

KARAYOLLARI FİNANSMANINDA ALTERNATİF YÖNTEMLER: FAYDA İLKESİ ÇERÇEVESİNDE FİNANSMAN

Suat Hayri ŞENTÜRK^(*)

Özet: Karayolu altyapısı ekonomik büyüme, tüketicilerin refahı ve ulusal rekabet açısından büyük öneme sahiptir. Karayollarının finansmanı bütün ülkeler açısından temel konulardan biridir. Yaklaşık 20 yılı aşkın bir dönemden beri karayollarının doğası hakkındaki ekonomik görüş değişime uğramıştır. Bu dönem öncesindeki genel eğilim karayollarının kamu malı olarak değerlendirilerek genel bütçe vergi gelirleri ile finanse edilmesi şeklindeydi. Küreselleşme sonrasında bu görüş değişim göstermiştir. Küreselleşme çağında genelde kamu malları özeldede karayolları finansmanının daha ziyade kullanan öder ilkesi doğrultusunda gerçekleşmesi gerektiği şeklinde bir anlayış bulunmaktadır. Bu çalışmanın amacı karayollarının finansman yöntemlerini özetlemektir.

Anahtar Kelimeler: Karayolları finansmanı, Kullanıcı ücretleri, Tıkanıklık fiyatlandırması, Karayolu fonu

Abstract: Road transport infrastructure is of great importance for economic growth, consumer welfare and national competitiveness. The financing of roads is a major issue in all countries. Over the past two decades the view about the economic nature of roads has evolved. In the past roads have generally been considered as public goods, financed through national government taxes. After globalization this view has changed. Public goods in general and in particular roads should be based more on the user pay principle in the age of globalization. The purpose of this paper is to summarise methods of financing roads.

Key Words: Financing of roads, User charge, Congestion pricing, Road fund

I. Giriş

Ulaşım hizmetleri, kamu ekonomisi ile piyasa ekonomisi hizmetlerinin birbirine girişkin olduğu faaliyet kesimidir. Ulaşım hizmetlerinde kamu ekonomisi karayolları, demiryolları, liman ve hava alanları gibi altyapı hizmetlerini üstlenir, bunların çalıştırılması kurallarını koyar. İlave olarak, ulaşım hizmetleri başka kamu hizmetleri ile birleşik ürün niteliğinde olabilir. Kamu hizmetlerine verilen öncelik, hizmetin görülebilmesi için birleşik ürün olarak yol yapılmasını da gerektirebilir (BULUTOĞLU, 2008:306). Karayolu altyapısı, ekonomik büyümenin sağlanması, vatandaşların serbest dolaşımı, tüketici refahı ve rekabet düzeyinin artırılması gibi amaçların gerçekleştirilmesinde çok önemli bir role sahiptir (ISOTALO, 2001:1).

Küreselleşme olgusuyla birlikte, taşıt sayısındaki artış ve ticaret hacmindeki genişleme karayollarına olan talebi arttırmış ve standartların yükseltilmesi gereğini ortaya çıkarmıştır. Daha nitelikli hizmet talebi beraberinde karayolu maliyetinin artması sonucunu getirmiştir. Karayolu

^(*)Yrd. Doç.Dr. Gümüşhane Üniversitesi İİBF İktisat Bölümü

altyapısını kullanan taşıtlar karayolu altyapısının bozulması, tıkanıklık, kaza ve kirlilik maliyeti olmak üzere topluma temel olarak dört çeşit maliyet yüklemektedirler¹ (NEWBERY, 1988:161-162). Karayolu altyapısı kullanımıyla ilgili artan maliyetler, karayolu altyapısına ilişkin en temel konu olan karayolunu sabit koşullarda tutabilmek ve karayolu ağını gerekli seviyeye ulaştırabilmek için ihtiyaç duyulan finansman kaynaklarının yeterliliği ve sağlanması meselesini gündeme getirmiştir. Taşıtlar sayısındaki artış dolayısıyla artan karayolu talebine kısıtlı bütçe imkanlarıyla cevap verilememesi ve maliyetler konusunda yaşanan gelişmeler karayolu altyapısının finansmanı konusunda yoğun ve alternatif finansman tartışmalarını beraberinde getirmiştir.

Karayolu finansmanı konusundaki tartışmaların artmasında, karayolunun maliye ilmindeki niteliği de önemli bir etken olarak karşımıza çıkmaktadır. Bölünebilirlik açısından değerlendirildiğinde karayolu bölünebilir bir hizmettir. Ancak, her ne kadar tam bölünebilir gibi gözükse de, karayolundan doğrudan yararlananlar yanında, kullanmayanlara da fayda taşmaları söz konusu olabilen bir hizmet türü olması nedeniyle yarı bölünebilir bir hizmet olarak kabul edilmektedir (VARCAN, 1990:11).

Karayollarının kullanıcılar arasında tüketimde rekabetin olmadığı geleneksel kamu malı örneklerinden olduğu kabulü çok ender durumlarda söz konusudur. Burada ifade edilen birlikte tüketimin anlamı, karayolunun birden fazla tüketicinin birbirlerinin tatminlerine/kullanımlarına zarar vermeyecek şekilde aynı anda yararlanabildiği bir hizmet olmasıdır. Eğer karayolları tamamen tüketimde rekabet olmama özelliğine haiz bir kamu malı olsaydı, neoliberal ekonomik ilkeler çerçevesinde kamu sektörü tarafından sunulmaları ve genel vergi gelirlerinden (genel bütçeden) finanse edilmeleri gerekecekti. Ancak karayollarının tüketimde rekabet ilkesine uygun olması kullanıcılar arasında rekabet olması durumunu ortaya çıkarmaktadır. Bu durum tıpkı özel mallar gibi karayollarının da değişen kullanıma uygun olarak fiyatlandırılmasına olanak tanımaktadır (HAU, 1992:4).

Yaklaşık 20 yılı aşkın bir süredir karayollarının ekonomik doğası/durumu hakkındaki görüşler değişime uğramıştır. 1990 ve 2000'lerde kamu malı alanında yaşanan değişim ile birlikte birçok ülkede karayolu sektörünün yeniden yapılandırılması sonucu ortaya çıkmıştır. Bundan önceki dönemlerde karayolları genellikle kamu malı olarak değerlendirilmekte ve diğer kamu malları gibi kamu bütçesi aracılığıyla finanse edilmekteyken, 1990'larla birlikte karayollarının ekonomik doğasına ilişkin olarak ticari yaklaşım ön plana çıkmıştır (<http://www.gtkp.com/uploads/20100427-011045-627-Road%20Finance.pdf>). Buna göre, karayollarının yapım ve bakım maliyetlerinin gerektirdiği finansal kaynakların "kullanan öder ilkesi" doğrultusunda karşılanması gerektiğini temel alan neoliberal yaklaşım geniş kabul görmeye başlamıştır. Ayrıca iklim değişikliği konusuna artan ilgi ve karayollarının ortaya çıkarmış olduğu olumsuz çevresel etkiler karayolu ulaşımının yarattığı negatif dışsallık, tıkanıklık, kirlilik, gürültü ve kazalar gibi maliyetlerin karşılanması

tartışmalarını harekete geçirmiştir (<http://www.gtkp.com/uploads/20100427-011045-627-Road%20Finance.pdf>).

Bu tartışmalar, karayollarının finansmanın da neoliberal politikaların kamusal mal ve hizmetlerin finansmanı için öngördüğü “kullanıcı ücreti” alınması yaklaşımının giderek daha yaygınlaştığına dair gelişmeler söz konusudur. Bu gelişmeler, piyasa firmalarının karayolunun yapım ve işletmesini üstlendiği bir piyasa faaliyeti olarak düzenlendiği bir sürece doğru gidildiğine işaret olarak alınabilir. Bu çalışmanın amacı, küreselleşme olgusunun ekonomik ve sosyal hayatın egemen unsuru olmasıyla birlikte karayolu hizmetinin finansmanı konusunda son zamanlarda yaşanan bazı eğilim ve gelişmelerin, karayolu hizmetini genel bütçe vergi gelirleriyle finanse edilen bir hizmet olmaktan çıkardığını ve fayda ilkesi çerçevesinde finanse edilen bir hizmete doğru dönüştürdüğünü ortaya koymaktır. Bu amacı desteklemek için, alternatif finansman yöntemleri ve bu yöntemlere göre karayollarının finansmanı değerlendirilmiştir. Çalışma karayollarının alternatif finansmanı konusundaki sonlandırmacı düşüncelerle tamamlanmıştır.

