmiştir. Bu süreci takip eden liberalizasyon döneminde ise rekabetçi ortamda evrensel hizmetin sağlanması ve finansmanı ile ilgili yeni problemler gündeme gelmiş, karşılaşılan bu problemlerin çözümü için farklı uygulamalara yer verilmiştir (Karakurt 2005, 3).

Evrensel hizmet yükümlülüğü uygulamalarında sosyal refah amacı öncelikli olsa da, özellikle şebeke (telefon, su, elektrik, posta, ulaştırma vb.) endüstrilerine ilişkin uygulamalarda kamu otoritesinin şebeke dışsallıkları ve ölçek ekonomilerinden yararlanılması amacını taşıdığı da görülmektedir. Bazı durumlarda evrensel hizmet yükümlülüğü, gelirin yeniden dağıtımı ve bölgesel gelişim politikası aracı olarak da uygulama alanı bulmuştur (Emek 2003, 33).

³ Direktive 2003/54/EC of The European Parliament And Of The Council of 26 June 2003, concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Direktive 96/92/EC, OJ L176, 15/07/2003, Brussels

2. Evrensel Hizmet Yükümlülüğü ve Genel Olarak Ulaştırma Hizmetleri

İnsan ve eşyanın ihtiyaçları gidermek amacıyla, zaman ve mekân faydası sağlayacak şekilde yer değiştirmesini mümkün kılan faaliyetler (Barda 1964, 5) şeklinde tanımlanabilen ulaştırma hizmetleri, ekonomik, toplumsal ve kültürel faaliyetlerin kilit unsuru olarak iktisadi kamu hizmeti niteliği taşımaktadır.

Ulaştırma hizmetlerinin yerleri, insanları ve eşyaları geniş bir ağ üzerinde ilişkilendirmesi; bunu yaparken de ülke kaynaklarını en uygun seviyede, verimli, etkin olarak kullanarak insan ihtiyaçlarını güvenli ve kesintisiz olarak gidermesi büyük önem taşımaktadır (Nalçakan 2003, 147).

Kamu hizmetlerine egemen olan süreklilik, düzenlilik ve eşitlik ilkelerinin, iktisadi kamu hizmetleri için de geçerli olduğu göz önüne alındığında, ulaştırma hizmetlerinin de kamunun ihtiyaçları ölçüsünde sürekli ve adil bir şekilde karşılanması zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Ulaştırma hizmetlerinin, özel işletmeler tarafından ticari olarak ihtiyaç duyulan şekilde yerine getirilmediği durumlarda, kamu iktisadi kuruluşları marifetiyle veya özel bir teşebbüse sözleşme kapsamında karşılığı ödenerek yaptırılması devletin görevleri arasındadır.

Ulaştırma alt sektörlerini incelediğimizde, havayolu sektörü de rekabete açık olup evrensel hizmet yükümlülüğü bulunmamaktadır. Zaten, altyapı sorunlarından dolayı ülke içinde bütün şehirlere ulaşımın mümkün olmaması ve sunulan hizmetin bedelinin yüksek olması gibi nedenlerle evrensel hizmet tanımına/kapsamına giren bir sektör özelliği göstermemektedir.

Karayolu sektörü tamamen rekabete açık olup sektörün genelinde evrensel hizmet yükümlülüğü bulunmamakta, bununla beraber özel teşebbüsler tarafından makul kalite ve fiyatta hizmet sunumu yapılarak bütün şehirlere ulaşım sağlanmaktadır.

Şehirlerarası yolcu taşımacılığı anlamında, ulaştırma sektörünün genelinin iktisadi kamu hizmeti olarak da tanımlayabileceğimiz evrensel hizmet yükümlülüğü bulunmaktadır. Bir diğer ifadeyle insanların ulaşım türlerinden herhangi biriyle bir şehirden başka bir şehre hareket etme/gitme ihtiyacının karşılanması gerekmekte ve bu görev açık bir sözleşme ile olmasa bile zımni olarak ulaştırma sektörünün geneline yüklenmiş bulunmaktadır. Ancak bu görevin alt sektörlerin her biri tarafından mı yoksa belirli bir sektör tarafından mı karşılanacağı belirsizdir. Uygulamada ise, evrensel hizmet yükümlülüğünün ulaşım alt yapısının tamamlanmasıyla gerçekleşmiş olduğu varsayılabilir.

