

ULAŞTIRMA YATIRIMLARININ FİNANSMANI

Şebnem DOĞRU¹ Güngör EVREN²

SUMMARY

Transportation investments need great amount of sources and are realised by the most government in most cases. Lack in the supply of necessary sources is mostly the cause of unrealisation of the planned transportation investments.

Today, several models other than the main source, such as the usage of wage sources and the models, which bring about the private enterprise, built-operate-transfer in prior place, are for the financement of transportation investments.

In the study, following the general description of the topic, financement principles are explained and applications are reviewed and application constraints for Turkey are examined in this context.

ÖZET

Ulaştırma yatırımları büyük kaynaklar gerektiren günümüze kadar, büyük ölçüde devlet tarafından gerçekleştirilen yatırımlardır. Planlanmış ulaştırma yatırımlarının gerçekleştirilememesine çoğu kez gerekli kaynakların sağlanamaması neden olmaktadır.

Ulaştırma yatırımlarının finansmanı için günümüzde öz kaynak dışında, borç kaynaklarının kullanılması ve başta yap-işlet-devret olmak üzere özel girişimin devreye sokulması olanağını veren modeller söz konusu olabilmektedir.

Bu bildiride, konu genel olarak tanımlandıktan sonra, finansman esasları açıklanmış ve uygulamalar gözden geçirilmiş, bu bağlamda Türkiye’de uygulanma koşulları irdelenmiştir.

1. GİRİŞ:

Ülkelerin kalkınmalarında en önemli etkenlerden birisi olması nedeniyle bütün dünyada ulaştırma yatırımlarına öncelik ve önem verilmektedir.

¹ İnş. Y.Müh., Bursa

² Prof. Dr. İ.T.Ü. İnşaat Fakültesi, Maslak, İstanbul

- Nüfus artışı, hızlı kentleşme, kişisel ve toplumsal tercihlerdeki değişimler, politika değişiklikleri (çevre politikaları, ekonomik ve sosyal politikalar) ve altyapı ihtiyacının artması gibi global trendler yeni ulaşırma altyapılarının yapımını zorunlu kılmaktadır. Ancak gelişmekte olan ülkeler ile gelişmiş ülkeler arasında altyapı gereksinimleri, bu gereksinimlerin büyüklükleri ve buna bağılı finansal ihtiyaçlar farklılıklar göstermektedir. Ancak gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için ortak olan nokta, altyapının kaynak ihtiyacının alışlageldiğı gibi bütçe kaynaklarından yani kamudan alınan genel vergilerden ve vergi oranlarının sağlanacak ek fonlardan karşılanabilirliğın olanaksız hale gelmiş olmasıdır.

- Ulaşırma hizmetleri dünyanın hemen her yerinde kamu yönetimleri tarafından üstlenilmiş hizmetlerdir. Ulaşırma sektörünü kendine özgü nitelikleri söz konusu yatırımların kamu hizmeti olarak görülmesine neden olmaktadır. Büyük çaplı sermaye gerektiren (yapım, işletme ve bakım için) gelirleri uzun dönemde oluşan, sürekli ve düzenli olarak toplumsal faydalar gözetilerek sunumu gereken ulaşırma hizmetleri için ticari fiyatlandırma yapılamamaktadır. Bu durumun sonucu olarak ulaşırma yatırımları çoğı zaman ilk yatırım, yapım, işletme ve bakım giderlerini karşılamakta ve yeni projeler için gerekli kaynakları üretmekte yetersiz kalmaktadırlar. Tüm bu hususlar ulaşırma yatırımlarının aksatılması için gerekçe olamaz. Bu nedenle pek çok ulaşırma idaresi altyapı ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik yeni finansal kaynak arayışları içerisinde.

Bu bildiri kapsamı içerisinde öncelikle ulaşırma alt yapı yatırımlarında hem konu kesimi, hem de özel sektör tarafından yoğun olarak kullanılan ve yeni geliştirilen finansal kaynakların sağlanması ile ilgili modellerin incelenmesi ve Türkiye’de uygulanabilme olanaklarının irdelenmesi amaçlanmıştır. Bu bağlamda ülkemiz özeline yönelik ve geleceğı ışık tutabilecek dersler çıkarılması da amaç kapsamı içinde özel bir önem taşımaktadır.