II. Genel Bütçe Gelirlerinden Finansman

Karayolu finansmanı geleneksel olarak genel bütçe vergi gelirleri ile gerçekleştirilmektedir. Bu yöntemde karayolu altyapısının sağlanması için gerekli olan gelirler, kamu bütçesindeki gelirlerden ayrılan paylardan oluşur. Buna göre kamu bütçesini oluşturan bütün gelirler toplandıkları yer yada konu dikkate alınmaksızın, adem-i tahsis ilkesi doğrultusunda karayollarının finansmanına ayrılan payları oluşturur. Karayollarının finansmanına ayrılacak olan payın ne kadar olacağı kararı, ülke ihtiyaçları ve bütçe imkanları doğrultusunda yürütme organının siyasal tercihine göre oluşacak ve ülkeden ülkeye farklılık gösterebilecektir (VARCAN, 1990:5). Gelişmiş ülkelerde karayolu finansmanında kamunun payı % 90’lar seviyesindedir (FISHBEIN ve BABBAR, 1996:2).

Küreselleşme olgusu ile birlikte kamusal mallar anlayışında yaşanan değişim doğrultusunda piyasa mekanizmasının temel alındığı finansman modelleri gittikçe artan seviyede uygulama alanı bulmuştur. 1990 öncesi dönemde karayolları kamu malı olarak değerlendirilmekte ve tıpkı eğitim, sağlık, savunma vb. gibi genel bütçeden finanse edilmekteydi. Neoliberal politikaların etkisiyle gerek kamu hizmeti anlayışında yaşanan değişim gerekse kamu bütçesindeki yetersizlikler nedeniyle mevcut yolların bakımı ve yeni yolların yapımı için gerekli olan kaynakların yarattılamaması alternative finansman kaynaklarına ihtiyaç duyulmasına sebep olmuştur (KÖYMEN, 2008:114). Bu ihtiyaç, karayollarının finansmanında da genellikle vergilemede fayda ilkesinin temel alınması ve maliyetlerin hizmetten yararlananlara ödettilmesini ifade eden “kullanan öder ilkesi” birçok ülkede kullanım alanı bulmasına neden olmuştur. Bu durumun doğal sonucu olarak karayolları finansmanında genel bütçe kaynaklarının payını azaltmıştır. Buna karşın bu

durum hiçbir zaman genel bütçe vergi gelirlerinden pay ayrılması yönteminin ortadan kalkması sonucunu ortaya çıkartmamıştır (VARCAN, 1990:5). Ancak, küreselleşme ile birlikte kamu mal ve hizmetlerinin vergi dışı finansmanı giderek daha popüler bir hal almıştır. Karayollarının finansmanı konusunda son dönemde yaşanan gelişmeler aşağıdaki şekilde değerlendirilebilir.

III. Karayolu Kullanıcı Ücretleri

Küreselleşme ile birlikte devlet anlayışında yaşanan ve *refah devletinden tüccar devlete* ifadesiyle özetlenebilecek olan paradigma değişimi sonucu devletin fonksiyonları yeniden belirlenmektedir. Bu belirlemede devletin üretimini üstleneceği hizmetler yeni eğilime göre şekillendirilmektedir. Ortaya çıkan bu yeni eğilim üç başlık altında ele alınarak ifade edilebilir. Buna göre, düzen sağlama dışında devletin tüm işlevlerinin kısıtlanması (*daralma*), kamu mallarının mümkün olduğunca çok parçalara ayrılarak, üretimlerinin de mümkün olduğunca piyasaya bırakılması (*parçalanma*) ve daraltılan ve parçalanmış kamu mallarından kalan ne varsa bunların da piyasaya benzetilmesi (*piyasaya benzetme*) gerekmektedir (KARAHANOGULLARI, 2003:6-7).

Ekonomide piyasaya daha fazla yer açmak olarak değerlendirilen bu süreç kamu malı olarak nitelendirilen mal ve hizmetlerin niteliğinde değişime neden olmuştur. Bu durumun genelde kamu malları, özelde karayolu finansmanı açısından doğurduğu etki söz konusu maliyetlerin karayolunu kullananlara ödettilmesidir (NEWBERRY ve SANTOS, 1999, s.105). Karayolu kullanıcı ücreti, kamu tarafından sağlanan karayolu hizmetinden yararlananların yararlandıkları bu hizmet karşılığında belirli bir ücret ödemekle yükümlü kılınmasıdır. Bu uygulama sonucunda elde edilen gelirler söz konusu hizmetin sağlanmasında ortaya çıkan maliyetin karşılanmasına yardımcı olacaktır. Hizmetten yararlananların hizmetin maliyetinin belli bir kısmını yüklenmesi modern kamu maliyesi anlayışının kamu malları ve hizmetlerinin genel bütçe gelirleriyle finanse edilmesi yaklaşımının dışındadır. Modern kamu maliyesinde karayolu %100 kamu malı olarak değerlendirilmektedir. Buna karşın, geleneksel kamu maliyesi yaklaşımına dayanan bu anlayış değişikliği karayolu finansmanının genel bütçe vergi gelirlerinden ziyade sadece kullanıcılar tarafından katlanılan vergiler ve diğer yükümlülüklerle gerçekleştirilmesi gerektiği görüşünü ortaya çıkarmıştır (<http://www.gtkp.com/uploads/20100427-011406-5380-User%20Charges.pdf>).

Karayolu kullanıcılarının vergilendirilmesi ilkesi olarak ifade edilebilecek olan kullanıcı ücretlerinin ekonomik olarak etkin, eşit (adil), tahsil masrafı düşük ve kaçırılmasının zor olması gibi özellikleri vardır. Ayrıca enflasyon ile birlikte otomatik olarak artma olanağı da söz konusudur (QUEIROZ, 2003:4).

Karayolu kullanımı esas alınarak, bu kullanım doğrultusunda ve kullanımı gerçekleştirenler tarafından finansmanın gerçekleştirilmesi gerektiğini ortaya koyan kullanıcı ücretleri kavramı temel olarak aşağıda ifade edilen

maddelerle ilgili olan bütün ödemeleri içine alan oldukça geniş bir kavramdır (<http://www.gtkp.com/uploads/20100427-011406-5380-User%20Charges.pdf>):

Akaryakıt: Benzin vergileri ve yükümlülükleri,

Taşıt: Taşıt ruhsatları (Plaka vergileri), Taşıt tescil ücretleri ve vergiler,

Kullanım: Geçiş ücretleri, Park ücretleri,

Cezai Düzenlemeler: Trafik cezaları, Ağır vasıtalı araç yükümlülükleri,

Kapasite: Yol fiyatlandırması, Tıkanıklık fiyatlandırması.

Yukarıdaki açıklamalar doğrultusunda karayolu kullanıcı ücreti uygulamasının dört ana çeşidi olduğu ifade edilebilir (BAHL, 1992:8). Bunlar;

1. Benzin vergileri (Fuel taxes),
2. İthalat vergileri, tüketim vergileri ve satış vergileri (import duties, excise and sales taxes),
3. Taşıt ruhsatları, plaka vergisi (Vehicle licence fees),
4. Geçiş ücretleri (Tolls).

Karayollarının finansmanında başarı elde edilmesinde karayolu kullanımı ve karayolu yönetimi arasında açık bir ilişkinin tesis edilmesi oldukça önemlidir. Bu durumun sağlanması karayollarının fiyatlandırılması ile mümkündür. Fiyatlandırma “kullanan öder” ilkesi olarak ifade edilmektedir. Kullanan öder ilkesine göre karayolu altyapısının kullanıcıları, çevresel ve diğer dışsal maliyetler de dahil olmak üzere karayolu altyapısının gerekli kıldığı/ortaya çıkardığı maliyetleri karşılamak durumundadır (ISOTALO, 2001:2).

Karayolu kullanımını fiyatlandırılmasında temel olarak iki amacın gerçekleştirilmesi hedeflenmektedir. Bunlardan birincisi, karayolu altyapısının inşası ve bakımı için gerekli olan gelirin elde edilmesidir. Benzin vergisi, taşıt kullanımı veya sahipliği ile ilgili vergiler bu bağlamda değerlendirilebilir. İkincisi ise, talep yönetimidir. Tıkanıklık fiyatlandırması bu bağlamda değerlendirilebilir (<http://www.vtpi.org/tdm/tm35.htm>). Aşağıda bu iki amaç çerçevesinde alternatif finansman yöntemleri açıklanmıştır.

A.Benzin Vergisi

Benzin vergisi, akaryakıt (benzin, motorin, lpg) satışı üzerinden alınan bir vergidir. Akaryakıt tüketimi karayolu kullanımının bir göstergesi olarak değerlendirilmekte ve vergilendirilmektedir. Motorlu taşıtların kullanımında akaryakıt tüketimi ile mesafe orantılı olduğundan benzin vergisi muhtemelen karayolu kullanımının en iyi ölçütü olarak değerlendirilebilir (KÖYMEN, 2008:121).

