

**To Cite This Article:** Şahin, Ş. & Aktepe, E. (2021). Decision making process in local governments: A review on Adana urban bus transportation services. *International Journal of Geography and Geography Education (IGGE)*, 44, 296-319.

---

**Submitted:** March 04, 2021

**Revised:** May 01, 2021

**Accepted:** May 15, 2021

---

## DECISION MAKING PROCESS IN LOCAL GOVERNMENTS: A REVIEW ON ADANA URBAN BUS TRANSPORTATION SERVICES<sup>1</sup>

Yerel Yönetimlerde Karar Alma Süreci: Adana Kentsel Otobüs Ulaşım Hizmetleri Üzerine Bir İnceleme

Şule ŞAHİN<sup>2</sup>

Eray AKTEPE<sup>3</sup>

### Öz

Hızla artan kentleşme ve nüfus yoğunluğuna paralel olarak kontrolsüz bir şekilde büyüyen kent makroformuna karşılık kent mekanında yaşanan bu büyüme nedeniyle artan ulaşım hizmet taleplerinin karşılanamaması günümüzde büyükşehirlerin en büyük sorunları olarak karşımıza çıkmaktadır. Sorunun çözümü noktasında oluşturulan koordinasyon merkezleri, hizmet sınırları içerisinde ulaşımı kesintisiz sağlamak konusunda vatandaşa karşı sorumluluğu olan belediye yönetimlerinin kentsel ulaşım hizmet sunumunda mali ve idari yetersizliklerden dolayı başarısız olmasıyla toplu taşımacılık sektörünün bir parçası haline gelen özel teşebbüslerin meydana getirdiği çok katmanlı karar mekanizmaları ve çok aktörlü yapının incelenmesini elzem kılmaktadır. Kentsel ulaşım hizmetlerinin kim tarafından sağlanacağı, nasıl sağlanacağı, hangi karar mekanizmaları ve aktör yapısına sahip olacağı gibi sorular, kentsel ulaşım talep ve ihtiyaçlarının giderilebilmesi, belirli bir eşgüdüm, uyum ve düzen içerisinde hızlı, etkin, verimli ve erişilebilir bir ulaşım koordinasyonunun sağlanması adına cevaplanması gereken sorulardır. Bu sorular ışığında çalışmanın temel amacı, Adana ili örneği üzerinden kent içi otobüs ulaşım hizmetlerinin karar alma, hizmetin sevk ve idaresi ve sunum süreçlerini irdelemektir. Çalışmada 1998-2020 yılları arasında Adana Büyükşehir Belediyesi Ulaşım Koordinasyon Merkezi Genel Kurulu'nda alınan kararların tümü incelenmiş olup karar tipleri, karar sayılarının yıllara göre yüzdelerle değişimi, karar sonuçları, kararlar alınırken incelemeler yapan komisyon çeşitleri, hangi konular üzerinde kararlar alındığı ve karar mekanizmasında yer alan çoklu aktörel yapılar ele alınmıştır. Çalışmada, kent içi otobüs ulaşım hizmetlerinin verilmesi aşamasında karar alma süreci, sürecin sevk ve idaresi ve hizmetin sunumu aşamalarında farklı aktörlerin baskın olduğu ve bu durumun her aşamada farklı çatışmaları beraberinde getirdiği vurgulanmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Yerel Yönetim, Karar Alma, Kentsel Ulaşım Hizmetleri, Kentiçi Toplu Taşıma, Çok Aktörlü Yapı

### Abstract

In response to the urban macroform that grows uncontrollably in parallel with the population density and rapidly increasing urbanization, the inability to meet the increasing transportation service demands due to the growth in the urban space is the biggest problem of the metropolitan cities today. At the point of solving the problem, it is essential to examine multi-layered decision mechanisms and multi-actor structure created by the coordination centers created, the municipal administrations that have responsibility to the citizens in providing uninterrupted transportation within the service boundaries, and private enterprises that have become part of the public transport sector, as local governments fail to deliver urban transport services due to financial and administrative inadequacies. Questions such as who will provide urban transportation services, how they will be provided, which decision mechanisms and actor structure will have been questions that need to be answered in order to ensure a fast, effective, efficient and accessible transportation coordination in a certain harmony. In the light of these questions, the main purpose of the study is to examine the decision-making, management and delivery processes of urban bus transportation services through the example of Adana province. In the study, all of the decisions taken at the Adana Metropolitan Municipality Transportation Coordination Center General Assembly between 1998 and 2020 were examined, and the decision types, the change of decision numbers by years, decision results, commission types, decision issues and multiple actor structures in the decision mechanism were discussed. In the study, it is emphasized that different actors are dominant in the decision-making process, the management and administration of the process and the service delivery stages, and this situation brings different conflicts at each stage.

**Keywords:** Local Government, Decision Making, Urban Transportation Services, Urban Public Transport, Multiple Actor Structure

---

<sup>1</sup> This article was written on the basis of master thesis entitled "Decision making process in local governments: a review on Adana urban bus transportation services", and was presented as an oral presentation at the 5th International Academic Studies Conference held on 15-17 March 2021.

<sup>2</sup> Correspondence to: Teacher., <https://orcid.org/0000-0002-6863-8743>, [sahinnsule01@gmail.com](mailto:sahinnsule01@gmail.com)

<sup>3</sup> Assist Prof., Kastamonu University, Faculty of Economics and Administrative Sciences, Department of Political Science and Public Administration., <https://orcid.org/0000-0002-5607-280X>, [ektepe@kastamonu.edu.tr](mailto:ektepe@kastamonu.edu.tr)

## GİRİŞ

Kentlerde yaşanan hızlı nüfus artışı ve yoğunluk, kentli ve kent yönetimleri için sosyal, siyasal, kültürel ve ekonomik manada büyük değişimleri de beraberinde getirmiştir. kentsel mekânlarda yaşanan yoğunlaşma 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.

Hızla artan hizmet çeşitliliği ve bu hizmetlere olan taleplerin karşılanması kent yönetimleri tarafından çözülmesi gereken en önemli kentsel yönetim sorunları haline gelmiştir. Bu bağlamda, kentsel ulaşım hizmetleri büyük kentlerin üzerinde önemle durduğu ve giderilmesi için kalıcı çözümleri sağlamaya çalıştıkları hizmetlerin başında gelmektedir. 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 haline gelmesine neden olmuştur. Hizmetin sağlanması noktasında meydana gelen bu çok aktörlü yapının kentsel ulaşım talep ve ihtiyaçlarının giderilebilmesini karşılayabilmesi için kentlerde belirli bir eşgüdüm, uyum ve düzen içerisinde diğer aktörlerle bağlantılı bir şekilde hızlı, etkin, verimli ve erişilebilir bir ulaşım koordinasyonunun sağlanması kent yönetim gereksinimleri arasında yerini almıştır.

Günümüzde büyükşehirlerin en büyük sorunu haline gelen kentsel ulaşım hizmetlerini kimin sağlayacağı, nasıl sağlanacağı, mekanizma ve aktör yapısına sahip olacağı gibi sorular, tarihsel süreç boyunca kentsel ulaşım hizmetinin yetersiz kalması nedeniyle hizmet sunumunda tercih edilen farklı yönetim yaklaşımları, yeni karar mekanizmaları ve aktörlerin ortaya çıkması ile önemli hale gelmiştir (Aktepe, 2020b: 29). Kentsel toplu taşımacılık hizmetleri, dünyanın farklı kentlerinde 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 özel toplu taşıma araçları, belediye otobüsleri ve dolmuş-minibüsler kentsel ulaşımın ana aktörleri haline gelmiştir. Diğer bir deyişle, kentsel ulaşım koordinasyonu ve yerelde karar alma mekanizmasını ele alan çalışmanın 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.

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. 1984 yılında ilk olarak büyükşehir ilan edilen İstanbul, Ankara ve İzmir gibi illerin hemen ardından 1986 yılında büyükşehir statüsü kazanan il özelliği taşıyan Adana ili için tarihsel süreç içinde 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. 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 güzergâhlarının 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 hizmetleri hakkında karar veren, sevk ve idareyi sağlayan ve hizmetin sunumu gerçekleştirecek aktörlerin tanımlanması, kentsel ulaşım hizmetlerine ilişkin kararlar süreçleri, sevk ve idarenin organizasyonu ve hizmet alanına göre araç seçimi gibi konular incelenmesi gereken haline gelmiştir. Diğer bir deyişle, 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.

## LİTERATÜR

### Yerel Yönetim Kavramı

Yerel yönetimler, belirli bir coğrafi sınır içerisinde vatandaşların mahalli ve müşterek ihtiyaçlarını karşılamakla mükellef görev, yetki ve sorumlulukları yasalar, karar organı ise halk tarafından belirlenen kamu tüzel kişilikleridir. Bu bağlamda, vatandaşa en yakın olan hizmet aktörlerinin başında yerel yönetimler gelmektedir. Yerel yönetimler, gerek hizmetlerin etkin bir biçimde sunulduğu, gerekse demokratik yönetim biçiminin en iyi şekilde hayat bulduğu yönetim alanları arasında 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, demokratik katılım süreçlerinin ilk aşaması sayılmaktadır (Memişoğlu, 2015: 52). Vatandaşların ve sivil toplum kuruluşlarının yönetim sürecine dâhil olması, etkin ve katılımcı bir demokratik yönetim açısından önemli bir adımdır. Özellikle 2000 yılı itibarıyla farklı ölçek ve özellikte birçok aktörün yerelde karar alma süreçlerine katılımını sağlayacak yeni düzenlemeler bu demokratik süreçlere katkı sağlamayı amaçlamıştır<sup>4</sup>. Yerele ilişkin yapılan yasal düzenlemeler ile yönetim birimleri; 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 itibarıyla kararları yönlendirebilme etkisine sahiptir (Taştekin, 2020: 195-198).

