

TÜRKİYE'DE OTOYOL İŞLETMESİNDE YAŞANAN SORUNLARA ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Akın ÜNER¹

SUMMARY

SOLUTIONS CONCERNING THE PROBLEMS OF MOTORWAY OPERATIONS IN TURKEY

Motorway construction programme has been continuing in the last quarter of the century in Turkey. Now, there's 1500 km. of motorways constructed and these motorways are in operations. Generally, these motorways are connecting to the large cities, the important ports and industrial zones.

KGM is responsible for motorway operation like construction. KGM has many specialist and has undertaken research on highway transportation. Planning, construction, maintenance and repair of highways are KGM's speciality. But with motorway operations, KGM has to learn the relative business administration. Engineering and business administration are very different actions, and KGM hasn't enough experience about administration. Therefore KGM has many problems which have not yet been resolved.

The drivers who preferred to use the motorway, will require some extra service from KGM. The people who pay motorway tolls will get increased traffic safety, better medical service, greater security and more time is gained in using the motorways and their facilities. But, generally KGM hasn't enough organization and therefore doesn't provide a good service at present.

In this study, there are some solutions which can be used and be put into practice, concerning the problems of motorway operations for Turkey.

ÖZET

Ülkemizde otoyol yapım çalışmalarının başlangıcından bu yana geçen çeyrek yüzyılı aşkın emeklerin neticesinde yapım çalışmaları bitirilerek işletmeye açılmış otoyolların uzunluğu 1500 km.'nin üzerine çıkmıştır. Genellikle metropoller ve önemli liman kentlerini üretim bölgelerine bağlayan otoyollar, giderek gündelik hayatın bir parçası haline gelmişlerdir.

Ülkemizde otoyolların yapım faaliyetlerinin yanı sıra bakım ve işletme faaliyetlerinden de Karayolları Genel Müdürlüğü sorumludur. Karayolu ulaşımında mühendislik hizmetleri üzerine, karayolunun planlanmasından itibaren projelendirilmesi, yapımı, bakımı ve onarımına kadar geniş bir tecrübe ve uzman birikimine sahip olan

¹ Elektrik-Elektronik Mühendisi, KGM Otoyollar Dai. Başkanlığı, 1997, Ankara

Karayolları Genel Müdürlüğü, otoyollarla birlikte herhangi bir deneyimi ve yetişmiş kadrosu olmadığı halde, ticari işletmecilik sorunları ile karşı karşıya kalmıştır. Mühendislik ve İşletmecilik sorunlarının farklı organizasyon ve uygulamalar ile çözülmesi gereği olduğundan Karayolları Genel Müdürlüğü, yapısını otoyol işletmeciliğine adapte etmeye çalışmaktadır.

Otoyolu tercih eden sürücüler, bu tercihlerinin karşılığında bir hizmet satın almaktadırlar. Otoyol gişelerinde ödenen bedelin karşılığında trafik güvenliği, sağlık, genel emniyet, ücret tahsilatı ve servis hizmetlerinde kalite beklentisi içindeki kamuoyu, artan trafik yoğunluğuna ve yetersiz işletme organizasyonuna paralel olarak hızla büyüyen işletme sorunlarına çözüm bulunmasını istemektedirler.

Bu bildiri ile, otoyol işletmeciliğinde yaşanmakta olan sorunların ortaya konulması ve giderek daha çok kamuoyunun gündemine yerleşmekte olan bu sorunlara işlevsel, uygulanabilir ve pratik bazı somut çözüm önerileri getirilmesi amaçlanmaktadır.

1-GİRİŞ

Türkiye'nin ulaştırma ve taşımacılık alanlarındaki tercihleri 1950'lerden itibaren bariz biçimde Karayollarına yönelmiştir. 1960'lardan sonra hızlanan büyük kentlere göç olgusu, İstanbul başta olmak üzere, büyük kentlerimizi birer metropol haline getirmiş ve tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de metropollerin etrafında oluşan büyük banliyöler, ticaret ve sanayi merkezleri ile şehir merkezleri arasında trafik talebi mevcut yol ağının kapasitesinin çok üzerine çıkmıştır. Öte yandan 1960'larda start alan GAP gibi bölgesel kalkınma projelerinin sonucu olarak Gaziantep ve Şanlıurfa gibi şehirlerin yanı sıra büyük kentlerin hinterlandlarında yer alan Aydın, Denizli, İzmit, Adapazarı, Bolu, Çorlu gibi şehirler de zamanla birer büyük üretim merkezleri haline gelmişlerdir. Bu üretim merkezlerinin büyük şehirlerdeki tüketicilere ve İskenderun, Mersin ve İzmir gibi uluslararası limanlara bağlayan mevcut yolların da zamanla trafik talebini karşılayamaz hale gelmesi üzerine 1970'lerden itibaren otoyol projelerinin bir program dahilinde yapımına geçildi. Zaman zaman ekonomik buhranlar nedeniyle programda gecikmeler olmakla beraber 1990'ların ikinci yarısında 1500 km'yi aşan bir otoyol ağı işletmeye açılabilirdi.

Türkiye'de kurulduğu 1950 yılından bu yana en saygın ve işler kamu kuruluşlarından birisi olarak daima taktir toplayan Karayolları Genel Müdürlüğü², devlet ve il yolları ile birlikte otoyolların da bakım ve işletmesini yürütmektedir. Karayolu ağının planlanması, projelendirilmesi, yapımı, bakımı ve onarımı konusunda çok büyük bir birikimi, yetişmiş insan gücü ve oldukça yeterli bir makina parkı bulunan KGM, belki bunlardan çok daha önemlisi teşkilat içerisinde "karayolculuk" diye adlandırılan yerleşik bir kurum içi kültüre de sahiptir. Devlet bütçesinden sağlanan kısıtlı imkanlar ile karayolu işlerinde karşılaşılan her türlü mühendislik problemine optimal çözümleri bulmakta zorlanmayan KGM, otoyol yapım programındaki başarısını da bu geleneksel yapısına borçludur.