Akaryakıt üzerine konan vergiler karayollarının finansmanı açısından en tatmin edici ve en yaygın kullanıma sahip olan yöntemdir. Karayolunun kullanımı ile orantılı oldukları için, nispi olarak tahsil masrafları düşük, yönetimi kolay ve adaletli vergilerdir. Sahip oldukları en önemli dezavantaj ağır vasıtaların karayollarına verdikleri zararlara etkide bulunmamalarıdır. Ağır vasıtalı araçlar otomobillere göre kilometre başına daha fazla yakıt

tüketmelerine ve ulaşımda buldukları her kilometre için daha fazla benzin vergisi ödemelerine rağmen bu durum karayolları üzerinde ortaya çıkardıkları etkiler ile orantılı değildir. Bu nedenle ağır vasıtalı araçlar açısından benzin vergilerinin ilave yükümlülüklerle desteklenmesi gerekmektedir (QUEIROZ, 2003:4).

Akaryakıt üzerindeki vergiler hükümetler tarafından tüketimin azaltılması veya genel bütçe gelirlerinin artırılması amaçları ile de kullanılabilir. Bu durum birçok batılı ülke açısından geçerlidir. Bununla beraber, tahsil edilen benzin vergi gelirlerinin yeterli seviyesinin karayollarının bakımı ve belki de yenilerinin inşasında kullanılması gerekmektedir (QUEIROZ, 2003:4).

Ülke örnekleri dikkate alındığında bütün ülke uygulamalarında akaryakıt fiyatı içinde belirli bir tutarın benzin vergisi olarak fiyata dahil edildiği görülmektedir. Örneğin, 22 Kasım 2010 tarihi itibarıyla ülkemizde 3.724 TL olan bir litre benzin fiyatı içindeki KDV ve ÖTV payı 2.352 TL ile % 66.8; 2.540 TL olan bir litre motorin fiyatı içindeki KDV ve ÖTV payı ise 1.760 TL ile % 56.5 seviyesindedir. Aynı tarihte İngiltere’de 2.744 TL olan bir litre benzin fiyatı içindeki KDV ve ÖTV payı 1.764 TL ile % 63.9; 2.744 TL olan bir litre motorin fiyatı içindeki KDV ve ÖTV payı 1.764 TL ile % 62.4 seviyesindedir. Söz konusu dönemde, Almanya’da 2.744 TL olan bir litre benzin fiyatı içindeki KDV ve ÖTV payı 1.764 TL ile % 62,7; 2.352 TL olan bir litre motorin fiyatı içindeki KDV ve ÖTV payı 1.1372 TL ile % 54.0 seviyesindedir (<http://www.cnnturk.com/2010/ekonomi/genel/12/12/benzinde.vergi.rekortmeniyiz/599179.0/>).

Karayollarının finansmanındaki en önemli kaynaklar şüphesiz akaryakıt üzerine konulan vergilerdir. Hemen hemen bütün ülkelerde akaryakıt kullanımı karayolu kullanımı ile ilişkilendirilerek vergi konusu yapılmıştır. Söz konusu vergiler hernekadar karayolları ile ilişkili olarak kabul edilse de genel durum vergilerin sadece/doğrudan karayollarının finansmanına tahsis edilmeden genel bütçeye aktarılmasıdır. Ancak ABD’deki Federal Akaryakıt Vergisi (Federal Gasoline Tax)’nden elde edilen gelirler bu durumun bir istisnası olarak sadece karayolu finansmanı amacıyla kullanılmak üzere doğrudan Karayolu Güven Fonu (Highway Trust Fund)’na tahsis edilmektedir (NEWBERY ve SANTOS, 1999:105).

Son zamanlarda vergi reformlarında dikkate alınan önemli bir faktör de çevredir. Vergi politikalarıyla çevresel kalite ve vergi sisteminin etkinliğinin sağlanması için kirli mallar üzerindeki vergi yükü artırılıp temiz mallar üzerindeki vergi yükü azaltılarak talep yapısının değiştirilmesi hedeflenmektedir (SCHOB, 1994, s.18-19’tan aktaran GÖKBUNAR, 1997:6). Yapılan düzenlemeler sonucunda zararlı ürünler için azalan talep yapısı sanayinin yeniden yapılanmasına, sermayenin ve üretimin daha çevre dostu yöntemlere doğru zaman içinde geçmesinin temin edilmesi amaçlanmaktadır (OECD, 2001’den aktaran JAMALİ, 2007:78).

Taşıt sayısındaki artış ve ticaret hacmindeki genişleme karayollarının kullanımını arttırmıştır. Bu durum çevreye emisyon salınımının arttıran önemli bir konudur. Bu yüzden, kirliliği konu alan çalışmalarda ekonomik anlamda en olumsuz etkinin hava kirliliğinden kaynaklandığı sonucuna ulaşılmıştır. Araştırmalar karbon bileşiklerinin insan sağlığı üzerinde önemli etkileri olduğunu göstermiştir. Karbon salınımının azaltılması amacıyla birçok ülkede karbon vergisi uygulamasına gidilmiştir. Karbon vergilerinin en önemli uygulama alanını taşımacılık faaliyetleri sebebiyle kullanılan yakıtlar oluşturmaktadır (JAMALI, 2007:230).

Karayolu ulaşımında kullanılan akaryakıtlar insan sağlığını ve çevreyi tehdit eden en önemli emisyon kaynağı durumundadır. Birçok ülkede mazotun yaygın biçimde az vergilendirilmesi görece olarak daha kirlitici ve gürültülü dizel arabaların artmasına yola açmıştır.

Karbon vergileri, karayolu ulaşımıyla ilgili pek çok dışsal maliyetin düzenlenmesinde önemli bir araç durumundadır. Bu nedenle OECD üyesi birçok ülke kurşunlu ve kurşunsuz benzine kurşunsuz lehine farklı vergi uygulamaktadır.

B.Motorlu Taşıtlar Vergisi

Değişik tipteki motorlu araçlardan araçların ağırlığı, değeri, motor gücü ve modeli gibi bazı ölçülere göre alınan bu verginin genel vergi gelirleri içindeki payı genellikle düşüktür. Buna karşın karayollarını kullananlardan alınan bir vergidir.

AB Hukukunda uyumlaştırılmış bir motorlu taşıtlar vergisi yoktur. Belçika, Almanya, İspanya, Portekiz, Yunanistan, İrlanda ve Lüksemburg silindir hacmine; İtalya ve Avusturya kW esasına; Hollanda, Finlandiya ve İsveç ağırlık esasına; Danimarka akaryakıt tüketimine; İngiltere karbondioksit emisyonuna dayalı bir motorlu taşıtlar vergisi sistemine sahiptir. Fransa'da ise MTV yoktur (COWI Raporu 2002'den aktaran YALTI, 2004).

MTV'nin fayda-maliyet ilkesinin kolayca uygulanabildiği bir vergidir. Karayolu kullanımı açısından değerlendirildiğinde, mükellef karayolunu kullanan taşıt sahibidir ve kullanma oranı ile vergi yükümlülüğü arasında doğrudan bir ilişki mevcuttur (VARCAN, 1990:6).

Verginin uygulanmasında genellikle taşıtların karayollarını kullandıkları varsayımı temel alınmakta ve karayolu kullanımı dikkate alınmaksızın aynı kategorideki taşıtlar açısından eşit vergileme söz konusu olmaktadır. Bu durum motorlu taşıtlar vergisinin en önemli dezavantajını oluşturmaktadır. Çünkü, verginin uygulanmasında karayolu kullanımının dikkate alınmaması vergiyi fayda-maliyet ilişkisinden uzaklaştıran bir görünüm arz etmektedir (VARCAN, 1990:6-7).

ABD'de herbir eyalette motorlu taşıtlar tescil vergisi uygulanmaktadır. Taşıt tescil işleminin kuralları ve ücretleri eyaletten eyalete farklılık göstermektedir. Söz konusu ücret sabit olabileceği gibi taşıtın yaşı, ağırlığı gibi

ölçütlere bağlı olarak farklı da uygulanabilir. Bunun dışında federal düzeyde uygulanan bir vergi söz konusu değildir.

Emisyon vergisi, karbon vergisi, vb. adlarla ifade edilen ve çevreye zararlı emisyonların azaltılmasını teşviki amaçlayan bu vergiler motorlu taşıtlar vergisi uygulamasını da etkilemiştir. Buna göre, AB üyesi bazı ülke uygulamalarında motorlu taşıtlar vergisi miktarları tespit edilirken aracın karbondioksit salınımı, yani çevreyi kirletme özellikleri dikkate alınmakta ve söz konusu salınım -kirletme- arttıkça vergi yükünün arttığı uygulama ile karşılaşılmaktadır (KOVANCILAR, 2001:12; YALTI, 2004). Yani, AB’de MTV temel olarak “yol kullanımı ve çevreyi kirletme” oranı baz alınarak uygulanmaktadır. Bu nedenle MTV çevreyi daha az kirleten araçlara daha düşük uygulanmaktadır.

