

ATILIM ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YÜKSEK LİSANS TEZİ

TÜRKİYE'DE SİVİL HAVACILIĞIN YENİDEN
YAPILANMASI: DHMİ ÖRNEK OLAYI

GAZALİ ÇİÇEK

Ankara, 2004

ATILIM ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YÜKSEK LİSANS TEZİ

TÜRKİYE'DE SİVİL HAVACILIĞIN YENİDEN
YAPILANMASI: DHMİ ÖRNEK OLAYI

GAZALİ ÇİÇEK

Tez Danışmanı
Prof. Dr. ALİ ERKAN EKE

Ankara, 2004
(Fotokopi ile çoğaltılamaz)

Annem Fatma iek, Babam Nusret iek ve Eşim Ayşe Burin iek'e ...

ABSTRACT

Because of rapid change in the world, people in different geographical regions have to come together very often. Importance of air transportation increases, as trade has international dimension, people in the world have touristic interest on different regions of the world and as the air transportation being the safer way of transport.

Rapid development in civil aviation forces countries in the world, especially European Union candidate states, to make some radical organisational changes.

In this study there is information about organisation structure of civil aviation authorities, air navigation service providers and airport administrations in the world. First of all civil aviation organisations in Turkey are taken in to consideration and than General Directorate of State Airports Authority (DHMI) which serves both airport administration and air navigation service is examined across organisational perspective. Especially organisational differences between Turkish air navigation service provider and European Union candidate states' air navigation service providers are determined and express opinion and proposal about establishing autonomous air navigation service provider and reorganisation of airport administrations at the right time.

ÖZET

Dünyada meydana gelen hızlı gelişim dünyanın farklı bölgelerindeki insanların sık sık bir araya gelmelerini gerektirmektedir. Ticaretin uluslararası boyutta gelişiıyor olması, turistik sebeplerle de olsa insanların dünyanın farklı bölgelerine ilgi duyması ve hava yolunun en güvenilir ulaşım aracı olması, hava ulaştırmasının önemini artırmaktadır.

Dünyada ve özellikle Avrupa Birliği üyesi ülkelerde sivil havacılık alanında faaliyet gösteren örgütler bu alanda meydana gelen gelişmelere ayak uydurabilmek için örgütsel anlamda bir dizi değişikliklere gitmişlerdir.

Bu çalışmada dünyada sivil havacılık alanında faaliyet gösteren sivil havacılık otoriteleri, hava seyrüsefer hizmet örgütleri ve hava meydanı işleticilerinin örgütsel yapıları hakkında bilgi verilmiştir. Türkiye’de sivil havacılık alanında faaliyet gösteren kuruluşlar anlatıldıktan sonra bünyesinde hava seyrüsefer hizmeti ile hava meydanı işletmeciliği görevlerini beraber yürüten DHMİ Genel Müdürlüğü örgütsel açıdan değerlendirilmiştir. Özellikle Avrupa Birliği ülkelerinde hava seyrüsefer hizmet örgütlerinin yapısı ile Türkiye’nin farklı yönleri ortaya konulmuş, Türkiye’de hava meydanlarının yeniden yapılanması ve özerk hava seyrüsefer hizmet örgütünün zaman geçirilmeden oluşturulması konularında görüş ve önerilerde bulunulmuştur.

**TÜRKİYE'DE SİVİL HAVACILIĞIN YENİDEN YAPILANMASI:
DHMİ ÖRNEK OLAYI**

ÖZET	vi
İÇİNDEKİLER	vii
ŞEKİLLER	x
TABLolar	xii
GİRİŞ	1
BÖLÜM I. Dünyada Sivil Havacılığın Yapısı	3
A. Sivil Havacılığa Genel Bir Bakış	3
B. Sivil Havacılığın Tarihsel Gelişimi	5
1. Şikago Konvansiyonu	7
2. Uluslararası Sivil Havacılık Örgütü (ICA0) İlkeleri	8
C. Sivil Havacılık Kuruluşlarının Örgütlenmesi	13
1. Dünyada Sivil Havacılık Kuruluşlarının Örgütlenmesi	13
a. Havaalanı Mülkiyet Yapısı	13
b. Hava Seyrüsefer Hizmet Sağlayıcısı Örgüt Yapısı	18
2. Avrupa Birliği Ülkelerinde Sivil Havacılık Kuruluşlarının Örgütlenmesi	20
3. Uluslararası Kuruluşlar ve Sivil Havacılık Kuruluşlarının Örgütlenmesi	26
D. Ülke Maliyetleri	27
BÖLÜM II. Türkiye'de Sivil Havacılığın Yapısı	30
A. Türkiye'de Sivil Havacılığın Yapısı	30
1. Ulaştırma Bakanlığı Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü	30
2. Ulaştırma Bakanlığı Demiryolları, Limanlar ve Hava Meydanları İnşaatı Genel Müdürlüğü (DLH)	32

3. Başbakanlık Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü	32
4. Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü (DHMI)	33
a. DHMI Genel Müdürlüğü Genel Durum	
i- Personel Durumu	33
ii- DHMI Hava Meydan Durumu	35
b. Hava Meydanı İşletmeciliği	36
i- Havayolu Ulaştırması ve Diğer Seçenekler	38
ii- Yolcu Durumu	39
iii- Hava Trafiği	41
iv- Kapasite Kullanımı	46
c. Hava Seyrüsefer Hizmet Sağlayıcılığı	48
i- Hava Trafik Müdürlüğü	49
ii- Hava Enformasyon Müdürlüğü	51
iii- Hava Muhabere Müdürlüğü	54
B. Ülke Maliyetleri	54
C. Personel politikası	56
D. Eğitim	57
BÖLÜM III. Türk Sivil Havacılığı ve Öneriler	59
A. Türk Sivil Havacılığının Genel Yapısı	59
1. Sivil Havacılık Otoritesi	60
2. Ulaştırma Bakanlığı Demiryolları, Limanlar ve Hava Meydanları İnşaatı Genel Müdürlüğü (DLH)	61
3. DHMI Genel Müdürlüğü	62
a. Havaalanı Mülkiyet Yapısı	62
b. Hava Seyrüsefer Hizmetleri	64
i- Örgüt Yapısı	65
ii- Personel Durumu	68

iii- Muhasebe Sistemi	69
B. Ülke Maliyetleri	71
C. Türk Sivil Havacılığı İçin Bir Model Önerisi	72
SONUÇ	75
KAYNAKÇA	77

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1- Dünyadaki Hava Meydanlarının Mülkiyet Yapısı - Mevcut Durum	17
Şekil 2- Dünyadaki Hava Meydanlarının Mülkiyet Yapısı - Planlanan Durum	17
Şekil 3- Dünyada Hava Seyrüsefer Hizmet Sağlayıcılarının Örgütlenme Şekilleri	20
Şekil 4- Avrupa Birliği Hava Seyrüsefer Hizmet Sağlayıcılarının Örgütlenme Şekilleri	23
Şekil 5- AB ülkeleri Sivil Havacılık Otoritesi ve Hava Seyrüsefer Hizmet Sağlayıcı İlişkisi	24
Şekil 6- Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü Teşkilat Yapısı	31
Şekil 7- DHMİ Personeli Eğitim Durumu	34
Şekil 8: Yıllara Göre DHMİ Personeli Eğitim Durumu (1998-2002)	34
Şekil 9- DHMİ Tarafından İşletilen Meydanlar (2002)	35
Şekil 10- DHMİ Merkez Teşkilatı Organizasyon Yapısı	37
Şekil 11- DHMİ Hava Meydanları Organizasyon Yapısı	38
Şekil 12- Türkiye'ye Gelişte Tercih Edilen Yollar (2002) (000)	39
Şekil 13- Avrupa Birliği Aday Ülkeleri Tahmini Ortalama Trafik Artış Oranları (2002-2009)	42
Şekil 14- Avrupa Birliği Aday Ülkeleri Dışındaki Ülkelerin Tahmini Trafik Artış Oranları	44
Şekil 15- Bölgesel Tahmini Yolcu Sayısı Artış Oranları	45
Şekil 16- Hava Meydanlarının Kapasite Kullanım Oranları	48

Şekil 17- Hava Trafik Müdürlüğü Personel Eğitim Durumu	51
Şekil 18- Hava Enformasyon Müdürlüğü Personel Eğitim Durumu	53
Şekil 19- Ülkelere Göre Hava Trafik Kontrolörü Başına Düşen Kontrollü Hava Sahası	55
Şekil 20- Ülkelere Göre Hava Trafik Kontrolörü Başına Elde Edilen Gelir Oranları	56

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1-	Devlet ve Ticari Oluşumun Örgüt Anlayışı	12
Tablo 2-	Dünyadaki Hava Meydanlarının Mülkiyet Yapısı	13
Tablo 3-	Dünyada Hava Seyrüseferi İle İlgili Oluşumlar	18
Tablo 4-	Avrupa Birliği Ülkeleri Hava Seyrüsefer Hizmet Sağlayıcılarının Örgütsel Yapıları	21
Tablo 5-	2001 ve 2002 Arası Birim Maliyetlerdeki Değişim	29
Tablo 6-	DHMİ Personeli Eğitim Durumu	33
Tablo 7-	Türkiye'ye Gelişte Tercih Edilen Yollar (000)	39
Tablo 8-	Meydanların (İç Hat-Dış Hat) Yolcu Durumları	40
Tablo 9-	Avrupa Birliği Aday Ülkeleri Tahmini Ortalama Trafik Artış Oranları (2002-2009)	41
Tablo 10-	Avrupa Birliği Aday Ülkeleri Dışındaki Ülkelerin Tahmini Trafik Artış Oranları	43
Tablo 11-	Bölgesel Tahmini Yolcu Sayısı Artış Oranları	44
Tablo 12-	Türkiye'ye Girişte Tercih Edilen Bölgeler	46
Tablo 13-	2002 Yılı Meydanların Yolcu Kapasite Kullanımları	46
Tablo 14-	Türkiye'de Havalimanı ve Havaalanlarının Ortalama Kapasite Kullanım Oranları	48
Tablo 15-	Hava Trafik Müdürlüğü Havalimanı ve Havaalanlarının Personel Eğitim Durumu	49
Tablo 16-	Hava Enformasyon Müdürlüğü Personel Eğitim Durumu	52
Tablo 17-	Ülkelere Göre Hava Seyrüsefer Hizmet Kazançları ve Hava Sahaları ve Kontrolör Durumu	55

Tablo 18- Ülkelere Göre Hava Seyrüsefer Ülke Gelirleri ve Personel Giderleri	71
---	----

GİRİŞ

Türkiye’de sivil havacılık konusu devlet tekelinden kaynaklanan dışa kapalı konumu sebebiyle araştırmacıların çok fazla ilgisini çekmemiştir. Bu konuda yapılan araştırmalarda kaynak sıkıntısı çekildiğinden sağlıklı bir araştırmanın yapılması da oldukça zordur. Ülkemizin dışa açılan penceresi konumunda olan sivil havacılıkta meydana gelen olumlu gelişmeler, Türkiye’nin dışarıdaki imajına da olumlu etkiler yapacağı şüphesizdir.

