

**“KAMU YARARI” SORUNSALININ
KENT PLANLAMA DİSİPLİNİNDEKİ ROLÜ
VE
VEZNECİLER – SULTANCİFTLİĞİ RAYLI SİSTEM HATTININ
DEĞERLENDİRİLMESİ**

<u>İÇİNDEKİLER</u>	i
<u>ÖNSÖZ</u>	iv
<u>ÖZET</u>	v
<u>ABSTRACT</u>	vi
<u>GİRİŞ</u>	viii

**BÖLÜM 1: “KAMU YARARI” KAVRAMININ KENTSEL PLANLAMADA
FARKLILAŞAN YAKLAŞIMLAR BAĞLAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ**

I.1. KAMU YARARI KAVRAMI

- I.1.1. Kamu Yararı Kavramının Tarihçesi
- I.1.2. Farklı Yaklaşımlarda Kamu Yararı Kavramı
 - I.1.2.a. Bireycil Yaklaşım
 - I.1.2.b. Ortak Ya Da Genel Yarar Görüşü
 - I.1.2.c. Tekçi Yaklaşımlar
- I.1.3. Kamu Yararı Kavramının Dar ve Geniş Anlamları
- I.1.4. Kamu Yararı Kavramının Yasalarımızdaki Yeri
- I.1.5. Kamu Yükümlülükleri ve Kamu Külfeti Kavramı

I.2. KENTSEL PLANLAMANIN DÖNÜŞÜMÜ VE KAMU YARARININ YERİ

- I.2.1. Geleneksel Planlama Anlayışından Çağdaş Planlama Anlayışına
 - I.2.1.a. Geleneksel Planlama Anlayışında Kamu Yararının Yeri
 - I.2.1.b. Geleneksel Planlama Anlayışına Olan Eleştiriler
- I.2.2. Çağdaş Kentsel Gelişme Dinamikleri
 - I.2.2.a. Küreselleşme

I.2.2.b. Sürdürülebilirlik

I.2.2.c. Yerelleşme

I.2.2.d. Özelleştirme

I.2.3. Çağdaş Planlama Anlayışında Kamu Yararı İlkesinin Yeri

BÖLÜM 2: KENTSEL PLANLAMANIN DEĞİŞİMİ BAĞLAMINDA KAMU HİZMETİ ANLAYIŞI –TOPLU ULAŞIM HİZMETLERİ VE KAMU YARARI

II.1. KAMU HİZMETİ KAVRAMI

II.1.1. Kavramın Tanımı ve Kriterleri

II.1.2. Kamu Hizmetinin Türleri

II.1.3. Kamu Hizmetinin Kuruluşu ve İlkeleri

II.1.4. Niteliğine Göre Kamu Hizmetinin Değerlendirilmesi ve
Virtüel Kamu Hizmeti

II.2. KENTSEL ULAŞIM HİZMETLERİNDE ÇAĞDAŞ YAKLAŞIMLAR

II.2.1. Kentsel Planlama Anlayışlarının Ulaşım Sistemlerine Bakışı

II.2.1.a. Geleneksel Planlama Yaklaşımı

II.2.1.b. Kapsamlı Planlama Yaklaşımı

II.2.1.c. Bütüncül Planlama Yaklaşımı

II.2.1.d. Stratejik Planlama Yaklaşımı

II.2.1.e. Ulaşım Planlamasının Vardığı Nokta

II.2.2. Toplu Ulaşım Sistemlerinin Değerlendirilmesi

II.2.2.a. Klasik Toplu Ulaşım İşletmeciliği

II.2.2.b. Toplu Ulaşımda Yeniden Yapılandırma
ve Özelleştirme Yaklaşımları

BÖLÜM 3: İSTANBUL ÖRNEĞİNDE RAYLI ULAŞIM YATIRIMLARININ KAMU YARARI KRİTERİ İLE DEĞERLENDİRİLMESİ

III.1. İSTANBUL'DA RAYLI ULAŞIM

III.2. KENTSEL HİZMET YATIRIMI OLARAK:

VEZNECİLER–SULTANÇİFTLİĞİ RAYLI ULAŞIM HATTI

III.2.1. Raylı Ulaşım Hattının Tanıtımı

III.2.2. Hattın Toplu Ulaşım Yatırımı Olarak Kritiği

III.2.2.a. Sistematik Bütünlük

III.2.2.b. Kaynakların Optimum Kullanım İlkesi

**III.2.2.c. Arazi Kullanım Kararları ile Ulaşım Altyapısının
Uyumu/Uyumsuzluğu**

III.2.2.d. Sistemin Sürekliliği ve Bileşenleriyle İlişkileri

III.2.2.e. Sosyal Etkileri

III.2.3.f. Kentsel Koruma Konsepti ile Uyumu

SONUÇ ve GENEL DEĞERLENDİRME

KAYNAKÇA

ÖNSÖZ

Kent plancısı olarak aldığım lisans ve yüksek lisans eğitimleri sırasında en çok tartıştığımız ve çözüm yollarını geliştirmeye çalıştığımız nokta, ülkemizde kent planlamanın uygulamadaki başarısızlığıdır. Bu süreçte yaptığımız çalışmalar ve araştırmalar, kent planlamanın temel dayanağının *kamu yararı* ilkesi olduğunu ortaya koymasına rağmen; var olan belirsizlikler, farklı tanımlamalar ve bakış açıları bu konu hakkındaki soru işaretlerinin doğmasına neden olmuştur. Bu tez çalışmasının konusunun belirlenmesi sürecinde, kafamda var olan bu soruların yanıtlarını biraz daha netleştirebilmek için *kamu yararı* sorunsalının kent planlama disiplindeki yerinin incelenmesine karar verilmiştir. Araştırmalarımın başında, bu konudaki kaynakların ve araştırmaların sınırlılığı nedeniyle karşılaştığım zorluklar beni oldukça üzmüştür. Ancak planlamanın hukuki boyutunun bu konu ile olan sıkı ilişkisi çalışmaya farklı bir ivme kazandırmıştır. Kent planlama kararları doğrultusunda sunulan, *kamu yararı* amacını güden kamu hizmetlerinden toplu ulaşım hizmetlerinin ve raylı sistem yatırımlarının değerlendirilmesiyle farklı bir boyut kazanan bu tezin ortaya koyduğu sonuçlar, kentsel planlamanın uygulamadaki başarısını sağlamada farklı bir vizyon sunabileceğini ümit etmekteyim.

Belli bir olgunluğa erişmiş olan tez çalışması süresince yanımda olan sevgili aileme, Kenan'a ve yakın arkadaşlarıma özverilerinden dolayı çok teşekkür ederim. Bu çalışmaya başlamamda yönlendirici olan ve bilgilerini esirgemeyen başta danışman hocam sayın Doç.Dr. Akın Eryoldaş'a, sayın Doç.Dr. Güzin Kaya'ya, sayın Yrd.Doç.Dr. Fatma Ünsal'a, Ar.Gör.Dr. Kevser Üstündağ'a, Ar.Gör. Levent Yazar'a ve tüm çalışma arkadaşlarıma desteklerinden dolayı teşekkürlerimi bir borç bilirim. Hayatımda önemli dönüm noktalarından biri olan bu araştırmayı, o kısacık ömründe bu nitelikte bir çalışma yapma şansını bulamamış, son iki yılda çok sık birlikte olma fırsatını bulduğum ve Haziran ayında aniden aramızdan ayrılan küçük kuzenim Cem Sancaklı'ya adıyorum.

ÖZET

Yaşanmakta olan kentsel değişimler ve çağdaş kentsel gelişme dinamiklerin planlama sistematığının işlerliliğindeki önemli rolü yadsınamaz düzeydeyken, mevcut yöntemlerin yetersizliği ve uygulamalardaki başarısızlıklar, kent planlama disiplininin temel ilkelerinin sorgulanmasına neden olmuştur. Bundan dolayı tez çalışması kapsamında, planlamanın temel dayanağı olan *kamu yararı* ilkesinin geçerliliği ve rolü sorgulanmaya çalışılmıştır. Bunu gerçekleştirirken, kentsel gelişmeler ve çağdaş kentsel dinamikleri kavrayan ve kapsayan bir planlama sistematığı içinde *kamu yararı* ilkesinin etkinliğinin sağlanabilmesi amaçlanmıştır. Eşitsizliklerin giderek yoğunlaştığı yeni Dünya düzeni içinde, *kamu yararını* sağlayabilmenin en etkin ve yaygın araçlarından biri olan kamusal hizmetlerin, *kamu yararı* etrafında biçimlenen bir planlama olgusunun bileşeni olabilmesine yönelik ele alışların neler olabileceğini belirlemek hedeflenmiştir.

Kısaca özetlenmeye çalışılan amaç çerçevesindeki bu çalışma, üç ana bölüm ve önerilerin geliştirildiği sonuç bölümünden oluşmaktadır. Birinci bölümde, çalışmanın çıkış noktasını oluşturan ve kentsel planlama tarihinin önemli bir kısmında etkisini sürdüren geniş kapsamlı planlama anlayışının temelini oluşturan *kamu yararı* sorunsalı, kavramsal olarak incelenmiştir. Ardından kentsel planlamanın yaşadığı değişim sürecindeki rolü eleştirel bakış açısıyla değerlendirilerek, planlama yaklaşımlarının vardığı nokta vurgulanmaya çalışılmıştır.

İkinci bölümde, kentsel planlama kararları doğrultusunda sunulmakta olan kentsel hizmetlerden, *toplu ulaşım hizmetlerinin* incelenmesi amaçlanmıştır. Bunun için, öncelikle kuramsal boyutta ve yasal düzlemlerde *kamu hizmetinin* içeriği, özellikleri, temel ilkeleri ve kapsamına incelenmiştir. Bu kavramsal çerçeveden sonra, kentsel ulaşım hizmetlerinde değişen yaklaşımlar değerlendirilerek; dönemsel yaklaşımla ele alınan değişimlerin sonucunda bir kamu hizmeti olan toplu ulaşımın ne olduğu, işletme biçimleri konusunda değişen yapılar ve kamu - özel sektör ilişkilerinin yansımaları ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın ilk iki bölümünde incelenmiş olan kuramsal çerçevenin, toplu ulaşım yatırımları boyutunda uygulamadaki yansımalarını inceleyebilmek amacıyla üçüncü bölüm de, ülke ekonomisi ve nüfusu üzerinde büyük etkilere sahip İstanbul'daki güncel yatırımlardan biri incelenmiştir. Kentin yeniden tüm boyutlarıyla şekillenmesinde önemli sonuçlar doğuracak ve büyük kitleleri etkileyecek raylı ulaşım sistemlerinden biri olan Vezneciler-Sultançiftliği Raylı Ulaşım Sistemi, kentsel planlama, kamu hizmeti, kentsel hizmet ve kamu yararı anahtar kavramlarıyla ve önceki bölümlerde ortaya konulmuş olan konseptle değerlendirilmiş ve kritiği yapılmaya çalışılmıştır. Bunun öncesinde hızlı kentsel gelişmelere sahne olan İstanbul'da raylı ulaşım sistemlerinin gelişimi tarihsel perspektifle incelenmiş, son dönemdeki mevcut projeler ve yapılması düşünülen yatırımlar araştırılarak, örnek projenin büyük sistemdeki yeri belirlenmeye çalışılmıştır. Vezneciler-Sultançiftliği Raylı Ulaşım Sistemi, bir kamu yatırımı ve toplu ulaşım hattı olarak eleştirel bir yaklaşımla, sistematik bütünlük, kaynakların optimum kullanımı, arazi kullanım kararları ile ulaşım altyapısının uyumu, sistemin sürekliliği ve bileşenleriyle ilişkileri, sosyal etkileri, kentsel koruma konsepti ile uyumu , ... gibi kriterlerle incelenerek sonuca yönelik çıkarsamalar yapılmıştır.

Eşitsizliklerin giderek yoğunlaştığı yeni Dünya düzeni içinde, kentsel planlama, tarihsel dönüşümü içinde hiç olmadığı kadar *kamu yararına* kenetlenmek durumundadır. *Kamu yararından* vaz geçildiği takdirde özünü ve varlık nedenini yitirebilecek olan planlama disiplinin sistemiğini şekillendirmesine; *kamu yararını* sağlayabilmenin en etkin ve yaygın araçlarından biri kamusal hizmetlerin, planlama olgusunun bileşeni olabilmesine yönelik öneriler sonuç bölümünde sunulmuştur. Bu öneriler, çalışmanın içeriği doğrultusunda yer alan ana bölümler kapsamında ele alınarak genel bir değerlendirme ile varılmak istenen noktalar vurgulanmıştır.

**THE ROLE OF *PUBLIC INTERESTS* PROBLEMATIC
IN URBAN PLANNING
AND
THE CRITISIZE OF VEZNECİLER – SULTANCİFTLİĞİ RAILWAY SYSTEM**

Presented by
Özlem SANCAKLI

Supervisor
Doç. Dr. Akın ERYOLDAŞ

MİMAR SİNAN UNIVERSITY
FAKULTY OF ARCHITECTURE
DEPARTMENT OF URBAN AND REGIONAL PLANING

February 2004
İSTANBUL

ABSTRACT

GİRİŞ

BÖLÜM I. KENTSEL PLANLAMADA FARKLILAŞAN YAKLAŞIMLAR VE KAMU YARARI

Tezin çıkış noktasını oluşturan ve kentsel planlama tarihinin önemli bir kısmında etkisini sürdüren geniş kapsamlı planlama anlayışının temelini oluşturan *kamu yararı* sorunsalı, bu bölümde öncelikle kavramsal olarak incelenecektir. Ardından kentsel planlamanın yaşadığı değişim sürecindeki rolü eleştirel bakış açısıyla değerlendirilmeye çalışılacaktır. Kentsel planlamanın temel dayanağı olan bu kavramın, planlama yaklaşımlarının vardığı noktadaki ele alınışı vurgulanmaya çalışılacaktır.

I.1. KAMU YARARI KAVRAMI

Genel yarar, kamu menfaati, kamu iyiliği (common good, commun bien) gibi adlarla da anılan *kamu yararı* (public interest), yönetim biliminde, kamu hukukunda, siyaset biliminde sık sık kullanılan bir kavramdır. Bununla birlikte, *kamu yararından* ne anlamak gerektiği konusunda, yargı organları, bilim adamları ve yazarlar arasında farklı görüşlerin olduğunu görmekteyiz. Kavramın anlamı ve tanımı üzerinde görüş birliği bulunmaması, bazı siyaset bilimcilerini çeşitli kuşkulara sürüklemiştir. Hatta bazı siyaset bilimciler, *kamu yararı* kavramını efsane olarak nitelendirmişlerdir. Benzer eleştiriler ünlü sosyal bilimciler tarafından da yapılmıştır. Hakkında farklı yaklaşımların olduğu ve tanımı konusunda kesin bir uzlaşmanın bulunmadığı bir olgu olan kavram, tarihçesi, farklı yaklaşımları ve tanımlamaları, yasal boyutlarıyla incelenecek, *kamu yararı* amacıyla yapılan kentsel hizmetlerin ve imar faaliyetlerinin yarattığı *kamu külfetleri* değerlendirilerek çalışmanın kuramsal temelleri bu kısımda ortaya konulacaktır.

I.1.1. Kamu Yararı Kavramının Tarihçesi

Ortak / genel yarar yada iyi olarak ta kullanılan kavramın ilk kökeninin Antik Çağ'a kadar indiğini söyleyebiliriz. İnsanoğlunun birlikte yaşamaya başlayıp toplulukları oluşturmasıyla gündeme gelen kavram, genel düzenlemelerin ve kuralların temel dayanağını oluşturmuştur. Bununla birlikte felsefe biliminin üzerinde tartıştığı ve yönetim gücünü elinde bulunduranların eylemlerinin haklılığını ve doğruluğunu destekledikleri en önemli unsur olmuştur. *Kamu yararından* açık bir biçimde söz etmemekle birlikte, sıkça *topluluğun yararı* kavramını kullanan Eflatun ve Aristo, bir toplumun ortak yararının, o toplumun tüm bireyleri için en iyisi olduğunu belirtmişlerdir.¹ Aristo, her varlığın mükemmeli aradığını, birey gibi toplumunda *iyiliğe* ulaşmak için çalıştığını, *iyiliğin* son amaç olduğunu savunmuştur. Görülüyor ki, o dönemde ortak iyiliğe ve yarara ulaşmak bireyin ve toplulukların tek ortak amacıdır.

Ortak iyilik yada topluluğun yararı, ticaret ve sanayi toplumlarına geçiş öncesinde Avrupa toplumlarının siyasi tarihinin ortak temel kavramını oluşturmuştur. Bu kavram, Antik Yunan'dan Roma'ya ve Ortaçağ'a kadar bu özelliğini korumuş ve dönemin monarşik yönetimlerinin besleyici kaynağı haline gelmiştir.² Ortaçağ'da ise toplum ve birey iyiliğinin bir bütün olduğunu ve *ortak iyiliğin* Tanrının iradesinin yansıması olduğu görüşü hakimdir.

Kamu yararı, 1789 Fransız Devrimi sonucunda , o zamana kadar hakim olmuş "ortak iyilik" e (le bien commun) tepki olarak ortaya çıkmıştır. O dönemin siyasal düşüncesi *kamu yararı* kavramının ussal ve gerçekçi bir kavram olarak, us dışı ve kökeni doğa ötesi olan "ortak iyilik" kavramının

¹ KELEŞ, Ruşen; "Kentleşme ve Kamu Yararı", Kent Ve Siyaset Üzerine Yazılar, Ekonomi Hukuk Kongresinde Sunulan Bildiriler, 1993 sf:96

² AKILLIOĞLU, Tekin; "Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler", Amme İdaresi Dergisi, Cilt:24-Sayı:2, Ankara Haziran-1991, sf:8

yerini aldığını kabul ediyordu. Dolayısıyla *kamu yararının* ne olmadığını, ortak iyinin ne olduğu belirterek tanımlamaktadırlar.³

Fransız Devrimi ile ortaya çıkan bu anlayış, *kamu yararını* “toplum sözleşmesi ile ortaya koyan hak ve yararların sonucu olarak kabul etmektedir. Böylece kavram ussal ve anlaşılabilir bir değer ölçüsü haline getirilerek genel bir yararın çerçevesi çizilmiştir. Burada, bireysel yararların toplumun ortak yararları ile farklı olabileceği ve bireysel yararlar ile ortak yararların çelişebileceği benimsenmiştir. Bu çerçevede ele alınan *kamu yararı* yasa koyucunun iradesi ile belirlenmektedir. Devrim bildirgesinde haklar ancak kamu yararı amacıyla sınırlandırılabilir ve yasanın (veya kamu yararının) üstün olduğu kabul edilmiştir.⁴

18. yy.’da yukarıda belirttiğimiz çerçeveye oturtulan kavram günümüzde de paralel bir yapı sergilemektedir. *Kamu yararına* yapılacaklar yasalar ile tanımlanmış, sınırları belirtilmiştir. Bireysel hakların ve yararların üstünde olması ve kamu yararını gözetmek amacıyla sınırlamalar getirilebilmesi bugünde geçerli olan temel kurallardandır.

I.1. 2. Farklı Yaklaşımlarda Kamu Yararı Kavramı

Kamu yararı kavramı konusundaki eleştirilerin neler olduğunun gözden geçirilmesi, kavramın gelişiminin ele alınmasından sonra, bugün vardığı noktayı anlamak bakımından temel yaklaşımları incelemenin yararlı olacağı kanısındayım. Bu konudaki görüşleri üç ana grupta toplayabiliriz:

³ AKILLIOĞLU, Tekin; a.g.e. sf:9

⁴ Burada açıklanan ilke, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’nde yer almaktadır.(madde 6)

I.1.2.a. Bireycil Yaklaşım

Bu gruba giren görüşler, yararçı (utilitarian) ya da toplamcı (aggregationist) olarak ta adlandırılmaktadır. Bu yaklaşımlara göre kavram, bireysel yararların ağır bastığı, ya da onların toplamından oluşan bir kavramdır. Bireysel yararların nasıl toplanabileceği konusunda da değişik görüşler vardır. Hobbes, Hume, Bentham gibi düşünürler ve refah iktisatçılarınca benimsenen bu görüşe göre, bireysel tercihlerin ortak bir tercihe dönüştürülmesi olanaklıdır.⁵ Ancak bunun mantıksal güçlükleri bulunmaktadır. Örneğin bir eylemin diğer eylemden daha fazla *kamu yararına* olduğunu söylemek / karar vermek pek kolay değildir.

Hobbes, kavramı, özel yarara karşıt olarak kullanmıştır. Düşünüre göre, bireysel yararların önde gelmesi daha mantıklıdır. David Hume'a göre bir eylemin politikanın *kamu yararına* uygun olup olmadığına karar verebilmek için, etkilediği bireylerin çoğunluğuna bir fayda sağlaması gereklidir. Hume, *kamu yararına* olan belli bir eylemin bazı bireylerin yararı ile çelişebileceği görüşündedir ve bireylerin doğal olarak ve kendiliğinden *kamu yararını* gözetmeyeceklerini; oysa devletin onun düzeninin , bütünü ile daha büyük bir çoğunluğun yararına karar vereceğini savunur. Diğer taraftan Jeremy Bentham'a göre, topluluk, bireylerin toplamından oluşmaktadır. Bu nedenle topluluğun yararı da onu oluşturan bireylerin yararı toplamından başka bir şey değildir. Bunu savunan düşünür, bir eylemin *kamu yararına* olup olmadığını belirlemek için, ondan etkilenecek bireylerin sayısının ve ondan nasıl etkilendiklerinin dikkate alınması gerektiğini söylemiştir.

⁵ KELEŞ, Ruşen; a.g.e.,1993, sf:95

I.1.2.b. Ortak Ya Da Genel Yarar Görüşü

Bu grupta toplanabilecek olan görüşlerin düşünürleri, *kamu yararını* bir topluluğun bütün bireylerinin ortaklaşa sahip oldukları yararların toplamından ibaret olduğunu savunurlar. Buna göre, güvenlik, savunma, para değerlerinin korunması ve yerel yönetimlerce sağlanacak sağlık – refah standartları kamu yararına olan şeylerdir. Bu görüşü savunanların, kamu yararı çatışma durumundaki bireysel yararlar ya da tercihin ölçeklerine değil de, çelişmeyen ya da oy birliği ile paylaşılan yararlar dayandığından dolayı bireysel yararların toplamı gibi bir sorunu yoktur. Bu görüşü savunan düşünürler, *kamu yararının* normatif değer taşıdığını kabul etmişlerdir.

Rousseau'ya göre *kamu yararı*, çoğunluğun yararı ile eşit – özdeş olmamaktadır.⁶ Çoğunluğun oyu, kamu yararının benimsenmesinde yararlanılan bir yöntem olabilir. Gerçekte kamu yararı, topluluğun ortak yararıdır. B. Barry aynı görüşe katılmakla birlikte, ortak yararların olumlu ve olumsuz türlerinin bulunduğunu belirtmektedir.

I.1.2.c. Tekçi Yaklaşımlar

Bu kuramların sahipleri, *kamu yararını*, açıkça, normatif ve değer yargılarına dayanan bir siyasal tercih konusu olarak görmektedirler. Eflatun, Aristo, Hegel ve Marx bu görüşü savunanların başında gelenleridir. *Kamu yararı*, belli bir zamanda ve yerde, her bireye, haberi olsun ya da olmasın, kılavuzluk etmesi gereken tek bir değer yargıları sistemidir. Belli bir önemin, kararın ya da düzenlemenin *kamu yararına* olduğuna karar verilmiş olması artık bireylerin çelişen yararlarının söz konusu olmayacağını ortaya koymuş olur.

Kamu yararından açık bir biçimde söz etmemekle birlikte, sıkça “topluluğun yararı” kavramını kullanan Eflatun ve Aristo benzer yaklaşımlarla *kamu*

⁶ KELEŞ, Ruşen; a.g.e.,1993, sf: 96

yararını ele almışlardır. Bir toplumun ortak yararının, o toplumun tüm bireyleri için en iyisi olduğu görüşünde olan Aristo' ya göre "siyasetin amacı, tüm insanlar için iyi olduğu kabul edilen bir ideal, insanların refahı ve mutluluğudur." Hegel' de benzer bir yaklaşımla *kamu yararını* devletin ve bireylerin ortak yararı diye özdeşleştirmiştir.⁷ Bu bakış açısında *kamu yararı* evrensel olan devlet, toplum ve birey yararları ile örtüşmüştür. Marx ise, proleteryanın iktidara geçmesiyle, çoğunluğun ve geniş kitlelerin yararı, bir mutlu azınlığın yerini almış olacağını savunur ve böyle bir toplumda da sınıfların, bireyler arasında bir çatışmanın olmayacağını belirterek ortak yarara varılabileceğini belirtmiştir.

Kamu yararı kavramı ile ilgili olan tüm görüşlerin, toplulukların ortak yararıyla özdeşleştirme çabaları olduğunu görmekteyiz. Ancak kavramın, kesin olarak tek bir anlamla ifade edilmediği ortadadır. Bu nedenle konu ile ilgili çelişkili durumlar ve sorunlar ortaya çıktığını görmekteyiz.

1.1.3. Kamu Yararının Dar ve Geniş Anlamları

Hukukçular ve siyasal bilimciler, *kamu yararını* farklı biçimde anlamakla birlikte, temel olarak iki anlamı olduğu konusunda birleşmektedirler. Bunlardan birincisi, kavramın hukuki, teknik ve dar anlamıdır. Diğer ise, *kamu yararı* kavramının geniş, siyasal ve ideolojik anlamıdır.⁸

Hukuki ve dar anlamda *kamu yararı*, mülkiyet hakkının sınırlarının belirtilmesinde ve bu hakkın özüne yapılacak müdahalelerde bir ölçü olarak kullanılır.⁹ Bu anlamıyla kavram, iyelik hakkının sınırlarının belirlenmesinde ve bu hakkın özüne yapılacak karışmalarda bir ölçü olarak kullanılır. Teknik bir terimdir ve bu duruma, kamulaştırma işlemlerinde "*kamu yararı*" kararının

⁷ KELEŞ, Ruşen; a.g.e.,1993, sf: 97

⁸ TUNAYA, T.Zafer; "Siyasi Mücadeleler Ve Anayasa Hukuku", 3. Baskı, İstanbul, 1975, sf:164

⁹ DOĞANAY, Ümit; "Toplum ve Kamu Yararı Kavramları", Mimarlık Dergisi, 1974/7, sf:5

alınması örnek olarak verilebilir. Bir arazi üzerine getirilecek kullanım fonksiyonu için kamulaştırmanın yapılmasında *kamu yararının* bulunduğunun kabul edilmesi ön koşuldur. Anayasamızda taşınmaz mal üzerindeki mülkiyet hakkının sınırlandırılmasına, ancak “*kamu yararının* gerektirdiği hallerde” izin vermektedir.

Diğer taraftan *kamu yararı* kavramının geniş anlamı siyasal ve ideolojik nitelik taşımaktadır. Bu anlamda *kamu yararı* anayasaların dayandığı siyasal ve ideolojik bir nitelik taşır. Anayasaların devlete yüklemiş olduğu görevlerle ilgili değer yargılarını içeren, ahlaki bir kavramdır. Bundan dolayı, geniş anlamıyla bu kavramı *toplum yararı* olarak adlandırılmaktadır.

Genel yarar, kamu menfaati, kamu iyeliği olarak ta adlandırılan kavramın iki temel anlamı arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. *Kamu yararı* kurulu düzenin korunmasındaki çıkardır. Kurulu düzen eğer özel mülkiyete dayanıyorsa, *kamu yararı* özel mülkiyetin korunmasındaki çıkar anlamına gelebilir.¹⁰ *Toplum yararı* ise, o topluluğa ait tüm bireylerin ortak çıkarlarını ifade etmektedir. Bu da, önceki bölümde bahsettiğimiz ortak ya da genel yarar görüşü ile örtüşen bir yapı sunar.

Belirtilmiş olan bu ayrım, kavramın siyasal ve ideolojik anlamına açıklık getirmesi, bozuk ekonomik düzenlerin ne yönde değiştirilmesi gerektiğini aydınlatması, toplumun hangi kesimlerinin yararına çalışılması gerektiği konularına ışık tutması yönünde önem taşımaktadır. *Toplum yararı* kavramı gelişmekte olan bozuk düzenli bir toplumun (örnek olarak bir ülkenin) sosyal adalet ilkelerine uygun kalkınma gereksinmelerine yanıt veren geniş bir kavram olarak ta tanımlanabilir.

¹⁰ DOĞANAY, Ümit; a.g.e.

G. Vedel geniş anlamıyla kavram tanımlanırken (siyasal anlamda *kamu yararının* tanımlanmasında) hataya düşmekten sakınmak gerektiğini önemle belirtmektedir. Bu hatalardan en temeli, *kamu yararını* ilk yaklaşımda olduğu gibi, bireysel yararların toplamından oluştuğunu varsaymaktır.¹¹ Şöyle ki, çevre kirliliği yaratan bir tesis, üretimden kazanç elde eden için fayda sağlarken, toplumun diğer kesimlerine zarar vermektedir. Böyle bir durumda üreticinin yararının *kamu yararı* içine dahil edilmesi anlayışı kabul edilemez ölçüdedir. Bu nedenle, *kamu yararını* bireysel çıkarların toplamı olarak görmek yanlış bir tutumdur. Gerçekte *kamu yararı*, bireysel yararlar arasında hakemlik görevi üstlenmiş bir ilkedir. Kavramın bu görevinde iki tür ölçüt kullanılmaktadır.¹² *Kamu yararı* bazen çoğunluğun veya en kalabalık grubun yararı anlamına gelmektedir. Kent planlarıyla verilmiş olan ulaşım yatırımlarından (demiryolu, otoyol projeleri gibi) yararlanacak bireylerin fazlalığı, projelerin uygulanmasında kamulaştırmanın yapılacağı arazilerde mülkiyet hakkına sınırlandırma getirilebilir. Böyle bir durum bütün planlama çalışmalarında söz konusu olmayabilir. Bazen de, kavram nicel olarak değil nitel olarak tanımlanmaktadır. Çevre sağlığını tehdit eden küçük bir bölgenin yeniden düzenlenmesi ve uygun plan kararlarının geliştirilmesi buna bir örnek olarak verilebilir. Sorunun küçük bir alanda olmasına rağmen çevre sağlığının üstün değer taşıması, düzenlemelerin yapılması için *kamu yararı* niteliğini taşımaktadır. Kavramın nitel olan bu anlamı zamana, mekana ve toplumlara bağlı olarak farklı içerikler kazanabilmektedir.

Kamu yararı ve *toplum yararı* kavramlarının açılımları, çağımızın sosyal devlet anlayışı içerisinde farklı nitelikler taşıdığı söylenebilir. *Kamu yararı* kavramı sınırlayıcı bir özellik taşıırken *toplum yararı* kavramının, sosyal devletin gerçekleştirmesi için yönelinecek bir hedef niteliğinde olduğunu görmekteyiz. Yukarıda bahsedilen gerekçelerle bu kavramlara yüklenilecek özellikler ve onlara bağlı gerçekleştirilecek uygulamalarda; o toplumun ya da

¹¹ KELEŞ, Ruşen; a.g.e.,1993, sf: 98

¹² KELEŞ, Ruşen; a.g.e.,1993, sf: 99

ülkenin sosyal, siyasal, ekonomik ve fiziksel koşullarının ışığında kavramların açılımları tanımlanmalı ve sınırları çizilmelidir.

I.1.4. Kamu Yararı Kavramının Yasalarımızdaki Yeri

Anayasamızın 2. maddesinde; “Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk Devletidir” diyerek *kamu yararı* kavramını, önceki bölümün sonunda bahsettiğimiz sosyal devletin gerçekleştirilmesine yönelinecek hedef niteliğinde *toplum yararı* kavramı olarak ele aldığını görmekteyiz.

Anayasamız, hem mülkiyet hakkını düzenleyen 35., kamulaştırma ile ilgili 45. maddede, hem de diğer bir çok maddede, *kamu yararı* ve *toplum yararı* kavramları kullanmıştır. Bu iki kavramın farkının açıkça belirtilmemiş olması; yargı organları, hukukçular ve siyaset bilimciler arasında farklı yorumlara neden olmuştur. 35. maddede, bir genel kural olarak, “Herkes mülkiyet ve miras hakkına sahiptir. Bu haklar ancak *kamu yararı* amacıyla kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması *toplum yararına* aykırı olamaz” denilmektedir.

Anayasa Mahkemesi, çeşitli kararlarında, bu kavramlardan her ikisine de dayandırarak çözümlerini üretmektedir. Aynı konuyla ilgili kararında kavramın her ikisine de yer verdiği görülmektedir. Örneğin *toplum yararına* dayanan mülkiyetin ancak *toplum yararı* ölçüsünde var olabileceğini belirtirken, kararda söz konusu olan mülkiyet hakkına getirilen sınırlamanın *kamu yararına* olduğunu vurgulamaktadır.¹³

¹³ KELEŞ, Ruşen; a.g.e., 1993, sf: 100

Anayasamızın, *toplum yararı* kavramını, daha çok, sosyal devletin gerçekleştirmesi için, siyasal iktidarlara, ekonomik ve sosyal politikalarını yöneltecekleri bir hedef olarak gösterdiğini söylemek mümkün olabilmektedir.¹⁴ “Mülkiyet hakkının *toplum yararına* aykırı kullanılamayacağına” (madde 36), devletin ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı gerçekleştirmek üzere “yatırımları toplum yararının gerektiği önceliklere yönelteceği”ne (madde 41/2) ve tarımsal üretimin, *toplum yararına* uygun olarak arttırılmasının sağlanacağına” ilişkin anayasa maddelerinde bu amaç açıkça belirtilmektedir.

Bunlarla birlikte Anayasa’nın bazı kısımlarında, ortaya koyduğu terminoloji ile tutarlı kalmadan, *toplum yararı* yerine *kamu yararı* kavramını kullandığını görmekteyiz. Örneğin, “hak ve özgürlüklerin –özüne dokunmamak koşuluyla– sınırlama ölçülerinden biri olarak” (madde 11/2), *toplum yararı* değil *kamu yararı* kavramı gösterilmiştir.¹⁵

Anayasamızda bir çok maddede yer alan kavram, çoğunlukla *planlama* eylemlerinde gerçekleşme ve uygulanma şansını bulmaktadır. Bu düzenlemelerin hukuki dayanağı olan İmar Kanunu ve Yönetmeliklerinde “*kamu yararı*” amacı üzerinde durulacaktır. Anayasamızda planların hukuki dayanağı, 166 madde ile tanımlanmıştır. Ekonomik ve toplumsal kalkınma için kaynakların kullanılmasında “planlama”nın yapılmasının gereğinden bahsedilmiştir. Bunun yanında Beş Yıllık Kalkınma Planları ve İmar Kanunu ve yönetmelikler planların amacı, kapsamı, yapılması ve uygulanması konularındaki hükümleri ile yasal çerçeveyi belirlemektedir.

Önceki bölümlerde detaylı bir biçimde işlenen ve geniş bir kapsamı olan “*kamu yararı*” kavramının içeriği, İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin “amaç” başlığı taşıyan 1. maddesinde, imar

¹⁴ TUNAYA, T.Zafer; a.g.e.

¹⁵ TUNAYA, T.Zafer; a.g.e.

planlarının insan, toplum ve çevre ilişkilerinde birey ve aile mutluluğu ile toplum hayatını yakından etkileyen fiziki çevreyi sağlıklı bir yapıya kavuşturmak, yatırımların yer seçimlerini ve gelişme eğilimlerini yönlendirmek ve toprağın korunma - kullanma dengesini rasyonel biçimde belirlemek amacıyla hazırlanacağını belirterek açıklanmıştır.

Bu amaçla yapılan imar planları, “finalist” niteliği nedeniyle gerçekleştirdiği tüm işlemlerde, hiçbir zaman hiçbir koşulla *kamu yararı* denilen amacın dışında bir ereğe yönelik olamaz. Bu imar planının hukuki yönünün gereği olan idari işlem olmasının doğal sonucudur. Hukukun yapısından kaynaklanan bu durum ispatına gerek olmadan kabulü gerekli bir unsurdur.¹⁶

Kamu düzenini, mülkiyet hakkını yakından ilgilendiren genel belgeler olan imar planları esaslarına uyulması, yasa emri olduğu kadar, kişinin mülkiyet hakkının keyfi uygulamalardan koruması ve güvence altında bulundurulması yönünden *kamu yararı* amacıyla yapılması zorunlu bir ilkedir.