2. PROJE FİNANSMANI:

Projelere, projenin türüne ve diğeri başka şartlara bağılı olarak ilgili taraflar çok değişik şekillerde yaklaştıkları için tüm bu yaklaşımları kapsayan bir tanım yapılması zordur. Ancak genel olarak proje finansmanı “belirli bir ekonomik ünitenin yapımı için gerekli fonu sağlayanların (konu ve/veya özel sektör, özel kişi) öncelikle teminat olarak ünitenin varlıklarına ve alınan borçların faizleriyle beraber nasıl geri ödeneceğini gösteren nakit akışına güvenerek yaptırılan fonlama” biçiminde tanımlanabilir.

Borç verenler borcun geri ödenmesi için fon kaynağı olarak projenin öncelikle nakit akışına ve varlıklarına bakarak karar verecekler, alınan borcun en kötü projeksiyonlar altında bile geri ödeneceğinden emin olmak isteyeceklerdir. Ancak pratikte her proje bu durumu sağlayamadığından finansmanın temini için üçüncü kişilerin ve/veya kurumların taahhütleri doğrudan ve/veya dolaylı garantileri gerekir ve istenir.

ulaştırmanın kendine özgü nitelikleri üzerinde durmak gereklidir. Bu nitelikler aşağıdaki gibi özetlenebilir.

- 1- Ulaştırma yatırımları, toplumun ortak gereksinimlerini karşılamaya yönelik düzenli ve sürekli etkinlikler olduğı için bir kamu hizmeti niteliğı taşımaktadır. Bu nedenle yatırım politikaları daima kamu tarafından belirlenir.
- 2- Kamu hizmetine yönelik bu tür yatırımlarda toplumsal fayda ön plandadır. Bu nedenle yatırımın uygun olup olmadığı yatırımla sağılanacak dışsal yararların da hesaba katılmasından sonra kararlaştırılabilir. Dolayısıyla yatırım kararları alınırken faydal maliyet analizi sonuçları öncelikle değerlendirmeye alınır.
- 3- Ulaştırma hizmetleri bir mal gibi stoklanamaz. Bu nedenle, tüketici talebinin en fazla olduğı zamanda talebi karşılamak üzere kapasite geliştirilir. Bu da öteki dönemlerde kullanılmayan bir kapasite fazlasının olması sonucunu doğurur.
- 4- Hizmetten tesisin olduğı noktada yararlanılabilir, yani hizmeti başka yere aktarmak olanaksızdır.
- 5- Ulaştırma altyapı yatırımları, sabit tesislerin yapımı araçların temini için büyük sermaye gerektiren yatırımlardır. Bu nedenle, çoğı kez projeler çok sayıda finansal kaynağın bir araya getirilmesi suretiyle gerçekleştirilebilmektedir.
- 6- Altyapının işletmeye alındığı ilk yıllarda projenin geri ödemeleri başlamıştır, işletme masrafları yüksektir ve proje tam kapasiteye erişememiş olduğından nakit akışının pozitif yönde gelişimi yavaştır. Borçlar tamamen geri ödendikten ve proje tam kapasiteye eriştikten sonra, uzun süreli yüksek nakit çıkışı oluşabilir. Bu yönüyle de ulaştırma yatırımlarının endüstriyel yatırımlardan farklı özel bir risk yapısı vardır.
- 7- Yukarıdaki son üç maddeye bağlı olarak, ulaştırma projelerinin özellikle özel sektör yatırımcıları için (daha kazançlı ve kısa vadede sermaye geri dönüşü olan başka projeler her zaman vardır) çok çekici değildir. Bu nedenle özellikle geçmişte ve halen günümüzde de bu yatırımların kamu tarafından gerçekleştirilmesi bir zorunluluk olmuştur ve olmaktadır.
- 8- Teknik ve ekonomik olarak fizibil olan bir proje, finansal olarak fizibil olmasa dahi ülke düzeyinde gelişmedeki önemli rolü nedeniyle uygun ve gerekli olabilir. Ancak, tamamıyla fizibil olmayan projelere uygun finansal kaynak bulmak güçtür. Kamu otoritesinin (sponsorların) finansal yükü üstlenmesi veya bazı taahhütler ve/veya garantiler vererek finansmanı çeşitli yollarla özel sektörden temin etmeye çalışması gereklidir.
- 9- Ulaştırmanın, işlevlerini pozitif dışsallıklar olarak nitelemek mümkündür. Ulaştırmanın pozitif dışsallıkları yanında, toplum ve çevre üzerinde bazı negatif etkileri de vardır. Negatif dışsallıklar olarak da anılan bu kötü etkiler, sistemlerde meydana gelen kazalar, gürültü ve hava kirliliğidir. Yatırımın topluma gerçek maliyetini etkileyen bu negatif dışsallıkların ekonomik