3. Demiryolu Sektöründe Evrensel Hizmet Yükümlülüğünün Uygulama ve Finansmanı

Türk demiryolu sektöründe, yasal tekel konumunda bir kamu iktisadi kuruluşu olan TCDD'nin kamu hizmeti yükümlülüğü bulunmaktadır. Ekonomik olmayan bazı hatları işletme zorunluluğu bulunan TCDD, fiyat ve kalite anlamında kabul edilebilir bir hizmet sunumu sağlasa da, alt yapı yetersizliği nedeniyle bütün şehirlere hizmet götürememektedir.

Bu çerçevede, şehirlerarası yolcu taşımacılığında evrensel hizmet yükümlülüğünün karayolu taşımacılığı sektörü tarafından yerine getirilmesi nedeniyle demiryolu taşımacılığı sektöründe evrensel hizmet yükümlülüğüne gerek olmadığı söylenilebilir. Evrensel hizmet yükümlülüğü ile aynı zamanda bir hizmet sunumu amaçlandığından, demiryoluna alternatif bir ulaştırma türü ile ihtiyaç duyulan hizmetlerin sunumu yapılıyorsa evrensel hizmet yükümlülüğü yerine getiriliyor demektir (Laffont 1998, 7). Evrensel hizmet yükümlülüğü, mevcut yasal tekel yapısı ile veya rekabete açıldıktan sonra demiryolu sektörünün genelinden değil de, diğer ulaşım türlerinin talebi karşılayamadığı hatlar veya ticari açıdan karlı görmeyerek hizmet vermediği bölgelerdeki hatlardan istenilmelidir.

Karayolları sektörü tarafından ihtiyaç duyulan ölçülerde hizmet verilerek talebin karşılandığı bölgelerde, demiryolu işletmecilerine evrensel hizmet yükümlülüğü verilmesi ve finansmanının

devlet tarafından sübvansiyon edilmesi, karayollarında hizmet veren taşımacılar aleyhine rekabeti bozucu bir etki doğuracaktır. Diğer taraftan, karayollarında talep yetersizliğinden dolayı hizmet veren firmanın bulunmadığı veya yüksek fiyatlarda hizmet verdiği bölgelerde yapılacak demiryolu işletmeciliği ise özel sektör açısından ekonomik olmayacaktır. Bu hatlara evrensel hizmet yükümlülüğü verilmesi durumunda ise zaten az olan talep, iki sektör arasında paylaşılarak etkin olmayan bir yapı ve kaynak israfına dolayısıyla refah kaybına sebebiyet verebilecektir.

Yüksek altyapı maliyetleri nedeniyle aynı güzergâhta birden fazla hattın bulunması (gidiş gelişli hatların haricinde) ekonomik olmadığından demiryolu sektörü doğal tekel özelliği taşımaktadır.

Yakın zamana kadar pek çok ülkede demiryolu yolcu taşımacılığı hizmetlerinin kamu hizmeti olduğu anlayışı hâkim olmuş, altyapı kamu tarafından inşa edilmiş ve özel işletmecilere giriş engelleri koyularak işletmecilik faaliyetleri kamu tarafından tekel olarak yerine getirilmiştir. Rekabet ortamının oluşmaması nedeniyle verimli işletme yapısına ulaşamayan demiryolları işletme zararları nedeniyle kamu tarafından sürekli sübvansiyon edilen bir sektör konumunda olmuştur (Özcan, 2006: 1058).

Demiryolu taşımacılığı piyasası incelenirken piyasadaki firma sayısı ve dolayısıyla piyasanın rekabetçi yapısı, evrensel hizmet yükümlülüğünün uygulanmasında ve finansmanında farklı bakış açıları barındırmaktadır.

