Avrupa Birliği tarafından
eş finanse edilmektedir

SKUP TÜRKİYE



NEAR/ANK/2021/EA-RP/0115
ŞEHİRLERDE SÜRDÜRÜLEBİLİR KENTSEL HAREKETLİLİĞE AB DESTEĞİ
(SUMP TÜRKİYE) PROJESİ

BELEDİYE ALTYAPISI VE ARAÇ FİLOLARI İÇİN YEŞİL FİNANSMAN MODELLERİ EL KİTABI

T.C. ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI

ULAŞTIRMA SEKTÖREL OPERASYONEL PROGRAMI

SKUP TÜRKİYE

TBB

KÜNYE

Başlık: Belediye Altyapısı ve Araç Filoları için Yeşil Finansman Modelleri El Kitabı

Hakkında: Bu El Kitabı, Avrupa Birliği ve Türkiye Cumhuriyeti tarafından ortaklaşa finanse edilen "Türkiye'de Sürdürülebilir Kentsel Hareketlilik için Belediyeler Birliği'ne AB Desteği Projesi" kapsamında hazırlanmıştır. Proje, **Rupprecht Consult** liderliğindeki konsorsiyum tarafından, **BNN Consulting and Engineering, POLIS Network ve MuConsult-Panteia iş birliğiyle yürütülmüştür**.

Proje Paydaşları

Yardımın Nihai Faydalanıcısı: Türkiye Belediyeler Birliği

Sözleşme Makamı: Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı,
Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü,
AB Yatırımları Dairesi Başkanlığı

Eş-Finansör: Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu

Katkıda Bulunanlar

Yazarlar: Dr. Volkan Recai Çetin, Türda Özmen, Carolina Ramos

Gözden Geçiren: Dr. Volkan Recai Çetin, Seçil Kocatepe, Berk Babila

Tasarım ve Mizanpaj: Mehmet Onur Çağığan

İletişim:
Türkiye Belediyeler Birliği
Adres: Tunus Cad. No: 12, 06680 Çankaya – Ankara, TÜRKİYE
Tel: +90 312 419 21 00
E-posta: projevefinans@tbb.gov.tr

Kısaltmalar Listesi

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AİKB	Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası
AYB	Avrupa Yatırım Bankası
BRT	Hızlı Otobüs Taşımacılığı
CEF	Avrupa'yı Birleştirme Mekanizması
EFSD+	Avrupa Sürdürülebilir Kalkınma Fonu Artı
EIAH	Avrupa Yatırım Danışmanlık Merkezi
FMA	Fayda-Maliyet Analizi
GPS	Küresel Konumlama Sistemi
IPA	Katılım Öncesi Yardım Aracı
KÖİ	Kamu-Özel İş Birliği
RATP	Paris Özerk Ulaştırma İdaresi
SKHUKM	Sürdürülebilir Kentsel Hareketlilik Ulusal Koordinasyon Merkezi
SKUP	Sürdürülebilir Kentsel Hareketlilik Planlaması
TBB	Türkiye Belediyeler Birliği
TEN-T	Trans-Avrupa Ulaştırma Ağı
UAB	Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı
VADF	Vergi Artışına Dayalı Finansman

İçindekiler

KISALTMALAR LİSTESİ 2
ŞEKİLLER LİSTESİ 4
1.GİRİŞ 5
1.1 ARKA PLAN VE ACILIYET 5
1.2 BU EL KITABI'NIN AMACI VE OKUMA REHBERİ 7
2.FON VE FINANSMAN BAĞLAMINDA 8 TEMEL SKUP İLKESİ 8
2.1 İŞLEVSEL KENTSEL ALAN İÇERİSİNDE SÜRDÜRÜLEBİLİR HAREKETLİLİK PLANI 8
2.2 KURUMSAL SINIRLAR ÖTESİNDE İŞ BİRLİĞİ YAPILMASI 9
2.3 VATANDAŞLARIN VE PAYDAŞLARIN SÜRECE DAHİL EDİLMESİ 9
2.4 MEVCUT VE GELECEKTEKİ PERFORMANSIN DEĞERLENDİRİLMESİ 10
2.5 UZUN VADELİ BİR VİZYON VE NET BİR UYGULAMA PLANININ ORTAYA KONULMASI 10
2.6. TÜM ULAŞIM TÜRLERİNİN BÜTÜNLEŞİK BİR YAKLAŞIMLA GELİŞTİRİLMESİ 10
2.7 İZLEME VE DEĞERLENDİRME İÇİN HAZIRLIK 11
2.8 KALİTENİN GÜVENCE ALTINA ALINMASI 12
3.SKUP DÖNGÜSÜNDEKI FON VE FİNANSMAN ADIMLARI 13
4.SÜRDÜRÜLEBİLİR KENTSEL HAREKETLİLİK İÇİN FON VE FİNANSMAN SEÇENEKLERİ 20
4.1 YEREL GELİR KAYNAKLARI 21
4.2 İŞVEREN KATKI PAYLARI 27
4.3 DEĞER YARATIM ARAÇLARI 29
4.4 HALK ONAYINA TABİ EK SATIŞ VERGİLERİ 35
5.ULUSAL DÜZEYDE FİNANSMAN 37
6. AB FON VE FİNANSMAN KAYNAKLARI 40
6.1 BAŞVURU SÜRECİ İÇİN DESTEK ARAÇLARI 42
7. BORÇLANMA MEKANİZMALARI VE DIŞ FİNANSMAN 44
7.1 KREDİLER 44
7.2 BELEDİYE TAHVİLLERİ 47
7.3 YEŞİL BELEDİYE TAHVİLLERİ 47
8. ÖZEL SEKTÖR KATILIMININ KOLAYLAŞTIRILMASI 50
8.1 ÖZEL ŞİRKETLERİN HİZMET SAĞLAYICI OLARAK KATILIMI 51
8.2 ALTYAPI PROJELERİNDE KAMU-ÖZEL SEKTÖR İŞ BİRLİKLERİ 53
9. FON VE FİNANSMAN ARAÇLARINA GENEL BAKIŞ 56
10. SONUÇ: TÜRKİYE'DEKİ ŞEHİRLER AÇISINDAN DEĞERLENDİRME 58
KAYNAKÇA 61

Şekiller Listesi

Şekil 1. SKUP Döngüsü 14
Şekil 2. Fon ve Finansman Araçlarına Genel Bakış 21
Şekil 3. Vergi Artışına Dayalı Finansman (VADF) Modeli (Haider ve Donaldson, 2016) 34
Şekil 4. Kamu-Özel İş Birliği Türleri (Ardila-Gomez ve Ortegon-Sanchez, 2016, s. 80) 50
Şekil 5. Finansman Araçları ve Fon Kaynaklarına Genel Bakış 56

1. Giriş

1.1 Arka Plan ve Aciliyet

Türkiye'deki iki kademeli kamu yönetimi modeli çerçevesinde, yerel yönetimler il düzeyinde teşkilatlanmıştır. Bu kapsamda belediyeler; büyükşehir, il ve ilçe belediyeleri olarak üç ana kategoriye ayrılmaktadır. Türkiye'nin 81 ili arasında, nüfus bakımından en kalabalık 30 il büyükşehir statüsüne sahiptir. Bu belediyelerin yetki alanı, yalnızca şehir merkeziyle sınırlı olmayıp, il sınırlarının tamamını içine almaktadır. Geriye kalan 51 ilde ise, farklı coğrafi sınırlara sahip il ve ilçe belediyeleri bulunmakta olup, her biri kendi kentsel merkezine hizmet sunmaktadır. Öte yandan, belediye sınırları içinde yer alan kırsal alanlardaki su, yol ve altyapı gibi temel hizmetler, merkezi hükümete bağlı il özel idareleri tarafından sağlanmaktadır. Bu yapı sonucunda, büyük ölçekli kentsel ulaşım yatırımları nüfusun yoğun olduğu büyükşehir belediyelerinde yoğunlaşırken, nüfusun daha seyrek olduğu il ve ilçe belediyelerinde ise daha küçük ölçekli yatırımlar ön plana çıkmaktadır.

2024 yılı sonu itibarıyla, nüfusu 1 milyonun üzerinde olan 24 büyükşehir belediyesi bulunmakta ve bu durum, büyük ölçekli kentsel ulaşım yatırımlarını kaçınılmaz hale getirmektedir. Ancak bu tür yatırımların beraberinde getirdiği yüksek başlangıç maliyetleri ve uzun geri dönüş süreleri, özel sektörün kentsel hareketlilik alanındaki yatırımlara mesafeli yaklaşmasına sebep olmaktadır. Özel sektörün bu çekingen tutumu, belediyeleri büyük ölçüde merkezi hükümet transferlerine bağımlı hale getirerek kentsel ulaşım yatırımları için duyulan kaynak ihtiyacını daha da artırmaktadır.

Günümüz Türkiye'sinde, mevcut fon ve finansman kaynaklarının büyük bir kısmı motorlu bireysel ulaşım yatırımlarına tahsis edilmektedir. Öte yandan, belediyelerin merkezi hükümet transferlerine olan aşırı bağımlılığı, finansal özerkliklerini sınırlayarak sürdürülebilir ulaşım projeleri planlama ve uygulama kapasitelerini kısıtlamaktadır. 2014 yılında yürürlüğe giren düzenlemeyle birlikte büyükşehir belediyelerinin sorumluluk alanı genişlemiş; ancak gelirleri bu genişlemeye paralel olarak artmamıştır. Bu durum, kamu maliyesi üzerinde ciddi bir baskı oluşturmuştur. İdari sınırların genişlemesiyle birlikte, bu bölgelerdeki altyapı, toplu taşıma ve diğer hareketlilik yatırımları için ek kaynak ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu artan finansal yük, büyükşehir belediyelerinin sürdürülebilir kentsel hareketlilik projelerine gerekli kaynakları ayırmasını zorlaştırmakta; mevcut finansman sıkıntılarını derinleştirerek uzun vadeli yatırım stratejilerini etkili bir şekilde hayata geçirmelerini güçleştirmektedir.

Bu nedenle, toplu taşıma, yürüme ve bisiklet gibi motorsuz ulaşım türlerine merkezi hükümet ve yerel yönetim bütçelerinden ayrılan paylar yetersiz kalmaktadır. Düşük maliyet karşılama oranı ve yüksek başlangıç yatırımları da toplu taşıma sistemlerinin geliştirilmesi önünde önemli bir

engel teşkil etmektedir. Her ne kadar kentsel hareketlilik yatırımları için belirli bir kaynak ayrılsa da, bütçe planlama çerçeveleri genellikle uzun vadeli sürdürülebilirliği göz önünde bulundurmamakta, bu durum ise sürdürülebilir ulaşım altyapısına yapılan yatırımların sürekliliğini sağlamayı zorlaştırmaktadır. Buna ek olarak, finansmana erişimdeki kısıtlar ve mevzuattan kaynaklanan engeller, yerel yönetimlerin yüksek başlangıç maliyeti gerektiren toplu taşıma ve aktif hareketlilik projeleri için uzun vadeli finansman temin etmesini daha da güçleştirmektedir.

Sürdürülebilir hareketlilik yatırımlarının uzun geri dönüş süreleri ve mevzuata ilişkin belirsizlikler, özel sektörün bu alandaki yatırımlara temkinli yaklaşmasına yol açmaktadır. Diğer sektörlerdeki altyapı projeleriyle karşılaştırıldığında, sürdürülebilir kentsel ulaşım yatırımlarında Kamu-Özel İş Birliği (KÖİ) modeli yeterince yaygın şekilde kullanılmamaktadır. Bunun başlıca nedeni, gelirlerin öngörülemezliği ile yapılandırılmış finansal teşviklerin yetersizliğinin, özel yatırımcılar açısından caydırıcı etkiler yaratmasıdır. Kamu sektörü, genellikle sınırlı finansman olanaklarına sahipken, özel yatırımcılar, sürdürülebilir hareketliliği bir kamu hizmeti olarak gördüklerinden, yüksek finansal getiri elde edemeyeceklerini düşündükleri için sürdürülebilir ulaşım ve hareketlilik projelerine yatırım yapmaktan genellikle kaçınmaktadır (Avrupa Komisyonu, 2014; Shergold & Parkhurst, 2016). Nitekim SUMPs-Up projesi kapsamında gerçekleştirilen bir analiz, Sürdürülebilir Kentsel Hareketlilik Planı (SKUP) hazırlık ve uygulama aşamalarının finansmanının, SKUP yaklaşımının Avrupa genelinde benimsenmesinin önündeki en büyük engellerden biri olduğunu ortaya koymaktadır (Chinellato ve diğerleri, 2017).

Türkiye'de sürdürülebilir kentsel hareketliliğe geçişin sağlanabilmesi için, kent ölçeğinde toplu taşıma ve aktif hareketlilik altyapılarına ulaşım bütçelerinden daha yüksek oranda pay ayrılması gerekmektedir. Bununla birlikte, belediyelerin finansman olanaklarının artırılabilmesi için kamu bütçeleri ve klasik borçlanma yöntemlerinin ötesine geçilmesi; ilk yatırım maliyetlerinin orta ve uzun vadede geri ödenmesini mümkün kılacak yenilikçi finansman mekanizmalarının daha yaygın şekilde kullanılması gerekmektedir.

Belediyeler, yalnızca kamu bütçesi ve "geleneksel" borç finansmanı yöntemlerine bağlı kalmamalı, aynı zamanda akıllı fon ve finansman seçeneklerine de yönelmelidir. Finansman, altyapı inşası, araç temini, hizmet alımı veya hizmet sunumu gibi ilk yatırımları karşılamak amacıyla gerekli finansal kaynakların harekete geçirilmesi anlamına gelir. Finansman kaynakları arasında, kamu bütçeleri veya kalkınma bankaları, özel bankalar ya da yatırımcılar tarafından sağlanan borç finansmanı yer almaktadır. Fon ise, proje başlangıcında ve yaşam döngüsü boyunca ortaya çıkan giderlerin ödenmesi için gerekli finansal kaynakların yapılandırılması sürecidir. Fon ve finansman kaynaklarının kombinasyonu, şehir ve proje ölçeğine göre farklılık gösterecektir. Belediyelerin, özel sektör yatırımlarını çekebilmek için finansal modeller geliştirmeleri ve düzenli finansman akışları oluşturmaları gerekmektedir. Sürdürülebilir kentsel ulaşım sistemlerinin uzun vadeli finansmanı için kullanıcı ücretleri, yerel vergiler, transfer ödemeleri ve sübvansiyon gibi çeşitli gelir kaynaklarının dengeli bir şekilde kullanılması önemlidir.

Bununla birlikte, herkes tarafından erişilebilir ve tüm kullanıcıların temel ihtiyaçlarına yanıt verecek kentsel ulaşım sistemlerinin oluşturulabilmesi için mevcut finansal sistemin yeniden

yapılandırılması gerekmektedir. Zira hâlihazırda doğrudan finansmanın büyük kısmı hanehalkı bütçelerinden karşılanmakta, örtük sübvansiyonların büyük bölümü ise hâlâ motorlu bireysel ulaşıma yönlendirilmektedir. Sürdürülebilir ulaşım seçeneklerinin toplum tarafından yavaş benimsenmesinin başlıca nedenlerinden biri, hava ve gürültü kirliliği, yol alanının adaletsiz paylaşımı, trafik sıkışıklığı ve özel araç kullanımının yarattığı diğer sosyal maliyetlerin fiyatlara yansıtılmamasıdır. İnsanlar, toplu taşıma bileti için ceplerinden yaptıkları harcamaları doğrudan hissederken, özel araç kullanımını genellikle doğrudan bir maliyet olarak algılamazlar. Bu nedenle, özel araç kullanımını fiyatlandırmayı ve elde edilen gelirleri daha sürdürülebilir alternatiflere yeniden yatırmayı amaçlayan itme ve çekme tedbirleri, daha sürdürülebilir bir kentsel ulaşım sisteminin ayrılmaz bir parçasıdır.

1.2 Bu El Kitabı'nın Amacı ve Okuma Rehberi

Bu El Kitabı, sürdürülebilir kentsel ulaşım projeleri için kullanılabilecek fon ve finansman seçeneklerini sistematik bir bakış açısıyla ele almaktadır. Bu çerçevede, Türkiye'deki belediyelerin karşılaştıkları finansal zorlukları aşmalarına yardımcı olmayı, kendi öz kaynaklarına ve merkezi hükümet fonlarına olan bağımlılıklarını azaltmayı ve sınırlı düzeydeki özel sektör katılımını artırmayı amaçlamaktadır. Aynı zamanda, kamu kurumlarını, kentsel ulaşım uzmanlarını ve politika yapıcıları, kentsel ulaşım sistemlerini daha sürdürülebilir bir hale dönüştürebilmeleri için gerekli fon ve finansman seçenekleri hakkında bilgilendirmektedir. Bunu yaparken, politika ve finans dünyalarını bütüncül bir bakış açısıyla ele almaktadır. Kamuya açık ancak dağınık halde bulunan bilgileri daha erişilebilir bir biçimde sunmayı amaçlayan bu El Kitabı, şehirlerin deneyimlerini, araştırma projelerinin sonuçlarını ve Avrupa Yatırım Bankası gibi önemli paydaşlar tarafından sağlanan kaynakları temel almaktadır. Bu kapsamda hazırlanan bu çalışma, Avrupa Birliği'nin Horizon 2020 Araştırma ve İnovasyon programı kapsamında finanse edilen "Funding and Financing of Sustainable Urban Mobility Measures" adlı rehberin Türkiye bağlamına uyarlanmış bir versiyonudur. Bu bağlamda, tüm fon ve finansman seçeneklerini ayrıntılı biçimde ele almasa da, belediyelere sürdürülebilir finansman stratejileri geliştirme ve finansman kaynaklarını belirleme konusunda yol gösterici olabilir.

Bu El Kitabı, tek başına yeterli bir başvuru kaynağı değildir; bu nedenle, tamamlayıcı nitelikteki "Yeşil Finansmana Uygun Sürdürülebilir Kentsel Hareketlilik Proje Portföyü Geliştirme ve Ticarileştirme" başlıklı El Kitabı ile birlikte değerlendirilmelidir. Bahsi geçen diğer El Kitabı, daha uygulamaya dönük bir rehber olup, Türkiye'de sürdürülebilir kentsel ulaşım projelerinin fonlanması ve finansmanı için gerekli temel adımları içermektedir.

2. Fon ve Finansman Bağlamında 8 Temel SKUP İlkesi

2.1 İşlevsel Kentsel Alan İçerisinde Sürdürülebilir Hareketlilik Planı

İşlevsel kentsel alan, şehri ve çevresindeki ulaşım bölgesini kapsar. Şehirdeki nüfus yoğunluğu yüksekken, iş gücü piyasasının şehirle sıkı biçimde entegre olduğu ulaşım bölgesindeki nüfus yoğunluğu ise daha düşüktür. Bu durum, Türkiye'deki pek çok şehir için büyük oranda geçerli olmakla birlikte (bkz. Bölüm 1), büyükşehir belediyelerinin planlama ve hizmet sunma sorumlulukları genellikle işlevsel kentsel alanla sınırlı kalmayıp daha geniş bir coğrafi alana yayılmaktadır. İşlevsel kentsel alan odaklı bir planlama yaklaşımı, maliyetlerin belediyeler arasında adil şekilde paylaşılmasını ve olası zararların tazminini temin edecek mekanizmaların oluşturulmasını gerekli kılmaktadır. Yerel toplu taşıma hizmetleri, çoğu zaman maliyetleri karşılayacak düzeyde verimli işletilmemekte; bu nedenle, genellikle kullanıcı ücretleri, kamu sübvansiyonları ve diğer kaynakların birleşimiyle finanse edilmektedir. Bu nedenle, entegre ve uyumlu bir ücretlendirme politikası ile kesintisiz ulaşım hizmetlerinin sunulabilmesi için maliyet paylaşımı ve tazminat anlaşmalarına gereksinim duyulmaktadır. Bu bağlamda, büyükşehir genelinde yetkili bir toplu taşıma otoritesinin varlığı, toplu taşıma sistemleri arasındaki entegrasyonun sağlanmasını kolaylaştırabilir.

Kentsel alanlar, özel araç kullanımını, trafik sıkışıklığını ve park yeri talebini azaltmaları nedeniyle, bölgesel ölçekteki toplu taşıma ve bisiklet koridoru gibi yatırımlardan önemli faydalar sağlamaktadır. Bu doğrultuda, belediyelerin, işlevsel kentsel alan içinde yer alan istasyonlarda gerekli bisiklet altyapısının ve Park Et-Devam Et tesislerinin kurulmasına mali katkı sunmaları gerekmektedir. Öte yandan, hinterland bölgesindeki belediyeler, toplu taşıma odaklı gelişim planları kapsamında sağlanan bağlantılar sayesinde çevre bölgelerdeki arazi ve gayrimenkul değerlerindeki artıştan ekonomik fayda görmektedir. Bu nedenle, ulaşım sistemine yapılacak mali katkıların belediyeler tarafından adil bir şekilde paylaşılması, işlevsel alandaki sürdürülebilir hareketlilik açısından büyük önem taşımaktadır.

Son olarak, özel araç kullanımını azaltmayı hedefleyen talep yönetimi tedbirleri, yüksek kaliteli ulaşım alternatiflerine yatırım yapmak üzere gelir elde etmek amacıyla kullanılabilecek son derece etkili araçlardır. Buna karşın, il veya ilçe ölçeğindeki otopark yönetimi uygulamaları, komşu bölgelerdeki otopark talebinin artmasına yol açabileceği gibi, belediyeler arasında müşteri çekme rekabeti de otopark fiyatlarında aşırı düşüşe sebep olabilir. Bu nedenle, fiyatlandırma tedbirlerinin, işlevsel kentsel alandaki belediyeler arasında birbirini olumsuz etkilemeyecek şekilde eş güdüm içinde uygulanması gerekmektedir.

2.2 Kurumsal Sınırlar Ötesinde İş Birliği Yapılması

Sürdürülebilir kentsel hareketlilik çözümleri için gerekli finansman, yerel gelirler, ulusal programlar, ikili iş birlikleri ve Avrupa Birliği'nin mali araçları gibi çeşitli kaynakların bir araya getirilmesiyle sağlanacaktır.

Ulaşıma yönelik fiyatlandırma tedbirleri, kamu bütçelerine katkıda bulunması itibarıyla mali yönetimi de etkilemektedir. Bununla birlikte, mevcut destek programları ve araçlar yalnızca ulaşım alanıyla sınırlı kalmayıp çevre, iklim, ekonomi, sanayi, araştırma ve bölgesel kalkınma gibi çeşitli politika alanlarını da kapsamaktadır. Bu nedenle, söz konusu alanlardaki sorumlu otoritelerin de sürece dahil olması gerekmektedir.

Çevre politikası, ulaşım planlaması ve maliye politikası arasındaki entegrasyon: Karbon salımı ve hava kirliliği gibi çevresel kaygılar veya iklim değişikliğine uyum sağlama ihtiyacı, özel araç kullanımını sınırlandırmaya yönelik fiyatlandırma tedbirleri için gerekli yasal dayanağı oluşturabilir. Bu bağlamda, itme ve çekme yaklaşımı yalnızca çevresel faydalar sağlamakla kalmaz, aynı zamanda sürdürülebilir hareketlilik tedbirlerinin uygulanabilmesi için kullanılabilecek gelirlerin elde edilmesini mümkün kılar (Özel Araç Kullanımını Fiyatlandırmaya Yönelik Tedbirler başlıklı Bölüm 4.1.2'ye bakınız). Ayrıca, çevre bakanlıkları veya iklim fonları gibi aktörler, düşük karbonlu hareketlilik tedbirlerine yönelik finansman desteği sağlayabilir.

Mekânsal planlama ile ulaşım planlaması arasındaki entegrasyon: Toplu taşıma hizmetlerine ve altyapısına yapılan kamu yatırımları, çevredeki arazi değerlerini artırarak özel arazi sahiplerinin ekonomik kazanç elde etmelerini sağlayabilir. Bu noktada, arazi değerlerindeki artışı kamu bütçesine kazandırmak için çeşitli mekanizmalar kullanılabilir. Aksi takdirde, özel arazi sahipleri, herhangi bir maliyet ödemeksizin bu artıştan fayda sağlamış olur. Öte yandan, yeni konut projeleri, trafik hacmini ve sıkışıklığını artırarak yerel altyapı ve kaynaklar üzerinde ek bir baskı oluşturabilir. Kamu yatırımlarından elde edilen değer artışının kamuya kazandırılabilmesi için ulaşım, arazi kullanımı ve vergi otoriteleri arasında iş birliğine ihtiyaç duyulmaktadır (Değer Yaratım Araçları başlıklı Bölüm 4.3.'e bakınız).

