

DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ OLMA SÜRECİNDE
MUĞLA İLİNDE ULAŞIM PLANLAMA
POLİTİKA, İLKELERİ VE PRATİKLERİ

Buket ÇAVUŞ

Şubat, 2017

İZMİR

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ OLMA SÜRECİNDE MUĞLA İLİNDE ULAŞIM PLANLAMA POLİTİKA, İLKELERİ VE PRATİKLERİ

Dokuz Eylül Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü

Yüksek Lisans Tezi

Şehir ve Bölge Planlama Anabilim Dalı, Şehir ve Bölge Planlama Programı

Buket ÇAVUŞ

Şubat, 2017

İZMİR

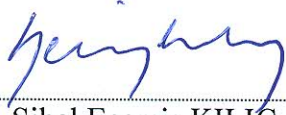
YÜKSEK LİSANS TEZİ SINAV SONUÇ FORMU

BUKET ÇAVUŞ, tarafından YRD. DOÇ. DR. H. EVREN ERDİN yönetiminde hazırlanan “BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ OLMA SÜRECİNDE MUĞLA İLİNDE ULAŞIM PLANLAMA POLİTİKA, İLKELERİ VE PRATİKLERİ” başlıklı tez tarafımızdan okunmuş, kapsamı ve niteliği açısından bir Yüksek Lisans tezi olarak kabul edilmiştir.



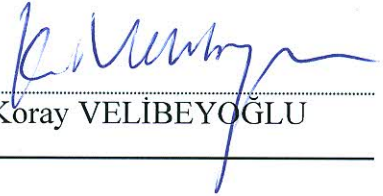
Yrd. Doç. Dr. H. Evren ERDİN

Yönetici



Prof. Dr. Sibel Ecemiş KILIÇ

Jüri Üyesi



Doç. Dr. Koray VELİBEYOĞLU

Jüri Üyesi



Prof. Dr. Emine İlknur CÖCEN

Müdür

Fen Bilimleri Enstitüsü

TEŞEKKÜR

Tez çalışmam boyunca fikirleri ile beni aydınlatan, bu yolda ilerlerken engele takıldığım her anda desteğini benden esirgemeyen ve iş hayatımdaki yoğunluğuma rağmen beni destekleyerek bu çalışmayı hızlandırmam için her türlü çaba ve özveriyi göstererek, bana inancını dile getiren, tam da tezimden vazgeçtiğim sürede beni tekrar akademik hayatın güzel yanlarına geri çağıran değerli hocam Yrd. Doç.Dr. H.Evren Erdin'e ve değerli jüri üyelerim Prof. Dr. Sibel Ecemiş KILIÇ ve Doç. Dr. Koray Velibeyoğlu'na teşekkür ederim.

Yüksek lisans eğitim hayatım boyunca desteğini esirgemeyen, hayatımın en büyük dönemini severek yaşamama vesile olan, beni ulaşım konusunda uzmanlaşmaya sevk eden Tübitak projesinde bursiyeri olarak çalışmama izin vererek uzmanlaşmak istediğim alanı fark etmeme yardımcı olan Prof. Dr. Serhan Tanyel ile tanışmama da vesile olan, kısacası ufkumu açan güzel insan Yrd. Doç.Dr. Yıldırım Oral'a,

Hayatımın temposunun arttığı, karamsarlığa kapıldığım her anda, destekleri ve değerli fikirleri ile yanımda olan T. Deniz Coşkun Satırcı, Nilay Özcan Uslu, Arzu Sancar'a ve Gül Bahar Şeker'e çalışmanın kapsamını oluşturan konuya bilimsel çalışmalar hazırlayarak katkı koyan iş hayatımdaki çalışma arkadaşlarım ile bize danışmanlık eden Erhan Öncü'ye ve kaynakçamda yer alan tüm değerli referanslara,

Tüm teknik ve manevi destekleriyle yanımda olan özellikle en yoğun ve karamsar dönemlerimde yanımda olan ve lojistik ve psikolojik destek sağlayan Şener Demirel'e, Fen Bilimleri Enstitüsü'nde sabırla sorularımı cevaplayan ve her kriz anında çözüm üreten canım ablam Filiz Gürsan ile her an yanımda olan ve yalnız olmadığımı hissettiren tüm arkadaşlarıma ve dostlarıma,

Hayatım boyunca destekleriyle olumsuzluklara direnmemi sağlayan ve sabır gösteren ve özellikle bu çalışmayı sonlandırabilmem için beni hep destekleyen sevgili annem Halise ÇAVUŞ'a, babam Nejdet Çavuş'a, Abim Ümit Çavuş ve

ailesine ve özellikle kariyerim için zamanımı onunla geçiremediğim canım yeğenim
Buğlemsu Çavuş'a, teşekkürü borç bilirim.

Bu çalışmayı değerli aileme ithaf ediyorum.

Buket ÇAVUŞ



BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ OLMA SÜRECİNDE MUĞLA İLİNDE ULAŞIM PLANLAMA POLİTİKA, İLKELERİ VE PRATİKLERİ

ÖZ

Ulaşım; özellikle 21. yüzyılın postmodern anlayışıyla, bireylerin toplumsal yaşam içerisindeki kültür eksenli etkilerini yönlendiren ve yöneten, hatta ve hatta toplumsal sınıfları ayıran güçlü bir kavramı olma yönünde evrilmiştir. Dolayısıyla üst ölçekte bölge ve kentler düzeyinde, daha alt ölçekte de günlük yaşam düzeyinde sürece bakıldığında ulaşım ve yatırımlarının tarihsel süreç içerisindeki etkilerini izlerken, siyasi, politik ve ekonomik birçok girdi ve çıktıyı aynı düzlemde tariflemek gerekmektedir. Siyasi ve politik düzeyde merkezi ve yerel ölçekte ulaşım ile ilgili farklı kapsamlarda görev ve sorumlulukları bulunan çok sayıda kurum ve kuruluş bulunmaktadır. Yerel ölçekte belediyeler ve büyükşehir belediyeleri ulaşım yatırımlarını ve planlamasını yönlendiren kurumlar olarak ön plana çıkmaktadır.

Bu çalışma literatürde ulaşım kavramını kentlinin günlük hayatını programlayıp yönetmek adına kullanılan en güçlü kavram ve aslında en güçlü politika, ilke ve pratik olarak tüm arz, talep ve deneyimleri birleştiren bir kavram olan ulaşım ana planlarını ve bu planların sistematikteki kavramları merkeze koymaktadır. Bu kapsamda da ulaşım ana planlarının hazırlanmasından sorumlu kent yönetimleri ile bunlara ilişkin bir yönetim biçimi değişikliği olarak 6360 sayılı Kanunun ortaya koyduğu yeni yapının ulaşım üzerindeki olası etkisi bu çalışmanın tartışma konusunu oluşturmaktadır. Bu kanun düzenlemesi ulaşım planlaması ve dolayısıyla ulaşım ana planı açısından iki bağlamda tartışılabilir bir durumu ortaya çıkarmaktadır. Bunlardan ilki, mevcut büyükşehir belediyeleri için yetki ve sorumluluk sahasının değişimi, diğeri ise il belediyelerinin büyükşehir belediyesi statüsünü kazanmaları ve yetki ve sorumluluk sahasının il sınırına dayandırılması ile ilgilidir.

Bu tez kapsamında 6360 sayılı Kanun düzenlemesi ile nüfus büyüklüğü dikkate alınarak oluşturulan yeni yönetim yapısının ulaşım ve ulaşım planlaması açısından

irdelenmesi, 30 büyükşehir belediyesi için hizmet alanı, nüfus, yoğunluk, mesafe gibi değişkenler açısından eski ve yeni büyükşehir belediyelerinin benzerliklerinin ve farklılıklarının karşılaştırılarak tespit edilmesi ve tartışılması amaçlanmıştır. 6360 sonrası büyükşehir belediyesi olan Muğla ili çalışma alanı olarak seçilerek belirlenen bu değişkenler üzerinden de incelenmiş ve ulaşım planlaması politika, ilke ve pratiği açısından bu düzenlemenin nasıl hayat bulduğu değerlendirmiştir.

6360 sayılı Kanun, kent, kentsel alan, kentli kavramları ile ulaşım ihtiyaçlarının nasıl değiştiğini ve bir kanunun kenti, kentlinin taleplerini nasıl değiştirdiğini de gözlemleme fırsatı vermektedir. Bu bağlamda kentsel alanı kentlilerin ihtiyaçlarıyla bir bütünsellik içerisinde anlamlandırıp okumakta yasa ve yönetmeliklerin de büyük rol oynadığını söylemek mümkündür.

Anahtar kelimeler: Ulaşım planlama, büyükşehir belediyeleri, 6360 sayılı Kanun, ulaşım ana planı

**POLICY, PRINCIPLES AND PRACTICES OF TRANSPORTATION
PLANNING IN THE PROCEES OF BECOMING A METROPOLITAN
MUNICIPALITY OF MUGLA**

ABSTRACT

Transportation; Especially with the postmodern understanding of the 21st century, has evolved to be a powerful notion that directs and manages the cultural-focused influences of individuals in social life, and even separates social classes. Therefore, when the process is examined at the level of the region and cities at the upper scale and at the level of daily life at the lower scale while considering the effects of transportation and investments in the historical process, it is necessary to describe the political, political and economical inputs and outputs on the same level. At the political and political level, there are a number of institutions and organizations with duties and responsibilities at different scopes related to transportation at central and local level. Municipal municipalities and metropolitan municipalities are the institutions that guide transportation investments and planning.

This study centers on the concept of transportation, the concept of transportation, which is a concept that combines all supply, demand and experience as the most powerful concept, policy, principle and practice used to program and manage the daily life of the urban people and the concepts in the system of these plans. Within this context, the potential impact on the new structure of the city administration, which is responsible for the preparation of the transportation master plans, and the new structure of the Law No. 6360 as a change of management style related to them, constitutes the subject of discussion of this work. This regulation of law brings about a situation that can be discussed in two contexts in terms of transportation planning and therefore transportation master plan The first discussion is about the change of authority and responsibility for the existing metropolitan municipality and the other is for provincial municipalities to win the metropolitan municipality status and to base the authority and responsibility on the provincial border. Within the scope of

this thesis, it is aimed to investigate the new management structure which is formed by taking into account population size with the regulation of the law of 6360 in terms of transportation and transportation planning. It is aimed to determine and discuss the similarities and differences of old and new metropolitan municipalities in terms of variables such as service area, population, density, distance for 30 metropolitan municipalities by comparing them. The province of Muğla, which is become the metropolitan municipality after the law of 6360, has been selected as the study area and examined through these variables determined and transportation planning assessed how this regulation came to life in terms of policy, principle and practice.

The law of 6360 gives an opportunity to define the urban and urban concepts and to observe how to transportation needs change. It is also observed how a law changed the city and the demands of the people of the city. In this context, it is possible to say that the laws and regulations play a big role in understanding and reading the urban area in an integrated manner with the needs of the urban people.

Keywords: Transportation planning, metropolitan municipalities, the law of 6360, transportation master plan.

İÇİNDEKİLER

Sayfa

YÜKSEK LİSANS TEZİ SINAV SONUÇ FORMU	ii
TEŞEKKÜR.....	iii
ÖZ	v
ABSTRACT.....	vii
ŞEKİLLER LİSTESİ	xii
TABLOLAR LİSTESİ.....	xiv

BÖLÜM BİR - GİRİŞ..... 1

1.1 Araştırmanın Önemi.....	1
1.2 Çalışmanın Amacı ve Hipotezi	2
1.3 Çalışmanın Yöntemi	5
1.4 Çalışmanın Kapsamı	5

BÖLÜM İKİ - YASAL VE YÖNETSEL ÇERÇEVEDE DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE ULAŞIM ÇALIŞMALARI 8

2.1 Dünyada Ulaşım Planlama Yaklaşımları	8
2.2 Türkiye’de Ulaşım Planlama Yaklaşımları.....	13
2.2.1 Ulaşım Ana Planları	15
2.2.2 Kalkınma Planlarında Ulaşım Yaklaşımları.....	19
2.2.3.1 Birinci Kalkınma Planı (1963-1967).....	19
2.2.3.2 İkinci Kalkınma Planı (1968-1972).....	19
2.2.3.3 Üçüncü Kalkınma Planı (1973-1977)	20
2.2.3.4 Dördüncü Kalkınma Planı (1978-1983).....	20
2.2.3.5 Beşinci Kalkınma Planı (1985-1989).....	20
2.2.3.6 Altıncı Kalkınma Planı (1990-1994).....	20
2.2.3.7 Yedinci Kalkınma Planı (1996-2000)	21
2.2.3.8 Sekizinci Kalkınma Planı (2001-2005)	21

2.2.3.9 Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)	22
2.2.3.10 Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)	23
2.3 Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi Eylem Planı	31
2.4 Ulaşım İlgili Yetkili Kurum ve Kuruluşlar	34
2.4.1 Bakanlık	34
2.4.2 Valilik.....	35
2.4.3 İl Özel İdareleri	36
2.4.4 Belediyeler ve Büyükşehir Belediyeleri.....	36
2.4.5 Diğer Kurum ve Kuruluşlar.....	38

BÖLÜM ÜÇ - 6360 SAYILI KANUN SONRASI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ VE ULAŞIM KAVRAMININ DEĞERLENDİRİLMESİ 40

3.1 Türkiye’de Kent Yönetiminde Büyükşehir Belediyesi Modeline Geçiş Süreci40	
3.2 6360 Sayılı Kanun Sonrasında Büyükşehir Belediyeleri.....	44
3.3 Büyükşehir Belediyelerinde Ulaşım Parametrelerinin Belirlenmesi	55
3.3.1 Yüzölçüm Açısından Karşılaştırılması.....	55
3.3.2 Nüfus Açısından Karşılaştırılması	59
3.3.3 Yoğunluk Açısından Karşılaştırılması	60
3.3.4 Uzaklık (Mesafe) Açısından Karşılaştırılması	62
3.4 Büyükşehir Belediyelerinin Ulaşım Parametreleri Açısından Değerlendirilmesi	66
3.5 6360 Sayılı Kanun Sonrası Durumun Değerlendirilmesi.....	67

BÖLÜM DÖRT - 6360 SAYILI KANUN ÖNCESİ VE SONRASINDA MUĞLA İLİ VE ULAŞIM 70

4.1 Muğla İli Genel Özellikleri	70
4.1.1 İdari Yapı ve Sınırlar.....	71
4.1.2 Nüfus Özellikleri ve Sosyo Ekonomik Yapı	75
4.1.3 Ulaşım Özellikleri	76
4.1.4 Üst Ölçekli ve Nazım Plan Kararları.....	85

4.2 6360 Sayılı Kanun ile Birlikte Değişen Ulaşım Özelliklerinin Değerlendirilmesi	88
4.3 6360 Sonrası Değişen Ulaşım Planlaması Poltika, İlke ve Pratikleri.....	91
4.3.1 İdari Yapı ve sınırlar İle İlgili Değişiklikler.....	92
4.3.2 Ulaşım Özellikleri Bakımından Değişiklikler	95
4.3.3 Planlama Kavramı İle İlgili Değişiklikler	105
BÖLÜM BEŞ - SONUÇLAR	108
KAYNAKLAR	113



ŞEKİLLER LİSTESİ

Sayfa

Şekil 2.1 Ulaşım planlama çalışmalarının fiziki planlama ölçekleriyle uyumu.....	18
Şekil 2.2 Kalkınma planlarında ulaşım türlerindeki dağılım.	25
Şekil 3.1 Belediyeler ile ilgili yasal mevzuatların tarihsel süreci	43
Şekil 3.2 6360 sayılı kanun öncesinde büyükşehirlerde belde köy ve orman köyleri sayıları	46
Şekil 3.3 Tüm büyükşehir belediyelerinin 2012-2016 yılları nüfusları	49
Şekil 3.4 Büyükşehir olan illerin dağılımı	50
Şekil 3.5 2012 yılı (6360 öncesi) kır ve kent nüfusları dağılımı.....	51
Şekil 3.6 6360 öncesi büyükşehirlerin nüfuslarının merkez nüfusuna oranları	52
Şekil 3.7 5216 sonrası büyükşehir idari sınırlarındaki ilçeler.....	53
Şekil 3.8 6360 sayılı kanun ardından büyükşehirler	53
Şekil 3.9 2016 yılı büyükşehir illerindeki toplam nüfusunun il nüfuslarına oranı ...	54
Şekil 3.10 2013-2016 yıllık nüfus artış eksenini.....	54
Şekil 3.11 Büyükşehir Statüsü illerin Yüz ölçümü (km ²).....	56
Şekil 3.12 6360 sayılı kanun ardından büyükşehirlerde merkez ilçede yaşayan nüfus oranı.....	59
Şekil 3.13 6360 sayılı kanun ardından büyükşehirlerde yoğunluk kişi/km ²	61
Şekil 3.14 6360 sayılı kanun ardından İstanbul dışındaki büyükşehirlerde yoğunluk kişi/km ²	62
Şekil 3.15 6360 sayılı kanun sonrası büyükşehir ilçelerinin il merkezlerine maksimum uzaklıkları	63
Şekil 3.16 6360 sayılı kanun sonrası büyükşehir ilçelerinin il merkezlerine ortalama uzaklıkları.....	64
Şekil 3.17 6360 sayılı kanun ardından büyükşehir ilçelerinin il merkezlerine uzaklık parametreleri oranları	65
Şekil 3.18 Kent makraformuna göre şehirler	68
Şekil 3.19 Mevzuatlara göre şehirlerin büyükşehir olma süreçleri	69
Şekil 4.1 Muğla ili konumu.....	71
Şekil 4.2 Karayolları Genel Müdürlüğü Muğla ili ana ulaşım bağlantıları.....	72

Şekil 4.3 Muğla İli İlçe ve Belde Belediyeleri.....	74
Şekil 4.4 2012 ve 2014 yılları Muğla ili ilçeleri itibariyle nüfus	75
Şekil 4.5 2014 yılı yaş aralıkları itibariyle Muğla ili nüfus dağılımı	76
Şekil 4.6 Muğla ili ilçelerinin mekânsal konumları	77
Şekil 4.7 Muğla ili havalimanları.....	78
Şekil 4.8 Muğla ili yolcu iskeleleri ve limanları	79
Şekil 4.9 Muğla ili özel günlerde trafik sorunları	80
Şekil 4.10 Muğla ili ilçeleri itibariyle mevsimlik nüfus artışları ve oranları.....	81
Şekil 4.11 Muğla ili ilçeler itibariyle aratoplu taşıım sistemi araç sayıları ve yoğunlukları	84
Şekil 4.12 Muğla ili ilçelerinin kent merkezine uzaklık analizi.....	89
Şekil 4.13 6360 sonrası Muğla ili yetkili kurum ve kuruluşları.....	94
Şekil 4.14 Toplu ulaşım kriterleri	101
Şekil 4.15 Muğla ulaşım acil eylem planı otopark yönetim politikaları.....	103
Şekil 4.16 Parsel ölçeğinde hazırlanan plan değışikliğı teklifi	106

TABLÖLAR LİSTESİ

Sayfa

Tablo 2.1 Kalkınma planlarında ulaşım	24
Tablo 3.1 6360 sayılı kanun öncesinde büyükşehirlerde belde köy ve orman köyleri sayıları	45
Tablo 3.2 Büyükşehir belediyeleri ilan ediliş yılları ve kanunları	47
Tablo 3.3 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyesi olan belediyelerin yasa öncesi durumu	47
Tablo 3.4 6360 sayılı kanun öncesi ve sonrası yerel yönetimler	48
Tablo 3.5 6360 sayılı kanun öncesi büyükşehir belediyeleri mücavir alan/il alanı yüzdeleri	57
Tablo 3.6 6360 sayılı kanun ile büyükşehir olan illerde eski kent merkezi belediyeleri mücavir alan/il alanı yüzdeleri	58
Tablo 4.1 2006 Yılı Muğla İlçe ve Belde Belediyeleri	73
Tablo 4.2 Muğla İli İlçelerin Kent Merkezine Uzaklıkları (km)	77
Tablo 4.3 6360 sayılı kanun öncesinde Muğla’da ara toplu taşıma hizmetleri.....	83
Tablo 4.4 1/25.000 ölçekli çevre düzeni planı sürekli ikamet eden nüfus, nüfus projeksiyonları ortalamaları ve 2025 yılı nüfus kabulü	86
Tablo 4.5 Kademelenme düzeyleri kriterleri ve dereceleri.....	87
Tablo 4.6 Muğla ili İlçeleri ulaşım parametreleri açısından özellikleri	90
Tablo 4.7 Muğla ili ilçeler bazında dönüşüm projesi sonrası ara toplu taşıma sayıları.....	102
Tablo 4.8 Muğla ulaşım acil eylem planı otopark bölgelerine göre politikalar ve uygulama koşulları.	104

BÖLÜM BİR

GİRİŞ

1.1 Araştırmanın Önemi

Ulaşım; özellikle 21. yüzyılın postmodern anlayışıyla, bireylerin toplumsal yaşam içerisindeki kültür eksenli etkilerini yönlendiren ve yöneten, hatta ve hatta toplumsal sınıfları ayıran güçlü bir kavramı olma yönünde evrilmiştir. Dolayısıyla üst ölçekte bölge ve kentler düzeyinde, daha alt ölçekte de günlük yaşam düzeyinde sürece bakıldığında ulaşım ve yatırımlarının tarihsel süreç içerisindeki etkilerini izlerken, siyasi, politik ve ekonomik birçok girdi ve çıktıyı aynı düzlemde tariflemek gerekmektedir. Siyasi ve politik düzeyde merkezi ve yerel ölçekte ulaşım ile ilgili farklı kapsamlarda görev ve sorumlulukları bulunan çok sayıda kurum ve kuruluş bulunmaktadır. Yerel ölçekte belediyeler ve büyükşehir belediyeleri ulaşım yatırımlarını ve planlamasını yönlendiren kurumlar olarak ön plana çıkmaktadır.

Bu çalışma literatürde ulaşım kavramını kentlinin günlük hayatını programlayıp yönetmek adına kullanılan en güçlü kavram ve aslında en güçlü politika, ilke ve pratik olarak tüm arz, talep ve deneyimleri birleştiren bir kavram olan ulaşım ana planlarını ve bu planların sistematikteki kavramları merkeze koymaktadır. Bu kapsamda da ulaşım ana planlarının hazırlanmasından sorumlu kent yönetimleri ile bunlara ilişkin yasal düzenleme ve bu düzenlemenin ortaya koyduğu yeni yapının ulaşım üzerindeki olası etkisi bu çalışmanın tartışma konusunu oluşturmaktadır.

Türkiye’de bu kapsamda bir yönetim biçimi değişikliği olarak ortaya konan 6360 sayılı kanun sonrasındaki durum incelenmektedir. Özellikle söz konusu kanunun ardından ulaşım ana planlarının 5N1K’sına cevap verebilecek standartların bile hala eksik oluşu ve yeni durumun kent yönetimleri üzerindeki etkisi temelli konu ele alınmaktadır. Mevcut büyükşehir belediyelerinde ulaşım sistemlerine ilişkin sürecin, 2004 yılından 2012 yılına dek evrilişini ve bu sürece ek olarak 2012 yılında 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile

büyükşehir belediyesi statüsü kazandırılan yeni büyükşehir belediyeleri ve bu 14 büyükşehir belediyesinde de ulaşım kavramının bütünselliğinin nasıl yürütüldüğü ve/veya nasıl yürütülmesi gerektiği sorusuna cevap bulmak temelli bir çerçeve ile ilerlemektedir.

Söz konusu kanun ile yeni büyükşehir belediyelerinin oluşturulmasının yanı sıra mevcut olan büyükşehir belediyelerinin de yetki sınırlarında önemli değişiklikler öngörülmüştür. Bu kapsamda yönetsel çerçevede ve sorumluluk sınırına ilişkin ortaya çıkan bu değişimin ulaşım planlaması ve ulaşım ana planlarının hazırlanması açısından etkisinin ve olası sonuçlarının irdelenerek değerlendirilmesi, büyükşehir belediyelerinde ulaşım planlamasına ilişkin politika, ilke ve pratiklerin oluşturulmasında büyük önem arz etmektedir. Çalışmada farklı öz niteliklere sahip, kendi yerel koşullarına bağlı yerel politika, ilke ve pratikleri olan bir yerleşimde yasa düzenlemesi ile oluşturulan statü değişikliği ve sınırlara ilişkin yeni durumda, ulaşım politikasının yeniden kurgulanmasında klasik ulaşım planlama yaklaşımına göre çözümleme aşamasında nasıl ilerleneceğine dair izler bulunmaya çalışılmıştır.

Bu nedenle asıl çerçeveyi çizmek için, soyut olarak bakmak ve nüfus, şehirleşme hızı, turizm, tarım ve benzeri konularında özel olan ve bu yönüyle de diğer 14 yeni büyükşehir arasında Ulaşım Ana Planı çalışması açısından farklı karakteristik sorunları ortaya koyan Muğla ili örnek olarak seçilmiştir. Böylece; mevcut durumu yasal ve yönetsel açıdan değerlendirirken en çarpıcı örnekler ve belki de bu örneklerin ortaya koyduğu sorunlara dair tabloyu net bir şekilde gözler önüne sermek amaçlanmıştır. Bu açıdan değerlendirme ve sonuç kısmında da evrensel küme mantığında hem diğer 14 yeni büyükşehir belediyesini hem de eski büyükşehir belediyelerini kapsayacak sorunları ve önerileri geliştirebilmek açısından büyük önem arz etmektedir.

1.2 Çalışmanın Amacı ve Hipotezi

Ulaşım yatırımları genel olarak yüksek maliyete sahip yatırımlardır ve buna bağlı olarak ulaşım altyapısının hazırlanması için uzun vadeli (ömürlü) olarak planlanması,

projelendirilmesi ve buna bağlı olarak da etaplar halinde uygulanması gereken yatırımlardır. Bu kapsamda ulaşım yatırımlarına ilişkin çerçevenin gerek politika ve ilke, gerekse de yasal mevzuat anlamında çok açık bir şekilde tanımlanması gerekmektedir. Bu anlamda ulaşım planlaması çalışmalarının temelini oluşturan ulaşım ana planı kapsamının (hem içerik hem de planlama alan sınırı olarak) yeterli düzeyde tanımlanmamış olması ve yönetsel anlamda uygulamayı zorlaştırıcı düzenlemelerin bulunması uygulayıcıları farklı yöntemler bulmaya itmekte, bunun bir sonucu olarak da süreç kullanıcıların taleplerini yönlendiremeyen ve de arzı karşılamaya yetmeyen bir çözümsüz ilişki biçimini yaratmaktadır.

Bu çalışma dünyadaki ulaşım planlama yaklaşımları süreci paralelinde Türkiye’de gelişen yasal ve yönetsel yapının uygulamaya dönük işlevlerinin sonucunda günlük hayata etkisini irdeleme temelli, yetki sınırları sürekli değişen kentlerle, metropol niteliğindeki görece kentlerin ulaşım ihtiyaçlarını da benzer kabul eden ve bu kabule dayanarak oluşturulan yasal ve yönetsel sistemin girdi ve çıktılarını tartışarak ortak sorunları tariflemek üzerine kurgulanmıştır. Bunun yanı sıra, söz konusu yasa ile yeni büyükşehir belediyesi olan Muğla ili çalışma alanı olarak belirlenmiştir. Çalışma alanı olarak Muğla ilinin seçilmesinde diğer büyükşehirlere oranla kırsal nüfusunun yüksek olması, nüfus açısından il merkezinden büyük ilçelerin bulunması, mekânsal ölçekte il merkezinin ilçe merkezleri ile birbirinden kopuk olması, bunlar arasındaki ilişkiler biçimi açısından sektörel yapısında tarım ve turizm temelli zıt sektörlerin bulunması önemli rol oynamıştır. Bu bağlamda büyükşehir olma sürecinde Muğla ilinin durumu ulaşım planlaması açısından önem taşıyan hizmet alanı, nüfus, yoğunluk ve mesafe değişkenleri açısından incelenmekte ve ulaşım planlaması politika, ilke ve pratiği açısından bu düzenlemenin nasıl hayat bulduğu değerlendirmektedir.

Çalışmanın belirtilen amacı kapsamında tartışma konularını aşağıda belirtildiği şekilde kurmak mümkündür.

- Ulaşım planlaması çalışmalarında, çalışmanın kapsamını belirleyen nüfus dışında çok sayıda değişken yer almaktadır.

- 6360 sayılı kanun ile nüfus kriteri dikkate alınarak oluşturulan büyükşehir belediyelerinin yerel özelliklerinden kaynaklanan birçok yapısal farklılığı bulunmaktadır.

- 6360 sayılı kanun ile gerçekleştirilen büyükşehir belediyelerinin yetki sınırlarına ilişkin düzenlemenin ulaşım planlaması çalışmaları ve yatırımlarının uygulanmasında önemli zorluklara yol açmaktadır.

- Büyükşehir belediyelerinin karakteristik özellikleri ulaşım ana planlarının hazırlanması ve uygulanmasında önemli sorunlarla karşılaşılmasına yol açabilmektedir.

- Çalışma alanı olarak belirlenen Muğla Büyükşehir Belediyesinin karakteristik yapısı, yasal düzenlemenin getirdiği etkilerin tartışılması açısından önemli bir niteliğe sahiptir.

Bu bağlamda çalışmanın bu konular üzerinden genel çerçevede 30 büyükşehri parametreler üzerinden değerlendiren ancak araştırmacı tarafından çalışmaya kaynak detaylı verinin elde edilmesi açısından önemli olan Muğla ili üzerinden genelde tartışılan parametreler değerlendirilerek sistemin politika ve pratikler açısından nasıl hayat bulduğu tariflenecektir.

Bu çalışmadaki hedeflerden biri de nüfusunun %56'sının kırsal nitelikli nüfusu işaret ettiği, kent merkezinde diğer üç ilçesinden daha az nüfusa sahip ve bu üç ilçenin ulusal ölçekte özellikle turizm sektörü yönünden Türkiye'de öne gelen yerleri olmasına müteakip, planlama yönetim ve pratikte etkilerin değişik biçimlerde günlük hayata yansıdığı Muğla ilini ortak paydaya koyarak, büyükşehir olan ve büyükşehir statüsü kazanan diğer illerdeki ulaşım yaklaşımlarını bütüncül olarak tariflemektir.

Ayrıca 5216 sayılı kanun çerçevesinde tüm büyükşehir belediyelerinin yapmakla yükümlü olduğu Ulaşım Ana Planı; Türkiye'de ilk kez iki dönemli (yaz-kış), iki aşamalı (acil eylem planı-ulaşım ana planı), iki düzeyli (kent-kır) bir plan yapılması münasebetiyle önemli olan Muğla ulaşım ana planı çalışmalarının başlamış olması açısından hem yeni büyükşehir olmuş hem de önceden büyükşehir olan illerin ortak sorunlarına da ışık tutacağı hususu üzerinden çalışmalar yürütülmüştür

1.3 Çalışmanın Yöntemi

Çalışmanın belirtilen amaç ve hipotezleri kapsamında konuya ilişkin tarihsel süreç içerisinde ulaşım planlaması çalışmaları ile ulaşım ana planı kavramı ve kapsamının nasıl ortaya çıktığına ilişkin literatür taramasının yapılması, Türkiye’de ulaşım ile ilgili mevzuatın incelenmesi ve zaman içerisinde yaşanan değişimlerin belirlenmesi, bu çerçevede 6360 sayılı kanun ile ortaya çıkan yeni idari durumun yerel yönetimler üzerindeki etkilerinin incelenmesi ve ilgili kanun düzenlemesinin etkilerinin çalışma alanı olarak belirlenen Muğla Büyükşehir Belediyesi’nde irdelenmesi ve Muğla örneğinden hareketle hem özele hem de genele ilişkin politika, ilke ve pratik önerilerin geliştirilmesinde üç aşamalı bir yol izlenmiştir.

Birinci aşamada yasal ve yönetsel yapı içerisinde dünyada ve Türkiye’de ulaşım planlaması çalışmaları ile ulaşım ana planının tarihsel gelişim süreci irdelenmekte ve Ulaşım Ana Planı kavramına nasıl ulaşıldığı sorusuna cevap aranmaktadır.

İkinci aşamada da 6360 sayılı yasa ve bu yasanın büyükşehir belediyelerinin ulaşım planlaması çalışmaları üzerindeki etkisinin araştırılması ve bu etkinin ortaya koyduğu sorunlar ve örneklem alanı olarak seçilen Muğla’da bu sorunlara bulunan çözümleri içeren güncel durumu değerlendiren bir çerçeve çizilmektedir.

Üçüncü aşamada ise, örnek çalışma alanı olarak seçilen Muğla’da ulaşım planlaması politika, ilke ve pratiklerine ilişkin çerçevede eksik kalan kısımlara öneriler geliştirilerek, Türkiye ölçeğindeki genel sorunlara da yönelik bir öneri model oluşturulacaktır.

Söz konusu kanun düzenlemesi sonrasında eski ve yeni bütün büyükşehir belediyelerinin mevcut durumuna yönelik çalışmalarda Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) verilerinden ve çalışma alanı olarak belirlenen Muğla’ya ilişkin değerlendirmelerde de, hâlihazırda hazırlıkları devam etmekte olan Muğla Ulaşım Ana Planı kapsamında yapılan; literatürde ulaşım ana planı süreçlerinin aşamalarından olan mevcut bilgilerin toplanması ve yeni bilgilerin toplanması

aşamasında bahsi geçen ilgili ulusal ve yerel her türlü ulaşım veri ve bilgisinin toplanması çalışmaları ile bu kapsamda elde edilen verilerden araştırmacı tarafından derlenerek faydalanılmıştır. Sonuç olarak söz konusu kanun düzenlemesinin Türkiye genelinde 30 büyükşehir belediyesi ve Muğla Büyükşehir Belediyesi özelinde öncesi ve sonrası ile ortaya kıyaslamalı olarak ortaya konulması hedeflenmiştir.

1.4 Çalışmanın Kapsamı

Çalışmanın bölümlere göre kapsamını kısaca aşağıda belirtildiği gibi sıralamak mümkündür.

Birinci Bölüm (Giriş), konunun öneminin, çalışmanın amacının, hipotezlerinin tanımlandığı ve izlenen yöntem ile kapsamın tarif edildiği bölümdür.

Çalışmanın ikinci bölümünde, yasal ve yönetsel çerçevede dünyadaki ve Türkiye'deki ulaşım planlaması çalışmaları ve gelişimi hakkında genel bilgiler verilmektedir. Bu bağlamda Türkiye'de ulaşım politikalarına, ulaşım ana planı kavramına ve ulaşım ile ilgili yetkili kurum ve kuruluşlara yer verilmektedir. Mevcut duruma nasıl gelindiğine ilişkin yapılan bu değerlendirme süreç içerisinde birbirini net bir şekilde kesme de oluşan sorun öbeklerinin kaynaklarına yönelik işaretleri tespit etme konusunda ışık tutmaktadır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise, çalışmanın odağını oluşturan 6360 sayılı kanun ve buna bağlı olarak büyükşehir belediyelerinin söz konusu kanun öncesi ve sonrası yapısı üzerinde durulmaktadır. Kanun öncesi ve sonrasına ilişkin yapılan değerlendirmeler ulaşım ve ulaşımı etkileyecek parametreler ile ilişkilendirilerek bu parametreler çerçevesinde 30 büyükşehir belediyesinin karşılaştırmalarına yer verilmektedir. Bu noktada 5216 sayılı yasa ile Büyükşehir Belediyesi olan ancak sınırları 6360 ile genişleyen 16 belediye ile yeni büyükşehir olan 14 il arasındaki benzerlikler ve farklılıklar üzerinde bazı çıkarsamalar yapmaya odaklanılmaktadır.

Dördüncü bölümde, Türkiye’de 30 büyükşehir belediyesi genelinde yapılan karşılaştırma ve değerlendirmenin, 6360 sayılı yasa ile büyükşehir olan ve çalışma alanı olarak belirlenen Muğla İli özelinde değerlendirmesi yapılmakta ve 6360 sonrası değişen ulaşım planlaması politika, ilke ve pratiklerine yer verilmektedir.

Çalışmanın sonuç bölümünde ise, 6360 sayılı Kanun düzenlemesine bağlı olarak 30 büyükşehir belediyesi ve Muğla ili özelinde yapılan karşılaştırmalar sonucunda elde edilen bulgulara yer verilmektedir. Sonuç olarak, 6360 sayılı kanun özelinde aslında yasa ve yönetmeliklerin, kent, kentsel alan, kentli kavramları ile kentlinin taleplerinin ve ulaşım ihtiyaçlarının değiştirilmesinde büyük rol oynadığına yer verilmektedir.

BÖLÜM İKİ

YASAL VE YÖNETSEL ÇERÇEVEDE DÜNYADA VE TÜRKİYE’DE ULAŞIM ÇALIŞMALARI

Ulaşım planlaması, kentsel alanlardaki ulaşım sistemlerinin gelecekteki değişim öngörülerini elde etmek üzere geliştirilmiş bir yöntemdir ve günümüze kadar kapsam ve metodolojisinde değişimler olmuştur. İlk ulaşım çalışmaları 10. Yüzyılın başlarında yol düzenlemeleri olarak yapılmıştır.

Ulaşımında motorlu araçların artışı kentlerin yerleşme düzenlerinde önemli değişimler yaratmış ve Batı ülkelerindeki kent içi hareketlerde artan sorunlara çözüm üretmek üzere 1920 ve 1930 yılları arasında ev anketleri ve yol kenarı sayımları yapılarak kentsel yolculuk dokusunu belirlemeye yönelik ilk sistemli çalışmalar başlatılmıştı (Kılınçaslan, 2012, s.179).

Özellikle 1950’li yıllarda ABD’de kentsel alandaki nüfus artışı ve kentsel politikalarındaki banliyöleşmeyle paralel gelişen ulaşım altyapısındaki iyileştirme ve geliştirme politikaları ile süregelen özel otomobil sahipliliğindeki artış Chicago, Detroit ve diğer bazı kentlerdeki alan bazındaki çalışmalar ile ulaşım planlamada bir disiplin olarak görülmeye başlandı (Özalp ve Öcalır, 2008).

2.1 Dünyada Ulaşım Planlama Yaklaşımları

1950 ve 1960’larda gelişen ve “klasikmodel” olarak tanımlanan kentsel ulaşım planlaması, bir nazım plangeliştirmek için geleceğe yönelik kararların “rasyonel” olarak ele alındığı bir süreçtir. Bilgisayarla gelen kolaylıklar sayesinde maliyet analizlerine dayanan teknik bilimsel bir kuram üzerine oturtulan rasyonel ulaşım planlaması modeli ABD’de Pittsburg, San Francisco, Penn-Jersey koridoru, İngiltere’de ise Londra ve West-Midlands için geliştirilmiştir (Özalp ve Öcalır, 2008).

1970'lerin sonlarında ise, toplumsal değişikliklerle birlikte yeni yaklaşımlar gündeme gelmeye başlamıştır. Kentsel planlama, teknik ve politik bakış açılarını aynı anda dikkate alan ve tek bir en iyi çözüm içermeyen bir süreç olarak görülmeye başlamıştır. Kentsel plancılar sivil toplum örgütlerinin yönetimlere karşı yasal savunucusu rolünü üstlenirken, inşaat mühendisi kökenli ulaşım plancıları, teknik bilgi için bilgisayar modellerine dayalı yaklaşıma devam etmişlerdir. Bu yıllarda, kentsel alanlarda raylı sistem yatırımlarında büyük artış gözlenmiştir. Daha önceleri ekonomik kriz nedeniyle, raylı sistem yatırımlarının ilk yatırım maliyetlerini yüksek bulup, karayolu sistemlerinde gelişmeyi hedefleyen sektör, artan petrol fiyatları nedeniyle gözünü raylı sistemlere çevirmiş, ancak petrol konusunda zengin ülkeler karayolu politikası ile devam etmişlerdir. Bu hususlarda çeşitli savunular ve eleştiriler günümüzde de olduğu gibi tartışılmış, hangi modun beklenen faydayı sağlayabileceği hususunda değişik yorumlar ve savların ortaya çıkmasına sebep olmuştur.

Raylı sistemlerin her durumda en iyi çözüm olmadığı, beklenen faydaların ancak uygun coğrafi koşullarda ve destekleyici ulaşım ve arazi kullanım politikalarının varlığıyla ortaya çıkabileceği görülmektedir. Babalık (2002), ABD, İngiltere ve Kanada'dan seçtiği sekiz kentteki raylı sistem yatırımlarını karşılaştırırken, bu sistemlerin beklenen başarıya ne kadar yakın veya uzak olduklarını da bazı kıstaslarla ortaya koymuştur. Araştırmaya konu olan raylı sistemlerin, maliyet verimliliği ve kent merkezlerine getirdikleri olumlu etkilere rağmen, hiçbirinin trafik tıkanıklığı ve çevresel problemleri çözmede tam olarak başarılı olamadıkları değerlendirilmiştir.