C.Ağır Vasıtalı Taşıtlar İçin Ücretler

Bu uygulamaya birçok ülkede yer verilmektedir. Bu ilke aşırı büyük araçların karayollarında sebep oldukları ilave zararların telafi edilmesine imkan tanıdığı gerekçesiyle kabul görmektedir. Bu ücretler yönetsel maliyetlerin karşılanması ve aşırı ağır araçların ortaya çıkardığı maliyetleri yansıtmaktadır. Rüşvet ödemek suretiyle kolayca bu maliyetlerden kaçınılabılır. Fazla yüklem durumunda sıkı kontrol, ceza ve kanuna aykırı kamyonları yük boşaltmaya zorlamak aşırı yükü sınırlandırma açısından önemlidir (QUEIROZ, 2003:5).

Ticari olarak işletilen ağır vasıtalar daha ağır vergilerle yükümlü kılınması uygulaması pek çok ülke açısından söz konusudur. Örneğin ABD’de birçok eyalette bu uygulamaya yer verilmektedir. Ayrıca İsviçre’de standardın üzerinde bir ağırlığa sahip olan taşıtların kat ettikleri mesafe ve ağırlıkları oranında vergilendirmeleri söz konusudur.

İsviçre’de 1978 yılında gerçekleştirilen bir düzenleme ile belli bir ağırlığın (1978 için 3,5 ton) üzerindeki taşıtlardan ağırlığa göre 800 – 1300 İsviçre Frangı arasında değişen değerlerde vergi alınması yoluna gidilmiştir. Yabancı uyruklu nakliyeciler açısından sabit bir ücret uygulaması söz konusu idi (RUDEL vd., 2004).

İsviçre ağır vasıtalı taşıtlar için uygulanan yıllık sabit karayolu kullanıcı ücreti uygulamasını Ocak 2001’de ağır vasıta ücreti (heavy vehicle fee) şeklinde değiştirmiştir. Söz konusu ücret 3,5 ton’un üzerinde ağırlığa sahip bütün araçlara uygulanmaktadır. Ağır vasıta ücreti izin verilen maksimum ağırlığa ve çevreye salınan emisyon seviyesine göre farklılaştırılarak uygulanmaktadır. İsviçre içindeki bütün karayollarında gerçekleştirilen bu uygulamada taşıtlara yerleştirilen hız ölçüm cihazı (takograf) yardımıyla taşıtların karayolları kullanım seviyesi tespit edilmektedir (PERKINS, 2004:4).

Ağır vasıta ücreti İsviçre hükümetinin trafikteki içsel maliyetleri ve zararlı emisyonları azaltma stratejisi açısından anahtar bir öneme sahiptir.2001 yılından itibaren getirilen uygulama ile 2007’de azot dioksit (NO₂) ve karbon

dioksit (CO₂) emisyonunda 1997'ye göre yaklaşık % 30 seviyesinde azalma görülmüştür (PERKINS, 2004:6-7).

Avusturya'da da, tıpkı İsviçre'de olduğu gibi, Ocak 2004'de ağır vasıtalı taşıtlar için elektronik ücret (electronic charge) uygulamasına gidilmiştir. Ancak İsviçre'den farklı olarak emisyon seviyesi değil, taşıtın sahip olduğu dingil sayısı (2, 3 ve 4 şeklinde sınıflandırılarak) doğrultusunda bir ücretlendirme yoluna gidilmiştir (PERKINS, 2004:8).

1 Ocak 2005'ten itibaren Almanya'da ağır vasıtalı araçların kat ettikleri mesafeyi dikkate alarak vergilendirildikleri bir sistemin uygulanmasına başlanmıştır. Bu sistemde 12 ton ağırlığını aşan taşıtlar için kullanım ücreti yükümlülüğünün söz konusudur. Bu uygulama gerçekleştirilirken ağır vasıtalı araçların karayoluna ve çevreye daha fazla zarar verdiği ve dolayısıyla da daha ağır ergilerle yükümlü kılınması gerektiği anlayışı temel alınmıştır (http://www.bmvbs.de/en/Transport/Roads-,2955/Innovative_-ecological-and-fai.ht).

Türkiye'de kullanım ücreti uygulamasının söz konusu olduğu köprü ve otoyollarda araçlar aks aralığı (dingil mesafesi) ve sayısı esas alınmak suretiyle 5 sınıf üzerinden ücretlendirilmektedir. Buna göre; aks aralığı 3.20 metre altında olan araçlar 1.sınıf (motosiklet, otomobil, kamyonet, minibüs, arazi taşıtı vb.); aks aralığı 3.20 metre ve üzerinde olan her türlü 2 akslı araç 2.sınıf (minibüs, kamyonet, otobüs vb.); aks adedi 3 tane olan her türlü araç 3.sınıf; aks adedi 4 ve 5 adet olan her türlü araç 4.sınıf; aks adedi 6 ve daha fazla olan kamyon treyler vb. araçlar 5.sınıf araç olarak kabul edilmektedir. Köprü ve otoyolların kullanımı dolayısıyla gerçekleştirilen ücretlendirme işleminde aracın dahil olduğu sınıf yükseldikçe ödenmesi gereken ücret artmaktadır. Örneğin, İstanbul Boğaziçi ve Fatih Sultan Mehmet Köprülerinden geçiş dolayısıyla ödenek ücretler; 1.sınıf araçlar 3.75 TL; 2.sınıf 5.00 TL; 3.sınıf 9.25 TL; 4.sınıf 23.50 TL ve 5.sınıf 29.25 TL olarak tarifelendirilmiştir. Buradan hareketle ülkemizde de otoyol ve köprü ücretlendirmesi uygulamasında ağır vasıtalı araçlar aleyhine farklı düzenlemelerin gerçekleştirildiği görülmektedir (<http://www.kgm.gov.tr/Sayfalar/KGM/SiteTr/Otoyollar/OtoyolKopruUcret/KopruGecisUcret.aspx>; <http://www.kgm.gov.tr/Sayfalar/KGM/SiteTr/Otoyollar/OGS.aspx>).

D.Yol Geçiş Ücretleri (Tolls)

Karayolu kullanıcı ücreti uygulamasındaki en eski yöntem yol geçiş ücretidir. Yüzyıllardan beri çeşitli şekillerde yol geçiş ücreti uygulamasının söz konusu olduğu bilinmektedir. Bu süreçte yol geçiş ücretleri genellikle karayolu, köprü ve tünel gibi altyapı hizmetlerinin finansmanı amacıyla kullanılmıştır (DUFF ve IRVINE, 2006:201).

Uygulanmasına 17.yy'da İngiltere'de başlanılan ve karayolu kullanıcılarının karayolu kullanımı karşılığında ücret ödedikleri geçiş vergisi

(toll) yöntemi günümüzde hala kullanılmaktadır. Söz konusu vergiler karayollarının yapım ve bakım maliyetlerini karşılayacak şekilde tespit edilmektedir. Geçiş vergileri karayolu alanının tahsisine veya tıkanıklığın düzenlenmesi ile ilişkili olarak tespit edilmemekte, taşıtın karayolu üzerinde meydana getirdiği fiziki bozuklukların telafi edilmesi amacıyla oluşturulmaktadır (BUTTON ve VEGA, 2008:29).

Karayolunu kullananlara bu kullanımları karşılığında bir bedel ödetirme bir başka deyişle paralı karayolu usulünün veya geçiş ücreti ödenen yollar sisteminin birçok ülkede uygulanmakta olduğu görülmektedir (VARCAN, 1990:10).

Paralı karayolu uygulamasının genellikle şu iki temel konunun yerine getirilmesi ile mümkün olacağı kabulü söz konusudur. Bunlardan birincisi; paralı yolun uluslar arası standartlara uygun olması, ikincisi de; bu yol ile birlikte ayrı bir bedava yolun taşıt sahiplerine açık tutulmasıdır (VARCAN, 1990, s.10).

Türkiye’de kullanım ücreti uygulaması bazı köprü ve otoyollar açısından söz konusudur. Bu uygulamada, daha önce de ifade edildiği gibi, araçlar aks (dingil) aralığı ve adedi esas alınarak bir sınıflandırmaya tabi tutulmaktadır. Köprü ve otoyol kullanım ücretlerinin tarifelenmesi bu sınıflandırma ve kat edilen mesafe doğrultusunda gerçekleştirilmektedir. Buna göre aks aralığı daha geniş, aks adedi daha fazla olan araçlar ve otoyolları daha uzun mesafe ile kullanan araçlar daha fazla ücret ödemek durumundadır.

