

Görüş / Opinion

Türkiye'nin Otopark Politikasında Paradigma Değişimi İçin İki Öneri

Two Recommendations for Paradigm Change in Turkey's Parking Policy

 **Metin Şenbil**,¹  **Emine Yetişkul Şenbil**²

¹Gazi Üniversitesi Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, Ankara

²ODTÜ Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, Ankara

I. Giriş

Türkiye'nin otopark politikası, bina ve parsel içinde yer alan arazi kullanım ve faaliyetleriyle ilgili olarak otopark alanı sağlanmasına dayanmaktadır. 1966 ile 1968 yılları arasındaki kısa dönem dikkate almazsak 1976 yılından bu yana Türkiye'de kesintisiz olarak uygulanan otopark düzenlemeleri –yönetmelikler– bulunmaktadır. Bu düzenlemeler “konvansiyonel” yaklaşıma uygun olarak yapılmaktadır.¹ (1976 yılında çıkarılan yönetmelik, sırasıyla 1981, 1990, 1991, 1993 ve 2018 yıllarında yeni yönetmeliklerle değiştirilmiştir.) Bu yönetmeliklerin ortak yaklaşımı, artan otomobil sayısı yanı sıra trafik sorunlarına karşı minimum otopark alanı ayrılmasını, binanın/parselin eklentisi olarak belirlemesidir. Geçmişten günümüze artan talebe karşın otopark arzının kademel olarak artırılmasını içeren yönetmeliklerde ara sıra yapılan değişikliklerle ve genelgele ile tebliğlerle uygulama kimi açılardan (örneğin, arazi kullanım türlerine göre) detaylandırılmıştır.

En son 2018 yılında çıkarılan yönetmelik, eski yönetmeliklere göre daha kapsamlı hazırlanmış olmasına rağmen önceki yönetmelikler gibi otopark arzını artırmaya yönelik olan konvansiyonel yaklaşımı devam ettirmiştir. Diğer taraftan da yönetmeliğin yürürlüğe gireceği 01.06.2018 tarihi önce 01.01.2019 tarihine uzatılmış, sonra 15.09.2018 tarihine geri çekilmiştir. Yanı sıra 07.12.2018 tarihinde yönetmeliğe eklenen geçici

maddede belirtilen tarihe kadar yönetmeliğin yürürlüğe girmesinin öncesinde ya da sonrasında yapılacak yapı ruhsatı başvurularında talep edilmesi durumunda eski yönetmelik –1993 yılında çıkarılmış yönetmelik– hükümlerine göre işlem tesis edileceği belirtilmiştir.² En son 25.03.2020 tarihinde yönetmelik maddelerinde kapsamlı değişiklik yapılarak fiiliyatta 31.03.2021'de yürürlüğe girecek yönetmelikte uygulamayı kolaylaştırıcı yeni hükümler konulmuş, 2018 yılında başlayan süreç sonlanmış gözükmektedir. Her ne kadar bu süreç sonlanmış gibi görünse de Türkiye'nin bu zamana kadar benimsemiş olduğu otopark politikasının sürdürülebilirliği kuşkuludur.

Bu çalışmanın amacı Otopark Yönetmeliğinde benimsenen konvansiyonel yaklaşımın, otopark yönetimi ve serbest piyasa uygulamalarıyla zenginleştirilmesi yönünde öneriler geliştirmektir. Dört bölümden oluşan çalışmanın ikinci bölümünde bugüne kadar yapılan otopark düzenlemelerinin kısa tarihçesi verilecektir. Üçüncü bölümde ise otopark politikalarına yönelik Dünyanın farklı coğrafyalarında uygulanan yaklaşımlarla ilgili genel bilgilendirme yapılacaktır. Dünyada otopark politikaları değişmiş, özellikle gelişmiş ülkelerde yeni ulaşım politikalarıyla beraber otopark alanları yönetimine geçilmiştir. Bütünleşik ulaşım politikaları gereği otopark arzıyla beraber otopark talebinin de yönetilmesi hatta kimi zaman otomobil kullanımını azaltmak amacıyla otopark arzının kontrol altına alınması politika olarak benimsenmiştir. Çalışmanın sonlandığı dördüncü

¹ Dünyada uygulanmakta olan otopark politikaları, konvansiyonel, park alanları yönetimi ve serbest piyasa uygulaması olmak üzere üç temel yaklaşıma göre düzenlenmektedir.