Özetle; sanayileşme sonrasında büyüyen kentlerde ortaya çıkan kentsel ulaşım sorunu, batıda 2. Dünya savaşı ardından ülkemizde ise 1960'lı yılların ardından ortaya çıkmıştır. Öncelikli olarak otomobil sayısındaki artışı bu ölçüde de yolların bu kapasiteyi karşılayamayışı olarak tariflenen sürecin çözümü de yeni yollar, katlı kavşaklar ve yol genişletme çalışmaları olmuştur. Ancak anlık çözümler sorunu kentin diğer akslarına taşımıştır. Elker'in (2002) bazı uzmanlar tarafından kavşaktan kavşağa kovalama olarak tanımlandığını söylediği bu süreç, daha sonları şebekeye

dair çözümlerin sunulduğu, trafik sayımı gibi teknik metalar kullanarak kestirim yapma, diğer bir deyişle “trafik mühendisliği” evresine dönüşmüştür. 1960’lı yıllara gelindiğinde ise gelecek tahminlerinde daha doğru veriye ulaşabilmek için yolcuların kentsel sistem içindeki davranışları ve mekânla ilişkisini açıklayabilecek, arazi kullanımı, nüfusun sosyo ekonomik yapısı vb gibi kriterleri de gözeten modeller geliştirmeye başlamışlardır. Böylece literatürde hala yer tutan “geleneksel ulaşım planlaması” yaklaşımının ilk adımları atılmıştır (Elker, 2002).

Bu dönemlerde bilgi toplama, işleme maliyetleri ile işgücünün maliyeti ve bilgisayar yazılımlarının şeffaf olmaması geleneksel modelin eleştirilen noktalarındandır. Öte yandan yaklaşımın temelindeki ortak payda taşıt trafiği talebinin karşılayacak biçimde ulaşım altyapısının geliştirilmesidir. Sistemin ilk başta sorunsuz çalışmasına bağlı olarak geçici bir memnuiyet algısı yaratması, taşıt trafiğini teşvik edişi neticesinde de yeni tıkanmalara da sebep oluşu da “geleneksel ulaşım yaklaşımının çözümsüzlüğü” olarak adlandırılmaktadır (Elker, 2002).

Bu yaklaşımın çözümsüz kaldığı hususlardan biri de teknik olarak yolların verimlilik ölçütlerine göre türel dağılımın kentte hakim olamamasıdır. Örneğin 2*2 (2 şerit geliş 2 şerit gidiş) genişliğinde bir yolda %20 oranında otomobil %80 oranında otobüs kullanımı ile doruk saat kapasitesinde otomobil eşdeğer birimine göre 880 araca karşılık gelen sistem, %40 otomobil %60 otobüs olduğunda 1660 araca karşılık gelmekte bu da yeni şeritlere ihtiyaç duyulması ya da tıkanıklık yaşanmasına neden olmaktadır. Bu sistem de “çarpık verimlilik anlayışı” olarak adlandırılmaktadır (Elker, 2002).

Aslında teknik olarak yapılan bu hesaplar sürdürülebilir ulaşım planlama yaklaşımına geçişi, talebin yönlendirilip, türel dağılıma göre politikalar oluşturabilmenin de bir yöntem olduğunun izlerine dair ipuçları vermiştir.

Otomobil kullanımının getirdiği trafik tıkanıklığı, arazi kullanım ve çevre problemlerine çözüm olması için gerçekleştirilen bu yatırımlar (Kuby ve diğer, 2004), bir yandan yüksek yatırım maliyetleri, otomobille karşılaştırıldığında

yeterince çekici hizmet sunamaması, sadece yüksek yoğunluklu koridorlarda tercih edilmesi ve otomobil kullanımını sınırlandırmada başarılı olamaması gibi nedenlerle eleştirilirken bir yandan da bazı başarılı uygulama örnekleri sonucunda desteklenmeye devam etmektedir (Lawlor, 1995; Littman, 2007; Winston ve Maheshri, 2007).

1991’de Londra’daki bir konferansta (Transport: The New Realism), ulaşım politikalarında son yıllarda gözlenen değişim şöyle sıralanmıştır (Goodwin ve diğer, 1991):

- Ulaşım daha büyük bir kentsel sorunun parçasıdır ve tüm yönetim düzeylerinde ele alınmalıdır.
- Türler arasındaki işleyişin tutarlılığı önemlidir.
- Ulaşımın tüm taleplerini karşılamak imkânsızdır.

Geleneksel modellerin eleştirilerinin bir diğer boyutu da sosyal içeriğin eksik oluşu ve çevre sorunlarına yol açmasıdır. Bu parametreler geleneksel modellerin cevap veremediği durumlarda sürdürülebilir ulaşım planlama modellerine evrilişin eksenlerini de oluşturmuşlardır. 1960’ların sonunda batının sosyal eşitlik ve çevre koruma konularında duyarlılık göstermesi ve 1974 petrol krizinin de sürdürülebilir politikalara geçiş evresini ivmelendiren etkenler olmuştur. “Yolculuk talep yönetimi” olarak adlandırılan bu yeni süreç yeni ulaşım planlama kavramının temel araçlarını oluşturmuştur (Elker, 2002).

1970’lerden itibaren geleneksel yaklaşımdan vazgeçilmiş, ulaşım arzının planlamasından, mevcut arzı yönetmeye dönük olan yolculuk talep yönetim modeli olarak tariflenen sürdürülebilir ulaşım politikalarına geçilmiştir.

Yolculuk talebinin azaltılması, yolculukların toplu taşıma yönlendirilmesi, bireysel ulaşımın sınırlandırılması, kısa dönemli politikaların sürekliliğinin sağlanması - fiziki planlama ile kısa dönemli politikalar arasında hedef birliği gibi kısa-orta ve uzun vadeli politikaları öngören bu yaklaşım, özellikle geleneksel

yaklaşım ile sorunları çözmeyi deneyen ancak artan talebe cevap bulamayan ülkelerde daha önce benimsenmiştir.

Bazı ülkelerde kentlerde bu yaklaşımlar ulusal politikaya ve yasal çerçeveye dönüşmüş, bir yönetmelik ve yasa ile uygulama adımlarına dair yasal zeminleri oluşturularak kente etki eden parametreler haline almışlardır. ABD Ulaştırma Bakanlığı "Yolculuk Talep Yönetimi Önlemlerinin Etkin Uygulanması" başlığı altında geniş kapsamlı bir araştırma yaptırmış, işverenler ile yerel yönetimler ve yasal-kurumsal düzenlemeler için kılavuz el kitapları hazırlatmıştır. Aynı program altında, federal ve yerel düzeyde yasalaşmış veya öneri halinde "yolculuk azaltma yönetmelikleri" bulunmaktadır. İngiltere'de de, yerel yönetimlerin kendi bölgelerinde trafiğin azaltılması için bir program yaparak bunu uygulamaya koymalarını emreden bir tasarı yasalaşmıştır (Elker, b.t).

Günümüzde akıllı ulaşım sistemleri olarak adlandırılan süreç bilişim temelli sistemler ile ulaşım alanında hizmet verilen birden çok hususu kapsamaktadır. Sürdürülebilir ulaşım yaklaşımlarını da içinde barındıran talebe cevap verirken, talebi yönetmeyi de kolaylaştıran sistemleri bir arada içerebilir. Akıllı ulaşım sistemleri çözümleri günlük hayatı etkileyen ve çoğu zaman insanların kullanmayı alışkanlık haline getirdiği uygulamalarla, daha önce insan gücü gerektiren konularında özellikle teknolojinin çoğu zaman hayatı kolaylaştıran çözümlerini hızlı ve proaktif biçimde ortaya koyan sistemlerdir.

Bu açıdan bakılırsa ilk uygulamaları sinyalizasyon uygulamaları olarak tariflemek mümkündür. Kısaca AUS (Akıllı Ulaşım Sistemleri) olarak adlandırılan bu sistemin amaçları arasında insan araç altyapı merkez arasında çok yönlü veri alışverişi, trafiğin güvenliği, yolların kapasitelerine uygun olarak kullanımı, mobilitenin artırılması, enerji verimliliği sağlanarak çevreye verilen zararın azaltılması gibi başlıklar genel kabul görerek standartlaşmış; böylece karar verme yükünün insanın üzerinden alınmasının hangi amaçlara hizmet etmesinin beklendiği netleşmiştir (AUS Strateji Eylem Planı, 2014).

2.2 Türkiye’de Ulaşım Planlama Yaklaşımları

Türkiye’de 1950 yılına kadar kentleri güzelleştirme çabası olarak kendini gösteren yol çalışmaları 1950’lerden sonra artan nüfusa ve hızlı kentleşme ve plansız kentsel büyüme hareketlerine paralel olarak kentlerde geniş caddeler açılmaya başlanmıştır. Özellikle İstanbul Tarihi yarımada içerisinde Vatan ve Millet caddelerinin açılması bu düşüncüyü açıklar biçimde baş göstermiştir (Kılınçaslan, 2012).

1970’li yıllardaki ulaşım çalışmaları özellikle yabancı uzmanlar ve firmalar tarafından yalnızca ulaşım yatırımlarını gerekliliğinin savunulması üzerine yapılmıştır. Bu çalışmalara dair ilk örnekler, İstanbul şehri metrosu için fizibilite etüdü 1970 yılında, Ankara Kent içi Ulaşım Etüdü 1972 yılında ve İzmir Ulaşım Etüdü 1974 yılında yapılmıştır.

1970 ve 1985 yılları arasında ulaşım çalışmaları nazım imar planı temelli yapılmış, kurulan 8 nazım plan bürosundan İstanbul, İzmir ve Ankara olmak üzere üçünde de ulaşım planlama büroları kurulmuştur. Özalp (2008), 1985 ve 2008 yılları arasında yaklaşık 20 kent için detaylı ulaşım etütleri yapıldığını tespit etmiştir.

Türkiye ölçeğinde Ulaşım Ana Planı kavramı ilk olarak kalkınma planları içerisinde bahsi geçen bir konudur. Ulaşım planlamasının 1950’li yıllarda olduğu gibi maliyet verimliliği yerine şimdilerde makroekonomik etkiler, sosyal ve demografik uygunluk kriterleri, erişebilirlik, sosyal adalet, arazi kullanım koşullarına uyumluluk vb. konulara odaklanmış olması bazı çevrelerce eleştirilmiştir. Özellikle de Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde, kullanıcı davranışlarının değişmeyeceği ve planın yapıldığı dönemin koşullarının değişmeyeceği varsayımı ile yürütülen Klasik modelin yetersiz kalabileceği düşünülmüştür (Evren, 1995).

Bertoloni de Evren gibi düşünmekle birlikte ulaşım ana planlarının gelişmekte olan ülkelerde, gelecekte ortaya çıkabilecek gelişmelerin yarattığı talebe cevap veremeyeceği endişesi ile yapılan çalışmaları geçmişte olduğu gibi makalesinin yayımlandığı o dönemlerde de eleştirmektedir (Bertoloni, 2007).

1984 yılından itibaren değişen yerel yönetim yasaları ardından merkezi yönetimin projelere mali kaynak sağlama ön koşulu koymasına ile birlikte de ulaşım planlama çalışmaları birer çözüm anahtarı haline gelmiştir. Bu nedenle Özalp'in 2008 yılında yaptığı kentsel ulaşım planları değerlendirmesinde de görüldüğü üzere bu çalışmaların sınıflandırılmasında hem büyükşehir belediyeleri hem de raylı sistem etütleri çalışmalarının yoğunlukta olduğu görülmektedir.

Özellikle “Ulaşım etüt ve planlama çalışmalarının büyük çoğunluğu, 1985 yılından sonraki dönemde hazırlanmıştır. Bu dönemde hazırlanan çalışmaların toplam sayısı 40'ı bulurken, toplamdaki oran ise % 80'e ulaşmaktadır” şeklinde bir tespiti de ortaya koymuştur (Özalp, 2008, s.169).

Tarihsel süreç içerisinde yapılan çalışmaların 1985 yılından itibaren geleneksel tahmin modelleri yerine bilgisayarla benzetim modellerinin kullanılması da dikkat çekici olmakla beraber günümüzde bu yöntemlerin yerini bilgisayar benzetim modellerinin almış olması hem teknolojik gelişmelerin etkisi hem de geleneksel yaklaşımdan çağdaş yaklaşıma geçiş süreci olarak açıklanabilir. Bu bağlamda daha önceki çalışmaların sonuçlarının daha çok raylı sistem önerisi yönünde olması, toplu taşıma, bisiklet ulaşımı, ara toplu taşıma düzenlemesi önerileri, yayalaştırma ve benzeri talep yönetimine dair çözümler içermeyişleri, bir türe ait yapılacak yatırımı doğrulamak üzere o türe yoğunlaşıp diğer ulaşım modları hakkında bilgiler ve değerlendirmeler yapmamışlardır. Bu nedenle Türkiye'de ulaşım planlaması çalışmaları, yalnızca bir türe odaklanan kısa veya orta vadeli ancak büyük yatırımlar gerektiren çalışmalar olmakla birlikte geri dönüşü mümkün olmayan değişik düzenlemelere ev sahipliği yapmıştır (Özalp, 2008; Kılınçaslan, 2012).

Bu bağlamda Bertoloni ve Evren'in de geleneksel model üzerine yaptıkları eleştirileri haklı çıkaracak bir profil izleyen Türkiye'de ulaşım planlaması uygulamaları çok da iyi bir tablo çizememiştir. Farklı yasal statüde farklı görev yetki sorumluluk alanlarındaki paydaşlar ulaşım, planlama ve benzeri yolculuk talebini yönlendiren karar alan ve/veya karar mekanizmalarına etki eden projeler ile ilk yatırım maliyetleri yüksek olan ve geri dönüşü mümkün olmayan yatırımların kente

etkisine bakıldığında yapılan ulaşım planlarına uyumsuz yeni bir çerçevenin olduğu ve geleneksel planlama yaklaşımlarına dair eleştirilerin oldukça haklı olduğu yorumlanabilir.

2.2.1 Ulaşım Ana Planları

Türkiye’de ulaşım ile ilgili olarak beşinci beş yıllık kalkınma planı ilkelerinde yer alan ulaşım planı ve nazım plan bütünlüğü kurulması gereğine itafen, ilk ulaşım planı girişimi 1983-1993 dönemi için hazırlanan ulaştırma ana planıdır. Kentsel altyapı planlaması ve uygulaması ile ulaşım işletme, denetleme konularından sorumlu kuruluşlar arasında koordinasyon sağlanması, yatırımların en az maliyet/en fazla yarar ilkesine uygun olarak projelendirilmesi gerektiği belirtilen bu plan, lastik tekerlekli toplu taşımanın talebe yetersiz kalacağı öngörüsü üzerine hafif raylı sistem ve deniz taşımacılığına da önem verilmesi gerektiği ve bu ölçüde bazı özendirme çalışmalarına geçilmesinin faydalı olabileceği hususlarına da yer vermiştir (Ulaştırma Ana Planı 1, 1983).

Ancak Ulaştırma Ana Planı Stratejisini açıklarken dönemin Ulaştırma Bakanı Binali Yıldırım durumu şu şekilde özetlemektedir: “Ülkemizde ulaştırma sektörü; taşıma türlerinin birbirlerini tamamlayıcı, dengeli bir yapı içinde geliştirilmesine yönelik, maliyet, erişilebilirlik, trafik güvenliği, çevresel etki gibi önemli hususlar göz önünde tutularak hazırlanmış bir Ana Plana dayalı olarak değil, ihtiyaçların gününbirlik karşılanması anlayışı çerçevesinde ve kendi doğal akışına terk edilerek yürütülmüştür. Yapılmış olan tek plan, 1983-1993 yıllarını kapsayan Ulaştırma Ana Planı olup, bu plan da hiç bir gerekçe gösterilmeden uygulanmamıştır” (T.C. Ulaştırma Dünyası, 2016).

Türkiye de ulusal anlamda yapılan ikinci çalışma ise yukarıda da belirtildiği üzere hazırlıklarına 2003 yılında başlanan ve İstanbul Teknik, Yıldız Teknik, Süleyman Demirel ve Atatürk Üniversiteleri ile Gebze Yüksek Teknoloji Enstitüsünden kırka yakın akademisyenin birlikte çalıştığı, 2005-2015 dönemi için hazırlanan Ulaştırma Ana Planı Stratejisi çalışmasıdır. “Projenin temel amacı, ulaştırma türlerinin taşıma

payları arasında dengesizlik bulunan ulaştırma sisteminin, gerçekleştirilecek yeni açılımlar ve büyümelerle dengeli, sağlıklı bir yapıya kavuşturulması yönünde somut, uygulanabilir öneriler geliştirilmesi, Ulaştırma Ana Planı için strateji belirlenmesidir” (UAPS, 2003, s.7). Yine bu kaynakta da Ulaştırma Ana Planı Stratejisi için yapılan analiz ve önerilerin ancak ve ancak Ulusal Ulaştırma Ana Planı ile mümkün olabileceği ve bu plana temel oluşturabilecek nitelikte bir kapsama hizmet ettiği de belirtilmiştir.

Bugüne gelindiğinde aradan geçen 13 yıl sonrasında Ulusal Ulaştırma Ana Planı yapılması için harekete geçilmiştir. Avrupa Birliğinden destek alınarak yapılacak bu ulusal ulaştırma planının vizyonunu lansmanla açıklayan dönemin Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanı Binali Yıldırım’ın sözlerini; 2023 hedefleri ve 2035 vizyonundan hareketle, Avrupa Birliği 2050 hedefinde de yer alan ulaşım türlerinde %50 karayolu, %50 diğer türler olmak üzere denge sağlamak kapsamıyla Türkiye ekonomisine katkı sağlanması düşünülmektedir şeklinde özetlemiştir.

zalp ve Öcalır’ın yaptığı değerlendirmeye göre; Türkiye’nin ulaşım planlama geçmişinde 1970’li yıllardan 2008 yılına kadar incelenen tüm ulaşım planları ve etütlerine bakıldığında şu sonuçlar ortaya çıkmıştır. İlgili planların;

- Yaklaşık % 80’inin 1985 yılından sonraki dönemde hazırlandığı,
- % 28’inde konut anketi ve trafik sayımı yapılmadığı,
- % 50’sinde bilgisayar benzetim modeli ile talep tahmini yapıldığı,
- % 70’inde nazım imar planı ilişkisi bulunduğu,
- Yaklaşık % 80’inin tüm kenti kapsadığı,
- % 56’sının tüm ulaşım türlerini kapsadığı, % 44’ünün ise sadece belirli bir ulaşım türüne yönelik etütler olduğu,
- % 52’sinin sadece raylı sistem nerisi getirdiği ve
- Sadece % 16’sında yeşil türlerin geliştirilmesine yönelik öneri getirildiği

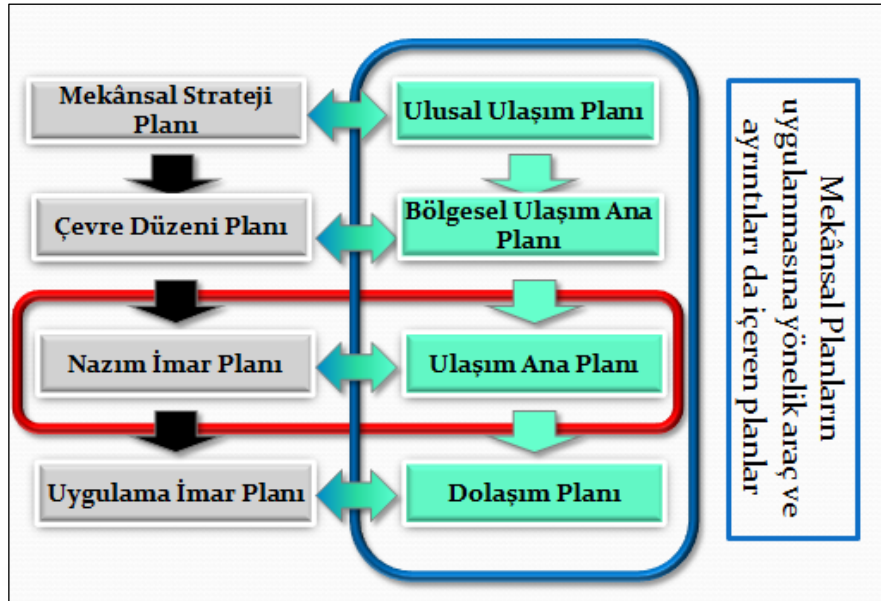
ifade edilmiştir (zalp ve Öcalır, 2008).

zalp ve Öcalır’ın 2008 yılına kadar yapılan tüm çalışmaları irdeleyerek koyduğu sonuçlara bakacak olursak, ilgili sürecin 8. Kalkınma Planı döneminde denk

gelen süreci özetlediğini söylemek mümkündür. Bu döneme kadar karayolu taşımacılığına yoğunluk veren politika ve stratejiler ulaşım ile ilgili kurum ve kuruluşları bu yönde yatırım ve projelere yönlendirilmiş olmakla birlikte, %80 oranla 1985 yılı ardından bu çalışmaların yoğunlaşmış olması da 3030 sayılı yasa ile büyükşehir ilan edilen İstanbul, İzmir ve Ankara olmak üzere üç büyük kent odaklı çalışmalara dönüştüğünü gözlemlemek mümkündür. Bu sürece dayalı olarak artan otomobil sahipliğine bağlı olarak, kentleşme hızı açısından Büyükşehir tabirine uygun kentlerin ulaşım çalışmaları yapıyor olması, hem bir gereksinim hem de bir gerçeklik olarak kabul edilecek olursa diğer bölümlerde tartışılan ve 5216 sayılı kanun ile zorunluluk olarak dayatılan ulaşım ana planlarının gerekliliğini tanımlamaktadır.

Mevzuatta, ulaşım ana planlarının; teknik ve/veya idari kadroda kimlerin hazırlayabileceği, kimler tarafından onaylanabileceği, kapsamı, imar planlarıyla ilişkisi ve uyumluluğu, diğer planlarla çelişkiler yaratması durumunda ne olacağı, hangi konularda hangi planın daha üstün olduğu, ölçeği ve benzeri konularda herhangi bir tanım ve düzenleme bulunmamaktadır.

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 3. Bölümü olan Mekânsal Plan Kademelenmesi ve Genel Esaslar bölümünün 6. bendinde “uzun devreli gelişme planı, ulaşım ana planı ve diğer özel amaçlı plan ve projeler; mekânsal planlama kademelenmesinde yer almayan, planlara girdi sağlayan ve imar planı kararlarına veri oluşturan veya gerektiğinde mekânsal planların uygulanmasına yönelik araç ve ayrıntıları da içerebilen, stratejik plan yaklaşımı ile gerektiğinde şematik ve grafik planlama dili kullanılarak yapılan, plan paftası, eylem planı ve planlama raporu ile bütün olan çalışmalardır” şeklinde yapılan tanımdan da anlaşılacağı gibi ulaşım ana planlarını amaç bakımından özel planlarlar kategorisine koyan mevzuat mekânsal planlar kademesinde yer almadığını ancak mekânsal planların uygulanması aşamasında planları yönlendirici nitelikte bir plan olduğunu da tariflemiştir.



Öte yandan eğer Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği ve bu yönetmeliğin içeriğindeki plan hiyerarşisi ile ulaşım ana planları ve alt ölçekli ulaşım plan proje ve etütleri Şekil 2.1'deki gibi etüt edildiğinde karşımıza yukarıdaki gibi bir şema çıkmaktadır.

Ulaşım planlama sürecinin farklı ölçeklerde ve kapsamlarda fiziki planlamaya paralel ve kademeli olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir. En üst düzeyde “mekânsal strateji planı” ve onunla birlikte oluşturulan “ulusal ulaşım planı” bu uyumlandırmanın ilk aşamasıdır. Bir alttaki “çevre düzeni planı” ile birlikte onun ulaşım boyutunu tanımlayan “bölgesel ulaşım ana planı” ile ayrıntılandırma devam etmektedir. Konu büyük ya da küçük kentlerimizde “nazım imar planları” yapılırken onun ulaşım katmanını oluşturan “ulaşım ana planları” ile çalışmalar devam ederek uygulama imar planı aşamasında da dolaşım ve işletme planlarına kadar inilmesi gerekebilmektedir.

5216 sayılı kanun ile bir zorunluluk olan ancak çalışmanın bir sonraki aşamasında da incelenerek bazı çıkarsamalar yapılan 6360 sayılı kanun sonrası büyükşehir belediyesi statüsüne geçen bazı illerin bu plan hiyerarşisine göre her bir katmanı

nasıl kurgulayarak ilerleyebileceği de hiçbir yasa yönetmelik ve mevzuatta tanımlanmamıştır.

2.2.2 Kalkınma Planlarında Ulaşım Yaklaşımları

Ulusal ve bölgesel düzeyde kalkınmayı yönlendiren ve buna ilişki sektörel olarak izlenmesi gereken politika ve stratejileri tanımlayan belgeler olan Kalkınma Planları içerisinde ulaşım politikaları ve yatırımlarına ilişkin kararlarında önemli bir sektör olarak yer aldığı görülmektedir. Bu kapsamda çeşitli kaynaklarda ulaşım politikalarına dair yapılan değerlendirmeler incelendiğinde birden fazla gruplandırmaya rastlamak mümkündür. Bu çalışmalar genellikle cumhuriyet dönemi sonrası ve 1950 yılı arasındaki 1. Kuşak ile 1950 yılı sonrası Marshall yardımları ile başlayan yeni neoliberal dönemi kapsayan 2. Kuşak ile devam etmekte olup, literatürde ulaşım kavramların belli belirsiz geçmeye başladığı mülga devlet planlama teşkilatı tarafından hazırlanan kalkınma planlarının dönemlerini kapsayan süreçlerdir.

2.2.3.1 Birinci Kalkınma Planı (1963-1967)

Kapasiteden tam olarak yararlanılması, hizmetin kalitesinin yükseltilmesi ve maliyetin düşürülmesi hedeflenerek, ulaşım sistemi seçimi yapılmıştır. "karayollarından yararlananların karayolu şebekesinin bakım giderleri ile amortismanına makul bir nispette katılmaları" tanımıyla karayoluna artan talep görece dile getirilmiştir. Hem karayolu hem de demiryolu ile ilgili gelişmeleri takip ederek faydalanılması gerektiğine de vurgu yapılmıştır (Birinci Kalkınma Planı Raporu, 1963).

2.2.3.2 İkinci Kalkınma Planı (1968-1972)

Ankara, İstanbul ve İzmir kentlerinde plan dönemi içinde yolcu taşımacılığı üzerine tahminler yapılmıştır. Trafik düzenlemesi proje ve yatırımlarına odaklanan bu planda; ilk kez ulaşım ana planı söylemi ortaya çıkmış ve imar planları çerçevesinde ulaşım sistemlerine ilişkin çalışmaların yapılması gerektiğine dikkat

çekilmiş ve bunu yapmak üzere bir koordinasyon ve örgüt kurulması gerektiği de öne sürülmüştür (İkinci Kalkınma Planı Raporu, 1968).

2.2.3.3 Üçüncü Kalkınma Planı (1973-1977)

Fiziki planların önemi vurgulanmış ve göç ve nüfus artışının etkilerini ölçerek gerekli altyapının sağlanması hususunda bu planların kullanılmasının önemi ifade edilmiştir (Üçüncü Kalkınma Planı Raporu, 1973).

2.2.3.4 Dördüncü Kalkınma Planı (1978-1983)

Yaşanan petrol krizi ardından özel otomobil sahipliği nedeniyle ortaya çıkan problemlerden bahsedilmiş ve toplu taşımaya özendirmek, otobüs yolu projelerinin uygulanabilirliğini denetlemek, İzmir İstanbul gibi kentlerde de hafif raylı sistem ve metro projeleri gibi hizmetlerin verilmesi için uygulama projelerinin yapılması gerektiği değerlendirilmiştir (Dördüncü Kalkınma Planı Raporu, 1978).

2.2.3.5 Beşinci Kalkınma Planı (1985-1989)

Ulaşım planlaması kavramı çokça tekrar edilmiş, ulaşım planları ve imar planlarının koordineli bir biçimde yapılması ve bu koordinasyonu sağlayacak işletme, denetleme ve uygulamadan sorumlu kuruluşların bu planlamayı yapması gerektiği vurgulanmıştır (Beşinci Kalkınma Planı Raporu, 1985).

2.2.3.6 Altıncı Kalkınma Planı (1990-1994)

Artan refah düzeyi ile mobilitenin artışı kentiçi ulaşım altyapısını yetersiz kılmış, bazı trafik sorunlarına yol açmıştır. Ancak bunların aksine Altıncı beş yıllık kalkınma planı ulusal ölçekli yük ve yolcu taşımaya yönelik hedef ve stratejiler belirlenmiş bir önceki dönemden gelen projelere devam edilmesi hedeflenmiştir (Altıncı Kalkınma Planı Raporu, 1990).

2.2.3.7 Yedinci Kalkınma Planı (1996-2000)

Kent içi ulaşım altyapısını güçlendirecek projelerin planlanıp uygulanması ve bunlar için gerekli finansmanın merkezi ve yerel yönetimlerce işbirliği sağlanarak karşılanması hedeflenmiş, Büyükşehir Belediyelerince kentiçi ulaşım altyapısını geliştirecek ulaşım kararlarının nazım plan çerçevesinde oluşturularak öncelikler nezdinde toplu ulaşımın desteklenmesi gerektiğine dikkat çekilmiştir (Yedinci Kalkınma Planı Raporu, 1996).

Ayrıca İstanbul için karayolu projelerine ait yatırımlar yerine kentiçi denizyolu ve demiryolu bağlantılarına önem verilmesi gerektiğini ve bu gibi kentlerin ulaşım ana planı yapılması gerekliliği ile başta enerji ve ulaşım sektörü olmak üzere makroekonomik stratejilerin oluşturularak yatırımların master planlar çerçevesinde yapılması gerektiği üzerinde durulmuştur (Yedinci Kalkınma Planı Raporu, 1996).

6. ve 7. Dönem Kalkınma Planlarında ulaşım türlerinin geliştirilmesine yönelik hedefler konulmuş ancak, “Ulaşım Ana Planı” gerekliliği ve hazırlanmasına ilişkin bir ifade, planlama metinlerinde yer almamıştır.

2.2.3.8 Sekizinci Kalkınma Planı (2001-2005)

Ulaştırma Özel İhtisas Komisyonu Raporu kent içi Ulaşım Alt Komisyonu Raporu hazırlanarak 8. Kalkınma planına ek olarak yayınlanmıştır. Bu raporda, kentiçi ulaşım altyapısının gelişen hareketlilik katsayısının yetersiz kaldığı, bu bağlamda ulaşım planlarının arazi kullanım planları ile eşgüdüm sağlayamamış olmasının da yarattığı sorunlar neticesinde kentiçi hizmet düzeyinde yetersiz kalındığı tespit edilmiştir. Kalkınma planları ve ulaştırma ana planında yer alan önerilerin ve uygulamaların değerlendirilmiş, kurumsal örgütlenme ve karar sürecinde merkezi ve yerel yönetimlerin yeri hakkında değerlendirmeler yapılmış, mevcut durum ve sorunlara ilişkin tespitler yapılarak, katılımcı planlamaya dönük irdelemeler yapılmıştır. Modlara ilişkin öneriler sunularak, finansman modelleri tartışılmıştır (Sekizinci Kalkınma Planı Raporu, 2001).

Öte yandan “Amaç ilkeler ve politikalar” hususunda “Ülke ekonomisi ve sosyal yaşamın beklentilerine uygun ulaştırma altyapısını oluşturmak üzere taşıma türleri arasında dengeyi sağlayacak bir Ulaştırma Ana Planı hazırlanacağı” gibi bir ibare yer alsa da Ulaştırma Ana Planı yapılmamıştır. Ancak 8. Kalkınma planı “Ekonomik ve sosyal gelişmenin ihtiyaç duyduğu ulaştırma hizmetlerinin ekonomik ve güvenli bir şekilde karşılanması, ulaşım türleri arasında ülke gereksinimlerine uygun dengenin sağlanması, ulaştırmada can ve mal güvenliğinin yanı sıra çevreye verilen zararın en aza indirilmesi, bilgi ve iletişim teknolojilerinden en üst düzeyde yararlanılmasının temel amaç olduğu” konusundan yine bahis edilmiş ve 7. Kalkınma Planı metinlerinde var olan enerji verimliliği ve genel politikalara yeniden ışık tutulmaya çalışılmıştır (Sekizinci Kalkınma Planı Raporu, 2001).

2.2.3.9 Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)

Kent içi ulaşımında kapasite artırımı yerine talep ve trafik yönetimi yaklaşımlardan bahsedilmiş, toplumun tüm kesimlerine eşit fırsatlar sunan, katılımcı, kamu yararını gözeten, yurtiçi kaynakların kullanımına özen göstererek dışa bağımlılığı en aza indiren, çevreye duyarlı, ekonomik açıdan verimli, güvenli ve sürekli yaya hareketinin sağlanmasını hedefe koyan, AB’ye uyum sürecince sürdürülebilir bir kentiçi ulaşım sistemi oluşturmaya yönelik olarak yaya ve bisiklet ile toplu taşımaya öncelik verilmesini amaçlayan politikalardan bahsedilmiştir (Dokuzuncu Kalkınma Planı Raporu, 2007).

Toplu taşım sistemlerinin yetersiz kaldığı ve doruk saat yolculuk talebinin tek yönde asgari 15.000 yolcu/saat düzeyinde beklendiği koridorlarda planlanması öngörülerek, raylı sistem fizibilitesi için teknik standartlar getirilmeye çalışılmıştır (Dokuzuncu Kalkınma Planı Raporu, 2007).

9. Kalkınma Plan’ında, ulaştırma türlerinin teknik ve ekonomik açıdan en uygun yerlerde kullanıldığı dengeli, akılcı ve etkin bir ulaştırma altyapısının oluşturulmasında, sistemin, bütüncül bir yaklaşımla ele alınması, yük taşımalarının demiryollarına kaydırılmasını, önemli limanların lojistik merkezler olarak

geliştirilmesini sağlayan, taşıma modlarında güvenliği öne çıkaran politikaların izlenmesi, büyük ulaştırma projelerinin yapım ve işletiminde kamu-özel sektör işbirliği modelinin uygulanmasına öncelik verilmesi hedeflenmiştir.

Plan hedefleri arasında, AB'nin Trans-Avrupa Ulaştırma Ağlarının (TEN-T) Türkiye ile bütünleşmesini sağlayacak projeler başta olmak üzere Kafkas ülkeleri, Orta Asya ve Ortadoğu ile bağlantıları güçlendiren projelerin gerçekleştirilmesinin sağlanması da yer almaktadır Dokuzuncu Kalkınma Planı Raporu, 2007).

9.Plan metninde “Ulaştırma Ana Planı’nın yapılmasına ilişkin bir kayıt da yoktur. Anılan Kalkınma Planı’nın, İTÜ tarafından hazırlanıp kamuoyuna sunulmayan ve 2005 yılında tamamlandığı belirtilen “Ulaştırma Ana Planı Stratejisi” üzerine yapılandırıldığı anlaşılmaktadır (TMMOB Makine Mühendisleri Odası Raporu, 2008).

2.2.3.10 Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)

Plan döneminde, ulaştırma altyapısını geliştirerek yurtiçi ve yurtdışı üretim ve tüketim merkezlerini birbirine bağlama ve ulaştırma türlerini kendi içerisinde entegre hale getirme yönünde çalışmalar yürütülmüştür. Bu çerçevede Trans-Avrupa Ulaştırma Ağları (TEN-T), Kafkas ülkeleri ve Ortadoğu ile bağlantıları güçlendiren projeler büyük ölçüde gerçekleştirilmiş, bölünmüş yol çalışmalarına devam edilmiş, hızlı tren hatları işletmeye alınmaya başlanmış, iki büyük konteynır liman projesine öncelik verilmiş, havayolundaki yurtiçi ve yurtdışı yolcu ve sefer sayıları artırılmıştır. Ulaştırma altyapısının finansmanında kamu-özel işbirliği modeli; havalimanı ve terminal yapımlarına ilave olarak otoyol, tünel ve köprü yapımlarında da uygulanmaya başlanmıştır.

Önümüzdeki dönemde koridor yaklaşımına geçilmesi, ulaşım türleri arasında entegrasyonun sağlanması, az gelişmiş bölgelerin ulaşım bağlantısının daha da geliştirilmesi ihtiyacı bulunmaktadır. Türkiye’nin coğrafi avantajlarını ekonomik gelişmeye ve ticaret hacmine yeterince yansıtabilmesi için maliyetleri optimize

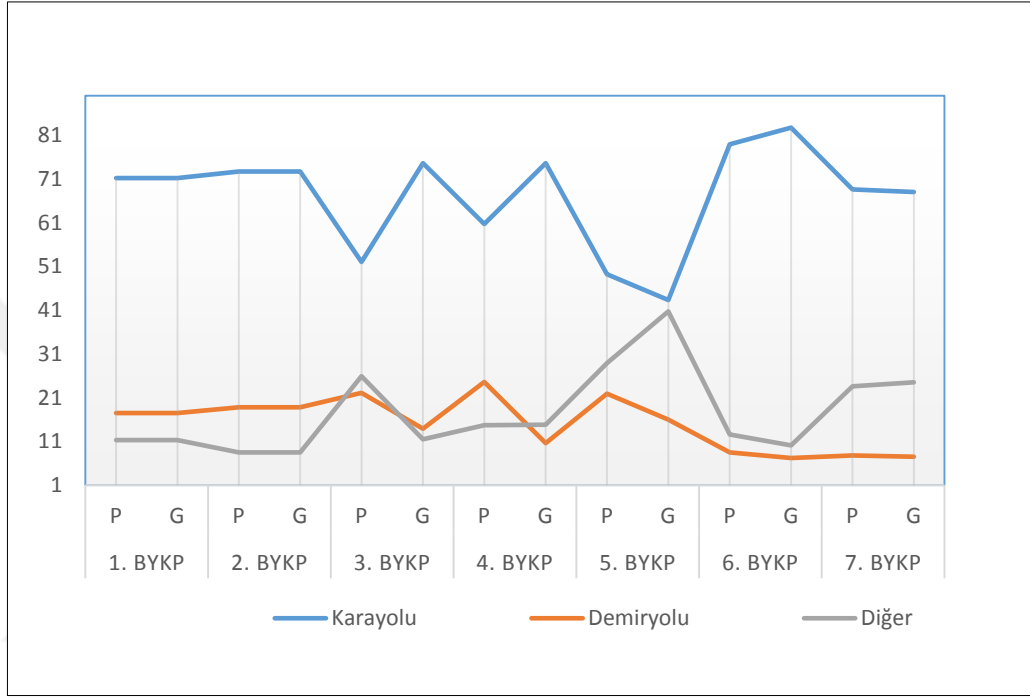
edecek, ürün döngü sürecini kısaltacak, ulaştırma, depolama, paketleme ve stok yönetimi gibi işlevleri bütünleştirebilecek bir yük taşımacılığı ve lojistik altyapısının gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bölgelerin özellikle yük taşımacılığında daha etkin, hızlı ve güvenli ulaşma ve lojistik altyapıya kavuşması ve ülkenin önemli bölgesel merkezleri arasında da etkileşimi artıracak şekilde kuzey-güney bağlantılarının güçlendirilmesi önemini korumaktadır (Onuncu Kalkınma Plan Raporu, 2013).

Tablo 2.1 Kalkınma planlarında ulaşım.

	1. KALKINMA PLANI	2. KALKINMA PLANI	3. KALKINMA PLANI	4. KALKINMA PLANI	5. KALKINMA PLANI
BASKIN ULAŞIM MODU	KARAYOLU	KARAYOLU	KARAYOLU	KARAYOLU %46 DEMİRYOLU %39	KARAYOLU
KAVRAM	ULAŞTIRMA	ULAŞTIRMA TRAFİK DÜZENLEMESİ PROJELER VE YATIRIMLAR	ULAŞTIRMA FİZİKİ PLANLAR TALEP- KAPASİTE	ULAŞTIRMA TALEP- KAPASİTE	PLANLAMA KARAYOLU TRANSİT TAŞIMACILIĞI PARALI YOL (KAMU)
POLİTİKA, HEDEF	HİZMETLERİ İYİLEŞTİRMEK MALİYETLERİ DÜŞÜRMEK ELDEKİ KAPASİTEDEN YARARLANMAK	EMNİYET (SİGORTA SİSTEMİ) MODERNİZASYON ÖRGÜTLENME	DEMİRYOLU FİZİKİ PLANLARA UYUM	TOPLU TAŞIM EKONOMİK HEDEFLER ALTYAPI VE İŞLETME PROJELERİ EKONOMİK ETKİLER ANAKENTLERE HAFİF RAYLI SİSTEM BELEDİYELERİN OTOBÜSLE YOLCU TAŞIMA	EMNİYET PARALI YOLA DAYALI GELİR KARAYOLU TAŞIMACILIĞI LİSANSLARI VERMEK İMAR PLANLARINA ENTEGRESYON ÖRGÜTLENME
	6. KALKINMA PLANI	7. KALKINMA PLANI	8. KALKINMA PLANI	9. KALKINMA PLANI	10. KALKINMA PLANI
BASKIN ULAŞIM MODU	KARAYOLU %95	KARAYOLU	KARAYOLU	KARAYOLU	KARAYOLU
KAVRAM	KENTİÇİ ULAŞIM KARAYOLU TRANSİT TAŞIMACILIĞI	KENTİÇİ ULAŞIM NAZİM PLANLAR STRATEJİLER	ULAŞIM PLANLAMA ULAŞIM MODLARI ARAZİ KULLANIM	ULAŞIM PLANLAMA RAYLI SİSTEM FİZİBİLİTESİ SÜRDÜRÜLEBİLİRLİK	ULAŞTIRMA PLANLAMA KENTİÇİ ULAŞIM
POLİTİKA, HEDEF	EMNİYET KARAYOLU YAPIMINDA İHALE ÇEVREYE DUYARLI SİSTEMLER ÖRGÜTLENME KARAYOLU TAŞIMACILIĞI LİSANSLARI VERMEK TOPLU TAŞIM	ENERJİ VERİMLİLİĞİ KENTİÇİ DENİZYOLU VE DEMİRYOLU NAZİM PLANLARA UYUM MAKROEKONOMİK STRATEJİLER TOPLU TAŞIM	ULAŞIM PLANI ULAŞIM MODLARI ÖNERİLERİ MERKEZİ VE YEREL YÖNETİM DEĞERİ ENDİRMESİ ARAZİ KULLANIM PLANLARINA FINANSMAN	TALEP YÖNETİMİ TRAFİK YÖNETİMİ KATILIMCILIK KAMU YARARI YAYA BİSİKLET TOPLU ULAŞIM	EN AVANTAJLI ULAŞIM MODU TESPİTİ TÜM MODLARDA GÜVENLİK AB TRANS AVRUPA AĞLARINA UYUM TEK ÇATI ALTINDA KURUMLARI TOPLAMA

Tablo 2.1’de görüldüğü gibi kalkınma planları hem teorik hem de uygulama örneklerinin yatay düzlemde kentte etkilerinin pratikte yarattığı yeni çehresi izlendiğinde öncelikli olarak yoğunlaşılan alanın, baskın ulaşım modunun “karayolu” olduğu görülmektedir. Bu bağlamda ulaşım yatırımlarının karayolu üzerine yapıldığı, erken cumhuriyet dönemindeki raylı sistem yatırımlarından vazgeçilerek tamamen karayolu ağırlıklı ulaşım stratejilerinin geliştirildiği görülmektedir. İlgili tablo ulaşım planlama yaklaşımlarının yurt dışı örneklerinde olduğu gibi geleneksel planlama

yaklaşımları üzerinden ilerliyor olduğu dönemde, geleneksel modellerden sürdürülebilir ulaşım modellerine geçişi takip etmek yerine, politik kaygılar güdülerek uzun erimli çözümler yerine kısa erimli yalnızca talebe cevap veren projelere yönelinmiş olmasının da açıklar biçimindedir.