Türkiye’de mahalli idarelere ilişkin meydana gelen reform niteliğindeki yasal düzenlemeler vasıtasıyla kentsel kamusal hizmetlerin sunumu konusunda ciddi bir dönüşüm sürecine girilmiştir. Bu dönüşüm ile kentsel kamusal hizmetlerin sunumu esnasında yerel sorunların merkeze nazaran daha iyi tespit edilmesi, kaynakların optimum kullanımı ve maksimum fayda sağlanması; yerel katılım unsurlarının etkin, hızlı ve verimli bir şekilde işletilmesi amacı çok aktörlü bir karar alma mekanizması mecburiyetini de beraberinde getirmiştir. Her ne kadar bazı hizmetlerin doğası gereği doğrudan yerel yönetim birimlerince sunulup özel ya da gönüllü kuruluşlara tarafından sağlanamasa da, bazı kamu hizmetleri varki imtiyaz sözleşmesi, yap-işlet-devret, ruhsatlandırma, müşterek emanet ve iltizam usulü gibi yürütülüş biçimleri ile özel girişimcilere gördürülebilmektedir. Bu noktada, devlet ile kamusal hizmet arasındaki organik bağ önemini yitirken, özellikle yerelde büyükşehir yönetimleri yetki ve imtiyazları arasında bulunan birçok hizmeti kiralamak, trampa etmek, tahsis etmek veya ruhsatlandırmak vasıtasıyla özel kişilerle birlikte yürütmeye başlamıştır. Gerek 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 Sayılı Belediye Kanununun 15. maddesinde, gerekse 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7. maddesinde “kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek, yapmak veya yaptırmak” gibi ifadeler ile vurgulandığı gibi kentsel kamusal hizmetlerin gerek karar alma süreci gerek hizmetinin sevk ve idaresi gerekse hizmetinin sunumunda özel sektörün de dahil olduğu çok aktörlü bir yapı öngörülmektedir.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ve yönetim yaklaşımı ile işbirliği, koordinasyon, etkileşim ve çok aktörlülük gibi kavramlar ön planda olduğu bir yerel yönetim sürecine girilmiştir. Bu minvalde, yerel ve ortak gereksinimlere karşılık hizmetlerin karar alma, hizmetinin sevk ve idaresi ile hizmetinin sunumu esnasında etkin bir koordinasyon ve işbirliği gerekliliği ortaya çıkmıştır. Özellikle büyük kent yönetim anlayışının ana kaynağı olan planlama ve koordinasyon unsurlarının kentsel kamusal hizmetlerin niteliği ve niceliğinin belirlenmesi, organizasyon yapısının oluşturulması, regülasyon, kontrol, ve denetiminin sağlanması ile hizmetin sunumunun gerçekleştirilmesinde kamu yararı gözetilen katılımcı bir yönetim yaklaşımı ruhuna sahip olunmalıdır (Alıcı, 2017:260-261). Bu anlayış bağlamında, yasal düzenlemelerin planlama ve koordinasyon fonksiyonları dahilinde kentsel ulaşım hizmetine özel bir önem verdiği ve bu fonksiyonların işlevliliğinin artırılması noktasında çok aktörlü bir koordinasyon merkezi tercih ettiği görülmektedir.

### Kentçi Toplu Taşımacılık

2020 yılı itibarıyla 7,8 milyar olan mevcut dünya nüfusunun %25'in üzerinde bir artış ile 2050 yılına kadar 9,9 milyara ulaşması öngörülmektedir (World Population Bureau, 2021). 2007 yılından itibaren dünya nüfusunun yarısından fazlasını ifade eden kentli nüfus, Birleşmiş Milletler Nüfus Fonununun 2020 yılı Dünya Nüfus Raporu (SWOP) tahminlerine göre 2050 yılına kadar %65'in üzerinde bir nüfusa tekabül edecektir (UNFPA, 2020). Bu büyüklükte bir nüfusun giderek artan bir oranda kentlere yığılması, hareketli ve aktif kentsel yaşam içerisinde temel bir kamusal hizmet niteliği taşıyan kent içi toplu ulaşım hizmetlerini büyük bir kentsel yönetim sorununa dönüştürmektedir. Kentsel ulaşım hizmeti konusunda geliştirilen kamu politikalarına genel hatlarıyla bakıldığında, özel otomobil kullanımının teşvik edildiği bir planlama ile bu planlamanın yarattığı sosyo-ekonomik sorunların kentteki sınıfsal eşitsizlikleri ortaya çıkarmakta olduğunu söyleyebiliriz

<sup>4</sup> 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 6360 Sayılı On Üç İilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

(Schiller vd., 2010:3). Bu bağlamda, ulaşım hizmetlerinin en çok hangi toplu taşıma türünde yoğunlaştığı kentsel kamu politikalarını belirleyen en önemli faktörlerden biridir.

Kentsel ulaşımında en fazla kullanılan toplu taşıma aracı, karayolu kipleri olan otobüsler, dolmuş-minibüs ve toplu taşıma araçlarıdır (Abbasgil, 1994:11). Kentsel Otobüs Ulaşım Hizmetleri şehrin hemen hemen tüm yerleşim alanlarına çeşitli hat ve güzergâhlar üzerinden kurduğu ulaşım ağı ile erişebilirliği sağlarlar. Bu aşamada, kentsel toplu taşımacılık hizmetlerinin yetersiz kaldığı ülkelerde ara ulaştırma araçları kesintisiz ulaşım adına önemli bir yere sahiptir. Genellikle dolmuş ve minibüslerin sağladığı ara ulaştırma hizmetleri ne tam anlamıyla rasyonel bir kentsel ulaşım sistemi, ne de kamusal ya da yarı-kamusal mal niteliğindedirler (Vuchic, 2007: 501-502). Diğer bir deyişle, kentsel ulaşım hizmetlerinin aktör yapısı, hizmetin niteliğini ve ulaşım sisteminin işletme anlayışını da belirleyen bir husustur. Kentiçi toplu taşıma hizmetlerinin kimler tarafından sunulduğu kadar sunumunun kimler tarafından koordine edildiği de çok önemlidir. Hizmetin sunumunda olduğu gibi koordinasyon ve yönetiminde de il akla gelen aktör yerel yönetimlerdir. Ancak yine de günümüzde belediyelerin ulaşım sektöründe tamamen etkin tek aktör olduğu söylenemez. Tam da bu noktada, cumhuriyetin ilanını takip eden döneme kadar ulaşım sektöründe etkin aktörün yabancı girişimciler olduğu unutulmamalıdır (Tekeli, 2009:27-31). Cumhuriyetin ilanıyla birlikte kentsel ulaşımında etkili yabancı girişimcilerin etkisi kırılmış ve İstanbul'daki kent içi toplu taşımacılık yapan şirketler devletleştirilmiş, ardından kentiçi ulaşım yabancı girişimci aktörlerin elinden alınarak bir kamu hizmeti haline getirilerek ulaşım hizmetinin sorumluluğu belediyelere bırakılmıştır (Tekeli, 2009: 42). Böylece kentsel ulaşım sektöründe kamusal özellik ön plana çıkmıştır. Sonuç itibarıyla kentleşmenin hızla artacağı 1950 yıllarına gelinceye kadar kentsel ulaşım hizmetlerinde yerel yönetimlerin etkinliği artırılmıştır. 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. Kentsel mekanda artan nüfusun mahalli müşterek ihtiyaçlarına karşılık veremeyen dolayısıyla bazı kentsel kamusal hizmetleri sağlayamayan yerel yönetimler, meydana gelen bu hizmet boşluğunu özel sektör girişimcileri vasıtasıyla doldurmaya çalışmıştır. Bu durum özel sektör girişimcilerini yerel hizmetlerin sunumunda etkili bir aktör haline getirirken kentsel ulaşım hizmetlerini yürüten çift başlı bir sistemi de beraberinde getirmiştir (Aktepe, 2019: 84). Kısacası, Kentsel mekanda büyüme, kentin genişleyen formu ve artan kentli nüfusun mobilite sorunları sonrası kent içi toplu taşımacılık, kentsel kamusal hizmetler arasında en önemli hizmet haline gelirken, kamu ve özel sektör ortaklı yürütülen toplu taşımacılık hizmetlerinin sevk ve idaresi ile koordinasyonunun sağlanması da kentsel politikaların en önemli konularından biri haline gelmiştir. Bu bağlamda, kent içi toplu taşıma hizmetlerinin sağlanmasına yönelik yerel yönetimlerin oluşturması gereken ulaşım politikalarında, ulaşım karar alma süreci, ulaşım hizmetinin sevk ve idaresi ve ulaşım hizmetinin sunumu irdelenmesi gereken aşamalardır.

### Kentsel Ulaşım Karar Mekanizması ve Karar Alma Süreçleri

Günümüzde özellikle özel mülkiyete ve kâr amacına dayanan kapitalist sistemin etkili olduğu toplumlarda, kamu politikalarının işleyişine ilişkin birtakım değişimler meydana gelmiştir. Özellikle 2000 yılı itibarıyla yerel yönetim kanunlarına yapılan düzenlemeler ile farklı aktörlerin yerelde karar alma süreçlerine katılımı artırıcı bir yönetim anlayışı benimsenmiştir. Mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanmasında imar, altyapı, ulaşım, çevre vb. alanda işlevsellik göstererek kamusal politikalar yürüten yerel yönetimler, bu kamusal politikaların yürütülmesinde birçok aktör ile işbirliği ve koordinasyon içerisinde yer almaktadır. Bu aktörlerden bazıları kararların alınmasında etkin bir mekanizma görevi üstlenirken, bazıları ise statüleri itibarıyla kararları yönlendirebilme etkisine sahiptir (Taştekin, 2020: 195-198). Ancak şu bir gerçektir ki; kamu erkini harekete geçirebilen karar verici mekanizmaların sayısı her geçen gün artmaktadır. Bu artışın yanı sıra, kamu kurumlarında karar verme süreçlerine dâhil olan sivil toplum ve özel sektör aktörlerinin artışı da söz konusudur. Aktörlerin çeşitlilik göstermesiyle karar verme mekanizmalarının işleyişinde de değişimler meydana gelmektedir. Meydana gelen bu değişimler ise çoklu aktörel yapı ve karar mekanizmalarının yeniden analiz edilmesi gerektiği sonucunu doğurmaktadır (Yıldız ve Sobacı, 2013). Özellikle kentsel ulaşım hizmetlerine ilişkin özelleştirme uygulamaları ve farklı kuruluşların karar mekanizmasında etkili birer aktör haline gelmesi ile hem koordinasyon hem de regülasyon sürecini yönetmekle görevli yerel yönetimlerin karar alma mekanizmasındaki etkinliğini azaltmıştır. Böylece kent içi toplu ulaşım hizmetlerinin karar alma mekanizmalarında dikkate değer çok aktörlü bir yapı meydana gelmiştir.

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, mahalli nitelikli kentsel kamusal hizmetlerin yerel yönetim birimleri tarafından

sağlanması gerekliliği yerel yönetimlere duyulan gereksinimi artırmaktadır (Eryılmaz, 2012: 106). Yerleşme 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 (Kızılboğa ve Alici, 2011:2). Mahalli yönetim birimlerine duyulan bu ihtiyaca rağmen esas yetki idarenin bütünlüğü anlayışı çerçevesinde merkezi yönetime aittir. Bu bağlamda yerel nitelikli kentsel kamusal hizmetlerde dahi merkezi yönetimin baskın olduğu bir sistem karşımıza çıkmaktadır.

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. Nitekim 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda her türlü kent içi toplu taşımacılık hizmetlerinin koordinasyonu için de büyükşehir belediyesi bünyesinde bir Ulaşım Koordinasyon Merkezinin kurulması gerekliliği ifade edilmiştir (9. madde). 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 verilir verilmemesinden kalitesine, kamusal kaynak sorunlarından işletme problemlerine kadar birçok konuyu ilgilendiren önemli bir konudur.