Proje finansman teknikleri, yeni sermaye kaynaklarına ihtiyacı olan endüstriyel projeler, ulaştırma ve enerji sektörlerindeki projeler için çekici olmuştur. Özellikle enerji ve ulaştırma sektörlerindeki projeler büyük ve uzun vadeli borç ihtiyacı olan, gelirleri uzun dönemde oluşan çoğunlukla kamu kuruluşları tarafından üstlenilmiş büyük projelerdir. Proje finansmanı kamu kuruluşlarını kaynak kullanma sıkıntısından kurtardığı gibi, kamu bütçesine yeni yük de getirmemektedir.

Projelerin finansal ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulan finansal paketlerin yönetimi için projedeki tarafların katıldığı bir organizasyon gereklidir. Bu organizasyon içerisinde sürekli değişen taraflar sponsor ve/veya proje liderleridir. Bir projede birden fazla sponsor olabilir. Projenin yapımı ve işletilmesiyle kar sağlayacaklarını düşünön inşaat şirketleri ve üretilen ürünün veya hizmetin satışından kar beklentisi olan işletme şirketleri bu projelerde sponsor olabilirler.

Proje finansmanına, finansal olarak sorumlu taraflarca sağlanan taahhütler ve garantiler olmaksızın sadece projenin tamamen kendini geri ödemesi şeklinde bakmak sık düşünölen bir yanıştır. Bu yalnız borç arayanları, sponsora hiç bir taahhütte bulunmayı gerektirmeyen benzer türde projelere yönlendirir. Projenin çok iyimser yapılan finansal projeksiyonlarına bakarak, borcunu kendi gelirleri ile ödcyip, başarılı olabileceğı düşünölererek sponsora hiç bir taahhütte bulunmamak ideal bir durum olup, gerçekte bu durumla karşılaşmak olasılığı yok denecek kadar zayıftır. Finansörler tarafından yapılan bu tür bir finansmanda taraflardan hiçbirinin kredinin bütün sorumluluğunu almadıkları varsayımından yola çıkarak projenin yapımıyla ilgili taraflarca verilmiş tüm garanti ve taahhütlerin bir araya getirilerek bütünlük içinde gözönüne alınmaları söz konusu olur. Tüm taahhüt ve garantiler birleştirilerek değerlendirildiğinde, borç veren için kredi riski de belirlenir.

2.1. Proje Finansmanı Başarısı için Ölçütler ve Koşullar

Bağımsız bir ekonomik bir birim olan projelere yeterli kredinin sağlanabilmesi için öncelikle sahip olduğı özelliklerin belirlenmesi ve çeşitli ölçütlere göre değerlendirmeleri gerekmektedir. Söz konusu değerlendirme ölçütleri Tablo 1'de verilmiştir. Bununla beraber, bir projenin Tablo 1'de verilen tüm ölçütleri aynı anda taşıması olası değildir. Ancak, eğer projenin özellikleri bu kriterlerden herhangi birini sağlamıyor ise hem sponsor hemde borcu veren dikkatli davranmalı, sözleşmelerden ortaya çıkabileceğı düşünölen riskler belirlenip bunlara karşı alınabilecek önlemler araştırılmalıdır.

3. FİNANSMAN AÇISINDAN ULAşTIRMANIN ÖZELLİKLERİ:

Bir ulaştırma projesinin finansmanı, endüstriyel tipte bir projenin finansmanından farklıdır. Bu farklılık hem ulaştırma sektörünün kendine özgü niteliklerinden, hemde ürünün hizmet niteliğı taşımasından kaynaklanır. Bu nedenle ulaştırmanın finansmanına ilişkin olarak geliştirilen yeni teknik ve modelleri incelemenden önce

değerini belirlemek oldukça güçtür. Ancak günümüzde yatırım kararları alınırken muhakkak surette dikkat edilmesi gereken bir unsurdur.