E.Taşıt Pulları (Vignettes)

Birçok AB ülkesinde geçiş ücretlerinin tamamlayıcısı veya ikamesi olarak getirilen bir uygulamadır. Tipik olarak karayolunun bir kısmının kullanımı dolayısıyla kamyonlara uygulanan bir ücretlendirmedir. Bu ücret yukarıda ifade edilen yol geçiş ücretleri maliyetleriyle ilişkili değildir. Ancak genellikle bir yıllık bir dönem için satılan taşıt pulları karayolu kullanımını yansıtmamaktadır. Taşıt pulları sistemin yönetimsel maliyetlerini artıracak düşüncesini ortaya çıkarsa da bir gün veya bir ay ile sınırlandırılabilir. Kaçınma ayrıca bir problem olarak karşımıza çıkmaktadır. Rastgele yapılan denetlemeler taşıt pullarının araçlarda gösterilmediği gerçeğini doğrulamaktadır (QUEIROZ, 2003:5).

F.Tıkanıklık Fiyatlandırması

Tıkanıklık fiyatlandırması yol geçiş ücretinin alternatif bir şeklini oluşturmaktadır. Farklı olarak genel nitelik taşıyarak, belirli bir alan ya da zaman için uygulanmasıdır. Buna göre, belirli (genellikle kalabalığın zirve olduğu) saatlerde/zaman dilimlerinde kalabalık bölgelere (genellikle iş merkezlerinin olduğu yerler) giriş için uygulanan ücret şeklinde tanımlanabilir (DUFF ve IRVINE, 2006:207).

Trafik tıkanıklıklarını azaltıcı bir politika olarak karayollarının fiyatlandırılması konusu ekonomistlerin uzun zamandan beri ilgisini çeken bir konudur. 1920'lerde Pigou ve Knight arasındaki tartışmalar karayollarının fiyatlandırılması konusundaki yaklaşımın temellerini oluşturmaktadır. Daha sonraki dönemlerde Walters(1961), Thompson(1962), Vickrey(1963, 1967, 1969) ve Roth(1967) tarafından yapılan katkılarla dağıtımcı etkinlik (allocative efficiency) için karayolları tıkanıklık fiyatlandırmasının teorik temelleri geliştirilmiştir (TAPLIN ve SAPKOTA, 2000).

Tıkanıklık fiyatlandırması, trafiğin en yoğun olduğu saatlerde artan tıkanıklıkla birlikte artan akaryakıt tüketiminin, kirlenmenin, kazaların, zaman kayıplarının, karayolu bozulmalarının, işletme ve denetim masraflarının bedelinin karayolu kullanıcılarından alınmasında kullanılan araçlardan birisidir. Tıkanıklık fiyatlandırması ile bir yandan karayolu maliyetlerinin kullanıcılar tarafından finanse edilmesine ve trafiğin en yoğun olduğu saatlerdeki karayolu kullanımının azaltılmasına olanak sağlanırken diğer yandan uygulamadan elde edilen gelirler ile karayolları altyapısına yeni yolların kazandırılmasına ve toplu taşımacılık hizmetlerinin geliştirilmesine kaynak temin edilmektedir (ÖNCÜ ve ÇELİK, 1998, s.5'ten aktaran KÖYMEN, 2008:124).

Son zamanlarda tıkanıklık yönetimi için politik bir araç olarak karayolları fiyatlarına olan ilgi hayli yoğunlaşmıştır. Bu durum sadece bütün dünyada şehirlerin daha kalabalık hale gelmesinden dolayı tıkanıklığın yaygın bir hal almasından değil ayrıca çevresel faktörler ve düzenlemelerin başarısızlığı ve karayolu kullanım talebinin yönetimindeki diğer sınırlamalardan da kaynaklanmaktadır (TAPLIN ve SAPKOTA, 2000). Trafik tıkanıklığı günümüzde özellikle büyük şehirlerde karşılaşılan en önemli sorunlardandır. Bu durum, trafikte harcanan sürenin uzamasına sebep olarak zaman kaybına, yakıt tüketiminin artmasına, taşıtların havaya bıraktıkları zehirli gaz miktarının artmasına neden olarak kirliliğe ve tehlikeye neden olmaktadır. Trafik tıkanıklığı etkisizlik, kirlilik ve tehlike anlamına gelmektedir. Bu nedenle azaltılması gerekmektedir. Trafiğin en sıkışık olduğu zamanlarda sadece % 5 oranında azaltılması birçok şehirde trafiğin en yoğun olduğu andaki tıkanıklığın önemli ölçüde azaltılması veya tamamen ortadan kaldırılması sonucunu ortaya çıkaracaktır. Söz konusu amaca ulaşmada, Paris ve Londra gibi metropollerde, idarecilerin ilgi gösterdikleri bir yöntem karayolu fiyatlandırmasıdır. Sürücülerini zorunlu olmadıkça seyahat etmeme veya seyahat yöntemlerini toplu taşıma, bisiklet veya yürüme şekillerinde gerçekleştirmeleri hususunda tıkanıklık alanlarına getirilen araçlar için bir fiyat belirlenmesi şeklinde ifade edilebilecek olan teori yeterli gözükmektedir. Doğru yaklaşımla, trafiğin yoğun olduğu saatler için belirlenen yüksek karayolu kullanım fiyatını ödemek durumunda kalan sürücüler tıkanıklığın azaltılmasından ve seyahat süresinden fayda sağlayacaklardır. Buna karşın zorunlu olmayan seyahatler tıkanıklığın en az olduğu ve daha ucuz fiyat söz konusu iken geçerli olacaktır (OCKWELL, 2002).

Herhangi bir şeyi fiyatlandırmak için maliyet fikrine sahip olmak gerekir. Karayolunun yüzeyinde oluşan bozulmalar ve aracın çalışma maliyetleri doğrudan maliyetlerdir. Toplumun tamamı için dolaylı maliyetler, karayolu kırımları, kirlilik, gürültü ve tıkanıklık. Texas Transport Institute 1999'da tıkanıklık maliyetinin (zaman kaybı, yakıt israfı, araç çalıştırma maliyetlerindeki artış) ABD'li sürücüler için 1997'de 72 milyar ABD doları yani GSYİH'nın % 3.7'si olarak tahmin etmiştir. Avrupa için yapılan tahminlerde de yaklaşık olarak benzer rakamlara ulaşılmıştır (OCKWELL, 2002).

Tıkanık fiyatlandırması uygulamasının söz konusu olduğu bazı metropollerde uygulama ile hedeflenen amaçların gerçekleştirildiğine tanık olunmuştur. Örneğin, Londra'da gerçekleştirilen uygulama ile trafik tıkanıklığı % 30, havaya salınan azotdioksit gazı % 12, fosil yakıt kullanımı ve karbondioksit salınımı % 20 oranında azalırken; trafik akışkanlık hızı % 37 oranında artmıştır. Benzer şekilde Singapur'da trafikteki ortalama hızda saatte ortalama 10 mil artış sağlandığı, trafik yoğunluğunun % 45, trafik kazalarının % 25 azaldığı, toplu taşıma araçları kullanımının % 20 arttığı görülmüştür. Stokholm'de de trafik yoğunluğunun % 15, karbondioksit salınımının % 10-14 oranında azaldığı tespit edilmiştir (<http://www.edf.org/page.cfm?tagID=6241>).

AB tarafından finanse edilen CURACAO (Coordination of Urban Road-user Charging Organisational Issues) bağlamında Şehir Karayolu Kullanıcı Ücretlendirmesi (Urban Road User Charging) çalışmaları gerçekleştirilmiştir. Karayolu talep yönetimi sistemi olan bu uygulama ile şehirlerdeki belirli karayollarına girecek olan taşıt sayısının azaltılması amaç edinilmiştir. Bu amacın gerçekleştirilmesinde, geçiş ücreti, kullanıcı ücreti veya vergilerden yararlanılmıştır (CRE, 2009, s.12). Bu uygulama ile tıkanıklık fiyatlandırması sayesinde trafik tıkanıklığının azaltılması söz konusu olurken; ayrıca, enerji kullanımı, hava kalitesinin geliştirilmesi ve gürültü kirliliğinin azaltılması gibi çevresel amaçlara da hizmet edilmektedir. Tıkanıklık fiyatlandırması uygulamasının gerçekleştirildiği alanlara giren taşıt sayısındaki önemli oranlarda azalma sağlanmıştır. Bazı yerlerde bu oran % 85 seviyesine kadar ulaşmıştır. Aşağıdaki Tablo 1 bu konu hakkında daha ayrıntılı bir fikir vermektedir.

Tablo 1: Tıkanıklık Fiyatlandırması ve Taşıtların Kullanımındaki Azalma

Şehir	Değişim (%)	Dönem
Londra	(-) 16	2002 - 2006
Stockholm	(-) 22	2005 - 2006
Durham	(-) 85	2003 - 2004
Roma	(-) 10	2005 - 2008
Bologna	(-) 23	2004 - 2006
Milan	(-) 52	Ocak-Ekim 2008

Kaynak: (CRE, 2009:12)

Tablo 1'e göre tıkanıklık fiyatlandırması uygulamasının yapıldığı metropollerde uygulama sonucu taşıtlar kullanımının azaldığı ve bununda karayollarının kullanılması ve aracın çalışması gibi doğrudan maliyetlerde azalma olduğu gibi çevresel maliyetlerde de düşüşe neden olmaktadır.

