



T.C.
KASTAMONU ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

**YEREL YÖNETİMLERDE KARAR ALMA
SÜRECİ: ADANA KENTSEL OTOBÜS ULAŞIM
HİZMETLERİ ÜZERİNE BİR İNCELEME**
(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

ŞULE ŞAHİN

DANIŞMAN

Dr. Öğr. Üyesi Eray AKTEPE

T.C.
KASTAMONU ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**YEREL YÖNETİMLERDE KARAR ALMA SÜRECİ: ADANA
KENTSEL OTOBÜS ULAŞIM HİZMETLERİ ÜZERİNE BİR
İNCELEME**

Şule ŞAHİN

Danışman Dr. Öğr. Üyesi Eray AKTEPE

Jüri Üyesi Prof. Dr. Erol TURAN

Jüri Üyesi Prof. Dr. Sefa ÇETİN

KASTAMONU – 2021

TAAHHÜTNAME

Tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada bana ait olmayan her türlü ifade ve bilginin kaynağına eksiksiz atıf yaptığımı bildirir ve taahhüt ederim.

İmza

Şule ŞAHİN

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

YEREL YÖNETİMLERDE KARAR ALMA SÜRECİ: ADANA KENTSEL OTOBÜS ULAŞIM HİZMETLERİ ÜZERİNE BİR İNCELEME

Şule ŞAHİN
Kastamonu Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

Danışman: Dr. Öğr. Üyesi Eray AKTEPE

Kentlerde yaşanan nüfus artışı; kentli ve kent yönetimleri için sosyal, siyasal, kültürel ve ekonomik manada büyük değişimleri de beraberinde getirmiştir. Bu noktada kentsel ulaşım hizmetleri, büyük kentlerin üzerinde önemle durduğu ve giderilmesi için kalıcı çözümleri sağlamaya çalıştıkları hizmetlerin başında gelmektedir. Çalışmada yerel yönetimlerin sorumluluğunda bulunan kent içi toplu taşımacılık hizmetleri; karar alma süreci, karar mekanizması ve aktör yapısı olmak üzere üç ana tema üzerinden ele alınmaktadır.

Çalışmanın temel amacı, Adana ilinde otobüs toplu taşıma araçları merkezli kentsel ulaşım sistemlerinde; ulaşım hizmetlerinin sevk ve idaresi ile koordinasyonunun sağlanması hususunda karar alma süreçlerinin, karar alma mekanizmasının, karar tiplerinin, karar içeriklerinin, örgütsel yapısının ve örgüt içerisinde yer alan aktörlerin incelenmesidir. Bu bağlamda 1998-2020 yılları arasında Adana Büyükşehir Belediyesi Ulaşım Koordinasyon Merkezi Genel Kurulu'nda alınan kararların tümü incelenmiş olup karar tipleri, karar sayılarının yıllara göre yüzdelik değişimi, karar sonuçları, kararlar alınırken incelemeler yapan komisyon çeşitleri, hangi konular üzerinde kararlar alındığı ve karar mekanizmasında yer alan çoklu aktörel yapılar detaylı bir şekilde açıklanmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yerelde Karar Alma Süreci, Karar Mekanizması, Çoklu Aktörel Yapı, Kent İçi Otobüs Hizmetleri, Özel Sektör Girişimcileri

2021, 119 Sayfa

ABSTRACT

MSc.Thesis

DESICION MAKING PROCESS IN LOCAL GOVERNMENTES: A REVIEW ON ADANA URBAN BUS TRANSPORTATION SERVICES

Şule ŞAHİN
Kastamonu University
Institute for Social Science
Department of Political Science and Public Administration

Supervisor: Assist. Prof. Dr. Eray AKTEPE

Abstract: The population growth in the cities has brought about great changes in social, political, cultural and economic terms for the urban residents and urban administrations. At this point, urban mass transportation services are at the top of the services that metropolitan cities emphasize and try to provide permanent solutions to eliminate. In the study, urban public transport services, which are under the responsibility of local governments, are discussed under three main themes: decision making process, decision mechanism and actor structure.

The main purpose of the study is to examine the decision-making processes, decision-making mechanism, decision types, decision contents, organizational structure and actors in urban bus transportation systems in Adana province. In this context, all of the decisions taken at the Adana Metropolitan Municipality Transportation Coordination Center General Assembly between 1998-2020 are examined. Decision types, percentage change in the number of decisions by years, decision results, types of commissions that make examinations while making decisions, on which issues decisions are taken, and multiple actor structures in the decision mechanism have been explained in detail.

Key Words: Local Decision Making, Decision Mechanism, Multiple Actor Structure, Urban Bus Transportation Services, Private Sector Entrepreneurs

2021, 119 Page

TEŞEKKÜR

Yüksek lisans tez çalışmam boyunca bilgi ve tecrübeleri ile yol gösteren, manevi olarak desteğini her an hissettiğim ve tezimin tüm aşamalarında beni doğruya sevk eden değerli danışmanım Dr. Öğr. Üyesi Eray AKTEPE'ye göstermiş olduğu emeği ve sabrı için teşekkür ederim.

Öğrenim hayatım boyunca desteklerini her zaman hissettiğim; en yakın arkadaşım annem başta olmak üzere, canım babama ve biricik kardeşime sonsuz sevgi ve minnettarlığımı vurgulamak isterim. Ayrıca her konuda bana destek olan Tefik Hasan CAN'a tüm kalbimle teşekkür ederim.

Şule ŞAHİN
Kastamonu, Ocak, 2021

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET	iii
ABSTRACT	iv
TEŞEKKÜR	v
İÇİNDEKİLER	vi
ŞEKİLLER DİZİNİ	viii
TABLolar DİZİNİ	ix
GRAFİKLER DİZİNİ	x
HARİTALAR DİZİNİ	xi
RESİMLER DİZİNİ	xii
KISALTMALAR DİZİNİ	xiii
1.GİRİŞ	1
1.1.Araştırmanın Amaçları ve Hedefleri.....	4
1.2.Araştırma Alanı ve Sınırlılıkları.....	4
1.3.Araştırma Hipotezleri ve Soruları.....	5
1.4.Araştırmanın Yöntem ve Teknikleri.....	9
1.5.Araştırma Yapısı.....	12
2.METODOLOJİ VE ARAŞTIRMA DİZAYNI	14
2.1.Araştırma Alanının Belirlenmesi.....	18
2.2.Çalışmanın Odak Nokta Bölgesi: Çukurova- Sarıçam- Seyhan ve Yüreğir.....	21
2.3.Verı Kaynakları ve Verı Toplama Süreci.....	23
2.4.Çalışma Tasarımı ve Örneklem Alanı.....	24
3.TEORİK VE KURAMSAL ÇERÇEVE	25
3.1.Yerel Katılım ve Kentsel Ulaşım Hizmetleri.....	25
3.2.Kentsel Ulaşım Hizmetlerinde Karar Alma Süreci.....	29
3.3.Kentsel Ulaşım Hizmetlerinde Karar Mekanizması.....	34
3.4.Kentsel Ulaşım Karar Alma Süreçlerinde Aktörler.....	39
3.4.1.Merkezi Yönetim Kurumları.....	43
3.4.2.Yerinden Yönetim Kurumları.....	44
3.4.3.Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları.....	45
3.4.3.1.Federasyonlar.....	46
3.4.3.2.Esnaף odaları.....	47

3.4.3.3. <i>Birlikler</i>	49
3.4.4.Sivil Toplum Kuruluşları	50
3.4.4.1. <i>Kooperatifler</i>	51
3.4.4.2. <i>Dernek ve vakıflar</i>	55
4.ADANA KENTSEL ULAŞIM TARİHİ	56
4.1.Osmanlı'dan Erken Cumhuriyet Dönemine Adana'da Kentsel Ulaşım.....	57
4.2.1923-1950 Arası Dönemde Adana'da Kentsel Ulaşım	58
4.3.1950-1980 Arası Dönemde Adana'da Kentsel Ulaşım	59
4.4.1980 Sonrası Dönemde Adana'da Kentsel Ulaşım	60
5.ARAŞTIRMA BULGULARI	65
5.1.Adana Kentsel Ulaşım Hizmetlerinde Karar Süreci.....	70
5.2.Adana Kentsel Ulaşım Hizmetlerinde Karar Mekanizması	78
5.3.Adana Kentsel Ulaşım Hizmetlerinde Aktör Yapısı	79
5.3.1.Koordinasyon Aşamasındaki Aktörel Yapı	80
5.3.2.Karar Alma Aşamasındaki Aktörel Yapı.....	84
5.2.3.Hizmet Sunumu Aşamasındaki Aktörel Yapı.....	87
6.SONUÇ VE ÖNERİLER	92
KAYNAKLAR	99

ŞEKİLLER DİZİNİ

	Sayfa
Şekil 1.UKOME Komisyonları.....	78
Şekil 2.Adana Büyükşehir Belediyesi Ulaşım Daire Başkanlığı Örgüt Yapısı	83
Şekil 3.UKOME Aktör Yapısı	85
Şekil 4.Toplu Taşıma Araç Sayıları	88
Şekil 5.Özel Halk Otobüslerinin Kapsam Alanı	89
Şekil 6.Dolmuş-Minibüslerin Kapsam Alanı.....	90



TABLolar DİZİNİ

	Sayfa
Tablo 1.Türkiye’de Bulunan Federasyonların Organizasyon Şeması.....	48
Tablo 2.İllere Göre Kooperatif Sayıları	51
Tablo 3.Türlerine Göre Kooperatif Sayıları.....	53
Tablo 4.Özel Halk Otobüsleri Kooperatifleri.....	63
Tablo 5.Dolmuş-Minibüs Kooperatifleri	64
Tablo 6.Özel Halk Otobüslerine Uygulanan Ceza İşlem Sayılarının Değişimi.....	76
Tablo 7.Dolmuş-Minibüslere Uygulanan Ceza İşlem Sayılarının Değişimi	77
Tablo 8.UKOME Genel Kurulu Temsilcilerinin Yıllara Göre Değişimi.....	86

GRAFİKLER DİZİNİ

	Sayfa
Grafik 1.Esnaf-Sanatkâr ve İlgili Yapıların Sayıları.....	49
Grafik 2.Kooperatif Sayısı En Fazla Olan İller.....	53
Grafik 3. Faal ve En Fazla Üyesi Olan Kooperatifleri.....	54
Grafik 4.Yıllara Göre Adana İli Nüfus Artış Hızı.....	57
Grafik 5.Karşılaştırmalı Kentsel Toplu Taşıma Araçları Analizi.....	70
Grafik 6.UKOME Genel Kurulu’nda Alınan Karar Sayıları.....	71
Grafik 7.UKOME Genel Kurulu’nda Alınan Karar Tipleri.....	72
Grafik 8.UKOME Genel Kurulu Karar Sonuçları.....	73
Grafik 9.UKOME Genel Kurulu Alınan Kararların Konularına Göre Dağılımı....	75
Grafik 10.UKOME Genel Kurulu’nda Yer Alan Komisyon Çeşitleri.....	79

HARİTALAR DİZİNİ

	Sayfa
Harita 1.Adana İlçe Sınırları.....	20
Harita 2. Çalışma Kapsamında Yer Alan İlçeler.....	21
Harita 3.Tüm Kent İçi Toplu Taşıma Araçlarının Güzergahları.....	66
Harita 4.Belediye Otobüslerinin Güzergahları.....	67
Harita 5.Özel Halk Otobüslerinin Güzergahları.....	68
Harita 6.Dolmuş-Minibüslerin Güzergahları	69



RESİMLER DİZİNİ

	Sayfa
Resim 1.Seyhan Köprüsü- Taş Köprü, 1914.....	58
Resim 2.1989 Yılına Kadar Kentsel Ulaşımında 23 Nolu Özen Taksi Dolmuşu.....	59
Resim 3.1960'lı Yıllarda Yağ Cami Meydanında Bir Belediye Otobüsü.....	60



KISALTMALAR DİZİNİ

ABB	Adana Büyükşehir Belediyesi
AYKOME	Alt Yapı Koordinasyon Merkezi
CBS	Coğrafi Bilgi Sistemi
EGO	Ankara Elektrik Havagazı ve Otobüs İşletmesi
İBB	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
İETT	İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri
MTK	Motorlu Taşıtlar Kooperatifi
STK	Sivil Toplum Kuruluşları
T Dolmuş	Taksi Dolmuş
TOBB	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TÖHOB	Tüm Özel Halk Otobüsleri Birliği
TŞÖF	Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonu
UKOME	Ulaşım Koordinasyon Merkezi

1.GİRİŞ

Kentlerde yaşanan hızlı nüfus artışı ve yoğunluk, kentli ve kent yönetimleri için beraberinde sosyal, siyasal, kültürel ve ekonomik manada büyük değişimleri de getirmiştir. Nüfusun yer değiştirerek kentsel mekânlarda yoğunlaşması ile değişen kentsel yaşam biçimlerini, farklı işletme anlayışlarına sahip kamu ve özel teşebbüslerin hizmet sunumları ve bu hizmetlerin koordinasyonu izlemiştir. Nüfus artışına paralel olarak yerleşim alanlarının yayılması ve genişlemesi, ulaşılabilirliğin ve erişilebilirliğin sağlanabilmesi için kent otoritelerinin fiziki hizmet sınırlarını da genişletmesine neden olmuştur. Özellikle anakentlerde artan mahalli müşterek ihtiyaçlar ve bu ihtiyaçların giderilmesi bağlamında ortaya çıkan yerel nitelikli hizmetlerin sunum farklılıkları, kamu yönetimi ve yerel yönetimler açısından kentsel-kamusal hizmetlerin, hizmet sunum farklılıklarının, koordinasyon sürecinin, karar alma mekanizmalarının ve aktör yapılarının önemli konular haline gelmesine neden olmuştur.

Kent yönetimleri tarafından giderilmesi gereken bu problemlerin başında ise kentsel ulaşım gelmektedir. Sanayi sektöründe öne çıkan gelişmeler ve nüfus artışının yayılış göstermesiyle kentlerde ulaşım ihtiyaçlarının karşılanması en önemli kent hizmetleri arasında yerini almıştır. Bu bağlamda kentsel ulaşım hizmetleri, büyük kentlerin üzerinde önemle durduğu ve giderilmesi için kalıcı çözümleri sağlamaya çalıştıkları hizmetlerin başında gelmektedir. Kentsel ulaşım talep ve gereksinimlerinin giderilebilmesi için ise kentlerde belirli bir eşgüdüm, uyum ve düzen içerisinde diğer aktörlerle bağlantılı bir şekilde hızlı, etkin, verimli ve erişilebilir bir ulaşım koordinasyonunun sağlanması gerekmektedir.

Kentsel toplu taşımacılık hizmetleri, farklı bölgelerde, ülkelerde ve kentlerde otobüs, minibüs, tramvay, hafif raylı sistemler, metro ve banliyö gibi farklı ulaşım araçları ile sağlanmaktadır. Kentsel ulaşım yazınında her ne kadar kentsel toplu ulaşım hizmetlerinde raylı sistemlerin en ideal ulaşım sistemi olduğu vurgulansa da temel bilgi, teknolojik altyapı, finansal ve mali yetersizliklere bağlı olarak birçok ülke ve kentte raylı sistemlerin kentsel ulaşım talebini karşılayabilecek nitelikte olmadığı görülmektedir. Gerek yatırım maliyetinin raylı sisteme göre daha düşük olması gerekse esnek ulaşım kabiliyeti nedeniyle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde

otobüs toplu ulaşım araçları merkezli bir kentsel ulaşım sistemi söz konusudur. Nitekim bu çalışma için tercih edilen Adana ilinde de raylı sistemler ulaşım hizmetleri noktasında etkin role sahip olamamakla birlikte, özel toplu taşıma araçları, belediye otobüsleri ve dolmuş-minibüsler kentsel ulaşımın ana aktörleridir. Diğer bir deyişle, kentsel toplu ulaşım sisteminin omurgasını otobüs ve ara toplu taşıma sistemleri olan dolmuş ve minibüsler oluşturmaktadır. Bu bağlamda, kentsel ulaşım koordinasyonu ve yerelde karar alma mekanizmasını ele alan tezin aktör yapısını, kentin her noktasına ulaşım hizmeti verebilen rahat hareket ve esnek yapısı, kentsel ulaşım hat ve güzergâhlarının kentteki yoğun yayılımı ve yolcu indirme bindirmedeki rahatlığı açısından en fazla tercih edilen ulaşım sistemi alternatifi olan özel halk otobüsleri, belediye otobüsleri ve dolmuş-minibüsler oluşturmaktadır.

Yerel yönetimler, artan nüfus yoğunluğuna bağlı olarak yerel hizmetler bağlamında sorumluluğunda olan kentsel ulaşım hizmet taleplerinin karşılanması hususunda yetersiz kalmıştır. Yerel yönetimlerin kentsel ulaşım hizmet sunumunda mali ve idari yetersizliklerden dolayı başarısız olması, özel teşebbüslerin toplu taşımacılık sektörünün bir parçası olmasına neden olmuştur. Kentsel ulaşım hizmetlerine kamu-özel girişimcilerinin dâhil olma süreci her anakente aynı zaman döngüsüne sahip değildir. İstanbul, Ankara ve İzmir gibi önde gelen büyükşehirlerde özel teşebbüslerin kentsel ulaşım hizmetleri sunumuna yerel yönetimlerden sonra dâhil olmasına rağmen Adana kentinde bu durumun tam tersine özel kentsel ulaşım hizmet sunumuna sonradan dâhil olan kamu araçları şeklinde karşımıza çıkmıştır. Farklı işletme anlayışına sahip aktörlerin farklı zamanlarda hizmete dâhil olması beraberinde yeni bir karar alma sürecini getirmiştir. Bunun sonucunda ulaşım karar alma süreçlerinin yönetimi ve koordinasyonu, incelenmesi gereken önemli bir konu haline gelmektedir.

1984 yılında ilk büyükşehir ilan edilen İstanbul, Ankara ve İzmir gibi illerin hemen ardından 1986 yılında büyükşehir statüsü kazanan il özelliği taşıyan Adana ili için de nüfus artışına paralel olarak toplu taşıma ihtiyaçlarını karşılamak en önemli yerel hizmet sorumluluğu olmuştur. Adana kentinin büyükşehir belediyesi olduğu yıla kadar özel sektör girişimcilerinin kendine özgü işletme anlayışı ile sunduğu toplu taşımacılık, kamu araçlarının da dahil olması ile kentsel ulaşım hizmetlerinin kamu-özel sektörünün birlikte işlediği bir hizmete dönüşmesine neden olmuştur.

1984 yılında İstanbul, Ankara ve İzmir gibi illerin büyükşehir statüsüne alınmasıyla 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un 7.maddesine göre bu illerde alt yapı hizmetleri ile kara ve deniz taşımacılığı hizmetlerinin bir koordinasyon içinde yürütülebilmesi için büyükşehir belediye başkanının başkanlığında yönetmelik ile tespit edilecek kamu kurum ve kuruluşları temsilcilerinin katılacağı bir Alt Yapı Koordinasyon Merkezi ve bir ulaşım koordinasyon merkezi kurulması kararlaştırılmıştır. Günümüzde olduğu gibi ilçe belediye başkanları sadece kendi görev alanlarını ilgilendiren konularla alakalı süreçte koordinasyon merkezlerine üye sıfatıyla katılabilmektedirler. Ulaşım Koordinasyon Merkezi, kentin ulaşım ana planına göre toplu taşıma araçlarının hat, güzergâh, sefer süresi ve ücret tarifelerini belirlemeye ve bu tarifeleri uygulamaya yetkili genel kuruldur. UKOME Genel Kurulu bu hizmetleri yerine getirirken il trafik komisyonları ile koordinasyon sağlamaktadır. 1984 yılında Ankara, İstanbul ve İzmir'in büyükşehir belediyesi statüsü kazanmasıyla yürürlüğe giren bu kanun o yıllarda yeterince uygulama alanı bulamamıştır. Ancak farklı kamu ve özel teşebbüsler tarafından sağlanan ulaşım hizmetlerinin aktör yapısındaki çeşitlilik, 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 Sayılı yeni Büyükşehir Belediyesi Yasası'na dayanılarak; kentsel ulaşım hizmetlerinin ve trafiğin düzenlenmesi, yolcu taşıma ücret tarifelerinin ve kent içi toplu taşıma araçlarının güzergahlarının belirlenmesi konularında kararlar alan Ulaşım ve Altyapı Koordinasyon Merkezleri (UKOME) kurulması ile daha aktif bir hale gelmişlerdir. Böylece karar alma süreci çok aktörlü katılımcı bir karar mekanizmasıyla yürütülmeye başlamıştır. Bu bağlamda kentsel ulaşım hizmetlerinin önemi, bu hizmeti sağlayan aktörlerin farklılığı ile meydana gelen farklı işletme anlayışları ve hangi aracın kentin hangi bölgesinde hizmet vereceği, yani araçların dolayısıyla aktörlerin hizmet alanı seçimi, sürecin işleyişinin nasıl koordine edildiği, kararların nasıl verildiği sorularına cevap aramak çalışmanın temel amacını oluşturmaktadır.

Çalışma alanının seçimi noktasında bir taraftan en erken büyükşehir statüsü kazanan illerden biri olması, bir taraftan ise yüksek nüfusa ve gerekli ulaşım teknolojisi ve yatırım kabiliyetine sahip İstanbul, Ankara ve İzmir gibi illere nispeten kentsel ulaşım hizmetleri açısından mali ve idari yetersizliklere sahip Adana ilinin, kentsel ulaşım koordinasyonu, karar alma süreçleri ve aktör yapısı açısından incelemesini önemli kılmaktadır.

1.1.Araştırmanın Amaçları ve Hedefleri

Bu çalışmanın temel amacı, otobüs toplu taşıma araçları merkezli kentsel ulaşım sistemlerinde ulaşım hizmetlerinin sevk ve idaresi ile koordinasyonunun sağlanması hususunda karar alma süreçlerinin, karar alma mekanizmasının, karar tiplerinin, karar içeriklerinin, örgütsel yapısının ve örgüt içerisinde yer alan aktörlerin incelenmesidir.

Kentsel toplu ulaşım hizmet taleplerinin karşılanması noktasında kamu ve özel teşebbüslerin bir arada hizmet verdiği ve karar alma süreçlerinin çoklu aktör yapısı ile yürütüldüğü kentsel otobüs ulaşım hizmetlerinin, işleyişinin ortaya konulması çalışmanın temel hedefini oluşturmaktadır. Tarihsel süreçte özel teşebbüslerin yanında yerel yönetimlerin de kent ulaşım hizmet sunumuna dâhil oluşu Adana ilinin kentsel gelişimi ve demografik yapısı da göz önünde bulundurularak incelenecektir. Çalışmada, yıllara göre karar alma süreçlerindeki aktörel yapı ve bu yapının değişimine sebep olan etkenler irdelenecektir.

Meydana gelen değişikliklerin her birinin yıl bazında değerlendirilmesi ve böylece o dönemki gelişmelere bağlı olarak değişimlerin sebepleri hakkında çıkarımlarda bulunulması amaçlanmaktadır.

1.2.Araştırma Alanı ve Sınırlılıkları

Çalışmanın örneklem alanı için otobüs toplu taşıma araçları merkezli kentsel ulaşım sistemine sahip Adana ili tercih edilmiştir. İldeki kentsel toplu taşımacılık hizmetlerinin yürütülmesinde etkin olan; belediye otobüsleri, özel halk otobüsleri ve dolmuş-minibüslerin hizmet alanı ise araştırma alanının sınırlarını oluşturmaktadır. Bu bağlamda Adana Nazım İmar Planı esas alınmıştır. Plana göre Adana kent merkezi Çukurova, Sarıçam, Seyhan ve Yüreğir olmak üzere 4 bölgeye ayrılmıştır. Adana nüfusunun büyük bir kısmının bu dört bölgede yoğunlaşıyor olması da çalışma alanı olarak Çukurova, Sarıçam, Seyhan ve Yüreğir ilçelerinin seçilmesinin bir başka sebebidir. Çalışmada bu bölgelerde verilen kentsel otobüs ulaşım hizmetleri ele alınacaktır. Çalışma alanının seçimi noktasında, bir taraftan en erken büyükşehir statüsü kazanan illerden biri olmasına bağlı olarak ulaşım problemlerinin erken dönemden itibaren başladığı kent olması, bir taraftan ise sahip olduğu nüfusa karşılık var olan hizmet çeşitliliği ve kentsel ulaşım hizmetlerinin sunumu, organizasyonu, karar alma süreçleri ve koordinasyonuna dair hali hazırdaki kapsamlı çalışmaların eksikliğini giderilmesi için bir kaynak oluşturmak esas alınmıştır.

1.3.Araştırma Hipotezleri ve Soruları

Kent yönetimleri, artan nüfus yoğunluğuna bağlı olarak kentsel kamusal hizmetler çerçevesinde görev, yetki ve sorumluluklarında bulunan, kentsel ulaşım hizmet sunumuna ilişkin taleplerin karşılanması hususunda mali ve idari açıdan yetersiz kalmıştır. Kent yönetimlerinin kentsel ulaşım hizmet sunumunda mali ve idari yetersizliklerden dolayı başarısız olması, özel teşebbüslerin toplu taşımacılık sektörünün bir parçası olmasına neden olmuştur. Bunun yanı sıra, yönetim paradigması çerçevesinde yapılan yerel kamu reformları, yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin sunumunda devlet, yerel yönetimler, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının içinde bulunduğu çok aktörlü ortaklık girişimlerinin geliştirilmesi mantığına dayanmaktadır.

Bir taraftan mahalli idare yöneticileri, merkezi yönetim kurum temsilcileri ve sivil toplum kuruluşlarının yanı sıra özel sektör girişimcilerinin yer aldığı karar süreçleri, bir taraftan büyükşehir belediyesinin bünyesinde yer alan daire başkanlıkları seviyesinde koordine edilen kentsel ulaşım mekanizması, bir taraftan ise kamu sektörü ve özel sektör aracılığıyla sunulan ulaşım hizmeti sürecin birbirinde farklı, çok katmanlı mekanizmalar ve bu mekanizmalara dâhil olan farklı aktörlerin ele alınmasını elzem kılmaktadır.

Tezin başından itibaren sonuç kısmına gelinceye dek üçlü bir modelleme üzerinden çalışmanın varsayımı, araştırma soruları, teorik çerçeve ve araştırma bulguları şekillenmiştir. Adana; kentsel ulaşım hizmetleri, karar alma, koordinasyon ve hizmet sunumu bağlamında çok katmanlı yapıya sahip bir kenttir. Bu durum kent içi toplu taşımacılık hizmetlerinde çok ölçekli karar süreçlerinin, çok aktörlü katılım mekanizmalarının ve çeşitli hizmet sunum şekillerinin oluşmasına neden olmaktadır.

Karar alma süreci; ekonomide, siyasette, eğitimde, yönetimde ve sağlık alanında olmak üzere neredeyse hayatın hemen her aşamasında etkili olan bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle kararlar alınırken yerel halkın ihtiyaçlarının karşılanması adına kentsel kamusal hizmetler yerel yönetimlere devredilmiştir. Ancak ülkemizde özellikle son zamanlarda uygulamaya konulan yasal süreçler neticesinde yerel yönetimlerin etki alanı genişletilmeye ve güçlendirilmeye çalışılsa dahi günümüzde hala merkezi yönetimin, yerel yönetimleri geri planda bıraktıkları görülmektedir. Merkezi yönetim, her ne kadar kamu hizmetlerinde birlik ve

beraberliğin sağlanması adına güçlü bir devlet yönetimini sağlıyor olsa da hizmetlerin yerel ihtiyaçlara uygun bir şekilde yürütülmesini güçleştirmekte ve demokratik ilkelere ters düşmektedir (Berkün, 2017: 642). Tam da bu noktada bölgesel ve yerel nitelikli kentsel kamusal hizmetlerin karşılanması gerekliliği yerel yönetimlere duyulan gereksinimi artırmaktadır (Eryılmaz, 2012: 106). Yerelleşme politikalarının etkisiyle merkezi yönetimlerin yetkilerinin bir kısmını kamusal hizmetlerin karşılanması adına yerel yönetimlere vesayet denetimine tabi tutularak devrine rağmen merkezi yönetimler; işlev, görev, yetki ve kaynak üstünlüğü elinde bulundurmaya devam etmiştir. Yerele duyulan bu ihtiyaca rağmen asıl yetki idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde merkezi yönetim tarafından yerine getirilmektedir. Bu bağlamda yerel nitelikli kentsel kamusal hizmetlerde dahi merkezi yönetimin baskın olduğu bir sistem karşımıza çıkmaktadır. Merkezi yönetim unsurlarının kentsel kamusal hizmetlerin karar süreçlerinde baskın bir aktör haline gelmesi, hizmette yerellik (subsidiarite) ilkesine ve yerel hizmetlerin halka en yakın ve uygun yönetimler tarafından görülmesi anlayışına aykırı bir yönetim ekolojisi oluşturmaktadır. Bu teorik perspektif çerçevesinde çalışmanın ilk varsayımı:

1.Kentsel ulaşım koordinasyon karar alma süreçlerinde merkezi yönetim unsurlarının baskın olması hizmetin yerelliğini olumsuz etkiler.

Çalışmanın odağı karar alma süreçleri, karar mekanizması ve aktör yapısı olmak üzere üç ana temadan oluşmaktadır. Kentsel ulaşım hizmetlerinin sunumu esnasında yerel yönetimlerin kent içi toplu taşımaya ilişkin sorunları tanımlama, uygulamaya yönelik seçenekleri oluşturma ve değerlendirme, aktör seçiminde bulunma, çoklu aktör yapısı çerçevesinde alınan kararı hayata geçirme safhalarının anlaşılabilmesi adına karar alma sürecinin, karar mekanizmasının ve hizmet sunumu aşamalarının irdelenmesi elzemdir. Bu varsayım ışığında çalışmanın karar alma sürecine dair cevaplamaya çalıştığı sorular şu şekildedir:

1.1.Ulaşım Koordinasyon Merkezi karar mekanizmasında yer alan merkezi yönetim aktörlerinin organizasyon yapısının karar alma süreçlerine etkisi nedir?

1.2.Yasal düzenlemeler sonrası şekillenen karar mekanizmasında alınan kararlar ne yönde etkilenmiştir?

1.3.Ulaşım Koordinasyon Merkezi'nde kararlar nasıl alınmaktadır ve alınan kararların içeriği ne şekildedir?

1.4.Ulaşım Koordinasyon Merkezi'nde karar verilecek konular kimler tarafından ve nasıl belirlenmektedir?

1.5.Otobüs ulaşım hizmetlerinin Ulaşım Koordinasyon Merkezi'nde alınan kararlar içerisindeki yeri nedir?

Yerel yönetimlerin kentsel ulaşım hizmet sunumunda mali ve idari yetersizliklerden dolayı başarısız olması, özel teşebbüslerin toplu taşımacılık sektörünün bir parçası olmasına neden olmuştur. Ulaşım hizmetinin yerel yönetimlerce sağlanamaması hizmet sunumunda tercih edilen farklı yönetim yaklaşımları, yeni mekanizmaları ve aktörleri beraberinde getirmiştir (Aktepe, 2020b). Özel sektör girişimcilerinin kentsel ulaşım hizmetlerine ilişkin süreçte ortaya çıktığı dönemlerde, yerel yönetimler tarafından zaman çizelgesi, durak ve güzergahları belirlenmiştir. Özel sektör girişimcileri yerel yönetimlerin denetiminde ve onların belirledikleri ilke ve normlara uygun şekilde kentsel toplu taşımacılık hizmetlerini sürdürmüşlerdir (Tekeli ve Okyay, 1981). Böylece özel sektör girişimcilerinin kentsel ulaşım hizmetlerinde rant oluşturmasının önüne geçmek ve toplu taşımacılık sisteminin güvence altına alınması adına yerel yönetimler ulaşım hizmetlerinden sorumlu hâkim otorite olarak karşımıza çıkmaktadır (Tekeli, 2009). Yerel yönetimlerin bu hâkim konumu, karar alma ve hizmet sunum süreçlerinde olmasa da büyükşehir belediye sınırları içerisinde sunulan kent içi ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini planlama ve ulaşım ile ilgili arz ve taleplerle doğru orantılı politikalar/projeler belirleyerek tüm aktörler arasında entegrasyon ve koordinasyonu sağlama konularında ön plana çıkmaktadır. Büyükşehir belediye yönetimlerinin kentsel ulaşım hizmetlerinin planlama ve koordinasyon süreçlerinde hem işletmeci hem de regülatör vasfıyla başat aktör haline gelmesi, çok aktörlü bir yapı ile sürdürülen kent içi ulaşım hizmetlerinin sunumunda aktörler arası iş birliğine dayanmayan, eşitliksiz ve çatışmacı bir atmosfere neden olmaktadır. Bu teorik perspektif çerçevesinde çalışmanın ikinci varsayımı:

2.Kent içi otobüs toplu taşıma hizmet sunumunda planlama ve koordinasyon sürecinin yerel yönetimlerin tekelinde olması hizmet organizasyonunda çatışmalara neden olur.

Bu varsayım ışığında çalışmanın karar mekanizmasına dair cevaplamaya çalıştığı sorular şu şekildedir:

2.1.Planlama ve koordinasyon aşamalarında kamu ve özel sektör girişimcilerinin aynı anda süreç içerisinde olması hizmet sunum aşamasında demokratik bir yönetim getirir mi?

2.2.Sadece regülatör olarak değil, aynı zamanda işletmeci olarak da kentsel ulaşım hizmetlerinin planlama ve koordinasyon süreçlerinde yer alan yerel yönetimlerin kent içi toplu taşımacılık hizmetlerinin sunumunda çoklu aktör yapısının oluşum süreçlerine olan etkisi nedir?

2.3.Planlama ve koordinasyon sürecinde karar mekanizmasına dâhil olan yerel yönetim aktörleri kent içi toplu taşımaya ilişkin organizasyonu nasıl yönlendirmektedir?

Tarihsel süreç boyunca farklı zamanlarda belediyelerin kentsel ulaşımdaki eksiklikleri özel sektör girişimcilerinin kentsel ulaşımdaki katılımını ve karar verme üzerindeki etkisini güçlendirmiştir. Özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde merkezi yönetim, hızlı kentleşme ve şehir merkezlerindeki nüfus yoğunluğunun artması neticesinde geleneksel toplu taşımacılık hizmetlerine olan talebi karşılayamaz hale gelmiştir. Bu durum, toplu taşımacılık hizmetlerinin karşılanabilmesi ve kamu talebi arasında bir boşluk yaratmıştır. Ortaya çıkan boşluk ise genellikle özel toplu taşıma hizmetleri ile doldurulmaya çalışılmıştır (Feibel, 1986; Tekeli 2009; Aktepe 2020a ve Aktepe 2020b). Diğer bir deyişle, yerel yönetimlerin kentsel ulaşım ihtiyaç ve taleplerini yerine getirememesi sebebiyle özel toplu taşıma işletmeciliğinin kontrol ve denetimi zor, kendine özgü hizmet anlayışının tarihsel süreç içinde meşruiyet kazanmasına neden olmuştur (Aktepe, 2020a: 447). Bu teorik perspektif çerçevesinde çalışmanın üçüncü varsayımı:

3.Kamunun kentsel ulaşım taleplerine yetersiz kalması nedeniyle hizmet sunumunda önemli bir aktöre dönüşen özel sektör girişimcileri kendine özgü hizmet sunumu anlayışı nedeniyle kontrolü ve denetimi zor bir yapıya neden olur.

Bu varsayım ışığında çalışmanın hizmet sunumu aşamasına dair cevaplamaya çalıştığı sorular şu şekildedir:

3.1.Ulaşım hizmetlerine ilişkin alınan kararlarda, hizmetin planlama ve koordinasyonunda çok katmanlı aktör yapısının ulaşım hizmetlerinin sunumuna etkisi nedir?

3.2.Kamu-özel aktörlerin birlikte sağlamış olduğu kent içi toplu ulaşım hizmetlerine ilişkin özel sektör girişimcilerinin kentsel otobüs toplu taşımacılık hizmetlerinin sunumundaki yeri nedir?

3.3.Kentsel otobüs ulaşım hizmetlerinde yer alan özel sektör girişimcileri nasıl örgütlenmektedir?

3.4.Özel sektör girişimcileri kentsel otobüs ulaşım hizmetlerinin sunumunda süreci nasıl yönetmektedir?

Cevaplanması gereken araştırma soruları çerçevesinde karar alma süreci, karar mekanizması, koordinasyon, planlama ve hizmet sunumu aşmalarında sürecin kim tarafından ve nasıl yönetileceği büyük öneme sahiptir. Karar alma süreçlerinde kamu ve özel sektör, merkezi ve yerel yönetim idareci ve sivil toplum olmak üzere farklı yönetim anlayışlarına sahip aktörlerin kentsel ulaşım hizmet sunumunda nasıl ortak paydada buluştukları, görev, yetki ve sorumluluk paylaşımları ise diğer bir hususu oluşturmaktadır.

1.4.Araştırmanın Yöntem ve Teknikleri

Tezin yöntem ve tekniklerinde, kentsel otobüs ulaşım hizmetlerinin karar alma süreci, karar mekanizmaları, aktör yapısı ve hizmet sunumuna dair UKOME’de alınan kentsel ulaşım kararlarının ele alınması hususunda nitel araştırma yöntemi olarak yazılı dokümanların incelenmesi kullanılmıştır. Doküman analizi, yazılı belgelerin içeriğini titizlikle ve sistematik olarak analiz etmek için kullanılan bir nitel araştırma yöntemidir (Wach, 2013). Bir olgu derinlemesine açıklanmaya çalışıldığında, gerekli verileri toplamak amacıyla doküman analizi yöntemine başvurulmaktadır. Altheide 1996’ya göre doküman analizinde öncelikle dokümanlarda dâhil edilecek kriterlerin belirlenmesinin ardından doküman ve veri toplanmaktadır. Ardından temel analiz alanları belirlenerek dokümanı kodlama, doğrulama ve analiz etme aşamalarından geçerek incelemeler yapılmaktadır. Özellikle nitel vaka çalışmalarında kullanılan doküman analizi, basılı ve elektronik materyaller olmak üzere tüm belgeleri incelemek ve değerlendirmek için kullanılan sistemli bir yöntemdir. Nitel araştırmalarda kullanılan diğer yöntemler gibi doküman analizi de anlam çıkarmak, ilgili konu

hakkında bir anlayış oluşturmak ve ampirik bilgi geliştirmek amacıyla gerekli verilerin incelenmesini ve yorumlanmasını gerektirmektedir (Corbin ve Strauss, 2008). Nitel araştırmalarda etkili bir şekilde kullanılan dokümanlar sayesinde araştırmacılar; çalışmada kullanacağı verileri herhangi bir gözlem veya görüşme yapma ihtiyacı duymadan sağlayabilir. Böylece doküman incelemesi gerek zaman gerekse para tasarrufu anlamında araştırmacıya katkıda bulunacaktır. Bu bakımdan araştırmacıların nitel araştırma yöntemleri arasında en fazla tercih ettikleri doküman incelemesi ile çalışmanın veri setini oluşturan UKOME Genel Kurulu'nda 1998-2020 yılları arasında kararların tümü incelenmiştir. 1998-2020 yılından alınan 7020 karar; sayılarına, konularına, tiplerine ve sonuçlarına göre değerlendirilmiştir. Tarihsel süreç içerisinde kabul edilen yasal süreçler çerçevesinde karar sayılarının değişimleri incelenmiştir. Ulaşım koordinasyon merkezi kararlarının hangi konular üzerine yoğunlaştığı ve otobüs ulaşım hizmetlerinin bu kararlar içerisindeki yeri incelenmiştir. Çoklu aktör yapısına sahip olan bir karar mekanizması örneği göstermesi sebebiyle UKOME'de alınan kararların tipleri çalışma içerisinde önemli bir yere sahiptir.