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 Merkezleri (UKOME) tarafından sağlanmaktadır (9. madde). Kentsel ulaşım konusunda her ne kadar belediye meclisi, belediye encümeni ve ihtisas komisyonları kararlar alsın da kentsel toplu taşımacılık hizmetlerine ilişkin hat ve güzergâh seçimi, durak belirleme, zaman ve otobüs sayıları gibi önemli kararlar Ulaşım Koordinasyon Merkezleri'nde alınmaktadır. Diğer bir deyişle, yerel yönetimlerin ulaşım karar alma sürecini etkileyen ve aynı zamanda da çalışmamızın temel karar alma mekanizmalarından birini oluşturan UKOME, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu çerçevesinde büyükşehir belediyesi hizmet sınırları içindeki her türlü ulaşım faaliyetlerinden sorumlu karar merciidir. UKOME, büyükşehir belediye başkanı başkanlığında ya da başkanın yetkilendireceği bir kişinin başkanlığında, UKOME Yönetmeliği'nin 17. maddesinde belirtilen üyeler ile toplantı ön cesinde kararlaştırılan tarihte ve mekânda toplanmaktadır. UKOME 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 toplantılarında 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.

Kentsel ulaşım ile ilgili bu temel mekanizmanın karar süreçleri, 19 Şubat 2020 tarihli Ulaşım Koordinasyon Merkezi Yönetmeliği değişikliği ile hükümet tarafından görevlendirilen temsilci sayısının artmasıyla merkezi yönetim lehine değişime uğramıştır. 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. 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. Sonuç itibarıyla, 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:

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

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

- Ulaşım Koordinasyon Merkezi karar mekanizmasında yer alan merkezi yönetim aktörlerinin organizasyon yapısının karar alma süreçlerine etkisi nedir?
- Ulaşım Koordinasyon Merkezi'nde kararlar nasıl alınmaktadır ve alınan kararların içeriği ne şeklindedir?
- Ulaşım Koordinasyon Merkezi'nde karar verilecek konular kimler tarafından ve nasıl belirlenmektedir?
- Otobüs ulaşım hizmetlerinin Ulaşım Koordinasyon Merkezi'nde alınan kararlar içerisindeki yeri nedir?

### Kentsel Ulaşımın Sevk ve İdaresi

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.

Artan nüfusa karşı hizmet sağlayamayan yerel yönetimler, özel girişimciler vasıtasıyla kentsel ulaşım konusundaki boşluğu doldurmaya çalışmıştır. Diğer bir deyişle, yerel yönetimlerin kentsel ulaşım hizmet sunumunda mali ve idari yetersizliklerden dolayı başarısız olması, özel teşebbüslerin toplu taşımacılık sektörünün bir parçası olmasına neden olmuştur. Bu durum özel sektör girişimcilerinin yerel hizmetlerin sunumunda etkili bir aktör olarak yerlerini almasına ve kentsel ulaşım hizmetlerini yürüten çift başlı bir sistemin ortaya çıkmasına neden olmuştur (Aktepe, 2020b: 18). 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 sevk ve idare edilmesinde baskın olan taraftır (Aktepe, 2020b: 162).

Toplu ulaşım hizmet sunumunun kimler tarafından sevk ve idaresinin gerçekleştirileceği konusu kentsel ulaşım hizmetlerinin sunumu açısından en önemli aşamalardan biridir. Büyükşehir Belediyesi Kanunu kapsamında kentsel ulaşım ile ilgili verilen görev, yetki ve sorumluluklar doğrultusunda büyükşehir belediyeleri, hizmetin sevk ve idaresinden sorumlu en önemli aktörlerdir. Belediyelerin ulaşım daire başkanlıklarının yanı sıra Ankara ve İstanbul gibi illerde ulaşım hizmetinin sevk ve idaresinde söz sahibi olan EGO ve İETT gibi ayrı hizmet mekanizmaları da söz konusudur. 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 ifade etmektedir (Aktepe, 2020a). Otobüs toplu taşımacılık hizmetlerinin sevk ve idaresi, Ankara ve İstanbul Büyükşehir Belediyelerine bağlı, ayrı bir kamu tüzel kişiliği bulunan EGO ve İETT'yi konu dışında tutacak olursak, büyükşehir belediyelerinin kendi bünyesindeki başkanlıklar üzerinden sürdürülmektedir.

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 oluşturmalarının 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, eşitlikçi ve çatışmacı bir atmosfere neden olmaktadır. Bu teorik perspektif çerçevesinde çalışmanın ikinci varsayımı:

- Kent içi otobüs toplu taşıma hizmetinin sevk ve idaresi sürecinin yerel yönetimlerin tekelinde olması hizmet organizasyonunda çatışmalara neden olur.

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

- Hizmetin sevk ve idare sürecinde söz sahibi olan aktör/aktörler kent içi toplu taşımaya ilişkin hizmet organizasyonunu nasıl yönlendirmektedir?
- Hizmetin sevk ve idare aşamalarında yer alan aktörler aynı zamanda karar alma ve hizmet sunum aşamalarında da yer almakta mıdır? Eğer yer alıyorsa bu uygulama demokratik bir yönetim getirir mi?
- Sadece regülatör olarak değil, aynı zamanda işletmeci olarak da kentsel ulaşım hizmetlerinin sevk ve idare süreçlerinde yer alan yerel yönetimlerin kent içi toplu taşımacılık hizmetlerinin sunumunda çoklu aktör yapısının oluşum süreçlerine nasıl bir etkide bulunmaktadır?

### Kentsel Ulaşım Hizmet Sunumu

İdeal bir kentsel ulaşım hizmetinin sağlanabilmesi için kentlerde erişilebilir, güvenli, etkin ve hızlı bir ulaştırma alt yapı ve koordinasyona sahip olunması 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). 1950 yılı itibarıyla kentsel ulaşım 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 ulaşım da 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).

Tarihsel süreç boyunca farklı zamanlarda belediyelerin kentsel ulaşımındaki eksiklikleri özel sektör girişimcilerinin kentsel ulaşımındaki 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, 2019; 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:

- 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:

- Özel sektör girişimcileri kentsel ulaşım hizmetlerine ilişkin karar alma, hizmetin sevk ve idaresi ve hizmetin sunum aşamalarının hangilerinde yer almaktadır?
- Kamu-özel aktörlerin birlikte sağlamış olduğu kent içi toplu ulaşım hizmetlerine ilişkin özel sektör girişimcilerinin kentsel otobüs toplu taşımacılık hizmetlerinin sunumundaki yeri nedir?
- Kentsel otobüs ulaşım hizmetlerinde yer alan özel sektör girişimcileri nasıl örgütlenmektedir?
- 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 aşamalarında 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.

## YÖNTEM

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 hizmetleri, bir taraftan ise kamu sektörü ve özel sektör aracılığıyla sunulan ulaşım hizmeti sürecin birbirinden farklı, çok katmanlı mekanizmalar ve bu mekanizmalara dâhil olan farklı aktörlerin ele alınmasını elzem kılmaktadır.

Çalışmanın analiz yöntemi, çok aktörlü yapı temelinde karar mekanizması ve karar alma süreçleri, hizmetin sevk ve idaresi ve kentsel ulaşım hizmetlerinin sunumu olmak üzere üç ana temadan oluşmaktadır. Çalışma alanı olarak belirlenen Adana ili, kentsel ulaşım hizmetlerine ilişkin karar alma, sevk ve idare, 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. 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 süreci, hizmetin sevk ve idaresi ve hizmet sunumu aşamalarının irdelenmesi elzemdir.

## Araştırma Modeli

Çalışmada, kentsel otobüs ulaşım hizmetlerinin karar alma süreci, karar mekanizmaları, aktör yapısı ve hizmet sunumuna dair Adana Büyükşehir Belediyesi UKOME'nde alınan kararlarının ele alınması hususunda nitel araştırma yöntemi olarak yazılı dokümanların incelenmesi kullanılmıştır. Doküman analizi yöntemi, yazılı formdaki belgelerin içeriğinin derinlemesine ve sistematik olarak analiz edilebilmesi için en yaygın kullanılan nitel araştırma yöntemidir (Wach and Ward, 2013). Bir olgu derinlemesine açıklanmaya çalışıldığında, gerekli verileri toplamak amacıyla doküman analizi yöntemine başvurulmaktadır. Altheide (1996)'ye 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, kitap, klavuz, mevzuat, kararlar gibi tüm yazılı belgeleerin gerek basılı gerekse elektronik materyallerini incelemek ve analiz etmek için kullanılan nitel bir yöntemdir. Nitel araştırma dahilinde yer alan diğer yöntemlerle paralel olarak doküman analizi de incelenen belgelerden anlam elde etmek, çalışmanın temel konuları hakkında bir bakış açısı oluşturmak ve sonuç itibarıyla ampirik bir bilgi ortaya koyabilmek amacıyla gerekli verilerin incelenmesini ve yorumlanmasını içermektedir (Corbin ve Strauss, 2008). Bu bağlamda, çalışmanın veri setini oluşturan 1998-2020 yılları arasında alınan Adana Büyükşehir Belediyesi UKOME Genel Kurul kararlarının tümü incelenmiştir. 1998-2020 yılları arasında alınan 7020 karar; sayılarına, konularına, tiplerine ve sonuçlarına göre değerlendirilmiştir. Çalışmada, tarihsel süreç içerisinde kabul edilen yasal süreçler çerçevesinde karar sayılarının değişimleri, 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 karar süreçleri, karar mekanizması, sevk ve idaresi ile uygulama safhalarına ilişkin düzenlemeler çalışma içerisinde önemli bir yere sahiptir. Nitekim çalışma, gerek merkezi-yerel yönetim aktörlerinin gerekse özel toplu taşıma aktörlerinin kent içi otobüs ulaşım hizmet sürecinde nasıl yer aldığını ve bu aktörlerin süreç içindeki rolünün ve kararlar üzerindeki etkilerini göstermek çabasıdadır.