Şekil 2.2 Kalkınma planlarında ulaşım türlerindeki dağılım

Şekil 2.2 Kalkınma Bakanlığı resmi sitesinde yer alan ve hedef ve gerçekleşme yüzdelerine dair yapılan karşılaştırmaların yer aldığı 7. Kalkınma planına kadar olan süreçlere dair raporlar incelenerek hazırlanmıştır. Bu planlarda ulaşım talebinin yoğunlaştığı türlerin ilk yedi kalkınma planı içerisindeki yüzdelerine bağlı olarak yıllar içerisinde planlanan ve gerçekleşen oranlarının dağılımı gözükmemektedir. Her kalkınma planında karayolu ulaşımı diğer türlere oranla daha yüksek olmakla birlikte 6. kalkınma planı döneminde en yüksek evresine ulaşmıştır. Diğer ulaşım modları ile karayolu ulaşımının en yakın olduğu 5. Kalkınma planında dahi karayolu ulaşım sistemi hedef ve uygulamalarına erişilememiştir.

Bu kapsamda Türkiye de ulaşım modlarından geçmişten günümüze karayolu politika ve uygulamalarının yüksek yoğunlukta olduğu, bu bağlamda artan nüfus

yoğunluğu ve hızlı kentleşme düzeyi ile birlikte ulaşım alışkanlıklarını ne denli değiştirdiği de gözlemlenebilir.

Türkiye’de ulaşım planlaması yaklaşımları değerlendirildiğinde, bu yöndeki çalışmaların görece yetersiz ve birçok hususta eksik olduğu görülmekle beraber, son yasal düzenlemeler ve dünyadaki gelişmeler neticesinde üye olunan birlikler ve imzalanan anlaşmaların da katkısı ile gelişme göstermiştir. Bu bağlamda konunun geçmişten günümüze doğru kronolojik bir şekilde açıklanması daha faydalı olacaktır.

6758 sayılı 16.10.1957 tarihinde yürürlüğe giren mülga İmar Kanunu’nun 26. Maddesinde nüfusu 5000 den yukarı belediyelerin halihazır haritalarını ve imar planların, nüfusu 5000 in altında olan belediyelerin ise belediye meclisince tespit edilecek yolların istikamet planlarını yapması zorunlu kılınmıştır. 27. Maddesinde de İmar ve Yol İstikamet planlarını; Nazım İmar Planı ve Tatbikat Planı olarak ikiye ayırmış Nazım planı hâlihazır haritalar üzerine işlenen arazi parçalarının kullanım şekillerini gösteren ve başlıca bölge tiplerini gösteren planlar olarak tanımlarken, Tatbikat Planlarını ise hâlihazır haritalar üzerine işlenmiş varsa kadastro durumunun da işlendiği planlar olarak tanımlamıştır (6758 Sayılı Kanun, 1957).

Ulaşım da Enerji Verimliliğinin Artırılmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 10. Maddesinde Kentsel Ulaşım planlaması tanımında;

Kentsel Ulaşım Planlaması Büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir belediyesi sınırları dışındaki belediyelerden nüfusu yüz binin üzerinde olanlar ulaşım ana planı hazırlarlar. Bu planlar on beş yıllık süreler için yapılır ve her beş yılda bir yenilenir. Şehir planları ile sürdürülebilir kentsel ulaşım planları birlikte ele alınır. Kentsel ulaşım planlaması sırasında ilgili kurum/kuruluşların görüşleri alınarak, çevre otoyolları ve raylı sistem çalışmalarına öncelik veren, yerleşim alanlarının yer seçimi ve bu alanların birbiri ile olan ulaşımını sağlayan üst ölçekli planlar yapılır. Kent içinde yetersiz kalan yollarda sıkışan trafiği rahatlatmak üzere; yol genişletmesi, kavşak düzenlemesi ve otopark kurulması gibi önlemler alınır. Yeni açılan yolların çevre otoyollarına bağlantısı KGM' nin uygun görüşü alınarak

yapılır. Kentsel ulaşım planları yapılırken toplu taşımayı teşvik etmek amacıyla raylı sistem yatırımı artırılır. Kent ulaşımında enerji verimliliğinin artırılması ve yakıt tüketiminin düşürülmesi için trafiğin güvenli ve akıcı olması sağlanır. Belediyeler; kent içi ulaşım güzergâhlarının belirlenmesinde trafik akışındaki yakıt sarfiyatını öncelikle göz önünde bulundurur. Topografik yapısı uygun güzergahlara bisiklet yolları ve bisiklet park alanları yapar (Ulaşımında Enerji Verimliliğinin Artırılmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmeliği, 2008).

2011 yılında Resmi Gazetede yayınlanan; 655 Sayılı Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilatı ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğünün görevlerini belirleyen 15. Maddede; “c) Kamu kurum ve kuruluşları, belediyeler, il özel idareleri, gerçek ve tüzel kişilerce yaptırılacak (a) bendinde yazılı ulaşım altyapılarının – a) Devletçe yaptırılacak demiryolu altyapısı, limanlar, barınaklar, kıyı yapıları, hava meydanlarının plan ve projelerini hazırlamak veya hazırlatmak ve onaylamak ... - proje ve şartnamelerini incelemek veya incelettirmek ve onaylamak.” denilerek ulaşım sistemlerinden birkaçının onay mercii hakkında ifadelerde bulunulmuştur.

Babalık Sutcliffe (2012), ise ulaşım ana planlarını “ulaştırma altyapısına yapılacak yatırımların, düzenlemelerin ve işletme yaklaşımlarının belirlendiği uzun erimli planlardır” diyerek tariflemektedir.

2001-2013 yıllarını kapsayan süreç için hazırlanan; 8. ve 9. Kalkınma Planlarında bahsi sırasıyla Ulaşım Ana Planı ve Kent İçi ulaşım Planlaması adını alan süreç 10. Ulaşım Şurası Kent İçi Çalışma Grubu Raporunun “kent içi ulaşım planlaması sorunlar, stratejiler ve eylemler” bölümünde, Kentlerde sürdürülebilir ulaşım planlama yaklaşımlarının uygulanmaması sorun olarak tanımlanmış ve stratejiler başlığında “Ulaşım Ana Plan (UAP) yapım zorunluluğunun getirilmesi”, eylemler başlığında ise “Nüfusu 100.000 ve daha büyük her kent için ulaşım ana planı yapılacak ve beş yılda bir güncellenecektir.” ifadelerine yer verilerek ulaşım planının

önemi artırılmış ve göreceli bir kavram olmaktan çıkarılarak sınırları az da olsa çizilerek bazı kriterlere bağlanmıştır.

Yine 8. Kalkınma planı sürecinde 23 Temmuz 2004 tarihli resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7. Maddesi uyarınca da “ ... Ulaşım ana planı yapmak veya yaptırmak ve uygulamak ...” şeklinde yasal zemine oturtulmuştur.

14 Haziran 2014 tarihli resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği Madde 4 (j) bendinde “Ulaşım ana planı: Şehrin mekânsal, sosyal ve ekonomik özelliklerine göre ulaşım ihtiyaç ve talepleri ile sürdürülebilir gelişmeyi dikkate alarak; şehir ve yakın çevresinin ulaşım sistemini, ulaşım ağını, standart ve kapasiteleri ile ulaşımın türlere dağılımını, kara, deniz ve hava ulaşımı ve bu ulaşım türlerinin birbirleriyle entegrasyonu, bu türlere ait transfer noktalarını, depolama ve aktarma merkezlerini, ticari yük koridorlarını ve toplu taşıma güzergâhları ile gerektiğinde otopark, bisiklet ve yaya yolları, erişilebilirlik ve trafik konularında gereken ayrıntıları belirleyen, toplu taşımaya ağırlık veren ve öncelikli kılan, kısa ve uzun dönemde ulaşım türlerine ait sorunlara çözüm önerilerini ortaya koyan, gerektiğinde şehrin üst ve alt kademe planları ile eşgüdümlü olarak hazırlanabilen, plan paftası ve raporuyla bir bütün olan plan” şeklinde tanımlanır ve 6. Maddesinin 7. Bendinde “ Uzun devreli gelişme planı, ulaşım ana planı ve diğer özel amaçlı plan ve projeler; mekânsal planlama kademelenmesinde yer almayan, planlara girdi sağlayan ve imar planı kararlarına veri oluşturan veya gerektiğinde mekânsal planların uygulanmasına yönelik araç ve ayrıntıları da içerebilen, stratejik plan yaklaşımı ile gerektiğinde şematik ve grafik planlama dili kullanılarak yapılan, plan paftası, eylem planı ve planlama raporu ile bütün olan çalışmalaradır.” şeklindeki açıklama ile ulaşım ana planı kavramına ilişkin basamakları ifade edilmeye çalışılmıştır.

Türkiye Belediyeler Birliği'nin Mayıs 2014 'te hazırladığı Ulaşım Planlaması ve Ulaşım Ana Planı Hazırlama Kılavuzunda ise ulaşım planlaması; Karar vericilerin gelecekteki ulaşım sistemlerinin gelişmelerine ait kararları verebilmelerine yardımcı

olacak bilgileri geliştiren bir süreç, kentsel ulaşım altyapısında mevcut durumun analiz ve değerlendirmelerinin yapıldığı, gelecek zaman (hedef yıl ve/veya yıllar) için yatırımların, düzenlemelerin ve işletme yaklaşımlarının belirlendiği, öngörülerin elde edildiği sürdürülebilir planlama yaklaşımı için bir araç veya yöntem olarak tanımlanabilir.” şeklinde açıklanmıştır (Türkiye Belediyeler Birliği [TBB] , 2014).

Öte yandan yine aynı kaynakta “Türkiye’de yapılan Ulaşım Planlama Çalışmaları 3 ana başlık altında toplanabilir: 1- Ulaşım Ana Planı Hazırlanması 2- Acil Eylem Ulaşım ve Trafik İyileştirme Plan, Etüt ve Projelerinin Hazırlanması 3- Raylı Sistem/Metrobüs/Kablolu Sistem Hatları Ön/Kesin Projeleri ve Fizibilite Etütlerinin Hazırlanması” şeklinde kategorize ederek buna bağlı olarak bu kategorileri aşağıdaki gibi açıklamıştır.

Ulaşım ana planı çalışması, kent içi ulaşımın, Nazım İmar Planı kararları kapsamında yer alan strateji ve gelişme önerileri çerçevesinde yeniden çözümlenmesi, ulaşım ve trafik altyapısı ve işletmeciliğinin yeniden düzenlenmesi, toplu ulaşım sistemlerine öncelik verilerek, kentte günümüzde yaşanan ve gelecekte oluşması beklenen ulaşım sorunlarının uzun vadeli yaklaşımlar ile çözümüne yönelik geliştirilen planlama karar ve ilkelerinin bütünü kapsamaktadır. Ulaşım Ana Planlarının hazırlanma çalışmaları kapsamında detaylı anket, sayım vb. saha araştırmaları, ulaşım talep tahmin modellerinin hazırlanması ve alternatifli planlama çalışmalarının yer aldığından teknik olarak uzun ve ağır süreçler içermektedir. Bu nedenle söz konusu çalışmaların belirtilen nitelikte hazırlanması için öncelikle 250.000 nüfus üzerindeki belediye ve büyükşehir belediyelerin yapması daha faydalı ve verimli olacaktır.

100.000 üzeri ve 250.000 altındaki belediyelerin daha öncelikli olarak kısa vadeli planlama çalışmalarını yapması hem ekonomik hem zaman hem de teknik olarak daha verimli bir uygulama yöntemi olacaktır. Acil Eylem Ulaşım ve Trafik İyileştirme Plan, Etüt ve Projeleri; kentin ulaşım ve trafik sistemindeki mevcut sorunların ve yetersizliklerin ortadan kaldırılması ve mevcut kapasitelerin daha etkin ve verimli kullanılmasına yönelik kısa vadeli çözüm önerilerini içeren ulaşım ve

trafik düzenleme önerilerini içermektedir. Bu çalışmalar ulaşım ana planı çalışmalarına göre daha hızlı yapılan ve doğrudan uygulamaya geçebilecek kısa vadeli çözümleri içeren bir kapsamdadırlar.

Öncelikle nüfusu 250.000 altındaki belediyelerde böyle bir çalışmanın yapılması, daha sonraki dönemlerde yapılacak ulaşım ana planı çalışmalarının başarıya ulaşması açısından daha verimli olacaktır. Ancak bu çalışmalar Ulaşım Ana Planı çalışmalarına alternatif olmayıp başlangıç için atılması gereken adımları belirleme amaçlı çalışmalardır. Kent içi Raylı Sistem/Metrobüs/Kablolu Sistem Hatları Ön/Kesin Projeleri ve Fizibilite Etütleri, Ulaşım Ana Planı'nda toplu taşıma planlaması kapsamında önerilen Raylı Sistem, Metrobüs, ya da Kablolu Sistem Hatlarının olması durumundan, Ulaşım Ana Planlarının onaylanması sonrasında Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğünün yayınladığı tasarım kriterlerine göre hazırlanacak projelendirme ve mali ekonomik açıdan uygulanabilirliğinin değerlendirilmesi çalışmalarıdır (TBB, 2014).

Yine TBB tarafından yayınlanan kılavuza göre; Ulaşım Ana Planı; metodolojik bir süreç izleyen ve matematiksel yöntemler ile talep tahmin modellerinin kurulumunu amaçlayan, kentlerin 15-20 yıllık (veya imar planları projeksiyon yılı) hedefler doğrultusunda kapsamlı bir çalışmadır. Bir kentte gerek araçlar ile gerekse yaya olarak bir yerden bir yere hızlı ve güvenli bir şekilde ulaşmak, mevcutta var olan sorun ve darboğazları çözüme kavuşturmak, şehrin fiziksel ve kültürel olarak gelişmesine ulaşım ve trafik şartlarını da sağlıklı ve verimli bir şekilde entegre etmek maksadı ile yapılan stratejik seviyedeki çalışmaların bütününe Ulaşım Ana Planı denmektedir.

Ulaşım Ana Planı, “stratejik” planlama düzeyini belirler. Ulaşım Ana Planının temel fonksiyonu, gerekli olan planlama konseptlerini ve tedbirleri tanımlamak ve bu konuyla bağlantılı olarak bugün ve gelecekte çevreyi ve kaynakları koruyacak şekilde, sosyal açıdan kabul edilebilir biçimde, şehrin imkânlarına ve gelecekte göstereceği gelişime göre uygun ve ekonomik olarak insanların, mal ve hizmetlerin

ulaşım ve ulaştırmalarını sağlamak için en uygun olan temel çerçeveleri tarif etmektedir. Ulaşım Ana Planı, gerçekleştirme açısından ulaşım yatırımlarının talep tahmin verileri ışığında öncelikleri tespit etmelidir ve söz konusu uygulamaların adım adım en etkili biçimde gerçekleştirilebilmesini sağlayan bir uygulama stratejisi tavsiye etmelidir. Bu anlamda, Ulaşım Ana Planı, bağlayıcı etkisi yüksek olan stratejik bir planlama kılavuzudur diye tanımlanmaktadır (TBB, 2014, s. 12).

2.2.3 Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi Eylem Planı

Hazırlıkları 2007 yılında TC. evre ve şehircilik Bakanlığınca başlatılan 2008 ve 2009 yıllarında Kentleşme şuraları ve genel kurul çalışmaları ile konusunda uzman katılımcılar tarafından tamamlanan sürdürülebilir Kentsel Gelişme Stratejisi ve eylem planı hazırlama projesinin (KENTGES) sonuç dokümanı yani KENTGES Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı 2010-2013; Yüksek Planlama Kurulu'nun 25.10.2010 tarih ve 2010/34 sayılı kararı ile kabul edilerek, 04.11.2010 tarih ve 27749 sayılı resmi gazetede yayımlanarak ilan edilmiştir. Amacı merkezi ve yerel yönetimlere imar ve kentleşme gibi konularda uygulama adımları, hedef ve politikalar oluşturma konusunda bir yol haritası oluşturmak olan bu eylem planı kurumlar için eylem adımlarını da belirlemiştir. Bu kapsamda Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi Eylem Planı (KENTGES) Ana Eksenlerinin ulaşımla ilişkili başlıkları bu bölümde irdelenmiştir.

Kentges Belediye eylemlerinde ulaşımla ilgili Yerleşmelerin Mekan ve Yaşam Kalitesinin Artırılması 2. Eksen kapsamında, “Yerleşmelerde Sürdürülebilir Bir Mekânsal Gelişme Sağlamak ve Sürdürülebilir Kentsel Ulaşım Sistemini Oluşturmak” için şu stratejiler benimsenmiştir:

- Sürdürülebilir kentsel gelişme sürecinde maliyetleri düşüren, kaynakları verimli kullanan ve yayılmayı önleyen bir kent makroformu desteklenecektir.

- Mekânsal planlama çalışmalarında yerleşme büyüklüklerine göre uygulanabilecek kapsamlı ulaşım sistemlerine ilişkin politika program ve planların geliştirilmesi sağlanacak,
- Kentsel ulaşım planları çevresel, teknik, ekonomik ve toplumsal değerler gözetilerek hazırlanacak ve uygulanacak,
- Kent içi ulaşımında, yaya ulaşımı ve bisiklet kullanımının kabul edilmiş tasarım ilkeleri doğrultusunda geliştirilmesi sağlanacak,
- Yaya ve bisiklet yollarının yaygınlaşması için plan kararları geliştirilecek ve etkin bir şekilde uygulanacak,
- Kentlerdeki yük taşımacılığının, depolama, elleçleme, aktarma ve dağıtım hizmetlerinin, kent içi trafiğini olumsuz etkilemeyecek düzenlemelerle yapılması sağlanacak,
- Kentte üretilen ve kente getirilen malların depolanacağı, işleneceği ve dağıtılacağı merkezler mekânsal planlarda ve ulaşım planlarında belirlenen yerlerde oluşturulacak,
- Kentsel ulaşım planlarında, ulaşılabilirlik, güvenlik, konfor, güvenilirlik, süreklilik, maliyet ve etkinlik ilkeleri gözetilecek,
- Kent içi ulaşım ve trafik hizmetlerinin etkinleştirilmesi için gerekli düzenlemeler yapılacaktır,
- Kentsel ulaşım sisteminde hareket kısıtlılığı olanların ihtiyaçlarını da dikkate alan yaya ve taşıt ulaşım bütünlüğüne yönelik standart ve tasarım projelerinin hazırlanması ve uygulanması sağlanacak,
- Toplu taşıma sistemlerinin hizmet kalitesi ve teknolojik düzeyi artırılacak, kentsel ulaşım sisteminde hareket kısıtlılığı olanların ihtiyaçlarını da dikkate alan yaya ve taşıt ulaşım bütünlüğüne yönelik standart ve tasarım projelerinin hazırlanması ve uygulanması sağlanacak,
- Toplu taşıma sistemleri çevre duyarlı hale getirilecektir. Kentsel ulaşım sisteminde hareket kısıtlılığı olanların ihtiyaçlarını da dikkate alan, yaya ve taşıt ulaşım bütünlüğüne yönelik standart ve tasarım projelerinin, hazırlanması ve uygulanması sağlanacaktır. Kent içi ulaşımında bilgi teknolojilerini etkin kullanımı için düzenlemeler yapılacaktır (Kentges, 2010-2013).

Belediye eylemleri başlığı altındaki stratejiler irdelendiğinde kalkınma planlarının aksine yerele daha çok önem gösteren ancak ulusal boyutta hedeflerin eşit olduğu gerçekliğe daha yakın bir yaklaşım izlenmiştir. Ulaşım planlarında çevresel, teknik, ekonomik ve toplumsal değerlerin gözetilmesi hususundan da anlaşılacağı üzere yerel ilişkilerin kent hayatını doğrusal etkileyen faktörleri arasında yer aldığı ve sürdürülebilir bir mekânsal örgütlenme biçimi için sürdürülebilir bir ulaşım sisteminin de oldukça önemli olduğu gerçektir.

Yine kalkınma planlarında olduğu gibi maliyet çerçevesi hedeflerin en başına alınmış bu hususta mekânsal planlama başlığında kentsel yayılmayı önleyen bir strateji öngörülmüş ve yerleşme büyüklüklerinin de önemine dikkat çekilmiştir. Buradan hareketle tez kapsamında 30 büyükşehir belediyesi statülü ilde irdelenen ilçelerin merkezlerine uzaklıkları ve yoğunluk gibi parametrelerin bu bağlamda 6360 sayılı kanunun politika ve pratik arasındaki gelgitte bir basamak olabileceği düşünülmüştür.

Öte yandan “Hedef 6: Kentsel Altyapı Plan Proje ve Yatırımlarını Mekânsal Planlarla Bütünleştirmek” kapsamında büyükşehirlerde altyapı ana planı yapılması hususunda karar verilmiş, bu konuda da “Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliğe, her tür ve ölçekte plan değişikliği önerisinin kentsel teknik altyapıya yönelik etkilerinin değerlendirileceği kentsel teknik altyapı etki değerlendirmesi raporu koşulu eklenmesi gerekmektedir. Yapılacak çalışmalar kapsamında bahse konu raporun formatının da belirlenmesinde yarar görülmektedir” denilmiştir (Kentges, 2010-2023). Bu hususta 2014 yılında resmi gazetede yayımlanan Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği’nin 26. Maddesinin 7. bendinde ilgi rapor koşulu eklenmiştir. Bu bağlamda, eylem planının hedeflerinin yasa koyucular tarafından basamaklarının nasıl da iyi işlediği de bu örnekle pekişmiştir. Buradan hareketle ilgi kanun kapsamında kentlerde yaşanan problemleri aşmak anlamında önerilerin yasa koyucular tarafından düzenlenmesi bir strateji olabilir.

2.3 Ulaşım İlgili Yetkili Kurum ve Kuruluşlar

Türkiye’de ulaşım ile ilgili uygulamaların gerçekleştirilmesinde ulaşım yatırımının özelliğine ve ölçeğine göre yetkili çok sayıda kurum ve kuruluşlar bulunmaktadır. Özellikle neoliberal politikalar sonucunda ortaya çıkan bu yetkilerin birden fazla kurum ve kuruluşa bölünmesi, paydaşları koordineli şekilde çalışmaya itme amacı gütsse dahi, pratikte bazı hususlarda çatışmalara neden olmaktadır. Özellikle kentin tüm sosyo-ekonomik ve demografik özelliklerinden anlık olarak etkilenen ulaşım yapısının da karar vericiler arasında eşgüdüm sağlanamaması durumu oldukça kaotik durumları beraberinde getirmektedir. Örneğin planlama, işletme, yatırım, denetim ve yönetimle ilgili farklı uzmanlıklar gerektiren sistemler, etkili projeler ve çözümler sunması için proaktif bir bakış açısıyla ilerlemelidir. Oysa daha önceki bölümlerde bahsi geçen yasa ve yönetmelikler ulaşım açısından yetki ve sorumlulukları dağıtmaktadır. Bu bağlamda ulaşım ile ilgili yetki sahibi kurum ve kuruluşlar ve bunların görev ve sorumluluklarını aşağıdaki gibi sınıflandırmak mümkündür.

2.3.1 Bakanlık

1 Kasım 2011 tarih, 28102 (Mükerrer) sayılı ve KHK/655 karar sayısı ile Resmi Gazete’ de yayınlanan "Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile ulaşım hizmetleri Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı tarafından yürütülmektedir (28102 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, 2011).

Misyonu “Toplumun yaşam kalitesinin yükseltilmesine ve ülke kalkınmasına katkı sağlamak amacıyla; ulaştırma, denizcilik, haberleşme, uzay ve bilgi teknolojileri alanlarında dengeli, güvenli, ekonomik, erişilebilir, ekolojik yapıyı gözeten, sürdürülebilir, kaliteli hizmet verilmesini sağlamak ve denetleme” olarak tanımlanan Bakanlığın görev ve yetkilerini anlatan Ulaştırma Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun’un 2. maddesinde “Ulaştırma ve Haberleşme iş ve hizmetlerinin, karayolu yapımı ve teçhizatı ile ilgili hususlar hariç ve Karayolları

Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükümleri saklı kalmak üzere teknik, ekonomik ve sosyal ihtiyaçlara, kamu yararına ve milli güvenlik amaçlarına uygun olarak kurulmasını, geliştirilmesini ve bu hizmetlerin birbirini tamamlayıcı şekilde yürütülmesini sağlayacak esasları tespit etmek, Telekomünikasyon Kurumunun görev ve yetkileri saklı kalmak kaydıyla ve uygulanmasını takip etmek ve denetlemek” şeklinde tanımlanmıştır (Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, 1987).

31 Ağustos 2007 tarih ve 26629 sayılı resmi gazete ile yayımlanarak Karayolları Genel Müdürlüğü mülga Ulaştırma Bakanlığı’na bağlanmıştır (Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, 2016). Buradan hareketle Bakanlık ukdesine bağlanan Karayolları Genel Müdürlüğü ile ulaşım görev ve yetkileri paylaşılmıştır.

2.3.2 Valilik

18 Haziran 1987 tarih ve 23053 karar sayısı ile resmi gazete ile yürürlüğe giren Karayolu Trafik Yönetmeliği’nin 6. Bölümünde; İl ve İlçe Trafik Komisyonlarının Kuruluşu İle Görev ve Yetkileri içerisinde Madde 17’de “İl sınırları içinde mahalli ihtiyaç ve şartlara göre trafik düzeni ve güvenliği bakımından yönetmelikte gösterilen konular ve esaslar çerçevesinde, illerde vali veya yardımcısının başkanlığında, belediye, emniyet, jandarma, milli eğitim, karayolları ve Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonuna bağlı ilgili odanın temsilcileri; valilikçe uygun görülen trafikle ilgili üniversite, oda, vakıf ve kamuya yararlı dernek veya kuruluşların birer temsilcisinden oluşan il trafik komisyonu, ilçelerde kaymakamın başkanlığında, aynı kuruluşların yöneticileri veya görevlendirecekleri temsilcilerinin katıldığı ilçe trafik komisyonu kurulur... İl trafik komisyonu kararları valinin onayı ile yürürlüğe girer.” hükmü yer almaktadır (Karayolu Trafik Kanunu, 1987).

Bu kapsamda ilgi yasa ile illerde trafikle ilgili konularda komisyonun Vali ve ya yardımcısı tarafından kurulabileceği belirtilmiş ve yetki tanımlanmıştır.

2.3.3 İl Özel İdareleri

6360 sayılı kanun sonrasında 30 büyükşehir belediyesi dışındaki 51 ilde İl Özel İdarelerinin tüzel kişilikleri devam etmektedir. Görev, yetki ve sorumluluk alanlarına dahil alanlarda yol ve sanat yapısı yapma görevi olan İl Özel İdarelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırıldığı büyükşehir statüsü kazanan illerdeki sorumlulukları Valilikler bünyesinde kurulan Yatırım, İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı birimlerine devredilmiştir.

2.3.4 Belediyeler ve Büyükşehir Belediyeleri

Trafik işleri ile ilgili konularda belediyelerin örgütlenme modelleri, 18 Haziran 1987 tarih, 23053 karar sayısı ile resmi gazete ile yürürlüğe giren Karayolu Trafik Yönetmeliği'nin Beşinci Bölümünde "Belediyelerin Trafik Birimleri Madde 15- Belediye başkanlıkları; Karayolları Trafik Kanunu, bu Yönetmelik ve Kanuna dayanılarak çıkarılan diğer yönetmeliklerle verilen görevleri, Kanunun 10 uncu maddesi uyarınca kurdukları trafik hizmetleri birimleri aracılığı ile yürütür. Bu birimler, belediyelerin iş kapasitesine göre "Belediye trafik şube müdürlüğü", "Belediye trafik şefliği" veya "Belediye trafik memurluğu" olarak adlandırılır." hükmü ile tariflemiştir (Karayolu Trafik Yönetmeliği, 1987).

Yine aynı yönetmeliğin 16. Maddesinde; "Belediye trafik hizmet birimlerinin görev, yetki ve sorumlulukları aşağıda gösterilmiştir. Yapım ve bakımından sorumlu olduğu karayollarında; a) Yolun yapısını, trafik düzeni ve güvenliğini sağlayacak durumda bulundurmak, b) Yol ve kavşak düzenlemeleri yapmak, c) Trafik düzenleme amacı ile, 1) Trafik işaret levhaları, 2) Işıklı ve sesli trafik işaretleri, 3) Yer işaretlemeleri, Temin ve tesis etmek, bunların devamlılığını ve işlerliğini sağlamak, d) Trafik akışını kolaylaştırma, gereksiz durma ve duraklamaları önleme bakımından, trafik akımı programları ile toplu taşıma araçlarının kalkış varış ve ara durakları için zaman tarifeli programlar yapmak ve uygulamaya koymak, e) Karayolları yapısı üzerinde ve kenarında yapılan çalışmalarda Karayolları Trafik Kanununun 16.ncı maddesi ve bu maddesine göre çıkarılan Yönetmelik hükümleri

uyarınca trafik düzen ve güvenliği için gereken tedbirleri almak, aldirmek ve çalışmaları denetlemek, f) Açık ve kapalı park yerleri (otopark) alt ve üst geçitler yapmak, yaptırmak işletmek ve işletilmesine izin vermek, g) Karayolları Trafik Kanununun 17.nci maddesinde sayılan ve belediye sınırları içerisindeki karayolları kenarında yapılacak veya açılacak olan tesisler için Yönetmeliğinde belirlenen şartlara göre izin vermek, h) Halkın trafik eğitimine katkıda bulunmak üzere; çocuk trafik eğitim parkları yapmak ve yapılmasına izin vermek, ı) Yaya ve taşıt yollarında yayaların ve araçların hareketlerini zorlaştıran ve trafiği tehlikeye düşüren, motorlu araçlar dışındaki her türlü engeli ortadan kaldırmak, trafik için tehlike teşkil eden ancak, kaldırılması mümkün olmayan engelleri gece veya gündüze göre kolayca görülebilecek şekilde işaretlemek, (Yol işgaline ilişkin Belediye Mevzuatı hükümleri saklıdır.) , i)Yol yapısı veya işaretleme yetersizliği yüzünden trafik kazalarının vuku bulduğu yerlerde, yetkililerce teklif edilen tedbirleri almak, j) Karayolları Trafik Kanununun 22.nci maddesi (d) bendine göre tarım kesiminde kullanılanlar hariç il trafik komisyonlarından karar almak şartıyla motorsuz taşıtlardan gerekli görülenlerin tescilini yapmak, k) Karayolları Trafik Kanunu ve bu Kanuna göre çıkarılan yönetmeliklerle verilen diğer görevleri yapmak olarak çerçeve çizilmiştir (Karayolu Trafik Yönetmeliği, 1987).

5216 Sayılı kanunun 7(f) maddesi ile “ Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.” tarifi ile ulaşım ile ilgili görev tarifi Büyükşehir statülü illerde Büyükşehir Belediyelerine verilmiştir.

Öte yandan, aynı kanun ile Ulaşım Koordinasyon Merkezi Genel Kurullarında merkeze büyükşehir belediye başkanı veya görevlendireceği kişinin başkanlık edeceğini ve yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluşlarının yer alacağını,

üye olarak çağırılmayan ulaşım sektörü ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından ihtisas meslek odalarının gündemde ilgili madde olması şartıyla davet edilerek görüşlerinin alınacağı eklenmiş ve görevlerde düzenlenmeye gidilmiştir. Bu hususta Büyükşehir statüsü öncesi Valilik makamında olan Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) Genel Kurulu başkanlığı, büyükşehir belediye başkanlığına devredilmiştir (5216 Sayılı Kanun, 2004).

6360 sayılı kanun ile de ulaşım koordinasyon merkezlerinde Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonu'nun görevlendireceği ilgili personelin de yer alacağı şeklinde değişiklik yaparak düzenleme yapılmıştır.

Bu değişikliği içerecek şekilde Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliğinde değişiklik yapılmış ve 25 Nisan 2014 tarih ve 28982 sayılı resmi gazetede yayımlanmıştır (Büyükşehir Beldiyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği, 2014).

Yapılan tüm yetki ve sorumluluk aktarımlarının ardından sürecin sürdürülebilirliği açısından bile oldukça zor bir yetki şeması karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda değerlendirildiğinde kurumlar arası eşgüdüm ve koordinasyonun sağlanması adına kentiçi ulaşım kararlarının alınması hususunda büyükşehir modelinde oluşturulan ve yetkili kurum temsilcilerinin katılımını zorunlu kılan UKOME genel kurulları mantığı oldukça akılcı bir çözüm olmuş, İl Trafik Komisyonlarından farklı olarak kamu yararını en üst kademede tutan ve talebi yönlendirip yöneten bir çatı olarak bu kurulun sekretaryasını yürüten büyükşehir belediyeleri ilgili kanunların ortaya çıkış sürecinin bir etkisi olarak değerlendirilebilir.

2.3.5 Diğer Kurum ve Kuruluşlar

Trafik hizmetleri ve bu hizmetlerin koordinasyonu ile ilgili diğer kurum ve kuruluşları aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür;

Karayolu Güvenliği Yüksek Kurulu: Kurul yılda iki defa toplanır. Ancak Başbakanın gerek görmesi halinde de olağanüstü gündemle toplanabilir.

Karayolu Trafik Güvenliği Kurulu: Trafikle ilgili kuruluşlarda koordineyi sağlamak öneride bulunmak, trafik kazalarının azaltılabilmesi için önerilerde bulunmak, karayolunun güvenliği için plan hazırlamak, kendi görev alanına giren konuların yasal düzenlemesi ve uygulamalarda görülen aksaklıkları tespit etmek görev yetki ve sorumluluklarındandır. Kurul Emniyet Genel Müdürlüğü Trafik Hizmetleri başkanının başkanlığında ayda bir toplanır (Trafikçi Biz, 2016).

İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü: Trafik ile ilgili kuruluşların çalışma şartları, personel, görev, yetki ve sorumlulukları emniyet genel müdürlüğü trafik hizmetleri başkanlığı merkez ve taşra trafik kuruluşları görev ve çalışma yönetmeliğinde şu şekilde bildirilmiştir; trafik kazalarında kaza tespit tutanağı düzenlemek, olay yerinde önlem almak, yoldan yararlananların trafik eğitimini yaptırmak, araçların tescil işlemlerini yaparak belge ve plakalarını vermek, trafik suçu işleyenlere suç ve ceza tutanağı düzenlemek, suç işleyenlerin araç plakalarını trafik zabıtasına bildirmek, trafik düzensizliği yapanları uyarmak, sürücülerin belgelerini vermek, sigorta şirketlerine araçlarla ilgili olarak taleplerinde bilgi vermek, trafik kontrol ve denetimlerini yapmak ve trafik akışını sağlamaktır (Trafikçi Biz, 2016).

Karayolları Genel Müdürlüğü: Karayollarındaki tüm işaretleme standartlarını tespit etmek, kontrol etmek, işaretleme ve düzenlemeleri yapmak, hız sınırlarını belirlemek, araçların ağırlık kontrollerini yapmak, araçların teknik muayenelerini yapmak yaptırmak, karayoluna ait işaret levhalarına, tesis ve yapılarına zarar verenleri, yükleme kurallarına aykırı davrananlara suç ve ceza tutanağı düzenlemek ve en yakın trafik kuruluşuna teslim etmek, sorumlu olduğu karayolunda trafik güvenliğini ilgilendiren kavşak, durak yeri, aydınlatma ve benzeri çalışmaları yapmak ve yaptırmaktır (Trafikçi Biz, 2016).

BÖLÜM ÜÇ

6360 SAYILI KANUN SONRASI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ VE ULAŞIM KAVRAMININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Kentsel alan, günlük tüm değişimlerin her an farklı ölçeklerde cereyan ettiği, kent kimliği ile kurgusu değişen ihtiyaçlar, kimi zaman da kentsel politikalarla sürekli değişmektedir. Küresel ölçekte, teknolojik gelişmelerle de hayatlarımıza dayatılan bir parça alışkanlık halini alarak kentsel kullanımların ihtiyaç haline geldiği ancak kültür endüstrisinin birer parçası olmuş abartılı ihtiyaçlar da hayatı ve hayatın düzlemsel mekanı kentleri yeni baştan yazmaktadır. Kentsel mekanın bu evriliş sürecinde özellikle ulaşım ihtiyaçlarının da günden güne artışı kaçınılmaz olmuştur.

Şehircilik kuramları içerisinde kentsel alan, kent ve kentli kavramları belki de teknolojinin özellikle de internetin her bireye ulaşması ardından ihtiyaçları da benzer kılmış, literatürde geleneksel ulaşım planlama yaklaşımlarının da hesaba katmadığı anlık değişimleri ortaya çıkarmıştır. Bu bağlamda kent ve kentsel alan iç içe girmiş, ulaşım temelli ihtiyaçlar değişmiştir. Bu nedenledir ki, geleneksel ulaşım planlama yaklaşımlarından öte talebi yöneten, politikalar üreterek ihtiyaçların bir kısmını dizginleyebilen ulaşım politikalarını geçiş süreci de büyük önem arz etmiştir.

İşte tam da bu ölçüde 6360 sayılı kanun ile kent, kentsel alan, kentli kavramları iç içe girmişken, ulaşım ihtiyaçlarının nasıl değiştiği ve bir kanunun kenti, kentlinin taleplerini ve kent yönetimini nasıl değiştirdiğini de gözlemleme fırsatı vermektedir. Bu bağlamda kentsel alanı ve kentlilerin ihtiyaçlarıyla bir bütünsellik içerisinde kenti anlamlandırıp okumakta yasa ve yönetmeliklerin de büyük rol oynadığını söylemek mümkündür.

3.1 Türkiye’de Kent Yönetiminde Büyükşehir Belediyesi Modeline Geçiş Süreci

Türkiye’de kent yönetimi, belediye adı verilen kamu idarelerine tanınmış bir yetkidir. Cumhuriyet tarihi boyunca kentler, 1930 yılında çıkarılmış olan 1580 Sayılı Belediye Yasası temelinde ve aynı tarihte çıkan umumi Hıfzısıhha Yasası ile

tamamlanarak yönetilmiştir. Kurucu yasal çerçeve, gerçekleştirildi yıllarda yaygın kabul gören “belediye sosyalizmi” yaklaşımından etkilenmiş görünür. Yasalar birincisi 1959 yılında belediye olma koşulunun değişimi ile 1981 yılında İSKİ modeli ile başlayan yönetim anlayışı değişikliğine paralel evrilen 1984 yılındaki 3030 sayılı yasa ile kurulan büyükşehir belediyesi modeli ile farklılaşan iki temel özellik dışında baştaki yapısını koruyan kurumlardır (Güler, 2003).

Merkezi ve yerel yönetimlerden oluşan sistemin en temel birimi olan köylere ilişkin hükümler ilk defa vilayet nizamnamesinde; belediyeçilik kavramı ise Kırım Savaşı sonrasında ortaya çıkmıştır (Öner, 2008). 1855 yılında ilk belediye örgütü (mahalli idare birimi) olan İstanbul Şehremaneti (Öner, 2008) 1857 yılında ise kurulması tasarlanan on dört daireden ilki olan Galata-Beyoğlu’nda Altıncı Belediye-i Daire (Seyitdanlıoğlu, 1996) ve ardından 1864 yılında büyük ölçüde Fransa’nın uygulamalarını esas alan “Vilayet Nizamnamesi” ile vilayetten (eyalet), sancak (il), kaza (ilçe), nahiye ve kariyeye (kırsal topluluk) kadar inen düzen benimsenmiştir. Bununla birlikte bugünkü kanun ile Büyükşehir Belediyeleri’nde kaldırılması planlanan “İl Özel İdareleri” de bu nizamname ile kurulmuştur. 1913 yılında idare-i umumiye-i vilayette il özel idareleriyle ilgili genel hükümlere yer verilmiştir (Öner, 2008).