3.1. Piyasadaki Tek Bir İşletmecinin Olması Durumu

Sektörde altyapı ve işletmeciliğin ayrılarak işletmeci firmanın özelleştirilmesi ve işletmecilik hakkının sadece bu firmaya verilmesi veya altyapıya erişim serbestleştirilmiş olsa bile başka bir firmanın girmemesi nedeniyle özel sektör elindeki firmanın tekel olarak devam etmesi durumudur.

Piyasada bir tek özel şirketin olması durumunda bu şirket karlı gördüğü hatlarda işletmecilik yapacak karlı görmediği hatlarda ise işletmecilik yapmak istemeyecektir. Bu durumda evrensel hizmet yükümlülüğü verilecek hatlar daha çok firmanın işletmecilik yapmak istemediği hatlar olacaktır. Tespit edilen bu hatlarda evrensel hizmet yükümlülüğü ‘çapraz sübvansiyon’ veya ‘transfer’ yöntemi gibi iki alternatif yolla finanse edilebilir (Cremer vd 1998, 11).

Çapraz sübvansiyonda söz konusu işletmeden, diğer hatlardan elde ettiği kardan evrensel hizmet yükümlülüğü bulunan ve zarar eden hatlara sübvansiyon yapılması istenir. Aynı zamanda bu hatlarda hizmet kalitesi ve sefer sayısı gibi nitelikler belirlenir. Ancak tekelci işletmenin evrensel hizmet yükümlülüğü bulunan hatlardaki zararı bütünüyle çapraz sübvansiyon yolu ile karlı hatlara yüklediğinde bütçe dengesine ulaşamama ve genel anlamda zarar etme durumu olabilir ayrıca çapraz sübvansiyon belirli bölgelerdeki evrensel hizmet maliyetinin başka bölgelerdekilerin sırtına yüklenmesi demektir ki bu kamuoyunda rahatsızlık yaratabilir. İkinci bir alternatif olan kamu transferinde ise evrensel hizmet yükümlülüğü olan hatların zararının kamu tarafından sübvansiyon edilmesi durumudur. Kamu transferi söz konusu olduğunda ise temel sorun, transfer edilecek miktarın tespitinde kullanılacak veriler yönünden düzenleyici kuruluş ile tekel konumundaki hizmet sağlayıcı arasındaki bilgi asimetrisidir. (Joskow 1998, 38)

3.2. Piyasada Birden Fazla İşletmeci Olması Durumu

Piyasada birden fazla işletmeci olması durumunda, işletmecilerin girmeyi karlı bulmadığı hatların tamamında veya tespit edilecek hatlarda hizmet sunumu, işletmenin ihale yöntemi ile

sözleşme kapsamında bir demiryolu işletmesine yüklenmesi şeklinde olacaktır. Kamu kuracağı fon vasıtasıyla (evrensel hizmet fonu) finansman ihtiyacını karşılayacaktır.

İhale yönteminde az sayıda firmanın ihaleye katılması muhtemel olduğundan düzenleyici kurum, evrensel hizmet yükümlülüğünün temel özelliklerini, evrensel hizmet işletmecisinin muhtemel maliyetlerini, evrensel hizmet fonundan karşılanacak miktarı ve tavan veya taban olarak belirli bir fiyat düzeyini tespit eder. Evrensel hizmet yükümlülüğünü en düşük fiyatla yerine getirmeyi taahhüt eden işletmeciye işletme hakkı verilir. Bu sayede evrensel hizmet yükümlülüğünün en etkin firma tarafından yerine getirilmesi sağlanmış olur. Aynı zamanda alternatif yöntemlere nazaran daha az bilgiye ihtiyaç duyulur.

3.3. Demiryolu Sektörünün Rekabete Açılması

Demiryolu işletmeciliği, geleneksel olarak kamu tarafından tekel konumunda yerine getirilen ve işletme zararları nedeniyle yine kamu tarafından sürekli sübvansede edilen bir sektör konumunda olmuştur. Rekabet ortamının oluşmaması nedeniyle sektörün verimli işletme yapısına ulaşamaması ve sektörü ayakta tutmak için aktarılan kamu kaynaklarının sürdürülebilir olmaktan çıkması, devletleri sektörü rekabete açmaya ve özel girişimlerin sektöre girmesini sağlayacak düzenlemeleri hayata geçirmeye itmektedir (Özcan 2006, 1058).

