

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI
AVRUPA BİRLİĞİ BAŞKANLIĞI



REPUBLIC OF TURKEY
MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS
DIRECTORATE FOR EU AFFAIRS

ULAŞTIRMA SEKTÖRÜ

DEMİRYOLLARININ
SERBESTLEŞTİRİLMESİNDE
AB FONLU PROJELERİN KATKISI
ARALIK 2021

AB ARAŞTIRMALARI

Harun Eroğlu
AB İşleri Uzmanı
İzleme ve Değerlendirme
Daire Başkanlığı



GİRİŞ ve TÜRK DEMİRYOLLARI REFORMU

1950'li yıllarda yolcu taşımacılığındaki payı %40'a yükte ise %70'lere varan demiryollarının, karayolu taşımacılığının tüm dünya ile Türkiye'de de artan popülaritesiyle birlikte, 50 yıl içinde yükteki payı %4'lere, yolcudaki payıysa %3'lere kadar düşmüştür¹. Eskiyen ve karayoluna kıyasla yetersiz kalan altyapının yanında, demiryollarında yaşanan mali, idari ve insan kaynağına ilişkin problemler de bu düşüşte önemli rol oynamıştır. 1950'li yılların sonlarına dek gelirleri giderlerini karşılayabilen bir sektör olan demiryolları, artan devlet sübvansiyonlarına rağmen her yıl düzenli olarak büyük tutarlarda zarar eden bir yapıya dönüşmüştür².

Bu gidişata stratejik belgelerde de dikkat çekilmiş ve ilk olarak 1979 - 1983 yılları için hazırlanan 4. Kalkınma Planı'nda, demiryollarında yapısal değişikliklere ihtiyaç duyulduğu belirlenmiştir. Bu durum sonraki planlarda da dile getirilmişse de tedbirler demiryollarının etkinliğinin ve verimliliğinin artırılması şeklinde tasarlanmış, demiryollarının serbestleştirilmesi ve özel sektörün rekabet edebileceği bir piyasaya dönüştürülmesi yolunda herhangi bir tavsiyede bulunulmamıştır.

Demiryollarının serbestleştirilmesi ve TCDD'nin tekel statüsünün kırılması, bir stratejik amaç olarak, 1999 yılında gerçekleşen Helsinki Zirvesiyle başlayan Avrupa Birliği adaylık süreci sonrasında sorumlu otoriteler tarafından dillendirilmeye başlanmıştır. Bu çerçevede 2001 - 2005 yıllarını kapsayan 8. Kalkınma Planı'nda, serbestleşmeye hazırlık bağlamında, sorumlu kurum olan TCDD'nin altyapı hizmetlerinin ayrı bir birimde toplanması ve demiryolları sektöründe AB'nin yapısal ve teknik normları ve politikalarıyla uyum sağlanması, birer hedef olarak yer almıştır. Aynı tarihlerde hazırlanan ve 2001 yılında kabul edilen Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı'nda da o dönemde AB'nin demiryolları ile ilgili tüm mevzuatı listelenmiş ve yasal uyumun yanında, demiryollarının serbestleşmesi için gereken idari düzenlemelerden kısaca bahsedilmiştir. Demiryollarının özel sektöre açılmasıyla ilgili hedef ve amaçlar, sonraki dönemlere ait kalkınma planları ve ulusal programlarda (AB'nin konuyla ilgili getirdiği yeni düzenlemelere de uyacak şekilde) detaylandırılarak yer almaya devam etmiştir.

Demiryolları reformunun en önemli destekleyici unsurlarından birisi de bu zaman zarfında yürütülmüş AB fonlu üç proje olmuştur.

Bu durum, Türkiye'de demiryollarının serbestleştirilmesinin bir politika değişiminin ötesinde, David P. Dolowitz ve David Marsh³ tarafından kavramsallaştırılan şekliyle bir politika transferi (policy transfer) olduğunu işaret etmektedir. Nitekim, konuya ilişkin birçok akademik çalışma⁴, AB üyelik süreçlerinde yapılan yasal ve idari düzenlemelerin AB'den aday ülkeye bir politika transferi olduğunu güçlü bir şekilde göstermektedir.

Tüm süreçleri geçtiğimiz yıllarda tamamlanan bu reformun en önemli destekleyici unsurlarından birisi de bu zaman zarfında yürütülmüş olan AB fonlu üç proje olmuştur. Yıllar içerisinde sistemin önemli aktörleriyle beraber yürütülen bu projeler, demiryollarının serbestleştirilmesi yolunda atılmış idari, yasal ve operasyonel adımların tespiti, tasarlanması, uyumlaştırılması, sahiplenilmesi ve uygulanması yönünde önemli katkılar sunmuştur. Bu çalışmanın amacı da AB fonlu projelerin reforma olan etkilerinin politika transferine dair literatür çerçevesinde değerlendirilmesidir*. Ancak öncesinde, Türkiye'de demiryolları piyasasının serbestleştirilmesi süreci kısaca anlatılacaktır.

Türkiye'de demiryollarının tarihi, cumhuriyetin ilanının öncesine dayanır. Osmanlıdan yaklaşık 4000 km.'lik bir demiryolu hattı devralan Türkiye Cumhuriyeti, ilk 25 yılında demiryolu inşasına büyük önem vererek anahat uzunluğunu yaklaşık 2 katına çıkarmıştır. Sonraki yıllarda yavaşlayan demiryolu altyapı yatırımları (yılda ortalama 18 km yeni hat yapımı), 2003 yılından itibaren tekrar hız kazanmış ve toplam hat uzunluğu 13 bin km.'ye ulaşmıştır. Hattın yaklaşık yarısının sinyalizasyonu, %45'inin ise elektrifikasyonu tamamlanmıştır. 2019 itibarıyla demiryolu hatları 45 il merkezinden, 14 ilin ise il sınırlarından geçmekte olup kalan 22 il henüz ağa bağlanmış değildir⁵.