İmar Kanunu ve yönetmeliklerin dışında, pek çok soruna neden olan kamulaştırma uygulamalarının da “*kamu yararı*” amacıyla yapılması şartı, Kamulaştırma Kanunu’nda 1. maddede şöyle belirtilmektedir: “*Bu kanun; kamu yararının gerektiği hallerde gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan taşınmaz malların, Devlet ve kamu tüzel kişilerin kamulaştırılmasında yapılacak işlemleri, kamulaştırma bedelinin hesaplanmasını, taşınmaz malların ve irtifak hakkının idare adına tescilini, kullanılmayan taşınmaz malın geri alınmasını, idareler arasında taşınmaz malların devir işlemlerini karşılıklı hak ve yükümlülükler ile bunlara dayalı uyuşmazlıkların çözüm usul ve yöntemlerini düzenler.*” Amacı ve kapsamı belirtilen şekilde olan kanuna dayalı uygulamalarda, eğer onaylı imar planı mevcut değilse *kamu yararı kararının* alınması gereklidir ve kanunun 5.

¹⁶ ÖZAY, İlhan; “Günüşiğinde Yönetim”, Alfa, 2002, İstanbul

maddesinde kararı verecek 6. maddede kararı onaylayacak merciler tanımlanmıştır.

Hukuk sisteminin temeli olan *kamu yararı* kavramı yasalarımızda yerini, düzenleme ve uygulamaların amacının dayanağı olarak almaktadır. Mekansal, toplumsal ve ekonomik açıdan önemli etkileri olan düzenlemeler (yani planlama) ise, *kamu yararı* amacının dışında bir ereğe hizmet edememektedir. Böyle bir durum gerçekleştiğinde ise, *kamu yararına aykırılık* gerekçesi ile karar iptal edilmektedir.

I.1.5. Kamu Yükümlülükleri ve Kamu Külfeti Kavramı

Devletlerin geniş yetkilerle donatılmış olması nedeniyle idari birimler (kamu kurumları), sorumluluklarında olan faaliyetleri ve hizmetleri gerçekleştirmekle yükümlüdürler. Bu uygulamaların en yoğun gerçekleştiği kentsel mekanlarda, gelişme dinamiklerine bağlı olarak önemli yapılanmalar, değişimler ve dönüşümler söz konusudur. Gerek kamu hizmetlerinin sunumunda, gerekse imar faaliyetlerinde verilen kararların ve izlenen yöntemlerin her ne kadar *kamu yararı* amacıyla gerçekleştirilse dahi, bireylere ve topluluklara zarar verme olasılıkları fazladır. Mülkiyet hakkı üzerine getirilen sınırlamalar nedeniyle mülkiyet sahiplerinin zararı, kamulaştırma uygulamaları ile kanunlarda belirlenen sınırlar dahilinde karşılanmaktadır. Ancak, direkt olarak değil de dolaylı yoldan ve maddi olarak görünmeyen zararların karşılanması konusunda kamulaştırma veya imar kanunu çözüm üretmemektedir. Kamu hizmetlerinin veya imar faaliyetlerinin karşısında dolaylı şekilde zarara uğrayan bireylerin durumu, başta Anayasamızdaki “eşitlik ilkesi” ve “kamu yükümlülükleri karşısında eşitlik ilkesi” yle bağdaşmamaktadır.

*“Kamu yükümlülükleri, genel olarak, devletin bireylere, milli kolektivitinin üyeleri olmaları nedeniyle empoze ettiği şeylerdir.”*¹⁷ Kamu kurumları, kendi sorumluluklarını gerçekleştirmek için bu yükümlülükleri üstlenmektedir. Bundan hareketle kamu hizmetlerinin kuruluş ve işleyişinden doğan zararlara bütün bireylerin eşit katlanmaları söz konusu olur. İşte *kamu yararının* ve kamu düzeninin korunması uğruna kişilere verilen özel ve ağır zararların, idarenin hatalı bir davranışı olmamasına rağmen, hukuk kuralları dahilinde tazmin edilmesinin dayanağını “kamu yükümlülükleri karşısında eşitlik ilkesi” oluşturmaktadır.

İnsan Hakları Beyannamesinin 13. maddesinde; kamu külfetlei önünde vatandaşların eşitliği ilke olarak kabul edilmiştir. Danıştay da, bu ilkenin tanımını şöyle yapmaktadır: *“... idari hizmetlerin ifası sırasında yürütülen hizmetle ilgili olarak, umumi külfetler dışında kişilerin özel mülkiyetine yapılacak zararların fiili ve zararlı sonuçlar arasında illiyet bağının bulunması şartıyla, ayrıca idarenin kusuru aranmadan hizmet sahibi idarelerce tazmin edilmesi huukun umumi kaideleri ile hakkaniyet ve nasafet kuralları gereğidir. Nitekim Anayasanın 114. maddesinin son fırcasında, kusur dahi aranmadan idarenin kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararları ödemekle yükümlü olacağı ifade edilmiş bulunmaktadır. Zira idare, kamu yararı ve düzeni düşüncesiyle yaptığı hizmetler dolayısıyla idareye istinat edebilecek bir kusur olmadan bazı kimselerin özel bir zarara uğramasına sebep olabilir. Bu zararların karşılanması kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesinin bir sonucudur. Böylece meydana gelen bir zararın belli kişiler tarafından çekilmesi, bu ilkeye aykırı olabileceği gibi hakkaniyete de uygun düşmez. Bu gibi özel zararların kusursuz sorumluluk esasına dayanarak idarece karşılanması gereklidir.”*¹⁸ Danıştay’ın “kamu külfeti karşısında eşitlik

¹⁷ BEREKET, Zuhâl; **Hukukun Genel İlkeleri ve Danıştay**, Yetkin Yayınları, Ankara 1996, sf:63

¹⁸ BEREKET, Zuhâl; a.g.e., sf:64

ilkesi”ne geniş olarak yer verdiği bu karar, kamu külfetlerinin giderilmesini onaylamakta ve bir yaptırımı zorunlu kılmaktadır.

İmar faaliyetlerinin yarattığı *kamu külfetlerine* örnek olarak enerji hatlarının inşası verilebilir. Petrol boru hattının döşenmesi sırasında çevreyi taşkından koruyan doğal engellerin yok edilmesi nedeniyle, çevredeki yerleşimlerin su baskınına maruz kalma tehlikesi söz konusudur.¹⁹ Bu tehlike karşısında oluşabilecek bireysel zararların “kamu külfetleri karşısında eşitlik ilesi”ne göre karşılanması zorunludur.

Enerji hatlarında olduğu gibi karayollarının inşasında oldukça yoğun biçimde kamu külfetlerinin yaratıldığını görmekteyiz. Örneğin bir köy yolunun yapımı sırasında, evinin alt kısmında meydana gelen heyelanlı alanın olumsuz etkilerini önlemek amacıyla istinat duvarı yapan bireyin zararları, Danıştay 10. Dairesi’nde açılmış olan tazminat davası sonucu olarak 3.4.1985 gün ve E: 1982-4465 K: 1985-672 sayılı kararı ile karşılanmıştır.²⁰

Kentsel ulaşım yatırımlarından en önemlisi olan hava alanlarının inşaa edildiği bölgenin yakın çevresindeki yerleşimlerin maruz kaldıkları önemli zararlar söz konusudur. Görülmeyen bir etki olarak sürekli yaşadıkları gürültü kirliliğinin yanında, büyük felaketlerle sonuçlanabilecek uçak kazaları riskinin yüksekliği önemli külfetler yaratmaktadır. Tüm kentin bazende bölgelerin ekonomik, sosyal ve mekansal gelişmesine önemli katkı sağlayacağı ve *kamu yararını* gözetten bir ulaşım yatırımı olmasına rağmen, yarattığı zararların karşılanması gereklidir. Hava alanının yer seçimini etkileyen kriterlere, kamu güvenliğini sağlaması amacıyla bahsedilen zararları minimumda tutacak alanların seçilmesi eklenmelidir. Kentsel gelişmeyi

¹⁹ BEREKET, Zuhâl; a.g.e., sf:68

²⁰ BEREKET, Zuhâl; a.g.e., sf:68

yönlendiren ve önemli etkiler yaratan ulaşım kararlarının gerçekleştirilmesinde, oluşturulacak külfetler dikkatle değerlendirilmelidir.

Kamu hizmetleri gerçekleştirilirken, kentsel planlama kararları doğrultusundaki uygulamaların yarattığı kamu külfetleri, özellikle ülkemizde büyük boyutlarıyla ortaya çıkmaktadır. Bunun sebeplerinden biri mülkiyet yapısının karmaşıklığıyken, en temel nedeni sunulacak hizmetlerin, verilecek kararların oluşturulmasında *halkın katılımının* sağlanamamasıdır. Aslında karar verme süreçlerinde kurumlar, *kamu külfetlerini* minimum düzeyde tutmayı da hedeflemelidirler ki, bireysel zararların karşılanmasında önemli sorunlar yaşanmasın ve projelerin uygulanabilirliği artsın.

I.2. KENTSEL PLANLAMANIN DÖNÜŞÜMÜ VE KAMU YARARI KAVRAMININ YERİ

Günümüzde, teknoloji devrimi ve ekonomide yaşanan değişimlere bağlı olarak, kentlerin üzerinde şekillendiği ve kurulduğu bütün sistemlerde (üretim biçimi, uzmanlaşma, merkezi işlevler, toplumsal ilişkilere bağlı olarak kültürel ve ticari faaliyetler,...)²¹ önemli ve köklü değişiklikler yaşanmıştır. Bu değişimle, kentlerin mekansal değişimleri ile birlikte özellikleri değişen kentsel sorunları beraberinde getirmektedir. Toplumsal, ekonomik, teknolojik ve mekansal eğilimlerdeki değişimi göz önünde bulundurmayan ve içselleştirip yeni mekanizmalarını ve kurumsallaşmasını geliştirmeyen geleneksel yaklaşımlar, ortaya çıkan kentsel sorunlar karşısında ürettiği çözümlerle yetersiz kalmaktadır. Yönetimlerin üretilen en önemli çözüm ve müdahale aracı olan planlama faaliyetleri de başarılı sonuçlar sergileyememiştir. Öyle ki, eylemlerini yasal dayanaklarla gerçekleştiren ve getirdiği sınırlama ve düzenlemeleri *kamu yararına* dayandıran planlamanın kentsel gelişmeler

²¹ ÜNSAL, Fatma; "Planlamaya Kentsel Siyaset Çerçevesinde Bir Yaklaşım", M.S.Ü. F.B.E. Doktora Tezi, İstanbul 2000

karşısında yetersizliği, yasal süreçlerin bir sonucu olması nedeniyle önemli bir çelişkiye neden olmaktadır. Yani uygulanması zorunlu olduğu halde, başarıyla gerçekleştirilemeyen planlama sistemi çelişkili bir yapı sergilemektedir. Bu bölümde yaşanan değişimler karşısında kentsel dinamiklerin nasıl şekillendiğini ve planlamanın özü olan kavramın bu değişim içindeki yerini inceleyeceğiz.

I.2.1.Geleneksel Planlama Anlayışından Çağdaş Planlama Anlayışına

Kentsel planlamanın değişimini, salt çağımıza özgü bir değişim olarak görmek doğru değildir. Tarihsel perspektifte kentsel planlamanın kapsadığı konulara bakıldığında, bu değişimin farklı boyutlarda sürekli gerçekleştiğini söyleyebilmekteyiz. Kentsel planlama anlayışı, yönlendirmeye çalıştığı kentler gibi, zamana bağlı olarak değişime uğramaktadır ve konusunun ağırlık merkezi farklı konulara kaymaktadır. Kentsel Planlamanın konusu olan kentlerin toplumsal, ekonomik, siyasal ve sanatsal boyutları, zamana ve o dönemki toplumun gelişme süreçlerine bağlı olarak ortaya çıkmakta veya diğerlerine oranla etkinliğiyle planlama anlayışını yönlendirmekte olduğunu söyleyebiliriz.

Planlama disiplininde yaşanan dönüşüm ve değişimler tarihsel süreçte farklı boyutlarda olmasına rağmen, günümüzdeki değişim köklü ve önemli bir boyutta ortaya çıkmaktadır. Kentsel yönetimlerin kentsel gelişmeleri yönlendirmek ve denetlemek üzere donatılan etkin kurumu olan planlama, kentsel sorunların çözümünde yaşanan yetersizlikler nedeni ile, işlerliği ve geçerliliğinin tartışıldığı, geleceğine ait farklı rollerin üretildiği bir dönüm noktasına geldiği söylenebilir. İşte bu bölümde de planlamanın anlayışlarının yaşadığı değişimler değerlendirilip *kamu yararı* kapsamında değerlendirilecektir.

I.2.1.a. Geleneksel Planlama Anlayışında Kamu Yararının Yeri

Günümüz kentlerinin şekillenmesinde önemli bir rol üstlenmiş olan *geleneksel planlama* anlayışına erken modernite dönemi sonrasında *kapsamlı planlamada* denilmektedir. Bu nedenledir ki geleneksel planlama üzerinde tartışılırken, planlama yaklaşımının diğer adlandırmaları da kullanılacaktır.

Geleneksel Planlama anlayışının temel ilkelerinin ABD’de Şikago Üniversitesinde bir grup plancı tarafından geliştirilmiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında devletin her alanda artan etkinliğine koşut olarak, bu anlayış giderek artan bir biçimde kurumsal düzeyde kabullenilen “resmi” planlama anlayışı haline gelmiştir. Tanımı konusunda bazı belirsizlikler olsa da, devletin öncülüğünde kentlere yön verme kaygısını temel alan bir yaklaşımın gerekliliği genel ve kabul edilir bir görüş haline gelmiştir. *Kamu yararı* etrafında gelişen, hizmet üreterek veya yasaklayıcı tutumu ile toplumla yüz yüze ilişkiler içinde bulunan ve bu nedenle fazlası ile yıpranan geleneksel planlamanın bir dizi temel kabul üzerine oturduğunu söyleyebiliriz. Bu ilkelere en önemlisi planlama sürecinin *uzun erimliliği ve kapsamlılığıdır*. Bu bağlamda planlama kurumları, kentsel süreçlere yön vermede görev alan çok sayıda kurum ve aktör arasında eşgüdümü sağlama görevini de üstlenmektedir. Bu tür bir yaklaşımın normatif boyutunun temelinde ise *kamu yararı* kavramı yer almaktadır. Plancıların bu türden merkezi bir konuma konulmasının meşrutiyesi ise *kamu yararının* gözeticileri olduklarına yönelik kabul ve inanç üzerinden kurulmaktadır.

Günümüzde de halen geçerliliğini yitirmeyen geleneksel planlama anlayışı temel ilkeleriyle, tüm eleştirilere rağmen bir çok planlama kurumu tarafından kabul görmektedir. Bunun en temel örneğini Amerikan Planlama Birliğinin (APA) “Planlamanın Etik Kuralları” adlı yönergesinde görmekteyiz. Bu yönergeye göre bazı temel ilkeler şunlardır:

1. Planlama kamu yararına hizmet etmelidir.
2. Planlama süreçlerine katılım desteklenmelidir.
3. Planlamanın uzun vadeliği ve kapsamlı niteliği benimsenmelidir.
4. Fırsatlar ve seçenekler herkes için genişletilmelidir.
5. Eşgüdüm planlama süreçleri ile sağlanmalıdır.

APA’nın kabul ettiği ve benimsediği bu ilkeler, Türkiye dahil olmak üzere bir çok ülkede, hem planlama kurumları hem de plancılar tarafından benimsenen ve geçerliliği devam eden ilkelere²².

Bu planlama anlayışı, pozitivist bir bakış açısıyla, toplumsal ilişkilerin ve mekansal yapıların bilimsel araçlar ve teknikler kullanılarak analiz edilebileceğini ve bu çerçevede sorunların ve bunlara yönelik çözüm önerilerinin teknik bir süreç içinde belirlenebileceği iddiasını taşımaktadır. Bu çerçevede hazırlanan planların ve sonuçlarının da önceden belirlenebileceği önerilmektedir.²³

Geleneksel planlama yaklaşımının ortaya koyduğu bu çerçevede gelişen planlama süreci çeşitli aşamalardan oluşmaktadır. Bunun ilk aşaması amaç ve hedeflerin saptanmasıdır. İkinci aşamada, amaçları gerçekleştirmeye yönelik alternatifler tespit edilmektedir. Üçüncü aşamada, her alternatifin yol açacağı sonuçlar kümesi belirlenmekte, dördüncü aşamada da bu alternatiflerin karşılaştırmalı bir değerlendirilmesi yapılmakta ve beşinci

²² www.planning.org ,

²³ Bu çerçevede belirtilen planlama anlayışının Parsons’un sistem yaklaşımından etkilendiği söylenebilir. Parsons’a göre, toplumsal yapılar da doğadaki düzenliliklere benzerlik göstermektedir ve bu düzenliliklerin tespiti ve gelecekteki sonuçlarının belli müdahaleler çerçevesinde önceden kestirilebileceği yaklaşımın temel özelliklerinden biridir.

aşamada ise bu alternatifler arasından bir tercih yapılmaktadır. Son iki aşama ise, uygulama ve bu uygulamaya yönelik değerlendirmelerden doğan geri besleme sürecini içermektedir.²⁴

Bu tür bir planlama anlayışında, plancının bilimsel bir dizi aracı kullanarak, çeşitli düzeylerde, mekansal birimlerin sorunlarını belirleyip, bu sorunların çözümüne yönelik uzun erimli plan önerilerini yapabilecekleri var sayılmaktadır. Bilimsel bilgi ve teknikler etrafında kavranan bu süreç içinde, plancının mevcut sorunların çözümüne yönelik en iyi alternatifin belirlenmesi yetisine sahip olduğu düşünülmektedir. Bu, bilimsel bilgi ve teknik rasyonalitenin doğruluğuna dayanmaktadır. Bu yaklaşımla plancılara atfedilmiş, “teknik rasyonaliteye” sahip olma gücü önemli eleştirilere hedef olmuş, bu eleştiriler karşısında, sınırsız rasyonalite yetisini sınırlı rasyonalite yetisine bırakmıştır.²⁵ Plancının var olan tüm alternatifleri görebilmesinin olanaklı olmadığı, bununla birlikte, mevcut koşullar ve belli bir bilgi kümesinin içinde plancının en uygun (optimum) alternatifi seçebilme yetisine sahip olduğu var sayılmaktadır.²⁶ Söz konusu alternatiflerin seçimine, tarafsızlığı sorgulanmayan plancının temel kaygısı *kamu yararının* korunmasıdır. Diğer bir anlatımla, *kamu yararının* korunması tüm planlama kurumunu ve eylemlerini meşru bir temele oturtan temel ilkedir. Liberal ideolojilerin, kentlerin şekillenmesinde *bireysel yararları* ön plana çıkarıcı tavrına karşılık, kapsamlı planlama anlayışının *kamu yararını* ön plana çıkarması bir tepki olarak nitelendirilebilmektedir. *Bireylerin yararlarına* karşı *kamu yararını* savunarak, liberalizm karşısında “merkezinde devlet olan bir cephe”²⁷ oluşturmaktadır.

²⁴ FRIEDMANN, Johan; “Planning In The Public Domain”, The Journal of Planning Education and Research, 1989

²⁵ ŞENGÜL, H. Tarık; “Planlama Paradigmalarının Dönüşümü Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme”, Planlama Dergisi, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını, 2002/2-3, sf:11

²⁶ SIMMON, H.; “Administrative Behaviour”, New York Free Press, 1945

²⁷ ŞENGÜL, H. Tarık, a.g.e., sf:12

I.2.1.b. Geleneksel Planlama Anlayışına Olan Eleştiriler

Geleneksel planlama anlayışı, içinde yer aldığı toplumsal, ekonomik ve siyasal süreçlerden bağımsız olarak, *kamu yararı* ilkesi ile eylem gücünü bularak teknik rasyonalite çerçevesinde gelişmektedir. Kentsel planlamanın içinde var olduğu ortamdaki değişimlere uyum sağlayamaması ve zaman zaman temel ilkeleriyle çelişmesi önemli eleştirilere neden olmuştur. Bu bölümde de geleneksel planlama anlayışının eksiklerini ve kentsel planlama anlayışındaki değişimini tetikleyen eleştirileri değerlendirmeye çalışacağız.

“Toplum üzerinde bir konumu olan geleneksel planlama anlayışının”²⁸ bu konumunu meşrulaştırma temeli *kamu yararına* dayanmaktadır. Ne var ki, uygulamada ortaya çıkan çelişkili durumlar ve sonuçlar, hem akademik çevrelerde hem de planlama kurumu içinde rol alan bir kesimin, toplum içindeki farklı gruplar açısından yaratılan eşitsizlikleri gündeme getirmesine sebep olmuştur. Planlama kararlarından etkilenen her kesimin eşit olarak gözetilmediği ve toplumun güçsüz kesimlerinin dışlandığı durumlarda *kamu yararı* soyut bir kavram olarak kalmakta uygulamada yerini bulamamaktadır. Bu yaklaşımı sergileyen planlamanın, süreci teknik boyutuyla ele alıp, siyasal, sosyal ve ekonomik içerikleri göz ardı ettiğini ve bu çerçevedeki amaçlarını ve uygulamadaki sonuçlarını dışladığını söylemek mümkün olmaktadır. Bu bölümde aşağıdaki başlıklar bazında geleneksel planlamaya karşı olan eleştiriler değerlendirilecektir.

²⁸ ŞENGÜL, H. Tarık, a.g.e., sf:13

Savunucu Planlama Eleştirisi

Plancıların siyasal bir sürecin içinde aktif olarak yer almaları, özellikle 1960'lı yıllarda orta sınıfın radikalleşmesine yol açan siyasallaşma ve yoksul gettoların oluşmasından sonra söz konusu olmuştur. Bu yaklaşımlardan etkilenen bir grup planıcı, planlama sürecinde dışlanan ve sonuçlarından etkilenen kesimlerin yaşadığı alanlara yönelerek bu kesimin çıkarlarını savunan stratejileri geliştirme çabası içinde olmuşlardır. Bu yaklaşımı benimseyerek planlamada yeni bir yaklaşım olan *savunucu planlamayı* geliştirmişlerdir.

Savunucu planlamanın geleneksel planlama anlayışına yönelttiği ciddi eleştirilere (kamu yararını sağlamadaki başarısızlığı gibi) rağmen, planlamanın bazı temel sorunları üzerinde çözüm üretemediğini söyleyebiliriz. Planlamanın güçsüz kesimleri dışladığı eleştirisini yaparken, sorunu temsil edilmeyenlerin sesi haline gelerek çözmeye çalışmıştır. Oysa ki sorunun çözümünde yatan temeli oluşturan, iktidar ve planlamanın kurumsal yapısı sorununa değinmemiştir. Dolayısıyla planlama anlayışının temelinde yatan eksikliklerini giderme konusunda eleştirileri olmadığı gibi çözümde üretmemişlerdir.

Marksist Eleştiri

Kentsel planlamanın yalnızca teknik bir süreç olmayıp, sosyal, siyasal ve ekonomik süreçler içinde şekillendiğini ve geliştiğini belirterek, geleneksel planlama anlayışını eleştiren diğer bir anlayış ta marksist bakış açısidir. Özellikle 1970'lerin başından itibaren planlama sürecinin siyasallığı üzerine eleştirilerini marksist bakış açısından ortaya koyanlar, planlamanın içinde bulunduğu yapısal ilişkileri sorgulamışlardır. Bu çerçevede, marksist eleştirinin başlangıç noktasını kent planlamanın kapitalist toplumsal ilişkiler ve bu ilişkilerin yeniden üretilmesindeki rolü oluşturmaktadır. Eleştirilerdeki ilk vurgu kent planlamasının kapitalist kentin işlerliği ve işlevselliğini

sürdürebilmesi üzerine olmuştur ve bu analizin çıkış noktasında devlet kurumsallaşması yer almıştır.²⁹ Hakim sınıflar için kendi *ortak çıkarlarına* hizmet edecek biçimde sermaye birikim sürecinin devamlılığını ve toplumsal kontrolü sağlayacak bir araç olarak görülen kentsel planlama, devletin en önemli müdahale aracıdır. Sermayenin genel ve özel çıkarları arasındaki çelişkilerin giderilmesinde devlet müdahalesi – planlama kurumu ile çözülmektedir. Burada hakim sınıflar için sermaye birikiminin sağlanmasında devletin müdahaleci ve düzenleyici rolünde *kamu yararını* sağlayamadığını veya göz ardı ettiğini görmekteyiz. İşte, Marksist eleştiride, hakim sınıfların çıkarlarını ortaya koyan veya sermayenin birikim süreçlerini destekleyen planlamanın, *kamu yararını* sağlayamamasının kaynağı olarak planlamanın kurumsal ve yapısal durumu olduğu belirtilmektedir.

Neo-Liberal Eleştiri

1980'lere gelindiğinde ise Neo-Liberal anlayışın başat hale gelmesi, Marksist yaklaşımların gündemde gerilemesine ve marjinalleşmesine neden olmuştur. Kapsamlı planlamaya çerçeve oluşturan devletçi anlayış ve bunun ayrıntılı eleştirisini sağlayan Marksist yaklaşım çözülüş yaşarken, yeni sağın ve modernite eleştirisi yaklaşımları hakim hale gelmiştir.³⁰

Kentsel planlama ve onun kurumlarının etkinliği devletin gücünün artışına bağlı olarak gelişmiştir. Aynı mantıkla bakıldığında, devlet merkezli gelişme ve büyüme stratejilerinin çözülerek, yerini neo-liberal stratejilere bırakmasıyla planlama kurumunun gücünün ve etkinliğinin zayıfladığını söylemek mümkündür. Yani, eski devlet merkezli anlayışta etkin olan planlama biçimi yeni devlet anlayışında (değişen siyasal kurumsallaşma ve ilişkiler) var olamamaktadır. Dolayısıyla temel amacı dışında sonuçlara neden olabilmektedir.

²⁹ ŞENGÜL, H. Tarık, a.g.e., sf:13

³⁰ ŞENGÜL, H. Tarık, a.g.e., sf:13

1970’lerde yaşanan ekonomik krizler, neo-liberal söylemleri güçlendirirken, devlet merkezli stratejilere yönelik eleştiriler yoğunlaşmıştır. Neo-liberal eleştiriler her kademedeki planlama kurumuna yönelik olmuş, devlet ve planlama kurumları piyasa süreçlerinin sürekliliğini ve bireyin yaratıcılığını engelleyen müdahaleler gerçekleştirmişlerdir. Durağan ekonomik ve toplumsal yapıların ortaya çıkmasına neden olan devlet merkezli sistem, bu yönüyle neo-liberal söylem tarafından eleştirilmiştir³¹. Burada, bireysel yaratıcılıkların sınırlandırılması konusundaki eleştiri, ancak *bireysel yararların* önemszenerek *genel veya ortak yarara* varılabileceği düşüncesi ile desteklenmektedir.

Kentsel planlama kurumlarının, temel ilkeler ve yapı taşları bazında eleştirilere maruz kaldığını söyleyebiliriz. Bu bakış açısıyla birey ve bireysel girişimcilik toplumun temelini oluşturmaktadır ve bu anlayışı merkezine alan piyasa ekonomisi toplumsal refahı sağlamada ve özgürlükleri arttırmada devlet müdahalelerinden daha başarılı bir tablo çizmektedir.³² Yine aynı mantıkla planlama kurumları, piyasa mekanizması yanında genelde rasyonel olmayan sonuçlar doğurmaktadır. Kısacası kentsel planlamanın başarısızlıklarının, neo-liberal eleştirilerin odağı haline geldiğini söyleyebiliriz.

Neo-liberal söylemin savunucularından Denman’a göre, toplumsal eşitlik, yani *kamu yararı* ilkesini merkeze koyan planlama anlayışı, bu amacı gerçekleştirmenin gerisine düştüğü gibi modern toplumların en önemli kurumlarından birisi olan mülkiyet hakkı üzerinde önemli ölçüde sınırlandırmalar getirmektedir.³³ Benzer bir yaklaşımla Pearce, planlamanın kentsel arsaya ilişkin kararları konusunun piyasa aktörleri ile kıyaslandığında, kentsel arsa etrafında oluşan karmaşık süreçleri ve ilişkileri çözümleme ve bu

³¹ ŞENGÜL, H. Tarık, a.g.e., sf:14

³² ŞENGÜL, H. Tarık, a.g.e., sf:15

³³ DENMAN, D.; “Land In A Free Society”, Center for Poliy Studies, Londra 1980

çerçeve de rasyonel kararlar vermedeki başarısızlığını vurgulamaktadır.³⁴ Kendi çıkarlarına göre hareket etmekte oldukça yetkin olan piyasa süreçleri, kendi ideolojileri doğrultusunda başarılı sonuçlara ulaşabilmiştir. Ancak bu olumlu gelişmelerden yararlanan kesimlerin boyutu ve yararlanamayanların kayıplarının neler olduğu, söylemin doğruluğunu tartışmada bırakacak unsurları doğurmaktadır. Bütün bunların yanında kentsel planlamanın arsa üretmede yarattığı sınırlamalar, mülkiyet değerinin artmasına, dolayısıyla sınırlı olan bu kaynak üzerinde kıtlık yaratılmasına neden olmaktadır. Neo-liberal eleştirinin diğer söylemlerin eleştirileri ile ortak paydası ise, kentsel planlamanın süreçlerinin salt teknik bir yapı sergilememesi ve kapsamlı planlama anlayışının bunu göz ardı etmesidir. Siyasal ortamda karar süreçlerinin başlangıcı düşünüldüğünde, ortaya çıkacak kentsel planlama ürünlerinin araçsal rasyonalite dışında, belli kesimlerin baskılarının yönlendirdiği planların ortaya çıkması oldukça doğaldır. Bu da, kentsel planlamanın dönüşüm süreçlerinde tüm söylemler tarafından yapılan temel eleştirilerin kaynağını vermektedir.

Sonuç olarak , neo-liberal anlayış, *kamu yararı* merkezli anlayışın, bireyin üzerine toplumu koyarak bireysel özgürlükleri ve girişimciliği sınırlandırdığını, ortaya baskıcı bir toplum yapısını çıkarttığını söylemektedir. Bu nedenle, yeni planlama ilkelerinin ön gördüğü katılım hedefi gerçekleştirilememekte ve kentsel planlama, bir grup teknokratın siyasal baskılar altında, diğer grupları dışlayarak gerçekleştirdiği demokratik olmayan bir eyleme dönüşmektedir. Bunun yanında piyasa mekanizmalarının sürekliliği ve dinamizmi karşısında uzun erimli planlama anlayışı katı ve sınırlandırıcı kalarak çoğu zaman kentleri yönlendirememiş dokümanlar haline gelmiştir. Belirtilen bu eleştirilerin çerçevesinde 1980’lerde, ekonomik yapıda dönüşüme bağlı olarak gündeme gelen neo-liberal eleştirinin önerisi; ya planlamanın tümüyle terk edilmesi ya da oldukça sınırlı olan bir yapıya dönüştürülerek boşalan

³⁴ PEARCE, B.; “Land, Planning and the Market”, Occasional Paper 9, Department of Land Economy University of Cambridge, 1978

yerlerin piyasa güçlerince doldurulmasıdır.³⁵ Devletin önemli müdahale araçlarından biri ve *kamu yararının* en önemli uygulama platformu olan kentsel planlamanın işlevsizleştirilmesi mevcut sorunların artmasına ve çözümsüzleşmesine ve önemli toplumsal çatışmalara neden olacaktır ki; bu, mevcuttaki karmaşık durumu bir kaosa dönüştürür.

Modernite Anlayışına Eleştiri

Son dönemlerde yöneltlen diğer bir eleştiri olarak modernite eleştirisi, kapsamlı ve uzun erimli planlama anlayışına yönelik tavırlarını yoğunlaştırmıştır. Bu eleştiride, en önemli modernite projeleri olarak görülen kentsel planlamaya yönelik değerlendirmeler yer almaktadır.

Modernite projeleri, toplum tasarımları olarak büyük anlatı nitelikleri taşımakta, toplumların çeşitlilikleri ve potansiyellerini standart normlarla sınırlandırmakta, toplumu tek bir ana söylem içerisinde birleştirmeyi hedeflemekte, bunu yaparken toplum içinde bulunan farklılıkları aynılaştırmaktadır. Bu projeler rasyonel bakış açısının ve değerler sistemine dahil olmayanları dışlamaktadırlar. Bu çerçevede kentsel planlama modernitenin en önemli ürünüdür, akıl ve bilimsel bilgi merkezinde toplumu düşey hiyerarşi içinde şekillendirmeyi amaçlamaktadır. Modernite anlayışına olan eleştirilerden payını alan kentsel planlama, kentsel alanlarda farklı yapıları görmezlikten gelip, çeşitlilikleri ortadan kaldırması konusundaki uygulamaları ile yoğun olarak eleştirilmiştir.

Modernist planlama anlayışının ürünü olan kapsamlı planlama, devlet bürokrasisinin toplumu denetleme kaygısının bir aracı olarak görülmüş ve yerel toplulukların talepleri yerine, devletin kendi mantığı planlama sürecinin ana belirleyicisi olmuştur. Bu yaklaşım bireysel yaratıcılıklar başta olmak üzere, farklı kesimlerin kendilerini kentsel mekanda ifade edebilmelerini

olanaksız hale getirmekte ve tüm çeşitlilikleri aynılaştırmaktadır. İlhan Tekeli'ye göre; postmodern dünyanın bakış açısında araçsal rasyonalite ile yetinilmemekte, toplumların geleceğinin sığlaştırılmış vizyonlara hapsedilmesine izin verilmemekte, geleceğin insanın yaratıcılıkları ile şekillenmesine olanak veren ve iletişimsel rasyonalite içinde yönlendirilen planlama anlayışına geçilmek istenmektedir.³⁶ Görülüyor ki, modernite eleştirisinin yaklaşımı, aydınlanma düşüncesinin ortaya koyduğu toplumsal yapıya ve planlama anlayışına “totaliterlik ve yukarıdan aşağıya toplum ve mekan organizasyonu öngörmek suçlamasıyla”³⁷ karşı çıkmaktadır. Bunun merkezinde planlama kurumunun çerçevesini oluşturan ulus devlet yer almaktadır. Ortaya çıkan bu eleştiriye karşılık ise, sivil toplumun yeniden inşaa edilmesini merkezine koyan anlayış bulunmaktadır.³⁸

Devlet merkezli ortaya çıkan planlama anlayışının yetersizlikleri olduğu belirtilerek, bunun yerine “iktidarın bir ağ biçiminde toplumun her nüvesine işlemiş bir biçimi” konulmaktadır.³⁹ Çizilen bu yapıda, iktidarı ele geçirerek *toplum yararını* sağlayacak bir ilişki ağından söz edilmemektedir. Tersine direnilecek ilişkiler ağı olarak iktidarı belirtmekte ve iktidar-direnış ilişkilerinin merkezinde mekanın odak olarak yer aldığı belirtilmektedir.

Bu eleştiriden anlaşılıyor ki, modernist bakış açısının ürünü olan kapsamlı planlamaya olan inanç ve bu anlayışın uygulamadaki etkinliği oldukça zayıflamıştır. Bu güçsüzleşmede önemli rol üstlenen postmodernist anlayış,

³⁵ ŞENGÜL, H. Tarık, a.g.e., sf:16

³⁶ TEKELİ, İlhan; “Her Geçen Gün Geleceği Yeniden Yaratıyor ve Yeniden Kavırıyoruz”, Geleceği Planlamak: Yeni Planlama Yöntemi/Dili, Yasal Düzenlemeler, Dünya Şehircilik Günü 24. Klokumu, Ankara 2001, sf: 31

³⁷ ŞENGÜL, H. Tarık, a.g.e., sf:18

³⁸ FRIEDMANN, John; “Planning In The Public Domain”, The Journal of Planning Education and Research, 1989

³⁹ WATSON, S., GIBSON, K; “Post Modern Cities And Space”, Oxford: Blackwell, 1995, sf: 259

uygun bir planlama anlayışı geliştirememiş, çözüm önerileri sunamamıştır. Ancak, karşı mücadelelerin verilip direnişin ortaya koyulması gerektiğini savunmaktadır. Bunu yaparken de radikal bir söylemle planlama bir iktidar aygıtı olarak reddedilmektedir.