Türk sivil havacılığında faaliyet gösteren kuruluşlar ve özellikle bu araştırmanın asıl amacını oluşturan Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü üyesi olduğu EUROCONTROL teşkilatı aracılığıyla Avrupa Birliği üyesi ülkelerle sivil havacılık alanında çalışma fırsatını yakalamıştır. Bu fırsatın iyi değerlendirilmesi için DHMİ’nin oluşturulan yapıya ayak uydurabilmesi, değişimler karşısında pozitif yaklaşımlar sergilemesi önem taşımaktadır.

Sivil havacılığın dünyadaki önemi ve özellikle Türkiye’nin Avrupa Birliğine üyelik sürecinde Avrupa standartlarına uyması sorumluluğu bu çalışmanın yapılmasını gerekli hale getirmiştir.

Çalışmanın birinci bölümünde sivil havacılığın tarihsel gelişimi ve uluslararası örgütlerle ilgili bilgi verildikten sonra Dünyada ve Avrupa Birliği üyesi ülkelerde sivil havacılık kuruluşlarının ve özellikle hava meydanı yönetimlerinin ve hava seyrüsefer hizmet sağlayıcılarının mülkiyet yapıları incelenmektedir. Uluslararası kuruluşların sivil havacılığın örgütlenmesi

ile ilgili görüşlerine yer verilmektedir. Birinci bölüm devletlere önemli maddi kazanç sağlayan ve ülke maliyetleri adı verilen hava seyrüsefer hizmet gelirleri ile sona ermektedir.

Çalışmanın ikinci bölümünde Türkiye’de sivil havacılığı oluşturan kuruluşlar anlatıldıktan sonra, özellikle DHMİ Genel Müdürlüğü daha detaylı bir biçimde incelenmektedir. DHMİ Genel Müdürlüğünü oluşturan iki ana hizmet konusu ele alınmakta ve hava meydanı işletmeciliği konusunun sadece örgütlenme yapısı üzerinde durulmaktadır. Hava seyrüsefer hizmet sağlayıcılığı konusu örgütlenme, personel ve eğitim durumları göz önüne alınarak işlenmektedir. Bu bölüm ülke maliyetleri konusuyla sona ermektedir.

Üçüncü bölüm dünyada ve özellikle Avrupa Birliğindeki uygulamalar ve uluslararası standartlar çerçevesinde Türkiye’de sivil havacılıkta yapılması gerekenlerin neler olduğu irdelenmektedir. Açıklamalar DHMİ özelinde yoğunlaştığı için bu konu daha detaylı olarak ele alınmaktadır.

Çalışma sonuç kısmıyla bitmektedir.

BÖLÜM I.

DÜNYADA SİVİL HAVACILIĞIN YAPISI

A. Sivil Havacılığa Genel Bir Bakış

Hava araçları; kara, deniz ve demiryolu taşıtlarıyla kıyaslanamayacak ölçüde çok daha hızlı seyahat etme imkanı verdiği için, özellikle uzun mesafeli uluslararası yolcu ve yük taşımacılığında önemli bir yer tutmaktadır. Bundan dolayı havayolu taşımacılığı büyük çoğunlukla ülkelerarası kullanımda tercih edilmektedir. Hava taşımacılığının dünya ülkeleri arasında çok sık kullanılıyor olması bu alanda ülkelerin çoğunun üzerinde anlaşmaya vardığı uluslararası geçerliliğe sahip anlaşmaları gerektirmektedir. Havacılığın değişken yapısı ve hava araçlarının teknolojiyle paralel olarak sürekli olarak geliştiriliyor olması, bu alanda yapılan anlaşmaların da söz konusu gelişmelere ayak uydurmasını gerektirmektedir. Uluslararası işbirliğinin devamını sağlamak için tüm dünya ülkelerinin tek tek anlaşma yapması imkansız olduğundan, düzenleyici kuralları sektördeki değişimlere uygun hale getirip, dünya ülkelerinin onayına sunacak, ülkelerin ulusal düzeyde oluşturdukları kuruluşların bir araya gelebilmelerini sağlayacak uluslararası kuruluşa ihtiyaç duyulmaktadır.

Ulusal düzeyde hava taşımacılığını uluslararası standartlara uygun, emniyet ve güven içerisinde devamını sağlamak için üç farklı yapı karşımıza çıkmaktadır.

* Sivil Havacılık Otoritesi (Civil Aviation Authority - CAA): Havacılık alanında hizmet veren

örgüt ve kuruluşların uluslararası standartlara uygun hareket etmeleri için gerekli olan düzenlemeleri ve denetlemeleri yapan örgüt.

* Hava Seyrüsefer Hizmet Sağlayıcısı (Air Navigation Service Provider - ANSP): Hava Seyrüsefer Hizmetlerini uluslararası standartlara uygun, emniyet, güven ve eşitlik ilkeleri doğrultusunda sağlayan örgüte verilen isim.

Uluslararası Sivil Havacılık Örgütüne (ICAO) göre hava seyrüsefer hizmetleri hava trafik idaresini, muhabere, seyrüsefer, radar izleme hizmetlerini (CNS), hava seyrüseferi için meteoroloji hizmetlerini (MET), arama ve kurtarma (SAR) ve havacılık bilgi hizmetlerini (AIS) kapsamaktadır. Bu hizmetler operasyonların her safhasında hava trafiğine uygulanmaktadır.⁽¹⁾

* Hava Meydanı İşleticisi (Airport Administration): Hava meydanlarında, hava seyrüseferinin emniyet ve güven içerisinde uluslararası standartlara uygun bir biçimde yürütülebilmesi için gerekli olan önlemleri alan ve diğer hizmetleri veren sorumlu otorite.

Çalışmanın bundan sonraki bölümünde öncelikle sivil havacılığın tarihsel gelişiminden bahsedilecektir. Bu gelişim sürecinde oluşturulan uluslararası örgütler ve anlaşmalar anlatıldıktan sonra dünyada özellikle hava seyrüsefer hizmet sağlayıcılarının ve havaalanı işleticilerinin örgütlenme şekillerinden bahsedilecektir. Ülkemizin Avrupa Birliği üyeliği adaylık sürecinin devam ediyor olması da göz önünde bulundurularak, Avrupa Birliği'nin konuya yaklaşımı ayrıca ele alınacaktır. I.

⁽¹⁾ ICAO, "ICAO's Policies On Charges For Airports And Air Navigation Services", **Doc 9082/6**, Altıncı Baskı, 2001, s.27.

Bölüm hava seyrüsefer hizmet sağlayıcılarının milli maliyetler çerçevesinde değerlendirilmesiyle sona erecektir.

B. Sivil Havacılığın Tarihsel Gelişimi

Havadan ağır hava araçlarının ve balonların uçuş denemelerinde sağlanan başarı havacılığa olan ilgiyi artırmıştır. Yapılan deneme uçuşları bir ülkenin sınırları içerisinde kalmamış, bir ülkeden kalkıp diğer ülkeye inişler yapılmaya başlanmıştır. Havacılıkla ilgili yasal düzenlemelerin olmaması ve sınır ihlallerinin artıyor olması, ülkeleri harekete geçmeye zorlamıştır. Böyle bir dönemde sınır ihlallerinin çok fazla yaşandığı ülkeler bu tür ihlalleri yapanları cezalandıracaklarını duyurmuş ve ihlali yapan ülkeleri uyarılmışlardır.

Uçuş denemelerinin en çok yapıldığı ülkelerden biri olan Fransa 21 ülkeye 1910 yılında Paris'te sivil havacılık alanındaki gelişmeleri tartışıp, uluslararası düzenlemelerde bulunmak üzere çağrıda bulunmuştur. Bu konferans daha sonra dünya sivil havacılık tarihinde yapılan ilk konferans olarak yerini almıştır.⁽²⁾

Paris Konferansı sonunda somut adımlar atılamasa da ele alınan konular daha sonra yapılan sivil havacılık konferanslarının alt yapısını oluşturmuştur. Konferansta istenilen sonuçların elde edilememesinin en önemli sebeplerinden biri katılımcıların havacılık alanında uzmanlaşmış kişilerden oluşmamasıdır.

Paris Konferansından 4 yıl sonra I. Dünya Savaşının başlaması sivil havacılığın gelişme zemini bulmasına imkan vermemiştir. Ancak savaş sırasında askeri

⁽²⁾ Duane, W. Freer, "An Aborted Take-off For Internationalism 1902-1919", **ICAO Journal**, 1986, ss.23-26.

alandaki gelişmeler hava araçlarını da etkilemiş ve savaş bu yönüyle teknik açıdan, uçak teknolojisinin önemli ölçüde gelişmesine sebep olmuştur.

1919 yılında Londra ve Paris arasında ilk tarifeli uluslararası uçuş gerçekleştirilmiş, Amerika'da sivil hava posta taşımacılık uçuşları başlamıştır. Tüm bu gelişmeler savaş sonrası yapılan Paris Konferansında Havacılık Konvansiyonu'nun oluşturulmasına yol açmıştır ve 13 Ekim 1919 tarihinde "Uluslararası Hava Konvansiyonu" kurulmuştur. Bu konvansiyonu dünyanın farklı ülkelerinin katıldığı diğer konvansiyonlar izlemiştir. Bu konvansiyonlar: ⁽³⁾

- 1926 İbero-Amerikan Hava Konvansiyonu
- 1928 Havana Konvansiyonu'dur.

Sivil havacılıkta verilen hizmetlerle ilgili uluslararası standartların belirlenebilmesi için evrensel düzeyde hatırı sayılır sayıda devletin saptanan kuralları kabul edip onaylaması gerekmektedir. Bu nedenle dünyanın çeşitli ülkeleri tarafından birbirinden tamamen bağımsız konferanslar sonrasında, tüm dünya ülkelerini birleştirecek ortak bir konferansın yapılması gerekliliği ortaya çıkmıştır. Ancak II. Dünya Savaşının başlamasıyla bu konuda atılması gereken adımlar savaş sonrasına ertelenmiştir. II. Dünya Savaşı sonrasında Amerika Türkiye'nin de içinde bulunduğu 55 ülkeyi Şikago'da konferans yapmaya davet etmiştir. Şikago Konferansı 7 Aralık 1944 tarihinde iki temel konu üzerinde tam anlaşma sağlanarak sona ermiştir. ⁽⁴⁾

⁽³⁾ Duane, W. Freer, "A Convention Is Signed And ICAN Is Born.1919-1926", **ICAO Journal**, 1986, ss.44-46.