Türkiye'deki demiryollarının idaresinin bir kurumda toplanması, Devlet Demiryolları ve Limanları İdare-i Umumiyesi'nin 1927 yılında kurulmasıyla olmuştur. 1953'te kamu iktisadi teşekkülü, 1984'te

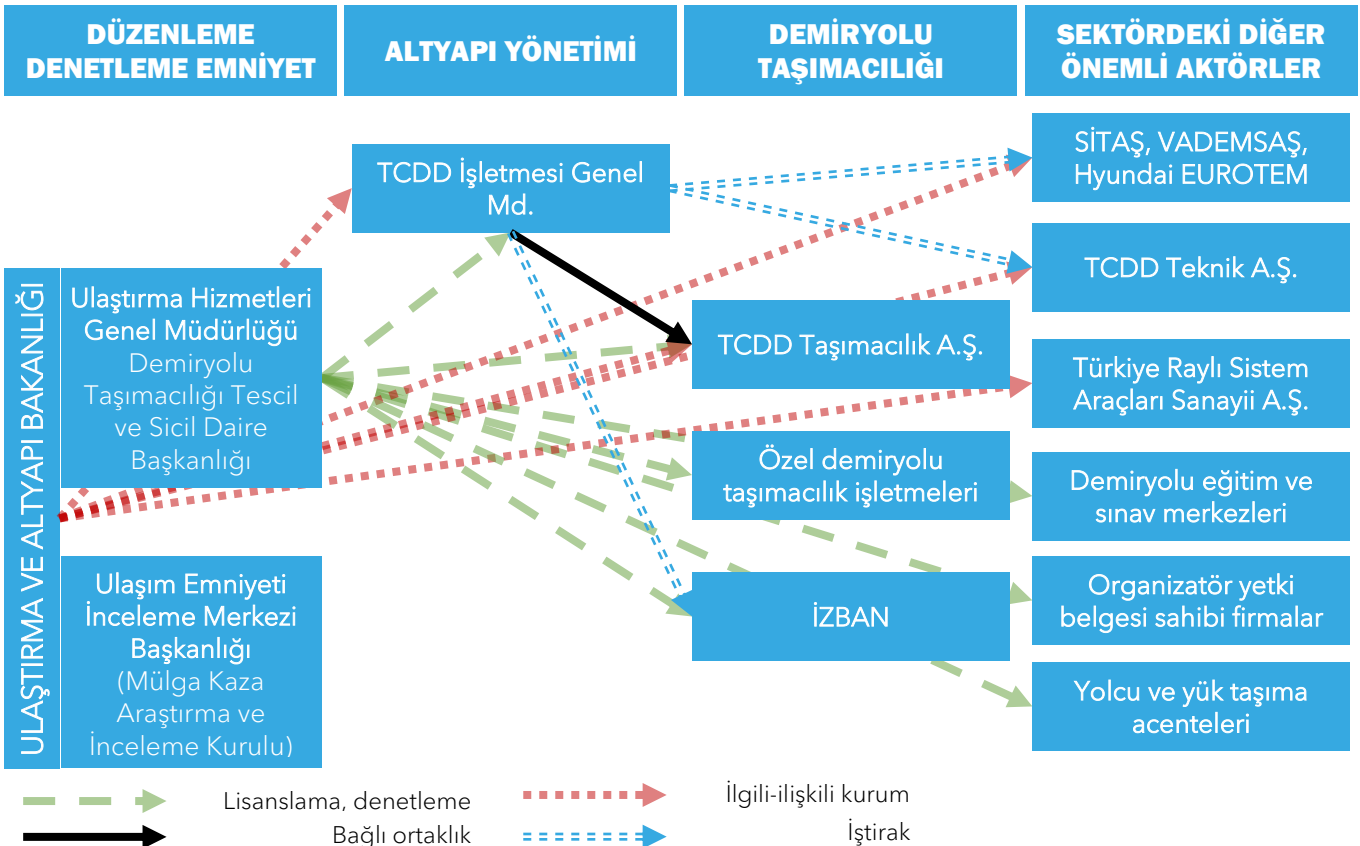
* Bu çalışma, "Evaluation of Turkish Railway Liberalisation with Policy Transfer Approach" isimli yüksek lisans bitirme tezinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

ise kamu iktisadi kuruluşu olarak yapılandırılan kurum, Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları (TCDD) adını almıştır. 2013 yılına dek aynı kalan bu yapılanma, demiryolları altyapı yönetimi ve işletme hakkını TCDD'ye vermekte, özel sektör işletmecisinin piyasaya girmesine imkân tanımamaktaydı. Nitekim, 2005'te çıkarılan bir yönetmelik ve bir ikili anlaşma ile ilk özel sektör tren işletmecisi faaliyetlerine başladıysa da yapılan itirazlar sonucunda Danıştay, TCDD'nin yük ve yolcu taşımacılığındaki tekel statüsüne vurgu yaparak bu işlemin hukuksuz olduğuna karar vermiştir⁶.

Başta da vurgulandığı gibi demiryollarının serbestleştirilmesi fikri, Türkiye'nin AB adaylık sürecinin kabulü sonrasında stratejik belgelerde yer bulmaya başlamıştır. Serbestleşme ve rekabetçi bir demiryolu piyasası kurulmasına yönelik ilk yasal düzenleme ise, 2011 yılında ilgili bakanlığın yeniden yapılanmasına yönelik çıkarılan KHK olmuştur. Bu KHK ile demiryolu piyasasını düzenleyip denetleyecek ve emniyet yönetimine dair görevleri yürütecek olan Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü ve tüm ulaştırma modlarına yönelik bir Kaza Araştırma Kurulu oluşturulmuştur. Serbestleşme yolunda ikinci yasal düzenleme, 2013 yılında çıkarılan ve TCDD'nin altyapı yönetimi ve demiryolu işletmesi fonksiyonlarını ayıran kanundur. Sonraki yıllarda lisanslama, kamu hizmet yükümlülüğü, emniyet yönetimi, şebeke bildirim gibi hususlarda gerekli ikincil düzenlemeler çıkarılmış, kamu tarafından yürütülecek demiryolu işletmeciliği için de 2016 yılıyla beraber TCDD Taşımacılık, TCDD'nin bağlı ortaklığı olan bir anonim şirket olarak kurulmuştur.

Dolayısıyla, 2016 sonu itibariyle demiryollarının serbestleşmesi ve özel sektörün piyasaya girebilmesi için gereken asgari idari ve yasal düzenlemeler tamamlanmıştır. Akabinde piyasa aktörlerinin ve çeken/çekilen araçların lisanslama faaliyetleri başlamış ve Türkiye'de ilk defa 2017 yılında bir özel sektör tren operatörü kendi adına yük taşıma faaliyeti gerçekleştirmiştir. O günden bu yana özel sektörün demiryolu işletmecisi olarak yaptığı yük taşımacılığı artmakta olup özel sektörün payı 2020 yılında %14'e ulaşmıştır⁷. Demiryolu ile yolcu taşımacılığı henüz sadece TCDD Taşımacılık tarafından yürütülmekeyse de özel sektörün bu konuda da girişimlerinin olduğu görülmektedir⁸.

Türkiye'de özel sektör tren işletmeciliğinin başladığı 2017 yılından beri, özel demiryolu işletmecilerinin yaptığı yük taşımacılığı düzenli olarak artmış ve toplam demiryolu yük taşımacılığındaki payı 2020 yılında %14'e ulaşmıştır.