G.Karayolu Fonu Yaklaşımı

Kamu bütçelerindeki kronik açıklar birçok devlet açısından karayolu yatırımlarında Karayolu Fonu kurulmasını gerekli kılmıştır. Karayolu Fonu, karayolu yönetimi için kullanılmak üzere tahsis edilen fon şeklinde tanımlanabilir.

Karayolu fonu yaklaşımının temelinde karayollarının bir kamu hizmeti sağladığı anlayışının kabulü bulunmaktadır. Bunun anlamı karayolunun su, elektrik veya telekomünikasyon gibi kamu hizmetleri ile karşılaştırılabilir olduğudur. Söz konusu hizmetlerin kullanıcıları kamu hizmetini sağlayan şirkete gelir sağlamak için ücret/bedel ödemek durumundadır. Bu gelir şirket tarafından, çok az kısıtlamalarla, amaçlarına en uygun şekilde kullanılır. Bu durumun bir sonucu olarak devlet bu fonların nasıl kullanılacağı konusunda müdahale etme şansına sahip değildir (SCHLIESSLER ve BULL, 2004:50).

Karayollarının kamu bütçesinden finanse edilemeyecek kadar büyük seviyelere ulaşması bütçe dışına çıkarılmalarını ve kullanıcılarının tükettikleri karayolları için doğrudan ödemede bulunması gerektiği anlayışını ortaya çıkarmıştır. Bu anlayış 1950'lerde popülerite kazanan eski "kullanan öder" ilkesinin genişletilmiş ve modernize edilmiş versiyonudur. Bu sisteme göre, karayolu hizmetinden yararlanmanın karşılığı olarak kullanıcılar tarafından ödenen ücret ve vergiler özel bir hesapta (veya karayolu fonunda) toplanmakta ve kamu bütçesinden bağımsız olarak yönetilmektedir (HEGGIE, 1999:90).

Karayolu fonu uygulamasının ekonominin işleyişine üç kanal aracılığı ile müdahalesi söz konusudur. Birinci kanal, kaynakların toplanması ve bu kaynakların toplumsal refahı en yüksek kılacak alanlara yönlendirilmesi şeklinde ifade edilebilecek olan mali kontroldür. İkinci kanal, toplanan

kaynakların üretim birimleri arasında nasıl dağıtılacağı konusunda karar verilmesi şeklinde ifade edilebilecek olan yönetsel teşviklerdir. Üçüncü kanal ise, önceki iki kanalı ters yönde etkileyen bir olgu olan çıkar odaklı davranıştır. Çıkar odaklı davranış toplumsal harcamalarda bireysel çıkarların sağlanmaya çalışılması durumunda ortaya çıkar (GWILLIAM ve SHALIZI, 1999:162).

1950’lerde ABD, Yeni Zelanda ve Japonya; 1970’lerde Afrika, Asya ve Latin Amerika; 1990’larda Doğu Avrupa’da uygulanan karayolu fonları günümüzdeki fonlardan farklı bir temele dayanmaktadır. Söz konusu fonların hemen hepsi mali baskı döneminde ve çökmüş bütçe sistemleri ile ilişkili olarak oluşturulan fonlardır. Bu fonların neredeyse tamamı zayıf olarak oluşturulmuş ve temel olarak kamu bütçe işleminin saçma isteklerinden karayolu sektörünü “korumak” üzere oluşturulmuş ve belirli vergi ve ücretlerin karayolu sektörüne aktarılması şeklindeki basit bir tahsis işlemidir. Bu fonlar sürpriz bir şekilde Maliye Bakanlıkları ve IMF’nin tepkisini çekmiştir (HEGGIE, 1999:90).

1970 ve 1980’lerde birçok ülkede karayolu altyapısı tamamlanmış ve yoğun altyapı çalışmaları azalmaya başlamıştır. Bu durumun doğal bir sonucu olarak karayolu fonlarının yeni bir gerçeğe uydurulması ve mevcut karayollarının korunması ve yenilerinin oluşturulmasında vurgu değişikliği yaşanmıştır. Bu nedenle, karayolu fonları ve diğer tahsis edilmiş vergiler azaltılmıştır. Belirli amaçlar doğrultusunda tahsis edilmiş olan yükümlülükler; anlamsız, mal veya hizmetlerin vergilendirilmesi ve oluşturulan fonun nihai kullanımı arasındaki mantıksal ilişkinin az olduğu uygulamalardır. Birçok ülke genel politikası ve harcama alışkanlıklarını değiştirme konusunda önemli engeller ile karşı karşıyadır. Bu artık katlanılamaz olan ve günün ihtiyaçlarına cevap vermeyen eski kanunlarla vergi gelirlerinin önemli bir kısmının belirli kullanımlara tahsis edilmesi anlamına gelmektedir. Bu durum özellikle IMF ve diğer organizasyonlar tarafından desteklenen yeni kampanyalar sonucunda tahsis edilmiş vergilerin azaltılması ve yeni genel bütçeler oluşturulması sonucunu ortaya çıkarmıştır (SCHLIESSLER ve BULL, 2004:52).

Küreselleşme olgusu, yüksek ekonomik büyüme ve enerji ve hammadde arzlarının daha uygun kullanılması gerektiği anlayışı piyasa mekanizmasını ön plana çıkartmıştır. Bu durum kamu malları konusunda da bazı anlayış değişiklikleri yaşanması sonucunu ortaya çıkarmıştır.

Bu anlayış değişikliği neticesinde günümüzde karayolları “büyük işletme (big business)” olarak değerlendirilmekte ve sayıları gün geçtikçe artan birçok ülke tarafından “karayollarını piyasa mekanizması içerisine taşımak, ‘hizmet için ücret’ anlayışına uyarlamak ve işletme gibi yönetmek” düşüncesi uygulanmaya başlanmıştır. Bu amaçla ticari anlayışla yönetilen karayolu fonları oluşturulmaktadır (HEGGIE, 1999:87).

“Hizmet için ücret” anlayışını temel alan bu yaklaşımda, karayollarının kullanıcıları karayolu maliyetleri için ödeme yapmakta ve bir fonda toplanılan bu gelirler karayollarının gerektirdiği harcamalara tahsis edilmektedir. Buradaki en temel özellik ayrılan fonun karayollarının geliştirilmesi veya bakımı için

tahsis edilmiş olması ve ancak bu amaçla kullanılabilmesidir (<http://www.gtkp.com/uploads/20100427-011045-627-Road%20Finance.pdf>). Yani karayolu fonunun kullanımı, tahsis ilkesine uygun bir şekilde dağıtılmaktadır.

Karayollarının ticarileştirilmesi/ticarileşmesi anlayışının temelinde yer alan ana düşünce “hizmet için ücret” kavramıdır. Buna göre, karayolu kullanıcıları karayolları için ödemede bulunmak durumundadır.

1990’ların başlarında karayolu fonlarına olan ilgi yeniden ve yeni bir yaklaşım temelinde artmıştır. Karayolu fonlarına ilişkin “ticari yönetim (commercially managed)” kavramı kullanan öder ilkesini temel alan eski tarz fonlardan farklılık taşımaktadır.

Bu yaklaşımda, 1990’larda uygulamaya konu olan karayolu fonları ile piyasa mekanizmasının sahip olduğu temel anlayış karayollarına taşınmıştır. Buna göre, karayolları piyasa mekanizmasına konu olan özel mal gibi değerlendirilmekte ve hizmet için ücret ilkesine göre finanse edilmekte ve işletme gibi yönetilmektedir. Karayollarını kullananlar bu kullanımlarının karşılığı olarak finansmana katılmaktadır. Karayolları için gerçekleştirilen harcamalar kullanıcılar tarafından gerçekleştirilen gönüllü ödemelere dayanmakta ve karayolu hizmetini sağlayan birimlerin karşılaştıkları sıkı bütçe kısıtlarının aşılmasına yardımcı olmaktadır (HEGGIE, 1999:94).

Birçok ülke geleneksel karayolu fonunu oluşturan, basit bir tahsis mekanizmasına dayanan özel karayolu finansman mekanizmalarına sahiptir. Bu tür fonlara sahip sanayileşmiş ülke örnekleri; Belçika, Lüksemburg, Japonya, Kore, Hollanda, İsviçre ve ABD’dir. Buna karşın ticari fon uygulaması daha çok gelişmekte olan ülkeler ve geçiş ekonomileri tarafından uygulanmaktadır. Ticari olarak yönetilen karayolu fonları ağırlıklı olarak gelişmekte olan ülkelerde ve geçiş ekonomilerinde uygulanmaktadır.