- 10- Ulaştırma yatırımları işlevleri yüzünden, politik müdahalelere açıktır.
- 11- Toplumsal faydanın ön plana çıktığı ulaştırma yatırımlarında yukarıda anlatılan nedenlere bağlı olarak elde edilen gelirler projenin ilk yapım işletme ve bakım giderlerinin tamamını karşılayamaz. Dünyanın pek çok yerinde bu durumun sürdüğü (otofinansman imkanının çok kısıtlı olduğu) bu nedenle yatırımların genellikle kamu idareleri tarafından yapıldığı ve altyapı işletmelerinin önemli miktarlarda sübvansiyonlarla ayakta durduğu görülmektedir.
- 12- Yeni altyapı yatırımları ülke için ne ölçüde önemli ise, mevcut alt yapıların bakımının ve onarımının zamanında yapılması da en az o ölçüde önemlidir. Yol bakım giderlerinden herhangi bir sebeple yapılan kesinti altyapıda yok edici bir etki yaratmaktadır. Günde 3000 araç taşıyan bir yolda, yol bakım harcamalarından yıllık 2400 USD (Amerikan Doları) tutarındaki bir kesinti, yol kullanıcılarının araç işletme maliyetlerini yıllık 7000 USD (Amerikan Doları) kadar arttırmaktadır. Karayolları idaresince tasarruf edilen her bir USD, karayolları taşımacılık maliyetlerini 3 USD arttırmakta ve Gayri Safi Milli Hasıla'da 2 USD civarında bir düşüş meydana gelmesine neden olmaktadır.

4. ULAŞTIRMA PROJELERİNİN FİNANSMANI İÇİN MODELLER: (KAMU FİNANS KAYNAKLARI)

Dünyanın hemen her yerinde yapımı ve işletmesi kamu kesimi tarafından üstlenilmiş olan ulaştırma altyapılarının kaynak sıkıntısını azaltmak ve yeni finansal kaynakların üretilmesini sağlamak için çeşitli modeller geliştirilmektedir. “Kullanan öder” ilkesine dayalı fiyatlandırma sistemlerinin oluşturulması ve yine aynı amaçla ulaştırma yatırımlarıyla bölgesel düzeyde oluşan faydanın veya ek değer altyapısının yapımından kazanç sağlayanlardan geri alınması felsefesine dayalı “ek değer vergilendirmesi” bu maddelerden bazılarıdır.

4.1. Karayolu ulaştırma Altyapılarında Fiyatlandırma Sistemleri

Pekçok ülkede kamu bütçesindeki yetersizlikler yüzünden yeni altyapı yatırımlarına ve mevcut altyapıların bakımına yeterli kaynak yaratılamadığından alternatif finans kaynakları aranmaktadır. Son yıllarda yeni altyapı fiyatlandırma sistemleri geliştirilerek probleme çözüm üretilmeye çalışılmıştır. Kamu tarafından planlanan bir fiyatlandırma sisteminde genel amaçlar şunlardır,

- . Altyapının etkin kullanımını geliştirmek,
- . Kullanıcı gereksinimlerini karşılamak için yapılan kapasite artışlarına finansman yaratmak
- . Çevre politikalarının etkinliğini arttırmak,

. Hem politik çevreler, hemde kamu tarafından kabul edilebilecek yeni planlamalar yapılmasını sağlamak

Kollektif bir mal olarak tanımlanan kent içi ulaştırma altyapılar için en iyi fiyatlandırma sistemi, aşağıdaki varsayımlar altında genel vergilendirme.

. Eğer altyapı diğer kullanıcıları etkilemeksizin dışsal etkiler ve trafik sıklığı yaratmadan herkes tarafından kullanılabilirse,

. Eğer maliyet yapısı doğal tekel özelliği yaratıyorsa,

. Eğer altyapı kolayca parçalara ayrılarak, kısım kısım satılabilir tesisler değilse,

Bu durumda kullanıcı ücretleri sifıra yakın ve fiyatlandırma sistemi genel vergilendirme olarak görülmektedir. Ancak pratikte bu varsayımların tümü gerçekleşmediğinden gerek bilimsel çalışmalar gerekse yatırım programları fiyatlandırma sistemlerine odaklanmıştır. Yani geliştirilen vergilendirme sistemleri ile, doğrudan vergiler (personel vergileri gibi) yerini daha basit olan dolaylı vergilere bırakmaktadır. (Örneğin: akaryakıt vergileri). Ancak birçok ülkede, uzun dönem altyapı maliyetlerinin karşılanması için kullanılan akaryakıt vergilerinin kullanımından politik nedenlerle kaçınılmaktadır.

