

Ankara'da Yayalaştırma Sorunsalı: Yaya Alanlarının Yasal Çerçeve ve Yerel Yönetimlerin Rolü Kapsamında Değerlendirilmesi

Hülagü KAPLAN¹, Aysun ACUNER²

¹Doç. Dr.
Şehir Plancısı,
Gazi Üniversitesi,
hukaplan@gmail.com

²Şehir plancısı,
Yük. Lisans:
Trafik Planlaması ve
Uygulaması,
Çankaya Belediyesi,
aysunacuner@hotmail.com

Yaya yolculuklar ve dolaşım yaya kavramının hareket ve erişebilirlikle ilgili bir boyutunu oluşturmakta, kentsel mekânın kullanımı, barındırdığı işlev ve aktiviteler, kalitesi ve yaşanabilirliği de bir diğer boyutunu oluşturmaktadır. Kentte mekânın kullanılmasında, farklı kapsam, ortam ve aktivite ögesi olarak yaya olgusu, mekansal boyutların tanınmasına yardımcıdır. Amaç, işlev, form, malzeme, yapım ve kullanım yönleri ile kentsel yolların yayaya ayrılan kesimleri, eşdüzey, alt ve üst yaya geçitleri, sokak mobilyaları, alışveriş ve çalışma işlevli kentsel mekânlarda yaya dolaşımını etkileyen ölü ve yarı-ölü mekân oluşumları, dolayısı ile aktivite-kullanım dengesi bu boyutların farklı öğelerini içermektedir.

Ülkemiz kentlerinde yaya alanlarının, projelendirilme amaçlarına göre istenilen başarıya ve yeterliliğe ulaşip-ulaşmadığı gereği ile tartışmaya açılmamış bir konudur. Ancak çeşitli kentlerimiz yaya alanları ile ilgili, yukarıda belirlenen yayalık boyutlarına bakarak yapılan basit bir inceleme başarıdan çok başarısızlığın söz konusu olduğunu ortaya koyabilmektedir. Ortaya çıkan bu başarısızlığın temel nedenlerinden birisi yürürlükteki ilgili yasal ve yönetsel mevzuatın bu konudaki yetersizliğidir. Burada söylenmek istenen, yasal mevzuatın yeterliliği ile yaya alanlarının niteliksel ve niceliksel yeterliliği arasında korelasyonel bir ilişkinin olduğudur.

Yürürlükteki yasal mevzuatın eksikliklerinin yanı sıra, yerel yönetimlerin yaya ilişkin plan, proje ve uygulamalarında karar hakkını doğru biçimde

kullanmada yaşadığı başarısızlık, beraberinde yaya alanlarının fiziki yapısındaki görsel ve estetik bozuklukları ve bütünlüğün ve kimliğin kayboluşu gibi sosyo-mekansal sorunları ortaya çıkarmıştır. Bu durum aynı zamanda günümüzde kent merkezlerimizin de önemli bir sorunsalını oluşturmaktadır.

Ankara'da yayalaştırmanın yerleşim ve tarihsel süreci metropoliten yerleşmelerimizdeki yayalaştırma süreçlerinin incelenmesi için iyi bir örneklem alanı ve örnek olay oluşturmaktadır. Ülkemizde, yayalaştırmayı oluşturan her bileşenin sistemin bütüncül yapısından ayrı, kendi başına bağımsız olarak ele alınması, bu yolda harcanan çabaların bir çoğunun da boş gitmesine sebep olmakta ve sorun çözümsüzlüğe doğru götürülerek bir kısır döngü içine hapsedilmektedir. Herhangi bir kentsel mekânda yayalaştırmanın başarı/başarısızlığı incelemeleri bugüne kadar genellikle fiziksel çevredeki başarı/başarısızlığın incelenmesi ile yetinmiştir. Bu sonuç 'ürün'ün incelenmesi çabaları yayalaştırma ilişkin 'süreç' irdelenmesine bağlanmadığı sürece 'anlık' veya kesitte incelemenin ötesine geçememekte, dolayısı ile başarı/başarısızlık nitelemesi için gerekli neden-sonuç ilişkisi sağlıklı bir biçimde kurulamamaktadır.

Ankara'da yayalaştırmanın sorunsalının irdelenmesinde sürecin incelenmesi yöntemini benimseyen bu çalışmamızda bugüne kadar sorunsalın özellikle göz ardı edilen veya ikincil biçimde ele alınan, yayalaştırmada yasal ve yönetsel boyut üzerinde ağırlıklı olarak durulmaktadır. Bu da,

PLANLAMA
2005/4

yasal çerçeve içinde tanınan yetki ve sorumlulukların ilgili yerel yönetimlerce nasıl ve hangi etkinlik derecesinde kullanıldığına daha açık olarak anlaşılabilmesine olanak tanımaktadır. Herhangi bir yaya alanının belirlenen bir zaman kesitindeki 'anlık' durumunun incelenmesi ancak böyle bir süreç incelemesine bağlandığı zaman sorunsal daha iyi anlaşılabilir ve çözüm önerileri daha sağlıklı olarak geliştirilebilecektir.

Bu yazıda amaçlanan merkezi yönetimin öngördüğü yasal ve yönetsel mevzuat, bu mevzuatın yerel yönetimlere tanıdığı yetki ve sorumluluklar çerçevesinde Ankara'da yayalaştırma süreç ve düzenlemelerinin kentsel mekana getirdiği olumluluk ve olumsuzluklarının irdelenmesidir.

Yukarıda belirlenen amaç çerçevesinde, Ankara'da yaya alanı düzenlemesi ilişkin sorun ve olanaklarının belirlenmesi, sorunların giderilmesi ve olanaklardan yararlanılabilmesi için belli öneriler geliştirilmektedir.

Anahtar kavramlar: Ankara yaya bölgesi, Ankara Belediyesi Yaya Bölgesi Yönetmeliği, Ankara Büyükşehir Belediyesi Yaya Bölgeleri Yönetmeliği, yaya, yayalaştırma, yaya trafiği, yaya alanı, çeper:alan-çeper, ilişkisi, etkileme geçiş alanı, engelsiz mekan tasarımı.