UKOME Genel Kurulu kararları kamu hizmetlerinin sunumundaki karar alma mekanizmaları ile örnek alandaki bu mekanizmalara dâhil olan aktörler arasındaki ilişkiyi bulmak için kullanılmıştır. Özel girişimcilerin kentsel halk otobüsü hizmetlerini sunma izni, devletin kamu hizmeti sunma sorumluluğunu ortadan kaldırmak yerine hükümet etkin denetim ve müdahale mekanizmaları olarak süreçte yer almaya devam etmiştir. Özellikle 19 Şubat 2020 tarihli Ulaşım Koordinasyon Merkezi Yönetmeliği değişikliği ile hükümet tarafından görevlendirilen temsilci sayısının artması bu duruma kanıt oluşturmaktadır. Yönetmelik değişikliği ile karar alma mekanizmasında etkili olan faktörler büyük önem taşımaktadır. Kamu hizmetlerinin sunumunda karar alma mekanizmaları ve bu mekanizmalarda yer alan aktörler hem kamu hizmetinin tanımlanmasında hem de kamu tercihlerinin belirlenmesinde incelenmesi gereken unsurlardır. Bu bağlamda, Adana Büyükşehir Belediyesi (ABB) Ulaşım Koordinasyon Merkezi Genel Kurulu'nun 1998-2020 yılları arasındaki UKOME kararları gerek merkezi yönetim aktörlerinin gerekse özel toplu taşıma aktörlerinin nasıl yer aldığını ve bunların rolünün yanı sıra süreç üzerindeki etkilerini göstermektedir. Ulaşım Koordinasyon Merkezi'nin karar alma süreçlerinde etkili olan aktörler ayrıntılı şekilde ifade edilerek yıllara göre etkin olan aktörler grafiklerle görsel hale getirilmiştir. Aynı zamanda alınan karar tipleri ve içeriklerine

ilişkin bilgilere yer verilmiştir. Özellikle 19 Şubat 2020 tarihinde Ulaşım Koordinasyon Merkezi Yönetmeliği'nde yapılan değişiklikte aktör yapısındaki farklılıklar da yıllara göre belirlenip grafiklerle gösterilmiştir.

Her şeyden önce tezin örneklem alanı Adana, kentsel otobüs ulaşım hizmetlerinin kurumsal yapısını görebildiğimiz kompleks ulaşım koridorlarından biridir. Adana kentinin dağınık ulaşımına sahip kompleks yapısı, kentsel otobüs ulaşım hizmetleri çerçevesinde Ulaşım Koordinasyon Merkezi'nde yürütülen karar alma süreçlerinde farklı yerlerden temsilcileri karar mekanizmasına dahil etmek zorunda bırakmıştır.

Adana toplu taşıma araçları (araştırmanın ana teması olan) arasındaki bağlantılar genellikle şehir merkezinde bulunan D-400 karayolu üzerinden sağlanmaktadır. Yeni yasal düzenlemelerle yaygın yerleşim alanlarına sahip olması nedeniyle şehir merkezi üzerinden ulaşım daha uzun bir seyahat süresine yol açmaktadır ve bu nedenle şehrin ulaşım hizmet alanı tüm şehir sınırlarını kapsamaktadır. Zamanla artan nüfus yoğunluğu ve hizmet alanlarının genişlemesine bağlı olarak ulaşım hizmetlerinin sağlanabilmesi için özel girişimcilere ihtiyaç duyulmuştur. Bu durum ise kentsel ulaşım araçlarını ve ulaşım çıkar gruplarını farklı amaçlarla bir araya getirmiştir.

Çalışmada Adana Büyükşehir Belediyesi'nin 2020-2024 Stratejik Planının kentsel bölümleri, yıllık faaliyet raporlarının ulaşım ile alakalı kısımları, Adana Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararları, Ulaşım Koordinasyon Merkezi kararları, yönetmelikler ve Adana Nazım İmar Planı esas alınmıştır. Bunun yanında Adana Büyükşehir Belediyesi Bilgi İşlem Daire Başkanlığı tarafından internet üzerinden halka açık paylaşılarak otobüs güzergâh ve hatlarının yer aldığı Adana Büyükşehir Belediyesi akıllı kent uygulamasından yararlanılarak, Adana kenti merkez sınırları içinde yer alan Çukurova, Sarıçam, Seyhan ve Yüreğir ilçelerinin bir toplu taşıma haritası ışığında çalışmanın kapsamı bölgeleri görsel olarak aktarabilmek için haritalara yer verilmiştir. Adana Nazım İmar Planı'na göre şehir 4 bölgeye ayrılarak çizilmiştir. Bu bölgeler şehrin merkezinde yer alan Çukurova, Sarıçam, Seyhan ve Yüreğir ilçelerini kapsamaktadır. Adana genelinde her ilçe belediyesi, kendi ilçe belediyeleri bünyesinde ayrıca nazım imar planlarını çizmişlerdir. Ancak Büyükşehir Belediyesi tarafından hazırlanan Adana Nazım İmar Planı'na kent merkez sınırları içerisinde yer alan ilçeler olan Çukurova, Sarıçam, Seyhan ve Yüreğir bölgeleri dâhil edilmiştir. Bu doğrultuda ilerleyen aşamalarda Adana kentine ait bir lokasyon haritası oluşturularak Coğrafi

Bilgi Sistemlerine aktarılarak Adana merkez sınırları içerisinde kentsel ulaşım hizmeti veren Adana Büyükşehir Belediyesince idare edilen belediye otobüsleri, özel halk otobüsleri ve dolmuş- minibüslerin hat ve güzergâhlarının gösterildiği birkaç yol gösterici harita çıkartılmıştır.

1.5.Araştırma Yapısı

Adana Nazım İmar Planı'na göre Adana kent merkezi Çukurova, Sarıçam, Seyhan ve Yüreğir olmak üzere dört bölgeye ayrılmıştır. Bu bağlamda, çalışmanın sınırları Çukurova, Sarıçam, Seyhan ve Yüreğir ilçelerini kapsamaktadır. Bu ilçelerde verilen kentsel otobüs ulaşım hizmetlerinin kararlarının alınmasında etkili olan Ulaşım Koordinasyon Merkezi'nin 1998-2020 yılları arasındaki Ulaşım Koordinasyon Merkezi kararları çerçevesinde çalışma şekillenmiştir. Ulaşım Koordinasyon Merkezi kararlarının tümü verilen yıllar içerisinde tek tek incelenmiş olup tüm maddelere ilişkin alınan karar tipleri, karar içerikleri, karar tipleri, karar sayıları, karar sonuçları ve karar konuları grafikler yardımıyla açıklanmıştır.

Çalışma 6 bölümden oluşmaktadır. İlk kısımda, genel bir girişle araştırmanın amaç ve hedefleri, araştırma alanı, araştırma soruları ve araştırma metodolojisinden bahsedilmiştir. İkinci bölümde ise çalışma alanının Adana Nazım İmar Planı'na göre dört bölgeye ayrılan Adana kent merkezi sınırları içerisinde yer alan Çukurova, Sarıçam, Seyhan ve Yüreğir ilçelerini kapsadığı belirtilmiştir. Verilerin temini konusunda Adana Büyükşehir Belediyesi UKOME Genel Kurulu'nda 1998-2020 yılları arasında alınan kararlar, Adana Büyükşehir Belediyesi Akıllı Kent Uygulaması, Adana Nazım İmar Planı, Adana Büyükşehir Belediyesi'nin 2020-2024 Stratejik Planından faydalanılmıştır. Üçüncü bölümde, çalışmanın teorik ve kuramsal çerçeve açısından bir değerlendirilmesi yapılmıştır. Karar alma süreçleri, karar mekanizmaları ve hizmet sunumu noktasında kentsel ulaşımında etkili olan tüm aktörel yapı ayrıntılı olarak incelenmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yer alan hükümlere göre Ulaşım Koordinasyon Merkezi, belediye başkanı, belediye encümeni ve komisyonların karar mekanizmasındaki önemine değinilmiştir. Bunun yanı sıra kararların alınmasında etkili olan diğer federasyon, oda ve kooperatifler ayrıntılı olarak ele alınarak karar mekanizmasında etkili olan örgüt yapısına bakılmıştır. Dördüncü bölümde, Adana'nın kentsel ulaşım tarihi üzerinde durulmuştur. Tarihsel süreçte Adana'da bir ulaşım aracı olarak kentsel

toplu taşıma otobüs hizmetleri hakkında dönemsel ayrımlar yapılmıştır. Beşinci bölümde ise çalışmanın seyri boyunca elde edilen tüm bulgular tek tek irdelenerek doküman analizi yapılmıştır ve bu bağlamda CBS yardımıyla elde edilen bulgular görsel hale getirilmiştir. Son olarak çalışmanın altıncı bölümünde sonuç kısmında çalışmanın tamamının küçük bir özeti yapılarak elde edilen ampirik bulgular doğrultusunda bir durum analizi yapılmış ve bazı politika önerileri geliştirilmiştir.



2.METODOLOJİ VE ARAŞTIRMA DİZAYNI

Endüstri devriminden bu yana süregelen geleneksel yönetim yaklaşımı; ekonomik, kültürel, sosyal ve siyasal alanların tüm noktalarında yerini, "yönetişim" (governance) olarak ifade edilen paradigma ile katılımcılığa ve ortaklıklara dayalı yeni bir yaklaşıma bırakmaya başlamıştır. Bu yeni yönetim anlayışı ile birlikte mahalli idareler, sivil toplum kuruluşları, diğer mahalli aktörler, merkezi yönetimler ile küresel topluluğun ortakları olarak vasıflandırılmaya başlanmıştır. Özellikle 21. yüzyılın başında yapılan kamu reformlarını takip eden tüm değişimler, söz konusu küresel ortaklık kavramı ve ilkelerini güçlendirici bir fonksiyona sahip olmuştur. Yönetişim anlayışının temel yaklaşımı, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin yeniden tertip edilmesi, katılımcı yerel yönetim karar alma mekanizmalarının oluşturulması, yerel aktörlere yetki devri ile yerelin güçlendirilmesi ve mahalli aktörlerin yönetime etkin katılımının sağlanması gibi yaklaşımlar üzerine inşa edilmektedir.

Dünya genelinde kentli nüfusunun toplam nüfusa oranının %50'lerin üzerine çıkmasının kentsel yaşam ve yerel hizmet sunumuna yansımaları göz ardı edilemez boyutlara varmıştır. Tüm dünya genelinde gözlenen küresel kentleşme oranının artışı, beraberinde doğal olarak kentsel kamu hizmetlerine olan talepte bir artışa neden olmuş ve bu durum özellikle yerel yönetimlerin hizmet sunumu konusundaki anlayış, yapı ve kurumlarının hızlı bir şekilde varyasyona uğramasına zemin hazırlamıştır. Bir taraftan çok aktörlü ve toplumsal ortaklıklara dayalı katılımcı bir düşünceyi savunan, bir taraftan da özellikle kentlerde artan nüfusun hizmet taleplerini hafifletmek için kamu hizmetlerinde yol açtığı rekabet ortamına bağlı olarak özel sektöre öncelik veren neo-liberal kamu politikaları, 2000 sonrası dönemin güncel kamu yönetimi yaklaşımını oluşturmuştur.

Yönetişim kavramı, kamu yönetimi açısından yeniden yapılanmayı sağlayarak kamu sektörünün özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının müessiriyetinden faydalanarak etki alanını genişletmeye çalışmaktadır. Böylece özel sektör ve kamu sektörünün koordineli olarak hareket etmesi ile kamu yönetiminde esneklik sağlanacak ve toplumun gereksinimleri verimli bir şekilde karşılanacaktır. Yeni kamu yönetimi anlayışına dayanarak ortaya çıkan yönetim kavramının getirdiği aktif katılım, şeffaflık, hukuk devleti, hesap verebilirlik, açıklık ve etkinlik ilkeleri ile kamu

yönetimi reformu yeniden yapılanmaya girmiştir. Yönetişimin en önemli ilkelerinden aktif katılım ilkesi, özellikle yerel yönetimlerin karar alma süreçlerinde karşımıza çıkmıştır. Kararların daha demokratik ve hızlı alınabilmesi için oluşturulan karar alma mekanizmaları ile denetim sağlanmıştır. Katılımcı ve demokratik bir mekanizma ile yerel yönetimlerin karar alma sürecinde çoklu aktörel yapının karar almadaki etkinliği önemli bir hal almıştır.

1980 sonrası yeni kamu yönetimi anlayışının geleneksel kamu yönetimi anlayışını geride bırakmasıyla birlikte ortaya çıkan yeni yönetim anlayışı, özellikle yerelde karar alma süreçlerine aktif katılımı savunmuştur. Yerel hizmetlerin daha hızlı, etkin, verimli, hesap verebilir, şeffaf ve erişilebilir olarak görülmesinin yanı sıra, yerel demokrasinin diğer bir deyişle, yerelde karar alma süreçlerinin güçlendirilmesi amacıyla yerel düzeydeki katılım önemli bir araç haline gelmiştir. Bu bağlamda, karar alma süreçlerine katılım sonucunda alınan kararların ortak bir paydanın ürünü olarak; karar alma mekanizması içerisindeki temsilciler tarafından genel kabul görmüş olması esas alınmıştır. Karar alma sürecinde yerel yönetimlere sadece aktif ve verimli hizmet sunan birimler olarak değil, aynı zamanda demokratik siyasi kurumlar olarak yeni sorumluluklar yüklenmiştir (Erdoğan, 2019: 297).

Küreselleşme ile birlikte hızlanan kentleşme olgusu beraberinde kent yönetimlerini birtakım sorunlarla karşı karşıya bırakmıştır. Kent yönetimi; bir yandan yerel hizmetleri sunma sorumluluğunu en hızlı şekilde yerine getirmeye çalışırken diğer yandan ise ortaya çıkan yeni kentsel hizmet taleplerini karşılamaya çalışmıştır. Ancak belediye yönetiminin giderek artan kentsel hizmet talebini elinde bulunan sınırlı kaynaklarla karşılayamaması sonucunda yerel hizmetlerde boşluklar ortaya çıkmıştır. Özellikle yeni kamu yönetimi anlayışının daha öncesinde 1950 yıllarından itibaren ortaya çıkan küreselleşme ve kentleşme olguları sonucunda artan nüfusa karşı hizmet sağlayamayan yerel yönetimler, beraberinde özel girişimcilerle yerel hizmetlerdeki boşluğu doldurmaya çalışmıştır. Böylece özel sektör girişimcileri yerel hizmetlerin sunumunda etkili bir aktör olarak yerlerini almışlardır (Aktepe, 2019: 84).

Yerel yönetimlerin sorumluluğunda olan ve karşılanması gereken ancak mali ve idari yetersizliklerden dolayı başarısız oldukları yerel hizmetlerin başında ulaşım hizmetleri gelmektedir. Yerel yönetimlerin kentsel ulaşım hizmet sunumundaki başarısızlıkları, özel teşebbüslerin toplu taşımacılık sektörüne dahil olmasına sebep olmuştur. Bunun

sonucunda da özel girişimciler ulaşım hizmetlerinin bir parçası haline gelmiştir. Yeni yönetim ekolojisinin meydana getirdiği çok aktörlü, farklı mekanizmalı ve etkileşimli yapı, sadece özel sektör girişimcilerinin değil aynı zamanda, yerel idarelerin, sivil toplum kuruluşlarının ve kamu niteliğindeki meslek kuruluşlarının da kentsel-kamusal hizmetlerinin sunumunda, koordinasyon sürecinde veya karar alma mekanizmalarında yer almasını sağlamıştır. Kentsel ulaşım hizmet sunumu, karar mekanizması ve koordinasyon süreçlerindeki aktörel yapılarda yaşanan bu dönüşüm, çalışmanın ele aldığı kent içi otobüs toplu taşıma konularının önemli konular haline gelmesine neden olmaktadır.

Çalışmanın metodolojisinin çıkış noktası, Aktepe (2019 ve 2020b)'nin Ankara örneklemindeki kamu ve özel sektör başarısızlıklarına ilişkin döngü vasıtasıyla kentsel ulaşım hizmet sunumunda yer alan mekanizma, aktör ve karar süreçlerine ilişkin dönüşümün açıklanmasıdır. Ancak bu döngü ana temayı oluştursa da tarihsel bağlamda her kent için farklı başlangıçlar ve dönüşümler içermektedir (Aktepe 2020b: 18). Ankara örneğinde, bir yerel hizmet olarak yerel yönetimler tarafından karşılanan toplu taşımacılık hizmetlerine özel sektör girişimcilerinin tamamlayıcı aktör olarak tarihsel bağlamda sonradan dâhil olmuş olmasına rağmen, bu çalışmanın örneklem alanını oluşturan Adana ilinde kentsel ulaşım hizmet sürecinin başından itibaren özel girişimci eliyle sağlanan toplu taşımacılık hizmetlerinin kamuya göre öncelikli olduğu görülmektedir. Bu bağlamda yerel yönetimlerin özel sektör girişimcileri eliyle sağladığı kentsel toplu taşımacılık hizmetlerinin yürütülmesi, planlanması, koordinasyonu ve karar alma sürecinde yeniden nasıl dahil olduğu araştırılmıştır. Ulaşım hizmetlerinin sağlanmasında etkili olan, planlama, koordinasyon ve karar alma süreçlerinde yer alan çoklu aktörel yapının sahip olduğu mekanizmaların işleyiş biçimi ortaya konmaya çalışılmıştır. Sonuç olarak, çalışmanın ana temasını kentsel toplu taşımacılık hizmetlerinin sunumunda etkili olan kamu ve özel sektör yapılarının planlama, koordinasyon süreçleri ve kentsel ulaşım karar alma mekanizmalarındaki çoklu aktörel yapının işleyişi oluşturmaktadır.

Tez, kentsel otobüs ulaşım hizmetleri sunumunda yer alan kamu ve özel sektör girişimcilerinin karar alma mekanizmasının irdelenmesi hususunda tarihsel süreçte birbirini takip eden farklı işletme anlayışlarını ele almaktadır. Bir taraftan, Adana kentsel ulaşım alanındaki özelleştirilme uygulamaları ile hem hizmet sağlayıcı hem de

karar mekanizmasında aktör haline gelen kentsel otobüs işletmecileri, diğer taraftan kamu araçlarının hizmet sunmaya başlaması ile hem hizmet sağlayan hem de koordinasyon ve regülasyon sürecini yöneten yerel yönetim yapısı; kentsel ulaşım alanında karar alma mekanizması, aktörler ve karar alma sürecine etki eden unsurların incelenmesini gerekli kılmıştır.

Belediye otobüslerinin kentsel otobüs ulaşım hizmetlerine 1997 yılında yeniden dâhil olmasıyla birlikte özel halk otobüsleri ve dolmuş-minibüs taşımacılığı hizmetleri üzerinde kamu egemen bir kentsel ulaşım işletmeciliği söz konusu olmuştur. Klasik belediye yönetimlerinin yerini büyükşehir yönetim sisteminin alması sonucunda belediye yönetiminin sorumluluğundaki yerel hizmetlerin tüm kent genelinde daha uyumlu ve koordineli bir şekilde sunulması zorunlu hale gelmiştir. Bu amaç doğrultusunda uyum ve koordinasyonu sağlama yetkisi büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Bu kapsamda 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu kapsamında verilen görev, yetki ve sorumluluklar doğrultusunda Ulaşım Koordinasyon Merkezi Yönetmeliği ile ulaşımın dair kararların alındığı Ulaşım Koordinasyon Merkezi kurulmuştur. Ulaşım Koordinasyon Merkezi'nin kurulması ile koordinasyonun sağlanması daha katılımcı bir yapıya dayandırılmıştır. Ancak, kentsel ulaşım ile ilgili yapılan yasal düzenlemeler, kentsel ulaşım koordinasyonuna ilişkin aktör yapıları ve bu aktörlerin dâhil olduğu mekanizmaların işleyişinde değişikliklere neden olmuştur. Kentsel otobüs ulaşım hizmetleri sunumu, aktör ve işleyiş mekanizmasında yaşanan değişim kent içi otobüs ulaşım hizmetlerinin ele alınmasını gerekli kılmaktadır.

Tekrarlamak gerekirse tezin temel amacı, Adana'da belediye otobüsleri, özel halk otobüsleri ve dolmuş-minibüsler tarafından sağlanan kentsel otobüs ulaşım hizmetlerinin, çoklu aktör yapısına sahip karar alma süreçlerinin ve yine çoklu planlama ve koordinasyon mekanizmalarına sahip bir yapıda karar tiplerinin, karar içeriklerinin, örgütsel yapının ve örgüt içerisinde yer alan aktörlerin incelenmesidir. Adana'da kentsel ulaşım ile ilgili karar verme, koordinasyon ve toplu ulaşım sunumunda yer alan aktörler ve mekanizmalar incelenmiş ve bu doğrultuda 1998-2020 yılları arasında Adana Büyükşehir Belediyesi Ulaşım Koordinasyon Merkezi Genel Kurulu'nun aldığı kararlar incelenmiştir.

2.1.Araştırma Alanının Belirlenmesi

1950 yıllarından itibaren ortaya çıkan kentleşme ve 1980 sonrası sanayileşme hareketlerine bağlı olarak büyükşehirlerde nüfus artışı yoğun olarak yaşanmaya başlamıştır. Nitekim tezin çalışma alanını oluşturan Adana ili kentleşme ve sanayileşme hareketlerinin ilk başladığı kentlerden biridir. Adana’da verimli toprakları sayesinde tarıma ve sanayi yatırımlarının gelişme göstermesiyle de sanayileşmeye bağlı nüfusunun artması sonucu kentsel kamu hizmetlerine talep bu doğrultuda gelişme göstermiştir. Gelişme gösteren alanların başında ise kentsel ulaşım hizmetleri gelmiştir.

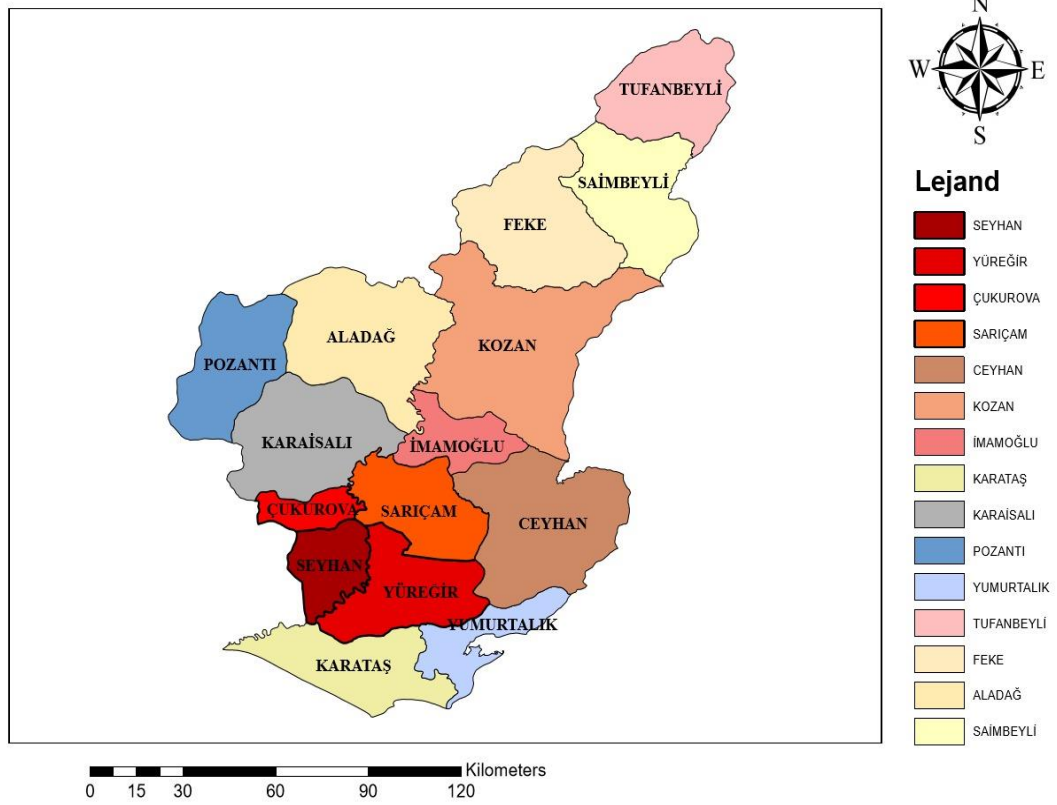
Çalışma alanının seçimi noktasında Adana ili bir taraftan en erken büyükşehir statüsü kazanan illerden biri olması ve beraberinde ulaşım problemlerinin de ilk yaşandığı kentlerden olması bir taraftan ise yoğun nüfuslu ve kentsel ulaşım talebi fazla olan bir şehir olması itibariyle önem kazanmıştır. Tarihsel süreçte Adana demografik yapısının yoğunlaştığı, bu yoğunluğun sonucunda ulaşım talebinin en yüksek olduğu ve talebin karşılanması noktasında kamu ve özel sektör girişimcilerinin dahil olduğu farklı aktör ve işletme anlayışlarının varlığı çalışmanın ele aldığı kentsel ulaşım alanında gerek yerelde karar alma süreçleri gerekse hizmetin sunumu bağlamında çoklu aktörel yapıyı yansıtması, Adana ili merkez ilçeleri olan Çukurova, Sarıçam, Seyhan ve Yüreğir ilçelerinin çalışma alanı olarak belirlenmesinde temel etken olmuştur.

İstanbul, Ankara ve İzmir gibi diğer büyükşehir belediyelerinde özel teşebbüsler; yerel yönetimlerin artan nüfus ihtiyacına cevap verememesiyle toplu taşımacılık hizmetlerinde yerel yönetimlere yardımcı olmak amacıyla ortaya çıkmıştır. Ancak çalışmamızın alanını oluşturan Adana kentinde bunun tersine işleyen bir mekanizma söz konusudur. Adana ilinin gerekli ulaşım teknolojisi ve yatırım kabiliyetine sahip İstanbul, Ankara ve İzmir gibi illere nispeten kentsel ulaşım hizmetleri açısından mali ve idari yetersizlikler sonucunda ortaya çıkan özel sektör girişimciliği ile birlikte kentsel ulaşım koordinasyonu, karar alma süreçleri ve aktör yapısı açısından incelemesi önemli bir il haline gelmiştir.

Aşağıda Adana ilçe sınırlarının yer aldığı bir harita verilmiştir. Harita 1’de görüldüğü üzere çalışmanın örneklem alanı olan Adana; çalışma alanını kapsayan dört ilçesiyle birlikte toplamda 15 ilçeden oluşmaktadır. Adana Nazım İmar Planı’na göre Adana kenti merkezi Çukurova, Sarıçam, Seyhan ve Yüreğir olmak üzere dört bölgeye

ayrılmıştır. Adana kentinin Aladağ, Ceyhan, Çukurova, Feke, İmamoğlu, Karaisalı, Karataş, Kozan, Pozantı, Saimbeyli, Sarıçam, Seyhan, Tufanbeyli, Yumurtalık, Yüreğir ilçelerinin nazım imar planları ise kendi ilçe belediyeleri bünyesinde hazırlanmaktadır. Adana ilinin merkez sınırlarında yer almamasına rağmen büyükşehir belediyesi ilçe belediyesi olarak kabul edilen Karaisalı ilçesi yoğun nüfusa sahip olmayışı ve merkezden uzakta olduğu için kentsel ulaşım talebinin az olması sebebiyle kentsel ulaşım hizmetlerinin çoklu aktörel yapısının ele alındığı bu çalışmanın dışında tutulmuştur.

Çalışmada kentsel otobüs ulaşım hizmetlerinin sadece Çukurova, Sarıçam, Seyhan ve Yüreğir ilçelerindeki ulaşım koordinasyonu ele alınmıştır. Adana'nın demografik yapısının %80'ini oluşturan bu dört ilçe kentsel ulaşım talebinin en yoğun olduğu bölgelerdir. Bu durum Adana' ulaşım hizmetlerinin sağlanması noktasında farklı aktörlerin görülebileceği yegâne örneklem alanını oluşturmaktadır. Adana nüfusunun 796.286'sı Seyhan ilçesinde, 414.574'ü Yüreğir ilçesinde, 376.390'ı Çukurova ilçesinde ve 181.610'u Sarıçam ilçesinde olmak üzere toplamda 1.768.86 kişi bu dört ilçede yaşamaktadır. 2.201.670 nüfusa sahip Adana'da bu rakamlar gösteriyor ki nüfus Çukurova, Sarıçam, Seyhan ve Yüreğir ilçelerinde yoğunlaşmıştır. Bu bağlamda kent nüfusunun dört bölgede yoğunlaşmış olması ve Adana Nazım İmar Planı'na göre Adana kent merkezinin dört bölgeye ayrılmış olmasından dolayı çalışma alanı Adana merkez sınırları içerisinde yer alan Çukurova, Sarıçam, Seyhan ve Yüreğir ilçelerini kapsamaktadır.



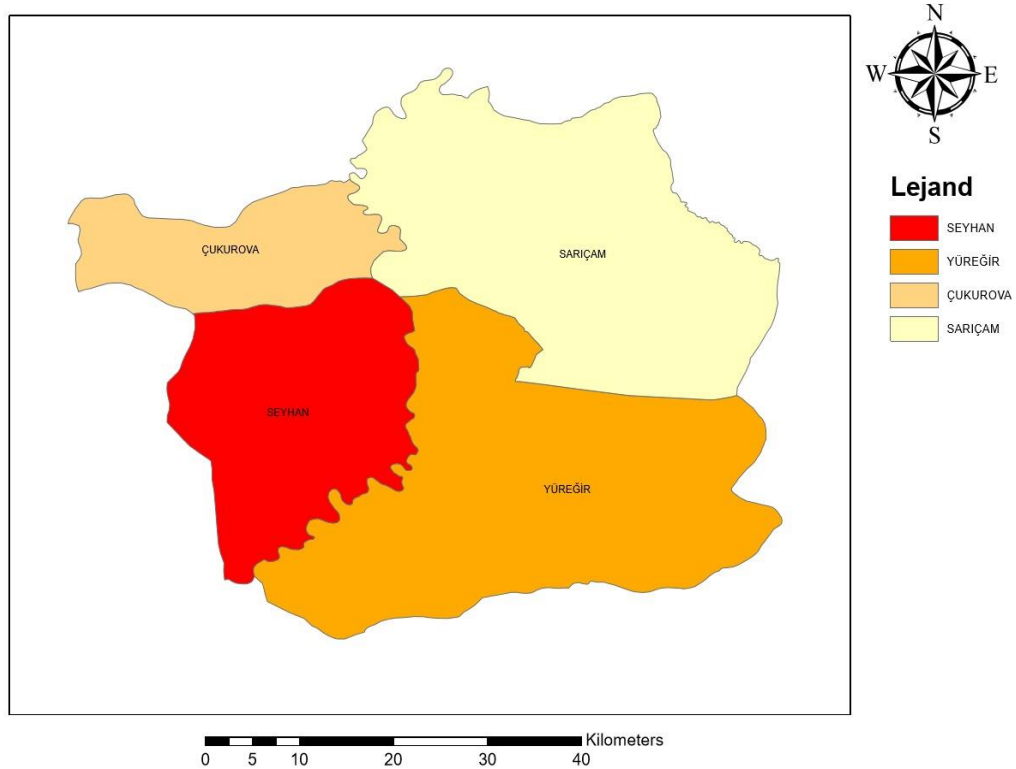
Harita 1. Adana ilçe sınırları

Tezin çalışma alanı içinde kentsel otobüs ulaşım hizmetlerinin sunulmasında kentin her noktasına ulaşım hizmeti verebilen rahat hareket ve esnek yapısı, kentsel ulaşım hat ve güzergâhlarının kentteki yoğun yayılımı ve yolcu indirme bindirmedeki rahatlığı açısından en fazla tercih edilen ulaşım sistemi alternatifini olan özel halk otobüsleri, belediye otobüsleri ve dolmuş-minibüsler oluşturmaktadır. Kentsel ulaşım yazınında her ne kadar kentsel toplu ulaşım hizmetlerinde raylı sistemlerin en ideal ulaşım sistemi olduğu vurgulansa da temel bilgi, teknolojik altyapı, finansal ve mali yetersizliklere bağlı olarak birçok ülke ve kentte raylı sistemlerin kentsel ulaşım talebini karşılayabilecek nitelikte olmadığı görülmektedir. Gerek yatırım maliyetinin raylı sisteme göre daha düşük olması gerekse esnek ulaşım kabiliyeti nedeniyle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde otobüs toplu ulaşım araçları merkezli bir kentsel ulaşım sistemi söz konusudur. Nitekim bu çalışma için tercih edilen Adana ilinde de raylı sistemler ulaşım hizmetleri noktasında etkin role sahip olamamakla birlikte, özel halk otobüsleri, belediye otobüsleri ve dolmuş-minibüsler kentsel ulaşımın ana aktörleridir. Diğer bir deyişle, Adana ili kentsel toplu ulaşım sisteminin omurgasını otobüs ve ara toplu taşıma sistemleri olan dolmuş-minibüsler

oluşturmaktadır. Bu bağlamda, kentsel ulaşım koordinasyonu ve yerelde karar alma mekanizmasını ele alan tezin aktör yapısını, kentin her noktasına ulaşım hizmeti verebilen rahat hareket ve esnek yapısı, kentsel ulaşım hat ve güzergâhlarının kentteki yoğun yayılımı ve yolcu indirme bindirmedeki rahatlığı açısından en fazla tercih edilen ulaşım sistemi alternatifi olan özel halk otobüsleri, belediye otobüsleri ve dolmuş-minibüs işletmecilerini temsil eden çıkar grupları oluşturmaktadır.

2.2.Çalışmanın Odak Nokta Bölgesi: Çukurova- Sarıçam- Seyhan ve Yüreğir

Çalışmada ele alınan dört bölge Çukurova, Sarıçam, Seyhan ve Yüreğir ilçeleri Adana kent nüfusunun %80'lik kısmını oluşturmaktadır. Nüfusun yoğunlaştığı bu dört bölge aynı zamanda kentsel hizmetlerle alakalı belediye yönetiminden en çok talepte bulunan ilçeleri oluşturmaktadır. Bu bağlamda kentin gelişimi bu dört ilçe etrafında şekillenmiştir. Ayrıca nüfusun yoğun olduğu bölgelere yapılan toplu konut projeleri ve sanayi yatırımları ile kentin gelişimi desteklenmiştir. Nüfusun toplandığı bu alanlarda en yakın birim olan yerel yönetimler tarafından kentsel hizmetler karşılanmıştır. Hizmetlerin en fazla talep edildiği, kentsel ulaşım hizmetleri açısından da bu dört bölge en önemli ulaşım koridorunu oluşturmaktadır.



Harita 2.Çalışma Kapsamında Yer Alan İlçeler

Kentte yerleşmelerin geçmişten bu yana Seyhan ilçesinde bulunan ve halk arasında taş köprü olarak bilinen yapı etrafında şekillenmesi sonucunda ilçe önemli bir ulaşım koridor haline gelmiştir. Sonrasında ise Seyhan ilçesini Yüreğir, Çukurova ve Sarıçam ilçeleri takip etmiştir. Bu duruma ise 1939 yılında hazırlanan ilk imar planı ve onu takip eden diğer imar planları kaynaklık etmiştir. Hazırlanan imar planları ile yoğunluk düzeyi, imar uygulaması, adalar, yollar ve pek çok istatistik raporları oluşturularak kentin bir haritalandırılması yapılmıştır. Günümüzde halihazırda kullanılan nazım imar planında ise kent, nüfusun en yoğun olduğu ilçeler olan Çukurova, Sarıçam, Seyhan ve Yüreğir olmak üzere dört bölgeye ayrılmıştır. 2009 yerel seçimlerinden önce 2008’de 5216 sayılı Belediye Kanunu’nda yapılan ve kamuoyu nezdinde pergel kanunu olarak anılan düzenlemedeki değişikliklere göre Çukurova, Sarıçam, Seyhan, Yüreğir ve Karaisalı büyükşehir ilçe belediyesi statüsündeki ilçelerdir. ¹ Çalışmamızın alanını oluşturan dört ilçe; Çukurova, Sarıçam, Seyhan ve Yüreğir büyükşehir belediyesi ilçe belediyesi statüsündedir. Bu bağlamda, çalışma alanı olarak seçilen bu dört bölge Adana’nın temel ulaşım koridorunu oluşturmaktadır. Şehir merkezinde dört ulaşım koridorunu birbirine bağlayan ve halk arasında çarşı olarak nitelendirilen D-400 karayolu toplu taşımacılık ulaşım hizmetlerinin çakışma noktasıdır.

Adana’da kentsel otobüs ulaşım hizmetleri ulaşımın ana aktörleri belediye otobüsleri, özel halk otobüsleri ve dolmuş-minibüsler tarafından sağlanmaktadır. Adana’da toplu ulaşım hizmetlerinden; özel halk otobüsleri ve dolmuş-minibüsler özel girişimciler tarafından örgütlendiği için özel girişimcilerin çıkarları belirli hat ve güzergâhlardaki kooperatifler şeklinde savunulmuştur. Çalışmada ele alınan Çukurova, Sarıçam, Seyhan ve Yüreğir bölgelerine nüfusun yoğunlaştığı ana bölgeler olması itibariyle hem yerel yönetimler hem de özel teşebbüsler bünyesindeki otobüsler tarafından hizmet sunumu yapılmaktadır. ²

¹Çalışmada sadece Çukurova, Sarıçam, Seyhan ve Yüreğir ilçelerindeki ulaşım hizmetleri ele alınmıştır. Karaisalı ilçesi ise merkez ilçe olmasına rağmen yoğun nüfusa sahip olmayışı ve kentsel ulaşım talebinin az olması sebebiyle kentsel ulaşım hizmetlerinin çoklu aktörel yapısının ele alındığı bu çalışmanın dışında tutulmuştur.

² Diğer çevre ilçelere ise 6360 sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile Adana Büyükşehir Belediyesi otobüsleri tarafından kentsel ulaşım hizmetleri verilmektedir.