Türkiye’de büyükşehir belediye modeline geçilme nedeni olarak “dağınıklığı ve başına buyrukluğu gidermeyi” içindeki farklı hizmet ölçütlerinin giderilmesi; hizmetler arası eşgüdüm sağlanması; tek elden ve merkezden görülmesi zorunlu olan hizmetlerde hizmeti üretme ve dağıtma sürecinin bölünmezliği kuralına bağlı kalınması, büyükşehir sisteminin dayandığı başlıca düşüncelerdir (Keleş, 1994 s. 265).

Türkiye’nin idari sisteminde kanunlarla gerçekleştirilen değişimi incelemek gerekirse; 1924 yılında çıkarılan 442 Sayılı Köy Kanunu ile başlayan süreç; 1930 yılında Belediyelerle ilgili ilk yasal düzenleme olan 1580 Sayılı Belediye Kanunu, 1984 yılında 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu ile 2 kademeli belediyeçilik anlayışına geçiş ve ilk üç büyükşehirin kuruluşu ve son olarak 2004

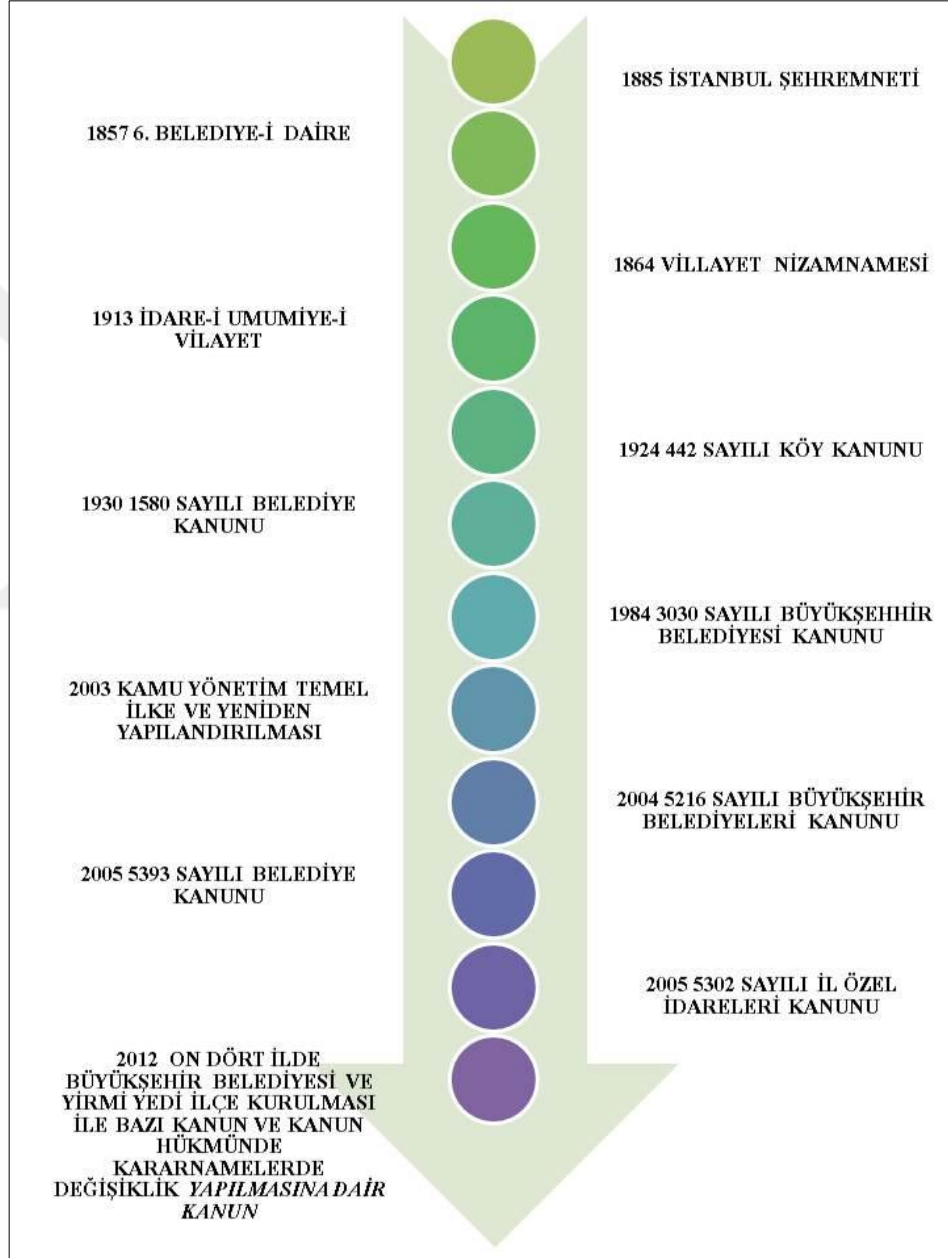
yılında 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu ile sürmektedir. 8 Ekim 2012’de Büyükşehir Belediyelerinin sorumluluk sahasını il mülki sınırlarına genişleten ve Büyükşehir Belediyelerinin yetki alanı ile hizmet götürmesi gereken alanı arttıran yeni düzenleme ise Büyükşehir Belediye sayısını arttırırken; büyükşehirlerdeki yönetim birimlerinde de önemli değişiklikleri beraberinde getirmektedir (Yıldırım ve diğer., 2013).

Türkiye’de il özel idareleri, belediyeler ve köyler olmak üzere üç kademeli bir yerel yönetim sistemi bulunmakla birlikte, belediyeler kademelerine göre büyükşehir, il ve ilçe belediyelerinden oluşmaktadır. İl ve ilçeler 2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu’na tabidir ve Türkiye Cumhuriyeti döneminde belediye yönetimi için hazırlanmış ilk yasal düzenleme 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu’dur (Özaslan ve diğer., 2014).

2012 yılında kaleme alınan ve TBMM’de o dönemde görüşülmekte olan, yeni 14 büyükşehir belediyesi kurulması ve büyükşehir belediye sınırlarının il sınırlarına kadar genişletilmesine ilişkin "Büyükşehir Belediye Kanunu Değişikliği Tasarısı" hakkında TMMOB Şehir Plancıları Odası tarafından hazırlanmış olan Değerlendirme Raporunu Raporu’nda da bahsedildiği üzere “büyükşehir dönüşen illerin sınırları içindeki tüm köy ve beldelerin mahalleye dönüştürülmesi, yerel yönetim kültürünün pek çok yerleşmeden silinmesine, ortadan kalkmasına neden olacaktır. Oysaki Anadolu topraklarında bugüne kadar varlığını sürdürmüş yerleşmelerin bir bölümünde belediye kültürü, Cumhuriyet’ten de eskidir.” denilmektedir (Şehir Plancıları Odası [ŞPO], 2012).

Örneğin; bu yasa ile kapatılması ve mahalleye dönüşmesi öngörülen İzmir’in Ödemiş ilçesi, Birgi Beldesi’nde belediye teşkilatının kuruluş tarihi 1889’dur. Osmanlı öncesinde, Aydınolu Beyliği’ne başkentlik yapmış, yerleşim tarihi ilk çağlara uzanan bir yerleşmenin 123 yıllık belediyesi kapatılırken, önemli bir yerel yönetim kültürü de ortadan kaldırılmakta ve yok edilmektedir (ŞPO, 2012).

Yine aynı raporda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın “yerel yönetimlerin sınırlarında, bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz” ilkesine açıkça aykırıdır denilerek eleştirilen konu aslında 6360 Sayılı kanunun mecliste görüşülmesi aşamasına denk gelmektedir (ŞPO, 2012).



Şekil 3.1 Belediyeler ile ilgili yasal mevzuatların tarihsel süreci

3.2 6360 Sayılı Kanun Sonrasında Büyükşehir Belediyeleri

Son dönemde Türkiye’deki büyükşehir belediyelerinin sayıları ve yetki sınırları açısından 6360 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik büyük önem taşımaktadır. 12.11.2012 tarih ve 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun kapsamında “Büyükşehir belediyesi kurulması ve sınırlarının belirlenmesi” başlıklı 1. Maddede “Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde, sınırları il mülki sınırları olmak üzere aynı adla büyükşehir belediyesi kurulmuş ve bu illerin il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür” denilmektedir. Bu kapsamda söz konusu kanun çerçevesinde büyükşehir olan Muğla İli, 13 ilçeden oluşan yeni bir idari yapıya dönüşmüştür.

Öte yandan daha önce de nüfus kriteri çerçevesinde belde belediyelerinin kapatılıp kapatılmayacağı dava konusu olmuş ancak yine nüfus kriterine bağlı olarak sistem devam ettirilmişdir.

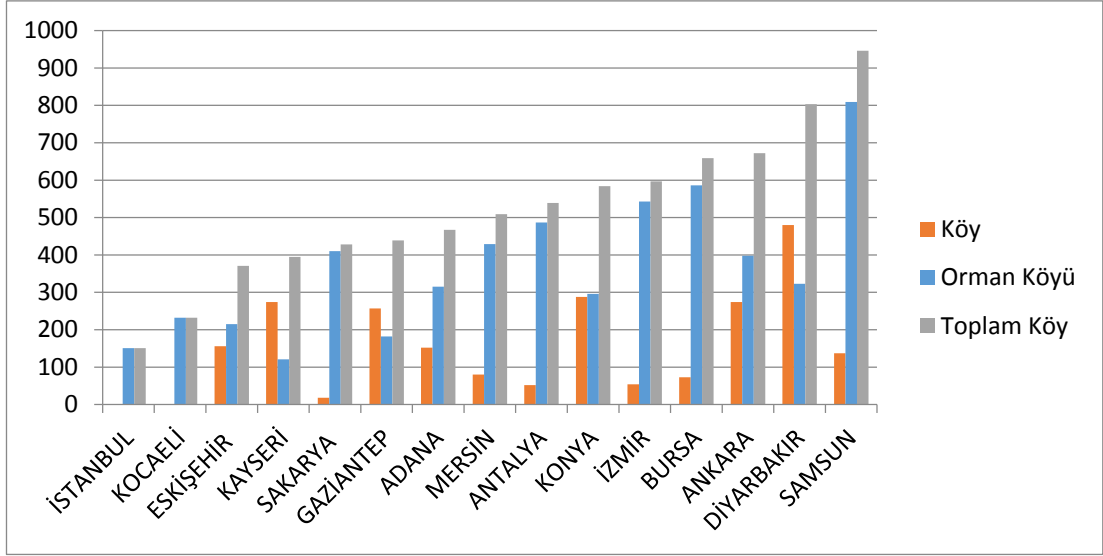
Belde belediyelerinin kapatılması konusu, 2008 yılında yayımlanan 5747 sayılı Kanun uyarınca gündeme gelmiş ve kamuoyunda oldukça geniş bir tartışmaya neden olmuştu. Anayasa Mahkemesi’ne açılan iptal davası neticesinde birçoğu tüzel kişiliğini korumuş; bunlardan bir kısmını “turizm bölge, alan ve merkezleri” kapsamında kalan belde belediyeleri oluşturmuştu (Özaslan ve diğer., 2014, s. 216).

Ancak yeni düzenleme ile daha evvel nüfusu 2000 in altında olup Anayasa Mahkemesi, Danıştay ve Yüksek seçim kurulu kararınca bir kez daha seçimlere giren beldelerin nüfusları hala 2000 in altında olanlar ve o tarihte nüfusu 2000 in üstünde olup 2012 nüfus sayımında 2000 in altına düşen beldelerin Tüzel kişilikleri sona erdirilme kararı alınarak, ilk mahalli idareler seçimi ardından ulaşım anlamındaki hizmetlerinin de Büyükşehir Belediyeleri tarafından yapılacağı belirtilmiştir.

6360 sayılı kanun öncesinde büyükşehir olan illerde yer alan orman köyleri ve köylerin sayıları Şekil 3.2'deki gibidir. Bu grafikten de anlaşılacağı üzere Tablo 3.1'de de sayısal olarak ifade edilen toplam 488 belde, 2913 köy ve 8758 orman köyü bu yasa ile tüzel kişilikleri sona eren belde belediyeleri ve köyler bağlı oldukları ilçelere mahalle statüsü ile bağlanmış, orman köylerinin tüzel kişilikleri sürdürülse dahi imar, ulaşım, su, çöp gibi hizmetleri ise büyükşehir belediyesi görev, yetki ve sorumluluk alanına eklenerek düzenlemeler yapılmıştır. Tablo 3.3'de yer alan yeni 14 büyükşehir belediyesine de toplam 184 ilçenin denetleme ve düzenleme yetkisi ile il mülki sınırlarında genel hizmetleri verme görevi tanımlanmıştır.

Tablo 3.1 6360 sayılı kanun öncesinde büyükşehirlerde belde köy ve orman köyleri sayıları

İl	Belde	Köy	Orman Köyü	Toplam Köy
Adana	21	152	315	467
Ankara	20	274	398	672
Antalya	74	52	487	539
Bursa	21	73	586	659
Diyarbakır	12	480	323	803
Erzurum	14	618	348	966
Eskişehir	14	156	215	371
Gaziantep	13	257	182	439
İstanbul	-	-	151	151
İzmir	23	54	543	597
Kayseri	32	274	121	395
Kocaeli	-	-	232	232
Konya	168	288	296	584
Mersin	41	80	429	509
Sakarya	12	18	410	428
Samsun	23	137	809	946
Toplam	488	2913	5845	8758



Şekil 3.2 6360 sayılı kanun öncesinde büyükşehirlerde belde köy ve orman köyleri sayıları

1885 yılında İstanbul Şehremaneti ile başlayan süreç 1930 yılında Belediye Kanunu, 3030 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu ile devam ederek, rayına oturtulamayan şehir hizmetleri ve yerel yönetimlerin bu hizmetlerdeki görev, yetki ve sorumluluk alanları 2012 yılında yürürlüğe giren kanunla yeniden ters yüz edilmiştir.

Ancak bu çalışma kapsamındaki diğer bölümlerde son 3 büyükşehir düzenleme yasası olan 5393, 5216 ve 6360 sayılı yasalar irdelenerek, detayları üzerinden tartışılmıştır.

Tablo 3.2 Büyükşehir belediyeleri ilan ediliş yılları ve kanunları

SIRA NO	YIL	KANUN	KURULAN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ	SAYI
1	1984	3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun	Ankara, İstanbul, İzmir	3
2	1986	3306 Sayılı Adana ilinde Seyhan ve Yüreğir Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun	Adana	1
3	1987	Sayılı Bursa ili Merkezinde Osmangazi, Yıldırım ve Nilüfer Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Kanun	Bursa	1
4	1987	3398 Sayılı Gaziantep ili Merkezinde Şehitkamil ve Şahinbey Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun	Gaziantep	1
5	1987	3398 Sayılı Konya ili Merkezinde Karatay, Selçuklu ve Meram Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Kanun	Konya	1
6	1988	3508 Sayılı Kaysenî İl Merkezinde Melik Gazi ve Kocasinan Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun	Kaysenî	1
7	1993	504 Nolu Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin, Samsun	7
8	2000	593 No lu Sakarya ilinde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	Sakarya	1
9	2012	On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van	14
TOPLAM				30

Tablo 3.3 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyesi olan belediyelerin yasa öncesi durumu

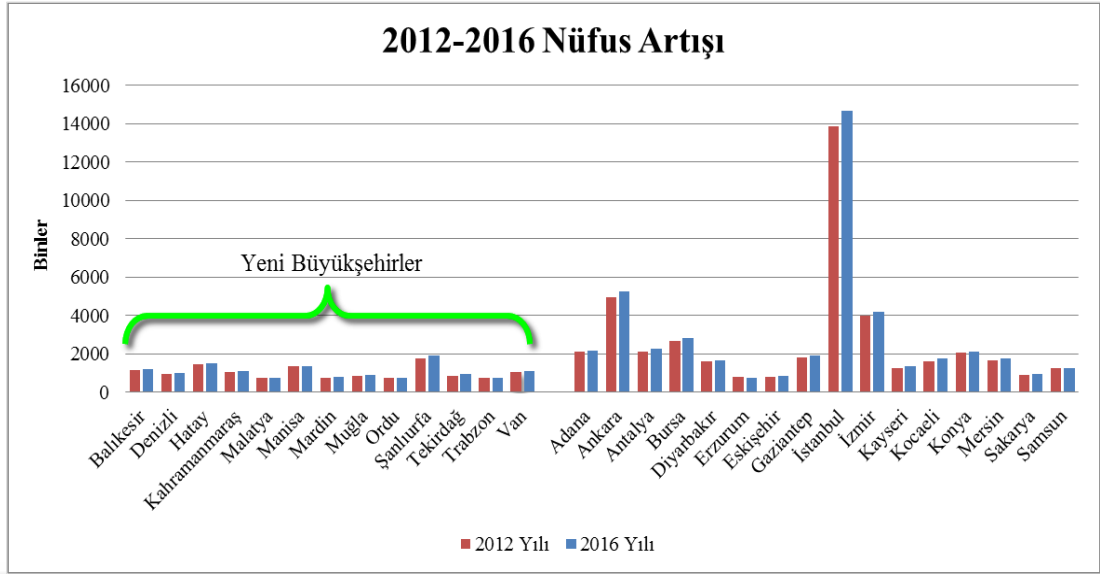
İl	Merkez İlçe Nüfusu	Yeni Kurulacak İlçe Sayısı	Mevcut İlçe Sayısı
Aydın	255.292	1	16
Balıkesir	331.788	2	18
Denizli	540.989	1	18
Hatay	464.947	4	11
Malatya	488.247	0	13
Manisa	349.236	2	15
Mardin	138.850	1	9
K.Maraş	545.704	2	9
Muğla	97.207	2	11
Ordu	186.000	1	18
Tekirdağ	173.162	3	8
Trabzon	305.231	1	17
Şanlıurfa	763.090	3	10
Van	445.915	2	11
Toplam	5.085.658	25	184

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü sitesinin istatistiki bilgiler e-arşivinden elde edilen veriler ışığında oluşturulan 6360 sayılı kanun öncesi ve sonrası yerel yönetimlerin sayısal değerlerini gösteren Tablo 3,3’de gözüken toplam 16 olan büyükşehir belediye sayısının 30’a yükselmesi ile büyükşehir belediyesi sayısı % 262 oranında artmış, 184 belde belediyesinin tüzel kişiliğine son verilmesi ile belde belediyeleri sayısı %80 azalmış ve toplam belediye sayısı da %52 oranında azalmıştır.

Tablo 3.4 6360 sayılı kanun öncesi ve sonrası yerel yönetimler

Belediye Türü	6360 Öncesi	6360 Sonrası
Büyükşehir Belediyesi Sayısı	16	30
Büyükşehir İlçe Sayısı	143	519
İl Belediyesi Sayısı	65	51
Bşb Dışındaki İlçe Belediyesi Sayısı	749	400
Belde Belediyesi Sayısı	1977	393
Toplamı Belediye Sayısı	2950	1393
Köyler (Bşb dışındaki illerde)	34339	18288
İl Özel İdaresi	81	51

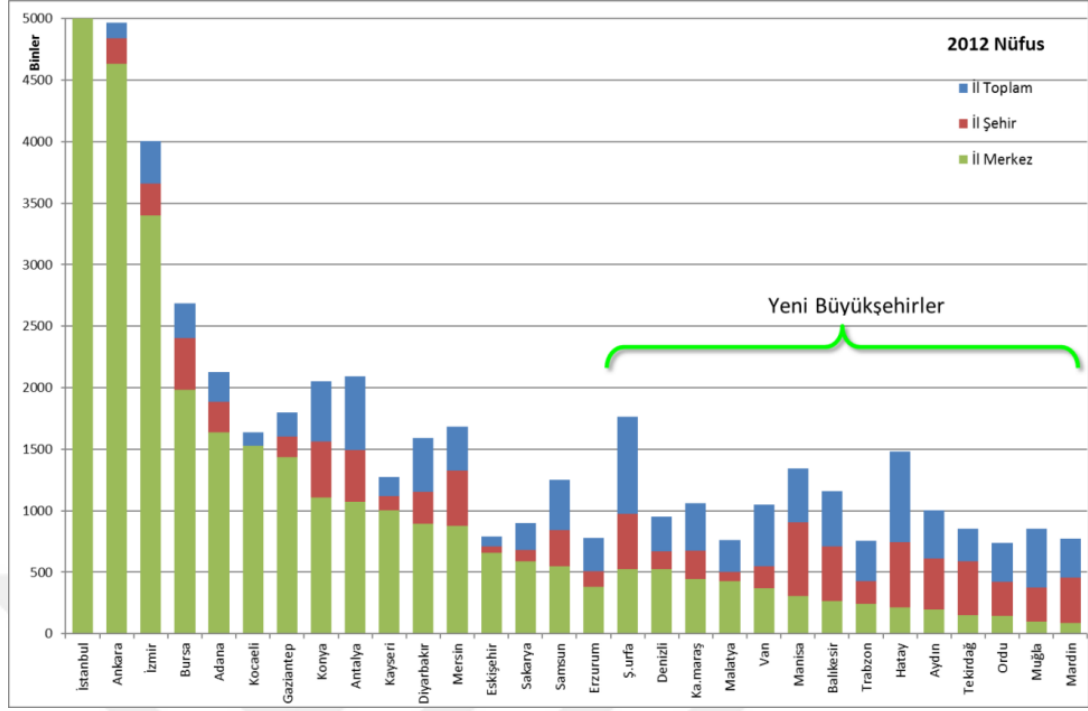
6360 sayılı kanunun yürürlüğe girdiği 2012 yılında yaklaşık 58 milyon kişiyi ilgilendiren bu durum 2016 yılı itibariyle 60 milyon kişiyi ilgilendiren bir durum haline gelmiştir. Tablo 3.2’de büyükşehir belediyeleri ilan ediliş yılları ve ilgi kanunları baz alınarak yapılan Şekil 3.4’de de; Türkiye’de kanunlar ve kanun hükmünde kararnameler ile yerel yönetimlerin işleyiş biçimlerinde yapılan değişikliklerin ve bu değişikliklerin toplumsal yaşama ve mekâna yansımaları hakkındaki gelişmeleri izlemek mümkündür.



Şekil 3.3 Tüm büyükşehir belediyelerinin 2012-2016 yılları nüfusları

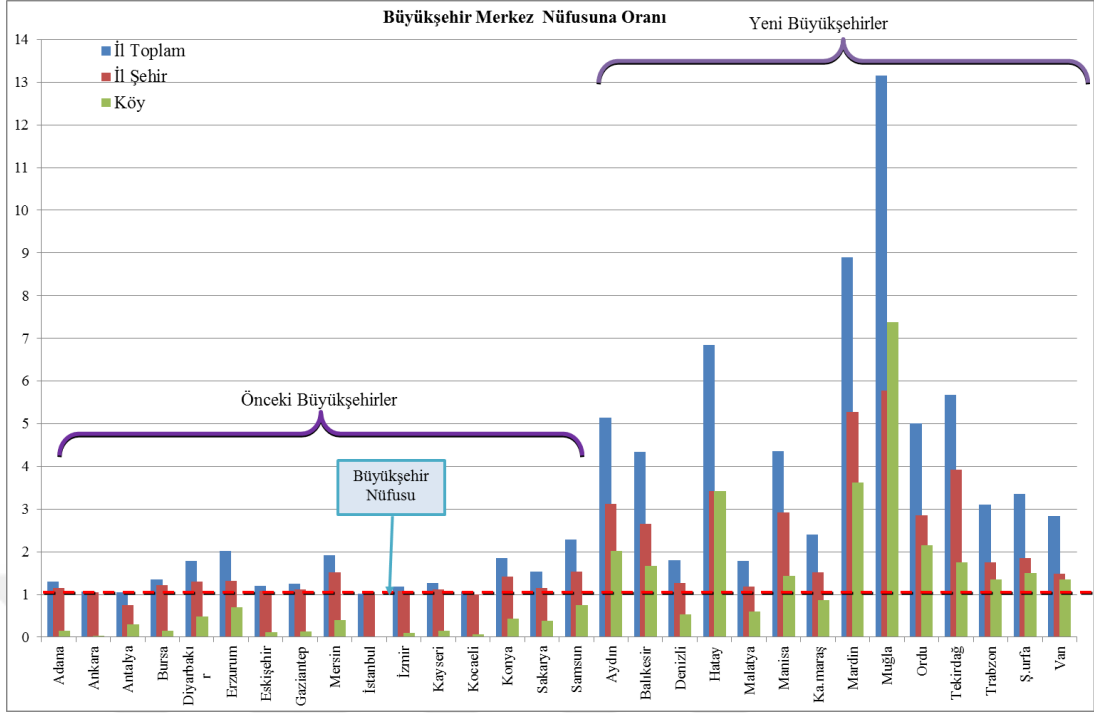
Şekil 3.3’de olduğu gibi 5393 sayılı yasada nüfusu 50.000’den fazla olan Belediye, 5216 sayılı büyükşehir Belediye Kanununda 750.000, 6360 sayılı yasada ise yine 750.000 olan nüfus kriterini 2016 itibariyle aşamayan büyükşehir statülü il yalnızca Ordu’dur. Diğer illere oranlara sırasıyla İstanbul, Ankara, Aydın ve İzmir’deki nüfus artışı yüksek olsa da, yıllık nüfus artış oranlarına bakılırsa; Tekirdağ, Antalya ve Kocaeli illerindeki nüfus artışı oranı diğer 27 büyükşehire göre daha yüksektir.

2012 yılındaki kayıtlara bakılacak olursa, Şekil 3.5’de olduğu gibi kır nüfusunun yeni büyükşehirlerde daha önce büyükşehir olan illere oranla daha yüksek olduğu, bu nedenle de ulaşım ihtiyaçlarının diğer büyükşehirlerden farklı talepler doğurabileceğinin bir göstergesi olacağı şeklinde yorumlanabilir.



Şekil 3.4 2012 yılı (6360 öncesi) kır ve kent nüfusları dağılımı (MBB,2014a)

Öte yandan Şekil 3.4 ve Şekil 3.5 incelendiğinde, kır ve kent nüfusunun farklılaşmasını daha net gözlemlmek mümkündür. Şekil 3.4 ‘de sırasıyla, Aydın Tekirdağ, Ordu, Muğla ve Mardin’de il merkezindeki nüfusun gittikçe azalmakta olduğu görülmektedir. Şekil 3.5’de de Muğla’daki kır-kent ayrışmasındaki farktan da anlaşılacağı üzere sosyo-ekonomik ve demografik olarak farklı özellikteki 14 büyükşehirin aynı kanunla büyükşehir statüsü kazanması ardından bazı sorunların yaşanabileceği göz ardı edilemeyecek bir gerçektir.

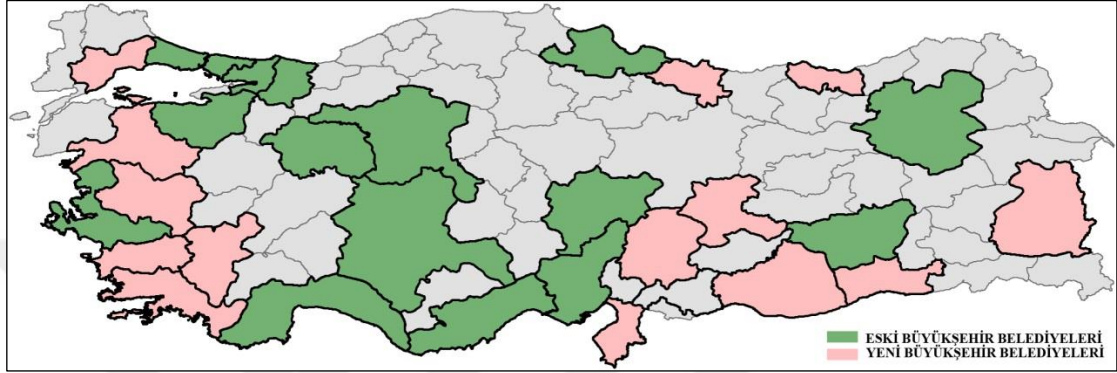


Şekil 3.5 6360 öncesi büyükşehirlerin nüfuslarının merkez nüfusuna oranları (MBB, 2014a)

6360 sayılı kanun kapsamında kentleri birbirinin aynı sistemler gibi gören ve bu ölçüde uygun görülen kalıba uyması hususunda yasa ve yönetmeliklerce verilen görev yetki ve sorumlulukların yerine getirilmesi sürecinde bir takım sorunlar yaşanması olasıdır. Konu kapsamında planlama politika, ilke ve pratikleri çerçevesinde merkezileştirme politikası ile yalnızca nüfus kriteri ilke edinerek uygulamaya geçilmiştir. Ancak çalışma kapsamında kanun düzenlemesi ile birlikte tariflenen bu değişimin etkisini değerlendirmeye ilişkin yapılan analizlerde konunun herhangi bir mantıksal ve/veya matematiksel düzleme oturtulması mümkün olmamıştır. Bir başka ifadeyle, çeşitli parametreler açısından konu ele alındığında sadece nüfus değişkeni dikkate alınarak oluşturulan yönetim yapısının tek başına yeterli bir değişken olmadığı açıkça görülmektedir.

Kentler insan olgusu sebebiyle evrilen dinamik olgulardır. Bu nedenle yasa ve yönetmeliklerin her kente aynı şekilde oturması beklenemez. Bu ölçüde 6360 sayılı kanun ile herhangi bir sistematığın olup olmadığı hususunda birkaç parametre üzerinden ölçümler yapılmış ancak genel geçer bir kabule rastlanamamıştır.

6360 sayılı kanun ardından kırsal alan ve kentsel alanın karışması durumu, ulaşım hizmetleri anlamında yasal olarak karmaşaya yol açmıştır. Talep, arz, örgütlenme biçimi, coğrafya ve sosyo ekonomik ilişkilerin kır ve kent arasında değişken olması her noktaya eşit hizmet götürmek zorunda olan yerel yönetimlerin en büyük sorunudur.



Şekil 3.6 Büyükşehir olan illerin dağılımı

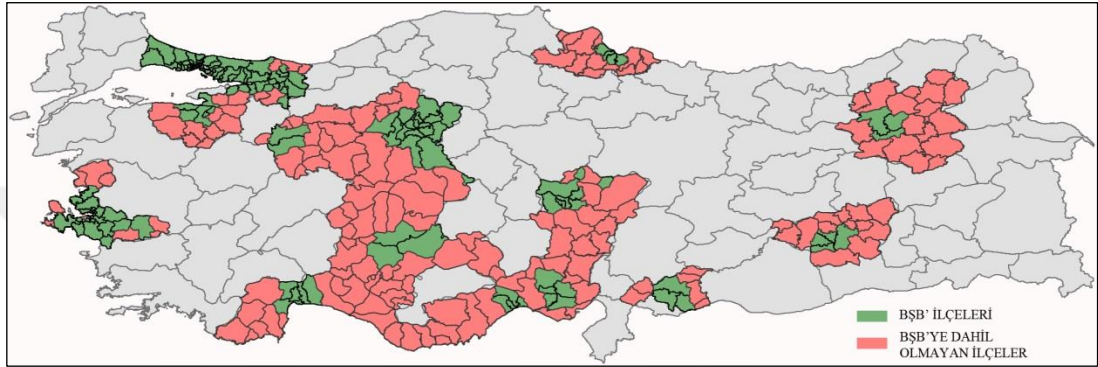
Şekil 3.6’da 6360 sayılı kanun öncesinde büyükşehir statüsü kazanmış iller ile 6360 sayılı yasa ile büyükşehir statüsü kazanan iller gösterilmiştir. Büyükşehir belediyesi olma sürecinde kentin özellikle ulaşım ihtiyaçları yönünden değişip, dönüşen ihtiyaçları bu ölçüde 6360 sayılı kanun öncesinde büyükşehir olan kentler arasında benzerlik olup olmadığı hususunda çalışma kapsamında bazı analizler yapılmıştır.

Mevcut durum içerisinde Büyükşehir Belediyeleri yasalarında bir kriter olarak sözü geçen; nüfus, yüzölçümü gibi kriterlerin yanında ulaşım hizmetleri kapsamında kıyaslanabilecek nicel verilerden kent merkezinden ilçelere olan maksimum ve minimum mesafeler ile ortalama mesafe değerleri ile bu değere ait standart sapma değeri incelenmiştir.

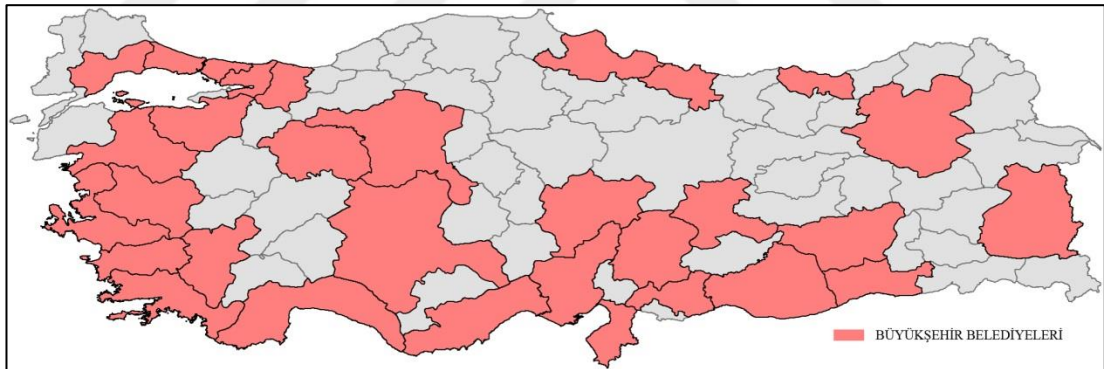
6360 sayılı yasa ile il sınırlarının büyükşehir belediyesi sınırına dayanması il sınırı ve kentsel alan sınırı kavramlarını birbirine karıştırmış, bu süreçte de büyükşehir belediyelerini her noktaya hizmet vermekle sorumlu kılmıştır. Şekil3.7’de de gözüken yeşil alanlara dahil edilen tüm kırmızı alanlar sorumluluk alanlarına eklenmiş, belediyelerin hizmet kapasitelerine bakılmaksızın yüzölçümü bakımından

daha büyük olan Konya ili ile yüzölçümü görece daha küçük olan kentlerde aynı sorumluluklar büyükşehir belediyelerine atfedilmiştir.

Şekil 3.7’de yer alan 5216 sayılı yasa kapsamındaki yeşil ile gösterilen mücavir alan sınırları içerisindeki ilçeler ile dışındaki ilçeler 6360 sayılı yasa ile Şekil 3.8’deki biçimi almıştır.

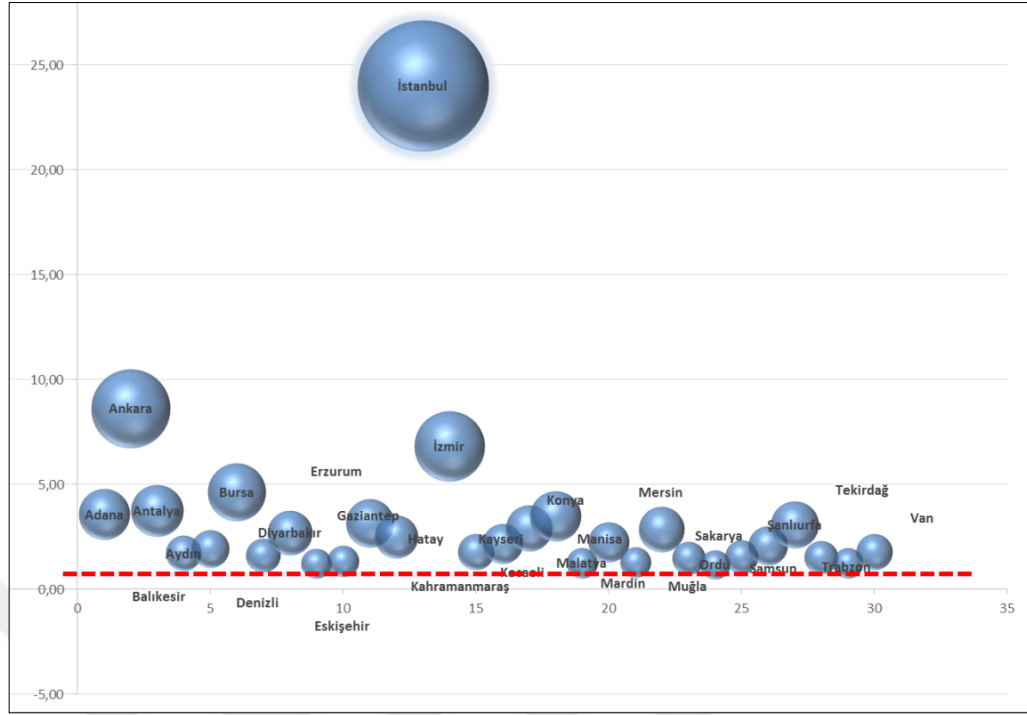


Şekil 3.7 5216 sonrası büyükşehir idari sınırlarındaki ilçeler (araştırmacı tarafından oluşturulmuştur)

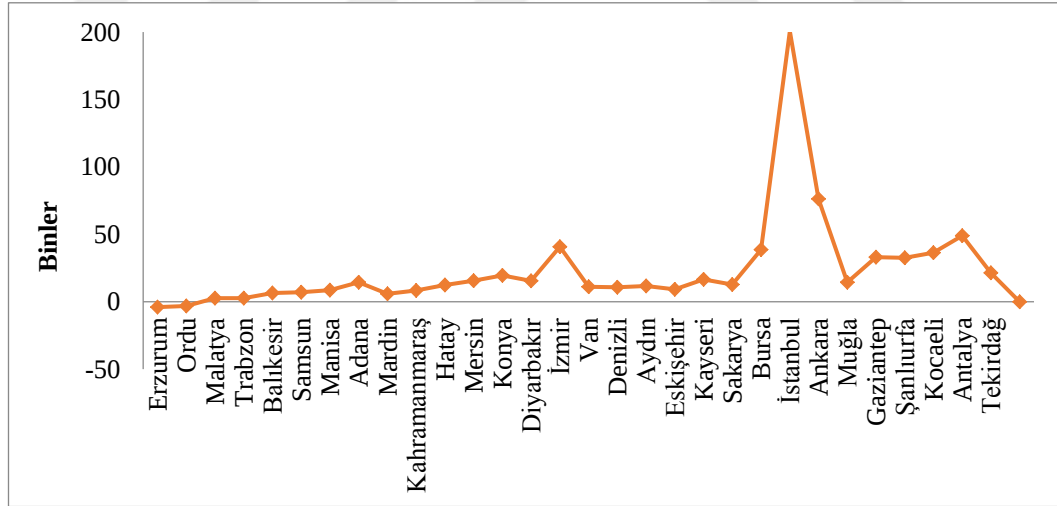


Şekil 3.8 6360 sayılı kanun ardından büyükşehirler (araştırmacı tarafından oluşturulmuştur)

Bu kapsamda; 6360 sayılı yasanın temel faktörlerinden biri olan nüfus kriteri ve 2012, 2014 ve 2016 yılı verileri kullanılarak kıyaslamalar yapılmıştır. 2012 yılı 6360 sayılı kanunun yürürlüğe giriş yılı, 2014 yılı büyükşehir belediyelerinin kurularak görev, yetki ve sorumluluklarına başlangıç tarihi, 2016 yılı ise mevcut ulaşılabilir ve güncel envanterlerin araştırmacı tarafından tespit edildiği yılı içermektedir.



Şekil 3.9 2016 yılı büyükşehir illerindeki toplam nüfusun il nüfuslarına oranı (TÜİK verileri derlenerek araştırmacı tarafından oluşturulmuştur).



Şekil 3.10 2013-2016 yıllık nüfus artış ekseni TÜİK verileri derlenerek araştırmacı tarafından oluşturulmuştur)

Şekil 3.9'da görüldüğü gibi 2016 yılı büyükşehir statülü illerdeki nüfusun toplam 30 büyükşehirdeki nüfusa oranlarına bakıldığında, 6360 sayılı yasa ile büyükşehirli olan nüfusun içerisindeki en büyük payın yine İstanbul olduğu dikkat çekmektedir.

Şekil 3.10’da ise yıllık nüfus artışlarına bakılan 30 büyükşehirde yine sıçrama yapan noktanın İstanbul, Ankara, İzmir ve Kocaeli gibi metropol olan iller olduğu görülmektedir. 6360 sayılı yasa ile bu metropoller ve nüfusun artış değil azalış gösterdiği Erzurum ve Ordu gibi kentlerin de aynı çitade tutulduğunu söylemek mümkündür.