Serbestleşme sonrası demiryolları sektöründeki temel aktörler ve ilişkiler

SERBESTLEŞMEDE AB FONLU PROJELERİN ETKİSİ

AB'nin demiryolu mevzuatı, demiryollarında devlet tekelinin olmadığı rekabetçi bir piyasa ile güvenli, verimli, sürdürülebilir ve karşılıklı işletilebilir bir sektör hedeflediğinden, Türk demiryollarında müktesebat uyumuna dair AB fonlu projelerde de, rekabetçi piyasa, sektörün zararının azaltılması ve emniyet konularında yasal ve idari düzenlemelere odaklanılmıştır.

Türk Demiryolları Sektörünün Yeniden Yapılandırılması ve Güçlendirilmesi (2003 Yıllık Programı)



Bu kapsamdaki ilk AB fonlu proje, 2005 - 2007 arasında yürüyen Türk Demiryolları Sektörünün Yeniden Yapılandırılması ve Güçlendirilmesi projesidir. Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) öncesi dönemde, 2003 yılı programından yaklaşık 4 milyon avro bütçe ayrılmış proje, bir teknik destek ve Almanya'nın ilgili kurumlarıyla yürütülmüş bir eşleştirme bileşenini içerir. Projeye serbestleşme için yasal ve yapısal düzenlemelerin tamamlanması, TCDD iş birimlerinin mali performans analizi ve takibi için sistemler kurulması, TCDD'nin iş birimlerine ayrılmasına dair hazırlıkların tamamlanıp yeni yapının kabulü, kamu hizmet sözleşmelerinin tanımlanması, yük ve yolcu taşımacılığı için muhasebe sistemlerinin ayrılması ve başta TCDD olmak üzere sorumlu kurum ve kuruluşlardaki insan kaynağının konuya ilişkin farkındalığın ve kapasitenin artırılması gibi zorlu hedefler belirlenmiştir.

Ancak proje kapsamında hazırlanan kanun tasarıları kanunlaştırılmadığı gibi, tasarlanan yapısal değişiklikler de uygulanmamıştır. Zira TCDD, yıllar boyunca demiryollarında -yeni hat inşası da dahil olmak üzere- ana sorumlu olarak çalışmış ve organizasyonu, iş süreçleri ve kurum kültürü bu yönde şekillenmiş bir otoritedir. Ayrıca, teşkilat yapısı, fiziki altyapısı ve personel sayısı anlamında da oldukça büyük bir kurumdur. Dolayısıyla, kurulacak otoriteler ve gereken yasal düzenlemeler bir tarafa, sadece TCDD'nin serbest bir demiryolu piyasasına hazır hale getirilmesinin bile özel ve uzun soluklu bir çalışmaya ihtiyaç duyması oldukça doğaldır.

Bununla birlikte, projenin sona ermesinden sonra yapılan değerlendirme çalışmalarında projenin sadece ilgili aktörlerin farkındalığının artırılmasına ve çeşitli çözüm yöntemleri sunulmasına katkıda bulunabildiği belirtilmektedir⁹. Proje tasarımındaki hedef ve beklenen sonuçlar düşünüldüğünde bu sınırlı bir ilerleme olarak görülebilecekse de, sürecin tamamı hesaba katıldığında, projenin demiryolları reformu için önemli bir katkı sağladığı anlaşılmaktadır.

Türkiye'de demiryollarının serbestleşmesinin, AB uyum süreciyle başlayan bir politika transferi olduğu girişte belirtilmişti. Politika transferine dair akademik literatür incelendiğinde, bir transferin başarılı olması için gereken üç temel şarttan birinin, transferin bilinçli -bilgiye ve farkındalığa dayanan bir yapıda (informed transfer)- olması olduğu görülebilir¹⁰. Bu proje de, demiryollarının serbestleşmesi için gerekli düzenlemeleri yapacak ve bundan etkilenecek otoritelerde, uzman ve yönetici düzeyinde farkındalık ve kapasite artışına katkıda bulunmuş, böylece demiryolları reformunun bilinçli bir politika transferi olmasının ilk adımlarını atmıştır. Projenin bu dönüşümü önceden yaşamış üye ülkelerle ortak bir eşleştirme bileşeninin olması, bilginin yanında iyi ve kötü tecrübelerin ve çözüm modellerinin aktarılıp benimsenmesinde de yardımcı olmuştur. Diğer taraftan, uygulamanın yerinde incelenmesi imkânı sunmanın ötesinde, ilgili konuda bilgi ağları oluşturulmasına yarayan ve literatürde politika turizmi olarak isimlendirilen¹¹ faaliyetler bu proje kapsamında da yürütülerek her düzeyde farkındalık artışına katkıda bulunmuştur.

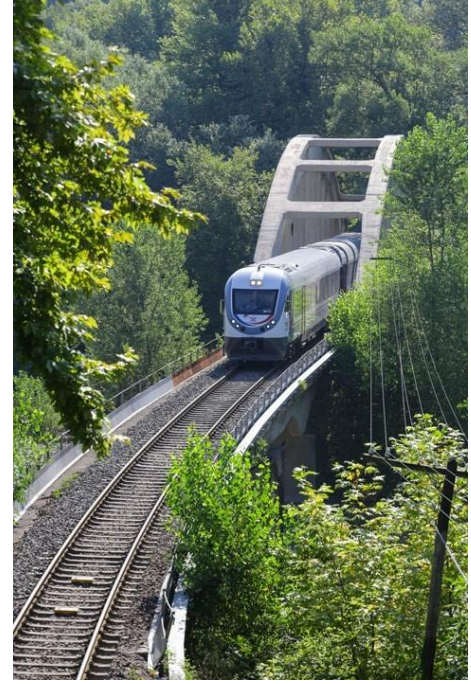
İlk projeye ilgili dile getirilebilecek bir başka konu da projeye üretilen çıktılarının etkisiyle ilgilidir. Yukarıda da bahsedildiği gibi, proje ile hazırlanan taslak demiryolu kanunu ve taslak TCDD kanunu yürürlüğe konmamıştır. Sonradan TCDD'nin bölünmesini düzenleyen ve 2013 yılında çıkarılan kanunun da bu taslaklarla aynı olmadığı yapılan değerlendirme çalışmalarıyla ortaya konulmuştur¹².

Ancak, 2011 yılında çıkarılan KHK ile oluşturulan Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü ve Kaza Araştırma Kurulu, projeye hazırlanan taslak demiryolu kanununda tanımlandığı yapıyla (a- emniyet ve düzenleme görevleri tek bir genel müdürlüğün sorumluluğunda, b- iki kurum da ilgili bakanlık altında) oluşturulmuştur. Ayrıca, sonradan TCDD'nin taşımacılık ve altyapı yönetimi olarak bölündüğü yapı da düşünüldüğünde, kurulan sistemin, eşleştirme bileşeninin ortağı olan Almanya'daki sistemle benzeştiği ilgili çalışmalarda dile getirilmektedir¹³. Hatta, altyapı yöneticisi ve ana demiryolu taşımacılık şirketi arasındaki ilişki konusunda Almanya'daki holding sistemine benzer bir yapının Türkiye'de kurulmasının planlandığı da görülmektedir¹⁴. Her ne kadar bu benzerliklerle konu edilen proje arasında nedensellik bağı kurmak doğru değilse de, projeye sağlanan farkındalık ve kapasite artışının karar vericileri etkilemiş olabileceği akla gelmektedir.