2.3 Vatandaşların ve Paydaşların Sürece Dahil Edilmesi

Sürdürülebilir Kentsel Hareketlilik Planı, insanların ulaşım ihtiyaçlarını karşılamaya odaklanmaktadır. Buna karşın, otopark ücretleri ve yol kullanım ücretlendirmesi gibi birçok fiyatlandırma tedbiri, genellikle şehir sakinleri ve işe gidip gelenler tarafından bütçeleri üzerinde ek bir mali külfet olarak algılanmaktadır. Türkiye'de kamu paydaşlarının kentsel planlama süreçlerine katılımı genellikle sınırlı kalmakta, vatandaşlar da karar alma süreçlerine yeterince dahil edilmemektedir. Bu nedenle, bu tedbirlerin toplum nezdinde daha fazla kabul görmesi büyük önem taşımaktadır. Bunun sağlanabilmesi için ise, söz konusu tedbirlerin yüksek kaliteli ulaşım alternatiflerinin sunulmasına ve gelecekteki kentsel hareketliliğe dair ortak bir vizyona nasıl katkıda bulunduğu açıkça ortaya konulmalıdır.

Kentsel hareketliliğe ilişkin karar alma süreçlerine vatandaş katılımını artırmanın yanı sıra, özel şirketlerin uzmanlığı da altyapı projelerinin kalitesini ve verimliliğini artırmak için faydalanılabilecek önemli bir kaynaktır. Kamu-Özel İş Birliği (KÖİ), kamuya ait altyapı projelerinin ve hizmetlerinin, kamu ile özel sektör arasında uzun vadeli sözleşmelerle gerçekleştirilmesi ve bu projelerin maliyet ile risklerinin ortaklar arasında paylaşılması esasına dayanan bir iş birliği modelidir. Doğru bir şekilde planlanan ve yönetilen KÖİ projeleri, kamu sektörünün kısa vadeli maliyetlerini önemli ölçüde azaltabilir.

2.4 Mevcut ve Gelecekteki Performansın Değerlendirilmesi

Vergiler, ücretler ve harçlar, ulaşım ve hareketlilik talebini yönlendirecek şekilde düzenlenmelidir. Sıkışıklık fiyatlandırması, otopark politikaları ve yol kullanım ücretlendirmesi, özel araç kullanımını caydırmayı amaçlayan finansal araçlardır. Bu mekanizmalar, aynı zamanda kamu için bir gelir kaynağı da oluşturur. Ancak, bu mekanizmaların özel araç kullanımını azaltmada etkili olması halinde, belediyelerin gelirlerinde zamanla bir azalma yaşanabilir. Ayrıca, artan talep nedeniyle toplu taşıma ve paylaşımlı hareketlilik gibi diğer ulaşım türlerinin maliyetleri ve gelirleri de değişkenlik gösterebilir. Günümüz itibarıyla Türkiye'deki bazı şehirlerde sınırlı sayıda ücretli otopark ve ücretli otoyol uygulamaları bulunsa da, sıkışıklık fiyatlandırması ve yol kullanım ücretlendirmesi gibi mekanizmalar henüz yaygın bir şekilde kullanılmamaktadır. Şehirler, talep yönetimi tedbirlerini devreye alırken, bu tedbirlerin zamanla gelirlerde azalmaya yol açabileceğini öngörmeli ve ilgili kurumların cirolarındaki olası dalgalanmalara karşı hazırlıklı olmalıdır.

2.5 Uzun Vadeli Bir Vizyon ve Net Bir Uygulama Planının Ortaya Konulması

Finansman, proje süresince ortaya çıkan maliyetlerin karşılanabilmesi için gerekli finansal kaynakların veya mekanizmaların temin edilmesini ifade eder. Altyapı inşası, yüksek başlangıç yatırımları talep ederken, hizmet sunumu ise personel, enerji, araç yenileme ve bakım gibi kalemler için uzun vadeli finansman ihtiyacı doğurur. Bu nedenle, uygulama planları, hem başlangıç maliyetlerini hem de sürekli giderleri karşılayacak farklı finansman kaynaklarına dayanmalıdır.

2.6. Tüm Ulaşım Türlerinin Bütünleşik Bir Yaklaşımla Geliştirilmesi

Günümüz Türkiye'sinde kamu harcamalarının önemli bir kısmı özel araç kullanımına yönelmişken, sürdürülebilir kentsel hareketlilik finansmanı, alternatif ulaşım seçeneklerini daha cazip ve uygulanabilir hale getirmeyi amaçlamaktadır. Bu bağlamda, kentsel hareketlilik dönüşümü için bireysel ulaşımdan toplu taşıma ve aktif hareketlilik türlerine doğru bir odak değişikliğine ihtiyaç vardır. Buradaki asıl amaç, belirli bir ulaşım türünü desteklemektense, en uygun ulaşım çözümünü elde edebilmek için farklı çözümlerin birbiriyle entegre edilmesidir.

2.7 İzleme ve Değerlendirme için Hazırlık

Yeşil finansman mekanizmaları sadece uygulanmakla kalmamalı, aynı zamanda sürdürülebilir kentsel hareketlilik hedeflerine ulaşmada etkili olmaları da temin edilmelidir. Bu kapsamda, sağlam bir İzleme ve Değerlendirme çerçevesi oluşturulmalıdır.

İzleme ve Değerlendirme sistemi, iki farklı düzeyde işletilmelidir:

1. Proje Düzeyinde İzleme: Her finanse edilen proje, tasarım aşamasından itibaren proje bazlı bir İzleme ve Değerlendirme planına sahip olmalıdır. Bu plan şunları içermelidir:

    - Hizmet kalitesi, maliyet etkinliği ve sürdürülebilirlik etkisine ilişkin Temel Performans Göstergeleri
    - Çevresel, sosyal ve finansal sonuçlar için başlangıç verileri ve hedefler
    - Raporlama sıklığı ve belediye bünyesindeki sorumlu birimler
    - Gerektiğinde uyarlanabilir finansal planlama veya proje yeniden yapılandırması gibi yönlendirme ve düzeltme mekanizmaları

2. Finansman Mekanizmalarının İzlenmesi: Proje düzeyindeki izlemenin yanı sıra, kullanılan finansman mekanizmalarının etkinliğini değerlendirmek üzere yapılandırılmış bir İzleme ve Değerlendirme çerçevesine ihtiyaç vardır. Bu çerçeve kapsamında; hibe, uygun koşullu kredi veya yeşil tahvil gibi finansal araçların kullanımı izlenir, fonların kullanım hızı ve dağıtım örüntüleri analiz edilir ve finanse edilen projelerin sürdürülebilirliği ve uzun vadeli etkileri değerlendirilir.

Beyaz Politika Kitabı'nın 6.1'inci Bölümünde yer alan Eylem 5 doğrultusunda, Sürdürülebilir Kentsel Hareketlilik Ulusal Koordinasyon Merkezi (SKHUKM), İLBANK ile yakın iş birliği içinde standartlaştırılmış bir raporlama ve değerlendirme protokolü tasarlamak ve denetlemekle sorumlu olacaktır. Bu protokol kapsamında izlenebilecek temel performans göstergeleri şunlar olabilir:

- Fon kullanım oranları
- Geri ödeme kayıtları
- Özel sermayenin harekete geçirilme oranı
- Uygulama sonrası sürdürülebilir kalan projelerin oranı

Yıllık incelemeler ve proje sonu değerlendirmeleri gibi periyodik değerlendirme faaliyetleri kurumsallaştırılacaktır. Bu değerlendirmelerden elde edilen bulgular, gelecekteki fon tahsislerini, politika iyileştirmelerini ve destek önceliklerini doğrudan şekillendirecektir.

Bu süreci desteklemek amacıyla, ulusal kentsel hareketlilik veri platformuna entegre edilmiş bir Dijital İzleme Panosu oluşturulması planlanmaktadır. Bu pano, gerçek zamanlı içgörüler sunacak, belediyeler arasında karşılaştırmalara olanak sağlayacak ve hem ulusal hem de yerel düzeyde veri odaklı karar alma süreçlerini destekleyecektir.

Genel çerçeve, projelerin ve finansal araçların uyarlanabilir bir şekilde yönetilmesini sağlamak üzere geri bildirim döngüleri ve öğrenme mekanizmaları içermelidir.

Belediyelerin İzleme ve Değerlendirme kapasitelerinin geliştirilmesi için desteklenmesi gerekmektedir. Bu destek kapsamında şunlar sağlanmalıdır:

- Veri toplama ve analiz konusunda teknik eğitimler
- Standart raporlama şablonları
- Belediyelerde İzleme ve Değerlendirme faaliyetlerini yürütecek özel personel

Buna ek olarak, bu El Kitabı'nın 10. Bölümü'nde, şeffaf ve performansa dayalı finansmanın önemi vurgulanmaktadır. Özellikle belediyelerin aşağıdaki uygulamaları benimsemeleri tavsiye edilmektedir:

- Finansman ödemelerini somut hareketlilik iyileştirmeleriyle ilişkilendiren çıktı odaklı göstergeler
- Uyarlanabilir yönetim ve politika iyileştirmeleri için çok katmanlı geri bildirim mekanizmaları
- Mali hesap verebilirlik ve sonuçların bütünlüğünü sağlamak üzere bağımsız denetimler ve değerlendirmeler
- Vatandaş güvenini ve paydaş katılımını artırmak amacıyla sonuçların kamuya açıklanması

Ayrıca, El Kitabı, belediyelerin İzleme ve Değerlendirme çerçevelerini ulusal iklim hedefleri ve Avrupa Komisyonu'nun Kentsel Hareketlilik Göstergeleri ile uyumlu hale getirmelerini teşvik etmektedir. Bu uyum, belediyelerin güvenilirliğini artıracak ve uluslararası finansman araçlarına erişimlerini kolaylaştıracaktır.

Bunun yanı sıra , bu tedbirler sayesinde şeffaflık sağlanacak, kamu güveni pekişecek ve yeşil finansman araçlarının uzun vadelli başarı olasılığı artırılacaktır.

Daha ayrıntılı bilgi için Yeşil Finansmana Uygun Sürdürülebilir Kentsel Hareketlilik Proje Portföyü Geliştirme ve Ticarileştirme El Kitabı ile Beyaz Politika Kitabı'na başvurabilirsiniz.

2.8 Kalitenin Güvence Altına Alınması

Yüksek hizmet kalitesi, toplu taşıma ve paylaşımlı sistemleri daha cazip hale getirecektir. Toplu taşıma hizmet düzeyinin ve kalite algısının sürekli izlenmesi, yüksek performans gösteren hizmet sağlayıcıları ödüllendiren ve düşük performans gösterenleri kesinti mekanizmalarıyla cezalandıran sözleşmelerin hazırlanması durumunda, ulaşım hizmetlerinin kalitesinde iyileşme sağlanabilir.

3. SKUP Döngüsündeki Fon ve Finansman Adımları

Bu El Kitabı, Şekil 1'de de gösterildiği üzere, SKUP döngüsünün 3. Aşamasına odaklanmaktadır. Bu aşama, aşağıdaki iki faaliyeti kapsamaktadır:

- Faaliyet 8.2: Maliyetleri tahmin edin ve fon kaynaklarını belirleyin
- Faaliyet 9.1: Finansal planlar geliştirin ve maliyet paylaşımı üzerinde mutabakata varın

SKUP döngüsünün 7. Adımında, uygulanacak tedbir paketleri seçilmeden önce bir fayda-maliyet karşılaştırılması yapılmakta; bu süreçte, söz konusu tedbirlerin yalnızca öngörülen ekonomik performansları değil, aynı zamanda daha geniş sosyal, sağlık ve çevresel etkileri de göz önünde bulundurulmaktadır (Aşağıda yer alan proje değerlendirme ve fayda-maliyet analizi kutusuna bakınız). Uygulama aşamasına geçilmeden (10. Adım) önce ise, yatırım ihtiyaçlarının ve projeden elde edilecek gelirlerin değerlendirilmesi, fon kaynaklarının ve finansman seçeneklerinin belirlenmesi (Faaliyet 8.2) ve maliyet paylaşımını içeren detaylı finansman planlarının hazırlanması gerekmektedir.

Faaliyet 8.2'nin amacı, çeşitli tedbir ve yatırım seçeneklerinin performansını analiz ederek karşılaştırmak ve finansal açıdan uygulanabilir olmayanları değerlendirme dışı bırakmaktır. Aynı zamanda, proje kaynaklı gelirlerin kentsel hareketlilik sistemindeki dönüşüm sürecine sağlayacağı finansal katkı da bu aşamada ele alınmaktadır. Faaliyet 9.2 ise, seçilen tedbirler ve tedbir paketleri için yatırım ihtiyaçlarının, gelirlerin, fon ve finansman kaynaklarının daha ayrıntılı bir şekilde değerlendirilmesini içermektedir. Belediyeler, yatırım, bakım ve hizmet sunum maliyetlerini analiz etmeli, gelir akışlarındaki olası değişiklikleri saptamalı, finansal katkı sağlayacak tarafları belirlemeli ve tüm tedbirler/eylemler için bir fon ve finansman planı oluşturmalıdır. Bu finansal plan, ilgili kurumun işleyişine bağlı olarak SKUP çerçevesinde veya bağımsız bir süreç kapsamında geliştirilebilir.

SKUP Döngüsünde Fon ve Finansman için Diğer Temel İlkeler

Yukarıda belirtilen temel adımların yanı sıra, SKUP döngüsü kapsamında fon ve finansman için hazırlık yapılırken aşağıdaki ilkeler de göz önünde bulundurulmalıdır.

- Entegrasyon: Finansal planlama, bağımsız bir faaliyet değil, aksine SKUP döngüsünün her aşamasını destekleyen ve bu aşamalarda alınacak kararlara rehberlik eden bir süreçtir.
- Uyarlanabilirlik: Finansal stratejiler, proje ilerledikçe veya dış faktörler nedeniyle ortaya çıkabilecek değişikliklere karşı esnek ve hazırlıklı olmalıdır.
- Paydaş katılımı: Fon sağlamak ve finansal stratejileri yerel önceliklerle uyumlu hale getirebilmek için farklı paydaşların sürece dahil edilmesi büyük önem taşır.
- Şeffaflık: Fon kaynakları, maliyet paylaşım düzenlemeleri ve öngörülen sonuçlar hakkında açık iletişim kurularak güven inşa edilmeli ve hesap verebilirlik sağlanmalıdır.



Şekil 1. SKUP Döngüsü1

***Proje Değerlendirmesi ve Fayda-Maliyet Analizi (FMA)**

Proje değerlendirmesi, genellikle fayda-maliyet analizi (FMA) ve çok kriterli analiz gibi karar destek araçlarıyla desteklenir. Bu araçlar, farklı politika seçeneklerinin olası ve gözlemlenen katma değerlerini, uygulama öncesi ve sonrasında değerlendirebilmeleri sayesinde, politika yapıcıların en uygun seçenekleri belirlemelerine yardımcı olur. FMA, proje tasarım sürecini geliştirmeye yönelik bir araçtır ve farklı seçeneklerin analizini içermesi nedeniyle proje döngüsünün ilk aşamalarında kullanılması önerilmektedir.

FMA kapsamında genellikle projeye ilişkin doğrudan maliyetler ve gelirler değerlendirilse de, dolaylı maliyetler ve faydalar da parasal terimlerle ifade edilebildiği takdirde analiz sürecine dahil edilebilir. Parasal olarak ifade edilemeyen kriterlerin değerlendirilmesi gereken durumlarda ise, FMA genellikle çok kriterli analiz ile desteklenir.

FMA'nın en önemli avantajlarından biri, şeffaf olması ve sonuçların ölçülebilir, karşılaştırılabilir göstergelerle kolayca iletilebilmesidir. Ancak, sağlıklı bir değerlendirme süreci için kriterlerin ve parametrelerin dikkatle seçilmesi gerekir. FMA, zaman, kaynak ve veri açısından yoğun bir süreç gerektirebileceğinden, daha geniş sosyal, çevresel ve ekonomik etkiler ile konfor, yaşam kalitesi veya estetik gibi daha soyut etkiler genellikle değerlendirmeye dahil edilmez. Oysa bu tür etkiler, SKUP'un ana unsurlarını oluşturabilir. Ayrıca, parasal olarak ölçülemeyen etkilerin maddi bir değere dönüştürülebilmesi hem oldukça zordur hem de tartışmalara yol açabilir.

Proje değerlendirmesi yapılırken aşağıdaki adımlar göz önünde bulundurulmalıdır:

- Projenin amaçlarını ve değerlendirme kriterlerini belirleyin. Proje değerlendirmesi yaparken, analizin kapsamını ve perspektifini (örn. işlevsel kentsel alan) net bir şekilde tanımlayın ve fayda-maliyet analizinin kapsayacağı dönemi belirleyin.
- Alternatifleri ve/veya mevcut durum ya da eylemsizlik senaryolarını belirleyin.
- Her senaryonun/projenin kriterler üzerindeki etkisini saptayın ve nicelleştirin. Bazı etkiler saptanmış olmasına rağmen nicelendirilemez ve/veya ölçülmesi güç olabilir. Geleneksel fayda-maliyet analizinde, bu tür etkiler genellikle hesaba katılmaz.
- Parasallaştırma faktörlerini uygulayın: Maddi olmayan etkilerin parasal değere dönüştürülmesi zordur. Özellikle, ölümcül kazaların maliyetlerinin parasallaştırılması gibi mevcut yaklaşımlar, sıkça tartışma konusu olmaktadır. Bu tür etkilerin parasallaştırılması karmaşık bir süreç olduğundan, genellikle kılavuz değerler kullanılır (örn. yerel hava kirliliğinden kaynaklanan partikül maddelerin salımı için belirlenen standart bir maliyet değeri).
- Yerel iskonto oranlarını uygulayın: Gelecekteki maliyetler ve faydalar, bugünkü değerlerine indirgenerek hesaplanır. Böylece, farklı zaman dilimlerinde gerçekleşen maliyetler ve faydalar arasında karşılaştırma yapmak mümkün olur.
- Net Bugünkü Değer, Fayda-Maliyet Oranı ve İç Kârlılık Oranı gibi farklı çıktı değerlerini hesaplayın.
- Belirsiz olduğu düşünülen değişkenler (örn. yatırım maliyeti, öngörülen gelir akışları, proje süresi, tartışmalı parasallaştırma faktörleri) için duyarlılık analizi gerçekleştirin.

CIVITAS Kentsel Hareketlilik Araç Envanteri, proje değerlendirmesini destekleyen araçlar sunmakta ve bu araçlar, ilgili etkilerin parasal birimlere dönüştürülmesini mümkün kılmaktadır. Örneğin, uemi/solutions Etki Değerlendirme metodolojisi, küçük ölçekli kentsel ulaşım tedbirleri için kolayca uygulanabilen bir araçtır ve fayda-maliyet analizi unsurları içermektedir.

* Tüm araçlara, CIVITAS Kentsel Hareketlilik Araç Envanteri İnternet Sitesi üzerinden erişilebilir: https://civitas.eu/toolinventory

Sürdürülebilir Kentsel Hareketlilik Tedbirlerinin Finansmanına İlişkin Yaygın Zorluklar

Sürdürülebilir hareketlilik finansmanı, toplu taşıma ve motorsuz ulaşım için gerekli finansal kaynakların harekete geçirilmesi, yönetilmesi ve dağıtılmasına yönelik mekanizmaların yanı sıra, ulaşım talebini yönlendirmek için kullanılan stratejileri (hareketlilik yönetimi olarak da bilinir) de kapsamaktadır. Bu mekanizmalar, çevresel ve finansal sürdürülebilirlik ilkelerine dayanır. Bir diğer deyişle, vergi mükelleflerinin parasına değer katmalı, mevcut fon açıklarını kapatabilmeli ve/veya yeni kaynak akışları yaratabilmelidir. Yerel yönetimler, sürdürülebilir kentsel ulaşım ve hareketlilik projelerini hayata geçirirken çeşitli zorluklarla karşılaşabilirler (örn. JRC 2018):

(1) Kapasite Eksikliği:

- Alternatif finansman seçeneklerine dair farkındalık eksikliği: Yerel yönetimler, genellikle kamu fonlarına bel bağlamakta olup, belediye tahvili veya yeşil tahvil gibi finansal araçlara temkinli yaklaşmaktadırlar (bkz. Bölüm 7).
- Avrupa'da farklı kaynaklardan sağlanabilecek fonlar: 6. Bölüm'de de vurgulandığı üzere, AB tarafından sağlanan çok sayıda kamu fon mekanizması bulunmaktadır.
- Başvuruların hazırlanması ve finansmanın temin edilmesinde yasal ve teknik uzmanlık ile kapasite eksikliği: Bu konuda danışmanlardan, İLBANK'tan veya bazı durumlarda ticari bankalardan uzman desteği alınabilir. Ancak, yerel yönetimlerin farklı kaynaklardan finansman sağlamak için gerekli temel adımlar hakkında asgari düzeyde farkındalığa sahip olmaları gerekmektedir.

Bu zorlukların üstesinden gelinebilmesi için belediyelerin, ulusal düzeyde desteklenen ve Beyaz Politika Kitabı ile Yeşil Finansmana Uygun Sürdürülebilir Kentsel Hareketlilik Proje Portföyü Geliştirme ve Ticarileştirme başlıklı El Kitabı'nda sunulan iyi uygulama örnekleriyle uyumlu, kapsamlı bir kapasite geliştirme stratejisi benimsemeleri gerekmektedir. Bu noktada, şu çözümler önerilmektedir:

- **Belediyeler bünyesinde özel finansman ve hareketlilik birimlerinin kurulması:** Bu birimler, hareketlilikle ilgili yatırımları koordine etmek, proje havuzlarını hazırlamak ve ulusal öncelikler ile finansman uygunluk kriterlerine uyumu sağlamakla görevlendirilmelidir.

- **SKHUKM, İLBANK, AYB, AİKB ve AFD gibi uluslararası kuruluşlarla iş birliği içinde yapılandırılmış eğitim programları ve uzun vadeli öğrenme yollarının oluşturulması:** Bu programlar; sürdürülebilir ulaşım ekonomisi, yeşil finansman araçları, proje yapılandırması, ihale süreçleri ve ESG (çevresel, sosyal, yönetişim) uyumu gibi temel alanları kapsamalıdır.

- **Model iş planları, uygunluk kontrol listeleri, ihale şablonları, izleme panoları ve maliyet-fayda hesaplayıcıları gibi standart araçların geliştirilip kullanıma sunulması:** Bu araçların Türkçeye çevrilmiş ve Türkiye'nin kurumsal yapısına uyarlanmış olması büyük önem taşımaktadır.

- **Belediyeler arasında bilgi paylaşımı ve akran danışmanlığı platformlarının kurulması: İzmir ve Konya gibi** deneyimli belediyeler, eşleştirme programları veya uygulama

toplulukları aracılığıyla daha küçük ya da daha az deneyimli belediyelere mentorluk sağlayabilir.

- **Proje geliştirme sürecine yönelik teknik desteğin güçlendirilmesi:** Yeşil Finansmana Uygun Sürdürülebilir Kentsel Hareketlilik Proje Portföyü Geliştirme ve Ticarileştirme El Kitabı'nda yer alan öneriler doğrultusunda, belediyelerin yalnızca siyasi taleplerden oluşan istek listelerinden uzaklaşarak, analitik temellere dayanan, önceliklendirilmiş ve uygulanabilir proje portföyleri oluşturmaları desteklenmelidir. Bu kapsamda, proje eleme süreçleri, sürdürülebilirlik kriterleri, finansal fizibilite ve proje ticarileştirme stratejileri gibi konularda eğitimler verilmelidir.

- **Hareketlilik gözlemevleri veya entegre kentsel hareketlilik veri tabanları gibi veri yönetim çerçevelerinin kurulması:** Bu sistemlerin, ulusal izleme platformlarıyla uyumlu olması ve belediyelere temel performans göstergelerini izleme, mali akışları takip etme ve AB düzeyindeki raporlama standartlarına uyum sağlama imkânı sunması gerekmektedir.

- **Yenilikçi finansman modellerine dair deneyim kazanmak ve kurumsal kapasiteyi artırmak amacıyla pilot projelerden ve uygulama programlarından faydalanılması:** Örneğin, küçük ölçekli bir e-bisiklet paylaşım sistemi için Kamu-Özel İş Birliği (KÖİ) modeli uygulanması, daha büyük ölçekli toplu taşıma odaklı gelişim projelerine geçmeden önce bir öğrenme laboratuvarı işlevi görebilir.

Bu tedbirler, görev tanımlarının yeniden gözden geçirilmesini, belediye bütçelerinde hareketlilikle ilgili pozisyonlar için kaynak ayrılmasını ve belediye personelinin mesleki gelişiminin desteklenmesini öngören daha geniş kapsamlı bir kurumsal reform stratejisinin parçası olmalıdır. Kapasite güçlendirme çalışmaları, yalnızca finansmana erişimi kolaylaştırmakla kalmaz, aynı zamanda finanse edilen projelerin sosyal, ekonomik ve çevresel hedeflerine ulaşmasını güvence altına almak açısından da büyük önem taşır. Bu bütüncül yaklaşım, uzun vadeli, dirençli ve mali açıdan sürdürülebilir bir kentsel hareketlilik sisteminin inşası için temel teşkil eder.

(2) Siyasi ve Kurumsal Engeller:

- Özel araç kullanımını caydırmayı amaçlayan otopark yönetimi ve yol kullanım ücretlendirmesi gibi yerel yönetimler için gelir kaynağı oluşturabilecek uygulamalar, politikacılar tarafından dirençle karşılanabilir (bkz. 4.1.2).
- Ulaşım temelli ücretlendirme ve vergi mekanizmaları için gerekli yasal dayanak bulunmayabilir.