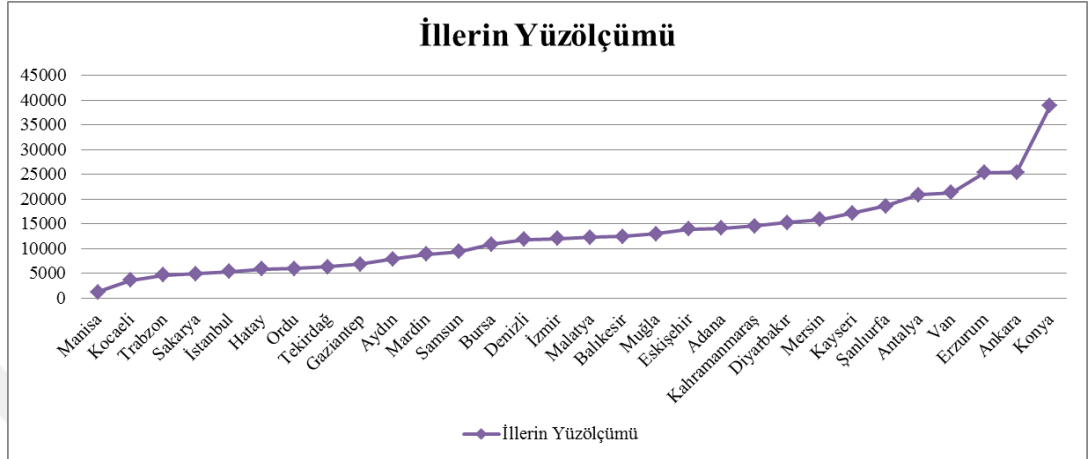
3.3 Büyükşehir Belediyelerinde Ulaşım Parametrelerinin Belirlenmesi ve Karşılaştırılması

6360 sayılı Kanun ile ortaya çıkan statü ve sınır değişikliğine bağlı olarak büyükşehir belediyelerine ulaşım kapsamında yasalarla verilen görevlerini her noktada aynı şekilde götürme sorumluluğu ortaya çıkmış ve bu durum büyükşehir belediyelerine hizmet götürülen alan ve nüfus açısından önemli yükler getirmiştir. Bu bağlamda çalışma içerisinde oluşan bu yeni durumun büyükşehir belediyeleri üzerindeki etkilerini ölçmeye yönelik konunun çeşitli açılardan ele alınması ihtiyacı doğmuştur. Bu noktada hem 6360 sayılı kanun öncesinde var olan 16 büyükşehir belediyesi, hem de sonrasında büyükşehir belediyesi statüsünü kazanan 14 ilçe değerlendirmeye alınmıştır. 6360 sayılı kanun öncesine ilişkin karşılaştırmalar yapılırken merkez nüfusu eski büyükşehir belediyeleri için 50 km çap içinde kalan ilçeleri, yeni büyükşehir belediyeleri için ise illerin merkez ilçeleri olarak ele alınmıştır. İlk olarak, hizmet götürülen alanda yaşanan değişimi anlamaya ilişkin yüzölçüm (alansal büyüklük) ve uzaklık (mesafe) kriterleri üzerinden 6360 öncesi ve sonrasına ilişkin karşılaştırmalı değerlendirmeler yapılmıştır. Daha sonra hizmet götürülen nüfusa ilişkin ise, nüfus ve yoğunluk kriterleri açısından benzer bir karşılaştırma ve değerlendirme yapılmıştır. Bu kapsamda yapılan analizleri aşağıda detaylı olarak verilen 4 başlık altında toplamak mümkündür.

3.3.1 Yüzölçüm Açısından Karşılaştırılması

Büyükşehir belediyelerinin sorumluluk sahalarının il sınırlarına dayanması, ulaşım hizmetleri açısından tüm hizmetlerin her noktaya aynı şekilde taşınması aşamasında bazı zorluklara karşılaşılmışa neden olmaktadır. Özellikle farklı

yüzölçüme sahip ve coğrafi olarak farklı topoğrafyalarda yer alan büyükşehir statülü kentler ve dolayısıyla farklı hizmet yarıçapları ve farklı hizmet seviyeleri de kentin tek bir merkezden yönetimi hususunda problemlere yol açabilmektedir.



Şekil 3.11 Büyükşehir Statülü illerin Yüz ölçümü (km²)

Şekil 3.11'e bakıldığında illerin yüzölçümleri arasında herhangi bir denge olmadığı açıktır. Öyle ki yüzölçümü büyüklüğü açısından kentlerin sıralamasına baktığımızda, Doğu Anadolu, Güneydoğu Anadolu, Akdeniz ve İç Anadolu'dan Konya, Ankara, Erzurum, Van, Antalya, Şanlıurfa gibi kentlerin listede başı çektikleri görülmektedir. En küçük yüzölçüme sahip iller için ise önemli bir kısmının kıyı illeri olduğunu söylemek mümkündür.

Öte yandan kentlerdeki ulaşım hizmetlerinin yalnızca yüzölçüm kriteri ile anlamlandırılıp okunamayacağı da bir gerçektir. Zira İstanbul gibi megapol kentlerin, sıralamada daha küçük yüz ölçümlerine sahip olsalar da, ulaşım hizmetleri açısından daha yoğun ilişki biçimleri ve yolculuk özellikleri açısından daha farklı türlere hizmet ettiğini de unutmamak gerekir.

6360 sayılı yasanın eski ve yeni büyükşehir belediyelerine yüzölçümleri bakımından nasıl bir etkisi olduğunu anlayabilmek adına bazı karşılaştırmalar yapılmıştır. Öncelikle 5216 sayılı yasa çerçevesinde 50 km yarıçap çizilerek oluşturulan kent ve büyükşehir mücavir alan sınırlarına bakıldığında İstanbul ve Kocaeli dışındaki kentlerin böyle bir ayrımı olduğu gözlemlenmektedir. İlgili

dönemde İstanbul ve Kocaeli kentlerinin büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde kalan ilçeler, 6360 sayılı yasanın şuan bu kentler için öngördüğü ile aynı biçimdedir.

Tablo 3.5 6360 sayılı kanun öncesi büyükşehir belediyeleri mücavir alan/il alanı yüzdeleri

6360 Sayılı Kanun Öncesi Büyükşehir Belediyeleri	Bşb Dışı Alan %	Bşb Alanı %
Ankara	36.00	64.00
Antalya	73.68	26.32
Bursa	58.82	41.18
Diyarbakır	76.47	23.53
Eskişehir	85.71	14.29
Erzurum	85.00	15.00
Gaziantep	66.67	33.33
İzmir	30.00	70.00
Kayseri	68.75	31.25
Konya	90.32	9.68
Mersin	69.23	30.77
Sakarya	37.50	62.50
Samsun	76.47	23.53
Adana	66.67	33.33
Kocaeli	0.00	100.00
İstanbul	0.00	100.00

Ancak bu iki kent ardından yetki ve sorumluluk ağırları bakımından mücavir alanlarının il yüzölçümlerine oranına bakıldığında İstanbul ve Kocaeli ardından en büyük değere sahip iki kent sırasıyla İzmir ve Ankara iken en küçük değere sahip iller Konya, Eskişehir ve Erzurum'dur. İstanbul, Kocaeli, İzmir, Ankara ve Sakarya illeri dışında kalan 11 büyükşehir belediyesinin hizmet ulaştırmaları gereken alanın yaklaşık olarak minimum 2,5 kat, maksimum 10 kat artışı görülmektedir. 6360 sayılı yasanın ardından bu 11 ilde kentsel alan artışına bağlı olarak hizmet yarıçapı ve yoğunluğu da artmıştır.

6360 sayılı kanun ile büyükşehir olmadan önce kanun sonrasında kent merkezi olarak tanımlanan ilçelerin yüzölçümleri ile kanun ardından kent olarak tanımlanan yeni sınırların yüzölçümleri için Tablo 3.5'e bakıldığında, Manisa Trabzon, Balıkesir, Ordu, Malatya, Aydın Urfa, Van, Denizli ve Mardin illerinde oranın

%10'a bile yaklaşmadığı görülmekle birlikte, Hatay, Muğla, Maraş ve Tekirdağ illerinde de bu oran maksimum %23 seviyesine ulaşmıştır. 6360 sayılı yasanın ardından bu 14 ilde kentsel alan artışına bağlı olarak hizmet yarıçapı ve yoğunluğu da artmıştır. Özellikle toplu ulaşım gibi şehir içi tanımına bağımlı olarak işletilen ve hizmet verilen konularda sorunlar bir anda 5 kat büyümüştür. Bu parametreye yolculuk uzunluklarının da dâhil edileceği düşünülürse, yeni hizmet yarıçapının bir anda bu denli artışından kaynaklanan organizasyon sorunları ve ulaşım maliyetlerinin artışının mümkün olabileceği de söylenebilir. Çalışma kapsamında örnek alan olarak incelen Muğla ili ise bu parametreye göre kendi mücavir alan sınırından neredeyse 8 kat büyük bir alana hizmet vermek için merkez olarak seçilmiştir.

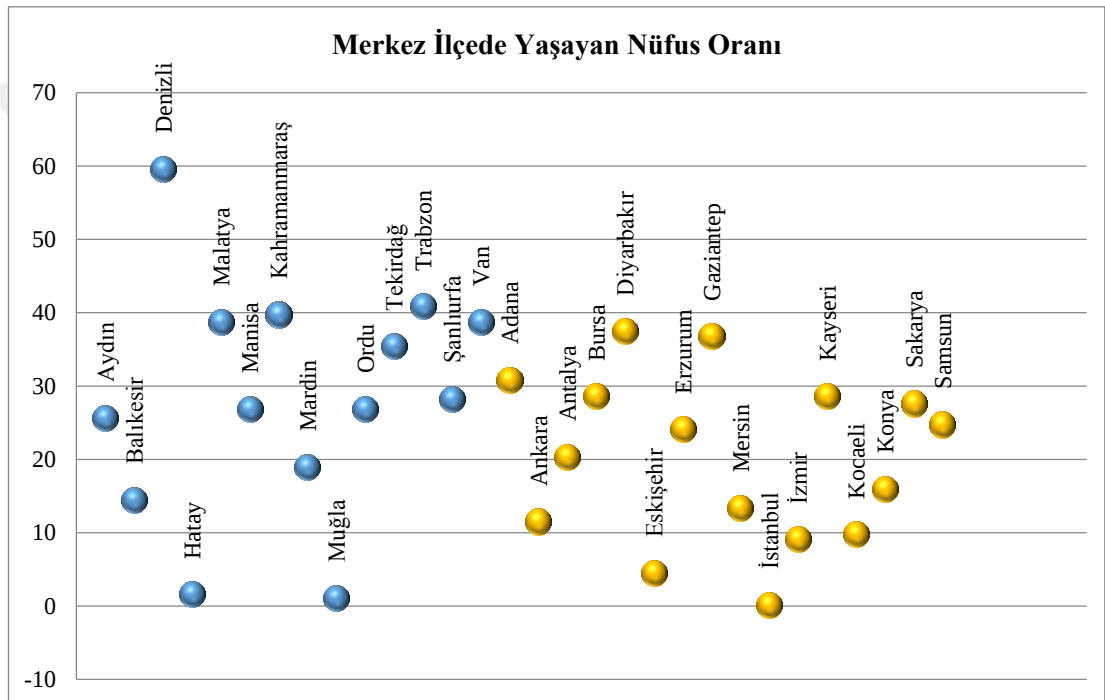
Tablo 3.6 6360 sayılı kanun ile büyükşehir olan illerde eski kent merkezi belediyeleri mücavir alan/il alanı yüzdeleri

Büyükşehir Belediyesi	Merkez İlçe Yüzölçümü	İl Yüzölçümü	Oran
Aydın	624	7943	7,86
Balıkesir	956	14272	6,70
Denizli	1159	11861	9,77
Hatay	703	5867	11,98
Malatya	947	12146	7,80
Manisa	515	13269	3,88
Kahramanmaraş	2429	14525	16,72
Mardin	885	8858	9,99
Muğla	1659	12974	12,79
Ordu	410	5952	6,89
Tekirdağ	1503	6339	23,71
Trabzon	235	4662	5,04
Şanlıurfa	1626	19451	8,36

Ulaşım hizmetlerinin sunulması ve yasaların zorunlu kıldığı hizmetlerin bu ağların genişlemesi ardından nasıl ve ne ölçüde yapılabileceği hususunda açıklayıcı alt metinler oluşturulmadığı için yeni kent sınırlarındaki problemlerin çözümleri ilgili idarelere bırakılmıştır. Bu hususta büyükşehir belediyeleri kendi yerel koşullarına uygun olarak, kendi politikaları çerçevesinde adımlar atarken, her kentte farklı çözümler gözlemlenebilmektedir.

3.3.2 Nüfus Açısından Karşılaştırılması

Nüfus kentlerde ulaşım talebinin değerlendirilip anlamlandırılması ve ulaşım planlaması aşamasında kentlerin genel mekânsal özellikleri ardından değerlendirilecek en önemli kategorilerden birisidir. Özellikle ulaşım hizmetlerinin ulaştırılmasında ve planlamasında, ne kadar insana ve dolayısıyla hangi insanların hangi ulaşım özelliklerine ne şekilde cevap verileceği ve bu hususun nasıl yönetileceği konusu önemli bir yer tutmaktadır.



Şekil 3.12 6360 sayılı kanun ardından büyükşehirlerde merkez ilçede yaşayan nüfus oranı (mavi renk yeni büyükşehir belediyelerini, sarı renk eski büyükşehir belediyelerini göstermektedir)

Şekil 3.12’de görüldüğü üzere merkez ilçede yaşayan nüfusun kente oranlarında Muğla, İstanbul, Hatay gibi yerleşmelerde nüfusun daha büyük bir kısmının kent merkezi dışında yaşadığı gözlemlenmektedir. Şekilde Muğla, İstanbul, Hatay gibi illerin merkez ilçe nüfuslarının il nüfusu toplamından oldukça küçük olması bu oranın değerini sıfıra yaklaştırmıştır. Ancak burada eski büyükşehir belediyelerinin bu değerlendirme kapsamında yeni büyükşehir belediyeleri ile birlikte aynı şekilde değerlendirmeye alınmaları yanıltıcı olmaktadır. Çünkü eski büyükşehir belediyeleri için merkez ilçe tanımlaması aslında 50 km çap içerisinde yer alan bütün ilçeleri

kapsamaktadır. Ancak çalışma kapsamında vilayetin olduğu ilçeler merkez ilçe olarak belirlendiği için merkez ilçe nüfusunun toplam il nüfusuna oranı çok düşük kalmaktadır. Hesaplarda kullanılan değerler tamamen idari sınırlara ait değerler olup, ilçelere ait nüfuslar TÜİK (2016) verilerinden derlenmiştir. Akademisyenlerce eleştirilen bir nokta olan idari sınırların hayali sınırlar oluşu bunun bir parametrik sınır olarak kullanılmasının kentin dinamik ve yaşayan bir olgu oluşunun bu sınırları aştığı savunusuna örnek olarak bu çalışmaya yansımıştır. Bu nedenle de tek merkezli yönetim anlayışı hususunda da ulaşım ihtiyaçları ve hizmetleri açısından bazı problemler ve dezavantajların olması mümkündür.

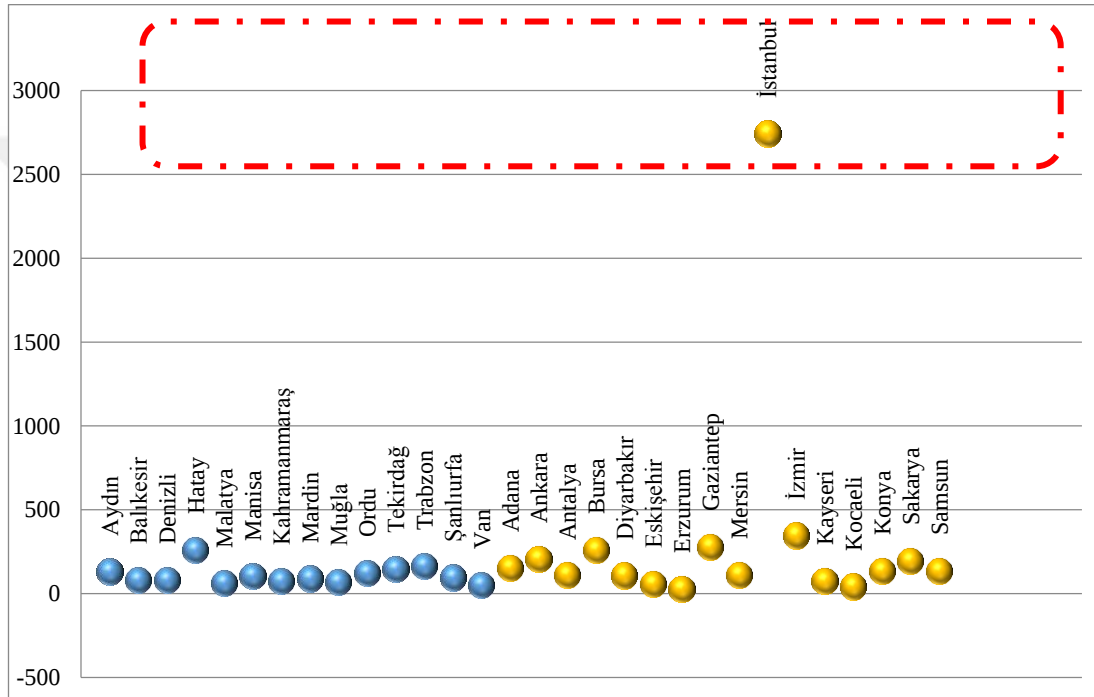
Öte yandan il sınırları içerisindeki kentsel yerleşmelerin yayılımı gibi niteliksel özelliklerin de bu oranı etkileyebileceği düşünülebilir. Muğla ve Hatay'ın aksine İstanbul'un daha bütünleşik bir kentsel yapıya sahip olması nedeniyle reelde birden fazla ilçenin alt merkez olması ve bunların eklemlenmesinden oluşan bütünleşik yapısı; kentsel yayılma kavramına örnek olarak verdiğimiz iki örnek şehir Muğla ve Hatay illerindeki ulaşım ihtiyaçlarının farklı olabileceğini karşımıza çıkarmaktadır. Merkez ilçelerde yaşayan nüfusun oranının düşük oluşu, 6360 sonrasında ortaya çıkan durumda büyükşehir belediyelerinin hizmet ulaştırması gereken nüfusun ne kadar arttığını ve bu artışa bağlı olarak büyükşehir belediyelerinin üzerindeki yüklerini ortaya koymaktadır. Bu anlamda Muğla, Hatay, Balıkesir ve Mardin 6360 sonrası nüfusu önemli oranda artan (yaklaşık olarak 5 ile 10 arasında) iller olarak gözükmektedir.

3.3.3 Yoğunluk Açısından Karşılaştırılması

5216 sayılı yasa ardından kentsel alan kavramı 50 kilometrelik yarıçapı da aşarak 6360 sayılı kanun ile il sınırlarına dayanmış, kent makraformu birbirinden bağımsız şekilde oluşan ve farklı politikalarla farklı biçimlerde değişen otuz büyükşehir belediyesinde farklı ölçeklere kaymıştır. Büyükşehir statülü illerin kentsel ve kırsal alan diye ayrılan sosyo-ekonomik dengeleri dışında ulaşım hizmetleri açısından sorumluluk alanlarına dâhil olan yeni alanlara hizmet götürmek zorunda kalan ilgili kurum ve kuruluşları farklı arayışlara itmiştir. Özellikle kırsal nüfusun yoğun olduğu

kentlerde kent merkezlerine oranla daha az nüfusun yaşadığı noktalara hizmet götürme ihtiyacına dönüşmüştür.

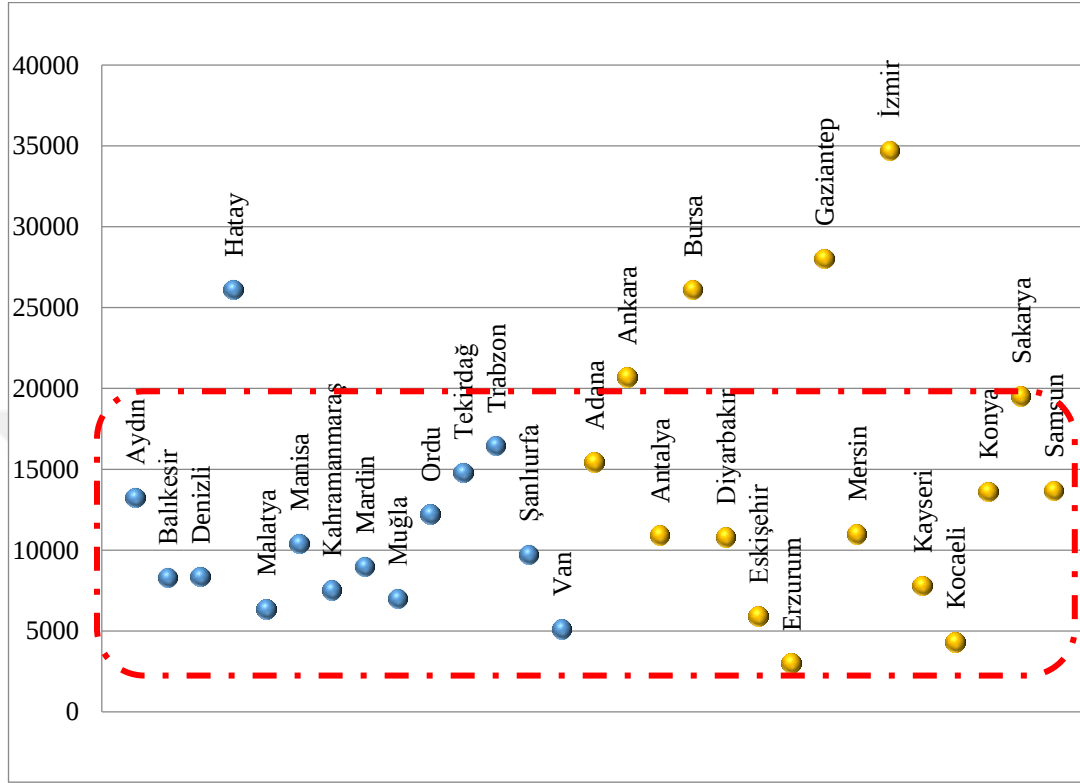
Özellikle İstanbul, Kocaeli, Ankara, İzmir gibi kentsel merkez ve etrafında yoğun şehirler ile Konya gibi yüzölçümü büyük şehirler ile Antalya, Muğla, Ordu, Trabzon gibi nüfusunun büyük bir oranı coğrafi sebeplerle kent merkezi dışındaki yerleşimlerde yaşayan şehirlere kıyasla büyük farklılıklar göstermektedir.



Şekil 3.13 6360 sayılı kanun ardından büyükşehirlerde yoğunluk kişi/km² (mavi renk yeni büyükşehir belediyelerini, sarı renk eski büyükşehir belediyelerini göstermektedir)

Şekil 3.13'e bakıldığında genel bir kabul ile 2016 yılı itibariyle büyükşehirlerde yaşayan kişi sayısının alana (yüzölçümü) bölümü ile ortaya çıkan genel değere bakıldığında mega kent İstanbul'un diğer tüm büyükşehirlerden farklı olduğu görülmektedir. Bu bağlamda İstanbul dışarıda bırakılarak diğer kentlere bakılacak olursa, Şekil 3.14'deki durum ortaya çıkmaktadır. Kilometrekareye düşen kişi sayısı hesabını gösteren bu tabloya bakıldığında Erzurum ve Kocaeli ilinde bu değer düşük olduğu gözlemlenmektedir. Bu bağlamda en büyük yüzölçüme sahip illerin sırasıyla Konya, Erzurum ve Ankara olduğu bilinmesine rağmen Ankara'nın daha

yoğun olması, nüfusun yüzölçümü açısından dağılımında başka kentsel parametrelerin de etkisi olduğunu göstermektedir.

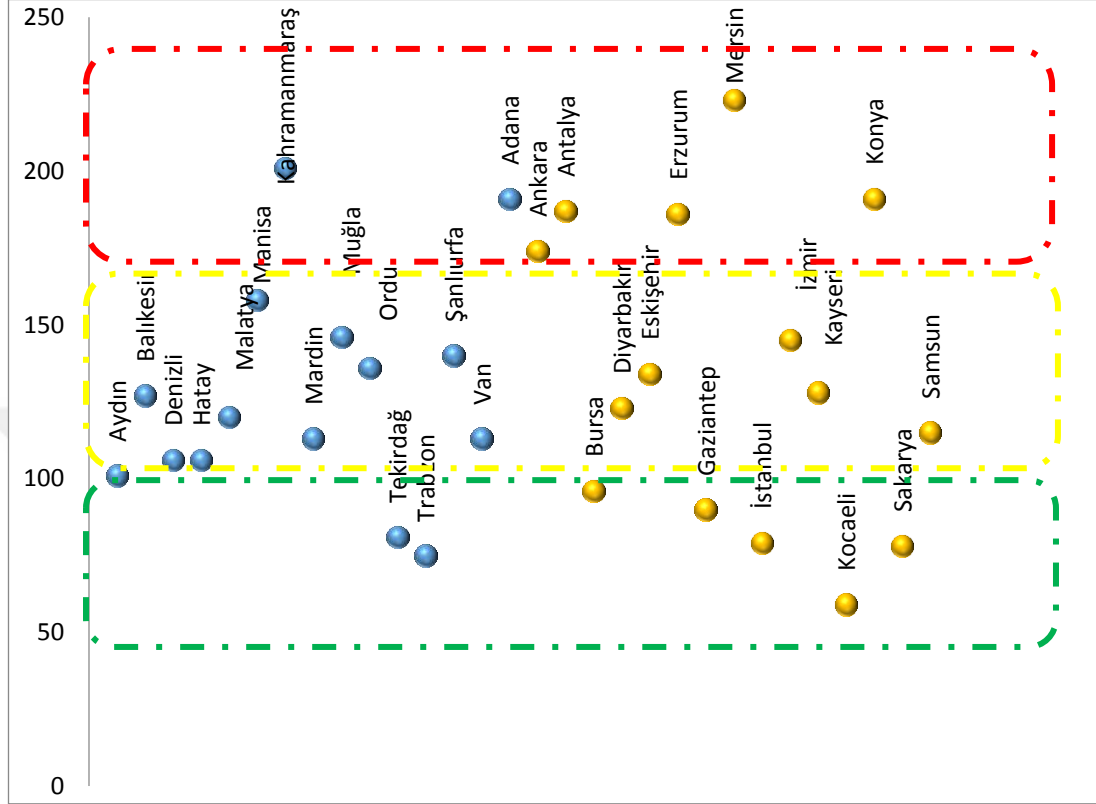


Şekil 3.14 6360 sayılı kanun ardından İstanbul dışındaki büyükşehirlerde yoğunluk kişi/km² (mavi renk yeni büyükşehir belediyelerini, sarı renk eski büyükşehir belediyelerini göstermektedir)

3.3.4 Uzaklık (Mesafe) Açısından Karşılaştırılması

Yüzölçümü ve yoğunluk kriterleri ardından ulaşım temelli yaklaşımın en fiziksel parametresi olan uzaklık (mesafe) ölçütü üzerinden bazı değerlendirmeler yapılmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda kentlerin ve aslında 6360 sayılı kanun ardından bu 30 büyükşehir belediyelerinde yaşayan kentlilerin yolculuk mesafeleri, bir başka ifadeyle büyükşehir belediyesine dahil olan yeni ilçelerin merkeze olan uzaklıkları üzerinden konu irdelenmiştir. Bu anlamda 30 adet ilde toplam 519 ilçenin kent merkezlerine olan uzaklıkları ölçülmüş, bu işlemde valilik konağının bulunduğu ilçeler merkez kabul edilerek, kent merkezi ile en yakın ilçeler, en uzak ilçeler ve ortalama uzaklık değerleri hesaplanmıştır. Ancak ortalama değerler üzerinden

gidildiğinde büyükşehir belediyesi olan illerin ilçe sayıları arasındaki farkın da önemli bir değişken olduğu saptanmıştır.



Şekil 3.15 6360 sonrası büyükşehir ilçelerinin il merkezlerine maksimum uzaklıkları (mavi renk yeni büyükşehir belediyelerini, sarı renk eski büyükşehir belediyelerini göstermektedir)

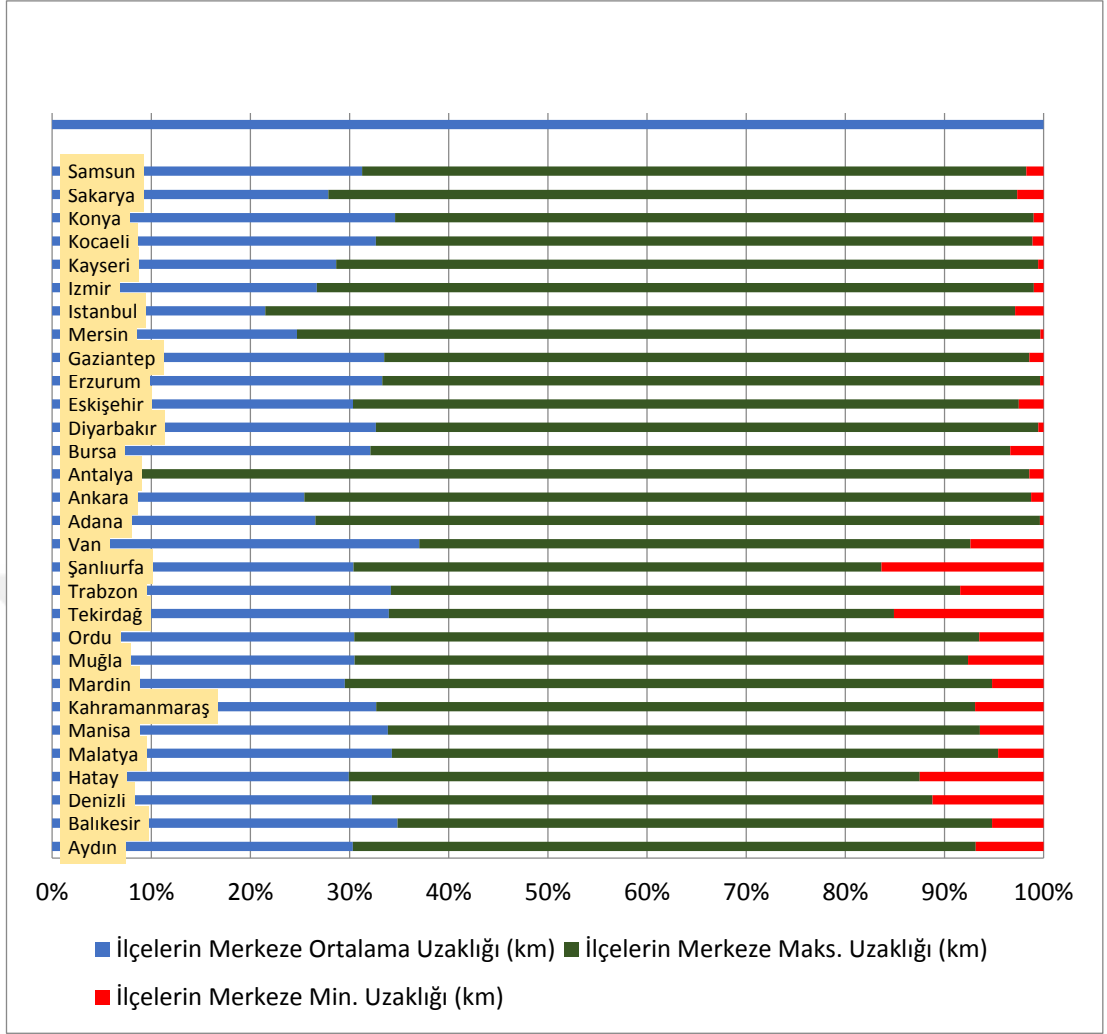
Şekil 3.15’de görüldüğü gibi kent merkezinin ilçelere maksimum uzaklıkları 100 km ve 160 km arasında birikmektedir. Tekirdağ, Kocaeli, Bursa, Antep ve Sakarya gibi illere bağlı ilçeler ise diğer illerdeki ilçelere oranla merkeze daha yakındır. Bu hem illerin kentsel makroformları ile ilgili çıkarımlara, ulaşım açısından ise kentsel alanda yolculuk süresi hakkında ipuçları verebilen bir değişkendir.



Şekil 3.16 6360 sayılı kanun sonrası büyükşehir ilçelerinin il merkezlerine ortalama uzaklıkları

İlçelerin merkeze uzaklıklarının ortalama değerlerine bakıldığında ise bu değerin 18 km ile 108 km arasında değiştiği ancak 40 km ile 80 km arasında yoğunlaştığı gözlemlenmiştir. Bu bağlamda Antalya, İstanbul, Kocaeli, Sakarya gibi kentlerin ortalama değerlerinin yoğun aralıktan da düşük seviyede olması ilçe sayıları ile ters orantılı olarak değiştiğini de ortaya koymaktadır. Bu nedenle standart sapma değerleri ile yorumlamak daha doğru olacaktır.

6360 sayılı kanun öncesinde büyükşehir olan illerde kent merkezine minimum uzaklıktaki ilçelerin mesafeleri birbirine benzer iken, yasa ile büyükşehir statüsü kazanan illerde kent merkezine en yakın ilçelerin mesafeleri farklılık göstermektedir. Şekil 3.16’da ortalama değer ile standart sapmanın birbirine zıt olduğu nokta Antalya olmakla birlikte bu farklılık toplam 19 ilçesinin 9 adedinin merkeze uzaklığının 100 km’nin üzerinde olması sebebiyle açıklanabilir.



Şekil 3.17 6360 sayılı kanun ardından büyükşehir ilçelerinin il merkezlerine uzaklık parametreleri oranları

Şekil 3.17’de özetlenen tablodan da anlaşılacağı üzere ilgili parametrelerinin oranlarının değişimi farklılıklar göstermektedir. Öyle ki hizmet edilen kişi sayısı ve bu nüfusun merkeze olan uzaklıkları bakımından yoğunluk değeri tek başına bir anlam ifade etmese dahi 30 adet büyükşehir statülü ilin alansal büyüklük ve hizmet yarıçapları ile ilişkili olarak ulaşım talebini değerlendirecek bazı çıkarımlar verebilmektedir.

3.4 Büyükşehir Belediyelerinin Ulaşım Parametreleri Açısından Değerlendirilmesi

Çalışma kapsamında incelenen 30 büyükşehir statülü ilde görece kıyaslanabilir ve araştırmacı tarafından temin edilebilen niceliksel değerler ile parametreler seçilmiş ve parametreler arasında benzerlikler ve/veya denklikler tespit edilmeye çalışılmıştır. Ancak şehirlerin dinamik kavramlar oluşu, coğrafyaları, gelişmişlik düzeyleri kentlilerin sosyo-ekonomik düzeyleri, yaş aralıkları, nüfusları, nüfus artış hızları ve doğum/ölüm oranları gibi birçok etken de bunlarla beraber değişmektedir. Bu bağlamda büyükşehir belediyelerinin ulaşım parametreleri açısından değerlendirilmesi hususunda; temel kabul yalnızca 6360 sayılı kanunun nüfus parametresi üzerinden bu kentleri ayınlıştırması ve bu kabulle ulaşım yaklaşımlarının kenti nasıl yorumlattığıdır.

Söz konusu tüm büyükşehirlerde yapılan incelemeler soncunda 6360 sayılı kanun benzer olmayan kentlere ve yönetimlerine aynı görev ve sorumlulukları yüklediği için benzer sorunları ortaya çıkarmış, ancak bu sorunların algılanışı ve kente etkisi yerele inen ölçekte farklılaşmıştır.

Parametreler değerlendirildiğinde nüfusu, ilçe sayısı ve yoğunluğu en yüksek olan il İstanbul iken, kent merkezine en uzak ilçesi olan il Antalya'dır (Antalya-Anamur arası 223 km'dir). Bunda Antalya'nın yüzölçümünün büyük olmasının önemli bir payı bulunmakla birlikte, Antalya ilçelerin merkeze uzaklıklarının ortalama değerinde ise 30 büyükşehir belediyesi arasında en küçük değere sahip olan ildir. Bu değer hesabında ilçe sayısının ortalamayı etkilemesi ve Antalya'nın birden fazla ilçesinin kent merkezine yakın çeperde yer seçmiş olması dolayısıyla kentin coğrafi olarak diğer illere oranlara daha kompakt oluşu şeklinde durum açıklanabilir. İşte tam da bu sebeplerle kentleri birkaç parametre ile açıklamak yetersiz kalmaktadır.

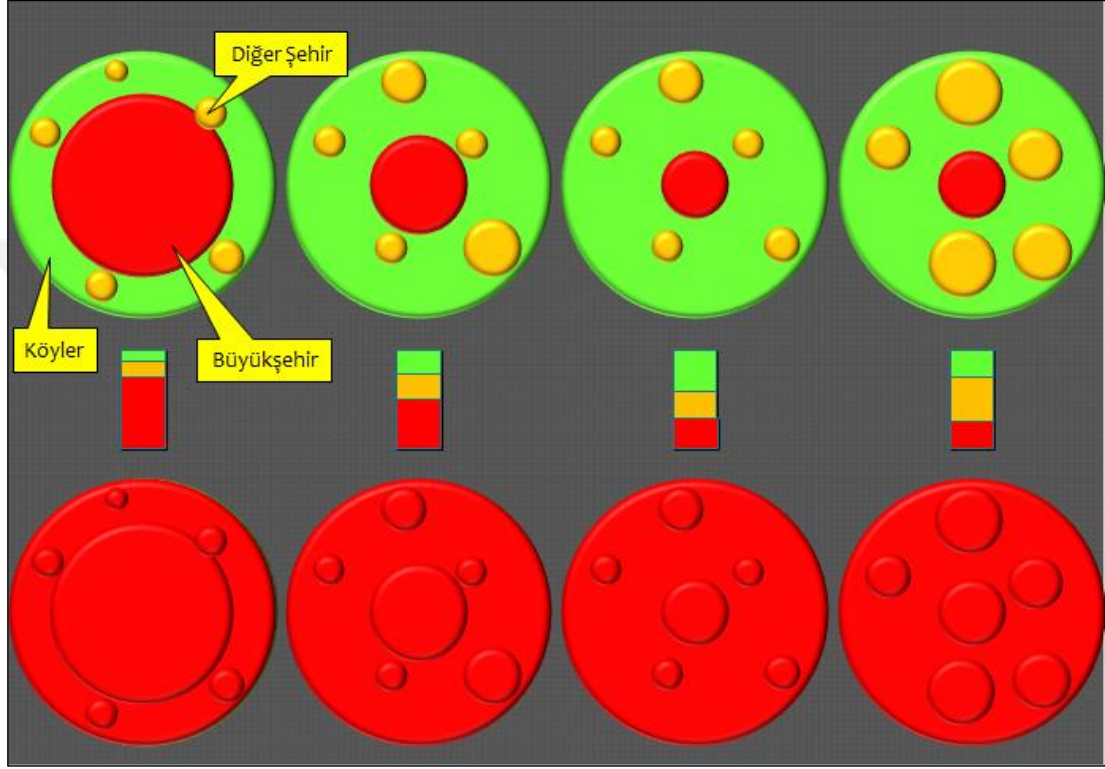
3.5 6360 Sayılı Kanun Sonrası Durumun Değerlendirilmesi

Yetki ve sorumluluk alanlarında yapılan tanımlara karşın kentin birbirine eklemlenen ve ana omurgasını oluşturarak günlük yaşama en çok dokunan kavramı olan ulaşım sistemlerini parçacıl politika, plan ve stratejilerle yönetmek, mekânsal sınırlardan öte idari sınırlarla yönetilmeye çalışılan kentlerde bir takım aksaklıkları da beraberinde getirmekte, yasa ve yönetmeliklerde yeterince detaylı tanımlanmayan konularda yorumlara dayalı iş ve işlemlere sebebiyet vermektedir.

Tüm yasal yükümlülüklerle karşın yetki ve sorumlulukları genel bir çıtada toplayan ve belli bir ölçüde somutlaştıran ulaşım ana planları ve bu planların nasıl hazırlanacağı hususundaki belirsizlikler büyükşehir belediyeleri açısından idari diğer kurum ve kuruluşlar açısından ise uygulamaya dönük yetki ve sorumlulukların eşgüdümü açısından sorunlar ortaya çıkarmaktadır.

Büyükşehir belediyelerinde ulaşım parametrelerinin belirlenmesi ve bu parametrelerin yorumlanması ardında karşımıza çıkan en açık tabloya göre kentlerin dinamikleri yasa koyucular tarafından analiz edilemeden zorunluluklara dönüşmüştür. Ulaşım hizmetlerine dair yasal süreçler, ulaşım sorunlarını yaşayanlar ve çözüm arayanların talep ve ihtiyaçlarına cevap veremez hale gelmiştir. Ulaşım kavramlarının öneminin günümüz Türkiye'sinde yeterince anlaşılamamasının en büyük sebebi ise siyasi politikaların yönlendirmekte olduğu bir kavram oluşudur. Ulaşım problemlerinin sosyolojik olarak kanayan bir yara haline gelmesinin en büyük nedenini de popülist politikalara malzeme oluşu olarak değerlendirebiliriz. Çünkü ulaşım kavramları ve ulaşım yatırımlarının birer oy politikası haline gelmesi de bu diyalektik ilişkinin bir parçasıdır. Özellikle 6360 sayılı yasa gibi kentsel yönetim anlayışındaki değişikliklere dair yasalar, yasa koyucular tarafından öznitelikleri tanımlanıp detaylandırılmadan ilgili kurum ve kuruluşlara görev olarak atfedilen çözümü oldukça zor problemlere doğru gidebilmektedir. Çalışma kapsamında elde edilen ve irdelenen parametrelerin tümünün nüfusa yani insana odaklı oluşu da bu çerçeveden okunabilir.