1990'lardan itibaren otoyol yapım çalışmalarının birbiri arkasına tamamlanmaya başlaması ile birlikte işletmeye açılan yol ağı önce 1000 km, sonra da 1500 km.

² Bundan böyle kısaca "KGM" olarak anılacaktır.

sınırını aşmıştır.İşletmeye açılan otoyol ağının bakım ve işletme sorumluluğunu taşıyan KGM, geleneksel organizasyon ilkelerini otoyolların bakım ve işletme birimlerini oluştururken de uygulamaya çalışmıştır.Günümüzde kamuoyu ve medyanın hemen her gün gündemini işgal eden otoyollarda trafik güvenliği, sağlık hizmetleri ve para toplama alanlarının yönetimi gibi sorunların çözümünü bulmakta zorluklar yaşayan KGM, otoyol bakım işletme birimlerini reorganize etmek için arayış içindedir.Ancak altyapısını tümüyle mühendislik organizasyonuna dayandıran KGM için ticari işletmecilik koşulları taşıyan otoyol işletmeciliği ve bakımını yapacak organizasyonları kurmak kolay olmamaktadır.

Otoyolların bakım çalışmaları da diğer yolların bakımından bazı önemli teknik farklılıklar arz etmektedir.Bu farklılığı, sıradan demiryollarındaki bakım faaliyetleri ile hızlı trenlerin (ya da metroların)çalıştığı raylı sistemlerin bakım faaliyetleri arasındaki teknik farklılıklara benzetebiliriz.KGM, otoyol bakımındaki teknik farklılıklar nedeniyle bu doğrultuda ekipman alımı ve personel yetiştirilmesi çabasına girişmiştir.Bütün bu iyi niyetli arayışlarına rağmen, bir kamu kuruluşu olan KGM'nin kültürünü ve organizasyonlarını kolayca yenilemesi beklenmemelidir.KGM'ye bu konuda kamuoyunun da yardımcı olması ve eleştirilerin yanında çözüm önerilerinin de ortaya konması gerekmektedir.

2-TÜRKİYE'DE VE DÜNYA'DA OTOYOL İŞLETMECİLİĞİ

2.1.Ülkemizde Otoyol İşletmeciliğine Bakış

Büyük bir nüfusa ve geniş bir yüzölçüme sahip olan Türkiye'de ulaştırma, her zaman büyük bir sektör olarak karşımıza çıkmaktadır.Giderek artan nüfus, hızlı ama plansız gelişen ekonomi ve kırsal kesimden büyük kentlere doğru yaşanan göçler, hem yeni ulaştırma yatırımlarını zorunlu hale getirmekte, hem de zamanla yetersiz kalan ulaştırma altyapı tesislerine kapasite arttırımı ve/veya yeni kanallar ekleme gibi ilave yatırımları zorunlu hale getirmektedir.Ülkemizde otoyollar, havalimanları, metrolar gibi büyük ulaştırma yatırımlarının genellikle uluslararası standartlar civarında bir teknik seviye tutturularak tamamlandığını söylemek mümkün olmakla beraber, aynı başarının işletme ve bakım faaliyetlerinde gösterildiği iddia edilemez.Havalimanlarındaki büyük yığılmalar, otoyol gişelerindeki beklemeler, her türlü ulaştırma sisteminde dünya ortalamalarının çok üzerindeki kazalar ve hizmet noksanlıkları gibi pekçok husus, ülkemizde bilinen ve rutinleşmek üzere olan işletme ve bakım sorunlarıdır.

Esasen işletme konusuna daha ilk aşamadan itibaren yeterli önemin verildiği söylenemez.Nitekim yapılan fizibilite etüdları ve masterplan çalışmalarında "bakım ve işletme" konularına ya hiç değinilmemekte, ya da çok kısa değinilmektedir.³ Otoyollar

³ Sözgelimi EGO Ulaşım Planlama ve Raylı Sistem Daire Başkanlığı'nca 1987'de hazırlatılan Ankara Kentsel Ulaşım Çalışması adlı 8 ciltlik master plan hüviyetindeki çalışmanın "Avan Proje" başlıklı 7. cildinin içinde sadece bir sayfa ile bakım ve işletme konularına değinilmiştir.Aynı cildin 108. sayfasında işletme gerekleri, personel gereksinimi, ücret toplama ile ilgili altbaşlıklar bulunmakla beraber halkla ilişkiler, yönetim ve destek hizmetler gibi işletme fonksiyonlarına yönelik en küçük bir etüd ya da öneri bulunmamaktadır.

için hazırlanan fizibilite ve önetüdüler içerikli çalışmalarda işletme konularına yalnızca gelir ve araç sayısı tahminleri açısından değinilmektedir.

