

# Kent İçi Ulaşım Reformu

Geçtiğimiz sayılarda ele alınan ulaşım zamlarının makroekonomik dengelerin bozulmasıyla ilgisi ve yerel-merkezî yönetim arası güç paylaşımında merkeze kayan ağırlığın yalnızca İstanbul gibi bir metropol için değil Türkiye kentlerinde ulaşım sisteminin mali ve toplumsal sorunlarının bütünlüklü çözümüne ihtiyaç doğurduğu aşikâr. Sivil toplumun da taleplerinin önem kazanacağı böylesi bir çözüm için, mevcut yerel yönetim deneyimlerinden çıkan tespit ve öneriler arayış ve tartışmalarda yardımcı olabilir.

**Buğra Gökçe\***

\* Dr., İBB Genel Sekreter Yardımcısı



Fotoğraf: M. Cevahir Akbaş

CHP'li 11 büyükşehir belediyesinin yöneticileri, 31 Mart 2019 yerel seçimleri sonrasında düzenli olarak bir araya gelerek kente ilişkin sorunların çözümüne yönelik karşılıklı bilgi paylaşımında bulunmaktadır. Bu toplantılarda sorunlar, belediyelerde görevli idarecilerimiz tarafından masaya yatırılıyor ve sorunlara ortak çözümler üretiliyor. 11 büyükşehir belediyemizin ulaşım departmanlarının bir araya geldiği buluşmaların 4 Şubat 2023 Cumartesi tarihinde gerçekleşen oturumunda, ulusal ve yerel ulaşım mevzuatı konuları ele alındı ve yirminin üzerinde konu başlığında çözüm önerileri bir rapor hâline getirildi. Hazırlanan raporda Kent İçi\* Ulaşım Kanunu'nun hazırlanması en öne çıkan başlık oldu. Bu rapordan Kent İçi Ulaşım Reformu'na ilişkin temel yaklaşım ve çözüm önerilerini bu yazı için derledik.

## Kent İçi Ulaşım Kanunu

Ulaşım konusunda ulusal yetkiye sahip Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı ile büyükşehir belediyeleri arasında kent içi toplu taşıma hizmetlerinin yetkilendirilmesi konusunda sürekli yetki karmaşası yaşanmakta. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı kanunlar ile belirlenmiş olmasına rağmen yetki aşımı ile kent içi ulaşım olumsuz etkilerde bulunabiliyor, denetim ve kontrolün sağlanması olumsuz etkileniyor. Şehirler arası yolculukları düzenleyen 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu mevcut, ancak kent içi yolcu taşımacılığı hakkında 5216 ve 5393 sayılı yasalarda sadece birkaç maddelik düzenlemeler bulunuyor. Bu maddelerle günlük milyonlarca yolculuk hareketine konu kent içi yolcu taşımacılığının mevzuat gereksinimlerinin karşılanması mümkün değil. Bu nedenle kent içi ulaşım yönelik kanun ve alt yönetmeliklerin hazırlanması gerekiyor.

UKOME kurulları 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile büyükşehir belediyelerine verilen ulaşım yetkilerini düzenleyen kurullar olmasına rağmen sanki belediyenin bir idari birimi olarak algılanmakta, yer yer siyasi etkiler ile alınan kararlar bilimsel ve teknik dayanaktan yoksun olarak yönlendirilmekte ve kurulun bağlayıcılığı etki altında bırakılabilmekte. Bu durum nedeniyle UKOME kararları diğer kamu kurumları tarafından tanınmıyor.

1950'li yıllarda kentlere göçün yoğun olması nedeniyle kamunun birçok konuda hizmetleri yetersiz kaldı ve kamu imkânlarının yetmediği yerlerde hizmetler bireysel olarak karşılandı. Belediyelerin kent halkına sunması gereken zorunlu hizmetlerin başında gelen ulaşım hizmeti de bireysel taşımacılar eliyle verildi ve zaman içinde yapılan düzenlemelerle bağımsız odalar ve birlikler kuruldu. Yapılan düzenlemeler günümüz koşullarında ihtiyacı karşılarken aynı zamanda kamu ve özel sektör hizmetleri birbiri içine geçmiştir. Eski uygulamalarda süresiz olarak verilmiş bu haklar günümüzde hâlen geçerliliğini sürdürmekte ve verilecek hizmeti zora sokmakta. Yapılan müzakereler sonunda bu konuya ilişkin geliştirilen çözüm önerilerini iki ana başlıkta toplayabiliriz:

- Mevcuttaki kanunlarda esnaf ve kurumlar arasındaki yetkiyi tanımlayan eksikliklerin düzeltilmesi ve bu bağlamda Kent İçi Ulaşımın Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile 10553'e göre verilen hakların bir geçiş süreci ile sonlandırılması, bir süreye bağlanması gerekli.
- UKOME kararlarının diğer kamu kurumları tarafından tanınmasını sağlamak için Büyükşehir Belediye Yasası'nda yer alan "toplu taşıma ile ilgili alınan kararlar" ibaresinin UKOME kurulunun tüm görev ve yetkilerini kapsayacak şekilde genişletilmesinde yarar var. Aynı kanun veya yönetmeliğe kararların uygulanmaması durumuna yönelik yaptırımlar eklenmeli.