I.2.2. Çağdaş Kentsel Gelişme Dinamikleri

Değişen dünya düzeni içinde, yaşanan gelişmeler doğrultusunda kentsel gelişmeler ve yeniden yapılandırılma senaryoları bir dizi yeni dinamiğin etkisi altında kalarak oluşmaktadır. Küresel gelişmelerin etkisi ile ortaya çıkan bu dinamiklerin kentsel yapılara eklemlenmesi, geleneksel planlama anlayışının yetersiz kaldığı bir ortamla birleşince, oldukça karmaşık yeni yapılar ve sorunlar yumağını oluşmaktadır. Artık kentsel gelişmeleri sisteme eklemlenen dinamiklerden bağımsız olarak ele almak çözümsüzlüğü arttıracığından, küresel boyutta saklı olan çözümlerin süreçlerde incelenmesi ve bu boyutuyla da gelişmelerin yönlendirilmesi gereklidir.

Bahsedilen perspektif içinde kentsel gelişme dinamiklerinin, önceki bölümde incelenen geleneksel planlama anlayışının eleştirileri ile ilişkilendirilip, kentsel planlamanın etik dayanağı doğrultusundaki varlığının nasıl yönleneceği değerlendirilecektir. Kentlerin yerel özelliklerinden kaynaklanan gelişme dinamikleri önümüze geniş bir skala sunacağından ve üst ölçekte genel bakış altında değerlendirmeyi zorlaştıracığından, bu bölümde kentsel yapıya doğrudan etkileri olan küresel dinamiklerin yarattığı değişimler *kamu yararı* perspektifinden incelenecektir. Bu dinamikler; *küreselleşme*, *sürdürülebilirlik*, *yerelleşme* ve *özelleştirme* olgularıdır.

I.2.2.a. Küreselleşme

Özellikle 1980'lerden sonra varlığını açıkça ortaya koyan *küreselleşme* olgusunun kavramsal geçmişi uzun bir döneme yayılmasına karşın, iletişim ve ulaşım teknolojilerinde yaşanan gelişmelerin ve küresel hareketliliği tetikleyen araçların çoğalması ile yaşanan değişimler hızlanmıştır. Bu ortamın oluşmasını sağlayan örgütlenmelerin en temel desteği, finansman kaynaklarında ki yeni arayışlarla birlikte hareketlilik kazanmasıdır. İş bölümü ve üretimin uluslararası hareketliliği, iletişim teknolojilerindeki gelişmelere bağlı olan finansman hareketliliği ile birleşerek *küreselleşme* sürecini daha da güçlendirmiştir.⁴⁰

Önceleri kapitalist (liberal) ve sonrasında neo-liberal ekonomilerin ivmesini de alan *küreselleşme* olgusu, ulusal ekonomik politikaların belirlenmesini ya da uygulanmasını oldukça zorlaştırmakta; yatırımlarda dış piyasalara bağımlılığı ve sistemin belirsizliğini de beraberinde getirmektedir. Dolayısıyla önceleri uluslararası dinamikleri göz ardı eden ulus devlet içinde etkin olan geleneksel planlama anlayışı, liberal eleştirilerin belirttiği yetersizlikleriyle amacının dışında sonuçlar veren bir tabloyu sergilemektedir. Ki en temel amacı olan *kamu yararını* sağlayamaması özellikle hukuki açılardan sorunlara neden olmakta ve yaşanılabilir (livable) kentleri oluşturamamaktadır. Göz ardı ettiği bu dinamiklerin ekonomik yapı içinde etkinlikleri mekansal gelişmeleri, sermaye gruplarının ve ekonomik süreçlerle iç içe olan siyasal ilişkilerin şekillendirdiği ve bu anlayışla var olan kentsel planlamanın *kamu yararı* amacını sağlayamadığı görülmektedir.

Ulus devlet yapısına bağlı kapalı duvarlarla örülmüş ekonomilerin yıkılması, küresel ekonomik dönüşümünün küçük bir bölümünü oluşturmaktadır. Küresel ekonomik düzenin yarattığı çok uluslu şirketlerin ya da çok-uluslu şirketlerin yarattığı küresel ekonomik düzenin toplu yaşam ve kentsel

⁴⁰ ÜNSAL, Fatma; a.g.e. sf: 27

gelişmeler üzerindeki sarsıcı etkileri önemli kırılmalara neden olmuştur. 19. yüzyıldan itibaren görülmeye başlayan bu şirketlerin operasyonel kolaylıklara kavuşmaları ve karlılık düzeyini giderek arttırmaları, II. Dünya Savaşı'ndan sonra ivme kazanmıştır ve etkinlikleri giderek artmıştır. 1990'ların başında sayısı 37 000 olan çok-uluslu şirketlerin sayısı 1990'ların sonlarına doğru 170 000'lere ulaşmıştır.⁴¹ Önemli ekonomik potansiyellere sahip olan bu şirketler, dünya ekonomisi ve diğer alanlarda ki etkinliği ile ulusal sınırlar içindeki gelişme ve kalkınma kararlarını gölgeleyip, onları önemli ölçüde kendi çıkarları doğrultusunda şekillendirmektedir. Üst düzeyde siyasi kurum ve makamlar üzerinde de etkili olabilen çok-uluslu şirketler, yasal belirsizlikler ve finans sorunu yaşayan planlama kurumunu (özellikle Türkiye gibi az gelişmiş ülkelerin kurumsal yapısı içinde varlığını köklendirememiş planlama kurumlarını) etkisi altına alabilmekte ve kararlarını yönlendirmektedir. Özellikle yabancı yatırımların ve ortaklıkların gerçekleşmesinde şirketlerin yer seçim kararları karşısında çaresiz kalan kentsel planlama, kentsel gelişmeye uygun yerleri sunmak yerine, bu şirketler tarafından belirlenmiş talep edilen yerlerde yatırımlarını gerçekleştirmelerine izin vermek durumunda kalmaktadır.⁴²

Finans ve üretim hareketliliğinin belirleyicisi olan çok-uluslu şirketlerin üretim biçimi, yer seçimi, üretim ilişkileri,...vb. konulardaki kararlarının yarattığı belirsizlik geleneksel bakış açısı ile ele alınan idarelerin kararlarını başarısızlığa sürüklemektedir. Bu durumdan en büyük payı alan planlama kurumu, karşılaştığı sorunlardaki çözümlemeleri ile temel çıkış noktası, ahlaki ve yasal dayanağı olan *kamu yararı* amacıyla çelişmektedir. Önceki bölümlerde geleneksel planlamaya karşı olan eleştirilerle bir paralellik gösteren bu çelişki kentsel planlamanın dönüşümüne ivme kazandıran faktörlerdendir. Planlama kurumu varlığını sürdürdüğü sosyal, siyasal ve

⁴¹ ERSOY, Melih; "Özelleştirme ve Planlama", Planlama Dergisi, 1995 Ankara, Sayı: 12 (95/1-2), sf:48

⁴² ÜNSAL, Fatma; a.g.e. sf: 28

ekonomik süreçlerdeki değişimlere duyarsız kaldığı ölçüde etkinsizleşmektedir. Dolayısıyla dönüşüm süreçlerine paralel olarak planlama kurumunun yeniden yapılandırılmasında, özellikle yasal düzenlemelerin ve uygulama araçlarının tanımlanmasında *küreselleşme* süreçlerinin yarattığı gelişme dinamiklerini dikkate alan planlama anlayışının kurgulanması gerekmektedir. Bunu gerçekleştirirken, kentsel planlamanın temel amacına sağdık kalınması ve bunun çerçevesini koruyacak mekanizmaların geliştirilmesi sağlanmalıdır.

I.2.2.b. Sürdürülebilirlik

Çağdaş kentleşme dinamikleri arasında yer alması gereken diğer bir olgu da *sürdürülebilirliktir*. Kavramın ortaya çıkmasına neden olan çevre sorunlarının ulusal sınırları aşan ciddi etkileri ve bunun sonucunda yaptırım gücü olan uluslararası organizasyonların kurulması ile gündeme gelen olgu, özellikle ekolojik boyutta kendini göstermiştir. Sonrasında ise toplumsal ve ekonomik boyutta yerini almıştır.

Sürdürülebilirlik, ağırlıklı olarak doğal ve kültürel çevrenin korunması ve gelecek nesillere aktarılması üzerine yoğunlaşmıştır. Özellikle 1970 'lerde yaşanan petrol krizi ile doğal kaynakların kullanılması ve korunmasının gündeme gelmesi ve küresel ısınma, ozon tabakasının tahribi ve büyük ölçüde yaşanan çevre kirlilikleri yasal düzeyde yaptırımların gerçekleşmesini sağlamıştır. İlk olarak çevre konusunda duyarlılığın kurumsal düzlemde ortaya çıkışı, BM'nin 1983 yılında Dünya ve Çevre Kalkınma Komisyonu'nu kurması olarak söylenebilir. Bu komisyonun tüm dünyayı dahil eden geniş çaplı araştırmalarını "Our Common Future" (Ortak Geleceğimiz) adlı 1987 yılında kabul edilen Brundtland Raporu ile sürdürülebilir kalkınmanın tanımı "bu günün gereksinimlerini ve gelecek kuşakların da kendi gereksinimlerini

karşılama olanaklarını ödün vermeksizin karşılamak” olarak belirtilmiştir.⁴³ *Sürdürülebilir kalkınmanın*, ekonomik ve ekolojik dengenin kurulmasıyla sağlanabileceği bu raporda yer almaktadır. BM Komisyonun bu ele alışı, 1992’de Rio’da gerçekleştirilen “Çevre ve Kalkınma “ adlı konferansta da başlıca konu olarak dile getirilmiş ve tartışılmıştır. Burada kabul edilen Rio Bildirgesi ve Gündem 21’de sürdürülebilir kalkınmanın ekonomik, toplumsal ve ekolojik gelişmelerin dengesiyle sağlanabileceğini ortaya koymuştur. Sürdürülebilir gelişme konusundaki parametrelerin dengelerini açıklayan şema şekil 1’de gösterilmektedir.

Dünya Bankası raporlarında, sürdürülebilir kalkınma kavramı, ekonomik, teknik ve sosyal sınırlamalar çerçevesinde en az çevresel zararlar sosyal refahı arttıran bir ekonomik faaliyet olarak tanımlanmaktadır.⁴⁴ Küresel, ülkesel ve yerel ölçekte geliştirilmesi gereken yasal ve kurumsal düzenlemeler bu ilkenin kabullerine dayandırılmaktadır.⁴⁵ Gerek kavramsal gerekse kılğısal anlamda, kırsal ve kentsel toplulukların, bireylerin ve özel girişimcilerin sürdürülebilir bir toplumsal yapı içinde bütünleşmeleri ve gelişme dinamiklerini buna bağlı yönlendirmeleri yeni dünya koşullarında vaz geçilmez olgulardandır.

Küreselleşme ve yerelleşme gibi yeni kentsel gelişme dinamikleriyle iç içe ilişkileri olan *sürdürülebilirlik* olgusu, planlama ile aynı düzlemde bulunmaktadır. Özellikle planlama kararlarının yönlendirilmesinde ve uygulanmasında *kamu yararını* sağlayacak önemli bir ölçüt olarak yer almaktadır. Sürdürülebilir kalkınmanın gereği olarak kaynakların optimum

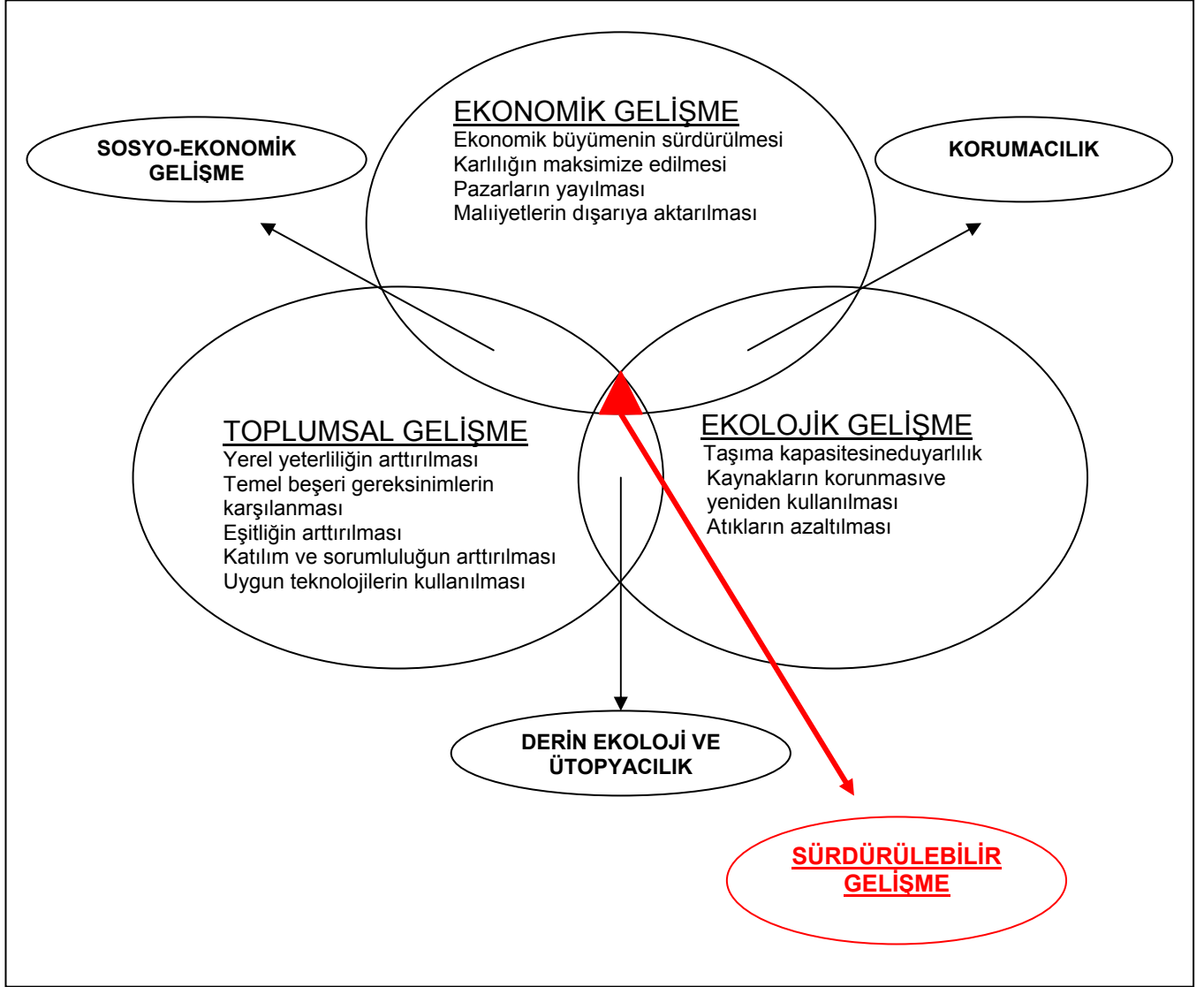
⁴³ ÖZER, A. Öznur; ARAPKİRLİOĞLU, Kumru; EROL, Cemalettin; “Plancı Gözüyle Kalkınma, Çevre ve Çevresel Etki Değerlendirmesi”, TMMOB Şehir Plancıları Odası, Ankara 1996

⁴⁴ ATALIK, Gündüz; “İstanbul İçin Sürdürülebilir Kalkınma Koşulları”, İstanbul’un Kentsel Gelişme Sorunları ve Avrupa Metropolleri II, MSÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, İstanbul 1994, sf: 9

⁴⁵ ÜNSAL, Fatma; a.g.e. sf: 36

kullanımı ve bunun için planlamanın yapılması ön şarttır.⁴⁶ Yaşam üzerinde ekonomik, sosyal, ekolojik ve mekansal paylaşımı sağlayan planlamanın uygulanabilirliğinin gerçekleştirilmesi en önemli koşullardan biridir. Gündem 21 ile tanımlanmış olan ekonomik, sosyal ve ekolojik kalkınmanın buluşma noktası olan sürdürülebilir kalkınmanın gerçekleştirilmesi bu kriterlerin uluslararası yaptırımı ile planlamanın uygulanabilirliği de sağlanmış olacaktır. Topumlarda tartışmalara neden olan planlama kararlarının sürdürülebilirlik ilkeleri çerçevesinde şekillendirilmesi hem hukuki, hem de uygulanabilirlik boyutunu destekleyecektir.

⁴⁶ Local Agenda 21 Planning Guide, ICLEI, Toronto 1996



Şekil 1. Sürdürülebilir Gelişme

Kaynak: Local Agenda 21 Planning Guide, ICLEI, Toronto 1996

I.2.2.c. Yerelleşme

Yerelleşme, küreselleşme süreci ile yaşanan değişimler sonucunda ulus-devletin yapısının sorgulanmasına neden olan çağdaş akımlardandır.⁴⁷ Tarihsel bir geçmişin varlığına karşın, çağdaş bir akım olarak *yerelleşmenin* ele alınması, küreselleşmeyi dengeleyici bir misyon ve küreselleşme süreçleriyle birlikte gündeme gelmesinden kaynaklanmaktadır. Hükümdarların egemenliklerinde olan toprakların giderek genişlemesiyle, otoritesini bu alanın tamamında sağlamak amacıyla çeşitli statülerde yardımcılar atanması ile yerelleşmenin ortaya çıktığı söylenebilir.⁴⁸ Bu yönetim biçiminin yerinden yönetim şeklinde olmasına rağmen, özerk yönetimlerin tarihsel başlangıcının antik dönemdeki “site”ye uzandığını söyleyebiliriz.⁴⁹ Sitelerin siyasal yapısı, karar alma niteliği ve yetkileri olan en küçük demokratik yönetsel birim olarak tanımlayabiliriz.

Küreselleşme ve yerelleşme birbirine karşıt olgular olarak görünmekle birlikte, ulus-devletin yeniden şekillenmesini yönlendirmek bağlamında ortak yapılar sergilemektedir. Bu olgular, ulus-devletin sorumluluklarını küresel oluşumlara veya yerel kurumlara devretmeyi desteklemektedirler.⁵⁰ Yaratılan bu ikili etki, merkezi yönetimlerin yanında yerel yönetimleri de etkilemektedir. Yerel yönetimler, küreselleşme dinamiklerini göz önüne almanın yanı sıra; kaynaklarını ve siyasi gücünü merkezi yönetimlerden bağımsız, yerel dinamiklerine bağlı olarak geliştirmekte ve küresel süreçler içinde var olabilmektedirler. Olumlu etkileri olan bu değişimlerin, ulus-devletin varlığı ve ülkesel ölçekte mekansal düzenleme kararları üzerinde sarsıcı etkileri dikkate alınmalıdır. Görülüyor ki, küreselleşme ve yerelleşme ikilemi içinde, ulus-devletin yapısının değişimi ve merkezi yönetim-yerel yönetim dengesi ülke

⁴⁷ ÜNSAL, Fatma; a.g.e. sf: 38

⁴⁸ KELEŞ, Ruşen; “İyerinden Yönetim ve Kentsel Siyaset, Cem Yayınları, 1994 İstanbul, sf: 24

⁴⁹ KELEŞ, Ruşen; a.g.e., 1994, sf:24

⁵⁰ ÜNSAL, Fatma; a.g.e. sf: 39

koşulları göz önünde bulundurularak değerlendirilmelidir. Yönetimlerin çağın değişimine göre yeniden yapılandırılmasında, yerel ve merkezi yönetimin tek başlarına geniş yetkilerle donatılmasının sakıncaları dikkate alınmalıdır ve çağdaş yönetim biçimindeki ikili yapının birbirleri üzerinde denetleme işlevi bulunmalıdır. Bu işlevin bir örneğini ülkemizden vermek gerekirse, merkezi yönetimin yerel yönetim üzerindeki “idari vesayet yetkisi” gösterilebilir. Bu yetkinin amacı, uygulamaların yasalara ve *kamu yararına* uygun olması ve eşgüdümün sağlanmasıdır.⁵¹ Ancak bu yapının bir biri üzerinde anti-demokrat baskı oluşturmalarını engelleyecek nitelikte düzenlenmesi gerekmektedir. İdari vesayetin yanında, yerel yönetimlerin haklarını güvence altına alacak yasal ve kurumsal düzenlemeler de yapılmalıdır.

Kentsel planlamanın değişim ve dönüşümünü etkileyen önemli dinamiklerden biri olan yerelleşmenin önceki paragrafta bahsedilen niteliği, kentsel planlamanın işlerliğinin artmasını ve temel hedefi olan *kamu yararını* sağlamayı kolaylaştırmaktadır. Yerel dinamikleri dikkate alan yönetimin planlama kararlarının geliştirilmesindeki başarı şansı artmaktadır. Yerel toplumsal ve ekonomik yapının analiz edilerek eğilimlerinin belirlenmesi, kentlerin öz potansiyellerinin yönlendirilmesi ve kararların geliştirilmesi daha sağlıklı ve uygulanabilir planları yaratabilmektedir. Yerelleşme, kentsel gelişmeleri etkileyen diğer dinamiklerle birlikte *kamu yararını* gözetan planların üretilmesinde önemli bir faktör olarak yer almaktadır.

⁵¹ ÖZAY, İlhan; “Günüşiğinde Yönetim”, Alfa, 2002, İstanbul

I.2.2.d. Özelleştirme

Yönetimlerin önemli araçlarından biri olan kentsel planlamanın değişen dünya düzeni içindeki dönüşümünü şekillendiren ve önemli etkilerde bulunan olgulardan bir diğeri de *özelleştirme*dir. Kapitalist üretim tarzının önemli finansal araçlarından olan *özelleştirme* ulus-devletin yapısındaki değişikliklerle gündeme gelmesine karşın, kapitalist üretim tarzının tarih sahnesine çıkmasından önce de farklı biçimleriyle uygulanmış bir model olduğunu görmekteyiz.⁵² Ancak, bugün ulaştığı anlamıyla kavram yeni boyutlar ve içerikler kazanmıştır. Küresel süreçlerin yarattığı rekabet ortamında hızlı ekonomik büyümeye karşı ulus-devletin yükümlülüklerindeki artış ve neo-liberalizmin devleti küçültme hedefleri *özelleştirmeyi* destekleyen güçler, çağdaş anlamıyla olgunun içeriğini oluşturmaktadırlar.

Çoğunlukla neo-liberal sistemlerle özdeşleştirilen *özelleştirme*, ulus-devletin sorumluluklarının gücünü aşması nedeni ile sosyalist rejimler tarafından da benimsenmeye başlamıştır. Doğu Bloku Devletlerinin yaşadığı rejim dönüşümünde, eski devlet yapısından kurtulmak için bu modeli kullandıkları görülmüştür.⁵³

Özelleştirme, üretim araçlarının mülkiyetinin ya da yönetiminin özel sektöre devredilerek, kamu denetiminde planlanacak alanı daraltmaktadır. Bu anlayışla planlama çerçevesinden bakıldığında, planlama ve özelleştirmenin kuramsal olarak birbirini dışlayan yapı sergiledikleri söylenebilmektedir. Üretimin toplumsal niteliğine karşın üretim araçlarında özel mülkiyetin egemen olduğu kapitalist üretim tarzı, ekonominin bir bütün olarak planlamasına olanak vermemektedir. Çünkü planlama, üretimin toplum tarafından yönetildiği yapılarda olanaklı hale gelir.⁵⁴ Böylece

⁵² ERSOY, Melih; a.g.e. sf:48

⁵³ ÜNSAL, Fatma; a.g.e. sf: 42

⁵⁴ ERSOY, Melih; a.g.e. sf:50

toplumsallaştırılmamış üretim araçlarının varlığında ekonomik planlama yapılamayacağı söylenebilir. Bu durum, özellikle David Harvey'in üzerinde önemli durduğu, kullanım değeri ve değişim değeri üretiminde planlamanın kapsamını ortaya koymaktadır. Şöyle ki, bireysel karın itici güç olduğu "kullanım değeri" değil "değişim değeri" üretmenin temel alındığı alanın daraltıldığı durumlarda planlamanın kapsamı genişlemektedir. Varlığını sürdürmek için kapsamını genişletme eğiliminde olan planlama ve kar amacıyla "değişim değerini" üretme amacını güden özelleştirme olgusu belirtilen nedenlerle birbirini dışlayan kavramlar olduğu söylenebilir.

Özelleştirmenin kamu denetiminin geçerli olduğu planlama alanını daraltması, bu olgunun kapitalist üretim tarzının bir aracı olarak tanımlanmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, özelleştirmenin niteliği uygulamada asıl önem kazanan unsurdur. Bir kamu işletmesinin mülkiyeti ve işletme hakkı birlikte devredileceği gibi; mülkiyet hakkı elde tutularak sadece işletme hakkının devredilmesi gerçekleşebilir. İkinci tip özelleştirme, devletin yükünü hafifleten ancak, mülkiyet hakkına sahip olduğu için kısmen denetimi elinde bulundurduğu bir model olarak ele alınabilir. Böylece planlama alanının özelleştirme uygulamaları ile daraltılması sınırlandırılacaktır. Özelleştirmenin, bireysel çıkarları gözetmediği olumsuz yönü devre dışı bırakılabilecek, *kamu yararının* sağlanmasında olumlu rol oynayacaktır.

Özelleştirmenin, kamu yararını sağlamadaki diğer bir rolü de, artık devlet tarafından ağı-aksak gerçekleştirilen kentsel hizmetler, çağdaş ve kaliteli normlara kavuşturulmasıdır. Ancak burada dikkat edilmesi gereken bir husus ta, kamu kuruluşlarının kâr amacı ile sınırlandırılmayacak nitelikleri olmasıdır. Örneğin, kentsel hizmetleri sağlayan kuruluşlardan toplu taşımayı gerçekleştiren kuruluşlar, hizmetlerini aksatmadan sürdürmek zorundadır ve bunu kar amacını güderek yapmamalıdır. Aksi durumda, kamu hizmeti hem hukuki yapısıyla, hem de temel amacıyla çelişir. Ulus-devletlerin yetkilerini ve sorumluluklarını yerel yönetimlere devretmesi, finansman kaynağı yaratma

konusunda yaşadığı sıkıntıları da özelleştirme yolu ile aşması olumlu olarak görülebilir. Ancak özelleştirme yolu ile kamu yararının, serbest rekabet koşulları karşısında feda edilmemesi için, dışsal ve içsel dinamiklerin geniş bir tablo içinde değerlendirilmesi, denetleme mekanizmalarını oluşturulması ve insani boyut göz ardı edilmeden beşeri bir boyut yüklenmesi gereklidir.

BÖLÜM 2: KENTSEL PLANLAMANIN DEĞİŞİMİ BAĞLAMINDA KAMU HİZMETİ ANLAYIŞI –TOPLU ULAŞIM HİZMETLERİ VE KAMU YARARI

Bu bölümde, kentsel planlama kararları doğrultusunda sunulmakta olan kentsel hizmetlerden *toplu ulaşım hizmetlerinin* incelenmesi amaçlanmıştır. Bunun için, öncelikle kuramsal boyutta ve yasal düzenlemelerde *kamu hizmetinin* içeriği, özellikleri, temel ilkeleri ve kapsamına değinilecektir. Ardından kentsel ulaşım hizmetlerinde değişen yaklaşımlar değerlendirilecektir. Dönemsel yaklaşımla ele alınan değişimlerin sonucunda bir kamu hizmeti olan toplu ulaşımın ne olduğu, işletme biçimleri konusunda değişen yapılar ve kamu - özel sektör ilişkilerinin yansımaları ortaya konulmaya çalışılacaktır.

II.1. KAMU HİZMETİ KAVRAMI

Birinci bölümde, “*kamu yararı* ve kentsel planlamada bu kavramın yeri” konusunu değerlendirildikten sonra bu bölümde kentlerin şekillenmesinde ve planlama kararlarının uygulanmasında ki en önemli alan olan *kamu hizmetleri* ve bu hizmetlerden de çalışmanın uygulama aşamasında da yer alacak “ulaşım hizmetleri” konusu ele alınacaktır.

II.1.1. Kavramın Tanımı ve Kriterleri

Kavram, idare hukukunun temel konularından biri olarak tanımı, yeri ve değeri hakkında doktrinde genel bir uzlaşma *kamu yararı* kavramında olduğu gibi sağlanamamıştır. Özellikle hukuk alanında yapılan bütün tartışmalar ve araştırmalarda üzerinde en çok durulan kavramın belirsizliği ve tanımlanmasındaki güçlüğüdür.⁵⁵ Bu durum, siyasal, sosyal ve akademik çevrelerde ki kent yönetimlerinin uygulamaları konusundaki tartışmalarda da yer almaktadır. Bu konudaki tartışmalara bölümün diğer kısımlarında değinilecektir.

⁵⁵ GÜLEN, Aydın; “Kamu Hizmeti ve Görülüş Usülleri”, İ.Ü.S.B.E. Kamu Hukuku Yüksek Lisans Tezi, 1987 İstanbul, sf: 1

Belirtilen tartışmalar ve dünya konjonktürü içinde, zamana göre değişen anlamların ve içeriklerin kavrama yüklendirilmesine rağmen; *kamu hizmeti* için özlü bir tanım yapılabilmektedir. *Kamu hizmeti*, toplum için önem kazanmış olan ortak ve genel bir ihtiyacın tatminine yönelik olarak kamu tüzel kişileri veya onların denetimi altında özel kişilerce yürütülen bir faaliyettir.⁵⁶ Bu tanımları biraz açmak gerekirse aşağıda yer alan beş unsur ele alınmalıdır:

- Söz konusu olan faaliyetlerin şahsi olması, toplumun bütününe hitap edeceği gibi daha dar bir kesimini de ilgilendirebilmesi mümkün olabilmektedir. Burada önemli olan hukuktaki “eşitlik” ilkesine ters düşecek şekilde kişisel çıkarların veya çıkar gruplarının ölçek olarak alınmamasıdır.
- Tanım içinde yer alan “önem kazanmış ihtiyaç” tanımlaması, *kamu hizmeti* olarak nitelendirilecek bir faaliyetin tespitinde, takdir hakkının varlığını vurgulamakta, zaman ve mekana göre değişebilirliğini belirtmektedir. Burada ortak ve genel bir ihtiyaca cevap veren hizmetlerden hangilerinin toplum için önem kazanmış olduğunun tespiti kanun koyucunun inisiyatifinde olmaktadır. Toplumda eksikliğin yeterince hissedilmemesine karşın, kanun koyucunun tespiti ile çeşitli faaliyetler kamu hizmeti olarak sunulabilmektedir.
- *Kamu hizmeti* konusunda yapılan tartışmalarda *kamu yararına* yer verilmesine rağmen, bu tanımın içinde *kamu yararı* kavramı bulunmamaktadır. Aydın Gülen’e göre; bir bilinmeyeni açıklama için başka bir bilinmeyenden yararlanmak tanımı bir labirente sürüklemektedir. Birinci bölümde belirtildiği gibi tanımı ve içeri konusunda önemli fikir ayrılıkları olan *kamu yararı* kavramını, hizmetin belirleyici unsuru olmaktan çok, sonuca vardıracak amaç olarak bulunması daha uygun görülmektedir.

⁵⁶ GÜLEN, Aydın; a.g.e., 1987 , sf: 4

- Sosyal devlet veya refah devleti anlayışında kamu tüzel kişileri tarafından hizmetin sunulduğu, bugün ise özel kişilerce de *kamu hizmetin* verilebildiği görülmektedir. Tanımda bunun belirtilmesinin gerekçesi, hizmetin verilme usullerinin farklılığının belirtilmesidir. Konunun daha detaylı tartışması sonraki kısımlarda yapılacaktır.

- Tanımda kamu hizmetinin faaliyet niteliği ön planda yer almıştır. Fakat bir *kamu hizmetinden* söz edebilmek için kamu ile bir ilişkinin varlığı da gereklidir. Devlet ve kamu tüzel kişileri tarafından gerçekleştirilen *kamu hizmetinde* bu bağlantı açıkça görülmektedir. Ancak özel kişi ve kurumlarca görülen *kamu hizmetlerinde* bu bağlantının türü ve niteliği önem kazanmaktadır. Kamu ve özel sektör ortaklıklarının türlerinin ve şartlarının belirlenmesinde, o toplumun sosyal, ekonomik ve siyasal yapısı içinde *kamu yararını* sağlanması önemle dikkat edilmesi gereken husustur.

Kamu hizmetinin varlığını belirlemeye ve hangi faaliyetlerin *kamu hizmeti* olarak görülmesi gerektiğini tespiti yarayacak yeterli ve tatmin edici bir kriter bulunmamaktadır. Bu durum kavramın niteliği konusunda kuşkulara neden olurken, kavramı da belirsiz kılmaktadır.

Kamu hizmetine ihtiyaç duyulan alanı saptamada ve çözümde iki temel sorudan yararlanılabilir:

1- İdarenin faaliyetleri arasında hangileri *kamu hizmetidir*?

2- Hangi şartların varlığı halinde özel kişilerin gördüğü bir *kamu hizmetinden* söz edilebilir?⁵⁷

Önceleri idarenin sadece kamu hukuku usulleri ile gördüğü faaliyetler *kamu hizmeti* sayılmaktayken; günümüzde, sadece özel hukuka veya sadece kamu hukukuna bağlı olmamakta, faaliyet konularının gereklerine göre değişik oranlarda kamu hukuku ve özel hukuktan oluşan karma bir yapı ile hizmetler

⁵⁷ GÜLEN, Aydın; a.g.e., 1987 , sf: 10

görülmektedir. Burada ki oran ise kanun koyucu tarafından saptanmalıdır.⁵⁸ Cevap verilmesi gereken ikinci soruda ise, verilebilecek ilk yanıt, özel kişi ve kurumların gerçekleştirdikleri bu faaliyetlerin kamu ile sıkı bir bağlantısının olmasıdır. Bu bağlantının da kolluk denetimi şeklinde değil, faaliyete ilişkin denetim niteliğinde olması gereklidir.⁵⁹ Aydın Gülen, bu denetim biçimini “işlevsel denetim” diye adlandırmış ve idare ile olan bu bağlantı, faaliyeti diğer özel faaliyetlerden ayırmaya yaramaktadır.

I.1.2. Kamu Hizmetinin Türleri

Kapsamını ve kriterlerinin önceki başlık altında incelediğimiz olgu olan *kamu hizmeti*, farklı açılardan ele alınarak, çeşitli türlerde sınıflandırılmışlardır. Hizmeti özel teşebbüsün yapıp yapmamasına göre, *tekelli – tekelsiz*, hizmet alanına göre *ülkesel – yerel*, bireylerin yararlanmaları açısından *doğrudan doğruya – dolaylı*, konusuna göre idari – ekonomik – sosyal – kültürel – bilimsel *kamu hizmetleri* olarak sınıflandırılmaktadırlar. Mevcutta geçerliliği olan bu sınıflandırmalardan yapılmış bir senteze göre dört temel *kamu hizmeti* türü bulunmaktadır.⁶⁰ Bunlar;

- İdari kamu hizmetleri
- İktisadi kamu hizmetleri
- Sosyal kamu hizmetleri
- Bilimsel, kültürel, teknik kamu hizmetleri

Bir *kamu hizmeti* söz konusu olduğunda, faaliyetin hangi sınıfa dahil edileceğinin belirlenmesi önem kazanmaktadır. Faaliyetlerin türünün belirlenmesinde tartışmalı durumların olması, idare hukuku ilkelerinin uygulanışında pratik bir sistemin bulunmamasından kaynaklanmaktadır.

⁵⁸ ÖZAY, İlhan; “Günüşiğinde Yönetim”, Alfa, 2002, İstanbul

⁵⁹ GÜLEN, Aydın; a.g.e., 1987 , sf: 13

⁶⁰ GÜLEN, Aydın; a.g.e., 1987 , sf: 24

Kamu hizmeti konusunda yapılacak sınıflandırmanın anlamlı olabilmesi ve hukuksal sonuçlara dayanabilmesi için, mümkün olduğunca az istisnanın bulunması ve bir *kamu hizmetinin* hangi türe girdiğini saptamaya yarayacak her bir türe ilişkin belirleyici ortak özelliklerin tespit edilmesi gereklidir. Kavram konusundaki bütün bu hususlar dikkate alındığında *kamu hizmetlerinin* “görüş usullerine göre” ve “yönetim biçimlerine hakim olan hukuki rejime göre” sınıflandırılması, bu konudaki fikir ayrılıklarını giderecek ve ortak bir karara varılmasını sağlayacaktır.⁶¹

Yönetim biçimlerinin hakim olan hukuki rejime göre, “özel yönetim usulüyle görülen kamu hizmeti” ve “kamusal yönetim usulüyle görülen kamu hizmeti” diye iki başlık altında sınıflandırılma yapılabilir. Yapılmış bu ayırımın pratik bir sonucu da, hizmetle ilgili bir uyuşmazlık olduğunda, kamusal yönetim usulüne göre görülen hizmet ise İdari Yargı, özel yönetim usulüyle görülen hizmette ise Adli Yargı davaların görüleceği kurumlar olacaktır.