Yaya ve Yayalaştırmaya İlişkin Tanımlar

- Yaya: Kentsel mekandaki dolaşımında yürüyerek veya tekerlekli sandalye bağımlı engelli birey olması durumunda, tekerlekli sandalyesi ile hareket eden/dolaşım da bulunan kişidir.
- Yayalaştırma: Varolan bir yolun veya birden fazla yolu içeren bir kentsel alanın belli zamanlardaki servis trafiği dışında motorlu taşıt trafiği egemen kullanımdan yaya trafiği kullanımına dönüştürülmesidir.
- Yaya Alanı: Varolan-yapılaşmış-kentsel alanda veya planla öngörülen bir kentsel gelişme alanında bir veya birden fazla yolu içeren, yaya alanı düzenleme ilkelerine göre izin verilenler dışında taşıt trafiğine kapalı, yayaların buradaki çeşitli kentsel konum, işlev ve aktivitelere rahatça erişmesi ve dolaşımda bulunmalarını sağlamak amacı ile düzenlenen kent mekanlarıdır. Bu tanımımızı böyle bir alanın kullanımının zaman ve mekan boyut-

larına göre değerlendirdiğimizde, aşağıdaki yaya alanı temel sınıflandırması elde edilir:

- i. Tam yaya alanı: Taşıt trafiğine tüm zaman ve mekanda kapalı alan.
- ii. Toplutaşım aklı yaya alanı: Yayıllığı desteklemek ve yaya-toplu taşıma ilişkisini etkin kurmak amacı ile, toplu taşıma şeridi ve donatısının yaya alanı ile birlikte düzenlendiği alan.



Resim 1. Bayındır Sokak'tan görünüş
"U" tipi profil ve mantar babaların engel olarak konumlarının olumsuzluğu; mekanın yarı-ölü mekan oluşturur biçimde işgali görülmekte.



Resim 2. Selanik Caddesi'nden görünüş
Saat sabah 10.00 dolayında çekilen fotoğraftan görüldüğü gibi servis saatlerinin 8.00 veya öncesine çekilmesi gerekmekte, satış kulübelerinin mekana olan oranı, yerleşim ve dizge oluşumu bir kentsel tasarım konusu olarak ele alınmalıdır.

iii. Zaman uyarlı yaya alanı: Taşıt trafiğinin belli bir zaman diliminde genellikle servis amaçlı olarak izine bağlandığı alan.

iv. Mekik hizmetli yaya alanı: Yayalığı desteklemek amacı ile, sadece Parket-devamet(Park-and-ride) mekik hizmet taşıtının parket-devamet park yeri yerleri- yaya alanı ilişkisini kurmak amacı ile, güzergah ilkelelerine göre girebildiği alan.

• Trafik Güvenliği: Trafiğin, dolayısıyla yaya ve taşıtla yolculukların hareket ortamında yer alan birey ve çevresi için güvenli yapılmıştır. Ayrıca, yaya alanlarının yaşanabilirlik bağlamında yaya erişebilirliği ve trafik güvenliğini artırmak; yaya alanı çevresinde bu güvenliğin sürdürülmesini ve yaya dolaşımında mekansal süreklilikle ilgili olarak, geçirgenliği sağlamak üzere bu yazıda aşağıdaki iki kavram kullanılmakta ve yaya alanı düzenlemeleri için önerilmektedir:

• Etkileme Geçiş Alanı: Yayalaştırılmış alanın son bulduğu yer ile kentin geri kalan kesimi arasındaki geçiş alanıdır. Yaya alanı çevresinde böyle bir alan belirlenerek, bu alanda trafik durultma tasarımı gibi mekansal düzenleme önlemleri ile yaya erişebilirliğinin dolaşım amaçlarına en uygun düzeyde sağlanabilmesi, yayanın mekansal etkinliğinin ve taşıt'a göre önceliğinin sürdürülmesi için önlemler alınarak, taşıt trafiğinin bu alandaki konumu denetlenebilir.

• Çeper; Alan-Çeper İlişkisi: Etkileme geçiş alanının yayalaştırılmış olan kentsel alanın hemen bitişiğindeki kesimi yaya alanı çeperi olarak nitelendirilebilir. Yayalaştırılmamış alan olan çeper ulaşım yönünden özellikle, yaya-toplu taşıma ilişkisinin kurulmasına yönelik donatıları, yaya alanına yönelik servis trafiği için servis amaçlı güzergah ve servis ceplerini içerebilir. Kentsel mekan kullanımı ve kalitesi yönünden ise, yaya geçirgenliğini, yaya alanı girişlerini, yaya alanı duyum zenginliğini sürdüren işlev ve aktiviteleri barındıran, çeşitli işlev ve amaçlı kentsel parkları da birbirine bağlayan kentsel yaya/bisiklet akslarının: "yeşil yol"ların başlangıç noktalarını oluşturabilir.

Ulusal Yasal Mevzuata Göre Yaya, Yaya Alanı ve Yayalaştırma'nın İrdelenmesi

Cumhuriyet'in kurulması ile birlikte, bir çok alanda olduğu gibi imar alanında da yeni yaklaşımlar benimsenerek bu yaklaşımların öngördüğü değişim ve oluşumları yönlendirecek hızlı bir yasalama sürecine girilmiştir. Bu dönem ile birlikte başlayan süreçte yayaları doğrudan ya da dolaylı olarak ilgilendiren pek çok yasa ve yönetmelik çıkarılmıştır. Bunlara kısaca değinmekte yarar görmekteyiz.

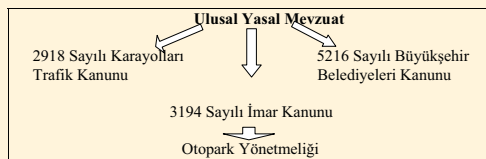
Cumhuriyet döneminin belediyeçilik anlamında ilk örgütlenmesi, 1924 yılında Ankara Şehremaneti'nin kurulması yönünde olmuştur. 1925'te 583 sayılı kamulaştırma yasının yürürlüğe konulması ise imar hukuku açısından bir diğer önemli gelişme sayılmaktadır. Bunu takiben 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediyeler Kanunu imar mevzuatının kurumsal yapılanmasında bir dönüm noktası oluşturmuş, bu düzenlemeyi ise, 1933 tarihli, 2290 sayılı Yapı Ve Yollar Kanunu izlemiştir. Belediyelerin yapısı, görevleri ve karar organlarına ilişkin ilke ve esasları tanımlayan 1580 sayılı Belediyeler Kanunu, belediyeleri merkezi yönetimin uzantısı olarak gören bir anlayış çerçevesinde oluşturulmuş, bu yasa ile belediyelerin diğer bir çok hizmette olduğu gibi yaya ilişkin hizmetlerde de aktif rol almalarına olanak sağlayacak bir yapılanma ve kurumsal işleyiş öngörülmemiştir. Yayalaştırmanın fiziki gelişmesini biçimlendiren imar planlarının hazırlanması, onaylanması ve uygulamaya geçirilmesi koşullarını belirleyen yasal ve yönetsel mevzuatta yaşanan bu aksaklıklar 2290 sayılı Yapı Ve Yollar Kanunu ile de sürmüş, bu yasanın yolları genişliklerine ve arazi kullanış oranlarına kadar belirlemesi ile yönetmelik düzeyinde izlediği tutum, yaya mekanlarında da kendini göstermiştir. Kanun yaya yollarına taşıt platformunun kaldırım boyutu olmasının dışında herhangi bir işlev yüklememiştir.