Bu sorunların çözümü için aşağıdaki tedbirler önerilmektedir:

- **Kurumsal netlik ve görev tanımlarının belirlenmesi:** Yerel, büyükşehir ölçeğindeki ve ulusal düzeydeki aktörlerin görev ve sorumlulukları açık bir şekilde tanımlanmalı, kentsel hareketlilik planlamasında kurumlar arası koordinasyonu sağlayacak yasal mekanizmalar oluşturulmalıdır.

- **Partiler üstü kentsel hareketlilik stratejileri:** Siyasi değişimlerden etkilenmeyen, uzun vadeli kentsel hareketlilik stratejileri geliştirilmeli ve bu stratejiler yasal düzenlemeler ve ulusal politikalar aracılığıyla güvence altına alınmalıdır.

- **Yerel özerkliğin güçlendirilmesi:** Belediyelerin kentsel hareketlilik yatırımları ve gelir toplama konularında, özellikle kullanıcı ücretleri ve yerel vergilendirme açısından yetkileri artırılmalıdır.

- **Politika uyum mekanizmaları:** Ulaştırma, iklim, sağlık ve kentsel gelişim politikalarının uyum içinde yürütülmesini sağlamak üzere bakanlıklar arası çalışma grupları ve ortak eylem çerçeveleri oluşturumalıdır.

(3) Finansal Kaynak ve Finanse Edilebilir Proje Eksikliği:

- Öz kaynak katkısı: Çoğu kamu fonlama programı, alıcıların proje bütçelerinin bir kısmını kendi kaynaklarıyla finanse etmelerini şart koşar. Buna karşın, kısıtlı belediye bütçeleri, şehirlerin fon başvurusu yapma kapasitelerini sınırlamaktadır. Bu nedenle, proje hazırlıklarının yapılabilmesi için farklı fon ve finansman mekanizmalarının bir arada kullanılması gerekebilir (Bölüm 6 ve 7).

- Özel yatırımcıların, merkezi hükümetin ve AB kuruluşlarının projeyi finanse etmeye istekli olabilmesi için, proje finansal açıdan uygulanabilir olmalıdır.

Bu zorlukların aşılması için aşağıdaki öneriler sunulmaktadır:

- **Proje hazırlığı için teknik destek:** Finansal açıdan uygulanabilir ve çevresel açıdan sürdürülebilir projelerin hazırlanmasına yardımcı olabilecek proje hazırlık birimlerine ve danışmanlık merkezlerine (örneğin, İLBANK destek masaları veya AB tarafından finanse edilen mekanizmalar) erişim artırılmalıdır.

- **Belediyelere ait proje havuzları:** Belediyelerin, ulusal iklim ve hareketlilik hedefleriyle uyumlu, önceliklendirilmiş ve güncel proje listelerini, finansal ön fizibilite analizlerini de içerecek şekilde düzenli olarak güncellemeleri teşvik edilmelidir.

- **Yapılandırılmış proje değerlendirmesi ve standart şablonlar:** Yatırım kararlarını gerekçelendirmek ve yatırımcıların güvenini artırmak için fayda-maliyet analizi ve çok kriterli değerlendirme yöntemleri kullanılmalıdır.

- **İklim ve yeşil finansmana erişim:** Belediyeler; AB, AİKB, AYB ve Yeşil İklim Fonu gibi kaynaklardan finansman sağlayabilmeleri için başvuru süreçlerinin yapılandırılması ve doğru şekilde hazırlanması konusunda desteklenmelidir.

(4) Belediyeler ve Diğer Kurumlar Arasında Koordinasyon Eksikliği:

- Merkezi hükümet, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, İLBANK ve Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı aracılığıyla kentsel ulaşım altyapısının finansmanına katkıda bulunmaktadır. Ancak, ulusal fon mekanizmaları genellikle büyük ölçekli, bağımsız ulaşım projelerini finanse etmekte olup, belediyelerin sürdürülebilir çözümlerine yönelik net bir finansal destek çerçevesi bulunmamaktadır. Ulusal önceliklerle yerel

gerçeklikleri uyumlu hale getiren kapsayıcı bir koordinasyon mekanizmasının eksikliği, sürdürülebilir kentsel ulaşım projelerine yapılan yatırımların parçalı kalmasına neden olmaktadır.

- Belediyelerdeki birim bazlı bütçe süreçleri, finansal sorumlulukların dağılmasına yol açmakta ve bu durum, genellikle kaynakların verimsiz bir şekilde tahsis edilmesine ve yatırım fırsatlarının kaçırılmasına neden olmaktadır. Kentsel hareketlilik için ayrılan fonlar, genellikle her biri farklı önceliklere sahip olan ulaşım, altyapı, çevre ve şehir planlama birimleri arasında bölüştürülmektedir. Finansal koordinasyon eksikliği, hem sermaye yatırımlarını hem de işletme giderlerini optimize eden bütüncül hareketlilik stratejilerinin geliştirilmesini zorlaştırmaktadır. Ayrıca, proje bazlı bütçeleme yaklaşımı, belediyelerin uzun vadeli sürdürülebilir hareketlilik projeleri için sürekli finansman sağlamalarını güçleştirmektedir.

- Belediyelerin kendi finansal kaynaklarını yaratmada karşılaştıkları güçlükler, sürdürülebilir projelerin finansmanını engelleyen bir diğer önemli faktördür. Çoğu yerel yönetim, büyük ölçüde merkezi hükümet transferlerine, vergi gelirlerine ve dış kredilere bağımlıdır. Bu durum, sürdürülebilir ulaşım için bağımsız finansal stratejiler uygulama kapasitelerini kısıtlamaktadır. Ayrıca, mali özerkliklerinin olmaması, yenilikçi finansman mekanizmalarına erişimlerini de sınırlandırmaktadır.

Bu noktada, aşağıdaki çözümler önerilmektedir:

- **Yerel özerkliğin güçlendirilmesi:** Belediyelerin kentsel hareketlilik yatırımları ve gelir toplama konularında, özellikle kullanıcı ücretleri ve yerel vergilendirme açısından yetkileri artırılmalıdır.

- **Büyükşehir ölçeğinde hareketlilik koordinasyon birimleri:** Bölgesel projeleri ve ortak hizmetleri yönetmek üzere belediyeler arası ulaşım otoriteleri kurulmalı veya mevcut otoriteler güçlendirilmelidir.

- **Ortak altyapı planlaması:** Belediyelerin hareketlilik altyapısını birlikte planlamalarını ve ortaklaşa finanse etmelerini mümkün kılacak resmi anlaşmalar ve finansman mekanizmaları teşvik edilmelidir.

- **Veri paylaşım protokolleri ve dijital entegrasyon:** Trafik, arazi kullanımı ve çevresel göstergelerle ilgili verilerin entegre planlamayı destekleyecek şekilde belediyeler ve ilgili kurumlar arasında paylaşılmasını sağlamak üzere ortak standartlar ve platformlar geliştirilmelidir.

Daha ayrıntılı bilgi için Yeşil Finansmana Uygun Sürdürülebilir Kentsel Hareketlilik Proje Portföyü Geliştirme ve Ticarileştirme El Kitabı ile Beyaz Politika Kitabı'na başvurabilirsiniz.

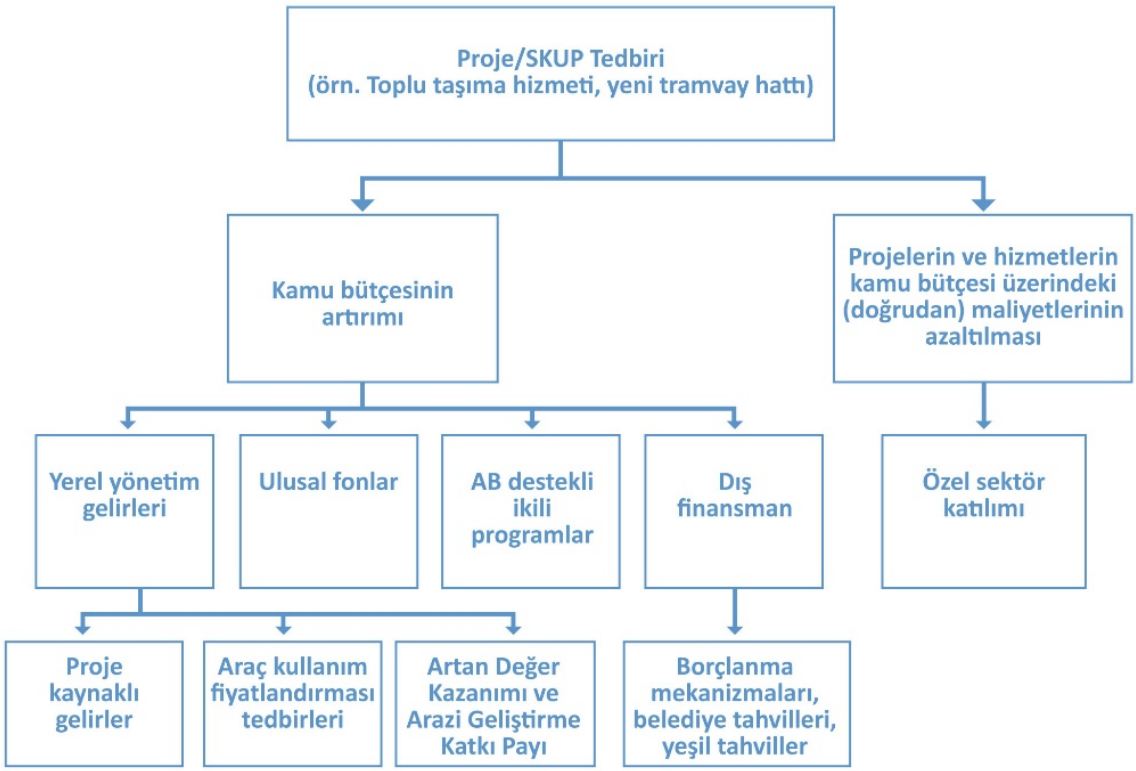
4. Sürdürülebilir Kentsel Hareketlilik için Fon ve Finansman Seçenekleri

Yenilikçi projelerin ve yüksek kaliteli hizmetlerin geliştirilmesi ve devreye alınması, yüksek başlangıç maliyetlerini beraberinde getirebilir; zira bu tür projeler çoğu zaman mevcut altyapının dönüştürülmesini ya da henüz geleneksel çözümler kadar ekonomik olmayan yeni teknolojilerin teminini gerektirebilir. Kamu bütçelerinin kısıtlı olduğu durumlarda, şehirler doğrudan maliyetleri ve riskleri azaltmak için yenilikçi fon ve finansman seçeneklerini değerlendirebilir ya da özel sektörden destek arayabilir. Sürdürülebilir ulaşım tedbirlerinin finansmanında kullanılabilecek gelir kaynaklarının belirlenmesi, SKUP'un oldukça önemli bir bileşenidir.

Kentsel hareketlilik için kullanılabilecek fon kaynakları arasında proje bazlı gelirler, yerel vergiler ve merkezi hükümetten ya da AB gibi uluslararası ve uluslarüstü kaynaklardan sağlanan transfer ödemeleri yer almaktadır. Bu fon ve finansman kaynaklarının kombinasyonu, şehir ve proje ölçeğine göre değişiklik gösterecektir. Belediye bütçesinden ayrılan finansal kaynaklar ana gelir kaynağını oluştururken, şehirler, yerel vergi tabanlarını güçlendirmek amacıyla ulaşım hizmetlerine yönelik ücretler ve harçlar uygulayabilmektedir. Ayrıca, birçok yerel yönetim, toplu taşıma hizmetleri karşılığında merkezi hükümetten transfer ödemeleri almaktadır. Büyük ölçekli projelerin hayata geçirilmesinde ise, ulusal ve uluslararası fonlar (bkz. Bölüm 5 ve 6), borçlanma mekanizmaları (bkz. Bölüm 7) ile Kamu-Özel İş Birlikleri (bkz. Bölüm 8) yaygın olarak kullanılmaktadır.

Kullanılabilecek fon seçenekleri, mevcut yasal düzenlemelere ve belediyelerin kendi gelir kaynaklarını artırma yetkileri doğrultusunda şekillenmektedir. Bu El Kitabı, belediyelerin olası fon ve finansman kaynaklarını araştırmaları için ilham verici bir kaynak olabilir. Bununla birlikte, her belediye, belirli bir aracı kullanmadan önce içinde bulunduğu koşullar çerçevesinde bir değerlendirme yapmalıdır.

İlerleyen bölümler, sürdürülebilir kentsel ulaşım tedbirleri için kullanılabilecek fon ve finansman seçeneklerine genel bir bakış sunmaktadır.



Şekil 2. Fon ve Finansman Araçlarına Genel Bakış2

4.1 Yerel Gelir Kaynakları

Kentsel ulaşım sistemlerinin finansmanı, iki temel kaynağa dayanmaktadır: Belediye bütçeleri ve merkezi hükümet transfer ödemeleri. Bununla birlikte, mevcut yasal düzenlemeler ve anayasa tarafından tanınan yetkiler çerçevesinde, belediyeler kentsel ulaşım sisteminin finansmanı için farklı kaynaklardan da faydalanabilmektedir. Bu bölümde, sürdürülebilir kentsel hareketlilikle ilgili veya ilişkilendirilebilecek yerel gelir kaynakları incelenmektedir.

4.1.1 Proje Temelli Gelirler

Toplu taşıma bilet ücretleri veya araçlar ile otobüs duraklarında kiralanacak reklam alanları, proje bazlı gelirlere örnek teşkil etmektedir. Bu yolla elde edilecek gelirler, tramvay veya Hızlı Otobüs Taşımacılığı (BRT) hattı gibi çeşitli ulaşım çözümlerinin işletme maliyetlerinin bir kısmını karşılamaya olanak tanır. Ancak, bu gelirler yalnızca hizmet devreye alındıktan sonra, işletme aşamasında elde edilebilir. Bu nedenle, gelecekte elde edilmesi öngörülen gelirlerin inşaat maliyetlerinin finansmanı amacıyla kullanılabilmesi için ya ek finansal düzenlemelere ihtiyaç duyulur ya da özel sektör desteği sağlanması gerekir (bkz. Bölüm 8). İşletme sürecinde elde edilmesi beklenen gelirler, sermaye borçlanması için kullanabileceği gibi, tahvil ihracı yoluyla dış yatırımcıları çekmek amacıyla da bir araç olarak da değerlendirilebilir veya değer yaratım mekanizmaları için (bkz. Bölüm 4.3) bir temel oluşturabilir.

Bu noktada, maliyetlerin karşılanması ile toplumsal endişeler ve projenin cazibesi arasında bir denge gözetilmesi önemlidir. Toplu taşıma, kamu yararına sunulan bir hizmet olarak kabul edildiğinden, bilet gelirleri çoğu durumda işletme maliyetlerini karşılamak için tek başına yeterli olmayacaktır. Bilet ücretlerinin sosyal adalet anlayışına uygun olması adına, genel ücretlerin düşük tutulması ve düşük gelirli bireyler ile öğrencilere indirimli tarifeler sunulması gerekir. Toplu taşımanın özel araçlara kıyasla daha cazip bir alternatif olabilmesi için ise, bilet fiyatlarının özel araç kullanımının değişken maliyetlerinden (yakıt, otopark ve yol kullanım ücretleri gibi, bkz. Bölüm 4.1.2) daha düşük olması önemlidir.

Bu bağlamda, kamu ve özel ulaşım işletmecileri, hizmet sağlayıcıları olarak (bkz. Bölüm 8.1), ya genel kamu bütçesinden ya da otopark yönetimi, yol kullanım ücretlendirme uygulamaları veya değer yaratım mekanizmaları gibi diğer kaynaklardan elde edilen gelirlerle tazmin edilmelidir.

4.1.2 Özel Araç Kullanımını Fiyatlandırmaya Yönelik Tedbirler

Fiyatlandırma tedbirleri, motorlu taşıt kullanıcılarının yol veya otopark gibi kullandıkları altyapı varlıkları için ödeme yapmalarını sağlayan mekanizmalardır. Akaryakıt vergisi, taşıt vergisi ve tescil ücreti gibi özel araç kullanımına yönelik vergiler ve ücretler, ne sosyal ve çevresel maliyetleri yansıtmakta ne de daha sürdürülebilir ulaşım seçeneklerine geçişi teşvik etmektedir. Üstelik, bu gelirler genellikle merkezi bütçeye aktarıldığı için yerel yönetimler bu kaynaklardan doğrudan yararlanamamaktadır.

"Kullanan Öder" veya "Kirleten Öder" ilkesi, sürdürülebilir kentsel ulaşım sistemlerinin temel unsurlarından biridir. Fiyatlandırma tedbirlerinin amacı, özel araç kullanıcılarından, sebep oldukları dışsal maliyetlerin önemli bir kısmını tahsil etmektir. Yerel düzeydeki fiyatlandırma tedbirleri, bireylerin yolculuk alışkanlıklarını değiştirmeyi ve ulaşım talebini yönetmeyi hedefler. Fiyatlandırma sinyalleri, araç kullanımını doğrudan gözlemlenebilir maliyetlerle ilişkilendirmesi itibarıyla daha sürdürülebilir ulaşım seçeneklerinin kullanımını teşvik edebilir. Bu tedbirlerden elde edilen gelirler ise, itme ve çekme yaklaşımı çerçevesinde toplu taşıma ve aktif hareketlilik türlerinin geliştirilmesi için ayrılabilir.

AB, Üye Devletleri, anlaşmalarla güvence altına alınmış olan "Kullanan Öder" ve "Kirleten Öder" ilkelerini desteklemek amacıyla, vergi ve altyapı ücretlerini en etkili ve adil şekilde kullanmaları için teşvik etmektedir.

Bu yaklaşım, karayolu taşımacılığına ilişkin altyapı kullanımı ile çevresel ve sosyal etkiler gibi dışsal maliyetlerin içselleştirilmesine katkıda bulunmaktadır. AB, bu dışsal maliyetlerin içselleştirilmesi yoluyla ulaşım altyapılarının daha verimli kullanılmasını hedeflemekte; böylelikle trafik sıkışıklığı ve darboğazlardan kaynaklanan zaman kayıplarını azaltmayı amaçlamaktadır.

Özel araç kullanımını fiyatlandırma mekanizmalarıyla caydırmayı amaçlayan talep yönetim tedbirleri, genellikle siyasi dirençle karşılaşmaktadır. Bu tür tedbirler, sosyal açıdan adaletsiz ve kısıtlayıcı görülmesinin yanı sıra, hâlihazırda yüksek vergiler ödeyen motorlu taşıt sürücüleri için ek bir külfet olarak algılanması nedeniyle kamuoyu tarafından olumsuz karşılanma eğilimindedir.

Bu durum, itme tedbirlerinin kamuoyu tepkisini en aza indirecek şekilde sunulması gerektiğini, diğer bir deyişle "popüler olmayanın popüler hale getirilmesi" (de Groot ve Schuitema, 2012) gerekliliğini ortaya koymaktadır. Bu bağlamda, yerel koşullar ve özelikler göz önünde bulundurularak, kullanıcıların yeni sisteme uyum sağlamaları için yeterli zaman tanınması önemli olabilir. Örneğin, özel araç sahiplerinin toplu taşıma sistemlerini alışmalarını sağlamak amacıyla ücretsiz deneme süreleri sunulabilir. Bu türden bir deneme süreci, vatandaşların desteğini kazanmak için etkili bir yöntem olabilir (Gu ve diğerleri, 2018). Pek çok örnekte görüldüğü üzere, fiyatlandırma uygulamaları toplum nezdinde zamanla daha fazla kabul görmektedir. Örneğin, başlangıçtaki güçlü muhalefete rağmen, Stockholm'deki sıkışıklık ücretlendirmesi, yedi aylık kapsamlı bir deneme sürecinin ardından yapılan referandumda seçmenlerin çoğunluğu tarafından desteklenmiştir. Benzer şekilde, Milano'daki ücretlendirme sisteminin genişletilmesi 2012 yılında halkın görüşüne sunulmuş ve seçmenlerin %79'u olumlu oy kullanmıştır. Yapılan araştırmalar, toplanan gelirlerin sürdürülebilir ulaşım yatırımları çerçevesinde, hem yüksek kaliteli toplu taşıma sistemine hem de yolların bakımına harcanacağının açıkça belirtilmesinin önemini ortaya koymaktadır. Ücretlendirme mekanizmaları uygulanmadan önce, zirve ve zirve dışı saatlerde güvenilir toplu taşıma seçeneklerinin sunulması, bu mekanizmaların başarısını büyük ölçüde artırmaktadır.

Geleceğe yönelik gelir tahminleri yapılırken, uygulanan fiyatlandırma tedbirlerinin asıl amacının özel araç kullanımını azaltmak olduğu unutulmamalıdır. Bu amaca ulaşılması, özel araç kullanımından elde edilen gelirlerin orta vadede azalacağı anlamına gelir.

Yol Kullanım ve Sıkışıklık Ücretlendirmeleri

Yol kullanım ücretlendirmesi, genellikle özel işletmeciyle yapılan bir imtiyaz sözleşmesi çerçevesinde, otoyol, köprü ve tünel gibi altyapı varlıklarının kullanımına yönelik uygulanmaktadır (Kamu-Özel İş Birlikleri başlıklı Bölüm 8'e bakınız.). Son yıllarda yol kullanım ücretlendirmesi, kentsel alanlar ve karayolu ağlarında da uygulanmaya başlanmış; ayrıca kordon, bölge, mesafe ve zaman bazlı fiyatlandırma gibi yeni uygulamalar devreye alınmıştır. Yol kullanım ücretlendirmesi, trafik yoğunluğunu ve sıkışıklığını azaltarak şehirlerin daha yaşanabilir hale getirmeyi amaçlamaktadır. Bu ücretlendirme, trafik yoğunluğunu azaltma ve özel araç sahiplerini diğer ulaşım yöntemlerine yönlendirme konusunda güçlü bir etkiye sahip olabilir (ör. Rye 2016; Sammer 2016). Yol kullanım ücretlendirmesi, çeşitli şekillerde uygulanabilir:

- Otoyol veya köprü gibi altyapı varlıklarının kullanım hakkı karşılığında sürücülerden belirli bir ücret alınır.

- Bölge bazlı ücretlendirme kapsamında, belirli bir alanda seyahat eden araçlardan ücret alınırken; kordon bazlı fiyatlandırma kapsamında, şehir merkezine giriş yapan araçlar ücretlendirilir.

- Mesafe bazlı ücretlendirme uygulamasında, araç sürücüleri katettikleri kilometre başına ücretlendirilir. Bu uygulama için araç konumlama sistemlerinin kullanılması gerekmektedir. Dolayısıyla, teknik açıdan zahmetli olabileceği gibi, kişisel verilerin gizliliğini de tehlikeye atabilir (Gu ve diğerleri, 2018).

Zirve saatler için daha yüksek fiyatlandırma veya emisyon standartlarına (veya araç ağırlıklarına ve boyutlarına) dayalı fiyatlandırma yapan dinamik ücretlendirme uygulamaları, insanların ulaşım davranışları ve tercih ettikleri araç türleri üzerinde etkili olabilir. Örneğin, Milano Belediyesi, elektrikli araçları, hibrit araçları, motosikletleri ve kilometre başına 100 gramdan daha az karbondioksit salan araçları, şehir merkezi ile Düşük Emisyonlu C Bölgesi'ne giriş ücretlerinden muaf tutmaktadır.

Ücretlendirme sistemlerinin kurulum ve işletme maliyetleri, kullanılan teknolojiye göre farklılık göstermektedir: Plaka tanıma veya GPS izleme gibi tamamen otomatik sistemler, ruhsat etiketi satışına dayalı düzenlemelere göre daha yüksek başlangıç yatırımları gerektirirken; etiketlere dayalı sistemlerde ise satış, denetim ve yaptırım süreçlerinden kaynaklanan iş gücü maliyetleri daha yüksek olmaktadır. Bununla birlikte, belediyelerin bu tür ücretlendirme mekanizmalarını uygulamak için genellikle gerekli yasal yetkiden yoksun olmaları, siyasi direnç, yüksek başlangıç yatırımları ve otomatik plaka tanıma teknolojisinin getirdiği veri gizliliği endişeleri gibi sebeplerle, AB genelinde yalnızca Londra, Durham, Stockholm, Göteborg, Milano ve Valletta gibi sınırlı sayıda şehir bu ücretlendirme sistemlerini hayata geçirebilmiştir..