## Ulusal Ulaşım Otoritesi Kurulması

Kent içi ulaşımın düzenlenmesi kanun ve yönetmeliklerle yerel yönetimlere bırakılan bir konu olmakla birlikte, merkezi hükümet tarafından belirlenen ulaşım yatırımları ve planlamaları, toplu ulaşım ücret politikaları ve ulaşım altyapısında yetki karmaşaları kent içi ulaşımı etkiliyor. Sorunun çözümü için ulusal bir ulaşım otoritesine ihtiyaç var ve gerçekleştirilen çalışmalar kapsamında Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı bünyesinde "Kent İçi Ulaşım Genel Müdürlüğü" kurulmasının gerekliliği yönünde fikir birliğine varıldı.

**Kentsel Ulaşım Otoritesi Kurulması**  
Merkezi hükümet ayağında gerçekleştirilecek bu yapılanmanın yereldeki karşılığı olarak "Kentsel Ulaşım Otoritesi" kurularak planlama, yatırım, işletme, yönetim ve denetimle ilgili fonksiyonel yetki ve sorumluluklar konusunda çatışan birçok kurum ve/veya kuruluş arasındaki yetki dağılımının sağlanması gerekiyor.

## UKOME'nin Yapısının Değiştirilmesi

Tamamen siyasi bir kararla, 19.02.2020 tarih ve 31044 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği değiştirildi ve UKOME kurulu üye dağılımı büyükşehir belediyelerinin azınlıkta olacağı şekilde yeniden yapılandırıldı. Mevcut durumda belediyelerin yetkileri o ilde hiçbir yatırım ve yetkisi bulunmayan diğer kurumlar tarafından yönlendirilebiliyor ve büyükşehir belediyeleri ulaşım konusunda yasadan gelen yetkilerini kullanmıyor. İvedi olarak UKOME kurulu üye dağılımının 2020 öncesindeki durumuna getirilmesi veya büyükşehir belediyelerinin üye sayısının çoğunluğu sağlayacak şekilde revize edilmesi gerekiyor.

## Özel Taşımacılık Düzenlemeleri

Türkiye genelinde özel taşımacılık sistemi her ilin ihtiyaçları doğrultusunda kendiliğinden şekillenmişti. Bu hizmetin sistematik bir hâle getirilmesi için geçmişte bir takım kanuni düzenlemeler yapılmakla birlikte bu tür hizmetler artık günümüz gereksinimlerini, hizmet kalitesi ve teknolojik yenilikler açısından karşılamaktan uzak. Geçmişte alınan minibüs, taksi, taksi dolmuş, servis taşımacılığına dair tahdit ve tahsis hakları revize edilerek bu faaliyetlerin kooperatifler yoluyla kurumsal olarak yürütülmesi gerekli. Ayrıca, "Ticari plakaların verilmesiyle ilgili usul ve esaslar hakkındaki 86\10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı Büyükşehir Belediyelerinde uygulanmaz" şeklinde yasal düzenleme yapılması da bir gereklilik.

Buna ilişkin diğer öne çıkan konu, özel taşımacılıkta vergi denetiminin ve yolculuk kalitesinin artması amacıyla validatör sistemine geçilmesi. Günümüz teknolojisinin sağladığı koşullar, elektronik ücret toplama sistemine geçiş



için oldukça uygun. Ülke genelinde Elektronik Ücret Toplama Sistemi'ne (EÜTS) geçilmesiyle ilgili mevzuatta kapsam ve tarih belirtilmediğinden özel taşımacılar bu noktadaki hukuki boşluğu kullanmak suretiyle işlemleri geciktirmekte. Mevzuatta yapılacak düzenlemelerle tüm yurt genelinde bu sisteme geçilmesi elzem.