2290 sayılı yasanın günün gereksinimleri karşısında yetersiz kalması nedeniyle 1956'da yürürlüğe konulan 6785 sayılı İmar Kanunu ile ise giderek artan kentleşme hızı yakalanamazken, bu kanunu önemli ölçüde değiştiren 1605 sayılı yasa ile belediyelerin imar konusundaki yetkileri sınırlandırılarak merkezi yönetimin imar planı yapma, onaylama ve denetim yetkileri güçlendi-

rilmiştir. Söz konusu imar yasası ilk çıktığı hali ile yaya ve yaya mekanlarına ilişkin hiçbir hüküm bulundurmazken, 1972 yılında 1605 sayılı yasa ile getirilen ek maddelerde yaya yollarının (yaya kaldırımlarının) yapım masraflarında halkın katılımı ilkesinin benimsenmesi gibi kısıtlı çerçevede bir takım düzenlemeler öngörülmüştür.

1960 sonrasında, sosyal ve teknik altyapı yetersizliklerinin özellikle metropoliten alanlara dönüşen kentlerimizde belirginleşmesi, kent yönetiminde yeni yapılanmalara gidilmesi gerektiğini ortaya koymuş, bu durum farklı modellerin tartışılmasına da yol açmıştır. 1980 sonrası metropoliten kentlerde oluşturulan iki kademeli belediyeler yapısı ise, sunduğu olanak/olanaksızlı ile yerel kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde yerel yönetimleri güçlendirirken, kimi sıkıntıları da doğurmuştur. Büyükşehir belediyeleri yönetim modelinin öngördüğü bu yetki dağılımı ile ilçe belediyeleri kendi idari sınırları içerisinde diğer bir çok hizmeti olduğu gibi yayalaştırma, yaya mekanları düzenlemesi gibi hizmetlerini de yerine getiremeyecek kadar etkisizleştirilmiştir. Yine bu dönemde sanayileşme ve kentleşmeye bağlı olarak kentlerin boyutlarında ve işlevlerinde yaşanan değişimin sonucu, kentsel ulaşım ve erişebilirliğe olan istem artmıştır. Bu ise, toplulaşım'ın geliştirilmesinde ve yaya alanlarının düzenlenmesinde gecikme ve yetersizliklerden dolayı, araba sahipliğindeki artışın hızlanmasına neden olmuştur. Binek taşıtının kentiçi kullanımındaki artışı, özellikle tek merkezli kentlerimizde giderek artan trafik sıkışıklığına neden olmuş, bu da merkezlerin kalite ve canlılığını etkilemiştir. Kentlerimizin merkezlerinin canlılığının sürdürülebilmesi ve yaşam kalitesinin iyileştirilebilmesi için, yeni yaya alanlarına olan gereksinimin artmasına rağmen, bu dönemde oluşturulan 3194 sayılı İmar Kanunu'nda ve yönetmeliklerinde yaya alanı ve yayalaştırma bir 'imar' konusu olarak ele alınmamıştır.

Bu bölümde kapsanan yürürlükteki yasal mevzuat konuları aşağıda şema olarak verilmektedir:



2918 Sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nda yer alan tanımların irdelenmesi

13.10.1983 tarihinde kabul edilerek 18.10.1983 tarih ve 18195 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulan 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'na göre trafik, yaya yolu ve yaya geçidi tanımları aşağıdaki gibidir:

- Trafik: Yayaların, hayvanların ve araçların karayolu üzerindeki hal ve hareketleridir (Md.3).
- Yaya Yolu (Yaya Kaldırımı): Karayolunun taşıt yolu kenarı ile gerçek veya tüzel kişilere ait mülkler arasında kalan ve yalnız yayaların kullanımına ayrılmış olan kısmıdır (Md.3).
- Yaya Geçidi: Taşıt yolunda yayaların güvenli geçebilmelerini sağlamak üzere, trafik işaretleri ile belirlenmiş alandır (Md.3).

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nda ve ilgili yönetmeliğinde;

- Yayalık konusundaki tanımlamalar yaya, yaya kaldırımı ve yaya geçidi ile sınırlı kalmış, bu tanımlamaların dışında, yayalaştırma gibi yaya'ya ilişkin diğer temel tanımlamalara ve yayalaştırmayı teşvik edici ve yönlendirici hükümlere yer verilmemiştir.
- Yasada yukarıda belirtilen tanımların ise, belli tanımlama hataları barındırması yanında, günümüz koşullarında yetersiz kaldığı da ortadadır. Örneğin, söz konusu yasada trafiğin tanımı yaya'yı da içermesine rağmen, yasa taşıt trafiği konusuna yoğunlaşmakta, taşıt-karayolu ilişkisine odaklanmakta, dolayısıyla yaya konusu bu odak dışında ikincil, hatta edilgen bir konu olarak algılanmaktadır.
- Ulaşım tekniği ve planlaması anlamında yayalara ayrılan kentsel mekanlardan sadece birisini oluşturan yaya kaldırımı yasada "yaya yolu(yaya kaldırımı)" olarak tanımlanmış böylece hem bir tanımlama hatası yapılmış, hem de yaya'yı ikinci plana iten bir indirgemeci yaklaşım benimsenmiştir.
- Yaya geçidi sadece eşdüzey(hemzemin) geçit anlamında tanımlanmış, yaya alt ve üst geçitleri-farklı kotlarda yaya geçidi- tanımlanmamıştır. Dolayısı ile bu farklı kotlarda yaya geçitlerinin yer seçim, yapım ve yer-



Resim 3. Konur Sokak'tan görüntü
Taşıtların işgali, yaya üst geçitinin konumu, ile yaya alanına olumsuz etkisi görülmekte.