KGM'nin ilk otoyolu açalı neredeyse 25 yılı bulurken otoyolların bakım ve işletmesinden sorumlu bir şube müdürlüğünün kuruluşu 1993 yılında gerçekleşmiştir. Bu şube müdürlüğünün organizasyonu ise, işletme organizasyonundan çok mühendislik organizasyonu niteliği taşımaktadır. Genel Müdürlük teşkilatı içinde önceden devlet ve il yollarının bakımından sorumlu olan Bakım Dairesi'ne bağlı olan bu şube müdürlüğü, 1996 yılında Genel Müdür Sn. Yaman KÖK tarafından alınan sağlıklı bir kararla, Otoyollar Dairesi Başkanlığı'na bağlanmıştır. Diğer yandan Bölge Teşkilatları içerisinde, Otoyollardan sorumlu Bölge Müdür yardımcısına bağlı bir başmühendis ve otoyol gövdesi üzerinde 50-60 km. aralıklarla dizilmiş bakım işletme şeflikleri biçiminde bir organizasyon bulunmakta olup bu yapılanma, büyük ölçüde devlet ve il yolları için KGM'nin ilk kuruluş yıllarından bu yana süregelen bakım organizasyonuna benzemektedir. Gerek merkez, gerekse taşra teşkilatlarında organizasyon şeması incelendiğinde⁴ hiçbir işletmeci ya da işletme mühendisine yer verilmediği görülmektedir⁵. Pozisyon şemasının felsefesi, personelden hem otoyolun bakımını yapmalarını; hem de temel işletme fonksiyonlarını yerine getirmelerini beklemektedir. Bu durumda bir bakım işletme şefinin başarılı olabilmesi için, hem kar mücadelesi, trafik işaretlemesi, peyzaj, telcit ve otokorulukların onarımı gibi trafik mühendisliği uğraşlarını, hem gişelerdeki elektronik sistemlerin, acil haberleşme ve aydınlatma tesislerinin bakım ve onarımı gibi elektrik-elektronik mühendisliği uğraşlarını, hem de gişelerde toplanan paranın denetimi, bankalar, hastaneler ve jandarma karakolları gibi ilgili kurum ve kuruluşlar ile temas edilmesi, basın ve halkla ilişkiler gibi işletme mühendisliği uğraşlarını bilmesi ve gerçekleştirmesi zorunlu olmaktadır. Hele merkez teşkilatındaki personelin üzerine bunların yanı sıra ihaleli işler, özelleşme, fiyat politikalarının belirlenmesi gibi birçok ilave sorunluluk eklendiği de düşünülürse, mevcut organizasyonun bu kadar çeşitlilik arz eden bir görev spektrumunun gereklerini yerine getirmekten uzak olduğu ortadadır.

Hızla gelişen teknoloji ve değişen toplum ihtiyaçları, tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de kamu kuruluşlarının görev ve sorumluluklarının köklü biçimde değişmesine yol açmaktadır. Bu kapsamda KGM, gelişen trafik ve yol mühendisliği teknolojilerini izlemek kadar otoyol işletmeciliği gibi yeni görevlerin getirdiği alışlagelmişin dışında sorunları da çözmek durumunda kalmıştır. Hızla değişen dünya koşulları ve çözüm bekleyen yeni sorunlar, KGM üzerinde sürekli bir değişim, reorganizasyon ve kurum kültürünü yenileme baskısı yaratmaktadır. Değişim ve örgüt geliştirme konusunda Prof. Dr. B. Bumin, "İşletmelerde Organizasyon Geliştirme ve Çatışmanın Yönetimi" adlı eserinde kurum ve kuruluşlarda değişim ihtiyacının ortaya çıkması konusuna değinirken bazı durumlarda değişimin gerçekleşmesi kadar değişim ihtiyacının ortaya çıkmasının da zaman alabileceğini belirtmektedir. Elbette bu ihtiyacın geç algılanması ve değişimin gecikerek gerçekleşmesi, sorunlara yanlış teşhisler konulması ile beraber çözümlerin gecikmesi ve zorlaşması sonucunu

⁴ Ek-1'de KGM'nin otoyol bakım-işletme birimlerinin organizasyon şeması yer almaktadır.

⁵ Ek-1'deki organizasyon şemasında yer alan işletme ya da bakım-işletme mühendisi kadrolarında çoğunlukla inşaat veya makina mühendisleri çalıştırılmaktadır. Gerçek anlamda üniversitelerin İşletmecilik diploması veren bölümlerinden mezun olmuş hiçbir personel bulunmamaktadır.

doğurmaktadır.KGM, değişim ihtiyacını algılamasına rağmen kamu kuruluşu olmanın verdiği yapısal zorlukları nedeniyle reorganizasyon sürecinde zorlanmaktadır.

Nitekim, 1997 yılında 47.'si düzenlenen Karayolları Bölge Müdürleri Toplantısı'nın açılış konuşmasında Genel Müdür Sn. Y.KÖK, kuruluş kanununda değişikliğe gidilerek otoyol bakım-işletme işlerinin özel sektör marifetiyle sağlamak istediğini belirtirken bakım-işletme ve para toplama işlerinin değişen elektronik çağına uymada hareket kabiliyeti daha yüksek olan özel sektör eliyle gerçekleştirilmesinin daha sağlıklı ve iyi hizmet getireceğine inandığını söylemiştir.Genel Müdür'ün bu söylemi, son yıllarda değişim ihtiyacının doğru olarak algılandığını, ancak değişimin gerçekleştirilmesinde bir takım zorlukların olduğunu kanıtlamaktadır.

2.2.Dünya'da Otoyol İşletmeciliği'nin Durumu:

Tüm Ulaştırma işletmelerinde olduğu gibi otoyol işletmeciliğinde de başarının anahtarı tecrübedir.Dünyada Batı Avrupa ülkeleri, ABD ve Japonya gibi ülkelerde raylı sistem işletmeciliğinde 100 yılı, otoyol işletmeciliğinde ise 70 yılı aşan bir deneyim vardır.1960'lardan itibaren ulaştırma işletmesindeki deneyimlerine elektronik ve bilgiişlem teknolojisindeki gelişmeleri de ekleyen bu ülkeler, ulaştırma işletmeciliğinde diğer ülkelere oranla belirgin bir başarı göstermektedirler.