² Bu tarih ardı sıra yapılan değişikliklerde 30.06.2019, 31.12.2019, 31.03.2020, 30.06.2020, 31.12.2020 ve 31.03.2021 olarak belirlenmiştir.

Geliş tarihi: 19.11.2021 Kabul tarihi: 24.01.2022

Online yayımlanma tarihi: 07.03.2022

İletişim: Metin Şenbil

e-posta: senbil@gazi.edu.tr



TMMOB
Şehir Plancıları Odası



OPEN ACCESS This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

bölümde de değerlendirme ve öneriler yer almaktadır. Mevcut ulaşım politikaları arasında otopark arzına dayalı politikaların sürdürülebilirliğinin düşük olduğu kabulü esas alınarak bu çalışmada yaklaşım değişikliği üzerinden öneriler geliştirilmiştir.

2. Türkiye’de Otopark Düzenlemelerinin Tarihçesi ve 2018 Otopark Yönetmeliği

Türkiye’de otopark düzenlemeleri ilk olarak 1966 yılında Belediye Sınırları İçindeki Yollar Üzerinde Yapılacak ve Açılacak Tesislerle İlgili Yönetmelik içinde tanımlanmıştır (Yönetmelik, Karayolları Trafik Tüzüğüne dayalı olarak İçişleri, Bayındırlık, Ulaştırma ile İmar ve İskan Bakanlıklarınca müştereken çıkarılmıştır.) Yönetmelikte nüfus büyüklüğü üzerinden iller üç grupta sınıflandırılmış, konut alanları için genel olarak nüfus yoğunluğu –yüksek, orta ve düşük– temel alınarak otopark ihtiyacı alansal olarak belirlenmiştir. Diğer bir deyişle 1966 yönetmeliğinde, konut kullanımında olan binaya ya da parselle özel otopark alanı öngörülmemiştir. Diğer kullanımlar için otopark alanları il gruplarına göre değişen oranlarda tariflenmiştir. Ancak yönetmelik iki yıl sonra otoparka ilişkin bölümleri kaldırılarak yeniden düzenlenmiştir.

Giriş bölümünde ifade edildiği üzere otopark arzına dayalı olarak minimum ölçütleri belirleyen ilk yönetmelik, çıkarıldığı 1976 yılında 100.000 ve üstü nüfusu olan yerleşmelerde uygulanmak üzere, 100.000 ve 300.000 arası ile 300.000 ve üstü olmak üzere iki grupta nüfus büyüklüğü belirlemiştir. 1990 yılında çıkarılan yönetmelik ise yerleşme nüfus büyüklüğünü 50.000’e düşürmüş, minimum ölçütleri ise 50.000 ve 200.000 arası ile 200.000 ve üstü olmak üzere iki grupta toplamıştır. Ancak 1991 yılı yönetmeliği yerleşim büyüklüğü ölçütlerini yeniden 1990 yılı öncesindeki aralıklara çekmiştir. Ayrıca 1991 yönetmeliği, konutlar için ilk defa brüt alan üzerinden otopark alanı ihtiyacını belirlemiştir. Brüt alan büyüklükleri için 80 m², 120 m², 150 m² ve üzeri olmak üzere dört grup oluşturulmuştur. Nüfus grupları ile birlikte toplam sekiz kategoride otopark ihtiyacı belirlenmiştir.