⁽⁴⁾ Duane, W.Freer, "Chicago Conference (1944) - Despite Uncertainty, The Spirit Of Internationalism Soars", **ICAO Bulletin**, 1986, s.43.

- * Evrensel askeri durum izin verdiği ölçüde uluslararası hava taşımacılık işlemlerini başlatmak,
- * Savaş sonrası dönemde uluslararası sivil havacılığın sağlıklı ve düzenli biçimde gelişmesini desteklemek.

1. Şikago Konvansiyonu

Şikago Konvansiyonu'nda uluslararası sivil havacılığın belirli standartlar çerçevesinde yürütülebilmesi için evrensel geçerliliğe sahip kurallar belirlenmiştir.

Konvansiyonun 15. maddesi havaalanları ve benzeri ücretlendirmeler başlığını taşımaktadır. Bu maddeye göre ulusal veya uluslararası trafiğe açık havaalanlarında verilen radyo ve meteoroloji hizmetleri de dahil hava seyrüsefer hizmetlerinden her hava aracı eşit yararlanma hakkına sahiptir. Bu hizmetler için alınan ücretler ulusal hava araçlarına uygulananla aynı oranda uluslararası hava hizmeti sağlayan ve diğer devletlere ait hava araçlarına da uygulanacaktır. Bu maddede bahsedilen ücretlendirmede adaletin sağlanması konusu, hava seyrüsefer hizmet sağlayıcılarının şeffaf bir muhasebe sistemine sahip olmalarıyla mümkün olacaktır. Gelir ve giderleri hiçbir şüpheye meydan vermeyecek şekilde düzenlenmiş bir muhasebe sistemi sayesinde hizmetten faydalananlar sadece aldıkları hizmet için ödeme yaptıkları konusunda emin olacaklardır. Şikago Konvansiyonu bu maddeyle ayrıca müşteri odaklı hizmet anlayışına da işaret etmektedir.

Konvansiyonun 28. maddesi hava seyrüsefer kolaylıkları ve standart sistemleriyle ilgilidir. Bu maddede havaalanlarının, radyo ve meteoroloji hizmetlerinin ve diğer hava seyrüsefer yardımcılarının Şikago Konvansiyonu'nda belirtilen Uluslararası Standartlar ve Tavsiye Edilen Uygulamalara (SARPs) uygun yürütülmesi sorumluluğunun devlete ait olduğu belirtilmektedir. Dolayısıyla her devlet belirtilen standartlarda hizmetin verilebilmesi için gerekli olan tüm koşulları oluşturmakla yükümlüdür. Ancak söz konusu sorumluluğun devlete ait olarak kalması kaydıyla, belirtilen hizmetleri farklı kuruluşlara yaptırma özgürlüğü de bulunmaktadır. Verilen hizmet kalitesinden devletin sorumlu tutuluyor olması, her devletin bu konuda suistimalin olmaması için gerekli önlemleri almasını gerekli kılmaktadır.

Madde 28'de bahsedilen Uluslararası Standartlar ve Tavsiye Edilen Uygulamalarla ilgili ayrıntılı bilgi madde 37'de verilmektedir. Bu maddeye göre ise hava seyrüsefer için gerekli olan tek sesliliğin sağlanabilmesi için hava araçlarının, personelin, havayollarının ve yardımcı hizmetlerin bazı düzenlemelere, standartlara ve uygulamalara tabi olması gerekmektedir. Bunu sağlamak için de ICAO SARPs adıyla bu konularda düzenleyici kurallar geliştirmektedir.

2. Uluslararası Sivil Havacılık Örgütü (ICAO) İlkeleri

ICAO dünya çapında elde ettiği tecrübeler doğrultusunda; havaalanlarının ve hava seyrüsefer hizmetlerinin özerk kuruluşlar tarafından yerine getirilmesi dolayısıyla, bu kuruluşların finansal ve idari etkinliklerinin genelde gelişme eğilimi gösterdiğini belirtmektedir. Bu kuruluşlar büyük

çoğunlukla devlete aittir ve özellikle havaalanlarının işletimi tamamen veya kısmen özel sektöre devredilmektedir.⁽⁵⁾

Hava seyrüsefer hizmetlerinin ve/veya havaalanı işletmelerinin devlete ait olduğu durumlarda, bu hizmetlerle ilgili uluslararası standartlara uyuma yönelik yapılması gereken yatırım harcamaları devlet hazinesinden karşılanmaktadır. Havacılık ile ilgili yatırımlar devletlere ağır yükler getirdiğinden, çoğu zaman ekonomik imkansızlıklar öne sürülerek gerekli yatırım harcamaları gerçekleştirilememektedir. Havacılıkta meydana gelen hızlı teknolojik değişimler ise havacılık alt yapısının bu değişikliklere ayak uydurma zorunluluğunu da beraberinde getirmektedir. Teknolojiye ayak uyduramama sonrası havacılıkta en önemli konu olarak kabul edilen emniyet prensibinin sağlanması da oldukça güç hale gelecektir. Bu mecburiyetler karşısında gerekli önlemlerin alınmasında yetersiz kalınması, havacılıkta rekabet gücünü kaybetmek istemeyen devletlerin bir dizi önlem almasını gerekli kılmaktadır. Bu sorunun dünyada bir çok devleti ilgilendiriyor olması ICAO'yu bu alanda araştırma yapmaya sevk etmiştir. Yapılan çalışmalar neticesinde ICAO Konseyi aşağıdaki tavsiye kararını almıştır.

Devletlerin havaalanlarını işletmek veya hava seyrüsefer hizmetlerini yürütmek için özerk kuruluşlar oluşturmaları bu hizmetlerden faydalanan kullanıcılar ve hizmet sağlayıcıları için en faydalı çözümdür. Bazı durumlarda tek bir kuruluş havaalanlarını işletebilir ve hava seyrüsefer hizmetlerini sağlayabilir. Bu kuruluş ayrıca özerk bir sivil havacılık otoritesi de olabilir.⁽⁶⁾

⁽⁵⁾ ICAO, "ICAO's Policies on Charges....", s.3.

⁽⁶⁾ ICAO, "ICAO's Policies On Charges.....", s.3.

Bu tavsiye kararında belirtilen durumun yanında hava seyrüsefer hizmetinin uluslararası konsorsiyum tarafından da verilebileceği belirtilmektedir.

ICAO'ya göre özerk hava seyrüsefer hizmet sağlayıcılarının başarılı olmaları için; ⁽⁷⁾

- Değişime ayak uydurabilen bir idari yapı oluşturmaları,
- Havacılığın gelişimine katkıda bulunacak yatırım ve harcama stratejileri geliştirmeleri,
- Şeffaf ve düzenli gelir ve gider muhasebe sistemi geliştirmeleri,
- Kullanıcı ücretlerini belirlemede kullanışlı ve adaletli metodoloji izlemeleri,
- Kullanıcı ücretlerinin herhangi bir kayba uğramadan toplanmasını sağlayan mekanizma oluşturmaları,

ön koşullarını yerine getirmeleri gerekmektedir.

ICAO'nun havaalanı işleticisi ve hava seyrüsefer hizmet sağlayıcısı kuruluşlar ile ilgili yaptığı diğer bir araştırmada aşağıda belirtilen dört farklı oluşum üzerinde durulmaktadır: ⁽⁸⁾

* Özelleştirme: Havaalanının veya hava seyrüsefer hizmetinin tamamının veya %50'den fazlasının devlet kontrolünden çıkıp, özel sektörün kontrolüne geçmesi anlamına gelmektedir. Hava Seyrüsefer hizmet sağlayıcıları içerisinde sadece Kanada ve İngiltere'de özelleştirme gerçekleştirilmiştir.

⁽⁷⁾ ICAO Secretariat, "Economic Forces Are Reshaping The Provision Of Airports And Air Navigation Services", **ICAO Journal**, Cilt 55, Sayı 32000, s.4.

⁽⁸⁾ ICAO Secretariat, "Conference On The Economics Of Airports And ANS", **ANSCConf-WP/6**, 2000, ss.1-2.

* Özel sektör katılımı: Havaalanlarının veya hava seyrüsefer hizmetlerinin %50'den az kısmının özel teşebbüse satılıp, kontrolün devlette olmaya devam etmesi anlamını taşımaktadır.

* Özerklik: Havaalanının veya hava seyrüsefer hizmetinin idari ve mali açıdan bağımsız bir kuruluş tarafından yönetilmesi. Özerk kuruluşlar devlet hazinesine bağlı olmadıklarından, giderleri tamamen elde ettikleri hizmet gelirlerinden karşılanmaktadır.

* Şirketleştirme: Havaalanı işletiminin veya hava seyrüsefer hizmet sağlayıcısının tamamen ticari hukuk kurallarına tabi faaliyet göstermesidir.

Sayılan farklı oluşumlardan ilk ikisi büyük çoğunlukla havaalanları için kullanılmakta, özellikle özerklik kavramı ise hava seyrüsefer hizmet sağlayıcılarına en uygun çözüm olarak işaret edilmektedir. Ancak bu hizmetleri uluslararası standartlara uygun olarak yürütme sorumluluğu sadece devletin kendisine ait olduğundan, hangi yapının uygun olduğuna karar vermek yine devletin kendisine ait bir sorumluluktur. Dolayısıyla ICAO bu konuda en uygun olarak tespit ettiği yöntemleri devletlerin bilgisine sunmakta ve tavsiyede bulunmaktadır.

Hamilton (2003) hava seyrüsefer hizmet sağlayıcısı için en uygun örgüt modelini ararken devlet ile ticari oluşumların olaylara yaklaşımlarını iyi belirlemek gerektiğinden yola çıkarak Tablo 1'i oluşturmuştur.

Tablo 1 - Devlet ve Ticari Oluşumun Örgüt Anlayışı

Güçlü Devlet Görüşü	Güçlü Ticari Görüş
Görevleri kamu hizmeti anlayışına göre yönlendirme - güçlü politik güç, içsel düzenleme (güvenlik), dışsal denetim (parasal)	Görevleri ekonomik katma değere göre yönlendirme - güçlü hissedar etkisi, güçlü müşteri ilişkileri yönetimi, dışsal düzenleme
Seyahat edenleri son kullanıcı olarak görme	Havayolu şirketlerini müşteri olarak görme
Haklar ve ödevlerin ulusal kanunlarla belirlenmesi - genellikle tanımlayıcı	Haklar ve ödevlerin detaylı lisans sistemiyle belirlenmesi - genellikle perspektif
Hizmetleri genellikle birbirine bağlı bir bütün olarak verme	Bazı hizmetleri kısmen bağımsız olarak sağlama
Verilen hizmet karşılığı elde edilen gelirle hizmetlerin finanse edilmesi	Ekonomik kar beklentisi
Yüksek derece şeffaflık - kamu kesimi raporlama mekanizması	Yüksek derece şeffaflık - düzenleyici muhasebe mekanizması

Kaynak: Hemant Mistry, Michael Fairbanks, ANS providers place stronger emphasis on implementing best practices, ICAO Journal, 2003, s.12.

