

V.Senihî KİTAPÇI,
1988'de ODTÜ Şehir ve
Bölge Planlama
Bölümü'nden lisans
derecesi ile mezun
oldu. Halen serbest
plançı olarak
çalışmaktadır.

Ankara'da Kent Planları ve Toplutaşım Politikaları

(Kararlara Halkın Katılım Yolları
ve Yöntemleri Üzerine Bir İrdeleme)

V.Senihî KİTAPÇI

EGO'nun düzenlediği Ulaşım Kongresi'ne Oda adına sunduğum bu bildiriye, PLANLAMA dergisinde yayınlanmak üzere gözden geçirdiğimde, doğrusu, pek çok eksik yanının olduğu, ele alınan konuların genişliği ve çokluğuna karşın, çok kısa ve oldukça sınırlı değerlendirebilmiş olduğu gerçekliği karşısında iki seçeneğim vardı: Ya yazıyı baştan sona değiştirmeyi göze alıp, bazı bölümleri çıkarıp, bazılarını da iyice genişleterek, daha açık ve genel bir yazı haline, yani, Ankara'nın sorunlarını ve süreçlerini yakından bilmeyenler için de zevkle okunur bir hale getirecektim. Ayrıca öneriler bölümündeki önermeleri de özelliğinden çıkarıp daha genel ve sistematik bir çerçevede ele almak gerekiyordu. Ya da, şimdi yaptığım gibi; anlam bozukluğu olan, anlatılmak istenenlerin doğru ifade edilmediği yerleri düzelterek, yani "nasılsa öyle" bırakmak.

İkinci yolu seçişimin başlıca nedeni, bu yazı üzerindeki tasarrufların ortak bir redaktörün tasarrufundan fazla olmayacağı, yani yazılmış, söylenmiş, anonimleşmiş, bir an-

lamda "belge olmuş" bir yazı üzerinde oynamanın pek yerinde olmayacağını düşünmemdir.

Yazıda, gündeme gelen pek çok konu, dergide yer alan diğer yazılarla birlikte, daha iyi anlaşılır olabilecektir. Ayrıca kısa ve dağınık olsa da veya bütünü bağlantısı açık olmasa da, "katılım" konusuna değinilen ve önerilerin ele alındığı bölümün, içinde bulunduğumuz gündemde bazı tartışmalara zemin oluşturabileceğini sanıyorum.

Planlı Kentleşme ve Ulaşım Planlaması

Ulaşımın planlanması bir ölçüde kentin de planlanması olduğu veya kent planlamasının önemli bir aracının ulaşım planlaması olduğu şeklinde ifade edilen yaklaşımlar, şehirciliğin önemli ilkeleri arasında sayılmalıdır.

Ulaşım kararları, bir mekansal plan yaklaşımına dayanmadığı ya da planlamanın mekansal tercihlerine uymadığı durumlarda hem ulaşım sorunlarını boşta giymekte hem de planlı kentleşme gerçekleşmemektedir. Sonuçta, çözüm

güç, yeni ulaşım sorunları ve kentsel sorunlar oluşmaktadır.

Bunun iki tür örneğini, kaba çizgilerle genelleseyebiliriz: Ankara, var olan planlarına rağmen, plan kararlarına ve planla saptanan ulaşım ilke ve kararlarına uyulmadığı, bu kararlar tam ve doğru olarak gerçekleştirilemediği için son yıllarda, ağır bir ulaşım sorunuyla karşı karşıya gelmiştir. 1990 Nazım Planı'ndaki kentin gelişme akslarına ilişkin mekansal kararlar, tam olarak uygulanmadığı, planlama ilkelerini içermeyen tutarsız değişikliklere uğratıldığı ve en önemlisi, mekansal yönlendirmeyi etkileyecek ulaşım kararları hayata geçirilmediği için Ankara'nın önemli kentsel sorunları artmıştır.