2.3. Veri Kaynakları ve Veri Toplama Süreci

Çalışmanın veri setini UKOME kararları oluşturmaktadır. Kentsel otobüs ulaşım hizmetlerinin koordinasyonunu incelemek ve ilgili veri tabanını toplamak amacıyla nitel yaklaşım yöntemlerinden doküman analizi kullanılmıştır. Bu bağlamda, 1998 yılından 2020 yılına kadar alınan Ulaşım Koordinasyon Merkezi kararları analiz edilmiştir. Karar alma sürecine dair UKOME kararları; karar tipleri, karar konuları, karar sayıları ve karar sonuçları bazında incelenerek grafiklerle gösterilmiştir. Ulaşım Koordinasyon Merkezi tarafından alınan kararlar; trafik düzenlemelerini, ticari araçların plaka değişikliklerini, hat ve rota düzenlemelerini, güzergâh değişiklikleri, duraklar, sinyalizasyon, alt yapı, park düzenlemeleri, kavşak ve levha düzenlemeleri gibi konuları içermektedir. Bu bölümde, çalışmanın ana temasını oluşturan kentsel otobüs ulaşım süreçlerini etkileyen kararlar, Adana Büyükşehir Belediyesi'nin bugüne kadar paylaştığı, Ulaşım Koordinasyon Merkezi Genel Kurulu'nun 7020 kararı incelenmiştir. Ulaşım Koordinasyon Merkezi'nin faaliyet gösterdiği konuları, düzenleme sürecini ve bu süreçte özel toplu taşıma sağlayıcılarının rolünü anlamak açısından alınan kararların yapısı, koordinasyon süreci, karar alma mekanizması, aktör yapısı, karar tipleri ve kararların içerikleri önemlidir. Çalışmada ayrıca, Adana kentsel ulaşım hizmetlerinin kamu ve özel olmak üzere farklı aktörler tarafından nasıl verildiğini görsel olarak aktarmak için coğrafi verinin görüntülenmesi yoluna başvurulmuş, bu safhada toplu ulaşım otobüs duraklarını ve güzergâhlarını içeren Adana Büyükşehir Belediyesi akıllı kent uygulamasından faydalanılmıştır. Akıllı kent uygulaması, Adana şehir ulaşımında kullanılan belediye otobüslerine ait otobüs yolculuğu, otobüs hattı uzunluğu, durak sayısı ve süre bilgisini vermektedir. Özel toplu taşıma araçlarına ait güzergâh bilgileri, araç bilgileri, sefer bilgileri ise ilgili kooperatiflerden alınan veriler neticesinde ortaya konulmuştur. Adana Büyükşehir Belediyesi Akıllı Kent Uygulaması üzerinden sağlanan bilgiler ve kooperatiflerden elde edilen veriler dâhilinde, otobüs yolculuğu sayısı, otobüs hattı uzunluğu, otobüsün durak bilgileri ve sefere ait süreler gösterilmiştir. Bu bilgiler, Adana Kentsel ulaşım verilerinin analiz edilmesine ve otobüs yolculuğu sayısı, otobüs hattı uzunluğu, durak sayısı ile belediye otobüsleri, özel halk otobüsleri ve dolmuş-minibüslerin sürelerinin ilişkilerini incelemek için coğrafi bilgi sağlamaktadır.

Diğer taraftan kentsel otobüs ulaşım hizmetlerinin sağlanmasında karşımıza çıkan kamu ve özel sektör girişimcilerinin hat sayıları, araç sayıları ve sefer sayılarına ilişkin

sayısal bilgiler kullanılarak kentsel toplu taşıma araçlarının karşılaştırmalı analizi yapılmıştır. Böylece UKOME'DE alınan kararların da incelenmesinin ardından karar alma süreci, karar mekanizması ve hizmet sunum aşamalarında kamu ve özel sektör girişimcilerinin rolü ortaya konulmuştur.

2.4.Çalışma Tasarımı ve Örneklem Alanı

Adana kentsel otobüs ulaşım hizmetleri belediye otobüsleri, özel halk otobüsleri ve minibüs- dolmuşlar tarafından yürütülmektedir. Kent içinde yürütülen otobüs ulaşım hizmetlerinin araştırma alanı üzerinde toplanan verilerden tablolar, grafikler, şekiller, görüntüler ve haritalar olmak üzere çeşitli veriler sunulmuştur. Ortaya çıkan haritalar çalışmanın gerekli bölümlerinde yeri geldikçe gösterilmiştir. Çalışma alanının kesin sınırları coğrafi bilgi sistemi yardımıyla belirlenmiştir. Burada hipotezin temellerini de özetleyen bir harita üzerinde sınır koşulları dijital olarak gösterilmiştir. Adana kentinin kompleks yapıdaki gelişimi nedeniyle kentsel ulaşım müdahalelerine değinerek, çalışmanın hipotezlerini doğrulamak için akla ilk gelen sorulara cevaplar verilmiştir. Bu arada, araştırma tasarımı bize kentsel otobüs ulaşım hizmetlerinde yer alan belediye tarafından imtiyaz verilen özel sektör girişimcilerine yerel yönetimlerin dâhil olmasıyla kamu tekelinde olan bir hizmet sunumunu ortaya çıkarmıştır. Çalışmanın veri setini oluşturan UKOME Genel Kurul Kararları, Adana'da ulaşım karar mekanizmasının işleyişinin, aktörlerinin ve içeriğinin incelenmesinde kullanılmıştır. Ulaşım hizmetlerinin ve trafiğin düzenlenmesi, yolcu taşıma ücretlerinin belirlenmesi ve kent içi toplu taşıma araçlarının güzergâhlarına ilişkin konularda kararlar alan UKOME, Adana il sınırları içindeki tüm ulaşım hizmeti sağlayıcılarını birbirine bağlamaktadır. UKOME kararları; yönetmelikleri, ulaşım hizmetinin sunumundaki farklılıkları ve buna neden olan faktörleri ortaya çıkarmak açısından benzersiz bir veri kümesi oluşturmaktadır. Literatürdeki boşluğu doldurmak amacıyla oluşturulan çerçevede, özel ulaşım girişimcilerinin hizmet sunumuna ortak olan yerel yönetimlerin evriminin ortaya çıkışını ve Adana kentsel ulaşımının karar alma sürecine nasıl dahil edildiği araştırılmıştır.

3.TEORİK VE KURAMSAL ÇERÇEVE

3.1.Yerel Katılım ve Kentsel Ulaşım Hizmetleri

Vatandaşa en yakın olan hizmet aktörlerinin başında yerel yönetimler gelmektedir. Bu yönüyle gerek hizmetlerin etkin bir biçimde sunulduğu gerekse demokratik yönetim biçiminin en iyi şekilde hayat bulduğu alanlar arasında yerel yönetimler yer almaktadır. Aynı zamanda vatandaşlara demokratik anlayışların kazandırılması, vatandaşların yönetim sürecine etkin bir şekilde katılımlarının sağlanması ve demokratik değerlerin ivme kazanmasında önemli bir rolü bulunan yerel yönetimler; halkın yönetime katılımının ilk aşaması sayılmaktadır (Memişoğlu, 2015: 52). Vatandaşların ve sivil toplum kuruluşlarının yönetim sürecine dâhil olmasıyla birlikte etkin ve katılımcı bir demokratik süreç başlamaktadır. Özellikle 2000 yılı itibariyle sivil toplum kuruluşlarının yerelde karar alma süreçlerine katılımını sağlayacak yeni düzenlemeler ortaya çıkmıştır. Yerel yönetimler; halkın istek ve talepleri doğrultusunda imar, altyapı, ulaşım, çevre vb. birçok alanda işlevsellik göstererek kamusal politikalarını yürütmektedir. Bu kamusal politikaların yürütülmesinde ise birçok aktör etkili olmaktadır. Bu aktörlerden bazıları kararların alınmasında etkin bir mekanizma görevi üstlenirken bazıları ise statüleri itibariyle kararları yönlendirebilme etkisine sahiptir (Taştekin, 2020: 195-198). Katılımcı demokrasinin en alt katmanından en üst katmanına kadar yayılmasını sağlayan yerel yönetim kurumları, demokratik kültürün gelişerek demokrasilerin temel güç kaynağını oluşturmaktadır (Hill,1974:79). Ulusal anlamda demokratik katılım anlayışı düşüncesi toplumun her kesimine yerleşmeden yerel demokrasi anlayışı düşüncesi de gelişmeyecektir. Buradan hareketle demokratik bir katılımın ancak demokratik bir toplumda var olacağı görülmektedir (Hill,1974:201–202). Yönetime katılımın en uygun koşullarının olduğu yerel katılım; etkin, hızlı, verimli ve daha kolay bir şekilde katılımın gerçekleşmesini sağlayarak demokrasi bilincinin yerelde gelişmesini sağlamıştır. Görmez (1997:10)'e göre, “demokratik değerler, yerel yönetimlerin devamı için gerekli bir olgu” dur. Ancak ulusal anlamda demokratik değerlerin kabul görmemesi yerel demokrasinin önünde bir engel oluşturmaktadır. Bir ülkede demokrasi kavramı tüm kamu kurum ve kuruluşlarının tamamına yayılmadan yerel demokrasinin gerçekleşemeyeceğini vurgulayan Keleş (1995:69)'e göre; “sistemin bütünü işlerlik kazanmadıkça onun alt sistemlerinin gereği gibi işlemesi beklenemez”. Bu sözden

hareketle demokratik anlayışın öncelikle ulusal bağlamda kabul görmesi, sonrasında yerel düzeyde desteklenmesi ile sağlıklı bir demokratik toplum anlayışının oluşturulabileceği açıklanmaya çalışılmıştır.

Yerel katılım ise kentle alakalı tüm problem ve sorunların çözümünde, yerel karar alma mekanizmalarında, toplumun tüm kesiminden bireylerin politikalara katılımı şeklinde tanımlanmaktadır (Pierre, 1990: 38). Katılımın sağlanmasında en etkili rol ise belediyelerin tabi oldukları mevzuatlara verilmiştir. Bu bağlamda büyükşehir statüsü olmayan belediyelerde 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümleri esas alınırken, büyükşehirlerde ise 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu hükümleri esas alınmıştır. Günümüzde özellikle özel mülkiyete ve kâr amacına dayanan kapitalist sistemin etkili olduğu toplumlarda, kamu politikalarının işleyişlerine ilişkin birtakım temel değişimlerden söz edilebilir. Kamu gücünü kullanan karar verici mekanizmaların çoğaldığı görülmektedir. Bunun yanında kamu kurumlarında karar verme süreçlerine dâhil olan sivil toplum ve özel sektör aktörlerinin artışı söz konusudur. Sivil toplum kuruluşları ve aktörlerin çeşitlilik göstermesiyle karar verme mekanizmalarında farklılaşmalar meydana gelmektedir. Meydana gelen bu değişimler ise çoklu aktörel yapı ve karar mekanizmalarının yeniden analiz edilmesi gerektiği sonucunu doğurmaktadır (Yıldız ve Sobacı, 2013). Kentsel ulaşım konusundaki özelleştirme uygulamaları ve sivil toplum kuruluşlarının karar mekanizmasında etkili birer aktör haline gelmesi ile hem koordinasyon hem de regülasyon sürecini yönetmekle görevli yerel yönetimlerin karar alma mekanizmasındaki etkinliğini azaltmıştır. Böylece ulaşım alanında karar alma mekanizmasında sivil toplum kuruluşları ve sürece dâhil olan diğer unsurlar karar alma sürecinde etkin hale gelmişlerdir. Özellikle büyükşehirlerde giderek artan yerel gereksinimler ve bu gereksinimlerin karşılanması noktasında karşımıza çıkan yerel nitelikli hizmetlerin sunum çeşitlilikleri gerek kamu yönetimi gerekse yerel yönetimler açısından kentsel-kamusal hizmetlerin, hizmet sunum çeşitliliklerinin, koordinasyon sürecinin, karar alma mekanizmalarının ve aktör yapılarının önemli birer faktör haline gelmesine sebep olmuştur. Böylece farklı işletme anlayışlarına sahip olan çoklu aktörel yapıların farklı zamanlarda hizmete dahil olmaları beraberinde yeni bir karar alma sürecini getirmektedir.

Özellikle 2000 sonrası kamu reform hareketleri ile yerel yönetimler mevzuatında yaşanan değişiklikler, yerel kamu politikalarının oluşturulması sürecinde altyapı ve ulaşım gibi kentsel kamusal hizmetlerin farklı karar mekanizmalarına sahip olmasını sağlamıştır. Bu koordinasyon merkezleri karar mekanizmalarında merkezi yönetim temsilcilerinden, yerel yönetim temsilcilerine, kamu kurumu niteliği taşıyan meslek kuruluşlarından sivil toplum kuruluşlarına her kesimi ve kurumu kapsayan bir katılım sürecini ifade etmektedir. İlgili alanda toplumun istek, talep ve ihtiyaçlarının belirlenmesi, hizmete ilişkin sorunun gündeme alınması, kentsel kamusal politikaların oluşturulması ve uygulanması bu mekanizma çerçevesinde kamu, sivil toplum ve piyasa aktörlerinin inisiyatifinde gerçekleşmektedir. Bu koordinasyon merkezlerinin etrafında bir araya gelen aktörler topluluğunun talep edilen hizmetin sağlanması noktasında harekete geçmeyi tercih ettiği/etmediği mecralar haline gelmesi de kentsel kamusal hizmetler özelinde aktör yapısının daha kapsamlı incelenmesini elzem kılmaktadır. Zira kentteki hizmetlere ilişkin politika oluşturma sürecine müdahil olan aktörlerin farklı özelliklerde olması ve bu katılım tarzının kurumsallaşması, hizmetin verilip verilmemesinden kalitesine, kamusal kaynak sorunlarından işletme problemlerine kadar birçok konuyu ilgilendiren önemli bir konudur.

Ülkemizde ulaşım hizmeti konusunda geliştirilen kamu politikalarına genel hatlarıyla bakıldığında ilk olarak özel otomobil kullanımının fazlalığı göze çarpmaktadır. Ancak özel otomobil kullanımına dayalı bir kentsel ulaşım politikasının ortaya çıkması kentteki sınıfsal eşitsizlikleri ortaya çıkarmakta ve kentin yerleşim durumunu olumsuz yönde etkilemektedir. Bu durumun bir sonucu olarak ise toplu ulaşımın varlığı tehdit altına girmekte ve verimli bir toplu ulaşım sisteminin sunumunu da etkisiz kılmaktadır (Tekeli, 1977: 17). Ulaşım hizmetlerinin en çok hangi toplu taşıma türünde yoğunlaştığı kentsel kamu politikalarını belirleyen diğer bir etmendir. Böylece toplu ulaşım hizmetleri arasından baskın olan toplu taşıma sistemi ön plana çıkacaktır. Son olarak ise kentsel ulaşım hizmetlerinin kim veya kimlerce sunulduğu sorusuna cevap arandığında iki aktör karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan ilki yerel yönetimler diğeri ise özel girişimcilerdir.

Toplu ulaşım hizmet sunumunun kimler tarafından gerçekleştirildiğine bakıldığında öne çıkan aktör yerel yönetimlerdir. Ancak yine de günümüzde belediyelerin ulaşım sektöründe tamamen etkin tek aktör olduğu söylenemez. Tam bu noktada,

cumhuriyetin ilanını takip eden döneme kadar ulaşım sektöründe etkin aktör yabancı girişimcilerdi. Cumhuriyetin ilanıyla birlikte kentsel ulaşımında etkili yabancı girişimcilerin etkisi kırılmış ve İstanbul'daki tramvay hatları hükümet tarafından satın alınmıştır. Ardından yabancı girişimci aktörlerin elinden alınarak bir kamu hizmeti haline getirilen ulaşım hizmetinin sorumluluğu belediyelere bırakılmıştır. Böylece ulaşım sektöründe kamu gücü ön plana çıkmıştır. Bu amaç doğrultusunda bir kamu politikası haline getirilen ulaşım hizmeti adına İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri Umum Müdürlüğü ve Ankara Otobüs İdaresi kurulmuştur. Sonuç itibariyle kentleşmenin hızla artacağı 1950 yıllarına gelinceye kadar kentsel ulaşım hizmetlerinde yerel yönetimlerin etkinliği arttırılmıştır. Bu durum günümüzde de devam eden kentsel ulaşımın bir kamu hizmeti olduğu sonucunu doğurmuştur (Demirelli, 2018: 174). Ancak 1950 yıllarından itibaren ortaya çıkan kentleşme ve 1980 sonrası sanayileşme hareketlerine bağlı olarak büyükşehirlerde nüfus artışı yoğun olarak yaşanmaya başlamıştır. Özellikle yeni kamu yönetimi anlayışının daha öncesinde 1950 yıllarından itibaren ortaya çıkan küreselleşme ve kentleşme olguları sonucunda artan nüfusa karşı hizmet sağlayamayan yerel yönetimler, beraberinde özel girişimcilerle bir yerel hizmet olan ulaşım konusundaki boşluğu doldurmaya çalışmıştır. Böylece özel sektör girişimcileri yerel hizmetlerin sunumunda etkili bir aktör olarak yerlerini almışlardır ve kentsel ulaşım hizmetlerini yürüten çift başlı bir sistem ortaya çıkmıştır (Aktepe, 2019: 84). Bunun sonucunda kamu ve özel sektör ortaklı yürütülen toplu taşımacılık hizmetlerinin sevk ve idaresi ile koordinasyonunun sağlanması amacıyla karar alma süreçlerinin, karar alma mekanizmasının, karar tiplerinin, karar içeriklerinin, örgütsel yapısının ve örgüt içerisinde yer alan aktörlerin incelenmesi bir ulaşım politikası haline gelmiştir.

Ankara ve İstanbul gibi diğer büyükşehir belediyelerinde de Adana'da olduğu gibi ulaşım hizmeti Büyükşehir Belediyesi tarafından karşılanmaktadır. Bu doğrultuda her iki belediye de toplu ulaşım hizmetlerinin koordine edilebilmesi adına Ulaşım Daire Başkanlığı'na bağlı müdürlükleri görevlendirmiştir. Ankara Büyükşehir Belediyesi Ulaşım Daire Başkanlığı bünyesinde ulaşım hizmetlerine ilişkin; Ulaşım Planlama ve Koordinasyon Şube Müdürlüğü, Denetim ve Filo Takip Şube Müdürlüğü, UKOME Şube Müdürlüğü ve Trafik Kontrol Şube Müdürlüğü olmak üzere 4 müdürlük bulunmaktadır. Ancak Ankara'da ulaşım faaliyetleri, Adana'dan farklı olarak ayrıca kamu tüzel kişiliğine sahip bir kurum olan EGO Genel Müdürlüğü'ne verilmiştir. EGO

Genel Müdürlüğü; 16 Aralık 1942 yılında kurulmasının ardından 1950 yılına gelindiğinde Otobüs İşletme Dairesi'nin bünyesine katılmıştır. Günümüzde ise EGO Otobüs İşletme Dairesi Başkanlığı, 5 bölge müdürlüğü ile ulaşım hizmetine yön vermektedir. Bu durum İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB) açısından da Ankara'da olduğundan farklı değildir. İBB Ulaşım Daire Başkanlığı bünyesinde Lojistik Yönetimi ve Terminaller Müdürlüğü, Toplu Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü, Trafik Müdürlüğü, Ulaşım Koordinasyon Müdürlüğü ve Ulaşım Planlama Müdürlüğü olmak üzere 5 müdürlük tarafından ulaşım faaliyetlerinin koordinasyonu sağlanmaktadır. Yine Adana'dan farklı olarak 3645 sayılı yasa ile ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olan, İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri Umum Müdürlüğü kurulmuştur. Böylece İBB ve İETT ulaşımında söz sahibi iki ayrı yönetim mekanizması haline gelmiştir. Belediye bünyesinde kentsel ulaşım koordinasyon ve planlamadan sorumlu kamu tüzel kişiliğine haiz bu kurumlar, belediye otobüslerinin işletilmesinden sorumlu olduğu gibi şehirdeki talep edilen ulaşımın sunulmasına yönelik küçük girişimci kesiminin taahhütlerinin sınırlarını belirleyen ve onları regüle eden kurumsal bir yapıyı da (Aktepe, 2020a) ifade etmektedir.

3.2.Kentsel Ulaşım Hizmetlerinde Karar Alma Süreci

Kentler, yalnızca insanların üzerlerinde yaşadıkları toprak parçası değil, aynı zamanda yaşadıklarına yükledikleri anlamlar ile varlıklarını değerli hale getiren yerleşim yerleridir. Bir kente müdahale edebilmenin en etkili yolu ise karar alma sürecine katılım ile söz konusudur. Karar alma süreci; ekonomide, siyasette, eğitimde, yönetimde ve sağlık alanında olmak üzere neredeyse hayatın hemen her aşamasında etkili olan bir süreçtir. Kararlar alınırken özellikle yerel halkın ihtiyaçlarının giderilmesi esas alınmaktadır. Halkın müşterek ve temel ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik atılımlar karar alma süreçlerinin başlangıç noktasını oluşturmaktadır. Kararlar alınırken liyakat usulüne önem verilmesi ve ilgili aktörlerin sürece dâhil edilmesi gerekmektedir. Bu durum sunulan kamu hizmetinin niteliğinin artmasını sağlayacaktır. Doğrudan halkı ilgilendiren ve halka en yakın yönetim kademesi mevcut ise nitelikli bir saptamanın yapılabilmesi için katılımcı bir çoklu karar mekanizmasının varlığı şarttır. Çoklu karar mekanizmasının günümüzdeki en güzel örneğini ise belediye yönetimleri oluşturmaktadır. Belediye yönetimleri, günlük hayatta karşılaşılan tüm konuların ve problemlerin tartışma alanı bulduğu noktadır. Bu

bakımdan kamu hizmetlerinin sürdürülebilmesi için yerel yönetimlerin doğru karar alabilmeleri gerekmektedir (Bulut ve Kurt, 2016: 850).

Tüm dünyada, kamu yönetiminin mühim ve hayati faktörünü oluşturan birimler; yerel yönetimlerdir. Yerelde doğru zamanda ve doğru konu üzerine alınan kararlar; kaliteli, maliyeti düşük ve hızlı uyum sağlanabilen hizmet anlayışının benimsenmesi amacına dayanmaktadır. Bunları yerine getirebilmenin yolu ise sağlıklı karar alma sürecinden geçmektedir.

Tüm demokratik Avrupa ülkelerinin genelinde olduğu gibi Türkiye’de de yerel hizmetlere yönelik kararlarda etkili olan aktör yerel meclislerdir. Belediye yönetimlerinde karar vermeye yetkili organ ise meclisler ve konseylerdir. Karar vermede yetkili meclis ve konseyler, bu görevlerini bağlı buldukları anayasaları dikkate alarak yerine getirmektedirler. Büyükşehir statüsü olan belediyelerde kararlar alınırken 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, büyükşehir olmayan diğer belediyelerde ise 5393 sayılı Belediye Kanunu esas alınmaktadır.

Ülkemizde yerel yönetimlerin karar organı belediye meclisleridir. Belediye meclisleri, yerelde belediyelere ait her türlü sorumluluğa ilişkin konuları karara bağlamakla yetkili organdır. Buradan hareketle belediye başkanının tek başına yerel meclisin onayı olmadan karar verebilmesinin mümkün olmadığı ortaya çıkmaktadır. Belediye yönetimleri içinde bulunan belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümeninin yanında karar alma sürecinde aktif olan başka mekanizmalar ve aktörler de bulunmaktadır (Bulut ve Kurt, 2016: 853). Bu mekanizma ve aktörlerin başında ise kent konseyleri, özel ihtisas komisyonları, sivil toplum kuruluşları, Alt Yapı ve Ulaşım Koordinasyon Merkezleri ile küçük kent girişimcilik kesimi de yer almaktadır.

Kent konseyleri, Türkiye’de ilk olarak Yerel Gündem 21 Eylem Planı ile hayat bulmuştur. Yerel Gündem 21 Eylem Planı kapsamında birçok kentte yerel aktörlerin katılımı ile yerel demokrasi platformları oluşturulmuştur. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda yer alan kent konseylerinin ilk uygulama örneklerini Yerel Gündem 21 Eylem Planı oluşturmaktadır (Çukurçayır, 2012:4). 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 76.maddesi ile kent konseyleri, yerel yönetimlerin kapsamına dahil edilmiştir. Kent konseylerinin fonksiyonları; kentin “sürdürülebilir kalkınma” amaçlarının ve hedeflerinin belirlenmesi, müşterek bir kent statüsü oluşturulması, temel stratejilerin

ve faaliyet alanlarının saptanmasına yöneliktir. Ayrıca toplumsal alanda birlik sağlanması gereken konuların başta belediye yönetimi ve diğer kuruluşlar tarafından benimsenmesini sağlamak diğer bir işlevidir.

Özel İhtisas Komisyonları, ilk defa 26 Kasım 1999 tarihinde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın isteği üzerine toplantısını gerçekleştirmiştir. 26 Kasım 1999 tarihli toplantıda alınan karara göre; Özel İhtisas Komisyonu, "Yönetim ve Finansman" ve "İmar ve Kentleşme" olmak üzere iki alt komisyon halinde çalışma kararı almıştır. Özel İhtisas Komisyonları, yürüttüğü çalışmalarında yerleşme ve küreselleşme konusuna ilişkin olarak; küreselleşmenin tüm dünya üzerinde olduğu gibi yerel yönetimler üzerindeki etkilerinin de ortaya konmasını hedef almıştır. Bugün yerel yönetim kavramı, küreselleşmenin etkisiyle ulus-devlet anlayışı üzerinde birtakım etkilere sebep olmuştur. Bu bağlamda yerleşme sadece yerel yönetimlerin çeşitlenmesine değil, aynı zamanda merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin yetkilerinin özel sektöre devredilmesine neden olan bir sistem içine girmiştir. Böylece tüm dünya genelinde etkisini fazlasıyla hissettiren küreselleşme kavramı, yerleşme kavramının analizini de gerekli kılmıştır (Devlet Planlama Teşkilatı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2001: 2).

Çalışmanın kapsamını oluşturan Adana ilinde çeşitli ihtisas komisyonları varlıklarını sürdürmektedir. Bunlar (Adana Büyükşehir Belediyesi):

- Plan ve Bütçe Komisyonu,
- Eğitim- Kültür-Gençlik ve Spor Komisyonu,
- İmar ve Bayındırlık Komisyonu,
- Çevre ve Sağlık Komisyonu,
- Kanunlar Komisyonu,
- Ulaşım Komisyonu,
- Kadın Erkek Eşitlik Komisyonu,
- Kırsal Kalkınma, Tarım, Orman ve Hayvancılık Komisyonu,
- Turizm ve Sanat Komisyonu,
- Kent Ekonomisi ve Meslek Odaları Komisyonu,
- Sosyal Hizmetler, Engelliler ve Halkla İlişkiler Komisyonu,
- AB ve Dış İlişkiler Komisyonu,
- Kentsel Yenilenme ve Kent Estetiği Komisyonu,

- Deprem ve Doğal Afetler Komisyonu şeklindedir.

Çalışmamızın konusu itibariyle ilgili komisyon türü, ulaşım komisyonu olarak karşımıza çıkmaktadır. Ulaşım komisyonu, özellikle şehir içi toplu taşıma araçlarının çalışma usullerine ilişkin çalışmalarını sürdürmektedir. Belediye otobüsleri, özel halk otobüsleri, dolmuş- minibüsler, hafif raylı sistemler, servisler ve taksilerin durumunu gözeten ulaşım komisyonu, Ulaşım Koordinasyon Merkezi kararları alınırken yetkili bir mercii olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sivil toplum kuruluşları, kendi aralarında oluşturdukları çoğulcu ve katılımcı bir kültürle beslenen; yönetim idaresinde etkin deneyime sahip kişilerin kazandırılması amacıyla bir araya gelen örgütlerdir. Kamu gücünün yetersiz kaldığı durumlarda devreye girip araştırma ve geliştirmeler yaparak kamunun açıklarını gidermeye çalışmaktadır (Keane, 1993: 54). Sivil toplum kuruluşları, her alanda olumlu neticeler alabilmek amacıyla bireyleri karşılıklı olarak birbirine bağlama görevini üstlenmiştir. Bu görevi yerine getirmek üzere sivil toplum kuruluşları, merkezi yönetim ve yerel yönetimlerle iş birliği içinde koordineli olarak çalışmalarını sürdürmektedir. Böylece toplumun dışına itilmiş ve kendini ifade edebilme yeteneğinden yoksun bireylerin sosyal hayata katılımı sağlanmış olur. Buradan bireylerin toplumsal alandaki menfaatlerini gözeten ve isteklerini aktaran bir kuruluş olarak karşımıza çıkan STK'ların; bireyin sosyal, siyasal, yönetsel ve daha birçok alanda da katılım talebini arttırarak yönetim alanında alınacak kararlarda etkili olmasını sağladığı görülmektedir (Oktay ve Pekküçükşen, 2009: 183).

1980 sonrası yeni kamu yönetimi anlayışının getirdiği yönetişim kavramı ile birlikte merkezi yönetimin birtakım sorumlulukları yerel yönetimlere, oradan da sivil toplum kuruluşlarına aktarılmıştır (Tekeli, 2003: 226-227). Temelinde kamu sektörü ve özel sektörün yer aldığı yönetişim kavramı, halkın istek ve ihtiyaçları doğrultusunda hareket eden sivil toplum kuruluşlarını yönetim sistemine dahil etmiştir. Böylece çok aktörlü bir yerel yönetim süreci ortaya çıkmıştır (Çukurçayır, 2002: 212). Sivil toplum kuruluşları, yerel düzeyde demokrasi ve katılımın sağlanmasında öncü konumdadır. Bu bağlamda demokrasi ve katılımın sağlanabilmesi için halka en yakın birim olan yerel yönetimlerin sonrasında yerel yönetimlere bu talepleri iletme görevini üstlenen bir aktör olarak sivil toplum kuruluşları karşımıza çıkmaktadır. Böylece sivil toplum kuruluşları, yerelde alınan kararlarda etkin bir aktör olmanın yanı sıra karar alma

sürecinin her alanını etkileyen bir mekanizma haline gelmiştir (Oktay ve Pekküçükşen, 2009: 183).

Yerel yönetimlerin karar alma sürecini etkileyen birçok karar mekanizması mevcuttur. Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'ne dayanarak oluşturulan Alt Yapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME) bu mekanizmalardan sadece biridir. AYKOME aktörleri, Büyükşehir Belediyesi Fen İşleri Daire Başkanı ile büyükşehir belediye başkanının belediye ve işletmeleri ile bağlı kuruluşlarından en az şube müdürü seviyesinde görevlendireceği en fazla on kişinin, Milli Savunma Bakanlığı temsilcisinin, Karayolları Genel Müdürlüğü temsilcisinin, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü temsilcisinin, Demiryolları, Limanlar ve Hava Meydanları İnşaatı Genel Müdürlüğü temsilcisinin, Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları Genel Müdürlüğü temsilcisinin, Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. temsilcisinin, Şehir İçi Elektrik Dağıtım A.Ş. temsilcisinin, Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş. temsilcisinin ve belediye başkanı tarafından görevlendirilecek bir üye ile belediye altyapı hizmetlerini etkileyecek derecede yatırım yapan ve belediye tarafından belirlenen özel kuruluş temsilcisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Alt Yapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME), büyükşehir dâhilindeki alt yapı hizmetlerini etkili ve koordinasyon içinde yürütmek amacıyla oluşturulmuş genel kuruldur.

Yerel yönetimlerin karar alma sürecini etkileyen ve aynı zamanda da çalışmamızın temel unsurlarından birini oluşturan Ulaşım Koordinasyon Merkezi, bir diğer önemli aktör olarak karşımıza çıkmaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na dayanarak oluşturulan Ulaşım Koordinasyon Merkezi, büyükşehir belediyesi içindeki her türlü ulaşım faaliyetlerinin denetiminden sorumlu genel kuruldur. Ulaşım Koordinasyon Merkezi, büyükşehir belediye başkanı başkanlığında ya da başkanın yetkilendireceği bir kişinin başkanlığında, Ulaşım Koordinasyon Merkezi Yönetmeliği'nin 17. maddesinde belirtilen üyeler ile toplantı öncesinde kararlaştırılan tarihte ve mekânda toplanmaktadır. Ulaşım Koordinasyon Merkezi Yönetmeliği'nce belirlenen kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri, büyükşehir belediye temsilcileri, Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonu tarafından görevlendirecek olan ilgili odanın temsilcisinin katılımıyla UKOME toplantıları gerçekleştirilmektedir. Bu temsilcilerin yanı sıra Ulaşım Koordinasyon Merkezi Genel Kurulu'na üye olmadığı halde gündeme ilişkin ulaşım sektörü ile alakalı konularda, kamu kurumu niteliğindeki

meslek kuruluşları ve sivil toplum kuruluşları da oy kullanma hakları olmaksızın katılım gösterebilirler. Ulaşım Koordinasyon Merkezi karar sürecinde, söz hakkı ve oy kullanma yetkisi olan bir diğer aktör ilçe belediye temsilcileri ise sadece idare ettikleri ilçe belediyesi ile ilgili konu ve durumlarda Ulaşım Koordinasyon Merkezi Genel Kurulu toplantılarındaki yerlerini almaktadırlar. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile beraber büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde toplu ulaşım faaliyeti hizmetleri, büyükşehir belediyesine devredildiği gibi il trafik komisyonlarının görevleri de Ulaşım Koordinasyon Merkezi Genel Kurulu'na devredilmiştir. Böylece Ulaşım Koordinasyon Merkezi Genel Kurulu, büyükşehir sınırlarında ulaşım hizmeti faaliyetlerinin yürütülmesi noktasındaki temel mekanizma haline gelmiştir. Temel mekanizma görevini üstlenen UKOME; belediye otobüsleri, özel halk otobüsleri, dolmuş- minibüsler, servisler, taksiler ve raylı sistemler dâhil olmak üzere tüm toplu taşıma araçlarının işleyişiyle alakalı kararların alındığı genel kurul olarak faaliyetlerini sürdürmektedir (Türkiye Belediyeler Birliği, 2014: 3).

3.3.Kentsel Ulaşım Hizmetlerinde Karar Mekanizması

Belediye İl ve Köy Yönetimleri, Anayasanın 127. maddesinde belirtilen yerel yönetim birimleridir. Yine aynı maddede, “kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” ifadesi, büyükşehir belediyelerinin kuruluşunda kanuni temeli oluşturmuştur. Büyükşehir belediyeleri sadece yerel yönetim birimi olarak anayasal dayanak sağlamamış, aynı zamanda 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı kanun ile büyük yerleşim merkezlerindeki yegâne yerel yönetim birimine dönüşmüştür. 2012 yılında büyükşehir belediyesi niteliği kazanan 14 il ile birlikte 30 büyükşehir belediyesi sınırları içinde il özel idareleri ve köy yönetimlerinin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Bu durumda, il mülki sınırları ile hizmet sınırları birleştirilen büyükşehir belediyesi statüsüne sahip illerde belediyeler, yer yönünden yegâne yerinden yönetim kuruluşları haline gelmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, büyükşehir niteliğindeki illerde, ulaşım ana plânının yapılması, ulaşım ve kent içi toplu taşımacılık hizmetlerinin plânlanması ve koordinasyonu konusunda yetki ve sorumluluğu büyükşehir belediyelerine vermiştir. Büyükşehir belediyeleri içerisindeki her türlü taşımacılık hizmetlerinin koordinasyonu belediye bünyesinde kurulan Ulaşım Koordinasyon Merkezileri tarafından sağlanmaktadır. Kentsel ulaşım konusunda her ne kadar belediye meclisi, belediye

encümeni ve ihtisas komisyonları kararlar alsa da kentsel toplu taşımacılık hizmetlerine ilişkin hat ve güzergâh seçimi, durak belirleme, zaman ve otobüs sayıları gibi önemli kararlar Ulaşım Koordinasyon Merkezleri'nde alınmaktadır.

Belediye meclis toplantıları; 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 21., 22., ve 23. maddelerinde belirtildiği üzere, her ayın ilk günü yapılmaktadır. Belediye meclisinin gündemini belirleyen belediye başkanı, aynı zamanda toplantıya katılacak olan üyelere en az üç gün öncesinden bilgilendirme yapmaktadır. Meclis toplantılarına ilişkin bilgilendirme sadece üyelere değil, halka da çeşitli yollar aracılığı ile duyurulmaktadır. Her ayın ilk gününde belediye meclis toplantısında; belediye başkanı ve üyeler, belediyeye ilişkin konular üzerinden meclis gündemini belirleme noktasında önerilerde bulunma hakkına sahiptirler. Belediye başkanı ve meclis üyeleri tarafından sunulan öneri, toplantıya katılan kişilerin salt çoğunluğunun kabulüyle gündeme alınmaktadır. İmar konuları ve yıllık bütçe konuları dışındaki gündemde yer alan diğer konularda olduğu gibi ulaşım alanında alınan kararlarda da toplantıya katılan kişilerin salt çoğunluğunun kabulü durumunda ilgili komisyona devredilmeksizin belediye meclisi tarafından görüşülüp karara bağlanmaktadır. Belediye meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanmak suretiyle katılan üyelerin salt çoğunluğuyla karar vermektedir. Ancak üye tam sayısının dörtte birinden az olan kararlar kabul edilmemektedir. Oylamada eşitlik çıkması halinde belediye başkanının yer aldığı tarafın kararı kabul edilmektedir. Gizli oylamalarda eşitlik çıkması halinde ise oylama tekrar yapılmaktadır. Oylamanın tekrarlanmasına rağmen eşitlik bozulmadığı takdirde meclis başkanı tarafından kura çekilmektedir. Meclisin toplanması için gerekli salt çoğunluk oluşmadığı durumda en az üç gün içinde toplanmak şartıyla başkan tarafından meclise tatil verilmektedir. Meclis toplantılarında üyeler oylarını bizzat kendileri kullanmaktadır. Oylama; gizli, işaret veya isim okunarak üç şekilde yapılmaktadır. Gizli oy kullanmaya fiziki bakımdan engelli olan üyeler, kendilerinin belirleyeceği kişi eliyle oylarını kullanabilmektedir. Oy verme işlemi; kabul, ret veya çekimsiz kalma şeklinde yapılmaktadır. Meclisten çıkar karar; meclis başkanı ve kâtip üyeler tarafından imzalanarak, bir sonraki meclis toplantısında üyelere dağıtılmaktadır. Belediye başkanı tarafından hukuka aykırı bulunan kararlar, gerekçesi belirtilmek şartıyla tekrar görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade edilmektedir. Kesinleşen kararlar, kesinleştiği tarih itibariyle en geç yedi gün içinde mahallin en büyük idare amirine gönderilmektedir. Aksi takdirde mülki idare amirine

gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmemektedir. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 13.maddesine göre, Büyükşehir belediye meclisi, her ayın ikinci haftası, meclis tarafından belirlenmiş olan günde ve alışlagelmiş yerinde toplanmaktadır. Toplantı süreleri; bütçe görüşmesine denk gelmesi durumunda en çok yirmi gün olmak üzere, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür. Büyükşehir belediye meclisi kendi belirleyeceği bir ay tatil yapabilmektedir. Alışlagelmiş toplantı yeri dışında toplanılmasının gerekli olduğu durumlarda meclis üyelerine toplantı öncesinde haber verilerek, meclis başkanının belirlediği yerde toplantı yapılmaktadır. Meclis toplantısının yeri ve zamanı çeşitli kanallar aracılığı ile halka bildirilmektedir. Büyükşehir belediye başkanı, gerekli gördüğü durumda büyükşehir belediye meclisini bir yılda üçten fazla olmamak şartıyla toplantıya çağırabilmektedir. Ancak olağanüstü durumda toplanılan büyükşehir belediye meclisinde toplantı yapılmasını gerekli kılan konu dışında hiçbir konu görüşülmemektedir.

