

NISAN 2003

UITP bilgilendirme dosyası

FOCUS

Toplu Taşımacılık İşletmeciliğinin Finansmanı

Toplu Taşımacılığı finanse etmek, iki esas başlık altında düşünülebilir: altyapının finansmanı ve işletmenin finansmanı. Bu belge öncelikle toplu taşımacılık işletmeciliği'nin finanse edilmesine odaklanmaktadır.

Giriş

Toplu Taşımacılık işletmeciliğinin finanse edilmesi genel olarak;

- toplanan ücretler,
- diğer ticari gelirler (reklam, mülk kiralama vs.)
- imtiyazlı ücretler ve sosyal/bölgesel yükümlülükler için özel tazminler

- Gerçekleştirilecek hizmetin gerekli düzeyini sağlamak üzere kamu idaresinden talep edilecek daha fazla ücretin kombinasyonuna dayanır.

Genel olarak, Toplu Taşımacılık işletmeciliğinin finanse edilmesi (hala yatırımdan daha az), ücret gelirleri tarafından tam olarak karşılanamamaktadır. Ücretler tarafından karşılanan toplu taşımacılık gider miktarı büyük ölçüde duruma göre değişebilir. Aynı durum; işletmeci kurumun altyapısının olup olmamasına, varlıkların amortize edilip edilmediğine, finansman masraflarının tahsis edilip

edilmediğine, ücretlerin otobüs durakları gibi aktif değerlerin kullanımı için uygulanmasına bağlı olarak işletme şirketlerine mâl edilen gider içeriği için de geçerlidir. Sonuç olarak, kamu finansmanı gereklilikleri ve şekli açısından oldukça büyük farklılıklar söz konusudur.

Yolcu ücretlerinden elde edilen gelirler ile işletme maliyetleri arasındaki farkı kapatmak için dış mali desteğin gerekli olduğu gerçeği, bir şirketin yetersiz veya başarısız olduğu anlamına gelmemektedir. Bu durum sadece, ücret ve hizmet düzeylerinin zihinde var olan spesifik politika hedefleri ile belirlendiği gerçeğini yansıtmaktadır. Dolayısıyla, merkezi idareler, yerel yönetimler ve özel sektör dahil diğer birimler; ekonomik, sosyal, ulaşım ve çevresel nedenlerden dolayı toplu taşımacılığa finansman sağlamaktadır.

Bu "Odak Yayın"ın amacı, kurum dışı kaynaklardan sağlanan fonlamanın alabileceği farklı şekillerin genel sınırlarını belirlemek, bu tür fonlamadan elde edilecek maksimum yarar için gerekli olan önlemleri göz önünde bulundurmak ve gelecekteki fonlama politikası hakkında tavsiyelerde bulunmaktır.

İşletmeciliğe Yönelik Tamamlayıcı Finansman için Nedenler

İşletme Desteği; yüksek düzeydeki hizmet veya ek spesifik hizmetler (gece hizmetleri, özürlü insanlar için hizmetler, kırsal bölgelere götürülen hizmetler vs) ve/veya aksi mümkün olmayan daha düşük ücretler sağlamak üzere tasarlanabilir.

Bu tür önlemlerin amacı şudur:

- a) toplu taşımacılık ile özel araç kullanma (karayol şebekesinin ücretsiz kullanımı, dış maliyetler vs.) arasındaki rekabetçi dengeyi düzeltmek ve böylece özel araç kullanımına olan talebin toplu taşımacılık lehinde değişimini teşvik etmek,
- b) bir özel araca erişim imkanı bulunmayanlar için temel hizmetlere (alış-veriş, eğitim, sağlık vs.) erişimi kolaylaştırmak. Bu kapsamda yaşlılar, fiziksel engelliler veya öğrenme güçlüğü çekenler ve çocuklar gibi hak sahibi gruplar için imtiyazlı ulaşım, ücretsiz veya indirimli ulaşım yer almaktadır.