Resim 4. İzmir Caddesi'nin yayalaştırılmış kesiminden görüntü



Resim 5. İzmir Caddesi'nin taşıt trafiğine açık olan kesiminden görüntü İzmir Caddesi'nin tamamının yayalaştırılması gerekirken, bir kesimi yayalaştırıldığından diğer kesimi otopark olarak kullanılmaktadır. Bu yazıda önerilen "etkileme geçiş alanı" belirlenmiş olsa idi, bu tür otoparkların etkileme geçiş alanı koşullarına göre yer seçimi yapılarak, düzenlenmesi gerekirdi.

leştirmesi ile ilgili hükümlerin olmaması bu konuda boşluk oluşturmuş, yaya geçitlerinin nerede hangi koşullarda ve biçimde olacağını gösteren trafik araştırmasını öngöreceği hiçbir hükme değinilmemiştir. Kanaatimizce, bu da kentlerimizdeki hatalı yaya geçidi uygulamalarına yol açmıştır.

- Yasa, taşıt'ın tanımını yapmış ve buna ek olarak yirmi beş ayrı taşıtla ilgili terim tanımlamış, ancak yaya'nın tanımını yapmamıştır.
- Yaya yasal olarak tanımlanmadığı için tekerlekli sandalyeye bağımlı engelli gibi yayalar ve bunların mekansal dolaşımı ile ilgili yasal tanımlamalar eksik kalmıştır.
- Yasada cezalar ile ilgili önlemlere büyük önem verilmesine rağmen, kent içi ulaşım türel ayrımında önemli yer tutan yaya, yaya güvenliği ve yayalaştırma ile ilgili konulara gereken önem verilmemiştir.

Yakın zamanda trafik yasasının değişimi gündemde olup, T.B.M.M'de yasalaşmayı beklemektedir. Ancak söz konusu tasarının yukarıda belirtilen hata ve eksikliklere yeterince eğilmediğini söyleyebiliriz. Kısacası, bu tasarı da taşıt odaklı bir biçimde ele alınmış olup, yaya'ya bir trafik türü olarak yeterli önemi vermeyen bir içeriktedir.

3194 Sayılı İmar Kanunu

3 Mayıs 1985 tarihinde kabul edilerek 09.05.1985 tarih ve 18749 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren bu kanun üzerinde yapılan en son değişiklikle 17.10.2003 tarih ve 25319 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak bugünkü konumuna ulaşmıştır.

3194 sayılı İmar Kanunu ile merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki yetki dağılım dengesinin yerel yönetimler lehine değiştirilmesinde önemli bir adım atılmışken yasa yaya alanları ve yayalaştırma ilişkin; yerel yönetimlere tanıdığı imar planı onama yetkisi dışında başka bir hüküm getirmemiştir.

- Yasada yaya alanlarının düzenlenmesine ilişkin hiçbir hüküm bulunmamaktadır. Yayalaştırma tanımı yapılmadığı ve karar süreçleri belirlenmediği gibi kent merkezlerinde yayalaştırmayı destekleyen bir öz'den de yoksun bulunmaktadır.

• Sadece yönetmeliğin 22. maddesinde; “imar planlarındaki gelişme alanlarında (7.00) metreden dar yaya, (10.00) metreden dar trafik yolu açılmaz” hükmü yer almaktadır. Yasa trafik terimini de sadece taşıt trafiğini tanımlamakta kullanmakta, dolayısıyla yaya trafiğini bu anlamda kapsamamaktadır.

• İmar yasasında yol genişliği ile bina kat adeti eşleştirilmiştir. Yolun genişliği arttıkça katlarla birlikte taşıt ve yaya trafiğinin artacağına bilinmesine rağmen, imar planının kararı olarak belirlenen kaldırımlar hep aynı, birbirine eşit genişlikle verilmektedir.

• İmar yasası bir yapı ve parsel yasası olmanın ötesine geçememiştir. Bu da yasanın kentleşme, kentlileşme, kentsel yaşam alanları ve yaşanabilirlik gibi kentsellik içeriğinden yalıtılmış olduğunu göstermektedir.

Otopark Yönetmeliği

07.05.1976 tarih ve 15580 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe konulan ilk otopark yönetmeliğinin, yayımlandığından bugüne kadar üzerinde pek çok değişiklik yapılmıştır. Otopark yönetmeliği üzerinde yapılan en son değişikliklerle 02.09.1999 tarih ve 2384 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak bugünkü haline getirilmiştir.

Son yıllarda ülkemizde artan kentsel ulaşım sorunlarından biri olarak ortaya çıkan otopark sorunu, özellikle kent merkezlerinde yayaların kullanımına ayrılmış cadde ve sokaklarda yaya erişimini ve dolaşımını engelleyecek boyutta artan yol boyu otoparklar ve beraberinde getirdiği yaya-taşıtlar çatışmaları ile bu konudaki yasal mevzuatta yaşanan eksikliklerin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Otopark yönetmeliği bugünkü durumu ile ne parketme sorununa çözüm getirebilmekte ne de parketme sonrasında yer alan yaya ve yayalıkla ilgili ilişkileri kurabilmektedir.

• Otopark yönetmeliğinde bireysel, tek tek yapılarda otopark aranması ana görüşü ve uygulaması benimsenmiş, toplu park yerleri düzenlenmesine ise gidilmemiştir. Toplu park yerleri-yaya alanı ilişkisi kurgulanmamıştır.

• Yol kenarı ve kaldırım üzerine park etmeyi caydırıcı hükümler bu yönetmelikte bulunmamaktadır.

• Kent merkezinde otopark yapımını caydırıcı, merkez çeperinde otopark yapımını destekleyici hiçbir hüküm bulunmamaktadır.

Yukarıda, giriş bölümünde tanımlanan etkileme geçiş alanı kavramı kent merkezi çeperinde dolayısıyla yaya alanı uzağında yer alacak toplu otoparklardan yaya yolculuk ile yaya alanına erişimde başvurulabilecek bir yöntem olabilir. Toplu park yerleri kent merkezi saçağında; yaya alanındaki ticaret, büro ve diğer işlevler için servis cepleri de çeper’de, yaya dolaşımını engellemeyecek bir biçimde, belirlenmelidir. Yaya yolculuklarının daha trafik güvenli yapılabilmesi için yayalaştırılmamış ancak taşıtın özellikle hız etkisinin azaltıldığı geçiş alanlarına gereksinim bulunmaktadır. Bu da etkileme geçiş alanı gibi bir alanın özellikle yaya alanı’na ilişkin yönetmelikte belirlenmesinin uygunluğunu ortaya koymaktadır.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu

5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu 10.07.2004 tarihinde kabul edilerek 23.07.2004 günlü ve 25531 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe konulmuştur.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu’nun yaya ve yayalaştırmaya ilişkin en önemli hususu; 3194 sayılı imar kanunu ile imar planlarının onanmasında tek yetkinin yerel yönetimlerde olması hakkının 3030 sayılı yasa ile getirilen büyükşehir belediyesi yönetim biçimi ile büyükşehir belediyelerince kullanılıyor olmasının bu yasa ile devam ettiriliyor olmasıdır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu’na göre yayalaştırma, planlama dayanağını ilçe belediyelerine şans tanımayan yerel yönetsel yapı içerisinde büyükşehir belediyelerinden almaktadır. Şöyle ki;

Kanunun 7. Maddesinin;

• (g) bendinde; “büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve anayolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak, kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak”,

• (p) bendinde; “büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek

Kent merkezlerinde yayaların kullanımına ayrılmış cadde ve sokaklarda yaya erişimini ve dolaşımını engelleyecek boyutta artan yol boyu otoparklar ve beraberinde getirdiği yaya-taşıtlar çatışmaları yasal mevzuattaki eksiklikler sonucu ortaya çıkmıştır

veya işlettirmek” büyükşehir belediyesinin görevleri arasında tanımlanmıştır.

Yayalaştırmayı ve yaya alanlarını destekleyici bir biçimde yorumlanabilecek bu hükümler böyle bir yoruma gidilmediğinde, ulaşım düzenlemelerinin mevcut taşıt odaklı ulaşım anlayışı çerçevesinde yapılmasına yol açmaktadır. Bu da yine bu yazıda önerilen ve tanımı giriş bölümünde yapılan etkileme geçiş alanı ve yaya alanı çeperi gibi, sürdürülebilir kent merkezi anlayışına uygun yeni kavramların da bu düzenlemelerde düşünülmesi gerektiğini göstermektedir. Bu da toplu taşıma durak ve istasyon noktaları ile yaya alanına erişebilirliğin daha konforlu ve güvenli yapılabilmesi, servis taşıtlarının servisi belli ceplerden yapabilmesi için fiziksel çevrede belli düzenlemelere dolayısıyla yatırıma gereksinimi ortaya koymaktadır.

Kentsel ulaşım yatırımları ise, yaya alanı düzenlemelerinin yanında, kentiçi yolculuklarda önemli bir oran tutan yaya yolculuklarını, yaya erişebilirliğini de göz ardı eden bir anlayışla yapılmaktadır. Bir diğer deyişle, yayalık, kentlerimizin ulaşım yatırımları programlarında edilgen bir durumdadır.

Dolayısıyla ülkemiz yasalarında;

- Yayalaştırmayı teşvik edici açık hükümler bulunmamakta;
- Yaya alanları düzenlemesi ile ilgili kuralları içeren kentsel tasarım kılavuzları gibi alan-tasarım bütünselliğini sağlamakta yönlendirici döküman öngörülmemekte;
- Yayalık ilişkin tanımlar eksik ve karmaşık olarak yer almakta;
- Yayalaştırma yasal bir biçimde gerektiği önemde kapsanmamaktadır.

Yaya ve yayalaştırmayı özünde benimsemeyen bu yasal çerçevede yönlendirici ve yapıcı açık kurallar olmayınca ilk olarak akla, konu tümü ile belediyelerin kendi tercihlerine mi bırakılmaktadır? sorusu gelmektedir. Bunun yanıtı ‘evet’ ise, yayalık ve yaya mekanlarına gereksinimi değerlendirmek ve ilgili düzenlemeleri yapmak görev ve sorumluluğu belediyelere ait olmaktadır. Bu durumda, yürürlükteki mevzuatın yetersizliği ve bu kuralsızlığının yerel yönetimlere yaya mekanları konusunda tanıdığı

özgürlük ve karar hakkı, aynı zamanda yerel yönetimleri yaya ilişkin bugüne değin yapılan eksik ve yanlış uygulamalardan da sorumlu kılmaktadır. Bu konu aşağıda Ankara örneğinde incelenmektedir.

Ankara’da Yaya Trafığı Ve Yayalaştırma: Yasal Çerçeve Ve Sorunların İrdelenmesi

Ankara İmar Yönetmeliği

20.10.2003 tarihinde basın ilanı yoluyla yayımlanarak yürürlüğe giren Ankara İmar Yönetmeliği’ne göre;

- Belediyelerin sorumluluk ve tasarrufundaki kamu malı terkinli yerler üzerinde otobüs durağı, denetim noktaları gibi kamu hizmetlerinin görülebilmesi için gerekli geçici tesislerin; yaya ile taşıt trafiğini olumsuz yönde etkilemeyecek, yaya kullanım alanlarına taşınmayacak şekilde yapılabileceği (Md.11/1),
- Belediyelerin; yol, otopark, park, yaya bölgesi, kaldırım gibi yerler ile bunlar üzerindeki kamu hizmetlerinin yürütülmesi için gerekli tesislerin T.S.E standartlarına uymak koşulu ile yapacağı ve yaptıracağı (Md.11/2),
- (12.00) metre ve daha fazla genişlikteki yollarda yapılacaklara Büyükşehir Belediyesi Encümenince (Md.11/3),
- (12.00) metreden dar yollarda yapılacaklara ise İlçe Belediyesi Encümenince izin verilebileceği belirtilmektedir (Md.11/3).

Getirilen bu hükümlerle yönetmelikte yayalara ait bölgeler için net bir tasarım standartları oluşturulmamıştır. Yaya alt yapısı ile ilgili standartların Ankara için geliştirilerek ele alınması, yönetmelikte açık olarak ortaya konulması ve uygulanması gerekmektedir. Ayrıca yönetmelikte yer alan 12.00 metreden dar yollarda yapılacakların Büyükşehir Belediyesinin görüşü alınarak İlçe Belediyesince yapılabileceği hükmü, uygulama aşamasında sorunlara yol açmaktadır. Farklı siyasi ortamlardan gelen belediyeler arasında yaşanan eşgüdümsüzlük; yaya bölgelerinin bütüncül olarak planlanmasını engellemekte, parçacı, birbirinden bağımsız ve uyumsuz düzenlemeler ortaya çıkarmaktadır.