Yönetmelik içinde yerleşmelerin nüfuslarına göre gruplandırılması, 01.01.1994 tarihinde uygulamaya konulan 1993 yılındaki yönetmelik ile kaldırılmış, 10.000 ve üstü nüfusu olan tüm yerleşmelerde Otopark Yönetmeliğinin uygulanacağı kabul edilmiştir. Yerleşmelerin nüfuslarına göre gruplandırılması, 30.12.1993 tarihinde çıkarılan genel tebliğ ile üç grup altında toplanmıştır (1. Grup: 10.000 ile 50.000 arasındaki yerleşmeler, 2. Grup: 50.000 ile 200.000 arasındaki olan yerleşmeler ve 3. Grup: 200.000 ve üstü olan yerleşmeler). 2006 yılına kadar konutlar için tebliğde belirlenen 100 m² ve 150 m² brüt alan büyüklükleri esas alınarak konutun hangi yerleşmede yer aldığına bakılmaksızın, 150 m² ve üstündeki tüm konutlarda bir daireye karşılık bir otopark yeri ayrılmıştır. 2006 yılında tebliğde yapılan değişiklik sonucu brüt alan uygulaması kaldırılmış, yönetmelikte belirtilen minimum değerlere dönülmüştür. 2018 yılına kadar uygulamada kalan 1993 yönetmeliği, daha önce 25 m² olarak belirlenen binek otomobil için ayrılacak otopark alanını 20 m²’ye indirmiştir. Ancak bugüne kadar uygulanan temel işleyiş, yasal düzenlemelerdeki asgari ölçütlerin bina parsellerinde sağlanamaması ve buna karşılık bölge ve genel otoparkların yapılması için ödenen otopark bedellerinden ibarettir.

Uygulamaya geçmesi müteaddit kereler ertelenmiş olan 2018 yönetmeliği ise otopark seçeneklerini artırmış olması nedeniyle önceki yönetmeliklerden önemli derecede farklılaşmıştır. 2018 yılına kadar sadece bina otoparkı ile bölge ve genel otoparklar tanımlanırken 2018 yönetmeliği ile ek olarak ada içi, yeraltı, mekanik otopark, park et-devam et ve yol üstü araç park yerleri gibi güncel gelişmeleri ve farklı parklanma davranışlarını kapsayacak şekilde tanımlar çoğaltılmıştır.³ Dahası bütün otopark türlerinde alanının %1’i kadar ek bisiklet ve motosiklet park alanı da ayrılması zorunluluk hâline getirilmiştir. Böylece yönetmelikte kapsanan ulaşım türleri çeşitlenmiştir. Bugüne kadar imar planlarıyla belirlenmesi gereken bölge ve genel otoparklarına ilişkin 2018 yönetmeliğinde, ayrıca bir madde oluşturulmuş ve detaylı düzenleme getirilmiştir. Bölge ve genel otoparklarının, yer üstünde veya altında, açık, kapalı, çok katlı, gerektiğinde mekanik sistemler de kullanılarak yapılabileceği belirtilmiş ve bu otoparkların yer seçimiyle ilgili seçenekler de açıklanmıştır. 2018 yönetmeliğinde tanımlanan park et-devam et otoparkları ulaşım talep yönetimini desteklemek amacıyla eklenmiştir. Geçmiş yönetmeliklerdeki otopark düzenlemelerinin ötesine geçilerek toplu taşıma sistemi ile bütünleşmiş park et-devam et sistemlerinin ulaşım ana planı ile birlikte ele alınması yaklaşım olarak benimsemiştir.⁴

Genel olarak ulaşım sistemine ve türlerine atıfta bulunan 2018 yönetmeliği, artan araç sayısına bağlı olarak otopark sayısının da sürekli artırılmasını esas alan arz yönlü konvansiyonel yaklaşımın bir ölçüde ilerisine geçmiş olsa da günümüz politikalarının uzağında kalmaktadır. Özellikle son yıllarda ulaşım kaynaklı sorunların çözümünde ulaşım arzını iyileştiren altyapı yatırımlarından daha çok ulaşım talebinin yönetilmesi öne çıkmıştır. Nüfusun durağanlaştığı, kentsel alanların artık büyümediği ve otomobil sahipliğinin doyma noktasına geldiği gelişmiş ülkelerde öne çıkan ulaşım talep yönetimi, bütüncül politikaların uygulanmasına bağlı olarak, otopark politikalarına da yansımıştır. Türkiye’de ise nüfusun görece arttığı, kentsel alanların büyümeye devam ettiği ve otomobil sayısının hızla artmasına rağmen doyma noktasının çok gerisinde olduğu dikkate alındığında arz yönlü uygulamalara hâlâ ihtiyaç olduğu söylenebilir.