Kamu hizmetlerinin kamusal yönetim ve özel yönetim usulüyle görülenler şeklinde bir sınıflandırma genel bir yaklaşım ortaya koymaktadır. Günümüzde her alanda bir kamu hizmetinin söz konusu olması sebebiyle, kuramsal bir ayırımın geçerliliğini koruması ve ortaya çıkan anlaşmazlıkların sonuçlandırılabilmesi için bu derecede genel bir sınıflandırma gerekli olmaktadır.⁶² *Kamu yararı* amacıyla yapılmakta olan bu hizmetlerin, uygulama ve denetleme aşamasında sorumlu kuruluşları tanımlamada belirginlik yaratacaktır. Böylelikle anlaşmazlıkların giderilmesi kolaylaşacaktır.

II.1.3. Kamu Hizmetinin Kuruluşu

⁶¹ GÜLEN, Aydın; a.g.e., 1987 , sf: 25

⁶² GÜLEN, Aydın; a.g.e., 1987 , sf: 26

Bir *kamu hizmetinin* kurulması, toplum için önem taşıyan ortak ve genel bir ihtiyacın karşılanmasına yönelik olan faaliyetlerin *kamu hizmeti* olarak nitelendirilmesi, sınırlarının belirtilmesi ve yönetimle olan bağlantısının ortaya konması şeklinde tanımlanmaktadır.⁶³ Özel kişilerce yerine getirilmekte olan bir faaliyet veya yeni kurulacak bir faaliyetin *kamu hizmeti* olarak nitelendirilmesi için, kanunların verdiği yetkilerle bir “idari işlemin” kurulması gereklidir. Bu hizmetlerin kaynağının kanunlara dayandırılmasının gerekçeleri şöyle sıralanabilir:

- *Kamu hizmetinin* özgürlükler ile olan sınırlandırma yönündeki ilişkiden dolayı, hizmetler kanunlara dayandırılmalıdır. Çünkü, 1982 Anayasasının 13. Maddesine göre özgürlükler ancak kanunlarla sınırlandırılabilir. (Anayasa madde 13)
- *Kamu hizmetini* yerine getirmek için yeni bir kamu tüzel kişisi kurulacaksa bir kanuna ve yetkilerinin gerçekleştirilmesinde ise idari bir işleme ihtiyaç vardır. Daha öncede kurulmuş bir kamu tüzel kişisine hizmet verilecek ise, yine bir kanuna ihtiyaç vardır.(Anayasa madde 123, 126, 127)
- Hizmetin gerçekleştirilmesinde gerekli olan personel, araç, gereç, finans,...vb. ihtiyaçlar ancak kanuna dayandırılarak sağlanabilir. (Anayasa madde 161, 163)
- Devletleştirme yoluyla bir faaliyetin *kamu hizmeti* sayılabilmesi için kanuna dayandırmak gereklidir. (Anayasa madde 154)

Kamu hizmetleri kanunların verdiği yetkiler çerçevesinde idari bir işlem olarak kurulabilirler. Ancak, kamu kurumlarından farklı olarak yerel yönetimler burada farklı bir durum sergilemektedirler. Yerel yönetimler tarafından oluşturulmuş *kamu hizmetlerini*, kanundan açıkça yetki almadan da, kendi görev alanlarında özel sektör ile birlikte çalışmak suretiyle gerçekleştirebilirler. Anayasanın 127. maddesinde, belirli *kamu hizmetlerinin*

⁶³ GÜLEN, Aydın; a.g.e., 1987 , sf: 27

Bakanlar kurulu izni ile yerel yönetimler tarafından görülmesine izin verilmektedir. Yine aynı maddede yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin kanunla düzenlenmesi şartı, hizmetlerin her ne olursa kanuna dayandırılmasını gerekli kılmaktadır. Ortak ve genel ihtiyaçlar doğrultusunda gerçekleştirilecek hizmetlerin kanuna dayandırılması vaz geçilmez bir kriterdir. Bunun yanında, gerçekleştirilmesi zorunlu (idarenin alabildiği inisiyatiflerle biçimi, niteliği ve zamanı belirlenmek şartıyla) faaliyetlerdendir.

Kanun koyucunun bir faaliyeti *kamu hizmeti* halinde gerçekleştirmede tamamen serbest olup olmadığı ise tartışmalı bir unsurdur. *Kamu hizmeti* niteliğinin siyasi güçlerin serbest taktirine bağlı olması gerektiğini söyleyenler olduğu gibi toplumsal ihtiyaçların ne zaman *kamu hizmetine* konu olacaklarının belirlenmesi, demokratik hukuk devletinde toplumsal oluşumların sınırlamaları ve yargı denetimine açık olması koşuluyla kanun koyucu tarafından belirlenmesi gerektiğini söyleyenlerde vardır.⁶⁴ Görülüyor ki *kamu hizmetlerinin* oluşturulmasında keyfi durum söz konusu olmamalıdır. Bundan dolayı, bir *kamu hizmetinin* kurulmasında hukuki sınır , üst derecede bir norm olarak Anayasaya aykırı olmamasıdır. Bunun dışında hizmetin oluşturulması siyasi kararlarla şekillendirilir ve hukuki ve yargısal kararlarla zorlama olanağı bulunmamaktadır. Toplumun dinamikleri doğrultusunda ihtiyaçlarının karşılanması ve yönlendirilmesinde “halk, fikir ve iradesini siyaset mekanizması ile idarecilere”⁶⁵ bırakmıştır.

Görülüyor ki, Anayasa ve kanunlara aykırı olmamak koşuluyla hizmetlerin gerçekleştirilmesi siyasi iradenin inisiyatifindedir. Demokratik koşulları gerektiği gibi işletilmeyen toplumlarda, *kamu hizmetlerinin kamu yararı* amacı doğrultusunda gerçekleştirilmesinde esnekliklerin olduğunu söyleyebiliriz. Bu şartlar altında toplumların çağdaş düzeyde *kamusal hizmetlere* kavuşmalarını sağlamak, toplumun elinde bulundurduğu dinamiklerini yerinde kullanmaya

⁶⁴ GÜLEN, Aydın; a.g.e., 1987 , sf: 31

⁶⁵ ÖZAY, İlhan; “Devlet İdari Rejim Yargısal Korunma”, cilt I, sf: 24

bağlıdır. Karar süreçlerine katılımı mümkün olduğunca sağlamak, *kamu yararı* amacı doğrultusunda hizmetlerin gerçekleşmesinde önemli koruyucu dinamiktir. Siyasi iradenin yönlendirilmesinde örgütlenmiş sivil toplum kuruluşlarının rolünün çok önemli olduğunu belirtmek gereklidir. Kentsel hizmetlerin etkilerinin direkt olarak toplumun yaşamına olan etkileri düşünüldüğünde, bu alandaki toplumsal denetimin rolünün büyük önem taşıdığı görülmektedir. Türkiye gibi sivil toplum geleneği yeterince gelişmemiş toplumlarda ise toplumsal denetimin canlandırılmasında gösterecekleri faaliyetlerle üniversiteler ve meslek odalarının, *kamu hizmetlerinin kamu yararı* amacıyla oluşturulmasında önemli etkileri olmalıdır.

II.1.4. Kamu Hizmetinin Temel İlkeleri

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde zamana, mekana ve toplumlara göre farklılıklar görülse de, hizmetlerin ortak hukuki konumunu ve işleyiş tarzını belirleyen ortak ilkelerden söz edilebilmektedir. Genel ve tüm hizmetler açısından önemli olması açısından “ilke” yerine “kanun” sözcüğü mecazi anlamda kullanılarak, bu ilkeleri kanun adı altında belirlemiş gruplar da bulunmaktadır.⁶⁶ Bu durumun ilkelerin genelliğini ve geçerliliğini ortaya koyduğunu söyleyebiliriz.

“Rolland Kanunları”⁶⁷ diye anılan bu ilkeler:

- Süreklilik İlkesi:

Bir faaliyetin *kamu hizmeti* olarak nitelendirilmesi *toplum hayatı için önem* taşıyan bir ihtiyaca yönelik olmasından kaynaklanır. Bunun doğal sonucu olarak ortaya süreklilik ilkesi çıkmaktadır. Faaliyetin karşıladığı ihtiyacı tatmini için sürekli ve yeterli olması gereklidir. Bundan dolayıdır ki, süreklilik zaman bakımından bir kesintisizlik değil, ihtiyacın karşılanması bakımından

⁶⁶ GÜLEN, Aydın; a.g.e., 1987 , sf: 33

⁶⁷ İlke kez Louis Rolland tarafından ileri sürüldüğü için bu isimle da anılmaktadır.

devamlılık, düzen anlamında kullanılmaktadır. Önemli olan ihtiyacın karşılanmasındaki sürekliliktir.⁶⁸

Açıklananlar doğrultusunda, bir hizmet zaman bakımından süreklilik sergileyip ihtiyacı yeterince karşılamıyorsa, süreklilik ilkesini ihlal ediyor demektir. Böyle bir durumda, hizmet temel amacı olan *kamu yararını* sağlama konusunda da yetersiz kalmakta ve sorumlu olan kuruluş görevini aksatmış konuma düşmektedir. Süreklilik ilkesinin ihlali durumunda, hizmetin görülüş usullerine göre değişen denetleme veya yargılama mekanizmaları devreye girmektedir. Örneğin sorumluluk ilkesi açısından kurulmuş bir hizmetin işlememesi, geç işlemesi ve aksatılması, süreklilik ilkesinin ihlali olup İdarenin kusurlu sorumluluğuna yol açar ve cezai müeyyidesi söz konusudur. Ruhsat veya izin yoluyla özel kişiler tarafından görülen *kamu hizmetlerinde* de bu ilke geçerlidir. Söz konusu faaliyet için mevzuatlarda başka bir çözüm tarzı öngörülmemişse, hizmetin gereklerini yerine getirmeyen özel işletmenin izni veya ruhsatı İdare tarafından iptal edile bilmektedir.⁶⁹ Bu iptale rağmen kamu hizmetinin faaliyetini paralel olarak devam ettirilmesi gereklidir. Bu ilkenin ihlalinin, kamu hizmeti ve idare hukukundaki yansımalarının çokluğu konunun önemini daha da vurgulamaktadır.

- Eşitlik İlkesi:

“Kanunlar önündeki eşitlik” ilkesinin bir yansıması olarak *kamu hizmetlerinde* de bu ilkeyi görmekteyiz. İdarenin tüm faaliyetlerine egemen olan bu ilkeyi sadece hizmetlerden yararlanma boyutunda değil, *kamu hizmetinin* her aşamasında etkisini gösterme zorunluluğu bulunmaktadır.

Bu ilke öncelikle faaliyetten yararlanacakların, “ serbestçe ve eşit olarak “ faydalanabilmelerini gerektirmektedir. Bireyler *kamu hizmetinin* kurulmasında

⁶⁸ GÜLEN, Aydın; a.g.e., 1987 , sf: 35

⁶⁹ GÜLEN, Aydın; a.g.e., 1987 , sf: 37

etkili olmamalarına rağmen, *kamu hizmetinden* bu ilke uyarınca yararlanmayı talep etme ve yargısal yollarla zorlama hakkına sahiptirler. Ancak, faaliyetten yararlanma talebinde hukuki statüde aynı düzeyde olup, subjektif unsurların değerlendirmeye alınmaması söz konusudur.⁷⁰ Kullanıcıların yanı sıra faaliyetin işletilmesine katılanların da eşit şartlarda bulunmaları gereklidir. Kullanıcıların eşit biçimde yararlanmalarının en önemli kıstasının hizmetin maliyeti olduğunu söyleyebiliriz.

İdare tarafından görülen hizmetler niteliğine göre ya tamamen bedelsiz olur yada kar amacı gütmeyen işletmenin sürekliliğini sağlayacak düzeyde makul miktarlarda belirlenecek bir bedel dahilinde olur. Nitekim de, hukuk ve idare doktrinlerinde, kar amacının güdülemeyeceği belirtilmektedir.⁷¹

Kamu hizmeti kim tarafından sunulursa sunulsun, gerçek sorumluluk idareye aittir ve kar amacı güdülmeyen, hizmetin daha iyi sunulması için özel teşebbüslerden yararlanılmaktadır. Teoride hizmetlerin eşit biçimde sunulması kabul görürken, pratikte bu eşitliğin herkesin aynı ölçüde yararlanması şeklinde gerçekleştirmek mümkün olmamaktadır. *Kamu yararı* amacıyla sunulan bu hizmetlerinin eşitlik ilkesi, farklılıkları değil de imtiyazları önlemesiyle genel olarak tanımlanabilir.

- Uyarılma İlkesi:

Süreklilik ilkesinin sonucu olarak bu ilkenin varlığından söz edilse de “*kamu hizmetine* hakim olan ilkelere en önemlisi”⁷² sayılmaktadır. *Kamu hizmetlerinin* sürekliliğini zaman bakımından değil ihtiyaçların tatmini açısından bir süreklilik olarak ele aldığımızda, doğal ve zorunlu sonucu değişen ve gelişen ihtiyaçları, en iyi ve yeterli tatmin edebilmek için *kamu hizmetinin* de bu şartlara “uyarlanması”, uyum göstermesi gereklidir. Bu

⁷⁰ GÜLEN, Aydın; a.g.e., 1987 , sf: 39

⁷¹ GÜLEN, Aydın; a.g.e., 1987 , sf: 41

⁷² ÖZAY, İlhan; “İdare Hukuku Yönünden KİT’lerin Özelleştirme Çalışmaları”, ORHİM Seminerler Dizisi, 1986, sf: 188

nedenle uyarlama ilkesi, *kamu hizmetinin* kurulmasının temel nedeni olan ihtiyaçların tatmininde “çağdaş bilim ve teknolojinin gerekli kıldığı düzeye ulaşma ve o düzeyi korumayı içerir” ⁷³

Uyarlama ilkesi gereğince, *kamu hizmetleri* ilgili her türlü düzenleme yetkili makamlar tarafından yapılabilmektedir. Bu düzenlemeler verilen hizmetin görülüş biçiminin değiştirilmesinden, hizmetten yararlanma koşullarında değişiklik yapılmasına kadar geniş bir yelpazeyi kapsayabilmektedir. Yetkili kurum ve kuruluşların yaptığı bu düzenlemeler, İdarenin diğer tüm işlemleri gibi yargı önünde hukuki denetime açıktır. Ayrıca hizmetten yararlananların, hizmetin düzgün işlenmesini talep etme hakkının varlığı⁷⁴, uyarlama ilkesinin işlenmesinde etkili olmaktadır. Bu durumda demokratik yapılarını oluşturmuş toplumlarda *kamu hizmetlerinin* ilkeleri doğrultusunda yürütülmesinin çok daha kolay olacağını söylemek yanlış olmaz. Özellikle toplumsal denetim mekanizmaları, *kamusal hizmetlerin* sunulmasında her aşamada etkili olabilmekte ve yönlendirebilmektedir. Ülkemiz gibi demokratik mekanizmaları yeterince işlemeyen toplumlarda ise sivil toplum kuruluşları ve meslek odalarının, bu konuda etkinliğinin önemli olduğu açık bir geçektir.

Bu ilkenin özel kişi ve kurumlarca sürdürülmekte olan *kamu hizmetleri* üzerinde önemli sonuçları görülmektedir. Kamu ve özel sektör ortaklığında oluşturulan sözleşmeler de ön görülmemiş olsa dahi, denetimi elinde bulunduran kamu kesimi hizmetlerin yeniliklere uyumlandırılmasını, geliştirilmesini talep edebilir ve tek yanlı olarak sözleşmelerinde değişiklik yapabilirler.⁷⁵ Ancak sonradan yüklenmiş olan mali külfetlerin karşılanması konusunda taraflar arasında anlaşma yolunun varolduğunu belirtmek gerekir. Yani kamu kesimi de yeni mali külfetlere katılabilecektir. Ruhsat, izin yoluyla özel sektörün verdiği *kamu hizmetleri* hakkında kamu kesimi gerekli

⁷³ ÖZAY, İlhan; “Devlet İdari Rejim Yargısal Korunma”, cilt I, sf: 55

⁷⁴ ÖZAY, İlhan; “Devlet İdari Rejim Yargısal Korunma”, cilt I, sf: 55

⁷⁵ GÜLEN, Aydın; a.g.e., 1987 , sf: 44

değişiklikleri düzenleyici genel işlemlerle talep eder veya karşılanmasını isteyebilir. Ülkemizde büyükşehir veya ilçe belediyeleri sınırları dahilinde toplu ulaşım hizmetlerinin sunulması işini özel kişilere bırakabilmektedir. Bunun en güzel örneği ise bize özgü bir taşıma türü olan minibüs ile taşımacılıktır. İstanbul’ da, özellikle çeperlerden merkeze doğru olan toplu taşımacılık minibüsler ile yapılmaya başlanmış zamanla yaygınlaşmıştır. Özellikle kent merkezinde yarattığı kargaşadan dolayı zaman içinde kamu kesiminin (belediyeler) müdahaleleri ile çeşitli değişiklikler yapılmıştır ve yapılmaktadır. Örnek olarak ulaşım sisteminin gelişmesine yönelik olarak hatları değiştirilmiş, tarihi kent merkezlerinde yarattığı trafik problemlerinden ve yeni geliştirilen kamusal toplu hizmetlerden dolayı birçok hat iptal edilmiştir. Etkilerini en açık biçimde gözlemlediğimiz bu değişiklikler, *kamusal hizmetlerde* kamu kesiminin özel kişi ve kurumlara verdiği izin yetkisini değiştirme ve iptal etme hakkını kullanarak uyarlama ilkesinin işletilmesini gösteren bir örnektir.

Çağdaş gelişmelere uyarlamanın sınırının ne olacağı, bu ilkenin soru işareti yarattığı önemli konulardan biridir. Dünyada büyük bir hızla yaşanan gelişmeleri sınırlı koşullarda, yakından takip edebilmenin imkanı pek yoktur. Diğer yandan da toplumun çağdaş şartlarda gelişmesini sürdürmesi için mümkün olan maksimum düzeyde gelişmeleri izlemesi gereklidir. Bu düzeyin ne olacağı genel bir çerçeveyeyle 1982 Anayasasının 65. Maddesinde “ Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda anayasa ile belirlenen görevlerini, ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek, mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir” şeklinde belirtilmektedir. Demek ki, belirlenmiş görevler ekonomik sınırlar çerçevesinde sınırlandırılmaktadır. Ancak 1980’lerden bu yana liberal ve neo-liberal ekonomik anlayışların hakimiyetinin artması ile gelişmenin sağlanabilmesinde özel sektör ortaklıklarının önem kazandığını görmekteyiz. Demek ki kamu hizmetlerinin sürdürülmesinde ve geliştirilmesinde kamunun kaynakları yetersiz kaldığında, özel sektörün kaynaklarına baş vurulması mümkün olmaktadır. Bu durum uyarlama ilkesi gereğince hizmetlerin kaliteli düzeyde sunulmasını da sağlayacaktır. Ancak

şunu unutmamak gereklidir ki, kamu kesiminin özel sektöre devrettiği görevlerinde denetleme yetkisini çok iyi kurgulanmalı ve *kamu yararını* kuruyacak ve koruyacak mekanizmalarını oluşturmalıdır.

II.2. KENTSEL ULAŞIM HİZMETLERİNDE ÇAĞDAŞ YAKLAŞIMLAR

Ulaşım sistemleri, kentlerin şekillenmesine yön veren en önemli dinamiklerdendir. Dolayısıyla, kentsel gelişmeleri yönlendiren kentsel planlama disiplindeki temel amaç ve değişen yaklaşımla incelendikten sonra, kentsel hizmetlerden ulaşım hizmetlerinin bu gelişmeler karşısında ortaya çıkan yapının ve ulaşım hizmetleri anlayışının geldiği konum incelenmeye çalışılacaktır.

II.2.1. Kentsel Planlama Anlayışlarının Ulaşım Sistemlerine Bakışı

Bu bölümde, geleneksel planlama anlayışından çağdaş planlama anlayışına kadar yaşanan dönüşümün, ulaşım planlamadaki ele alış biçimleriyle paralellik sergilemesinden dolayı her yaklaşımın ulaşımı ele alış, kentsel planlama ile ilişkisi incelenecek ve kamu yararı amacıyla sunulmakta olan toplu ulaşım hizmetleri vurgulanmaya çalışılacaktır.

II.2.1.a. Geleneksel Planlama Yaklaşımı

Geleneksel Ulaşım Planlama yaklaşımlarının temel amacı, ulaşım sorunlarını tümüyle ortadan kaldırmak değil, kara vericilerin süreç içerisinde gerçekleştirebilecekleri en verimli seçimi yapmak ve alternatifler dizisini ortaya koymaktır.⁷⁶ Bu amaçla işletilen geleneksel planlama yaklaşımının ulaşım çözümlerinde karar vericilerin rolünün önemli olduğu söylenebilmektedir.

⁷⁶ ÜSTÜNDAĞ, Kevser; "İnsan Merkezli Bütünleşik Kentsel Ulaşım Planlama Modeli", M.S.Ü. F.B.E. Doktora Tezi, İstanbul 2002, sf: 99

Kentlerin ulaşım sistemlerini, gelecek tahminlerine göre düzenleme yoluyla hareket eden geleneksel ulaşım modelleri, trafik talebinin tahminine göre yol ağlarını geliştirmişlerdir. Uygulanmış olan bu yöntem, trafik sıkışıklığını gidermek , yol ağı içinde sürekliliğin sağlanması amacını taşımıştır. Yapılan tüm tahminler araçların hareketliliğine bağlı olarak oluşturulmuştur ve genelde karayolu ağına bağlı fiziksel planlama kararları ile kentsel gelişmeyi ve erişebilirliği sağlamayı hedeflemektedir.

Ulaşım planlarının yalnızca trafik taleplerine göre ele alınmasından kaynaklanan problemler arttıkça; ulaşımın arazi kullanımı ile ilişkilendirilmesinin gereğini vurgulamaya başlamışlardır. Ulaşımın kentsel gelişme üzerindeki etkilerinin bir bütün içinde ele alındığı Buchanan Raporu'nda yapıların ve trafiğin birbirinden soyutlanmış biçimde düşünülmemeyeceği ve bu iki faktörün yaşanan problemlerin farklı taraflarını oluşturduğu belirtilmektedir.⁷⁷ Kentte yaratılan trafiğin arazi kullanımının bir fonksiyonu olarak düşünülmektedirler ve birbirinden bağımsız verilen kararların sorunları çözemeyeceği gerçeği vurgulanmaktadır.

Trafik talebine dayanan bir ulaşım sisteminde, talep verilerinin arazi kullanımı üzerindeki etkilerinin yeniden değerlendirilmesi mümkün olamamakta ve kısır bir döngü yaratmaktadır. (Şekil 2) "Geleneksel ulaşım planlama" süreci olarak tanımlanan bu dönemde, ulaşım yolculuk taleplerine göre geliştirilmiştir. Ekonomik gelişmeye bağlı olarak artan gelir durumu ve araç yolculukların çekiciliğinin artması, araç sahipliğini arttırmıştır. Bu aşamada Bazı toplu taşıma araçlarını kullanan yolcuların tercihleri değişmiş özel otoyola kaymıştır. Toplu ulaşımın maliyeti artınca bilet fiyatları artmış, servis seviyesi düşmüştür. Böylelikle trafikte dolaşan özel oto sayısı artmış, trafik yoğunlukları oluşmaya başlamış ve toplu ulaşımdan beklenen servis yetersiz

⁷⁷ "Repotts of the Steering Group and Working Group" appointed by the Minister of Transport Traffic in Towns, HMSO, England 1963 , 7.

kalmıştır. Toplu ulaşım araçlarını kullananlar servis kalitesinin düşüklüğünden dolayı yeniden özel otoları kullanmaya başlamışlardır. Trafik talebine göre geliştirilen yol ağı yetersiz kalmıştır. ⁷⁸

Geleneksel planlama modeliyle yaratılan kısır döngünün, temeldeki nedeni planlamanın özü, hukuki ve etik dayanağı olan *kamu yararı* ilkesinin göz ardı edilmesidir. Özellikle büyük kentlerdeki özel araç kullanımının yarattığı ulaşım problemleri düşünüldüğünde, kararlardaki önceliklerin *kamu yararına* (geniş anlamıyla toplum yararına) kullanılması gereklidir. Buradaki çözüm toplu ulaşımın etkinleştirilmesiyle mümkün olabilecektir. Ulaşım konusunda verilecek kararlarda tercihlerin, kamu yararı ilkesi doğrultusunda toplu ulaşımdan yana olması gerekmektedir. Geleneksel planlama anlayışının ulaşım konusunda aldığı en büyük eleştirilerden biri bu konu hakkındadır.

Trafik taleplerine göre yönlendirilen ulaşım anlayışının yukarıda belirtilen sorunlarının yanında sosyal, ekonomik, fiziksel ve siyasi bağlamda da eleştiriler almıştır. Siyasi ve sosyal açıdan, toplumsal tercihlerin göz ardı edilmesi konusunda bir çok eleştiri olmuştur. Bunu yanından, motorlu araç kullanımının özendirilmesi, toplu ulaşım sisteminin önemsenmemesi, farklı ulaşım türleri arasındaki rekabetin yaratacağı sorunların düşünülmemesi, az sayıda alternatif yaratılması, kısıtlı olan kaynakların kalıcı olmayan çözümlerle kullanılması ve kentsel alanların tüketilmesi, arazi kullanım planlarıyla eş zamanlı geliştirilmemesi, üst ölçekli ulaşım kararları ve politikalarının değerlendirilmemesi, teknik bir model olarak geri dönüşler ve yeniden değerlendirme esnekliklerinin olmaması gibi konularda da önemli eleştiriler olmuştur.

II.2.1.b. Kapsamlı Planlama Yaklaşımı

Geleneksel planlama anlayışının farklılaşıp, yalnızca fiziksel boyutuyla değil diğer boyutlarıyla (ekonomik, sosyal, siyasal,...vb.) birlikte, yapılan eleştiriler doğrultusunda, ulaşımın kazandığı farklı boyut ve nasıl şekillendiği bu başlık altında incelenecektir.

Salt trafik fonksiyonlu ulaşım anlayışının uygulamadaki yetersizlikleri, geleneksel anlayışa yönelik eleştirilerin doğmasına neden olmuştur. Gelişmeyi yönlendiren önemli bir dinamik olarak ulaşımın kentsel gelişme dinamikleri, yatırımlar, çevresel faktörler, sosyal ve fiziksel doku ile birlikte ele alınmaya başlanması kapsamlı planlama anlayışıyla olmuştur. Planlamada yaşanan gelişmelere paralel olarak ulaşım yatırımlarının kamu yararı ilkesi güdülerek yeniden değerlendirilmeye başlanması bu döneme rastlamaktadır.⁷⁹

Bu gelişmeler, ulaşım konusunda verimliliğin toplu ulaşım sisteminin etkin kullanımı olarak gündeme gelmesini sağlamıştır. Üst düzeyde devlet politikaları özel aracı teşvik eden modellerin yerine ulaşımın bir bütün olarak çözümlenmesini yöntemini benimsemişlerdir. Toplumsal dinamiklerin dikkate alınmaması ve yasal yaptırımların yetersizliği nedeni ile ulaşım da *kamu yararı* ilkesinin etkin olarak kullanılmadığını söyleyebiliriz.⁸⁰

Fonksiyonlar arasında ortaya çıkan tüm ulaşım türlerinin en etkin biçimde kullanılması için ulaşım planlaması süreçlerinin işletilmesi gereklidir. Bu süreçler, gelecekte yapılması düşünülen yatırımların ve planlanan gelişmelerin ihtiyacı olacak altyapıya bağlı planlama çalışmalarının devamlılığını da

⁷⁹ ÜSTÜNDAĞ, Kevser; a.g.e., 2002, sf: 108

⁸⁰ ÖNCÜ, Erhan; "Kentiçi Toplu Ulaşım Sistemlerinde Özelleştirme Modelleri ve Uygulamaları", Birinci Ulusal Ulaşım Sempozyumu, 6-7 Mayıs 1996, İstanbul, sf: 479

sağlamaktadır. E.K. Morlok'a göre⁸¹, ulaşımın ekonomik, sosyal, siyasal ve fiziksel etkilerinin bir bütün olarak değerlendirilmesi gerekliliğini savunmaktadır. Kentlerde ulaşımın sağlanmasında ve bu konudaki çözümlerin geliştirilmesinde; ne yalnızca mühendislik çözümlerinin yarattığı modeller yeterli olmakta, ne de plancılarının modern toplumlarda ulaşımın üstlendiği rolü vurgulayan tasarımları yeterli olmaktadır. Kapsamlı planlama anlayışında ekonomik açıdan ulaşım konusu değerlendirilirken, mekan, zaman ve kalite kullanımları üzerinde durulmuştur.

1970'lerin sonlarına doğru gelişmeye başlayan kapsamlı planlama yaklaşımı, kentsel planlama sürecini ve ulaşım planlama sürecini eş zamanlı olarak ele alınması gerektiğini belirtmiştir. Bu yaklaşımla, planlamanın temelindeki *kamu yararı* amacı doğrultusunda çözümlerin üretilip kararlar geliştirilmesinde etkin olacak bir tutum içinde olduğu söylenebilir. Planlamanın alt sektörleri ve bu sektörler arasındaki ilişkilerin tek tek ele alınması; sürecin kısa dönemli uygulamalarla kente yansıtılması; sistem yaklaşımının üstünlüğü olarak tanımlanmıştır.⁸² Bunun yanında kapsamlı planlama anlayışının, belirlenen amaca yönelik ve araştırmalar sonucunda ortaya çıkan verilerin kamu oyuna sunulması; bu yolla katılımın sağlanması geleneksel planlama yaklaşımından farklılık gösteren en temel özelliğidir. Kentsel planlamada olduğu gibi ulaşım da bu yöndeki bir ele alış, uzun dönemli kararların etkin olarak gerçekleşmesi için alternatif önerilerin sürece dahil edilmesi, plandaki başarıyı arttırmıştır. Bu dönemde geleneksel planlama yaklaşımının ortaya koyduğu, trafik talebine yönelik ulaşım modellerinin eksik yönleri değerlendirilerek yeni bir organizasyon bütünü içinde gelişmiştir.

⁸¹ MORLOK, E.K., "Introduction to Transportation Engineering and Planning", Transportation in Society, Mc.Graw Hill Book Company, 1978

⁸² ÜSTÜNDAĞ, Kevser; a.g.e., 2002, sf: 110

Kapsamlı Planlama Yaklaşımına Yönelik Eleştiriler:

Bu yaklaşımı diğer modellerden ayıran en önemli özellik planlamanın tüm boyutlarıyla ele alınmasıdır. Kapsamlı planlama sürecinde alt sektörlerinin hedef ve amaçlarının bütün kurgunun hedef ve amaçları doğrultusunda gelişmesinin olanaksızlığı yaklaşımın zayıf noktalarının başında gelmektedir. Süreç içinde her sektör için hedeflenenlerin eş zamanlı olarak gerçekleşme olasılığının düşük olması, ulaşım ve kentsel gelişme planlarının paralel gelişme potansiyelini yok etmiştir.⁸³ Yaklaşımın çıkış noktasını gerçekleştirememesi, ulaşım planlaması sürecini kentsel gelişme dinamiklerinin gelişme sürecinin gerisinde kalmasına neden olmuştur. Bu da uygulama aşamasında sorunlara neden olmakta ve planlama sistemi yine *kamu yararı* amacından sapmalar göstermektedir.

II.2.1.c. Bütüncül Planlama Yaklaşımı

Arazi kullanımı ve ulaşım arasındaki etkileşimin bütün olarak ele alınmasının gerekliliği vurgulanmakta olmasına rağmen kentin dinamik yapısı bütünlüğü sağlama açısından yetersiz kalmaktadır. Bütüncül planlama anlayışı arazi kullanımı ve talep fonksiyonlu modelleme yaklaşımları ile birlikte ele alınmıştır. Ancak uzun dönemli kararlar için arazi kullanım modelleri etkin olarak geliştirilemezken kısa dönemli uygulamalarda ise trafik talebi fonksiyonlarına bağlı modellerin geçerliliği tartışılmaktaydı.⁸⁴ Kapsamlı planlama yaklaşımının eksiklerini gidermeye çalışan bu yaklaşımda da kentsel dinamiklerin gelişme stratejilerine boyun eğen bir tavır söz konusudur. Oysaki ulaşım, yalnızca arazi kullanım kararlarını gerçekleştirmede yardımcı araçlardan biri değildir. Arazi kullanım kararlarının veriliş aşamasında yönlendirici bir faktör olarak yer alması

⁸³ ÜSTÜNDAĞ, Kevser; a.g.e., 2002, sf: 111

⁸⁴ ÖNCÜ, Erhan; a.g.e. , 1996, sf: 481

gereken ulaşım kriterleri, iki planlama sistemi arasında karşılıklı etkileşimi (feed-back gibi) sağlamada önemli bir unsurdur.

Geliştirilen ulaşım politikaları çerçevesinde *kamu yararı* ilkesini ön planda tutması ve halk katılımının sürece dahil etmesi ile bütüncül planlama, önceki anlayışlardan farklılaşmış konumdur. Ancak katılımı, sürecin bütününde gerçekleştirme yerine, merkezi kararları bireylere kabul ettirme boyutunda ele almaktadırlar. Bu tutumda bireysel tercihlerin sınırlandırıldığı ve fırsatların yaratılmasına engel olduğu söylenebilir.

Bu modelde alternatiflerin üretilmesi ve kısa dönemli uygulama potansiyellerinin sağlanmış olması ulaşım talebine yönelik modellerden daha yaygın kullanımını sağlamaktadır.⁸⁵ Sorunun bütüncül olarak çözümlenmeye yönelik olması, diğer sektörler arasında dengesizlik yaratmıştır. Özellikle merkezi otoritenin geliştirdiği yatırım programlarında sektörler arasında rekabeti ortaya çıkarmış ve bu kendini idari kademede de göstermiştir.

Bütüncül Planlama Yaklaşımına Olan Eleştiriler :

Ulaşım modeli alternatifleri; amaç, hedefler ve politikalar doğrultusunda karar vericiler tarafından belirlendikten sonra halkın beğenmesine sunulmaktadır. Bu durum yaklaşımın eleştirildiği temel noktadır. Katılımın sınırlı düzeyde gerçekleştirilmesi, yeni fırsatlar yaratılmasını engellemiştir. Ulaşım planlamasında yeni fırsatlar yaratılması için; kentlerin ⁸⁶gelişme dinamiklerini ve birbirleri arasındaki dengelerin algılanması, kullanıcıların talepleri, beğenileri ve tatminlerinin karar verme süreçleri içinde var olması gereklidir.

Kentsel gelişmeyi desteklemek ve yönlendirmek için ulaşım altyapısı ve kentsel donatılara ihtiyaç vardır. Bunu sağlayacak idari yapının, disiplinler

⁸⁵ ÜSTÜNDAĞ, Kevser; a.g.e., 2002, sf: 112

⁸⁶ ÜSTÜNDAĞ, Kevser; a.g.e., 2002, sf: 111

arası iletişimi ortaya koyan dinamik bir süreci desteklemesi gereklidir. Bütüncül yaklaşımın çok disiplinli tavrı olumlu olmakla birlikte, bunu sağlayacak dinamik bir yönetimin sağlanamaması bir eksiklik olarak ortaya çıkmış ve bu konuda da eleştiriler söz konusu olmuştur.