Türk Demiryollarının Reformu Projesi (2007 Yıllık Programı)

Demiryollarının serbestleştirilmesine ilişkin 2. proje, IPA I Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma (TAIB) Bileşeninin 2007 Yıllık Programı altında 2010 - 2012 arasında uygulanmıştır. 3,6 milyon avro bütçeli Türk Demiryollarının Reformu teknik destek projesi, Hollanda, Almanya ve Türkiye'den uzmanların oluşturduğu bir ekipçe yürütülmüştür. İlk projeye göre daha konsantre tasarlanmış projeye, idarenin serbestleşme için gerekli reform süreçlerine hazırlığı amaçlanmıştır.

Proje belgelerinde, reforma dair hazırlanacak strateji ve eylem planlarının ilgili bakanlıkça kabul edilip hayata geçirilmesi de planlanmış, ancak bu mümkün olmamıştır. Yine, ücretlendirme ve kapasite tahsisine dair bir sistemin kurulup kullanıma hazır hale getirilmesi ve şebeke bildirimini hazırlanması gibi proje çıktıları planlanmışsa da bazı idari ve yasal süreçler bitirilemediği için, bu proje kalemleri de tam olarak tamamlanamamıştır. Kısacası, proje belgeleri ile çıktılarını karşılaştırılacağı basit bir değerlendirme yapıldığında, bu projenin pek başarılı olmadığı sonucuna varılabilecektir. Bu husus projeye dair izleme raporlarının ilgili kısımlarında da vurgulanmaktadır¹⁵.



Ancak, sürece daha geniş bir perspektiften bakıldığında bu projenin de demiryollarının serbestleşmesi reformuna önemli katkılar sunduğu görülebilmektedir. Proje ile hazırlanmış strateji ve eylem planları resmi olarak kabul edilmemişse de bu çıktılar reformun idari ve yasal süreçlerinin tamamlanması için oldukça önemli olan üçüncü projenin yapı taşları olarak kullanılmıştır. Bir önceki projeye başlanan kurumsal kapasite gelişimi ve farkındalık artışı bu proje ile de devam etmiştir. Hatta, bu projenin karar vericiler seviyesinde de etkili olduğu proje çıktılarında anlaşılmaktadır. Raporlarda, proje uzmanlarının ilgili bakanlık ve TCDD'nin üst düzey idarecilerine proje süresince düzenli olarak bilgi aktardıkları görülmektedir¹⁶. Yine, projeye hazırlanmış olan emniyet yönetim sistemi, proje sonrasında TCDD tarafından kabul edilip uygulanmanın yanında, serbestleşme sonrasında ilgili tüm demiryolu taşımacılık firmaları için zorunlu kılınacak olan emniyet yönetim sistemleri için de model teşkil etmiştir. Ücretlendirme ve kapasite tahsisi çalışmaları da üçüncü projede yapılacak yasal düzenlemelerde önemli bir kaynak olarak kullanılmıştır.

Bu noktada, 2011 yılının son aylarında Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı'nda gerçekleşen yeniden yapılanmanın etkisinden de bahsetmek yerinde olacaktır. 24 aylık projenin 11. ayına denk gelen bu durum, projenin iki faydalancısından birinde tepeden tırnağa bir revizyona sebep olmanın yanında, serbest bir demiryolu piyasası için gerekli olan düzenleme-emniyet otoritesi (Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü-DDGM) ve kaza araştırma kurulunun oluşturulmuş olması nedeniyle de proje için oldukça önemlidir. Yasal düzenlemeyle oluşturulan bu yeni yapılardan özellikle DDGM'nin temel fonksiyonları bağlamında operasyonel hale gelebilmesi de bir miktar zaman almış, dolayısıyla projenin iş planında revizyonlar yapılmasına sebep olmuştur. Yine de projenin son aylarında DDGM ile yoğun fakat faydalı bir çalışma yürütülebilmektedir.

Bu minvalde, ikinci projenin sona erdiği tarih olan 2012 sonu itibariyle demiryollarının serbestleştirilmesi konusunda, kurumsal kapasite artışına ilaveten yasal ve idari düzenlemeler anlamında da önemli ilerlemelerin sağlandığı bir aşamaya gelinmiştir. Ayrıca, reformun son temel adımı olacak olan TCDD'nin altyapı yönetimine dair fonksiyonlarının ayrılmasına dönük yasal çalışmaların da devam etmekte olduğu proje belgelerinden takip edilebilmektedir.

Ancak, bu aşamada serbestleşmenin operasyonel hale gelmesi için lisanslama, denetim, kamu hizmet yükümlülüğü ve emniyet yönetimi gibi konularda ikincil düzenlemelerin yapılması, ayrıca bu ve benzer görevleri yürütecek olan düzenleme ve emniyet otoritesinin kurumsal kapasite ve insan kaynağı bağlamında güçlendirilmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu sebeple, başta AB Başkanlığı ve AB Türkiye Delegasyonu olmak üzere ilgili tarafların iş birliğiyle bu ihtiyaçlara cevap verecek bir proje hazırlığı yapılmış ve 2010 yılına ait ulusal programda sonradan açığa çıkan fonlar kullanılarak demiryollarının serbestleştirilmesi yolunda üçüncü AB fonlu proje programa alınmıştır.

DDGM'nin Kurumsal Yapısının Geliştirilmesi Projesi (2010 Yıllık Programı)



Yukarıda da bahsedildiği gibi, demiryolları piyasasının serbestleştirilmesi yolunda 3. büyük AB fonlu proje, IPA I TAIB Bileşeninin 2010 Yıllık Programı'na sonradan dahil edilmiş ve 2,5 milyon avro bütçe ayrılmıştır. Türkiye, Hollanda ve Almanya menşei firmalarından oluşan bir konsorsiyum tarafından teknik destek olarak yürütülen proje, 2014 - 2016 yılları arasında uygulanmıştır.

Bir önceki projede üretilen strateji ve eylem planları çerçevesinde hazırlanmış bu proje, iki yıllık bir süreye sahip olmasına rağmen,

çok sayıda aktivite ve çıktı içerdiğinden ötürü yoğun ve zorlu bir uygulama dönemi geçirmiştir. Ayrıca, programa sonradan dahil edilmesinden doğan teknik sebeplerden ötürü proje süresine dair bir uzatma alınması da mümkün olamamıştır. İlaveten, proje başladığı sırada ilgili kurumda görevli personel sayısı, tasarım sürecindeki tahminlere göre düşük seviyede kalmış, bu da proje faaliyetlerinde revizyonlar yapılması sonucunu doğurmuştur.