³ 1990 ve 1991 yönetmeliklerinde yer alan ada içi otoparkı, 1993 yönetmeliğinde kaldırılmış ve 2018 yönetmeliğinde yeniden eklenmiştir.

⁴ Park et-devam et otoparkları ile ilgili terim İngilizce Park-and-Ride ifadesinin Türkçeye uyumlandırılmış hâlidir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi bünyesindeki ulaşım ana plan çalışmaları esnasında Türkçeye kazandırılmıştır.

Ancak bu uygulamaların sürdürülebilir ulaşım politikalarıyla uyumlu olması ve bu politikaları destekler düzeyde tutulması sağlanmalıdır. Bu doğrultuda izleyen bölümde, sürdürülebilir ulaşım politikalarına doğru evrilen otopark düzenlemelerine ilişkin kısa bir bilgilendirme yapılacaktır.

3. Dünyada Otopark Düzenlemeleri

Dünyada otopark düzenlemeleri, otopark yapımını önceleyen arz yönlü düzenlemeler ile otopark yapımının yanı sıra otopark yönetimini de hedefleyen arz ve talep yönlü düzenlemeler şeklinde iki ana grup altında toplanabilir (Barter, 2011). Arz yönlü düzenlemelerin amacı, artan otomobil sayısına ve kullanımına karşılık gelecek otopark alanlarının oluşturulmasıdır; ikili hedefe hizmet edecek şekilde kurgulanmaktadır. Bir yandan otomobiline daimî konumunda gece parklanma ihtiyacı için konut alanı civarında otopark alanının sağlanmasını, diğer yandan gün içinde otomobille ziyaret edilen yerlerde ve civarında gündüz parklanma ihtiyacı için otopark alanlarının sağlanmasını hedefler.

Kişi başına otomobil sayısının ve kullanımının en yüksek seviyelere ulaştığı ABD’de otopark düzenlemelerinin önemli bir kısmı, arz yönlü düzenlemeleri içermektedir. Otomobil sahipliğinin yüksek olduğu yerleşmelerin merkezlerinde otopark yapılarına ve alanlarına sıkça rastlanmaktadır.⁵ Arz yönlü düzenlemeler, arazi kullanımları ve bu kullanımların büyüklüklerine karşılık gelen otomobil sayılarına dayanmaktadır. Örneğin, ticari işletmelerde metrekare; sinema, tiyatro ya da stadyumlarda koltuk sayısı; konutlarda ise bağımsız bölüm sayısı dikkate alınmaktadır. Arz yönlü politikalar, aralıklarla yapılan ulaşım anketlerine veya araçlı yolculuklar ile otopark ve parklanma anket çalışmalarına dayandırılarak güncellenmektedir. Ancak otomobil kullanımını temel alan bu politikalar sürdürülebilir ulaşım sistemindeki diğer türlere odaklanmamaktadır.

Otopark yönetimini hedefleyen düzenlemeler ise ulaşım talep yönetimini merkezine almaktadır. Toplu taşıma erişiminin yüksek olduğu bölgelerde otopark alanını düşük seviyede planlayarak veya otomobil kullanımı kaynaklı sorunların azaltılması amacıyla belirli bölgelerde otopark ücretlerini artırarak ve parklanma süreleriyle ücretlerini çeşitlendirerek otopark döngüsünün yanı sıra kullanımını da kontrol etmeye yönelik politikaları içermektedir. Genellikle Avrupa’da uygulanan arz ve talep yönlü otopark yönetimini hedefleyen düzenlemeler, kentlerde özel otopark bölgeleri belirlemeyi de içinde barındırmakta, yol üstü parklanmaları mahalle/sokak sakinleri ve ziyaretçiler ayırımı yaparak düzenlemekte, sokak parklanmalarını bazen ayırım gözetmeksizin ücretlendirmektedir (Mingardo vd., 2015).