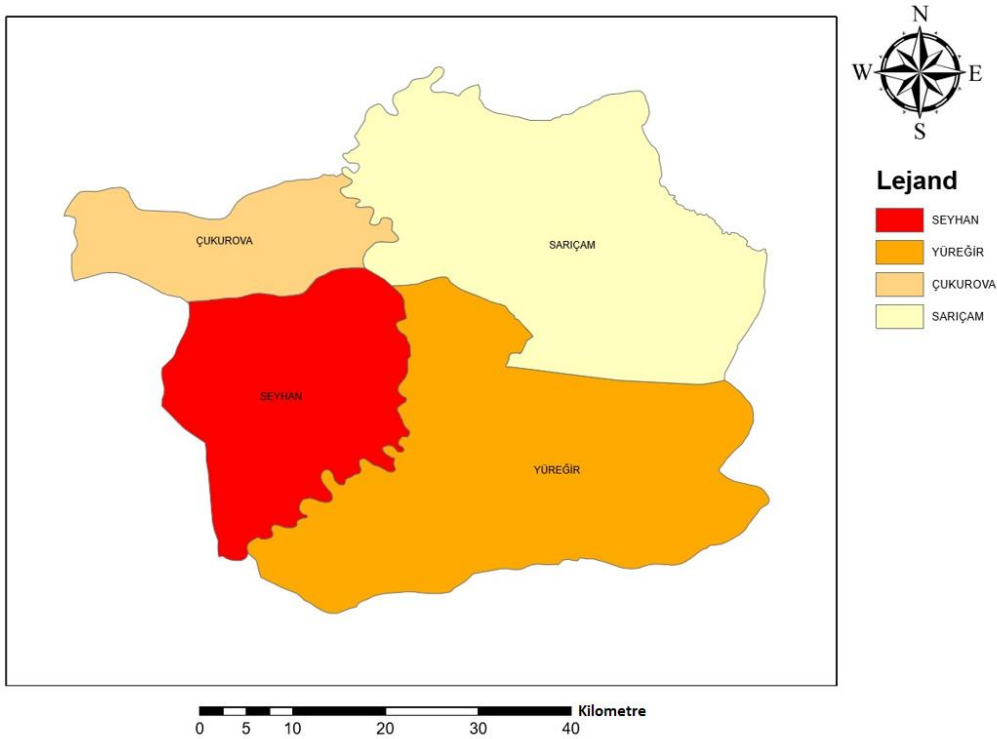
## Araştırma Alanı

Çalışma alanının seçimi noktasında Adana ili bir taraftan en erken büyükşehir statüsü kazanan illerden biri olması dolayısıyla kent içi toplu ulaşım problemlerinin de ilk yaşandığı kentlerden biri olması, diğer taraftan ise yoğun nüfuslu ve



kentsel ulaşım talebi fazla olan bir şehir olması itibarıyla önemlidir. Çalışma alanı olarak Adana Büyükşehir Belediyesi tarafından hazırlanan Adana Nazım İmar Planı'nda kent merkez sınırları içerisinde yer alan ilçeler olan Çukurova, Sarıçam, Seyhan ve Yüreğir bölgeleri belirlenmiştir. 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 yansıtmaya, bu ilçelerin çalışma alanı olarak belirlenmesinde temel etken olmuştur.

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 (Şekil 1).



Şekil 1: Çalışma Kapsamında Yer Alan Adana İli İlçeleri (Çukurova, Sarıçam, Seyhan ve Yüreğir)

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 alternatifi 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 çalışmanın 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.

## Araştırma Verileri

Çalışmanın veri setini Adana Büyükşehir Belediyesi'nin bugüne kadar paylaştığı Ulaşım Koordinasyon Merkezi Genel Kurulu'nun 7020 kararı oluşturmaktadır. Kentsel otobüs ulaşım hizmetlerinin koordinasyonunu incelemek ve ilgili veri tabanını oluşturmak 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. 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.

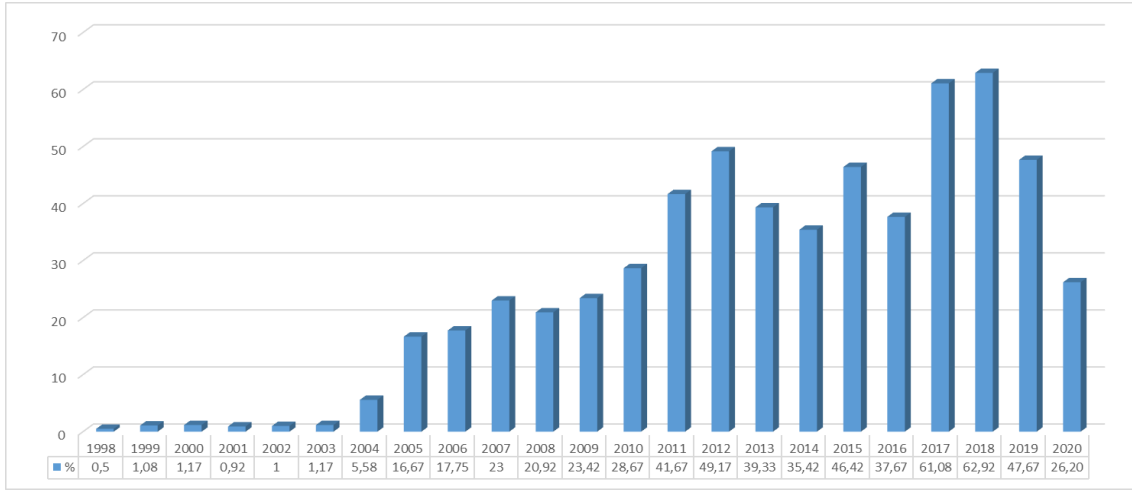
Çalışmada Adana Büyükşehir Belediyesi Ulaşım Koordinasyon Merkezi kararlarının yanı sıra, 2020-2024 Stratejik Planı, yıllık faaliyet raporları, Adana Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararları, kent içi toplu taşımacılığa ilişkin yönetmelikler ve Adana Nazım İmar Planı da incelenmiştir. Bunun yanında Adana Büyükşehir Belediyesi Bilgi İşlem Daire Başkanlığı tarafından internet üzerinden halka açık paylaşarak 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 oluşturularak, bu harita ışığında çalışmanın kapsamı görsel olarak ifade edilmiştir. 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.

## ARAŞTIRMA BULGULARI

Çalışmanın bulgular bölümünde, karar mekanizması ve karar alma süreçleri bağlamında Adana Büyükşehir Belediyesi Ulaşım Koordinasyon Merkezi kararları; kent içi otobüs ulaşım hizmetinin sevk ve idaresi bağlamında Adana Büyükşehir Belediyesi Ulaşım Daire Başkanlığı kurumsal yapısı ve kentsel ulaşım hizmetlerinin sunumu noktasında kamu/özel sektör işletmelerine ait araç türleri üzerinden kent içi toplu taşıma hizmetlerinin nasıl koordine edildiğine ilişkin sorulara cevap aranmıştır. 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.

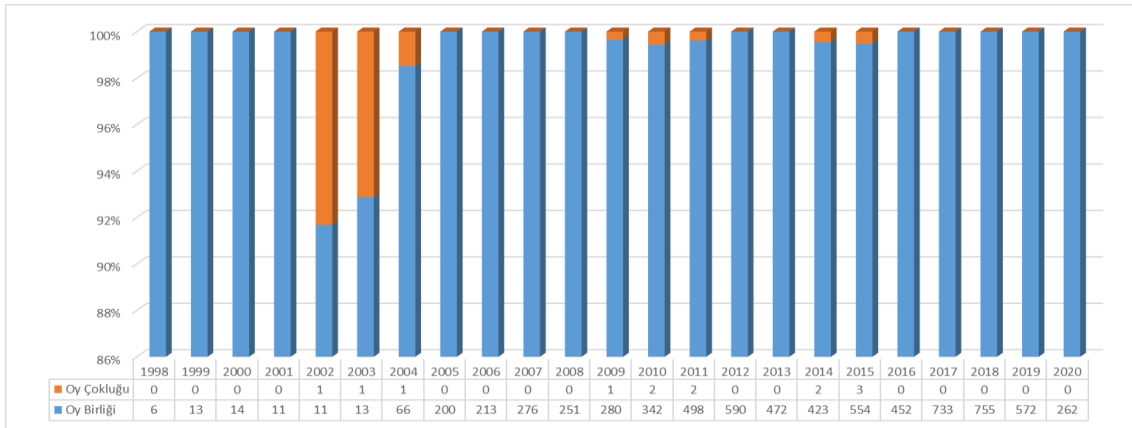
### Adana Kentsel Ulaşım Hizmetlerinde Karar Alma Mekanizması ve Karar Süreçleri

1998-2020 yılları arasında Ulaşım Koordinasyon Merkezi Genel Kurulu'nda alınan toplam 7020 kararın yıllara göre dağılımına baktığımızda (Grafik 1), özellikle 2004 yılında çıkarılan 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu sonrasında karar sayılarında önemli bir artış yaşandığı gözlemlenmiştir. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 9. maddesinde de vurgulandığı üzere, 2004 yılı itibari ile 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 alınamazken, 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-yönetimsel yapıda yaşanan reformlar neticesinde, kentsel ulaşım ile ilgili oluşturulan UKOME'nin, kentsel ulaşım hizmetlerine yönelik kararların alındığı, aktörlerin koordine edildiği ve sürecin denetim, düzenleme ve regülasyonu safhalarında etkin bir mekanizma niteliği taşıyaya başladığını göstermektedir.



**Grafik 1:** UKOME Genel Kurulunda Alınan Karar Sayıları

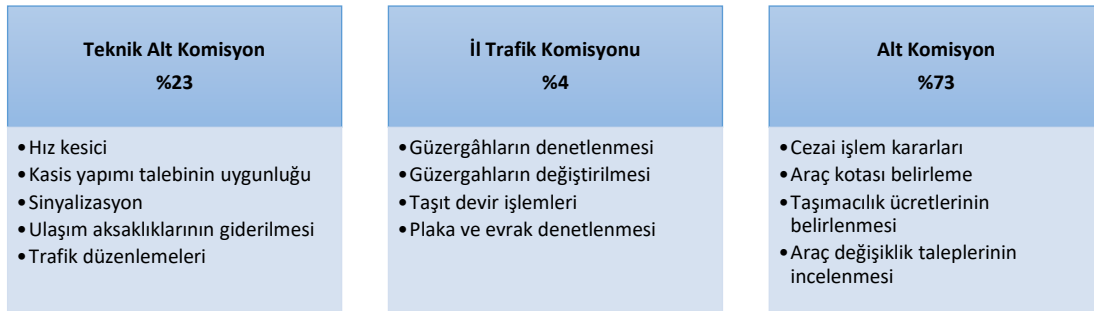
UKOME Genel Kurulu toplantıları sonucunda alınan karar tipleri, oy birliği ve oy çokluğu olmak üzere iki şekilde karşımıza çıkmaktadır. 1998-2020 yılları arasında alınmış UKOME kararları incelendiğinde kararların neredeyse tamamının oy birliği ile alındığı görülmüştür. Oy birliğinin sağlanabilmesi için karar sürecine dâhil olan tüm aktörlerin aynı yönde fikir beyan etmesi gerekmektedir. Ancak kararların oy birliği ile kabul edilmesi özellikle karar sürecine dâhil olan aktörlerin sayısının artmasıyla çok daha zor olması gerekirken, Adana ili için bu durum söz konusu değildir. Nitekim **Grafik 2**'de UKOME'de 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 2**).