Dünyada otoyolların yapımı, yüzyılımızın ilk çeyreğinde ABD'de başladı.Avrupa'da ise ilk otoyollar, 1930'ların başlarında Kuzey İtalya'da yapıldı.Almanya ve İngiltere'nin ardından diğer Avrupa ülkeleri otoyol ağlarının inşaatına başladılar.1960'lardan itibaren araç sahipliğinin hızla artmaya başlamasıyla birlikte otoyol işletmeciliğinin gerçek zorlukları görülmeye başlandı.1970-80 arasında bazı Arap ülkeleri ile gelişmekte olan Türkiye, Arjantin, Yunanistan, Hindistan gibi ülkelerde otoyol projeleri start aldı.1990'larda bu ülkeler otoyol yapım programlarına devam etmeye çalışırken, bazı eski demirperde ülkeleri ile Pakistan ve bazı uzak Asya ülkelerinde otoyol çalışmaları hız kazandı.

Üçüncü dünya ülkelerinde bunlar olurken, otoyol programlarının ana hatlarını yıllar önce tamamlayan gelişmiş ülkelerde ise bir taraftan yetersiz kalan hatlarını tamamlamaya bir taraftan ise karşılaştıkları işletme problemlerine çözümler üretmeye çalıştılar.Trafik güvenliğinin sağlanması, para toplama işleri, aydınlatma, halkla ilişkiler ve bakım süreçleri gibi sorunlara, elektrik-elektronik ve bilgiişlem mühendisliğinin trafik mühendisliği alanındaki uygulamaları ile çözümler geliştirildi.Trafik ve yol güvenliği için yol boyunca acil yardım telefon sistemleri kondu, bazı kesimlere meteorolojik şartları algılayıp değerlendiren ve hem işletmecileri hem de sürücüleri önceden uyarın sistemler yerleştirildi.Para toplama sistemlerinde sıkışıklığa ve suistimale karşı ciddi tedbirler geliştirildi.Otoyol radyoları ve trafik yönetim ve kontrol merkezleri devreye alındı.Trafik kontrolü ve kazalara anında müdahale için takip sistemleri kondu, helikopterlerle otoyol boyuna havadan ulaşıldı.Bütün bu teknik imkanlar, gelişmiş ülkelerde bir trafik endüstrisinin doğmasına ve geliştirilen ürünlerin diğer ülkelere pazarlanmasına zemin yarattı.

Otoyol işletmeciliğinde bir yandan elektrik-elektronik teknolojisinin kullanımı yaygınlaşırken, öte yandan "işletme fonksiyonlarının" ne şekilde gerçekleştirileceği konusunda uluslararası konsensüs oluşturulmaya çalışıldı.Organizasyon ve özel sektörle ilişkiler konusunda modeller geliştirildi.Sözelimi Avrupa ülkelerinde mesleki

ayrımrlara dayalı (elektrik-elektronik, makina, işletme, inşaat gibi) organizasyon şemaları geliştirilirken Japonya'da ise fonksiyonel (bakım, tüneller, trafik, köprüler ve viyadükler gibi) bir organizasyon tercih edilmiştir.Dolayısıyla Japonya'da daha az sayıda kamu personeli çalışmaktadır.Buna karşın, Japonlar, özel sektör personeline organizasyon şemasının doğrudan doğruya içinde yer vererek istihdamın büyük bölümünü özel sektörün elemanlarıyla sağlamaktadırlar.Japonlar, otoyol işletmesini özelleştirmek yerine özerkleştirmeyi tercih etmişlerdir.Ancak Japon sisteminde özel sektör, son derece etkin olarak işlere katılmaktadır.Batı Avrupa ülkelerinde ise işletmenin kısmen veya tamamen özel sektöre devri yolu seçilmiştir.Fransa, İspanya, İtalya gibi ülkelerde, mümkünse yap-işlet-devret modeli veya benzer bir yöntem ile başlangıçtan itibaren işletmenin özel sektöre bırakılması ; mümkün değilse işletme haklarının bakım-işletme masrafları dahil özelleştirilmesi yoluna gidilmiştir.Japonya'da ise işletmeyi yapan kuruluş, esasında bir çeşit Otoyollar Genel Müdürlüğü olup yolun projelendirilmesi ve yapımını da gerçekleştirmektedir.Bu kuruluş, otoyol gelirleri ve personel politikaları dahil tümüyle özerk, ancak hükümete bağlı, dolayısıyla da özel olmayan bir idaredir.İngiltere'de ise son yıllarda yenilenen organizasyon şeması, Japonya'dakine benzemektedir.Bu ülkenin karayolu ulaşımından sorumlu kuruluşunu; yolların bakımı, işletmesi, yapımı, projelendirilmesi gibi işleri için sadece çekirdek bir kadro bulundurulurken, gerçekte fiili işleri özel sektör yapmakta, idare ise çekirdek kadrosu ile kontrollük yapmaktadır.

Raylı sistem işletmeciliğinde ve diğer ticari ulaştırma işletmelerinde (havalimanları ve denizcilik işletmeleri gibi) dünya çapında oluşmuş olan evrensel konsensüsün otoyol işletmeciliğinde henüz oluşma aşamasında olduğunu söyleyebiliriz.