Havaalanları ve hava seyrüsefer hizmetleri doğal tekel olduklarından, kartelleşmenin engellenmesi ve rekabetin korunması için bu tekellerle ilgili özel düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Havaalanı işletimi ve hava seyrüsefer hizmeti bu hizmetleri kullananlara yönelik her hangi bir adaletsizliğe meydan vermeyecek şekilde düzenlenmelidir. Bu sektörlerde faaliyet gösteren kuruluşların müşteri odaklı hizmet anlayışından uzaklaşmaları için gerekli tedbirler ilgili devlet tarafından alınmalıdır.

Bunu sağlamak için bu hizmeti kullananların tekelden doğan güçten ve diğer adaletsiz uygulamalar sebebiyle haksızlığa uğradıklarını düşündüklerinde baş vurabilecekleri, havaalanı işletmeleri ile hava seyrüsefer hizmet sağlayıcılarının finansal yapılarını denetleme yetkisine sahip bağımsız düzenleyici bir otoritenin kurulması gerekmektedir.⁹

⁹ ICAO Secretariat, "Economic Forces Are Reshaping ..."s.6.

Bu amaçla dünyanın farklı ülkelerinde düzenleyici otorite olarak büyük çoğunlukla Sivil Havacılık Otoriteleri kurulmuştur.

C. Sivil Havacılık Kuruluşlarının Örgütlenmesi

Sivil havacılık kuruluşlarının örgütlenmesi her ülkede şartlar gereği farklı bir biçimde kendini göstermektedir. Bu farklılıkları ortaya çıkarabilmek için konu 3 ana başlık altında incelenmektedir. Birinci ana başlık dünyanın çeşitli ülkelerinde sivil havacılık örgütlerinin yapısı irdelenirken, ikinci ana başlık altında konu Avrupa Birliği ülkeleri çalışmaya dahil edilmektedir. Üçüncü ana başlık ise uluslararası kuruluşların konu hakkındaki görüşlerine yer vermektedir.

1. Dünyada Sivil Havacılık Kuruluşlarının Örgütlenmesi

Sivil havacılık kuruluşları tamamı bu çalışmanın amacını oluşturmadığından havaalanı işletmecisi ve hava seyrüsefer hizmet sağlayıcı örgütlerin yapılanması farklı bölümler halinde incelenmektedir.

a. Havaalanı Mülkiyet Yapısı

Dünyanın çeşitli bölgelerinde yer alan ülkelere faaliyet gösteren hava meydanlarının mülkiyet yapıları ülkeden ülkeye değişiklikler göstermektedir. Hatta aynı ülkede bulunan hava meydanlarının mülkiyet yapıları dahi farklı mülkiyet yapısına sahip olabilmektedir.

Tablo 2 - Dünyadaki Hava Meydanlarının Mülkiyet Yapısı

Devlet	Havaalanı	Özel teşebbüs mülkiyeti		Devlete ait mülkiyet	
		Şu an	Planlanan	Şu an	Planlanan
ABD	Şikago	%0		%100	
	Dallas	%0		%100	
	Los Angeles	%0		%100	
	New York	%0		%100	
Avustralya	Brisbane	%100	%100	%0	%0
	Melbourne	%100	%100	%0	%0

	Perth	%100	%100	%0	%0
	Sydney	%0	%100	%100	%0
Avusturya	Viyana	%47.9		%52.1	
Bahreyn	Bahreyn	%0		%100	
Barbados	Bridgetown	%0	%0	%100	%100
Belçika	Brüksel	%36.4		%63.6	
	Charleroi	%15		%85	
	Liege	%20		%80	
Bolivya	Cochabamba	%100		%0	
	La Paz	%100		%0	
Brezilya	6 havaalanı	%0		%100	
Brunei	Bandar Seri	%0		%100	
Bulgaristan	Sofya	%0	%49	%100	%51
Çekoslovakya	Prag	%0	%50	%100	%50
Danimarka	Kopenhag	%49		%51	
Ekvator	2 havaalanı		%60		%40
Finlandiya	Helsinki	%0		%100	
Güney Afrika	Cape Town	%49		%51	
	Durban	%20	%49	%80	%51
	East London	%20	%49	%80	%51
	George	%49		%51	
	Johannesburg	%24.2	%100	%75.8	%0
	Upington	%20		%80	
Hollanda	3 havaalanı	%0	%10	%100	%90
İngiltere	BAA	%100	%100	%0	%0
	Belfast	%100	%100	%0	%0
	Birmingham	%51		%49	
	Bristol	%51		%49	
	Cardiff	%100	%100	%0	%0
	East Midlands	%100	%100	%0	%0
	London City	%100	%100	%0	%0
	Manchester	%0	%0	%100	%100
İran	Tahran	%0		%100	
İrlanda	3 havaalanı	%0	%49	%100	%51
İspanya	40 havaalanı	%0		%100	
İsveç	3 havaalanı	%0	%0	%100	%100
İsviçre	Zurih	%0		%100	
Jamaika	2 havaalanı	%0		%0	
Japonya	Osaka-Kansai	%15.2		%84.8	
Almanya	Berlin	%0	%100	%100	%0
	Bremen	%0	%0	%100	%100
	Dresden	%0	%0	%100	%100
	Dusseldorf	%50		%50	
	Hamburg	%0	%49	%100	%51
Kamerun	3 havaalanı	%59		%41	
Kosta Rika	3 havaalanı	%0	%0	%100	%100
Litvanya	4 havaalanı	%0		%100	
Lübnan	Beyrut	%0	%0	%100	%100
Maldiv Adaları	Male	%0	%0	%100	%100
Malta	Luqa	%0		%100	
Mauritius	Mauritius	%3		%97	
Meksika	Acapulco	%0	%100	%100	%0
	Cancun	%15	%100	%85	%0
	Guadalajara	%15	%100	%85	%0

	Mazatlan	%0	%100	%100	%0
	Merida	%15	%100	%85	%0
	Mexico City	%0	%100	%100	%0
	Monterrey	%0	%100	%100	%0
	Puerto Vallarta	%15	%100	%85	%0
	San Jose del Cabo	%15	%100	%85	%0
Mısır	5 havaalanı	%0		%100	
Moldova	Chisinau	%0		%100	
Monako	Monako	%0	%0	%100	%100
Özbekistan	Taşkent	%0	%0	%100	%100
Polonya	Warsaw	%0	%49	%100	%51
Rusya	St Petersburg	%0	%0	%100	%100
	Rostov-na-Donu	%62		%38	
Slovakya	5 havaalanı	%0	%40	%100	%60
Swaziland	Mbabane	%0		%100	
Sri Lanka	Colombo	%0	%0	%100	%100
Tacikistan	4 havaalanı	%0	%49	%100	%51
Tanzanya	Dar es Salaam	%0		%100	
Tayland	Bangkok-Don Muang	%0	%0	%100	%100
	Bangkok-Nong Ngu Hao	%0	%30	%100	%70
Türkmenistan	Aşgabat	%0	%0	%100	%100
Ukrayna	Dniepropetrovsk	%0	%49	%100	%51
	Donetsk	%0		%100	
	Kyiv-Borispol	%0		%100	
	Lyov	%0	%0	%100	%100
	Odessa	%0	%0	%100	%100
	Simperefol	%0	%0	%100	%100
Ürdün	Amman	%0		%100	
Vietnam	2 havaalanı	%0	%0	%100	%100
Yeni Zelanda	Auckland	%56		%44	
	Dunedin	%0		%100	
	Wellington	%66.7	%66.7	%33.3	%33.3
Yugoslavya	2 havaalanı	%0		%100	
Yunanistan	Spata		%45		%55
	Athens	%0		%100	

Kaynak: ICAO, "Privatization of Airports", ANSConf WP/41, 2000, s.3.

52 ülke ve 164 havaalanında ICAO tarafından yapılan araştırma sonuçlarını gösteren Tablo 2'deki havaalanı mülkiyeti ile ilgili veriler incelendiğinde her devletin özelleştirme konusunda farklı stratejiler izlediği görülmektedir. Özelleştirme kapsamındaki havaalanlarının büyük çoğunluğunda kontrol devlette olmaya devam etmektedir. Özelleştirme en fazla %49 oranında gerçekleşmektedir. Bu durumun istisnası Kamerun, Rusya,

Bolivya, Yeni Zelanda, Avustralya ve İngiltere'deki havaalanlarıdır. İngiltere'de özelleştirilen hava alanlarının en az %51'i özel teşebbüse devredilmiştir. Özelleştirme eğiliminin bulunduğu devletlerde her havaalanı özelleştirme kapsamına alınmamış, bir kısmı özelleştirilirken bazıları ise hiç özelleştirilmemiş veya özelleştirilmesi dahi planlanmamaktadır.

ICAO'ya göre de havaalanlarının farklı mülkiyet şekillerine göre faaliyetlerini sürdürebilmelerine müsaade edilmelidir. Havaalanı mülkiyetinin şekli ve özel sektör katılımı çevre faktörlerine göre değişiklik göstermektedir. Havaalanı mülkiyet şekli havaalanı uygulamaları ve idari yapısında esnekliğe izin verecek biçimde olmalıdır. Havaalanlarında özel teşebbüs katılımı desteklenirken, özel sektörün finansal yatırımları karşılığı makul bir kazançtan fazlasını kullanıcılardan talep etmediğinden emin olunmalıdır. Devletler kalite ve ücretlendirmeyi olumsuz etkileyecek şekilde havaalanlarının tekel gücünün kullanılmasına engel olmalıdırlar.¹⁰

Özel sektörün yaptığı yatırımlar sonucunda kullanıcılardan makul bir ücret talep etmesi konusu her devlete göre değişiklik gösterebilecek bir özellik taşımaktadır. Dolayısıyla makul ölçünün ne olduğu sorusuna cevap bulunması bu alanda suistimallerin önüne geçilmesini sağlayacaktır.