Yaygın olarak kullanılan ve dolaylı altyapı fiyatlandırma sistemleri olarak anılan akaryakıt vergileri kamu için önemli bir gelir kaynağıdır.

Kentiçi araç kullanıcıları iki tip ücretlendirmeye tabidir, sabit ve değişken ücretler. Sabit ücretler genellikle mülkiyetle ilgilidir (alım-satım vergileri), yıllık araç tescil ücretleri ve ehliyet ücretleri. Sıkça kullanılan değişken ücretler ise akaryakıt vergileri, park ücretleri ve ağır vasıtalar için uzun mesafe-ağırlık ücretleri. Buna ek olarak otoyolları kullananlardan ücret alınması dünyada yaygın olan bir uygulamadır.

Akaryakıt vergilerinin, altyapının kullanımı ile ilgili bir fiyatlandırma sistemi olduğu düşünülerek, söz konusu gelirlerin altyapının geliştirmesinde kullanılması gerektiği söylenebilir. Ancak toplam yatırım maliyetlerinin kullanıcılardan elde edilen gelirler ile karşılanabilirliği ve başka bir ücretlendirme sistemi olmaması durumunda vergilerin sistemin dışsal maliyetlerini karşılayabilirliği incelenmelidir. Altyapının dışsal maliyetleri ihmal edildiğinde yıllık akaryakıt vergisinden elde edilen gelirler, altyapının yapım ve bakım giderlerini karşılamalıdır.

Akaryakıt vergileri ile pik saatler, pik saatler dışındaki saatler ve bağlantı yolları arasında farklılıklar yaratmak mümkün değildir. Bu nedenle paralı yollar ve paralı ringler bu amaca uygun olarak kullanılabilir. Sürücüler, kapasite sınırlarındaki altyapının kullanımı için bu yolla doğrudan bir ücret öderler. Ödenen bu ücret günün farklı saatlerindeki trafik yoğunluğuna göre farklılaştırılarak altyapının etkin kullanımı teşvik edilebilir. Ancak böyle bir sistem için ileri teknoloji ürünü ücret toplama (elektronik sistemler, akıllı kartlar, v.b) imkanları gereklidir.

Altyapı kullanımı ile ilgili fiyatlandırma sistemlerinden biri de otopark ücretleridir. Park bölgeleri, altyapının bir parçası olarak tanımlansa da pik saatler ve bu saatler dışındaki saatlerde otopark ücretleri farklılaştırılarak trafik düzenlenir ve altyapının etkin kullanımı teşvik edilebilir. Ancak böyle bir sistemin etkinliği ile ilgili kuşku da vardır.

Bugün Singapur ve İngiltere Cambridge'de kullanılan lisans sistemi de doğrudan fiyatlandırma sistemlerine iyi birer örnek teşkil eder. Cambridge'de uygulanan sistemde bölgede geçirilen saat başına ücret alınmaktadır. Bu sistem paralı ring

sistemine benzetilebilir. Ancak aralarında ücret ödeme mekanizmasından kaynaklanan önemli bir fark vardır.

Kentiçi taşımacılık sistemleri için gerekli fonlar fiyatlandırma sistemleri yanında sistemin yapımıyla bölgesel düzeyde meydana gelen fayda ve buna bağlı değer artışı baz alınarak da temin edilebilir. Bu amaçla geliştirilen ve Los Angeles Metro Projesinin yapımında kullanılan yeni modellerde mevcuttur.

Kamu idareleri tarafından yapılan altyapı yatırımları yatırımın yapıldığı bölgedeki taşınmazların değerini artırır. Bu değer artışının bir bölümü yatırım maliyetlerini karşılamak maksadı ile “ek değer vergisi” olarak geri alınmaktadır. Ek değer vergisi uzun yıllardan beri dünyanın pek çok yerinde yapılan sokak ışıklandırmaları, kanalizasyon, yağmur suyu drenajı işleri gibi uygulamalarda kullanılmıştır.