Ankara Büyükşehir Belediyesi Yaya Bölgeleri Yönetmeliği

Ankara'da yaya bölgesi kavramına ilişkin ilk yasal mevzuatı oluşturan "Yaya Bölgesi Yönetmeliği" ilk olarak Ankara Belediyesi döneminde 16.10.1981 tarihinde yayımlanmış, Ankara Büyükşehir Belediyesi döneminde ise "Yaya Bölgeleri Yönetmeliği" adı altında yeniden düzenlenmiştir. 1989 yönetmeliğinin, bir önceki 1981 yönetmeliğine göre daha gelişkin olduğu düşünülebilir. Yürürlükte olan "Yaya Bölgeleri Yönetmeliği"nden 1981 yönetmeliğine gönderme yapılarak, her iki yönetmelikte yayalaştırma temel kurallarını içeren maddeler aşağıdaki tabloda irdelenmiştir.

1989 yılından bugüne, yayalık ve yayalaştırma gereksinimleri ile merkez canlılığının sürdürülmesi konularını çağdaş uygulamalarla yanıtlaması beklenen yaya bölgeleri yönetmeliği yayalaştırma tanım ve ilkelerine yabancı kalmış, kent merkezinin sürdürülebilirlik ilkelerine göre düzenlenmesine yetersiz bir yönetmeliktir. Söz

konusu yönetmelikte yaya bölgesi tanımlanırken "yaya alt-üst geçitleri ve metro istasyonları" gibi zaten taşıt girmesi mümkün olmayan alanlar da bu kapsama alınmış, ayrıca buna ek olarak "ticaret yollarının kaldırımları" gibi ne ifade ettiği anlaşılmayan bir kavram geliştirilmiştir. Yaya bölgesi tanımına giren alanlarda, yönetmelik gereği uygulanacak "1/1000, 1/500 ve 1/200 ölçekli kentsel tasarım ve peyzaj projeleri"nin günümüzde hayata geçirilmediği ortadadır. "Eğitilmiş bir zabıta ekibinin sürekli görev yapması" durumu tartışmalıdır. Yayalaştırılmış alanda ilan ve reklam panolarının ilgili mevzuata uygunluğunun yanı sıra yönetmelikte sözü edilen "yaya bölgesi projesinde belirtilen esaslara" uygunluk denetiminin ne derece yapıldığı diğer bir tartışma konusudur. Uygulamada taşıt giriş-çıkış saatlerine uyulmamakta, yönetmelikte belirtilen ağır taşıtların girişlerini belirleyen "geçiş şeritlerine" ise rastlanmamaktadır. Seyyar satıcıların yaya bölgesine girişini katı bir tutumla yasaklayan her iki yönetmelikte de, bugün kent merkezinde yaya dolaşımını büyük ölçüde engelleyen büfe

Tablo 1: Ankara'da yaya bölgesi düzenlemesine ilişkin 1981 ve 1989 yönetmeliklerin karşılaştırılması.
+ : olumlu - : olumsuz ! : amacı ile uyumayan uygulama. . * : hafta içi / hafta sonu

Yönetmelik tarihi	Madde	Konu	Açıklama	Değerlendirme
1981	Md.2	Yaya bölgesi tanımı	"...ilan edilen yollar yaya bölgesidir".	+
1989	Md.3		"ilan edilen yollar.....ticaret yollarının kaldırımları yaya bölgesidir".	-
1981	Md.4	Yaya bölgesinin düzenlenmesi	1/200 vaziyet planı	-
1989	Md.4		1/1000, 1/500 ve 1/200 ölçekli kentsel tasarım ve projeleri	+
1981	Md.10	Araç giriş çıkışı	10.00-20.00/10.00-19.00 *	-
1989	Md.8		09.00-21.00/10.00-20.00 *	+
1981	Md.9/b	İnşaat işgal izni	İnşaat taban alanından 2.5 m.	-
1989	Md.21/b		İnşaat cephe hattından 2.5 m.	-
1981	-	Ağır taşıtların yaya bölgesini kullanımı	-	
1989	Md.13		"...yaya bölgesi projesi üzerinde gösterilen geçiş şeritleri üzerinden..."	!
1981	Md.18	İlan ve reklam panoları	belediyenin ilgili biriminin öngördüğü şekilde	-
1989	Md.16		"...yaya bölgesi projesinde belirtilen esaslara göre..."	+
1981	Md.27	Yaya bölgesinin korunması ve düzeninin sağlanması	"...sürekli bir zabıta ekibi..."	-
1989	Md.22		"...eğitilmiş bir zabıta ekibi..."	+
1981	Md.16	İşgaliye kışat ve ruhsatı	"kullanım amacı"na göre	!
1989	Md.23		"kullanım amaçları göz önüne alınarak"	!

Ankara kent merkezinde yayalaştırılmış alanlar bugünkü Ankara'ya göre çok eskimiş ve yetersiz durumdadır

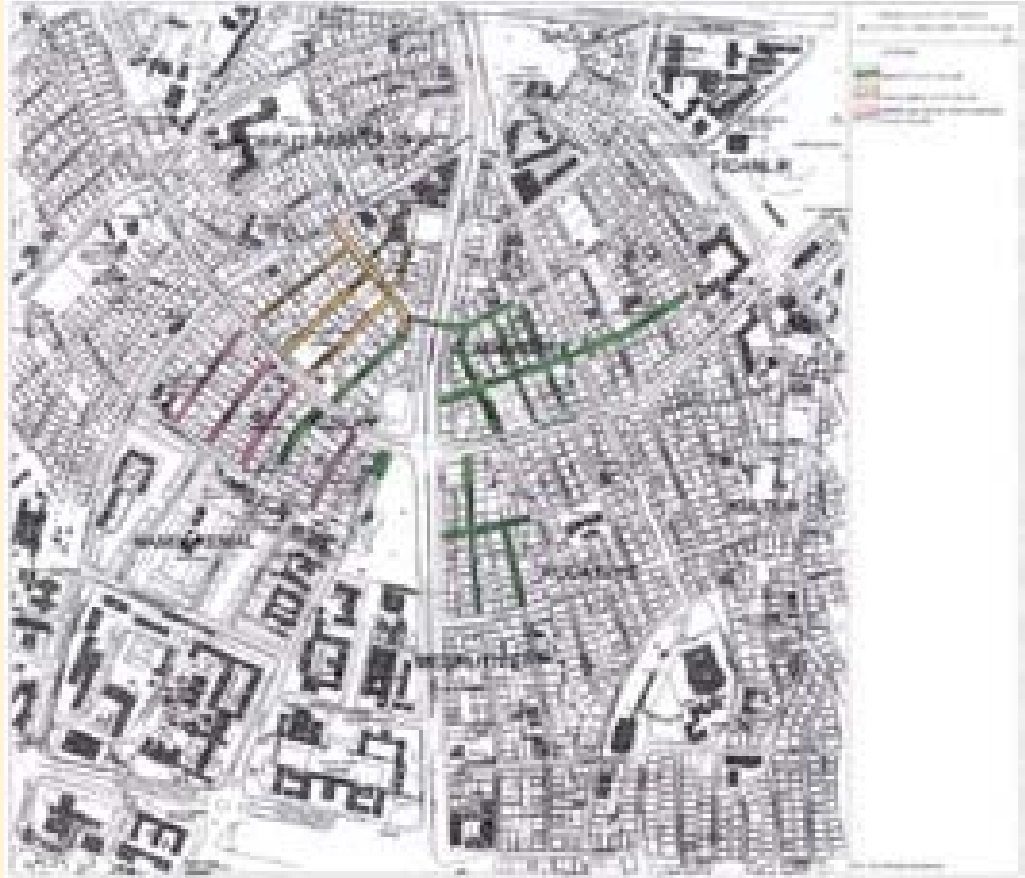
vb. işgallerin yaya dolaşımı ilişkin yarattığı sorunları çözümlenmeye yönelik bir hüküm getirilmediği gibi uygulayıcı belediyelerin bu konudaki denetim eksikliği de göz önüne alındığında, yaya mekanlarının giderek erozyona uğradığını söylemek mümkündür.