Ülkeler arasında son yıllarda demiryolu sektörünün yapısında yeni gözlenmekte olan gelişim farklı uygulamalar şeklinde olsa da genel olarak birbirini takip eden üç ayrı aşama şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bu aşamalar şu şekilde listelenebilir(Duman 2006, 1042):

- ◇ Değişen dünyadaki ulaştırma pazarı koşullarına uygun biçimde demiryollarının yeniden yapılandırılması. Bu yapılandırma bünyesel sorunları gidermelidir.
- ◇ Hızla gelişen karayolu taşımacılığı ile rekabet edebilme olanaklarını geliştirebilmek için ticarileşme ve bu rekabet içinde özel girişimin esneklik ve ataklık gibi özelliklerinden yararlanmak.
- ◇ Kamu kaynaklarının tüketimini en aza indirmek için özelleştirmektir.

3.3.1. Ulaştırma Alt Sektörleri Arası Rekabet (Intermodal Competition)

Yasal tekellerin olduğu birçok alanda gerçek anlamda rekabete açma söz konusu olmayabilir. Rekabeti sağlama güçlüğü piyasanın yeteri kadar büyük olmaması veya doğal tekel gibi nedenlerden kaynaklanmaktadır. Bu tür durumlarda rekabete açmak için yararlanılabilecek mekanizmalardan birisi “Intermodal Competition” denilen rekabet türüdür. İkame ve rakip mallar arası rekabetin söz konusu olduğu bu rekabet türünde bazı hallerde rekabet baskısı oldukça fazla olabilmektedir (Türkkan 2002, 52).

Edward Chamberlin’in tekeli rekabet teorisi; bir hizmetin alternatif arz yöntemleri arasında rekabet olduğu varsayımına dayanmakta ve ulaştırma sektöründe alternatif ulaştırma biçimleri arasındaki rekabet ile açıklanmaktadır. Teori, demiryolu, karayolu, boru hattı ve denizyolu (iç sular dâhil) gibi değişik taşıma türleri arasında bir mücadele varsa bu alt sektörlerin her birinin/tamamının doğal tekel özelliklerine sahip olsa da serbestleştirilerek rekabete açılabileceğini önermektedir. ABD’de demiryolu ulaştırmasının serbestleştirilmesi, demiryolu ve diğer sektörler arasındaki yoğun rekabetten kaynaklanmıştır (Çakal 1996, 35).

Ülkemiz demiryolu sektöründe, yasal tekel konumunda olan tek bir işletme olmasına rağmen, diğer ulaşım modelleriyle özellikle de karayoluyla arasında ciddi bir rekabet yaşanmaktadır. Tablo 1’deki yolcu taşıma payları incelenirse, karayolu yolcu taşımamacılığının tartışılmaz bir biçimde demiryolu yolcu taşımacılığını geride bıraktığı bulunacaktır. Karayolu taşımacılık sektörünün kendi içindeki rekabetçi yapısı ve kamunun karayolu alt yapısına ağırlık vermesi gibi nedenlerle rekabete yarışında demiryolu sektörü geride kalmıştır.

Tablo 1: Ülkelere Göre Karayolu ve Demiryolunun Toplam Ulaştırma Sistemleri içindeki Yük ve Yolcu Taşımaları Payları(%) 2006

	Karayolu		Demiryolu	
	Yük	Yolcu	Yük	Yolcu
Türkiye	92,0	97,5	5,0	2,5
İngiltere	82,7	94	11,6	6,0
Yunanistan	97,2	98,4	2,5	1,6
Almanya	59,9	92,6	21,1	7,4
Fransa	71,5	90,6	16,5	9,4
Romanya	47,7	89,9	30,9	10,1

Kaynak: TCDD İstatistik Yıllığı 2003–2007, sayfa 110 ve 111’den faydalanılmıştır.