Daha önce belirtildiği üzere belediyelerde çeşitli ihtisas komisyonları varlıklarını sürdürmektedir. Bu komisyonlarda alınan kararlar, 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na göre düzenlenmektedir. 5393 Sayılı Belediye Kanunu'na göre belediye meclisi, üyeleri arasından en az üç ve beşi geçmemek üzere İhtisas Komisyonları kurulabilmektedir. Komisyonlar, bir yılı geçmemek üzere kurulmaktadır. Ne kadar süreliğine kurulacağı ise yine meclis kararında belirtilmektedir. İhtisas Komisyonları, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşturulur. İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerinde olan belediyelerde plân ve bütçe komisyonları ile imar komisyonlarının kurulması mecburidir. Meclis toplantısının ardından imar komisyonu en fazla on iş günü, diğer ihtisas komisyonları beş iş günü içinde kendilerine devredilen işleri sonuçlandırmaktadırlar. Komisyonlar kendilerine verilen işlerle ilgili raporlarını bu sürenin bitiminde meclise sunmadıkları takdirde ise konu meclis başkanı tarafından doğrudan gündeme alınmaktadır. İhtisas Komisyonlarının görev alanına giren işler bu komisyonlarda görüşüldükten sonra belediye meclisinde karara bağlanmaktadır. Mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy kullanma hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarını kapsayan konuların görüşüldüğü İhtisas Komisyonu toplantılarına katılarak görüş bildirme

hakkına sahiptirler. Bunun yanında komisyon çalışmalarında uzman kişilerden yararlanılabilir. Komisyon raporları açıktır, çeşitli yollarla halka duyurulmaktadır. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'na göre ise İhtisas Komisyonları, büyükşehir belediye meclis üyeleri arasından seçilecek en az beş ve dokuz kişiyi geçmemek üzere kurulabilmektedir. İhtisas Komisyonları, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin büyükşehir belediye meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur. İmar ve Bayındırlık Komisyonu, Çevre ve Sağlık Komisyonu, Plân ve Bütçe Komisyonu, Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu ile Ulaşım Komisyonu kurulması mecburidir. Meclis toplantısının ardından İmar Komisyonu en fazla on işgünü, diğer komisyonlar ise beş iş günü toplanarak kendisine verilen işleri sonuçlandırmaktadır. 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda olduğu gibi, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu uyarınca da komisyon bu sürenin sonunda raporunu meclise sunmadığı takdirde, konu meclis başkanlığı tarafından doğrudan meclis gündemine alınmaktadır. Komisyon çalışmalarında uzman kişilerden yararlanılabilir. Gündemdeki konularla alakalı olmak üzere; kurum temsilcileri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversitelerin ilgili bölümlerinin, sendikalar (oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun, sendika konfederasyonunun bulunduğu yerde konfederasyonun) ve uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerinin temsilcileri ile davet edilen uzman kişiler, oy kullanma hakkı olmaksızın İhtisas Komisyonu toplantılarına katılarak görüş bildirme hakkına sahiptirler. İhtisas Komisyonlarının görev alanına giren işler bu komisyonlarda görüşüldükten sonra büyükşehir belediye meclisinde karara bağlanmaktadır. Komisyon raporları açıktır ve çeşitli kanallar aracılığı ile halka duyurulmaktadır.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'na göre; Belediye Encümeni, en az haftada bir kez olmak şartıyla önceden belirlenen gün ve saatte toplanmaktadır. Acil ve gerekli görülen durumlarda belediye başkanının belediye encümenini toplantıya çağırma hakkı bulunmaktadır. Belediye Encümeni üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanmaktadır. Kararlar ise katılan üyelerin salt çoğunluğuna göre alınmaktadır. Oyların eşitliğinin söz konusunu olduğu durumlarda meclis başkanının yer aldığı taraf çoğunluk sayılmaktadır. Belediye Encümeni toplantılarında çekimser oy kullanılamamaktadır. Belediye Encümeni'nin gündemi, belediye başkanınca hazırlanmaktadır. Encümen üyeleri, başkanın kabulü durumunda gündem maddesi

teklifinde bulunabilmektedirler. Belediye başkanınca havale edilmeyen konular encümende görüşülemez. Alınan kararlar, belediye başkanı ve toplantıya katılan üyelerce imzalanmaktadır. Karara karşı olan üyeler altına gerekçelerini açıklamaktadır. Encümen başkan ve üyeleri; kendileri, ikinci derece dahil kan ve kayın hısımları ve evlatlıklar ile alakalı konuların görüşüldüğü encümen toplantılarına katılamazlar. 5216 Sayılı Büyükşehir Kanunu'na göre; Büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında toplanmaktadır. Belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşmaktadır. Belediye başkanının katılmadığı toplantılarda, encümen toplantılarına genel sekreter başkanlık etmektedir.

Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'ne dayanarak oluşturulan Alt Yapı Koordinasyon Merkezi, büyükşehir belediye başkanı veya onun görevlendireceği kişinin başkanlığında, kamu kurum ve kuruluşlarına bağlı en fazla on kişinin, büyükşehir belediyesinin görevlendireceği bir kişinin ve belediye altyapı hizmetlerini etkileyecek derecede yatırım yapan ve belediye tarafından belirlenen özel kuruluş temsilcisinin katılımından oluşmaktadır. Yönetmeliğin 9.maddesine göre, Alt Yapı Koordinasyon Merkezi Genel Kurulu, kararlaştırılan tarih ve yerde toplanmaktadır. AYKOME Genel Kurulu toplantısında belirlenen gündem dışında üyelerin teklif ettiği konular, kurul tarafından kabul edilmek şartıyla görüşülebilir. Yine Alt Yapı Koordinasyon Merkezi toplantıları, Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 7.maddesinde belirtilen büyükşehir belediye başkanı veya onun görevlendireceği kişinin başkanlığında, kamu kurum ve kuruluşlarına bağlı en fazla on kişinin, büyükşehir belediyesinin görevlendireceği bir kişinin ve belediye altyapı hizmetlerini etkileyecek derecede yatırım yapan ve belediye tarafından belirlenen özel kuruluş temsilcisinden oluşan üyelerin salt çoğunluğunun katılımı ile başkan tarafından açılmaktadır. Toplantıya katılmayacak mazereti olan üyenin yerine kurumları tarafından görevlendirilecek bir yetkili toplantıya katılım göstermektedir. Alt Yapı Koordinasyon Merkezi Genel Kurulu'nda oylamalar açık oylama şeklinde yapılmaktadır. Toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile kararlar alınmaktadır. Oylamada çekimser olunamaz. Oyların eşitliği durumunda başkanın bulunduğu taraf çoğunlukta sayılmaktadır.

Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'ne dayanarak oluşturulan bir diğer genel kurul olan Ulaşım Koordinasyon Merkezi, büyükşehir belediye başkanı veya onun görevlendireceği kişinin başkanlığında; kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri, büyükşehir belediye temsilcileri, Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonu tarafından görevlendirecek olan alakalı odanın temsilcisinin katılımından oluşmaktadır. Yönetmeliğin 19.maddesine göre, Ulaşım Koordinasyon Merkezi Genel Kurulu, kararlaştırılan tarih ve yerde toplanmaktadır. Yine Alt Yapı Koordinasyon Merkezi'nde olduğu gibi, Ulaşım Koordinasyon Merkezi Genel Kurulu toplantısında da belirlenen gündem dışında üyelerin teklif ettiği konular, kurul tarafından kabul edilmek şartıyla görüşülebilir. Ulaşım Koordinasyon Merkezi Genel Kurulu toplantısını yönetmeliğin 17.maddesinde belirtilen, büyükşehir belediye başkanı veya onun görevlendireceği kişinin başkanlığında; kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri, büyükşehir belediye temsilcileri, Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonu tarafından görevlendirecek olan alakalı odanın temsilcisinden oluşan üyelerin salt çoğunluğunun katılımı ile başkan tarafından açılmaktadır. Toplantıya katılamayacak mazereti olan üyenin yerine kurumları tarafından görevlendirilecek bir yetkili toplantıya katılım göstermektedir. Alt Yapı Koordinasyon Merkezi Genel Kurulu'nda oylamalar açık oylama şeklinde yapılmaktadır. Toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile kararlar alınmaktadır. Oylamada çekimser olunamaz. Oyların eşitliği durumunda başkanın bulunduğu taraf çoğunlukta sayılmaktadır.

3.4.Kentsel Ulaşım Karar Alma Süreçlerinde Aktörler

Günümüzde büyükşehirlerin en büyük sorunu, kentsel ulaşım hizmetlerini kimin sağlayacağı, nasıl sağlanacağı, mekanizma ve aktör yapısına sahip olma problemleri ile ilgilidir. Tarihsel süreç boyunca farklı zamanlarda belediyelerin kentsel ulaşımındaki eksiklikleri özel sektör girişimcilerinin kentsel ulaşımındaki katılımını ve karar verme üzerindeki etkisini güçlendiren kentsel ulaşım politikası süreçlerini şekillendirmiştir. Ulaştırma hizmetinin sağlanamaması hizmet sunumunda tercih edilen farklı yönetim yaklaşımları, yeni mekanizmaları ve aktörleri beraberinde getirmiştir (Aktepe, 2020b).

Kentlerde erişilebilir, güvenli, etkin ve hızlı bir ulaştırma alt yapısının oluşturulması gerekmektedir. Gelişmiş ülkelerde belediye yönetimleri, hem trafik sıkışıklığından kaynaklı problemleri gidermek hem de etkin bir yolcu taşımacılığı sunabilmek adına

toplu taşımacılık hizmetlerini ön plana çıkarmışlardır. (Abbasgil, 1994: 6). Gelişmekte olan ülkelerde ise merkezi yönetim, hızlı kentleşme ve şehir merkezlerindeki nüfus yoğunluğunun artması neticesinde geleneksel toplu taşımacılık hizmetlerine olan talebi karşılayamaz hale gelmiştir. Bu durum, toplu taşımacılık hizmetlerinin karşılanabilmesi ve kamu talebi arasında bir boşluk yaratmıştır. Ortaya çıkan boşluk ise genellikle özel toplu taşıma hizmetleri ile doldurulmaya çalışılmıştır (Feibel, 1986: 3). Özel halk otobüsleri, dolmuş-minibüsler, servisler ve taksiler gibi ulaşım araçları üzerinden bu talepler karşılanmıştır (Susilo, 2010: 294).

Toplu taşımacılık hizmetleri, kentsel ulaşımında talep edilen ulaşım ihtiyacının karşılanmasında kullanılan en önemli ulaşım türüdür. Bireysel ulaşımaya kıyasla toplu taşımacılık hizmetleri; taşınan yolcu kapasitesi, ortaya çıkan mali sıkıntılar ve çevreye verilen zararları yönünden neredeyse her alanda üstün konumdadır. Özellikle dünya genelinde artan bireysel (otomobil) ulaşım sonucunda ortaya çıkan çevresel ve ekonomik faktörlerin en aza indirilmesinde alternatif olarak toplu taşımacılık hizmetlerine olan talep artmıştır. Gelişmekte olan diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de bireysel ulaşımın karşısında kentsel ulaşımında erişilebilir, güvenli, etkin ve hızlı ulaştırma alt yapısı hedefleri; toplu taşımacılık hizmetleri ile karşılanmaya başlamıştır. Ülkemizde toplu taşımacılık hizmetlerinin yaygın hale getirilmesi belediye yönetimlerinin üzerinde önemle durduğu müdahale planları arasında yer almıştır (Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Raporu, 2009: 27).

1950 yılı itibariyle kentsel ulaşımında yaygın hale gelen ve özel girişimcilerin tekelinde olan dolmuş-minibüsler ülkemizin az gelişmiş olduğunun bir göstergesidir. Hızlı kentleşme beraberinde İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyük kentlerde belediyelerin ulaşımında yetersiz kalmasına ve yarı resmi toplu taşıma araçları olan otobüs, dolmuş, minibüs ve taksilerin hizmete dâhil olmasına sebebiyet vermiştir. Yine de bu dar bakış açısı özel girişimcilerin varoluşu nedenlerini tam anlamıyla açıklamakta yetersiz kalmıştır (Tekeli, 1977: 11). Özel toplu taşıma araçlarının varlığının ana etmenleri kalite, maliyet ve politik baskı şeklinde sıralanabilir. Bu etmenler açılacak olursa; öncelikle belediyelerin ve özel toplu taşıma araçlarının ulaşım hizmetleri arasındaki kalite farklılıkları giderek belirgin hale gelmiştir. Ardından belediyeler ulaşım hizmetleri bedelinin maliyetini sınırlı kaynaklarla azaltmaya çabalamışlardır. Son olarak ise özel girişimcilerin çıkar grupları söz konusudur. Kentsel ulaşım

hizmetlerinde ortaya çıkan çoklu aktörel yapılar toplu taşımacılıkta kendilerine bir yer edinerek esnaf odaları, kooperatif, dernek ve odalar üzerinden örgütlenmişlerdir (Tekeli, 1977: 12). Bu bağlamda artık özel toplu taşıma araçlarını meydana getiren etmenlerin kaldırılmasının özel girişimcilerin ulaşım hizmetlerini sona erdirmeye yetmeyeceği görülmüştür (Demirelli, 2018: 5).

Yerel yönetimler, çeşitli alanlarda kamu hizmetlerinin sağlanmasında refah devletinin en önemli birimi olarak hizmet vermektedir (Razin, 2000: 19). Kentsel alanların genişlemesinden ve artan nüfus yoğunluğundan sonra kamu hizmetlerine olan talebi karşılamakla ilgili zorluklar neticesinde yerel yönetimlerin ekonomik büyüme sağlayacak daha girişimci ve rekabetçi yönetim birimleri olması beklenmektedir (Jessop ve Sum 2000: 2288-2289). Buna bağlı olarak yerel yönetimler işlevlerini özelleştirmiş, kamu-özel sektör ortaklıklarına katılmış ve toplumun bu beklentilere cevap vermesi için kentsel kamu hizmetlerini bağımsız olarak sunma girişiminde bulunmuştur (Heinelt 2010). Artık kamu sektörü yerine özel sektör temsilcileri aracılığıyla kamu hizmeti sunmaya başlamışlardır. Bu bağlamda belediye yönetimi ve özel sektör temsilcileri karar alma sürecinde önemli birer aktör haline gelmişlerdir. Sonuç olarak 1980'lerin ortalarından bu yana dünyanın birçok ülkesinde olduğu gibi Türkiye'de de kamu mal ve hizmetlerinin özelleştirilmesi, kamu-özel ortaklıkları ve hizmet sözleşmeleri yoluyla bir dizi hizmet alanı rekabete açılmıştır. Kentlerdeki toplu taşımacılık hizmetleri ve diğer yerel kamu hizmetleri, 1980'lerden bu yana özel sektör tarafından sağlanarak kamu-özel sektör ortaklığında yürütülmeye başlamıştır. Ancak bu ortaklıkta özel girişimcilerin varlığı yerel yönetimlerin kamu hizmetleri sunumundaki etkinliğini ve sorumluluğunu ortadan kaldırmamıştır. Aksine belediye etkin kontrol ve müdahale mekanizmaları ile ulaşım hizmetlerinin koordine edilmesinde baskın olan taraftır (Aktepe, 2019: 136). Kamusal hizmetlere olan gereksinimlerin her geçen gün artıyor olmasına rağmen kamu kaynaklarının sınırlı oluşu sebebiyle istenilen düzeyde kalite sağlanamamaktadır. Yetersiz kamu kaynaklarıyla beslenen sınırsız insan ihtiyaçları bir araya gelince yeni kamu yönetimi anlayışının getirdiği verimli hizmet anlayışı gereği hizmete özel girişimcilerin dâhil olması kaçınılmaz olmuştur. Değişen insan ihtiyaçları ve gelişen teknoloji bazı hizmetlerin özel sektöre devredilmesini gerekli kılmıştır. Özellikle yerel hizmetlerde kendini gösteren bu durum ulaşım sektöründe en açık şekliyle karşımıza çıkmaktadır. Kamu sektörü tarafından verilen ulaşım hizmetlerinin yetersiz kalmasıyla sektöre özel

girişimcilerin dâhil olması beraberinde birçok problemi getirmiştir. Ulaşım hizmetlerinin koordinasyon süreci ve karar alma sürecinde karmaşık bir yapı ortaya çıkmıştır. Merkezi yönetim, yerel yönetim ve özel girişimcilerin haklarının savunularak kararların sonuca bağlandığı UKOME Genel Kurulu varlığını göstermiştir (Çiçek ve Aliçavuşoğlu, 2016: 90). Yerel yönetimlerle birlikte ulaşım sektörü alanında hizmet sunucu olarak özel girişimcilerin genellikle belirli hat ve güzergâhlarda kooperatifler, dernekler ve odalar şeklinde örgütlendikleri görölmektedir. Kooperatifler, dernekler, birlikler ve odalar belediye yönetimine karşı özel girişimcilerin haklarını savunmaktadırlar (Shimazaki ve Rahman, 1995: 56).

Tezin örneklem alanını oluşturan Adana’da kentsel ulaşımın tarihsel gelişimi bizi özel sektöre öncelik veren yeni kamu hizmeti kavramını, yeni hizmet türlerini, düzenleme ve karar alma süreçlerini ile karar mekanizmalarını analiz etmeye zorlamaktadır. Ulaşım hizmeti kavramının tarihsel dönüşümünü incelemek, özel kentsel ulaşım girişimcisinin ortaya çıkışı, varlık nedenleri ve bunların Adana’daki karar alma süreci üzerindeki etkilerini anlamamıza yardımcı olmaktadır.

Adana ilinde yerel yönetimler; özel girişimciler tarafından sağlanan özel toplu taşıma hizmetlerini yasal bir boyuta taşımak için kendilerine tahsis edilen hatlara ve rotalara göre düzenlemiştir. Genellikle belirli hat ve güzergâhlarda bir araya gelen özel girişimciler; kooperatifler ve odalar şeklinde örgütlenmiştir. Tezin örneklem alanını oluşturan Çukurova, Sarıçam, Seyhan ve Yüreğir bölgeleri; Adana merkez bölgesi sınırları içindeki etkin esnaf odaları kapsamındadır. Odalar, birlikler, dernekler ve kooperatifler bir yandan belediyenin ulaşım kararlarının alındığı Adana Ulaşım Koordinasyon Merkezi’ndeki girişimcilerin çıkarlarını savunurken, diğer yandan üyelerin sunduğu hizmetleri organize etmektedir. Ortak ilgi alanları etrafında toplanan otobüs esnafı tarafından oluşturulan kentsel çıkar grupları, ulaşım karar alma sürecine katılır ve onları etkiler. Kentsel ulaşım kararlarının alındığı Ulaşım Koordinasyon Merkezi üyelerinden biri, Türkiye şoförler ve Otomobilciler Federasyonu tarafından atanacak ilgili odanın temsilcisidir. Türkiye şoförler ve Otomobilciler Federasyonu, Adana dâhil olmak üzere tüm şehirleri kapsayan esnaf odalarından oluşan bir şemsiye odasıdır. Bir şemsiye odası olarak Türkiye şoförler ve Otomobilciler Federasyonu, kentsel ulaşımda karar alma mekanizmasındaki özel otobüs girişimcilerinin ortak çıkarlarını temsil etmek için özel esnaf odaları

atamaktadır. Hem taksilerin hem de özel toplu taşıma araçlarının çıkarlarına yarar sağlayan; oda, birlik, dernek veya kooperatifler içinden Ulaşım Koordinasyon Merkezi'nde haklarını gözetten bir temsilci seçilmektedir. Belirli hatlarda bir araya gelen esnafları temsil eden oda, birlik, dernek veya kooperatifler, genellikle özel toplu taşıma araçlarında alınan kararlarda alt komite veya özel komisyon üyesidir (Aktepe, 2019: 107).

Ulaşım Koordinasyon Merkezi Kararları, büyükşehir belediye başkanının onayı ile yürürlüğe girmektedir. Ulaşım Koordinasyon Merkezi tarafından toplu taşıma ile ilgili alınan kararlar, belediyeler ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgililer için bağlayıcıdır. Koordinasyon merkezinin çalışma esas ve usulleri ile bu kurullara katılacak kamu kurum ve kuruluş temsilcileri, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı tarafından müştereken çıkarılan yönetmelikle belirlenmektedir. Kentsel ulaşım her ne kadar özü itibarıyla kentsel kamusal hizmet niteliği taşısa da ilgili kararların alınmasında merkezi yönetim temsilcilerinden sivil toplum kuruluşlarına yerinden yönetim kurumlarından kamu kuru niteliğindeki meslek kuruluşlarına kadar birçok aktör yer almaktadır. UKOME karar mekanizmasının bu farklı niteliklere sahip farklı ölçeklerdeki çok aktörlü yapısı kentsel karar alma mekanizmalarının analizi açısından kapsamlı ve incelikli ele alınması gereken bir yapıdır. Nitekim çalışmanın temel amaçlarından biri de karar mekanizmasında yer alan farklı özelliklerdeki aktörlerin karar alma sürecine etkilerinin ortaya çıkarılmasıdır.

3.4.1. Merkezi Yönetim Kurumları

Kamu ve özel sektör ortaklığında yürütülen ulaşım, trafik ve toplu taşımacılık hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülebilmesi için üst düzey bir karar alma mekanizmasıyla mevzuattaki usullere uygun olarak Büyükşehir Belediyesi bünyesinde Ulaşım ve Koordinasyon Merkezi kurulmuştur. 2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun ve 9. maddesine dayanılarak oluşturulan UKOME Genel Kurulu'nun karar mekanizmasında büyükşehir belediyesi niteliği taşıyan tüm belediye yapılarında; büyükşehir belediye başkanınca, görevlendirecek kişinin başkanlığında; belediyenin ulaşım ve yatırımlarla ilgili daire ve işletmeleriyle bağlı kuruluşlarından en az şube müdürü seviyesinde en fazla on bir kişi katılmaktadır. Merkezi yönetim adına Millî Savunma Bakanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığının birer temsilcisi, Jandarma

Genel Komutanlığı temsilcisi, Emniyet Genel Müdürlüğü temsilcisi, sınırları içerisinde deniz bulunan büyükşehirlerde, Sahil Güvenlik Komutanlığı temsilcisi, sınırları içerisinde deniz ve içsu bulunan büyükşehirlerde Liman Başkanlığını, birden fazla Liman Başkanlığı bulunan büyükşehirlerde ise bu başkanlıkları temsilen görevlendirilecek temsilci, Karayolları Genel Müdürlüğü temsilcisi, Devlet Demiryolları Genel Müdürlüğü ve TCDD Taşımacılık Anonim Şirketi Genel Müdürlüğünün birer temsilcisi, Ulaştırma Hizmetleri Düzenleme Genel Müdürlüğü temsilcisi, Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü temsilcisi, Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü temsilcisi ile Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı temsilcisi bulunmaktadır. UKOME Genel Kurulu üyeleri arasından merkezi yönetim kurumu temsilcileri toplamda 10 üyeden ve büyük çoğunluğu toplamda 11 üye olmak üzere belediye temsilcilerinden oluşmaktaydı. Ancak 19 Şubat 2020 tarihinde Resmî Gazetede yayımlanan Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nde yapılan değişiklik sonrasında büyükşehir belediyeleri bünyesinde kurulan Ulaşım ve Koordinasyon Merkezi üye sayısında değişiklikler yapılmıştır. Artık belediye yönetimi temsilcisi sabit kalmak üzere merkezi yönetim tarafından belirlenen temsilci sayısı; Millî Eğitim Bakanlığı, Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, TCDD Taşımacılık Anonim Şirketi Genel Müdürlüğü ve Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı'na bağlı olan Ulaştırma Hizmetleri Düzenleme Genel Müdürlüğü temsilcisi ile birlikte 10 üyeden 14 üyeye çıkarılarak belediye yönetimine karşı merkezi yönetim çoğunluğu elinde bulundurur duruma gelmiştir (Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği). Böylece yönetmeliğin 17.maddesinde yapılan yeni düzenleme ile UKOME Genel Kurulu'nun üye dengesinde değişiklikler olmuştur. Zira yerel bir hizmet anlayışı üzerine kurulan Ulaşım Koordinasyon Merkezi'nin karar alma sürecindeki aktör yapısında yerel yönetimlerin aleyhine bir durum ortaya çıkmıştır. Daha açık bir ifade ile kentsel ulaşım hizmetlerine ilişkin tüm faaliyetlerde alınacak kararların çıkış noktasını oluşturan UKOME Genel Kurulu'nda, yereli ifade eden belediyelerin temsiliyeti azınlık durumuna düşmüştür.

3.4.2.Yerinden Yönetim Kurumları

Kent içi toplu taşımacılık hizmetlerinin yürütülmesi ve kamu yararına düzenlenmesine ilişkin hizmetler belediyelerin görevleri arasındadır. 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun

15. maddesinin f bendinde belirtildiği şekilde toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek, toplu taşıma araçlarının bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek belediyelerin görev ve yetkileri arasındadır. Ayrıca belediye toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme hakkına sahiptir (5393 Sayılı Belediye Kanunu).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. maddesinin f bendine göre büyükşehirlerde, ulaşım alt yapısını oluşturmak, uygulamak; toplu taşımacılık hizmetlerini yerine getirmek ve sistemli bir şekilde koordinesini sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu dâhil olmak üzere tüm toplu taşıma araçlarının ücret tarifelerini belirlemek, güzergâhlarını ayarlamak, durak yerleri ve park yerlerinin tespitini yapmak, yaptırmak, işletmek ve işlettirmek büyükşehir belediyelerinin görevleri arasında yer almaktadır. Ayrıca yine aynı kanunun 9. maddesine göre büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile özel halk otobüsleri ve dolmuş- minibüslerin durak yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dâhilinde İl Trafik Komisyonu'nun yetkileri Ulaşım Koordinasyon Merkezi tarafından kullanılır (5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu). Bu durumda büyükşehirlerde ilçe belediyelerinin temsilcileri, UKOME Genel Kurulu toplantılarında ilgili kentsel ulaşım konusunun kendi ilçe belediyelerinin hizmet sınırlarını ilgilendirmeleri durumunda karar alma sürecine dâhil olmaktadır. Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 17. maddesi k bendine göre "kendi belediyelerini ilgilendiren ve belediyelerinin yetki alanı içerisinde oluşan ve o belediyenin sınırları içerisinde başlayıp biten ulaşım konularında ilçe belediye başkanları veya görevlendirecekleri bir üyenin katılımından" oluşmaktadır.

3.4.3.Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları

Ortak ihtiyaçlarının karşılanması için belirli bir meslek dalına sahip olan kişilerin bir araya gelerek oluşturdukları kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, tüzel kişiliğe sahip ve üyeleri üzerinde birtakım hukuki yetkilere sahip olan kişi topluluklarıdır (Gözübüyük ve Tan, 2001). Kuruluş amaçları dışında herhangi bir konuda faaliyette bulunamayan kamu niteliğindeki meslek kuruluşlarının idari ve mali

denetimleri kanunla düzenlenmektedir. Meslek kuruluşlarının sahip oldukları yetki “devlete yönelik yetki” ve “mesleğe yönelik yetki” şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Devlete yönelik yetkilerini ilgili meslek kuruluşunu temsil etmekte kullanırken, mesleğe yönelik yetkilerini ise; düzenleme, yürütme, denetleme ve disiplin yetkisi olarak kullanılmaktadırlar (Gözler, 2006: 246). Bu yetkilerinin yanı sıra kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üyelerinin mesleki çıkarlarını korumak amacıyla faaliyette bulunabilirler (Bilgici, 2010: 56-62). Federasyonlar, esnaf odaları ve birlikler, kentsel toplu ulaşım hizmetlerinin sunumu çerçevesinde ulaşım işletmeciliği yapan birey ya da toplulukların bir araya gelerek oluşturdukları kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına örnek verilebilir. Kentsel siyasette ve yerel karar alma mekanizmalarında kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının yeri son derece önemlidir. Yerel karar alma mekanizmaları arasında tezin çalışma konusu içinde yer alan Ulaşım Koordinasyon Merkezi Genel Kurulu’nun kararları, karar süreçleri, karar mekanizmaları ve çoklu aktör yapısında etkili olan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları arasında bulunan federasyonlar, esnaf odaları ve birlikler ayrı ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip organlardır (Özer, 1994: 33).

3.4.3.1.Federasyonlar

Federasyon, aynı meslek dalında kurulan esnaf ve sanatkârlar odaları üyelerinin meslekî yönden ihtiyaçlarını karşılamak, çalışmalarını ve gelişmelerini ülke genelinde iş birliği ve ahenk içerisinde yapabilmelerini sağlamak amacıyla bir araya gelen kamu tüzel kişiliğine sahip meslek kuruluşudur. Federasyonlar, 21.06.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu’na dayanarak kurulmuşlardır. Federasyonun kurulabilmesi için kurucu odaların 40 tan az olmaması gerekmektedir. Aynı alanda faaliyet gösteren birden fazla federasyon kurulması söz konusu değildir. Bakanlığın onaylanmasıyla kurulmuş olan federasyonların merkezi Ankara’dır ve Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Denetim Kurulu olmak üzere üç organı bulunmaktadır. (5362 Sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu).

Türkiye’de başta Şoförler ve Otomobilciler Federasyonu, Bakkallar ve Bayiler Federasyonu, Kebapçılar, Köfteciler, Tatlıcılar, Pastacılar ve Lokantacılar Federasyonu, Fırıncılar Federasyonu, Ağaç İşleri Esnaf ve Sanatkarları Federasyonu, Berberler ve Kuaförler Federasyonu, Elektrik-Elektronik ve Benzerleri Teknisyenleri

Esnaf ve Sanatkarları Federasyonu, Kahveciler, Kırathaneçiler, Büfeciler Federasyonu, Umum Ayakkabıcılar Federasyonu, Terziler, Konfeksiyoncular ve Giyim Sanatkarları Federasyonu, Madeni Eşya Sanatkarları Federasyonu, Kasaplar, Besiciler, Et ve Et Ürünleri Esnaf ve Sanatkarları Federasyonu ve son olarak Sebzeçiler, Meyveciler ve Seyyar Pazarıcılar Esnaf ve Sanatkarları Federasyonu olmak üzere toplam 13 federasyon bulunmaktadır (Tablo 1). Bu federasyonlar arasında çalışma kapsamı içinde yer alan ve UKOME karar mekanizmasında aktif rolü olan Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonu'dur. Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonu (TŞÖF), 4 Nisan 1953 tarihinden bu yana varlığını sürdürmektedir. TŞÖF tarafından görevlendirilecek ilgili odanın temsilcisi UKOME Genel Kurulu'ndaki yerlerini almışlardır (Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği). Bunların yanı sıra Ulaşım Koordinasyon Merkezi toplantılarına ayrıca gündemdeki konular için bilgi, deneyim, tecrübe ve görüşlerinden yararlanmak üzere UKOME üyesi olmadığı halde ulaşım sistemi ile alakalı meslek kuruluşlarından ihtisas meslek odalarının temsilcileri de davet edilmektedir. Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonu, ülke genelinde iş birliği içinde koordineli olarak yürütülen; aynı meslek dalında kurulan esnaf ve sanatkârlar odaları üyelerinin meslekî ihtiyaçlarını karşılamaktadır. Bu bağlamda federasyona bağlı olarak bir araya gelen meslek kuruluşları; esnaf ve sanatkârlar odaları, birlikler ve kooperatifler üzerinden örgütlenmişlerdir (Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonu, tsof.org.tr).

3.4.3.2.Esnaf odaları

Oda, üyelerinin müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, mensuplarının birbirleri ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılmak üzere mesleki disiplin, ahlak ve dayanışmayı korumak ve kanunda yazılı hizmetler ile mevzuatla odalara verilen görevleri yerine getirmek amacıyla kurulan tüzel kişiliğe sahip kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarıdır. Odaların kurulabilmesi için en az beş yüz kişi şartı aranır ve Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulmaktadır. Oda kurulurken yeterli sayıya (en az 500 kişi) ulaşamadığı takdirde oda kurulması mümkün olmayan yerlerdeki esnaf ve sanatkârların kayıtları birliklerce yürütülür.

Tablo 1. Türkiye’de bulunan federasyonların organizasyon şeması

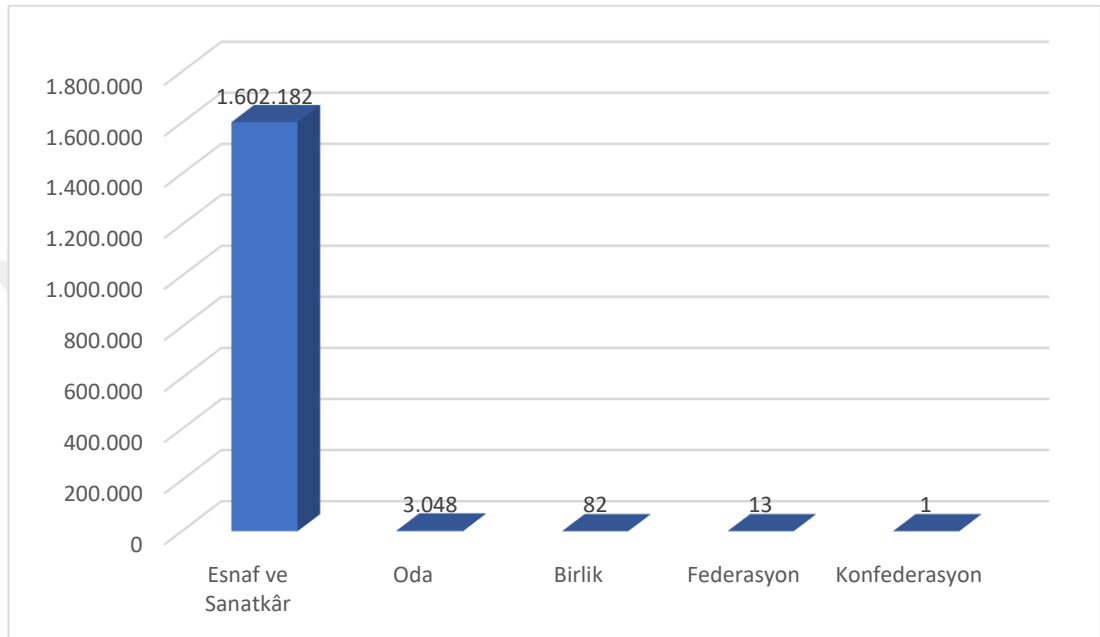


(Kaynak: <http://www.tesk.org.tr>).

Esnaf ve sanatkârlara odalarca verilen hizmetler, ilçelerde kişi sayısı yetersizliği sebebiyle şube açmak şartıyla birlikler tarafından verilmektedir. Odaların kuruluş ve çalışma alanları, bağlı bulunduğu il sınırlarıdır. Çalışma alanı kapsamında aynı statüde ve isimde başka bir oda kurulması söz konusu değildir. Odaların; Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Denetim Kurulu olmak üzere üç organı bulunmaktadır (5362 Sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu). Ticaret Odaları ve Sanayi Odaları, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'ne bağlı olarak görev yaparken esnaf odaları ise Esnaf ve Sanatkârlar Odası Birliği'ne bağlı olarak varlıklarını sürdürmektedirler. Aşağıda yer alan grafikte Ticaret Bakanlığı güncel verilerine göre

Türkiye’de bulunan esnaf-sanatkâr, oda, birlik, federasyon ve konfederasyon sayıları verilmiştir. Grafiğe göre Türkiye’de toplamda 1.602.182 esnaf ve sanatkâr bulunmaktadır. Bunu yanında 3.048 adet oda, 82 adet birlik, 13 adet federasyon ve 1 adet de konfederasyon bulunmaktadır (Grafik 1).

Grafik 1. Esnaf-sanatkâr ve ilgili yapıların sayıları



Kaynak: <https://ticaret.gov.tr>

3.4.3.3. Birlikler

Birlik, esnaf ve sanatkârlar ile bunların yanlarında çalışanların meslekî ve teknik ihtiyaçlarını karşılamak, meslekî faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlerine uygun olarak gelişmelerini ve meslekî eğitimlerini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleriyle ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılmak, meslek disiplini ve ahlâkını korumak maksadıyla kurulmuş tüzel kişiliğe sahip kamu kurumudur (5362 Sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu).

Esnaf ve Sanatkârlar Odası Birliği, her ilde bir tane olacak şekilde kurulmaktadır. Esnaf ve Sanatkârlar Odaları Birliği, Türkiye Esnaf ve Sanatkârları Konfederasyonu’na bağlı olarak varlıklarını sürdürmektedirler. Mevcut durumda her ilimizde esnaf ve sanatkârlara hizmet etmek amacıyla kurulan ve faaliyet gösteren, İstanbul’da 2 tane olmak üzere toplamda 82 tane Esnaf ve Sanatkârlar Odaları Birliği bulunmaktadır. Unvanında esnaf veya sanatkâr olan odalar; bakanlık onayı alınarak,

odanın kurulmak istendiği yerde çalışan meslek sahiplerinin isteği üzerine kurulmaktadır (5362 Sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu).

Tüm Özel Halk Otobüsleri Birliği (TÖHOB), ilk olarak 2002 yılında İstanbul Özel Halk Otobüsleri Esnaf Odası'nın çağrısı üzerine ortaya çıkmıştır. Özellikle Ankara, Adana ve Bolu illerinde yapılan toplantıların ardından ise 9 Ekim 2006 tarihinde TÖHOB kuruluşu hukuki bir kimlik kazanmıştır. 27 Temmuz 2020 tarihinde Tüm Özel Halk Otobüsleri Birliği, toplu taşımacılık hizmetlerinin daha etkin bir rol almasına ilişkin Ulaşımda Enerji Verimliliğinin Artırılmasına İlişkin Kanuna dayanarak Şehir İçi Toplu Taşıma Kanunu Çalıştayında tüm illerden temsilcileri bir araya getirmiştir. Çalıştayda özellikle son dönemlerde özel sektörde görülen iflaslar ve araç devirlerinin bir hayli artış gösterdiği dile getirilmiştir. Bu sebeple belediyelerin ciddi zarar ettikleri ve özeleştirmeye yöneldikleri görülmüştür. Günümüzde ulaşım sistemlerinin hizmet kalitesinin artırılabilmesi ve araçların modernize edilebilmesi için özel sektöre destek verilmesi gerektiği vurgulanmıştır (<http://www.tohob.org.tr/>).

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile odalar ve borsalar, 15 Mart 1950 tarihli ve 7457 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 5590 Sayılı Kanun ile kurulmuştur. Yeni düzenlemeler getiren ve 1 Haziran 2004 tarihinde yürürlüğe giren 5174 Sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ve Odalar ve Borsalar Kanunu ile 5590 Sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, odalar ve birlikler arasındaki ilişkileri sağlamak, aralarında dayanışma ortamı oluşturmak, mesleğin genel kurallara uygun olarak ilerlemesine yardımcı olmak, oda ve birliklerin menfaatlerini kolaylaştırmak, kanunda yer alan görevlerini yerine getirmek amacıyla kurulan ve tüzel kişiliğe sahip olan kamu kurumu niteliğinde meslek üst kuruluşudur. Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'nin kısa adı TOBB'dur ve merkezi Ankara'da bulunmaktadır. Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, özel sektörün Türkiye'de mesleki üst kuruluşu ve aynı zamanda yasal temsilcisidir. TOBB, 81 il ve 160 ilçeye yayılmış olmakla birlikte 365 oda ve borsanın (Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Ticaret ve Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odası ve Ticaret Borsası) üst kuruluşu olarak görev yapmaktadır (<https://www.tobb.org.tr/>).

3.4.4.Sivil Toplum Kuruluşları

Günümüzde kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, sivil toplum kuruluşu olarak adlandırılmaktadır. Sivil toplum kavramının artış göstermesi sonucunda birçok

örgütsel kurum ise kendini sivil toplum kuruluşu olarak ifade etmiştir. Özellikle 1990'lı yıllar itibariyle devlet organizasyonu içerisinde bulunan ve kamu tüzel kişiliğine sahip olan meslek kuruluşları kendilerini sivil toplum kuruluşu olarak belirtmişlerdir (Çaha, 2011: 87).

Belirli bir amaç doğrultusunda herhangi bir maddi beklentileri olmaksızın kurulmuş ve tüzel kişiliğe sahip olan dernekler, vakıflar, sendikalar, kooperatifler, meslek odaları/birlikleri sivil toplum kuruluşu olarak kabul edilmektedir. Özellikle 1980 sonrası yeni kamu yönetimi anlayışının getirdiği küreselleşme ile birlikte sivil toplum kavramı ivme kazanmıştır. Bu doğrultuda Türkiye'de bulunan meslek kuruluşları kendilerini sivil toplum kuruluşu olarak nitelendirmeye başlamıştır. Ülkemizde farklı meslek kollarına ait çok sayıda kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu bulunmaktadır (Deliorman ve Kandemir, 2009:3).