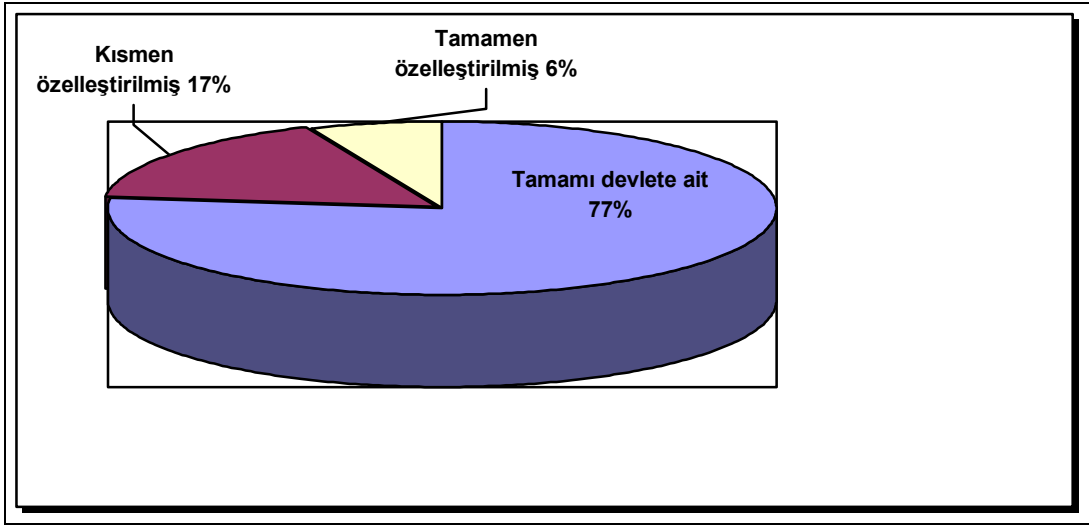
Şekil 1'e göre mevcut durumda dünyadaki havaalanlarının önemli bir kısmı devlete ait olduğu halde özelleştirilmiş havaalanı tüm havaalanlarının üçte biri kadardır.

Havaalanı mülkiyet yapısının planlanan durumunda ise mevcut durumdan farklılıklar bulunmaktadır. Tamamı devlete ait kalması planlanan havaalanları toplam havaalanı sayısının sadece beşte biri kadardır. Ancak

¹⁰ ICAO, "Privatization of Airports", **ANSCConf-WP/41**, 2000, s.3.

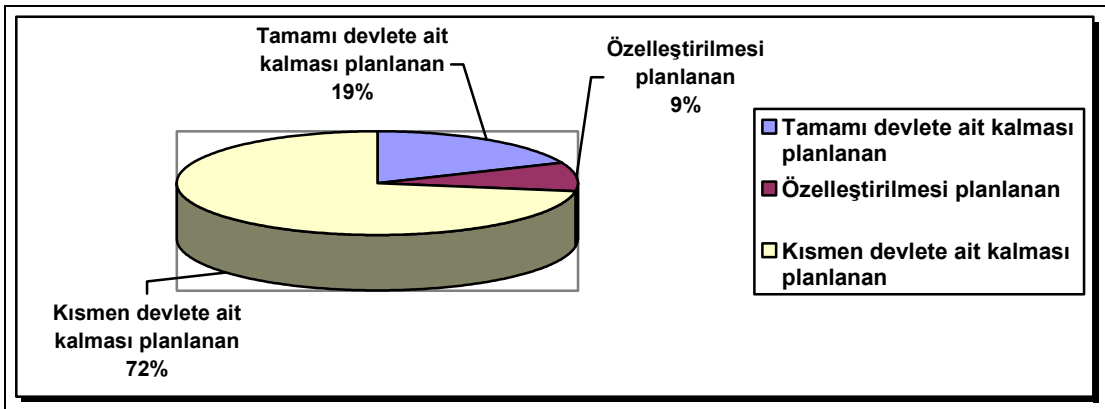
devletler havaalanlarının kontrolünü tamamen özel sektöre bırakmayı düşünmemekte, çoğunluk hisseyi özel sektöre devrederken bir kısım hissenin devlette kalmasını tercih etmektedirler. Bu durum Şekil 2’de gösterilmektedir.

Şekil 1- Dünyadaki Hava Meydanlarının Mülkiyet Yapısı - Mevcut Durum



Havaalanı mülkiyetine ait verilerin şekilsel gösterimi şöyledir:

Şekil 2- Dünyadaki Hava Meydanlarının Mülkiyet Yapısı - Planlanan Durum



b. Hava Seyrüsefer Hizmet Sağlayıcısı Örgüt Yapısı

Tablo 3'de bulunan 63 ülkenin 22'sinde hava seyrüsefer hizmet sağlayıcısı devlete ait bağımsız kuruluş olarak faaliyet gösterirken, sivil havacılık otoritesine bağlı hareket eden 29 adet kuruluş bulunmaktadır. Sivil havacılık otoritesi bünyesinde bulunan hava seyrüsefer hizmet sağlayıcılarını Tacikistan hariç hiçbir devlette özelleştirilmesi planlanmamaktadır. Dünyadaki hava seyrüsefer hizmet sağlayıcılarının örgütlenme durumları Şekil 3'de gösterilmektedir.

Tablo 3 - Dünyada Hava Seyrüseferi İle İlgili Oluşumlar

Devlet	Mülkiyet ve Uygulama									
	Devlete ait özerk kuruluş		Sivil Havacılık Otoritesi		Bakanlık		Uluslararası kuruluş		Özel sektöre ait kuruluş	
	Mevcut durum	Planlanan	Mevcut durum	Planlanan	Mevcut durum	Planlanan	Mevcut durum	Planlanan	Mevcut durum	Planlanan
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
ABD					X					
Avustralya	X	X								
Azerbaycan			X			X				
Bahreyn			X							
Bangladeş			X							
Barbados					X					
Bolivya	X									
Brezilya	X				X					
Bostvana		X	X		X					
Brunei	X		X		X					
Bulgaristan	X	X								
Burkina Faso							X			
Çekoslovakya	X	X								
Çin		X								
Ekvator			X							
Eritre			X							
Estonya	X									
Gambia			X	X						
Gana			X							
Grenada	X						X			
Güney Afrika	X									
Gürcistan			X							
İran		X	X							
İzlanda			X							
Jamaika			X							

Kanada										X
Kamerun										
Kenya		X	X							
Kosta Rika								X		
Kuveyt		X	X							
Litvanya			X		X	X				X
Lübnan			X							
Maldiv Adaları	X		X							
Malta	X									
Mauritius			X							
Meksika					X	X				
Mısır			X							
Moldova			X							
Morokko	X									
Namibya		X	X		X					
Özbekistan			X			X				
Pakistan	X									
Polonya		X								
Romanya	X									
Rusya			X	X						
Senegal								X		
Singapur	X	X								
Slovakya					X	X				
Swaziland			X							
Sri Lanka	X	X								
Suudi Arabistan		X								
Tacikistan		X	X							
Tanzanya	X									
Tayland	X									
Tunus	X	X								
Türkmenistan					X	X				
Uganda	X									
Ukrayna										
Umman					X					
Ürdün			X							
Vietnam			X	X						
Yeni Zelanda	X									
Yugoslavya		X	X							
Zimbabwe	X									
TOPLAM	22	16	29	3	11	6	3	1	0	2

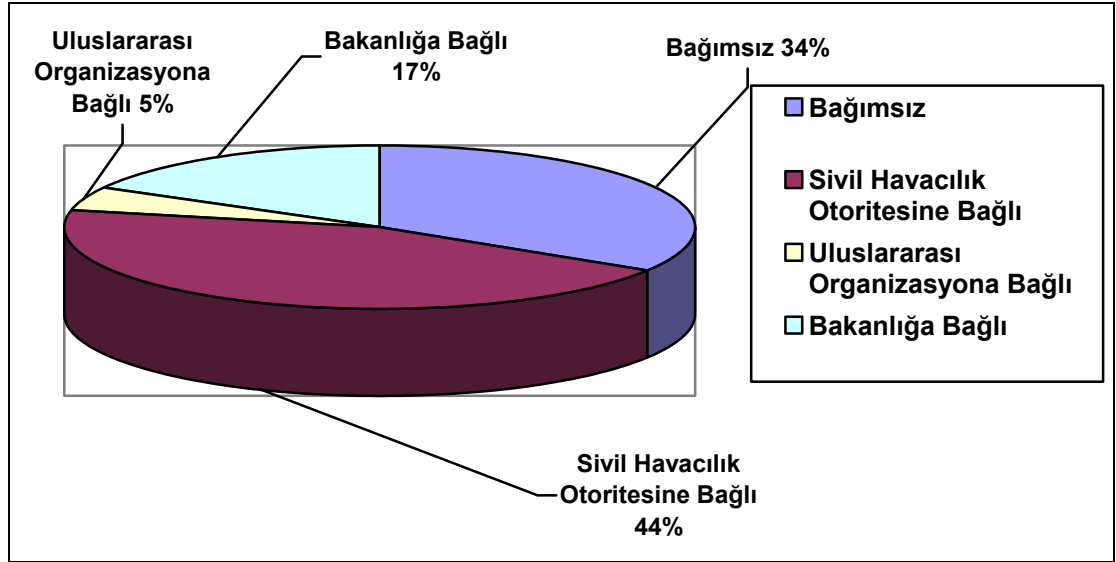
**Kaynak: ICAO, "Conference On The Economics Of Airports And ANS"
ANSCConf-WP/18, 2000, Ek F.**

Not: Avrupa Birliği üyesi ülkelerle ilgili bilgiler bir sonraki bölümde ele alınacağından, bu tabloda söz konusu ülkelerin bilgilerine yer verilmemiştir.

Sivil havacılık otoritelerine bağlı olarak faaliyet gösteren hava seyrüsefer hizmet sağlayıcılarının oranı oldukça fazladır. Bağımsız hava seyrüsefer hizmet

sağlayıcılarının sayısı toplamın üçte biri kadardır. Bir kısım devlette bakanlığa bağlı olarak faaliyet gösterirken çok az da olsa bir kısım hava seyrüsefer hizmeti uluslararası kuruluşlar tarafından verilmektedir. Bu durumda her devletin farklı çözüm yolunu tercih ettiği sonucuna varılabilir

Şekil 3 - Dünyada Hava Seyrüsefer Hizmet Sağlayıcılarının Örgütlenme Şekilleri



2. Avrupa Birliği Ülkelerinde Sivil Havacılık Kuruluşlarının Örgütlenmesi

Sivil havacılık sadece ulusal konularla sınırlı olmadığından bu alanda ülke sınırları dışında meydana gelen gelişmeler bir çok ülkeyi etkileyecek yapıdadır. Özellikle Türkiye'nin aday ülke konumunda olduğu Avrupa Birliği'nin Sivil Havacılık ile ilgili aldığı kararlar ve bu konuda attığı adımlar ülkemizde bu alanda faaliyet gösteren tüm örgütleri yakından ilgilendirmektedir. Bu bakımdan Avrupa Birliği'nin Sivil Havacılığın yapısı

hakkındaki görüşlerinin incelenmesinde yarar görülmektedir.