Diğer taraftan, önceki proje ile arada geçen süreçte reform yolunda önemli bir adım daha atılmıştır. 2013 yılında, TCDD'nin altyapı yöneticiliğine dair görevleri ile taşımacılık faaliyetlerinin ayrılmasını düzenleyen kanun kabul edilmiştir. Kanunda geçiş dönemi için 5 yıl gibi kısa bir süre belirlenmesi, dair diğer alanlarda atılacak idari ve yasal adımların daha da hızlandırılmasına yol açmıştır.

Bu zorluklara rağmen, proje ekibinin sağladığı uzmanlık ve faydalanıcı tarafın ortaya koyduğu sahiplenmeyle başarılı bir proje dönemi geçirilmiştir. Bir kısmı proje öncesinde faydalanıcı tarafından taslaklanmış ikincil düzenlemeler proje ile son haline getirilip çıkarılmış, günlük işleyişe dair rehberler ve el kitapları hazırlanmış, özel sektörü hedef alan yönlendirici belgeler tamamlanmış, yoğun eğitim, çalıştay ve çalışma ziyaretleri ile kapasite gelişimi yolunda önemli adımlar atılmış ve ilgili diğer konularda geleceğe dönük strateji ve planlar hazırlanmıştır¹⁷.

Projenin başarısının altında yatan nedenlerden birinin faydalanıcı kurum ve proje ekibinin yakın koordinasyonu olduğu, projeye dair izleme raporlarından anlaşılmaktadır. Türkiye'deki kurumları yakından tanıyan proje uzmanlarının bir kısmının önceki projelerde de çalışmış olmaları ve paydaşlarla etkin bir iletişim kurulması, günlük işleyişte çıkabilecek problemlerin engellenmesi yönünden önemli avantajlar yaratmıştır¹⁸. Ayrıca, projenin yürütüldüğü süreçte yeni kurulmakta olan bir kamu otoritesi olarak birçok açıdan zorluklar yaşamakta olan faydalanıcının, yönetim

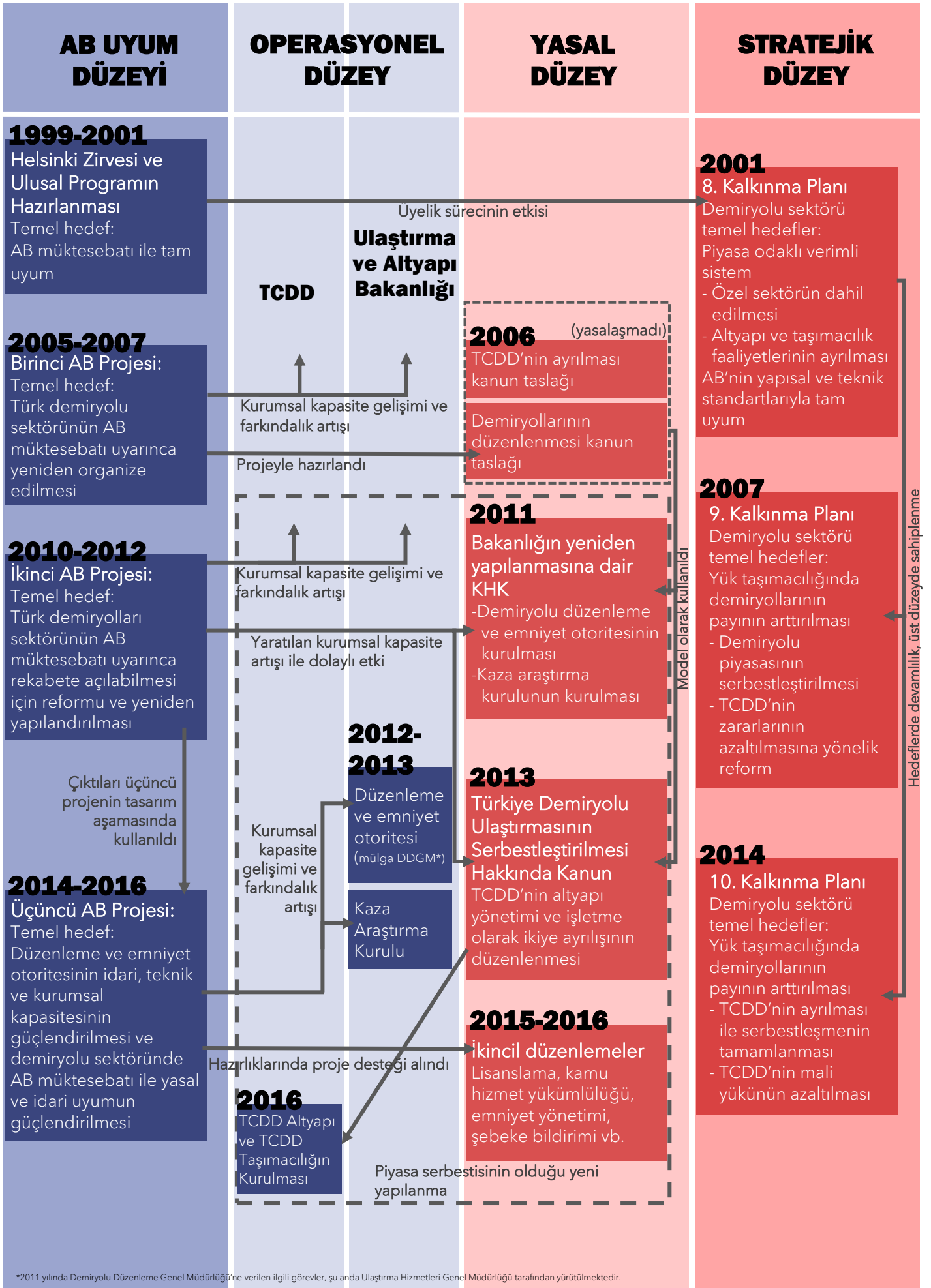
Öncekiler gibi farkındalık ve kapasite gelişimine destek olmanın yanında, hazırlığında destek verilen belgelerin kabul edilmiş olması, 3. projenin yasal ve idari anlamda da serbestleşme sürecine destek olduğunu göstermektedir.

kademesi dahil olmak üzere her düzeyde projeye karşı büyük bir sahiplenme gösterdiği hem izleme raporlarından hem de proje faaliyetlerine gösterilen katılımdan anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak diğerleriyle kıyaslandığında, üçüncü projenin reforma etkisi daha görünür durumdadır. Öncekiler gibi farkındalık artışına ve kurumsal kapasite gelişimine katkıda bulunmanın yanında, hazırlık süreçlerine projeye katkı verilen stratejilerin, yasal düzenlemelerin, el kitaplarının, idari süreçlerin ve rehberlerin uygulamaya konulmuş olması, üçüncü projenin yasal ve idari anlamda da serbestleşme sürecine önemli bir destek sağladığını olduğunu göstermektedir.