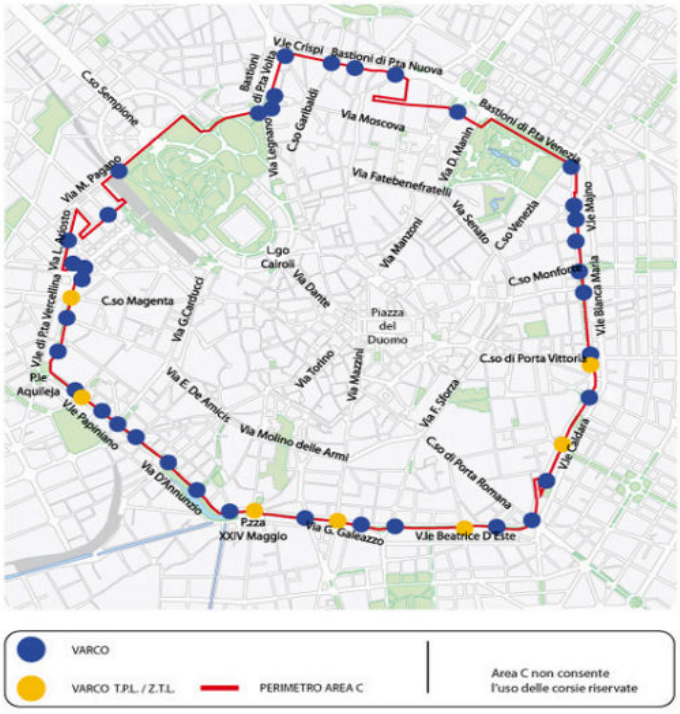
Fiyatlandırma Tedbirlerinin Kabulünü Artırmak için Atılabilecek Adımlar

- Ücretlendirme sisteminin amacı, öngörülen etkileri ve gelirlerin nasıl kullanılacağı hakkında vatandaşları yeterli süre öncesinden detaylı bir şekilde bilgilendirin.
- Ücretlendirme sistemini, şehrin ulaşım sistemi üzerindeki baskıyı hafifletecek ve diğer ulaşım seçeneklerini daha cazip hale getirecek bir fırsat olarak sunun.
- Ücretlendirme sisteminin, kapsamlı bir hareketlilik stratejisinin parçası olduğunu vurgulayın.
- Ücretlendirme sistemini devreye almadan önce, insanların kullanabileceği ulaşım alternatifleri sağlayın.
- Yol kullanıcılarının sisteme alışabilmesi, alternatif ulaşım seçeneklerini test edebilmesi ve sistemin olası faydalarını deneyimleyebilmesi için bir deneme süreci başlatın.
- Herkes için eşit ve adil bir sistem kurun. Örneğin, kısıtlı hareket kabiliyetine sahip bireylerin kullandığı araçlar için muafiyet sağlayabilirsiniz.

Şehir **Örneği: Milano'daki C Bölgesi**

Milano Belediyesi, 16 Ocak 2012 tarihinde "Area C" adını verdiği bir sıkışıklık ücretlendirme sistemi uygulamaya koymuştur. Bu sistemle, Cerchia dei Bastioni olarak bilinen ve Milano Belediyesi'nin toplam yüzölçümünün %4,5'ine denk gelen 8,2 kilometrekarelik Sınırlı Trafik Bölgesi'ne erişim ücretli hale getirilmiştir. Bölgeye araç girişlerine yalnızca hafta içi günlerde, sabah 7.30 ile akşam 19.30 saatleri arasında izin verilmekte; girişler, toplam 43 elektronik geçiş noktası aracılığıyla kontrol edilmektedir. Bu noktaların 7'si yalnızca toplu taşıma araçları için ayrılmış olup, tüm noktalarda otomatik plaka tanıma teknolojisi kullanılmaktadır.

Bölgeye giriş yapabilmek için 5 avro değerindeki bir bilet alınması gerekmektedir. Bölge sakinleri yıllık 40 kez ücretsiz giriş hakkına sahipken, bu sınırı aştıklarında, her ek giriş için 2 avro ödeme yapmaları istenmektedir. Elektrikli araçlar, skuterler, motosikletler, toplu taşıma araçları, taksiler, acil durum müdahale araçları, polis araçları, itfaiye araçları ile engelli yolcu taşıyan araçlar ise bölgeye ücretsiz erişebilmektedir. Öte yandan, Euro 0 (benzinli), Euro 1,2,3 ve 4 sınıfı (dizel) araçların yanı sıra 7 metreden uzun araçların bölgeye girmesine izin verilmemektedir. Elektrikli olmayan yük taşıtları ise yalnızca sabah 8.00 ile akşam 10.00 saatleri arasında bölgeye erişim sağlayabilmektedir.



2008 yılında, aşırı PM10 seviyelerini azaltmak amacıyla uygulamaya konulan 'Ecopass' sisteminin geliştirilmesine yönelik yapılan referandumda seçmenlerin %79'u Area C'nin devreye alınmasını onaylamıştır. Mart 2013'te ise, Belediye Meclisi, Area C uygulamasını kalıcı ve stratejik bir tedbir olarak resmen kabul etmiştir.

Area C'nin devreye alınmasıyla birlikte, günlük araç girişi 2012 yılında 132.000'den 2018 yılında 82.000'e düşerken, trafik sıkışıklığında %37,7 oranında bir azalma sağlanmıştır. Bu değişimle birlikte toplu taşıma hızında da artış gözlenmiş, yer üstü toplu taşıma kullanıcısı sayısı %12, metro kullanıcı sayısı ise %17 oranında artmıştır. Ayrıca, trafik kazaları %26 oranında azalmış ve hava kalitesinde önemli bir iyileşme kaydedilmiştir (toplam PM10 -%18, Egzoz PM10 -%10, Amonyak -%42 Azot Oksit -%18, Karbondioksit -%35).

Ağır Yük Taşıtı Ücretlendirme Sistemleri

Çoğu Avrupa ülkesi, nakliyecilerin devlet yollarını kullanmak için zaman veya mesafe bazında ödeme yaptığı ulusal bir kamyon ücretlendirme sistemi uygulamaktadır. Ağır yük taşıtlarına yönelik çoğu ücretlendirme sistemi, mesafeye dayalı olup ulusal düzeyde yönetilmesine rağmen, şehir içindeki yollar da bu sisteme dahil edilebilir. Böylece, sisteme katılan şehirler, elde edilen gelirden paylarına düşen kısmı alarak bu kaynakları kendi yerel yol ağlarının bakımını yapmak ve daha sürdürülebilir ulaşım ve hareketlilik türlerine yatırım yapmak için kullanabilirler..

Şehir Örneği: Brüksel Ağır Yük Taşıtı Ücretlendirme Sistemi

2016 yılında, Belçika'nın Brüksel, Valon ve Flaman bölgeleri, otoyollar ve bazı ana ikincil yollar üzerinde ağır yük taşıyan araçlar için mesafe temelli bir ücretlendirme sistemi devreye almıştır. Brüksel yönetimi,ulusal sistemi daha da sıkılaştırarak şehir içindeki tüm yollara ücret uygulamakta ve şehir dışındaki yollara kıyasla daha yüksek ücretler talep etmektedir. Ücret miktarı, araçların emisyon standardına göre değişiklik göstermektedir: Örneğin, Euro 5 motorlu kamyonlar, Euro 6 motorlu kamyonlara kıyasla daha yüksek ücret ödemektedir.

Bu sistem, gelir sağlamanın yanı sıra, Brüksel ve diğer iki bölge yönetiminin yol ağlarındaki ağır yük taşıtı trafiği hakkında daha spesifik veriler elde etmelerine olanak tanımaktadır. Elde edilen bu veriler, hareketlilik politikalarının şekillendirilmesinde ve ücretlendirme sisteminin, bölgesel ve yerel ulaşım hedeflerine daha uygun hale getirilmesinde kullanılacaktır. Ayrıca, bölge yönetimleri, ücretli yol ağını ve ücret tarifelerini yılda iki kez düzenleme hakkına sahiptir.

Otopark Yönetimi

Otopark yönetimi, işe gidip gelenler ve ziyaretçilerin ulaşım tercihlerini şekillendirmek için kullanılabilecek güçlü araçlardan biridir. Otopark politikaları, 1990'lı yıllardan itibaren şehir içi ve çevresindeki araç trafiğini yönetmek amacıyla giderek daha yaygın bir şekilde kullanılmaya başlanmıştır. Otopark yönetimi, genellikle şehir ölçeğinde uygulandığından, yerel yönetimlere yüksek derecede özerklik tanımaktadır. Belediye otopark politikaları, genellikle dört ana amaç etrafında şekillendirilmektedir (Mingardo ve diğerleri, 2015).

- Şehir içindeki erişilebilirliğin ve hareketliliğin iyileştirilmesine katkıda bulunmak
- Şehirdeki yaşam kalitesinin (özellikle hava kalitesi ve yaşam çevresi kalitesi) artmasına katkıda bulunmak
- Yerel ekonomiyi desteklemek
- Belediye gelirlerini artırmak

Otopark tedbirleri, genellikle ziyaretçi otoparklarını düzenlemeye odaklanır. Yerleşik sakinlere makul fiyatlı yıllık park izinleri sağlamak ve otopark talebini azaltmayı hedefleyen tedbirler, otopark yönetimi uygulamalarının şehir sakinleri nezdinde daha kolay kabul görmesine katkıda bulunabilir. Ancak, ucuz veya kontrolsüz park alanları, yüksek kaliteli toplu taşıma sistemlerine yapılan yatırımların etkinliğini azaltabilir. Özellikle, şehir merkezine araç park etmenin, otobüs veya tramvay gibi toplu taşıma araçlarıyla seyahat etmekten daha ucuz olduğu durumlarda, insanlar özel araçlarını kullanmayı tercih edebilirler. Bu nedenle, otopark ücretlerinin en azından iki kişinin toplu taşıma gidiş-dönüş bilet masraflarından daha yüksek olması gerekir.

Aşağıdaki araştırma, otopark yönetimine ilişkin daha fazla kanıt ve uygulamalı örnek sunmaktadır:

- CIVITAS Park4SUMP: https://park4sump.eu/

4.2 İşveren Katkı Payları

Bazı yönetimler, toplu taşıma sistemlerini genişletmek, bakımını sağlamak ve/veya işletmek üzere kamu ve özel sektör işverenlerine özel vergiler getirmiştir. Bu uygulamalara örnek olarak, Viyana'daki Dienstgeberabgabe işveren katkı payı, Nottingham'daki işveren otopark katkı payı ve Île-de-France bölgesindeki Versement Transport ulaşım katkı payı gösterilebilir. Tüm bu örneklerde elde edilen gelirler toplu taşıma sistemine yeniden yatırılmakla birlikte, her bir uygulamanın vergi tabanı farklılık göstermektedir.

- Île-de-France'da çalışan maaşlarının belirli bir yüzdesi
- Nottingham'da iş yeri park yerlerinin sayısı
- Viyana'da işverenler, her çalışan için haftalık 2 avro ödemekte olup, yaşlı çalışanlar, zihinsel ve fiziksel engelli çalışanlar, yarı zamanlı çalışanlar ve kamu kurumları için istisnalar uygulanmaktadır.

İşveren katkı payı uygulamalarındaki temel zorluk, toplu taşıma kullanıcılarının söz konusu vergi tabanından farklı olmasında yaşanmaktadır. Bu uygulamalarının etkinliği açısından ise, fayda ve maliyetlerin tüm ilgili paydaşların iş birliğiyle belirlenmesi büyük önem taşımaktadır.

Şehir Örneği: Nottingham'daki İşveren Otopark Katkı Payı Uygulaması

İşveren Otopark Katkı Payı, işverenleri, çalışanları için sağladıkları park yeri sayısına göre ücretlendiren bir otopark yönetimi yaklaşımıdır. Bu uygulama, çalışanların işe özel araçlarıyla gidip gelmelerini engellemeyi ve ulaşım ile hareketlilik iyileştirmeleri için kaynak sağlamayı amaçlamaktadır.

Ancak, bu uygulamanın hayata geçirilebilmesi için binalara yönelik asgari otopark alanı gereksinimlerini belirleyen otopark yönetmeliklerinin yeniden düzenlenmesi gerekebilir. Ayrıca, yol dışındaki otopark alanlarına park edilen araçların yol kenarına yönelmesini önlemek için yerel düzeyde kontrollü otopark yönetimi tedbirlerine ihtiyaç duyulabilir.

Nottingham yönetimi, 2012 yılında büyük iş yerlerindeki otoparklar için bir işveren katkı payı uygulaması hayata geçirmiştir. Bu uygulama, çalışanları için 11 veya daha fazla park yeri sağlayan işverenleri, her bir park yeri için belirli bir katkı payı ödemekle yükümlü kılmaktadır. Daha da önemlisi, işverenler bu maliyeti çalışanlarına yansıtma hakkına sahip olsa da, katkı payı ödemesi doğrudan işverenler tarafından yapılmaktadır. Ayrıca, çalışanlar maaştan feragat anlaşması kapsamında, maaşlarının kısmından vazgeçerek iş yeri otoparkı gibi vergiden muaf olanaklardan faydalanabilmektedir.

İşveren Otopark Katkı Payı, enflasyon oranına paralel olarak belirlenmekte, katkı payındaki yıllık artışların hesaplanmasında ise perakende fiyat endeksi esas alınmaktadır. 2019 yılı itibarıyla, her park yeri için yıllık 415 İngiliz Sterlini alınmaktadır. Uygulamanın ilk üç yılında 25,3 milyon sterlin gelir elde edilmiş ve bu gelirin tamamı, tramvay hattının genişletilmesi ve elektrikli otobüs temini gibi şehrin ulaşım altyapısındaki iyileştirmelere harcanmıştır.

Şehir Örneği: Île-de-France Bölgesindeki Ulaşım Katkı Payı (Versement Transport)

Île-de-France Mobilités, Paris ile birlikte bölgedeki diğer yedi departmanı kapsayan Île-de-France bölgesinde faaliyet gösteren ulaşım otoritesidir. Başlıca görevleri arasında toplu taşıma ağını düzenlemek, hizmet kalitesini belirlemek, toplu taşıma işletmecileriyle sözleşmeler yapmak, ağ yatırımlarını izlemek, kentsel hareketlilik planları geliştirmek ve işletme giderlerinin finansal dengesini sağlamak yer almaktadır.

Bu doğrultuda, Île-de-France Mobilités, Versement Transport adı altında özel bir vergi toplamaktadır. Bu vergi, 11 veya daha fazla çalışan istihdam eden kamu ve özel sektör işverenlerine uygulanmakta olup, vergi tutarı çalışan maaşları üzerinden hesaplanmaktadır. Vergi üst limitleri ulusal mevzuatla belirlenmekte, Île-de-France Mobilités ise bu sınırlar dahilinde uygulanacak oranı tayin etmektedir. Ancak uygulamada, vergi oranı daima üst sınırdan belirlenmektedir.

Versement Transport, île-de-France Mobilités adına sosyal vergilerin tahsilinden sorumlu yetkili kurum tarafından toplanmaktadır. Elde edilen gelir, operasyonel sözleşmeler çerçevesinde Paris Özerk Ulaştırma İdaresi (RATP), Fransız Ulusal Demiryolları Şirketi (SNCF) ve özel otobüs şirketleri gibi farklı toplu taşıma işletmecilerin finansmanında kullanılmaktadır. Ayrıca, Île-de-France Mobilités'nin filo yenileme gibi yatırım harcamalarının bir bölümü de yine bu gelirlerden karşılanmaktadır. 2017 yılında toplanan vergiler, Île-de-France Mobilités'nin işletme giderlerini ve yatırım maliyetlerinin bir kısmını karşılamak üzere kullanılan finansal kaynakların %42'sini oluşturmuştur.

4.3 Değer Yaratım Araçları

Altyapı ve ulaşım hizmetlerine yapılan kamu yatırımları, kentsel gelişim için bir ön koşuldur ve özellikle yeni yerleşim alanlarındaki toplu taşıma erişilebilirliğini artırmayı amaçlayan toplu taşıma odaklı gelişim açısından büyük öneme sahiptir. Bu yatırımlar, ulaşım noktaları çevresindeki arazi ve gayrimenkul değerlerinin artmasına katkıda bulunarak özel mülk sahiplerine ek faydalar sağlamaktadır.

Öte yandan, yeni konut projeleri daha fazla araç trafiğine yol açmakta ve toplu taşıma hizmetlerine olan talebi artırmaktadır. Bu durum, yerel yönetimler tarafından sağlanan altyapı üzerinde giderek daha fazla baskı oluşturmakta; buna karşın yerel yönetimler, verdikleri imar izinleriyle yarattıkları katma değerden yeterince faydalanamamaktadır.

Son yıllarda, Avrupa başta olmak üzere dünya genelindeki birçok şehir, gerçekleştirdikleri projelerin yarattığı ek değerin bir kısmını, bu projelerden en çok fayda sağlayan mülk sahipleri ve arazi geliştiricilerden tahsil etmek amacıyla çeşitli yöntemler kullanmaya başlamıştır. Altyapı ve kamu hizmetlerinin geliştirilmesinden ve/veya sunulmasından fayda sağlayanların, bunun karşılığında mali katkı sağlamaları gerektiği görüşü, dünya genelinde yaygın bir şekilde kabul edilmekte ve desteklenmektedir. Bu bağlamda, değer yaratım mekanizmaları, arazi ve gayrimenkul değerlerindeki artışı, toplu taşıma hizmetlerinin sunulmasıyla ilişkilendirmektedir.

Türkiye'deki belediyeler, planlama ve imar değişiklikleri neticesinde artacak olan vergi gelirlerini, ulaşım projelerinin finansmanında kullanabilirler. Değer yaratımı, geliştirici yükümlülükleri veya etki ücretleri gibi finansal ve düzenleyici araçlarla sağlanabilir. Uygulanacak model ise, projenin hangi aşamasında gelir elde edileceğine ve ödemeleri üstlenecek taraflara bağlı olarak değişiklik gösterecektir.

Arazi Damga Vergisi

2003 yılında İngiltere ve Kuzey İrlanda'da yürürlüğe giren arazi damga vergisi, arazi değerlerindeki artışı kamuya geri kazandırmak amacıyla kullanılan bir yöntemdir. Bu vergi, belirli bir değerin üzerindeki gayrimenkul alımlarında tahsil edilir ve toplu taşıma hizmetlerinden fayda sağlayan bölgelerde uygulanabilir. Uygulamanın temel dayanağını ise, yüksek kaliteli toplu taşıma hizmetlerinin bölgedeki arazi değerlerini artırdığı ve bu doğrultuda, arazi sahiplerinin sağladığı faydanın bir kısmının arazi damga vergisi aracılığıyla kamuya geri kazandırılması gerektiği düşüncesi oluşturmaktadır (Sintropher, 2015).

Arazi damga vergisi, yalnızca belediye bütçesine katkı sağlamakla kalmaz; aynı zamanda, toplanan gelirler sürdürülebilir kentsel gelişimi destekleyecek tedbirlerin finansmanında da kullanılabilir (Transport for London, 2017, s.39). Bu noktada başvurulabilecek bir diğer yöntem, vergi oranlarının farklılık gösterdiği ücretlendirme bölgelerinin oluşturulmasıdır. Bu bölgeler, belirli bir mesafe ölçütü veya isokron kullanılarak tanımlanabilir; örneğin, belirli bir yürüme mesafesi baz alınabilir. 2019 yılında, Türkiye'de Emlak Vergisi Kanunu'nda yapılan bir değişiklikle, değeri belirli bir seviyenin üzerindeki konutlar için benzer bir vergi uygulanmaya başlanmış ve bu vergi her yıl tahsil edilmek üzere düzenlenmiştir. Ancak, söz konusu vergi merkezi hükümet tarafından toplanmakta olup, belediyelerin bu gelir kaynağına doğrudan erişimi bulunmamaktadır.

Hareketlilik Vergileri

Barselona Metropoliten Bölgesi, başta bölgedeki bağlantısallığı, hareketliliği ve işlevselliği artırmak amacıyla vergi toplamaktadır. Bu vergi, gayrimenkul değeri üzerinden alınmakta ve kadastro değeri esas alınarak hesaplanmaktadır. Toplanan gelir, toplu taşıma sistemine yatırılmakta ve sistemin daha geniş bir alanda, daha uzun süreli hizmet verebilmesi, sefer sıklığının artırılması, bilet sistemlerinin entegre edilmesi ve bilet fiyatlarının sübvanse edilmesi gibi amaçlarla kullanılmaktadır. Barselona Metropoliten Bölgesi'nin 2019 yılında metropol vergisinden 123 milyon avro gelir elde ettiği tahmin edilmektedir. Elde edilen bu gelirler, sürekli bir nitelik taşıması nedeniyle, hem altyapı varlıklarının inşası hem de toplu taşıma sisteminin işletilmesi ve bakımı için harcanabilmektedir.[1]

İsteğe Bağlı Katkı

Özel mülkiyet değerlerindeki artış, mülk sahiplerinin gönüllü olarak yapacakları doğrudan katkılar veya yatırımın finansmanına sağlayacakları destek aracılığıyla kamusal bir kazanca dönüştürülebilir. Bu tür isteğe bağlı katkılar, geliştiriciler veya mülk sahipleri ile yerel yönetim arasında yapılan bir anlaşmaya dayanır. Anlaşma çerçevesinde, geliştiriciler veya mülk sahipleri, kamu tarafından yürütülen altyapı projelerinin maliyetlerine gönüllü olarak katkıda bulunur. Geliştirici veya mülk sahibi, altyapı projesinden elde edeceği faydanın, yapacağı katkının değerinden fazla olacağına kanaat getirirse, projeye gönüllü olarak katkıda bulunur. İsteğe bağlı katkılar, genellikle bir defaya mahsus ödemeler olduğundan, uzun vadeli işletme giderlerini karşılamak yerine altyapı inşasının finansmanı için kullanılır.

Geliştirici yükümlülükleri de benzer şekilde işler. Bu yükümlülükler, geliştiricinin altyapıyı doğrudan inşa etmesini veya kamu otoriteleri tarafından yapılan altyapı iyileştirmeleri için ödeme yapmasını gerektirir. Ödeme, bir kereye mahsus olacak şekilde ayni ya da nakdi olarak yapılır. Örneğin, geliştiricilerden, toplu taşıma aktarma noktalarına bağlanan mahallelerde bisiklet yolları inşa etmeleri talep edilebilir. Altyapının genişletilmesi veya ek kapasite sağlanması gereken durumlarda ise geliştiricilerden etki ücreti alınabilir (GFDRR, 2020).

Geliştirme Katkı Payları, İmar Yükümlülükleri ve Topluluk Altyapı Katkı Payları

Yeni gelişim alanlarına yönelik verilen imar izinleri, genellikle ilgili bölgedeki arazi değerlerinde artışa yol açmaktadır. Ancak bu değer artışından çoğunlukla arazi sahipleri veya geliştiriciler fayda sağlamaktadır. İngiltere ve Galler'de, imar yükümlükleri ve topluluk altyapı katkı payı gibi çeşitli uygulamalar hayata geçirilmiştir. İmar izinleri karşılığında peşin olarak tahsil edilen bu katkı payları, yeni konut projelerinin bölge ve toplum üzerinde yaratabileceği olumsuz dışsallıkların yönetilmesine yönelik gelir sağlamaktadır.

- İmar yükümlülükleri, yeni konut projelerinin proje alanına özgü etkilerini hafifletmeyi amaçlar. Bu yükümlülükler, sabit vergi üzerinden alınabileceği gibi, geliştirici ile kamu kurumu arasında doğrudan müzakere yoluyla da belirlenebilir. İmar yükümlülükleri çerçevesinde, arazi kullanımına dair koşullar belirlenebilir veya sınırlamalar getirilebilir.

[1] https://www.metropoliabierta.com/el-pulso-de-la-ciudad/movilidad/confirmado-transporte-sera-mas-barato-barcelona_11008_102.html

Örneğin, geliştiriciye uygun fiyatlı konut inşa etme zorunluluğu getirilebileceği gibi, proje nedeniyle oluşan kayıplar ve zararlar (örn. açık alan kaybı) için tazminat ödemesi talep edilebilir. Ayrıca, projenin çevre üzerindeki olumsuz etkilerini hafifletmek amacıyla toplu taşıma hatlarının genişletmesi, bisiklet veya yaya yollarının inşa edilmesi gibi ilave şartlar da getirilebilir.

- Topluluk Altyapı Katkı Payı: İmar yükümlülükleri, bir projenin planlama açısından kabul edilebilir olmasını sağlamayı amaçlarken, topluluk altyapı katkı yalnızca tek bir projeyi değil, daha geniş bir bölgeyi ve daha kapsamlı bir gelişim bağlamını hedef alır. Toplanan altyapı katkı payları, toplu taşıma, yol, okul ve sağlık tesisleri gibi alanlarda kullanılır. Bu bağlamda, topluluk altyapı katkı payı ve imar yükümlülükleri birbirini tamamlayıcı şekilde uygulanabilir. Topluluk altyapı katkı payı uygulamasının yürürlükte olduğu bölgelerde, imar yükümlülüklerinin yalnızca belirli bir alanla doğrudan ilişkili olan konulara indirgenmesi gerekir (CIL Review Team, 2015). Yeni inşa edilecek kat alanları için sabit bir ücret alınır. Ücretlendirme oranları, projenin büyüklüğü, kullanım amacı ve konum gibi faktörler doğrultusunda her durum için özel olarak belirlenir. Bu ücretler, projeden elde edilecek toplam gelirin önceden hesaplanabilmesi için henüz planlama aşamasında saptanır. İlgili ücret, yerel yönetim tarafından gönderilen bildirimin ardından, proje başlangıç tarihinden itibaren faturalandırılır ve ödeme için son tarih faturada belirtilir.

- Türkiye'de imar değişiklikleri sonucunda arazi değerlerinde meydana gelen artışın kamu bütçesine kazandırılması amacıyla 2020 yılında İmar Kanunu'nda bir düzenleme yapılmıştır. Ancak ödemeler, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın yerel birimlerine yapıldığından, bu gelir belediye bütçelerine doğrudan yansımamaktadır. Ulaşım yatırımlarının finansmanı söz konusu olduğunda ise, ilgili düzenleme kamuya ait arazilerde gerçekleştirilen yatırımları muaf tutmakta; dolayısıyla, bu tür müdahalelerden kaynaklanan değer artışlarını potansiyel olarak kapsam dışı bırakmaktadır.