Yeni Zelanda karayolu fonu kurulduğu 1953’ten bu yana pek çok kez yeniden düzenlenmesine rağmen (en son 1996 yılında) ticari olarak yönetilen karayolu fonuna en iyi örneği teşkil etmektedir. Japon Karayolu Geliştirme Özel Hesabı (Japan Road Improvement Special Account) yeniden düzenlenmemesine karşın ticari olarak yönetilen karayolu fonuna ait birçok özelliğe sahiptir. Geçtiğimiz dönemlerde birçok ticari karayolu fonu oluşturulmuş (Honduras, Guatemala, Malawi, Namibya, Yemen, Zambiya) ve geleneksel karayolu fonu modern özellikler dikkate alınarak yeniden düzenlenmiştir (Gana, Mozambik, Güney Afrika). Tüm bu örneklerde piyasa mekanizmasına temel olan prensiplerin karayolları alanına uygulanarak karayollarının işletilmesinden sağlanacak hizmete tahsis edilecek kaynakların azaltılması amaçlanmaktadır.

H. Altyapının Özel Sektör Tarafından Finansmanı

Karayollarının finansmanı açısından önemi gittikçe artan bir diğer yöntem de altyapı yatırımlarının özel sektör tarafından finansmanıdır. AB’deki birçok ülkede uygulama alanı bulan bu yöntem özellikle köprü ve tünellerin finansmanında kullanılmaktadır (RYAN ve STINSON, 2002:11).

Altyapı yatırımlarına olan global talep artışı karayolları, enerji, su ve sağlık, telekomünikasyon ve diğer hizmetlerin özel sektör tarafından finansmanı konusunu gündeme getirmiştir. Devletin karayolu altyapısı konusunda ortaya çıkan olağandışı kaynak ihtiyacı alternatif bir yöntem olan özel sektör finansmanına ilgiyi arttırmıştır. Birçok ülkede *özel sektör finansmanı* bir alternatif yöntem olarak kullanılmaktadır. Bu yöntemde özel finansman altyapı yatırım projesinin gerektirdiği kaynağın karşılanması için kullanılmaktadır. Ticari banka ve yatırımcılar gibi yeni ortakların sağlanmasına olanak tanımaktadır. Belli koşullar altında altyapı yatırımı tamamen özel sektör tarafından finanse edilmektedir (<http://www.gtkp.com/uploads/20100427-011045-627-Road%20Finance.pdf>).

1990'lara kadar olan süreçte karayolları altyapısının finansmanı geleneksel olarak kamu bütçesinden, tahsis edilmiş vergilerden ve ücretlerden gerçekleştirilmekteydi. Sanayileşmiş ülkelerde karayollarının finansmanı % 90 seviyesinde kamu kaynaklarından gerçekleştirilmekteydi (FISHBEIN ve BABBAR, 1996:1-2). Hızlı ekonomik büyüme ve nüfus artışı nedeniyle bölgesel ve kentsel kalabalıkların ortaya çıkması nedeniyle devletler yeni karayolu altyapısı inşası ve mevcut altyapının bakımı talepleri ile karşı karşıya kalmıştır.

Geleneksel yöntemde kaynakların sınırlılığı, bütçe dengesinin sağlanması konusunda ülkelerin gösterdikleri önemin artması, geleneksel kamu idaresinin taşıdığı katılıklar dolayısıyla ortaya çıkan yüksek yönetim maliyetleri, altyapı yatırımlarının düzenli ve güvenilir kaynak akışı gerektirmesi karayolu altyapısının finansmanında özel sektör finansman kaynaklarına olan ihtiyacın artmasındaki nedenlerdir (FISHBEIN ve BABBAR, 1996:1-2; BENITO vd., 2008:964). Karayolu altyapı hizmetlerinin özel sektör tarafından finanse edilmesi anlayışının dayandığı temel hipotez, bu uygulama ile yatırımların gerektirdiği kaynakların kesintiye uğramaksızın sağlanması ve bütçe açıkları ve borçların kontrolü konusunda çok önemli avantaj sağlamasıdır (BENITO vd., 2008:964).

Önceleri bu yöntemde özel sektörün genellikle altyapı inşası ile ilgilenmesi gerektiği anlayışı söz konusu idiyse de, son zamanlarda altyapının idaresi, korunması ve işletilmesi sorumluluğunun verilmesi eğilimi yaygındır (RYAN ve STINSON, 2002:11). Bu yüzden giderek yalnızca hizmetin sunumu değil, finansmanı da özel sektöre bırakılmaktadır.

Yüksek inşaat teknolojisi ile inşaa edilen ve çok büyük finansman kaynağı gerektiren kontrollü yollar, ekspresyollar, otoyollar gibi altyapı yatırımları için genel bütçeden ayrılan payların yetersiz oluşu dolayısıyla bu tür yatırımların özel sektöre gördürülmesi de bir yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır. ABD, Fransa, İspanya, Endonezya, Malezya bu yöntemi uygulayan ülkelere örnek olarak gösterilebilir. Özelleştirme projelerinde, özel sektörün katılımının sağlanabilmesi için projenin makul bir getirisinin olması gerekmektedir. Bu bağlamda değerlendirildiğinde ücretli yollar kamu-özel

sektör işbirliğinin hayata geçirilebileceği önemli alanlardır. Karayollarının kamu-özel sektör işbirliği ile finansmanında kullanılan belli başlı yöntemler; Yap-Sahiplen-İşlet (Build-Own-Operate), Yap-İşlet-Devret (Build-Operate-Transfer), Yap-Devret-İşlet (Build-Transfer-Operate), Satınal-Yap-İşlet (Buy-Build-Operate), Kirala-Geliştir-İşlet (Lease-Develop-Operate) şeklinde özetlenebilir (ÜNAL, 1996:262). Bu örnekler, yaşanan gelişmeler, karayolları konusunda, bu faaliyetlerin hizmet alanından, hem yapımı hem de işletilmesinin piyasa firmaları tarafından üstlenildiği bir piyasa faaliyeti olarak değerlendirilebilecek bir sürece doğru gidildiğini göstermektedir.

IV. Sonuç

1980'lerde küreselleşme ile birlikte neoliberal iktisat politikalarının hakim olması ile birlikte devlet anlayışında yaşanan ve refah devletinden minimal devlete seklinde ifade edilen değişim sonrasında kamu malları tanımında da değişim yaşanmıştır. Buna göre, refah devleti anlayışında “vatandaşlık bağı ile kazanılan bir hak” olarak değerlendirilen kamu malı kavramı, neoliberal iktisat anlayışı ve onun siyasal ifadesi olan küreselleşme ile ortaya çıkan minimal devlet anlayışında “karşılığını ödeyenlerin yararlanabileceği bir hak” olarak anlam kayması yaşamıştır. Bu durum bir kamu malı olarak karayolları konusunda da etkisini göstermiştir.

1990'lardan önce genel olarak karayollarında yol yapım ve bakım faaliyetleri kamu kesimince üstlenilirdi. Bunda karayollarının ülkelerin gelişimi açısından çok önemli role sahip olmasının yanında başka kamu hizmetleri için birleşik ürün olmasının da etkisi büyüktür. Bu yüzden, yüzyılın başlarında karayolu altyapısının finansmanı genellikle genel bütçe kaynakları ile gerçekleştirilmekteydi. Zamanla karayolu altyapısının gerektirdiği kaynakların çok büyük boyutlara ulaşması dolayısıyla kamu bütçelerinin söz konusu kaynakların sağlanması açısından yetersiz kalmasına neden olmuştur. İlave olarak karayolunun ekonomik durumu konusundaki görüşlerde küreselleşme sürecinde değişime uğramıştır. Bu durumlar, 1990'lara kadar kamu malı olarak değerlendirilen ve bütçeden finanse edilen karayolları açısından bundan sonraki dönemlerde ticari yaklaşım ön plana çıkmasına ve fayda ilkesine dayanan farklı araçlar ile finansmanını gündeme getirmiştir.

Kamu mal ve hizmetlerinin niteliğinde meydana gelen nitelik değişimi, karayolu hizmetinin finansmanının da genel bütçe yerine, fayda yaklaşımına göre elde edilen gelirler; kullanıcı ücretleri, tıkanıklık fiyatlandırması ve özel sektör finansmanı gibi alternatif yöntemlere bırakmıştır.

Günümüzde karayolu altyapısının finansmanına söz konusu hizmetten yararlananların daha yoğun bir şekilde katılması gerektiği anlayışı oldukça geniş kabul görmektedir. Bu durumun doğal bir sonucu olarak karayolu finansmanında kullanıcı ücretlerinden daha fazla yararlanılması gerektiği ifade edilmektedir. Birçok ülke uygulamasında kullanıcı ücretlerine yer verildiği

görülmektedir. Kullanıcı ücretleri, hizmetin maliyetinin tamamını veya bir bölümünü hizmetten yararlananlara ödetmeye dönük bir yaklaşımdır.