II.2.1.d. Stratejik Planlama Yaklaşımı

1980'lerden sonra yaşanan değişimlele toplumlar temelde iki geçeklikle karşı karşıya kalmışlardır. Bunlardan birincisi, dünyadaki güç dengelerinin değişiminin yarattığı süreç ve kimsenin bunun dışında kalamayacağı, ikincisi de kaynakların kısıtlı olması ve kullanım konusundaki tercihlerin dikkatle yapılmasının gereğidir. Stratejik planlama anlayışı, yaşanan değişikliklere uyum sağlamayı değil, değişiklikleri yönetmeyi amaçlamıştır. Önceden belirlenen istekleri tatmin etmek yerine sorunlara odaklanmakta olan bu anlayış diğer yaklaşımlarda izlenmeyen bir yöntemi içemektedir. Yapısal olara amaç güdümlü olan bu yaklaşım, ulaşımı daha kapsamlı bir şekilde topluma yönelik uzun dönemli kentsel vizyonu yansıtan amaç ve hedeflerin karşılanması için bir araç olarak kullanır. "Bu vizyon uzun dönemli geleceğin gerek kamuda, gerekse karar verici ve kent yöneticilerinin gözlerinde bir fotoğraf gibi belirmesie yardım edecektir."⁸⁷

1990'larda ekonomik gelişmeler doğrultusunda yaygınlık kazanan büyüme/eğilim planlamasında uzun dönemli amaçlar ve hedefler bulunmamaktadır. Bunların yerine büyük değişiklikler yaratmayacak alternatifler üretilir, acil uygulanabilecek beklentilere uygun olan projeler seçilir.⁸⁸ Katılımcı anlayışı ön plana çıkaran planlama yaklaşımlarında toplumdaki çelişkiler ön plana çıkarken, stratejik planlama anlayışında

⁸⁷ ACAR, İ.Hakkı; "Fiziki Sınırları Gözetken Yönlendirici Ulaşım Planlaması", MSÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümü Ulaşım Planlaması Dersi Dotları, İstanbul 1999, sf:1

⁸⁸ ÜSTÜNDAĞ, Kevser; a.g.e., 2002, sf: 113

toplumla bir uyum söz konusudur. Planın ele alışındaki beklentilere yönelik kararların geliştirilmesi bu sonucu doğurmuştur.

Neden sonuç ilişkisine dayanan yaklaşımın tekniği, karar vericilerin, yöneticilerin ve toplumun kenti nereye götürdüklerini, bu yönde devam ettikleri taktirde gelecekte kentin nereye varacağını alamayı sağlayabilmekte, gelecek için kente yönelik bir vizyon oluşturulması ve bu vizyona sapmadan nasıl varılacağını ortaya koymaktadır.⁸⁹ Stratejik planlama, karar vericilerin ve yöneticilerin geleceği tasarlayarak, amaçlanan vizyona ulaşabilmek için gerekli yöntem ve işlemleri geliştiren süreç olarak tanımlanabilmektedir.

Stratejik planlamanın süreç içindeki aşamaları incelendiğinde geniş kapsamlı bir ele alış olduğu söylenebilmektedir. Ulaşım ve arazi kullanım planlama çalışması her biri kendi cevabını veren aşamalardan oluşmaktadır. Bu aşamalar şöyle sıralanabilir :⁹⁰

-İlk aşamada, “ulaşım olarak neredeyiz?” sorusunun cevabı aranmaktadır. Çalışmanın bu aşamasında yürürlükteki ulaşım ve arazi kullanım programları incelenmekte, mevcut sorunlar / sorun bölgeleri tanımlanmakta ve böylelikle sosyo-ekonomik belirleyicilerin profili çizilmektedir.

-İkinci aşamada, “mevcut eğilim içinde nereye gidiyoruz?” sorusu yanıtlanmaktadır. Arazi kullanımındaki gelişmeler, ulaşım talebindeki artış, ulaşım altyapısı olarak programlanmış yatırımlar ve toplumun değişen yapısı bu aşamada incelenmektedir. Böylelikle karar verici kişi, kurum ve kuruluşlar bireylerin tercih, eğilim ve isteklerinin doğrultusundaki gelişmeleri tahmin edip, onları nasıl şekillendireceğini belirlemektedir.

-“Gelecek hedefimiz ne?” sorusunun cevabı da üçüncü aşamada verilmeye çalışılmaktadır. Bu soruyla stratejik planlama çalışması başlatılmaktadır. Bu aşamada, toplumsal amaç ve hedeflerin yanı sıra *vizyon* geliştirilerek planın

⁸⁹ ACAR, İ.Hakkı; a.g.e., sf:6

⁹⁰ ACAR, İ.Hakkı; a.g.e., sf:9

çerçevesi çizilir. Tanımlanan *vizyon*, gelecekte kentin nasıl olacağını ve o noktaya nasıl erişilebileceğini hissettirmektedir.

-Dördüncü aşamada ise “gerçek hedeflere nasıl erişilir?” sorusu yanıtlanır. Arazi kullanımı, ulaşım ilişkileri ile ilgili bir dizi alternatif politika senaryoları geliştirilmektedir. Bu arada hedeflere ulaşamadığı takdirde uygulanabilecek *beklenmedik olay planları* hazırlanır. Stratejik senaryolar, kente yönelik arazi kullanım politikaları, kentsel form ve yoğunluk kararları paralelinde üretilmiş ulaşım kararları, ulaşım türü değişimi, toplu ulaşımı destekleyen eylemler, seyahat taleplerini yönlendiren kararları içermektedir.

Bu aşamalardan sonra uygulama planı, senaryoları etkin hale getirip fiziksel ortama aktarmak için hazırlanır. Gelişmeleri izlemek, güncellemek ve taramak, stratejik planlama yaklaşımını diğer yaklaşımlardan ayıran en temel özelliktir. Bu da planlama sürecinin sürekliliğini ve gerektiğinde müdahale etme olasılığını sunmaktadır.

Stratejik Planlama Yaklaşımına Olan Eleştiriler :

Güncel eğilimler ve seçimler doğrultusunda kararların geliştirilmesi, kısa dönemde elde edilecek sonuçlar üretilmesi konularında eleştiriler almıştır. Kamu ve özel sektör işbirliğine önem veren bir tutum içinde olduğu için de eleştirilmiştir.⁹¹ Bu ortaklıklardan genelde piyasanın gereklerine uygun sonuçların üretilmesi, bilimsellikten sapmalar olduğu belirtilmektedir. Bunun yanında ortaklıklarda her zaman dışarıda kalan tarafların varlığı, sektörel dengelerin yeterince sağlanamadığını da göstermektedir. Bunun sonucunda uygulamalar çıkar gruplarına göre rahatlıkla yönlendirilebilmektedir.

Piyasaların yönlendirdiği taleplere göre günlük kararlar ve çözümler üreten bir yaklaşımla ele alınan kentsel planlar ile ulaşım planlarının ilişkilendirilmesi

⁹¹ ÜSTÜNDAĞ, Kevser; a.g.e., 2002, sf: 114

ve ulaşım yatırımları ile ilgili kararların sağlıklı geliştirilmediği öne sürülmektedir. Burada üretilen kararların kısa zamanlı çözümleri gerçekleştirmek amaçlı olması sürdürülebilirlik ilkesiyle ters düşmektedir. Çıkar gruplarına ve piyasa taleplerine yönlendirilme ihtimali yüksek olan stratejik planların, planlamanın temeli olan *kamu yararı* ilkesine ters düşmesi eleştirilecek en önemli noktadır. Gelişmekte olan ülkelerde yapılacak stratejik planlama çalışmaları bu tür riskleri daha yoğun taşımaktadır. Az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde, planlama süreçlerinde etkin olan kurumsal çevrenin organizasyonunda ve düşey - yatay hiyerarşisindeki aksaklıkların varlığı, stratejik planlamanın esnekliğinin toplum yararına ters düşmesini kolaylaştırmaktadır.

Karar verme aşamasında sergilenen tutuma yönelik bu eleştirilerin dışında; metropoliten alanlarda stratejik planlamanın etkinliği konusunda da bazı sorunlar vardır.⁹² Geniş bir alana yayılmış yoğun ve karmaşık kentsel dokunun tamamını kapsayacak, tek, tutarlı, anlamlı bir ulaşım stratejisi oluşturulması oldukça güçtür. Küçük kentsel bölgeler için yapılacak çalışmaların ise, metropolün bütününden kopma tehlikesi söz konusudur.

II.2.1.e. Ulaşım Planlamasının Vardığı Nokta

Dönemsel yaklaşımla ele alınan değişimlerin sonucunda bu bölümde, kentsel planlama ve ulaşım konusunda varılan genel eğilimlere değinilecektir. Son yıllarda planlama yaklaşımlarının bir çoğu, otomobile olan bağımlılığı azaltmak için çeşitli alternatifler üretmektedir. Bunların içinden etkili olan çözüm ise, yoğun kentsel alanlarda, yaya olarak, bisikletle, toplu ulaşım (karayolu veya raylı sistemler) toplumsal fayda açısından maliyeti düşük ve sürdürülebilirlik ilkesiyle bağdaşan ulaşım sistemleridir.

⁹² ÜSTÜNDAĞ, Kevser; a.g.e., 2002, sf: 115

Mixed-use arazi kullanım modelini destekleyici bütünleşik planlama yaklaşımında ideal ise, kendi kendine yeterli küçük yerleşim birimlerini etkin bir toplu ulaşım ağıyla birbirine bağlamaktır. Burada tercih edilen toplu ulaşımın türünün ne olacağı önem kazanmaktadır. Yapılacak tercihte, objektif olmak ve *kamu yararı* ilkesini ön planda tutmak, bu konuda gerçekleştirilecek ilk adımdır. Kentin sosyal, kültürel, ekonomik yapısına özgün, sürdürülebilir bir alternatifi seçilmesi en önemli noktadır. Burada asla sorunlara acil çözüm üretmek adına geçici ve uzun dönem etkinliği olmayıp ileride daha büyük sorunlar doğuracak tercihler seçilmemelidir. Bunun yanında, siyasi otoritenin prestij projeleri diye ortaya koyduğu ve yüksek maliyetli alternatiflerin üretilmesinde hassas davranılmalı, sosyal, fiziksel (özellikle tarihsel mirasa) dokuya uyumlu çözümler üretilmelidir. Bu büyük ulaşım projelerinin yaratabileceği olağan dışı kentsel gelişme, kaçak yapılaşma ve kentsel rant sorunları, bu husustaki en önemli tehlikelerdir.

Planlama yaklaşımlarında olduğu gibi ulaşım da, katı olan salt fiziksel planlar yerine, mekanı diğer dinamikleriyle birlikte ele alan, bütünleşik – entegre, ekolojik çevreyi koruyan, esnek ve alternatifleri olan, değişimler karşısında revize edilebilen çözümler artık tercih edilmekte ve uygulanmaktadır. Ulaşım hizmetlerinin sunulmasında da çağdaş yaklaşımlar ve kaliteli seyahat önem kazanan kriterlerdendir.

II.2.2. Toplu Ulaşım Hizmetleri ve Değişen Yaklaşımlar

Toplu ulaşım gelenellikle, kamu işletmeciliğiyle özdeşleşmiş ve büyük kitleleri etkileyen bir kamusal hizmettir. Hizmetin bu yönü, sosyal boyutuna ağırlık vererek hastane, okul, su, elektrik, ...gibi bir kamu hizmeti olarak kamu tarafından üretilmesi gerektiğini ve maliyetin altında ulaşımın sağlanması gerektiğini vurgulamaktadır. Bu özelliğiyle önplana çıkan bir kentsel hizmet olarak toplu ulaşımın ne olduğu, işletmesi konusundaki değişen anlayışlar ve özelleştirme girişimleri bu başlık altında incelenecektir.

II.2.2.a. Toplu Ulaşım Nedir?

Toplu ulaşım, kentsel yolculuklar içinde önemli paya sahip ve geniş kullanıcı kitlesine hizmet veren ulaşım türüdür. Toplu ulaşımın dört temel özelliği bulunmaktadır.⁹³ Herhangibir ulaşım servisinin toplu ulaşım olarak tanımlanabilmesi için kullanıcılar tarafından bilinen, sabit bir güzergahının olması; kişiden kişiye farklılaşmayan belirli bir ücretinin bulunması; önceden belirlenmiş bir zaman tarifesine göre işletilmesi; ve nihayet toplumun tüm kesimlerine açık, herkesin kullanabileceği bir hizmet üretilmesi gerekmektedir. Bu özelliklerin hepsine birden sahip olamayan ulaşım türleri, örneğin sabit bir tarifi olmayan dolmuş, minübüs, herkese açık olmayan öğrenci yada çalışan servisleri tam anlamıyla toplu ulaşım sayılmamakta ve ara – toplu ulaşım olarak tanımlanmaktadır.

Klasik toplu ulaşım hizmetleri, genellikle kamu kesimi tarafından karşılanırken ara – toplu ulaşım türlerinin tamamına yakını özel girişimciler tarafından sağlanmaktadır. Hizmeti karşılayan işletmecinin yapısı, niteliği ve sayıları dikkate alınarak bir sınıflama yapıldığında, toplu ulaşım ın ağırlıkla kamu kuruluşu tarafından saplandığı görülmektedir. Buradaki örgütlenme, bir kamu kuruluşunun tüm özelliklerini içeren bir yapıdan başlayarak, bir kamu şirketi, kamunun ortak olduğu bir şirket, ve nihayet özel bir şirket olarak diğer uçtaki tanıma ulaşılmaktadır. Asıl amacı kar değil, bir kentsel hizmeti sağlamak olan toplu ulaşım sistemleri üst ölçekte *kamu yararını* sağlayan önemli bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır.

⁹³ ÖNCÜ, Erhan; “Kentiçi Toplulaşımacılıkta Özel Girişimin Rolü ve Özelleştirme Yaklaşımları”, II. Ulaşım Sempozyumu, Ekim 1986 İzmir, sf: 75

II.2.2.a. Klasik Toplu Ulaşım İşletmeciliği

Kent içi toplu ulaşım işletmeciliği ilk olarak 1662 yılında Paris, 1772 yılında Londra' da özel kesim tarafından başlatılan atlı araba işletmeleriyle ortaya çıkmış ve kısa sürede dünyanın diğer büyük kentlerine yayılmıştır.⁹⁴ Tarihsel gelişim içinde güçlenen ve örgütlenen özel kesim toplu ulaşım işletmecileri başarılı bir kamu hizmeti görmek için yanısıra karlı ticari işletmeler olarak çalışmışlardır.

Zaman içinde kötüleşen ekonomik koşullar altında ve pazarda işletmeci sayısının artması sonucunda, bir çok işletmeci zarar ederek bu işi bırakırken pazardaki bazı firmalar büyüyerek tekel pazarlar oluşturmuşlardır. Kentiçi toplu ulaşım özel kesim için bir faaliyet alanı olarak gelişirken, 1930' lara gelindiğinde kamunun bu görevi üstlenmesi gerektiği konusunda fikir birliği oluşmuştur.⁹⁵ Bunun en temel nedeni hukuk devleti anlayışında kamunun görevlerinin tanımlanması ve sosyal devlet veya refah devleti anlayışıyla kanunlarla belirlenen hizmetlerin kamu tarafından karşılanması gereğidir. Belirlenen kamu hizmetlerinden en temeli ise, kentlerin gelişmesini direkt olarak etkileyen ve toplu için önem taşıyan ortak ve genel bir ihtiyacı karşılayan kentiçi toplu ulaşımıdır. Toplu ulaşımında bu nitelikte bir anlayışın ortaya çıkması, önceki bölümlerde açıklandığı gibi o döneme hakim olan geleneksel planlama anlayışı ve sonrasındaki bütüncül planlama anlayışıyla paralellik göstermektedir.

Kamunun toplu ulaşım işletmeciliğini üstlenmesinin diğer bir nedeni de, kentsel toplu ulaşım hizmetlerinin sosyal niteliğinin ağırlık kazanması, tüm kentte bir bütün olarak organize olmuş tek bir kurum tarafından verilecek

⁹⁴ ÖNCÜ, Erhan; a.g.e., 1996, sf: 479

⁹⁵ ÖNCÜ, Erhan; a.g.e., 1996, sf: 480

hizmetin daha yararlı olacağının algılanmasıdır.⁹⁶ Farklı ulaşım türlerinin, farklı güzergahların, kentlerdeki farklı sosyal ve ekonomik sosyal grupların merkeziyetçi bir yaklaşımla değerlendirilmesi ve dengeli, bütüncül bir ulaşım hizmeti sunulması amaçlanmaktadır.

Tek birim kurumun işletmesinde uygulayacağı planlama ve fiyatlandırma politikaları ile farklı kentsel alanlar, farklı kentli gruplar arasında toplumsal dengelerin ve hizmet dağılımının sağlanması ulaşımı amacının dışında da hedeflenmiştir. Bunun yanında kamu işletmecisi, düşük yoğunluklu alanlarda ve yolculuk talebinin düşük olduğu saatlerde, kentsel ulaşımında sağlamış olduğu belli bir hizmet düzeyini sunabilmektedir. Çünkü, işletmenin asıl var oluş sebebi kar elde etmek değil, hizmetin sürekli sunulmasını sağlamaktır.

Bütün bu olumlu gelişmelere rağmen, kamu işletmeleri bir çok konuda eleştirilmiştir. Değişen ekonomik ve idari düzen içindeki yeni anlayışlar tarafından yapılan bu eleştirilere, sonraki başlık altında değinilenecektir.

II.2.2.b. Toplu Ulaşımın Yeniden Yapılandırma ve Özelleştirme Yaklaşımları

Dünyadaki ekonomik düzende yaşanan krizlerin ardından gerçekleşen değişimler, her sektörde olduğu gibi ulaşım sektöründe de büyük etkilere neden olmuştur. İkinci dünya savaşı ardından yaşanan hızlı ekonomik ve teknolojik gelişmeyle birlikte otomobil sahipliğindeki büyük artış, verimli toplu ulaşım işletmeciliğini güçleştirmeye başlamıştır.⁹⁷ Kamu tarafından görülmekte olan ulaşım hizmetinde ilk aksaklıkların bu dönemde yaşandığı söylenebilir.

⁹⁶ ÖNCÜ, Erhan; a.g.e. 1986, sf: 77

⁹⁷ ÖNCÜ, Erhan; a.g.e., 1996, sf: 481

1970'li yıllara gelindiğinde ulus devletlerin etkinliklerindeki zayıflama ve mevcut ekonomik düzenlerin başarısızlığı, dünyanın genelini büyük ölçüde etkileyen petrol krizleri ile birlikte toplu ulaşımda kamu işletmeciliğini ikinci kez olumsuz etkilemiştir. Sosyal devlet anlayışıyla ulus devletlerin, kamusal hizmetleri kendi kaynaklarıyla verimli biçimde gerçekleştirmesi zorlaşmıştır. Toplu ulaşımda da işletmelerin zarara girmesi ve devletin kriz ortamlarında mali desteğinin sınırlı olması, hizmet kalitesinin düşmesi köklü değişiklikler yapılmasını gerektirmiştir.

Ekonomik sistemlerde liberal politikaların etkinlik göstermesi, sermayenin hareketliliği, küreselleşme olguları seksenli yıllara gelindiğinde yoğunluk göstermeye başlamıştır. Bu gelişmeler doğrultusunda kamu işletmelerinin zayıflaması çâşitli eleştirileri doğurmuştur. Toplu ulaşım konusunda düşük verimlilik ve yüksek maliyetler eleştirilerin odağını oluşturmuştur. Bunların yanında kentsel büyümenin hızlanması hizmet taleplerini arttırmış ve kamu kesimi kısıtlı kaynaklarıyla hizmetini geliştirememiştir. Bu gelişmeler karşısında bir kamu hizmeti olan toplu ulaşım temel amacına hizmet edemez hale gelmiş ve kentlerdeki ekonomik ve sosyal dengeleri toplu ulaşım aracılığıyla sağlayamamıştır.

Yeniden yapılandırılmayı gerekli kılan tüm bu nedenler, toplu ulaşımda yeni yaklaşımların gelişmesine neden olmuştur. Burada ortaya çıkan en yaygın yaklaşım, özelleştirme yöntemidir. Kentsel toplu ulaşım işletmelerinin özelleştirilmesi çeşitli yollarla gerçekleştirilmektedir. Bunlar;⁹⁸

- kamu mülkiyeti altında yeniden yapılanma,
- kamu mülkiyeti altında ticari hale getirme,
- kısmi özelleştirme,
- serbestleştirmedir (tam rekabet).

⁹⁸ ÖNCÜ, Erhan; a.g.e., 1996, sf: 482

Bu yaklaşımı savunanlara göre kamu işletmelerinin eksik yönleri;⁹⁹

- politik etkilenmelere açık olması,
- ticari kurallara göre yönlendirilmemeleri,
- verimlilik ve kârı hedeflememeleri,
- Pazar koşulları ve müşteri ihtiyaçları dikkate alınmaması,
- kar odağı değil maliyet merkezleri olarak işletilmeleri,
- mekansal ve zamansal değişimler karşısında esnek olmamaları,
- bürokratik yapıların hizmeti engellemeleri,
- kurumsallaşma ve büyümenin verimliliği azaltıp, maliyetleri yükseltmesi,
- aşırı sayıda personele karşılık nitelikli personel bulunmaması,
- sosyal hedeflerin faaliyetlere karşı duyarlılığı köreltmesi,
- müşterilerin istediği ve ihtiyacı olan hizmet yerine üretilebilen hizmetin sunulması,
- tekeli yapının yetersiz kapasitesi yolcuların kaliteli seyahat olanaklarını kısıtlamasıdır.

Özelleştirmeyi savunanlar tarafından yapılan bu eleştirilerin bir kısmı kabul edilirken, diğer eleştirilerinde haklı olmadığı söylenebilir. Son yıllarda gelişmiş ve gelişmekte olan bir çok ülkede toplu ulaşımda hızla sürdürülen özelleştirilme çalışmalarında, özelleştirmeye karşı çıkanların bir çok eleştirilerini dikkatle değerlendirmek gereklidir. Burada öne çıkan hususlar şöyle sıralanabilir:

- Kentsel toplu ulaşımın sosyal boyutlarının ticari özelliklerinin gerinde kalamayacağı,
- sunulan hizmetin, kamu hizmeti niteliğine sahip olması ve kanunlarla belirlenen kriterler çerçevesinde yeniden yapılandırmanın gerçekleştirilebileceği,
- kentsel ölçekte ulaşım, kişisel girişimlerle değil, kurumsallaşmış bir yapı tarafından planlanmayı gerektirmesi,

⁹⁹ ÖNCÜ, Erhan; a.g.e., 1996, sf: 483

-hizmetin güvenliği ve standartların sağlanması, ileticiler ve ulaşım türleri arasında bütünleşmenin oluşturulması, yalnızca bir grup girişimci, tarafından karşılanamaması,

-çağdaş hizmetin yeni teknolojiler ve yatırımlarla sağlanabilmesi için, özel kesimin finansal kaynaklarına duyulan ihtiyacın rasyonel olarak yönlendirilebilmesi için kamu-özel sektör anlaşmalarında kamu yararını sağlayacak sınırların iyi belirlenmesi ve kamunun denetleyicilik yetkisinin iyi kurgulanması gereklidir. Özelleştirme yolu ile kamu yararının, serbest rekabet koşulları karşısında feda edilmemesi için, dışsal ve içsel dinamiklerin geniş bir tablo içinde değerlendirilmesi, denetleme mekanizmalarını oluşturulması ve insani boyut göz ardı edilmeden beşeri bir boyut yüklenmesi gereklidir.

BÖLÜM 3: İSTANBUL ÖRNEĞİNDE RAYLI ULAŞIM YATIRIMLARININ KAMU YARARI KRİTERİ İLE DEĞERLENDİRİLMESİ

Bu çalışmanın konusunu oluşturan kentsel planlama disiplininin felsefesi içinde var oluş nedeni (kamu yararı), hangi amaçla faaliyetini sürdürdüğü, tarihsel perspektifle tüm dinamiklerinin gelişme süreci, günümüzde üstlendiği rol ve yeni dinamiklerle nasıl şekillendiği ve tüm bunların etik ilkesi ve amacı olan prensiple ilişkisi ve bunu sağlama mekanizmaları ilk bölümde incelenmiştir. Ardından ikinci bölümde, kentsel planlamanın, kent üzerinde direk sonuçlarla kendini gösterdiği ve yine kamu yararı amacıyla sunulmakta olan kamu hizmetleri (bunlardan kentsel hizmetler) incelenmiş; kentsel hizmetlerden de kentsel gelişme ve yayılmayla direkt ilişkili olan, kentsel planlama kararlarıyla karşılıklı ilişkilere sahip, verilen kararlar ve yapılan yatırımlarla kentlilerin tümünü ve ekonomik, sosyal, kültürel ortamı üst düzeylerde etkileyen ulaşım planları/sistemleri ve toplu ulaşım sistemleri incelenmiştir. Bu süreç içinde bir örnek olarak ise, ülke ekonomisini ve nüfusunu direkt etkileyen kent olan İstanbul’ da güncel yatırımlardan biri incelenecektir. Kentin yeniden tüm boyutlarıyla şekillenmesinde önemli sonuçlar doğuracak ve büyük kitleleri etkileyecek raylı ulaşım sistemlerinden biri olan Vezneciler-Sultançiftliği Raylı Ulaşım Sistemi bu bölümde incelenecek, kentsel planlama, kamu hizmeti, kentsel hizmet ve *kamu yararı* anahtar kavramlarıyla önceki bölümlerde ortaya konulmuş olan konseptle değerlendirilecek, kritiği yapılacaktır.

III.1. İSTANBUL’DA RAYLI ULAŞIM

İstanbul, yoğun nüfusu, sürekli değişen ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasi yapısı, geniş bir kentleşmiş alanıyla 21.yızyılda da büyümesini sürdüren önemli bir metropol olarak varlığını sürdürmektedir. Bu nednli hızlı gelişmelere sahne olan bir kentte, hepimizin bildiği gibi ulaşım önemli bir olgu olarak karşımıza çıkmakta ve büyük sorunları barındırmaktadır. Önceki bölümde de incelendiği üzere, büyük kentlerin ve/veya metropollerin ulaşım sorunlarının çözümünde toplu ulaşımın geliştirilmesi yaklaşımı benimsenmektedir. Sürdürülebilir gelişmeyi desteklemesi açısından kentlerin geleceğinde önemli paya sahip olduğunu söyleyebiliriz. İstanbul'da özellikle kentsel gelişme ile karşılıklı etkileşim içinde önemli bir dinamik olan toplu ulaşım sistemleri, çözümü beklenen önemli sorunlara sahiptir. Bu nedenle yapılan tüm araştırmalar ve ulaşım planlama çalışmaları toplu ulaşım geliştirme yaklaşımını benimsemekte ve raylı sistemlerin yaygınlaştırılması için öneriler sunmaktadır. Kent için bu derece önemli yatırımların tarihi süreçteki gelişimi ve günümüzdeki durumuna, bu bölümde yer alan örnek projenin kritiğine temel oluşturması açısından kısaca değinilecektir.

İlk kez 1850' lerde New York'ta yaygın olarak kullanılmaya başlanılan atlı tramvayların 1869' da İstanbul' da yabancı bir şirket tarafından işletilmeye başlanması ile ulaşım da yeni bir döneme girilmiştir. Bu tramvay şebekesi kısa zamanda geliştirilmiş ve 1863 yılında ilk defa Londra' da işletmeye açılan ilke elektrikli metro hattında onbir yıl sonra , 1874' te Karaköy Taksim arasında İstanbul'un ilk elektrikli raylı sistemi olan Tünel işletmeye başlamıştır. Dünyadaki gelişmelerle büyük paralelliklere sahne olan Türkiye, II.Dünya Savaşı sonrası ekonomik krizler, 1950 sonrası modernleşme ve motorizasyon döneminin öncelikleri nedeniyle raylı sistemlerde gelişmeler durmuş ve karayolu ulaşımında raylı sistemlerin payı sembolik düzeylere kadar gerilemiştir.¹⁰⁰ 1990'lara kadar dönemin yerel yönetimleri ve merkezi

¹⁰⁰« İstanbul Ulaşım Ana Planı Sonuç Raporu», İstanbul Büyükşehir Belediyesi Planlama ve İmar Daire Başkanlığı Şehir Planlama Müdürlüğü, Aralık 1997, sf:

yönetimleri tarafından raylı ulaşımın geliştirilmesine yönelik çalışmalar yaptırılmasında rağmen, çeşitli nedenlerle hayata geçirilememiştir.

1990'lardan sonra yapılan girişimlerle gerçekleştirilmiş olan ve inşaatı devam eden raylı sistem yatırımları aşağıda kısaca incelenecektir.¹⁰¹

Mevcut Raylı Sistemler:

Taksi-4Levent Metrosu: İlk metro güzergahı olan Yenikapı-Taksim-Seyrantepe hattının, Taksim-4.Levent arası 2000 yılında devreye alınmıştır, istanbul'a ve Istanbulu'ya yakışır bir konfor ve işletim sistemine sahip olan metronun uzunluğu 8.2 km'dir. Taksim-Levent Met-ro'sunun Levent ve Gayrettepe istasyonlarında alışveriş merkezleri bulunmaktadır. Taksim İstasyonu'nda ise yolcuların uzun tünelleri yorulmadan katetmelerini yürüten bantlar bulunmaktadır. Günlük yaklaşık 140 bin yolcu taşıyan sistem tahmini 630 milyon USD maliyetle gerçekleştirilmiştir.

Aksaray-Havaalanı Hafif Metrosu :Dünyanın bütün büyük metropollerinde şehir merkezleri, raylı sistemlerle, dünyaya açılan pencereleri olan havaalanlarına bağlanmaktadır. Yenibosna-Havaalanı hattının hizmete girmesiyle bu dünya standardı da İstanbulumuz'a kazandırılmıştır. Dünya Ticaret Merkezi ve Havaalanı istasyonlarının hizmete girmesiyle, havaalanına rahat ve konforlu bir ulaşım temin edilmiştir. Yine Havaalanı ya da Otogar'dan Aksaray'a, buradan Yenikapı İDO aracılığı ile Anadolu Yakası'na veya aktarma ile istanbul Metrosu'na; Taksim, Şişli ve 4. Levent'e ulaşılabilir. Toplam 20 km. uzunlukta olan hatta günlük yaklaşık 150 bin yolcu taşınmaktadır. 20 Aralık 2002 tarihinde düzenlenen törenle hattımız Havaalanına uzamıştır. 2006 yılında Aksaray-Yenikapı, 2008 yılında ise Otogar-İkitelli hattımız devreye girecek ve bu durumda mevcut yolcu kapasitemiz günlük 600 binin üzerine çıkacaktır.

¹⁰¹ www.ibb.gov.tr, 14.01.2004

TAKSiM 4 LEVENT METROSU

Hat uzunluğu

8 km.

İstasyon Sayısı

6

Araç Sayısı

32 Adet

Sefer Aralığı

5dk.

İşletme Hızı

40 km/h

Sefer Uzunluğu

11 dak. 30 sn

Sefer Saateri

06.00/24.30

Yolcu Sayısı

140 bin yolcu/gün

AKSARAY HAVAALANI HAFİF METROSU	
Hat Uzunluğu	20 km.
İstasyon Sayısı	18
Vagon Sayısı	58 adet
Sefer sayısı	255 sefer ana hat
Sefer sıklığı	5-7.5 -10-1 5 dak.
Sefer Uzunluğu	Aksaray-Havaalanı 31 dak.
Yolcu sayısı	165.000 yolcu/gün

Eminönü - Zeytinburnu Tramvayı: Son etabı 1994 yılında devreye alınan tramvay, yaklaşık 12 km uzunluktadır. Günlük yaklaşık 150 bin yolcu taşıyan tramvayın yine yaklaşık maliyeti 100 milyon USD'dir. Mevcut hatta kullanılan araçlar yerine kent estetiğine daha uygun, özürlü ve yaşlıların kullanımını kolaylaştıran yeni modern tramvay araçları satın alınmıştır. Yeni tramvay araçları bu hattın dışında ayrıca inşaat aşamasında olan Vezneciler-Sultançiftliği ve Eminönü-Karaköy-Kabataş hatlarında da kullanılacaktır. Ayrıca 4 adet tramvay aracı daha üretim aşamasındadır.

Nostaljik Tramvay: istiklal Caddesi boyunca uzun yıllar hizmet veren Nostaljik Tramvay 1.6 km'lik hatta günlük yaklaşık 5 bin yolcu taşımakta; Karaköy'den funiküler ile gelen yolcuların Taksim'e ulaşmasını sağlamaktadır.

Tünel-Karaköy Füniküleri: Karaköy'ü istiklal Caddesi'ne bağlayan Tünel ile günde yaklaşık 13 bin yolcu taşınmaktadır. 500 m. uzunluğunda olan hat özellikle Anadolu Yakası'ndan Karaköy'e ulaşan yolcuları istiklal Caddesi'ne oradan Nostaljik Tramvay ile Taksim'e ulaştırmaktadır.

İnşaat Aşamasında Olan Raylı Sistemler:

Taksim-Yenikapı Metrosu: İstanbul Metrosu'nun ikinci etabı olan hat yaklaşık 5.5 km uzunlukta olup yaklaşık 370 milyon USD maliyetle gerçekleştirilecektir, İnşaatın tamamlanmasıyla 4.Levent, Mecidiyeköy ve Taksim Yenikapı'ya bağlanmış olacak. Yenikapı'da otobüs, İDO, şehir hatları, hafif metro, banliyö ve boğaz tüp geçiş ile entegrasyon sağlanmış olacaktır. Böylece ilk etapta Havaalanı'ndan Yenikapı'ya ve Taksim'e ya da İDO ile Eminönü, Kadıköy ve Bostancı'ya rahat ve hızlı yolculuk mümkün olacaktır.

Uzun dönemde ise Havaalanı ve Otogar'dan hafif metro ile, Olimpiyat Köyü, ikitelli ve Bağcılar'dan metro ile, Anadolu Yakası'ndan tüp geçiş ve İDO ile, Halkalı'dan Marmaray (şimdiki banliyö) ile Yenikapı'ya, buradan yine sayılan noktalardan herhangi birine rahat ve hızlı ulaşım mümkün olacaktır.

Taksim-Yenikapı tünel inşaatının yaklaşık %80'i gerçekleşmiştir. Taksim-4.Levent metro hattının tamamlanıp işletmeye açılmasıyla, Taksim-Yenikapı arası metro hattı ayrı bir önem kazanmıştır. Yenikapı İstasyonu: Hafif Raylı Sistem ve metronun ortak İstasyonu olarak planlanan Yenikapı İstasyonu'nda tüp tünel İstasyonu ile yolcu bağlantıları mevcuttur, İstasyon yapısının bünyesinde peron katları, otomobiller için otopark ve yolcuların kolaylıkla ulaşabilecekleri otobüs durakları da mevcuttur.

Aksaray-Yenikapı Hafif Metrosu: Havaalanı ve Otogar istikametinden gelen Hafif Metro'nun Yenikapı'ya uzatılarak Yenikapı Transfer Merkezi'nde metro, lastik tekerlekli ve denizyolu sistemleri ile entegre edilmesi çalışması devam etmektedir. 700 m. uzunlukta olan inşaatın maliyeti yaklaşık 28 milyon USD'dir.

Kadıköy Nostaljik Tramvay: Ring hat olarak planlanan ve 4.3 km uzunlukta olan raylı sistemin inşaatına başlanmıştır. Kadıköy İskelesi'nden Mühürdar Caddesi'ne, Kuşdili Caddesi'nden Söğütluçeşme Cadde-si'ne buradan tekrar Kadıköy'e ulaşmaktadır.

Taksim-Kabataş Füniküleri: Karaköy'ü İstiklal Caddesi'ne bağlayan tünel sisteminin modern şekli olan bu sistemle Kabataş Taksim Metrosu'na bağlanacaktır, inşaatı devam eden hattın uzunluğu 600 m. ve yaklaşık maliyeti ise (inşaat, elektro-mekanik ve araç dahil) 28 milyon USD'dir. 2003 yılı sonunda tamamlanması planlanan bu hat ile; lastik tekerlekli hatlarla ya da denizyolunu kullanarak Anadolu Yakası'ndan ve Eminönü'den tramvay ile Kabataş'a ulaşan yolcular buradan rahatlıkla Taksim'e ve İstanbul Metrosu'na ulaşabileceklerdir. Eminönü, Karaköy, Beşiktaş gibi önemli aktarma merkezlerine olan yolculuk talebini azaltmak ve İstanbul Metrosu ile Taksim'de birleşecek yeni bir ulaşım sistemini devreye sokmak için projelendirilmiştir. İETT Otobüsleri - Şehir hatlarıyla deniz bağlantısı - İBB Deniz otobüsleri - Metro (Taksim) ve (Eminönü - Kabataş) Cadde tramvayının da işletmeye alınmasıyla Kabataş önemli bir aktarma merkezi hüviyetini kazanacaktır.

Eminönü-Karaköy-Kabataş Tramvayı: Eminönü' de Haliç üzerinden Karaköy'e ve oradan Kabataş'a uzanacak hattın inşaatına da başlanmıştır. 2.6 km uzunlukta gerçekleştirilecek olan hat yaklaşık 5 milyon USD ve vagon ilavesi ile 10 milyon USD maliyetle tamamlanacaktır. Bu hat ile Eminönü Kabataş'a, Kabataş'ta Füniküler ile Taksim'e bağlanmış olacaktır. Kısa olmasına rağmen diğer raylı sistemler ile deniz ve lastik tekerlekli toplu taşımanın bulunduğu bir hat olması itibari ile önem arz etmektedir.