3.TÜRKİYE'DE OTOYOL İŞLETMESİNDE YAŞANAN SORUNLAR

Ülkemizdeki otoyollarda yaşanan belli başlı sorunlar, kısaca aşağıdaki gibi sıralanabilir:

3.1.İlkyardım ve Sağlık Hizmetleri İle İlgili Sorunlar

KGM, sadece otoyollarda değil, devlet ve il yollarında da oluşan kazalara elindeki imkanlar çerçevesinde müdahale etmektedir.KGM'nin bu tür kazaların vuku bulması durumunda esas görevi, kaza sonrası yol güvenliğini en hızlı biçimde sağlamak olmakla beraber, yaralılara ilkyardım hizmeti verilmesi ve kaza mağdurlarının sağlık kuruluşlarına ulaştırılması konusunda insani ölçülerde yardım etmektedir.Ancak otoyollarda görev kapsamı biraz daha farklıdır.Otoyoldan geçen sürücüler, gişelerde verdikleri paranın karşılığında satın aldıkları hizmetlerden birisinin de ilkyardım, sağlık ve ambulans hizmeti olduğunu düşünmektedirler.Gişelerde toplanan para her ne kadar KGM'nin bütçesine değil devlet bütçesine gidiyorsa da neticede parayı gişelerde KGM personeline veren sürücüler, kaza yaptıkları zaman sağlık, güvenlik ve teknik servis hizmetini de KGM'den beklemektedirler.KGM bu görevi yürütürken, otoyol boyuna yerleştirilmiş acil haberleşme telefonları gibi teknik imkanları da kullanmaktadır.Ancak bu sistemler, gerek sürücülerin bilgisizliği gerekse teknik bakım ve eğitilmiş personel eksikliği nedeniyle istenen performansla

kullanılamamaktadır.Diğer bir sorun ise, KGM'nin ilkyardım ve sağlık hizmetleri verebilecek kurum ve kuruluşlar ile formal bir temasının olmayışdır.

3.2.Trafik ve Yol Güvenliği İle İlgili Sorunlar

Otoyollar meskun olmayan mahalden geçtiği için güvenliğinden genellikle jandarma kuvvetleri sorumludur.Şehir geçişlerinde ise bazı kesimlerde polis kuvvetleri emniyeti sağlamaktadır.Bu durumda , otoyol güzergahı üzerinde birkaç kilometre arayla jandarma veya polis karakollarının sorumluluk bölgeleri değişmektedir.Sözgelimi, Ankara-İstanbul otoyolunun Düzce mevkiinde, Kaynaşlı gişelerine 10 km. kala bir gasp olayı meydana geldiğinde olay mahalline en kolay ulaşabilecek olan Kaynaşlı jandarma karakolu olduğu halde bölgenin sorumluluğu Düzce jandarma karakolundadır.Dolayısıyla bu gibi bir durumda emniyet kuvvetlerinin olay mahalline ulaşmaları çok zaman almaktadır.⁶ Otoyollardaki güvenlik sorunları nedeniyle kaçakçılık, cinayet, gasp gibi suçlara, devlet ve il yollarına oranla otoyollarda çok daha fazla rastlanmaktadır.

Otoyollarda sadece genel emniyetle ilgili değil trafik güvenliği ile ilgili de sorunlar vardır.Trafik denetimleri, son yıllarda kurulan otoyol polisi tarafından yapılmakla birlikte polisleri de sürücüler gibi otoyol trafiği konusunda eğitimsiz olmaları nedeniyle istenen sonuç alınamamaktadır.Otoyollar, bazı sürücüler tarafından trafik polisinin denetiminden kaçmak için tercih edilebilmektedir.Dünyada trafik güvenliği konusunda elektronik teknolojisi yaygın olarak kullanılırken Türkiye'de acil durumlarda trafik işaretlemesinin bile otoyol standardında yapılmadığı durumlarla karşılaşmaktadır.Hatta trafik güvenliğinin bazen doğrudan doğruya polis araçları tarafından tehlikeye atıldığı görülebilmektedir.

3.3.Otoyollarda Bakım ve Onarım Sorunları

Otoyollarda bakım ve onarım faaliyetleri, diğer yolların bakım ve onarımından farklı teknik bilgi ve ekipman gerektirmektedir.KGM'nin, otoyollardaki ücret toplama sistemleri, acil haberleşme sistemleri, aydınlatma tesisleri ve tünel sistemleri gibi elektrik-elektronik sistemlerin bakım onarımını yapabilecek yeterli teknik donanım ve personeli bulunmamaktadır.Öte yandan yol gövdesinin bakım ve onarımı, telçit ve otokorkulukların bakımı ve yenilenmesi, peyzaj alanlarının bakımı, trafik işaretlemesinin yapılması gibi inşaat, trafik, peyzaj ve makina mühendisliğinin ilgi alanına giren işlerde de değişik teknikler ve ekipmanlar kullanılmaktadır.Ülkemizde bu konularda da tam anlamıyla başarıya ulaşıldığı söylenemez.

3.4.Otoyol Gelirlerinin Kullanımı ve Fiyat Politikaları İle İlgili Sorunlar

Otoyollardan toplanan para, kamuoyunda yaygın olan kanaatin aksine yakın zamana kadar KGM'nin bütçesine katılmamaktadır.Bu para Kamu Ortaklığı Fonu'na (KOF) aktarılmaktadır.KGM, daha sonra bu paranın %10'unu (genellikle de daha da azını) otoyol bakım işletme giderleri için geri almaktadır.Diğer ülkelerde bakım-

⁶ Benzer sorunlara itfaiye teşkilatlarında da rastlanmaktadır.

işletme giderleri için ayrılan oran en az %20'dir.Ülkemizde ise son 5-10 yıl içinde hiçbir zaman %10 oranında bir aktarma gerçekleştirilmemiştir.KOF'tan aktarılan kaynaklar, hem zamanında gelmemekte hem de nicelik olarak yeterli olmamaktadır.Öte yandan fiyat politikaları da KGM tarafından değil hükümet tarafından belirlenmekte ve optimuma ulaşamamaktadır.