İkinci bir örnek, İstanbul'da yaşananlardır. İstanbul'un hızlı büyümesi de göz önüne alınarak, uzun dönemli kentsel gelişmesini yönlendirecek bir nazım planın bir türlü hazırlanmaması ve mekansal karar ve tercihlerin kendiliğinden oluşması, ulaşımın planlanmasına ilişkin parçacı çabaların, bütüncül bir plan yaklaşımına dayanmaması, hem planlı kentleşmeyi hem de kentsel

Ulaşım kararları, bir mekansal plan yaklaşımına dayanmadığı ya da planlamanın mekansal tercihlerine uymadığı durumlarda hem ulaşım sorunlarını boşta giymekte hem de planlı kentleşme gerçekleşmemektedir. Sonuçta, çözüm gücü, yeni ulaşım sorunları ve kentsel sorunlar oluşmaktadır.

ulaşımı olumsuz yönde etkilemekte; tüm girişimler sonuçsuz ve verimsiz olmaktadır.

Birinci örnekte, plan uygulanamıyor. İkincisinde plan yok, bazı proje uygulamaları var. Kentlerimizi bu tür olumsuzlukların etkisinden kurtarmamızın yolu, planlı kentleşme ve planlı ulaşım. Aceleci, hazır çözüm arayışlarını bir yana bırakarak, ulaşım planlaması ve kent planlaması kavramlarını teoride ve pratikte birbirinden ayrı düşürmeden, ikisinin de birarada gerçekleştirilmesini sağlamak zorunludur.

Ankara'nın Planlı Kentleşmesi

Ankara 1990 Nazım Planı ve 2015 Makroform Çalışması'na dayalı Ulaşım Ana Planı (UAP), Ankara'nın yeni yerleşim alanlarının Ankara Çanağı adını alan topografik eşinin dışında belirlenmesi, kent lekesinin batı yönünde gelişmesi, kentsel ulaşım sisteminin bunu sağlayacak şekilde oluşturulması önermesine dayanmaktadır.

Yine 2015 Yapısal Planı'nın öngördüğü desantralizasyon politikası, "özel araba sahipliğinin aruşına bağlı bir alan üstünde yaygın desantralizasyon değil, kamu ulaşım sistemine dayanan, kenti çevresine bağlayan ana yollar üzerindeki yerleşmelerin oluşturduğu yıldız biçimindeki bir metropoliten kent formunu (...)”¹ oluşturmayı önermekteydi.

2015 çalışması, bölgesel ulaşım ağını metropoliten formun doğurucusu olarak tanımlamaktadır.² Ve öngörülen desantralizasyonun sağlanabilmesi, kent makroformunun dönüştürülebilmesinin yolunu, bugünkü karayolu ve demiryolu sisteminin güçlendirilmesine bağlamaktadır.³ Varolan projelerden yararlanmayı hedefleyen çalışma, Karayolları Genel Müdürlüğü (KGM) nce projelendirilen devlet karayolu bağlantısı şeklindeki üç çevre yolu projesini, makroform senaryosuna uygun bularak, öncelik sırası belirleyerek benimser. Bu karayolu bağlantılarının uzunluk ve güzergahlarını modelinde veri olarak kullanır.

Ankara UAP'nın yapımından sonra KGM, Trans Avrupa Kuzey - Güney Otoyolu kapsamında, Türkiye Transit Karayolu (TETEK) çerçevesinde, Gerede - Ankara Otoyolu projesine bağlı olarak Ankara Çevre Otoyolu adı altında eski güzergahlardan çok farklı yeni bir proje yapar. Yeni yolun proje hızı 120 km/s olacak ve araç kapasitesi 4 - 5 kat artacaktır.

UAP 1986'da sonuçlanır. TETEK kapsamındaki Ankara Çevre Otoyolu (AÇO) da bu sıralarda projelendirilir. UAP'ni yapan, kabul eden, program ve ayrımların bir ölçüde buna dayandıran Belediye, ne yazık ki, 1988'de KGM'nce yapılan projenin 1/25000'lik planlarını onaylar.