Avrupa Birliği, birliğe aday ülkelerin adaylık süreçlerinin sona ermesinden önce sivil havacılık yapıları hakkında detaylı araştırmalar yapmaktadır.

Avrupa Birliğinin bu konuda yaptığı bir araştırmanın sonucuna göre sivil havacılıkta değişik örgüt yapıları bulunmaktadır. Aday ülkelerin hepsinde olmasa da bir çoğunda hava seyrüsefer hizmet sağlayıcıları hükümetin yürütme ve düzenleyici organlarından örgütsel açıdan tamamen ayrıdır. Sivil Havacılık Otoriteleri kural yapıcı özellikleri dolayısıyla genellikle devletin idari yapısından bağımsızdırlar.⁽¹¹⁾

Avrupa Birliği üyesi ülkelerin yapısı incelendiğinde de yapılanmanın ülkelere göre değişkenlik gösterdiği görülecektir. Aşağıda tabloda yer alan 16 Avrupa Birliği üyesi ülkenin 12'sinde hava seyrüsefer hizmet sağlayıcı kuruluşlar, sivil havacılık otoritesinden tamamen ayrı faaliyet gösterirken; sadece 4'ünde her iki oluşum tek bir örgüt içerisinde yapılanmaktadır.

Tablo 4 - Avrupa Birliği Ülkeleri Hava Seyrüsefer Hizmet Sağlayıcılarının Örgütsel Yapıları

Devlet	Hizmet Sağlayıcı Kuruluş	Düzenleyici Otorite	Organizasyon Yapısı	Özerklik	Mülkiyet
Almanya	DFS	Düzenleyici otoriteden ayrı	Limited Şirket	Hayır	100% devlete ait
Avusturya	Austro Control	Düzenleyici otoriteden ayrı	Limited şirket	Evet	100% devlete ait
Belçika	Belgocontrol	Düzenleyici otoriteden ayrı	Anonim şirket	Evet	100% devlete ait

⁽¹¹⁾ European Commission, "Study On Benchmarking For Best Practices In ATM In EU Candidate State Part 1: General Report", **S013D052 Solar Alliance**, 2003, s.20.

Danimarka	NAVIAIR	Düzenleyici otoriteden ayrı	Anonim şirket	Evet	100% devlete ait
Finlandiya	CAA FINLAND	Düzenleyici otorite ile aynı örgüt içerisinde	Devlet teşebbüsü	Kısmen	100% devlete ait
Fransa	DNA	Düzenleyici otorite ile aynı örgüt içerisinde	Devlet teşebbüsü	Hayır	100% devlete ait
Hollanda	LVNL	Düzenleyici otoriteden ayrı	Anonim şirket	Evet	100% devlete ait
İrlanda	IAA	Düzenleyici otoriteden ayrı	Anonim şirket	Evet	100% devlete ait
İspanya	AENE	Düzenleyici otoriteden ayrı	Anonim şirket	Evet	100% devlete ait
İsveç	LFV	Düzenleyici otorite ile aynı örgüt içerisinde	Devlet teşebbüsü	Evet	100% devlete ait
İsviçre	SKYGUIDE	Düzenleyici otoriteden ayrı	Özel hukuka tabi şirket	Evet	99.5% devlete ait
İngiltere	NATS	Düzenleyici otoriteden ayrı	Şirket	Evet	49% devlete ait
İtalya	ENAV	Düzenleyici otoriteden ayrı	Anonim şirket	Hayır	100% devlete ait
Norveç	NATAM	Düzenleyici otoriteden ayrı	Devlet teşebbüsü	Evet	100% devlete ait
Portekiz	NAV Portugal	Düzenleyici otoriteden ayrı	Şirket	Evet	100% devlete ait
Yunanistan		Düzenleyici otorite ile aynı örgüt içerisinde		Hayır	100% devlete ait

Kaynak: European Commission, "Study On ATM Market Organisation", Booz Allen and Hamilton Ltd,2001,s.33.

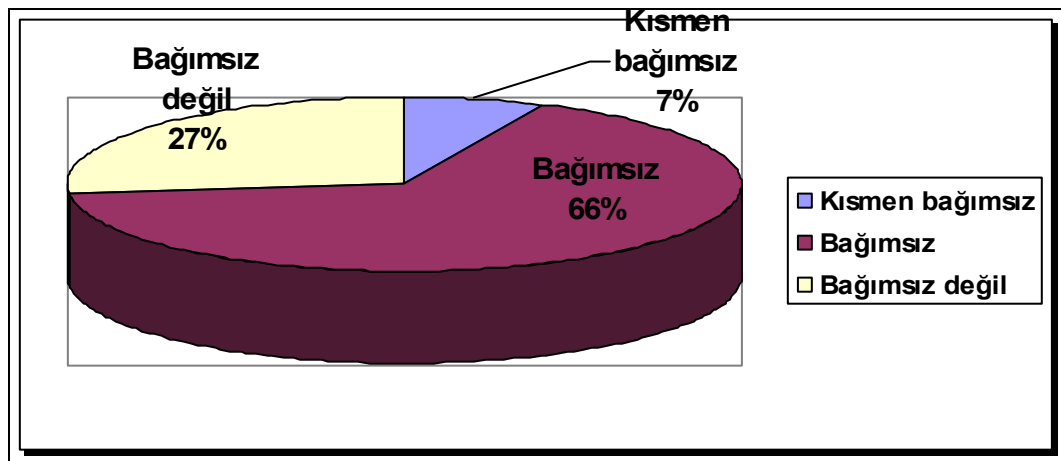
Tablo 4'e göre Avrupa Birliği üyesi ülkelerin 12'sinde hava seyrüsefer hizmet sağlayıcısı özerk, 1 tanesinde kısmen özerk, 4 tanesinde ise özerk değildir. İngiltere (İsviçre'de sadece %15'i özelleştirilmiştir)

hariç, tüm ülkelerde hava seyrüsefer hizmet sağlayıcısının mülkiyetinin devlete aittir.

Avrupa Birliği ülkelerinde hava seyrüsefer hizmet sağlayıcılarının bağımsız kuruluş olarak faaliyet gösterme oranları %66 olduğu halde, diğer dünya devletlerinde bu oran %35'e düşmektedir. Avrupa Birliği'nin bu konuda aldığı kararlar doğrultusunda hava seyrüsefer sağlayıcılarının bağımsız kuruluş olarak faaliyet gösterme eğilimi artmaktadır. Avrupa Birliği ülkelerinin hava seyrüsefer hizmet sağlayıcılarının örgütlenme şekilleri şekil 4'de gösterilmektedir.

Avrupa Birliği ülkelerinin büyük çoğunluğunda sivil havacılık otoriteleri hava seyrüsefer hizmet sağlayıcı kuruluşları tamamen farklı örgütsel yapılar içerisinde faaliyet göstermektedir. Sadece dörtte birinde sivil havacılık otoriteleri, hava seyrüsefer hizmet sağlayıcılarıyla aynı örgü içerisinde. Ancak One Sky for Europe projesi ile bu uygulamayı devam ettiren ülkelerin sivil havacılık kuruluşlarını yeniden yapılandırmaları gündemdedir.

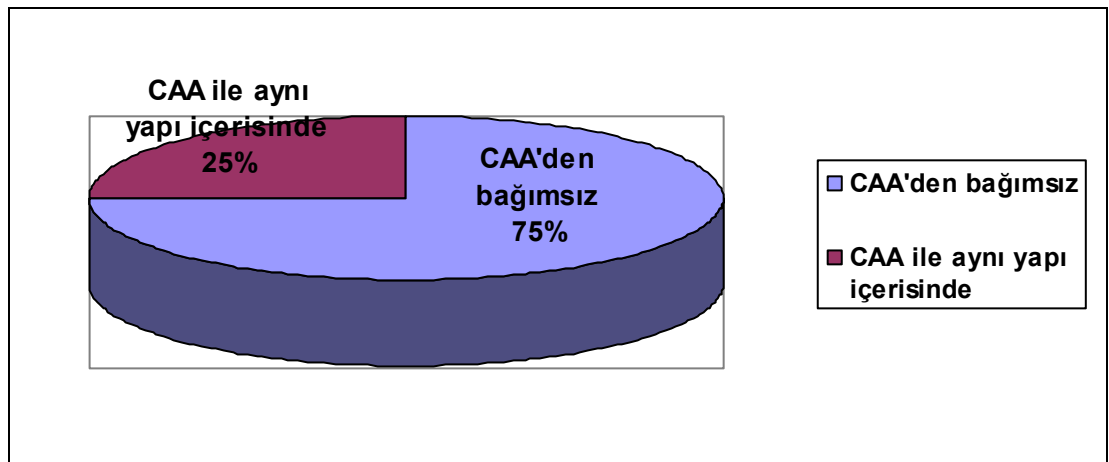
Şekil 4 Avrupa Birliği Hava Seyrüsefer Hizmet Sağlayıcılarının Örgütlenme Şekilleri



Avrupa Birliği ülkelerinin Sivil havacılık otoriteleri ile olan ilişkileri şekil 5'te gösterilmektedir.

Avrupa Birliği üyesi ülkelerin sivil havacılık alanında dikkat etmeleri gereken konular, farklı çalışmalarda net olarak ortaya konulmaktadır. Yapılan çalışmalarda para biriminde tek çatı altında toplanmalarında olduğu gibi, sivil havacılıkta da birliktelik hedeflemektedirler. Bu amacı gerçekleştirmek için ise Avrupa Birliği EUROCONTROL teşkilatı ile Avrupa için tek hava sahası (Single European Sky) projesini hayata geçirebilmek için ortak çalışmalar yürütmektedir. Bu çalışmanın amacı Avrupa'da ulusal sınırlardan arındırılmış ortak hava sahasını oluşturmaktır. Avrupa'da tek hava sahası projesinin gerçekleşebilmesi için ise temel noktalarda tüm üye ve aday ülkelerin sivil havacılık alanında yeniden yapılanmalarını tamamlamaları gerekmektedir. Çalışmanın bu bölümünde bu çalışmalarla ilgili bilgilere yer verilecektir.