**Grafik 2:** UKOME Genel Kurulunda Alınan Karar Tipleri

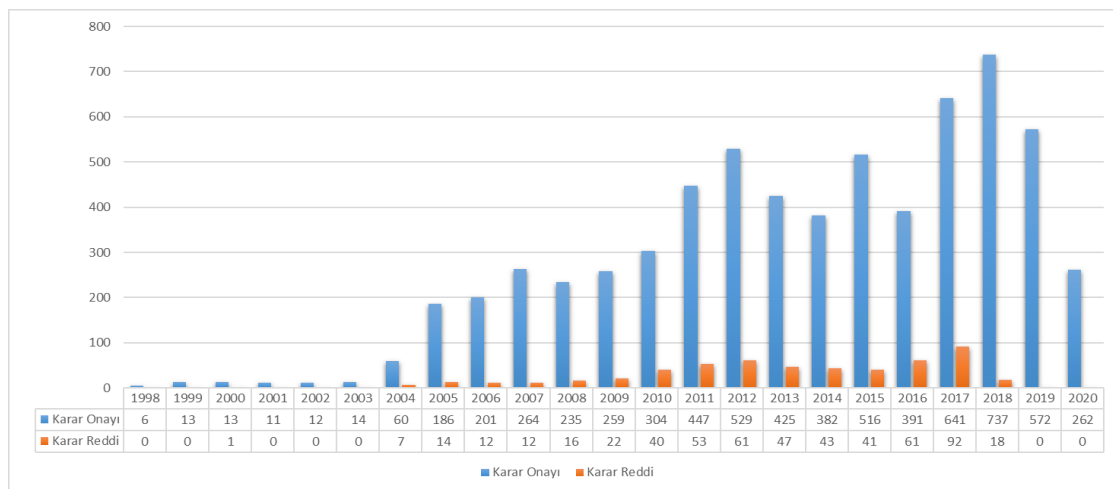
UKOME Genel Kurulu'nun karar mekanizması, kentsel ulaşımına ilişkin karar alma sürecinde çok aktörlü ve farklı alt mekanizmalara sahip bir sistemdir. Adana Büyükşehir Belediyesi UKOME kararları incelendiğinde, karar aşamasında etkili olan üç komisyon çeşidi bulunmaktadır. Bu komisyonlar; Teknik Alt Komisyon, İl Trafik Komisyonu ve Alt Komisyon şeklindedir (**Şekil 2**).

UKOME genel kurul kararlarının nihai sonucunun alınması öncesi ilgili teklifin alt komisyonlarda görüşülmesi ve bir mutabakat ile genel kurula gelmesi söz konusudur. 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 olmadığına 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 ve araç değişikliği talebi ile ilgili kararlar üzerine yoğunlaştığı görülmüştür (Şekil 1).



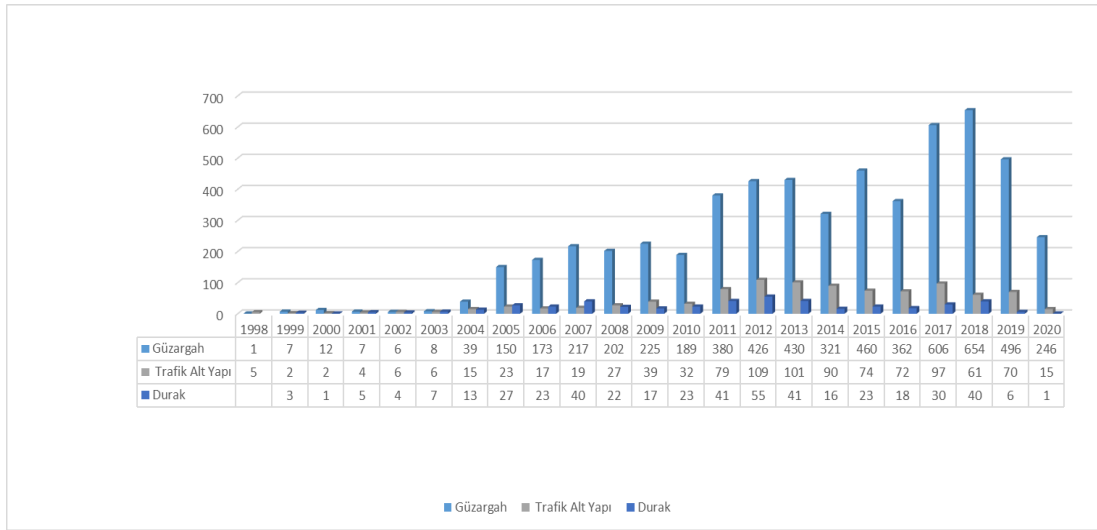
Şekil 2: UKOME Komisyonları

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 ve bu taleplerin ilçe belediyelerine özel toplu taşıma araçları tarafından ulaşım hizmeti sunabilmek adına güzergâh izni verilmesine ilişkin talepler 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 itibarıyla tüm dünyanın içinde bulunduğu pandemi dönemine bağlı olarak, kent içi toplu taşıma hizmetlerinin sektöre uğramaması adına kararlar alındığı gözlemlenmiş, buna bağlı olarak karar reddinin son iki yıllık UKOME Genel Kurulu toplantılarından çıkmadığı görülmüştür. Kurulu karar sonuçları, karar onayı ve karar reddi şeklinde gösterilmiştir (Grafik 3).



Grafik 3: 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 itibarıyla kentsel ulaşım hizmetlerinde kentsel otobüs ulaşımının yoğunlukta olduğunu kanıtlar niteliktedir. Güzergâhlara ilişkin kararlar; genellikle güzergâh düzenlemesi, yeni güzergâh, ek güzergâh, güzergâh değişikliği talepleri ve mevcut güzergâhlarda 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 4).

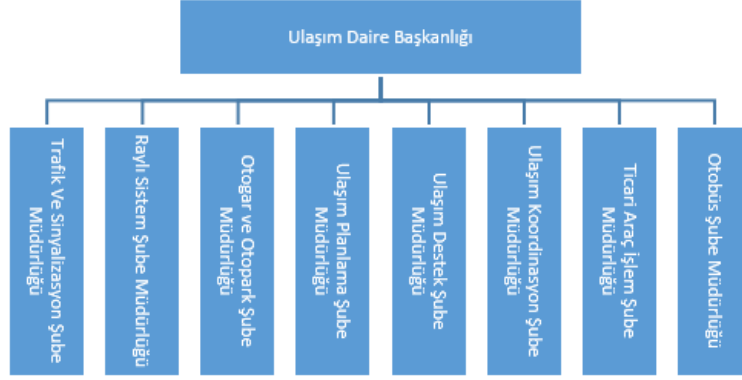


Grafik 4: UKOME Genel Kurulu Alınan Kararların Konularına Göre Dağılımı

### Adana Kentsel Ulaşım Hizmetlerinin Sevk ve İdare Süreçleri

Adana Büyükşehir Belediyesi bünyesinde yer alan Ulaşım Daire Başkanlığı'na bağlı olan, toplu taşımacılık hizmetlerinin işleyişinin sevk ve idare 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 güzergâhı 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 güzergâhlarını 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.



Şekil 3: Adana Büyükşehir Belediyesi Ulaşım Daire Başkanlığı Örgüt Yapısı

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 güzergâhlarını 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.

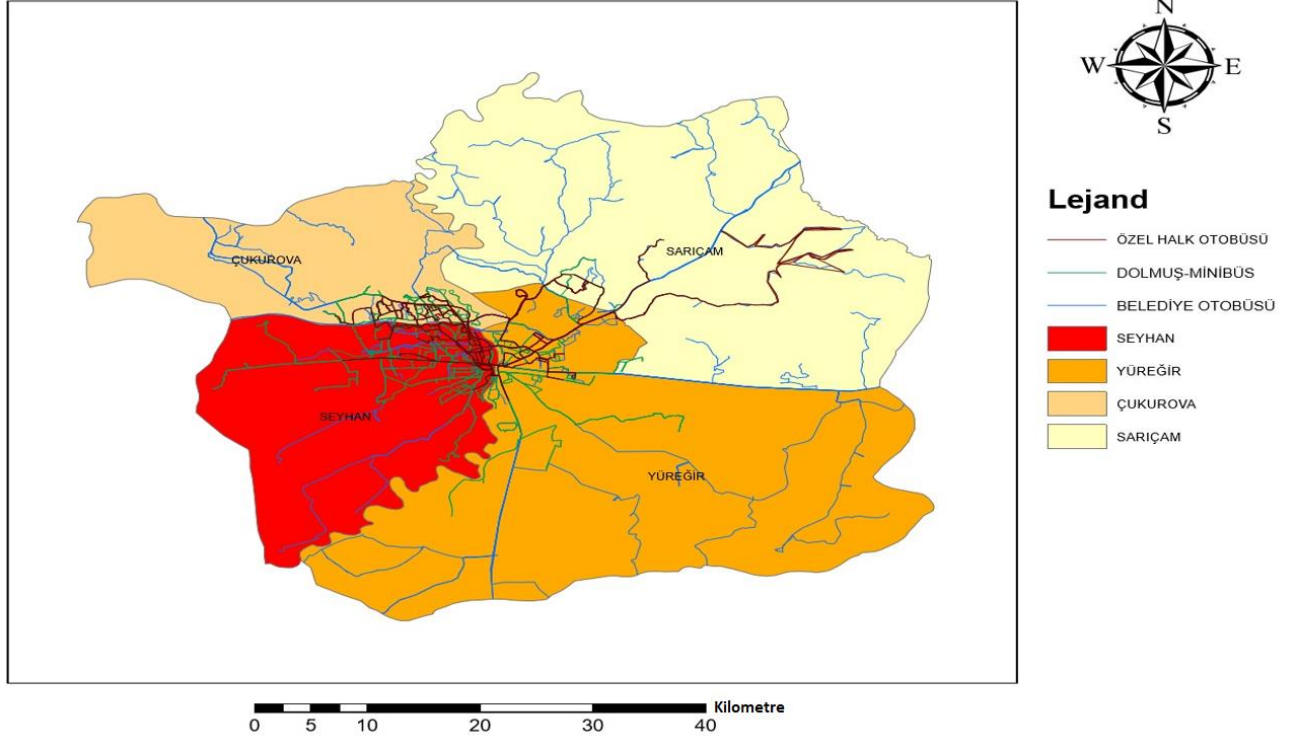
5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci ve 9'uncu maddelerine göre Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği kapsamında Ulaşım Koordinasyon Merkezi'nin yazım ve idare işlemlerini yürütmek Ulaşım Koordinasyon Şube Müdürlüğü'nün görev alanında yer almaktadır. Büyükşehir Belediyeleri 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 güzergâhların 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.