Oluşan ek değerın bir kısmının geri alınması tekniğı, özellikle projenin yapımını üstlenmiş olan taraflar için iki önemli fırsat ortaya çıkarmaktadır. Kamu idaresi projenin yapımına paralel olarak değeri artan elindeki taşınmazları yatırımcılara satarak elde ettiğı gelirler ile inşaatın sermaye maliyetini karşılamakta veya inşaat maliyetlerinin bir kısmına karşılık değeri artan yerleri özel sektörün kullanımına bırakarak önemli gelir elde ettirmektedir.

Bir ulaşım sistemi sadece güzergahı üzerindeki yerlere değil, sistemin içinde bulunduğu tüm bölgeye fayda sağlar. Hizmet verilen bölgede yaya ve araç trafiğı artar. Bu artış bölgenin ticari faaliyetlerine yansiyarak bölgedeki kazancı artırır. Hizmet verilen bölgenin daha çekici kılınması ile taşınmazların kira ve satış değerleri değışir, emlak fiyatları yükselir veya bölge sınırları içinde artan ulaşım kapasitesiyle bağlantılı olarak oluşan daha yüksek yoğunluk, bölgedeki emlak sahiplerini yerlerini efektif kullanmaya iter.

Sistemin yapımından sorumlu kamu idareleri oluşan bu faydanın en azından bir kısmının sisteme geri dönüşünü sağlayarak finansman ihtiyacını karşılayabilir. Ancak, tüm taraflar arasında bir konsensus sağlayarak fayda alanının tanımlaması yapılmalı, sistemin maliyetleri ile ilişkilendirilmiş ücret toplama mekanizması hazırlanmalı herşeyden önce uygun yasal altyapı kurulmalıdır.

5. YAP-İŞLET-DEVRET MODELİNİN ULAŞTIRMA PROJELERİNDE KULLANIMI

5.1. YİD Modeli, Modelin Üstünlükleri ve Sakıncaları

1980’li yıllarda bütün dünyada, hızla artan talep yüzünden acilen hayata geçirilmesi gereken büyük çaplı altyapı projelerinin kaynak ihtiyaçlarına cevap vermek için geliştirilmiş modellerden bir başkasıda YİD modelidir.

Ulaştırma altyapı projelerinde de tüm dünyada kullanılan bu model kamu idareleri tarafından çok cazip görölmektedir. Ancak modelin aşağıda sıralanacak pek çok üstünlüğü yanında, önemli sakıncaları ve güçlükleri de mevcuttur.

- YİD modeli genellikle kamu kurumları ile projenin yapımı ve işletmesi amacıyla kurulmuş bir özel şirket arasındaki imtiyaz sözleşmesi ile gerçekleştirilir. Zaman zaman kamu idareleri de imtiyaz şirketine ortak olabilmektedir.
- Sorumlu kamu idareleri imtiyaz şirketinden projenin gerçekleştirilmesi için çeşitli taahhütler istemektedirler. Buna karşılık şirket de kamu idarelerinden hem yasal hem de uzun vadeli politik desteğin sağlanacağına dair garantiler almaya çalışmaktadırlar. İmtiyaz şirketine tesisin işletilmesi için tanınacak sürenin belirlenmesi için titiz bir çalışma yapılmalıdır.
- Projenin gerçekleştirilmesinde yoğun olarak özel sektör fonları kullanılır.
- Kamu idareleri gelirleri belirsizlik arz eden ve uzun dönemde oluşan riskli altyapı projelerinde büyük zararlardan korunabilir.
- Kamu hizmetinde özel sektörün tecrübelerinden, etkinlik ve verimliliğinden faydalanılır.

YİD ile ilgili olarak düşünülebilecek sakıncalar ve olumsuzluklar aşağıda özetlenmiştir

- Kamu idareleri ile projeyi üstlenmiş imtiyaz şirketlerinin hedefleri birbirinden farklıdır. İmtiyaz şirketi karını en çoklamak için kapasitesinin bir bölümünü atıl tutmak ister. Atıl kalan bu kapasite toplum için refah kaybidir ve kaynak tahsisinde etkinliği bozar. Bu nedenle kamu idaresinin müdahaleleri veya düzenleyiciliği gerekmektedir.
- YİD modeli oldukça karışık bir yapıya sahip olduğundan, bu model ile proje geliştirmek güç, zaman alıcı ve pahalıdır.
- Kaynak sıkıntısı çeken pek çok gelişmekte olan ülkede modele can simidi gözü ile bakıldığı için yeterli değerlendirilme yapılmamaktadır. Yapılan bu hata uzun dönem içinde projenin kamuya maliyetini arttırmaktadır.