Nitekim DDGM, ilgili mevzuatın yayınlanması sonrasında vakit kaybetmeden yetkilendirme ve denetleme faaliyetlerine başlamıştır. TCDD'nin altyapı yöneticisi olarak, TCDD'nin bağlı ortaklığı şeklinde 2017 yılında hayata geçirilmiş olan TCDD Taşımacılık A.Ş.'nin ise tren işletmecisi olarak yetkilendirilmesi süreci yürütülmüş, aynı yılın sonuna dek de ilk özel sermayeli demiryolu işletmeleri lisans süreçlerini tamamlayıp taşımacılığa başlamışlardır. Günümüze dek yaşanan diğer kurumsal değişiklikler sonucunda da, demiryolu düzenleme ve emniyet otoritesi görevleri halen Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Ulaştırma Hizmetleri Genel Müdürlüğü bünyesindeki Demiryolu Taşımacılığı Tescil ve Sicil Daire Başkanlığı tarafından yürütülmektedir. İlgili birimin kurumsal kapasitesinin artırılması çalışmaları, Temmuz 2020 tarihinde başlayan "Demiryolu Güvenliği ve DDGM Operasyonlarının Düzenleyici Görevlerine İlişkin Uygulamalara Yönelik Teknik Destek Projesi" isimli AB fonlu proje ile de devam etmektedir.





*2011 yılında Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü'ne verilen ilgili görevler, şu anda Ulaştırma Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir.

Demiryollarının serbestleştirilmesi sürecinin AB fonlu projelerle etkileşimi

SONUÇ

Başta da değinildiği gibi, demiryollarına özel sektörün girmesine imkân tanıyan asgari yasal ve idari düzenlemeler 2016 yılı itibariyle tamamlanmıştır. 2017 yılı sonu itibariyle ise iki özel sermayeli demiryolu taşımacılığı firmasının gerekli lisansları alarak işbaşı yaptığı görülmektedir. Bu sürecin ne denli kısa olduğu, benzer dönüşümleri yaşayan AB ülkeleriyle kıyaslandığında daha rahat görülebilecektir; yasal düzenlemeler sonrası ilk özel işletmenin lisans alabilmesi için İspanya'da 4, Hırvatistan ve Belçika'da 5, Yunanistan'da ise 9 yıl geçmesi gerekmiştir¹⁹.

İsveç, Birleşik Krallık, Fransa ve Almanya'nın incelendiği bir araştırmada, piyasanın serbestleşmesinden sonra demiryolu taşımacılığında gözle görünür artışlar tespit edilmekte, hatta bazı ülkelerde devletin tren-km bazında demiryolu taşımacılığına yönelik sübvansiyon tutarının da serbestleşme sonrası azaldığı ifade edilmektedir²⁰. Ülkemizde de, 2017-2020 yılları arasında demiryoluyla taşınan toplam yük yaklaşık %20,5 oranında artmıştır. 2017 yılında bu yükün %0,7'si piyasadaki iki özel şirket tarafından taşınırken, bu oranın 2018'de %9'a, 2019'da %12,5'e, 2020'de ise %14'e çıkmış olması; piyasa büyürken özel sektörün payının da arttığını göstermektedir²¹. Halen yolcu taşımacılığının tamamı devlet tarafından yapılıyorsa da (kamu hizmet yükümlülüğü kapsamındaki hatlar 2023 sonuna dek TCDD Taşımacılık tarafından işletilecektir), özel sektörün bazı güzergahlarda yolcu taşımacılığına girmek yönünde ciddi adımlar attığı da ifade edilmektedir²².

Politika transferi metodolojisinde, bir transferin başarılı olması için sayılan 3 şarttan birisi gerekli bilgilenmenin oluşması, politikanın transfer edildiği ülkelerde nasıl işlediğinin iyi bilinmesi gerektiğidir²³. Ayrıca, cari durum ve problemlere dair farkındalığın oluşmuş olması da şarttır. Yukarıda da detaylı bir şekilde bahsedildiği gibi, AB fonlu bu üç proje de ilgili tüm kurumların her seviyesinde bu bilgilenmenin ve farkındalık artışının sağlanması yönünde önemli katkılar vermiştir. Öyle ki, normalde AB üyelik perspektifiyle yapılan transferler koşulluluk olgusuyla olan ilişkisinden ötürü literatürde zorlayıcı transfer (coercive transfer) olarak nitelendirilse de²⁴, süreç içerisinde artan farkındalık ve bilgi sayesinde sorumlu makamlarda serbestleşmeye yönelik sahiplenme de artmış ve Türkiye'de demiryollarının serbestleştirilmesi bir gönüllü transfere (voluntary transfer) dönüşmüştür. Bu dönüşüm transferin dereceleri olarak adlandırılan ölçüte bakıldığında da anlaşılmaktadır. Zorlayıcı transferler genellikle öykünme ve kopyalama (emulation and copying) gibi güçlü transfer dereceleriyle açıklanmaktadır²⁵. Türkiye'de demiryollarının serbestleştirilmesi alanında yapılan yapısal ve yasal düzenlemelere baktığımızda öykünme ve kopyalamanın oldukça az olduğu, tıpkı gönüllü transferlerde olduğu gibi (iyi üye ülke örnekleri ve yerel tecrübelerin kullanıldığı) sentez (synthesis) ve esinlenmenin (inspiration) hâkim olduğu bir yapı görülecektir.

Politika transferinin başarılı olabilmesi için ikinci şart transferin uygunluğudur²⁶. Bu şart, politikanın transfer edildiği yerler ile transfer eden yerin siyasi, sosyal, ekonomik, yapısal, kültürel ve teknolojik şartlarının iyi mukayese edilmesinin yanında, problem ve amaçların benzer olmasının ve mevcut strateji ve amaçlarla uyumun gözetilmesinin gerektiğini savunur. Her üç projede de birçok çıktının hazırlık aşamalarında AB ülkeleri ile Türkiye arasında farklı açılardan ve farklı seviyelerden karşılaştırmalar yapılmıştır. Hatta, yalnızca bu hedefe yönelik karşılaştırmalı boşluk analizleri çıktı olarak sunulmuştur. Diğer taraftan, politika turizmi olarak adlandırılan ve politika transferinde önemli bir yere sahip olan çalışma ziyaretleri²⁷, her üç projede de birden fazla AB ülkesine yapılmış, böylece bu minvaldeki kıyaslamaların uzman ve yönetici seviyesinde birinci elden yapılması sağlanmıştır. Ayrıca, bu süreçte yapılan yasal, idari ve yapısal düzenlemelere bakıldığında da bu çalışmaların sonuçları fark edilebilmektedir. Yukarıda da bahsedildiği gibi, serbestleşme yolunda atılan adımlarda, Almanya, Fransa, Avusturya, Birleşik Krallık ve İsveç gibi ülkelerdeki yapılar ve sistemler, Türkiye'nin hususi şartları da dikkate alınarak farklı yoğunluklarda kullanılmıştır.