Alternatif Fon Kaynakları

Kullanıcı tarafından doğrudan fonlama alternatifleri 3 ana başlık altında düşünülebilir. Bunlar:

- Kirleten Öder: Soruna neden olan kişiler, sorunun neden olduğu toplum üzerindeki maliyeti karşılamaktadır. Ödenen ücret; alternatif, daha az kirleten taşımacılık şekillerini fonlamak için kullanılabilir. Örneğin; toplu taşımacılığı fonlamak için Alman Petrol Vergisi (Mineralölsteuer) gelirlerinin kullanımı, özel araç kullanımı ve mülkiyeti ile ilgili çevre vergileri ve park ücretleri (eğer bunlar toplu taşımacılığı fonlamak için kullanılırsa)
- Faydalanan Öder: Bir hizmetten yararlanan kişiler bu hizmetin bedelini ödemektedirler. Böylece, işverenler ve perakendecilerin her ikisi de daha geniş iş gücü piyasası ve perakende piyasalarına erişimlerini sağlayan toplu taşımacılık hizmetlerinden yararlanmaktadır. Fransız Ulaşım Vergisi (Versement Transport), 9 çalışandan fazla çalışanı olan işverenlerin toplu taşımacılık yatırımlarına ve işletmelerine katkı sağlamalarını talep etmektedir (ve bununla birlikte, Paris

çevresinde ayrıca toplu taşımacılık mevsimlik biletlerinin maliyetinin yarısını çalışanları için tazmin etmektedir). Hong Kong'ta yeni metro altyapısının yapımı kısmen metro istasyonuna yakın olan binaların kira ve satış değerlerinden fonlanmaktadır.

- Toplum Öder: Toplu taşımacılığın kullanıcısı olsa da, olmasa da ulusal ve yerel vergilendirme söz konusudur. Bu, genelde dış fonlamanın başlıca kaynağıdır.

Bu genel mekanizmalar içerisinde, çok çeşitli olası fon kaynakları tanımlanabilir. Merkezi, bölgesel ve yerel yönetimlerin her biri toplu taşımacılığı finanse etmede yer alabilir. Her ülkenin kendi spesifik hibe ve fonlarına sahip olma eğilimi söz konusudur.

Pratikte, toplu taşımacılığın fonlanması çeşitli mekanizmaların farklı birleşimlerini içerebilir. Dolayısıyla, diğer tarafların fayda "sağlaması", vergi önlemleri (örneğin, Versement Transport) aracılığı ile mümkün olacaktır. Karayolu kullanımının ücretlendirilmesi planları hem Kirleten Öder hem de Faydalanan Öder ilkelerinin

öğelerini içerebilir. Trafik sıklığına neden olan araçlar, yolları kullanmak için ücret öderler. Bununla birlikte, bu araçlar daha az trafik sıklığı olan yollardan yararlanmaktadır. Karayolu ücretlendirmesinden sağlanan kazançlar, ulaşım yatırımları için gittikçe artan bir gelir kaynağı yaratabilirler. Ayrıca, ulaşım alışkanlıklarını toplu taşımacılığı kullanmaya doğru teşvik ederek ve böylece toplu taşımacılık ücret gelirlerini arttırarak "teşvik edici" bir önlem sağlamaktadır.

Toplu taşımacılığı desteklemek için diğer sektörlerden çapraz sübvansiyon sağlamak nadir hale gelmiştir - sadece Almanya'da bu uygulama yaygındır. Bu uygulama; elektrik, gaz ve su gibi diğer kamu hizmetlerinden sağlanan kârların transferi ile gerçekleştirilmektedir. Bu durumda elektrik, gaz, su ve toplu taşımacılık sadece Şehir Kamu Hizmetleri girişimi (Stadtwerke) tarafından sağlanmaktadır. Ne var ki, toplu taşımacılık ağları içerisinde çapraz sübvansiyon sıradan bir hal almıştır. Entegre bir ağın sürdürülmesini sağlamak için bu gerekli olabilir. Destekleyici gelir ve "ticari" çapraz sübvansiyon, bir toplu taşımacılık ağının ve aslında pek çok temel sanayi işletmeciliğinin önemli bileşenleridir. Toplu taşımacılık işletmecilerinin

bu tür faaliyetleri sürdürmelerine izin verilmelidir.

Toplu taşımacılık işletmecilerinin ayrıca turist taşımacılığı, gayri menkul, reklam vb. gibi gelir getirici ek faaliyetlerden yararlanmasına izin verilmelidir. Taipei'de Hızlı Ulaşım Şirketi'nin gelirlerinin %10'u ek ticari faaliyetlerden sağlanmaktadır.

İşverenlerin katkıları kapsamında Versement Transport (yukarı bakınız), mevsimlik biletlerini almada çalışanlara destek (Fransa, Belçika gibi) ve Yeşil Taşımacılık Planlarının gelişimi yer almaktadır. Bu kapsamda şirketler; hizmet artışları, tanıtım kampanyaları gibi gelişmelerle birlikte toplu taşımacılığa erişimin iyileştirilmesine sponsorluk yapmaktadır.