3.5.Eğitim ve Halkla İlişkiler İle İlgili Sorunlar

KGM'nin otoyollar ile ilgili uzmanlaşmış ayrı bir eğitim ve halkla ilişkiler departmanı yoktur.Bunun yerine teşkilatın ortak birer halkla ilişkiler ve eğitim müdürlüğü vardır.Ancak bu ortak birimler, bir mühendislik teşkilatının birimi olduklarından işletmeci özellik taşıyan otoyolların ihtiyaçlarına tam cevap vermekte zorlanabilmektedirler.Otoyol işletme birimlerinin, hemen tüm büyük ölçekli ticari işletmelerde olduğu gibi işletmecilik üzerine uzmanlaşmış bir basın ve halkla ilişkiler grubu olmalıdır.Aynı husus, teknik eğitim için de geçerlidir.KGM'nin otoyollar ile ilgili konularda basın kuruluşları, bankalar, belediyeler, valilikler, emniyet güçleri, meteoroloji, TEDAŞ, Türk TELEKOM gibi ilgili kurum ve kuruluşlar ile temasları ya hiç yoktur ya da çok sınırlı ve güncellikten uzaktır.Öte yandan sadece işletme personelinin değil, halkın ve ilgili kurum ve kuruluşların otoyol kültürü ve kuralları hakkında eğitiminin ihmal edildiği de bir gerçektir.

3.6.Personel Yetersizliği İle İlgili Sorunlar

Ülkemizde otoyol işletmeciliğinin hiçbir alanında yeterili sayıda ve nitelikte elemanı yoktur.Mevcut personelin çoğu da işletmecilikte uzmanlaşmamış olup profesyonel anlamda bir işletmecilik eğitimi geçirmemiş elemanlardır.

3.7.Teknolojinin Yeterince İyi İzlenememesinden Kaynaklanan Sorunlar

Otoyol işletmesinde kullanılan ekipmanların ve yöntemlerin hızlı bir değişim gösterdiği sektörde hem elektrik-elektronik hem de diğer alanlarda meydana gelen gelişmeler yeterince iyi izlenememektedir.Gişelerde yeni ödeme seçeneklerine geçmekte ve tele-pass denen otomatik (operatörsüz) gişe sistemlerinin kurulmasında gecikilmiş, trafik güvenliğine yönelik elektronik sistemlere ait gelişen teknoloji izlenememiştir.

4-ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Türk otoyollarında yaşanan işletme sorunları, uzun yıllardır devam eden ve çözümü çok kısa vadede gerçekleştirilemeyecek olan problemlerdir.Bu nedenle çözüm arayışları, gerçekçi ve uygulanabilir olmalıdır.Deneyimli personel ve hukuki altyapı eksiklikleri nedeniyle çözüm yolları da kısıtlıdır.Bu nedenle kısa vadede radikal önlemler almak zorlaşmaktadır.Herşeyden önce otoyol işletmeciliğinin ticari bir işletme olduğu ve otoyollardaki temel problemlerin diğer yollarda rastlanandan çok daha farklı olduğu gerçeği içtenlikle kabul edilerek çözüm arayışlarını dar bir perspektifle sınırlamamak gerekmektedir.Bu konuda dış dünyadaki ve diğer yerleşik

ticari ulaştırma şşletmelerindeki uygulamalar, ülkemizdeki otoyolların koşullarına uyarlanmaya çalışılmalıdır.Bu çerçevede çözüm arayışlarının da kısa ve uzun vadede yapılacaklar biçiminde belirlenmesi uygun olacaktır.Bu kapsamda sıralanan çözüm nerileri ve metnin içinde geçen tüm yorumlar, hiçbir şekilde Karayolları Genel Müdürlüğü'nün resmi görüşleri olmayıp yazarın bilgi, deneyim ve bilimsel çalışmaları neticesi belirlediği kişişel değerlendirmeleridir.

4.1.Kısa Vadede Yapılması Gereken şşler

4.1.1.Organizasyon şemasının Yenilenmesi

Otoyollarda rastlanan problemlerin diğer yollarda rastlananlardan farklı olduğuna değinilmişti.Farklı problemlere farklı çözümler üretmek gerekmektedir.KGM'nin mühendislik organizasyonu niteliğindeki örgütlenmesi, şşletme problemleri için yeterli olamamaktadır.şşletme problemleri, mühendislik problemlerine oranla daha hızlı ve pratik çözümler gerektirir.Bu nedenle karmaşık ve içiçe girmiş departmanlardan oluşan mühendislik organizasyonları yeterince hızlı ve pratik çözümler retememektedirler.Mevcut şemaya göre sorunun st kademeler tarafından algılanarak çözüme yönelik bir kararın alınması, çok zaman almakta ve genellikle üretilen çözümler uygulamada güncelliğini yitirmektedir.

Ülkemizdeki otoyolları, coğrafı konumları ve teknik durumları nedeniyle belli başlı beş kısıma ayırabiliriz:

- 1-Trakya Otoyolu (Edirne-İstanbul Mahmutbey arası)
- 2-İstanbul evre Otoyolları (Boğaz Köprüleri dahil Mahmutbey-Çamlıca arası)
- 3-Ankara-İstanbul Otoyolu (Ankara evre Otoyolu dahil)
- 4-Ege Otoyolları (İzmir'i eşme ve Aydın'a bağlayan otoyollar)
- 5-ukurova Otoyolları (Pozantı ve İskenderun bağlantıları dahil Gaziantep-Mersin otoyolu)

Bu otoyollar, bugün, KGM'nin sınırları devlet ve il yolu ağına göre belirlenmiş olan ve otoyollar için efektif olmayan değişik Bölge Müdürlükleri tarafından şşletilmektedir.Söz gelimi, kapalı bir otoyol olmasına rağmen Ankara-İstanbul otoyolu 4. ve 1.Bölge Müdürlükleri tarafından şşletilmektedir.Bu durumda koordinasyon ve standartlaşmada ciddi sorunlar çıkmaktadır.