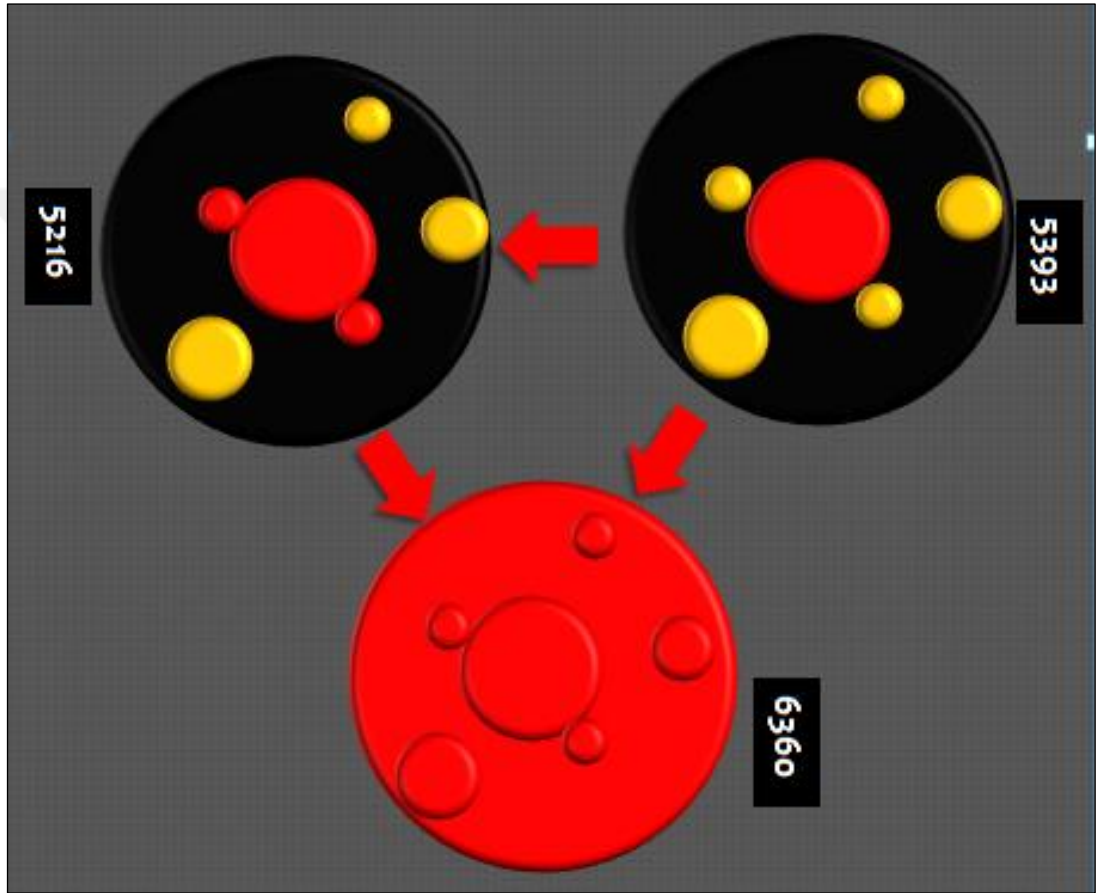
Genel kapsamda yapılan analizler değerlendirildiğinde; kentleri yukarıda belirlenen parametrelere oranla Sosyo-ekonomik ve mekânsal olarak kategorize etmek daha anlamlı olabilir. Dolayısıyla bu çalışma kendinden sonraki yapılacak çalışmalara dair ipuçları taşımakla birlikte bahsi geçen kategorilendirme şu şekilde olabilir;



Şekil 3.18 Kent makraformuna göre şehirler (MBB,2014b)

Şekil 3.18 de görüldüğü gibi şehirler gerek coğrafyaları gerekse diğer sosyo-ekonomik parametreler gereği mekâna farklı şekillerde dağılmıştır. Birinci kategoride büyük bir kent merkezi ve ona yakın diğer yerleşmeler ve köyler vardır. İkinci kategoride ise görece büyük bir kent merkezi etrafında büyüklük olarak ona yakın yerleşmelerin yer aldığı form ve üçüncü olarak da kent merkezi, yakın yerleşmeler ve köylerin mekânsal büyüklük açısından birbirine daha yakın olduğu ancak birbirinden uzaklaştığı form ve son olarak da kent merkezi küçük etrafındaki yerleşimlerin kendinden daha büyük olduğu kent formu gösterilmiştir.

Bu kentsel formlara bakıldığında ulaşım talepleri ve dolayısıyla ulaşım hizmetleri anlamında yolculuk süreleri, yolculuk uzunlukları, yolculuk taleplerinin ev-iş, ev-okul ve ev-diğer yolculukların dağılımında, yolculuk türlerindeki dağılımı ve tür seçimine kadar birçok ölçekte farklılaşması olasıdır. Ancak Türkiye’deki mevzuatın bakış açısından değerlendirildiğinde ise kentler 3 önemli belediye mevzuatı ile Şekil 3.19 da gösterildiği gibi kategorize edilmiştir.



Şekil 3.19 Mevzuatlara göre şehirlerin büyükşehir olma süreçleri

5393’de kent merkezlerini şehir olarak kabul eden yasa, 5216 sayılı yasa ile bir çap çizerek kent merkezi ve yakın çevresi olarak hizmet edilen seviyeye gelmiştir. 6360 sayılı kanun ile birdenbire il sınırlarına kadar uzanarak kırsal ve kenti hesaba katmadan şehir olarak tanımlamıştır. Oysaki şehir olarak tanımlanan sınırların içerisindeki yerleşimlerin ulaşım ihtiyaçları yönünden benzerlik gösterebilmesi için bu üç aşamada da arz, talep, coğrafya ve sosyo ekonomik yapı ile örgütlenme düzeylerinde de benzerlik göstermeleri gerekliliği göz ardı edilmiştir.

BÖLÜM DÖRT

6360 SAYILI KANUN ÖNCESİ VE SONRASINDA MUĞLA İLİ VE ULAŞIM

Muğla İli 6360 sayılı kanun çerçevesinde diğer büyükşehirlerle oranlara kırsal nüfusunun yüksek oluşu ve mekânsal ölçekte kentin birbirinden kopuk ilçe merkezleri ve bunlar arasındaki ilişkiler biçimi açısından sektörel yapısında tarım ve turizm temelli zıt sektörlerin etkisi ile gelişen bir yelpazede yer alması bakımından diğerlerinden farklıdır. Tam da bu sebeplerle 6360 sayılı kanun ardından içinde bulunduğu durum, kent merkezinden daha da büyük turizm temelli dört büyük ilçesinin mevsimsel ve anlık ulaşım ihtiyaçlarının bile sürekli değişmesi sebebiyle de ulaşım hizmetlerinin ulaştırılması ve planlaması açısından da diğer büyükşehirlerle oranla oldukça farklılık göstermektedir.

4.1 Muğla İli Genel Özellikleri

Muğla, topraklarının büyük kısmı Ege Bölgesi'nde, küçük bir kısmı Akdeniz Bölgesi'nde olan, her iki denize de kıyısı olan bir Güney Ege ilimizdir. Türkiye'nin güneybatı ucunda yer alan Muğla; kuzeyinde Aydın, kuzeydoğusunda Denizli ve Burdur, doğusunda Antalya ile komşu; güneyinde Akdeniz ve batısında ise Ege Denizi ile çevrilidir. Şekil 4.1'de gösterildiği gibi toplam uzunluğu 1.500 km'ye yaklaşan deniz kıyıları ile Muğla, Türkiye'nin en uzun sahil şeridine sahip ilidir.

Ulusal ölçekte önemli turizm rotalarına ev sahipliği yapan Muğla İli, Ege Bölgesinin önemli çekim merkezlerinden biridir. Bodrum, Marmaris, Fethiye, Datça gibi turizm ölçekli illerin hem yerli-yabancı turist çekmesi açısından hem de bu sektörde mevsimsel çalışanların yarattığı dönemsel değişiklikler kent hayatına etki etmektedir.



Şekil 4.1 Muğla ili konumu (Lafsozluk, 2016)

4.1.1 İdari Yapı ve Sınırlar

Muğla İl'ine Kuzeybatı (Aydın-Söke) yönünden D550, Kuzeyinden (Aydın-Çine) yönünden D525, Güneydoğusu (Antalya-Fethiye) yönünden D400 karayolları ile ulaşılmaktadır. Yatağan, Milas, Bodrum ve Ula İlçeleri D330; Merkez ve Kavaklıdere İlçeleri D550 ve Fethiye, Köyceğiz, Dalaman, Ortaca Marmaris ve Datça İlçeleri D400 karayolu güzergâhlarında yer almaktadır. Şekil 4.2'de yetki ve sorumluluğu Karayolları Genel Müdürlüğü'ne ait ve Muğla İlının ana akslarını içeren karayolları gösterilmektedir. İlin konumu gereği Dalaman çayının kuzeyinde kalan bölge Karayolları 2. Genel Müdürlüğü (İzmir) sorumluluğunda iken, çayın güneyi Karayolları 13. Bölge Müdürlüğü (Antalya) sorumluluğundadır.



Şekil 4.2 Karayolları Genel Müdürlüğü Muğla ili ana ulaşım bağlantıları (Karayolları Genel Müdürlüğü, 2016)

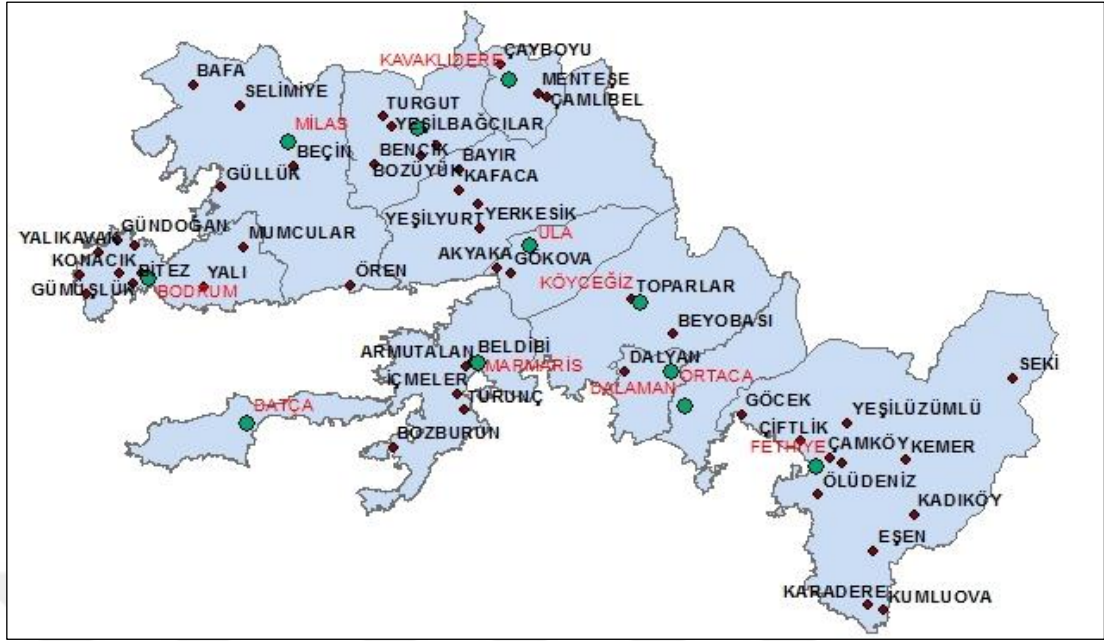
Muğla, 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun kapsamında 2014 yılının Mart ayında yapılan mahalli yerel seçimlerden itibaren mülki sınırları il sınırlarına dayandırılarak büyükşehir belediyesi statüsü kazanmıştır. İlgi yasanın 2. Maddesinin 22. bendinde belirtildiği üzere yönetim merkezi olarak “Muğla Belediyesinin mahalleleri merkez olmak üzere, Muğla Merkez ilçe sınırları içerisindeki köyler ile belediyelerden oluşan Mentеше ilçesi ve aynı adla belediye kurulmuştur” hükmü gereği merkez ilçesi tanımlanmıştır. Ayrıca aynı kanunun 23. bendi gereği “Kemer Belediyesi merkez olmak üzere, ekli (16) sayılı listede belirtilen köyler ve belediyelerden oluşan Seydikemer ilçesi ve aynı adla belediye kurulmuştur” ve buna ek olarak köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmış ve bu yerleşimler mahalleye dönüşmüştür (6360 Sayılı Kanun, 2012).

Büyükşehir statüsü kazanmadan önceki idari yapıya ilişkin yapılan araştırmalarda; 2012 yılında Dokuz Eylül Üniversitesi Mimarlık Fakültesi Şehir ve Bölge Planlama

öğrencileri tarafından yapılan stüdyo çalışmalarında Muğla iline bağlı ilçelerinin idari yapısı hakkında 6360 sayılı kanun öncesindeki idari yapılanma ve kentin yerel yönetim ağ şebekesi üzerinden ipuçları verebilen Tablo 4.1'i ortaya koyan bilgiler derlenerek düzenlenmiştir (Dokuz Eylül Üniversitesi, 2012). Büyükşehir statüsü kazanması ardından ise Tablo 4.1'de * işaretli olan ilçelere ek olarak Seydikemer ilçesi kurularak bu 13 ilçe belediyesi ve bir büyükşehir belediyesi ile kentliye hizmet verilmektedir.

Tablo 4.1: 2006 yılı Muğla ilçe ve belde belediyeleri

İlçe	Belde Belediyeleri	İlçe	Belde Belediyeleri	İlçe	Belde Belediyeleri	İlçe	Belde Belediyeleri
*Merkez (Muğla)	Bayır	*Dalaman	-----	*Kavaklıdere	Çamlıbel	*Milas	Bafa
	Kafaca	*Datça	-----		Çayboyu		Beçin
	Yerkesik	*Fethiye	Çamköy		Menteşe		Güllük
	Yeşilyurt		Çiftlik	*Köyceğiz	Beyobası		Ören
*Bodrum	Bitez		Eşen	*Marmaris	Toparlar	*Yatağan	Selimiye
	Göltürkbükü		Göcek		Armutalan		Bencik
	Gümüşlük		Kadıköy		Beldibi		Bozarmut
	Gündoğan		Karaçulha		Bozburun		Bozüyük
	Konacık		Karadere		İçmeler		Turgut
	Mumcular		Kemer		Turunç		Yeşilbağcılar
	Ortakent-Yahşi		Kumluova	*Ortaca	Dalyan	Toplam 12 İlçe 49 Belde Belediyesi	
	Turgutreis		Ölüdeniz	*Ula	Akyaka		
	Yalı		Seki		Gökova		
	Yalıkavak		Yeşilüzümlü				



Şekil 4.3 Muğla ili ilçe ve belde belediyeleri

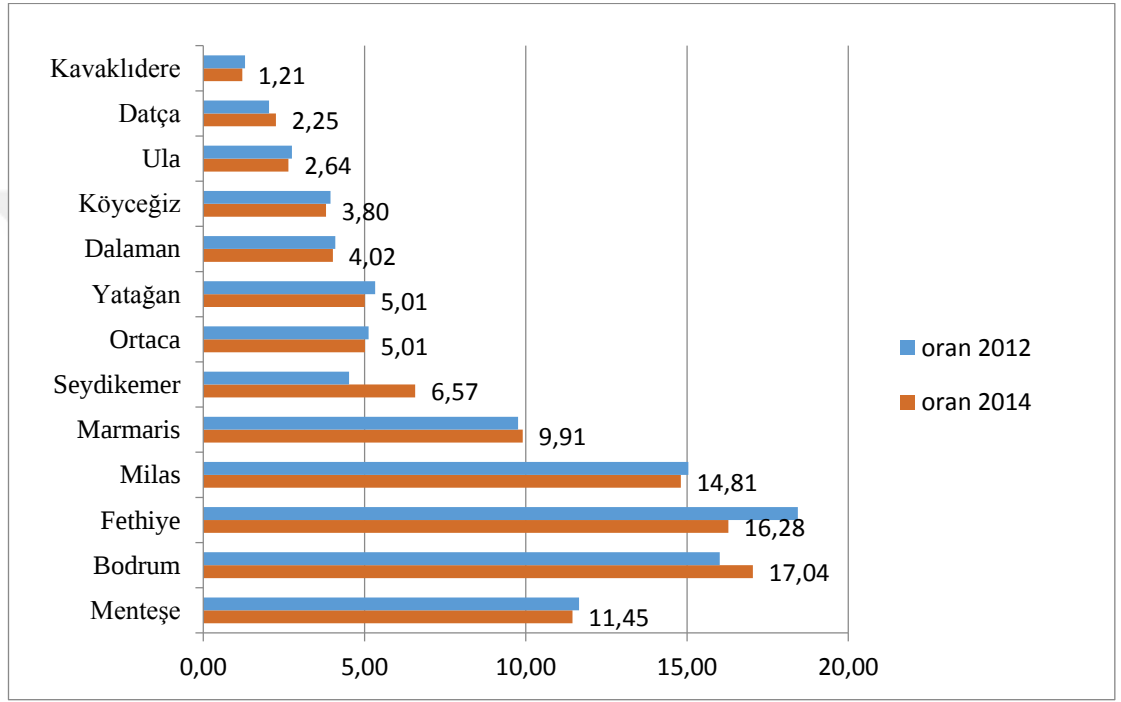
6360 sayılı kanun ardından Tablo 4.1’de gösterilen ve Şekil 4.3’de kırmızı ile işaretlenen toplam 12 ilçe ve siyah ile işaretli toplam 49 belde belediyesinin politika ve ilkeleri, bu politika ve ilkelerin ortaya çıkardığı sosyo-demeografik tablo, değişik dönemlerde uygulamaya konmuş farklı ölçekteki plan ve plan kararları neticesinde şekillenen yatay düzlemdeki kent ve kent fonksiyonları arasındaki eklemlenme ve/veya uyumsuzluklarla dolu çerçeve büyükşehir belediyelerine devir edilmiştir.

Muğla yerel yönetimlerinin internet sitesinde 2012 yılında alınan bir bilgiye göre; Muğla, 30 Ekim 1923’te Aydın İl’inden ayrılarak il olmuştur. Muğla Belediyesi ise 1871 yılında kurulmuştur. Muğla İli bünyesinde 12 ilçe, 49 belediye, 396 köyü bulunmaktadır. Muğla İl’inin en büyük ilçesi 3.059 km² ile Fethiye’dir.

Ancak 2014 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı kanun ardından kurulan Seydikemer ilçesi ile birlikte Muğla 13 ilçeye sahip bir kent olmuştur. Şekil 4.3’de olduğu gibi Muğla ili ve 13 ilçesi saat yönünün tersine Kavaklıdere, Yatağan, Milas, Bodrum, Datça, Marmaris, Köyceğiz, Dalyan, Ortaca, Dalaman, Fethiye, Seydikemer, Ula ve Menteşe şeklinde sıralanabilir

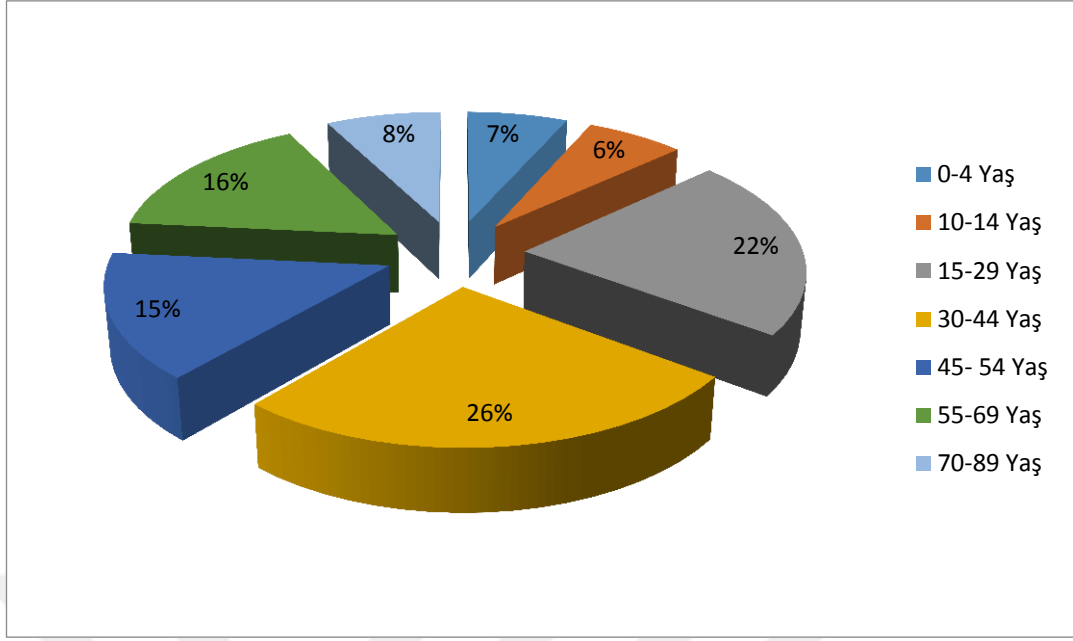
4.1.2 Nüfus Özellikleri ve Sosyo Ekonomik Yapı

Muğla 2014 Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi sonuçlarına göre 894.509 kişidir. Bu nüfusun %17.04'ü Bodrum, %16.28'i Fethiye'de, %14.81'i de Milas ilçelerinde olmakla birlikte 6360 sayılı yasa ile Muğla ilinin kent merkezi olarak bilinen Menteşe ilçesi nüfusun %11.45'i ile nüfus açısından 4.büyük ilçesidir.



Şekil 4.4 2012 ve 2014 yılları Muğla ili ilçeleri itibarıyla nüfus (ilçe nüfusu/toplam)

Şekil 4.4'de gösterildiği üzere 2012 yılında 6360 sayılı kanunun yürürlüğe girmesi ardından Fethiye, Yatağan ve Kavaklıdere ilçe nüfusları azalmış Seydikemer ve Bodrum ilçelerinde ise nüfus diğer ilçelere oranla daha çok artmıştır. 6360 sayılı kanun ile Fethiye ilçesinden ayrılarak yeni ilçe olan Seydikemer için bu artışın gözlemlenmesi olasıdır.



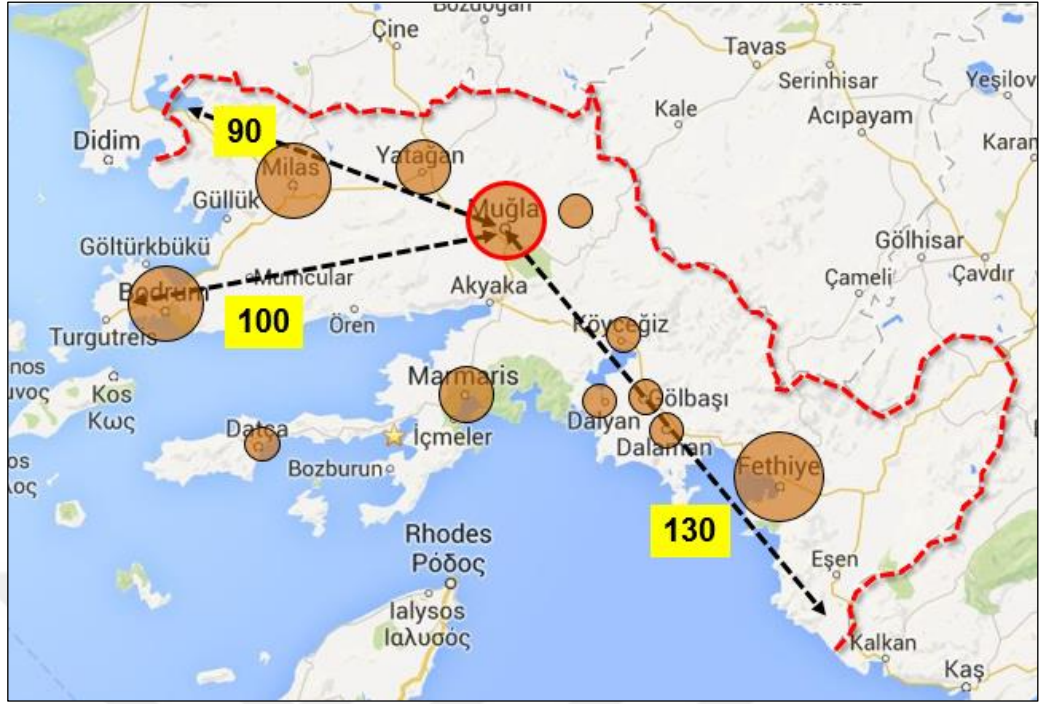
Şekil 4.5 2015 yılı yaş aralıkları itibariyle Muğla ili nüfus dağılımı

Muğla İli yaş aralıklarına itibariyle nüfus dağılımlarına bakıldığında ise nüfusun %22'si 15-29, %26 'sı 30-44 yaş aralığındadır. Nüfusun büyük bir bölümü genç ve orta yaşlı nüfustan oluşmaktadır.

4.1.3 Ulaşım Özellikleri

Muğla ili ve ilçelerine erişimde en yaygın ulaşım türü karayoludur. İl, ilk üç büyükşehirden; Ankara'ya 622 km, İstanbul'a 780 km, İzmir'e 225 km mesafede iken, komşu illeri olan Aydın'a 99 km, Denizli'ye 145 km Antalya'ya 313 km mesafede yer almaktadır.

Menteşe merkezinden en uzak noktası kuş uçuşu 130 km diğer bir noktaları da Şekil 4.6'da olduğu gibi yaklaşık 100 ve 90 km uzaklıkta yer almaktadır. Muğla ilçelerinin kent merkezine olan uzaklıkları da Tablo 4.2'de de olduğu gibidir.



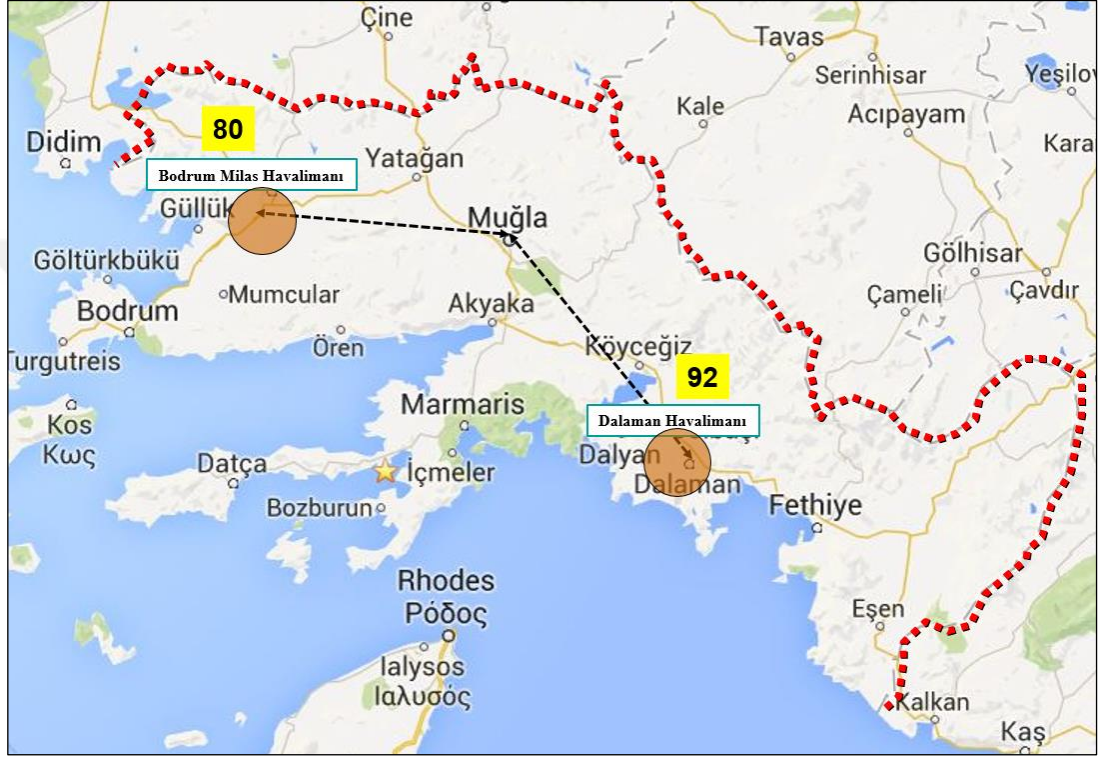
Şekil 4.6 Muğla ili ilçelerinin mekânsal konumları

Muğla'ya havayolu ulaşımı, Milas-Bodrum ve Dalaman havalimanlarından sağlanmaktadır. Bu havalimanları kentin mekânsal olarak iki önemli aksında yer almakla birlikte Şekil 4.7'de olduğu gibi Milas-Bodrum havalimanı ilin kuzeybatısında yönetim merkezine 80 km. güneydoğusunda bulunan Dalaman havalimanı ise il merkezine 92 km. uzaklıktadır.

Tablo 4.2: Muğla ili ilçelerin kent merkezine uzaklıkları (km)

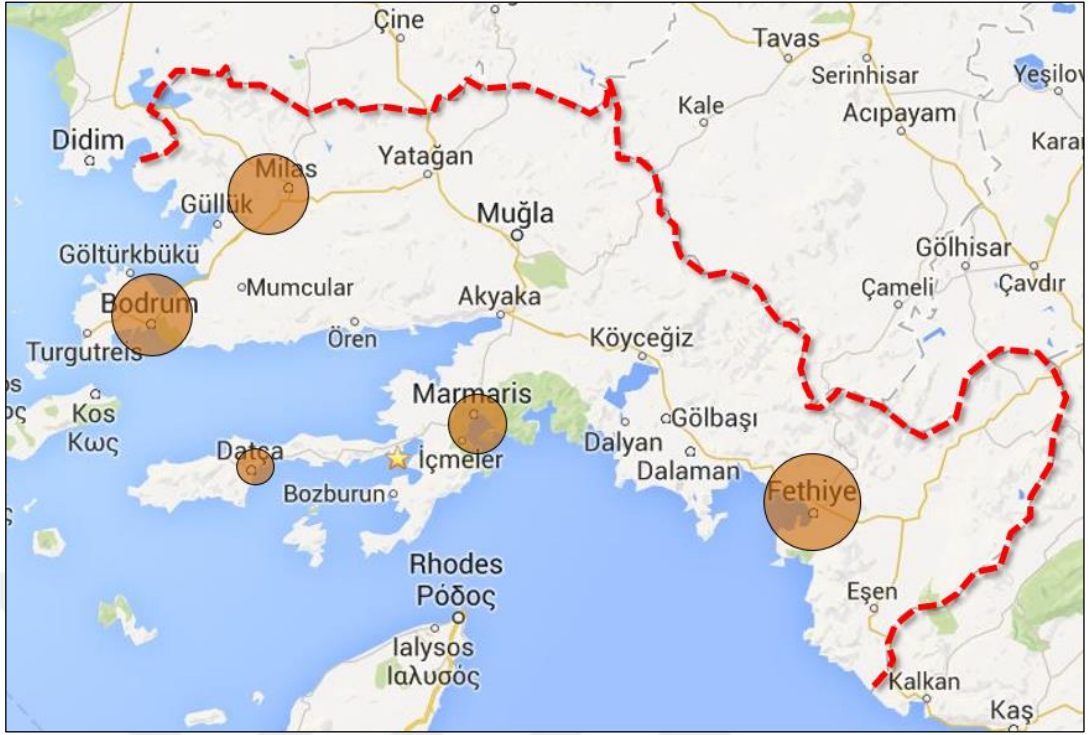
İlçeler	Mesafe (Km)
Menteşe	0
Ula	18
Yatağan	28
Marmaris	52
Kavaklıdere	53
Köyceğiz	58
Milas	63
Ortaca	76
Dalaman	86
Bodrum	111
Datça	121
Fethiye	124
Seydikemer	146

Muğla'ya havayolu ulaşımı, Milas-Bodrum ve Dalaman havalimanlarından sağlanmaktadır. Bu havalimanları kentin mekânsal olarak iki önemli aksında yer almakla birlikte Şekil 4.7'de olduğu gibi Milas-Bodrum havalimanı ilin kuzeybatısında yönetim merkezine 80 km. güneydoğusunda bulunan Dalaman havalimanı ise il merkezine 92 km. uzaklıktadır.



Şekil 4.7 Muğla ili havalimanları

Deniz yolu ulaşımında Bodrum, Fethiye, Marmaris, Datça ve Milas-Güllük Limanları ve yolcu iskeleleri ile bu ilçelerde bulunan Deniz Ticaret Odasına bağlı yaklaşık kapasitesi toplam 7 bin yat olan 14 adet yat limanlarından sağlanabilmektedir. Deniz yolu ile şehirlerarası yolcu taşımacılığının çok yaygın olmasa da Datça-Bodrum Körmen Feribot hattı üzerinden yapılmaktadır.



Şekil 4.8 Muğla ili yolcu iskeleleri ve limanları

Bu hat; Bodrum ile Datça arasında mevcut 230 km’lik karayolunun oldukça virajlı olması ve karayolu seyahat süresinin yaklaşık 4-4,5 saat sürmesi nedeniyle, özellikle deniz turizminin yoğun olduğu Mayıs - Ekim ayları arasında ortaya çıkan talebe bağlı olarak oluşmuş ve talep uzunca bir süre özel sektöre daha sonra da büyükşehir belediyesi tarafından feribotlar ile karşılandığı bir denizyolu hattıdır.

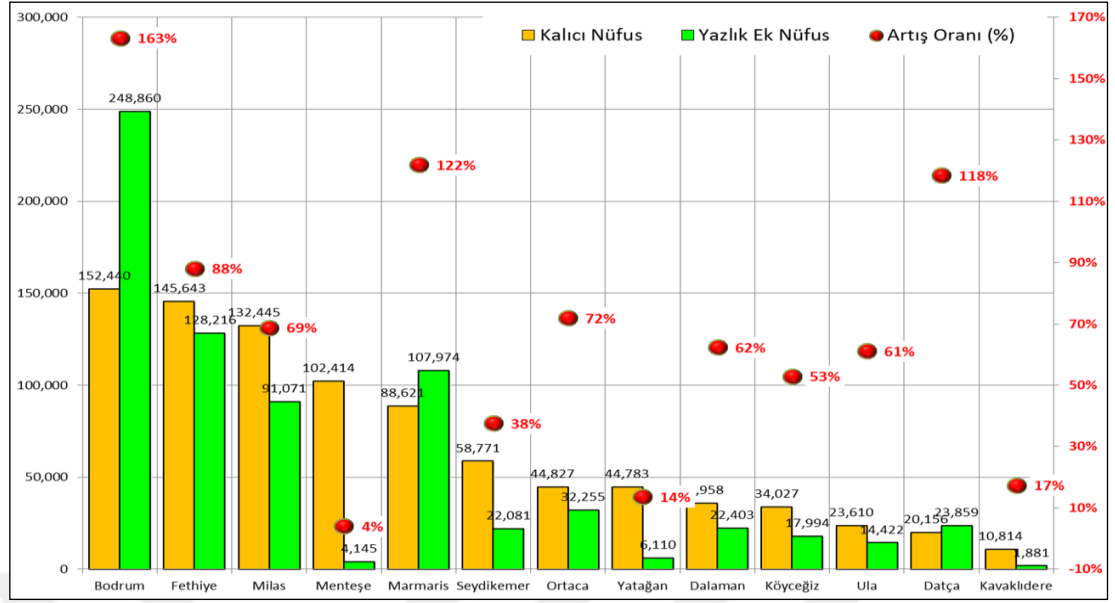
Bunların dışında oldukça uzun bir kıyı hattına sahip olan Muğla İli yat limanları ve iskeleler bakımından oldukça zengindir ve turizm amaçlı yolculukların bu altyapılarla giderilmesi söz konusudur. Ayrıca Milas il sınırları içerisindeki Güllük Limanından yük ve yolcu taşımacılığı yapılmakla birlikte, Muğla İlinde demir yolu taşımacılığı yapılması konusunda özellikle üst ölçekli plan kararlarında öneri mevcut olsa da bu konuda günümüze kadar herhangi bir fiziksel girişim yoktur. Mevcut ulaşım alışkanlıklarına bakıldığında mevcut günlük yolculuk değerleri açısından raylı sistem projeleri için yeterli rakamlara ulaşamamasının yanı sıra doğal eşikler nedeniyle zaten yüksek ilk yatırım maliyeti olan projelerin maliyetlerinin kat ve kat artması da bu öngörünün hayat bulmasını geri plana atmıştır.

Ancak 2016 yılı sonunda Ören limanına Yat Limanı ve Çekek Yeri Kompleksi yapılarak deniz ticaretinin hızlandırılması için yeni bir proje başlatılmıştır. Bu şekilde bölgeye ait gelişme stratejilerinin bölgedeki kışkırtılmış talebi artıracacağı düşünülürse, raylı sistem yatırımlarının merkezi yönetim tarafından finanse edilerek, fizibilitesinin artırılması için değişik politikalarla teşvik edilmesi mümkündür.

Şekil 4.10'da da görüldüğü gibi, mevsimlik değişikliklerin yanında özel gün ve haftalar ile tatil zamanlarında ulaşım talebinin karşılanmasında da aynı problemler ivmesel olarak daha yoğun ortaya çıkmakta, bu husus Şekil 4.9'da olduğu gibi ilgi tarihlerin haberlerinde de gözlemlenebilmektedir.



Şekil 4.9 Muğla ili özel günlerde trafik sorunları (Adanyegazete.com, 2016)



Şekil 4.10 Muğla ili ilçeleri itibariyle mevsimlik nüfus artışları ve oranları

Öte yandan kırsal nüfusu ya da başka bir deyimle tarım sektörü yoğun olan yeni mahalleri ve bu mahallelerde gerek yolculuk amaçları gerek yolculuk süreleri ve ulaşım modu seçimleri ile kent merkezinden farklı ulaşım özellikleri gösteren yerleşimlerin de bu standart çerçevesinde değerlendirilmek zorunda kalması, devletin kamusal fayda stratejilerine özellikle maliyetler açısından büyük yük getirmektedir.

Muğla'da 6360 öncesi toplam 61 belediyenin vizyonu kapsamındaki politika ve ilkeler ile yapılan düzenlemeler farklılıklar göstermiş, ulaşım alışkanlıkları, ulaşım altyapıları hatta ve hatta imar mevzuatı açısından yetkilerin de bölünmüş olmasının bir sonucu olarak, genel planlama paradigmaları eleştirilerinden biri olarak kapsamlı planlara zıt bir pratikle uyumsuz ulaşım şebekeleri ortaya çıkmıştır.

Bu kapsamda Muğla Büyükşehir Belediyesi tarafından hazırlanan Muğla Ulaşım Ana Planının ilk aşaması olan Acil Eylem Planı (MUAPAEPR) kapsamında hazırlanan Acil Eylem Planı aşamasında bazı veriler için sınıflandırmaya ihtiyaç duyulması kaçınılmaz olmuştur (Muğla Büyükşehir Belediyesi [MBB], 2014a).

İlgi raporda, Muğla'nın on üç ilçesindeki veri toplama işlemleri ardından yapılan sınıflandırmaya göre Muğla ili ulaşım talepleri ve özellikle toplu taşıma hatları;

başlangıç ve bitiş noktasındaki yerleşimin kentsel ya da kırsal özelliğine, çevresi ile olan ilişkisine ve ölçeğine göre sınıflandırılmıştır.

Bu sınıflandırma;

1. Kent İçi Hat (kent merkezi ile bütünleşik olan bağlantı; üniversite, uydu kent)
2. İlçe – Çevresi Arası Hat (merkez ile ilişkili olan bağlantı)
3. İlçe – Kırsal Arası Hat (Merkez ve kırsal yerleşim arasındaki bağlantı)
4. İlçe – İlçe Arası Hat (İki ilçe arasındaki bağlantı)
5. Kırsal – Kırsal Arası Hat (iki kırsal yerleşim arasındaki bağlantı)
6. İlçe – İl Dışı Arası Hat (ilçenin il dışı etki alanındaki yerleşimler) şeklinde yapılmıştır (MBB, 2014a).

6360 sayılı yasa öncesi literatürdeki kapsama göre Muğla’da ulaşım hizmetleri ara toplu taşıma hizmeti olan minibüsler ile sağlanmaktaydı. 61 belediyenin farklı kanunların kapsamına giren ulaşım ile ilgili konulardaki yetkisi ve dağıttığı haklara bir de Bakanlık tarafından verilen haklar eklenmiş, çeşitli yetki belgeleri ile hizmet veren bireysel işleticiler ve farklı niteliksel özelliklere sahip ulaşım modları entegre olmayan bir biçimde hizmet vermektedir.

Özellikle toplu taşıma hizmetleri konusunda il ve ilçe trafik komisyon kararlarına bakıldığında, aynı güzergâhta yolcu taşımacılığı yapan farklı minibüs kooperatiflerinin bölgesi dışında yolcu almayacağı hususunda verilen kararlar neticesinde bir bölgeden farklı bir bölgeye gidecek bir ailenin aynı araçla seyahat etmesine fırsat vermemekle birlikte, önünden geçen bir toplu taşıma aracının yolcuyu almaması gibi durumlara sebep olmuş, vatandaş odağa almayan yalnızca işleticilerin rekabetlerini düzenlemeye dönük sistemleri ortaya çıkarmıştır.

Muğla ilinde 6360 sayılı kanun öncesinde toplam 119 kooperatif ile 2926 araçlık minibüs filosu ile ara toplu taşıma hizmeti verilmekteydi. Bu özel işleticiler, farklı nitelikli işletme özelliklerine sahip, her ilçede hatta her belde belediyesinde farklı zamanlarda alınan ancak İl trafik komisyonlarınca onaylanan güzergâh izinlerine müteakip hizmet vermektedirler. Tablo 8’de olduğu gibi sırasıyla Bodrum, Milas,

Marmaris, Menteşe ve Fethiye ilçelerinde ağırlıklı olarak kooperatifler yoğunlaşmakla birlikte araç sayısı bakımından Bodrum, Milas, Marmaris ve Fethiye ilçeleri önde gelmektedir.