Dolayısıyla, yürürlükteki Ankara Büyükşehir Belediyesi Yaya Bölgeleri Yönetmeliği'nde;

- Yayalara ait bölgeler için mekansal düzenleme ilişkin standartlara ve kentsel tasarım ilişkin ilkelere yer verilmemiş,
- Yayalaştırılmış alanlarda servis taşıtlarına ilişkin zaman düzenlemesi herhangi bir yapıtıma bağlanmamış,
- Yaya-toplu taşıma ve yaya-otopark ilişkilerinden söz edilmemiş,
- Yayalaştırılmamış alanlarda hangi tür ticaret ve diğer işlevlerin yer alacağı belirtilmemiştir.

Bu yönetmelik çerçevesinde, günümüzden neredeyse yirmi beş yıl önce, 1982 yılında EGO Genel Müdürlüğüne yapılan bir araştırmaya dayalı olarak çoğu Atatürk Bulvarı'nın doğusunda olmak üzere yeni yaya yolları önerilmiş, ancak bunların sadece bir bölümü hayata geçirilebilmiştir. Bir kısmı döneminin İl Trafik Komisyonu'ndan onaylı olan bu yaya yolları çeyrek yüzyıllık sürede, uygulamaya geçirilememiştir. Aksine, mevcut yaya alanlarında da, artan yaya yoğunluğuna karşın o günden bugüne kadar hiçbir esaslı düzenleme yapılmamıştır. Şekil 1'de Ankara Kızılay kent merkezindeki mevcut-onaylanmış-öneri yaya alanları gösterilmektedir

Ankara kent merkezinde yayalaştırılmış alanlar 1980'lerdeki başlangıç girişimine göre yeterli olarak görülebilmelerine karşın, bugünkü Ankara'ya göre çok eskimiş ve yetersiz durumdadır. Ankara kent merkezi, merkezi kullanan nüfus yoğunluğu, bina yoğunluğu ve merkezde yer alan kullanımların yoğunluğu dolayısıyla daha



Şekil 1. Ankara Kızılay kent merkezi mevcut-onaylanmış-öneri yaya alanları

yoğun -sıkışık- bir merkez durumuna gelmiş, ancak tüm bu yoğunlukları destekleyecek yaya alanlarının boyutu aynı kalmış, buna ek olarak, ayrıca yaya alanlarının erişebilirlik, okunaklılık, duyum zenginliği, sosyo-kültürel ortam oluşturabilme ilişkin kalitesinde yıpranma ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla Ankara'da öncelikle mevcut yaya alanlarının gözden geçirilerek, bu sayılan kentsel mekan kalitelerini öncelikle gözetecek biçimde, yenilenmesi, alınarak, erişebilirliği kısıtlayan eklentilerinden arındırılması, yaşanabilirlik ve yaşam kalitesine uygun olarak yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Burada eklentiler deyiminden amaç gelişigüzel yerleştirilerek hem mekanda duyum zenginliğini azaltan hem de dolaşım için gereken canlı (net) mekanı kısıtlayan büfeler, diğer satış kulübelere eklentiler, ticari işletmelere eklentiler, teknik altyapı üst donatı eklentileri vb. eklentilerdir.

Etkileme geçiş alanı olarak belirlenecek, yayalaştırılmış alanı çevreleyen bir geçiş alanının, yaya alanlarının epey uzağında, Küçük Esat, Sıhhiye,

Kolej kesimlerinde yer almakta olan toplu eşdüze ve katlı otoparklardan yaya alanlarına, yaya trafiğinin güvenliğini sağlayacak biçimde yayaların yayalaştırılmamış alan ile ilişkisini kurabilecek, ayrıca yayalaştırılmış alanlardan taşıt baskın alanlara bugünkü ani geçişi kademeli bir biçimde yapmak için, yaya etkisinin hissedildiği etkileme geçiş alanlarının trafik durultma tasarımı gibi tasarım yöntemleri ile düzenlenmesi zorunlu gözükmektedir. Etkileme geçiş alanının mekansal kavramlaştırmasına yardımcı olabilecek kavram şeması Şekil 2.'de verilmektedir. Yine Şekil 2. üzerinden yayalaştırılmış alan-çeper ilişkisinin çözümüne yardımcı olabilecek belli öneriler geliştirilmektedir.

Ankara kent merkezinde yayalaştırmanın yeniden ele alınması ve Ankara kenti ile ilgili plan bütünlüğü içinde yaya alanlarının geliştirilmesi, bu çerçevede bu yazıda önerilen etkileme geçiş alanı ve çeper ilişkilerinin incelenerek, Ankara yerel yönetim gündemine getirilmesi düşünülmelidir.