Şehir Örneği: Birleşik Krallık, Birmingham'daki Planlama Katkıları ve Topluluk Altyapı Katkı Payları

Birmingham Belediye Meclisi tarafından hazırlanan SKUP belgesi (Birmingham Connected), Birmingham Gelişim Planı'nda yer alan politikaların uygulanmasına destek olmak amacıyla geliştirilmiştir. Planlama katkıları, gelişimden elde edilen gelirlerle finansman sağlamak için kullanılan bir mekanizmadır. Birmingham örneğinde, iki ayrı fon mekanizması bir arada kullanılmaktadır:

- İlki, 1990 tarihli Şehir ve Kırsal Planlama Kanunu'nun 106. Bölümü uyarınca, imar izinleri verildiğinde mülk sahipleriyle yapılan anlaşmalar sonucunda ortaya çıkan yükümlülüklerdir. Bu yükümlülükler, gelişimin olası olumsuz etkilerini hafifletmek veya telafi etmek amacıyla belirli fonların sağlanmasını şart koşmaktadır. Örneğin, şehir merkezinde yeni bir ofis bölgesinin oluşturulması durumunda sürdürülebilir ulaşım planı hazırlanması veya yeni inşa edilecek okulun yanına yeni bir yaya geçidi inşa edilmesi gibi tedbirler talep edilebilmektedir. Her anlaşma hukuken bağlayıcıdır ve kaynakların, sözleşmede belirtilen amaç doğrultusunda ve belirli bir süre içerisinde kullanılması gerekmektedir.

- İkinci mekanizma ise, uygulanabilirliği göz önünde bulundurularak yalnızca belirli bölgelerde ve türdeki gelişim projeleri için devreye alınan Topluluk Altyapı Katkı Payı'dır. Toplanan katkı paylarının %80'i, Kalkınma Planı'nın uygulanmasını destekleyecek stratejik altyapı projelerine ayrılırken, %15'i gelişimin gerçekleştiği mahallelere aktarılmakta, kalan %5'lik kısmı ise fonların yönetimi ve idaresi için kullanılmaktadır.

S106 fonları, Birmingham Bisiklet Devrimi'ne önemli katkılar sağlamış; bu kapsamda, arazi dışındaki bisiklet yolları yeniden asfaltlanmış, yeni bisiklet yolları yapılmış ve bisikletli dostu yol geçişleri tasarlanmıştır. Planlama katkıları, oldukça yerleşik ve etkili bir araç olmakla birlikte, kaynakların belirli alanlardaki belirli projelere tahsis edilmesi, büyük ölçekli altyapı yatırımlarının tam finansmanını sağlama açısından sınırlayıcı olabilmektedir.

Öte yandan, toplanan topluluk altyapı katkı payları, daha geniş bir finansman paketi kapsamında Perry Barr tren istasyonunun yeniden geliştirilmesi için tahsis edilmiştir. Bu yatırım, hem Commonwealth Oyunları öncesi istasyon kapasitesini artırmayı hem de oyunlar sonrasında bölgede inşa edilecek yeni konutların yaratacağı talebi karşılamayı hedeflemektedir. Topluluk altyapı katkı payı, çok daha esnek bir araç olup, nispeten kısa sürede yüksek miktarda kaynak yaratma imkânı sunmaktadır. Buna karşılık, uygulanması maliyetlidir ve bir yılı aşkın bir süre alabilmektedir. Ayrıca, topluluk altyapı katkı payı oranlarının piyasa koşullarına göre güncellenmesinin zaman alması, toplanması öngörülen azami kaynağın tam olarak elde edilememesine yol açabilmektedir.

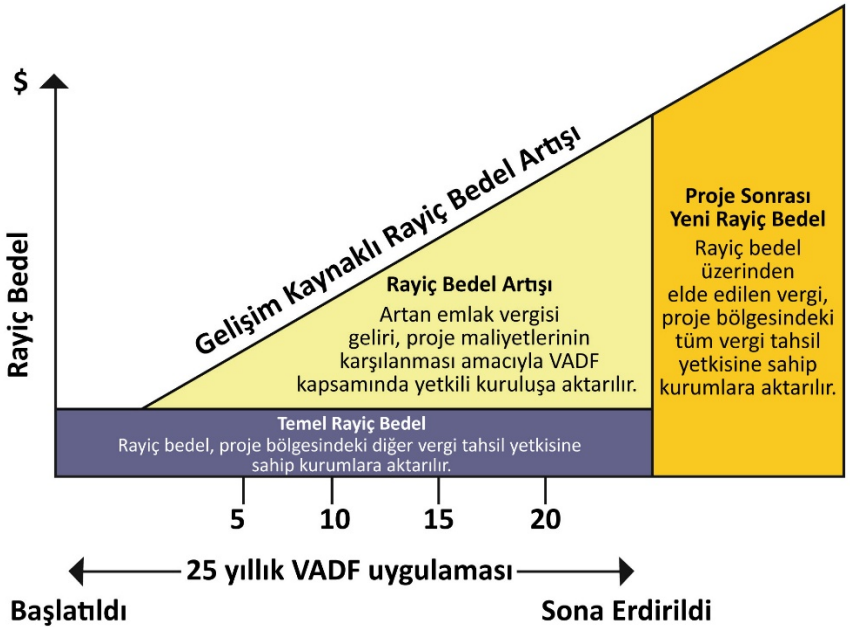
Bu nedenle, S106 veya topluluk altyapı katkı payı uygulamalarının hayata geçirilmesinden önce projelerin ekonomik açıdan uygulanabilirliğinin değerlendirilmesi gerekir. Bu aşamada, bireysel planlama başvuruları öncesinde uygulanabilirlik değerlendirmelerinin yapılması, S106 katkılarının en üst düzeye çıkartılması ve topluluk altyapı katkı payı için uygun bir ücret tarifesinin oluşturulması için uzman desteğine ihtiyaç duyulabilir.

Geliştirme ve değer yaratım katkı payları, yalnızca bir kez tahsil edilen ve tekrar etmeyen mali yükümlülüklerdir. Bu tür kaynaklar, yeni gelişim alanlarındaki ulaşım altyapısının finansmanında kullanılabilir. Buna karşın, mevcut hizmet ve varlıkların bakımı, işletilmesi ve yenilenmesi için uygun değildir. Geliştirme katkı payı uygulaması, kent çeperlerindeki alanların gelişimini teşvik ederek kentsel yayılmaya yol açtığı gerekçesiyle eleştirilere konu olmaktadır. Öte yandan, geliştirme katkı payları, merkez belediyelerin hinterlandında toplu taşıma odaklı gelişim yaklaşımının da bir parçası olabilir. Bu durum, hem işlevsel kentsel alandaki belediyeler arasında hem de mekân ve ulaşım planlama birimleri arasında yakın iş birliğini gerekli kılmaktadır.

Vergi Artışına Dayalı Finansman

Vergi Artışına Dayalı Finansman, yerel düzeyde elde edilen ek gelirlerin, belirli bir kentsel yenileme bölgesine kamu tarafından yapılacak altyapı yatırımları için kullanılmasına olanak tanıyan bir finansman mekanizmasıdır. Bu mekanizma, Kaliforniya'daki kentsel alanları rehabilite etmek amacıyla oluşturulmuştur (Haider ve Donaldson, 2016). Vergi Artışına Dayalı Finansman, kamu sektörünün altyapı geliştirme gibi projelerin finansmanını sağlamak amacıyla borçlanması esasına dayanır. Borç geri ödemeleri, projenin uygulanmaması halinde oluşmayacak olan vergi gelirlerinin (örn. emlak vergileri) ayrılmış kısmından karşılanır.

Bu mekanizma, belirli bir alandaki mülklerin, yapılan altyapı geliştirmelerinden fayda sağlayacağı ilkesine dayanır. Gerçek emlak vergisi seviyesinin, gelişimle birlikte arazi değerlerindeki artışa paralel olarak yükselmesi beklenirken, yerel vergi otoritesi tarafından alınan emlak vergileri 25 yıl gibi bir süre boyunca sabit tutulur. Bu süre zarfında, artan emlak vergileri ile sabitlenen vergi seviyesi arasındaki fark, Vergi Artışına Dayalı Finansman mekanizmasını yöneten otoriteye aktarılır ve altyapı inşası için alınan borcun geri ödenmesinde kullanılır. Şehirler, belirli bölgelerdeki toplu taşıma ve motorsuz ulaşımı altyapısını geliştirmek amacıyla vergi artışına dayalı finansman başvurusunda bulunabilir. Bununla birlikte, yapılan değerlendirmeler, arabasız bölgelerin şehir sakinlerinin yaşam kalitesini önemli ölçüde artırarak emlak fiyatlarında artışa yol açtığını ortaya koymaktadır.



Şekil 3. Vergi Artışına Dayalı Finansman (VADF) Modeli (Haider ve Donaldson, 2016)3

Vergi Artışına Dayalı Finansman bölgelerinin kurulması, yüksek talep gören alanlar için uygun bir seçenek olabilir. Ancak bu finansman modelinin başarılı olabilmesi için, emlak değerlerindeki artışın, yatırım yapılacak kamu mallarının finansmanı için yeterli vergi gelirini sağlaması gerekmektedir. Aksi takdirde, yatırımların belediye tarafından çapraz sübvanse edilmesi gerekebilir. Bu mekanizmanın etkin bir şekilde işlemesi için, vergi gelirlerinin yalnızca belirli amaçlar için kullanılmasının güvence altına alınması ve vergi teminatlı borçların oluşturulabilmesi adına hukuki bir zemin sağlanması gerekmektedir. Ancak, Türkiye'deki mevzuatta bu konulara ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

Şehir Örneği: Edinburgh St James Büyüme Hızlandırıcı Modeli

Vergi Artışına Dayalı Finansman, belirli bir kentsel alanın gelişimini destekleyen altyapı projelerinin yeniden finansmanını sağlamak amacıyla hâlihazırda İskoçya'da denenmektedir. Scottish Futures Trust, bu modelle ilgili bir dizi rehber yayımlamıştır:
https://www.scottishfuturestrust.org.uk/publications/tag/tif

Büyüme Hızlandırıcı Modeli, İskoçya'nın Edinburgh kentinde pilot olarak uygulanmakta olan Vergi Artışına Dayalı Finansman modelinin bir varyantıdır. Bu model, Edinburgh Belediye Meclisi, İskoçya Hükümeti ve St James Quarter arasındaki bir dizi iş birliği düzenlemesinden oluşmaktadır.

Edinburgh Büyüme Hızlandırıcı Modeli kapsamında yapılacak varlıkların toplam maliyeti 61 milyon sterline ulaşmaktadır. Bu kapsamda, Picardy Place kavşağı yeniden inşa edilerek trafik akışları iyileştirilecek, ayrıca yaya yolları, ayrılmış bisiklet yolları ve kamusal alanlar geliştirilecektir. Ayrıca, şehir merkezindeki motorlu taşıt trafiğini azaltmak amacıyla korunaklı bir tramvay hattı uzantısı ve yeni bir tramvay/otobüs aktarma merkezinin inşa edilmesine yönelik düzenlemeler de planlanmaktadır. Toplam 61 milyon sterlinlik bütçe, enerji merkezi kurulumu ve çevredeki yolların iyileştirilmesi gibi diğer altyapı çalışmaları için de kullanılacaktır. Edinburgh Büyüme Hızlandırıcı Modeli, Edinburgh'un Doğu Bölgesi'nde 850 milyon sterlinlik bir yenileme öngören Edinburgh St James projesini desteklemektedir. Bu proje sayesinde, yeni perakende ve eğlence alanları, oteller ve konutlar sunulacak; böylelikle yüzlerce yeni iş imkânı yaratılacak ve Edinburgh şehir merkezine önemli sayıda ziyaretçi çekilecektir.

Büyüme Hızlandırıcı Modeli, Vergi Artışına Dayalı Finansman modeliyle aynı temel prensibe dayanmaktadır: Büyümeyi teşvik edecek varlıklara yatırım yapmak için borç alınmakta ve bu yatırımdan elde edilen gelir, borcun geri ödenmesinde kullanılmaktadır. Edinburgh Belediye Meclisi, hedeflere ulaşılması durumunda borcun geri ödemesi için İskoçya Hükümeti'nden yıllık mali destek alacaktır.

Bununla birlikte, Büyüme Hızlandırıcı Modeli'nin kendine özgü bazı özellikleri de bulunmaktadır. İlk olarak, İskoçya Hükümeti tarafından Belediye Meclisi'ne sağlanan mali destek yalnızca vergi gelirlerindeki artışa dayanmamakta, aynı zamanda Belediye Meclisi'nin istihdam ve eğitim gibi finansal olmayan hedefleri yerine getirmesi de beklenmektedir. İkinci olarak, özel sektör sürekli olarak finansal katkıda bulunmaktadır. Özel geliştirici, büyüme varlıklarından elde ettiği kazançlar karşılığında borçların geri ödemesine katkı sağlamak amacıyla Belediye Meclisi'ne ödeme yapmakta ve elde ettiği yüksek kârların bir kısmını da kamu sektörüyle paylaşmaktadır. Bununla birlikte, varlıkların teslim maliyeti düştükçe, İskoçya Hükümeti ve özel geliştirici tarafından Belediye Meclisi'ne yapılan ödemelerin miktarı da azalacaktır. Bu durum, geliştiriciyi maliyetlerini düşürmek için çaba göstermeye teşvik etmektedir.

4.4 Halk Onayına Tabi Ek Satış Vergileri

Amerika Birleşik Devletleri'ndeki birkaç şehir ve bölge, ulaşım projelerini finanse etmek amacıyla halk onayına tabi ek satış vergilerini devreye almıştır. Bu bölgeler, belirli bir süre boyunca satış vergilerine ek olarak bir vergi almaktadır (örn. 10 yıl boyunca %1). Elde edilen gelirler yerel olarak kullanılmakta ve önceden belirlenmiş bir proje listesindeki ulaşım iyileştirmelerini finanse etmek için ayrılmaktadır. Bu tür vergiler, yalnızca halkın onayı alındıktan sonra uygulanabilmekte ve gelirlerin hangi amaçla kullanılacağı, genellikle yetkili ulaşım otoritesi tarafından izlenmektedir. Avrupa Birliği'ndeki yerel yönetimlerin bu tür vergileri uygulama yetkisi ise, Üye Devlet düzeyinde ele alınması gereken bir konudur.

Türkiye'nin Farklı Şehirlerinden Örnekler

İzmir

İzmir Büyükşehir Belediyesi, sürdürülebilir ulaşım politikasını yapılandırılmış finansman mekanizmalarıyla birleştirme konusunda öncü bir rol üstlenmiştir. Konak ve Karşıyaka tramvay hatlarının geliştirilmesi, elektrikli otobüslerin temini ve BISIM bisiklet paylaşım sisteminin hayata geçirilmesi; uluslararası krediler, belediye katkıları ve İLBANK aracılığıyla sağlanan ulusal desteklerin birleşimiyle finanse edilmiştir. Buna paralel olarak, İzmir gelecekteki yatırım önceliklerini daha geniş iklim ve hareketlilik hedefleri doğrultusunda şekillendirmesi beklenen Sürdürülebilir Kentsel Hareketlilik Planı (SKUP) ve Sürdürülebilir Enerji ve İklim Eylem Planı (SECAP) hazırlamıştır.

İstanbul

İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 2023 yılında Türkiye'nin ilk yeşil belediye Eurotahvilini (green Eurobond) ihraç ederek beş yıl vadeli 715 milyon ABD doları tutarında kaynak sağlamıştır. Tahvil, yatırımcılar tarafından büyük ilgi görmüş ve aşırı talep alarak uluslararası yatırımcıların güvenini açıkça ortaya koymuştur. Elde edilen gelirler, metro hattı inşaatı ve sıfır emisyonlu araçların temini gibi temiz ulaşım projelerine ayrılmıştır. Bu ihraç, belediyeler düzeyinde yeşil finansman alanında önemli bir dönüm noktası oluşturmuş ve İstanbul'u sürdürülebilir altyapı yatırımlarında öne çıkan bir aktör haline getirmiştir.

Konya

Konya Büyükşehir Belediyesi, sürdürülebilir hareketlilik vizyonu doğrultusunda hafif raylı sistemini stratejik bir yaklaşımla genişletmiş ve kapsamlı bir bisiklet yolu ağı oluşturmuştur. Ulusal ve yerel kaynakların yanı sıra, düşük karbonlu ve kapsayıcı kentsel ulaşımı destekleyen yatırımlar için uluslararası finansman ve teknik iş birliklerinden de faydalanmıştır. Bu çeşitlendirilmiş finansman kaynakları ve uzun vadeli planlama yaklaşımı, sürdürülebilir altyapı yatırımlarının hayata geçirilmesinde yapısal ve sistematik bir yaklaşımı ortaya koymaktadır. Konya'nın deneyimi, kurumsal istikrar ve uygulama kapasitesinin, bu El Kitabı'nda sunulan yeşil finansman araçlarıyla gelecekteki iş birliklerine sağlam bir zemin hazırlayabileceğini göstermektedir.

Türkiye'deki Mevcut Kısıtlar

Yukarıda açıklanan mekanizmalar uluslararası alanda etkinliğini kanıtlamış olsa da, Türkiye'deki mevcut yasal çerçeve nedeniyle uygulanabilirlikleri sınırlıdır. Türkiye'de yerel yönetimler, Anayasa gereği kendi başlarına yeni vergiler koyamamakta veya mevcut vergi oranlarını değiştirememektedir. Tüm gelir kaynaklarının ulusal mevzuatla tanımlanması zorunludur; bu durum, yerel yönetimlerin gelir kaynaklarını çeşitlendirme imkânlarını büyük ölçüde kısıtlamaktadır. Yerel yönetimler, merkezi hükümetten açıkça yetki almadıkça, yerel satış vergisi veya çevre harcı gibi uygulamaları hayata geçirememektedir. Bu nedenle, birçok ülkede yaygın olarak kullanılan yerel satış vergisi ya da emisyona dayalı ek ücret gibi finansman araçları, mevcut yasal düzenlemeler çerçevesinde günümüz itibarıyla Türkiye'de uygulanabilir değildir.

5. Ulusal Düzeyde Finansman

Merkezi hükümet veya eyalet/bölge yönetimlerinden belediyelere yapılan mali transferler, genellikle toplu taşıma hizmetlerinin işletme giderlerini sübvanse etmek için kullanılmaktadır. Bunun yanı sıra, bazı merkezi hükümetler, projeler, araştırma ve geliştirme (Ar-Ge) faaliyetleri veya düşük karbon teknolojilerinin pazara yayılmasını desteklemek gibi çeşitli amaçlar için hibe ve finansman programları sunmaktadır. Hibe alabilmek için genellikle belirli şartların yerine getirilmesi gerekmektedir. Örneğin, belediyenin projeye kendi bütçesinden veya diğer finansman kaynaklarından katkı sağlaması talep edilebilmektedir.

Çeşitli kaynaklardan temin edilen fonlar, stratejik bir yaklaşımla sürdürülebilir ulaşım projelerine yönlendirilebilmektedir. Örneğin İLBANK, kendi sermayesini ulusal ve uluslararası diğer kaynaklarla birleştirerek Türkiye'deki belediyelere yürüme, bisiklet ve toplu taşıma gibi sürdürülebilir ulaşım projelerine yönelik avantajlı koşullarda finansal destek sunabilmektedir. Tüm belediyelerin hissedar olduğu ve devlet adına belediyelere finansal kaynak sağlayan bir aracı kuruluş olarak faaliyet gösteren İLBANK, kooperatif bir sermaye yapısına sahiptir. Banka, yerel para birimiyle yapılan finansmanı kendi sermayesinden sağlarken, yabancı para birimiyle gerçekleştirilen finansman desteği ise Uluslararası Finans Kuruluşları tarafından temin edilmektedir. Yabancı finansman için Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından garanti sağlanmakta ve temin edilen kaynaklar şehir yatırımları ve sektör odaklı projeler için kullanılmaktadır. İLBANK, borç alan belediyenin genel finansman bütçesi karşılığında, belediyelerin merkezi hükümetten aldığı yıllık mali transferin %40'ına kadar olan kısmı için borç ödeme (borç servisi) kredisi sağlamaktadır. Ayrıca, İLBANK, bu transferi kesme hakkına da sahiptir.

İLBANK, geçmişteki su sektörü odaklı geleneksel yatırım politikasından farklı olarak, sürdürülebilir kentsel ulaşım yatırımları çerçevesinde belediyelere bisiklet yolu projeleri için de finansal destek sunmaya başlamıştır. Banka, sürdürülebilirlik odaklı projelere finansman sağlamak amacıyla uluslararası finans kuruluşlarıyla iş birliği yapmaktadır. Bu bağlamda, Avrupa Yatırım Bankası'nın "Kentsel Ulaşım ve Çevre Kredisi," İslam Kalkınma Bankası'nın "Kentsel Ulaşım Programı" ve Dünya Bankası ile birlikte yürütülen "Sürdürülebilir Şehirler Programı" gibi kredi paketlerini belediyelerin kullanımına sunmaktadır.

Ayrıca, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, belirli raylı sistem projelerine proje bazında destek sağlamakta, her bir proje ayrı olarak değerlendirilip uygunluk durumuna göre Kamu Yatırım Programı'na dahil edilmektedir. Bu projeler tamamlandığında ise, işletme ve yönetim sorumluluğu ilgili belediyeye devredilmektedir. Benzer şekilde, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, sürdürülebilir ulaşım projelerini yerel düzeyde teşvik etmek amacıyla belirli bisiklet yolu projeleri için destek sağlamaktadır. Ancak, tüm bu müdahaleler, planlı veya sistematik bir finansman çerçevesine dayanmamakta, her proje bireysel olarak değerlendirilip onaylanmaktadır.

Örnek: İngiltere'deki Yerel Ulaşım Sürdürülebilirlik Fonu (LSTF)

LSTF, İngiltere'deki sürdürülebilir ulaşım projelerini finanse etmek amacıyla oluşturulmuş bir programdır. Şehirler, rekabetçi çağrılar kapsamında küçük ve büyük ölçekli (>£5m) projeleri için finansman başvurusunda bulunabilmektedir. Programın ana hedefleri şunlardır:

1. Yerel ekonomiyi desteklemek ve ekonomik kalkınmayı teşvik etmek amacıyla trafik sıkışıklığını azaltmak, yolculuk sürelerini daha öngörülebilir hale getirmek, istihdam olanaklarına ve diğer hizmetlere erişimi artırmak
2. Sürdürülebilir hareketlilik türlerine geçişi teşvik ederek karbon emisyonlarını azaltmak. LSTF programı, Temmuz 2011'den Mart 2015'e kadar sürmüş ve ardından Mart 2016'ya kadar bir yıl daha uzatılmıştır. Bu süre zarfında, 96 projeye toplamda 540 milyon sterlin finansman sağlanmıştır (Sloman ve diğerleri, 2018).

İLBANK'ın yanı sıra, Türkiye'deki yerel ticari bankalar da belediyelere yurt içi kredi imkânı sunmaktadır. Bu krediler, genellikle uzun vadeli yatırım kredilerine kıyasla daha kısa geri ödeme süresine sahiptir ve çoğunlukla üç yılı aşmayan vadelerle sağlanmaktadır. Yurt içi krediler, ağırlıklı olarak mal ve araç alımı gibi harcamalarda kullanılmaktadır. Ticari bankalar, belediyelere kredi verirken bazı durumlarda İLBANK'tan teminat talep ederek kredilerini kesinti mekanizması yoluyla güvence altına almaktadır. Ancak, ticari bankaların bu alandaki pazar payının oldukça sınırlı olduğu ve belediye kredilerinin toplam bankacılık sektörü kredilerinin yalnızca %2'sine karşılık geldiği göz önünde bulundurulmalıdır. Bunun başlıca nedenleri, ticari bankaların belediye finansmanına yönelik özel bir uzmanlık geliştirmemiş olmaları ve İLBANK'ın kâr amacı gütmeyen iş modeli ile yarı-egemen statüsü sayesinde ticari bankalara kıyasla daha rekabetçi finansman koşulları sunabilmesidir.

Örnek: Almanya Ulusal Elektrikli Otobüs Fon Programı

Almanya Federal Çevre Bakanlığı, yerel yönetimlerin ve toplu taşıma işletmecilerinin elektrikli ve şarj edilebilir elektrikli otobüs alımlarını desteklemek amacıyla yaklaşık 300 milyon avro tutarında bir fon oluşturmuştur. 2018-2022 yılları arasında yürütülen bu programda, geleneksel dizel yakıtlı otobüslere kıyasla daha pahalı olan elektrikli otobüslerin ek yatırım maliyetlerinin %80'i, şarj edilebilir hibrit otobüsler için ise maliyetlerin %40'ı karşılanmıştır.