Şekil 5 - AB ülkeleri Sivil Havacılık Otoritesi ve Hava Seyrüsefer Hizmet Sağlayıcı İlişkisi



Avrupa Komisyonunu 1999 yılında yaptığı bir çalışmada aşağıdaki konuya dikkati çekmektedir:

Sivil Havacılık alanında yapılması gereken ilk önemli adım hizmet sağlayıcı ile düzenleyici fonksiyonlar arasında net bir ayrılığın sağlanmasıdır. Bu durum en azından hizmet sağlayıcıların sadece kendi idari yapılarına yoğunlaşmalarını sağlayıp, düzenleyici gücü kullanarak müşterilerine kendi görüşlerini empoze etmelerini önleyecektir. Bu durum hizmet sağlayıcı ile müşterilerinin arasındaki bağı güçlendirecektir. Aynı zamanda hizmet kalitesi artarken maliyetler de düşecektir. Düzenleme: Düzenleyici ve hizmet sağlayıcı fonksiyonlar ulusal düzeyde ve Avrupa düzeyinde kesin olarak ayrılmalı ve Emniyet düzenleyicisi ile maliyet düzenleyicisinin birbirinden bağımsız olması sağlanmalıdır.⁽¹²⁾

Avrupa Birliği düzenleyici otoritenin oluşturulmasında iki konuya özen gösterilmesinin gerekliliğinin altını çizmektedir: emniyet ve maliyet. Bu iki ana konu önemleri dolayısıyla birbirinden tamamen bağımsız olarak ele alınmalıdır.

Özellikle yeterli kaynağa sahip ve değişik kesimlerle ilişkili bağımsız bir düzenleyici otoritenin oluşturulması için kesin kurullarla emniyetin oluşturulması veya en azından geliştirilmesi gerekmektedir.⁽¹³⁾

Avrupa Birliğinin hava seyrüsefer hizmet sağlayıcıları ile ilgili düzenlemeleri ücretlendirme konusunda yoğunlaşmaktadır. Çünkü hava seyrüsefer hizmet giderleri sadece gelirlerinden karşılanmaktadır ve bu gelirler bu hizmeti kullananlardan alınan ücretlerden oluşmaktadır. Kullanıcıların haksızlığa uğramaması için Birlik bu konunun düzenlenmesine ayrıca ihtiyaç duymuştur.

⁽¹²⁾ European Commission, "Cost Efficiency", **COM 614 Final Ek 7**, 1999, s.35

⁽¹³⁾ Note On The European Single Sky, 2000, www.europa.eu.int/comm/dgs/energy-transport/index.html-Information

Avrupa Birliği'ne göre tüm hava seyrüsefer hizmet sağlayıcıları en üst düzeyde şeffaflığı sağlamalıdır. Bunu sağlamak için tüm hizmet ve kontrol merkezleri için birbirinden tamamen bağımsız muhasebe sistemlerinin olmalıdır. Kullanıcı ücretleri hava seyrüsefer hizmet sağlayıcıları tarafından verilen hizmet ve yardımcı cihazların maliyetine göre belirlenmelidir. Verilen hizmetler yapıları gereği sadece hava seyrüsefer hizmet sağlayıcıları tarafından verilebileceğinden, kullanıcı ücretleri ekonomik etkinlik de hesaplanarak bu hizmetler ölçüsünde kullanıcılara yansıtılmalıdır. Hizmet maliyetlerinde meydana gelen değişiklikler şeffaf bir şekilde kullanıcılara açıklanmalıdır. Bu değişikliklerin sebepleri de ayrıca açıklanmalıdır.⁽¹⁴⁾

3. Uluslararası Kuruluşlar ve Sivil Havacılık Kuruluşlarının Örgütlenmesi

Avrupa için tek hava sahası projesi Uluslararası Hava Taşımacılık Birliği (IATA) ve Sivil Hava Seyrüsefer Hizmet Organizasyonu (CANSO) tarafından desteklenmektedir.

CANSO'ya göre hizmet sağlayıcı politik kontrolden arındırılmalı ve devletler hizmet sağlayıcılarının ulusal sınırlardan bağımsız hareket etmelerine imkan veren, uygun kaynaklara sahip olmalarını sağlamalıdır.⁽¹⁵⁾

CANSO ve IATA'nın yaptıkları ortak çalışmaya göre düzenleyici ve hizmet sağlayıcı örgütlerin sadece ulusal anlamda değil Avrupa'da da birbirinden tamamen ayrılmalıdır. Teknik, ekonomik, emniyet ve hava

⁽¹⁴⁾ European Commission, "Amended Proposal For A Regulation On The Provision Of Air Navigation Services In The Single European Sky", 2001/0235 (COD), 2001.

⁽¹⁵⁾ IATA and CANSO-Recommended Actions For The EU Transport Ministers Meeting, MATSE/6, 2000.

sahası konularıyla ilgili güçlü merkezi bir Avrupa düzenleyicisi olmalıdır.⁽¹⁶⁾

CANSO'ya göre hava seyrüsefer hizmet sağlayıcısı en üst seviyede eğitilmiş personele, karmaşık teknolojiye, başarılı idareye ve zamanında yapılan yatırımlara ihtiyaç duymaktadır. Havacılık sisteminin esnek ve değişken özelliği, devlet bünyesi içerisinde bulunan hava seyrüsefer hizmet sağlayıcılarının bu yapıya ayak uydurmalarına engel olmaktadır. Sivil hizmet sistemi, havacılığın ihtiyaç duyduğu özellikte personelin yetiştirilmesi ve istenilen performans seviyesinin kazanılmasında yetersiz kalmaktadır.⁽¹⁷⁾

ECAC bünyesinde oluşturulan özel çalışma grubu 2015 yılında havacılık endüstrisinin havacılıktaki talebin %25'ini karşılayamayacak durumda olacağından hareketle, bir takım önlemlerin alınmasının gereğini vurgulamaktadır. Bu önlemler arasında 2003 yılının Haziran ayına kadar hava seyrüsefer hizmet sağlayıcılarının özerklik kazanması ve düzenleyici otorite ile hizmet sağlayıcının ayrımının gerçekleşmesi konuları da yer almaktadır.⁽¹⁸⁾

D. Ülke Maliyetleri

Sivil havacılık ile ilgili hava seyrüsefer, havaalanı hizmetleri ve düzenleyici hizmetler karşılığında kullanıcılardan alınan ücretler, yine bu hizmetlerin finansmanı ve geliştirilmesi amacıyla kullanılmaktadır. Özellikle Avrupa ülkeleri hava seyrüsefer hizmetleri ve havalimanı hizmet ücretlerinin kullanıcılardan toplanması amacıyla uluslararası organizasyon olan EUROCONTROL teşkilatına izin vermişlerdir. Geliştirilen sisteme göre her devlet bu hizmetlerden faydalananları EUROCONTROL'e bildirmekte, EUROCONTROL her devlete ait birim maliyetler ölçüsünde tahsilatı gerçekleştirmektedir.

⁽¹⁶⁾ **IATA and CANSO-A Joint vision for the future of air traffic management in Europe**, August 2000, s.1.

⁽¹⁷⁾ **CANSO-Relationship between service provision and regulation**, s.2

⁽¹⁸⁾ **ECAC-European Civil Aviation Conference Yearbook 2002 Air Traffic Management and Airports - Increasing Airspace and Airport Capacity**, 2002, s.117.

Birim maliyetlerin oluşmasında hesaba katılan faktörler bu çalışmanın konusu dahilinde olmadığından burada bu konunun ayrıntılarına değinilmeyecektir. Hizmetlerin uluslararası standartlara uygun, gelişen teknolojiyi de kullanarak minimum hatayla verilmesi gerekmektedir. Havacılığın süratle gelişen yapısına hizmet örgütlerinin ayak uydurabilmesi bu yatırımlara bağlıdır. Dolayısıyla Avrupa'da birçok ülke yatırım harcamalarına büyük önem vermektedir. Söz konusu yatırımların yapılabilmesi için ise bu alanda görev yapan personelin gerekli özellikleri taşıyor olması gerekmektedir. Dolayısıyla yatırıma yapılan harcamalar kadar personel giderleri de havacılıkta önemli yer tutmaktadır.

EUROCONTROL'e üye devletlere ait birim maliyetlerle ilgili değerler ve 2001-2002 yılları arasında meydana gelen değişimler tablo 5'de verilmektedir.

Ülke birim maliyetleri içerisinde 2001-2002 yılları arasında en fazla değişim %85.2 ile Portekiz'de meydana gelmiştir. Ülkelerin ortalama birim maliyet değişimleri ise % 10'dur. Tüm ülkelere ait birim maliyet ortalaması ise %59.39'dur. Bir önceki yıla göre birim maliyeti düşen ülkeler Bulgaristan, Hırvatistan, Malta ve Türkiye'dir. Bir önceki yıla göre birim maliyette en fazla düşüş yaşayan ülke ise Türkiye'dir.

Buraya kadar havaalanı işletmeciliği ve hava seyrüsefer hizmet sağlayıcılarının dünya ülkeleri ile Avrupa Birliği ülkelerinde yapılanma biçimleri, Uluslararası örgütlerin konuya yaklaşımları saptandı. İzleyen bölümde ise Türkiye'de sivil havacılığı oluşturan örgütlerin yapısı ele alınacaktır.

Tablo 5 - 2001-2002 Arası Birim Maliyetlerdeki Değişim

Devlet	2001	2002		Devlet	2001	2002	
Portekiz Santa Maria	12,78	23,67	85,2%	İsveç	54,86	57,76	5,3%
Portekiz Lisbon	40,46	57,41	41,9%	Danimarka	52,11	54,28	4,2%
Belçika- Luxemburg	66,91	90,47	35,2%	Yunanistan	37,34	38,76	3,8%
G.Kıbrıs	19,63	26,44	34,6%	İtalya	56,47	58,57	3,7%
İspanya	49,20	62,20	26,4%	Çekoslovakya	34,72	36,00	3,7%
Adası				Makedonya	57,11	58,54	2,5%
Macaristan	28,85	35,95	24,6%	Moldova	49,60	50,54	1,9%
İspanya Kanarya	50,22	62,55	24,6%	İngiltere	83,73	85,14	1,7%
Fransa	52,42	59,91	14,3%	Slovakya	58,96	59,39	0,7%
Almanya	68,03	72,22	13,5%	Slovenya	62,84	61,85	1,6%
İsviçre	76,43	86,50	13,2%	Bulgaristan	56,99	55,30	3,0%
Hollanda	53,09	59,81	12,7%	Hırvatistan	47,42	43,48	8,3%
İrlanda	19,67	22,15	12,6%	Malta	44,25	40,38	8,7%
Norveç	54,27	60,89	12,2%	Türkiye	44,49	30,11	32,3%
Romanya	42,52	47,06	10,7%	Finlandiya		39,27	
Avusturya	65,57	70,82	8,0%				
Ağırlıklı Ortalama					53,94	59,39	+10,0%

Kaynak: EUROCONTROL-Performance Review Commission PRR An Assessment Of Air Traffic Management In Europe During The Calendar Year 2001, May 2002, s.49

BÖLÜM II. TÜRKİYE'DE SİVİL HAVACILIĞIN YAPISI

A. Türkiye'de Sivil Havacılığın Yapısı

Çalışmanın bu bölümünde Türkiye'de sivil havacılığın yapısı hakkında bilgi verilecek ve Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü'nün yapısı daha detaylı ele alınacaktır.