5.2. Ulaştırma Projelerinde YİD Modeli

Projeyi hayata geçiren özel girişimci ulaştırma projeleri gibi riskli projelerde kendisini güvence altına almak için bazı garanti ve taahhütler istemektedir. Genel olarak ulaştırma projelerinde istenen garantiler şunlar olabilir:

- 1- İdare tarafından taahhüt edilen trafik miktarına ilişkin garantiler,
- 2- Olağanüstü sebeplerle ortaya çıkabilecek maliyetlerin karşılanmasına yönelik köprü krediler gibi garantiler,
- 3- Devletin kullanıcı fiyatlarına müdahalesi durumunda, maliyetlerin altına düşülmesine engel olmak için istenen garantiler,
- 4- İlgili idarenin benzer özellikleri taşıyan bir yatırımla talebi azaltmayacağına ilişkin garantiler.

Yukarıda sayılan tüm bu garantilerin verilmesi özel söktörün projeye ilgisini arttırmaktadır. Ancak herşeyden önce YİD modelinin kullanılması ülkedeki politik ve ekonomik istikrara bağlıdır. Ayrıca model ile ilgili yasal altyapı hazırlanmış ve modelin çerçevesinin iyi çizilmiş olması gereklidir.

6. TÜRKİYE'DE ULAŞTIRMA PROJELERİNİN FİNANSMANI İÇİN ÖRNEK UYGULAMALAR

1990'lı yıllarda Türkiye'de bazı ulaştırma yatırımlarında (otoyollar ve hafif raylı sistemler) proje finansmanı söz konusu olmuş ve uygulamaları yapılmıştır. Bu uygulamaların oldukça yeni olmasına rağmen (çoğu projenin geri ödeme süreci henüz başlamamıştır) önemli deneyimler elde edilmemiştir.

1986 yılında yapımı başlanan Ankara-Gerede otoyolunun toplam proje bedeli 480 milyon USD dir. Projenin tamamında dış kaynak kullanılmıştır. Proje bedelinin % 41.7'si ABD Eximbank'dan, %32.3 ü Ticari Bankaların oluşturduğu sendikalarından, %26'sı kamu ortaklığı idaresi tahvillerinden karşılanmıştır.

Türkiye'nin tek parça olarak ihalesi yapılan en uzun otoyolu konumundaki Tarsus-Adana-Gaziantep (TAG) otoyolu Mart 1987'de Tekfen-İmpresit Konsorsiyumu tarafından üstlenilmiştir. Konsorsiyumun yabancı ortağının getirdiği ihracat kredisi ile geliştirilen proje finansman paketi ile işe başlanmış daha sonra projenin kapsamının genişletilmesiyle (Toplam bedel 1.227.400.000 USD) dört aşamalı finansman paketi oluşturulmuştur. Kamu fonları ile proje bedelinin yarıya yakın bölümü karşılanmıştır. Ankara Metro Projesinde 5 ayrı finansman paketi oluşturulmuş, proje bedelinin %60'ı ihracat bankalarından sağlanan kredilerle karşılanırken, %40'ı yabancı ticari bankalardan karşılanmıştır (projenin toplam bedeli 500 milyon USD'dir). Ticari krediler dışındaki diğer kredilerde borçlu Ankara Belediyesine devlet garanti vermiştir. İhracat kurumlarınca açılan krediler o kurumun yerleşik olduğu ülkeden yapılacak makina ve malzemelerin alımında kullanılmak koşuluyla verilmiştir.

İzmir Hafif Raylı Sistem Projesi ihalesinin toplam bedeli 457 milyon USD dir. Bu projenin finansmanına yerel bankalar sendikasyona 25 milyon USD ile katılmıştır. Yerel yönetimin payı benzer diğer projelerde olduğu gibi KDV ve vergilerin ödenebilmesi için %15 ile sınırlıdır. Projenin toplam bedeli 543 milyon DM'dir. Haziran 1997'de başlanarak Ağustos 1999'da işletmeye alınması planlanmıştır. Ancak halen kredi pazarlıkları sonuçlanmadığı için projenin yapımına başlanılamamıştır.