Ulaştırma hizmetlerinde, özellikle de karayolu ve demiryolu arasında rekabetin etkin bir şekilde sağlanabilmesi için kamunun sektörlere müdahalelerini ciddi bir şekilde gözden geçirmesi gerekmektedir. Ülkemizde karayollarını kullananlar, bu yolların yapım, bakım ve onarımı için hiç bir bedel ödemezken, demiryolu taşımacılık fiyatlarının belirlenmesinde önemli rol oynayan demiryolu yapım, bakım ve onarım maliyetlerinin tamamını demiryolu işletmesi finanse etmektedir. Karayolları ile demiryolları arasında adil bir rekabet olabilmesi için devletin her iki alanda da sosyal yararları ölçüsünde altyapı yatırımına katkıda bulunması gerekmektedir.

3.3.2. Giriş Engellerinin Kaldırılması

Demiryolu sektörünün rekabetçi bir yapı kazanabilmesi için, demiryolu altyapısının ayrı bir birim haline getirilmesi ve altyapıya erişimde tekelin kaldırılarak işletmecilerin altyapıdan serbestçe yararlanma imkânının sağlanması bir diğer önemli husustur. Giriş engelleri kaldırıldığında, hiçbir teşebbüsün o sektöre girmemesi ve tekel durumunun devam etmesi ihtimali olmakla birlikte, potansiyel rekabet sağlanmış olacaktır.

Potansiyel rekabeti konu alan, “yarışılabilir veya girişli-çıkışlı piyasalar” (*contestable markets*) teorisi, temel olarak diğer firmaların pazara giriş ihtimalinin piyasada mevcut olan tekeli firmaya baskı yaparak, tekeli davranışı önleyeceğini ve bu nedenle potansiyel rekabetin doğal tekelde dahi en etkin çözümü sağlayacağını öne sürmektedir (Baumol, Panzar ve Willig 1982).

Potansiyel rekabet, yerleşik firmanın yeni bir giriş olabileceğini göz önüne alarak girişi cazip kılmayacak şekilde davranmasını ifade etmektedir. Giriş engelleri bulunmadığında yerleşik firma daha katı bir rekabeti engellemek için rekabet varmış gibi davranmak zorunda kalacaktır. Bu duruma, rakip veya ikame hizmetlerin rekabeti de eklenince hissedilir bir rekabet baskısı doğmuş olacaktır (Türkkân 2002, 53).

İlgili pazardaki yerleşik rakiplerin kapasite genişletme ihtimalleri/olanakları da, potansiyel rekabetin kaynakları arasında yer almaktadır. Mevcut olmayan böyle bir kapasite, piyasanın cazip olması durumunda devreye girerek pazara yeni bir giriş olmuşçasına etki gösterecektir. Demiryolu sektörü için bu durumu ele alırsak, sadece demiryolu sektöründeki taşımacıların

değil aynı zamanda karayolu sektöründeki taşımacıların da mevcut kapasitesini genişletmeleri söz konusudur. Bu durumda da rekabet baskısı ciddi anlamda artacaktır.

Yarışılabilir piyasaları Baumol (1982, 3); giriş-çıkışın serbest ve maliyetsiz olduğu piyasalar olarak tanımlamaktadır. Burada serbest giriş, yasal bir engelin olmaması ve yeni firmanın mevcut firmaya göre bir maliyet dezavantajının bulunmaması varsayımına dayanmaktadır. Çıkışın maliyetsiz olması ise batık maliyetin olmamasını yani firmanın piyasaya girerken katlandığı sabit maliyetleri, piyasadan çıkarken kullanım maliyetleri ve amortisman dışında herhangi bir kayba uğramadan alabilmesini veya başka bir alanda kullanabilmesini ifade etmektedir (Train 1994, 303). Çıkışın serbest ve maliyetsiz olması giriş risklerini azaltmakta ve girişin serbestleşmesinde de önemli bir rol oynamaktadır.