AÇO projesi ile çevre yolları, tüm yönlerde kendin oldukça yakınına çekilmiştir. Kentin gelişme yönü olan batı aksında 8 - 10 km kente yaklaşmış, könut gelişme alanlarının tam ortasından geçmiştir. Yıldız şeklinde geliştirilmesi hedeflenen kent makroformuna, bu olanağı sağlayacak, kentin önemli çıkışları, İstanbul, Eskişehir, Konya, Samsun yollarının birleştirilme noktalarında çevre yolu yine kente yakınlaştırılarak önemli kaymalar yapılmıştır. Samsun yolu 15 km, Konya yolu 30 km, Eskişehir yolu 10 km, Ayaş yolu 10 km, İstanbul

yolu 8 km, Esenboğa yolu 6 km daha içerden ve bir otoyolla bağlanmıştır.

Önceki projelendirmede, hemzemin kavşaklı 2 veya 4 şeritli karayolu projeleri öngörülürken, çevreyolu kentin makroformuna ve gelişme eğilimlerine uygun olarak; daha geniş bir halka oluştururken; yeni projede tam erişim kontrollü 6 şeritli bir otoyol, kentin boynunu sıkın bir halka gibi, kente yakınlaştırılmıştır.

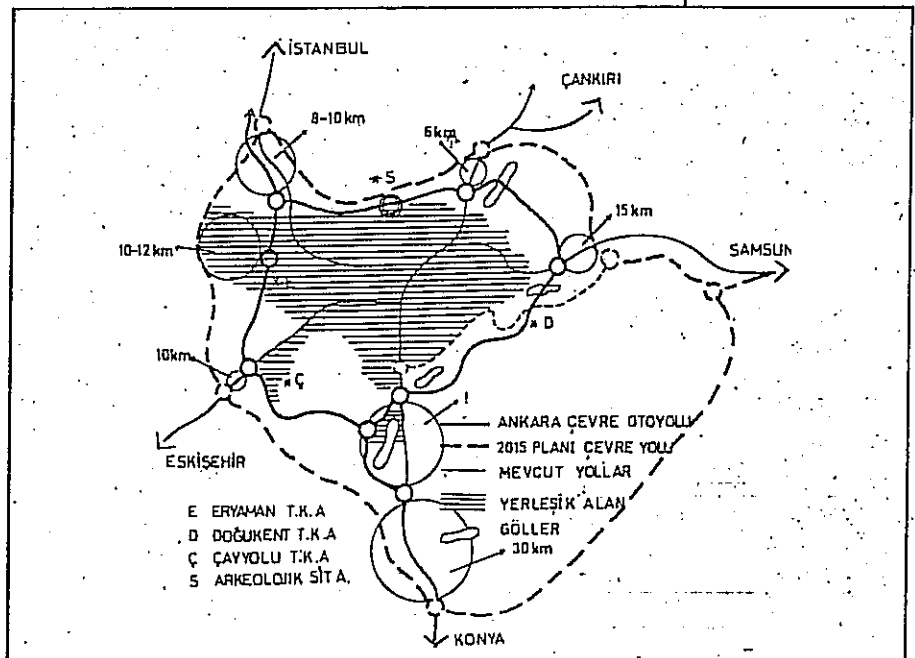
Sonuçta, tüm gelişme ve makroform senaryolarını etkileyecek, ulaşım planlamasında kullanılan verileri önemli ölçüde değiştirecek bir durumla karşı karşıya kalmıştır.