#### **Bireysel Taşımacılıktan Kurumsal Taşımacılığa Geçilmesi**

Kamusal taşımacılık tanımı netleştirilerek kapsamı belirlenmeli. Gelişen teknolojiye uyum sağlayamayan mevcut mevzuatın, gelinen durumda paylaşımlı araçlar, UBER, skuter gibi yeni araç ve yöntemlerle ortaya çıkmış çeşitliliği de kapsayacak şekilde düzenlenmesi gerekiyor.

#### **Toplu Taşımada Kullanılan Araçlarda ÖTV ve KDV Muafiyeti Düzenlemeleri**

MTV, ÖTV ve EDS'den alınan paylar, kamusal hizmet sunan belediyelerin toplu ulaşım yatırımı yapmalarını

kısıtlamakta. Bu payların rasyonel şekilde revize edilmesi gerekiyor. Gerek kamu gerekse özel taşımacı araç alımlarında (lastik tekerlekli, raylı sistem ve deniz aracı) ödenen vergiler yatırımların büyüklüğünü ve modernizasyonunu etkiliyor. Sürdürülebilir kentler için toplu taşımının yaygınlaştırılmasında ödenen bu vergiler engel teşkil ediyor.

Toplu ulaşımın en önemli girdi maliyetlerinden KDV veya yedek parça gibi işletme ve amortisman bedelleri yapılacak yatırımları engeller hâle geldi. Ayrıca toplu ulaşım fiyat tarifeleri etkilendiğinden vatandaşın omzuna yük oldu. Bu kapsamda, KDV veya yedek parça gibi işletme ve amortisman v.b. maliyetlere kamu teşviki/desteği sağlanmalı. Aynı zamanda, geçici olarak taşıt alımlarında ve bakım maliyetleri gibi işletme maliyetlerine kamu tarafından yakıt alım indirimi, ÖTV muafiyeti gibi destekler sağlanmalı.

#### **Çevreyi Daha Çok Kirletenden Daha Çok Vergi Alınması**

Kentlerde yaşanan çevre kirliliğinin ana kaynaklarından biri ulaşım araçlarının yaymış olduğu karbon emisyonu. Kent içinde kullanılan araçların yakıt tipi ve motor hacimlerine göre vergi oranları belirlenerek belirli periyotlarda araç sahiplerine uygulanmalı (trafik muayene vb. süreçlerde ödenmesi) ve trafiğe katılan araçların oluşturduğu vergi yükü, altyapı çalışmaları yapan belediyeler tarafından kullanılmalı.

#### **Ulaşımdan Elde Edilen Gelirlerin Ulaşımında Kullanılması**

Trafiğe dâhil olan her bir araç ve yayının kent içi ulaşım ihtiyacının ve trafiğin devamlılığının sağlanması için yerel yönetimler tarafından birçok yatırım yapılıyor. Gelirlerin ve giderlerin farklı otoriteler tarafından yönetilmesi tüm ulaşım sistemi ekonomisini sürdürülemez hâle getirmiştir. Bu nedenle ulaşım gelirlerinde şu türden düzenlemelere ihtiyaç duyuluyor:

- MTV, ÖTV ve EDS'den alınan payların revize edilmesi,
- Dolaylı vergilerin belirli bir oranının toplu ulaşımına aktarılması,
- Tüm ulaşım modlarının, ulaşım altyapı yatırımları ile birlikte finanse edilmesini içeren belediye yapılanmasının oluşturulması,
- Vergi geliri, yakıt geliri, turistlerden elde edilen gelirlerin toplu ulaşımında kullanılacak şekilde pay edilmesi,
- Raylı sistemler için kullanılan enerji maliyetinde indirim olması.

#### **Ücretsiz ve İndirimli Taşımacılık Hakkından Faydalanacak Kişiler ve Sübvans Edecek Kurumların Kanunda Tanımlanması**

Cumhurbaşkanlığı kararı, Bakanlar Kurulu kararı vb. mevzuatlarla toplu taşıma faaliyetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak faydalanması hüküm altına alınan vatandaşlarımız bulunuyor. Belediyelerle ilgili mevzuatın dağılık olması nedeniyle belediyeler arasında uygulamalar farklılaşabiliyor. Ücretsiz seyahat hakkı tanınan gruplardan açığa çıkan gelir kayıpları dolaylı yoldan ücretli yolculuklara ve

belediye bütçesine etki ediyor. Bu belirsizliğin ve gelir kayıplarının asgari düzeye düşürülmesi için çeşitli düzenlemelere ihtiyaç var.

- Ücretsiz taşımacılık için istisnalar sınırlandırılmalı, sübvansiyon limitleri belirlenmeli,
- Ulaşım ücretin belirlenmesi için ana bir çerçeve oluşturulmalı,
- Gelir durumuna göre ücretsiz ve indirimli seyahat yapacak gruplar belirlenmeli. Bu gruplar tanımlamayı yapan ilgili bakanlıklarca sübvans edilmeli.