Demiryolu sektöründe alt yapı ile işletmeciliğin ayrılması aynı zamanda batık maliyet (*sunk cost*) riskini azaltacak dolayısıyla rekabetin artmasına katkıda bulunacaktır. Demiryolu altyapısı işletmecilere açıldığı takdirde, piyasaya yeni girecek işletmecilerin sabit maliyetleri içerisinde ağırlıklı olarak çeken ve çekilen araç (*rolling-stock*) maliyetleri yer tutacaktır. Bu durumda piyasadan çıkışın maliyetsiz olduğundan söz etmek zor olmakla birlikte tamamen batık maliyet de olmayacaktır. Demiryolu taşımacılığının yaygınlaşması ile ikinci el varlık piyasaları gelişecek, çeken-çekilen araçlar kiralanabilecek (*leasing*) dolayısı ile tam bir çıkış serbestisi oluşacak ve rekabet baskısı artacaktır.

3.3.3. TCDD'nin Ticarileştirilmesi ve Özelleştirilmesi

Kamu tekellerini rekabete açma yollarından bir diğeri de ilgili kamu kurumunun şirketleştirilerek bir iktisadi teşebbüs haline dönüştürülmesidir. Şirketleşme, aynı zamanda ilgili kamu kurumunun yönetimini, siyasi iktidardan bağımsız kılmanın ve rasyonelleşmeyi sağlamanın da bir ön koşuludur (Türkkan 2002, 51).

Tablo 2: Yıllar İtibariyle Zarar Tablosu (TL)

	1999	2001	2003	2005	2007
Toplam Giderler	450.307.432	1.167.233.944	1.614.873.152	2.075.904.287	2.273.440.906
Toplam Gelirler	229.666.710	595.781.773	1.118.666.420	1.863.434.741	1.643.174.026
Zarar	220.640.722	571.452.171	496.206.732	212.469.546	630.266.880

Kaynak: TCDD İstatistik Yıllığı 2003–2007, sayfa 90'dan faydalanılmıştır.

TCDD, ülkemizdeki demiryolu taşımacılığını düzenleyen, işleten ve kontrol eden resmi kurum olup, aynı zamanda sektörde faaliyet gösteren tek işletmeci olma özelliğini taşımaktadır. Ülkemizde, demiryolu sektörünü düzenleyen AB müktesebatına uyumlu bir “Çerçeve Kanun” ile “TCDD Kanunu” ve bu kanunları tamamlayıcı nitelikte yönetmeliklerin hazırlanmasına yönelik çalışmalar devam etmektedir. Mevzuat düzenlemelerinde öngörülen demiryolu altyapısının işletmecilere açılması durumunda, bütün hatlara olmasa da özellikle bazı karlı hatlara yeni işletmecilerin girmesi söz konusu olacaktır. Diğer ulaşım türleri ile rekabet etmekte zorlanan TCDD'nin, mevcut yapısıyla sektör içi rekabet yarışında başarılı olması çok zordur. Tablo 2'den de anlaşılacağı gibi TCDD, yıllar itibariyle ciddi dalgalanma gösterse de daima zarar etmekte olan bir kamu işletmesidir. Hatta 2007 yılında personel maaşlarının ve sosyal sigorta primlerinin ödenebilmesini için 1,1 milyar YTL, görev zararı için de 200 milyon YTL olmak üzere Hazine Müsteşarlığınca toplam 1,3 milyar YTL ödenek aktarılmıştır (Hazine Müsteşarlığı 2008, 70). Bu yüzden TCDD'nin bağımsız ve ticari olarak yönetilen bir demiryolu girişimi şeklinde yeniden yapılandırılması ve sonra da en uygun

yöntemle özelleştirilerek piyasanın tamamen rekabetçi bir yapıya kavuşturulması önem arz etmektedir.