Politika transferinin başarısında üçüncü şart ise transferin eksiksiz olmasıdır²⁸. Bu şart politikanın işleyişi için önem taşıyan tüm unsurların eksiksiz bir şekilde transfer edilebilmesi şeklinde açıklanmaktadır. Demiryollarının serbestleştirilmesi reformu temelde şu unsurlarla tanımlanmaktadır; altyapı yöneticisi ve ana demiryolu işletmecisinin ayrılması, piyasaya girişin ayrımcılığa mahal vermeyecek şekilde serbest bırakılması, altyapı yöneticisi ile ana demiryolu

işletmecisinden bağımsız bir demiryolu düzenleme otoritesi kurulması ve altyapı yöneticisinin etkin ve verimli çalışabilmesi için gerekli sistemlerin inşası²⁹. Bu unsurların hepsinin yerine getirilmesinde AB fonlu projelerinin doğrudan sorumlu olduğunu söylemek zordur; demiryolu otoritesinin kurulması, altyapı yöneticisi ile ana demiryolu işletmecisinin ayrılması ve piyasaya girişin serbest hale getirilmesi, projelerden bağımsız hazırlanıp çıkartılan kanun ve KHK'larla mümkün olmuştur. Ancak, daha önce de belirtildiği gibi, bu yasal düzenlemelerde esas alınan sistem ve modeller, ilk iki AB fonlu projede teklif edilip detaylandırılan modellerle oldukça benzeşmektedir. Her bir unsurun hayata geçebilmesi için gerekli olacak ikincil yasal düzenlemeler son haline getirilirken ise, özellikle üçüncü AB fonlu projenin önemli destekleri olmuştur. Ayrıca, işleyiş için hayati önem taşıyan kapasite gelişimine her üç proje de önemli derecelerde katkı sunmuştur.

Demiryolları reformunun Türkiye'de eksiksiz bir şekilde yapıldığını, rekabetçi piyasanın olması gerektiği gibi işlediğini ve pozitif etkilerinin tüm cepheleriyle görüldüğünü söylemek için henüz erken denilebilir. TCDD Taşımacılık A.Ş.'nin iş birimlerine göre ayrılması, altyapı yöneticisi ile olan hiyerarşik bağının düzenlenmesi (her iki konuda da çalışmalar yapıldığı bilinmekte, Almanya modeline benzer bir holding yapısı planlanmaktadır³⁰), özellikle ana demiryolu işletmecisine yönelik bütçe açığı sübvansiyonların ve kamu hizmet yükümlülüğü konusundaki görevlerinin son bulması (2023 yılı sonunda bitecektir), son yapılanma ile daire başkanlığı seviyesinden yürütülen düzenleme ve emniyet otoritesinin piyasanın büyümesiyle paralel olarak güçlendirilmesi ve alanında belirli bir otonomiye kavuşturulması, önümüzdeki dönemlerde atılması gereken adımların birkaçıdır. Ayrıca, demiryolu ağına yönelik iyileştirme ve genişletme çalışmalarının da devam etmesi elzemdir. Yine de yalnızca üç yıllık tecrübeye bakıldığında bile, mevcut hattın belirli kesimlerinin özel sektörün devreye girmesiyle daha yoğun kullanılabilirdiği görülebilmektedir. Ağa dahil olmayan şehirlerin entegrasyonu, Asya - Avrupa koridorunun güçlendirilmesi, eski hatların rehabilitasyon, sinyalizasyon ve elektrifikasyon ihtiyaçlarının giderilmesi, liman, organize sanayi bölgesi ve lojistik merkezlerin demiryolu bağlantılarının tamamlanması gibi kalemlerde halihazırda devam eden altyapı çalışmalarının ilerlemesiyle eş zamanlı olarak demiryolunun özellikle yük taşımacılığındaki payının da artması pekâlâ mümkün olabilecektir.

Türkiye'de demiryollarının serbestleştirilmesi örneğine baktığımızda, 15 yıllık süreçte artan bilgi ve farkındalıkla beraber, serbestleşme politikasına ve bağlı çözümlere duyulan güven ve sahiplenmenin tüm düzeylerde ve ilgili tüm aktörlerde artmış olması, başarının en büyük etmeni olarak göze çarpmaktadır.

Özetle, çalışmada ele alınan AB fonlu üç proje, demiryollarının serbestleştirilmesi yolunda yapılan politika transferinin birçok unsuru ve aşamasında kayda değer bir rol oynamıştır. Ancak yine de bilinmelidir ki, AB fonlu projeler sayesinde alanında en iyi bilgi ve tecrübeye sahip uzmanların ya da son teknolojiye dayalı sistem ve araçların temini ve başarılı geçen proje süreçleri, projelerin uygulama dönemlerinin ötesinde stratejik etkiler yaratabilmeleri için yeterli olmamaktadır. Nitekim AB üyelik perspektifiyle uygulanmış her AB fonlu projeye benzer etkiler elde edilebilmiş değildir. Ayrıca, örneğimizdeki ilk iki AB fonlu projenin yapılan izleme ve değerlendirme çalışmalarında çok da başarılı addedilmedikleri ilgili raporlardan takip edilebilmektedir. Dahası, demiryollarının serbestleşmesi doğası itibarıyla kolay bir reform süreci değildir; TCDD gibi büyük, güçlü bir kurum kültürüne sahip ve uzun yıllardır süregelen pratikleri olan bir otoritenin farklı bir işleyişe uyarlanması, yeni bir piyasanın tasarlanması, düzenlenmesi ve bütün bunların demiryolu taşımacılığının kesilmeden icra edilmesi kolay bir değişim değildir. Bu uğurda, serbestleşmede öncü olan AB üye ülkelerinin ve Birleşik Krallık'ın oldukça uzun yıllar harcadığı ve birçok kötü tecrübe biriktirdiği unutulmamalıdır³¹.