Böylesi bir yolun, kentin bu denli yakınından geçerken getirdiği çeşitli sakıncaları ve doğal, tarihi, kültürel çevre değerleri üzerine yaptığı yıkımı konumuz dışında bıraksak bile; kentin makroformunu etkileyecek, bugünkü kent dokusu üzerine olumsuz yükler getirecek, önemli ulaşım kararlarını etkileyecek (en-azından veri tabanındaki değişimlerin modelde yeniden ele alınmasını gerektirecek); planlı kentleşmeyi, kent planlarını hiçe sayan bir yaklaşıma tavırsız kalmak olanaksızdır.

Burada, başlangıçta işaret edilen bir noktayı tekrar vurgulamamızın anlamlı olacağını sanıyoruz. Ankara'nın planları var,

Aceleci, hazır çözüm arayışlarını bir yana bırakarak, ulaşım planlaması ve kent planlaması kavramlarını teoride ve pratikte birbirinden ayrı düşürmeden, ikisinin de birarada gerçekleştirilmesini sağlamak zorunludur.

Çevre Otoyolu bağlantılarının 2015 Ulaşım Ana Planı ile kabul edilen karayolu bağlantılarının uzaklık bakımından karşılaştırılması



Kentin makroformunu etkileyecek, bugünkü kent dokusu üzerine olumsuz yükler getirecek, önemli ulaşım kararlarını etkileyecek planlı kentleşmeyi, kent planlarını hiçe sayan bir yaklaşıma tavırsız kalmak olanaksızdır.

Kaynak sıkıntısı, belediyelerin mülkiyetinde olan kentsel arsaların sabaşına yönelik bir eğilim geliştirmektedir.

Halkın beş yılda bir belediyeler hakkında söz ve karar sahibi olduğu, karar mekanizmasının daraltılmış gruplar ve kişilerde toplandığı, doğrudan hesap sorma ve denetlemeye ilişkin bir olanağın olmadığı sistemde daha fazlasını beklemek olanaksız.

fakat uygulamalar planlara rağmen ve aykırı olarak yapılmakta.

Ulaşım planlamasında kullanılan model, gerçekleştirme ve uygulama için bir zaman planlaması da öngörmektedir. Plan yapıları 4 yıl geçti, henüz uygulama yok ve en önemlisi veri tabanı önemli ölçüde değişti, bu konuda yapılan bir çalışma yok.

Elbetteki sorunun temeli buradan kaynaklanmıyor. Sorun, metropoliten ölçekteki bir kentte, planları gerçekleştirilecek ölçekteki büyük yatırım ve finansman olanakları ve kararların kimler tarafından ve hangi sistemle belirleneceği konusundaki belirsizliklerden kaynaklanmaktadır.

Örneğimizden de görülebileceği gibi, planlı kentleşmeyi, kent makroformunu belirleyecek bir otoyol kararı, güzergah seçimi ve yapımı büyük ölçüde, yerel yönetim dışında kalmaktadır. Yani, planı yapan ve planı gerçekleştirecek kurum, planı temelden etkileyecek kararlar konusunda fazla etkili ve güçlü olamamaktadır.

Planı son derece olumsuz etkileyecek, ulaşım, altyapı, v.b. yatırım kararlarını, harcamalarını verimsizleştirecek karar veya projeler yerel yönetim dışındaki organlarca üretilebilmektedir.

Yerel yönetimler de, planları ve kentleri savunacak, örgütlü ve etkin halk desteğinden yoksundurlar. Merkezi idarenin organlarının baskısı karşısında, arkasında ordusu olmayan komutanlar gibi şovalye çıkışları yaparak, taviz koparayım derken tavizler veren bir tutum izliyorlar.

Yüzbinlerce keniliyi temsil eden belediyeler neden zayıf ve yalnız kalıyor? Sorun galiba temsilin şekline kaynaklanmaktadır. Halkın beş yılda bir belediyeler hakkında söz ve karar sahibi olduğu, karar mekanizmasının daraltılmış gruplar ve kişilerde toplandığı, doğrudan hesap sorma ve denetlemeye ilişkin bir olanağın olmadığı sistemde daha fazlasını beklemek olanaksız.