3.4. Evrensel Hizmet Yükümlülüğünün Finansmanına Ulaştırma Alt Sektörlerinin Katılması

Ulaştırma sektöründe evrensel hizmetin karşılanması için sektörün genelinde sorumluluk olduğundan, evrensel hizmet fonu kesintilerine sadece demiryolu sektörü değil alt sektörlerin tamamı dâhil edilmelidir. Evrensel hizmet yükümlülüğünün finanse edilmesinde sadece demiryolu sektöründeki firmaların vergilendirilmesi diğer ulaştırma modelleri ile demiryolu sektörü arasında haksız bir rekabete yol açacaktır. Alt sektörlerin tamamına getirilen bu parasal yükümlülük, finansmanın daha geniş tabana yayılmasını sağlayacaktır. Karlı bölgelerde sektörler arası ve sektör içi rekabetçi bir ortam oluşturarak refah kaybının ortadan kaldırılması sağlanmış olacaktır.

SONUÇ

Türk demiryolu sektörünün rekabete açılarak diğer ulaşım türleri ve kendi içerisinde rekabetçi bir yapı kazanması ulaştırma hizmetlerinin geleceği açısından büyük önem arz etmektedir. Bunun içinde altyapı ve işletmenin birbirinden ayrılarak alt yapıya erişimin serbestleştirilmesi gerekmektedir. Diğer ulaşım türleri ile rekabet etmekte zorlanan TCDD'nin, mevcut yapısıyla sektör içi rekabet yarışında başarılı olması çok zordur. Bu yüzden TCDD'nin bağımsız ve ticari olarak yönetilen bir demiryolu girişimi şeklinde yeniden yapılandırılması ve sonra da en uygun yöntemle özelleştirilerek piyasanın tamamen rekabetçi bir yapıya kavuşturulması zorunluluk arz etmektedir.

Demiryolu sektörü rekabete açıldıktan sonra evrensel hizmet yükümlülüğü istenilecekse bunun hangi hatlarda olacağının tespiti ve finansmanı önem kazanmaktadır. Evrensel hizmetin finansmanının bütün ulaştırma türlerinin katılacağı evrensel hizmet fonu vasıtasıyla olması rekabet açısından en uygun olan şekil olarak öne çıkmaktadır.

Demiryolu ağının ekonomik etkinliği ve hem sektör içi hem de gerekirse sektörler arası rekabetçi konumu ve yapının neden olabileceği sonuçlar daha sonraki çalışmalara bırakılmıştır. Bu metnin yazarları Türk demiryolu sektöründeki sorunlara sayısal cevaplar sunabilmek için çalışmalarını sürdürmektedir.

KAYNAKÇA

AKILLIOĞLU, Ethem (2005), “Avrupa Topluluğu Kamu Hizmeti Yükümlülükleri İle Genel Ekonomik Yarar Hizmetleri Kavramları Üzerine Notlar...”, Rekabet Dergisi, Sayı:21, Ankara. <http://www.rekabet.gov.tr/dosyalar/dergi/dergi21.pdf>,05.01.2008

AKILLIOĞLU, Ethem (2005), “Avrupa Topluluğu Kamu Hizmeti Yükümlülükleri İle Genel Ekonomik Yarar Hizmetleri Kavramları Üzerine Notlar...”, Rekabet Dergisi, Sayı:21, Ankara. <http://www.rekabet.gov.tr/dosyalar/dergi/dergi21.pdf>,05.01.2008

ATİYAS, İzak ve Burak ODER (2008), Türkiye'de özelleştirmenin hukuk ve ekonomisi, TEPAV,Ankara. http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/ozellestirme_hukuk_ekonomi.pdf, 01.01.2009

BARDA, Süleyman (1964), Münakale Ekonomisi, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, No:154, İstanbul: Akgün Matbaası.

BAUMOL, W. J. (1982), “Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure”, American Economic Review, 72(1), 1-15.