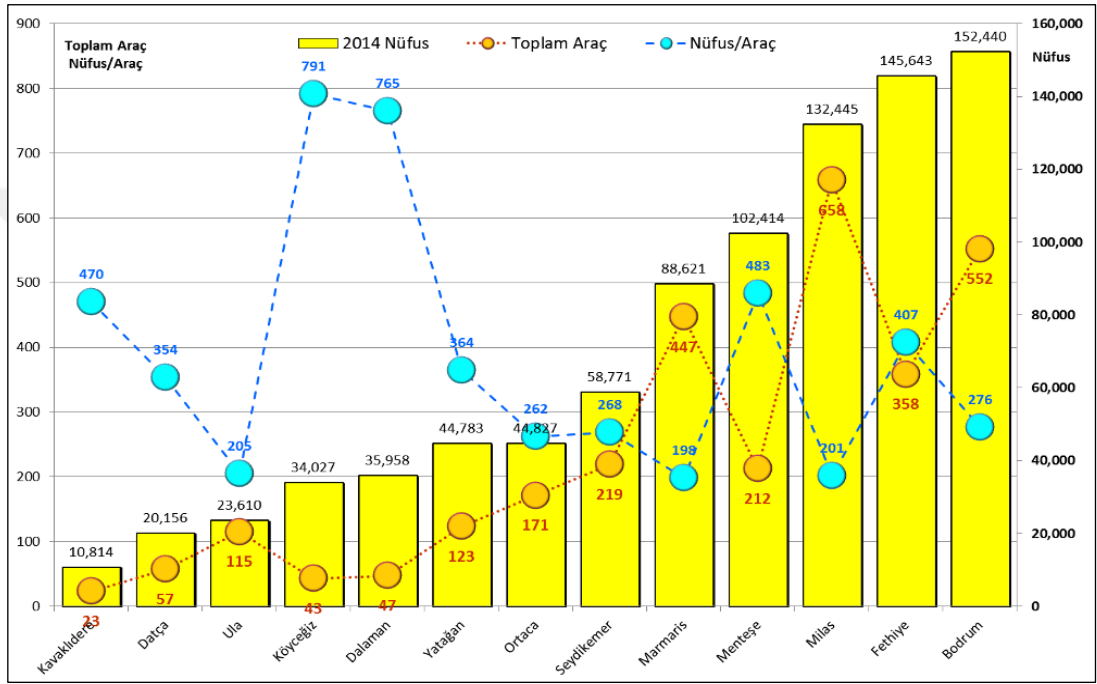
Tablo 4.3 6360 sayılı kanun öncesinde Muğla'da ara toplu taşıma hizmetleri

İlçe	Kooperatif Sayısı	Araç Sayısı
Kavaklıdere	1	20
Köyceğiz	1	45
Dalaman	1	54
Dağça	5	57
Yatağan	1	125
Ortaca	3	130
Ula	5	144
Seydikemer	6	223
Menteşe	17	238
Fethiye	11	377
Marmaris	18	415
Milas	24	533
Bodrum	26	565
Toplam	119	2926

Bu bakımdan Muğla ilindeki bireysel taşıyıcılar özelinde her ne kadar örgütlenme bulunsun da, yerelde alınan kararlar, bir takım koordinasyon sorunlarını da beraberinde getirmiştir. Sosyo-ekonomik açıdan birbirine bağımlı ilçelerin, ilçeler arası yolcu taşımacılığı yapan kooperatifleri; karşılıklı sefer düzenleme hususunda bir takım anlaşmazlıklar yaşamış bunun yanında aynı dernek/oda altında toplanan ancak Muğla'nın topografyası nedeniyle aynı güzergâhları kullanmak zorunda olan kooperatifler arasında da yolcu indirme-bindirme problemlerini ortaya çıkarmış ve bu gibi birçok probleme çözüm oluşturmak için il ve ilçe trafik komisyon kararları alınmıştır. Ancak bu kararlar işletici sorunlarına çözüm olurken taraflar arasındaki ortak payda olan yolcuların hak ve istekleri göz ardı edilmiş, toplu ulaşım standartlarında hizmeti olmayan Muğla ilindeki ulaşım talebi yalnızca bireysel işleticilerin tekelinde sürdürülmüştür.

Ticari taksiler için de bu örneğe benzer bir tablo çizilebilir. Farklı bölgeler arasında art arda yapılacak yolculuklarda örneğin ev- hastane, hastane-ev yolculuğunda aynı taksi ile yolculuk etme imkânı mevcut değildir.

Öte yandan sektörel bazda taşımacılık faaliyetleri de tarımsal ürün taşımacılığı ve turizm sektörü için özel oluşmuş VIP taşımacılık gibi farklı taşıma türlerine rastlamak da mümkündür. Kentleşme pratiğinde günlük yolculukları kolaylaştıran ancak yasal statüde bazı problemlere de yol açan bu sistemler, geçimini ara toplu taşıma faaliyetleri olan minibüs, servis ve taksi işletmesinden sağlayan vatandaşların hizmet verdiği yelpazenin bir kısmını bölmektedir.



Şekil 4.11 Muğla ili ilçeler itibariyle aratoplu taşıma sistemi araç sayıları ve yoğunlukları

Şekil 4.11' e bakıldığında; hizmet veren minibüs filoları, yerleşimlerin nüfusları ile birlikte değerlendirildiğinde; araç başına en az nüfusun düştüğü, diğer bir deyişle nüfusa göre en fazla aracın Marmaris (198), Milas (201) ve Ula (205), gibi yerleşimlerde olduğu, nüfusa göre en az aracın ise Köyceğiz (791), Dalaman (765), Menteşe (483) ve Kavaklıdere (470) olduğu ortaya çıkmaktadır. Buradan hareketle Bodrum, Marmaris ve Milas gibi yerleşmelerde taşımacılığın bir meslek olarak görüldüğü söylenebilir. Öte yandan Bakanlık tarafından verilen yetki belgeleri (tahdit, D4, D2 vb.) minibüs taşımacılığını babadan oğula geçen bir mirasa dönüştürmüştür. Bu kapsamda yetki karmaşası ve geçmişte kurumlarca verilen kararların yeni politikalar ve ilkeleri uygulama aşamasında birer baskı unsuru oluşturmaktadır.

Büyükşehir Belediyelerine verilen yetkilerin sadece denetleyici ve düzenleyici oluşu, yasalara ve standartlara uymayan taşımacılık faaliyetlerini cezalandırma hususunda farklı kurum ve kuruluşlara verilen yetkiler ve koordinasyon problemleri de bu tarz sorunlara çözüm bulunabilmesini ya da caydırıcı koşullar yatırılmasını engellemektedir.

4.1.4 Üst Ölçekli ve Nazım Plan Kararları

Muğla İli Büyükşehir olmadan önce hazırlıklarına başlanan ancak yetki devri nedeniyle 2016 yılında Muğla Büyükşehir belediyesi tarafından onaylanan eski adıyla 1/25.000 Ölçekli Çevre Düzeni Planı Plan Açıklama Raporu içerisinde “Muğla, Türkiye’nin turizm sektörü kimliği ön planda olan en önemli illerinden Antalya; tarım ve turizm sektörü kimliği ön planda olan Aydın ve sanayi sektörü açısından önde gelen illerinden biri olan Denizli ile komşudur” diyerek açıklanmış ve ilin stratejik konumunun önemi dikkat çekilmiştir (Muğla 1/25.000 Ölçekli Çevre Düzeni Raporu [MÇDR], 2013).

Muğla, Aydın ve Denizli illeri ile birlikte Türkiye İstatistiki Bölgeleri içerisinde TR32 Bölgesi’nde kalmaktadır. Hem ulusal hem de uluslararası düzeyde turizm sektörünün ön planda olmakla birlikte, mevcut üç adet termik santral ile enerji sektörü açısından stratejik bir konumdadır. Ayrıca, tarım sektörü geçim kaynağı olarak dikkat çekmektedir. Özellikle, zeytincilik ve narenciye yetiştiriciliği ile balıkçılık ve seracılık da önemli tarımsal faaliyetleridir (MÇDR, 2013, s 1).

Muğla’nın yaklaşık %20’si, yer yer birbirleriyle örtüşen sit, özel çevre koruma alanı ve turizm alanı özel çevre koruma bölgesi gibi özel nitelikli alanlar içerisinde kalmaktadır. Muğla, pek çok medeniyetin hüküm sürdüğü bir bölgede yer alması nedeni ile zengin bir tarihsel çevreye; coğrafi ve ekolojik yapı özellikleri nedeni ile de zengin bir doğal yapıya sahiptir. Buna bağlı olarak, “ilin yaklaşık %14’ü kentsel, arkeolojik ve doğal sit alanlarından oluşmaktadır” (MÇDR, 2013, s.3).

Muğla’da, Gökova, Datça-Bozburun, Köyceğiz-Dalyan, Fethiye-Göcek ve Patara’nın bir kısmı olmak üzere beş adet özel çevre koruma bölgesi bulunmaktadır. “Milas ilçesinin batı sahillerinden başlayıp, Antalya il sınırına kadar olan sahil bandının önemli bir kısmında yer alan bu alanlar, ilin yaklaşık olarak %14’ünü oluşturmaktadır. Muğla ili sınırları içinde, bir adet kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgesi ile on sekiz adet turizm merkezi bulunmaktadır. Bu alanlar, ilin yaklaşık %5’ini oluşturmaktadır” (MÇDR, 2013, s.4).

1/25.000 ölçekli planın nüfus projeksiyonlarında 2025 yılında Muğla il bütünü için sürekli ikamet eden nüfus (kış nüfusu) 1.097.000 kişi olarak kabul etmiş ve Menteşe ilçesi nüfusu, Muğla Büyükşehir’in yönetim merkezi olması gerekçesiyle bir miktar artırılarak Tablo:4.1’de yer aldığı gibi kabul edilmiştir.

Tablo 4.4 1/25.000 ölçekli çevre düzeni planı sürekli ikamet eden nüfus, nüfus projeksiyonları ortalamaları ve 2025 yılı nüfus kabulü (MÇDR, 2013, s. 55).

İlçeler	2012 Nüfus (TÜİK)	2025 Projeksiyon	2025 Nüfus Kabulü
Menteşe (Muğla Merkez)	99.158	119.314	130.000
Bodrum	136.317	214.285	215.000
Dalaman	34.839	39.493	40.000
Datça	17.357	22.350	23.000
Fethiye	156.937	210.550	210.000
Kavaklıdere	11.008	10.622	11.000
Köyceğiz	33.570	38.517	39.000
Marmaris	83.081	121.488	122.000
Milas	128.006	147.099	148.000
Ortaca	43.633	53.904	54.000
Seydikemer	38.482	31.462	32.000
Ula	23.410	25.490	26.000
Yatağan	45.347	46.956	47.000
Muğla İl Toplamı	851.145	1.081.530	1.097.000

Aydın, Muğla ve Denizli illerini kapsayan “Güney Ege Kalkınma Ajansı TR32 Düzey 2 Bölgesi 2010-2013 Bölge Planı” gelişim senaryolarında, Muğla turizm; Aydın tarım ve Denizli ise, sanayi sektörü kimliği ön planda olacak iller olarak öngörülmektedir. Bu bağlamda genel politika olarak tarımsal faaliyetler yanında,

Seydikemer kış sporları turizminin; Milas ve Datça agro turizmin; Bodrum, Marmaris, Fethiye, Datça ve Dalaman yat turizminin destekleneceği ilçeler olarak belirlenmiştir. Ayrıca özellikle turizm sektörü için desteklenecek ilçelerde ulaşım faaliyetleri için; bölgenin lojistik altyapısının, ticaret ve turizm sektörlerinin ulaşım olanaklarının geliştirilmesi öngörülmektedir (Güney Ege Kalkınma Ajansı [GEKA] TR32 Raporu, 2012).

Bir diğer üst ölçekli plan ise 05.07.2011 tarihinde Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından onaylanan Aydın-Muğla-Denizli Planlama Bölgesi 1/100.000 Ölçekli Çevre Düzeni Planı'dır. Bu planda da GEKA gelişim stratejilerine paralel stratejiler önerilmektedir.

Mülga Devlet Planlama Teşkilatı günümüzün Kalkınma Bakanlığı'nın 1982'de yayınlanmış olduğu "Türkiye'de Yerleşme Merkezlerinin Kademelenmesi" araştırmasında olduğu gibi "uluslararası, ulusal ve bölgesel çekim merkezleri" olarak üç ayrı düzeyde değerlendirilebilecek bir kademelenmeden söz edilebilir. Bu bağlamda yapılan çalışmayı özetler tablo Tablo 4.5 gibidir;

Tablo 4.5 Kademelenme düzeyleri kriterleri ve dereceleri (Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı,1982)

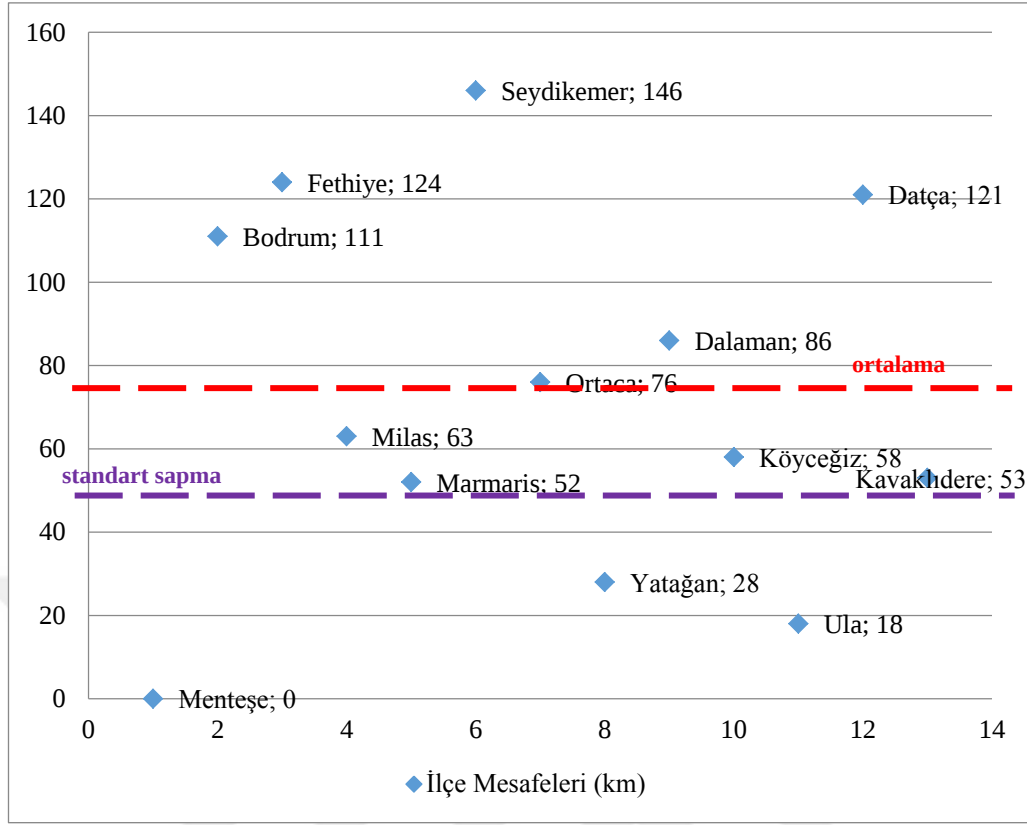
Kademelenme Düzeyi	Derecesi		
	1. Kademe	2. Kademe	3. Kademe
Uluslararası Düzey (Kriter: Turizm)	Bodrum, Marmaris, Fethiye, Dalaman, Milas, Menteşe	Datça, Ortaca, Yatağan	Ula, Seydikemer, Köyceğiz, Kavaklıdere
Ulusal Düzey (Kriter: Turizm+ Ulusal Boyutta Mal Hizmet Üretimi)	Bodrum, Marmaris, Fethiye, Dalaman, Milas, Menteşe	Datça, Ortaca, Yatağan	Ula, Seydikemer, Köyceğiz, Kavaklıdere
Bölgesel Düzey (Bölgesel Boyutta Mal Hizmet Üretimi)	Marmaris, Fethiye, Ortaca, Milas, Menteşe	Dalaman, Datça, Bodrum, Ula, Yatağan	Seydikemer, Köyceğiz, Kavaklıdere

4.2 6360 Sayılı Kanun ile Birlikte Değişen Ulaşım Özelliklerinin Değerlendirilmesi

Planlama literatüründe çok tartışılan bir konu olan idari sınırların bir diğer idari sınır ile birleştiği noktadaki düzlemsel zeminlerde, oluşan sorunlara bulunan çözüm olarak yerelleşme (yerinden yönetim) yerine merkezden yönetim kavramı ile deva bulma çabası bir takım diğer sorunları da beraberinde getirmiştir. Özellikle hizmet yarıçapı, toplu taşıma hizmetinin herkese eşit olarak sunulması, ulaşım planlaması için önemli olan kriterlerden, nüfus, kentsel yoğunluklar, işgücü, istihdam ve bu kavramların kentte hayat bulduğu ilişki düzleminde ortaya çıkan ulaşım talebini karşılamak üzere yapılması gereken her türlü iş ve işlem birer uzmanlık alanı olarak tekrar irdelenmek üzere diyalektik bir ilişki yumağı haline gelmiştir.

Bu kapsamda en son 6360 sayılı kanun ile aynılaştırılan kentler üzerinden genel ifadelerde bulunabilmek ve yorumlayabilmek adına bölüm üçte incelenen ulaşım kavramı temelli bazı kentsel, ölçülebilir parametreler tespit edilmiştir. Bu parametre değerlerinin ortalamaları Muğla il özelinde konuyu tartışırken faydalı olmuştur.

İlçelerin merkeze olan uzaklıklarına bakıldığında 30 büyükşehir belediyesi verileri sentezlenerek tespit edilen ortalama değer ve Muğla verilerine bakıldığında ortalama değer üzerinde Bodrum, Fethiye, Seydikemer, Datça gibi özellikle turizm ağırlıklı ilçeler ile Dalaman ve Ortaca gibi ortalama değere yakın ilçelerin Şekil 4.12’de de olduğu görülmektedir. 30 büyükşehirin ilçelerinin kent merkezlerine uzaklık ortalaması yaklaşık olarak 40 ile 60 km arasında yoğunlaşmakta iken Muğla ilinde ortalama uzaklık değeri 72 kilometredir. Maksimum uzaklık değeri 146 kilometre ile Seydikemer iken minimum uzaklık değeri de 18 kilometre ile Ula ilçesidir.



Şekil 4.12 Muğla ili ilçelerinin kent merkezine uzaklık analizi

Ula ve Yatağan ilçeleri de hem mekânsal hem de sosyo ekonomik anlamda kent merkezine yakındır. Ulaşım hizmetlerini kamuya ulaştırılması ve kentsel yolculuk sürelerinin optimize edilmesi açısından bakıldığında mesafe, nüfus yoğunluğu ve ulaşım ihtiyaçlarının çeşitliliği gibi minimum üç kategoriye ele alarak çözüm üretmek anlamlı olabilir. Oysa 6360 sayılı kanun iller içerisindeki her noktayı aynı yorumlamaktadır. Bu hususun çözümündeki en güçlü yasal parametre ise ulaşım ana planlarıdır.

Tablo 4.6'ya bakıldığında Muğla kent merkezinde nüfus kriteri açısından diğer 3 ilçesinden (Milas, Bodrum ve Fethiye) daha az kişi yaşadığı gözlemlenmektedir. 2015 yılı itibarıyla kent merkezinde yaşayan nüfus ilçe yüzölçümleri ile oranlandığında kilometre kareye düşen kişi sayısı ve nüfus açısından birinci sırada Bodrum, ikinci sırada da Fethiye İlçesi yer almaktadır. Nüfus ve yoğunluk açısından ilk iki sırayı paylaşan bu ilçelerin merkeze uzaklıklarının 100 km'nin üzerinde ve Muğla il ortalamasının yaklaşık 2 katı olması ulaşım planlaması açısından önemli

uygulama sorunları ortaya çıkarmaktadır. Ayrıca Bodrum ve Fethiye ilçesindeki baskın özelliğin turizm, baskın sektörün hizmet odaklı sektörler oluşu konunun farklı açılardan ele alınması gerektiği hususuna da dikkat çekmektedir.

Tablo 4.6 Muğla ili İlçeleri ulaşım parametreleri açısından özellikleri

İlçe	Yüzölçüm(km ²)	Nüfus	Yoğunluk(kişi/km ²)	Kent Merkezine Uzaklık (km)
Bodrum	650	152441	234,52	111
Dalaman	608	35958	59,14	86
Datça	436	20156	46,23	121
Fethiye	875	145643	166,45	124
Kavaklıdere	302	10814	35,81	53
Köyceğiz	1329	34027	25,60	58
Marmaris	906	88621	97,82	52
Menteşe	1659	102414	61,73	0
Milas	2067	132445	64,08	63
Ortaca	285	44827	157,29	76
Seydikemer	2208	58771	26,62	146
Ula	479	2361	4,93	18
Yatağan	851	44783	52,62	28

Yoğunluk parametresi çerçevesinden bakıldığında, yoğunluğun en yüksek olduğu 4 ilçenin (Bodrum, Fethiye, Ortaca ve Marmaris) merkez ilçeye olan uzaklıklarının 52 km ile 124 km arasında değiştiği görülmektedir. Nüfus açısından bu 4 ilçenin büyüklüğüne bakıldığında ise, 431532 kişi ile merkez nüfusunun 4 katı büyüklüğünde olduğu izlenmektedir. Bu durum ege bölgesinde dağların kıyıya dik uzandığı bir coğrafyada ulaşım bağlantılarının topografya sebebiyle araziye uyumlu şekilde üretilmek zorunda kalınması ve bu ölçüde yolculuk sürelerinin de uzaması yönünde sonuçlar doğurmaktadır. Özellikle topoğrafya nedeniyle ilçeler arasında kentsel boşlukların olması 6360 sayılı yasanın tüm il sınırını şehir içi olarak tanımlaması ile birleşince kent içi yolcu taşımacılığı da bir parça zorlaşmaktadır. Buradan hareketle kentsel alan sınırı ve il sınırı kavramı yasa koyucular tarafından yeterince tahlil edilememiştir.

Oysaki kentsel alandaki ulaşım ihtiyaçlarının tespitinde temel sektörün ne olduğundan tutun da, özellikle turizm özellikli yerleşmelerde turizm merkezlerinin çekim gücü, gelen turistlerin sosyo-ekonomik yapısı, mevsimsel tercihlerin ne

olduğu, yerel halkın hareketliliği, geçici g alıp almadığı gibi anlık parametrelerin de hesaba katılması gerekmektedir. Bu çerçevede bakıldığında da önemli turizm merkezleri olarak ön plana çıkan Bodrum, Marmaris, Fethiye, Ortaca gibi ilçelerin merkeze en yakın ilçesinin mesafesinin 52 km olduğu görülmektedir.

Ne yazık ki Türkiye’de ulaşım temelli yaklaşımlar herhangi bir mevzuat tarafından tarfilemediği için, ulaşım ilkeleri küresel de olsa ulaşım politika ve pratikleri yerel ölçekte değişmektedir. Bu açıdan yasaların kentleri yönetmek adına konuğu ülkemizde kentler kendi sorunlarını kendi bakış açıları ile mlmek zorunda bırakılmıştır. Bu alışma kapsamında ulaşım parametreleri bulmak adına irdelenen ve sorgulanan yasa ve yönetmeliklerde günümüz koşullarına eklemlenen en güzel araç ve ulaşım planlama yöntemi ulaşım ana planlarıdır. Muğla ili dahil olmak üzere tüm büyükşehir belediyelerinde bu çalışmalar kendi yerel özellikleri çerçevesinde yürütülmektedir. Bu da her büyükşehir statülü ilde farklı politika, pratik ve ilke demektir.

Öte yandan kanun, yasa ve yönetmelikler açısından bakıldığında aslında hem en güçlü materyal olan hem de sınırlarının ve kapsamının yetersiz ve net tarifi olmadığı için gücünü kaybeden “ulaşım ana planları” kavramı ile kentin ulaşım ihtiyaçlarını şekillendirmek de mümkündür. Bu sebeple öncelikli olarak Ulaşım Ana Planı hazırlanmasına yönelik bir yönetmelik hazırlığı ilk adım olabilir. Ulaştırma konuları ve uygulamalardaki sorunların giderilmesi; danışma, yönlendirme ve eğitim vermek üzere ilgili Bakanlık bünyesinde birimler oluşturulması bu hususta ikinci bölümde incelenen Kentsel Gelişim Stratejisinin idari yollarla çözüme ulaştığı sonucundan hareketle oldukça etkili olacaktır.

4.3 6360 Sonrası Değişen Ulaşım Planlaması Politika, İlke ve Pratikleri

6360 sayılı kanunun temel ilkelerinden biri de kentleri homojenleştirmek adına tek merkezden yönetmek olarak tanımlanmıştır. Konu bu temel kabulde değerlendirildiğinde toplan 12 ilçe ve 49 belde belde belediyesi tarafından yönetilen Muğla İli genelinde alınan kararlar, uygulanan politika ve ilkelerin her bir yönetim

biçimi arasında farklılık göstermesi, 6360 sayılı kanun ardından tek merkezden herkese aynı hak ve hizmetleri sunmak üzere kurulan büyükşehir belediyesi ve diğer kurum ve kuruluşlarla koordinasyon aşamasında sorunlar yaratmıştır.

İdari yapı ve sınırların değişmesi öncelikle vatandaşın genel alışkanlıklarında reform olmuş, daha önceleri yerel belediyeler bünyesinde çeşitli sebeplerle farklı yollardan edinilen hakların bir kısmını yitirmelerine sebep olmuştur. Özellikle Muğla ili gibi en uzak ilçesi kent merkezine 146 km uzaklıkta bulunan bir il yöneticileri ve vatandaşları açısından da çeşitli problemlerin yaşanması kaçınılmaz olmuştur.

4.3.1 İdari Yapı ve sınırlar İle İlgili Değişiklikler

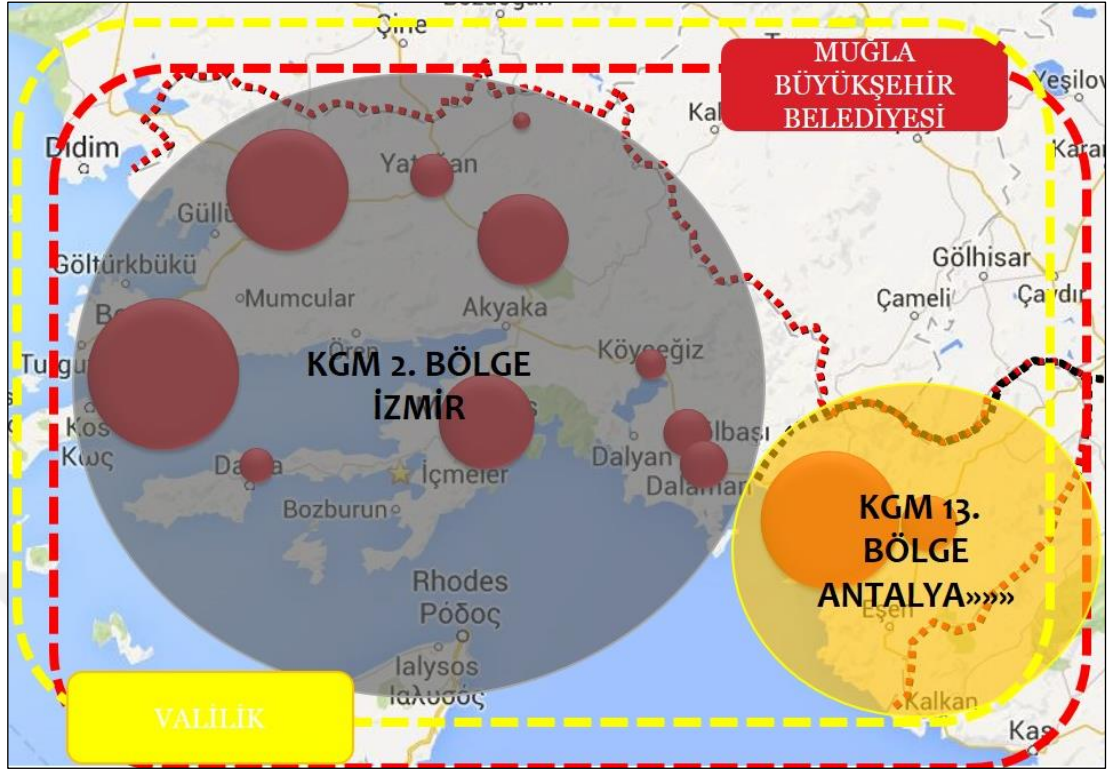
Muğla gibi sınırları içerisinde yetkili kurum ve kuruluşun birden fazla olduğu illerde özellikle Özel Çevre Koruma Bölgeleri gibi statülü alanlarda, prosedürün ve onay işlemlerinin uzun sürmesinden dolayı ulaşım ile ilgili projeler hayata geçmesinde bazı problemler en önemlisi de gecikmeler yaşanmaktadır. 6360 sayılı kanun ile özellikle ulaşım gibi bütüncül ele alınması gereken konularda yerel özniteliklere uygun yerel çözümlerdeki anlayış ve uygulama biçimlerinin her noktaya aktarılmasında problemler doğmaktadır. 6360 sayılı kanun ile merkezden yönetim politikasının güçlenmesi için atılmış adımda büyükşehir belediyelerinin denetleyici ve düzenleyici etkisi bir yönüyle zayıf kalmış, amacına tezat hususlar hakkında hiçbir düzenleme yapılmamıştır.

Bu hususta Özel Çevre Koruma Alanları ve Sit Alanlarında ulaşım ile ilgili değişikliklerde, “Plan değişikliklerine gerek kalmaksızın iki ada kenarı çizgisi arasında kalan (yol) yolların en kesit projelerini (bisiklet yolu, yaya yolu, taşıt yolu) Büyükşehir Belediyeleri’nde Ulaşım Daire Başkanlıkları yapar, yaptırır ve onar” ibaresi eklenerek, planlar içerisindeki yol genişlikleri şematik olarak gösterilirse bu sorun bir nebze aşılabılır.

Büyükşehir Belediyeleri kendi sınırları içerisinde ulaşım çözümlerindeki aynı anlayış ve çözümleme biçimini mekâna yansıtarak birbirinin aynı kentler yaratmak

yerine kent kimliğine yerel özelliklerin de eklenenebildiği projeler hayata geçirerek kentsel mekânı yeniden şekillendirmeye katkı koyabilirler. Böylece büyükşehir belediyelerinin denetleyici ve düzenleyici etkisi artırılabilir.

Büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri arasında yolların sorumluluk ağı paylaşımında her büyükşehirde farklı nitelik veya niceliksel özellikler kullanılmıştır. Bu kapsamda sorumluluk ağı içerisindeki yollarda ve hinterlandı için yaşanan sorunlar ve çözümler her ilde farklılık göstermektedir. Örneğin İzmir Büyükşehir Belediyesi yol arter ayırımında imar planlarında işlenen yol genişliklerinin 17 metre ve üstü yolları, Ordu Büyükşehir Belediyesi 12.5 metre üstü yolları, Bursa Büyükşehir Belediyesi ise 15 metre ve üstü yolları baz almış ve bu yolların Büyükşehir sorumluluğunda olduğuna dair bir meclis kararları alınarak 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 27. maddesine göre “büyükşehir belediyelerinde meydan, bulvar, cadde, yol, sokak, park, spor ve kültürel tesislerin büyükşehir belediyesi ile büyükşehir kapsamındaki diğer belediyeler arasında dağılımına ilişkin esaslar büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenir” hükmüne ilişkin işlemler yürütülmüştür. Buna karşın Muğla Büyükşehir Belediyesi ilçe belediyesi meclis üyeleri ile oluşturulan bir komisyonca karar alıp mahalleleri ilçe merkezlerine bağlayan yollar ve birtakım yolların kendi sorumluluğunda olduğuna dair bir meclis kararı alma yönünde işi pratiğe dökmüştür. Bu hususta ilan, tabela ve reklam gelirlerinden, yol hizmetlerine, geometrik düzenleme çalışmalarına kadar iş ve işlemler farklılık göstermekle birlikte, vatandaşların taleplerini hangi kurum ve kurulaşa yapacaklarını bilmemeleri bile bir düzensizlik ortamı meydana getirmektedir.



Şekil 4.13 6360 sonrası Muğla ili yetkili kurum ve kuruluşları

Şekil 4.13’de görüldüğü üzere ulaşım anlamında Muğla İl sınırları içerisinde Muğla Büyükşehir Belediyesi, 13 ilçe belediyesi, Dalaman Çayının batısında Karayolları Genel Müdürlüğü 2. Bölge Müdürlüğü (İzmir) ve doğusunda batısında Karayolları Genel Müdürlüğü 13. Bölge Müdürlüğü ve sırasıyla 16 ve 131. Şube Müdürlükleri sorumlu olduğu arterlerde ana yetkili fakat mevzuatlar çerçevesinde bazı konularda ise koordinasyon kurmak üzere yetkili ve sorumludurlar.

Bilimsel ve teknik verilere dayanan ulusal düzeyde bir yol paylaşım ağı kriteri belirlenmeli, gerekirse Türkiye Belediyeler Birliği çatısı altında tüm büyükşehir belediyelerine bu sistem detayları ile aktararak, ulusal düzeyde bir veri tabanına dönüştürülerek, halkın ulaşabileceği bir portala dönüştürülmelidir. Böylece hem ilgili kurum ve kuruluşlar hem de vatandaşların erişiminin kolaylaşması ile sistem daha proaktif bir biçimde yönetilebilir.

4.3.2 Ulaşım Özellikleri Bakımından Değişiklikler

2015 yılında yayımlanan Şehir içi Yollarda Bisiklet Yolları, Bisiklet İstasyonları ve Bisiklet Park Yerleri Tasarımına ve Yapımına Dair Yönetmelikte yer alan kıstasların TSE'den alınmış olması ve TSE yayınlarının tarihleri, onaylı imar planı olan ve uygulaması yapılan/yapılacak yerleşim alanlarında uygulama sorunlarına yol açmaktadır. Yönetmelikteki standartların eski oluşu nedeniyle uygulanabilirliğini azaltmakta ve birçok mevcut imarlı bölgelerde bisiklet yolu yapılabilmesini zorlaştırmaktadır. Örneğin Muğla İli Marmaris ilçesinde bisiklet yolu doğrultusunda durak yerlerinin olduğu alanlarda kaldırımların sürekliliği hususunda bazı problemlere rastlanmış, kapalı durak yerine açık durak çözümü ile ara çözüm bulunmuştur. 6360 sayılı kanun ile doğrudan ilişki kuran bir sorun gibi gözükmesine de ilçelerde alınan kararların uygulanabilirliği ölçüsünde UKOME Genel kurullarına sunulmak üzere Büyükşehir Belediyelerine iletilen projeler, entegre bir sistem kurgusuna oturtulmaya çalışılmakta, özellikle yolların paylaşımları ile ilgili arter ayrımları ile tespit edilen görev, yetki ve sorumluluk ağı şemasına göre, bisiklet yolları doğrudan büyükşehir belediyeleri yetkisinde de uygulamaya konulabilmektedir. Ancak yetki karmaşası ve prosedürün uzun sürmesi uygulamaya dönük problemler içermektedir.

İlgili yönetmelik ve TSE standartlarının güncellenmesi gerekmele birlikte, teknolojik bazı sistemlerle bisiklet istasyonları toplu ulaşımına entegre edilerek, sürdürülebilir ulaşım politikalarına ulusal düzeyde bir standart getirilmeli ve vatandaşın kullanımını desteklemek amacıyla çeşitli teşvik proje ve kampanyaları üretilmelidir.

Kentler değişen talepler doğrultusunda sürekli yeniliklere ihtiyaç duymaktadır. Özellikle ulaşım olgusuna bağlı olarak parklanma ihtiyacı da bir gereklilik olarak süregelmektedir. Özel otomobil sahipliğinin giderek arttığı günümüz koşullarında yaklaşık olarak günde iki saat aktif bir şekilde trafikte olan bir aracın günlük 22 saat park yerine ihtiyacı olduğu varsayımı üzerinden konuya başka bir açıdan bakacak olursak, kırdan kente geçiş aşamasında kentsel alanda park ihtiyacını

karşılayabilmenin bir kaos olabileceği yeterince açıktır. Bu hususta kentler, yoğun kentsel bölgelerdeki park ihtiyacının bir kısmı yol üstü otoparklarda bir kısmını da bölgesel otoparklarda karşılamaktadır. Ancak otopark yönetmeliğinde belirtilen mülkiyet içerisinde çözülmeyen her otoparkı bölgesel otoparkta karşılamak üzere belediyelerce alınan otopark gelirleri ile ilerleyen süreçte ikinci plana itilen bölgesel otopark yerlerinin kamulaştırılması hususu nedeniyle yoğun kent dokusu içerisinde ve mevcut planlı alanlarda mülkiyet problemlerine yol açmış ve yol üstlerine denetimsiz parklanmaları zorunlu kılmıştır.

Ancak otopark yönetmeliğinde yol üstü araç park yeri standartlarının güncel olmaması yol araç park yerleri çözümünün de uygulanabilirliğini kısıtlamaktadır.

Onaylı imar planı var olan ve planları yeniden yapılacak bölgeler özelinde bir kategorilendirme yapılarak, bölgeler düzeyinde hizmet yarıçapları içerisinde bu talebe cevap verilebilir. Özellikle yeni yapılan planlar ve plan değişikliği taleplerinde yol üstü araç park yerlerinin ayrılması, bu park yerleri içerisinde yük indirme bindirme noktalarının çözümlenmesi, toplu taşıma ve ara toplu taşıma hizmetleri için varsa ulaşım ana planında belirtilen noktalarda durak yeri ayrılması gerekmektedir. Böylece yasal standartlara uygun biçimde hizmete sunulan araç park yerleri ile hem yaya ve taşıt güvenliği sağlanmış olacak hem de artan talebe karşı ulaşım ana planı politikalarına paralel biçimde otopark talebini yönetmek ve verimli kılmak mümkün olacaktır.

Bilindiği üzere 4736 Sayılı Kanun ve bu kanun kapsamında çıkartılan Ücretsiz ve İndirimli Seyahat Kartları Yönetmeliği 3/1-d maddesinde tanımlanan “Şehir içi toplu taşıma: Şehir içi kara ve deniz taşımacılığında taksi, taksi dolmuş, dolmuş, rekreatif, turistik ve servis amaçlı kullanılan araçlar hariç olmak üzere; demiryolları ve denizyollarının şehir içi hatlarında sunulan toplu insan ulaşımına yönelik hizmetler ile belediyelere, belediyeler tarafından kurulan şirketlere, birlik, müessese ve işletmelere veya belediyeler tarafından yetki verilen özel şahıs veya şirketlere ait olup da mevzuatına göre ayakta yolcu taşıyabilen araçlar ya da demiryolları ve

denizyolları araçları kullanılmak suretiyle sunulan şehir içi toplu insan ulaşımına yönelik hizmetler” olarak tanımlanmıştır (4736 Sayılı Kanun, 2002).

Belediye sınırları içerisinde ilçeler arası taşımacılık yapan ve yol proje hızları değişen hatlarda engelli ve 65 yaş üstü vatandaşların ücretsiz taşınabilmesinin sadece ayakta yolcu taşıyan otobüsler ile yapılabildiği açıktır. Bu bağlamda ilgili yasa ve yönetmeliklerde tanımlanan 65 yaş üstü vatandaşların ücretsiz taşınabilmesi için gerekli standartları sağlayamayan ara toplu taşıma araçları olan minibüs taşımacıları Muğla İl genelinde de olduğu gibi yasal açıdan ilgili standartları yerine getirememektedir. Ayrıca Ücretsiz ve indirimli toplu taşıma kategorilerinin güncel değildir.

Ücretsiz ve indirimli toplu taşıma kategorilerinin revize edilmesi (örneğin PTT’nin özelleşmesi durumu) gerekmektedir. Özellikle 6360 sayılı kanun sonrasında Muğla-Fethiye arasındaki yaklaşık iki saat yirmi dakika süren yolculukların da şehirci yolculuk olduğu değerlendirilecek olursa, ayakta yolcu taşınması ve standartları ile ilgili kategorilendirme ve kilometre tahdidi gibi politikalar geliştirmek daha olumlu sonuçlar verecektir. Bu hususta Türkiye pazarında bu talebi karşılayabilecek ayakta yolcu taşıyabilecek (dolayısıyla engelli erişimine uygun) araç üreten herhangi bir firma ve ürününün olmaması da değerlendirilmelidir.

Muğla Büyükşehir Belediyesi Ulaşım Koordinasyon Merkezi Genel Kurulu’nun 24.06.2014 tarih ve 2014/1-1 sayılı ilk kararında “yeni bir karar alınıncaya dek yürürlükte bulunan il trafik komisyon kararlarının geçerliliğinin kabul edilmesi” hususunda bir karar almış ve mevcut hakların geçerliliğini kabul etmiştir (Muğla Ulaşım Koordinasyon Merkezi Genel Kurul [UKOME], 2014).

Öte yandan, yine aynı genel kurul içerisinde “ulaşım ana planı yapılmıncaya kadar” yeni bir ticari plaka verilememesi yönünde bir karar da alarak mevcut verileri doğrulama ve envanter oluşturma sürecine ön hazırlık yapmayı hedeflemiştir. Bu bağlamda UKOME kurul kararında da belirtildiği üzere ilk defa 5216 sayılı yasa ile

büyükşehir belediyelerine bir zorunluluk olarak atfedilen ulaşım ana planı çalışmasının yapılacağına dair ilk izlerine de yer verilmiştir (UKOME, 2014).