Neoliberal bakış açısında, kamu mallarının ticarileştirilebilir ve sıradan ticari işletmeler tarafından da sunulabilir olduğu savunulmaktadır. Özel girişimciliğin kamusal niteliğe sahip olan birçok malı kamu girişimlerinden daha etkin bir biçimde yerine getirebileceği yaygın olarak kabul edilir hale gelmiştir (İNSEL, 2004:161).

Kaynaklar

- BAHL, R. (1992), "The Administration of Road User Taxes in Developing Countries", Policy Research *Working Paper*, Transport Infrastructure and Urban Development Department, The World Bank, October.
- BENITO, B. MONTESMOS, V. ve BASTIDA, F. (2008), "An Example of Creative Accounting in Public Sector: The Private Financing of Infrastructures in Spain", *Critical Perspectives on Accounting*, Vol:19, 963-986.
- BULUTOĞLU, K. (1998), Kamu Ekonomisine Giriş (Devletin Ekonomik Bir Kuramı), Filiz Kitabevi, İstanbul.
- BULUTOĞLU, K. (2008), Kamu Ekonomisine Giriş (Demokraside Devletin Ekonomik Bir Kuramı), 7.Baskı, Maliye ve Hukuk Yayınları, Ankara.
- BUTTON, K. ve VEGA, H. (2008), "Road User Charging", in The Implementation and Effectiveness of Transport Demand Management Measures An International Perspective, Ashgate Publishing Limited, Edited By: Stephen Ison and Tom Rye, 29-48.
- CRE, I. (2009), "Urban Congestion Charging and Beyond", International Road Federation Bulletin Special Edition EUROPE, July,12-14.
- DUFF, D. G. ve IRVINE, C. (2006), "Road Pricing in Theory and Practice: A Canadian Perspective" in Alberto Cavaliere, Hope Ashiabor, Kurt Deketelaere, Larry Kreiser, and Janet Milneeds, *Critical Issues in Environmental Taxation*, Vol. III, (Richmond, UK: Richmond Law and Tax), 187-213.
- FISHBEIN, G. ve BABBAR, S. (1996), "Private Financing of Toll Roads", The World Bank, Resource Mobilization and Cofinancing *Discussion Paper Series*, Number 117, December,1-37.
- GWILLIAM, K. ve SHALIZI, Z. (1999), "Road Funds, User Charges, and Taxes", *The World Bank Retouch Oherver*, vol 14, no. 2 (August), 159-185.
- HAU, T. D. (1992), "Economic Fundamentals of Road Pricing: A Diagrammatic Analysis", Infrastructure and Urban Development Department, The World Bank, December, 1992 WPS 1070.
- HEGGIE, I. G. (1999), "Commercially Managed Road Funds: Managing Roads Like a Business, Not Like a Bureaucracy", *Transportation* 26, 87-111.

- <http://www.cnnturk.com/2010/ekonomi/genel/12/12/benzinde.vergi.rekortmeniyiz/599179.0/> (Erişim: 22.11.2010).
- <http://www.edf.org/page.cfm?tagID=6241> (Erişim: 15.08.2010)
- [http://www.gtkp.com/uploads/20100427-011045-627-Road%20 Finance.pdf](http://www.gtkp.com/uploads/20100427-011045-627-Road%20Finance.pdf) (Erişim: 14.09.2010).
- [http://www.gtkp.com/uploads/20100427-011406-5380-User%20 Charges.pdf](http://www.gtkp.com/uploads/20100427-011406-5380-User%20Charges.pdf) (Erişim: 14.09.2010).
- <http://www.kgm.gov.tr/Sayfalar/KGM/SiteTr/Otoyollar/OGS.aspx>. (Erişim: 22.11.2010).
- [http://www.kgm.gov.tr/Sayfalar/KGM/SiteTr/Otoyollar/OtoyolKopru Ucret/KopruGecisUcret.aspx](http://www.kgm.gov.tr/Sayfalar/KGM/SiteTr/Otoyollar/OtoyolKopruUcret/KopruGecisUcret.aspx) (Erişim: 22.11.2010)
- <http://www.vtpi.org/tdm/tdm35.htm> (Erişim: 21.09.2010).
- ISOTALO, J. (2001), “Need for New Approaches to Road Financing”, Paper prepared for the 14th International Road Federation (IRF) World Congress. July, Paris, <http://zietlow.com/docs/isotalo.pdf>, (Erişim: 21.06.2010).
- JAMALİ, T. (2007), *Ekolojik Vergiler (Çevre Vergileri)*, Yaklaşım Yayıncılık, Ankara.
- KARAHANOĞULLARI, O (2003). “Kamu Hizmetleri Kavramı ve Kamu Hizmetleri Alanında Yeni Eğilimler”, <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/kamuhizmeti-yeniegilimler.pdf> (Erişim: 21.06.2010).
- KOVANCILAR, B. (2001), “Küresel Isınma Sorununun Çözümünde Karbon Vergisi ve Etkinliği”, *Yönetim ve Ekonomi*, Cilt: 8, Sayı: 2, 7-19.
- KÖYMEN, Ş. (2008), “Kamu Ekonomisi Açısından Otoyolların Finansmanında Kullanım Fiyatlandırması”, *Mali Pusula*, Mart, Yıl:4, Sayı:39, 114-138.
- NEWBERY, D. M. (1998), “Road User Charges in Britain”, *The Economic Journal*, Vol. 98, No. 390, *Conference Papers*, 161-176.
- NEWBERY, D. M. ve SANTOS, G. (1999), “Road Taxes, Road User Charges and Earmarking”, *Fiscal Studies*, Vol.20, No:2, 103-132.
- OCKWELL, A. (2002), “Road Pricing: What’s The Deal?”, *OECD Observer*, No:230, January 2002.
- PERKINS, S. (2004), “Charging for the Use of Roads: Policies and Recent Initiatives”, Fifth Annual Global Conference on Environmental Taxation Issues, Experience and Potential, Pavia, <http://internationaltransportforum.org/europe/ecmt/environment/pdf/SPpavia04.pdf> (Erişim: 18.09.2010).
- QUEIROZ, C. (2003), “A Review of Alternative Road Financing Methods”, Transport Infrastructure Development for Wider Europe, Seminar, Paris, 27-28 November.

- QUEIROZ, C. (2007), “An Overview of Road User Charging Systems”, Roads and Transport Infrastructure Consultant, World Bank, Warsaw, Poland, 11-12 June.
- RUDEL, R. MAGGI, R. ve TAROLA, O. (2004), “Pricing and Financing Transport Infrastructures in Switzerland. A Success Story?”, Preliminary Draft, International workshop on financing and regulation of the highway system, Bergamo, 26-27 November.
- RYAN, B. ve STINSON, T. F. (2002), “Road Finance Alternatives: An Analysis of Metro-Area Road Taxes” Center for Transportation Studies, University of Minnesota.
- SCHLISSLER, A. ve BULL, A. (2004), “Roads - A new Approach for Road Network Management and Conservation”, United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean, <http://www.zietlow.com/docs/lib-eng.pdf>, (Erişim: 14.09.2010).
- TAPLIN, J. ve SAPKOTA, V. A. (2000) “History and Policy Background to Road Pricing, Funding and Taxation”, Road&Transport Research, March, http://findarticles.com/p/articles/mi_qa3927/is_200003/ai_n8898678/ (Erişim: 11.06.2010).
- ÜNAL, L. (1996), “Geleceğin Finansman Modeli Kamu-Özel İşbirliği (Karayolu Projelerinde Özelleştirme)”, 1. Yapı İşletmesi Kongresi, 18-19 Ekim, İzmir, 261-280.
- VARCAN, N. (1990), Karayollarının Finansmanı ve Yollarda Çalışma Yükümlülüğü ile Yol Vergisi (Teori ve Türkiye Uygulaması), Eskişehir.
- YALTI, B. (2004), “Motorlu Taşıtlar Vergisi: Bir “Yeşil” Vergi Reformu”, 19.01., Milliyet Gazetesi.

ⁱ Kenan BULUTOĞLU’na göre karayollarında taşıt işletme maliyetleri aşağıda belirtilen unsurlardan oluşmaktadır (BULUTOĞLU, 1988: 403): 1. Benzin ve yağ maliyetleri, 2. Lastik aşınma maliyetleri, 3. Yedek parça, tamir ve bakım maliyetleri, 4. Taşıt aşınma maliyetleri, 5. Taşıta bağlanan sermaye faizi, 6. Taşıtı kullananların, yardımcılarının ve taşıttaki yolcuların, yolculukta harcadıkları zaman maliyetleri, 7. Trafik kazası maliyetleri.