Toplu taşımacılık işletmeleri için özel sektör mali desteğinin; durak veya hizmetlere sponsor olmak veya bir hizmeti işverenin veya perakendecinin binalarına kadar genişletmek gibi spesifik yarar ile sınırlı kalması muhtemeldir.

Yapı ve/veya işletme risklerinin kamu kuruluşları ile özel sektör arasında paylaşıldığı kamu-özel sektör ortaklıkları; pek çok ülkede toplu taşımacılığın ticari risklerini paylaşmada

ve proje sermayesi toplamada kabul edilebilir hale gelmektedir. Ne var ki bu tür işbirlikleri, büyüklüğü özel sektör tarafından meydana gelen borçların özel girişimin sermaye maliyeti ve risk değerlendirilmesi tarafından belirlenecek olan yıllık hizmet ücreti tarafından fonlanmasını gerektirmektedir. Bu tür işbirlikleri, eğer yapı maliyet tasarrufu, performans kazanımları veya üretimdeki gelişmeler, özel sektör tarafından yapılan ek masrafları geçerse yararlı olacaktır.

Genel olarak, ülkedeki politik ortama veya ülke bütçesiyle ilgili faktörlere göre (örneğin, tahsis edilmiş vergiler) büyük değişimlere maruz kalmayan gelir kaynaklarında büyük avantajlar söz konusudur.

Dış Fonlamada Değer Artırma

Toplu Taşımacılık İdareleri ve işletmecilerinin temel kaygısı, herhangi bir dış fonlamanın maksimum etki ile kullanılmasını temin etmek olmalıdır.

Ödemeler ve mali desteğin alınması için iyi tanımlanmış ve anlaşılabilir yapılar uygulamaya alınmalıdır.

Temel ilkeler şunlardır:

- Yalnızca ticari temeller üzerine gerekçelendirilmeden

ziyade, daha yüksek hizmet düzeylerinin veya daha düşük ücretler gibi politika nedenlerinden dolayı yapılan masraflar durumunda, bunlardan sorumlu olan kişiler ödemenin sorumluluğunu da üstlenmelidir.

- Dolayısıyla olası sübvansiyonlar, ücret gelirlerinden fonlanabilecek gider ve riski aşacak dereceye kadar göz önünde bulundurulmalı ve yapılan hizmetlerin ödemesi, ki bu hususta işletmeciye oluşturulan politika hedeflerini karşılaması için tam ödeme yapılmalıdır, olarak sayılmalıdır. Bu kapsamda, hizmet sağlayıcısını teşvik etmek üzere ve uygun yatırımın kolaylaşmasını sağlamak üzere gerekli ödeme yer almaktadır.
- Fonlama düzeyleri ile ilgili olarak, idareler ile işletmeciler arasında önceden uzlaşmaya varılmalıdır. Bu husus, bütçe açıklarının planlanmış bir temelde yapıldığı ve ara sıra amorti edildiği durumlarda en çok tercih edilebilen husustur.
- Taraflardan herbirinin sorumluluklarını açıkça tanımlayan hizmet sözleşmelerinin kullanımı. Taraflar, enflasyona karşı önlem

almalıdır ve işletmecilerin gerekçelendirilmiş fiyat artışlarına dönük tazminat aldığını belirtmelidir. Bu fiyat artışlarına örnek olarak, tahmin edilemeyen petrol veya maaş maliyetlerindeki artışlar ve işletmecinin etkisi altında olmayan tahmin edilemez diğer temel maliyet artışları gösterilebilir. Bu, planlanmamış ücret artışlarını veya açıklarını veya hizmet kalitesindeki azalmaları önleyecektir.

- Bu tür sözleşmeler, yolcu sayısını ve sunulan hizmet kalitesini artırmak üzere bir teşvik sağlamak için ödül/ceza sistemi şeklinde mali teşvikler içermelidir. Bu şekilde, işletmeciler en düşük fiyatta en iyi hizmeti sağlamaya ve toplu taşıma idareleri de toplu taşımacılık işletmesi için daha iyi koşullar sağlamaya teşvik edilmektedir.
- Kârlı hizmetlerin zarar eden hizmetlerden ayrımı politika veya ticari hedeflerin zararına dönük olmamasına rağmen, hangi durumda kâr elde edildiği ve hangi durumda zarar edildiğine dönük iyi

bir anlayış geliştirmek gereklidir.