Zeytinburnu - Güngören - Bağcılar Tramvayı: 5.8 km uzunlukta yapılması planlanan hattın maliyeti (inşaat ve elektro-mekanik) yaklaşık 15 milyon USD olacaktır. Bu hattın inşaatı tamamlandığında Aksaray-Havaalanı Hafif Metrosu, Eminönü-Zeytinburnu Tramvayı ve Yenikapı-Zeytinburnu-Bakırköy-

Bahçelievler-Bağcılar-Ikitelli-Olimpiyat Köyü Metrosu ile entegrasyonu sağlanacaktır.

İstanbul'da yaklaşık son onbeş yılda yapılmış metro, tramvay ve hızlı tramvay hatları toplam 97 km uzunluğundadır. Ulaşım Ana Planı için yapılan çalışmalara göre, 102 km metro ve 88 km hafif metro olmak üzere toplam 190 km uzunluğunda raylı sistem hattına daha ihtiyaç vardır. Toplu ulaşımda raylı sistemlerin kazandığı büyük önem ve sağladığı faydalar, bu konudaki yatırımların gereğini ortaya koymaktadır. Ancak, büyük kentsel projeler olan bu yatırımların sağlıklı yönlendirilmesi için, sosyal, ekonomik, ekolojik, ve kentsel gelişme üzerindeki etkileri, çağdaş şehircilik ilkeri çerçevesinde çok iyi değerlendirilmelidir.

III.2. KENTSEL HİZMET OLARAK: VEZNECİLER-SULTANÇİFTLİĞİ RAYLI ULAŞIM HATTI

İstanbul Ulaşım Ana Planı doğrultusunda yapılan çalışmaların hızla hayata geçirilmesinde hafif raylı sistem projeleri önemli bir yer tutmaktadır. Bunlardan biri olan ve bu tez çalışmasında kritik edilen Vezneciler-Sultançiftliği hattı, halen inşaatı süren önemli projelerdendir. 15.8 km uzunluğunda olan hat, Eminönü, Fatih, Eyüp, Gaziosmanpaşa ve Bayrampaşa ilçeleri gibi yüksek yoğunluklu bir kentsel doku üzerinden geçmektedir. Söz konusu güzergahta, 2010 yılı için günde 250 000 yolcu taşınması öngörülmektedir.¹⁰² Ulaşım Ana Planı doğrultusunda Büyük Şehir Belediyesi Ulaşım Müdürlüğü, trafik yoğunluğu yüksek olan bu bölgenin

¹⁰² "Vezneciler-Sultanciftliği Raylı Sistemi Fizibilite Etüdü ve Avan Proje Raporu" İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve İstanbul Ulaşım San.Tic. A.Ş. , Temmuz 2000, sf:3

ulaşım sorununu çözmek amacıyla hafif raylı sistem projesini geliştirmiş ve bunu uygulamaktadır. İstanbul' un kuzey-batı kısmının şehir merkezi ile ulaşım ilişkilerinin daha iyi sağlanacağı bu hat, diğeri raylı ulaşım hatlarıyla çeşitli noktalarda birleşmektedir.

Son yıllarda İstanbul' da kentsel hizmetler bağlamında hızla gerçekteştirilen projeler olarak karşımıza, raylı ulaşım hatları çıkmaktadır. 1990' lara kadar gerçekteştirilemeyen projelerle, kaybedilen zamanı geri kazanmak ve İstanbul' u hak ettiğı düzeylere ulaştırmak amacıyla bu çalışmalar hızla devam etmektedir. Kentin bir çok yerinde birden başlayan inşaa çalışmaları, bu tez çalışmasının şekillenmesi aşamasında önemli soru işaretlerini doğurmuş ve bu konuda inceleme yapılmasını gerekli kılmıştır. Bu yatırımlardan, İstanbul'un prestijli olmayan, ancak yoğun nüfuslu beş ilçesinden geçen Vezneciler-Sultançiftliği hattının, ilk incelemeler sonucunda¹⁰³ temelde *kamu yararı* kriteri bazında incelenmesine karar verilmiştir.

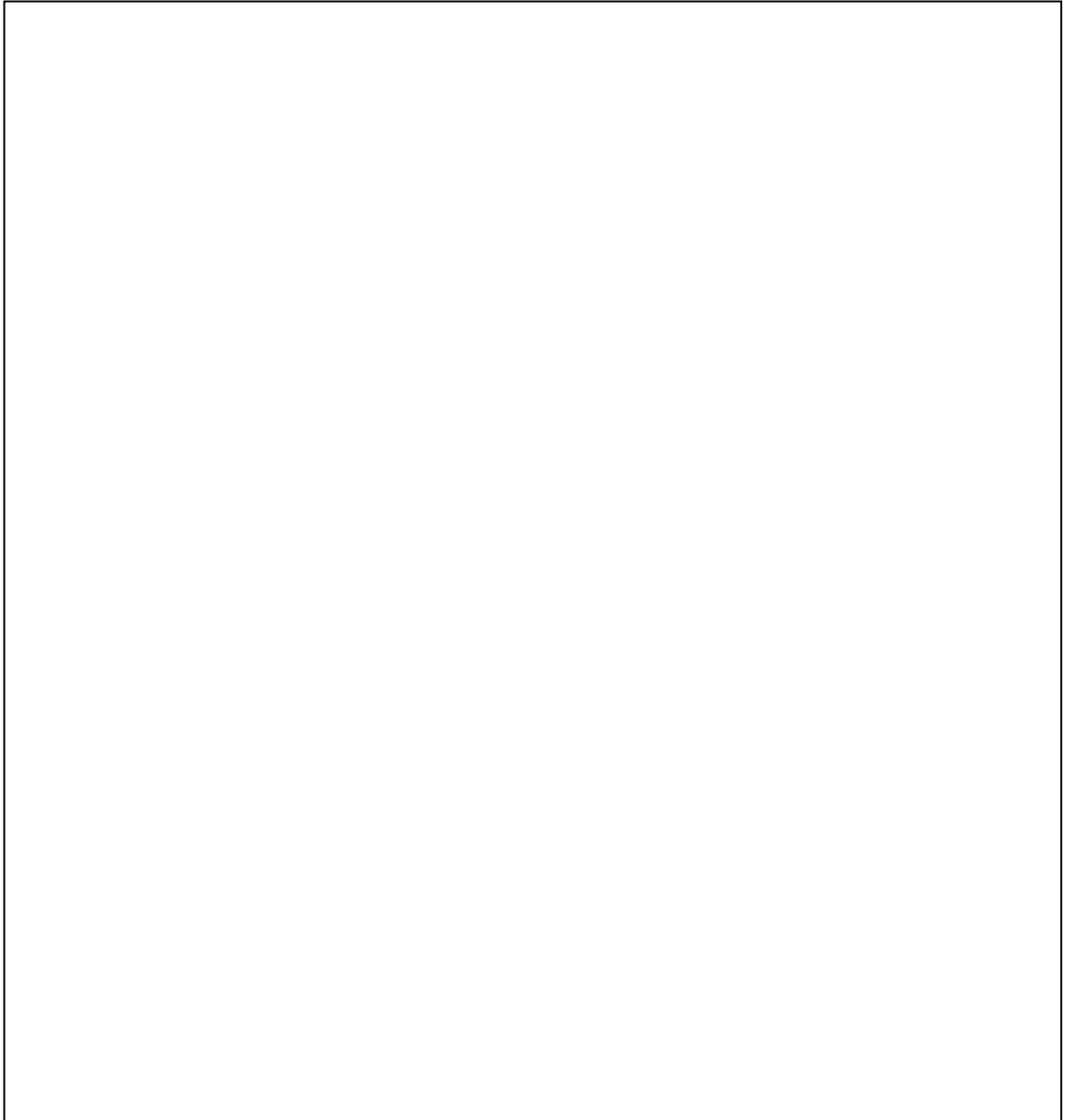
III.2.1. Raylı Ulaşım Hattının Tanıtımı

15.8 km uzunluğundaki Vezneciler-Sultançiftliği hattı Eminönü, Fatih, Bayrampaşa, Eyüp, Gaziosmanpaşa gibi yoğun nüfus ve kent dokusuna sahip ilçelerinden geçen bir güzergahı takip etmektedir. Tarihi Yarımada' nın önemli odaklarından biri olan Vezneciler' den başlayan hat, sırasıyla Şehzadebaşı, Macar Kardeşler, Fevzipaşa Caddelerini izleyerek Edirnekapı' da surdışına çıkmakta, Demirkapı, Topçular, Rami, Beşyüzevler semtlerinde ki Rami Edirnekapı, Rami Kışla caddeleri ve Eski Edirne Asfaltından geçerek Sultançiftliği semtine ulaşmaktadır.¹⁰⁴ Trafik ve yolcu yoğunluğu açısından önemli kapasiteye sahip olan güzergah yakın çevresinin

¹⁰³ Yapılan bu incelemeler sonucunda, hattın gerçekteştirilmesindeki nedenler, karar verme süreçleri, konumu, raylı sistem türü, etkileri ile ilgili sonuçlar diğeri alt başlıklar altında tek tek incelenecek ve diğeri hatla içinden seçiminin nedenini daha iyi ortaya koyacaktır.

¹⁰⁴ "Vezneciler-Sultanciftliği Raylı Sistemi Fizibilite Etüdü ve Avan Proje Raporu" , a.g.e., sf:3

dışındaki kentsel alanlardan da beslenmektedir. Tarihi Yarımada'dan kuzey-batı yönünde Durusu' ya (Terkos'a) kadar gelişmiş olan lineer aks büyük ulaşım sorunlarını barındırmaktadır. İstanbul Metropolü genelinde ulaşım problemlerin çözümü için, İstanbul Ulaşım Ana Planı çerçevesinde alınan kararlara göre toplu taşımanın geliştirilmesi, özellikle de raylı sistem ağının yaygınlaştırılması önerilmektedir. Bu çerçevede karayolu ve deniz taşımacılığının yanı sıra raylı sistem yatırımlarına da son yıllarda önem verilmiştir. Son dönemlerde önceki bölümde açıklanan metro projelerinin yanında hafif raylı sistem yatırımlarına da hız verilmektedir. Üst ölçekli planlama kararları doğrultusunda, söz konusu Vezneciler – Sultançiftliği aksında toplu taşımayı geliştirmek ve ulaşım sorunlarını çözmek için raylı sistem projesi hazırlanmıştır.



Harita 1.....

Hattın istanbuldaki konumunu gösteren harita

İnşaatı devam eden bu hattın, yapılan projeksiyonlara göre 2010 yılında günde 250.000 yolcu taşınması ön görülmektedir. Saatte bir yolcu taşıma kapasitesi 15.000, doruk saatlerde sefer sıklığı 2 dakikadır. Bu güzergah üzerinde her iki yöndeki yolculuk talepleri doruk saatler dışında da oldukça yüksektir.¹⁰⁵ Dolayısıyla burada yapılması düşünülen toplu ulaşım yatırımının yüksek kapasiteli olması ve sürekliliğinin sağlanması temel koşul olarak ortaya çıkmaktadır. Bunun yanında toplu ulaşım hattının diğer ulaşım sistemleri ile entegrasyonu da gerçekleştirilmelidir.

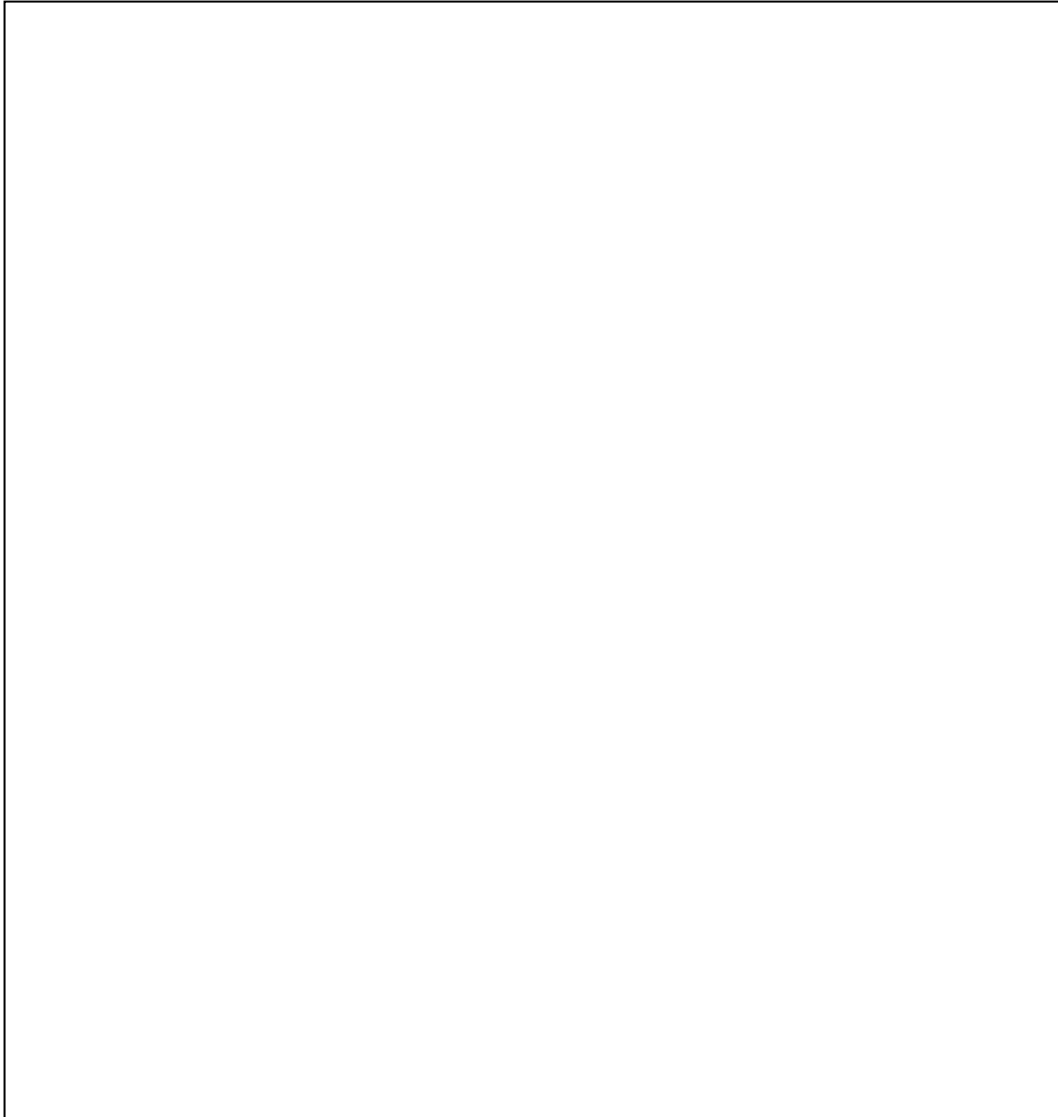
Yoğun bir trafik akışına sahip olan proje güzergahı, yukarıda bahsedilen ilçelerin sınırları üzerinden geçerek geniş bir hizmet alanı oluşturmaktadır. Konumu gereği yakın çevresinin dışında geniş bir hinterlanda sahip olan bu güzergahta, çok farklı fonksiyonların yer aldığı görülmektedir. Bu alan dahilinde konut, ticaret, yönetim, küçük ve orta ölçekli sanayi, depolama alanlarının yanında eğitim, spor ve yeşil alanların da yer aldığı görülmektedir. (Harita 2)

¹⁰⁵ “Vezneciler-Sultanciftliği Raylı Sistemi Fizibilite Etüdü ve Avan Proje Raporu” , a.g.e., sf:3

Tramvay hattının Eminönü ve Fatih ilçelerinde yer alan bölümü Fevzipaşa Caddesini izlemektedir. Bu caddede yoğun ticaret akısının yanısıra, konut alanları, idari tesisler, sağlık ve eğitim yapıları, dini yapılar yer almaktadır. Büyükşehir Belediyesi ve ona bağlı bazı birimler, Fatih Belediyesi ve birimleri, Fatih İtfayesi, önemli tarihi yapılar (Edirnekapi Surları, Fatih Camii, Şehzadebaşı Camii, Su Kemer, çeşitli sivil mimarlık örnekleri, v.b...) yer almaktadır. Üst ölçekli çeşitli hizmetlerin bu aks ve yakın çevresinde sunulması, hattın bu kısmını ulaşım açısından da yoğunlaştırmakta ve önemli trafik problemlerine neden olmaktadır. Bölgede yer alan perakende ticaret hizmeti ve konut dokusu nedeniyle yaya ulaşımı oldukça yoğundur ve gece de bu yoğunluk azalarak ta olsa devam etmektedir. Vezneciler' den Edirnekapi' ya kadar olan kesimde aks önemli kavşaklarla, Tarihi Yarımada'daki diğer ana arterlere bağlanmaktadır. Bu nedenle özellikle zirve saatlerde trafik problemleri üst düzeye ulaşmaktadır.

Raylı sistemin Eyüp ve Bayrampaşa İlçeleri sınırında devam eden kısmında ise yoğun olarak küçük ve orta ölçekli sanayi tesislerini görmekteyiz. Bunun yanında Edirnekapi' dan Demirkapi' ya kadar olan bölgede geniş mezarlıkalanları bulunmaktadır. Hattın bu bölümü hem yakın çevresinin, hem de istanbul'un önemli ulaşım odaklarındandır. E-5 Karayolu ile proje güzergahı bu bölgede kesismektedir. Ayrıca bu odak, toplu ulaşım sistemlerinin önemli geçiş noktasıdır. Topkapi tarafından seferlere başlayan otobüs ve dolmuş hatlarının ikinci önemli durağı burasıdır. Hem özel taşıtlar, hemde otobüs ve minibüsler geçiş aksı olarak bu alanda trafik yoğunlukları üst düzeyde yaşanmaktadır. Demirkapi' dan Rami' ye kadar olan kesimdeki sanayi faaliyetleri, işgücünün yanı sıra mal taşınması konusunda da önemli bir trafik yükünü yaratmaktadır. Her iki yönde de yoğun olan trafiği, aksın yakın çevresindeki arazi kullanım fonksiyonları ve ulaşım sisteminin yapısı da olumsuz yönde etkilemektedir.

Gaziosmanpaşa ve Bayrampaşa İlçeleri sınırından geçen aksın Rami'ye yakın olan kısmında kısmen küçük sanayi alanları yer almaktadır. Bunun yanında büyük alan kullanımı gerektiren toptan ticaret ve depolama alanları ile sağlık ve eğitim tesisleri bulunmaktadır. Tarihi Rami Kışlasında bulunan Kuru Gıda Toptancı Hali bu aks üzerindeki ulaşımın yoğunluğunu önemli ölçüde etkilemektedir. Bunun yanında sanayi ve depolama alanlarındaki mal akışı da trafik sorunlarını yaratmaktadır. Aksın bu kısmının devamında, Eskiedirne Asfaltı üzerinde ise perakende ticaret ve konut kullanımının yoğunlaştığını görmekteyiz. Bu bölgede araç trafiğinin yanı sıra yaya trafiği de oldukça fazladır ve caddenin her iki yakasında yer alan hizmetlerin kullanımı bu arttırmaktadır. Eski Edirne Asfaltı' nın Sultançiftliği mevkiinde ise TEM ile bağlantısı bulunmaktadır. Özellikle toptan ticaret ve sanayi fonksiyonlarının karayolları ile bağlantı kurabilmesi yukarıda bahsedilen aks üzerindeki bağlantı odaklarından sağlanmaktadır. Raylı ulaşım sisteminin



Tablo 2. Arazi kullanımı

güzergahının İstanbul'un karayolu ulaşımının iki omurgası ile olan kesişmeleri ve bağlantıları, bölgenin ulaşım sisteminin geliştirilmesinde dikkat edilmesi gereken önemli hususlardandır.

Arazi kullanım dağılımı ve yoğunluk yaratan fonksiyonların bu bölgede yer alması, ulaşım sistemi (özellikle de toplu taşıma) konusunda geliştirilecek çözümlerde ve yapılacak yatırımlarda önemle üzerinde durulması gereken bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır.

III.2.2. Hattın Toplu Ulaşım Yatırımı Olarak Kritiği

Bu bölümde, incelenmekte olan raylı sistem projesi çeşitli kriterler kapsamında analiz edilerek, olumlu ve olumsuz yönleri ortaya konulacaktır. Kentsel planlama kararlarının sonucu ve bir kamu hizmeti olarak bu projenin, önceki iki bölümde ortaya konulan sonuçlarla ilişkisi değerlendirilmeye çalışılacaktır. Aşağıda detaylı açılımı yapılacak olan kriterler; sistematik bütünlük, kaynakların optimum kullanımı, arazi kullanımı ve ulaşım

altyapısının ilişkisi, sistemin sürekliliği, sosyal etkileri, kentsel koruma konsepti ile uyum ilkeleridir.

III.2.2.a. Sistematik Bütünlük

İstanbul metropoliten Alan Alt Bölgesi dahilinde arazi kullanımı yapısına bağlı olarak ulaşım taleplerini saptamak, gelecekteki ulaşım taleplerini karşılamak üzere kentsel ulaşım sistemine ilişkin ilkeleri ve politikaları, kentsel gelişme planları ve politikalarıyla uyumlu olarak belirlemek, belirlenen ilke ve politikalar çerçevesinde stratejik düzeyde, uzun dönemli büyük ulaşım projelerini tanımlamak ve bu projelerin kentin ulaşım sistemi üzerindeki etkilerini ortaya koymak amacıyla 1997 yılında İstanbul Ulaşım Ana Planı yapılmıştır.¹⁰⁶ Vezneciler-Sultançiftliği Raylı Sisteminin ulaşım ana planı ile uyumu ve ulaşım sistemi ile oluturduğu bütünlük bu başlık altında incelenecektir.

Bu planlama çalışmaları çerçevesinde ortaya konan ana ilkeler şöyle özetlenebilir:

-Kentın gelecekteki ulaşım sistemi, araçların değil insanların ekonomik, hızlı ve güvenli bir biçimde ulaşımına öncelik verilerek planlanmalıdır. Bu amaçla, bu planda toplu taşıma sistemlerinin hizmet düzeylerinin ve kapasitelerinin geliştirilmesi ilkesi benimsenmiştir.

-Gelecekteki ulaşım ağının temelini yüksek kapasiteli raylı toplu taşıma sistemleri oluşturmalıdır. Toplu taşımacılığın, ağırlıklı ve öncelikli olarak gelişmiş ülkelerde olduğu gibi %80 oranında ulaşım sistemi içerisinde yer alması hedeflenmektedir.

-Ulaştırma türleri birbirlerine seçenek oluşturma yerine birbirlerini besleyecek ve tamamlayacak biçimde kurgulanmalıdır.

¹⁰⁶ "İstanbul Ulaşım Ana Planı Sonuç Raporu", İstanbul Büyük Şehir Belediyesi Planlama ve İmar Daire Başkanlığı Şehir Planlama Müdürlüğü ve İ.T.Ü. UYG-AR Merkezi, 1997 Aralık, sf:5-1

-Toplu taşıma sistemi aşamalı biçimde yaygınlaştırılmalıdır. Yolculuk taleplerinin gerekli kıldığı ana ulaşım koridorlarında, bu planda öngörülen yüksek kapasiteli raylı toplu taşıma sistemlerinin aşamalı gerçekleştirilmesi süreci sırasında, mevcut talepleri karşılamak üzere otobüs sisteminin hizmet düzeyi iyileştirilmeli, mevcut sistem kapasitesinin en verimli biçimde kullanılmasını sağlayacak işletme önlemleri arttırılmalı ve gerekli yerlerde yeni kapasiteler yaratılmalıdır.

İstanbul Metropoliten Alan Alt Bölge Nazım Planı'ndaki arazi kullanım kararları çerçevesinde kentin doğrusal gelişmesine koşut olarak doğu-batı doğrultusunda gelişmesi öngörülmüştür. Bu yönlendirici ve yukarıda bazılarına değinilen ulaşım planı ilkeleri doğrultusunda planlanacak olan yüksek kapasiteli raylı sistem hatlarının doğu-batı aksı üzerinde geliştirilmesi gerektiği vurgulanmış; kuzey-güney doğrultusunda otobüs ve minibüs hatlarının bu sistemleri desteklemesi yönünde kararlar alınmıştır.¹⁰⁷ İstanbul'un kuzeyindeki ekolojik yapının ve ormanların tahrip olmasını önlemek amacıyla kentin gelişimini doğu-batı aksına yönlendirecek arazi kullanım kararları ile uyumlu olan Ulaşım Ana Planında, raylı sistem yatırımlarının kentsel gelişme ile etkileşimini göz önünde bulundurarak yüksek kapasiteli ulaşım yatırımlarını bu aks üzerinde geliştirme kararı alınmıştır. Bu doğrultuda, İstanbul'un 2010 yılındaki ulaştırma altyapısı için önerilen seçenekler model yaklaşımıyla test edilerek belirlenmiştir. Bunlar:

Metro ve Banliyö Hatları: ¹⁰⁸

- Yeni Kapı – Taksim – 4.Levent – Ayazağa
- Yenikapı – Topkapı – Bağcılar
- Sirkeci – Halkalı ve Haydarpasha – Gebze Banliyö Hatlarına 3.Hat Eklenmesi
- Menekşe – Beylikdüzü

¹⁰⁷ "İstanbul UlaşımAna Planı Sonuç Raporu", a.g.e., sf:5-6

¹⁰⁸ "İstanbul UlaşımAna Planı Sonuç Raporu", a.g.e., sf:5-9

- Boğaz Demiryolu Tüneli Geçişi

Hafif Metro / Tramvay Hatları:

- Otagar – Mahmutbey – İkitelli OSB – Olimpiyat Köyü
- Otogar – Şişli
- Halkalı – İkitelli
- Yenibosna – Havalanı
- Harem – Kartal - Kurtköy (Havalanı)
- Üsküdar - Ümraniye
- Ümraniye – Kozyatağı
- Kadıköy – Bostancı

Planın önerdiği raylı ulaşım yatırımlarına bakıldığında, Vezneciler–Sultançiftliği Raylı Sisteminin yer alamadığını görmekteyiz. İnşası başlamış olan bu projenin planın ana ilkesi ile çeliştiğini görmekteyiz. Kent merkezinden kuzey-batı istikametinde olan bu hat, kentsel gelişmenin kuzeye yönlendirilmemesi ilkesi ile çelişmekte ve üst plan kararlarını ihlal etmektedir.

Ulaşım planı çerçevesinde yapılması öngörülen raylı sistemlerin birbirleriyle ve mevcut raylı sistemlerle entegre olduğunu görmekteyiz. Oysaki Vezneciler–Sultançiftliği Raylı Sistem Projesi bu entegre sistemde yer alamamaktadır. Yalnızca Vezneciler’ de Yenikapı – Taksim Metrosu ile bağlantısı sağlanacaktır. Bunun dışında projenin fizibilite etüdü raporunda, Aksaray – Yenibosna Tramvayı Bayrampaşa istasyonundan bağlantılı olduğundan söz edilmektedir. Ancak Bu istasyon ve raylı sistem arasında 2-3 km mesafe bulunmaktadır. Bundan dolayı, pratikte bu bağlantının işlerliliğinin sağlanması pek mümkün değildir. Vezneciler – Sultançiftliği hattının İstanbul ulaşımındaki konumuna bakıldığında sistematik bütünlüğünün sağlanamadığı ve üst ölçekli plan kararları ile çeliştiği görülmektedir.

III.2.2.b. Kaynakların Optimum Kullanım İlkesi

Çağdaş kentler; zamanını verimli kullanarak, her türlü aktiviteye zaman ayırabilen özgür bireylerine, erişilebilir ve yüksek standartta kentsel donatı olanağı ve yaşam kalitesi sunabilen, çevreye duyarlı kentler olmalıdır. Bu nedenle kentlerimizin, sürdürülebilirlik ilkelerine uygun olarak günümüzde yaşanan değişimin hızına ayak uydurabilmesi için, kentsel gelişmeye yön veren yasal mevzuat ve planlama yaklaşımının; *kamu yararını*, sürdürülebilirliği, hakçılığı -planlama ile gelen değer değişikliklerinin adil paylaşımını – katılımcı planlama anlayışını ilke edinen ve kararları hızla hayata geçirilebilen, bilimsel tabana oturan stratejik planlama anlayışına ve esnek bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir.

Planlama çalışmalarının planlanan alanda değer artışları getirdiği, ancak bu değer artışlarının kent ölçeğinde eşit biçimde dağılmadığı, eşitlik sağlayacak çözümler getirmediği bilinmektedir. Kentlerde değer yüksek değer artışlarına neden olan yatırımlar ise ulaşım yatırımlarıdır. Kent planlarının ve özellikle ulaşım yatırımlarının sürekli dava konusu olmasının başlıca nedenlerinden biri olan, değer artışlarının eşit paylaşımı konusunun; planlamada ilke olarak benimsenmesi ve yasal mevzuatta konuya ilişkin çözüm seçenekleri yer almalıdır. Değer artışlarının kamuya döndürülmesine yönelik yöntemler belirlenmeli ve bu yolla planlamayı politik baskılara konu olmaktan, spekülasyondan kurtararak, planlamada hakçalık (adalet) ilkesi tesis edilmelidir. Kentiçinde ulaşımı paylaşanlara eşit haklar tanınmalıdır. Araçlı ve araçsız yolculuk yapanlar, yaşlılar, çocuklar, özürölüler ve düşük gelir gurupları için kentiçi erişimin güvenli, konforlu, ekonomik ve eşit olanaklar sağlaması için projeler geliştirilmelidir. Geliştirilecek projelerin güzergahlarının belirlenmesi hususunda eşit olanaklar sağlanmasına önemle dikkat edilmelidir.

Önceki bölümlerde detaylıca açıklanan, kentsel planlamada kararlarının “*kamu yararına uygunluk*” ilkesi, bugünün koşullarında sürdürülebilirlik ilkesi ile birlikte boyut genişleterek daha da önem kazanmaya başlamıştır. Planlamaya katılım, *kamu yararına* aykırı taleplerin kamu tarafından

denetimine olanak sağlamaktadır. Kente yönelik olarak alınacak kararlarda payı olan kentlinin; aidiyet duygusu, kentli olma bilinci ve sorumluluğuna sahip olması kolaylaşacaktır. Bu konuda “Bilimsel yöntemler çerçevesinde yapılacak araştırmalarla -bilgi teknolojileri, haberleşme ve etkileşim tekniklerinin olanaklarından yararlanarak- ortaya konacak yöntemler”in yönlendirici olması önemlidir.

Toplu taşıma ve alternatif ulaşım sistemleri özendirilerek kentte ortak mekan-kamu mekanlarının yaşanılabilirliğini arttırmak ve çevre kalitesini geliştirmeye özen gösteren ulaşım politikaları üretmek hedeflenmelidir. Bu ulaşım politikaları çerçevesinde yapılacak yatırımların yer seçimlerinde ve yatırım türünün belirlenmesinde, *kamu yararını* yada geniş anlamıyla *toplum yararını* öncelikle gözetmek önemlidir.

Vezneciler-Sultançiftliği Raylı Sistem Projesini bir kamu yatırımı olarak, burada vurgulanan genel planlama ilkeleri doğrultusunda uygulanabilirliği ve uyumu bu başlık altında incelenmektedir.

Raylı sistem projesi için hazırlanmış olan fizibilite etüdü seçim kriterleri göz önünde bulundurularak incelendiğinde, ilk dikkat çeken unsur, fizibilitenin yalnızca mali kriterlere göre oluşturulmuş olmasıdır. Kamu yatırımlarının gerçekleştirilmesinde ekonomik maliyetleri dışlamak mümkün değildir. Ancak, ulaşım gibi çevresel ve sosyal etkileri oldukça yüksek olan yatırımların seçim kriterlerinde fiziksel etki değerlendirmeleri ve sosyal maliyetler mevcut durum, inşaat süreci ve projenin tamamlanmasından sonraki dönem için ayrı ayrı ortaya konulmalıdır. Bunun ardından seçimin geniş katılımlı ve demokratik bir platformda karara bağlanması sağlanmalıdır. Böyle bir sürecin Vezneciler – Sultançiftliği hattı için gerçekleştirilmediğini söyleyebiliriz.

Projenin uygulanabilirliği yapım maliyetinin oldukça düşük olması ile bağdaştırılmaktadır. Bunun yanında yüksek yolculuk taleplerine sahip bir

bölgede yapılmakta olan bu ulaşım yatırımı için raylı sistemin diğer toplu ulaşım sistemlerine göre tercih edilmesi olumlu bir yaklaşımdır.¹⁰⁹ Bunun yanında hat üzerinde tünel ve inşaat işlerinin oldukça az olması, maaliyetinin büyük çoğunluğunun elektro-manyetik işlerden oluşması, bu proje için düşük faizli ve uzun süreli cazip finansman kredisinin bulunması projenin uygulanabilirliğini arttırmaktadır.¹¹⁰ Bu durum, bir kamu yatırımı olarak projenin tercih edilmesini kolaylaştırmaktadır.

Mali fizibilite etüdünde, söz konusu projenin 2001-2002 yıllarında tamamlanarak 2003 yılında işletmeye açılması öngörülmüştür. Buna paralel olarak ta işletme gelir ve giderleri 2003 ve 2025 yıllarını kapsaya 23 yıllık bir işletme dönemi göz önüne alınarak hesaplanmıştır.¹¹¹ Maaliyet analizinde yapılan bu tahminler ve hesaplamalar, inşaatın öngörülen süreler dahilinde tamamlanamamış olması ve inşaatın daha sonraki bölümlerde açıklanacak bazı nedenlerle devam etmiyor olmasından dolayı geçersiz olamakta ve kontrol edilemeyen maaliyetler ortaya çıkmaktadır. İnşaatın henüz tamamlanmamış olması, bölgede mevcut ulaşımı da olumsuz etkilemekte , yeni sosyal maaliyetler yaratmakta ve bu süreçte yolculuk zamanı da eskisine oranla artmaktadır. Uygulamadan akaynaklanabilecek bu ve benzeri sorunların fizibilite ve avan proje hazırlanışı sırasında öngörülüp alternatif çözümlerin neler olacağı belirlenmelidir. Bunun yanında yatırımların uygulanabilirliğini arttırabilmek için geniş katılım düzeyine sahip karar süreçlerinin oluşturulması gereği ortadadır. Söz konusu hattın bu açıdan olumsuz yönleri ortaya çıkmaktadır. Projenin işleyişinden kaynaklan

¹⁰⁹ Diğer sistemlerde otobüs, minibüs hatları işletme maaliyetleri ve yatırım ihtiyacı tasarrufu, yol bakım maaliyetleri tasarrufu, karayolu kaza maaliyetleri tasarrufu ve zaman değeri tasarrufu dikkate alındığında raylı sistemin uygulanabilirliğinin yüksek olduğunu görmekteyiz. Bu konuda daha detaylı bilgi için ekteki Fizibilite Etüdü ve Avan Proje Raporunun ilgili bölümleri incelenebilir.

¹¹⁰ “Vezneciler-Sultanciftliği Raylı Sistemi Fizibilite Etüdü ve Avan Proje Raporu”, İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve İstanbul Ulaşım San.Tic. A.Ş., Temmuz 2000, sf:3

¹¹¹ “Vezneciler-Sultanciftliği Raylı Sistemi Fizibilite Etüdü ve Avan Proje Raporu”, a.g.e.,sf:45

sorunların ön görülememiş olmasının maaliyetinin, büyük bir kitle tarafından (bu hat üzerinde her gün seyahat eden yolcuların) ödenmesi kabuledilebilir bir durum değildir. Yolculara yanı sıra bu olumsuz maaliyetin yanında yaratılan çevre kirliliği ve inşaat hoş olmayan görüntüsü fiziksel yapı üzerinde ortaya çıkan diğer olumsuzluklardır.

Vezneciler – Sultanciftliği hattının seçim kriterleri ve uygulanabilirliği konusunda ortaya çıkan olumsuz yönlerin yanında olumsuz yönlerin ağırlığı, bir kamu yatırımı olarak projenin, yukarıda açıkladığımız *kamu yararına uygunluk, hakçalık, sürdürülebilirlik* ilkelerinin gereklerini tam olarak yerine getirmediğini göstermektedir.