### Adana Kentsel Ulaşım Hizmetlerinin Sunum Süreçleri

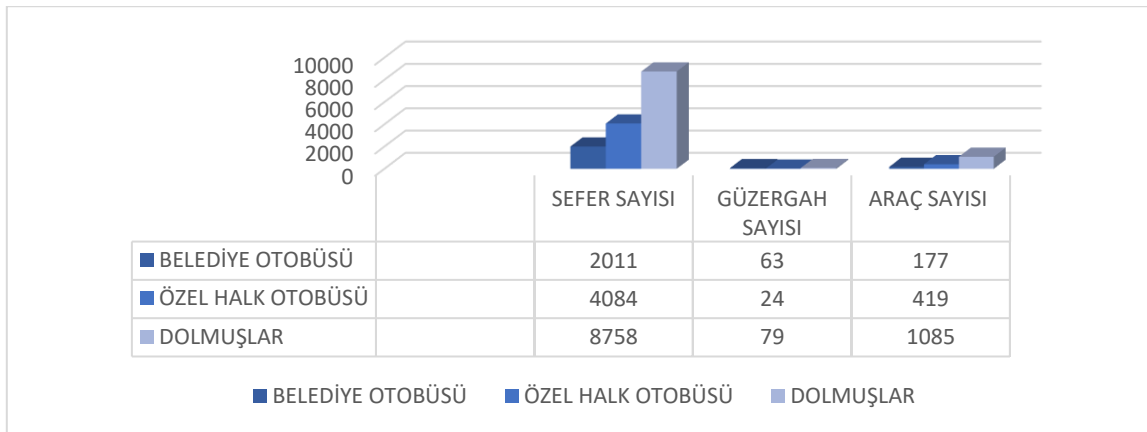
Kent içi toplu taşıma hizmetinin sunumuna ilişkin olarak Adana'da kentsel ulaşım hizmetlerinin sağlayıcısı olan üç toplu taşıma aracı karşımıza çıkmaktadır. Bunlar; belediye otobüsleri, özel halk otobüsleri ve dolmuş-minibüslerdir. Adana Büyükşehir Belediyesi kent içi toplu taşımacılık hizmetlerinde yer alan aktörlerin hat ve güzergâhlarına ilişkin [şekil 4](#)'de verilen bilgiler ışığında, Adana şehir merkezinde hizmet veren belediye otobüslerine ait 63 güzergâhta 177 araç bulunmaktadır. Belediyeye ait olan 177 araç gün içinde toplam 2011 sefer yapmaktadır. 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 güzergâhları, Ulaşım Koordinasyon Merkezi Genel Kurulu tarafından 2018

yılında kabul edilen 204 sayılı karar ile belirlenmiştir. Son olarak dolmuş-minibüslere ait olan 18 kooperatif, 79 güzergâh ve 1085 araç bulunmaktadır (Grafik 5). 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 ayı 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.



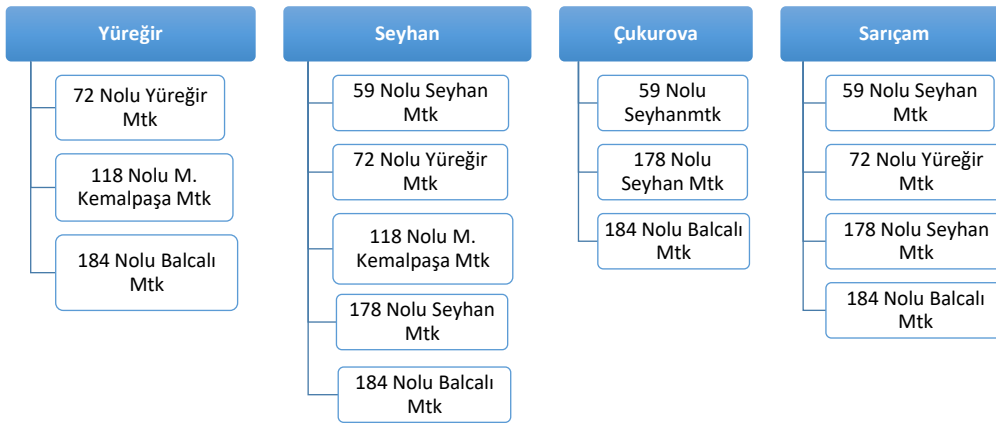
Şekil 4: Adana Kent İçi Toplu Taşıma Araçlarının Güzergâhları

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 sayıları incelendiğinde, 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.



Grafik 5: Karşılaştırmalı Kentsel Toplu Taşıma Araçları Analizi

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 çıkışma noktasıdır. Ardından Seyhan ilçesini takip eden Sarıçam, toplu taşımacılık 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.



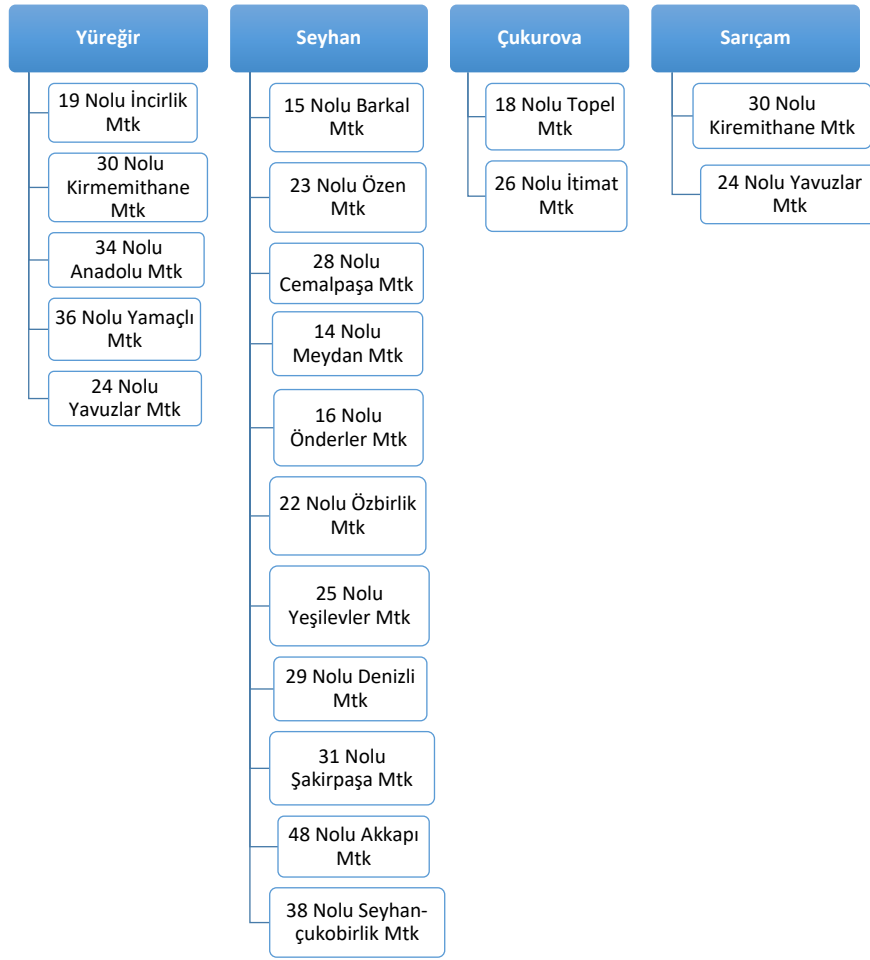
Şekil 5: Özel Halk Otobüslerinin Kapsam Alanı

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 18 kooperatif üzerinden toplu taşımacılık faaliyetlerini yerine getirmektedir (Şekil 6). 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.

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 imkânların 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.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Tahsisli plaka, belirli bir bölge sınırları dâhilinde, 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.





Şekil 6: Dolmuş-Minibüslerin Kapsam Alanı

Özel Halk Otobüslerine ait 5 motorlu taşıt kooperatifine ait araç sayıları ile 2018, 2019 ve 2020 yıllarında uygulanan ceza işlem sayılarının verildiği **Tablo 1**'e 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 güzergâhlara sahip iki ayrı kooperatiftir.<sup>6</sup> Örneğin 122 toplu taşıma aracına sahip olan 59 Nolu MTK'nin 3 yılda aldığı 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 1:** Özel Halk Otobüslerine Uygulanan Ceza İşlem 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 Serisi)	122	81	51	22
72 Nolu Yüreğir Mtk (E Serisi)	78	1163	268	22
118 Nolu Mustafa K. Paşa Mtk (F Serisi)	30	480	51	1
178 Nolu Seyhan Mtk (B Serisi)	121	1012	225	20
184 Nolu Balcalı Mtk (D Serisi)	68	572	68	16

<sup>6</sup> 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.

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 2).

<b>Tablo 2: Dolmuş-Minibüslere Uygulanan Ceza İşlem Sayılarının Değişimi</b>				
<b>DOLMUŞ ve MİNİBÜSLER</b>				
<b>Kooperatif Adı</b>	<b>Toplam Araç Sayısı</b>	<b>2018 Yılı Ceza İşlem Sayısı</b>	<b>2019 Yılı Ceza İşlem Sayısı</b>	<b>2020 Yılı Ceza İşlem Sayısı</b>
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 2). 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.

## SONUÇ VE ÖNERİLER

Kentsel kamusal hizmetlerin sağlanmasında yegâne yerel yönetim birimlerine dönüşen büyükşehir belediye yönetimleri, bu statülerine karşılık görev, yetki ve sorumlulukları altında bulunan birçok hizmeti mali ve idari açıdan yetersizliklerinin de etkisiyle farklı aktörlerin de dahil olduğu bir koordinasyon çerçevesinde vermektedirler. Bu noktada, kentsel ulaşım hizmet sunumu safhasında merkezi yönetimden, sivil toplum kuruluşlarına kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından özel sektör girişimcilerine kadar birçok aktörün yer aldığı bir yönetim örneği sergilenmektedir. Bir yandan yerel yöneticileri, merkezi yönetim kurumlarının ve sivil toplum kuruluşları temsilcilerinin yanı sıra küçük girişimcileri temsil eden oluşumların temsilcilerinin yer aldığı karar süreçleri, diğer yandan büyükşehir belediyesinin organizasyon şemasında yer alan daire başkanlıkları seviyesinde koordine edilen kentsel ulaşım hizmetleri, bir yandan ise

kamu ve özel sektör vasıtasıyla verilen ulaşım hizmetinin birbirinden farklı, çok katmanlı mekanizmalar ve bu mekanizmalara dâhil olan farklı aktörlerin ele alınmasını elzem kılmaktadır.