- BAUMOL, William J., John C. PANZAR ve Robert D. WILLIG (1982), *Contestable Markets and Theory of Industry Structure*, Harcourt Brace Javonovich, New York.
- CHAMBERLİN, Edward (1962), *The Theory of Monopolistic Competition: A Reorientation of the Theory of Value*, Cambridge, MA, Harvard University Press,
- CREMER, Helmuth, Farid GASMİ, André GRİMAUD ve Jean-Jacques LAFFONT (1998), *The Economics of Universal Service: Theory*, The Economic Development Institute of the World Bank. <http://www.worldbank.org/wbi/regulation-f/pdfs/theory.pdf>, 15.01.2009
- ÇAKAL, Recep (1996), *Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon*, Ankara: DPT Yayın No:2455.
- DUMAN, İsmet (2006), “Demiryollarının Yeniden Yapılanma İhtiyacı ve TCDD’deki Gelişmeler”, *Uluslararası Demiryolu Sempozyumu, Bildiriler Kitabı, Cilt. 2, 13-15 Aralık 2006*, Ankara.
- EMEK, Uğur (2003), *Posta Hizmetlerinin Serbestleştirilmesi -Özelleştirme, Rekabet ve Regülasyon-*, Ankara: DPT Yayın No: 2672, Mayıs. <http://ekutup.dpt.gov.tr/kit/emeku/postahiz.pdf>, 28.11.2008
- EGE, Yavuz (2002), “Avrupa Birliği ve Türkiye’de Kamu Teşebbüsleri, Yasal Tekeller ve Rekabet”, *Rekabet Dergisi, Sayı:9, Ankara.* <http://www.rekabet.gov.tr/dosyalar/dergi/dergi9.pdf>, 20.11.2008
- HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Müdürlüğü (2008), *2007 Kamu İşletmeleri Raporu*, Ankara.
- JOSKOW, Paul L. (1998), “Regulatory Priorities for Reforming Infrastructure Sectors in Developing Countries”, *Annual World Bank Conference on Development Economics.* www.worldbank.org/html/rad/abcde/joskow.pdf, 10.09.2008
- KARAKURT, Alper (2005), “Evrensel Hizmet Yükümlülüğü”, *Rekabet Dergisi, Sayı:21, Ankara.* <http://www.rekabet.gov.tr/dosyalar/dergi/dergi21.pdf>, 22.12.2008
- LAFFONT, Jean-Jacques (1998), “Competition, Information and Development”, *Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington.* www.worldbank.org/html/rad/abcde/laffont.pdf, 15.01.2009
- MILGROM, Paul (1996), “Procuring Universal Service: Putting Auction Theory to Work”, *Lecture at the Royal Swedish Academy of Science:* <http://www.market-design.com/files/milgrom-procuring-universal-service.pdf>, 12.12.2008
- NALÇAKAN, Meserret (2003), “Türkiye Ekonomisi Açısından Ulaştırma Sektöründe Demiryolu Taşımacılığının Önemi ve Ekonometrik Model İle Türkiye Demiryolu Yurtiçi Yük Taşıma Talebinin Analizi(1980-2000 Dönemi)”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir.
- ÖZCAN, İsmail Çağrı (2006), “Demiryolu Ulaştırmasında Kamu-Özel İşbirliği Modeli ve Türk Tecrübesi”, *Uluslararası Demiryolu Sempozyumu, Bildiriler Kitabı, Cilt. 2, 13-15 Aralık, Ankara.*
- TCDD, *TCDD İstatistik Yıllığı 2003-2007*, T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü- Araştırma Planlama ve Koordinasyon Dairesi Başkanlığı İstatistik Şubesi, Ankara. <http://www.tcdd.gov.tr/genel/tcddist2007.pdf> 25.02.2009
- TRAIN, Kenneth E. (1994), *Optimal Regulation: The Economic Theory of Natural Monopoly*, MIT Pres, Cambridge, MA.

- TÜRKKAN, Erdal (2002), Kamu Teşebbüsleri, Yasal Tekeller ve Etkinlik Sempozyumu Kitabı, s: 49-54, Rekabet Kurumu, Ankara.
<http://www.rekabet.gov.tr/dosyalar/etkinlikkitap/etkinlikkitap10.pdf>, 15.11.2008
- UKR, 1998, Ulaştırma Komisyon Raporu, T. C. Ulaştırma Bakanlığı 9. Ulaştırma Şurası, Demiryolu Ulaştırması Komisyon Raporu, Ankara
- ULUSOY, Ali D. (2004), “Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri”, Özay (der.), Günışığında Yönetim içinde, 266-290, Filiz Kitapevi, İstanbul.