#### **Toplu Ulaşımında Öğrenci Kartı Uygulaması İçin Yaş ve SGK Kaydı Kriterlerinin Yeniden Belirlenmesi**

Son dönemde yaşanan ekonomik kriz nedeniyle hanelerdeki ulaşım giderlerinin hane bütçesinden aldığı pay büyüdü. Vatandaşlarımız belediyelerin öğrenciler için sunduğu indirimlerden faydalanarak ulaşım bütçelerinden tasarruf etme yöntemini seçmeye başlamıştır. Son dört yılda öğrenci kartı kullanan vatandaşlarımızda ciddi oranlarda artış oldu. Öğrenci kartı uygulamasının en temel amacı, öğrencilerin yüksek oranda gelir sahibi olmaması. Gelir sahibi yetişkin bireylerin bu haktan faydalanması

diğer kullanıcı grupları ile belediyelerin bütçelerinde yük oluşturuyor. Bu durum yeniden düzenlenerek öğrenci pasaport uygulamasında olduğu gibi; 25 yaşını doldurmuş, öğrenci kaydı bulunan veya 25 yaş üstü ve SGK kaydı bulunmayan öğrencilerin öğrenci tarifesiinden faydalanacağı bir sisteme dönüşmeli.

#### **Toplu Ulaşımında 65 Yaş Üzeri Ücretsiz Taşımacılık için Gelire Dayalı Ücretlendirme Yapılması**

Sosyal devlet olmanın gerekliliği olarak dezavantajlı gruplara tüm hizmetlerde olduğu gibi ulaşım da bir takım indirimler ve ücretsiz kullanım avantajları getirilmesi doğaldır. Fakat günümüzde bu uygulamanın amacının dışına çıktığı, gelir durumuna bakılmaksızın tüm 65 yaş üstü vatandaşlarımızın toplu ulaşımından ücretsiz yararlandığı bir sisteme dönüştüğü ve bu durumun belediye gelirlerinde ciddi bir kayba neden olduğu gözlemlenmekte. Bu uygulamanın gelir beyanı ile ilişkilendirilerek yeniden düzenlenmesi ve ilgili Bakanlık tarafından sübvans edilmesi gerekmektedir.

Gerçekleştirilen çalıştaylarda katılımcı büyükşehir belediyelerimizce "Kent içi ulaşımında" reform yapılmasına ihtiyaç duyulan diğer başlıklar şu şekilde sıralandı:

- Özel araç kullanımından elde edilen vergi ve ceza gelirlerinin toplu ulaşım türlerine aktarılması için yerel yönetimlere pay verilmesi,
- Ulaşım altyapıya katılım payının standartlarının belirlenerek kanun içerisinde yer alması ve bu şekilde birden fazla araç sahipliği ve yeterli otopark alanı olmayan ticari yapılar için ek vergi alınması,
- Toplu taşıma odaklı gelişme araçlarına mevzuatta yer verilmesiyle toplu ulaşım hattı ve raylı sistemlerin geçtiği alanlardan kaynaklı oluşan değer (rant) artışının toplu ulaşımına kaynak olarak aktarılmasına imkan verecek mevzuatın oluşturulması,
- Karayolu Trafik Kanunu'nda bulunan denetim yetkisinin belediyelere de verilmesi ve başta yol üstü ücretsiz parklanma olmak üzere trafiği olumsuz yönde etkileyen durumlara karşı yaptırım olanağı tanımlanması,
- Ulaşım Ana Planları'nın uygulanmasına yönelik mevzuat hazırlanması,
- Şehirlerde toplu taşıma hedeflerinin belirlenmesi ve hedeflerin uygulanma süreçlerinin takip edilmesi,
- Mikromobilité taşıtlarının tanımlanması ve sınıflarının belirlenmesi, mevzuat eksikliğinin giderilmesi,
- Şehirlerde mesai saatlerinin kademelenmesinin desteklenmesiyle ulaşım talebinin daha geniş zamana yayılmasıyla trafik yoğunluğunun azaltılması,
- Sürdürülebilir otopark politikalarının uygulanması,
- Park Et - Devam Et sistemine teşvik sağlayacak fiziki ve ücret entegrasyonunun sağlanması.

Sonuç olarak bu düzenlemelerin hayata geçmesiyle yerel yönetimlerin, kamuya maliyeti çok daha düşük, kaliteli, konforlu ve çevreye daha duyarlı bir ulaşım hizmetinin önünü açması hedeflendi.