III.2.2.c. Arazi Kullanım Kararları ile Ulaşım Altyapısının Uyumu / Uyumsuzluğu

Vezneciler – Sultanciftliği güzergahının İstanbul'un en yoğun arterlerinden biri olma özelliği gün geçtikçe artmaktadır. Bunun nedeni, önceden beri konut, ticaret ve sanayi işlevlerini barındıran Vezneciler – Edirnekapi aksı ve çevresindeki kentsel gelişmelerin yaygınlaşmasıdır. Özellikle yakın bir geçmişe kadar az sayıda konut yerleşimi ve sanayi kuruluşlarının yer aldığı Beşyüzevler – Sultanciftliği bölgesi, İstanbul'un göç alma sürecinin etkisiyle hızlanan kentsel gelişmenin yoğun olarak yaşandığı alanlardandır. Eskişehir Asfaltı boyunca Demirkapi'dan kuzeye doğru yayılma gösteren ticaret ve sanayi merkezleri, Fatih Sultan Mehmet Köprüsü ve II.Çevre Otoyolu'nun (TEM) da etkisiyle kentsel gelişme hızla gerçekleşmiştir. Halen bu hat üzerinde, büyük yolculuk ve üretim/çekim potansiyeli taşıyan konut ve iş alanlarının inşaatı devam etmektedir.¹¹²

¹¹² “Vezneciler-Sultanciftliği Raylı Sistemi Fizibilite Etüdü ve Avan Proje Raporu”, a.g.e.,sf:8

Raylı sistem inşaatının yer aldığı hattın yukarıda anlatılan nitelikler dolayısıyla ortaya çıkan ulaşım ve yolculuk talebi için alternatif akslar bölgenin yakın çevresinde bulunmamaktadır. Özellikle, sanayi alanlarının yarattığı mal taşımacılığı için bu aksı ikame edecek başka bir ulaşım arteri mevcut sistem içinde bulunmamaktadır. Yapılmakta olan sistem, yolcu taşımacılığını karayolu ulaşımından alacaktır, ancak mal taşımacılığı için yoğun olarak kullanılan aks, mevcut ulaşım sisteminde alternatifler oluşturulmadığı sürece, raylı sistemin mevcut yolu daraltmasıyla birlikte trafik sıkışıklıklarına neden olmaktadır. Raylı sistemin yolun kapasitesini düşürmesi, yeni sorunların doğmasına neden olmuştur. Projenin fizibilite çalışmalarında ve uygulama aşamasında göz ardı edilmiş olan bu konu, bir kamu hizmeti olarak bu yatırımın uygulanabilirliğini olumsuz etkilemektedir. Bu nedenle “*kamu yararı*” amacını tam olarak gerçekleştiremediğini görmekteyiz.

Hattın tamamına yakın kısmı cadde seviyesinde olup, Rami-Uluyol caddesi arasında yaklaşık 2 km’lik kısmı 2010 yılından sona kapasite arttırımı ihtiyacının olacağı düşüncesiyle aç-kapa tünel şeklinde tasarlanmıştır.¹¹³ Mevcut güzergahta her iki yönde araç trafiğine ayrılmış 3’er şerit bulunmaktadır. Bu proje ile ortadaki birer şeridin alınması ve karayolunun iki şeride düşürülmesi kararlaştırılmıştır. Mevcut durumda sağ şeritler park olarak kullanılmaktadır. Fizibilite Etüdü Raporunda, yol kenarı parkının engellenmesi ile aktif olarak ikişer şeridin kullanılabileceği öngörülmüştür. Ancak uygulamada bunu sağlamak pek mümkün olmamaktadır. Trafik düzenlemeleri ile projenin uygulanmasında koordinasyonun sağlanamaması, yolun kapasitesini tek şeride düşürmektedir. Kamu hizmetlerinin sunulmasında koordinasyon yetersizlikleri çalışmalarının amacına ulaşmasını engellemektedir. Yani *kamu yararı* ilkesi ihlal edilmektedir.

¹¹³“Vezneciler-Sultanciftliği Raylı Sistemi Fizibilite Etüdü ve Avan Proje Raporu”, a.g.e.,sf:4

Raylı sistemin amaçlarına uygun hizmet verebilmesi için güzergah üzerinde çalışan otobüs ve minibüs hatlarının¹¹⁴, özellikle de yalnızca bu hat üzerinde çalışanlarının kaldırılması öngörülmektedir. Diğer otobüs ve minibüs hatlarının belli oranda mevcut hatlarında çalışmalarına izin verilecek ve diğerlerinin ise raylı ulaşımsistemini tamamlayıcı nitelikte ring seferler düzenlemesi sağlanacaktır.¹¹⁵ Bu yaklaşımın Ulaşım Master planında tanımlanmış olan ilkelerle uyumlu olduğu söylenebilir. Ancak bunun organizasyonu ve yeni güzergahların belirlenmesi konusundaki çalışmaların, proje ile eşzamanlı olarak yapılması gereklidir. Çalışmanın bu yöndeki eksikliği, sorunlara neden olacaktır. Hat tamamlandıktan sonra, özellikle büyük bir sermaye ve kitleye sahip minibüs işletmecileriyle yaşanacak sorunlar, projenin başarısını gölgeleyecektir.

Projenin gerçekleştirilmekte olduğu yol, imar planındaki durumuna göre 30 m genişliğindedir. Hattın yolun orta kesiminden geçirilmesi durumunda bir problem yaşanmamaktadır. Ancak halihazırda güzergahın bazı kesimlerinde imar planına tam olarak uyulmadığı tespit edilmiştir. Bununla birlikte mevcut binaların yola komşu olan kesimleri (kaldırımlar veya giriş merdivenleri,...gibi) yola katılmak suretiyle yolun çift şeritli durumu korunmaktadır.¹¹⁶ Bu durum mülk sahipleriyle anlaşmazlıklara doğurmuş ve çalışmanın durmasına neden olmuştur. Rami mevkiinde bulunan bir benzin istasyonunun yola yakın olan kısmının yola katılma çalışmalarının başlaması üzerine mülk sahibi, mahkemeye başvurmuştur. Yola cephe olan tarafın alınmasıyla istasyondaki benzin pompaları ile yolun arasında yaklaşık 0.5 m mesafe kalmaktadır. Bu

¹¹⁴ Hat üzerinde yoğun minibüs trafiği, bölgenin ulaşım problemlerinin nedenlerinin başında gelmektedir. Fizibilite çalışmaları sırasında yapılan trafik sayımlarında minibüslerin trafik içindeki oranı %33 oranındadır. Bu oranda bir hacmi olan minibüs taşımacılığının, göz ardı edilmeyip, uygun çözümlerin üretilmesi gereklidir.

¹¹⁵ “Vezneciler-Sultanciftliği Raylı Sistemi Fizibilite Etüdü ve Avan Proje Raporu”, a.g.e.,sf:23

¹¹⁶ “Vezneciler-Sultanciftliği Raylı Sistemi Fizibilite Etüdü ve Avan Proje Raporu”, a.g.e.,sf:23

olumsuz durumdan dolayı yürütmeyi durdurma kararı alınmış ve çalışmalar durmuştur. Fiziksel yapıdan ve arazi kullanımından kaynaklanan bu gibi sorunların önceden tespit edilmesi ve mülk sahipleriyle uygun şartlarda anlaşmaların sağlanması gereklidir. Ülkemizdeki planlama sistemi ve buna bağlı gerçekleşen uygulamalarda bu ve benzeri zeminlerin oluşturulmaması, kamu hizmetlerini başarısız kılmakta ve aksamasına neden olmaktadır. Bu sorundan dolayı yaklaşık beş aydır, inşaat faaliyetleri durmuştur. Bunun ekonomik ve toplumsal maliyetleri düşünüldüğünde, hem toplumun hemde kamu kurumlarının zararlarının oldukça fazla olduğu söylenebilmektedir.

III.2.2.d. Sistemin Sürekliliği ve Bileşenleri Arasında İlişkiler

Bu ulaşım hattı için uygun raylı ulaşım sisteminin belirlenmesi için ana kriter sistem kapasitesidir. Edüt edilmiş olan Vezneciler – Sultançiftliği hattı için elde edilen talep değerleri en uygun sistemin seçilmesinde yol gösterici nitelik olarak kabul edilmiştir. Bunun yanında hızın optimum değerinin tespit edilmesi ve yolculuk süresinin kısa olması tercih sebeplerindendir.¹¹⁷ Buna göre hattın kapasitesi 30.000 yolcu/saat/yön, asgari servis aralığı ise 2dk. olarak belirlenmiştir.

Bu niteliklerde ulaşımı sağlayacak raylı sistem tipi olarak Hafif Raylı Sistemlerden tramvay sistemi önerilmektedir. Projenin gerçekleştirilmesindeki aciliyet ve maliyet açısından ortaya çıkabilecek sıkıntılardan dolayı inşaatın iki aşamalı olarak yapılması uygun görülmüştür.¹¹⁸ Sultançiftliği – Edirnekapı ve Edirnekapı – Vezneciler olmak üzere iki aşamadan oluşak hat, Edirnekapı

¹¹⁷ “Vezneciler-Sultançiftliği Raylı Sistemi Fizibilite Etüdü ve Avan Proje Raporu”, a.g.e.,sf:23

¹¹⁸ “Vezneciler-Sultançiftliği Raylı Sistemi Fizibilite Etüdü ve Avan Proje Raporu”, a.g.e.,sf:23

Şehitlik mevkiinde süreksizlik göstermektedir. İki hattın durakları arasında bir kilometre kadar mesafe bulunmaktadır. Hat üzerinde meydana gelen bu kopukluk, sistemin etkinliğini ve verimini olumsuz etkilemektedir. Ayrıca bu hat üzerinde yapılan yolculukların önemli bir kısmı Fatih ve Vezneciler semtlerine doğru olmaktadır. Özellikle iş amaçlı yolculukların gerçekleştirildiği zirve saatlerde, yolcuların Şehitlik'te iki durak arasındaki ulaşımı büyük sorunlara neden olacaktır. Fizibilite Raporunda bu konunun çözümüne dair herhangi bir öneri bulunmamaktadır. Bu durum, büyük olasılıkla yolcuların otobüs hatlarını tercih etmelerine neden olacaktır. Sunulacak olan kamu hizmetinde sistemin sürekliliğinin sağlanamaması, yatırımın *kamu yararı* ilkesinin gereklerini tam olarak yerine getirmediğini ortaya koymaktadır.

III.2.2.e. Sosyal Etkileri

Oldukça yoğun bir kent dokusuna sahip alandan geçecek olan raylı sistemin, bölge üzerinde yaratacağı ekonomik ve sosyal etkiler oldukça önemlidir. Hattın bölgenin erişebilirliğini artırması nedeniyle yaratacağı artı değer olumlu bir gelişme olarak ortaya çıkarken, sosyal etkilerinin olumsuz olduğu söylenebilir. Bu başlık altında yapılan gözlemlerden yola çıkarak sosyal etkilerinin neler olabileceği incelenecektir.

Hat üzerine özellikle konut ve perakende ticaret alanlarının yoğunlaştığı Fatih ve Beşyüzevler bölgelerinde, caddenin iki tarafının karşılıklı olarak alış-veriş, eğitim ve sağlık amaçlı hizmetlerden yararlanma amacıyla yoğun bir şekilde kullanıldığı bilinmektedir. Raylı sistemin faaliyete geçmesi ile caddenin iki tarafı arasında geçişler oldukça sınırlandırılmış olacaktır. Özellikle bu bölgede ki hizmetlerden yararlananların ve bu hizmetleri sunanların tercihlerinin değişmeye başlaması bölgenin sosyal yapısının yeniden şekillenmesine neden olacaktır. Karayolu projelerinin sınırlandırıcı etkisinin yarattığı ayrımlaşmanın bir benzerinin bu hat üzerinde yaşanabileceği ortadadır. Karayolu veya çevre yolu projelerinde bu durum büyük ölçeklerde

meydana gelmekte ve tamamen birbirinden farklı ve zıt özelliklere sahip kentsel alanlar ve sosyal gruplar oluşmaktadır. Bu hat üzerinde ise ayrımlaşmanın büyük ölçeklerde oluşması söz konusu olmaz. Fakat, iki tarafı arasındaki ilişkilerin zayıflamasıyla çeşitli özelliklerin farklılaşması sözkonusudur.

Bir önceki başlık altında da kısaca değinilen, mevcut otobüs ve minibüs hatlarının faaliyetlerinin yönlendirilmesi konusunda eş zamanlı çalışmaların olmaması ve büyük ölçüdeki özel yatırımın hangi yönde değerlendirileceğinin belirlenmemiş olması, özellikle hattın kuzey kesimi için tehlike oluşturmaktadır. Otobüs hatlarının İETT tarafından yeniden organize edilmesi ve yönlendirilmesi sağlanabilecekken, minibüs hatları için yönlendirmenin gerçekleştirilememesinin yaratacağı sorunların iki boyutu söz konusu olabilir. Birincisi, büyük bir sermaye ve isgücü kapasitesine sahip olan bu hatların ulaşım sistemi için başı boş kalması, büyük bir tepkiye neden olabilir ve şeffaf olmayan zeminlerde bu grubun kendi çözümünü üretme girişimleri doğabilir. Planlanmaya çalışılan ulaşım sisteminden bağımsız gerçekleşebilecek bu durum, sistemin bütünlüğünü olumsuz etkileyecektir. İkincisi bu boşluktan kaynaklanan belirsizlik, kentsel gelişmeyi, arazi kullanımı – ulaşım dengesini olumsuz etkilemektedir. Hattın kuzey tarafının kentsel gelişmeye açık olması bu oluşumu daha da tetikleyebilir ve kontrol edilemeyen gelişmelerin sosyal, ekonomik ve ekolojik maaaliyetleri büyük boyutlarda ortaya çıkabilir. Bu durumun ortaya koyduğu nedenlerden dolayı, bir kamu hizmeti (özellikle toplu ulaşım hizmetleri ve buna bağlı yatırımlar) sunulurken oluşturabileceği sorunlar ve dışsal maaaliyetler öngörülüp, çözümler üretilmelidir. Vezneciler – Sultançiftliği Hattı gibi önemli alanlarda bu çözümlerin üretilmemesi, projenin başarısızlığına neden olmakta, kamu kaynakları verimli kullanılmamakta, bölge sakinleri bu ve benzeri sorunlarla karşı karşıya kalmaktadır. Kısaca, sunulmak istenen bu hizmet, temel amacı olan *kamu yararını* sağlayamaz hale gelmektedir.

III.2.3.f. Kentsel Koruma Konsepti ile Uyumu

Raylı sistem hattının Tarihi Yarımada’ da kalan kesimi Vezneciler - Edirnekapi arasındadır. Fevzipaşa caddesinden, yoğun bir tarihi dokunun içinden geçecek olan hattın kentsel koruma kriterleri ile uyumu bu başlık altında incelenecektir.

Bilindiği üzere İstanbul’ un en önemli ve en büyük tarihi sit alanlarından olan Tarihi Yarımada, anıtsal ve sisvil mimari örnekleri açısından oldukça zengindir. Tüm bu kültür mirası varlıklarının korunması konusunda başarılı uygulamaların olduğu söylenemez. Bu alanın planlaması konusunda da yıllarca “kentsel koruma ve yenileme” olgusu tam anlamıyla sağlanamamıştır. Son üç yılda, Büyükşehir Belediyesi bünyesinde oluşturulan bir ekip tarafından “koruma amaçlı imar planı” yapılmıştır. Yapılan plan onaylanma aşmasında olup, incelediğimiz raylı sistemle ilgili kararları da içermektedir.¹¹⁹ Planlama çalışması sırasında üst ölçekli plan kararları aynene kabul edilmiş olup, Vezneciler – Sultançiftliği Raylı Sisteminin yapılması yönünde karar verilmiştir.

Bu süreç sırasında inşaatın Vezneciler’ den başlamasıyla çalışma durdurulmuştur. Koruma Kurulu tarafından yapılan incelemeler sonucunda, Bu raylı sistemin, Başta Fatih Camii olmak üzere bir çok tarihi yapıya zarar vereceği kararlaştırılmış ve inşaatın durdurulması için mahkemeye başvurulmuştur. Henüz sonuçlanmamış olan mahkemede, ilk etapta yürütmeyi durdurma kararı alınmış ve inşaat durdurulmuştur. Ancak fizibilite raporuna göre, hattın Fahih Camii önünden geçtiği kesimde Tarmvay aracının doğuracağı titreşimleri yok etmek için ray altyapısında özel imalat yöntemleri kullanılacağı belirtilmiş, bunun için İstanbul Ulaşım San. Ve Tic.AŞ. tarafından İ.T.Ü.’ ye “titreşim testi” çalışması yaptırılmıştır.

¹²⁰Yinebaşka bir tarihi yapı için önlem alınmıştır. Fevzi Paşa Caddesi

¹¹⁹ “Tarihi Yarımada Koruma Amaçlı Nazım İmar Planı ”, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Planlama ve İmar Daire Başkanlığı Şehir Planlama Müdürlüğü, 2003, İstanbul

¹²⁰ “Vezneciler-Sultanciftliği Raylı Sistemi Fizibilite Etüdü ve Avan Proje Raporu”, a.g.e.,sf:23

üzerinde Fatih camiiinin yakında bulunan tarihi Millet Kütüphanesi önünde mevcut karayolu darlığından dolayı, 8 m genişliğindeki tramvay hattı için yeterli alan bulunmamaktadır. Bu nedenle tramvay hattı tek eksenli olarak tasarlanmış ve toplam platform 3,5 m gelişliğinde yapılacaktır. Fizibilite çalışmaları sonucunda tarihi yapıları korumaya yönelik alınan önlemler, Koruma Kurulu tarafından yeterli görülmemiş ve çalışmanın durdurulmasını sağlamışlardır. Tarihi veya doğal sit alanları hassas bölgeler olduğundan dolayı bu alanlar üzerinde geliştirilecek planlama kararlarında dikkatli olunması gereklidir. Özellikle raylı sistem gibi, büyük boyutta etkileri olacak yatırımların sonuçlarının çok iyi değerlendirilmesi gereklidir. Kamu eliyle sunulacak hizmetlerin, başka kamu hizmetleri ile çelişmemesi, aksine birbirini destekleyen veya koruyan nitelikler taşıması gereklidir.

SONUÇ ve GENEL DEĞERLENDİRME

Günümüzde, teknoloji devrimi ve ekonomide yaşanan değişimlere bağlı olarak, kentlerin üzerinde şekillendiği ve kurulduğu bütün sistemlerde önemli ve köklü değişiklikler yaşanmıştır. Bu değişimle, kentlerin mekansal değişimleriyle birlikte farklılaşan kentsel sorunları beraberinde getirmektedir. Toplumsal, ekonomik, teknolojik ve mekansal eğilimlerdeki değişimi göz önünde bulundurmayan ve içselleştirip yeni mekanizmalarını ve kurumsallaşmasını geliştirmeyen **geleneksel yaklaşımlar ortaya çıkan kentsel sorunlar karşısında ürettiği çözümlerle yetersiz kalmaktadır.** Yönetimlerin ürettiği en önemli çözüm ve müdahale aracı olan planlama faaliyetleri bu yapı içinde başarılı sonuçlar sergileyememiştir. Öyle ki, eylemlerini yasal dayanaklarla gerçekleştiren, getirdiği sınırlama ve düzenlemeleri *kamu yararına* dayandıran planlamanın, kentsel gelişmeler karşısında yetersizliği önemli çelişkilere neden olmaktadır. Bu nedenlerden dolayı planlama sistematığının tartışılması ve yeniden yapılandırılması gereklidir.

Eşitsizliklerin giderek yoğunlaştığı yeni Dünya düzeni içinde, **kentsel planlama, tarihsel dönüşümü içinde hiç olmadığı kadar kamu yararına kenetlenmek durumundadır.** *Kamu yararından* vaz geçildiği takdirde özünü ve varlık nedenini yitirebilecek olan planlama disiplinin sistematüğını şekillendirilmesine ve **kamu yararını sağlayabilmenin en etkin - yaygın araçlarından biri kamusal hizmetlerin, planlama olgusunun bileşeni olabilmesine** yönelik öneriler bu tez çalışmasının sonucu niteliğinde sunulacaktır. Bu öneriler, çalışmanın içeriğı doğrultusunda yer alan ana bölümler kapsamında ele alınarak genel bir değerlendirme ile varılmak istenen noktalar vurgulanacaktır.

Kamu Yararı Sorunsalının Kentsel Planlamadaki Rolüne İlişkin Sonuç ve Öneriler:

- Kentsel planlamanın temel sorunsallarından biri olan *kamu yararı olgusu*, Fransız Devrimi ile birlikte ussal ve anlaşılabilir değer ölçülerine kavuşmuş ve yasalarla genel çerçevesi çizilmiştir. Yasa koyucunun iradesi ile toplum düzenini korumada temel bir ölçüt olarak belirlenen olgu, bir çok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de benzer nitelikte ve yasalarla sınırlandırılmış ölçüde geçerliliğini korumaktadır.
- *Kamu yararı* olgusunu farklı biçimde ele alan görüşlerin kavramı, toplumların ortak yararı ile bağdaştırma çabaları söz konusudur. Ancak **kavramın tek bir somut anlamla ifade edilemediğı de açıktır.** Hukukçular ve siyaset bilimciler tarafından farklı biçimlerde açıklanmasına karşın *kamu yararının* temelde iki farklı anlamı söz konusudur. Hukuki ve

teknik bir içeriğe sahip olan dar anlamı, mülkiyet hakkının sınırlarının belirlenmesinde ve bu hakkın özüne yapılacak müdahalelerde bir ölçü olarak ifade edilmektedir. Siyasal ve ideolojik niteliğiyle ele alınan geniş anlamlı kavram, anayasaların devlete yüklemiş olduğu görevlerle ilgili değer yargılarını içeren ahlaki bir ölçüttür ve bundan dolayı *toplum yararı* olarak adlandırılmaktadır. Kurulu düzenin çıkarlarının korunmasında *kamu yararı* önemli bir ölçüttür. Bu nitelikte ele alınan kavram, kurulu düzenin özel mülkiyete dayandığı toplumlarda, bireysel çıkarları gözetmede bir araç olabilmektedir. Dolayısıyla **salt, teknik ve hukuki bir terim olarak değil, çağımızın devlet anlayışı içinde toplum yararını gözetecek nitelikte, toplumun sosyal, siyasal, ekonomik ve fiziksel koşullarının ışığında açılımı yapılmış bir kriter olarak ele alınmalıdır.**

- Gerek hukuki düzlemde, gerekse siyasal tartışmalarda *kamu yararı* olgusu kesin ve net bir çerçeve içinde tanımlanamamıştır. **Kavram içeriğini tanımında bulamamakta, ancak uygulamada içeriğini oluşturmaktadır.**
- Türk hukuk sisteminde başta Anayasa başta olmak üzere, bir çok yasada tanımlanan faaliyetler *kamu yararı* amacıyla gerçekleştirileceği tanımlanmaktadır. Yasalarımızda, *toplum yararı* ve *kamu yararı* kavramları birlikte kullanılmakta ve bir çok maddede aynı anlamı taşımaktadır. Bu da, bir terminolojiye bağlı kalınmadan yasalardaki maddelerin oluşturulduğunu göstermektedir. Mekansal, ekonomik ve toplumsal düzenlemelerin dayanağı olarak hukuk sistemi, *kamu yararı* olgusunu ortaya koymaktadır. Bu düzenlemelerin büyük bir bölümünü de kentsel planlama faaliyetleri oluşturmaktadır. İmar planları olarak nitelendirdiğimiz bu uygulamalar, idari işlem olması gereği *kamu yararı* amacıyla yapılır ve hukukun yapısından kaynaklanan bu durum ispatına gerek kalmadan kabul edilir.

- Kamu hizmetlerinin veya imar faaliyetlerinin karşısında dolaylı şekilde zarara uğrayan bireylerin durumu, başta Anayasamızdaki “eşitlik ilkesi” ve “kamu yükümlülükleri karşısında eşitlik ilkesi” yle bağdaşmamaktadır. Bundan hareketle kamu hizmetlerinin kuruluş ve işleyişinden doğan zararlara bütün bireylerin eşit katlanmaları söz konusu olur. İşte **kamu yararının ve kamu düzeninin korunması uğruna kişilere verilen özel ve ağır zararların, idarenin hatalı bir davranışı olmamasına rağmen, hukuk kuralları dahilinde tazmin edilmesi gereklidir.** Uygulamada çok ta geçerliliği olmayan bu kural, planlama kararları ve kentsel hizmetlerin gerçekleştirilmesinde, dikkat edilmesi gereken önemli bir noktayı oluşturmaktadır. **Toplumun refahı için verilmiş bu kaararların kabul görmesi sağlanarak uygulamadaki başarıyı arttıracak nüve oluşturulmalıdır.** Planlamanın uygulamadaki başarısızlığı konusunda girilen arayışlarda, en azından köklü değişimler gerçekleşene kadar, var olan bir kuralın işletilmesi sağlanarak önemli problemler aşılabılır.
- Planlama disiplininde yaşanan dönüşüm ve değişimler tarihsel süreçte farklı boyutlarda olmasına rağmen, günümüzdeki değişim köklü ve önemli bir boyutta ortaya çıkmaktadır. Uzun dönemler etkinliğini sürdürmüş ve bu günde etkisini çokta kaybetmemiş olan geleneksel planlama anlayışı, *kamu yararı* üzerine temellendirilmiştir. Ancak dünyada yaşanan sosyal, siyasal ve ekonomik dönüşümler, kentsel mekanları şekillendiren dinamiklerin çeşitlenmesine ve çok boyutlu hale gelmesine neden olmuştur. Dolayısıyla klasik girdilerle ele alınan kentse planlama yaklaşımı da başarısızlığa uğramış ve temel amacının dışında sonuçlar vermiştir. Bu, **kentsel planlamanın yeni gelişme dinamiklerini dikkate alacak biçimde yapılandırıldığında kamu yararı amacının dışında sonuçlar vermesi, oldukça sınırlı hale geleceğini ve planlamanın hukuki dayanağının varlığını sarsacağını göstermektedir.**

- Geleneksel planlama anlayışına karşı olan tüm eleştirilerde ortak bir nokta oluğu söylenebilir. Bu, kentsel planlamanın mekansal gelişmeler üzerindeki belirleyici etkisinin ve planların uygulanabilirliğinin yetersizliği olarak tanımlanabilir. **Planlama süreçlerinin işleyişi ve yasal-kurumsal yapının doğru bir biçimde düzenlenmesi, bu yetersizliklerin giderilmesinde ilk adım olabilir. Kentsel planlamanın varlığını sürdürdüğü değişen konjonktürün elemanlarının (özellikle çağdaş kentsel gelişme dinamiklerinin) dikkate alınması, bu süreçlerin kurgulanmasındaki temel aşama olmalıdır.**
- Sınırlı kaynaklarla hizmet sunan ve gelişme eğilimlerini dikkate almada yetersiz kalan geleneksel planlama anlayışından, çağdaş planlama anlayışına geçişte, klasik planlama ilkelerinin çağdaş gelişme dinamikleri ile değerlendirilip ekonomik, sosyal ve çevresel boyutlarla birlikte ele alınmalıdır. Bunu yaparken, **küreselleşme süreçlerinin yarattığı değişimleri, sürdürülebilirlik ilkesinin belirleyicilerini, yerel dinamiklerin etkilerini ve bunlara paralel olarak devletin hizmet üretip sunmadaki anlayışının değişimi – özelleştirme koşullarını gözetten bir yapı sergilenmelidir.**
- Planlama anlayışlarındaki değişimlere rağmen, kentsel planlamanın meşruluğunu sağlayan temel ilkesinin, “*kent mekanın kamu yararı amacıyla yeniden paylaşımının*” sağlanması gereklidir. Temel olan, bu ilkenin gözetilip sağlıklı planların yapılabilmesinde de *kamu yararının* saptanabilmesidir. Kavramın açıklandığı bölümlerde belirtildiği gibi, tanımında kesin belirleyici kriterlerin bulunmaması ve *kamu yararı* amacıyla “neyin hangi kriterlerle?” gerçekleştirileceği uygulama aşamasında tanımlanmasından dolayı da ***kamu yararının sağlıklı biçimde saptanması önem kazanmaktadır.*** Liberal ekonomik yapının güçlenmesi ile ortaya çıkan küresel süreçlerin etkisi ve çok aktörlü planlama yapısının giderek kalabalıklaşması nedeniyle *kamu yararının*

saptanmasında uzlaşmanın sağlanması güçleşmektedir. **Bu güçlük beraberinde planlama karşıtı söylemin “kamu yararının geçersizliğine” odaklanmasını sağlamıştır.** Oysa sosyal devlet anlayışının hiçbir zaman tamamen yok olamaması ve tüm düzenleyici faaliyetlerin hukuki, etik ve bürokratik dayanağı olan “*kamu yararı*” ilkesi değişen planlama sistematığının de özünü oluşturmaktadır. Bu aşamada çağdaş planlama anlayışı, uzlaştırıcı misyonunu kuvvetlendirip, **kentsel gelişme dinamiklerinin eğilimlerini *kamu yararı* süzgecinden geçirerek planlamaya veri oluşturacak ve onu yönlendirecek bilgiye dönüştürmelidir.**

- *Kamu yararının* sağlanması konusunda farklı yaklaşımlar sunan ideolojilerin birinin bakış açısıyla hareket etmek yerine, her birinin tutarlı taraflarını değerlendiren, sınırlandırıcı yapısını yumuşatan ve içinde bulunduğu ekonomik düzenin olumsuz yanlarını elimine eden bakış açısıyla ***kamu yararını* koruyan planlama kararlarını geliştirecek zemin hazırlamak zorundadır.**
- *Kamu yararı* ilkesinin yanında, onu destekleyen ve kaynakların sürdürülebilir kullanımını sağlayan ilkelerinde benimsenmesi gereklidir. **Sürdürülebilirlik, liberal akımların karı maksimize etme eğilimleri karşısında sınırlandırıcı önemli bir duruş olarak *kamu yararının* gözetilmesini sağlayabilmesi,** ölçülebilir kriterleri olması ve uluslararası platformlarda kabul görmesi önemli bir yaptırım unsurudur.
- **Yerel dinamikleri gözetilen planlama anlayışının, kararların geliştirilmesi ve uygulanmasında başarı şansı artmaktadır.** Bunun yanında yönetimde düşey hiyerarşi yerine yatay hiyerarşinin sağlanması ve klasik yönetim anlayışından katılıma açık yönetim modellerine geçiş, planlama süreçlerinin kurgulanıp sağlıklı biçimde işletilmesinde önemli katkı sağlayacak unsurlardır. Geleneksel planlama anlayışına karşı olan

temel eleştirilerden biri “geleneksel planlamanın teknik rasyonalite çerçevesinde, ekonomik ve sosyal dinamikleri dışlayan yapıda karar geliştirmesi” olan yaklaşım böylelikle aşılmış olacak ve *kamu yararı* amacına daha kolayca ulaşılacaktır.

- Liberal ekonomilerin ve küresel süreçlerin sonucu olarak ulus-devletlerin gücünün azalması ve küçülen devlet anlayışlarıyla ortaya çıkan özelleştirme uygulamalarının kentsel gelişmeleri yönlendirecek alanlarda etkin olduğunu söylemek mümkündür. Uygulamalar sırasında gözetilecek önemli ilkelerin başında da *kamu yararı* gelmektedir. **Özelleştirmelerin hangi alanlarda gerekli olduğu, hangi biçimlerde yapılacağı, ortaklıklar sağlanacaksa boyutları *kamu yararını* maksimize edecek nitelikte oluşturulmalıdır. Çağdaş planlama anlayışının uzlaştırıcı rolle ön plana çıkarttığı müzakereci planlama anlayışı çerçevesinde kamu-özel sektör müzakerelerinde özel sektörün desteklenerek yönlendirilmesi ve *kamu yararının* güvence altına alınması hedeflenmektedir.**

Kamu Hizmeti ve Toplu Ulaşım Yönelik Sonuç ve Öneriler:

- Kamu hizmetinin kavramsal olarak belirsizliği ve tanımlanmasındaki güçlük nedeniyle; sosyal, siyasal, ekonomik boyutlarıyla tartışmalara neden olmuştur. Bu tartışmalar gelişmelere bağlı olarak değişmiş ve şekillenmiştir. Tüm bu fikir ayrılıklarına rağmen üzerinde ortak bir yargıya varılan husus **toplum için önem kazanmış olan ortak ve genel bir ihtiyacın karşılanmasıdır.**
- Kavramın tanımlanmasındaki belirsizliğin yanında, herhangi bir hizmetin *kamu hizmeti* olarak sunulması veya *kamu hizmeti* kapsamına alınmasında da çeşitli belirsizlikler bulunmaktadır. Bu konuda genel-geçer bir sınıflama bulunmamasına rağmen, kanunlarla

belirlenmiş ve şartlara göre gelişen ve şekillenen kamu hizmeti kapsamı oluşmuştur.

- Topluluğun değişen ihtiyaçlarından hangilerinin kamu hizmeti kapsamına alınması gerektiği kanunlar ve kanun koyucuların insiyatifindedir. Bu belirlemede etkin olan bir unsur da, hukuk sistemi ve ülkenin yönetim anlayışıdır. Global dünyada yaşanan değişimler doğrultusunda bu konudaki anlayış ta farklılaşmaktadır. Sosyal devlet veya refah devleti anlayışındaki ele alışa karşın, liberal devlet anlayışlarında farklı ele alışlar söz konusudur. Bu doğrultuda, hizmetlerin kamu hizmeti kapsamına alınmasında ve sunulmasında, hukuk sisteminin belirleyiciliğinin yanı sıra, siyasal faktörlerin önemli rol oynadığı ortadadır. **Hizmetlerin kamu yararı amacıyla gerçekleşmesini sağlamada, günün sosyal, ekonomik ve siyasal şartlarında varlığını sürdürülebilir bir biçimde ortaya koyacak zeminlerin hazırlanması gereklidir. Bu zemin, katılımcı süreçlerle desteklenmeli ve günün ekonomik şartlarında varlığını sürdürebilecek etkinlikte olmalıdır.**
- Günümüzde pek çok çeşitli alanda kamu hizmetinin söz konusu olması, kuramsal bir ayırımın geçerliliğini koruması ve ortaya çıkan belirsizliklerin giderilmesi için *kamu hizmetlerinin* genel çerçeveye sınıflandırılması gerekmektedir. **Hizmetlerden sorumlu olan kurumları tanımlamada, uygulama aşamasında yetkileri denetlemede ve özel sektörle olan ortaklıkların çerçevesini tanımlamada kolaylık sağlayacak bir sınıflama, ülkenin, bölgenin veya kentin özgün koşullarına bağlı olarak oluşturulmalıdır.**
- Anayasa ve kanunlara aykırı olmamak şartıyla hizmetlerin gerçekleştirilmesi siyasi iradenin insiyatifinde bulunmaktadır. **Demokratik yönetim süreçlerini işletemeyen toplumlarda,**

hizmetlerin sunulmasında esneklikler ve kamu yararı amacından sapmalar bulunmaktadır. Bu şartlar altında çağdaş düzeyde kentsel hizmetlerin sunulması toplumsal dinamiklere bağlıdır. **Karar süreçlerine katılımı mümkün olduğunca sağlamak ve bunun kurumsal yapısını şekillendirmek önem kazanmaktadır.** Sivil toplum geleneği yeterince gelişmemiş ülkelerde, toplumsal denetim için üniversiteler ve meslek odalarının rolü önemle artmaktadır. Dolayısıyla kamu hizmetleri konusunda yeniden yapılanmada bu iki aktörün etkin olması sağlanmalıdır.