Halkın doğrudan söz ve karar sahibi olmadığı bir sistemde, iki yönetici kişi veya organ arasındaki çatışma ve çekişme ister istemez basit pa-

zarlıklara veya taviz alıp veremeye dönüşür.

Ankara Belediyesi ve Planlar

Planlar, ulaşım sorunları ve plansızlığı zorlayan tüm bu gelişmeler karşısında Ankara'nın Ankaralıların bir şansı var. 26 Mart 1989'da iktidara gelen "Ankara Programı"ı..

Bu program da, diğer programlar gibi birtakım sözlerden oluşuyor. Fakat Ankara halkı, siyasi iktidarın bütün tehditlerine, yani programda söz verilen bazı maddi uygulamaların gerçekleşmesinin güç, belki de olanaksız olduğunu bile bile, bu programdan yana tercihini bildirdi.

Bu programın özelliği, diğer programlardan daha çok yol, su, kanalizasyon, konut, bayındırlık vaat etmesi değildi. Üstelik bir önceki dönemin belediyesi -hattâ belediyeleri- bunları fazlasıyla yapıyor veya yapabilecek durumdaydılar. Oyleyse, tercih, belediyecilik açısından nelere dayanıyordu?

"Saydam ve katılımcı belediyecilik temel anlayışımız olacaktır."; "Belediyeyi, hizmet önceliklerinin saptanmasında ve sunumunda, hemşehrilerimizin kararlara katılabileceği bir işleyişe kavuşturmalıyız."; "Ankara'ya ve Ankaralıya hizmeti belediye kadroları ve organlarının yanında üniversiteler, odalar, kooperatifler, sendikalar ve derneklerle işbirliği ve elbirliği ile götüreceğiz."; "Belediye hizmetlerinin projelendirilmesinde, uygulamada ilgili sivil toplum kuruluşlarıyla ve hemşehrilerimizle ortaklık anlayışı içerisinde olacağız." şeklinde ifade edilen, anabaskınlıklarını aktardığımız "Ankara Programı", Ankaralıların tercihi nedeni olmuştur.

"Ankara Programı" iktidara geldikten kısa bir süre sonra yayınladığı "Ankara Programı Uygulama Planı" ile programda öne sürdüğü saydamlık ve katılımcılık ilkelerini hayata geçirmenin bir yolu olarak, yapacağı kısa ve uzun erimli çalışmaların duyurusunu yaptı. Planda, "2015 Makroformu ve Nazım Planı, Ulaşım Ana Planı, Altyapı Ana Planı gibi belgele-

re sadık" (s.3) kalınacağı açıklanıldı.

Görünen o ki; belediyenin bunlara "sadık" kalması yetmiyor. Saldırlara karşı da koruması gerekiyor.

Saldırlar, ulaşım alanındaki bu tür üst ölçekli kararlarla olduğu gibi, daha farklı baskılarla da sürüyor. Metro gibi önemli finansman ve dış kredi sorunu olan bir konuda, metronun gerçekleşmesini yıllardır savsaklayan, belirsizlikte utan Yap - İşlet - Devret Modelinin merkezi yönetim tarafından dayatılıyor oluşu, ve belediyenin de bunu benimsemesi yine Ulaşım Ana Planı'nda önerilen yöntemlere rağmen.

Merkezi yönetimin mali baskısı, belediyeyi, kendi girişimleri ile dış borç bulmaya, yani Ankara halkını borçlandırmaya yönelmiştir. Kaynak sıkıntısı, belediyelerin mülkiyetinde olan kentsel arsaların sabaşına yönelik bir eğilim geliştirmektedir. Oysa, kentsel süreçlere etkin bir yaklaşımın gereği, kentsel arsalarındaki kamu mülkiyetinin yaygınlaşarak, spekülâf baskıların azaltılması olmalıdır.