Ulaşım Koordinasyon Merkezi kararları incelenmesinin ardından karar alma sürecinde yer alan aktörlerin merkezi yönetim kurumları, yerinden yönetim kurumları, sivil toplum kuruluşları ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının temsilcileri şeklinde kategorize edilebileceği görülmüştür. Kentsel ulaşım hizmetlerinin yerel bir hizmet niteliği taşımasına rağmen karar alma sürecinde niceliksel olarak diğer üç bileşene göre üstünlüğü elinde bulunduranın merkezi yönetim olduğu saptanmıştır. 19 Şubat 2020 tarihli Ulaşım Koordinasyon Merkezi Yönetmeliği değişikliği ile hükümet tarafından görevlendirilen temsilci sayısının artması bu duruma neden olan en önemli düzenlemedir. 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, hizmetin yerelliğinin olumsuz yönde etkileneceği üzerine kurulan çalışmanın ilk varsayımını destekler nitelik gösterse de, düzenlemenin daha çok yeni olması ve pandemi sürecinin karar seyrini etkilemesi nedeniyle yerel ile merkez arasındaki çatışmanın varlığına ilişkin bir bulgu söz konusu değildir. Ancak her halükarda, merkezi yönetimin UKOME kararlarının alınmasında etkin ve baskın bir aktör konumuna gelmesi, yerel katılım ve yerel demokrasi anlayışına ters düşen bir karar süreci anlamına gelmektedir. Bu durum, kentsel-kamusal bir hizmet niteliği taşıyan kent içi otobüs ulaşım hizmetlerinin merkezi yönetim aktörlerinin inisiyatifi çerçevesinde şekilleneceği anlamına gelmektedir ki, bu da ileriki dönemde kentsel ulaşım üzerinden merkezi/yerel aktörler arasında karşı karşıya kalınacak yönetsel problemleri ifade etmektedir. Nitekim Şubat 2020 sonrası İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB) Ulaşım Koordinasyon Merkezi'nde birçok kararın alınamaması ve kuruldaki görüş ayrılıklarının merkezi yönetim ağırlıklı aktör yapısı olduğu görülmektedir. Bu bağlamda, 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 sevk ve idaresinin sağlanmasında en etkili aktör 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 bünyesinde yer alan başkanlıklar üzerinden sürdürmektedir. Bu durum belediye tekelinde yürütülen kentsel ulaşımın hizmet sağlayan aktörler arasında çatışmalara neden olacağı varsayımı çerçevesinde, kamu ve özel sektör girişimcilerinin aynı anda süreç içerisinde olmasının ve belediyenin sadece işletmeci olarak değil, aynı zamanda regülatör olarak da kentsel ulaşım hizmetlerinin sevk ve idaresi süreçlerinde söz sahibi olmasının hizmet sunum aşamasında demokratik bir yönetim getirmediği ve çatışmalara neden olabileceği görülmüştür. Kamu-özel aktörleri arasındaki çatışmaların kaynağını cezai işlemler oluşturmaktadır. Kentsel toplu taşıma araçlarına uygulanan cezai işlemlerin UKOME tarafından değil de belediye encümeni tarafından karara bağlanması neticesinde belediyenin tekelinde olan bir regülasyon süreci söz konusudur. Bu durum belediyenin süreç içerisinde hem hizmet veren hem de regülatör görevi üstlenen güçlü bir aktöre dönüşmesini sağlamıştır. Belediye yönetimleri karar alma süreci ve hizmet sunumu aşamalarında olmasa da, hizmetin sevk ve idaresi aşamasında yerel yönetimleri baskın bir aktöre dönüşürken; özel sektör girişimcilerinin bu durumdan olumsuz etkilendiği ceza işlem sayıları ile gözlemlenebilmektedir. Hizmet sınırları çerçevesinde seçim ile başa gelen ve bu manada siyasi bir sorumluluğa da sahip olan belediye yönetimlerinin kentsel ulaşım hizmetlerinin sevk ve idaresi aşamasında da siyasi bir mekanizmaya dönüşme potansiyeli söz konusudur. Nitekim özellikle son iki yıldaki yerel seçim ve Covid-19 pandemisi gibi olağanüstü durumlar ile özel toplu taşıma araçlarına kesilen cezalarda görülen bariz düşüş arasında bir ilişki olup olmadığı sorusu, kentsel kamusal bir hizmet niteliğindeki kent içi otobüs ulaşım hizmetlerinin sevk ve idaresi açısından yorumlanması gereken bir husustur. Ayrıca 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.

Kent içi toplu taşımacılık hizmetinde bulunan belediye otobüsleri, özel halk otobüsleri ve dolmuş- minibüslerin; güzergâh sayıları, araç sayıları ve sefer sayılarına bağıldığında, 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. Gerek belediye otobüsleri gerekse sahip oldukları hat ve güzergâhlarına paralel olarak örgütlendikleri kooperatifler üzerinden hizmet veren özel halk otobüsleri ve dolmuş-minibüsler, nüfus ve ulaşım talebinin yoğun olduğu Çukurova, Sarıçam, Seyhan ve Yüreğir ilçelerinde yüksek faaliyet göstermektedirler. 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, kamunun kentsel ulaşım taleplerine yetersiz kalması nedeniyle hizmet sunumunda önemli bir aktöre dönüşen özel sektör girişimcilerinin kendine özgü hizmet sunumu anlayışı nedeniyle kontrolü ve denetimi zor bir yapıya dönüşmesi bu hizmet anlayışı farklılığı nedeniyleledir.

Adana kentsel otobüs ulaşım hizmetlerinin sunumunda karşımıza çıkan baskın aktör özel sektör girişimcileri olmuştur. Hat ve güzergâhlar üzerinden örgütlendikleri kooperatifler vasıtasıyla hizmet veren ulaşım araçları, sahip oldukları farklı ulaşım hizmeti anlayışları neticesinde denetimi zor ve kontrolü güç bir hizmet sunumu ortaya koymaktadırlar. Bu durum tarihsel süreç içerisinde bir taraftan hizmet sunumu noktasında mecbur kalınan, bir taraftan ise etkin, verimli ve kaliteli ulaşım için gerekli regülasyonları zorlayan bir aktörü ortaya çıkarmıştır. Kent içi toplu taşımacılık hizmetlerinin sunumu ve uygulama aşamasında, belediye kontrolünde oluşturulacak bir yapı 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. Bu bağlamda, İstanbul Büyükşehir Belediye (İBB) Meclisi'nde, oy birliğiyle alınan karar doğrultusunda, kentteki tüm toplu taşıma otobüslerinin İETT'ye bağlandığı sistem, Adana ili özelinde de uygulanabilir bir ulaşım yönetim sistemidir. Sonuç olarak, karar alma sürecinde merkezi yönetim temsilcilerinin niceliksel üstünlüğü, kent içi ulaşım hizmetinin sevk ve idare sürecinde belediyenin basın rolü ve hizmetin sunumu sürecinde sayısal olarak daha fazla otobüse sahip özel sektör girişimcilerinin uygulamadaki rolü Adana kentsel ulaşım hizmetlerinin incelenmesinde öne çıkan unsurlardır. Adana ili örneği üzerinden kentsel ulaşım hizmetlerinin karar alma, sevk ve idare ve hizmet sunumu bağlamında çok katmanlı bir yapıya sahip olduğunun ortaya konulması, kent içi toplu taşımacılık hizmetlerinin analizi aşamasında çok ölçekli karar süreçlerinin, çok aktörlü katılım mekanizmalarının ve çeşitli hizmet sunum şekillerinin varlığının önemli değişkenler olduğunu göstermektedir. 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 sevk ve idare edilen kentsel ulaşım hizmetleri, 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 olmaktadır.

**To Cite This Article:** Şahin, Ş. & Aktepe, E. (2021). Decision making process in local governments: A review on Adana urban bus transportation services. *International Journal of Geography and Geography Education (IGGE)*, 44, 296-319.

---

**Submitted:** March 04, 2021

**Revised:** May 01, 2021

**Accepted:** May 15, 2021

---

## EXTENDED ABSTRACT

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

#### INTRODUCTION

The rapid population growth and density in the cities brought about great changes in social, political, cultural and economic terms for the urban and urban administrations. The service provision of public and private enterprises with different business approaches followed the changing urban life styles with the concentration experienced in urban spaces. In parallel with the population growth, the expansion of residential areas caused the city authorities to expand their physical service boundaries in order to ensure accessibility. Especially the increasing local needs in metropolitan areas and the differences in the provision of local services in the context of meeting these needs have made urban-public services, service delivery differences, coordination process, decision-making mechanisms and actor structures to become agenda topics in terms of public administration and local governments.

Questions such as who will provide urban transportation services, how they will be provided, which decision mechanisms and actor structure will have been questions that need to be answered in order to ensure a fast, effective, efficient and accessible transportation coordination in a certain harmony (Aktepe, 2020b:29).

Urban public transport services are provided by different means of transport such as buses, minibuses, trams, light rail systems, metro and suburban in different cities of the world. However, due to lower investment cost of land vehicle compared to rail system and flexible transportation capability of land vehicles, developing countries like Turkey has bus-based public transport system. As a matter of fact, in the example of Adana province determined for this study, private public transportation vehicles, municipal buses and minibuses have become the main actors of urban transportation. Private public buses, municipal buses and minibuses, which can provide transportation services to every point of the city, have easy passenger loading and unloading capability, easy movement and flexible structure, constitute the actor structure of the study, which deals with urban transportation coordination and local decision-making.

At the point of selection of the study area, it is important to examine the city of Adana, which has a bus-based public transport system, due to the fact that it is one of the provinces that gained metropolitan status at the earliest and has financial and administrative inadequacies against increasing transportation service demands. Meeting the needs of public transportation in parallel with the population increase in the historical process has been the most important local service responsibility for Adana, which is the first province to gain metropolitan status in 1986, right after Istanbul, Ankara and Izmir. Mass transportation provided by private sector entrepreneurs with its own business approach until the year Adana city became a metropolitan municipality, urban transportation services has transformed into a service operated by the public and private sector together with the inclusion of municipal buses. The diversity in the actor structure of the transportation services provided by different public and private enterprises have become more active with the establishment of Transport and Infrastructure Coordination Centers (UKOME) based on the new Metropolitan Municipality Law No. 5216, which entered into force in 2004. UKOME has become a center for transportation coordination as an institution that takes decisions on the regulation of urban transportation services and traffic, determination of passenger transportation tariffs and routes of urban public transportation vehicles. Thus, the decision-making process started to be carried out by a participatory decision mechanism with multiple actors. In this context, issues such as the definition of the actors who make decisions about urban transportation services, provide the management and administration and deliver the service; the organization of the management of urban transport services and vehicle selection according to the service area have become to be examined. In other words, the main objective of the study is to reveal the functioning of urban bus transportation services, where public and private enterprises serve

together and decision-making processes are carried out with multiple actors at the point of meeting urban mass transportation service demands.