- Kamu hizmeti önemli bir ihtiyacı karşıladığından sürekli ve yeterli olmalı, sebestçe ve eşit olarak herkes faydalanmalı, değişen ve gelişen şartlara uyum sağlayacak esneklikte olmalıdır. Çağdaş hizmetlerin sunulmasında ve sürdürülmesinde, yani uyarlama ilkesinin gerçekleştirilmesinde, kamunun kaynaklarının yetersizliği durumunda özel sektör ortaklıklarının önemli boyutlarda ortaya çıktığı **ve artık yadsınamaz düzeyde olduğu görülmektedir. Demek ki, kamu hizmetlerine özel sektör katılımını iyi kurgulayacak mekanizmaların geliştirilmesi gereklidir. Burada kamu kesiminin elinde bulundurduğu denetleme yetkisi çok iyi işletilmeli ve kamu yararı amacını koruyacak yöntemler geliştirilmelidir.**
- Kentsel gelişmelere yön veren ve kentsel planlama çalışmalar içinde önemli bir role sahip olan ulaşım sistemlerinin büyük bir kısmını toplu ulaşım oluşturmaktadır. **Bir kamu hizmeti olarak toplu ulaşım hizmetleri, kuramsal ve pratik düzlemde önemli gelişmelere sahne olmakta ve hızla değişerek şekillenmektedir.** Teknolojik gelişmelerle desteklenen toplu ulaşım sistemlerinin kentsel, bölgesel ve ülkesel düzeyde sosyal, ekonomik ve siyasal yansımaları ve etkileri olmaktadır. Bu derece önemli potansiyellere sahip ve kentsel planlamanın konularından biri olan ulaşım - toplu ulaşım, dünya konjktürü içinde ekonomik ve siyasal gelişmelere bağlı olarak kentsel

planlamanın yaşadığı dönüşüm içinde, ona paralel gelişmeler sergilemiştir. Dolayısıyla **ulaşım ve toplu ulaşım konusunda planlama çalışmaları yapılırken, bu olguların birer kamu hizmeti olduğu unutulmamalı ve kamu hizmetinin gerekleri istikrarlı biçimde yerine getirilmelidir.**

- Kentlerin ulaşım sistemlerini, gelecek tahminlerine göre düzenleme metoduyla hareket eden geleneksel ulaşım modelleri, trafik talebinin tahminine göre yol ağlarını geliştirilmiştir. Yapılan tüm tahminler araçların hareketliliğine bağlı olarak oluşturulmuştur ve genelde karayolu ağına bağlı fiziksel planlama kararları ile kentsel gelişmeyi ve erişebilirliği sağlamayı hedeflemiştir. **Geleneksel planlama modeliyle yaratılan kısır döngünün, temeldeki nedeni planlamanın özü, hukuki ve etik dayanağı olan kamu yararı ilkesinin göz ardı edilmesidir.** Özellikle büyük kentlerdeki özel araç kullanımının yarattığı ulaşım problemleri düşünüldüğünde, kararlardaki önceliklerin *kamu yararına* (geniş anlamıyla toplum yararına) kullanılması gereklidir. Buradaki çözüm toplu ulaşımın etkinleştirilmesiyle mümkün olabilecektir. **Ulaşım konusunda verilecek kararlarda tercihlerin, kamu yararı ilkesi doğrultusunda toplu ulaşımdan yana olmalıdır. Geleneksel planlama anlayışının ulaşım konusunda aldığı en büyük eleştirilerden biri bu konu ile ilgilidir.** Bunun yanında siyasi ve sosyal açıdan, toplumsal tercihlerin göz ardı edilmesi konusunda bir çok eleştiri olmuştur. Motorlu araç kullanımının özendirilmesi, toplu ulaşım sisteminin önemsenmemesi, farklı ulaşım türleri arasındaki rekabetin yaratacağı sorunların düşünülmemesi, az sayıda alternatif üretilmesi diğer eleştirilen konulardandır.
- Gelişmeyi yönlendiren önemli bir dinamik olarak ulaşımın kentsel gelişme dinamikleri, yatırımlar, çevresel faktörler, sosyal ve fiziksel doku ile birlikte ele alınmaya başlanması **kapsamlı planlama** anlayışıyla olmuştur. Planlamada yaşanan gelişmelere paralel olarak

ulaşım yatırımlarının *kamu yararı* ilkesi güdülererek yeniden değerdendirilmeye başlanmıştır. 1970'lerin sonlarına doğru gelişmeye başlayan kapsamlı planlama yaklaşımı, **kentsel planlama ve ulaşım planlama süreçlerinin eş zamanlı olarak ele alınmasının gerekliliği** vurgulanmıştır.

- Arazi kullanım ve ulaşım arasındaki etkileşimin bir bütün olarak ele alınmasının gereği vurgulanmasına rağmen, kentin dinamik yapısı içinde bunu geręekleřtirmek oldukça güç olmaktadır. **Bütüncül planlama anlayışı da arazi kullanımı ve ulaşımı birlikte ele alan modelleme yöntemleriyle bu sorunu çözmeye yönelmiştir. Geliştirilen ulaşım politikaları çerçevesinde kamu yararı ilkesini ön planda tutması ve halkın katılımını sürece dahil etmesi ile bütüncül planlama, önceki anlayışlardan farklılaşmış konumdadır. Ancak katılımı, sürecin bütününde geręekleřtirme yerine, merkezi kararları bireylere kabul ettirme boyutunda ele almaktadırlar.** Bu tutumda, bireysel tercihler sınırlandırılmakta ve fırsatların yaratılmasına engel olunmaktadır.
- **Yapısal olarak amaç güdümlü olan stratejik planlama yaklaşım, ulaşımı daha kapsamlı bir şekilde topluma yönelik uzun dönemli kentsel vizyonu yansıtan amaç ve hedeflerin karşılanması için bir araç olarak kullanmaktadır.** Piyasaların yönlendirdiği taleplere göre günlük kararlar ve çözümler üreten bir yaklaşımla ele alınan kentsel planlar ile ulaşım planlarının ilişkilendirilmesi ve ulaşım yatırımları ile ilgili kararların sağlıklı geliştirilmediği öne sürölmektedir. Planlama çalışmaları, özellikle de ulaşım konusundaki çalışmalarda izlenecek yaklaşımı belirlerken, ülkenin ve kentin özgün sosyal, siyasal, ekonomik ve kurumsal koşulları dikkatle değerdendirilmelidir. Bu doğrultuda, o kente özgün mekanizmalarla işletilecek planlar geliştirilmelidir. Bu tarzdaki bir ele alış, özellikle ulaşım kararlarının uygulanması ve yatırımların geręekleřtirilmesindeki başarıya büyük

katkı sağlayacaktır. Ulaşım sistemlerinin geliştirilmesinde hedeflenecek vizyon, sürdürülebilir ulaşım sistemlerini oluşturma yönünde olmalıdır. **Bunu da gerçekleştirmenin en etkin metodu stratejik planlamadır. Geniş katılımlı bir platformda, ön görülmüş olan vizyona ulaşmak için tasarlanmış stratejik ulaşım planlarının esnekliği ve bütüncül yaklaşımı arazi kullanımıyla uyumlu sistemleri oluşturma imkanını sunmaktadır. Bu özelliğiyle günümüzde kentsel gelişmeleri yönlendirmek için en uygun zemin olarak stratejik planlama yaklaşımını sunmak doğru olmaktadır. Bunu gerçekleştirirken o kentin sosyal, siyasal, ekonomik ve çevresel şartlarını dikkate alan – yerele özgü sistemlerin geliştirilmesine özen gösterilmelidir.**

- Son yıllarda planlama yaklaşımlarının bir çoğu, otomobile olan bağımlılığı azaltmak için çeşitli alternatifler üretmektedir. Bunların içinden etkili olan çözüm ise, yoğun kentsel alanlarda, yaya olarak, bisikletle, toplu ulaşım (karayolu veya raylı sistemler) toplumsal fayda açısından maliyeti düşük ve sürdürülebilirlik ilkesiyle bağdaşan ulaşım sistemleridir. Burada **tercih edilen toplu ulaşımın türünün ne olacağı önem kazanmaktadır. Yapılacak tercihte, objektif olmak ve kamu yararı ilkesini ön planda tutmak, bu konuda gerçekleştirilecek ilk adımdır.** Kentin sosyal, kültürel, ekonomik yapısına özgün, sürdürülebilir bir alternatifin seçilmesi en önemli noktadır. Asla sorunlara acil çözüm üretmek adına geçici çözümler, tercihler seçilmemelidir. Bunun yanında, **siyasi otoritenin prestij projeleri diye ortaya koyduğu ve yüksek maliyetli alternatiflerin üretilmesinde hassas davranılmalı, sosyal, fiziksel (özellikle tarihsel mirasa) dokuya uyumlu çözümler üretilmelidir.** Bu büyük ulaşım projelerinin yaratabileceği olağan dışı kentsel gelişme, kaçak

yapılaşma ve kentsel rant sorunları, bu husustaki en önemli tehlikelerdir.

- Planlama yaklaşımlarında olduğu gibi ulaşımda da, katı olan salt fiziksel planlar yerine, **mekanı diğer dinamikleriyle birlikte ele alan, bütünleşik – entegre, ekolojik çevreyi koruyan, esnek ve alternatifleri olan, değişimler karşısında revize edilebilen çözümler artık tercih edilmekte ve uygulanmaktadır. Ulaşım hizmetlerinin sunulmasında da çağdaş yaklaşımlar ve kaliteli seyahat önem kazanan kriterlerden olmalıdır. Bu eğilimler stratejik planlamayı gerekli kılmaktadır.**
- Genelde kamu işletmeciliğiyle özdeşleşmiş ve büyük kitleleri etkileyen, asıl amacı kar değil bir kentsel hizmeti sağlamak olan toplu ulaşım sistemleri, üst ölçekte *kamu yararını* sağlayan önemli bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır. Bir kamu hizmeti ve daha da önemlisi kentsel hizmet olarak sunulan toplu ulaşım hizmetleri, değişen ekonomik ve idari düzen içinde birçok açıdan yeniden şekillenmiştir. Yaşanan tüm değişimler verimli toplu ulaşım işletmeciliğini engellemiştir. Bunların başında ise kentlerin hızla büyümesi ve aşırı nüfus yığılması gelmektedir. **Gün geçtikçe hizmet kalitesi düşen toplu ulaşım hizmetlerinde, yeni kaynakların yaratılması, kullanılması ve sistemlerin modernizasyonu için özel sektörün faaliyet gösterdiği görülmektedir.** Çeşitli yöntemlerle kamu ve özel sektör arasında yapılan anlaşmalar doğrultusunda toplu ulaşım faaliyeti çağdaş standartlara ulaşmıştır. Bunu sağlayamayan kentler ise entegre olmuş toplu ulaşım sistemlerini oluşturma yönünde hızla çalışmalarını sürdürmektedirler. Toplu ulaşım sistemlerinin geliştirilmesinde, **kamunun elinde bulundurduğu yetkileri özenle kullanması ve denetleme işlevini yerine getirmesi gereklidir. Özellikle bu konuda yapılacak ortaklıklarda, kamu tarafı toplum yararını koruyan tavrını açıkça ortaya komalı ve alternatifleri**

geliştirmelidir. Kaçınılmaz olarak gerçekleşen bu süreçlerde özelleştirme yolu ile *kamu yararının*, serbest rekabet koşulları karşısında feda edilmemesi için, dışsal ve içsel dinamiklerin geniş bir tablo içinde değerlendirilmesi, denetleme mekanizmalarını oluşturulması ve insani boyut göz ardı edilmeden beşeri bir boyut yüklenmesi gereklidir.

Raylı Ulaşım Yatırımlarına Yönelik Öneriler; Son Söz Olarak:

Eşitsizliklerin giderek yoğunlaştığı yeni Dünya düzeni içinde, *kamu yararını* sağlayabilmenin en etkin ve yaygın araçlarından biri kamusal hizmet alanıdır. Bu çalışma kapsamında yapılan araştırmalar da göstermiştir ki, toplu ulaşım hizmetlerinin etkinliği kamu hizmetleri içinde en yaygın olanıdır. Kentsel gelişmeler ve değişimlerle karşılıklı etkileşim içinde olan toplu ulaşım yatırımları, özellikle de raylı sistem projeleri, karar süreçlerinde daha özenli olunması gereken kamu hizmetleridir. Bu nedenle çalışmanın son sözleri olarak bir raylı ulaşım yatırımında gözetilmesi gereken unsurlar, sistematik bir yaklaşımla bu başlık altında sunulmaya çalışılacaktır. Raylı ulaşım sisteminin bir kamusal hizmet olarak, *kamu yararı* etrafında biçimlenen bir planlama olgusunun bileşeni olabilmesi için aşağıda belirtilmiş ilkeler çerçevesinde şekillenmesi gerekmektedir. Bu ilkeler, projenin üst ölçekli kentsel gelişme kararları ile ilişkisi, ulaşım planlamasının kurumsallaşması, yatırımın düşünüldüğü hat üzerinde optimum yatırım biçiminin tespiti, yapılacak raylı sistemin etkileri ve bu hattın işletilme biçimi ile ilgili konular bazında

geliştirilmiştir. Bunu yaparken, önceki bölümde kritik edilmiş Vezneciler-Sultançiftliği Raylı Sistemi, bir kentsel hizmet projesi olarak baz alınarak aşamalandırılmaya çalışılmıştır.

- Ulaşım sistemlerinin geliştirilmesinde hedeflenecek vizyon, sürdürülebilir ulaşım sistemlerini oluşturma yönünde olmalıdır. Bunu da gerçekleştirmenin en etkin metodu **stratejik planlamadır**. Geniş katılımlı bir platformda, ön görülmüş olan vizyona ulaşmak için tasarlanmış stratejik ulaşım planlarının **esnekliği ve bütüncül yaklaşımı**, arazi kullanımıyla uyumlu sistemleri oluşturma imkanını sunmaktadır. Bu özelliğiyle günümüzde kentsel gelişmeleri yönlendirmek için en uygun zemin olarak stratejik planlama yaklaşımı bu çalışma kapsamında sunulmaktadır. Bu nitelikte planlanmış olan ulaşım sistemleri için düşünülen raylı ulaşım sistemleri, entegre bir ulaşım sisteminin parçası olmak zorundadır. Üst ölçekte arazi kullanımı ve ulaşım kararları ile sürdürülebilir gelişmenin sağlabilmesi için atılacak ilk adım bu olmalıdır. Önceki bölümde incelenen yatırımın bu kriteri gözetmeden geliştirildiği görülmektedir ve olumsuz sonuçları yaşanmaktadır. Bir kamu yatırımı olarak bu projelerin, stratejik planlama sistemi içinde konumlandırılması, temel amaç olan *kamu yararının* sağlanmasını kolaylaştıracaktır.
- Üst plan kararları doğrultusunda geliştirilmiş olan raylı sistem yatırımlarını gerçekleştirecek kurumsal yapının oluşturulması gereklidir. Ulaşım konusunda etkin olan tüm kurumları bir çatı altında toplayacak, aktörlerin katılımının sağlayabilecek etkin bir kurumun oluşturulması; stratejik ulaşım planlarının uygulanabilmesindeki temel şarttır. Bu kurum, merkezi ve yerel yönetimlerin ilgili birimlerinin dışında, ulaşım konusunda etkili olan meslek odaları, sivil toplum kuruluşları, dernekleri, üniversiteleri ve özel girişimcileri müzakerci bir ortamda bir araya getirmelidir. Özellikle İstanbul gibi metropollerde, kararların sağlıklı uygulanabilmesi için bir “*Ulaşım Kurumu*” varlığı

şarttır. Bu kurumun bünyesinde alt müdürlükler niteliğinde özelleştirilmiş birimler oluşturulmalı, bunlardan biri de Raylı Ulaşım Yatırımları konusunda çalışmalıdır. Bu kurumun şeffaflığı ve halk katılımına açık yapısı da olması gereken diğer unsurlardır.

- Diğer toplu ulaşım türlerine göre daha fazla yatırım maliyetlerine sahip olan raylı sistemlerin, günümüzde artan nüfus ve trafik yoğunluğu karşısında en etkin çözüm olduğu kabul görmüş durumdadır. Bunun yanında raylı sistemlerin yüksek kapasitelerinin ve çevreye duyarlılığının yarattığı avantajlar tercih edilebilirliğini arttırmaktadır. Stratejik ulaşım planı çerçevesinde yapılması önerilmiş olan raylı sistemin türünün belirlenmesi, projenin sürdürülebilirliği açısından çok önemlidir. Buradaki tespitlerin salt fiziksel ve teknik verilere dayandırılması, yatırımın *kamu yararı* ilkesinin gereklerini yerine getirebilmesi konusunda çeşitli güçlüklerin doğmasına neden olmaktadır. Yatırımın inşaat ve işletme aşamaları dahil, yaratacağı etkilerin tüm boyutlarıyla neler olabileceği belirlenmelidir. Sosyal, ekonomik, siyasal, ekolojik etkilerinin yanında yapılaşmış çevre ile uyumunun sağlanabilmesi önemlidir. Mevcut prosedürlerle hazırlanmakta olan fizibilite etüdları ve avan projeler, raylı sistemin bahsettiğimiz etkileri ortaya koymakta oldukça yetersiz kalmaktadır. Bu konudaki eksikliklerin giderilmesi için fizibilite raporlarının kapsamının geliştirilmesi gerekmektedir. Bu konuda bilimsel temellere dayandırılmış araştırmaları yapabilecek uzman kadroların oluşturulması çok önemlidir. Sosyal, ekonomik ve ekolojik incelemeleri yapabilecek ve alternatif önerileri sunabilecek kapasite olması gereken bu ekiplerin kendi dinamikleri içinde ve yasal olarak tanımlanmış bir piyasasının oluşması kaçınılmaz olacaktır. Bu oluşumun sağlanması, ÇED' nin yasal hale getirilmesi ve işletilmesi ile ilgili süreçlere benzetilebilir. Ancak bunun, ülkemizde yaşanmış deneyimleri şeklinde değil; gelişmiş ülkelerde uzmanlaşmış ulaşım

şirketlerinin ortaya koyduğu çalışmalar niteliğinde olması gerekmektedir.

- Günümüzde kamu kurumları tarafından ağı-aksak gerçekleştirilen toplu ulaşım hizmetlerinin, çağdaş ve kaliteli normlara kavuşturulması gereklidir. Yaşanan hızlı gelişmelerin gerisinde kalan kamu kurumlarının finans, teknik donanım, uzman işgücü,... gibi unsurlarda özel sektörün gelişmiş olanaklarından yararlanması kaçınılmaz hale gelmiştir. Özellikle yüksek yatırım maliyetlerine sahip raylı sistemlerinin sürdürülebilir kentsel gelişmeyi destekleme adına yapılmasındaki aciliyetler, kamu-özel sektör ortaklıklarının oluşturulması gereğini ortaya koymuştur. Finansman kaynağı yaratma konusunda yaşadığı sıkıntıları da özelleştirme yolu ile aşılması olumlu olarak görülmelidir. Ancak özelleştirme yolu ile *kamu yararının*, serbest rekabet koşulları karşısında feda edilmemesi için, dışsal ve içsel dinamiklerin geniş bir tablo içinde değerlendirilmesi, denetleme mekanizmalarını oluşturulması ve insani boyut göz ardı edilmeden beşeri bir boyut yüklenmesi gereklidir. Toplu ulaşım yatırımı olarak raylı sistemlerinin sosyal, ekonomik, siyasal ve ekolojik etkilerinin geniş kitleler üzerinde olması nedeniyle atılacak adımlarda *kamu yararının* gözetilmesinde hassas olunmalıdır. Bu çerçevede dahilinde bir raylı ulaşım yatırımının özel sektör ortaklığı dahilinde gerçekleştirilmesinde yöntem ne olursa olsun gözetilmesi şart olan unsurlar şöyle sıralanabilir:

-Politik etkilenmeleri dışlaya bilecek kurumsal yapı ve özel sektör ortaklığın sağlanması,

- Salt ticari kurallara göre yönlendirilmemesi,

-verimlilik ve kârı hedeflerinin kullanıcılara yüksek fiyatlar niteliğinde yansımaması,

-Pazar koşulları ve müşteri ihtiyaçları dikkate alınması,

- Hizmetin sürekliliğini sağlayacak teknik, ekonomik ve işletilmesine bağlı şartların oluşturulması,
- Sosyal hedeflerin diğer hedefler kadar oluşturulması, kentsel toplu ulaşımın sosyal boyutlarının ticari özelliklerinin gerisinde kalmayacak biçimde gerçekleştirilmesi,
- İhtiyaçlara yönelik yüksek standartlarda hizmetin verilebilmesi için gerekli şartların sağlanacağı ortaklık zeminin oluşturulması ,
- Tekelci yapının olumsuzluklarının giderilmesinin sağlanabileceği kurumsal yapının ve işletme modelinin oluşturulması,
- Kişisel girişimlerle değil, kurumsallaşmış bir yapı tarafından planlanması,

Çağdaş hizmetin yeni teknolojiler ve yatırımlarla sağlanabilmesinde, özel sektörün finansal kaynaklarına duyulan ihtiyacın rasyonel olarak yönlendirilebilmesi için, kamu-özel sektör anlaşmalarında *kamu yararını* sağlayacak sınırların iyi belirlenmesi ve kamunun denetleyicilik yetkisinin iyi kurgulanması gereklidir. Özelleştirme yolu ile kamu yararının, serbest rekabet koşulları karşısında feda edilmemesi için, dışsal ve içsel dinamiklerin geniş bir tablo içinde değerlendirilmesi, denetleme mekanizmalarını oluşturulması ve insani boyut göz ardı edilmeden beşeri bir boyut yüklenmesi gereklidir.

KAYNAKÇA

ALTSHULER, Alan; **The City Planning Process**, Classic Readings In Urban Planning, Edit by Jay M.Stein, McGraw Hill New York 1995

AKILLIOĞLU, Tekin; **Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler**, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:24-Sayı:2, Ankara Haziran-1991

ARDIÇ, Saip Kaya; **Kamu Yatırımlarının Seçiminde Toplumsal İndirim Oranı: Bir Yaklaşım Denemesi**, İ.Ü.S.B.E. Doktora Tezi, İstanbul 1992

ATALIK, Gündüz; **İstanbul İçin Sürdürülebilir Kalkınma Koşulları**, İstanbulun Kentsel Gelişme Sorunları ve Avrupa Metropollerii II, MSÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, İstanbul 1994, sf: 9-13

BEREKET, Zuhale; **Hukukun Genel İlkeleri ve Danıştay**, Yetkin Yayınları, Ankara 1996

BORATAV, Korkut; **Kamu Yararı ve Planlama**

CASTELLS, Manuel; **The Informational Mode of Development and The Restructuring of Capitalism**, Urban Theory, Edit by S.Fainstein and S.Campbel, Blackwell Press,....

DOĞANAY, Ümit; **Toplum Yararı ve Kamu Yararı Kavramları**, Mimarlık Dergisi, 1974/1, sf:129

DOĞANAY, Ümit; **Toprak Mülkiyeti Ve İmar Hakkı Çelişkisi**, Yapı Dergisi, 1974 Mayıs-Haziran, sf:31

ERSOY, Melih; KESKİNOĞ, H.Çağtay; **Mekan Planlama ve Yargı Denetimi**, Ankara Ekim-2000

ERSOY, Melih; **Özelleştirme ve Planlama**, Planlama Dergisi, 1995 Ankara, Sayı: 12 (95/1-2), sf:48-52

ERYOLDAŞ, Akın; **İmar Tüzesi İle Taşınmazlara Getirilen Kısıtlamanın Boyutları: Kimler Nasıl Denetliyor?**, M.S.Ü. Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, Doçentlik Tezi, İstanbul 1999

FRIEDMANN, John; **Planning In The Public Domain**, The Journal of Planning Education and Research, 1989

GÜLEN, Aydın; **Kamu Hizmeti ve Görüş Usülleri**, İ.Ü.S.B.E. Kamu Hukuku Yüksek Lisans Tezi, 1987

HABERMAS, Jürgen; **Kamusalılığın Yapısal Dönüşümü**, İletişim Yayınları, İstanbul 2000

İstanbul Ulaşım Ana Planı Sonuç Raporu, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Planlama ve İmar Daire Başkanlığı Şehir Planlama Müdürlüğü, Aralık 1997

KANSU, Hatice; **Türk Hukukunda İmar Planlarının Düzenleyici İşlem Niteliği**, İ.Ü. S.B.E. Doktora Tezi, 1994

KELEŞ, Ruşen; **Kent ve Çevre Değerleri Bağlamında Kamu Yararı**, Mekan Planlama ve Yargı Denetimi, Der: M.Ersoy – H.Ç.Keskinok, Ankara Ekim-2000; sf:1-14

KELEŞ, Ruşen; **Yerinden Yönetim ve Kentsel Siyaset**, Cem Yayınları, 1994 İstanbul

KELEŞ, Ruşen; **Kentleşme ve Kamu Yararı**, Kent Ve Siyaset Üzerine Yazılar, Ekonomi Hukuk Kongresinde Sunulan Bildiriler, 1993

KELEŞ, Ruşen; **Kıyılarının Korunması ve Toplum Yararı**, AÜSBFD, C.XLIV, 1989 Ocak-Haziran

KELEŞ, Ruşen; **Türkiye’ de Kent Yönetimi**, Türk Sosyal Bilimler Derneği, 1988 Ocak

KUTLU, Meltem; **İdari Bir İşlem Olarak Kamulaştırma ve İptal Davası**, D.E.Ü. Hukuk Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi Yay., Ankara 1992

MORLOK, E.K., **Introduction to Transpotation Engineering and Planning**, Transportation in Society, Mc.Graw Hill Book Company, 1978

ORTUZE J.de, WILLUMSE G.; **Continuous Transport Planning** Modelling Transport, Wiley, UK 1989

ÖNCÜ, Erhan; **Kentiçi Toplutaşımacılıkta Özel Girişimin Rolü ve Özelleştirme Yaklaşımları**, II.Ulaşım Sempozyumu, Ekim 1986, İzmir, sf: 75 - 85

ÖNCÜ, Erhan; **Kentiçi Toplu Ulaşım Sistemlerinde Özelleştirme Modelleri ve Uygulamaları**, Birinci Ulusal Ulaşım Sempozyumu, 6-7 Mayıs 1996, İstanbul, sf: 479 – 486

ÖZAY, İlhan; **Günüşiğinde Yönetim**, Alfa, İstanbul 2002

ÖZAY, İlhan; **dare Hukuku Yönünden KİT'lerin Özelleştirme Çalışmaları**, ORHİM Seminerler Dizisi, 1986

ÖZAY, İlhan; **Devlet İdari Rejim Yargısal Korunma**, cilt I

ÖZER, A. Öznur; ARAPKİRLİOĞLU, Kumru; EROL, Cemalettin; **Plancı Gözüyle Kalkınma, Çevre ve Çevresel Etki Değerlendirmesi**, TMMOB Şehir Plancıları Odası, Ankara 1996

Reprotts of the Steering Group and Working Group appointed by the Minister of Transport Traffic in Towns, HMSO, England 1963 , 7.

ŞENGÜL, H.Tarık; **Planlama Paradigmalarının Dönüşümü Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme**, Planlama Dergisi, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını, 2002/2-3, sf: 8-30

SIMMON, H. ;**Administrative Behaviour**, New York Free Press, 1945

Tarihi Yarımada Koruma Amaçlı Nazım İmar Planı , İstanbul Büyükşehir Belediyesi Planlama ve İmar Daire Başkanlığı Şehir Planlama Müdürlüğü, 2003 İstanbul

TAŞÇI, Dikmen; **Arazi Kullanımı Açısından Toplum Yararı İlkesi**, İ.Ü. S.B.E. Yüksek Lisans Tezi, 1993

TEKELİ, İlhan; **Kent İmar Planlarının Yapımında Yerel Yönetimler İle Merkezi Yönetimlerin İşlevleri Neler Olabilir?**, Belediyecilik Yazıları (1976-1992), IULA, 1992

TEKELİ, İlhan; **Mülkiyet Kurumu, Kamu Yararı Kavramı ve İmar Planları Üzerine**, “Şehir, Hukuk ve Yönetim İlişkileri”12. Dünya Şehircilik Günü Kolokyumu, 1988 Kasım

TEKELİ, İlhan; **Her Geçen Gün Geleceği Yeniden Yaratıyor ve Yeniden Kavırıyoruz**, Geleceği Planlamak: Yeni Planlama Yöntemi/Dili, Yasal Düzenlemeler, Dünya Şehircilik Günü 24. Klokoyumu, Ankara 2001, sf: 31

TUNAYA, T.Zafer; **Siyasi Mücadeleler Ve Anayasa Hukuku**, 3. Baskı, İstanbul, 1975

ÜNAL, Yücel; **Kent Planlama Uygulamanın Yasal Yönleri**, İTÜ.Mim.Fak.Bas.Atl., 1988

ÜNSAL, Fatma; **Planlamaya Kentsel Siyaset Çerçevesinde Bir Yaklaşım**, M.S.Ü. F.B.E. Doktora Tezi, İstanbul 2000

ÜSTÜNDAĞ, Kevser; **İnsan Merkezli Bütünleşik Kentsel Ulaşım Planlama Modeli**, M.S.Ü. F.B.E. Doktora Tezi, İstanbul 2002

Vezneciler-Sultanciftliği Raylı Sistemi Fizibilite Etüdü ve Avan Proje Raporu, İstanbul Büyük Şehir Belediyesi ve İstanbul Ulaşım San.Tic. A.Ş., Temmuz 2000

WATSON, S., GIBSON, K.; **Post Modern Cities And Space**, Oxford: Blackwell, 1995, sf: 259

YALÇINTAŞ, Nevzat; **Kentsel Gelişmede Kamu ve Özel Sektör İlişkileri**, Uluslararası Seminer İstanbul Haziran 1984

www.planning.org

www.ibb.gov.tr

KAYNAKÇA

1. ALTSHULER, Alan; **The City Planning Process**, Classic Readings In Urban Planning, Edit by Jay M.Stein, McGraw Hill New York 1995
2. AKILLIOĞLU, Tekin; **Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler**, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:24-Sayı:2, Ankara Haziran-1991
3. ARDIÇ, Saip Kaya; **Kamu Yatırımlarının Seçiminde Toplumsal İndirim Oranı: Bir Yaklaşım Denemesi**, İ.Ü.S.B.E. Doktora Tezi, İstanbul 1992
4. ATALIK, Gündüz; **İstanbul İçin Sürdürülebilir Kalkınma Koşulları**, İstanbulun Kentsel Gelişme Sorunları ve Avrupa Metropollerii II, MSÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, İstanbul 1994, sf: 9-13
5. BEREKET, Zuhale; **Hukukun Genel İlkeleri ve Danıştay**, Yetkin Yayınları, Ankara 1996
6. BORATAV, Korkut; **Kamu Yararı ve Planlama**
7. CASTELLS, Manuel; **The Informational Mode of Development and The Restructuring of Capitalism**, Urban Theory, Edit by S.Fainstein and S.Campbel, Blackwell Press,....
8. DOĞANAY, Ümit; **Toplum Yararı ve Kamu Yararı Kavramları**, Mimarlık Dergisi, 1974/1, sf:129
9. DOĞANAY, Ümit; **Toprak Mülkiyeti Ve İmar Hakkı Çelişkisi**, Yapı Dergisi, 1974 Mayıs-Haziran, sf:31

- 10.ERSOY, Melih; KESKİNOK, H.Çağtay; **Mekan Planlama ve Yargı Denetimi**, Ankara Ekim-2000
- 11.ERSOY, Melih; **Özelleştirme ve Planlama**, Planlama Dergisi, 1995
Ankara, Sayı: 12 (95/1-2), sf:48-52
- 12.ERYOLDAŞ, Akın; **İmar Tüzesi İle Taşınmazlara Getirilen Kısıtlamanın Boyutları: Kimler Nasıl Denetliyor?**, M.S.Ü. Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, Doçentlik Tezi, İstanbul 1999
- 13.FRIEDMANN, John; **Planning In The Public Domain**, The Journal of Planning Education and Research,1989
- 14.GÜLEN, Aydın; **Kamu Hizmeti ve Görülüş Usülleri**, İ.Ü.S.B.E. Kamu Hukuku Yüksek Lisans Tezi, 1987
- 15.HABERMAS, Jürgen; **Kamusalılığın Yapısal Dönüşümü**, İletişim Yayınları, İstanbul 2000
- 16.KANSU, Hatice; **Türk Hukukunda İmar Planlarının Düzenleyici İşlem Niteliği**, İ.Ü. S.B.E. Doktora Tezi, 1994
- 17.KELEŞ, Ruşen; **Kent ve Çevre Değerleri Bağlamında Kamu Yararı**, Mekan Planlama ve Yargı Denetimi, Der: M.Ersoy – H.Ç.Keskinok, Ankara Ekim-2000; sf:1-14
- 18.KELEŞ, Ruşen; **Yerinden Yönetim ve Kentsel Siyaset**, Cem Yayınları, 1994 İstanbul
- 19.KELEŞ, Ruşen; **Kentleşme ve Kamu Yararı**, Kent Ve Siyaset Üzerine Yazılar, Ekonomi Hukuk Kongresinde Sunulan Bildiriler, 1993

20. KELEŞ, Ruşen; **Kıyıların Korunması ve Toplum Yararı**, AÜSBFD, C.XLIV, 1989 Ocak-Haziran
21. KELEŞ, Ruşen; **Türkiye' de Kent Yönetimi**, Türk Sosyal Bilimler Derneği, 1988 Ocak
22. KUTLU, Meltem; **İdari Bir İşlem Olarak Kamulaştırma ve İptal Davası**, D.E.Ü. Hukuk Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi Yay., Ankara 1992
23. MORLOK, E.K., **Introduction to Transpotation Engineering and Planning**, Transportation in Society, Mc.Graw Hill Book Company, 1978
24. ORTUZE J.de, WILLUMSE G.; **Continuous Transport Planning** Modelling Transport, Wiley, UK 1989
25. ÖNCÜ, Erhan; **Kentiçi Toplutaşımacılıkta Özel Girişimin Rolü ve Özelleştirme Yaklaşımları**, II.Ulaşım Sempozyumu, Ekim 1986, İzmir, sf: 75 - 85
26. ÖNCÜ, Erhan; **Kentiçi Toplu Ulaşım Sistemlerinde Özelleştirme Modelleri ve Uygulamaları**, Birinci Ulusal Ulaşım Sempozyumu, 6-7 Mayıs 1996, İstanbul, sf: 479 – 486
27. ÖZAY, İlhan; **Günüşğında Yönetim**, Alfa, İstanbul 2002
28. ÖZAY, İlhan; **dare Hukuku Yönünden KİT'lerin Özelleştirme Çalışmaları**, ORHİM Seminerler Dizisi, 1986
29. ÖZAY, İlhan; **Devlet İdari Rejim Yargısal Korunma**, cilt I

- 30.ÖZER, A. Öznur; ARAPKİRLİOĞLU, Kumru; EROL, Cemalettin; **Plancı Gözüyle Kalkınma, Çevre ve Çevresel Etki Değerlendirmesi**, TMMOB Şehir Plancıları Odası, Ankara 1996
- 31.**Reprotts of the Steering Group and Working Group** appointed by the Minister of Transport Traffic in Towns, HMSO, England 1963 , 7.
- 32.ŞENGÜL, H.Tarık; **Planlama Paradigmalarının Dönüşümü Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme**, Planlama Dergisi, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını, 2002/2-3, sf: 8-30
- 33.SİMMON, H. ;**Administrative Behaviour**, New York Free Press, 1945
- 34.TAŞÇI, Dikmen; **Arazi Kullanımı Açısından Toplum Yararı İlkesi**, İ.Ü. S.B.E. Yüksek Lisans Tezi, 1993
- 35.TEKELİ, İlhan; **Kent İmar Planlarının Yapımında Yerel Yönetimler İle Merkezi Yönetimlerin İşlevleri Neler Olabilir?**, Belediyecilik Yazıları (1976-1992), IULA, 1992
- 36.TEKELİ, İlhan; **Mülkiyet Kurumu, Kamu Yararı Kavramı ve İmar Planları Üzerine**, “Şehir, Hukuk ve Yönetim İlişkileri”12. Dünya Şehircilik Günü Kolokyumu, 1988 Kasım
- 37.TEKELİ, İlhan; **Her Geçen Gün Geleceği Yeniden Yaratıyor ve Yeniden Kavırıyoruz**, Geleceği Planlamak: Yeni Planlama Yöntemi/Dili, Yasal Düzenlemeler, Dünya Şehircilik Günü 24. Klokoyumu, Ankara 2001, sf: 31
- 38.TUNAYA, T.Zafer; **Siyasi Mücadeleler Ve Anayasa Hukuku**, 3. Baskı, İstanbul, 1975

- 39.ÜNAL, Yücel; **Kent Planlama Uygulamanın Yasal Yönleri**, İTÜ.Mim.Fak.Bas.Atl., 1988
- 40.ÜNSAL, Fatma; **Planlamaya Kentsel Siyaset Çerçevesinde Bir Yaklaşım**, M.S.Ü. F.B.E. Doktora Tezi, İstanbul 2000
- 41.ÜSTÜNDAĞ, Kevser; **İnsan Merkezli Bütünleşik Kentsel Ulaşım Planlama Modeli**, M.S.Ü. F.B.E. Doktora Tezi, İstanbul 2002
- 42.WATSON, S., GIBSON, K.; **Post Modern Cities And Space**, Oxford: Blackwell, 1995, sf: 259
- 43.YALÇINTAŞ, Nevzat; **Kentsel Gelişmede Kamu ve Özel Sektör İlişkileri**, Uluslararası Seminer İstanbul Haziran 1984
- 44.www.planning.org.
- 45.www.ibb.gov.tr