Ayrıca, elektrikli otobüslerin işletmeye alınabilmesi için gerekli olan şarj altyapısı ile eğitim kursları ve atölye tesisleri gibi diğer destekleyici unsurlar için de finansal destek sağlanmıştır. En yüksek faydanın sağlanabilmesi amacıyla, hava kirliliği sınır değerlerinin aşıldığı şehirler ve bölgeler öncelikli olarak desteklenmiştir.

Zero Emission Urban Bus System (ZeEUS, 2017) projesine ilişkin bir raporda, Almanya, İtalya, Polonya, İspanya, İsveç ve Birleşik Krallık'ta elektrikli otobüslerin pazar payını artırmaya yönelik başlatılan ulusal programlar ele alınmaktadır. Çoğu AB Üye Devleti (ve birçok bölge), Sürdürülebilir Kentsel Hareketlilik Planlarının hazırlanmasına yönelik finansman programları oluşturmuştur (bkz. Durlin 2018, Bölüm 3.3.3). Hareketlilik alanındaki bu finansman programları, genellikle sera gazı emisyon hedeflerine ulaşmak, iklim değişikliğine uyum sağlamak veya hava kalitesi standartlarını karşılamak gibi çevresel amaçlara hizmet ettiğinden, çoğunlukla Çevre Bakanlıkları tarafından yürütülmektedir.

6. AB Fon ve Finansman Kaynakları

Avrupa Komisyonu, sürdürülebilir hareketlilik tedbirlerinin (eş) finansmanında kullanılabilecek çeşitli girişimler ve programlar hayata geçirmiştir. Bu programlar öncelikli olarak AB Üye Devletlerine yönelik olmakla birlikte, Türkiye de bu programların bir kısmından faydalanabilmektedir. AB fon programları genellikle tramvay hattı inşası veya otobüs temini gibi altyapı yatırımlarına katkı sağlamakta, altyapı ve hizmetlerin işletme maliyetlerine ise nadiren destek sunmaktadır. Türkiye, hem Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA III 2021-2027) hem de Avrupa Sürdürülebilir Kalkınma Fonu Artı (EFSD+) kapsamında AB tarafından sağlanan mali desteklerden faydalanma hakkına sahiptir. EFSD+'nin öncelikli alanlarındaki (Yeşil Mutabakat, Küresel Geçit ve İnsana Yakışır İşler) kamu ve özel sektör yatırımlarını desteklemek amacıyla 2022 yılında Türkiye Yatırım Platformu kurulmuştur.[2]

Türkiye'deki Sürdürülebilir Kentsel Hareketlilik Projeleri için AB Kaynaklı Fon Seçenekleri

- Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA-III), AB'ye katlım sürecindeki ülkelerdeki reformları desteklemek amacıyla sağlanan bir mali araçtır ve Türkiye'nin AB müktesebatını uygulama kapasitesini geliştirmeyi amaçlamaktadır. Ulaşım alanında ise, Türkiye'nin Trans-Avrupa Ulaştırma Ağı (TEN-T) demiryolu ağına entegrasyonunun sağlanması ve sürdürülebilir, düşük karbonlu, akıllı ve güvenli ulaşım sistemlerinin geliştirilmesi amaçlanmaktadır. Her yıl belirli eylem planları ve projeler için teklif çağrıları yapılmaktadır. Örneğin, İzmir Sürdürülebilir Enerji ve İklim Eylem Planı, IPA fonlarıyla finanse edilmektedir. IPA III kapsamında 2021-2027 dönemi için aşağıdaki faaliyetler (C1.1-4) planlanmaktadır: kent içi toplu taşıma; motorsuz ulaşım altyapısı; küçük ölçekli toplu taşıma hizmetleri, kentsel ulaşımda modlar arası entegrasyon; akıllı ve pilot projeler; temiz ve düşük karbonlu toplu taşıma araçları/filoları. Fonlar, AB Türkiye Delegasyonu tarafından yönetilmektedir.

- IPA-III kapsamında finanse edilen Sürdürülebilir Kentsel Hareketlilik ve Güvenilir Ulaştırma Projesi (SUMART) Eylem Belgesi, AB ile Fransız Kalkınma Ajansı tarafından ortaklaşa yürütülmektedir. Bu program, Türkiye'deki belediyelerin sürdürülebilir ve akıllı hareketlilik hizmetlerini geliştirme çabalarını desteklemeyi ve kolaylaştırmayı amaçlamaktadır. Fransız Kalkınma Ajansı'nın 200 milyon avroya varan kredi programına AB, 15 milyon avro değerinde hibe desteğiyle katkıda bulunacaktır. Hibe finansmanının uygulanmasından, yetkilendirilmiş kurum olan Fransız Kalkınma Ajansı sorumlu olacaktır. Program çerçevesinde, kentsel hareketlilik sektöründeki çeşitli yatırım alanları desteklenmektedir: toplu taşıma sistemleri (BRT, raylı sistemler); otopark yönetimi; sıkışıklık ücretlendirmesi; elektrikli otobüsler ve şarj ağları; bisiklet ve yaya ağları; toplu taşıma altyapısını güçlendirmeye yönelik yatırımlar; yeşil ve düşük karbonlu toplu taşıma çözümleri; akıllı kentsel hareketlilik projeleri. Bu yatırımların öncesinde, fizibilite ve tasarım çalışmalarına yönelik destekler de öngörülmektedir.

[2] Türkiye – Avrupa Komisyonu (europa.eu)

- Avrupa Sürdürülebilir Kalkınma Fonu Artı (EFSD+), AB'nin Küresel Geçit Projesi kapsamında kullandığı finansman araçlarından biridir ve AB partner ülkelerindeki sürdürülebilir yatırımları teşvik etmektedir. 40 milyar avroya kadar çeşitli risk paylaşım araçları sunan EFSD+, AB'nin iş birliği yaptığı ülkelerin Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarına ulaşmalarına destek olmak üzere 135 milyar avroya varan kamu ve özel sektör finansmanını harekete geçirmeyi hedeflemektedir. EFSD+ Garantisi, AB'nin sahadaki uygulama ortağı olan yetkili kalkınma finansmanı kuruluşları aracılığıyla sağlanmaktadır. Avrupa Yatırım Bankası (AYB), Team Europe ortaklarıyla birlikte, EFSD+ Garantisi'nin en büyük uygulama ortağı olarak öne çıkmaktadır. Team Europe yaklaşımı, tüm AB Üye Devletleri, bu devletlerin uygulama kuruluşları ve finansman kurumları ile uluslararası finansal kuruluşlara açık, kapsayıcı bir süreç öngörmektedir. 2022 yılında Avrupa Birliği tarafından kurulan Türkiye Yatırım Platformu, karbonsuzlaştırma, dijitalleşme, finansmana erişim, inovasyon ve yeşil yatırım gibi alanlarda, AB'deki finansal kuruluşlar tarafından yapılan yatırım projelerini desteklemek amacıyla kamu ve özel sektör yatırımları için bütçe teminatı mekanizmaları sunmaktadır. Bu çerçevede, AB bütçesinden sağlanacak 400 milyon avroluk garanti aracılığıyla, toplamda 2,4 milyar avroyu aşan bir yatırımın harekete geçirilmesi beklenmektedir.

- Avrupa'yı Birleştirme Mekanizması (CEF), Avrupa genelindeki ulaşım, enerji ve dijital altyapı projeleri için oluşturulmuş bir fondur ve Üye Devletler arasındaki bağlantıları güçlendirmeyi amaçlamaktadır. Fonlar, üç farklı yöntemle sağlanmaktadır: hibe, finansal garanti ve proje tahvilleri. CEF yatırımları, Avrupa'nın enerji, ulaşım ve dijital altyapıları arasındaki boşlukları doldurmayı amaçlamaktadır. Bir projenin CEF ulaşım hibelerinden yararlanabilmesi için TEN-T ağı üzerinde yer alması gerekmektedir. Üçüncü ülkeler ise, yalnızca TEN-T ağı üzerinde yer alan bir Üye Devletle bağlantıya sahip olmaları durumunda fon başvurusunda bulunabilmektedir.

- Horizon Europe, AB'nin en büyük Araştırma ve İnovasyon programıdır ve akıllı, sürdürülebilir ve kapsayıcı ekonomik büyüme sağlamayı amaçlamaktadır. Horizon 2020, "Toplumsal Zorluklar" başlığı altında yedi tematik bölüme ayrılmıştır ve dördüncü bölüm akıllı, yeşil ve bütünleşik ulaşım konusuna odaklanmaktadır. Yerel yönetimler, bu program çerçevesinde araştırmacılar ve diğer paydaşlarla iş birliği yaparak finansmana erişebildikleri gibi, Horizon 2020 faaliyetlerinin sonuçlarından da faydalanabilmektedir. Horizon 2020 programı, aynı zamanda ELENA programını (Bölüm 7.1) finanse etmekte ve CIVITAS ağına da eş finansör olarak katkıda bulunmaktadır. CIVITAS, daha temiz ve verimli ulaşım sistemleri için şehirler arası iş birliğini teşvik eden bir şehirler ağıdır. https://civitas.eu/

- Climate-KIC, Avrupa Yenilik ve Teknoloji Enstitüsü tarafından desteklenen ve karbon salımını azaltmayı amaçlayan girişimleri teşvik eden bir programdır. Ayrıca, kentsel ulaşım gibi alanlarda şehirlere karbon salımını nasıl azaltabilecekleri konusunda yol göstermektedir.

Daha Detaylı Bilgi: Avrupa Fon Seçeneklerine Genel Bakış

Daha fazla bilgiye Eltis internet sitesinden ulaşılabilir: http://www.eltis.org/resources/eu-funding

Belediye Başkanları Küresel İklim ve Enerji Sözleşmesi, sürdürülebilir enerji ve iklim eylem planlarını projelere dönüştürmek için kullanılabilecek finansman seçeneklerini içeren bir veri tabanı sunmaktadır: https://www.eumayors.eu/support/funding.html

6.1 Başvuru Süreci için Destek Araçları

Avrupa Komisyonu ve Avrupa Yatırım Bankası, şehir ve bölge yönetimlerinin AB proje fonlarına başvuru süreçlerine rehberlik etmek ve yapısal fonları diğer finansman kaynaklarıyla birleştirmelerini kolaylaştırmak amacıyla özel destek araçları geliştirmiştir:

- JASPERS (Avrupa Bölgelerindeki Projeleri Desteklemek için Ortak Yardım), AB fonlarının daha etkili ve verimli kullanılmasına yönelik öneriler sunarak yatırım kalitesini artırmayı amaçlayan bir girişimdir. Avrupa Komisyonu, Avrupa Yatırım Bankası ve Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası tarafından oluşturulan bu ortaklık, AB fonlarıyla finanse edilen projelerin hazırlık sürecinde danışmanlık ve kapasite geliştirme desteği sunmakta, ayrıca projeler Avrupa Komisyonu'na sunulmadan önce ve sunulduktan sonra inceleme desteği sağlamaktadır.

- JESSICA (Şehir Alanlarında Sürdürülebilir Yatırım için Ortak Avrupa Desteği), Avrupa Komisyonu tarafından, AYB ile ortaklaşa ve Avrupa Konseyi Kalkınma Bankası ile iş birliği içinde geliştirilen bir politika girişimidir. JESSICA, finansal mühendislik araçları kullanarak sürdürülebilir kentsel gelişimi ve yenilemeyi desteklerken, AB yapısal fonlarını daha fazla yatırım sağlamak amacıyla etkin bir şekilde kullanmaktadır.

- Avrupa Yatırım Bankası'nın ELENA programı, enerji verimliliği odaklı projelerin geliştirilmesine yönelik hibe desteği sunmakta, ancak bu destek uygulama aşamasını kapsamamaktadır. Bu hibe desteği, toplam yatırım hacmi 30 milyon avronun üzerinde olan ve dört yıllık uygulama süresine sahip projelere verilmektedir. Daha küçük ölçekli projeler ise, büyük yatırım programlarına dahil edilmeleri durumunda desteklenebilmektedir. Kamu ve özel sektör kuruluşları, kentsel alanlarda büyük ölçekli ulaşım ve hareketlilik projeleri gerçekleştirmek amacıyla başvurduklarında, teknik destek ve proje geliştirme maliyetlerinin %90'ına kadar finansal destek alabilmektedir. Ayrıca, kurum içi personel maaşları, kurum dışı danışmanlık hizmetleri, fizibilite ve tasarım çalışmaları, proje organizasyonu, iş planı hazırlıkları, hukuki ve mali danışmanlık hizmetleri, ihale süreci hazırlıkları veya daha küçük ölçekli projelerin yatırım yapılabilir paketlere dönüştürülmesi gibi harcamalar için de finansal destek talep edilebilmektedir. SKUP hazırlamış olmak da başvuru sürecinde dikkate alınan kriterlerden biridir.

AB Fon ve Finansman Araçlarının Birleştirilmesi

Avrupa Komisyonu, Avrupa Stratejik Yatırımlar Fonu (EFSI) ile diğer fonları birleştirmeye yönelik kılavuzunda, farklı fon ve finansman mekanizmalarının nasıl bir arada etkili bir şekilde kullanılabileceğine dair örnekler sunmaktadır.

"Farklı fonlar, projelerin farklı bölümlerini finanse etmek için kullanılabilir. Örneğin, projenin bir kısmı EFSI ile finanse edilirken, diğer bir kısmı için yapısal fonlar kullanılabilir. Proje geliştiricisi, projenin fizibilite çalışması için hibe almak amacıyla yapısal fonlara başvurabilir. Ayrıca, yapısal fonlar, projenin finansal getiri sağlamayacak kısmını finanse etmek için kullanılabilir. Bu sayede, bu bölümün geri ödemesinin yapılabilmesi ve işletme giderlerinin karşılanması mümkün hale gelir. Proje geliştiricisi, projenin gelir elde edebilecek kısmı için ise, EFSI garantisi altında Avrupa Yatırım Bankası (AYB) finansmanına başvurabilir. Bu kombinasyon, projeyi "yatırım yapılabilir" kılar ve AYB Grubu'nun değerlendirmeye alması için uygun hale getirir."

7. Borçlanma Mekanizmaları ve Dış Finansman

Bu bölüme kadar ele alınan araçların birçoğu, ancak proje ve hizmetler faaliyete geçtikten sonra nakit akışı sağlamaya başlamaktadır. Ancak, gelecekte elde edilmesi beklenen gelirlerin, ilk yatırım maliyetlerinin geri ödemesinde kullanılabilmesi için, proje tarafından üretilen gelirlerin veya maliyet tasarruflarının, işletme dönemi boyunca borç ödemeleri için kullanılmasına olanak tanıyan finansal araçlara ihtiyaç vardır.

7.1 Krediler

Avrupa Yatırım Bankası (AYB)

Krediler, kentsel hareketlilik projeleri için yaygın olarak kullanılan bir yatırım kaynağıdır. Bu bölüm, AYB tarafından sunulan ve yatırım önceliklerinin, iklim dostu ulaşım, sürdürülebilir ve güvenli hareketlilik ile yenilikçi çözümler gibi AB politika hedefleriyle uyumlu olduğu özel programlara odaklanmaktadır. AB'nin kredi verme kolu olan AYB, AB politika hedeflerini destekleyen projelere finansman desteği sağlamaktadır. AYB, yalnızca kredi, garanti ve öz sermaye finansmanı sağlamakla kalmamakta, aynı zamanda önerilen projelerin fizibilitesini, ekonomik sürdürülebilirliğini ve potansiyel etkilerini de değerlendirmektedir. Bu değerlendirme sürecinde finansal, teknik, çevresel ve sosyal unsurları dikkate alınmakta; böylelikle desteklenen projelerin yüksek sürdürülebilirlik standartlarına uygun olması ve AB hedeflerine katkı sağlaması güvence altına alınmaktadır. Küresel ölçekte faaliyet gösteren AYB, özellikle AB Üye Devletleri ve aday ülkelerdeki projelere odaklanmaktadır.

AYB, 50 milyon avro ve üzeri bütçeye sahip büyük ölçekli hareketlilik projelerine uzun vadeli yatırım kredisi desteği sunmaktadır. Bu krediler, en az 25 milyon avro olmak kaydıyla, proje maliyetinin %50'sine kadar karşılayabilmektedir. Finansman için gerekli koşulların sağlanabilmesi amacıyla, küçük ölçekli projeler tek bir çerçeve kredi altında birleştirilebilmektedir. Bu projeler, ulaşım, atık yönetimi ve sosyal konut gibi farklı sektörlere yönelik olabilmektedir. AYB çerçeve kredileri, eş finansman amaçlı da kullanılabilmektedir. AYB, Türkiye'deki kentsel hareketlilik yatırımlarına uzun yıllardır finansman sağlamaktadır. Örneğin, 2001 yılında Eskişehir Büyükşehir Belediyesi tarafından inşa edilecek hafif raylı sistemin ilk aşaması için 70 milyon avro tutarında kredi sağlamıştır.

AYB, kredilerin geri ödemesini güvence altına almak amacıyla düşük faiz oranları talep etmektedir. Bu projelerin AB'nin politika hedeflerine katkıda bulunması gerektiği için, yatırım

projelerinin ekonomik, finansal, teknik ve çevresel açıdan uygulanabilirliklerini kanıtlamaları beklenmektedir. Değerlendirmeye alınan projelerde gelir yaratma şartı aranmamakla birlikte, orta vadede kamu bütçeleri üzerindeki maliyetleri azaltma gibi ek değerler sunmaları beklenmektedir. AYB, onayladığı projelere yalnızca finansman destek sağlamakla kalmamakta, aynı zamanda projenin kalitesini onaylayarak diğer yatırımcıların katılımını teşvik etmektedir.

AYB tarafından 2011 yılında ilan edilen Ulaşım Kredilendirme Politikası, sürdürülebilir kent içi toplu taşıma projelerinin bankanın hedefleriyle tamamen uyumlu olduğunu ve AYB finansmanının herhangi bir özel kısıtlamaya tabi olmadığını vurgulamaktadır. AYB, Hızlı Otobüs Taşımacılığı Sistemleri (BRT) dahil olmak üzere toplu taşıma ağlarının inşasını, genişletilmesini ve rehabilitasyonunu; toplu taşıma araçlarının teminini; elektronik biletleme, trafik yönetimi ve haberleşme sistemlerini; bisiklet ve yaya yollarını, Kullanan/Kirleten Öder prensibine dayalı uygulamaları ve kentsel alanlardaki yük taşımacılığını iyileştirmeye yönelik kent içi lojistik tedbirlerini desteklemektedir.

Temiz Ulaşım Mekanizması

Temiz Ulaşım Mekanizması, Avrupa Komisyonu ve Avrupa Yatırım Bankası (AYB) tarafından Aralık 2016'da başlatılan bir ortak girişimdir. Bu mekanizma, alternatif yakıtla çalışan toplu taşıma araçları ve bunlara bağlı altyapı yatırımlarını desteklemekte olup, kredi, fon, garanti ve danışmanlık hizmetlerini bir arada sunmaktadır.

Ulaşım Kredilendirme Politikası, kent içi toplu taşıma yatırımlarının kentsel hareketlilik planlarının bir parçası olması gerektiğini vurgulamakta ve bu planların, farklı ulaşım türlerini ve tedbirlerini içermesi, hem arz hem de talep yönünde çözümler geliştirmesi ve mevcut kentsel gelişim planlarıyla uyumlu olması gerektiğine dikkat çekmektedir. Ayrıca, kentsel hareketlilik planına dahil olmayan bağımsız projelerin, trafik sıkışıklığını ve çevresel dışsallıkları azaltma konusunda etkili olma olasılığının düşük olduğunu belirterek bu tür projelere destek verilmemesi gerektiğini ifade etmektedir.

Yatırım projelerinin genellikle yüksek ekonomik getiri sağlaması beklenirken, toplu taşıma, demiryolu, intermodal taşımacılık ve su yolu taşımacılığı projeleri, karayolu projelerine kıyasla daha düşük getiri oranlarına sahip olmalarına rağmen kabul edilmektedir. AYB, kredilendirme stratejisi çerçevesinde, desteklediği projelerin en az %25'inin iklim değişikliğiyle mücadele ve uyum sağlama hedeflerine katkı sunmasını hedeflemektedir. Bu bağlamda, toplu taşıma, demiryolu taşımacılığı, intermodal taşımacılık ve su yolu taşımacılığı projeleri de genellikle bu hedeflerle uygun projeler olarak değerlendirilmektedir.

Avrupa Stratejik Yatırımlar Fonu (EFSI), Avrupa Komisyonu ve Avrupa Yatırım Bankası tarafından hayata geçirilen bir girişim olup, ulaşım gibi Avrupa'daki kilit alanlardaki stratejik yatırımları desteklemektedir. EFSI, AYB'nin daha yüksek riskli projelere finansman sağlamasına olanak tanıyan bir garanti mekanizmasıdır. Talebe dayalı olarak sunulan EFSI finansmanı, AB genelindeki tüm projeler tarafından kullanılabilmektedir. 2017 tarihli EFSI 2.0 Yönetmeliği, EFSI-finansmanlı projelerin en az %40'ının, Paris Anlaşması hedefleriyle uyumlu bir şekilde iklim eylemine katkı sağlamasını zorunlu kılmaktadır.

EFSI Yönetmeliği'nin 9. Maddesi, AYB tarafından yapılan finansman ve yatırım işlemleri için garanti sağlanacağını belirtmektedir. Bu garanti, öncelikli olarak şu alanlara odaklanan projeler için verilmektedir: erişilebilirlik, sera gazı emisyonları, enerji tüketimi ve trafik kazalarını azaltmayı hedefleyen akıllı ve sürdürülebilir kentsel hareketlilik projeleri; kentsel düğüm noktalarını TEN-T altyapısına bağlayan projeler; sürdürülebilir kentsel ve kırsal kalkınma projeleri; iklim değişikliğiyle mücadele; yenilenebilir enerji kullanımının artırılması; enerji verimliliği ve enerji tasarrufu; turizm.

Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası (AİKB)

Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası (AİKB), uluslararası düzeyde kredi sağlayan başlıca kuruluşlar arasında yer almaktadır. 1991 yılında, Orta ve Doğu Avrupa ile Orta Asya'daki ülkelerin piyasa ekonomisine geçiş süreçlerini desteklemek amacıyla kurulan AİKB, son yıllarda Güney ve Doğu Akdeniz ülkelerine de destek sunmaya başlamıştır. Banka, geniş bir finansal enstrüman yelpazesi sunarak kredi, öz sermaye yatırımı ve garanti gibi finansal araçlarını projelerin ihtiyaçları doğrultusunda esnek bir şekilde yapılandırmaktadır.

Avrupa Enerji Verimliliği Fonu (EEEF)

Avrupa Enerji Verimliliği Fonu, e-hareketlilik ve araç paylaşımı gibi düşük karbonlu hareketlilik çözümlerini içeren enerji verimliliği yatırımlarına finansman sağlamaktadır. Fon, bu yolla sürdürülebilir hareketlilik projelerine özel sektör yatırımlarını çekmeyi amaçlamaktadır.

Avrupa Yatırım Danışmanlık Merkezi

Avrupa Yatırım Danışmanlık Merkezi (EIAH), Avrupa Yatırım Bankası Grubu ile Avrupa Komisyonu arasındaki bir ortaklık olarak kurulmuştur. Proje geliştiricileri, kamu kurumları ve özel sektör kuruluşları için danışmanlık hizmetleri ve teknik destek sağlamak üzere tek bir başvuru noktası olarak hizmet vermektedir. EIAH, Avrupa genelindeki yatırım projelerinin tanımlanması, hazırlanması ve geliştirilmesi aşamalarında danışmanlık desteği sunmaktadır.

European Investment Advisory Hub

Europe's gateway to investment support

Türkiye'de, yabancı kredi kaynaklarından sağlanan borçlanmalar, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun çerçevesinde düzenlenmektedir. Bu borçlanma kaynakları arasında banka kredileri, uluslararası finans kuruluşları tarafından sağlanan krediler ve sermaye piyasası araçları yer almaktadır. İhracat kredi kuruluşları ya da tedarikçiler aracılığıyla sağlanan krediler ise Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın onayına tabidir. Bu düzenleme, belediyeler ve kamu iktisadi teşebbüsleri için geçerli olup, Hazine'nin yabancı borçlanmadan doğan koşullu yükümlülüklerini daha etkin bir şekilde yönetmesini amaçlamaktadır.

7.2 Belediye Tahvilleri

Belediye tahvilleri, belediyelerin ulaşım altyapısı projeleri ve hizmet işletmesi gibi harcamalarını finanse etmek amacıyla yatırımcılara ihraç ettikleri borçlanma araçlarıdır. Belediye, tahvil ihracı yoluyla doğrudan ve anında sermaye elde eder ve bu sermayenin geri ödemeleri 20 ila 30 yıl arasında bir süreye yayılabilir (Kim, 2016). Belediyeler, genellikle ulaşım altyapısı ve hizmetlerini finanse etmek için belediye tahvilleri ihraç eder. Tahvil ihraç eden belediye, sabit bir yıllık faiz oranı ve geri ödeme süresi belirleyerek bu tahvilleri yatırımcılara satar. Tahvil sahipleri, faiz ve anaparanın belirli bir takvim çerçevesinde düzenli olarak geri ödeneceğine dair bir taahhüt alırlar. Tahviller, sabit getirileri ve önceden belirlenmiş vade tarihleri nedeniyle hisse senetlerine kıyasla genellikle daha düşük bir risk profiline sahiptir. Bu, tahvilleri, ödemelerinin düzenli ve öngörülebilir olmasını isteyen, ayrıca anaparalarını korumayı önemseyen emeklilik fonları ve sigorta şirketleri gibi kurumsal yatırımcılar için daha cazip kılar. Birçok ülke, hâlihazırda tahvil yatırımcılarına vergi muafiyetleri sunmaktadır. Gelir tahvilleri ise, genellikle büyük altyapı projelerini finanse etmek için kullanılır. Tahvillerin faiz ödemeleri, bilet ücretleri veya kullanıcı geçiş ücretleri gibi projeden elde edilen doğrudan gelirlerden yapılabileceği gibi, daha enerji verimli otobüs kullanımı gibi tasarruflardan sağlanan dolaylı kaynaklarla da gerçekleştirilebilir.