Görünen o ki, belediyemiz, iktidarın baskılarına ve bir önceki yönetimin yaygınlaştırdığı yanlış anlayışa kapılarak, Ankara'nın temel altyapı, ulaşım sorunlarını "her ne pahasına olursa olsun" çözmek(1) yolunu tutmuş.

Ankara halkı, sadece yol yapana, kanal döşeyene, temel atana oy veriyor olsaydı, yani kısa vadeli, hemen sonuç alıcı görünen çabalara kansasaydı, tercihlerini bir yıl içerisinde iktidar partısından, muhalefet partisine kaydırmaz, iktidarın tehditlerini göze almazdı.

Önceki dönemin belediyeciliği ile bir nicelik yarışına girmek yerine, niteliksel bir farklılığı geliştirmek, neyin ne kadar yapıldığı değil, nasıl yapıldığının önemini algılamak, vurgulamak gerekir.

Pratiği kurtarmak kaygısıyla, planlı kentleşme hedefini, var olan planları baltalayana, sakatlayan yaklaşımlar yerine, Ankara'nın gerçek gereksinimi olan, sorunların uzun erimli ve kesin çözümlerini hedefleyen planların eksiksiz hayata geçirilmesi için, her türden baskıya

karşı direnmek, tavır koymak gerekir.

Bunun yolu ve gücü de yine, saydam ve katılımcı belediyeçilik anlayışından gelir. Olup bitenler, projeler, planlar, kararlar, tartışmalar, hatalar konusunda tam ve eksiksiz bilgilenen halk, açık tutulan her türden iletişim kanalları ve karar mekanizmaları aracılığı ile sürece katıldığında tün baskı ve engellemeler aşılabilir.

Belediyeler ve Halk Katılımı

Varolan yasal ve hukuki belediye örgütlenmesi ile halkın örgütlülük düzeyi ve yasal sistem, katılım önünde bir engel gibi görünmekte birlikte, bunu engelleyebilecek açık bir yasal sistematik de yoktur. Yani, katılım olanakları sağlanamamıştır, ancak katılımı engelleyecek bir açık kural da yoktur.

Belediyeler, çeşitli katılım düzeyleri için çok zengin katılım yol ve yöntemleri bulabilirler. Ancak, burada asıl sorun, katılımı ne denli açık olduğumuz konusunda belirlemektir.

Binlerce, onbinlerce, yüzbinlerce seçmenin yetkilendirdiği başkanlar, meclisler, bu temsil yetkilerini nasıl kullanacaklar ya da ne kadarını paylaşacaklar?

Bunlara toptan yanıt verecek "bir yöntem" önermek olanaksız ve gereksiz. Yapılacak iş, halkın hangi kararlara katılmasını (karar vermesini) istediğini, kararların etkililik düzeyi ve kapsamını önceden belirlemek, ardından da onlarca yol ve yöntemden en uygun olanını seçmek, denemek olmalıdır.

Bunlara ilişkin birkaç deneme-önermeyi Ankara'nın ulaşım sorunları, kararları üzerinde ele alabiliriz.

• Ankara UAP, çeşitli yöntemlerle (kitap, broşür, seminer, kahve toplantıları, vb.)

sitleştirilerek hemşehrilere aktarılmalı,

• Bu aktarımlarda, planın alternatifleri ve karşı görüşler de dile getirilebilmeli, bunların hemşehriler tarafından tartışılması sağlanmalı.

• Planın temel seçenekleri ve kararları formüle edilerek, halkın onayına sunulmalı (karşı görüşlerin de bir seçenek olarak bu formülasyonda yer alması sağlanmalı).