Bu bağlamda, Türkiye'de demiryollarının serbestleştirilmesi örneğine baktığımızda, 15 yıllık süreçte artan bilgi ve farkındalıkla beraber, serbestleşme politikasına ve ilgili çözümlere duyulan güven ve sahiplenmenin tüm düzeylerde ve ilgili tüm aktörlerde artmış olması, başarının en büyük etmeni olarak göze çarpmaktadır. Bu artış, stratejik belgeler³² ve hükümet programlarında³³ konuya ilişkin artan vurgular, bakanlık üst düzey yöneticilerinin proje uzmanlarıyla kurdukları yakın iletişim, aynı yöneticilerin ilgili yasal düzenlemelerin hazırlığıyla bizzat meşgul olmaları ve konu ile ilgili birden fazla AB fonlu proje (dördüncü proje IPA II dönemi Ulaştırma Sektörel Operasyonel

Programı bünyesinde uygulanmaktadır) hazırlanmış olması gibi anekdotlardan da anlaşılabilir. Demiryollarının kamuoyu nezdinde reforma ihtiyaç duyan bir yapı imajı taşıyor oluşu, sivil havacılık sektöründeki serbestleşme sonrası elde edilen başarı ve AB ve ilgili diğer paydaş kurum temsilcilerinin zaman zaman üstlendikleri (bu tür politika değişimlerinin etkili aktörleri arasında sayılan³⁴) politika girişimciliği faaliyetleri de reformun sonuçlanmasında kolaylaştırıcı olan diğer faktörler arasında sayılabilir.

¹ TCDD. 2020. Demiryolu Sektör Raporu 2019. Ankara: TCDD.

² DPT. 2001. 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.

³ Dolowitz, D., ve D. Marsh. 2000. "Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making." *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 13 (1): 5-24.

⁴ Dolowitz ve Marsh, "Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making, 5-24. Ayrıca bkz: Akdoğan, A., M. Yıldız, and C. Ciner. 2015. "An Analysis of Policy Transfer: The Policy about Protecting Women against Domestic Violence in Turkey." In *Public Policymaking in a Globalized World*, edited by K. Goymen and R. Lewis, 235-251. İstanbul: İPM - İPC. Bulmer, S. vd. 2007. *Policy Transfer in European Union Governance*. Abingdon: Routledge. Evans, M. 2010. "Understanding policy transfer in the competition state." In *Public Management in the Postmodern Era*, edited by J. Fenwick and J. McMillan, 64-94. Cheltenham: Edward Elgar. Nakrosis, V. 2005. "Policy Transfer in the Pre- and Post-Accession Period: Experience of the New EU Member States." *Political Science* 113-146.

⁵ TCDD, Demiryolu Sektör Raporu 2019.

⁶ Gokirmak, H. 2013. "Developing Rail Policy for Turkey." *International Journal of Management Economics and Business* 9 (18): 181-194.

⁷ Uysal, O. 2021. Yükte rekor üstüne rekor. Rail Turkey TR. 5 5. Accessed 6 29, 2021. <https://tr.railturkey.org/2021/05/05/yukte-rekor-ustune-rekor/>.

⁸ TCCB Yatırım Ofisi. 2021. Türkiye'nin İlk Yataklı Lüks Tren Turu Başlıyor. Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Yatırım Ofisi. 4 2. Accessed 6 29, 2021. <https://www.invest.gov.tr/tr/news/news-from-turkey/sayfalar/turkeys-first-twin-luxury-train-tour-sets-out.aspx>.

⁹ B&S EUROPE. 2013. Ex-post Evaluation of the Assistance Provided by the EU's Turkish Pre-Accession Instrument, 2002-2006. Ankara: Business and Strategies Europe Consortium.

¹⁰ Dolowitz ve Marsh, "Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making, 5-24.

¹¹ Sheldon, T. 2004. "Learning from abroad or policy tourism?" *British Journal of General Practice* 54 (503): 410-411.

¹² B&S EUROPE, Ex-post Evaluation of the Assistance Provided by the EU's Turkish Pre-Accession Instrument, 2002-2006.

¹³ Piri Group. 2016. Final Report - Getting Technical Support for Enhancement of Institutional Structure of DGRR. Ankara: Piri Group.

¹⁴ Aydılek, O. 2021. İşte TCDD'nin yapılanmasına ilişkin yasa çalışması. 8 4. Accessed 6 29, 2021. <https://www.haberturk.com/iste-tcdd-nin-yapilanmasına-iliskin-yasa-calismasi-3032580-ekonomi>.

¹⁵ Geveci S., Ozut H. 2013. Result Oriented Monitoring Report of Reform of Turkish Railways. Ankara: Integration GmbH.

¹⁶ ECORYS. 2012. Technical Assistance for Reform of the Turkish Railways. Ankara: ECORYS.

¹⁷ Piri Group, Final Report.

¹⁸ Gedikli, E., and E. Eroglu. 2015. Monitoring Report of the Project - Getting Technical Support for Enhancement of Institutional Structure in DGRR. Ankara: Integration GmbH.

¹⁹ IRG-Rail. 2017. Fifth Annual Market Monitoring Report. Paris: Independent Regulators Group - Rail.

²⁰ Nash, C. 2016. Liberalization of Passenger Rail Services. Brussels: Centre on Regulation in Europe.

²¹ Uysal, O. 2021. Yükte rekor üstüne rekor. Rail Turkey TR. 5 5. Accessed 6 29, 2021.

²² TCCB Yatırım Ofisi, Türkiye'nin İlk Yataklı Lüks Tren Turu Başlıyor, <https://www.invest.gov.tr/tr/news/news-from-turkey/sayfalar/turkeys-first-twin-luxury-train-tour-sets-out.aspx>.

²³ Dolowitz ve Marsh, "Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making, 5-24.

²⁴ Bulmer vd. "Policy Transfer in European Union Governance".

²⁵ Dolowitz, D., and D. Marsh. 2012. "The future of policy transfer research." *Political Studies Review* 10 (3): 339-345.

²⁶ Dolowitz ve Marsh, "Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making, 5-24.

²⁷ Sheldon, "Learning from abroad or policy tourism?"

²⁸ Dolowitz ve Marsh, "Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making, 5-24.

²⁹ Nash, C. 2009. "European Rail Reform - The Next Steps." Delft: Thredbo.

³⁰ Aydılek, "TCDD'nin yapılanmasına ilişkin yasa çalışması", <https://www.haberturk.com/iste-tcdd-nin-yapilanmasına-iliskin-yasa-calismasi-3032580-ekonomi>.

³¹ Nash, "European Rail Reform - The Next Steps."

³² KB. 2013. Onuncu Kalkınma Planı. Ankara: Kalkınma Bakanlığı.

³³ AK Parti. 2014. 62. Hükümet Programı. Ankara: Adalet ve Kalkınma Partisi.

³⁴ Petridou, E., I. Narbutaitė Aflaki, ve L. Miles. 2015. "Unpacking the Theoretical Boxes of Political Entrepreneurship." In *Entrepreneurship in the Polis: Understanding Political Entrepreneurship*, edited by I. Narbutaitė Aflaki, E. Petridou and L. Miles, 1-16. Burlington: VT: Ashgate.

*Fotoğraflar www.tcdd.gov.tr ve www.op.uab.gov.tr adreslerinden alınmıştır.