Yukarıda sayılan beş otoyol kesiminin Bölge Müdürlükleri'ne bağlı olmaksızın doğrudan Genel Müdürlüğe bağlı şşletilmesi sağlanmalıdır.Her otoyolun şşletme gruplarının başında birer müdür olmalı, bu müdürlerin altında da biri bakım, diğeri şşletmeden sorumlu birer müdür yardımcısı dşnlmelidir.Ayrıca bakımdan sorumlu müdür yardımcısına, inşaat, makina, aydınlatma, elektronik, trafik ve peyzaj şşlerinden sorumlu birer teknik ekip, şşletmeden sorumlu gruba ise şşletme, halkla ilişkiler, personel ve eğitimden sorumlu birer teknik ekip bağlanmalıdır.

Taşa teşkilatı bu şekilde organize edilirken, Genel Müdürlük teşkilatı ise, bir Daire Başkanı'na bağlı Elektrik-Elektronik, şşletme ve Bakım şube Müdürlükleri biçiminde ele alınmalıdır.Elektrik-elektronik sistemlerin ihaleli şşleri, yedek parça ve bakım-onarım etkinlikleri gibi konular, elektrik-elektronik şubesi; ücret politikaları, gişelerin denetimi, eğitim, halkla ilişkiler ve diğer kurumlarla olan ilişkiler şşletme şubesi; yol gövdesinin bakımı, makina parkı, kar mücadelesi, otokorkuluk ve telçit

yenilenmesi, peyzaj ve yatay-dikey trafik işaretlemesi ile hizmet tesisleri konuları ise Bakım Şubesi tarafından götürülmelidir.(bkz:ek-2)

Önerilen organizasyon şemasının avantajları şunlar olacaktır:

-Koordinasyon eksikliği ortadan kalkacaktır.

-Değişken işletme koşullarına göre en hızlı biçimde hareket edebilen ve çözümler geliştirilebilen, gereksiz bürokrasiden uzak bir yapılanma sağlayacaktır.

-En az sayıda personel gerektirdiğinden KGM'nin personel eksikliği sorununa çözüm getirecektir.

-Özel sektörden daha etkin faydalanmaya yönelik bir yapılanma sağlayacaktır.

Bu şemanın doldurulması sırasında mühendisler kadar işletmecilerin de istihdamı gerekir.

4.1.2.Eğitim ve Halkla İlişkilere Önem Verilmesi

Türkiye'de otoyollar konusunda ilgili tüm tarafların yeterince eğitilmiş olmadıkları bir gerçektir.KGM, bir program dahilinde otoyollar konusunda bir eğitim süreci ile toplumu ve ilgili kurumların personelinin eğitime yoluna gitmelidir.

Toplumsal eğitimi için en uygun yol, medya ile temas kurmaktır.Bu çerçevede, Genel Müdürlük teşkilatındaki bir yetkilinin, her sabah haber kuşağı yayınlayan bir büyük özel TV. kanalında karayollarında ve otoyollardaki yol ve trafik durumu hakkında bilgi vermesi ve bu arada otoyollar hakkında toplumu eğitici eklemeler yapması sağlanmalıdır.Aynı şekilde otoyol güzergahına yakın şehirlerdeki yerel medya ile de taşra teşkilatının benzer girişimlerde bulunması sağlanabilir.Öte yandan medya kuruluşlarında büyük izleyici kitlesi bulan "reality show" niteliğindeki bir program otoyollar için yaptırılabilir.Bu programlar, halkın eğitimi kadar KGM'nin çalışmalarının da topluma anlatılması yönünden faydalıdır.

Toplumsal eğitimi konusunda bazı afişler ve broşürlerin kullanılması, çeşitli kampanya ve etkinliklerin yapılması gibi klasik yöntemler yukarıda saydığımız ana etkinlikleri desteklemekte kullanılabilir.

Toplumsal eğitilmesi kadar otoyol polisi, itfaiye teşkilatları, belediyeler ve sağlık kuruluşlarının da eğitilmesi gerekir.Bu konuda KGM'nin uzmanları, halkla ilişkiler ve eğitim birimleri vasıtasıyla ilgili kurum ve kuruluşlara konferanslar vermelidir.

Otoyol polisi, sağlık kuruluşlar ve belediyeler ile eğitimin yanı sıra görev ve yetki paylaşımı konusunda da birtakım protokoller yapılmalıdır.

Diğer taraftan KGM, öncelikle kendi personelinin de eğitmelidir.Üniversiteler ile temasa geçilerek, teknik personelinin işletmecilik formasyonu kazanması sağlanmalıdır.Hizmet içi eğitime ve yabancı dil öğrenimine de önem verilmelidir.Yurt dışı eğitim olanaklarının doğru ve etkin kullanılması bir diğer önemli husustur.

Teknik olmayan personelin yaptıkları iş hakkında eğitilmeleri önemli bir konudur.Yolun bakımı, kar mücadelesi ve trafik işaretlemelerindeki geçici değişikliklerin yapılması sırasında trafik güvenliğinin aksamaması için çalışanların personelin bilinçli hareket etmesi sağlanmalıdır.Kazalara müdahale, acil durumlarda hareket tarzı vs. gibi konularda KGM personeli ile polis, hastaneler ve itfaiye gibi kuruluşların personelinin katıldığı tatbikatlar yapılmalıdır.