3.4.4.1. Kooperatifler

Kooperatif, tüzel kişiliği haiz olmak üzere ortaklarının belirli ekonomik menfaatlerini ve özellikle meslek veya geçimlerine ait ihtiyaçlarını işgücü ve parasal katkılarıyla karşılıklı yardım, dayanışma ve kefalet suretiyle sağlayıp korumak amacıyla gerçek ve tüzel kişiler tarafından kurulan değişir ortaklı ve değişir sermayeli ortaklıklardır. Hiyerarşik olarak federasyona bağlı bulunan kooperatif; 7 kişinin bir araya gelmesiyle veya 1163 Sayılı Kooperatifler Kanunu'nda belirtilen tüzel kişilerce kurulur. Kooperatifler, 24 Nisan 1969 tarihinde yürürlüğe giren 1163 Sayılı Kooperatifler Kanunu'na dayanarak oluşturulmuştur (1163 Sayılı Kooperatifler Kanunu).

Tablo 2'de Ticaret Bakanlığı İç Ticaret İstatistikleri güncel verileri dikkate alınarak illere göre kooperatif sayıları verilmiştir.

Tablo 2. İllere göre kooperatif sayıları

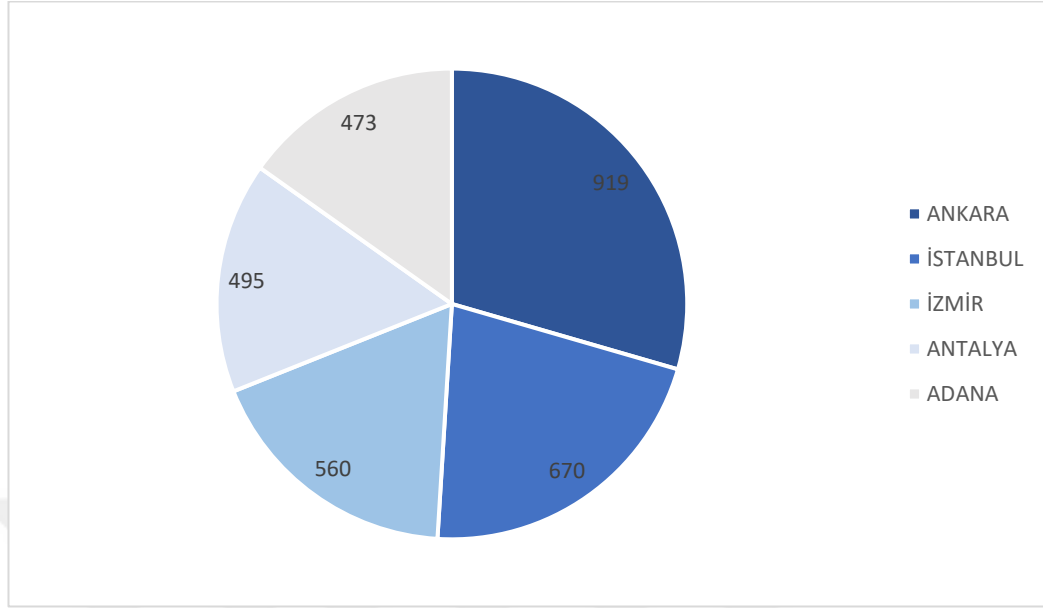
İLLERE GÖRE KOOPERATİF SAYILARI					
İl	Sayı	İl	Sayı	İl	Sayı
ANKARA	919	VAN	156	ÇORUM	71
İSTANBUL	670	ERZURUM	148	ESKİŞEHİR	70
İZMİR	560	SAMSUN	142	KARABÜK	68
ANTALYA	495	TOKAT	139	NİĞDE	68
ADANA	473	MALATYA	138	BURDUR	67
AYDIN	436	ŞANLIURFA	132	ELAZIĞ	66
MUĞLA	414	ISPARTA	117	İĞDIR	66
BURSA	348	ZONGULDAK	117	AĞRI	65

BALIKESİR	338	ADİYAMAN	115	BATMAN	61
MERSİN(İÇEL)	309	AFYONKARAHİSAR	115	KARAMAN	60
KOCAELİ	292	KÜTAHYA	114	BİTLİS	56
HATAY	285	KIRKLARELİ	113	HAKKARİ	49
KONYA	284	AMASYA	100	SİİRT	49
SAKARYA	266	TRABZON	100	KARS	48
MANİSA	258	NEVŞEHİR	97	ERZİNCAN	45
GİRESUN	241	KASTAMONU	93	BİLECİK	44
GAZİANTEP	234	SİVAS	92	KIRŞEHİR	41
ORDU	201	ŞIRNAK	91	AKSARAY	40
TEKİRDAĞ	196	DÜZCE	89	BARTIN	39
DİYARBAKIR	187	OSMANİYE	89	ÇANKIRI	38
KAHRAMANMARAŞ	187	RİZE	86	KIRIKKALE	36
ÇANAKKALE	186	YOZGAT	80	TUNCELİ	34
MARDİN	179	UŞAK	77	BİNGÖL	33
EDİRNE	176	YALOVA	76	GÜMÜŞHANE	30
BOLU	174	MUŞ	75	ARDAHAN	19
DENİZLİ	170	SİNOP	74	KİLİS	18
KAYSERİ	161	ARTVİN	72	BAYBURT	13
TOPLAM					12.747

(Kaynak: <https://ticaret.gov.tr>).

Ticaret Bakanlığı İç Ticaret İstatistikleri güncel verileri dikkate alınarak Türkiye’de bulunan kooperatiflerin en fazla olduğu ilk beş kente ilişkin verilere göre, Türkiye’de bulunan kooperatiflerin 919 adet olmak üzere başkent Ankara’da yoğunlaştığı görülmektedir. Ankara’yı ise 670 kooperatif ile metropol şehir İstanbul takip etmektedir. Sonrasında 560 kooperatif ile İzmir, 495 kooperatif ile Antalya ve son olarak çalışma alanımız olan Adana, 473 kooperatif ile kooperatif sayısının en fazla olduğu ilk 5 şehir arasında yer almaktadır (Grafik 2).

Grafik 2. Kooperatif sayısı en fazla olan iller



Kaynak: <https://ticaret.gov.tr>

Yine Ticaret Bakanlığı İç Ticaret İstatistikleri verileri dikkate alınarak Türkiye’de bulunan kooperatiflerin türlerine göre sınıflandırılması yapılmıştır (Tablo 3).

Tablo 3. Türlerine göre kooperatif sayıları

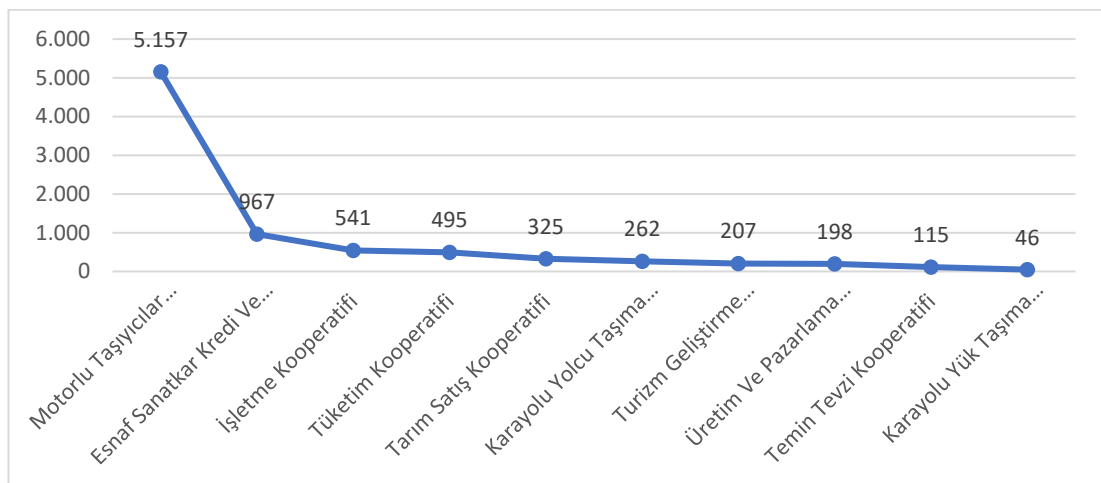
KOOPERATİFLER	Faal Olan Kooperatif Sayısı	Faal Olmayan Kooperatif Sayısı	Toplam kooperatif Sayısı
Motorlu Taşıyıcılar Kooperatifi	5157	1194	6351
Esnaf Sanatkâr Kredi ve Kefalet Kooperatifi	967	31	998
İşletme Kooperatifi	541	108	649
Tüketim Kooperatifi	495	2054	2549
Tarım Satış Kooperatifi	325	13	338
Karayolu Yolcu Taşıma Kooperatifi	262	3	265
Turizm Geliştirme Kooperatifi	207	151	358
Üretim ve Pazarlama Kooperatifi	198	233	431
Temin Tevzi Kooperatifi	115	187	302
Karayolu Yük Taşıma Kooperatifi	46	1	47
Küçük Sanat Kooperatif	42	228	270
Eğitim Kooperatifi	38	10	48
Kadın Girişimi Üretim ve İşletme Kooperatifi	30	1	31
Yaş Sebze ve Meyve Pazarlama Kooperatifi	23	8	31
Tütün Tarım Satış Kooperatifi	14	36	50

Yardımlaşma Kooperatifi	12	7	19
Deniz Yolcu Taşıma Kooperatifi	8		8
Yayıncılık Kooperatifi	7	16	23
Sigorta Kooperatifi	6	1	7
Hizmet Kooperatifi	6		6
Gayri Menkul İşletme Kooperatifi	5		5
Bağımsız Tarım Satış Kooperatifi	4	15	19
Hamallar Taşıma Kooperatifi	2	5	7
Bilimsel Araştırma ve Geliştirme Kooperatifi	2	1	3
Pazarcılar İşletme Kooperatif	2		2
Elektrik Enerjisi Üretim ve Tüketim Kooperatifi	2	1	3
Sağlık Hizmetleri Kooperatifi	1		1
Basın Yayın ve İletişim Kooperatifi	1		1
Deniz Yük Taşıma Kooperatifi	1		1
Tedarik ve Kefalet Kooperatifi	1	7	8
Fikri Mülkiyet Hakları ve Proje Danışmanlığı			
TOPLAM	8520	4311	12831

(Kaynak: <https://ticaret.gov.tr>).

Tablo 3'e göre, çalışmamızın temelini oluşturan ulaşım konusuna ilişkin esasların belirlendiği toplu taşıma sistemlerini kapsayan motorlu taşıyıcılar kooperatifi 5157 adedi faal olmak üzere varlığını sürdürürken 1194 adedi ise faal değildir. Türlerine göre sınıflandırılması yapılmış olan kooperatifler arasında faal olarak varlıklarını sürdüren ilk 10 kooperatif ise grafik 3'te yer almaktadır.

Grafik 3. Faal ve en fazla üyesi olan kooperatifler



Kaynak: <https://ticaret.gov.tr>

3.4.4.2.Dernek ve vakıflar

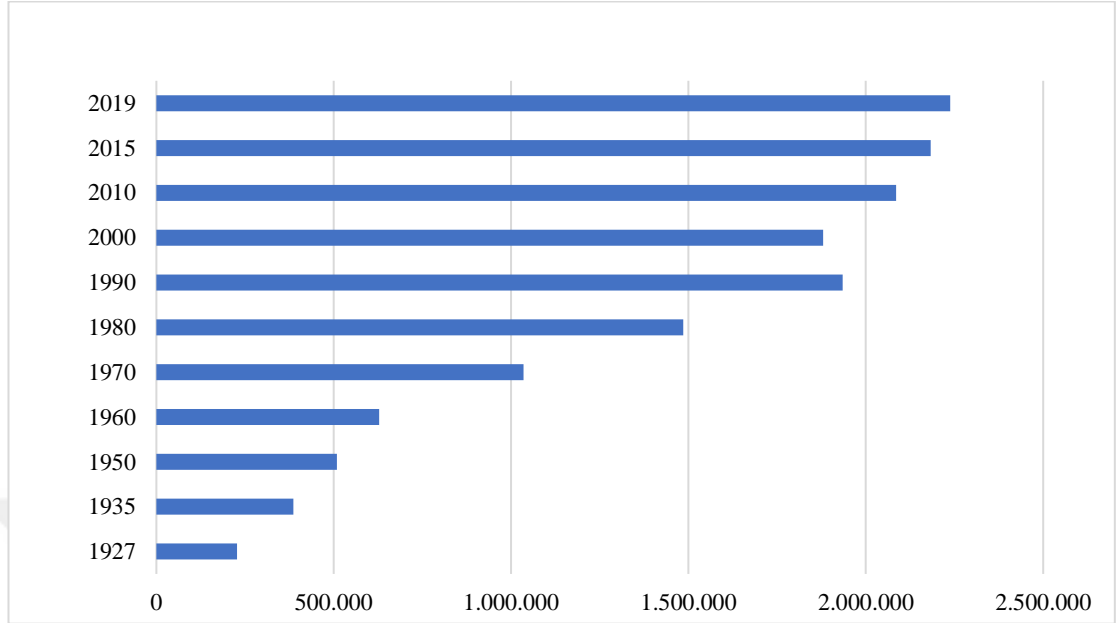
5072 Sayılı Dernek ve Vakıfların Kamu Kurum ve Kuruluşları ile İlişkilerine Dair Kanun'a göre dernekler, kamu kurum ve kuruluşlarının, kamu hizmetlerini ve kamu personelini desteklemek amacıyla kurulmuşlardır. Vakıflar ise Türk Medeni Kanunu'na göre kurulmuşlardır. Dernek ve vakıflar birbirlerinin kamu kurum ve kuruluşları ile olan ilişkilerini düzenlemektedirler. Türk Medeni Kanunu'na göre dernek ve vakıf kurmak serbesttir. Yani dernek ve vakıfların kurulmaları ve tüzel kişilik kazanmaları önceden izin alınmaksızın gerçekleştirilebilir. Derneklerin kurulabilmesi için en az yedi gerçek veya tüzel kişiliğin bir araya gelmesi gerekirken, vakıfların kurulabilmesi için bir kişi dahi yeterlidir. Dernekler; Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Denetim Kurulu olmak üzere üç organdan oluşmaktadır. Aynı şekilde vakıflar da Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Denetim Kurulu olmak üzere üç organdan oluşmaktadırlar. Dernek ve vakıflar, hiçbir şekilde herhangi bir kamu kurum ve kuruluşun ismini alamamaktadır. Aynı zamanda kamu kurum ve kuruluşlarına ait araç ve gereçleri kullanamamaktadırlar. Kamu personelleri, sahip oldukları yetkileri dernek ve vakıflarda kullanamaz ve buralarda görev alamazlar. Dernekler, vakıfların aksine mal topluluğu değil, insan topluluğudur. Böylece derneklerin asıl amacı kar odaklı değilken, vakıfların amacı ise belli oranda bir sermayeye sahip olmaktır. (5072 Sayılı Dernek ve Vakıfların Kamu Kurum ve Kuruluşları ile İlişkilerine Dair Kanun).

4.ADANA KENTSEL ULAŞIM TARİHİ

Kentlerin günümüzdeki yapısını anlayabilmek adına kuruluş ve gelişim aşamaları önem arz etmektedir. 1950 sonrası artarak devam eden kentleşme sonucunda yaşanan hızlı dönüşümle her kent bir kimlik kazanmıştır. Bu hızlı dönüşüme ayak uyduramayan kimi kentlerde konuttan sağlığa, eğitime, altyapı ve ulaşımaya kadar yerel hizmetlerin karşılanması noktasında her alanda yetersizlikler ortaya çıkmıştır. Nüfus hareketleri ve yoğunlaşma süreci genel olarak büyük kentlerde yaşanmıştır. Yoğun nüfus hareketliliği neticesinde gerçekleşen hızlı dönüşüme ayak uyduramayan kentlerden biri de çalışmamızın alanını oluşturan Adana'dır. XIX. yüzyıl sonlarından itibaren Adana ve çevresindeki kentler bu yüzyıldan sonra sulamaya dayalı tarım hareketleri ve 1950 sonrası sanayileşme hareketlerinde yaşanan gelişmeler sonucunda hızla büyümeye başlamıştır. (Sönmez, 2011:56).

Anadolu'nun güneyinde Çukurova'nın verimli torakları üzerine kurulmuş olan Adana, Türkiye'nin nüfusu en kalabalık altıncı büyükşehridir. 1984 yılında ilk büyükşehir ilan edilen İstanbul, Ankara ve İzmir gibi illerin hemen ardından Adana, 1986 yılında büyükşehir statüsü kazanan il özelliğini taşımaktadır. Kentin demografik yapısı yerel hizmet alanlarının geniş noktalara yayılmasında belirleyici olan etkenlerin başında gelmiştir. 1927 yılında Türkiye genelinde ilk kez yapılan nüfus sayımı sonucunda Adana kent nüfusu 227.735 iken 1950 sonrasında kentleşme hareketlerinin yaşandığı dönemde 628.505 olarak belirlenmiştir. Son olarak büyük sıçramaların yaşandığı 1980 sonrası döneme gelindiğinde kent nüfusu 1.934.907 olmuştur. Günümüzde ise Adana kent nüfusunun 2.201.670 olduğu görülmektedir. Bu durum kentleşme ve endüstri inkılabı sonrası dönemde nüfus yoğunluğunda yaşanan artışla paralellik göstermiştir. Aşağıda Adana'da önemli sıçramaların olduğu yıllara ait nüfus artış hızlarının verildiği grafik 4 ile bu durum açıkça ortaya konmuştur.

Grafik 4. Yıllara göre Adana ili nüfus artış hızı

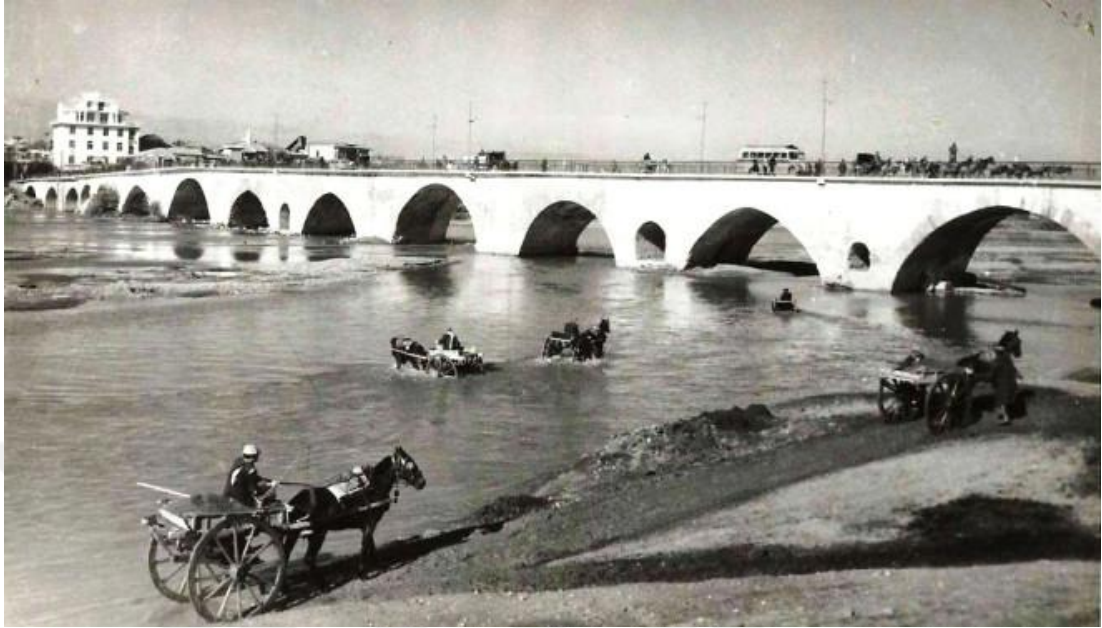


Ortaya çıkan yetersizliklerin en çok hissedildiği yerel hizmetlerin başında kentsel ulaşım hizmetleri gelmiştir. Adana ilinde yerel yönetimler tarafından karşılanması gereken en önemli yerel hizmetlerden kentsel ulaşım hizmetlerinin sunumunda İstanbul, Ankara ve İzmir gibi diğer büyükşehir belediyelerinden farklı bir durum söz konusudur. Yerel yönetimlerin kentsel ulaşım hizmet sunumunda mali ve idari yetersizliklerden dolayı başarısız olmasıyla özel teşebbüsler toplu taşımacılık sektörünün bir parçası olmuşlardır. Ancak bu durumun aksine Adana ilinde toplu taşıma hizmetleri yerel yönetimlerin özelleştirerek imtiyaz verdiği özel teşebbüsler tarafından yürütülmeye başlamıştır. Kentsel ulaşım hizmetlerinin nasıl bu noktaya geldiğine ilişkin cevaplar dönemsel olarak aşağıda tarihsel süreçte ortaya konmuştur.

4.1.Osmanlı'dan Erken Cumhuriyet Dönemine Adana'da Kentsel Ulaşım

Adana iline ait kentsel ulaşım hakkındaki verilerin ilk dayanağını 1872 yılında çıkarılan şehir ulaşım haritası oluşturmaktadır. Kentte insanların temel ihtiyaçlarına cevap verebilecek tüm yapıların Seyhan nehri üzerinde yer alan ve bir geçit görevi gören günümüzde taş köprü olarak bilinen köprüünün etrafında toplanmış olması nüfus yoğunlaşmasının da bu bölgede ağırlık kazanmasına sebebiyet vermiştir. 1872 yılına ait olan ulaşım haritasına göre nüfusun yoğunluk kazanmasıyla kentleşmenin bu bölgede hızla arttığı ve buna bağlı olarak ulaşım ağlarının bu merkez etrafında şekillendiği görülmüştür. Bu dönemde kentsel ulaşım yayalar, develer ve at arabaları

vasıtasıyla sağlanmıştır. Nitekim 20. yüzyıla kadar da kentsel ulaşım bu şekilde devam etmiştir (AVS, 1319:51).



Resim 1.Seyhan köprüsü- taş köprü, 1914

<http://www.eskiturkiye.net/tag/adana/>

4.2.1923-1950 Arası Dönemde Adana'da Kentsel Ulaşım

20. yüzyıl başlarında tarım sektöründeki gelişmelere bağlı olarak pamuk üretimi artış göstermiş ve Adana ili önemli bir ticaret merkezi haline gelmiştir. Kentin ticaret merkezi haline gelmesi zorunlu olarak ulaşım hizmetlerinin gelişimine de etki etmiştir. Bu dönemde Ortadoğu ile olan bağlantının sağlandığı demiryolları önem kazanmıştır. Buna bağlı olarak nüfusun ticarete yönelmesiyle kentsel ulaşımın alt yapısı demiryolu ağının etrafında şekillenmeye başlamıştır.

Cumhuriyetin ilan edilmesiyle tüm ülke genelinde şehir planlama çalışmaları ivme kazanmıştır. 1939 yılında Adana'nın ilk imar planı Adana Belediyesi tarafından Prof. Hermann Jansen'e yaptırılmıştır. Jansen tarafından hazırlanan imar planına göre kentin kuzey yönüne kaydırılarak gelişmesi önem kazanmıştır. Buna rağmen kent hazırlanan imar planına uygun olarak gelişme göstermemiştir (Adıgüzel, 2014:55).

1933'de kurulan Sümerbank kenti ekonomik açıdan kalkındırmış ve artan istihdam sonucunda Adana kenti boyut atlamıştır. Ekonomik gelişmelerle artan nüfusun şehrin batı kesimine yoğunlaşmaya başlaması sonucunda bu kez 1939 yılı ilk imar planına ek

belediye kanalı aracılığıyla 1943’de yeni bir imar planı hazırlanmıştır. Ancak yapılan planlara aykırı olarak kentin nüfus yoğunluğunun hala mevcut yoğunlukta olan Seyhan nehri etrafında şekillenmesi devam etmiştir (Özyurt, 2009:21). Kent günümüzde Adana çarşısı olarak bilinen ve hala gelişimi devam etmekte olan Tepebağ ve çevresinde şekillenen semt etrafında toplanmıştır (Reel, 2006:62). Bu dönemde 1929 yılında dünya genelinde yaşanan ekonomik krizin etkisiyle hem ülkemiz hem de Adana ilinin ulaşım yapısı kriz koşullarından olumsuz etkilenmiştir. Sınırlı kaynaklara sahip yerel yönetimler, yerel hizmetlere cevap veremez hale gelmiştir. Cumhuriyet dönemi sonrasında kentleşmenin beraberinde getirdiği hızlı dönüşüm neticesinde kentte toplu taşıma hizmetlerine olan talebin artmasıyla özel teşebbüsler tarafından sağlanan “kaptı kaçtı” adıyla ulaşım hizmeti veren araçlar ulaşım hizmetine dahil olmuştur. Adana kentinde de ulaşım hizmeti o yıllarda “kaptı kaçtı” olarak bilinen ve sonrasında şimdiki adını alan dolmuşlarla sağlanmıştır. Dolmuşlar ilk çıktıklarında beş ve altı kişilik kapasitede olup üzerlerindeki tabelada ise T dolmuş (taksi dolmuş) ibaresi yer almıştır (Öncü, 2017:110).



Resim 2.1989 yılına kadar kentsel ulaşımda 23 nolu özen taksi dolmuşu

<https://fotogaleri.haberler.com/adana-nin-eski-fotograflari/>

4.3.1950-1980 Arası Dönemde Adana’da Kentsel Ulaşım

1950 sonrası kent sınırları pamuğa dayalı sanayi sektörünün gelişmesiyle birlikte genişlemeye devam etmiştir. Kentin 1950 yılına kadar kent merkezi olarak bilinen

Tepebağ etrafındaki yoğunluğu bu yıldan itibaren sanayileşmenin başladığı bölgelere doğru kaymaya başlamıştır. Bunun sonucunda kent merkezine yakın yerlere kurulan organize sanayi tesisleri ile kent içinde ulaşım ağları da geniş alanlara yayılma imkânı bulmuştur (Özyurt, 2009:19). 1950’lerde tarım sektöründeki sanayileşme hareketleri ve endüstrileşmenin meydana gelmesiyle Adana kentine doğru yoğun bir göç olayı yaşanmıştır. 1973 yılında kente Çukurova Üniversitesi’nin kurulmasıyla da kentte yaşanan göç olayları ivme kazanmıştır.

1950’lerden sonra artan kentleşme hareketlerine paralel olarak ulaşım hizmetlerine olan talep artmış ve kentsel toplu taşımının hizmet alanlarında da değişikliklere gidilmiştir. Bu dönemde ulaşım hizmetleri kısmen belediye otobüsleri ve çoğunlukla da taksi dolmuşlarla sağlanmıştır.



Resim 3.1960’lı yıllarda yağ cami meydanında bir belediye otobüsü

Adana Büyükşehir Belediyesi Fotoğraf Arşivi

4.4.1980 Sonrası Dönemde Adana’da Kentsel Ulaşım

Adana kenti için 1980’li yıllar kentleşme noktasında 1950 sonrası dönemin ardından ikinci sırama olarak nitelendirilebilecek dönemdir. 1985 yılında “Yeni Adana Kentsel Gelişme Projesi” adıyla çıkarılan proje ile şehir Gazipaşa- Barajyolu istikametinde kuzey yönünde gelişecek şekilde batıya doğru kaydırılmıştır. Ardından 1990’ların

ikinci yarısından itibaren kentin gelişme sürecinde önem arz eden bir başka proje “Yüreğir Kentsel Gelişme Projesi” uygulamaya girmiştir. Ancak yine de kentin gelişimine, artan nüfus ihtiyacına ve talebine karşılık gelebilecek nitelikte bir ulaşım sistemi oluşturulamamıştır. Bu durumun neticesinde kentte ulaşım altyapısı ve hizmetlerindeki problemler daha ileri boyutlara ulaşmıştır (Sandal ve Tıraş, 2011:2). Buna rağmen 1980 öncesi döneme kıyasla bu dönemde kentsel ulaşımın gelişmesi açısından olumlu bir durumun söz konusu olduğu söylenebilir. “Yeni Adana Kentsel Gelişme Projesi” ve “Yüreğir Kentsel Gelişme Projesi” amacına ulaşarak kent kuzey ve kuzeybatı istikametinde gelişme göstermiştir. Kentin kuzey ve kuzeybatı yönünde ağırlık kazanmasıyla yerleşim talepleri artış gösterince toplu taşımacılık ulaşım hizmetlerinin yoğunluğu da bu bölgelere verilmiştir. Günümüzde hala Adana kentinin gelişimi bu dönemlerde olduğu gibi kuzey ve kuzeybatı istikametinde gelişmeye devam etmektedir (Tanrıöver, 2011:7). 1990’lardan bu yana kentte gerçekleştirilen tüm yatırımlar çoğunlukla Çukurova ve Seyhan bölgelerinde yoğunluk kazanmıştır. Ardından kentin yoğunluğunun 2008 yılı itibariyle Yüreğir ve Sarıçam bölgelerine doğru bir ivme kazandığı görülmüştür (Zorlu ve Söğüt, 2019:1176).

1984-1989 dönemlerinde Aytaç Durak yönetiminde bulunan kentte bir yerel hizmet olan toplu taşımacılık hizmetleri, ilk kez özelleştirme uygulanarak özel teşebbüslerle hizmet sunumuna başlamıştır. Ancak toplu taşımacılık hizmetlerinin ücret tarifesinin belirlenmesi noktasında belediye yönetimi fiyat kontrol yetkisini elinde bulundurmasına rağmen denetiminde usulsüzlükler ortaya çıkmıştır. Yapılan yasal değişikliklerle de belediye yönetiminin fiyatlandırma yetkisi elinden alınarak meslek kuruluşlarına verilmiştir. Bunun sonucunda 1994-2014 yılları arasında yeniden ABB başkanlığı koltuğuna oturan Aytaç Durak ikinci başkanlık döneminde kent içinde özelleştirme yoluyla başlattığı toplu taşımacılık hizmetlerinin 1997’den itibaren büyükşehir belediyesi tarafından yürütülmesi kararını almıştır. Böylece belediye özelleştirdiği toplu taşımacılık hizmetlerinin sunumunda bir kamu girişimi uygulamasını devreye sokmuştur ve neo-liberal yaklaşım modellerinin işleniş biçimi olan özelleştirmeye bağlı olarak ortaya çıkan rekabetçi piyasa koşullarında özel toplu taşıma araçlarını yürüten kooperatiflere alternatif oluşturma gayretine girmiştir (Koç, 2010:235). Bunun üzerine 1997 yılında 70 tane araç ile belediye otobüsleri kentsel toplu taşımacılık hizmetini vermeye başlamıştır. Bu araçların güzergahları ise mevcut dolmuş ve özel halk otobüslerinin güzergahlarına girmeyerek kent içinde toplu

taşımanın olmadığı yönlere doğru olacak şekilde belirlenmiştir. Artık günümüzde Adana’da kentsel toplu ulaşım hizmetleri belediye otobüsleri, özel halk otobüsleri ve dolmuş-minibüsler olmak üzere üç kanal üzerinden sağlanmaktadır.

Bu süreçte ilk olarak kooperatif olarak örgütlenen dolmuş-minibüsler tarafından verilen ulaşım hizmetlerinde bazı aksaklıklar yaşanmasıyla kentsel ulaşım belediyelerin dahil olmasına ilişkin dönemin Adana Büyükşehir Belediye Başkanı Aytaç Durak’ın danışmanı ve belediyeye bağlı Koza AŞ’nin Genel Müdürü Nurettin Çelmeoğlu ile Koç (2010:236)’un Yönetişim Sarmalında Bir Kent: Adana adlı çalışması kapsamında yapılan 22 Temmuz 2009 tarihli görüşmede şunları belirtmektedir:

“Başkan Aytaç Durak ilk olarak vergileri özelleştirdi ve vergiler bir şirket tarafından teknolojik ortamda toplandı. Ardından temizliği özelleştirdi bunun neticesinde hem Adana tertemiz oldu hem de temizlik hizmetleri daha uyguna geldi. Sonra toplu taşımacılık hizmetlerini özelleştirdi ancak ücretlerin belirlenmesi noktasında ücret tarifelerini belirleme yetkisini elinde bulundurdu. Büyükşehir belediyesinin onayı olmadan dolmuş-minibüsler ve özel halk otobüsleri istedikleri şekilde ücretlerde değişiklik yapamazdı. Fakat daha sonra yapılan bir yasal değişikliğe dayanak oluşturularak meslek kuruluşları kooperatifler ücret tarifelendirme yetkisini aldı. Bunun üzerine araç sahipleri mazot fiyatlarının artışlarını ve araçların masraflarını öne sürerek neredeyse her hafta ulaşım ücretlerine zam yapmaya başladılar. Başkan ulaşım hizmetlerinin bir rekabet ortamına dönüştüğünü görünce o halde artık bende rekabet sistemini çalıştıracam dedi ve büyükşehir belediyesi bünyesinde hizmet sunmak üzere 1997 yılında otobüs aldı. Yani başkan sistemi rekabet sistemi üzerine kurdu. Kooperatifler artık monopol hale gelmişti. Böylece başkan belediye otobüslerini alarak monopollere engel oldu.”

1997 yılında filosundaki 70 araç ile ulaşım hizmetine dahil olan belediye otobüsleri günümüzde 32.400 kişilik yolcu kapasitesi ile filosuna eklediği 259 yeni araç ile toplamda 329 adet belediye otobüsü üzerinden kentsel ve ilçe sınırları dahil olmak üzere Adana’nın her noktasında toplu taşımacılık hizmetlerini verir duruma gelmiştir.

Kentsel ulaşım hizmetlerinin sunumunda önemli aktörler haline gelen özel girişimciler; esnaf dernekleri, kooperatifler ve odalar şeklinde örgütlenmektedir. Adana’da ise 1980’li yıllar itibariyle özelleşen toplu taşımacılık hizmetleri kooperatif şeklinde bir araya gelen meslek kuruluşları tarafından verilmiştir. Bu kooperatifler Adana Halk Otobüsçüleri Esnaf Odası ve Adana Minibüsçüler Odasına bağlı olmak

üzere Adana Esnaf ve Sanatkârlar Birliği altında örgütlenmişlerdir. Dolmuş-minibüsler kentsel ulaşım hizmetlerine 18 kooperatif olmak üzere toplamda 1085 araç ile özel halk otobüsleri ise 5 kooperatif ve toplamda 419 araç ile kent içinde hizmet vermektedirler (Tablo 4).

Tablo 4.Özel halk otobüsleri kooperatifleri

KOOPERATİF ADI	KURULUŞ TARİHİ	ARAÇ SAYISI
59 NOLU SEYHAN MTK (C SERİSİ)	22/05/1987	122
72 NOLU YÜREĞİR MTK (E SERİSİ)	07/09/1988	78
118 NOLU MUSTAFA KEMAL PAŞA MTK (F SERİSİ)	09/05/1994	30
178 NOLU SEYHAN MTK (B SERİSİ)	26/09/2001	121
184 NOLU BALCALI MTK (D SERİSİ)	14/03/2002	68

(Kaynak: Adana Esnaf ve Sanatkârlar Odalar Birliği).

1980 öncesi dönemde Adana kentinde toplu taşımacılık hizmetleri kısmen yerel yönetimler ve çoğunluğu taksi dolmuşlar şeklinde örgütlenen özel girişimciler tarafından sağlanmıştır. 27 Haziran 1982 tarihinde kurulan 15 Nolu Barkal Motorlu Taşıtlar Kooperatifi ilk olmak üzere kentsel ulaşımında hizmet veren 18 kooperatif kurulmuştur. 26 Mart 1989 tarihinde Adana Büyükşehir Belediyesi Başkanlığı seçimlerini kazanarak koltuğuna oturan Selahattin Çolak, Nisan 1989’da kentsel toplu taşımacılık hizmetlerinin daha aktif şekilde hizmet verebilmesi adına taksi-dolmuşların 5-6 kişilik olan kapasitelerini arttırmış ve günümüz dolmuşları yeni şeklini almıştır. 1960’lardan bu yana kentsel ulaşımında kullanılan taksi-dolmuşlar kapasitelerinin arttırılmasıyla kent içinde daha aktif hale gelmiş ve böylece daha geniş alanlara ulaşma imkânı bulmuşlardır. 1989 yılında günümüzdeki şeklini alan dolmuş-minibüsler hizmete dâhil oldukları günden bu yana beyaz renktedirler. Bu durumun sebebine ilişkin yapılan araştırmalar neticesinde kente hâkim iklim koşullarının etkili olduğu görülmüştür. Yazın kavurucu sıcakların etkisinde kalan kentte güneş ışınlarını yansıttığı gerekçesiyle beyaz dolmuşlar tercih edilmiştir.

Günümüzde toplam 1085 araç ile Esnaf ve Sanatkârlar Odaları Birliği’ne bağlı 18 kooperatifin adları ve sırasıyla kuruluş tarihlerine ilişkin sayısal bilgiler ise aşağıda gösterilmiştir (Tablo 5).

Tablo 5. Dolmuş-minibüs kooperatifleri

KOOPERATİF ADI	KURULUŞ TARİHİ	ARAÇ SAYISI
15 NOLU BARKAL MTK	27/06/1982	97
14 NOLU MEYDAN MTK	09/11/1982	47
16 NOLU ÖNDERLER MTK	08/09/1983	37
19 NOLU İNCİRLİK MTK	31/01/1984	46
18 NOLU TOPEL MTK	19/03/1984	104
24 NOLU YAVUZLAR MTK	26/04/1984	95
23 NOLU ÖZEN MTK	11/05/1984	80
22 NOLU ÖZBİRLİK MTK	27/06/1984	27
25 NOLU YEŞİLEVLER MTK	03/07/1984	74
26 NOLU İTİMAT MTK	03/07/1984	112
28 NOLU CEMALPAŞA MTK	12/07/1984	53
29 NOLU DENİZLİ MTK	27/08/1984	63
31 NOLU ŞAKİRPAŞA MTK	04/10/1984	26
30 NOLU KİREMİTHANE MTK	04/10/1984	95
34 NOLU ANADOLU MTK	14/11/1984	30
38 NOLU SEYHAN- ÇUKOBİRLİK MTK	11/01/1985	35
36 NOLU YAMAÇLI MTK	15/02/1985	34
48 NOLU AKKAPI MTK	30/01/1986	30

(Kaynak: Adana Esnaf ve Sanatkârlar Odalar Birliği).