Toplu taşıma otobüslerinde elektronik kart denetleme sistemi ile çalışan ve filo takip sistemi ile elektronik bilgilendirme, rezervasyon ve ödeme sistemlerinin tüm ulaştırma araçlarını birleştirerek kesintisiz çok modlu ulaşım olanağı sağlamak amacıyla gerekli altyapının ilk adımları atılmış olup, vatandaşlara daha kaliteli ve düzenli hizmet verme hedefleri aşamalı olarak gerçekleştirilmeye başlanmıştır.

Muğla ilinin büyükşehir statüsü kazanmasının ardından hatta çalışan üç adet feribot Muğla Büyükşehir Belediyesi tarafından ruhsatlandırılarak 2014 yaz sezonunda araç ve yolcu taşımacılığı faaliyetlerini sürdürmek üzere hizmet vermeye başlamıştır.

Öte yandan bölüm üçte diğer tüm büyükşehir belediyelerini verileri analiz edilerek tespit edilen ve kent merkezinde yaşayan nüfusun toplam nüfusa oranında Muğla nüfusunun büyük bir kısmının kent merkezi dışında yaşadığı tespit edilmiştir. Bu hususta Muğla ili için ilçelerin sektörel kimliklerinin payı oldukça önemlidir. Turizm açısından önemli birer merkez olan Bodrum, Fethiye, Marmaris ve Bodrum'a yakın bir yerleşme olan Milas yerleşmesinde nüfusun büyük bir çoğunluğu yer seçmiş ve kamu kurum ve kuruluşlarının mekânsal olarak yer almasına bağlı olarak nüfus değişkenlik göstermektedir.

Özellikle baskın sektörün turizm olduğu ilçelerde yaz ve kış nüfus arasındaki büyük farklar nedeniyle 30 büyükşehir için oluşturulan ve değerlendirme aşamasında kullanılan kategorizasyon tek başına yeterli değildir. Muğla'da ilçeler bazında % 163 oranında Bodrum, % 122 oranında Marmaris ve % 118 oranında Datça yerleşmelerinde yazlık nüfusun artışı gözlemlenmiştir. Yazlık nüfusun bu oranda değişiklik göstermesi de kentlerin planlanıp, kent içi trafiğin yönetilmesi aşamasında da problem yaratmaktadır. Bu kapsamda Muğla ili genel ulaşım sorunları sınıflandırıldığında mevcut ulaşım politikaları ve ilkeleri tanımlanarak süreç hakkında bilgiler aşağıdaki gibi açıklanabilir.

Muğla Büyükşehir Belediyesi Ulaşım Dairesi Başkanlığı 5216 sayılı kanunun kendine verdiği yetkiyi diğer büyükşehir belediyelerinden farklı olarak bir firmaya ihale etmek yerine Erhan Öncü danışmanlığında kendi teknik personel kadrosu ile yürütmektedir. Muğla'nın öz nitelikleri çerçevesinde bir ulaşım ana planı iş akış şeması hazırlanarak, Öncü'nün "şişman adam" olarak nitelendirdiği kavram, belli yönleri aksayan ve sorununu bilinmeyen bir hastaya, öncelikle mevcut durumun bir tablosunun belirlenerek, güçlü-zayıf yanları ile fırsat ve tehditlere dönük bir analize dair bilgiler toplayarak, iyileştirme yöntemlerini ortaya koyan Acil Eylem Planı aşamasını geride bırakmıştır (MBB, 2014b).

Böylece Ulaşım Ana Planı aşamasında sistemi modelleyip, projeksiyon yaparken yanlış bir kurgu yerine sağlıklı bir kurgu üzerinden sorunlara müdahale ederek çözüm önerisi bulmak daha başarılı olacaktır.

Bu çerçevede Muğla Acil Eylem Planı raporunda planın kapsamı; Muğla Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde dört farklı grupta toplanabilecek taşıt ve yolcu hareketleri olan;

- Kentler arası ulaşımın yerleşim alanlarındaki düzenlemeleri,
- Büyükşehir sınırları içindeki yerleşimler arasındaki hareketler,
- Büyükşehir ilçelerinin kendi içlerindeki ve çevresindeki etki alanı ile olan hareketler,
- Kırsal ulaşım,

konularında mevcut sorunların ortadan kaldırılması ya da azaltılmasını sağlayacak, kapasite darboğazlarını ortadan kaldırarak verimlilik ve güvenliği artıracak, kolay uygulanabilir ve düşük maliyetli önlemler ve projelerin geliştirilmesi olarak tanımlanmıştır (MBB, 2014a).

Muğla ilinde Belediye otobüsleri, Belediye Denetimli Özel Halk Otobüsleri, Kooperatif araçları, Birlik Araçları ve Köy Statülü araçlar başlıkları altında beş farklı toplu taşıma düzeni bulunmaktadır. 4736 Sayılı Kanun ve bu kanun kapsamında çıkartılan Ücretsiz ve İndirimli Seyahat Kartları Yönetmeliği hükümlerince 65 yaş üstü, engelli, gazi, şehit yakını, milli sporcu, posta dağıtıcısı, vb. vatandaşların

ücretsiz taşınma hakkı yine aynı yönetmeliğin 3/1-d maddesinde tanımlanan Şehir içi toplu taşıma: Şehir içi kara ve deniz taşımacılığında taksi, taksi dolmuş, dolmuş, rekreatif, turistik ve servis amaçlı kullanılan araçlar hariç olmak üzere; demiryolları ve denizyollarının şehir içi hatlarında sunulan toplu insan ulaşımına yönelik hizmetler ile belediyelere, belediyeler tarafından kurulan şirketlere, birlik, müessese ve işletmelere veya belediyeler tarafından yetki verilen özel şahıs veya şirketlere ait olup da mevzuatına göre ayakta yolcu taşıyabilen araçlar ya da demiryolları ve denizyolları araçları kullanılmak suretiyle sunulan şehir içi toplu taşıma hizmetine yönelik olarak tanımlanmıştır. Bu hizmetler Büyükşehir statüsü kazanmadan önce yalnızca ilgili ilçe ve belde belediyelerinin belediye otobüsleri niteliğindeki araçlar ve sistemler ile yapılabilmektedir (4736 Sayılı Kanun, 2002).

Büyükşehir statüsü kazanılması ardından kooperatif, birlik ya da köy statülü literatürde ara toplu taşıma araçları olarak tanımlanan araçlar hali hazırda belirtilen nitelik ve şartlara haiz olmadığından ücretsiz taşıma hakkına sahip kişileri taşıyamamakta ayrıca İl ve İlçe Trafik Komisyonlarınca alınan kararlar neticesine sadece kendi bölgelerinin yolcularını taşımak zorunda olduklarından vatandaşları mağdur eden uygulamalara yer vermişlerdir.

4736 Sayılı Kanun ve diğer kanunlarla sahip olduğu hakkı olan kamu hizmeti odaklı taşıma ihtiyacı, Muğla Büyükşehir Belediyesince yeni hatlar açılarak giderilmeye çalışılmış, Muğla Büyükşehir Belediye Meclisince; Toplu Ulaşımın Dönüşümü kapsamında, mevcut esnafın belediye denetimli özel halk otobüsüne, hatları ve hakları ile birlikte dönüşmesine yönelik 14 Mayıs 2015 tarihinde karar alınmıştır (MBB, 2015).

Bu sistemin şeffaf bir biçimde diğer paydaşlarla toplantılarda açıklanmış ve esnafa toplu taşımada dönüşüm projesi kapsamı açıklanmıştır (MBB, 2014b).

Literatürde toplu taşıma tanımlarında, bir taşımacılık sisteminin toplu taşıma olabilmesi için sabit güzergâh, sabit ücret, sabit tarifesinin olması ve bu üç standardın üzerine bir de herkesin kullanımına açık olması gerekir denilmektedir.

Günümüz koşullarında bu dört kritere toplu şekilde üretilmiş olması, bütünleşik olması ve standartlarının (konfor, kapasite, hizmet kalitesi, zaman tarifesı, aktarmalar, çalışanların yeterliliği vb.) olması gibi kriterleri eklemek de doğru olacaktır.

	Belediye Otobüsü	Raylı Sistem	Vapur	ÖHO	Minibüs	Servis Aracı	Taksi
• Sabit Güzergah	■	■	■	■	■	■	■
• Sabit Ücret	■	■	■	■	■	■	■
• Sabit Tarife	■	■	■	■	■	■	■
• Herkese Açık	■	■	■	■	■	■	■
• Toplu Üretim	■	■	■	■	■	■	■
• Bütünleşme	■	■	■	■	■	■	■
• Standartlar	■	■	■	■	■	■	■

Şekil 4.14 Toplu ulaşım kriterleri (MBB, 2014a)

Şekil 4.14’de de belirtildiği gibi raylı sistem ve vapur gibi türlerin kriterleri tamamen sağladığı ancak belediye otobüslerinin bile güncel şartları sağlayamadığı ancak diğer türlere göre daha iyi performans gösterdiği söylenebilir. Sarı ile gösterilen kriterler görece var olan, kırmızı ile gösterilen kriterler ise ilgili türlerin sağlayamadığı şartları ifade etmektedir.

Bu bağlamda Muğla Büyükşehir Belediyesi’nin toplu taşımada dönüşüm projesi ile minibüslerin ve Özel Halk Otobüsü (ÖHO) kırmızı olarak belirtilen standartlarını değiştirerek yerel hizmet düzeylerini arttırmaları hedeflemiş olmaları olumlu bir gelişmedir. Tablo 4.7’de dönüşüm projesi ile oluşan yeni kooperatif ve araç sayılarını içermektedir.

Söz konusu proje adımları ile kaliteli güvenli toplu taşımacılık hizmeti verme görevi ile devletin sübvansetme, denetleme ve düzenleme etkisinin siyasi baskı oluşturan erklere rağmen var olduğunun ve kamusal hizmet etme adına özellikle

Muğla ili gibi minibüs işletmeciliğinin bir rant odağı olarak kullanıldığı kentlerde planlama, politika üretme ve ilkeler çerçevesinde hizmet edebildiğinin bir göstergesidir.

Tablo 4.7 Muğla ili ilçeler bazında dönüşüm projesi sonrası aratoplu taşıım sayıları

İlçe	Kooperatif Sayısı	Araç Sayısı	İlçe	Kooperatif Sayısı	Araç Sayısı
Kavaklıdere	1	20	Seydikemer	6	223
Köyceğiz	1	45	Menteşe	12	137
Dalaman	1	12	Fethiye	8	70
Datça	3	50	Marmaris	17	395
Yatağan	1	17	Milas	18	330
Ortaca	1	75	Bodrum	24	529
Ula	3	107	Toplam	84	1901

Muğla Ulaşım Ana Planının ilk aşaması olan Acil Eylem Planının politika ve öncelikleri şu şekilde açıklanmıştır;

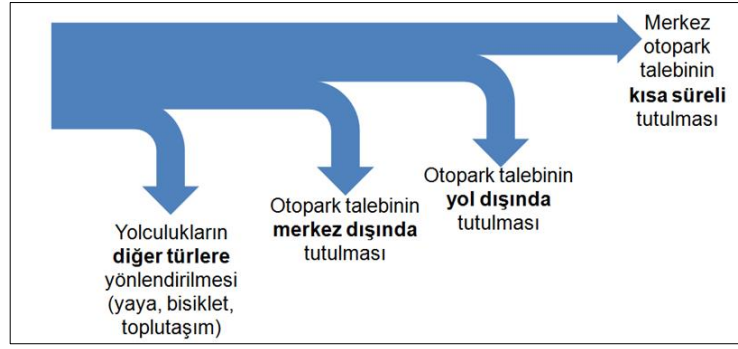
Muğla’da yaşanmakta olan ulaşım ve trafik sorunlarının azaltılması için kısa dönemde uygulanacak önlemleri belirleyen “Ulaşım Acil Eylem Planı” sürdürülebilir, çevreye duyarlı ve insan odaklı yerleşim ve ulaşım sistemi için aşağıdaki çağdaş politikalara dayanılarak geliştirilmiştir;

- Kısa mesafeli yolculukların yaya olarak veya bisikletle yapılmasını teşvik etmek,
- Mümkün olan her koşulda araçlı yolculuklar için toplu taşıım seçeneklerini geliştirmek,
- Toplu taşıım hizmetlerinin kalitesini (araç, konfor, sıklık, erişim, vb.) artırarak otomobil yolculuklarına seçenek olabilecek konuma getirerek otomobil kullanımını azaltmak,
- Taksi ve motosikletleri otomobil kullanımına seçenek olarak geliştirmek,
- Yayaların yoğun olduğu kent merkezlerinde otomobillerin olumsuz etkilerini azaltmak için olabildiğince otomobil ve otoparkları merkezi alanlar dışında tutmak,

- Yerleşim merkezlerini “toplu ulaşım ile kolay erişilebilir ancak otomobillerle içinden zor geçilir” hale getirilerek transit trafiği merkez alanlar dışına çıkarmak,
- Fiziki düzenlemeler ve işletme önlemleri ile yol, kavşak, durak ve otoparkların tasarımını ve kullanım koşullarını iyileştirerek trafik güvenliğini artırmak,
- Trafikteki tarafların (sürücülerin ve yayaların) kurallara uyumunu sağlamak için bir yandan fiziksel önlemler ve düzenlemeler geliştirirken, diğer yandan da denetimler uygulamak,
- Altyapı ve diğer kaynaklarda darboğaz olan noktaları ortadan kaldıracak fiziki ve işletme önlemleri ile mevcut kaynakların daha etkin kullanımını sağlamak,
- Yetersiz yol kapasitesine sahip bulunan yerleşimlerde, özellikle tarihi dokudaki sınırlı yol kapasitesinin otopark olarak kullanılması önlenerek trafiğin akışkanlığı, yolların kapasitesi ve kapasite kullanım oranlarını arttırmak.
- Sürekliliği ve şerit dengesi sağlanmış koridorlar oluşturulmalı, işletme önlemleri ve denetimlerle bu koridorlar kapasitelerine uygun olarak kullanılmalıdır.
- İlçe merkezlerine gelen toplu taşıma dışındaki trafik, olabildiğince merkez içine sokulmalı ve merkez çeperlerinde tutulmalıdır (MBB, 2014a).

Diğer büyük kentlerimizde olduğu gibi Muğla’da da otopark sorunlarının çözümünde bugüne kadar benimsenen ve geleneksel yaklaşım olarak adlandırılan; otopark talebini sorgulanmadan ve sınırlanmadan kamu tarafından karşılanmaya çalışılması yaklaşımı yerine çağdaş yaklaşım olarak tanımlanan, otopark talebinin yönetilmesi hedeflenmektedir. Bu kapsamda talebin sorgulanarak miktarının, cinsinin, yerinin ve kullanım bedelinin kent ve kamu yararına yönlendirilmesi: otopark arzının yönetilmesi: arzın miktarının, cinsinin, kullanım şeklinin, bedelinin ve yerinin kamu yararına yönlendirilmesini benimseyen yaklaşımların ve politikaların uygulanmasına geçilmesi planlanmaktadır (MBB, 2014a).

Bu çerçevede hazırlanan şematik çizim Şekil 4.15’de olduğu gibidir;



Şekil 4.15 Muğla ulaşım acil eylem planı otopark yönetim politikaları

Ulaşım Acil Eylem Planında bu otopark politikaları benimsenmiş ve ilçeler kent makraformları ve arazi kullanım biçimlerine göre değerlendirilerek, aşağıda Tablo 4.8’de belirtilen şartlara göre otopark politikaları için 3 ana bölgeye ayrılmıştır (MBB, 2014a).

Tablo 4.8 Muğla ulaşım acil eylem planı otopark bölgelerine göre politikalar ve uygulama koşulları

	Kırmızı Bölge (Merkez Çekirdeği)	Mavi Bölge (Merkez Alanı)	Yeşil Bölge (Merkez Dışı Alanlar)
Kapasite	İlave kapasite yok	Kısıtlı ilave kapasite	Serbest, parsel içlerine
Yol boyu Otopark	Azaltılarak kaldırılacak, bisiklet yolu veya kaldırıma dönüşecek	Yasak, sadece şerit fazlalığı olan yerlerde kısa süreli, imar planına işlenecek	Şerit fazlalığı olan yerlerde imar planı ile
Yükleme-boşaltma	Tanımlanmış ceplerde	Tanımlanmış ceplerde	Yasaklanmamış yerlerde
Yol Dışı Otopark	Mevcut kapasiteler, çevrede	Arzın büyük bölümü	Talep oluşturan kullanım varsa
Aktarma Özelliği	Aktarmalı otopark yok, çevrede	Aktarmalı otopark dış kesimlerde	Merkezin çeperlerinde ana koridorlarda toplu taşıma aktarmalı otoparklar
Kısa Süreli Park	Sınırlı	Desteklenmeli	Serbest
Uzun Süreli Park	Caydırılmalı	Dış bölgelerde	Serbest
Fiyatlandırma	Kısa süre pahalı, uzun süre çok pahalı	Kısa süre ucuz, uzun süre çok pahalı	Kısa ve uzun süre bedava
Denetim	Sıkı denetim, çekme	Sıkı denetim, çekme ve kilitleme	Denetim, kilitleme
Ekipman	Parkmetre, parkama, görevli	Parkmetre, parkomat, görevli,	Görevli, serbest

Kırmızı bölgeler kentin belkemiği olan ticaret aksının yoğun olduğu çekim noktalarıdır. Bu sebeple genellikle eski kent dokusu ile yoğun kent dokusunun

birleştigi ulaşım talebinin çok olduğu ancak parklanma vb sebebiyle trafiği olumsuz etkileyen unsurlardan uzak olması gereken bölgeleri tanımlar. Bu nedenle bu bölge içerisinde uzun süreli parkı fiyat ve ceza gibi politikalarla dış zonlara iten otoparkı sınırlayan bölgelerdir. Mavi bölgeler ise kırmızı bölgelere oranla daha az sınırlanan ancak otopark ihtiyacını yeşil zonlara iten bölgelerdir. Yeşil bölgeler kentsel dokunun yoğunluğunun iyice azaldığı, bölgesel nitelikte parsel içi otoparkların yapılabileceği alanları tanımlar. Bu kapsamda bölgeler arası park et-devam et gibi sistemler de entegre edilerek kullanıcılara sunulabilecek bir politikayı ifade eder.

4.3.3 Planlama Kavramı İle İlgili Değişiklikler

Plan değişikliği tekliflerinde, ulaşım bağlantıları konusunun yeteri kadar irdelenmemesi, uygulamaya geçildiğinde parklanma, kapasite artışına bağlı yolun planlanan kapasitesinin yetersizliği temelli sıkışıklık, fonksiyonun çeşitliliğine göre yolcu ve/ve ya yük indirme-bindirme yeri problemi, yüksek yoğunluklu konut alanları için toplu taşıma hat ve güzergahlarına uzaklık ve benzeri gibi bir çok sıkıntı yaşanmaktadır.

Öte yandan yine Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 8. maddesinin 12. bendi gereği “Koruma amaçlı imar planlarının hazırlanması aşamasında; tarihi çevre ve geleneksel doku, kültürel ve doğal miras, sosyal ve ekonomik yapı, mülkiyet durumu, kentsel, sosyal ve teknik altyapı, yapı ve sokak dokusu, ulaşım-dolaşım sistemi, örgütlenme biçimi ve benzeri etütler kent bütünü ile ilişkilendirilerek yapılır.” denilmesine rağmen, özellikle 3194 sayılı kanunun 9. Maddesi gereği birden fazla belediyeyi ilgilendiren konularda kamu kurum ve kuruluşları ile Gecekondu Kanunu uygulamaları ve toplu konut yapılması gibi konularda Büyükşehir Belediyelerince trafik etüdü olmadan plan görüşü verilmese bile, Bakanlık resen plan onama yetkisini kullanabilmektedir.

Bu bağlamda ulaşım ana planlarının ölçeğinin yeterli olarak tarif edilememiş olması alt ölçekte daha büyük problemlere neden olmakta ulaşım ana planları ölçeğinde alınan kararların raflarda saklanan ancak uygulamayı yeterince yönlendiremeyen politikalara dönüşmesine sebep olmaktadır.

Tüm plan değişikliklerinde trafik etüdünün yapılmasının Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 26. Maddesinde de bahsettiği üzere zorunlu kılınması, ancak bu hususta gerekli içeriğin tanımının yapılması gerekmektedir. Etüdün kimler tarafından yapılacağı, içereceği alt başlıklar gibi konulara netlik getirilmelidir. Örneğin en az bir şehir plancısı ve bir inşaat mühendisi tarafından düzenlenerek ilgili odalar ve/veya üniversiteler tarafından onaylanması gibi bir kıstasla ilişkilendirilmesi sayesinde plan değişikliklerinde ulaşım bağlantılarına ve çözümlerine dikkat çekilmesi vasıtası ile uygulamaya yönelik sorunları en aza indirme politikası güdülebilir. Bu durum özellikle Bodrum gibi koruma planı yapılan bölgelerde de işleri kolaylaştıracak uygulamada mekâna birebir etki eden, alt ölçekli plan tekliflerinde trafik etüdünün bir zorunluluk olarak hazırlanmaması planlar arası entegrasyonu daha güçlü bir biçimde sağlayarak nitelikli altyapıyı sağlayacaktır.

Özellikle planlama paradigmalarında oldukça tartışılan bir konu olarak parçaçıl plan/kapsamlı plan tartışmasının bir örneği olarak kapsamlı planları destekleyen bir örnek olarak parsel bazında gerçekleştirilen plan değişikliklerinde plancının yalnızca mülkiyet sınırlarına müdahale edebilmesi Şekil 4.16'da olduğu gibi plan sınırları içerisinde çözülen ancak en yakın ulaşım aksına nasıl kaç metrelik bir yolla bağlanabileceği hususunda hiçbir öngörü getirmeden araziye, kuzeye gibi birer nirengi ile tariflenen gösterim aslında ulaşım planlaması açısından büyük bir sorunu tariflemektedir.

BÖLÜM BEŞ

SONUÇLAR

Ulaşım planlaması alanında yıllardır tartışılmakta olan geleneksel ve çağdaş yaklaşım kuramının da hala uygulayıcılar tarafından sürdürülmesi durumu, bir sektör olarak ulaşım politikalarındaki süreçlerin önemini bizlere net bir şekilde gösteren tablolardan biridir.

Arza göre şekillenen, genellikle taşıtlara öncelik veren, yolcuların yalnızca yoğun olarak motorlu taşıtla hareket ettiğini varsayan ve bu yönde çözümler sunarak, uzun vadeli ve büyük yatırımlarla kaynakları hızlıca kullanarak çevreye diğer yaklaşıma göre daha az duyarlı “geleneksel yaklaşım” ile “çağdaş yaklaşım” olarak adlandırılan sürdürülebilir, çevreye duyarlı, insan odaklı, daha az sermaye ve yatırımla mevcut sorunlara çözüm üretirken talebi yönlendiren ve bu sebeple sürdürülebilir politikaları olan yaklaşımlar mevcuttur.

Amerika ve İngiltere gibi gelişmiş ülkelerde uygulanan genellikle toplu taşımayı destekleyen bu yaklaşımlar 1968 öğrenci hareketleri ardından daha çok düşünmeye ve sorgulamaya, çevre bilincinin artışı ve sürdürülebilir politikaların gerekliliğini ortaya koymuş ve 1970’li yıllardan itibaren Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) tarafından önlem alınması gerektiğini düşünerek, yapılan çalışmalar neticesinde 1979 yılında Trafiki Yönetmek (Managing Transportation) adlı belgeyi yayınlamışlardır (Elker,2012).

Türkiye’deki ulaştırma politikalarında ise görece trafiği azaltmak adına alınan kararlar ve yapılan uygulamalarda dünya örneklerindeki uygulamalar yer etmiştir. Ancak “trafiği azaltmak” temelli bakış açısının ürünü olmaları sebebiyle talebi yeterli biçimde yönlendiremediği için sürdürülebilirlik kriterlerini sağlayamamakta, kısıktırılmış talebi başka noktalara yönlendirerek yeni sorun alanları yaratmaya devam etmektedir.

Türkiye’de ise genel mantığı ulaşım olan politikalar koymak adına yasa ve yönetmelik bulunmamakla beraber, kenti yöneten kurum ve kuruluşların görev yetki ve sorumluluklarını tarifleyen yasalarda ulaşım ile ilgili kavramlar ve görevler atfedilmektedir. Hatta bu tür mevzuatlarda ulaşım konusu oldukça yüzeysel geçilmiş, kentleri sınıflandırmadan ulaşım konusundaki görev ve sorumluluklar zorunlu kılınmıştır.

5216 sayılı kanun ile tüm büyükşehir belediyelerine mücavir alan sınırları içerisinde ulaşım ana planı yapma ve yaptırma zorunluluğu getirilmişken, ilke ve pratikleri tartışılmadan 6360 sayılı kanun çerçevesinde hem eski 16 büyükşehir belediyesine sorumluluk sınırlarına dahil olan diğer ilçeler ile yapılması gereken ulaşım ana planlarını yeniden mi yapılması gerektiğini yoksa revize edilmesi gerekip gerekmediğini bile tartışılmadan, hem de ulaşım özelliklerine bakılmaksızın yeni 14 büyükşehir belediyesi statüsü kazanan illerde de ulaşım ana planı yapılması ve tüm ulaşım hizmetlerinin tek bir merkezden yürütülmesi konusu zorunlu kılınmıştır.

İşte tam da bu süreci tartışmak ve anlamlandırmak adına çalışma sürecinde yapılan analiz çalışmalarında 6360 sayılı kanun ardından büyükşehir olan 14 il ile 6360 sayılı yasa ile sınırları il sınırına genişleyen tüm büyükşehirlerde ulaşım anlamında özellikle; ölçek, alansal büyüklük, hizmet yarıçapı, hizmet sunulan nüfus ve yoğunluk, ulaşım hizmetinin ulaştırıldığı mesafe (maximum değer, minimum değer, ortalama değer, standart sapma vb.) gibi matematiksel parametreler üzerinden bir takım analizler ve değerlendirmeler yapılmıştır. Bu anlamda elbette sadece alansal büyüklük, nüfus, yoğunluk ve mesafe değişkenleri üzerinden yapılan karşılaştırma ve değerlendirme yeterli olmamakla birlikte nüfus büyüklüğü referans alınarak oluşturulan yeni yönetim düzeninin, yeni büyükşehir belediyelerinin yeni sürece geçişte karşılaşacakları zorlukları ve bunların farklılıklarını ortaya da koymaktadır. Bu kapsamda yasanın yalnızca nüfus kriterini baz alan ve bu açıdan kentleri kategorize etmeden uygulamaya döken anlayışı ile yalnızca tek merkezli yönetim stratejisi üzerine bir takım görev yetki ve sorumlulukları bir çatıda toplamak adına bütünleşme sağlamayı hedefleyen bir yasa olduğunu söylemek mümkündür.

Birbirine bu kategorilerden hiçbirisi ile bağılı olmasa da erişim mesafeleri, kent merkezinde yaşayan nüfus oranları vb gibi parçalı ancak yer yer birbirine değen sistematik yaklaşımlar tespit edilmiş ancak güçlü bir parametre ile bu yaklaşımlar kuvvetlendirilememiştir. Bu bağlamda kentlerde ulaşım sistemlerinin dinamik ve bağımlı değişkenlerinin çok farklı noktalara değebilir olması oldukça önemlidir. Örneğin merkezi hükümet tarafından yapılan ulaşım yatırımları, herhangi bir yasada meydana gelen değışiklik, karar vericilerin politikaları, kentsel arazi kullanım planları, kentsel makraformu, kentin gelişme eğilimleri, kentlerin sınırlayıcıları ve eşikleri, kent ekonomisi gibi birçok dinamik ulaşımı ve dolayısıyla ulaşım politika ilke ve pratiklerini doğrudan etkileyen unsurlardır. Bir anlamda söz konusu kriterlerin geleneksel yaklaşım modelinde olduğu gibi 6360 sayılı kanunun temel kriterlerine eklenemeyişi sürdürülebilir ulaşım yaklaşımlarına geçiş aşamasını tasvir etmektedir.

Örnek yerleşim alanı olarak tanımlanan Muğla İli, bu kapsamda detaylandırılarak arz-talep dengesini daha iyi kurgulamaya yönelik hedeflere sahip bir sürece ev sahipliği yapmaktadır.

Geleneksel yaklaşım ile 6360 sayılı kanun öncesinde süregelen ulaşım alışkanlıkları görece şekillendirilmeye başlanmış, yasanın gerekçesi olan ulaşım vb. hizmetlerin tek bir elden, hakkaniyetli biçimde dağıtılmasının sağlanması konusu hala hedefine ulaşamamıştır. Bu sorunun temelinde değışik kurum ve kuruluşlarca verilen ve müktesep hak oluşturan tehdit, A4 yetki belgesi ve bunun gibi bireysel işleticilere dair problemler yanında, karayolu ulaşım alt yapısının görev yetki ve sorumluluk ağlarına ayrılması hususunda net bir yasal sınırlandırmanın olmayışı, kanunların özellikle ulaşım ile ilgili hükümlerinde net ifadelerin olamaması sebebiyle yorumlanabilir olması büyük sorun teşkil etmektedir.

Öyle ki; Ulaşım Ana Planı yapılması, yaptırılması hususunda bile 30 büyükşehir belediyesinin 30'u için de belediyelerce farklı teknik şartnameler, farklı uygulama modelleri, farklı bütçe ve farklı onay süreçlerinden söz etmek mümkündür. Bu bağlamda bahsi geçen farklılıklar elbette ki farklı yerel koşullara göre farklılıklar

gösterebilir. Ancak bu farklılıkların sapmaları birbirinden çok ayrışan, ancak hangi yöntemin daha doğru olduğunu sorgulayabilecek niteliklerin bile olmayışı nedeniyle herhangi bir sonuca varılamayan tartışmalara sebep olmuştur.

Mevcutta ulaşım ana planı hazırlanması ve yaptırımına ilişkin herhangi bir yönetmelik yoktur. Bu durum ulaşım ana planının yaptırım yetkisini kısıtlamakta ve işlerliğini azaltmaktadır. Söz konusu öneri ile ulaşım ana planı tanımı ayrıntılandırılmış ve bu süreçte doğrudan ya da dolaylı yer alacak personelin yeterliliği sağlanmış olacaktır. Bu kapsamda;

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 14 Haziran 2014 tarihinde yürürlüğe girmesinden önce yasal bir tanımı bile olmayan Ulaşım Ana Planları 5216 Nolu Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7 f maddesinde yer alan Ulaşım Ana Planı yapar yaptırır ibaresi, 6360 sayılı yasa ile sınırları il sınırına dayanan Büyükşehir Belediyelerinde bazı sıkıntılara yol açmıştır. Örneğin; önceden sadece Bodrum Yarımadasında kapatılan 11 belediye tarafından uygulanan plan, politika ve kararların bütüncül hale getirilmesinden de öte, aynı kalitede hizmet vermek ve bu hizmeti vermek için gerekli olan teknik ve mekânsal bilgiyi toplama aşaması bile oldukça güçtür. Bu bağlamda denetleyici ve düzenleyici yetkisiyle öne çıkan Büyükşehir Belediyelerinde büyük emek ve kamu gücü harcanarak yapılan Ulaşım Ana Planlarının İmar Planları gibi yasal zeminlerinin oluşturularak kanunlaşması gerekmektedir. Aksi takdirde bu planlar ciltlenmiş birer dosya olarak kalmaktadır.

Ulaşım ana planları, insan faktörü olan tüm işler gibidir. Anın tüm varlıklarından etkilenir ve bu etkilere verilen tepkiler nezdinde sürekli bir gelişmeye muhtaç kalır. Bu bağlamda diğer bölümlerde tartışılan yasal ve yönetsel yapıya; gelişen teknoloji, gittikçe büyüyen tüketim alışkanlıkları ve buna bağlı ulaşım ihtiyacı, özel otomobil sahipliliği ve benzeri konuların eklenmesiyle birlikte ulaşım sorunları diyalektik ilişkiler yumağı haline gelmiştir.

Bu yumağı çözmeye yönelik iş ve işlemlerin ise proaktif olması bir gereklilik değil zorunluluktur. Ulaşım ana planları yeni yaklaşımlarda yer aldığı gibi

sürdürebilir ve sürekli revize edilebilen planlar olmalı, odağına insanı ve çevreyi koyan bir süreçte beraberinde getirmelidir.



KAYNAKLAR

Adanzeyegazete (2016). *Bodrum çıkışı kilitlendi*. 22 Aralık 2016, <http://adanzeyegazete.com/2016/07/10/bodrum-cikisi-kilitlendi/>

Altıncı Kalkınma Planı Raporu, (1990). 14 Temmuz 2016, <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx>

AUS Strateji Eylem Planı, (2014). 10 Aralık 2016, http://www.ubak.gov.tr/BLSM_WIYS/UBAK/tr/AUF/AUS_Strateji_Belgesi_Eki_Eylem_Plani.pdf

Babalık Sutcliffe, E. (2002). Urban rail systems: Analysis of the factors behind success, *Transport Reviews*, 22 (4), 415-447.

Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, (1982). *Türkiye’de yerleşme merkezlerinin kademelenmesi*. 20 Mart 2016, <http://documents.tips/download/link/tuerkiyede-yerlesme-merkezlerinin-kademelenmesi-uelke-yerlesme-merkezleri>

Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, (1982). *1983-1993 ulaştırma ana planı*. Karayolları Genel Müdürlüğü Matbaası, Ankara.

Bertoloni, L. (2007). Evolutionary urban transportation planning. *An Exploration Environment and Planning*, 39 (8), 1998-2019, 25 Mart 2016, <http://epn.sagepub.com/content/39/8/1998.full.pdf+html>

Beşinci Kalkınma Planı Raporu, (1985). 14 Temmuz 2016, <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx>

Birinci Kalkınma Planı Raporu, (1963). 14 Temmuz 2016, <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx>

Dokuzuncu Kalkınma Planı Raporu, (2007). 14 Temmuz 2016, <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx>

Dördüncü Kalkınma Planı Raporu, (1978). 14 Temmuz 2016, <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx>

Elker, C. (2002). *Ulaşım da politika ve pratik*. Ankara. Gölge Ofset Matbaacılık.

Elker, C. (2012). Kentsel ulaşım politikaları. Kılınçaslan, T, (Ed.), *Kentsel ulaşım içinde* (235-316). İstanbul. Ninova Yayıncılık.

Elker, C. (b.t). *Ulaşım da politika*. 7 Haziran 2016, <http://arsiv.mmo.org.tr/pdf/11164.pdf>

Evren, G. (1995). Ulaştırma planlamasında gelişmekte olan ülkelere özgü sorunlar. *3.Ulaştırma Kongresi*, TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası, İstanbul, 11-24.

Goodwin, P. Hallett, S. Kenny F. ve Stokes, G. (2012). *Transport new realism*. transport studies unit, Oxford Üniversitesi.

Güler Ayman, B. (2003). *Kent yönetim modeli olarak belediye sistemi*. 27 Haziran 2016, <http://www.birgulaymanguler.net/files/pdf/yy-belediye.pdf>

Güney Ege Kalkınma Ajansı (GEKA), (2010). *TR32 düzey 2 bölgesi 2010-2013 bölge planı*. 24 Temmuz 2016, http://geka.gov.tr/Dosyalar/o_19utnqk2s1tbcm0h1g6i_1973po38.pdf

İkinci Kalkınma Plan Raporu, (1963). 14 Temmuz 2016, <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx>

Keleş, R. ve Hamamcı, C. (1994). *Belediye başkanları ve belediye meclis üyeleri*. Konrad Adenaur Vakfı Yayını, Ankara.

Kentges, (2010-2013). 10 Eylül 2016, <http://www.kentges.gov.tr/Eylemler/BelediyeEylemleri.aspx>

Lawlor, M.J. (1995). Federal urban mass transportation funding and the case of the second avenue subway. *Transportation Quarterly*, 49 (4) 43-54.

Litman, T. (2004). *Evaluating rail transit criticism*. Victoria Transport Policy Institute, Canada.

Muğla Büyükşehir Belediyesi (MBB), (2013). *Muğla 1/25.000 ölçekli çevre düzeni planı raporu* (MÇDR). 20 Aralık 2016, <http://www.mugla.bel.tr/kurumsal/birimler/imar-ve-sehircilik-dairesi-baskanligi/duyurular/-1-25000-olcekli-mugla-nazim-imar-plani-ve-ekleri>

Muğla Büyükşehir Belediyesi (MBB), (2014a). *Muğla Büyükşehir Belediyesi Ulaşım Dairesi Başkanlığı arşivi*, Muğla.

Muğla Büyükşehir Belediyesi (MBB), (2014b). *Muğla Büyükşehir Belediyesi Ulaşım Dairesi Başkanlığı arşivi*, Muğla.

Muğla Ulaşım Koordinasyon Merkezi Genel Kurul [UKOME], (2014). *Muğla Büyükşehir Belediyesi Ulaşım Dairesi Başkanlığı arşivi*, Muğla.

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği, (2014). 5 Mart 2016, <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Default.aspx>

Onuncu Kalkınma Planı Raporu, (2014). 14 Temmuz 2016, <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx>

Onuncu Kalkınma Planı Ulaşım Özel İhtisas Komisyon Raporu, (2014). 14 Temmuz 2016, <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx>

Öner, E. (2008). *İstanbul şehremaneti (belediyesi) 'nin kuruluşu ve 1917 yılı bütçesi*. T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı; Yayın No:2008/386.

Özalp, M. (2007). *Türkiye 'de kentsel ulaşım planlaması çalışmalarında benimsenen yaklaşımlar; sorunlar ve çözüm öneriler*. Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara.

Özalp, M. ve Öcalır, V. (2008). Türkiye'deki kentiçi ulaşım planlaması çalışmalarının değerlendirilmesi. *Ortadoğu Teknik Üniversitesi Mimarlık Dergisi*, 25 (2), 71-97.

Özaslan, R. Akıllı, H. ve Özaslan, K. (2014). 6360 sayılı kanun çerçevesinde Gümüşlük belde Belediyesi'nin kapatılmasına ilişkin yöre halkının algısı. *İktisadi İdari Bilimler Dergisi*, 36(2), 215-235.

Sekizinci Kalkınma Planı Raporu, (2001). 14 Temmuz 2016, <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx>.

Sekizinci Kalkınma Planı Ulaşım Özel İhtisas Komisyon Raporu, (2001). 14 Temmuz 2016, <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx>

Seyitdanlıoğlu, M. (1996). Bir belge-yerel yönetim metinleri (II) zokaklara dair nizamname. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 5 (1), 59-70.

Şehir Plancıları Odası, (2012). *Büyükşehir belediyesi kanunu değişikliği değerlendirme raporu*. 12 Haziran 2016, http://www.spo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=4451#.V7w5-fmLSUk

Trafik Yönetmeliği, (1997). 5 Mart 2016, [http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/ Default.aspx](http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Default.aspx)

Trafik Kanunu, (1983). 5 Mart 2016, <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Default.aspx>

Trafikçi Biz, (2016). 12 Haziran 2016, <http://www.trafikci.biz/?Syf=26&Syz=58796>

3030 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, (1984). 5 Mart 2016, <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Default.aspx>

Ulaşım ve fizibilite etüdü teknik şartnamesi, (b.t). 24 Mayıs 2016, http://www.ubak.gov.tr/BLSM_WIYS/DLH/tr/DOKUMAN_SOL_MENU/Rayli_Sistem_Kriterleri/20140228_153052_10288_1_10315.pdf

Ulaşım ana planı stratejisi 2003, (2003). 24 Haziran 2016, http://www.ubak.gov.tr/BLSM_WIYS/UBAK/tr/AnaPlanStratejisi/Yonetici_Raporu/20100518_164245_204_1_64.pdf

T.C. Ulaştırma Dünyası, (2016). *Ulusal ulaştırma ana planı geliyor*. 27 Şubat 2016, <http://www.ulastirmadunyasi.com/?p=8373>

Türkiye Belediyeler Birliği (2014). *Ulaşım planlama çalışmaları ve ulaşım ana planı hazırlama kılavuzu*. 6 Haziran 2015. <http://www.tbb.gov.tr/cevre-ve-sehircilik/ulasim/>

Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, (b.t). Türkiye Ulaşım ve İletişim Stratejisi Hedef 2023. 10 Mayıs 2016 http://www.sp.gov.tr/upload/zxSPTemelBelge/files/93C5Y+Turkiye_Ulasim_velletisim_Stratejisi.pdf

Üçüncü Kalkınma Planı Raporu, (1963). 14 Temmuz 2016, <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx>

Winston, C. ve Maheshri, V. (2007). On the social desirability of urban rail transit systems. *Journal of Urban Economics* 62 (2), 362-382.

Yedinci Kalkınma Planı Raporu, (1996). 14 Temmuz 2016, <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx>

Yıldırım, Z. ve Ayhan, İ. (2013), 6360 sayılı kanun çerçevesinde değişen sınırlar ve genişleyen yetki alanlarının İzmir ili planlama pratiği açısından irdelenmesi. *TMMOB 2. İzmir Kent Sempozyumu*, 431-443.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, (2004). 5 Mart 2016, <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Default.aspx>

5393 Sayılı Belediye Kanunu, (2005). 5 Mart 2016, <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Default.aspx>

6360 Sayılı Kanun, (2012). 5 Mart 2016, <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Default.aspx>

6785 Sayılı İmar Kanunu, (1957). 10 Eylül 2016, http://www.emektd.com.tr/Images/Uploads/Files/2703131128_6785sayiliimarkanunuilkdurumu.pdf