- Önlemler, toplu taşımacılık idaresinin para karşılığında bir değer aldığını açıkça gösterecek şekilde olmalıdır. Bu kapsamda benchmarking, ihale veya dış kaynak kullanımı yer almaktadır.

SONUÇ VE TAVSİYELER

UITP, ücret gelirlerine yönelik mali destek için belirli bir oran tavsiye etmemektedir. Ne var ki, birçok durumda toplu taşımacılığın belli bir fiyatta bir hizmet düzeyi ve kalitesi sağlamak üzere dış finansa ihtiyaç duyduğuna, aksi durumda bunun mümkün olmadığına, dikkat çekmektedir. Bu durumun başlıca iki sebebi şunlardır:

- Özel araçtan toplu taşımacılığa dönük talepte değişimi teşvik etmek, dolayısıyla özel aracın neden olduğu trafik sıkışıklığı ve çevresel zararı azaltmak.
- Özel araç veya toplu taşımaya erişimi olmayanların normal sosyal ve ekonomik hayattan dışlanmasını önlemek.

Toplu taşımacılığın ulaşımı kolaylaştırmak, kentsel çevreyi geliştirmek ve sosyal dışlanmayı önlemek hususunda potansiyelini yerine getirmesini sağlamak için UITP aşağıdaki tavsiyeleri yapmaktadır:

- Kamu fonlaması için olan ihtiyaç birçok durumda net olarak kabul görmelidir. Toplu taşımacılık bu durumda yetersiz bir aktivite olarak değerlendirilmemelidir.
- Ulaşma katkı sağlamak, kentsel ekonomilerin işlevi, kentsel çevre ve sosyal dışlanma ile mücadeleye dönük toplu taşımacılığın tam potansiyeli, toplu taşımacılık sağlayıcıları için belirlenen hedefler çerçevesinde ele alınmalıdır.
- Bu politika hedeflerine ulaşmak için toplu taşımacılık fonlanmalıdır. Gerekli olan fonlama sübvansiyon değil, topluma yapılan bir hizmet için ödeme şeklinde olmalıdır.
- Ödeme, hizmetlerin ücret gelirlerinden fonlanacak miktarın üstünde gelir sağlayacak dereceye kadar bu hizmetlerin tedarikini fonlamak hususunda yeterli olmalıdır. Bu durum, hizmet sağlayıcıyı teşvik etmek ve uygun yatırımı kolaylaştırmak üzere gerekli olan ödemeyi içermelidir.
- Olası fon kaynaklarının tamamı göz önünde bulundurulmalıdır.
- Özel araç kullanımını engelleyen trafik sıkışıklığı ücreti gibi fonlama kaynakları özellikle tavsiye edilmektedir.
- İşletme giderini desteklemek için, Versement Transport gibi tahsis edilmiş vergiler göreceli istikrarından dolayı tercih edilebilir.

Sağlanan dış fonlamadan maksimum para değerinin elde edilmesini sağlamak için önlemler alınmalıdır. Bu önlemler şöyledir:

- İşletmeciler ile otoriteler arasındaki ilişkilerin sözleşmeye dayanması / resmileştirilmesi,
- İşletmecinin kontrolü dışındaki maliyetlerdeki değişimleri karşılamak üzere işletmecilerin teşvik edilmesi ve sözleşme düzenlemeleri için hazırlıklar,
- Para değerinin elde edildiğini göstermek amacıyla önlemler almak (benchmarking gibi).

Bu, UITP - Uluslararası Toplu Taşımacılar Birliği'nin resmi pozisyon belgesidir. UITP'nin dünya çapında 90 ülkede 2900'ü aşkın üyesi bulunmaktadır ve bu sektördeki temel aktörlerin menfaatlerini temsil etmektedir. Üyeleri arasında taşımacılık idarelerini, işletmecileri, hem özel hem kamu sektörünü, toplu taşımacılığın tüm türlerini ve endüstri kuruluşlarını içermektedir. UITP; dünya çapında ulaşım ve toplu taşımacılıkla ilgili politika üretmekle birlikte; yolcu taşımacılığının ekonomik, teknik, organizasyon ve yönetim yönlerine eğilmektedir.

Bu Odak Yayın, Taşımacılık Ekonomisi Komisyonu tarafından hazırlanmıştır ve UITP Politika Kurulunca onaylanmıştır.

UITP
Rue Sainte-Marie 6
1080 Brüksel
Belçika
Tel: +32 2 673 61 00
Fax: +32 2 660 10 72
info@uitp.org
www.uitp.org

UITP