7.3 Yeşil Belediye Tahvilleri

Yeşil tahviller, elde edilen gelirin sürdürülebilir projelere ayrıldığı tahvillerdir. Yeşil tahvil ihraç eden belediyeler, elde ettikleri sermayeyi sürdürülebilir hareketlilik gibi çevreye faydalı amaçlar doğrultusunda kullanmayı taahhüt ederler. Bu tahvillerin ihracından elde edilecek gelirle elektrikli otobüs alımları gerçekleştirilebilir, mevcut tramvay hatları genişletilebilir veya Hızlı Otobüs Taşımacılığı (BRT) sistemlerine yatırım yapılabilir. Ancak, sürdürülebilir hareketlilik yatırımlarında özel sektörün katılımı, yatırımın geç geri dönüşü ve mevzuat belirsizlikleri nedeniyle sınırlı kalmaktadır.

2023 yılının Kasım ayında, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Türkiye'deki belediyeler arasında bir ilki gerçekleştirerek beş yıl vadeli, 715 milyon ABD doları tutarında yeşil tahvil ihracı yapmıştır. Yeşil tahvil ihracından elde edilen gelirler, yalnızca belirli kriterleri karşılayan yeşil projelerin finansmanında kullanılabilmektedir. Metro hattı inşası ve toplu taşıma için elektrikli veya sıfır emisyonlu araç temini gibi çevre dostu ulaşım yatırımları bu kapsamda yer almaktadır.

Şehir Örneği: RATP Yeşil Tahvil Programı

Fransız devletine bağlı toplu taşıma hizmeti sunan RATP (Paris Özerk Ulaştırma İdaresi), 2017 yılında bir yeşil tahvil programı başlatmıştır. Bu tahvillerden elde edilen gelirler, RATP'nin kurumsal sosyal sorumluluk hedefleriyle uyumlu mevcut projelerin finansmanında kullanılmakta ya da gelecekte enerji dönüşümü, iklim değişikliğiyle mücadele, kirliliğin önlenmesi, doğal kaynakların korunması, gürültü kirliliğinin azaltılması ve daha konforlu bir yolculuk deneyimi gibi diğer sürdürülebilirlik hedeflerine yönelik projelere tahsis edilmektedir.

İlk aşamada, demiryolu araçlarının yenilenmesi, bir metro hattının modernizasyonu ve banliyö tren altyapısının bakımında kullanılmak üzere elektrikli lokomotiflerin temini amacıyla yeşil tahvil ihracı yoluyla 10 yıl vadeli 500 milyon avroluk bir finansman sağlanması hedeflenmiştir. İhraç edilecek tahviller için toplam 1,6 milyar avro tutarında talep alınmış ve bu miktarın hedeflenen sayının üç katı olması üzerine, 2019 yılının Haziran ayında ikinci bir yeşil tahvil çıkartılmıştır.

Daha detaylı bilgi için: https://www.ratp.fr/en/en/la-ratp-et-les-green-bonds

10. Sonuç: Türkiye'deki Şehirler Açısından Değerlendirme

İklim Tahvilleri İnisiyatifi, ulaşım projelerinin, İklim Tahvilleri Standardı ve Sertifikalandırma Şeması kapsamında sertifikalandırılabilmesi için sektör bazlı kriterler yayımlamıştır.

Bu standart ve şema, tahvillerin belirlenen kriterlere uygunluğunu değerlendirmek amacıyla kullanılan bir etiketleme sistemidir. Sertifikalandırma sürecinde benimsenen bilimsel yaklaşım, Paris Anlaşması'nın küresel sıcaklık artışını 2 °C ile sınırlandırma hedefiyle uyumlu olmasını güvence altına almaktadır. Bu şema; tahvil ihraççıları, hükümetler, yatırımcılar ve finansal piyasalar tarafından, iklim değişikliğiyle mücadeleye gerçek anlamda katkıda bulunacak yatırımları önceliklendirmek amacıyla kullanılmaktadır.

Kent içi tramvaylar, metro hatları, bisiklet yolları ile elektrikli veya hidrojen yakıtlı araçlar, bu tahvillerin doğrudan kullanılabileceği projeler arasında yer almaktadır. Diğer ulaşım türleri söz konusu olduğunda ise, projelerin ve varlıkların belirli uygunluk eşiklerini karşılaması gerekmektedir.

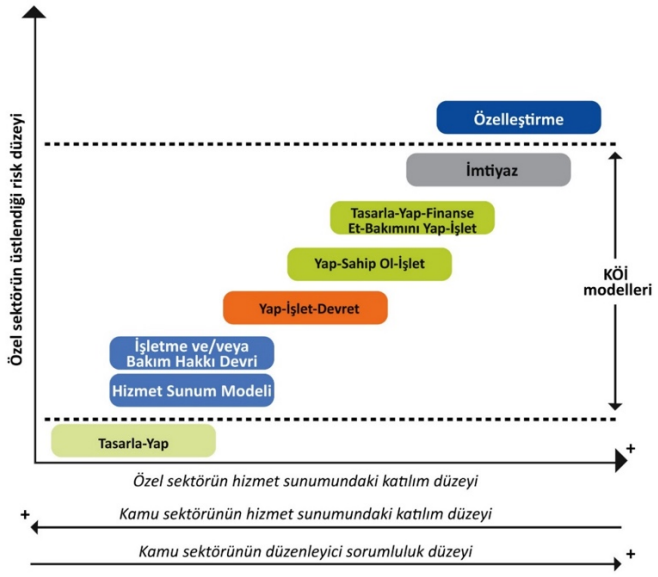
Daha detaylı bilgi için: https://www.climatebonds.net/standard/transport

8. Özel Sektör Katılımının Kolaylaştırılması

Kamu-Özel İş Birlikleri (KÖİ), kamu kurumları ile özel sektör arasında belirli projelerin veya hizmetlerin sağlanması amacıyla yapılan düzenlemelerdir. Bu iş birliği modeli, kamu altyapı projelerinin ve/veya hizmetlerinin uzun vadeli sözleşmeler aracılığıyla gerçekleştirilmesini hedefler. KÖİ düzenlemeleri, risk ve sorumlulukların özel sektöre devri, altyapı ve araç gibi varlıkların mülkiyeti, gelir elde etme yöntemleri ve risklerin paylaşımı gibi konularda farklılık gösterir. Kamu-Özel İş Birlikleri, doğru yönetildiği takdirde, işletme dahil olmak üzere projenin her aşamasını daha verimli hale getirebilir ve risklerin, bu risklerle daha iyi başa çıkma kapasitesine sahip taraflara devredilmesini mümkün kılar.

Avrupa Sayıştayı, özel sektör katılımının yerel yönetimlerin doğrudan sermaye yatırımlarını ve işletme giderlerini azaltabileceğini belirtmektedir. Kamu-Özel İş Birlikleri, risk dağılımı projeden projeye değişiklik göstermekle birlikte, birden fazla ortak arasında risk paylaşımını sağlar. "Özel sektör ortağı genellikle altyapının tasarımı, inşası, finansmanı, işletmesi ve bakımıyla ilgili risklerden sorumlu iken, kamu sektörü ortağı genellikle hukuki ve politik riskleri üstlenir" (Avrupa Sayıştayı, 2018, s.12). Kamu-Özel İş Birlikleri, SKUP bağlamında aşağıdaki amaçlar doğrultusunda kullanılabilir:

- Toplu taşıma veya paylaşımlı ulaşım hizmetleri sağlamak
- Ulaşım altyapısı inşa etmek
- Ulaşım altyapısı inşa etmek ve işletmek



Şekil 4. Kamu-Özel İş Birliği Türleri (Ardila-Gomez ve Ortegon-Sanchez, 2016, s. 80)4

Kamu-Özel İş Birliği ve Kamu Yönetişimi

Kamusal hizmetlerin sunulmasında özel sektörün rolü, yoğun siyasi tartışmaları beraberinde getirmektedir. Modelin destekçileri, özel sektördeki hizmet sağlayıcılarının rekabetçi ihalelerle sözleşmeye bağlanmasının inşaat ve işletme maliyetlerini düşürdüğünü ve verimliliği artırdığını savunurken, karşıt görüşteki kişiler ise hizmetlerin ve altyapıların özelleştirilmesinin, kısa vadeli kârları artırmasına rağmen, hizmet kalitesinden ve çalışma koşullarından ödün verilmesine yol açtığını ifade etmektedir. Kamunun bu noktadaki ideal rolü ise, siyasi bir karardır ve burada yanıtlanması mümkün değildir.

Demiryolu ve Karayolu Toplu Yolcu Taşımacılığı Hizmetlerine İlişkin 1370/2007 sayılı Avrupa Komisyonu Tüzüğü'nde şu ifade yer almaktadır: "Yetkili otoriteler, kamu hizmeti yükümlülüklerinin kalite standartlarını korumak ve iyileştirmek amacıyla sosyal ve niteliksel kriterler belirleme hakkına sahiptir. Örneğin, asgari çalışma koşulları, yolcu hakları, hareket kabiliyeti kısıtlı bireylerin ihtiyaçları, çevrenin korunması, yolcu ve çalışan güvenliği, toplu iş sözleşmesi yükümlülükleri ve hizmetin sağlandığı yerdeki çalışma koşulları ile sosyal korumaya ilişkin kurallar ve anlaşmalar söz konusu olduğunda yetkili kurumlar, hizmet sağlayıcılardan belirlenen gereklilikleri yerine getirmelerini talep edebilir. Yetkili otoritelerin, işletmeciler arasında şeffaf ve eşit rekabet koşulları sağlayabilmesi ve sosyal damping riskini önleyebilmesi için, belirli sosyal ve hizmet kalitesi standartları dayatma yetkisine sahip olmaları gerekmektedir."

Kamu-Özel İş Birlikleri etkin bir araç olmasına karşın, güçlü bir yönetişim mekanizmasının yerini alamaz. Kamu-Özel İş Birlikleri, genellikle kamu hizmetlerinin ticarileştirilmesi nedeniyle eleştirilir; zira özel sektörün kısa vadeli kârlarını maksimize etme çabası, hizmet kalitesinden ödün verilmesine ve kayıpların kamuya yansıtılmasına yol açabilir.

Yerel yönetimlerin, kamu yararını gözeterek hareket edebilecek ve özel sektörün yükümlülüklerinin yerine getirmesini sağlayabilecek yeterli kapasiteye sahip olmaları gerekmektedir. Bu nedenle, Kamu-Özel İş Birliklerinde, kalite standartları ve hizmet düzeylerinin açıkça tanımlandığı performansa dayalı sözleşmelere ve tarafların performanslarını izleyip düzenli raporlama yapmalarını zorunlu kılacak etkin bir izleme sistemine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu aşamada, bir kalite yönetim sistemi kurulması da tavsiye edilmektedir. Sözleşmeler, aynı zamanda tarafların sözleşmeye aykırı hareket etmeleri veya belirlenen standartlara uymamaları durumunda uygulanacak yaptırımları açıkça belirtmeli ve bu yaptırımların uygulanmasını temin edecek yetkili mekanizmaları belirlemelidir. Söz konusu standartların ve hizmet düzeylerinin, toplumun talepleri, ihtiyaçları ve öncelikleri doğrultusunda uyarlanabilmesi için taraflar arasında düzenli müzakerelerin yapılması büyük önem taşımaktadır. Bu bağlamda, ilgili gereksinimlerin ihale belgelerinde önceden açık bir şekilde belirtilmesi gerekmektedir.

8.1 Özel Şirketlerin Hizmet Sağlayıcı Olarak Katılımı

Belediyeler tarafından işletilen toplu taşıma hizmetleri, genellikle maliyet etkin bir şekilde faaliyet göstermez ve bilet ücretleri, kamu sübvansiyonları ve reklam alanı kiralamalarından elde edilen gelirlerle finanse edilir. Hizmet sunumu için yapılan KÖİ sözleşmeleri, toplu taşıma projelerinin finansmanına katkı sağlayarak belediye bütçeleri üzerindeki kısa vadeli mali yükü hafifletebilir. Bu sözleşmeler, kamu ve özel sektör ortakları arasındaki risk paylaşımına ve kamu düzenlemelerinin kapsamına bağlı olarak farklı biçimlerde düzenlenebilir. Hizmet ve imtiyaz sözleşmeleri, bu tür iş birliklerinde en yaygın kullanılan iki anlaşma türüdür.

Hizmet sözleşmelerinde, özel şirketler hizmet sağlayıcı olarak görev alır; örneğin, otobüs hatlarının işletmesini üstlenir. Kamu otoritesi, hizmet düzeyi (örn. yıllık kilometre, güzergâhlar, duraklar, sefer sıklıkları), kalite standartları (örn. GPS ve akıllı ulaşım yönetim sistemi ekipmanları, araç içi Wi-Fi, yolcu sayım cihazları ve araç içi bilgilendirme sistemleri), işletim saatleri, kullanılacak araçların sayısı ve yaş sınırı gibi parametreleri İş Tanımı'nda belirler. Ayrıca, İş Tanımı, ücretlendirme sistemlerinin entegrasyonuna ya da çevre dostu planların geliştirilmesine yönelik düzenlemeler de içerebilir.

Hizmet sözleşmeleri, ihale usulüyle yapılır ve özel sektör ortakları, belirli bir hizmet sağlama karşılığında ödeme alır. Bu ödeme, genellikle işletme maliyetlerinin tahminine dayalı olarak tek seferde yapılır. Hizmet sözleşmelerinde, özel sektör teknik riskleri (işletme maliyetlerini) üstlenirken, kamu otoritesi, elde edilen gelirlerin işletmecinin geri ödemelerini karşılamaya yetmediği durumlarda aradaki farkı finanse eder. Yıllık ödemeler, performansa dayalı olarak (örn. taşınan yolcu sayısı) belirlenebilir; ancak bu durumda asgari bir ödeme tutarı garanti edilir. Hizmet sözleşmeleri, genellikle hizmet sağlayıcılarının belirlenen hizmet düzeyi hedefini aşmaları durumunda finansal olarak ödüllendirildiği, düşük performans sergilemeleri halinde ise cezalandırıldığı ödül-ceza sistemleri içerir. Bu değerlendirme, dakiklik, yolcu memnuniyeti veya araç kalitesi gibi kriterlere dayalı olarak yapılır. Bu sistemler, "Public Procurement of Sustainable Urban Mobility Measures" başlıklı SKUP rehberinde daha detaylı bir şekilde ele alınmaktadır (Avrupa Sürdürülebilir Kentsel Hareketlilik Planları Platformu, 2019).

İmtiyaz sözleşmelerinde ise, özel bir şirket, ücretli otoyol veya köprü gibi altyapı varlıklarının ya da bir otobüs hattının işletme hakkını belirli bir süre için satın alır. İmtiyazın finansmanı, elde edilen gelirlerle sağlanır ve özel sektör işletmecisi, hem talep/gelir riskini hem de teknik riskleri üstlenir. Bu durum, kamu otoritesi finansal açığın bir kısmını finanse etmediği sürece, imtiyaz sözleşmelerinin yalnızca kâr getiren projelerde veya toplu taşıma hatlarında uygulanabileceği anlamına gelir. Dijitalleşme, özel araçların kullanımının azaltıldığı çok modlu yolculukları ve toplu taşıma hizmetlerini tamamlayıcı çözümleri destekleyen, şehirlerin SKUP vizyonlarına katkı sağlayabilecek yeni iş modellerinin ortaya çıkmasına yol açmıştır.

Özel İşletmecili Paylaşımlı Hareketlilik Sistemlerinin Toplu Taşımaya Entegrasyonu

Araç ve bisiklet paylaşım sistemleri, genellikle özel şirketler tarafından, çoğu zaman belediyenin ulaşım planlamasından bağımsız olarak ve herhangi bir sözleşme ya da yasal düzenlemeye tabi olmaksızın işletilmektedir.

Bu sistemlerin sürdürülebilir kentsel hareketlilik hedeflerine katkı sağlayabilmesi için, şehirlerin bu sistemlere özel yönetim ve ruhsatlandırma mekanizmaları oluşturması gerekmektedir. Kuzey Amerika Kentsel Ulaşım Yetkilileri Birliği (NACTO), Paylaşımlı Aktif Hareketliliğin Düzenlenmesi ve Yönetimine İlişkin Kılavuzlar yayımlamıştır. Her ne kadar bu kılavuzlar Amerika Birleşik Devletleri'ne odaklansa da, Avrupa şehirleri için de bir başvuru kaynağı olarak kullanılabilir.

Bisiklet ve araç paylaşım sistemleri ya da talebe dayalı ulaşım hizmetleri, hizmet boşluklarını doldurarak ilk ve son kilometre bağlantılarını güçlendirmeye yardımcı olur. Hareketlilik şirketleri, bilgisayar veya akıllı telefon üzerinden araç (taksi, bisiklet, e-bisiklet) çağırmayı veya hizmet (toplu taşıma bileti) satın almayı kolaylaştıran çevrimiçi araç çağırma hizmetleri sunmaktadır. Araç ve taksi paylaşım uygulamaları, özellikle ulaşım talebinin düşük olduğu zamanlarda veya bölgelerde, toplu taşıma sistemlerini tamamlayıcı olarak kullanılabilecek esnek hareketlilik seçenekleridir. Özel hareketlilik şirketleri, hizmet sözleşmeleri çerçevesinde kent içi toplu taşıma hizmetleri sunabilir. Bu sözleşmeler kapsamında, özel sektör ortağı, paylaşımlı bisiklet veya araç çağırma gibi hizmetleri sağlaması karşılığında performansa dayalı ödeme alır. Şehirler, toplu taşıma planlarına ücret tarifesi, güzergâh ağı, kalite standartları ve paylaşımlı bisiklet istasyonlarının toplu taşıma duraklarına yakın konumlandırılması gibi unsurlara yönelik kriterler ekleyerek ihale belgelerini bu doğrultuda hazırlayabilirler. Standartlar, yaya yollarındaki engeller, bakımsız bisikletler, yetersiz sigorta teminatı veya kiralık araçlar için güvenlik standartları gibi olumsuz etki yaratabilecek faktörlerin ele alınmasına yardımcı olabilir. Bisiklet paylaşımına yönelik finansman mekanizmaları hakkında daha fazla bilgiye şu adresten ulaşabilirsiniz: http://www.konsult.leeds.ac.uk/pg/59/.

Son olarak, belediyeler veya yerel ulaşım işletmecileri, toplu taşıma araçlarını finansal kiralama yoluyla temin etme seçeneğini de değerlendirebilirler. Finansal kiralama, yüksek ilk yatırım maliyetlerini ve bir ölçüde bakım giderlerini daha uzun bir zaman dilimine yaymasıyla filo yenileme için uygun bir seçenek olabilir.

8.2 Altyapı Projelerinde Kamu-Özel Sektör İş Birlikleri

Altyapı projeleri, sermaye yoğun bir nitelik taşır ve maliyetlerin büyük bir kısmı inşaat aşamasında ortaya çıkar. Ulaşım altyapı projelerinden ancak işletme aşamasında gelir elde edilebildiği için, Kamu-Özel İşbirlikleri (KÖİ), ulaşım projelerinin yüksek ilk yatırım maliyetlerinin özel fonlar aracılığıyla finanse edilmesinde bir araç olarak kullanılabilir. Özel sektör şirketleri, KÖİ projelerinde iki şekilde geri ödeme alabilirler: Sözleşmeye dayalı düzenli geri ödemeler alabilir veya uzun vadeli bir KÖİ sözleşmesi çerçevesinde, kullanıcı ücretleri ve ulaşım tarifelerinden elde edilen gelirlerden pay alabilirler (Avrupa Sayıştayı, 2018). İhale sözleşmesi sona erdiğinde ise, imtiyaz sahibi, işletmesindeki varlığı kamu otoritesine devreder.

KÖİ, liman, havaalanı, otoyol, köprü, tünel ve otopark gibi altyapı projelerinin gerçekleştirilmesinde sıklıkla tercih edilen bir yöntemdir. Ayrıca, büyük ölçekli altyapı projelerinde yaygın olarak kullanıldığı gibi, tramvay hattı inşası ve işletmesi gibi daha küçük ölçekli projeler için de uygun bir seçenek olabilir.

Türkiye'de belediye düzeyinde özel bir KÖİ çerçevesi bulunmadığından, kentsel yatırımlar geçmişte Kamu İhale Kanunu ve ilgili ikincil mevzuat üzerinden gerçekleştirilmiştir. Ancak, 2023 yılında Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı gibi merkezi hükümet otoriteleri, belediye hizmetlerine yönelik KÖİ projeleri için yasa tasarısı hazırlıklarına başlamış ve ilk olarak su ve atık yönetimi alanlarına odaklanmıştır. Bu süreç henüz tamamlanmamış olsa da, yasa tasarısının kent içi hareketlilik yatırımlarını da kapsayacak şekilde genişletilmesi mümkün görünmektedir; zira taslak, ulaşım sektöründeki darboğazları giderebilecek önemli maddeler içermektedir: Bunlar arasında, (i) küçük ölçekli projeler için basitleştirilmiş onay süreci, (ii) KÖİ modellerinde

işletme haklarının devri, (iii) tek durak yaklaşımı için merkezi bir KÖİ biriminin kurulması, (iv) Özel Amaçlı Şirketler aracılığıyla gelir toplama mekanizmalarının kurulması ve (v) belediye alacaklarının üçüncü taraflara devri gibi unsurlar yer almaktadır.

Altyapı ve hizmet sunumu için yaygın olarak kullanılan düzenlemeler arasında Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-Sahip Ol-İşlet-Devret (YSİD) ve Tasarla-Yap-Finanse Et-İşlet-Bakımını Yap (TYFİB) gibi modeller bulunmaktadır. Hangi KÖİ modelinin uygulanacağı ise, projenin özellikleri, bütçe durumu ve ilgili ülkelerdeki gelenekler, alışkanlıklar ve yasal gereklilikler doğrultusunda farklılık gösterebilir.

- Yap-İşlet-Devret modelinde, özel sektör şirketi bir altyapı inşa eder ve belirli bir süre boyunca (örn. 20 yıl) bu altyapının işletme ve bakım sorumluluğunu üstlenir. Şirket, yatırım maliyetlerini geçiş ücretleri veya bilet satışlarından elde edilen gelirlerle finanse eder ve imtiyaz süresi sonunda altyapıyı kamuya bedelsiz olarak devreder.

- Yap-Sahip Ol-İşlet-Devret modelinde, özel şirket altyapıyı inşa eder, mülkiyetini üstlenir ve belirli bir süre boyunca işletir. Yap-İşlet-Devret dışındaki modellerde, özel şirket altyapının mülkiyetini üstlenirken, kamu otoritesi imtiyaz süresi sonunda bu varlığı önceden belirlenmiş bir bedel veya piyasa değeri üzerinden satın alır.

- Tasarla-Yap-Finanse Et-İşlet-Bakımını Yap (TYFİB), özel sektör ortağının altyapı varlığının tasarımını, inşasını, finansmanını, işletmesini ve bakımını üstlendiği bir KÖİ modelidir. Bu modelde gelirler iki ana kaynaktan sağlanabilir: İmtiyaz modeli çerçevesinde kullanıcı ücretlerinden gelir elde edilebileceği gibi, kamu otoritesi de sunulan hizmetler karşılığında özel sektöre geri ödeme yapabilir.

Belediye düzeyindeki KÖİ projelerinin başarılı bir şekilde hayata geçirilebilmesi için yasal bir çerçevenin varlığı tek başına yeterli değildir; aynı zamanda projelerin doğru şekilde önceliklendirilip seçilmesi gerekir. Bu sürecin sağlam temellere dayanması, projelerin sağlıklı bir şekilde tasarlanabilmesi açısından büyük önem taşır; zira bu durum, en uygun finansman seçeneklerinin çekilmesine de olanak tanır. Türkiye'de, yabancı kaynakla finanse edilecek projelere yönelik olarak farklı kurumlar tarafından uzun zaman alan, kapsamlı bir tarama ve seçim süreci yürütülmektedir. Bu süreç; ön karar, karar alma ve uygulama aşamalarında birbirine bağlantılı alt süreçlerden oluşmaktadır. Sonuç olarak, proje seçim ve değerlendirme çerçevesi; etkinlik, verimlilik ve kamu meşruiyeti gibi temel kriterleri karşılamalı ve projelerin uzun vadeli sürdürülebilirliğini güvence altına almalıdır. Kent içi ulaşım projelerinin önceliklendirilmesinde sistematik ve kanıta dayalı analizlerin kullanılması, finansal kısıtlamaların aşılmasında önemli bir rol oynayacaktır. Bu süreçte; teknik, çevresel ve finansal politika analizleriyle daha politik ve pratik temelli girdiler arasında bir denge kurulması en uygun yaklaşım olacaktır. Ancak yerel yönetimler, çok sayıda farklı hizmet alanını aynı anda yönetmek zorunda olmaları ve teknik yönetim kapasitelerinin sınırlı olması nedeniyle, yatırım kararlarında öncelik belirleme konusunda zorluk yaşamaktadır. Ayrıca, belediye birimlerinin bütçeleme süreçlerinde bağımsız hareket etmeleri, yatırım planlamasına da yansımakta ve bu durum, ulaşım ve hareketlilik projelerinin birbirinden kopuk ve uyumsuz biçimde yürütülmesine yol açmaktadır.