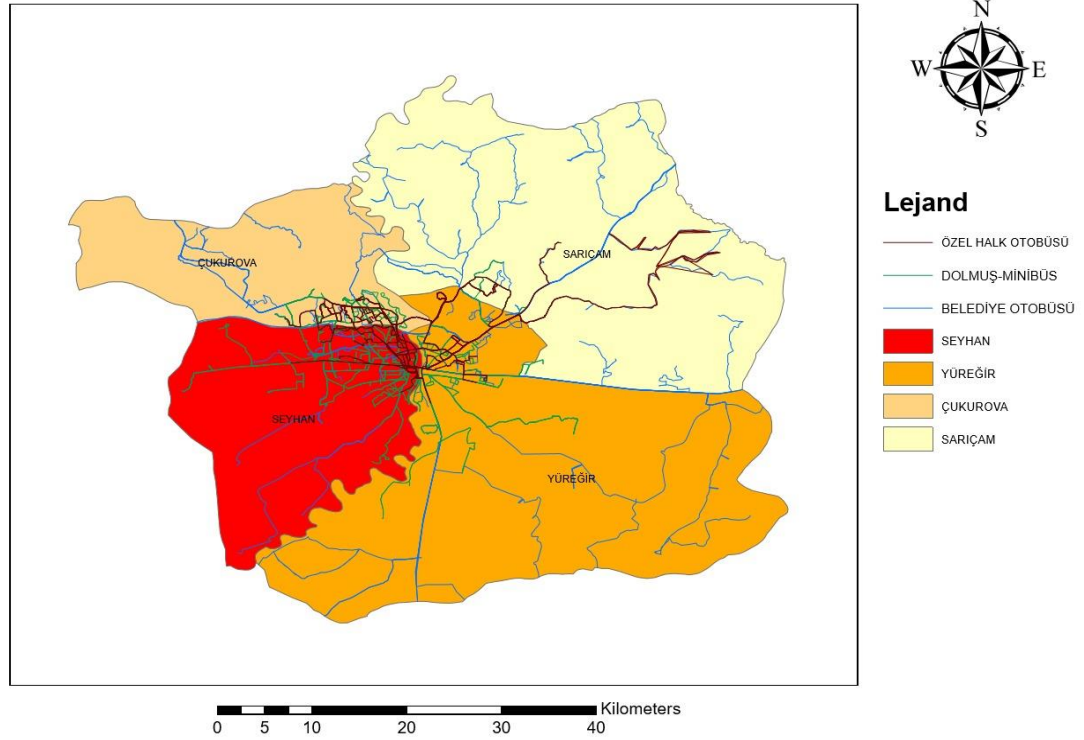
5.ARAŞTIRMA BULGULARI

Çalışmanın bulgular bölümünde, Adana Büyükşehir Belediyesi Ulaşım Koordinasyon Merkezi kararları üzerinde yapılan incelemeler sonucunda elde edilen bulgular çerçevesinde, Adana ili kentsel otobüs toplu taşıma hizmetlerinin karar mekanizmaları, aktör yapısı ve alınan kararlar değerlendirilmiştir. Çalışmada ilk olarak, Adana kentsel ulaşım hizmetlerinin kamu/özel sektör işletmelerine ait araç türleri üzerinden nasıl koordine edildiğine ilişkin sorulara cevaplar aranmıştır. Ardından kentte ulaşım hizmet faaliyetlerinin sevk, idare ve koordinasyonunda etkin durumda olan UKOME'nin karar alma süreçlerinin işleniş biçimine bakılmıştır. Çalışmanın veri setini oluşturan kentsel otobüs ulaşım hizmetlerine ilişkin karar mekanizması rolü üstlenen UKOME'nin 1998-2020 yılları arasındaki genel kurul kararları incelenmiş, elde edilen veriler ayrı ayrı grafikler, şekiller ve tablolar ile gösterilmiştir.

1998-2020 yılları arasında ara kararlar da dahil olmak üzere Ulaşım Koordinasyon Merkezi Genel Kurulu'nda toplamda 7020 karar alınmıştır. Bu 7020 kararın tümü incelenmiş olup; karar tipleri, karar sayılarının yıllara göre yüzdelerle değişimi, karar sonuçları, kararlar alınırken incelemeler yapan komisyon çeşitleri, hangi konular üzerinde kararlar alındığı, alınan kararların daha çok hangi toplu taşımacılık hizmeti üzerine olduğu ve karar mekanizmasında yer alan çoklu aktörel yapılar detaylı bir şekilde açıklanmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda, üç alt başlık altında araştırma bulgularına ilişkin sonuçlara yer verilmiştir. Öncelikle, karar alma süreci adlı alt başlıkta, alınan kararların oransal dağılımı ve daha çok hangi konular üzerine kararlar alındığına ilişkin detaylar verilmiştir. Ardından karar alma mekanizması içerisinde yer alan; Ulaşım Koordinasyon Merkezi Genel Kurulu'nun yapısında bulunan merkezi yönetim temsilcileri, yerel yönetim temsilcileri ve ilgili oda temsilcileri ile Adana ilinde özel toplu taşıma araçlarının örgütlenecek bir araya geldikleri kooperatiflerin yapısı ele alınmıştır. Son olarak ise aktör yapısı adlı alt başlıkta, ulaşım ile ilgili ABB bünyesinde hizmet veren; Ulaşım Daire Başkanlığı'na bağlı müdürlüklerin görev alanları açıklanmıştır.

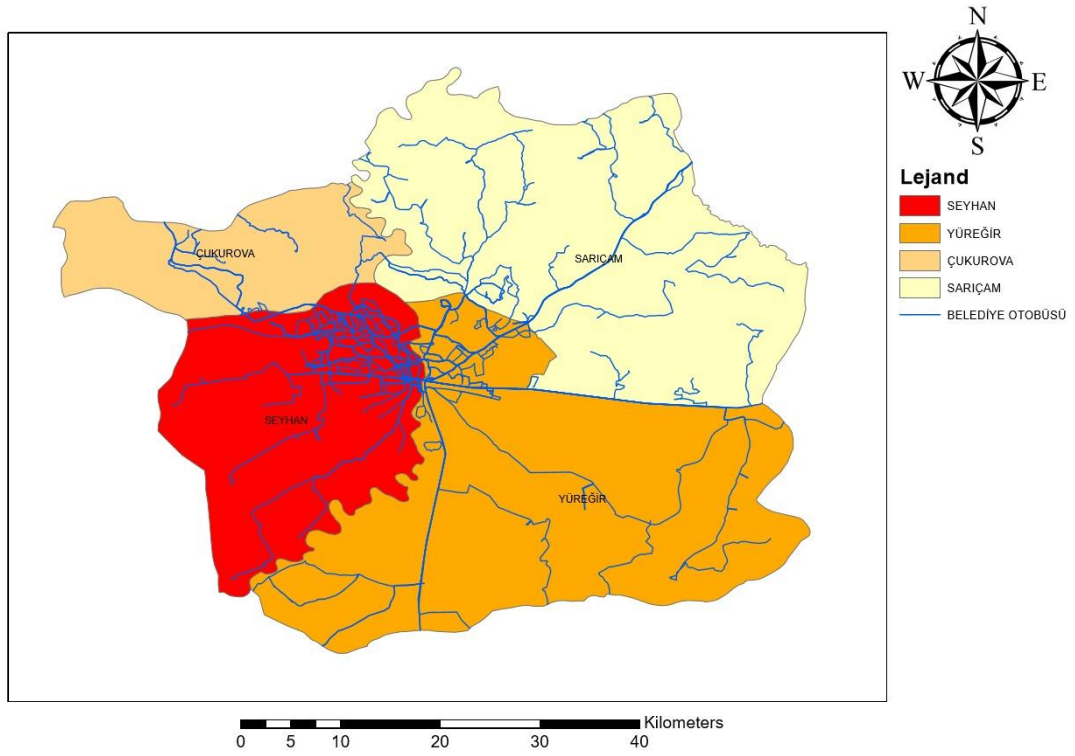
Adana'da kentsel ulaşım hizmetlerinin sağlayıcısı olan üç toplu taşıma aracı karşımıza çıkmaktadır. Bunlar; belediye otobüsleri, özel halk otobüsleri ve dolmuş-

minibüslerdir. Adana kentsel toplu taşıma araçlarının tümünün güzergahlarının yer aldığı harita aşağıda verilmiştir. Buna göre Adana Büyükşehir Belediyesi kent içi toplu taşımacılık hizmetlerinde yer alan aktörlerin hat ve güzergahlarına ilişkin bilgilere bakıldığında belediye otobüsleri ile özel toplu taşıma araçlarının (özel halk otobüsü ve dolmuş-minibüsler) güzergahları karşılaştırıldığında haritada ifade edilen hat ve güzergahlarda daha geniş bir alanda hizmet verdikleri görülmektedir.



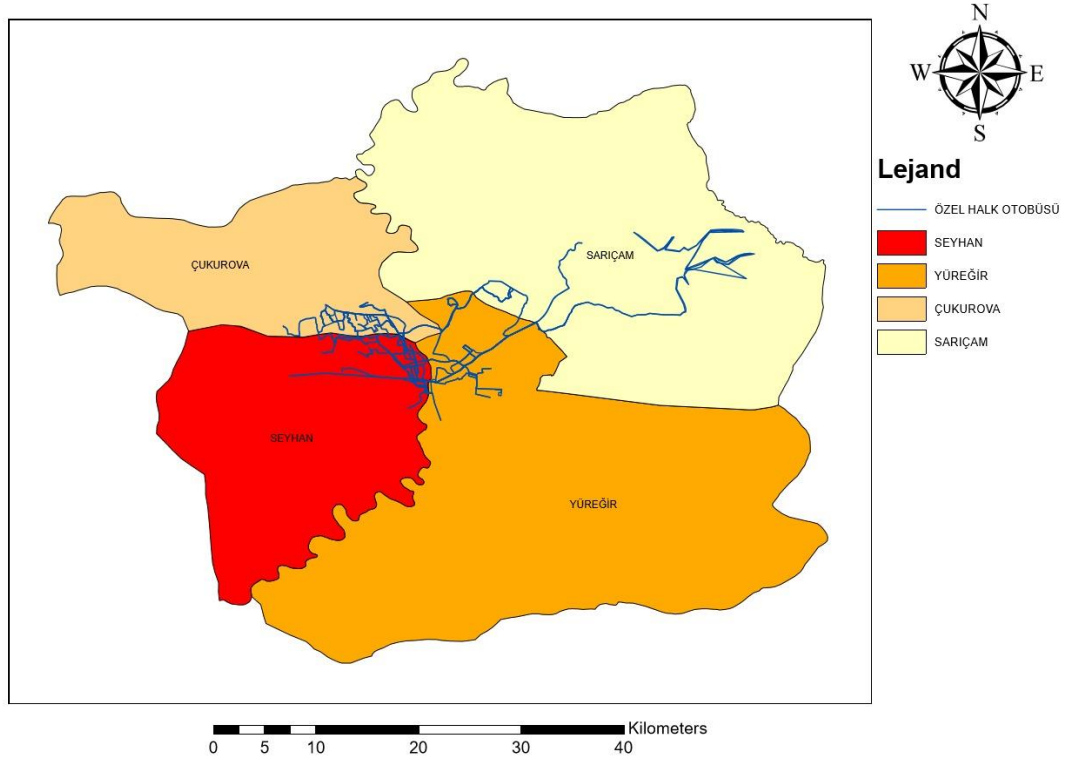
Harita 3. Tüm kent içi toplu taşıma araçlarının güzergahları

Adana şehir merkezinde belediye otobüslerine ait 63 güzergâhta 177 araç hizmet vermektedir. Belediyeye ait olan 177 araç gün içinde toplam 2011 sefer yapmaktadır.



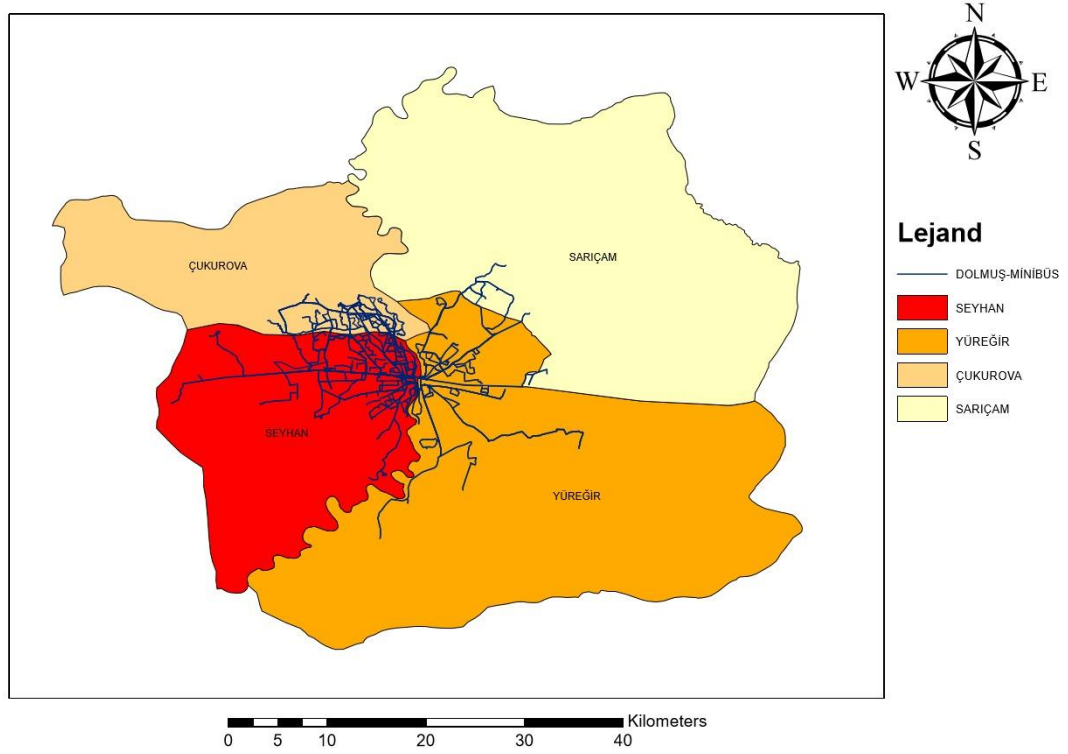
Harita 4. Belediye Otobüslerinin Güzergahları

Aynı şekilde şehir merkezi sınırları içinde özel halk otobüslerine ait 5 kooperatif, 24 güzergâh ve 419 araç bulunmaktadır. Bu araçlar gün içinde toplam 4084 sefer yapmaktadır. Özel halk otobüslerinin güzergahları, Ulaşım Koordinasyon Merkezi Genel Kurulu tarafından 2018 yılında kabul edilen 204 sayılı karar ile belirlenmiştir.



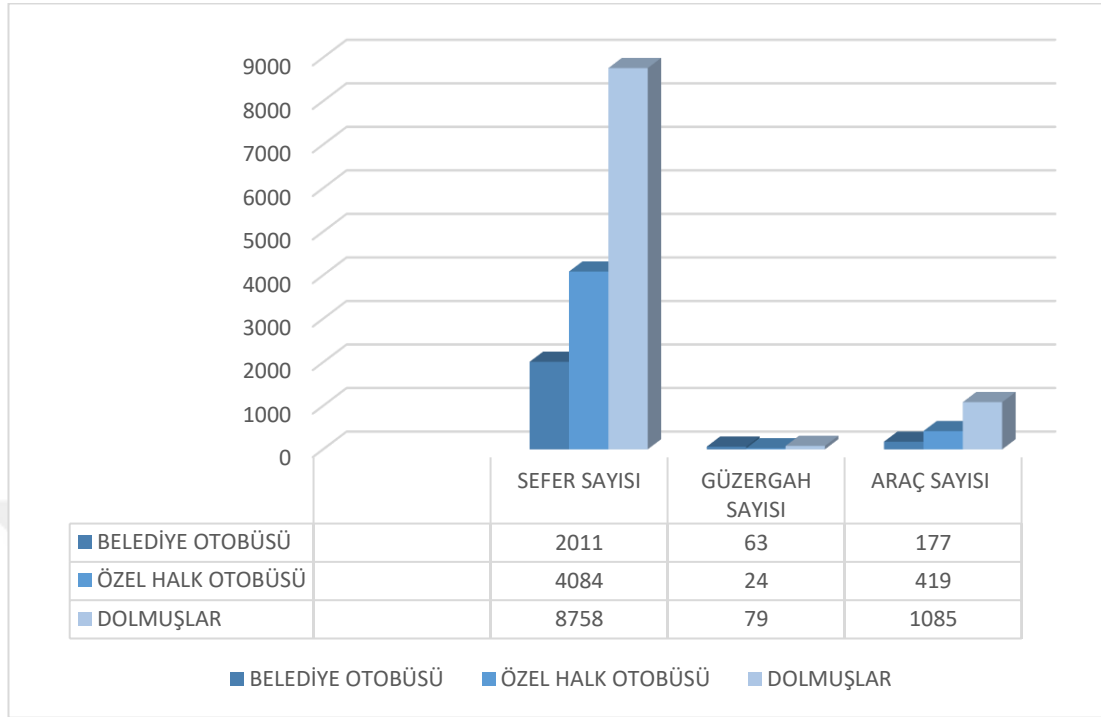
Harita 5. Özel Halk Otobüslerinin Güzergâhları

Son olarak dolmuş-minibüslere ait olan 18 kooperatif, 79 güzergâh ve 1085 araç bulunmaktadır. 29 Nolu Denizli Motorlu Taşıtlar Kooperatifi'nin güzergâhlarının Ulaşım Koordinasyon Merkezi Genel Kurulu tarafından 2018 yılında kabul edilen 220 sayılı karar ile belirlendiği görülmüştür. Buna göre 2018/220 sayılı UKOME kararı incelendiğinde; 29 Nolu Denizli Motorlu Taşıtlar Kooperatifi'ne ait biri ortak olmak üzere 6 ayrı güzergâh olduğu saptanmıştır. 29 Nolu Denizli Motorlu Taşıtlar Kooperatifi dışında kalan diğer 17 kooperatifin güzergâhları ise Ulaşım Koordinasyon Merkezi Genel Kurulu tarafından 2018 yılında kabul edilen 180 sayılı karar ile belirlenmiştir.



Harita 6. Dolmuş-Minibüslerin Güzergâhları

Özel sektör girişimcileri tarafından faaliyetlerini sürdüren dolmuş-minibüsler gün içinde toplam 8758 seferle ilk sırada yerini almıştır. Bu bağlamda çalışmanın örneklem alanını oluşturan Çukurova, Sarıçam, Seyhan ve Yüreğir ilçelerinde kentsel ulaşım hizmetinin, Adana Büyükşehir Belediyesi ve özel sektör girişimcileri tarafından toplamda 1681 adet toplu taşıma aracı üzerinden sağlandığı belirlenmiştir. Belediye otobüsleri, özel halk otobüsleri ve dolmuş-minibüslerin araç sayıları, sefer sayıları ve güzergâh sayılarına bakıldığında, ulaşım hizmetinde sırasıyla dolmuş-minibüs, özel halk otobüsleri ve belediye otobüslerinin etkili olduğu görülmüştür. Adana Büyükşehir Belediyesi tarafından bir yerel hizmet anlayışıyla yürütülmesi gereken ulaşım hizmetinin özel sektör girişimcilerinin elinde olduğu görülmüştür. Aşağıda verilen grafik ile karşılaştırılmalı olarak kentsel toplu taşıma araçlarının sefer sayısı, güzergâh sayısı ve araç sayısı bakımından analizleri yapılmıştır.

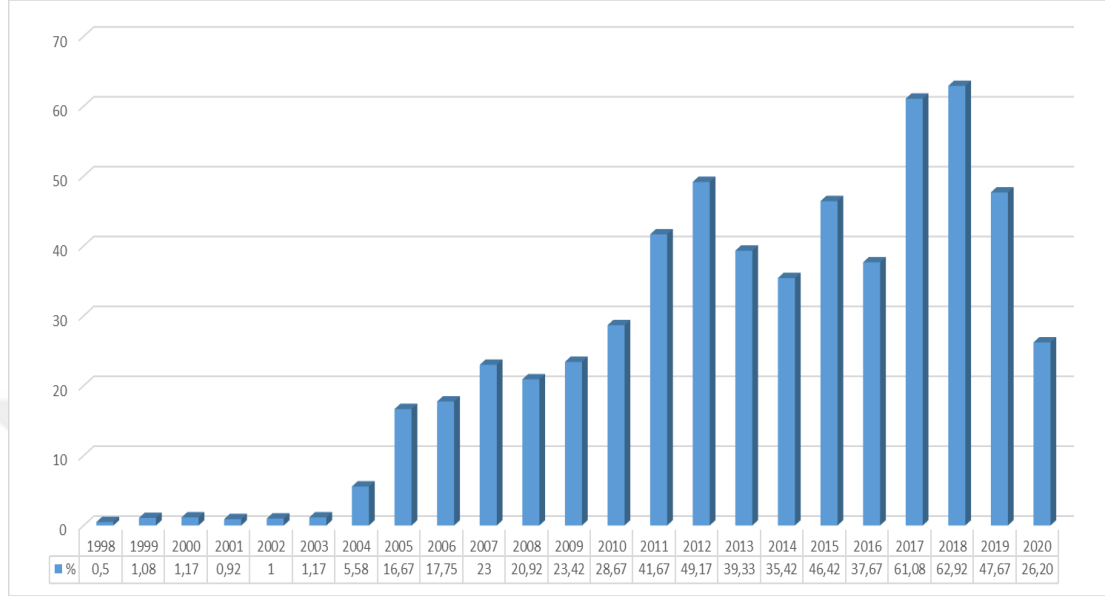
Grafik 5. Karşılaştırmalı kentsel toplu taşıma araçları analizi

5.1. Adana Kentsel Ulaşım Hizmetlerinde Karar Süreci

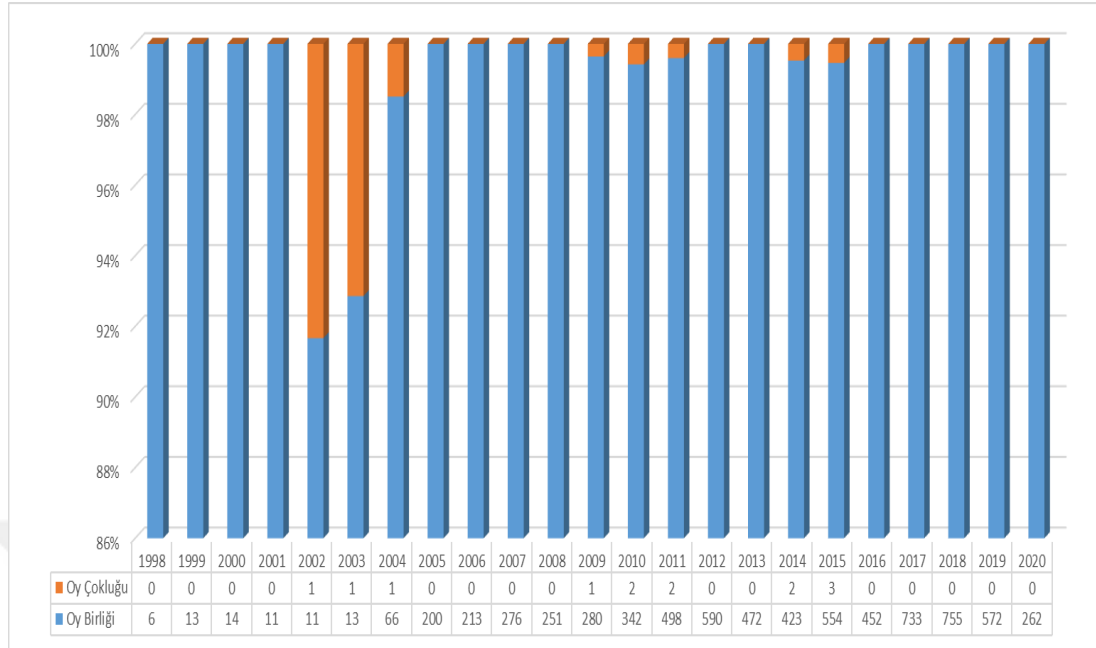
1998-2020 yılları arasında Ulaşım Koordinasyon Merkezi Genel Kurulu'nda toplamda 7020 karar alınmıştır. Alınan kararların yıllara göre yüzdelik değişimi verilmiştir (Grafik 6). Buna göre, 1998-2020 yılları arasında kabul edilen kararlara bakıldığında özellikle 2004 yılında çıkarılan 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu sonrasında karar sayılarının artarak devam ettiği görülmüştür. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 9. maddesinin ulaşım hizmetleri adlı bölümünde açıklandığı üzere; büyükşehirlerde planlama, koordinasyon, güzergâh belirlenmesi, durak ve park yerleri ile alakalı tüm konulara dair yetkiler, Ulaşım Koordinasyon Merkezi'nde toplanmıştır. Yıllara göre artışın bir diğer sebebi ise kentte giderek ilerleyen nüfus artışıdır. Nüfus artışı ile birlikte yeni ulaşım teknolojilerine ihtiyaç duyulduğundan Ulaşım Koordinasyon Merkezi Genel Kurulu'nda alınan kararlar da ihtiyaçlara uygun olarak şekillenmiştir. Nitekim grafikte yer alan rakamlar incelendiğinde, 2004 yılı öncesinde ayda ortalama bir karar bile alınmazken, bu sayı 2004 yılı itibariyle ilgili kanunun etkisiyle ayda ortalama beş karara yükselmiştir. Günümüze gelindiğinde ise ayda ortalama 40-50'nin üzerinde karar alındığı görülmektedir. Bu durum, yasal-yönetmelik yapıda yaşanan reformlar neticesinde, kentsel ulaşım ile ilişkili oluşturulan UKOME'nin, kentsel ulaşım hizmetlerine yönelik kararların alındığı, aktörlerin

koordine edildiği ve sürecin denetim, düzenleme ve regülasyonu safhalarında etkin bir mekanizma niteliği taşımaya başladığını göstermektedir.

Grafik 6. UKOME genel kurulunda alınan karar sayıları



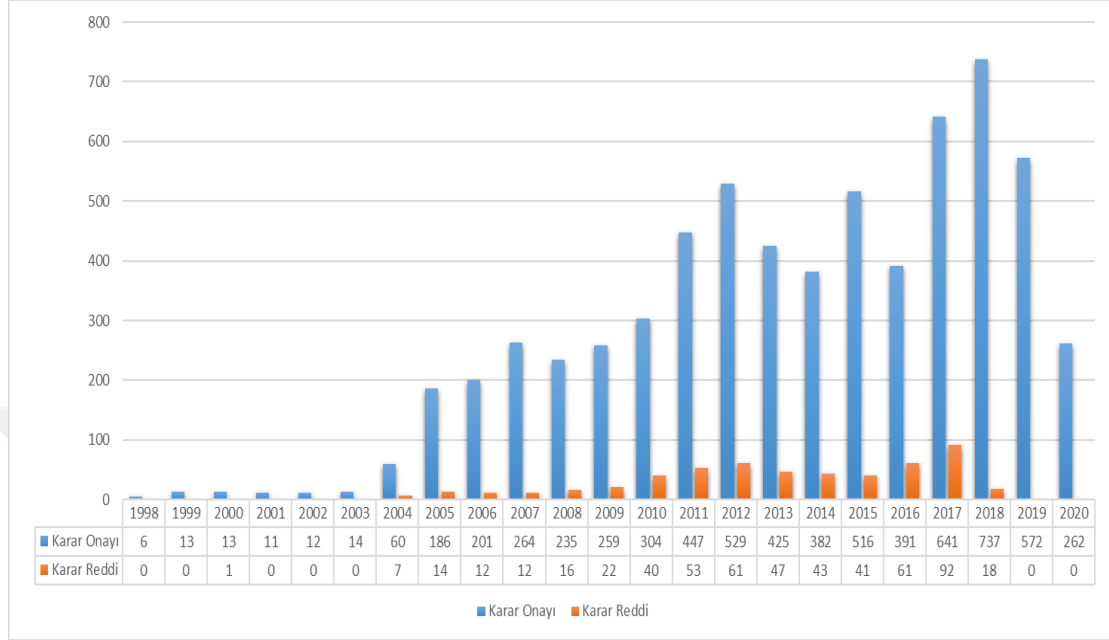
UKOME Genel Kurulu toplantıları sonucunda alınan karar tipleri, oy birliği ve oy çokluğu olmak üzere iki şekilde karşımıza çıkmaktadır. 1998-2020 yılları arasında alınmış UKOME kararları incelendiğinde kararların neredeyse tamamının oy birliği ile alındığı görülmüştür. Oy birliğinin sağlanabilmesi için karar sürecine dâhil olan tüm aktörlerin aynı yönde buluşması gerekmektedir. Ancak kararların oy birliği ile kabul edilmesi özellikle karar sürecine dâhil olan aktörlerin sayısının artmasıyla daha zor gerçekleşiyor olmasına rağmen, Adana ili için bu durum söz konusu değildir. UKOME’de alınan kararların tipine bakıldığında oy birliği ile alınan kararların baskın olduğu görülmüştür. Bu durum, genel kurul kararı öncesi konunun alt komisyonlarda görüşülmesi ve bir mutabakat ile genel kurula gelmesi şeklinde yorumlanabilir. Buna karşın oy çokluğu ile alınan kararların tamamı incelenmiş olup, kararların çoğunun mevcut güzergahlara yenilerinin eklenmesine yönelik hat ve güzergahlar üzerinde rant oluşturma odaklı talepler olduğu görülmektedir. İlgili kooperatifin dilekçesi üzerine gerçekleşen güzergâh ilavelerinin hepsinin ise özel toplu taşıma araçlarından dolmuş-minibüsler ile alakalı olduğu saptanmıştır (Grafik 7).

Grafik 7. UKOME genel kurulunda alınan karar tipleri

UKOME karar alma süreci, konuya ilişkin genel kurula sunulan teklifler çerçevesinde ilerlemektedir. UKOME kararları incelendiğinde bu tekliflerin Adana Valiliği İl Emniyet Müdürlüğü, ilçe kaymakamlıkları, Adana Büyükşehir Belediyesi, ilçe belediyeleri, muhtarlıklar, esnaf odaları, kooperatifler ve bireysel talepler şeklinde olduğu görülmüştür. Özellikle bireysel tekliflerin ağırlıkta olduğu talepler incelendiğinde ise, bu taleplerin ilçe belediyelerine özel toplu taşıma araçları tarafından ulaşım hizmeti sunabilmek adına güzergâh izni verilmesi ile alakalı olduğu saptanmıştır. Teklifi verilen güzergâh izin istemlerinin çoğunluğu karar onayı almıştır. Diğer taraftan ise şehir içi yolcu taşımacılığında ulaşım hizmeti veren Özel Halk Otobüsleri ve Özel Dolmuş-Minibüs Kooperatifleri tarafınca istemde bulunulan yeni güzergâh, ek güzergâh ve güzergâh değişikliği taleplerinin çoğunlukla reddedildiği saptanmıştır. Ancak son iki yıllık veriler dikkate alındığında, herhangi bir karar reddi söz konusu değildir. Nitekim UKOME Genel Kurulu kararlarının değerlendirmelerinde Nisan 2019’da gerçekleşen yerel seçimlerin etkisinin olduğu yadsınamayacak durumdadır. Aynı zamanda 2019 yılı sonu itibariyle tüm dünyanın içinde bulunduğu pandemi dönemine bağlı olarak Adana Büyükşehir Belediyesi UKOME Genel Kurulunda, hızlı ve sağlıklı bir şekilde karar alınabilmesi adına görüşülen konuların aciliyeti dikkate alınmıştır. Bu bağlamda karar reddinin son iki

yıllık UKOME Genel Kurulu toplantılarından çıkmadığı görülmüştür. Kurulu karar sonuçları, karar onayı ve karar reddi şeklinde gösterilmiştir (Grafik 8).

Grafik 8. UKOME genel kurulu karar sonuçları



UKOME Genel Kurulu toplantıları sonucunda alınan kararların tümü incelendiğinde, kararların genellikle güzergâh, durak ve trafik-alt yapı konuları üzerine olduğu görülmüştür. Özellikle %80 oranında yeni güzergâh, ek güzergâh ve güzergâh değişikliği ile alakalı kararların baskın olduğu görülmektedir. Geriye kalan kararların %6'lık kısmının yeni durak ve durak yer değişikliği hakkında, %14'lük payının trafik-alt yapı konuları üzerine olduğu görülmektedir. Trafik alt yapı konuları ile ilgili alakalı kararların ise sinyalizasyon, alt yapı, levha ve kavşak ile ilgili olduğu saptanmıştır. Buna göre, 1998-2020 yılları arasında alınan UKOME Genel Kurulu kararlarının %80'lik kısmını oluşturan güzergâh kararları, çalışmamızın konusu itibariyle kentsel ulaşım hizmetlerinde kentsel otobüs ulaşımının yoğunlukta olduğunu kanıtlar niteliktedir.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu kapsamında verilen görev, yetki ve sorumluluklar doğrultusunda, Ulaşım Koordinasyon Merkezi Yönetmeliği ile ulaşım dair kararların alındığı UKOME kurulmuştur. UKOME Genel Kurulu, ulaşım ilişkin tüm hizmetlerin koordinasyonunun sağlandığı bir kurul halini almıştır. UKOME Genel Kurulu, ulaşım hizmetlerine dair önemli bir karar mekanizması haline gelirken kendisine bağlı ve yasal dayanak olduğu bazı hususları da içerisinde barındırmıştır. Bu

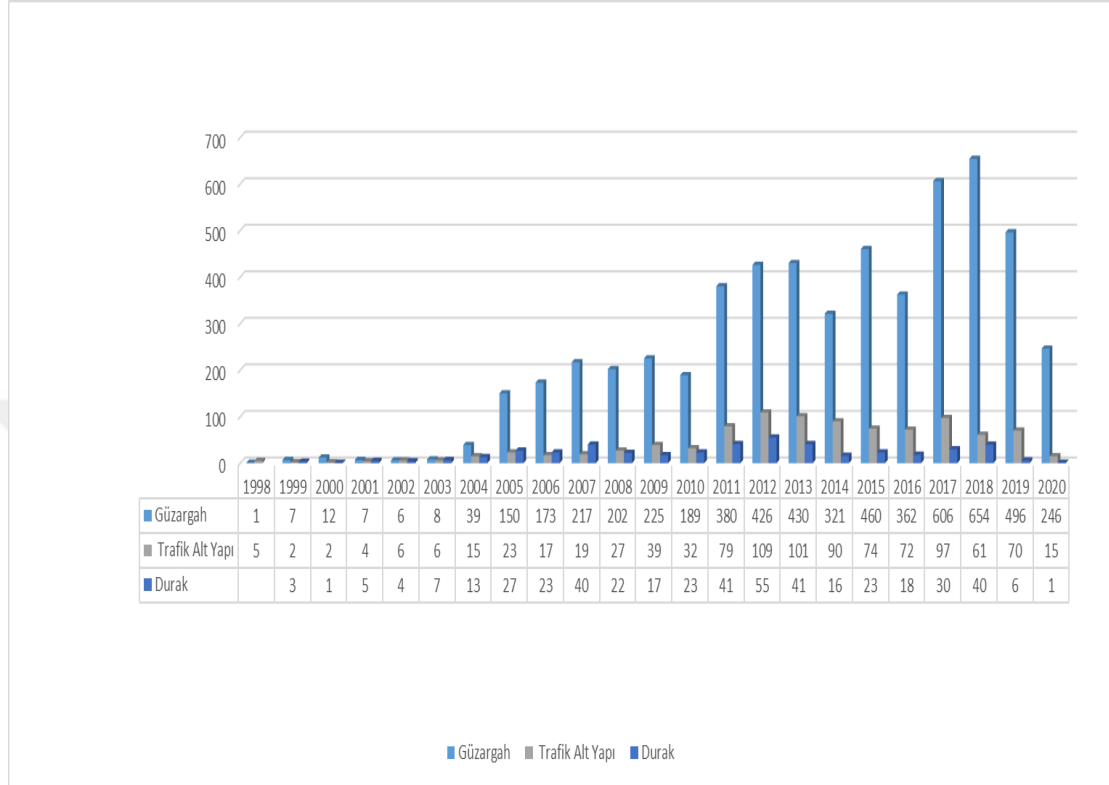
hususların başında gelen cezalar, Adana Büyükşehir Belediyesi UKOME tarafından 2013 yılında alınan 307 nolu karara dayanarak Ulaşım Daire Başkanlığı ve Zabıta Trafik Şube Müdürlüğü'nün koordineli olarak yürüttüğü işlemler neticesinde belediye encümeninin onayından geçerek kesinleşmektedir. Ceza-i işlem uygulamasının UKOME Genel Kurulu yerine encümen onayı üzerinden sağlanması, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 9. maddesinde belirtilen her türlü taşımacılık hizmetlerinin koordinasyonunu sağlama yetkisi verilen UKOME'nin en önemli regülasyon uygulamalarından birini kullanamaması anlamına gelmektedir.

Ayrıca, 2013 yılında alınan 307 nolu karara dayanarak cezalara ilişkin işlemlerin belediye encümeninin onayından geçerek kesinleşmesi, yine 9. maddede belirtilen “Ulaşım koordinasyon merkezi kararları, büyükşehir belediye başkanının onayı ile yürürlüğe girer” ifadesine de aykırıdır. 9. maddede ayrıca, “*büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dâhilinde il trafik komisyonunun yetkileri ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılacağı*” da açıkça belirtilmiştir. UKOME Genel Kurulunda alınan toplu taşımaya ilişkin tüm kararlar belediyeler ve tüm kamu kurum ve kuruluşları açısından da bağlayıcı özelliktedir. Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliğinin UKOME'nin görev ve yetkilerine ilişkin 18. Maddesine göre, UKOME “*ulaşım, trafik ve toplu taşıma konularında üst düzeyde yönlendirici karar alma, uygulama, uygulatma*” yetkilerine de haizdir. Bu bağlamda, kentsel ulaşım ve toplu taşımaya ilişkin gerekli önlemleri almak, yasakları koymak ve bu yasakları uygulatmak için gereken karar ve tedbirleri almakla yetkilidir.

UKOME Genel Kurulu'nda alınan kararların konularına göre dağılımı incelendiğinde, güzergâh, durak ve trafik alt yapı olarak üç önemli konu başlığında kentsel ulaşım ilişkin kararlar alındığı görülmektedir (Grafik 9). Güzergahlara ilişkin kararlar; genellikle güzergâh düzenlemesi, yeni güzergâh, ek güzergâh, güzergâh değişikliği talepleri ve mevcut güzergahlarda yeni düzenlemeler yapılması konularını içermektedir. Duraklara ilişkin kararlar; genellikle toplu taşıma durak düzenlemesi, durak yerlerinin değişikliği, durak aralarına yaya geçidi yapımı ve yeni durak yapılması talebi konularını içermektedir. Son olarak trafik alt yapısı kararlarına ilişkin konuların ise yaya geçidi açılması, trafik işaretlemelerinin yapılması, sinyalizasyon

sistemi ve kasis yapılması talebi, sokağın trafiğe kapatılması, trafik işaret levhası konulması ve kavşak düzenlemesi şeklinde olduğu görülmektedir.