Türkiye'de sivil havacılığı oluşturan kuruluşlar şunlardır:

1. Ulaştırma Bakanlığı Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü

Sivil Havacılık Otoriteleri (Civil Aviation Authority - CAA) Türkiye'nin de taraf olduğu uluslararası anlaşmaların işaret ettiği sivil havacılıkta güven, düzen ve emniyetin sağlanması için gerekli olan önlemlerin alınması, kuralların oluşturulması ve uygulanması, hizmet sağlayıcıların denetlenmesi görevini üstlenmektedir.

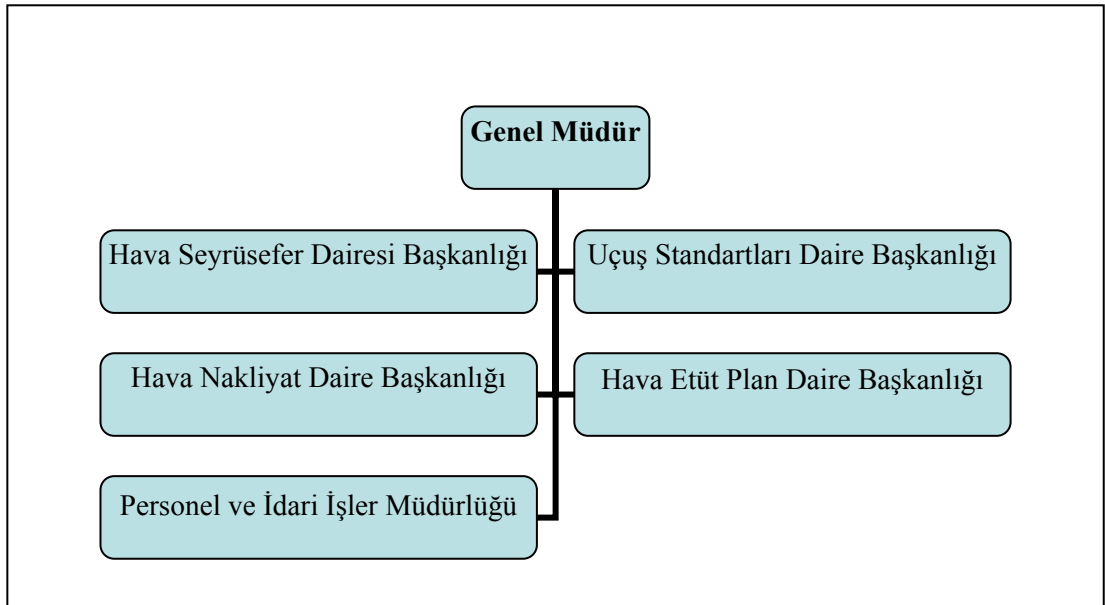
Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü'nün görevleri 14.10.1983 tarih ve 2920 sayılı Sivil Havacılık Kanununda belirtilmektedir. Bu kanununa göre Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü sivil havacılık kurallarının geliştirilmesi, havacılık personeli lisanslarının düzenlenmesi, tüm havacılık faaliyetlerinin ruhsatlandırılması, Türk hava sahasındaki hava seyrüsefer hizmetlerinin eşgüdümü, sivil havacılıkta meydana gelen uluslararası gelişmelerin ve anlaşmaların takibi, hava aracı kazalarının incelenmesi,

sivil havacılık eğitiminin esaslarının belirlenmesi, arama ve kurtarma hizmetlerinde ilgili kurumlarla işbirliği ve tüm sivil havacılık sisteminin denetimi görevlerini yürütmekle sorumludur.¹⁹

Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü'nün organizasyon yapısı bir genel müdür, iki genel müdür yardımcısı ve dört daire başkanı ile biri geçici oniki şube müdüründen oluşmaktadır.²⁰

SHGM kanunda belirtilen görevleri yerine getirebilmek için aşağıdaki şekilde yapılandırılmıştır:

Şekil 6: Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü Teşkilat Yapısı



Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü bünyesinde sadece 1 hava trafik Başkontrolörü görev yapmaktadır. AIS ve FIC memuru kadrosunda ise daimi statüde personel bulunmamaktadır. Bu yapıyla hava seyrüseferinin

¹⁹ <http://www.ubak.gov.tr/shgm/menu.htm>, ss.3-4

²⁰ <http://www.shgm.gov.tr/genelb.htm>

denetlenmesi ve standartlara uyumu için gerekli olan uzman kadronun eksikliği göze çarpmaktadır.

2. Ulaştırma Bakanlığı Demiryolları, Limanlar ve Hava Meydanları İnşaatı Genel Müdürlüğü (DLH)

Demiryolları, Limanlar ve Hava Meydanları İnşaatı Genel Müdürlüğü (DLH) çalışma kapsamı içerisinde olmadığından bu kuruluş hakkında sadece tanımlayıcı bilgi verilmektedir. Bu kuruluşla ilgili olarak çalışmanın sonunda hava meydanı inşaatı konusunda saptanan aksaklıktan bahsedilmektedir.

DLH Genel Müdürlüğü; devletçe yaptırılacak demiryolları, limanlar, barınaklar ve bunlarla ilgili teçhizat ve tesislerin, kıyı koruma yapıları, kıyı yapı ve tesislerinin ve hava meydanlarının ve bunlarla ilgili tesislerin, ilgili kuruluşlarla işbirliği yaparak, plan ve programları hazırlamak, bunların gerçekleştirilmesi için gerekli tedbirleri almak ve imkanları sağlamak, araştırma, etüt, istikşaf, proje, keşif, şartname ve inşaatları ile bakım ve onarımlarını yapmak veya yaptırmak ve yapımı tamamlananları ilgili kuruluşlara devretmek, yapılmış olanların bakım ve onarımlarının organizasyonu için esaslar hazırlamakla sorumludur.²¹

3. Başbakanlık Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü

3254 sayılı Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunla Türkiye’de askeri ve sivil havacılık ile ilgili hava tahmin görevi Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğüne verilmiştir. Çalışma kapsamı içerisinde olmadığından burada bu kuruluş hakkında tanımlayıcı bilgi ile yetinilecektir.

²¹ Özenen, C.Galip, "Havaalanı Yatırımlarında Özelleştirme, Dünyadaki Uygulamalar Ve Türkiye İçin Öneriler", <http://ekutup.dpt.gov.tr/ozenengenc/ozellest.pdf>, 2003,S.22.

4. Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü (DHMİ)

DHMİ Genel Müdürlüğü; havalimanı işletmeciliği ve hava seyrüsefer hizmet sağlayıcı olmak üzere iki ana hizmet fonksiyonunu sağlama görevini üstlenen, tamamı devlete ait bir iktisadi devlet teşekkülüdür.

a. DHMİ Genel Müdürlüğü Genel Durum

i) DHMİ Personel Durumu

DHMİ Genel Müdürlüğünde 2002 yılı itibariyle 6690 personel bulunmaktadır.

DHMİ personelinin eğitim durumu şöyledir:

Tablo 6: DHMİ Personeli Eğitim Durumu

Yıl	Y.Okul	Lise	Ortaokul	İlkokul	Okuryazar	Toplam
1998	1700	2370	700	358	3	5131
1999	1825	2857	683	335	3	5703
2000	1953	2881	665	320	3	5822
2001	2108	3690	634	306	3	6741
2002	2225	3574	595	293	3	6690

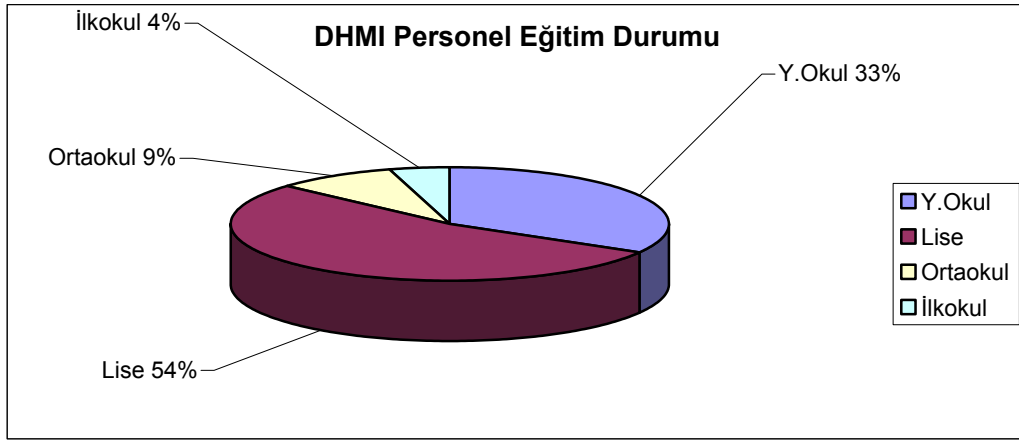
Kaynak: DHMİ İstatistik Yıllığı, 2002, s.32

DHMİ personelinin önemli bir kısmı (%54) lise mezunudur ve lise mezunlarını % 33'lük oranla yüksek okul mezunları takip etmektedir. Yüksek okul mezunları 4 yıllık ve 2 yıllık üniversite mezunlarının tamamını içermektedir. Yüksek okul mezunları tüm personelin sadece üçte birini oluşturmaktadır. DHMİ personeli eğitim durumu şekil 7'de gösterilmektedir.

Geçmiş yıllara bakıldığında DHMİ Genel Müdürlüğü yüksek okul mezunu personel alımı konusunda sürekli aynı politikayı izlemiştir (Şekil 8). Yüksek okul mezunu oranı 1998 yılında %32 iken 2002 yılına gelindiğinde bu oran

değişmemiştir. Bu durum DHMİ'nin işe alımda havacılık sektöründe çalışacak kabiliyette eleman alımı yapip yapmadığı konusunda çelişkiye sebep olmaktadır. İşe alımlarda yüksek okul ve lise mezunlarına her yıl yaklaşık aynı oranlarda yer vermesi, DHMİ'nin personel alım stratejisini yeniden gözden geçirmesini gerektirmektedir.

Şekil 7: DHMİ Personeli Eğitim Durumu (2002)



Şekil 8: Yıllara Göre DHMİ Personeli Eğitim Durumu (1998-2002)