KÖİ projelerinde etkili bir finansman yapısının oluşturulabilmesi için, belediyelerin gerçekleştirdiği yatırımların etrafında ticarileştirilebilecek piyasa değeri yaratması büyük önem taşır. Ücretler veya kira gelirleri için ödeme yapısı belirlendikten sonra, bu yapıya en uygun finansman modeli seçilir. Seçilen model, vade, taksit ve faiz oranı gibi unsurlar dikkate alınarak kredi, tahvil ihracı veya diğer finansal araçlarla yapılandırılabilir. Bu noktada, kentsel hareketlilik müdahaleleri önemli bir fırsat sunmaktadır; çünkü toplu taşıma, insanların hareketini sağlarken, aynı zamanda bu kullanıcılara ticari hizmetler sunma imkânı da yaratır. Bu hizmetler, ulaşım deneyimlerini iyileştirirken projeye de finansal katkı sağlar. Ayrıca, sürdürülebilir kentsel hareketlilik türleri ile diğer şehir içi ve şehirler arası ulaşım türleri arasındaki entegrasyonu sağlayan toplu taşıma odaklı bağlantı merkezlerinin inşası veya genişletilmesi gibi projelerin finansmanında da KÖİ modeli tercih edilebilir.

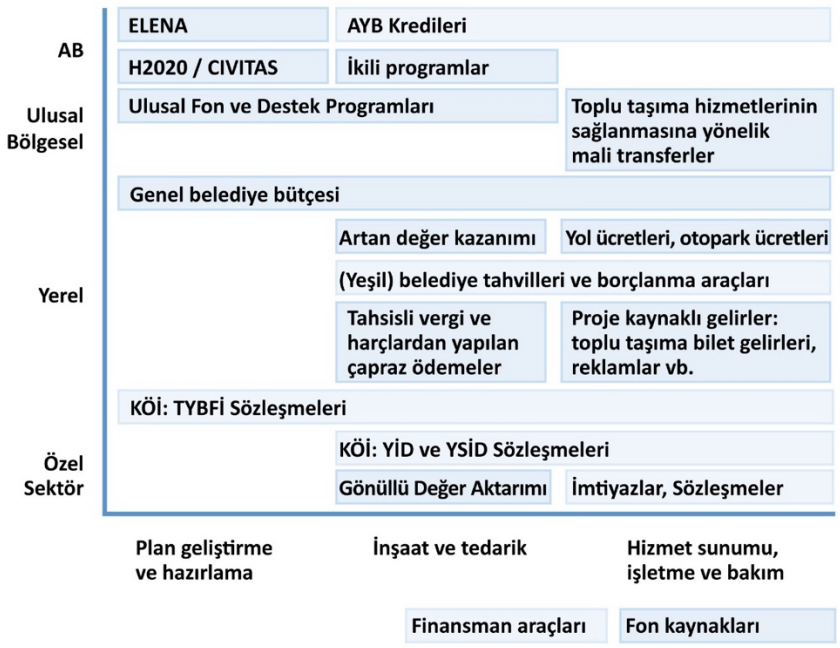
Örneğin, İspanya'nın Madrid şehrindeki Moncloa Ulaşım Aktarma Merkezi, ticaret ve ofis alanlarıyla donatılmış, farklı ulaşım türlerini entegre eden bir terminaldir. 2009 yılında, artan yolcu sayısını karşılamak amacıyla 35 yıllık bir Yap-İşlet-Devret imtiyaz sözleşmesi çerçevesinde genişletilmiş ve iyileştirilmiştir. 1995 yılında 44 bin yolcu kapasitesine sahip olan bu merkez, 2011 yılı itibarıyla 110 bin yolcuya hizmet verebilecek duruma gelmiştir. İmtiyaz sahibi, üç farklı kaynaktan gelir elde etmektedir: a) şehirlerarası otobüs yolcuları için: (i) metropol ulaşım otoritesinden garanti edilen asgari yolcu sayısına karşılık gelen sabit bir ödeme ve (ii) otobüs işletmecilerinden alınan, gerçek yolcu talebine dayalı olan ödeme; b) uzun mesafe yolculuk yapan kişilerden alınan bilet ücretleri; c) ticaret veya ofis alanı kiralamalarından, otomatlar, ATM alanları ve reklam panolarından elde edilen gelirler. Toplu taşıma işletmecileri, yolcuların biniş veya iniş yaparken ödedikleri bilet ücretlerinin bir kısmını kullanıcı tarifesi olarak toplayıp bu ücreti imtiyaz sahibine aktarmaktadır. Özel sektör ortağı, tüm finansal ve talep kaynaklı riskleri başlangıçta üstlenmiştir. İki taraf arasındaki sözleşmede, işletmecinin elde ettiği gerçek gelirlerle orantılı olarak imtiyaz süresinin değişebileceğine dair bir madde yer almaktadır. Bu değişken süre mekanizması, işletmeciye trafik yoğunluğunun beklenenden daha yüksek olması durumunda imtiyaz süresini beş yıl erken sonlandırma, daha düşük olması halinde ise beş yıl süreyle uzatma imkânı tanımaktadır. Böylece, imtiyaz süresi, aynı zamanda talep riskine karşı bir koruma da sağlamaktadır (Salat ve Gerald, 2017).

KÖİ, genellikle altyapı projelerinin geliştirilmesinde etkili ve verimli bir yöntem olarak kabul edilse de, Avrupa Sayıştayı, özel sektörün kamu alanına dahil olmasının bazı eksiklikler ve riskler doğurabileceğine dikkat çekmektedir. Başarılı KÖİ projeleri, geleneksel ihale süreçlerinin gerektirdiği uzmanlığın ötesinde, yerel yönetimlerden daha fazla idari kapasite, uzmanlık, zaman ve müzakere becerisi talep etmektedir. Bunun yanı sıra, Avrupa Sayıştayı, özel sektör ortaklarının, gelecekteki imtiyaz gelirlerinin azalması ve projenin finansal sürdürülebilirliğinin tehlikeye girmesi halinde projeden çekilme riski bulunduğuna dikkat çekmektedir. Öte yandan, özel işletmeciler için kamu ihale sürecinin oldukça karmaşık olması, rekabeti azaltarak yerel yönetimlerin müzakerelerdeki pozisyonunu zayıflatabilmektedir.

9. Fon ve Finansman Araçlarına Genel Bakış

Bu genel değerlendirme, sürdürülebilir kentsel hareketlilik projeleri için kullanılabilecek çok sayıda fon ve finansman aracı olduğunu ortaya koymaktadır. Bununla birlikte, her ülke veya proje için geçerli evrensel bir araçlar seti bulunmamaktadır. Uygun araç kombinasyonu, projenin büyüklüğü ve niteliği, belediyenin bütçe durumu, yerel yönetimlerin yetkileri ile ulusal ve Avrupa düzeyindeki fon kaynaklarının mevcudiyeti gibi faktörlere bağlı olarak her durum özelinde ayrı ayrı belirlenmelidir. Fon ve finansman planları, tüm SKUP paketini göz önünde bulundurmalı ve planlanan diğer tedbirlerin olası etkilerini de hesaba katmalıdır. Ayrıca, bu planların hazırlanmasında mali yönetimden sorumlu birimler başta olmak üzere, diğer birimler ve çevre belediyelerle eş güdüm içinde hareket edilmelidir.

Aşağıdaki şekil, bu El Kitabı'nda incelenen araçlara genel bir bakış sunmaktadır. Bu araçlar, iki farklı şekilde yapılandırılmaktadır: (1) Fon ve finansman sağlayıcılarına (farklı hükümet kademeleri, özel sektör) göre ve (2) Finansal kaynakların proje yaşam döngüsünün hangi aşamasında kullanılacağına göre.



Şekil 5. Finansman Araçları ve Fon Kaynaklarına Genel Bakış5

Tabloda yer alan fon ve finansman mekanizmalarının Türkiye'de etkin bir şekilde uygulanabilmesi için belediyelerin finansal piyasalara erişiminin güçlendirilmesi gerekmektedir. Bu doğrultuda, belediyelerin güçlü bir kurumsal yapıya sahip olmaları, sürdürülebilir gelir kaynakları yaratabilmeleri ve bankaların yatırım yapabileceği projeler geliştirmeleri büyük önem taşımaktadır. Belediyelerin altyapı yatırımları için finansman sağlama kapasiteleri, kredi notlarıyla doğrudan ilişkilidir. Belediyelerin gelir kaynaklarının kalitesi, mali yönetim becerisi ve projelerin ne kadar cazip ve yatırım yapılabilir olduğu, finansmana erişim açısından belirleyici faktörlerdir. Ticari olarak finanse edilmesi planlanan projeler, finansman maliyetleri ve borcun geri ödeneceği kaynaklar göz önünde bulundurularak hazırlanmalıdır. Geri ödemenin, genel bütçe gelirlerinden mi yoksa kullanıcı hizmet gelirlerinden mi yapılacağı fark etmeksizin, proje tasarımının kalitesi ve harcamaların dikkatlice planlanması bu aşamada özellikle önemlidir. Son yıllarda büyükşehir belediyeleri, uluslararası derecelendirme alma konusunda önemli bir yol katetmiş ve 2024 sonu itibarıyla uluslararası kredi derecelendirme notuna sahip belediyelerin sayısı 9'a yükselmiştir. Ayrıca, yeni derecelendirmelerin de yakın zamanda yapılması öngörülmektedir. Bununla birlikte, belediyelerin sürdürülebilirlikle bağlantılı projeleri planlama, hazırlama ve uygulama kapasitelerinde hâlâ önemli eksiklikler bulunmaktadır.

10. Sonuç: Türkiye'deki Şehirler Açısından Değerlendirme

Bu El Kitabı, Türkiye'deki sürdürülebilir kentsel hareketlilik projelerini finanse etmek için kullanılabilecek fon ve finansman seçeneklerini bir arada sunarak politika ve finans dünyaları arasında bir köprü oluşturmaktadır.

Bu El Kitabı, SKUP projeleri için farklı finansman seçeneklerini bir araya getirmektedir. Ancak, Türkiye'deki mevcut mevzuatın hâlâ dağınık olması, bu yapının tek bir çerçevede toplanmasının gerekliliğini gündeme getirmektedir. Ayrıca, Türkiye'deki ulaşım kaynaklarının büyük bir kısmı karayolu taşımacılığına tahsis edilmekte, sürdürülebilir kentsel hareketlilik türleri ise yeterince önceliklendirilmemektedir. Belediyeler, kendi bütçeleri haricinde yenilikçi fon ve finansman kaynaklarını henüz yaygın olarak kullanamamaktadır. Bu nedenle, Türkiye'deki belediyeler, bu El Kitabı'nda sunulan yenilikçi fon ve finansman seçeneklerinden önemli faydalar sağlayabilirler.

Sürdürülebilir kentsel hareketlilik planlaması, Türkiye'de giderek daha fazla önem kazanacak ve şehirler bu planları uygulamaya koydukça, fon ve finansman seçenekleri de daha önemli hale gelecektir. Bu süreçte, belediyeler kendi koşullarına en uygun kaynak kombinasyonunu oluşturmalıdır.

Yukarıdaki bölümlerde de tartışıldığı üzere, Türkiye'deki belediyeler, yerel ve uluslararası ikili krediler, çok taraflı finansman programları, tahvil ihracı ve teknik hibe destekleri gibi çeşitli kaynaklardan hâlihazırda faydalanmaktadır. Bunun yanı sıra, İLBANK da belirli projeler için hem hibe hem de kredi desteği sunmaktadır. İLBANK tarafından proje bazlı olarak sağlanan uzun vadeli ve düşük faizli krediler, Avrupa ve diğer uluslararası finansman kaynaklarının yanı sıra, bu El Kitabı'nda bahsedilen yenilikçi mekanizmalarla bir arada kullanılabilir. Belediyeler, yatırım yapabilmek için sınırlı mali kaynağa sahip olduklarından, geleneksel finansman yöntemlerinin yenilikçi finansman mekanizmalarıyla desteklenmesi gerekmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu, büyükşehir belediyeleri için borçlanma tavanını bir önceki yıl elde edilen gelirin yüzde 150'si, diğer belediyeler için ise yüzde 100'ü olarak belirlemektedir. Borç tavanı düzenlemeleri, borç tavanının hesaplanmasında yalnızca belediyenin doğrudan üstlendiği borçların değil, aynı zamanda belediyeye ait olan ve çoğunluk hissesine sahip olduğu bağlı kuruluşların borçlarının da hesaba katılmasını dolaylı olarak şart koşmaktadır.

Mevcut finansman mekanizmaları, sürdürülebilir kentsel hareketlilik müdahaleleri için gerekli büyük finansman miktarlarını karşılamakta yetersiz kalmaktadır. Belediyeler, hem kamu yatırımlarının yönetiminde geleneksel olarak yaşadıkları zorluklar hem de yatırım ortamındaki

makroekonomik sıkıntılar nedeniyle finansman sağlamakta güçlük çekmektedir. Kamu yatırımlarının yönetiminde karşılaşılan dört temel zorluk ise şunlardır: (i) stratejik yatırım planlaması; (ii) proje seçiminde özel finansmanın dikkate alınması; (iii) proje havuzunun oluşturulması ve değerlendirilmesi ve (iv) yönetim kapasitesindeki sınırlamalar.

Bu bağlamda, gelişmekte olan ülkelerde henüz geniş çapta test edilmemiş veya yalnızca belirli sektörlerde uygulanmış olmasına rağmen, yeni ortaklık modellerinin ve yaratıcı finansman çözümlerinin, kamu ve özel sektör yatırımları için uygulanabilir bir seçenek olup olmayacağı tartışılmalıdır. Bu çözümlerin birçoğunun geniş çapta ve tutarlı bir şekilde uygulanabilmesi için mevzuat değişikliklerinin yapılması veya yeni bir hukuki çerçevenin oluşturulması gerekmektedir. Bu çözümler, üç ana grup altında sınıflandırılabilir: değer yaratımı, karma finansman ve Kamu-Özel İş Birliği.

Değer yaratım yöntemleri, kentsel altyapı ve hizmetlerinin finansmanındaki açıkları kapatmak amacıyla dünya çapında son birkaç on yılda kullanılmasına karşın, gelişmekte olan ülkelerde henüz tam anlamıyla faydalanılmamış bir potansiyel barındırmaktadır. Değer yaratımı, (yeniden imar/yoğunlaştırma ya da altyapı yatırımları gibi) kamu müdahalesi sonucu özel mülk sahiplerinin arazi ve gayrimenkul değerlerinde meydana gelen ani artışın bir kısmının, kamu maliyetlerini azaltmak amacıyla kamuya geri kazandırılmasını öngören bir finansman yaklaşımıdır. Bu yaklaşımda, değer artışından elde edilecek kazanım, emlak vergisi gelirlerinde beklenen artış teminat gösterilerek sermaye piyasalarından önceden borçlanma yoluyla veya kamu müdahalesinden faydalanan mülk sahiplerinden sonradan alınacak bir iyileştirme vergisi yoluyla paraya dönüştürülür. Dolayısıyla, değer yaratım araçları, hem piyasa koşullarına göre proje zamanlaması konusunda esneklik sağlayan geliştiriciler hem de elde edilen gelirleri yeni yatırımlara yönlendirebilecek belediyeler açısından son derece cazip bir seçenek olabilir.

Karma finansman, sınırlı kamu kaynaklarının özel sektörün ticari sermayesiyle bir araya getirilerek yenilikçi, yüksek etkili ve dirençli altyapı projelerinin hayata geçirilmesini amaçlayan bir yaklaşımdır. 2015 yılında Birleşmiş Milletler Addis Ababa Eylem Gündemi'nde resmi olarak tanınmasının ardından, gelişmekte olan ülkelerdeki özel sermayeyi harekete geçirmek üzere sınırlı kamu kaynaklarının etkin kullanımına imkân tanıyan bir araç olarak ön plana çıkmıştır. Özel sektörün kentsel altyapı yatırımlarında karşılaştığı riskleri azaltmak için garanti (temerrüt riskine karşı), sigorta ve kredi zenginleştirme gibi araçlar kullanılmaktadır. Bu araçlar, özellikle geçmiş deneyim eksikliği kaynaklı algılanan riskleri azaltmak veya farklı bir risk paylaşım profili oluşturmak için devreye sokulmaktadır.

KÖİ, belediyelerin bütçe kısıtlamalarından bağımsız olarak artan kentsel ulaşım altyapı taleplerini karşılamak için başvurabilecekleri yöntemlerin başında gelmektedir. Bu modelde, kamu ve özel sektör, şeffaf stratejik ortaklıklar aracılığıyla uzmanlıklarını birleştirerek, yüksek kaliteli projelerin verimli, hızlı ve belediyenin stratejik vizyonuna uygun bir şekilde geliştirilip yönetilmesini mümkün kılar. Kamu otoritesinin geliştirilmek üzere arazi veya varlık sağladığı, özel sektörün ise geliştirme ve inşaat finansmanını üstlendiği bu tür iş birliği modelleri, yerel sürdürülebilir kalkınma hedeflerine katkıda bulunmanın yanı sıra, istihdam yaratma ve iklimle uyumlu faydalar gibi olumlu ekonomik dışsallıklar da sağlayabilir.

Türkiye'deki sürdürülebilir kentsel hareketlilik projeleri için kullanılabilecek fon ve finansman kaynaklarını ele alan bu El Kitabı, "Funding and Financing of Sustainable Urban Mobility Measures" adlı konu rehberinden yararlanılarak hazırlanmıştır. Bu El Kitabı'nda sunulan finansal yaklaşımlar, belediyelere sürdürülebilir ve çeşitlendirilmiş finansman kaynaklarıyla mali yönetimlerini güçlendirmelerine yardımcı olabilir. Bu bağlamda:

- Proje planlama ve hazırlık süreçlerinde belediyenin farklı birimleri arasında eşgüdümü sağlayacak bir çerçevenin oluşturulması ve finansman seçeneklerinin projenin henüz başında planlanması gerekmektedir.

- Belediyelerin, sürdürülebilir kentsel finansman gündemine katkıda bulunmak için diğer belediyelerle ağlar ve dernekler aracılığıyla iş birliği yapmaları gerekmektedir.

- Proje planlama ve hazırlık süreçlerinde belediyenin farklı birimleri arasında eşgüdümü sağlayacak bir çerçevenin oluşturulması ve finansman seçeneklerinin projenin henüz başında planlanması gerekmektedir.

- Geleneksel finansman kaynakları, belediyelerin bütçe kısıtlamalarını aşabilmesi için yenilikçi finansman çözümleriyle desteklenebilir.

- Değer artışına dayalı finansman araçları, trafik sıkışıklığı ücretlendirmesi veya ulaşım hizmetlerine özgü yerel harçlar gibi alternatif finansman mekanizmalarının devreye alınabilmesi için merkezi hükümet düzeyinde yasal düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Mevcut anayasal ve yasal çerçeve uyarınca, Türkiye'deki belediyeler, mevzuatta açıkça tanımlanmadığı sürece bağımsız olarak vergi veya harç tahsil edememektedir. Dolayısıyla, bu El Kitabı'nda ele alınan yeşil finansman araçlarının tümüyle hayata geçirilebilmesi için hukuki reform temel bir ön koşul olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu El Kitabı, tek başına yeterli bir başvuru kaynağı değildir ve tamamlayıcı nitelikteki "Yeşil Finansmana Uygun Sürdürülebilir Kentsel Hareketlilik Proje Portföyü Geliştirme ve Ticarileştirme" El Kitabı ile birlikte okunması gerekmektedir. Bahsi geçen diğer El Kitabı, daha uygulamaya dönük bir rehber olup, Türkiye'de sürdürülebilir kentsel ulaşım projelerinin fonlanması ve finansmanı için gerekli temel adımları içermektedir.

Kaynakça

Ardila-Gomez, A., & Ortegon-Sanchez, A. (2016). Sustainable Urban Transport Financing from the Sidewalk to the Subway: Capital, Operations, and Maintenance Financing. Dünya Bankası. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23521

Chinellato, M., Staelens, P., Wennberg, H., Sundberg, R., Böhler, S., Brand, L., & Dragutescu, A. (2017). Users' needs analysis on SUMP take up (SUMPs-Up Projesi Teslimat Raporu D1.2). http://sumps-up.eu/

CIL Review Team. (2015). A New Approach to Developer Contributions. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/589637/CIL_REPORT_2016.pdf

de Groot, J. I. M., & Schuitema, G. (2012). How to Make the Unpopular Popular? Policy Characteristics, Social Norms and the Acceptability of Environmental Policies. Environmental Science & Policy, 19–20, 100–107.

Durlin, T. (2018). Status of SUMP in European member states. http://sumps-up.eu/fileadmin/user_upload/Tools_and_Resources/Reports/SUMPs_Up_D5.1_SUMP_in_Member_States_report_no_annex.pdf

European Commission. (2014). An Investment Plan for Europe.

European Court of Auditors. (2018). Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits (Rapor No. 09). https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_09/SR_PPP_EN.pdf

European Investment Bank. (2011). EIB Transport Lending Policy. https://www.eib.org/en/infocentre/publications/all/eib-transport-lending-policy.htm https://www.eib.org/en/projects/sectors/transport/index.htm

European Platform on Sustainable Urban Mobility Plans. (2019). Topic Guide on Public Procurement of Sustainable Urban Mobility Measures. https://urban-mobility-observatory.transport.ec.europa.eu/document/download/3c614dd0-4138-4b96-bc06-dc4e09e4149f_en?filename=public_procurement_of_sump.pdf

Everett, M., & Smith, L. (2016). Planning Obligations (Section 106 Agreements). https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7200#fullreport

GFDRR. (2020). Guidance Note on Financing Urban Resilience for Turkish Cities. Dünya Bankası.

Gu, Y., Qi, L., & Wang, J. (2018). Breaking the monolith: Strategy, variety, and performance of enterprise information systems. Journal of Systems Science and Systems Engineering, 27, 727–770.

Haider, M., & Donaldson, L. (2016). Can tax increment financing support transportation infrastructure investment? Munk School of Global Affairs and Public Policy. http://munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/339/imfgpaper_no25_tax_increment_financing_haider_donaldson_march_30_2016.pdf

Kim, J. (2016). Handbook on Urban Infrastructure Finance. New Cities Foundation.

Mingardo, G., Van Wee, B., & Rye, T. (2015). Urban parking policy in Europe: A conceptualisation of past and possible future trends. Transportation Research Part A: Policy and Practice, 74, 268–281.

Rye, T., & Ison, S. (2016). The implementation and effectiveness of transport demand management measures: An international perspective. Routledge.

Salat, S., & Ollivier, G. P. (2017). Transforming the urban space through transit-oriented development: the 3V approach. Dünya Bankası.

Saleh, W., & Sammer, G. (2016). Travel demand management and road user pricing: Success, failure and feasibility. In Travel Demand Management and Road User Pricing (ss. 1–9). Routledge.Sammer, G. (2016). Non-negligible side effects of traffic demand management. In Travel Demand Management and Road User Pricing (ss. 13–36). Routledge.

Shergold, I., & Parkhurst, G. (2016). The Economic Benefits of Sustainable Urban Mobility Measures: Independent Review of Evidence: Report. http://www.evidence-project.eu/images/pdf/EVIDENCE_Main_Report.pdf

Shoup, D. C. (2005). Parking cash out (s. 532). American Planning Association.

Sintropher. (2015). Property / Land Value Capture - Stamp Tax (Bilgilendirme Notu 2). https://www.polisnetwork.eu/publicdocuments/download/1752/document/stamp-tax-2---finalpolis.pdf

Sloman, L., Cairns, S., Goodman, A., Hopkin, J., Taylor, I., Hopkinson, L., & Dillon, M. (2018). Impact of the Local Sustainable Transport Fund: Synthesis of Evidence.

Transport for London. (2017). Land Value Capture: Final Report. https://www.london.gov.uk/sites/default/files/land_value_capture_report_transport_for_london.pdf

ZeEUS. (2017). Analysis of Existing Legislation and Funding Applicable to Urban Electric Buses. http://zeeus.eu/uploads/deliverables/documents/d516-analysis-of-existing-legislation-and-funding-applicable-to-urbanelectric-buses.pdf

skupturkiye.org.tr

Bu belgenin içeriğinden yalnızca Rupprecht Consult sorumludur ve hiçbir şekilde Avrupa Birliği, Türkiye Cumhuriyeti veya Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı'nın görüşlerini yansıttığı şeklinde yorumlanamaz.