Grafik 9. UKOME genel kurulu alınan kararların konularına göre dağılımı



Adana ilinde toplu taşıma hizmetlerinin sağlanması noktasında;

- 59 Nolu Seyhan Motorlu Taşıtlar Kooperatifi C Serisi,
- 72 Nolu Yüreğir Motorlu Taşıtlar Kooperatifi E Serisi,
- 118 Nolu Mustafa Kemal Paşa Motorlu Taşıtlar Kooperatifi F Serisi,
- 178 Nolu Seyhan Motorlu Taşıtlar Kooperatifi B Serisi,
- 184 Nolu Balcalı Motorlu Taşıtlar Kooperatifi D Serisi,

olmak üzere Özel Halk Otobüslerine ait 5 motorlu taşıt kooperatifi (MTK) bulunmaktadır. 5 kooperatife ait araç sayıları ile 2018, 2019 ve 2020 yıllarında uygulanan ceza işlem sayıları verilmiştir (Tablo 6). Yıllara göre uygulanan ceza işlem sayılarına bakıldığında, cezaların düzensiz bir seyir izlediği görülmektedir. Özellikle 2020 yılına ait verilerde; tüm dünyanın içinde bulunduğu pandemi süreci itibarıyla bir azalma olduğu görülmektedir. 2018-2020 yıllarına ait ceza işlemleri incelendiğinde, 59 Nolu Seyhan MTK'ye ait toplam araç sayısının diğer kooperatiflere nazaran daha

fazla olmasına rağmen ceza oranları aynı derecede yüksek değildir. Seyhan bölgesinde geniş bir alanda hizmet vermekte olan 59 Nolu Seyhan MTK (C Serisi) ve 178 Nolu Seyhan MTK (B Serisi) aynı hat ve güzergahlara sahip iki ayrı kooperatiftir.³ Örneğin 122 toplu taşıma aracına sahip olan 59 Nolu MTK'nin 3 yılda aldığı toplam ceza sayısı 153 iken hemen hemen aynı toplu taşıma aracına sahip olan (121 araç) 178 Nolu MTK'nin 3 yılda aldığı ceza sayısı 1257'dir. Bu iki MTK arasındaki uygulanan cezai işlem sayısı arasında dikkat çekici oranda bir fark söz konusudur. Ayrıca, 72 Nolu Yüreğir ve 178 Nolu Seyhan MTK'lerinin diğer kooperatiflere göre daha fazla ceza yediği görülmektedir. 72 Nolu Yüreğir MTK'nin sahip olduğu toplu taşıma araç sayısı, 59 ve 178 Nolu MTK'lere göre daha düşük olmasına rağmen, 3 yılda tüm kooperatiflerin aldığı cezaların yaklaşık %30'u bu MTK'ye kesilmiştir. Bu durum, araç sayısına oranla uygulanan ceza işlem sayıları arasında bir ilişkinin olmadığını göstermektedir.

Tablo 6.Özel halk otobüslerine uygulanan ceza işlem sayılarının değişimi

ÖZEL HALK OTOBÜSLERİ				
Kooperatif Adı	Toplam Araç Sayısı	2018 Yılı Ceza İşlem Sayısı	2019 Yılı Ceza İşlem Sayısı	2020 Yılı Ceza İşlem Sayısı
59 NOLU SEYHAN MTK (C SERİSİ)	122	81	51	22
72 NOLU YÜREĞİR MTK (E SERİSİ)	78	1163	268	22
118 NOLU MUSTAFA KEMAL PAŞA MTK (F SERİSİ)	30	480	51	1
178 NOLU SEYHAN MTK (B SERİSİ)	121	1012	225	20
184 NOLU BALCALI MTK (D SERİSİ)	68	572	68	16

Adana ilinde ara ulaşım toplu taşımacılık hizmetlerinin sağlanması noktasında dolmuş- minibüslere ait 18 kooperatif bulunmaktadır. Bu 18 kooperatife ait araç sayıları ile 2018, 2019 ve 2020 yıllarında uygulanan ceza işlem sayıları verilmiştir (Tablo 7).

³ 59 Nolu Seyhan MTK ve 178 Nolu Seyhan MTK, tek çatı altında bir kooperatif durumunda iken çıkar çatışmaları ve araç sayısının artması neticesinde yaşanan aksaklıklar sebebiyle iki ayrı kooperatif üzerinden aynı bölgede hizmet vermeye devam etmek üzere örgütlenmişlerdir.

Tablo 7. Dolmuş-minibüslere uygulanan ceza işlem sayılarının değişimi

DOLMUŞ ve MİNİBÜSLER				
Kooperatif Adı	Toplam Araç Sayısı	2018 Yılı Ceza İşlem Sayısı	2019 Yılı Ceza İşlem Sayısı	2020 Yılı Ceza İşlem Sayısı
15 Nolu Barkal MTK	97	449	44	1
14 Nolu Meydan MTK	47	291	34	1
16 Nolu Önderler MTK	37	176	5	-
19 Nolu İncirlik MTK	46	542	29	3
18 Nolu Topel MTK	104	663	41	3
24 Nolu Yavuzlar MTK	95	1010	28	4
23 Nolu Özen MTK	80	572	45	557
22 Nolu Özbirlik MTK	27	208	2	-
25 Nolu Yeşilevler MTK	74	1203	44	3
26 Nolu İtimat MTK	112	990	67	2
28 Nolu Cemalpaşa MTK	53	904	145	-
29 Nolu Denizli MTK	63	453	52	-
31 Nolu Şakirpaşa MTK	26	280	14	-
30 Nolu Kiremithane MTK	95	1392	150	6
34 Nolu Anadolu MTK	30	412	33	1
38 Nolu Seyhan- Çukobirlik MTK	35	421	47	3
36 Nolu Yamaçlı MTK	34	419	41	-
48 Nolu Akkapı MTK	30	156	3	-

2018, 2019 ve 2020 yıllarında dolmuş-minibüs kooperatiflerine uygulanan ceza işlem sayılarına bakıldığında, özel halk otobüslerine uygulanan ceza işlem sayılarında olduğu gibi düzensiz bir durum söz konusudur. Cezaların yıllara göre dağılımının düzensiz olmasının yanı sıra, özellikle 2020 yılında, 23 Nolu Özen Motorlu Taşıtlar Kooperatifine uygulanan ceza işlem sayısının diğer kooperatiflere uygulanan ceza işlem sayılarıyla arasında büyük bir fark olduğu görülmüştür. Bu durum Adana Büyükşehir Belediyesi UKOME Genel Kurulu'nun 2020/2 sayılı kararında açıkça belirtilmiştir. Adana 2. İdare Mahkemesinde 2019/400 E. sayılı mahkeme kararı incelendiğinde 23 Nolu Özen Motorlu Taşıtlar Kooperatifinin UKOME Genel Kurulu'nda belirlenen güzergâhın dışına çıkıyor olmasından ötürü bu konunun mahkemeye taşınmış olmasının 2020 yılı Özen MTK'ye uygulanan ceza işlem sayılarının artışında etkili olduğu söylenebilir. Diğer taraftan, dolmuş-minibüslere uygulanan ceza işlem sayıları bir önceki yıl ile karşılaştırıldığında, 2019 yılı itibarıyla

cezalarda görülen düşüşün 2019 Nisan ayında yapılan yerel seçimlerden kaynaklandığı açıktır. Yeni yönetim mekanizmasının, ulaşımda etkili özel sektör girişimcilerine kendini kabul ettirme ve uyum süreci içinde olduğu yadsınamaz bir durumdur.

2020 yılına ait gerek özel halk otobüsleri gerekse dolmuş-minibüslerin ceza işlem rakamlarına bakıldığında, önemli bir düşüş gözlemlenmektedir. Bu duruma sebep olarak tüm dünyayı etkisi altına alan COVID-19 salgınının, Mart 2020 tarihinden bu yana ülkemizde de yayılmaya başlaması gösterilebilir. COVID-19 salgını sebebiyle kentsel ulaşım hizmetlerine getirilen hat/güzergâh sınırlandırmaları, yolcu kısıtlamaları, vatandaşların toplu taşıma kullanım oranlarındaki düşüş neticesinde otobüs toplu ulaşım işletmelerinde yaşanan ekonomik mağduriyet ceza işlem sayılarının (23 Nolu Özen Motorlu Taşıtlar Kooperatifi hariç) neredeyse yok denecek kadar az olmasına sebep olmuştur (Tablo 7). Diğer taraftan çalışma her ne kadar sosyo-ekonomik açıdan mekân ve ulaşım arasındaki ilişkiyi ele almıyor olsa da Akkapı, Meydan, Özbirlik, Önderler ve Şakirpaşa gibi sosyo-ekonomik durumu düşük mahallelerde kooperatiflerin hizmet verdikleri ulaşım alanlarının dar bir alanı kapsıyor olması sebebiyle ceza işlem sayılarının düşük olduğu söylenebilir.

5.2. Adana Kentsel Ulaşım Hizmetlerinde Karar Mekanizması

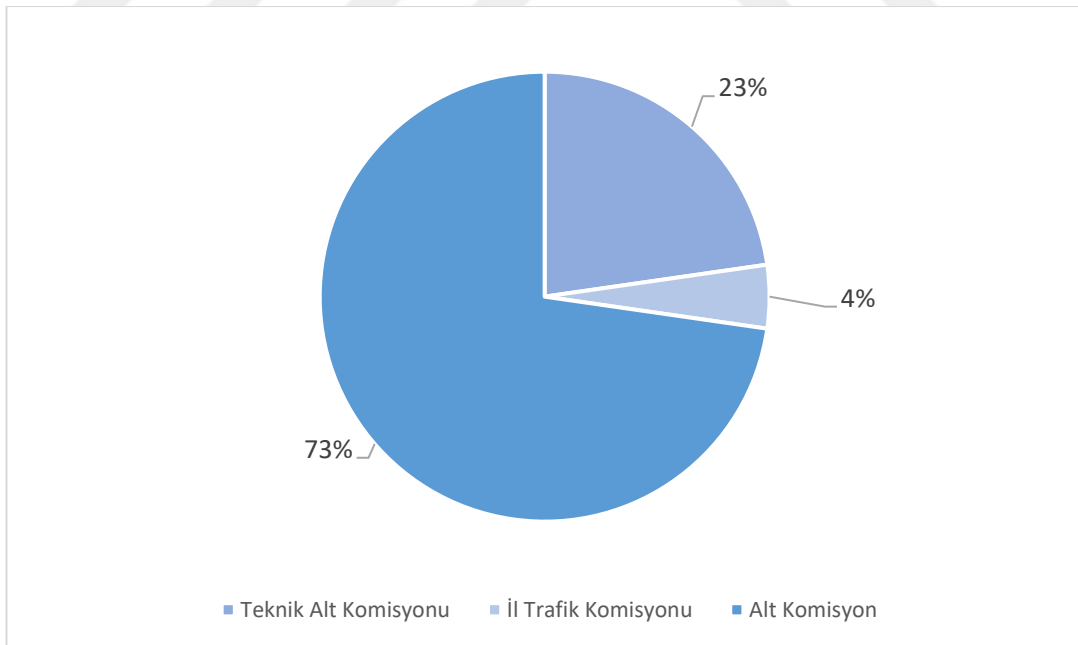
Çalışmamızın temel argümanlarından birini oluşturan UKOME Genel Kurulu'nun karar mekanizması, kentsel ulaşım ile ilgili karar alma sürecinde çok aktörlü ve farklı alt mekanizmalara sahip bir sistemdir. Adana Büyükşehir Belediyesi UKOME kararları incelendiğinde, karar aşamasında etkili olan üç komisyon çeşidi bulunmaktadır. Bu komisyonlar; Teknik Alt Komisyon, İl Trafik Komisyonu ve Alt Komisyon şeklindedir (Şekil 1).

Teknik Alt Komisyon	İl Trafik Komisyonu	Alt Komisyon
<ul style="list-style-type: none"> Hız kesici Kasis yapımı talebinin uygunluğu Sinyalizasyon Ulaşım aksaklıklarının giderilmesi Trafik düzenlemeleri 	<ul style="list-style-type: none"> Güzergâhların denetlenmesi Güzergâhların değiştirilmesi Taşıt devir işlemleri Plaka ve evrak denetlenmesi 	<ul style="list-style-type: none"> Cezai işlem kararları Araç kotası belirleme Taşımacılık ücretlerinin belirlenmesi Araç değişiklik taleplerinin incelenmesi

Şekil 1. UKOME komisyonları

Sunulan tekliflerin ilgili komisyon tarafından mevzuata uygun bir şekilde incelenmesinin ardından teklifin uygun olup olmadığına karar verilmektedir. Teknik Alt Komisyonu'na incelenen tekliflerin genel olarak hız kesici, kasis yapımı talebinin uygunluğu, sinyalizasyon, mahalle ve sokaklardaki ulaşım aksaklıklarının giderilmesi ve iş yerlerinin giriş çıkışlarının trafiği aksatmayacak şekilde olup olmadığının kararına ilişkin konular olduğu görülmüştür. İl Trafik Komisyonu tarafından incelenen teklif konularına bakıldığında güzergâhları denetleme ve değiştirme kararları, taşımacılık yapan arabaların devir işlemleri, plakaları ve taşımacılık yapan kişilerin evraklarını denetleme kararlarına ilişkin olduğu saptanmıştır. Son olarak bir diğer komisyon çeşidi olan Alt Komisyon tarafından incelenen tekliflerin ise plakalara UKOME yönergeleri doğrultusunda cezai işlem kararı, servis ve tüm taşımacıların ne kadar sayıda olması gerektiğini belirleme, taşımacıların ücretlerinin belirlenmesi, plakalara taşımacılık izinlerinin verilmesi, men edilen araçların hangi otoparkta kalacağını belirleme, araç değişikliği talebi ile ilgili kararlar üzerine yoğunlaştığı görülmüştür.

Grafik 10. UKOME genel kurulunda yer alan komisyon çeşitleri



5.3. Adana Kentsel Ulaşım Hizmetlerinde Aktör Yapısı

UKOME çoklu aktörel yapısı içerisinde; merkezi yönetim kurumlarının temsilcileri, yerel yönetim kurumlarının temsilcileri, sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının temsilcileri yer almaktadır. Ulaşım

faaliyetlerinin tümüne ilişkin koordinasyon sürecinin sağlanmasında karşımıza çıkan aktör Adana Büyükşehir Belediyesi'dir. ABB, kentteki tüm toplu taşıma araçlarının faaliyetlerini kontrol altında tutmaktadır. Ancak karar alma sürecinde etkili aktör UKOME Genel Kurulu'dur. Ulaşım hizmetlerinin işleyişiyle alakalı bütün konularda söz sahibi olan UKOME, çoklu aktörel yapının en önemli parçasını oluşturmaktadır. Son olarak kent içi toplu taşımacılık hizmetlerinin uygulama ve hizmet sunumu aşamasına gelindiğinde ise Adana ilinde kooperatifler üzerinden örgütlenen özel sektör girişimcilerinin etki gücünün koordinasyon sürecini yöneten Adana Büyükşehir Belediyesi'ne göre daha fazla olduğu görülmektedir.

5.3.1.Koordinasyon Aşamasındaki Aktörel Yapı

Adana Büyükşehir Belediyesi bünyesinde yer alan Ulaşım Daire Başkanlığı'na bağlı olan, toplu taşımacılık hizmetlerinin işleyişinin koordine edilebilmesi için oluşturulan alt müdürlükler bulunmaktadır. Hiyerarşik olarak Büyükşehir Belediye Başkanı, Genel Sekreter ve Genel Sekreter Yardımcısı'nın altında bulunan Ulaşım Daire Başkanlığı'na bağlı olan müdürlükler; Otogar ve Otopark Şube Müdürlüğü, Otobüs Şube Müdürlüğü, Ticari Araç İşlem Şube Müdürlüğü, Raylı Sistem Şube Müdürlüğü, Trafik ve Sinyalizasyon Şube Müdürlüğü, Ulaşım Koordinasyon Şube Müdürlüğü, Ulaşım Destek Şube Müdürlüğü, Ulaşım Planlama Şube Müdürlüğü olmak üzere 8'e ayrılmıştır. Ancak çalışmamızın alanı ve kapsamı doğrultusunda sadece ilgili müdürlükler olan; Otobüs Şube Müdürlüğü, Ticari Araç İşlem Şube Müdürlüğü, Ulaşım Koordinasyon Şube Müdürlüğü ve Ulaşım Planlama Şube Müdürlüğü'nün görev tanımları açıklanmıştır. Şekil 2'de Adana Büyükşehir Belediyesi ulaşım hizmeti örgüt yapısına yer verilmiştir.

Otobüs Şube Müdürlüğü; büyükşehir sınırları içinde 63 güzergahı ve 177 adet aracı kent merkezinde olmak üzere toplam 95 hatta, 329 adet belediye otobüsünün hizmetinden sorumludur. Bu doğrultuda belediye otobüsü hizmetlerinin sistemli bir şekilde yürütülebilmesi adına gerekli çalışma planlarını tertip etmek, uygulamak ve uygulama aşamasında çıkacak herhangi bir aksaklığa karşı gerekli düzenlemeleri yapmaktadır. Kaliteli bir hizmet sunmak amacıyla hareket eden Otobüs Şube Müdürlüğü; kurum ve kuruluşlar ile bireylerden gelen öneri, şikâyet ve istekleri dikkate almaktadır. Belediye otobüslerinin hizmetleri ile ilgili gerekli görülen durumlarda UKOME Genel Kurulu'na teklifte bulunmaktadır. Ayrıca otobüs

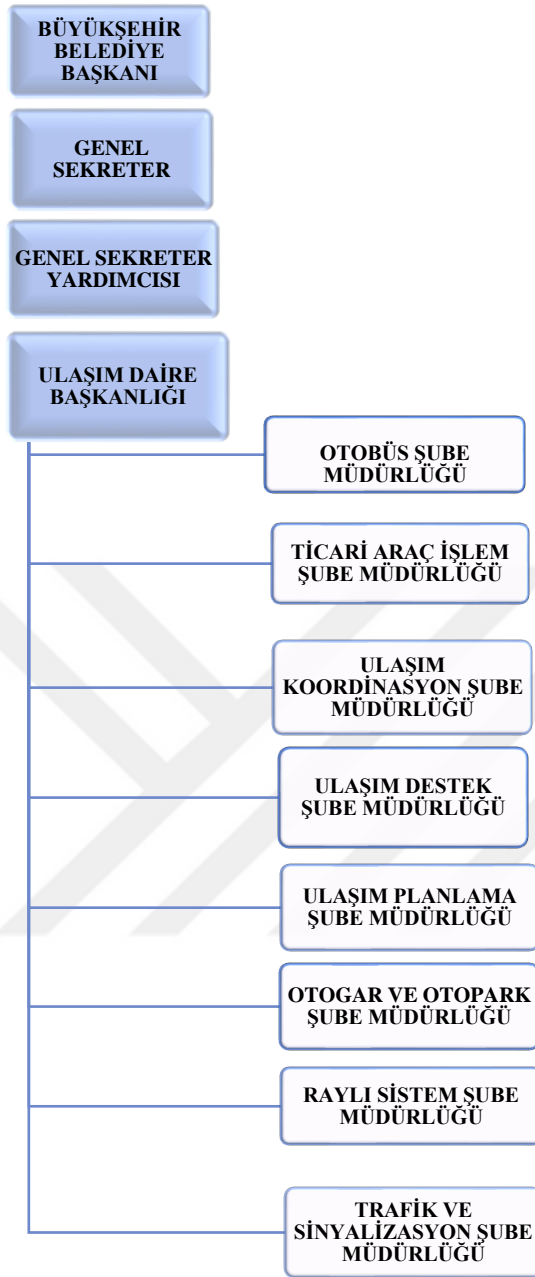
hizmetlerinin mevzuata ve UKOME Genel Kurulu kararlarına uygun bir biçimde idaresinin sağlanıp sağlanmadığını izleme görevini yerine getirmektedir. Belediye otobüsü hizmetlerinin etkinliğini ve verimliliğini arttırabilmek için Ulaşım Planlama Şube Müdürlüğü ile iş birliği halinde çalışmalar yapmak bir diğer görevidir. Tüm bunların yanı sıra belediye otobüslerinin hat ve güzergahlarını düzenlemek, Elektronik Ücret Toplama ve Araç Takip Sisteminin çalışmasını kontrol etmek, kamera sistemini denetlemek, belediye otobüslerinin panolarında yer verilecek olan ilan ve reklamları takip etmek, belediye otobüslerinin durak yerlerini belirlemek otobüs şube müdürlüğünün hizmet alanına girmektedir.

Adana Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde belediye otobüsleri ve hafif raylı sistemler (metro) haricindeki tüm özel toplu taşıma araçları; özel halk otobüsleri, dolmuş-minibüsler, taksiler ve servislerin yolcu taşımacılığında gerekli belgelendirme işlemleri Ulaşım Daire Başkanlığı Ticari Araç İşlem Şube Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir. Ticari Araç İşlem Müdürlüğü, özel toplu taşıma araçlarının etkinliğini ve verimliliğini arttırabilmek amacıyla ticari araçlarla alakalı konularda gerekli istatistikleri değerlendirmektedir. Ticari araçlarla ilgili öneri, şikâyet ve istekleri incelemek üzere çalışmalarını sürdürmektedir. Ulaşım Şube Müdürlüğü'nde olduğu gibi Ticari Araç İşlem Müdürlüğü de Ulaşım Planlama Şube Müdürlüğü ile iş birliği yaparak öneri ve stratejiler geliştirmektedir. Aynı zamanda özel toplu taşıma araçlarıyla ilgili konularda gerekli gördüğü durumlarda UKOME Genel Kurulu'na teklif sunmaktadır. Ticari Araç Şube Müdürlüğü, ticari araçların faaliyetlerinin mevzuata ve UKOME Genel Kurulu kararlarına uygun olup olmadığını kontrol etmekle sorumlu müdürlüktür. Tüm bunların yanı sıra özel toplu taşıma araçlarının hat ve güzergahlarını düzenlemek, Elektronik Ücret Toplama ve Araç Takip Sisteminin çalışmasını kontrol etmek, kamera sistemini denetlemek, ticari araçların durak yerlerini belirlemek ve kar elde etmek amacıyla yolcu taşımacılığı yapan taksi, dolmuş-minibüs ve özel halk otobüslerine verilecek olan reklam işleri için Ticari Araçlarda Reklam Bulundurulması Hakkında Yönetmelik ve belediye düzenlemeleri çerçevesinde gerekli belgeleri vermek Ticari Araç İşlem Şube Müdürlüğü'nün görevleri arasında yer almaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci ve 9'uncu maddelerine göre Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği kapsamında Ulaşım

Koordinasyon Merkezi'nin yazım ve idare işlemlerini yürütmek Ulaşım Koordinasyon Şube Müdürlüğü'nün görev alanında yer almaktadır. Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 18'inci maddesinde belirtilen iş ve işlemlerin kontrolünün sağlanması, yerine getirilmesi, kurum ve kuruluşlar ile belediye birimleri ve bireylerden gelen istekleri dikkate alarak belediye başkanının emir ve talimatları doğrultusunda gündemi hazırlamak ve UKOME Genel Kurulu üyelerini haberdar etmek Ulaşım Koordinasyon Şube Müdürlüğü tarafından yerine getirilmektedir.

Son olarak belediye nazım imar planı ve temel kentsel ulaşım ilkeleri doğrultusunda, koordineli bir Ulaşım Ana Planı'nın yapılabilmesi için ön hazırlıkları yaparak Ulaşım Daire Başkanı'nın onayının ardından UKOME Genel Kurulu'na sunmak, kentsel ulaşım hizmetleri ile alakalı problemleri belirlemek ve bunlara sistemli çözümler getirebilmek için sistemli bir ulaşım sistemi oluşturmak Ulaşım Planlama Şube Müdürlüğü'nün görevleri arasında yer almaktadır. Ayrıca kentsel ulaşım ile ilgili temel ulaşım planlama ilkelerini belirlemek ve bu ilkeler doğrultusunda ulaşım sistemlerini ekonomik, hızlı, konforlu ve güvenilir olacak şekilde planlamak Ulaşım Planlama Şube Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir. Belirlenen ilkeler çerçevesinde toplu taşımanın; hız (yolculuk süresi), konfor, güvenilirlik ve maliyet unsurlarından oluşan hizmet kalitesini yükseltmek ve ulaşılabilirliğini arttırmak için güzergahların toplu taşıma öncelikli kullanımına yönelik projeler hazırlamak, kentin mevcut ve gelecekteki ulaşım özelliklerini belirleyerek, ulaşım ile ilgili taleplerin gerektirdiği tedbirlerle yatırımlara yön veren çalışmalarını gerçekleştirmek Ulaşım Planlama Şube Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir.



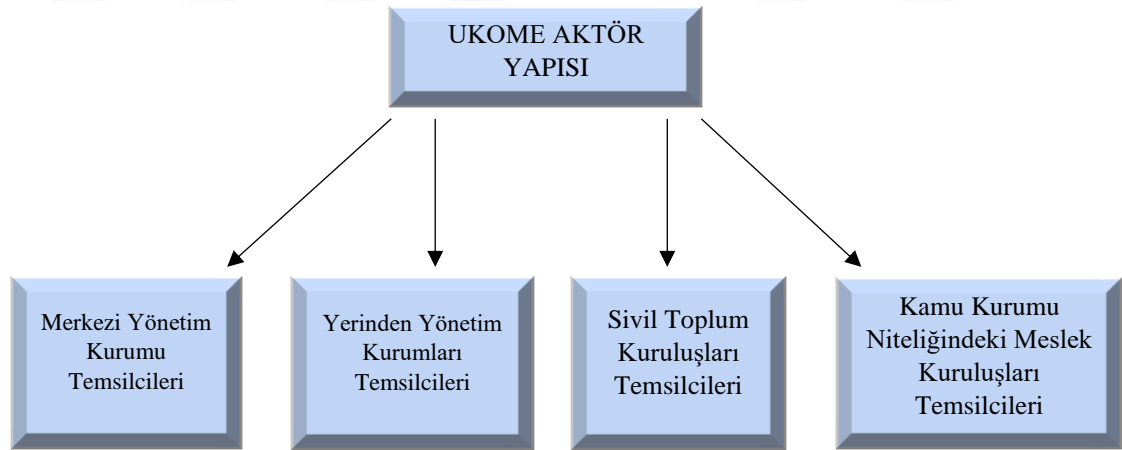
Şekil 2. Adana büyükşehir belediyesi ulaşım daire başkanlığı örgüt yapısı

Yerel bir nitelik taşıyan ulaşım hizmetinin koordinasyon ve planlaması, Adana ilinde Büyükşehir Belediyesi'ne bağlı bulunan Ulaşım Daire Başkanlığı tarafından sağlanmakta iken diğer büyükşehir belediyesi niteliği taşıyan Ankara ve İstanbul'da ayrı bir kamu tüzel kişiliği taşıyan EGO ve İETT ile koordineli bir şekilde yürütülmektedir. Ancak Ankara'da ulaşım hizmetleri, her ne kadar ayrı bir kamu tüzel kişiliği olan EGO tarafından yürütülüyor olsa da EGO Genel Müdürlüğü, yetki ve görevlerini kullanma noktasında İdare Encümeni ve Ankara Büyükşehir Belediye Meclisi'ne karşı sorumlu tutulmuştur. EGO Genel Müdürlüğü tarafından alınan kararlar ve uygulamalar İdare Encümeni'nin onayını aldığı takdirde yürürlüğe girmektedir. Aynı şekilde İstanbul'da da İETT, İBB' ye karşı sorumludur. Bu bağlamda Adana'da ulaşım hizmetlerinin sadece büyükşehir bünyesine bağlı müdürlükler tarafından yürütülmesinin aksine İstanbul ve Ankara için çoklu bir ulaşım hizmet örgütlenmesi olduğu görülmüştür. Adana Büyükşehir Belediyesi'ne bağlı Ulaşım Daire Başkanlığı bünyesinde bulunan ve bir önceki paragrafta görev tanımları açıklanmış olan müdürlüklerin ulaşım hizmeti örgüt yapısı yukarıda verilmiştir.

5.3.2.Karar Alma Aşamasındaki Aktörel Yapı

1984 yılında 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un 7. maddesinde kurulması karara bağlanan UKOME Genel Kurulu'nun işlevleri, 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 9. maddesi çerçevesinde daha aktif hale getirilmiştir. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile kentsel ulaşım hizmetlerinin faaliyetlerine ilişkin karar alma mercii olarak belediyelerde UKOME Genel Kurulu kurulması zorunlu hale getirilmiştir. Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 17. maddesinde Ulaşım Koordinasyon Merkezi'nde yer alacak temsilciler verilmiştir. Yönetmelik kapsamında UKOME Genel Kurulu temsilcileri; merkezi yönetim kurumları temsilcileri, yerel yönetim kurumları temsilcileri, sivil toplum kuruluşları temsilcileri ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları temsilcileri olmak üzere yerlerini almışlardır. Özellikle 19 Şubat 2020 tarihli Ulaşım Koordinasyon Merkezi Yönetmeliği değişikliği ile hükümet tarafından görevlendirilen temsilci sayısının artmasıyla UKOME Karar mekanizmasında dengesizlikler ortaya çıkmıştır. Yönetmelik değişikliği ile karar alma mekanizmasına, yerinden yönetim kurumlarının temsilcileri sabit kalmak üzere Millî

Eğitim Bakanlığı, Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, TCDD Taşımacılık Anonim Şirketi Genel Müdürlüğü ve Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı'na bağlı olan Ulaştırma Hizmetleri Düzenleme Genel Müdürlüğü temsilcisi ile birlikte merkezi yönetim temsilcilerinin sayıca üstün konuma geçtiği görülmüştür. Bu değişim ile birlikte, yeni kamu yönetim ekolojisinde yönetim paradigmasının yerellik vurgusuna karşın yerel toplumsal kurumlarının güç yitirdiği görülmektedir. Diğer bir deyişle, yerel kamusal hizmet olarak tanımlanan ve belediye kontrolü ve denetimi çerçevesinde yürütüldüğü düşünülen ulaşım hizmetlerinin koordinasyonunda sayıca üstün tarafın merkezi yönetim kurumları olduğu görülmektedir. Merkezi yönetim kurumları ve yerel yönetim kurumlarının yanında ayrıca UKOME Genel Kurulu Karar Mekanizmasında; sivil toplum kuruluşları ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları da yerlerini almıştır (Şekil 3). Bu durum, bir taraftan yeni yönetim anlayışının getirdiği çoklu aktör yapısı, bir taraftan ise kamu erkinin çeşitli kurumları ile sürece hâkim bir aktör haline gelmesi nedeniyle yerel nitelikte olmasına rağmen kentsel ulaşım hizmetinin belediye kontrolünden giderek çıktığını göstermektedir.



Şekil 3. UKOME aktör yapısı

Çalışmada, UKOME Genel Kurulu kararlarının alındığı toplantılara katılım noktasında, ilgili kurum ve kuruluşların temsilcilerinin sayısal bilgileri yıllara göre verilmiştir. 1998-2020 yılları arasında alınan kararlara bakıldığında artan nüfus ve beraberinde duyulan ihtiyaçlar neticesinde, katılımın her yıl artarak devam ettiği görülmüştür. Yerel bir hizmet olan ve büyükşehirlerde; belediyeler ve özel sektör girişimcileri tarafından sunulan kentsel ulaşım hizmeti, Adana örneğinde artan

nüfusla orantılı bir seyir izlemiştir. Ulaşım dair tüm konuların görüşülüp karara bağlandığı UKOME karar mekanizmasında yer alan temsilcilerin artışı da bununla paralel olmuştur. UKOME Genel Kurulu karar mekanizmasında, 2013 yılına kadar üyesi bulunmayan Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonu, UKOME Genel Kurulu'nda 2013 yılından itibaren temsil edilmeye başlanmıştır. Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonu temsilcilerinin 2013 yılında karar mekanizmasında yer almaya başlamasından itibaren tüm UKOME toplantılarına katılım sağladıkları görülmüştür. 2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun ve 9. maddesine dayanılarak oluşturulan UKOME Genel Kurulu'nun karar mekanizmasındaki temsilcilerin bu tarihten sonra hızla artmaya başladığı görülmüştür. İlçe belediyelerinin temsilci sayısındaki düzensiz seyir, her ilçenin kendi ilçe belediyesini ilgilendiren konulardaki toplantılara katılım göstermesiyle açıklanabilir. 19 Şubat 2020 tarihinde Resmî Gazetede yayımlanan Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nde yapılan değişiklik sonrasında büyükşehir belediyeleri bünyesinde kurulan Ulaşım ve Koordinasyon Merkezi üye sayısında yapılan değişiklikle beraber sayıca üstünlük gösteren yerel yönetim kurumu temsilcilerinin yerini merkezi yönetim kurumu temsilcileri almıştır. Bu doğrultuda 1998-2020 yılları arasındaki UKOME karar mekanizmasında yerel yönetim kurumu temsilcilerinin üstünlüğü 2020 yılı itibariyle merkezi yönetim kurumu temsilcilerine geçmiştir. Böylece merkezi yönetim kurumu temsilcileri, UKOME Genel Kurulu karar mekanizmasında anahtar aktör haline gelmiştir (Tablo 8).

Tablo 8. UKOME genel kurulu temsilcilerinin yıllara göre değişimi

	Katılan/Katılmayan	Katılan/Katılmayan	Katılan/Katılmayan	Katılan/Katılmayan
	Merkezi Yönetim Temsilcileri	Yerel Yönetim Temsilcileri	İlçe Temsilcileri	Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonu Temsilcileri
1998	14 / 4	17 / 1	5 / 5	0
1999	19 / 4	26 / 2	8 / 4	0
2000	6 / 2	18 / 0	4 / 2	0
2001	26 / 5	33 / 11	21 / 1	0
2002	28 / 2	47 / 2	21 / 1	0
2003	39 / 3	57 / 0	26 / 2	0
2004	210 / 0	309 / 2	134 / 2	0
2005	586 / 2	928 / 0	380 / 3	0
2006	629 / 0	1348 / 0	388 / 24	0
2007	817 / 453	1506 / 0	500 / 32	0
2008	1202 / 519	1344 / 8	487 / 145	0

2009	1352 / 241	1360 / 0	646 / 136	0
2010	1788 / 420	2172 / 54	1121 / 564	0
2011	1904 / 818	3123 / 82	1479 / 834	0
2012	2834 / 848	3738 / 219	2042 / 720	0
2013	2036 / 587	3461 / 543	1634 / 431	485
2014	2381 / 898	2682 / 442	469 / 234	421
2015	1444 / 990	3210 / 0	30 / 0	324
2016	2257 / 1176	3581 / 393	56 / 0	467
2017	4884 / 1619	7482 / 53	327 / 614	743
2018	5755 / 713	10725 / 0	2153 / 1440	945
2019	4576 / 2860	6292 / 572	572 / 1144	572
2020	3268 / 1065	797 / 24	369 / 1020	197

5.2.3.Hizmet Sunumu Aşamasındaki Aktörel Yapı

Özellikle büyükşehirlerde yaşanan hızlı nüfus artışı ve yoğunluk, kentli ve kent yönetimleri için beraberinde sosyal, siyasal, kültürel ve ekonomik manada büyük değişimleri de getirmiştir. Nüfus artışının yayılış göstermesiyle kentlerde ulaşım ihtiyaçlarının karşılanması en önemli kent hizmetleri arasındaki yerini almıştır. Yerleşim alanlarının genişlemesiyle, ulaşılabilirliğin ve erişilebilirliğin sağlanabilmesi adına kent otoriteleri yetersiz kalmışlardır. Bir kamu hizmeti niteliği taşıyan ulaşım hizmetini sağlamakta yetersiz kalan yerel yönetimler, beraberinde özel girişimcilerle ulaşım konusundaki boşluğu doldurmaya çalışmıştır. Böylece özel sektör girişimcileri yerel hizmetlerin sunumunda etkili bir aktör olarak yerlerini almışlardır ve kentsel ulaşım hizmetlerini yürüten çift başlı bir sistem ortaya çıkmıştır. Adana kentinin büyükşehir belediyesi olduğu yıla kadar özel sektör girişimcilerinin kendine özgü işletme anlayışı ile sunduğu toplu taşımacılık, kamu araçlarının da dahil olması ile kentsel ulaşım hizmetlerinin kamu-özel sektörünün birlikte işlettiği bir hizmete dönüşmesine neden olmuştur. Ancak yine de özel sektör girişimcileri, sürece erken dönemden beri dahil olduğu için ulaşım hizmetlerinin sunumu noktasında hâkim aktör görevini elinde tutmuştur.

Adana kentsel ulaşım hizmetleri üç temel toplu taşıma aracı üzerinden sağlanmaktadır. Kentsel ulaşımında; belediye otobüsleri 177 adet, özel halk otobüsleri 419 adet ve dolmuş-minibüsler 1085 adet araç olmak üzere Adana ilinde toplu taşımacılık hizmetlerini yerine getirmektedir (Şekil 4).

Belediye Otobüsleri ⁴	Özel Halk Otobüsleri	Dolmuş-Minibüsler
177	419	1085

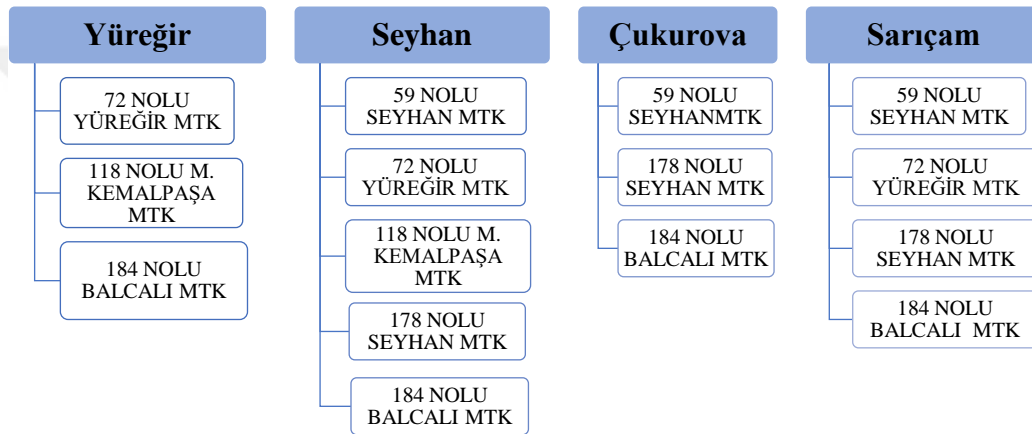
Şekil 4.Toplu taşıma araç sayıları

5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ve 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile 7145 Sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun kapsamında kent merkezi ile bütünlük arz etmeyen ilk kademe belediyeleri, belde belediyeleri ve köyler mahalleye dönüştürülerek çalışmanın odak noktası olarak belirlenen Sarıçam, Seyhan, Çukurova ve Yüreğir ilçelerine bağlanmıştır. Bu durum çalışmanın, Adana Büyükşehir Belediyesi İl İçi Yerleşim Yerleri Arası Toplu Yolcu Taşıma Yönetmeliği'ne göre kent merkezi olarak kabul edilen Sarıçam, Seyhan, Çukurova ve Yüreğir ilçeleri ile sınırlı tutulmasının diğer bir sebebini oluşturmaktadır. Ayrıca Çukurova, Sarıçam, Seyhan ve Yüreğir ilçeleri; büyükşehir belediyesi ilçe belediyesi statüsündedir. Bu bağlamda kent merkezi olarak kabul edilen ve çalışma alanı olarak seçilen bu dört bölge Adana'nın temel ulaşım koridorunu oluşturmaktadır. Adana ilinde; belediye otobüsleri, özel halk otobüsleri ve dolmuş-minibüsler tarafından toplamda 166 hatta 1681 araç ile toplu taşımacılık hizmetleri yürütülmektedir.

Özel halk otobüsleri, 59 Nolu Seyhan MTK, 72 Nolu Yüreğir MTK, 118 Nolu Mustafa Kemal Paşa MTK, 178 Nolu Seyhan MTK ve 184 Nolu Balcalı MTK olmak üzere toplamda beş kooperatif üzerinden toplu taşımacılık faaliyetlerini yerine getirmektedir. Bu kooperatiflerin her biri çalışmanın alanını oluşturan Sarıçam, Seyhan, Yüreğir ve Çukurova ilçelerinde faaliyetlerini sürdürmek üzere örgütlenmişlerdir. Daha önceki bölümlerde belirtildiği üzere nüfusun Seyhan ilçesinde bulunan ve halk arasında taş köprü olarak bilinen yapı etrafında şekillenmesi, ilçenin bugün önemli bir ulaşım koridoru haline gelmesindeki en büyük etkeni oluşturmaktadır. Bu bağlamda özel halk otobüslerinin tümünün ortak noktasını Seyhan ilçesi oluşturmaktadır. Şehir merkezi olarak nitelendirilen ve dört ulaşım koridorunu birbirine bağlayan Seyhan ilçesi, kentsel toplu taşımacılık hizmetlerinin çakışma noktasıdır. Ardından Seyhan ilçesini takip eden Sarıçam, toplu taşımacılık

⁴ Adana ili genelinde 329 adet otobüse sahip olan ABB, çalışmanın örneklem alanına ait bölgeleri oluşturan Yüreğir, Seyhan, Çukurova ve Sarıçam ilçelerine 177 adet otobüs ile hizmet vermektedir.