• Planda yapılacak önemli değişiklikler de ayrıca aynı süreçlerden geçirilerek, halk onayına sunulmalı;

- Örneğin, yap-işlet-devret gibi bir modele dayanan yapım ve işletim süreci, çeşitli yönleriyle halk onayına sunulmalı,

- Metro güzergahındaki öncelikler, durak yerleri, plan aşamaları halk önünde tartışılmalı,

- Raylı sistem veya toplu taşıma türleri arasındaki tercihler, dolayısıyla, harcamalardaki öncelikler halk onayından geçmeli,

- Dış borçlanma gibi konularda halk onayı mutlaka alınmalı,

- Belediye arsalarının satışında, tahsisinde, ipoleklenmesinde hemşehrilerin karar sahibi olmalarının, kente, belediyeye sahiplenme bilincini artırıcı olacağı açıktır.

• Plana, merkezi idare tarafından yapılan müdahaleler, halkın kararıyla geriletilmeli, güçlü ve aktif muhalefet oluşturulmalı; yerel hükümet anlayışının dayanakları kurulmalıdır;

- Çevre Otoyolu güzergahı konusunda, kamuoyu açıkça bilgilendirilmeli, tüm eleştiri ve karşı görüşlerin kendini ifade edebilme olanakları tanınarak, halkın ikna olması sağlanmalı,

- Çevre Otoyolu güzergahları, alternatifleri ile birlikte oynanarak, halkın geçerek tercihleri saptanmalı,

- Bu süreçlere, sivil toplum kuruluşları, karar vericiler olarak değil, alternatifleri üretten-

ler, tartışanlar, teknik yaklaşımları geliştirilenler olarak katılmalıdırlar.

• Mikro projeler konusunda, yerel, bölgesel ölçekte katılımcı örgütlenme modelleri denenmeli, karar yetkisi ve uygulama denetimi doğrudan bunlara devredilmelidir,

- Yaya bölgesi düzenlemelerinde, tasarım, kullanım, örgütlenme, denetim modellerini belirlemek bölge sakinlerine bırakılmalı, belediye uygulayıcı, teknik bilgi sağlayıcı, koordine edici görevler üstlenmelidir.

- Kent mobilyalarının kullanılabilirliği veya tasarlanmış ürünlerin seçimi halk oylaması yoluyla belirlenmeli (önceden seçilmişleri işaretlemenin ötesinde eleştirel ve tartışmalı bir süreç sonucunda yapılan belirlemeler anlamlı olacaktır),

- Tahsisli yolların saptanması ve tasarlanması aşamaları halk katılımına açık şekilde düzenlenmeli,

- Trafığe kapatılan veya tek yön uygulanan sokaklarda bölge sakinlerinin onayı alınmalıdır,

- Kamunun ortak tasarrufunda olan ve yaya trafiğine ayrılmış olan kaldırımlar üzerindeki her türden tasarruf girişiminde, mutdaka yöre sakinlerinin görüş ve onayı alınmalı,

- Otopark sorunlarının çözümünde, yöre sakinlerinin katılım, öneri ve görüşleri alınmalıdır.

• Belediyeler, faaliyetlerini öven, anlatan yayınlar için yaptıkları masraflar kadarını da, belediye çalışmalarının tartışıldığı, eleştirildiği forumlar, toplantılar düzenleyerek harcamalıdırlar (eleştirinin, açıklığın olmadığı yerde katılım da olmaz).

Kaynaklar

- 1 Ankara 1985'den 2015'e, ODTÜ Ş.B.P.Bölümü Çalışma Grubu, ECO Yayını, Ankara, 1986. s.5.
- 2 a.g.e., s.188.
- 3 a.g.e., s.188.

Önceki dönemin belediyeçiliği ile birincelik yarışına girmek yerine, niteliksel bir farklılığı geliştirmek, neyin ne kadar yapıldığı değil, nasıl yapıldığının önemini algılamak, vurgulamak gerekir.

Kamunun ortak tasarrufunda olan ve yaya trafiğine ayrılmış olan kaldırımlar üzerindeki her türden tasarruf girişiminde, mutdaka yöre sakinlerinin görüş ve onayı alınmalı.