## METHOD

The analysis method of the study consists of three main themes: decision-making processes on the basis of a multi-actor structure, management of urban public transportation services, and delivery of urban transportation services. Adana province, which is determined as the study area, is a city with a multi-layered structure in the context of decision-making, management, coordination and service provision regarding urban transportation services. This situation leads to the formation of multi-scale decision processes, multi-actor participation mechanisms and various forms of service delivery in urban public transport services. In this context, it is essential to identifying the problems of local governments regarding urban public transport during the delivery of urban transport services, creating and evaluating options for implementation, choosing actors, understanding the stages of realization of the decision made within the framework of multi-actor structure.

In the study, document analysis as a qualitative research method was used to deal with the decisions taken in Adana Metropolitan Municipality UKOME on the decision-making process, decision mechanisms, actor structure and service delivery of urban bus transportation services. Document analysis is a qualitative research method used to analyze the content of written documents rigorously and systematically (Wach and Ward, 2013). Through this analysis method, all the decisions of the Adana Metropolitan Municipality UKOME General Assembly taken between 1998-2020, which constitute the data set of the study, have been examined. 7020 decisions taken between 1998-2020; It has been evaluated according to their numbers, subjects, types and results. In the study, the changes in the number of decisions within the framework of legal processes accepted in the historical process, which issues the transportation coordination center decisions are focused on, and the place of bus transportation services in these decisions are examined. As it shows an example of a decision-making mechanism with a multi-actor structure, regulations regarding decision processes, decision-making mechanisms, management and implementation phases of the decisions taken in UKOME have an important place in the study. As a matter of fact, the study tries to show how both central-local government actors and private public transport actors are involved in the urban bus transportation service process and the role of these actors in the process and their effects on the decisions.

## RESULTS

In the findings part of the study, an analysis has been made within the framework of headings on Adana Metropolitan Municipality Transportation Coordination Center decisions in the context of decision mechanism and decision-making processes; institutional structure of Adana Metropolitan Municipality Department of Transportation in the context of the administration of the urban bus transportation service and vehicle types belonging to public / private sector enterprises at the point of delivery of urban transport services.

Within the framework of the findings obtained, it shows that the UKOME created for urban transportation has started to be an effective mechanism in which decisions are taken for urban transportation services, actors are coordinated and the control, regulation and regulation phases of the process.

It has been observed that unanimous decisions are dominant in UKOME. This situation can be interpreted as discussing the issue in sub-commissions before the decision of the general assembly and coming to the general assembly with a consensus. On the other hand, all of the decisions taken with the majority of votes have been examined, and it is seen that most of the decisions focus on generating rent on the lines and routes for the addition of new ones to the existing routes.

The decision-making mechanism of the UKOME General Assembly is a system with multiple actors and different sub-mechanisms in the decision-making process regarding urban transportation. When the Adana Metropolitan Municipality UKOME decisions are examined, there are three types of commissions that are effective at the decision stage. These commissions; Technical Sub-Commission, Provincial Traffic Commission and Sub-Commission.

When all the decisions taken as a result of the UKOME General Assembly meetings were examined, it was seen that the decisions were generally on route, stop and traffic-infrastructure issues. Especially 80% of the decisions regarding the new route, additional route and route change are dominant. It is seen that 6% of the remaining decisions are about new stop and station location change, and 14% of it is on traffic-infrastructure issues.

There are sub-directorates established for the management and administration of the functioning of public transportation services, which are affiliated to the Department of Transportation under the Adana Metropolitan

Municipality. Bus Branch Directorate; It is responsible for the service of a total of 95 lines and 329 municipal buses, 63 routes and 177 vehicles within the boundaries of the metropolitan city. In this direction, in order to carry out the municipal bus services in a systematic manner, it makes the necessary arrangements to organize and implement the necessary work plans and against any problems that may arise during the implementation phase.

Regarding the provision of public transportation services in the city, we come across three public transportation vehicles that are the providers of urban transportation services in Adana; municipal buses, private public buses and minibuses. There are 177 vehicles on 63 routes of the municipal buses serving in Adana city center. 177 vehicles belonging to the municipality make a total of 2011 voyages within a day. Likewise, there are 5 cooperatives, 24 routes and 419 vehicles belonging to private public buses within the city center. These vehicles make a total of 4084 trips during the day. The current routes of private public buses were determined by the decision number 204 adopted by the General Assembly of the Transportation Coordination Center in 2018. Finally, there are 18 cooperatives belonging to minibuses, 79 routes and 1085 vehicles.

## DISCUSSION AND CONCLUSION

Metropolitan municipal administrations, which have turned into the only local government units in the provision of urban public services, provide many services under their duties, powers and responsibilities within the framework of a coordination involving different actors due to their financial and administrative inadequacies and increasing service demands. At this point, an example of governance in which many actors from the central government, non-governmental organizations to public institutions and private sector entrepreneurs take part in the urban transportation service delivery phase is exhibited. On the one hand, decision processes involving representatives of local and central government institutions and non-governmental organizations as well as organizations representing small entrepreneurs; on the other hand, urban transportation services coordinated at the level of departments in the organizational chart of the metropolitan municipality and transportation service provided by public and private sector make essential to deal with different multi-layered mechanisms and the different actors involved in these mechanisms.

The decisions of the Transportation Coordination Center show that the actors involved in the decision-making process could be categorized as representatives of central government institutions, municipalities, non-governmental organizations and professional organisations with public institutions. Although urban transportation services have the characteristics of a local service, it has been determined that the central government has a quantitative advantage over the other three components in the decision-making process. Adana Metropolitan Municipality has emerged as the most effective actor in the administration and administration of urban public transportation vehicles at the point of carrying out urban public transportation services. It has become one of the most important decision-making mechanisms in the organization of the transportation service in Adana, by keeping the control of the municipal buses, private public buses and minibuses with its Transportation Department.

The dominant actor in the provision of Adana urban bus transportation services has been private sector entrepreneurs. The transportation vehicles that serve through the cooperatives they organize on lines and routes, as a result of their different transportation service understanding, provide a service that is difficult to control and difficult to control. This situation has revealed an actor who was obliged to provide urban transportation services on the one hand, forced the rules set for effective, efficient and quality transportation on the other hand. Considering the number of routes, number of vehicles and the number of trips of the municipal buses, private public buses and minibuses, which are used in urban public transportation, it has been observed that private public buses and minibuses, which are private public transportation vehicles, are more effective than municipal buses. In Adana, private public transportation vehicles have continued their activities by organizing through cooperatives on the basis of lines and routes. In particular, minibuses were public transportation vehicles that dominated the number of trips and vehicles. The involvement of public-private actors in the process of providing transportation services together, but the service understanding focused on the public benefit of one and the profit maximization of the other causes conflicts.

## Kaynakça / References

- Abbasgil, E. (1994). *İstanbul'daki toplu taşımacılık kapsamında raylı sistemlerin değerlendirilmesi: Esenler-Aksaray hızlı tramvay örneği. İstanbul.* (Yüksek lisans tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul).
- Aktepe, E. (2019). Small entrepreneurs in urban bus public transportation in Ankara: government failure or market failure? [Thesis (Ph.D.) -- Graduate School of Social Sciences.Urban Policy Planning and Local Governments.]. Middle East Technical University.
- Aktepe, E. (2020a). Kamu yetersiz kalınca: kentsel ulaşım hizmetlerinin sunumunda küçük girişimcilik kesiminin meşrulaştırılması. *İdealkent*, 11(29), 432-453.

- Aktepe, E. (2020b). *Small Entrepreneurs in Urban Bus Public Transportation in Ankara: Government Failure or Market Failure?*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Alıcı, O. V. (2017). Büyükşehir belediyelerinin koordinasyon görevi: Aykome ve Ukome uygulamaları. *Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitü Dergisi*, 8(21), 259-277.
- Altheide, D. (1996). *Process of Document Analysis*. In D. Altheide (Eds.), *Qualitative Media Analysis* (pp. 23-43. Thousand Oaks: SAGE Publications:
- Berkün, S. (2017). Kamu açısından yönetim. *Hak İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, 6(16), 638-664.
- Corbin, J. & Strauss, A. (2008). *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Thousand Oaks: Sage
- Demirelli, L. (2018) Türkiye’de Kentsel Ulaşım Politikasındaki Değişimin Yapısalcı Analizi (1946-1980) Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Doktora Tezi.
- Eryılmaz, B. (2012). *Kamu Yönetimi Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar*. (Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş Baskı). Kocaeli: 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.
- Heinelt, H. (2010). *Governing Modern Societies: Towards Participatory Governance*. Cilt 13. U.S and Canada: Routledge
- Jessop, B. & Sum, N. (2000). An entrepreneurial city in action: Hong Kong's emerging strategies in and for (inter) urban competition. *Urban Studies*, 37, 2287-2313.
- Kızılboğa, R. & Alıcı, O. V. (2011). Belediyelerin Denetiminde Farklı Bir Model Önerisi, *Mevzuat Dergisi*, 14(167), 1-11.
- Memişoğlu, D. (2015). *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Değişim ve Dönüşümü*. Antalya: Bekad Yayınları.
- Razin, E. (2000). The Impact of Local Government Organization on Development and Disparities — A Comparative Perspective. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 18(1), 17–31.
- Schiller, L. P., Bruun, E. & Kenworthy R. J. (2010). *An Introduction to Sustainable Transportation Policy, Planning and Implementation*, Londra.
- Susilo, Y. (2010). Paratransit. In K. Button H. Vega, & P. Nijkamp (Eds.), *A dictionary of transport analysis* ( pp. 294-296). London: Edward Elgar Publishing Limited.
- Taştekin, A. (2020). Türkiye’de sivil toplum örgütlerinin yerel karar alma sürecine katılımı. *Dicle Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 10 (19), 195-211.
- Tekeli, İ. & Okyay, T. (1981). *Dolmuşun Öyküsü*. Ankara: Çevre ve Mimarlık Bilimleri Derneği.
- 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.
- UNFPA, (2020). Dünya nüfus raporu 2020. 14 Şubat 2021 tarihinde <https://turkey.unfpa.org/tr/publications/unfpa-d%C3%BCnyan%C3%BCfus-raporu-2020-%C3%B6zeti>, adresinden edinilmiştir.
- Vuchic, V. R. 2007. *Urban Transit Systems and Technology*. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc
- Wach, E. & Ward, R. (2013). Learning about qualitative document analysis. IDS Practice Paper in Brief, ILT Brief. Retrieved 13 August 2013 from [www.ids.ac.uk](http://www.ids.ac.uk). Brighton: IDS.
- World Population Bureau, (2021). 14 Şubat 2021 tarihinde <https://www.prb.org/2020-world-population-data-sheet/>, adresinden edinilmiştir.
- Yıldız, M. & Sobacı, M. (2013). *Kamu Politikası-Kuram ve Uygulama*. Ankara: Adres Yayınları.