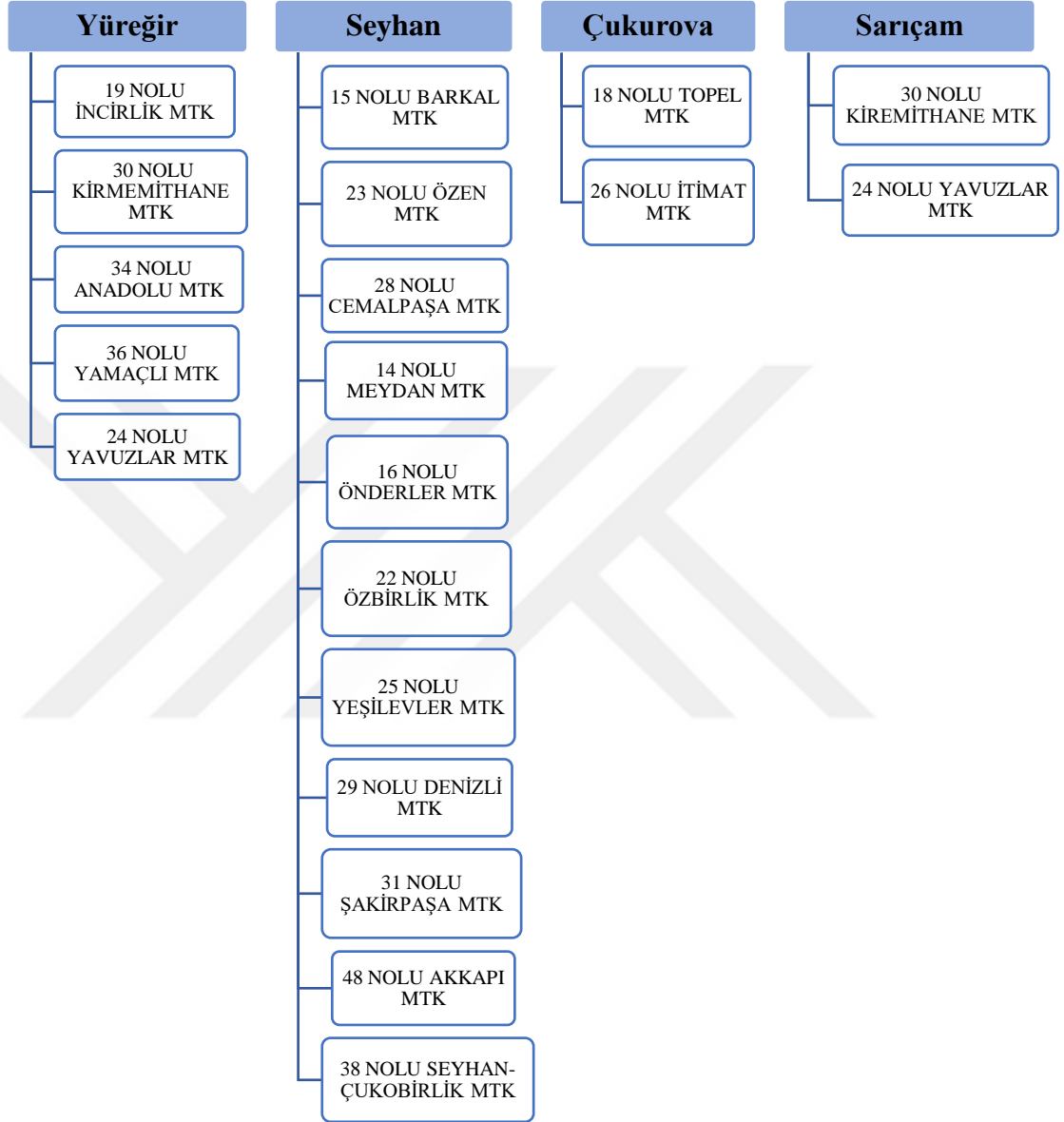
faaliyetlerinin yaygın olduğu diğer bir ilçedir. Sarıçam'ın önemli bir ulaşım kanalı olmasını ise Çukurova Üniversitesi ve Adana Alpaslan Türkeş Bilim ve Teknoloji Üniversitesinin ilçedeki varlığı sağlamıştır. İlde özel halk otobüsleri içinde 118 Nolu Mustafa Kemal Paşa MTK'nin diğer kooperatiflere nazaran daha dar bir alanda faaliyette olduğu görülmektedir (Şekil 5). Bu durum, Seyhan ve Yüreğir ilçeleri kapsamında ulaşım hizmeti veren 118 Nolu Mustafa Kemal Paşa MTK'nin diğer kooperatiflere göre daha az güzergâh ve araç sayısına sahip olması ile açıklanabilir (Tablo 4).



Şekil 5.Özel halk otobüslerinin kapsam alanı

Dolmuş-minibüsler; 18 Nolu Topel MTK, 15 Nolu Barkal MTK, 19 Nolu İncirlik MTK, 23 Nolu Özen MTK, 26 Nolu İtimat MTK, 28 Nolu Cemalpaşa MTK, 30 Nolu Kiremithane MTK, 14 Nolu Meydan MTK, 16 Nolu Önderler MTK, 22 Nolu Özbirlik MTK, 25 Nolu Yeşilevler MTK, 29 Nolu Denizli MTK, 31 Nolu Şakirpaşa MTK, 34 Nolu Anadolu MTK, 48 Nolu Akkapı MTK, 36 Nolu Yamaçlı MTK, 24 Nolu Yavuzlar MTK ve 38 Nolu Seyhan-Çukobirlik MTK olmak üzere toplamda on sekiz kooperatif üzerinden toplu taşımacılık faaliyetlerini yerine getirmektedir. Özel halk otobüslerinde olduğu gibi dolmuş-minibüsler de çalışma alanını oluşturan Sarıçam, Seyhan, Yüreğir ve Çukurova ilçelerinde faaliyetlerini sürdürmek üzere örgütlenmişlerdir. Özel halk otobüslerine göre kooperatif sayısı daha fazla olan dolmuş-minibüsler; Çukurova, Seyhan, Yüreğir ve Sarıçam ilçelerinin tüm ara sokak ve mahallelerine girmek üzere daha geniş bir alanda hizmetlerini yürütmektedirler.

Özellikle Seyhan; Çukurova, Yüreğir ve Sarıçam ilçelerine göre özel halk otobüslerinin faaliyet alanında olduğu gibi dolmuş-minibüsler açısından da ön plana çıkan ilçe olmuştur (Şekil 6).



Şekil 6. Dolmuş-minibüslerin kapsam alanı

Ankara, İstanbul gibi büyükşehirlerde özel girişimcilerin işlettiği toplu taşıma araçlarının çalışma şekillerinin belirlendiği yönetmelikler ve meclis kararları çıkarılmıştır. Ankara Büyükşehir Belediyesi Ego Genel Müdürlüğü Özel Halk Otobüsleri Yönetmeliği'nde belediye sınırları içinde özel ve tüzel kişiler tarafından işletilen ve belediye tarafından ruhsat verilen özel halk otobüslerinin çalışma

usullerini, şartlarını, toplu taşıma ücretlerinin tespitini, denetim ve yetkileri kapsamında toplu taşıma araçlarının güzergâh düzenlemelerine ilişkin konular düzenlenmektedir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi Belediye Kuralları Yönetmeliği kapsamında ise yerel hizmetlerin karşılanmasına yönelik yaptırımlar belirlenmiştir. Bu bağlamda yönetmelikte, belediye sınırları içerisinde hizmet veren tüm toplu taşıma araçlarına dair kurallara yer verilmiştir. Çalışmanın alanı Adana Büyükşehir Belediyesi ise İl İçi Yerleşim Yerleri Arası Toplu Yolcu Taşıma Yönetmeliği, Özel Dolmuş-Minibüs Yönetmeliği ve Özel Halk Otobüsleri Yönetmeliği üzerinden belediye sınırları içerisinde taşımacılık faaliyetlerinin düzeninin sağlanması, gerekli belgelerin verilmesi, araçların uygunluğunun denetlenmesi ve imkanların faydalı bir şekilde kullanılmasını sağlamaktadır. Özel Halk Otobüsleri Yönetmeliği'ne dayanarak özel halk otobüslerinin plaka hakkı belediyede kalmak koşuluyla özel girişimcilerden güzergâh bedeli alınıp bir yıllığına işletim hakkı verilmektedir. Ancak dolmuş-minibüslerin plakaları tahsisli plaka olduğu için özel halk otobüslerden farklı olarak işletme hakkını direk kendi mülkiyetlerinde bulundurmaktadırlar ve ayrıca bir güzergâh bedeli ödeme zorunlulukları yoktur.⁵

⁵ Tahsisli plaka, belirli bir bölge sınırları dahilinde, belirli bir yolcu taşımacılık faaliyetinde bulunan otobüs, servis, taksi ve dolmuş-minibüsler için, belirli harflerle, bir sayı sınırlaması olmaksızın verilen ve kentsel toplu taşımacılık hizmetinde kullanılan otobüs vb. araçların toplam sayısını sınırlamayan plakaları ifade etmektedir.

6.SONUÇ VE ÖNERİLER

Bu çalışmanın temel amacı, otobüs toplu taşıma araçları merkezli kentsel ulaşım sistemlerinde ulaşım hizmetlerinin sevk ve idaresi ile koordinasyonunun sağlanması hususunda karar alma süreçlerinin, karar alma mekanizmasının, karar tiplerinin, karar içeriklerinin, örgütsel yapısının ve örgüt içerisinde yer alan aktörlerin Adana ili kapsamında incelenmesidir. Adana’da kentsel toplu taşıma hizmetlerinin işleniş biçimine bakıldığında kamu sektörü ve özel sektör girişimcileri olmak üzere iki farklı mekanizma göze çarpmıştır. Kamu ve özel sektör girişimcilerinin ortak bir çalışma ile gerçekleştirmiş oldukları ulaşım hizmetinin işleniş biçiminin ortaya konması temel hedef haline gelmiştir. Tüm bunlara cevap bulabilmek adına çalışmanın argümanlarından biri olan Ulaşım Koordinasyon Merkezi Genel Kurulu’nun 1998-2020 yılları arasında gerçekleştirmiş olduğu toplantılar sonucunda kabul edilen 7020 kararın tümü incelenmiştir. Böylece Ulaşım Koordinasyon Merkezi tarafından 1998-2020 yılları arasında kabul edilen kararlar çerçevesinde çalışma şekillenmiştir. Çalışmanın örneklem alanını Çukurova, Sarıçam, Seyhan ve Yüreğir ilçeleri oluşturmaktadır. Örneklem alanı olan dört ilçe aynı zamanda Adana ilinin merkez sınırları içinde yer alan ilçeleridir. Bu bağlamda çalışma sadece Adana merkez sınırları içerisinde kentsel ulaşım hizmeti veren Adana Büyükşehir Belediyesi otobüsleri, özel halk otobüsleri ve dolmuş- minibüsleri ile sınırlı tutulmuş olup diğer ilçeler çalışmaya dahil edilmemiştir.

Ulaşım Koordinasyon Merkezi Genel Kurulu’nda kabul edilen 7020 kararın incelenmesinin ardından karar alma sürecinde yer alan aktörlerin 4 temel başlıkta incelenebileceği görülmüştür. UKOME genel kurulunda kentsel ulaşım ile ilgili tüm kararlarda oy hakkına sahip olan merkezi yönetim kurumları, yerinden yönetim kurumları, sivil toplum kuruluşları ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının temsilcileri şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Kentsel ulaşım hizmetlerinin yerel bir hizmet niteliği taşımasına rağmen karar alma sürecinde niceliksel olarak diğer üç bileşene göre üstünlüğü elinde bulunduran merkezi yönetim kurumları olduğu saptanmıştır. 19 Şubat 2020 tarihli Ulaşım Koordinasyon Merkezi Yönetmeliği değişikliği ile hükümet tarafından görevlendirilen temsilci sayısının artması bu duruma kanıt oluşturmaktadır. Ulaşım Koordinasyon Merkezi

Yönetmeliği'nde yapılan değişiklik, UKOME Genel Kurulu'nun aktör yapısında farklılıklara sebep olmuş ve böylece UKOME Genel Kurulu, yerel bir hizmet niteliği taşıyan kent içi toplu taşımacılık hizmetlerinde merkezi yönetim kurumlarının güç kazandığı bir karar mekanizmasına dönüşmüştür.

Bu dönüşüm tezin ilk varsayımı 'Kentsel ulaşım koordinasyon karar alma süreçlerinde merkezi yönetim unsurlarının baskın olması hizmetin yerelliğini olumsuz etkiler.' ışığında sorulan Ulaşım Koordinasyon Merkezi karar mekanizmasında yer alan merkezi yönetim aktörlerinin organizasyon yapısının karar alma süreçlerine etkisi, yasal düzenlemeler sonrası şekillenen karar mekanizmasında alınan kararların ne yönde etkilendiği, Ulaşım Koordinasyon Merkezi'nde kararların nasıl alındığı ve alınan kararların içeriği ne şekilde olduğuna, Ulaşım Koordinasyon Merkezi'nde karar verilecek konuların kimler tarafından ve nasıl belirlendiğine ve son olarak kentsel otobüs ulaşım hizmetlerinin Ulaşım Koordinasyon Merkezi'nde alınan kararlar içerisindeki yerinin ne olduğuna dair sorulara cevaplar bulunmuştur. Ulaşım Koordinasyon Merkezi Yönetmeliği'nde yapılan değişiklik ile merkezi yönetime geniş yetkiler verilmiştir ve büyükşehir belediyelerinde kurulması kanunla karara bağlanan UKOME Genel Kurulu'nun işlevlerinin yerine getirilmesinde kamu yararı taşıyan yerel ulaşım hizmetlerinin gerektirdiklerinin yerine getirilmesi zorlaşmıştır. Merkezi yönetimin UKOME kararlarının alınmasında etkin ve baskın oluşu yerel katılım ve yerel demokrasi anlayışına ters düşmektedir. Bu durum kentsel- kamusal bir hizmet olarak nitelendirilecek ulaşım hizmetinin merkezi yönetim aktörlerinin direktifi çerçevesinde şekillenmesine sebep olmuştur. Yönetmelik değişikliğinin 2020 Şubat ayında gerçekleşmesi ve UKOME Genel Kurulu'nun nisan ve mayıs aylarında COVID-19 sebebiyle toplanamamış olması, çalışma dahilinde Adana ili örnekleminde ortaya konulan hipotezin doğruluğuna dair karar süreçlerine ilişkin kanıt ortaya koyamamış gibi görünse de bundan sonraki karar alma aşamalarında özellikle merkezi/yerel aktörler arasında karşı karşıya kalınacak problemler öngörülmektedir. Adana ili örnekleminde 2019 yılına gelinceye dek UKOME karar mekanizmasında yerel yönetim temsilcilerinin katılım oranının çoğunlukta olduğu ve 2020 yılı itibariyle ise merkezi yönetim temsilcilerinin katılım oranının geçirdiği dönüşüm tablo 8 ile açıkça ortaya konmuştur. Ayrıca İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB) Ulaşım Koordinasyon Merkezi kararlarının alınamaması ve kuruldaki görüş ayrılıklarına sebep olan aktörlere bakıldığında açıkça görülmektedir ki karar mekanizmasında etkin

konumda olan merkezi yönetim temsilcileridir. İBB'nin UKOME'ye taksi taşımacılığının düzenlenmesi hakkında İstanbul'daki taksi sayılarının 6 bin artırılması üzerine teklifte bulunması ancak teklifin merkezi yönetim aktörlerinin muhalefet olması ve olumsuz beyanda bulunması sebebiyle kabul edilmemiş olması öne sürülen hipotezi destekler niteliktedir. Diğer taraftan seçimle halkın iradesi neticesinde görev başına getirilen belediye yönetimlerinin görev, yetki ve sorumlulukları hususunda merkezi yönetimin idari vesayetine tabi olmalarına rağmen bu yetkinin sınırlarının aşıldığı ve çatışmaların baş göstereceği bir durum ortaya çıkmıştır.

Bu cevaplar ışığında karar alma sürecine dair politika önerilerinde bulunulabilir. Kent içi toplu taşımacılık hizmetlerinin daha sistemli bir şekilde yürütülebilmesi adına yeni gelişim ve değişimlere açık bir demokratik yönetim modeli oluşturulmalıdır. Öncelikle UKOME Genel Kurulu karar alma sürecinde merkezi yönetim kurumları temsilcilerinin sayıca üstün durumda olmasının aksine; merkezi yönetim kurumu temsilcileri, belediye temsilcileri, ilçe belediye temsilcileri ve sivil toplum kuruluşları temsilcilerinin eşit ve adaletli bir dağılımının olması daha demokratik bir yönetim sistemi oluşturabilmek adına yerel katılım ve demokrasi anlayışına uygun bir ortam sağlayacaktır.

Adana Büyükşehir Belediyesi, kent içi toplu taşımacılık hizmetlerinin yürütülmesi noktasında kentsel toplu taşıma araçlarının koordinasyonu ve planlamasının sağlanmasında etkili karar mekanizmalarından biri olarak karşımıza çıkmıştır. Bünyesinde barındırdığı Ulaşım Daire Başkanlığı ile belediye otobüsü, özel halk otobüsü ve dolmuş-minibüslerin kontrolünü elinde bulundurarak, Adana ilindeki en önemli karar mekanizmalarından biri haline gelmiştir. Ayrıca Ulaşım Daire Başkanlığı'na bağlı olan müdürlükler üzerinden toplu taşıma araçlarının faaliyetlerini sınıflandırmıştır. Otobüs şube müdürlüğü; büyükşehir sınırları içinde 63 güzergahı ve 177 adet aracı kent merkezinde olmak üzere toplam 95 hatta, 329 adet belediye otobüsünün hizmetinden sorumlu tutulmuştur. Bu doğrultuda belediye otobüsü hizmetlerinin aksamadan yürütülebilmesi için gerekli çalışma programlarını hazırlamak, uygulamak ve uygulamayı takip ederek aksaklık durumlarında gerekli düzenlemeleri yapmıştır. Diğer taraftan belediye sınırları içinde; belediye otobüsleri ve hafif raylı taşıma sistemi dışında özel kişilere ait taksiler, dolmuş-minibüsler, özel halk otobüsleri, servis araçları ve il içi yolcu taşımacılığı faaliyeti kapsamındaki

işlemler ise Ticari Araç İşlem Şube Müdürlüğü tarafından yürütülmüştür. Bu noktada, Ankara ve İstanbul gibi diğer büyükşehir belediyelerinde ulaşım faaliyetlerinin yürütülmesinde etkili tek aktörün belediye olmadığı görülmüştür. Otobüs toplu taşımacılık hizmetleri, Ankara ve İstanbul Büyükşehir Belediyelerine bağlı, ayrı bir kamu tüzel kişiliği bulunan EGO ve İETT ile karşılanırken, Adana Büyükşehir Belediyesi bu süreci kendi bünyesindeki başkanlıklar üzerinden sürdürmektedir.

Bu durum çalışmanın ikinci varsayımı olan ‘kent içi otobüs toplu taşıma hizmet sunumunun çok aktörlü yapısına karşın kentsel ulaşım planlama ve koordinasyon sürecinin belediye tekelinde olması hizmet organizasyonunda çatışmalara neden olur.’ ışığında sorulan planlama ve koordinasyon aşamalarında kamu ve özel sektör girişimcilerinin aynı anda süreç içerisinde olması hizmet sunum aşamasında demokratik bir yönetim getirip getirmediği, sadece regülatör olarak değil, aynı zamanda işletmeci olarak da kentsel ulaşım hizmetlerinin planlama ve koordinasyon süreçlerinde yer alan yerel yönetimlerin kent içi toplu taşımacılık hizmetlerinin sunumunda çoklu aktör yapısının oluşum süreçlerine etkisinin ne olduğu ve planlama-koordinasyon sürecinde karar mekanizmasına dâhil olan yerel yönetim aktörlerinin kent içi toplu taşımaya ilişkin organizasyonu nasıl yönlendirdiklerine ilişkin sorulara cevaplar bulunmuştur. Kamu-özel aktörleri arasındaki çatışmaların kaynağını cezai işlemler oluşturmaktadır. Kentsel toplu taşıma araçlarına uygulanan cezai işlemlerin UKOME tarafından değil de belediye encümeni tarafından karar bağlanması neticesinde belediyenin tekelinde olan bir koordinasyon mekanizması ortaya çıkmıştır. Bu durum belediyenin süreç içerisinde hem hizmet veren hem de regülatör görevi üstlenen güçlü olan bir aktöre dönüşmesini sağlamıştır. Adana örneğinde karar alma süreci ve hizmet sunumu aşamalarında olmasa da planlama ve koordinasyon aşamasında yerel yönetimler, baskın bir aktöre dönüşürken; özel sektör girişimcilerinin bu durumdan olumsuz etkilendiği ceza işlem sayılarının verildiği tablo 6 ve tablo 7 ile görülmüştür. Bu bağlamda yerel hizmet niteliği taşıyan ulaşım hizmetleri halk nezdinde siyasallaşarak olumsuz bir duruma dönüşmüştür. Planlama ve koordinasyonu elinde bulunduran belediye yönetimi bu süreçte siyasi bir karar mekanizmasına dönüşmüştür. Özellikle son iki yıldaki süreç olağanüstü durumlarda yönetimin olumsuz etkilenmemesi adına cezalarda azalmaya gidilmesi yerel yönetimlerce siyasi amaçlarla örgütlenmiş bir ulaşım hizmetinin varlığını karşımıza çıkarmıştır.

Bu cevaplar ışığında planlama ve koordinasyon sürecine dair politika önerilerinde bulunulabilir. Adana Büyükşehir Belediyesi UKOME Genel Kurulu'nun karar alma sürecinde, karar mekanizmasında ve çoklu aktörel yapısında yer almamasına rağmen cezaların belediye encümeninin onayından geçerek kesinleştiği görülmektedir. Ancak diğer büyükşehir statüsündeki belediyelerde cezalar, UKOME Genel Kurulu'nun onayından geçtikten sonra kesinleşmektedir. Adana ilinde de cezaların diğer büyükşehir belediyelerinde olduğu gibi UKOME Genel Kurulu'nun onayından geçerek kesinleşmesi durumunda, Ulaşım Koordinasyon Merkezi Yönetmeliği'nin 9.maddesine uygun bir karar alma süreci sağlanacaktır.

Kentsel toplu taşımacılık hizmetleri yerel bir kamu hizmeti niteliğindedir. Ancak ulaşım hizmetinin sunumunda ve uygulama aşamasında koordinasyon ve planlama sürecini elinde bulunduruyor olmasına rağmen Adana Büyükşehir Belediyesi kent içi toplu taşımacılık hizmetlerinin sunumu aşamasında merkezin vesayeti altında kalmış bir aktör haline gelmiştir. Kent içi toplu taşımacılık hizmetinde bulunan belediye otobüsleri, özel halk otobüsleri ve dolmuş- minibüslerin; güzergâh sayıları, araç sayıları ve sefer sayılarına göre özel toplu taşıma araçları olan özel halk otobüsleri ve dolmuş-minibüslerin hizmet sunumunda belediye otobüslerine göre daha etkili oldukları görülmüştür. Adana'da özel toplu taşıma araçları, kooperatifler üzerinden örgütlenerek faaliyetlerini sürdürmüşlerdir. Özellikle dolmuşlar, sefer sayısı ve araç sayısı ile sayıca üstünlüğü elinde bulunduran toplu taşıma araçları olmuştur. Dolmuş-minibüslerin; güzergâh sayıları, araç sayıları ve sefer sayıları dikkate alındığında bir diğer özel toplu taşıma aracı özel halk otobüslerini de geride bırakmıştır. Dolmuş-minibüsler; hat ve güzergâhlarına paralel olarak örgütlendikleri kooperatifler üzerinden nüfus ve ulaşım talebinin yoğun olduğu kentin her bölgesinde faaliyette bulunmaktadır. Özellikle geçmişten günümüze yerleşmenin başladığı Adana kent merkezinde, insanların temel ihtiyaçlarına cevap verebilecek tüm yapıların Seyhan nehri üzerinde yer alan ve bir geçit görevi gören taş köprü olarak bilinen köprünün etrafında toplanmış olması nüfus yoğunluğunun da bu bölgede ağırlık kazanmasıyla günümüzde kentin merkezi haline gelen Seyhan bölgesi civarında ulaşım talebine bağlı hizmetlerin aktif bir şekilde yürütülmesine olanak sağlamıştır.

Kamu-özel aktörlerinin birlikte ulaşım hizmetlerinin sunumu sürecinde yer alması ancak birinin kamu yararı diğerinin ise kar maksimizasyonu odaklı hizmet anlayışı

çatışmalara neden olmaktadır. Bu bağlamda çalışmanın üçüncü ve son varsayımı 'kamunun kentsel ulaşım taleplerine yetersiz kalması nedeniyle hizmet sunumunda önemli bir aktöre dönüşen özel sektör girişimcileri kendine özgü hizmet sunumu anlayışı nedeniyle kontrolü ve denetimi zor bir yapıya neden olur.' ışığında sorulan ulaşım hizmetlerine ilişkin alınan kararlarda, hizmetin planlama ve koordinasyonunda çok katmanlı aktör yapısının ulaşım hizmetlerinin sunumuna olan etkisine, kamu-özel aktörlerin birlikte sağlamış olduğu kent içi toplu ulaşım hizmetlerine ilişkin özel sektör girişimcilerinin kentsel otobüs toplu taşımacılık hizmetlerinin sunumundaki yerine, kentsel otobüs ulaşım hizmetlerinde yer alan özel sektör girişimcilerinin nasıl örgütlendiklerine ve özel sektör girişimcilerinin kentsel otobüs ulaşım hizmetlerinin sunumunda süreci nasıl yönettiklerine ilişkin sorulara cevaplar bulunmuştur. Kentsel ulaşım hizmetlerinin sunumunda karşımıza çıkan aktör özel sektör girişimcileri olmuştur. Kentte çeşitli aktörlerle sağlanan farklı ulaşım hizmeti anlayışları denetimi zor, kontrolü güç bir hizmet sunumunu ortaya çıkarmıştır. Bu durumun ise hizmet kalitesi açısından kentsel toplu taşımacılık hizmetlerine olumsuz yönde etkileri söz konusu olacaktır.

Bu cevaplar ışığında hizmet sunumuna dair politika önerilerinde bulunulabilir. Kent içi toplu taşımacılık hizmetlerinin sunumu ve uygulama aşamasında tıpkı Ankara ve İstanbul'da olduğu gibi ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olan EGO ve İETT aracılığıyla koordine edilen özel kentsel toplu taşıma araçları sisteminin Adana ili için de uygulanması, bu sayede kentsel ulaşım hizmetlerinin sunumunda küçük girişimcilik kesiminin kurulacak kamu tüzel kişiliği tarafından koordine edilmesi ile bir taraftan sektördeki operatörleri güvence altına alırken, bir taraftan da daha etkin, hızlı, aktif ve verimli bir kentsel ulaşım sağlayacaktır. Oluşturulacak bütünleşik kentsel ulaşım işletme biçimi, belediyeye ait otobüsler ile özel halk otobüsü ve minibüslerin öncelikli, rakip ve birbirini zayıflatan değil, aksine kentteki ulaşım hizmetlerinin sunumunda açıkları kapayan, birbirini tamamlayan bir anlayışı ortaya koyacaktır. Diğer taraftan İstanbul Büyükşehir Belediye (İBB) Meclisi'nde, oy birliğiyle alınan karar doğrultusunda, kentteki tüm toplu taşıma otobüslerinin İETT'ye bağlandığı sistem Adana ili özelinde de uygulanarak ulaşım hizmetleri düzenlenebilir.

Kısacası, karar alma sürecinde merkezi yönetim temsilcilerinin niceliksel üstünlüğü, planlama ve koordinasyon sürecinde belediyenin etkin rolü ve hizmetin sunumu

sürecinde sayısal olarak daha fazla otobüse sahip özel sektör girişimcilerinin etkinliği Adana kentsel ulaşım hizmetlerinin incelenmesinde öne çıkan unsurlardır. Adana kentsel ulaşım hizmetlerinin karar alma, koordinasyon ve hizmet sunumu bağlamında çok katmanlı bir yapıya sahip olması, kent içi toplu taşımacılık hizmetlerinde çok ölçekli karar süreçlerinin, çok aktörlü katılım mekanizmalarının ve çeşitli hizmet sunum şekillerinin oluşmasına neden olmaktadır. Bir yandan kent yöneticileri, merkezi yönetim kurum temsilcileri ve sivil toplum kuruluşlarının yanı sıra özel sektör girişimcilerinin yer aldığı karar süreçleri, bir yandan büyükşehir belediyesinin bünyesinde yer alan daire başkanlıkları seviyesinde koordine edilen kentsel ulaşım mekanizması, bir yandan ise kamu sektörü ve özel sektör aracılığıyla sunulan ulaşım hizmeti süreçte birbirinden farklı, çok katmanlı mekanizmalar ve bu mekanizmalara dâhil olan farklı aktörlerin yer almasına neden olmuştur.

KAYNAKLAR

- 1163 Sayılı Kooperatifler Kanunu. (1969).
- 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun. (1984).
- 5072 Sayılı Dernek ve Vakıfların Kamu Kurum ve Kuruluşları ile İlişkilerine Dair Kanun. (2004).
- 5174 Sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ve Odalar ve Borsalar Kanunu . (2004).
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu. (2004).
- 5362 Sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu. (2005).
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu. (2005).
- 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun . (2008).
- 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. (2012).
- 7145 Sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun . (2018).
- Abbasgil, E. (1994). *İstanbul'daki Toplu Taşımacılık Kapsamında Raylı Sistemlerin Değerlendirilmesi: Esenler-Aksaray Hızlı Tramvay Örneği*. Yayınlanmış yüksek lisans tezi. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. İstanbul.
- Adana Büyükşehir Belediyesi 2020-2024 Stratejik Planı. (adana.bel.tr).
- Adana Büyükşehir Belediyesi. (adana.bel.tr).
- Adana Büyükşehir Belediyesi Akıllı Kent Uygulaması. (adana.bel.tr).
- Adana Büyükşehir Belediyesi Ulaşım Koordinasyon Merkezi Kararları. (1998-2020).
- Adana Esnaf ve Sanatkârlar Odalar Birliği. (adanaesob.org.tr).
- Adıgüzel, F. (2014). *Kentsel Gelişme İle Ulaşım Etkileşimi: Adana Örneği*. Yayınlanmış yüksek lisans tezi. Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kahramanmaraş.
- Aktepe, E. (2019). *Small Entrepreneurs İn Urban Bus Public Transportation İn Ankara: Government Failure Or Market Failure? Doctorate thesis*. METU Institute of Social Sciences, Ankara.

- Aktepe, E. (2020a). Kamu Yetersiz Kalınca: Kentsel Ulaşım Hizmetlerinin Sunumunda Küçük Girişimcilik Kesiminin Meşrulaştırılması. *İdealkent*, 11(29), 432-453, DOI: 10.31198/idealkent.684276.
- Aktepe, E. (2020b). *Small Entrepreneurs in Urban Bus Public Transportation in Ankara: Government Failure or Market Failure?* Ankara: Gazi Kitabevi.
- AVS. (1319). *Salname-i Vilayet-i Adana*. Adana: Vilayet Matbaası.
- Bayındırlık ve İskan Bakanlığı. (2009). *Kentsel Teknik Alt Yapı ve Ulaşım Komisyonu Raporu*. Ankara: Kenteşme Şurası.
- Berkün, S. (2017). Kamu Açısından Yönetim. *Hak İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, 6 (16), 638-664.
- Bilgici, Ö. (2010). *Baskı Gruplarının Siyasi Karar Alma Organları Üzerindeki Etkisi: Türkiye Barolar Birliği Örneği*. Yayınlanmış yüksek lisans tezi. Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- Bulut, Y., & Kurt, Z. (2016). Hatay Büyükşehir Yönetiminde Karar Verme Sürecine Belediye Bürokrasisinin Katılımı. *Balkan Sosyal Bilimler Dergisi*, 850-859.
- Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği. (2006).
- Çaha, Ö. (2011). Türkiye’de Meslek Odaları: Oligarşinin Merkez Üsleri. *Liberal Düşünce Dergisi*.
- Çiçek, H., & Çavuşoğlu, A. (2016). Türkiye’de Ulaştırma Sektöründe Kamu-Özel Sektör İş Birlikleri: Tokat İli Örneği. *Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 77-94.
- Çukurçayır, M. (2002). *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*. Konya: Çizgi Kitabevi.
- Deliorman, R., & Kandemir, A. (2009). *Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Kuruluşları ve Etik*.
- Demirelli, L. (2018). *Türkiye’de Kentsel Ulaşım Politikasındaki Değişimin Yapısalcı Analizi (1946-1980)*. Yayınlanmış doktora tezi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2001). *Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara.
- Erdoğan, O. (2019). Yerel Yönetimlerde Katılımcı Mekanizmalar ve Trabzon Büyükşehir Belediyesi Örneği. *Bitlis Eren Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Akademik İzdüşüm Dergisi*, 295-310.
- Eryılmaz, B. (2012). *Kamu Yönetimi Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar*. Kocaeli: Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş Baskı, Umuttepe Yayınları.
- Feibel, E. (1986). *Paratransit and Urban Public Transport Policy in Low and Medium-Income Countries: A Case Study of Istanbul Turkey*. North Carolina: University of North Carolina.

- Görmez, K. (1997). Yerel Demokrasi ve Türkiye. *Vadi Yayınları*, Ankara.
- Gözler, K. (2006). *İdare Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gözübüyük, Ş. &. (2001). *İdari Yargılama Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi
2.basım 1.cilt.
- Heinelt, H. (2010). *Modern Toplumlari Yönetmek: Katılımcı Yönetişime Doğru*. Cilt 13: Routledge.
- Hill, D. (1974). *Democratic Theory And Local Government*. Londra ve Newyork.
- Jessop, B., & Sum, N. (2000). An Entrepreneurial City İn Action: Hong Kong's Emerging Strategies İn And For (İnter) Urban Competition. *Urban Studies*, 37: 2287-2313.
- Keanae, J. (1993). *Sivil Toplum ve Devlet. Avrupa 'da Yeni Yaklaşımlar*. İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Keleş, R. (1995). Yerel Demokrasinin Neresindeyiz? *Yeni Türkiye Dergisi*.
- Kentleşme Şurası. (2009). *Kentsel Teknik Altyapı ve Ulaşım Komisyonu*.
- Koç, T. (2010). *Yönetişim Sarmalında Bir Kent: Adana Yerel Demokrasi ve Katılım Söylemiyle İktidarın Kullanımı*. Ankara: Yargı Yayınevi, 102.
- Memişoğlu, D. (2015). *Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Değişim ve Dönüşümü*. Antalya: Bekad Yayınları.
- Oktay, E., & Pekküçükşen, Ş. (2009). Yerel Yönetimlerin Demokratikleşmesinin Bir Aracı Olarak Sivil Toplum Kuruluşları Türkiye İçin Kısa Bir Değerlendirme. *Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 172-186.
- Öncü, A. (2017). 20. Yüzyılda Ankara'nın Kentsel Yapısı Ve Ulaşım Sistemindeki Gelişmeler.
- Özer, A. (1994). *Türkiye'de Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları: Anayasa Hukuku Açısından*. Ankara: Nuro Matbaacılık.
- Özyurt, S. (2009). Kentsel Gelişme Planlarının Doğal Yapı Üzerindeki Etkisinin Adana Kent İmar Planı Örneğinde İrdelenmesi. Adana: Çukurova Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi.
- Pierre, J. (1990). *Challenges to Local Government Relations*. Londra.
- Razin, E. (2000). The Impact Of Local Government Organization On Development And Disparities – A Comparative Perspective, Environment And Planning. *Government and Policy*, 17-31.
- Reel, N. (2006). *Adana Tepebağ Höyüğü ve Çevresinin Tarihsel Süreç İçindeki Gelişiminin İncelenmesi ve Bölgenin Günümüze Yeniden Kazandırılması*. Yayınlanmış yüksek lisans tezi. Yıldız Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.

- Sandal, M. T. (2011). Adana'da Ulaşım Problemlerinin Şehir Coğrafyası Açısından Değerlendirilmesi. *Doğu Coğrafya Dergisi*, 17(28):125-140.
- Shimazaki, M. R. (1995). Operational Characteristics of Paratransit in Developing Countries of Asia. . *Transportation Research Record*, 49–56.
- Sobacı, M. Z. (2007). Yönetişim Kavramı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği Üzerine Değerlendirmeler. *Yönetim Bilimleri Dergisi* , 219-235.
- Sönmez, M. (2011). Adana Şehrinin Alansal Gelişimi ve Yakın Çevresinin Arazi Kullanımında Meydana Gelen Değişimler. *Türk Coğrafya Dergisi*, (57), 55-69.
- Strauss, A., & Corbin, J. (1998). *Basics Of Qualitative Research: Techniques And Procedures For Developing Grounded Theory*. London: Sage.
- Susilo, Y. (2010). Paratransit. A Dictionary of Transport Analysis (Ed. K. Button H. Vega, & P. Nijkamp):. *London: Edward Elgar Publishing Limited.*, 294–296.
- Tanrıöver, A. (2011). *Adana Kentsel Gelişiminin Uzaktan Algılama ve Coğrafi Bilgi Sistemleri Kullanılarak Modellenmesi*.Yayınlanmış doktora tezi. Çukurova Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Adana.
- Taştekin, A. (2020). Türkiye'de Sivil Toplum Örgütlerinin Yerel Karar Alma Sürecine Katılımı. *Dicle Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 195-211.
- Tekeli, İ. (1977). Dolmuşun Geri kalmış Ülke Kentlerinde Ortaya Çıkma Nedenleri. *Devrimci Belediyeler Dergisi*, (3): 11–16.
- Tekeli, İ. (2003). *Yönetim Kavramı Yanı Sıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine Türkiye'de Kamu Yönetimi*. Ankara: Yargı Yayınları.
- Tekeli, İ. (2009). *İstanbul ve Ankara İçin Kentiçi Ulaşım Tarihi Yazıları, İlhan Tekeli Toplu Eserler-9*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt.
- Tekeli, İ., & Okyay, T. (1981). *Dolmuşun Öyküsü*. Ankara: Çevre ve Mimarlık Bilimleri Derneği.
- Ticaret Bakanlığı. (ticaret.gov.tr).
- Tüm Özel Halk Otobüsleri Birliği. (tohob.org.tr).
- Türkiye Belediyeler Birliği Ulaşım Koordinasyon Merkezi Kılavuzu. (2014).
- Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu. (tesk.org.tr).
- Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği. (tobb.org.tr).
- Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonu. (tsof.org.tr).
- Wach, E. (2013). *Learning About Qualitative Document Analysis*.

Yıldız , M., & Sobacı, M. (2013). *Kamu Politikası-Kuram ve Uygulama*. Ankara: Adres Yayınları.

Zorlu, F., & Sögüt, İ. (2019). Türkiye’de 1980 Sonrası Dönemde Kentsel Planlama Pratiğinin Dönüşümü: Adana Örneği. *İdealkent*, 10(28), 1158-1183.