7. SONUÇLAR

- 1- Özellikle gelişmekte olan ülkelerde kamu kaynakları kıt olmasına rağmen, kamu kuruluşlarınca etkin kullanıldıklarından söz etmek mümkün değildir. Kar amacı gütmeyen, yönetim ve denetim etkinliği düşük, siyasi müdahalelere açık bu kuruluşlarda etkinliğin sağlanması için, finansal kaynak arayışından önce, ciddi anlamda reformlara gidilmelidir.
- 2- Projenin aciliyeti veya siyasi koşullar ne olursa olsun finansal öngörülerde objektif varsayımlardan hareket edilmesi ve yatırım değerlemesinde detaylı

araştırmaların ihmal edilmemesi projenin başarılı olması için bir zorunluluktur.

- 3- Fizibilite etüdüleri yapılırken, ülke içi piyasalardan sağlanacak kaynaklarla (malzeme, ekipman, teknoloji v.b.) projenin gerçekleştirilebilirliğı araştırılmalıdır. Projenin hayata geçirilmesinde bu kaynakların yeterli olacağı görülüyorsa, dış kaynak kullanımından mümkün mertebe uzak durulmalı ve kamu mali kaynakları zorlanmalıdır. Tahvil ihracı dışında hemen hemen tüm uluslararası borçlanmalarda kredi verenler, kendi ekonomik menfaatleri doğrultusunda şartlar talep ettiklerinden; yoğun dış kaynak arayışı yersizdir.
- 4- Gerek proje finansman paketlerinin, gerekse YİD Modelinin kullanıldığı projelerde, teşvik unsuru olarak, ulaştırma hizmetinin sunulmasını gerektirecek bir trafik hacminin kamu otoritesince garanti altına alınması gereklidir. Ancak YİD projelerinde verilen bir trafik garantisi, kar amacı güden işletmecinin marjinal maliyetin marjinal gelire eşit olduğı noktaya kadar hizmet vermesine ve kapasitesinin bir kısmını atıl tutmasına neden olabilir. Böylece kaynakların etkin kullanımı engellenebilir.
- 5- Kamu kaynaklarının genişletilmesine yönelik olarak alınabilecek önlemlerden biri, büyük kentlerde kentiçi trafiğı düzenlemek ve yerel altyapı ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla, araç yoğunluğunun yüksek olduğı ticaret merkezlerinde ücretlendirmeye gidilebilir.
- 6- Ulaştırma yatırımlarının doğuracağı faydaların kamuya geri dönmesi sağlanmalıdır. Bunun için altyapı yatırımının bulunduğı bölgede yaratacağı değer artışından bir finansal kaynak olarak yararlanılması, yasal çerçevesi son yıllarda tamamlanan Gayrimenkul Yatırım Ortaklıkları ve Gayrimenkul Sertifikaları gibi sermaye piyasası araçlarının kullanımı düşünülmelidir.
- 7- Yeni bir ulaştırma yatırımıyla bölgesel düzeyde çok yoğun negatif dışsallıkların (trafik sıkışıklığı, çevre kirliliğı gibi) ortadan kaldırılmasından sağlanan fayda kullanıcılara maliyet olarak yansıtılarak, yeni yatırımlar için kaynak yaratılabilir. Ancak bu negatif dışsallıkların maliyetlerinin belirlenmesinde ve kullanıcılara yüklenilmesinde güçlükler vardır. Örneğın metro projesiyle bölgede azalan trafik yoğunluğı ve buna bağılı kullanıcıların zaman kazançlarının, sisteme kaynak olarak ne şekilde geri kazandırılabilceğı düşünülmelidir.
- 8- Diğeri gelişmekte olan ülkelerde olduğı gibi kamu vergi gelirleri kısa vadeli ihtiyaçları karşılamak amacıyla kullanılmaktadır. Kullanıcı ücretleri ve akaryakıt vergileri genel bütçenin bir gelir kalemi olarak görülmekte ve bu gelirlerin az bir kısmı ulaştırma yatırımlarına yönlendirilmektedir. Bu durum mevcut altyapının bakımına, onarımına ve yeni altyapıların yapımına engel olmaktadır.

KAYNAK

DOĞRU, Ş., "Ulaştırma Altyapı Projelerinin Finansmanı, Yüksek Lisans Tezi, İ.T.Ü. Fen Bilimleri Enstitüsü, Temmuz 1997.