Her iki politikanın dışında otopark alanlarının arz ve talebini serbest piyasa koşullarına bırakan düzenlemeler de mevcuttur. Dünyada özel araç sahipliği ve kullanımı giderek artarken otopark arz ve talebinin serbest piyasa koşullarında dengelemesine yönelik yaklaşımı destekleyenler de her geçen gün artmaktadır (Shoup, 2005). Yerleşime uygun alanları kısıtlı ve sokakları genellikle dar olan Japonya’da otopark sunumu konusunda bu yönde uygulamalar mevcuttur. Aracın gece parklanmasına yönelik daimî otopark yeri toplu yerine araç sahibinin sorumluluğundadır ve "kullanan öder" şeklinde karşılanmaktadır. Otopark parseli serbest piyasada kiralanır, alınır ve satılır bir hâle gelmiştir. Böylece otomobil sahibi olmanın ve kullanmanın toplumsal maliyeti kısmen de olsa otomobil sahibinin üzerine yüklenmektedir.

4. Değerlendirme: Türkiye için Ek Öneri

Türkiye’de otomobil sahipliği 2000’li yıllara kadar düşük düzeylerde seyretmiştir. Bu nedenle otopark talebi de ciddi bir düzeye çıkmamıştır. Nitekim yol üstü parklanmasına ilişkin düzenlemeler de çok gelişmemiştir. Diğer bir deyişle bina parseli içinde yeterli alan olması durumunda park alanı ayrılmış, eksik kalan ihtiyaç ise sokak parklanması ile giderilmiştir. Otopark yönetmeliği çıkarıldıktan sonra bile otopark alanı oluşturmaya yönelik kararlar uygulamaya yansımamış ve ayrılması gereken otopark alanı karşılığında bedeli ödenerek çözüm kamuya devredilmiştir. Kamu ise bugüne kadar bölge ya da genel otopark alanı planlanması konusunda ciddi bir girişimde bulun(a)mamıştır.⁶ Otomobil sahipliğinin hızla artışı gösterdiği 2000’li yıllar sonrasında bile sokak parklanması birçok yerde parsel içi parklanmanın önünde olmuştur.

Türkiye’deki otopark politikası, konvansiyonel yaklaşımda yer alan kabulü içinde barındırmaktadır: bir gün herkes otomobil sahibi olacaktır. Bu kabule bağlı olarak otomobil sayısı arttıkça otopark alanını artırmaya yönelik yasal düzenlemelerde sürekli değişiklikler yapılmaktadır. Burada şu sorunun sorulması gerekiyor: konut olarak kullanılan bir binada otopark alanı, bina girişleri, merdivenler, asansörler, koridorlar, avlular ve sahanlıklar gibi ortak alanlardan mı sayılmalıdır? Otopark alanını, sadece otomobil sahipleri kullanırken diğer alanları herkes kullanmaktadır. Aynı soru yol üstü parklanmalar içinde geçerlidir? Fiiliyatta uzun süreli gece parklanması olarak kullanılan yol yüzeyleri, okul alanı, park, karakol ve sağlık tesis alanı ile aynı niteliği taşımamaktadır.

Bir malın ya da hizmetin kamusal nitelik kazanabilmesi için talep yönlü iki kriteri vardır: 1) O mal ya da hizmet için alıcılar arasında rekabet ortamı doğmamış olması (Samuelson, 1969), 2) O malın ya da hizmetin elde edilmesi sonucunda diğer ta-

⁵ Bu ülkelerde yol dışı otopark yapı ve alanlarının ticari olarak işletilebilmesinin arka planında yol üstü parklanmanın tamamiyle kontrol edilebiliyor olması yatmaktadır. Türkiye’de otopark yapılarının ve alanlarının yol üstü parklanmanın kontrol edilememesi nedeniyle birçok yerde işletilmesi ekonomik bulunmamaktadır.