Şekil 2. Ankara Kızılay kent merkezi yaya alanı ve olası yaya alanı çeperi + etkileme geçiş alanı

Sonuç ve Öneriler

Ülkemizde yasalar;

- Yayalaştırma tanımını yapmalı, yayalaştırma ve yaya alanı ilgili karar süreçlerini tanımlamalıdır.
 - Yaya alanlarına ilişkin teknik araştırma gerekliliğini vurgulamalıdır.
 - Yaya alanları projeleri ve uygulaması esnasında halkın katılımının süreçte yer almasını öngörmeli, buna ilişkin çerçeve düzenlemesi yapmalıdır.
 - Kent merkezinde otopark yapımını caydırıcı, buna karşılık merkez saçağında uygun yerlerde ve bu alanların dışında kalan kentsel yayılma alanında otopark-toplu taşıma ilişkisini ve/veya park et-devam et mekik hizmet ilişkisini kurmaya yönelik çerçeve hükümleri içermelidir.
- Yapılacak yayalaştırma proje uygulamalarında toplu taşıma desteğinin aranması gerekliliğini vurgulamalı, bunun proje kapsamında araştırılmasını öngörmelidir.
- Yayalaştırılmış alanlarda servis taşıtlarının dolaşımının zaman ve mekandaki düzenlenmesine ilişkin ilkesel hükümleri içermeli, bunun proje kapsamında araştırılmasını öngörmelidir.
 - Yayalaştırılmış alan çeperinde etkileme geçiş belirlemesini ve bu alanlarda trafik durultma tasarımlarının ve taşıt-yaya yoğunluğu ve hacim araştırmasının yapılmasını öngörmelidir.
 - Yaya alanlarına ilişkin temel tasarım standartları geliştirilmesini öngörmeli ve bunu, ilgili yerel yönetimlerce hazırlanacak bir "kentsel tasarım kılavuzunun" istenmesine bağlamalıdır. Bir diğer deyişle, bu kılavuzların hazırlanmasına ilişkin nitelikleri ve uygulayıcılarını tanımlamalı, yaptırım gücünü ortaya koymalıdır.
 - Engellilerin kent mekanlarındaki erişebilirlik sorunlarını tüm kentlilerin erişebilirlik sorunları ile birlikte çözümleyici engelsiz mekan tasarımı (barrier-free design) ile ilgili yasal düzenlemeler öngörülmelidir.

Ankara kent merkezi için, Ankara Büyükşehir Belediyesi, ilçe belediyelerinin de görüşlerini

olarak, daha uygunu ilgili ilçe belediyelerinin katılımını sağlayarak;

- Yaya Bölgeleri Yönetmeliğini yaya alanlarına ilişkin çağdaş standartları ve kentsel tasarım dahil, planlama yöntem ve tekniklerini içerecek şekilde yeniden ele almalıdır.
- Onaylanmış, nerede ise bir çeyrek yüzyıldır hayata geçirilmeyi bekleyen yaya alanları bir an önce hayata geçirilmeli, buna ek olarak, Ankara kent merkezinin hem Kızılay çekirdeğinde, hem de Ulus çekirdeğinde özellikle merkez canlılığını yeniden merkeze iade etmek üzere, yeni yayalaştırılmış alanlar oluşturulmalıdır.
- Yaya alanları eklenti ve işgallerden (büfeler, taksi durakları, mekanına ve dolaşıma uyumsuz diğerleri) bir an önce arındırılmalı, uygulayıcı belediye bu konudaki yaptırımını ortaya koymalıdır.
- Yaya alanı çeperinde, öncelikle yaya güvenliğini ve yaya rahat dolaşımını sağlayacak yapısal ve mekansal önlemler alınmalıdır. Yaya alanı ile çeperinin kentmekansal süreklilik, erişebilirlik ve ulaşım eşgüdümünün sağlanması bağlamında, Atatürk Bulvarı, Meşrutiyet, Mithatpaşa, Necatibey Caddelerindeki otobüs durakları yer seçim ve yerleşimlerinin gözden geçirilmesi, Güvenparktaki otobüs ve minibüs terminalinin parka bütünlüğünü yeniden kazandırmak üzere yakın bir alana taşınması, Sıhhiye, Esat ve Maltepe katlı otoparklarının yaya alanı ile yaya erişebilirliği ilişkisinin kurulması için mekansal önlemler alınmalıdır. Meşrutiyet Caddesinin bugün yayalar tarafından çok yoğun olarak kullanımı ile çelişen mevcuttaki tüm yaya üst geçitlerinin bu bağlamda nitelik ve nicelik olarak işlev, konum ve etkinliklerinin yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir. Etkileme geçiş alanında trafik durultma tasarımı ile düzenlemelerin yapılabirliğini belirleme yönünde araştırma çalışması başlatılmalıdır. Engelsiz mekan tasarımı yaya alanlarının bir bileşeni olarak benimsenmelidir.

Ankara'da yayalaştırma bugünkü durumu ile Büyükşehir Belediyesinin öncelikle ilgilenmesi gerektiği önemli bir sorunsal durumuna gelmiştir. Ankara kent merkezi yayalaştırma planlama

süreci daha fazla zaman ve mekan yitirilmeksizin, başlatılmalıdır. Böyle bir planlama süreci, Ankara kenti plan bütünlüğü içinde planlama araştırmaları ile başlatılmalı, işyeri sahiplerinden-mekân farklı amaçlarla kullananlara, kentlinin katılımı sağlanmalı, kentsel tasarım ilkeleri belirlenerek, kentsel tasarım kılavuzu hazırlanmalı, ve süreç çevre duyarlı kentsel tasarım ile sürdürülmelidir. Yukarıda belirtilen önerilerin böyle bir planın bütünlüğü içinde yer almaları uygun olacaktır. Ankara kent merkezinin, kentsel tasarımı içerecek biçimde yayalaştırma içerikli planlama çalışması başlatılmadığı takdirde, kent in bu değerli mekanlarının hem kalitesinin, hem de ticaret ve diğer merkez işlevlerinin giderek daha fazla erozyona uğrayacağı, merkezin canlılığını yitireceğinin, dileriz, Ankara yerel yönetiminin yöneticileri daha da geç olmadan farkına varacaktır.

Son söz: Ankara Büyükşehir Belediyesi Yaya Bölgeleri Yönetmeliği, madde 27 “Bu yönetmeliği Ankara Büyükşehir Belediye Başkanı yürütür” görev ve sorumluluğuna, dileriz, sayın

Ankara Büyükşehir Belediye Başkanı daha duyarlı bir biçimde sahip çıkar ve Ankara kent merkezi yayalaştırma planının gerçekleştirilmesi girişimini başlatır.

Kaynakça

Yasal kaynaklar-ulusal:

2918 Sayılı Karayolları Trafik Kanunu

3194 Sayılı İmar Kanunu

Otopark Yönetmeliği

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu

Yasal kaynaklar-yerel yönetim:

Ankara Belediyesi Yaya Bölgesi Yönetmeliği, 1981

Ankara Büyükşehir Belediyesi Yaya Bölgeleri Yönetmeliği, 1989

Ankara Büyükşehir Belediyesi İmar Yönetmeliği, 2003