⁶ Bunun çeşitli nedenleri olabilir. Önemli bir tanesi, imar planlarında düzenleme ortaklık payından bölge ya da genel otopark alanı ayrılmasına yönelik planlama kararının eksikliğidir.

lep edenlerin dışlanamıyor olması (Musgrave, 1969). Eğer bir mal ya da hizmetin sahipliği rekabet içermiyorsa ve kimseyi dışlamıyorsa o mal ya da hizmet kamusal olarak karşımıza çıkar. Bu ideal koşullar kamu tarafından üretilen birçok mal ve hizmet için mutlak bir şekilde sağlanamamaktadır. Ancak otopark alanlarının listenin en altında yer aldığını rahatlıkla ileri sürebiliriz. Bu mutlak kamusalığin, kamu tarafından verimlilik çerçevesinde değerlendirilerek sağlanması ve kontrol edilmesi gerekmektedir. Bu kontrol mekanizması ise ancak kullanım talebi ortaya çıktığında çalışabilir. Her ne kadar 2018 yönetmeliği bazı konularda otopark yönetimine doğru politikalar içerse de Türkiye'nin otopark yönetmeliklerinin temel kabulü, bu kontrol mekanizmasını ulaşım sisteminin yapısından ve işleyişinden bağımsız olarak kurgulamaktır. Arazi kullanımına göre minimum otopark sayıları açık bir şekilde verilmiştir. Sorumluluk binayı inşa edenlere ve maliyet ise otomobil sahibi olsun veya olmasın binada yaşayan herkese yansıtılmaktadır. Aynı durum, kullanımı kamu adına düzenlenmemiş yol üstü otoparkları için de geçerlidir.

Bu çalışmanın ek önerisi de bu noktada ortaya çıkmaktadır. Hanehalkı tüketim aracı olan otomobilin otopark alanı maliyetinin toplumsal olarak karşılanmasına son verecek düzenlemeler, yerel ve bölgesel ulaşım talebini de yönetmeye destek verecek şekilde belirlenmelidir. Bunu sağlamak için düzenlemeleri iki alanda iyileştirmek gerekmektedir:

1. Yol üstü parklanmanın, yol dışı otoparkların tam kapasite kullanımını sağlayacak şekilde düzenlenmesi ve ücretlendirilmesi,
2. Yol dışı otopark sunumunun serbest piyasa koşullarına bırakılması (Shoup, 2005).

Her ne olursa olsun yol üstü parklanma toplumsal bir fayda üretmemekte, topluma maliyet yüklemektedir. Otopark talebinin bina ya da parsel içinde karşılanmasını –otopark düzenlemelerinin temel esası– sağlayacak şekilde kamunun parklanma davranışlarını yönetmesi için yukarıdaki iki alanda yapılacak yeni düzenlemelerin geliştirilmesi, bu çalışmanın Türkiye'nin otopark politikasına ek önerisidir.

KAYNAKLAR

- Barter, P. A. (2011). Parking policies in Asian cities. Asian Development Bank (ADB), Manila.
- Mingardo, G., van Wee, B. & Rye, T. (2015). Urban parking policy in Europe: A conceptualization of past and possible future trends. *Transportation Research A*, 74, 268–281.
- Musgrave, R. A. (1969). Provision for social goods. In J. Margolis & H. Guitton (Eds.), *Public economics: An analysis of public production and consumption and their relations to private sectors* (pp. 124–144). Macmillan.
- Samuelson, P. A. (1969). Pure theory of public expenditure and taxation. In J. Margolis & H. Guitton (Eds.), *Public economics: An analysis of public production and consumption and their relations to private sectors* (pp. 98–123). Macmillan.
- Shoup, D. C. (2005). *The high cost of free parking*. APA Planners Press.