4.1.3.Özel Sektörden Daha Etkin Faydalanılması

Bugün ülkemiz otoyollarında değişik amaçlarla özel sektör kuruluşlarından faydalanılmaktadır.Sözgelimi,

- elektronik sistemlerin bakım ve onarımı,
- elektronik sistemlere yedek parça ve sarf malzemesi temini,
- aydınlatma sistemlerinin bakımı ve malzeme temini,
- personel servislerinin yapılması,
- otokorkuluk ve telçit onarımları,
- yatay ve dikey trafik işaretlemesinin yenilenmesi,
- peyzaj alanlarının bakımı

özel sektör kuruluşlarına yaptırılmakta olan işlerin başlıcalarıdır.Sıralanan bu işler, her otoyol kesiminde ayrı ayrı ihale edilmektedir.Ayrıca yapılan ihaleler bir paket halinde değil, her bir iş kalemi için ayrı ayrı çıkmaktadır.Dahası ihale süresi, KGM kuruluş kanunundan kaynaklanan nedenlerle bir yıldan daha uzun olamamaktadır.Bu durumda, toplandığında büyük bir yekün tutacak işler, çok küçük parçalara bölünmektedir.Neticede, kaliteli hizmet üretebilecek büyük firmalar, ihalelere ilgi duymamakta, işler kaliteli hizmet üretebilecek olanaklara sahip olmayan küçük firmalara kalmaktadır.Ayrıca işlerin kontrolü, birim fiyat analizleri ve standart sağlanması gibi konularda sorunlar büyükmektedir.

Bu işler dışında dünyanın öteki ülkelerinde yaptırılan, ancak ülkemizde özel sektör eliyle yaptırılmayan bazı işler de vardır..Bunlardan başlıcaları,

- Para toplama işi için geçici (mevsimlik) personel sağlanması,
- Acil haberleşme telefon sisteminin işletilmesinde görev yapacak geçici personel sağlanması,

- Kazalara müdahale etmek için ambulans ve sağlık personeli sağlanması,
- Otoyol radyosu kurulması ve işletilmesi,
- Rutin bakım ve kar mücadelesi yapılması için ekipman ve personel teminidir.

KGM, otoyol işletme faaliyetlerinde yaşadığı birçok sıkıntıyı, özel sektörü doğru ve etkin kullanarak aşabilir.Yapılması gereken, kaliteli firmaları otoyol işletme işlerine çekmektir.Bunun için yukarıda sıralanan işlerin hepsini birden bir paket halinde ihale etmektir.En az üç yıl süre ile sürmesi gereken bu işlerin ihalelerinin her bir otoyol bölgesi için ayrı ayrı gerçekleştirilmesinde fayda vardır.Bu ihale modelinin sağlayacağı faydalar şöyle sıralanabilir:

- KGM çok daha az personel kullanarak çok daha kaliteli hizmet üretebilecektir.
- KGM'nin üzerindeki iş yükü azalacaktır.Halen büyük problem olan elektronik sistemlere malzeme temini, bakım ve onarımı,gişe önlerindeki kuyuklar gibi sorunlar, tümüyle müteahhitler kanalıyla çözümlenecektir.KGM, az sayıdaki personeli ile müteahhide kontrollük yapacak ve eğitim, halkla ilişkiler, fiyat politikaları gibi diğer bazı işletme faaliyetlerine eğilebilecektir.

-Gişelerin denetlenmesi ve kusuru tespit edilen personele uygulanacak yaptırımlar gibi büyük sıkıntılar azalacaktır.Şartnameler, özel sektör personelinin vereceği kasa açıklarının hakedişlerden kesilmesi prensibi üzerine oturtulursa, denetim sorunu ortadan kalkar.Kusuru tespit edilen personelin de dünyadaki diğer ülkelerde olduğu gibi doğrudan işten çıkartılması mümkün olur.

-Belli mevsimlerde artan trafik yoğunluğuna karşı geçici mevsimlik personel çalıştırılması mümkün olacağından personel yetersizliği problemi tümüyle ortadan kalkar.Bu nedenle gişe önlerinde birikme olmaz.

-Bu yöntem, ileride tümüyle özelleşme mümkün olursa, hem KGM'nin hem de özel sektörün kendisini buna hazırlamasını mümkün kılar.Yap-işlet-devret modelinin işletme aşaması için de tecrübe kazanılmış olur.

4.2.Orta ve Uzun Vadede Yapılması Gereken İşler

Dünyada son çeyrek yüzyılın yükselen değeri olan ve ülkemizde de son yıllarda çok revaçta olan özelleşme faaliyetleri, otoyol işletmesi için de mümkün görünmektedir.Gişelerde toplanan paranın belli bir disiplin içerisinde özel sektöre bırakılması, bunun karşılığında bakım ve işletme işlerinin de özel sektör eliyle yapılması, hem hizmet kalitesini artırılmak, hem de otoyol gelirlerinin ulusal ekonomiye olan katkısını optimize etmek adına en doğru yoldur.Milli ekonomiye, vergiler aracılığıyla esasen hiçbir bakım-işletme faaliyeti ve masrafı yapılmadan en yüksek gelir sağlayacak olan özelleşme, bir taraftan da -şartnamelerin ve kontrollüğün iyi yapılması şartıyla- hizmet kalitesini maksimize edecektir.Özel sektör, geçiş biletlerinin üzerine reklam almak, geçişlerde promasyonlar düzenlemek, yol boyu dinlenme tesislerinin iyi işletilmesini sağlamak gibi pekçok ilave ekonomik faaliyeti gerçekleştirerek genel ekonomiye de canlılık sağlayacaktır.

Otoyol işletmesinde özelleştirme yapılabilmesi için pekçok engel bulunmaktadır.Bunların başında hukuki sorunlar gelmektedir.KGM kuruluş kanunu, özelleşmeye müsait değildir.Bu engelin aşılabilmesi için, tıpkı Türk Telekom ve TEDAŞ örneklerinde olduğu gibi, otoyol işletmelerini devlete bağlı bir şirket statüsüne getirerek KGM'den ayıran bir kanuni düzenleme yapmak gerekir.Böylece özelleşme önündeki en büyük hukuki engel ortadan kalkacaktır.

Diğer taraftan, özelleşme durumunda, işletme hakkını alacak firmanın yükümlülükleri ve yaptırımlar hakkında KGM'nin bir master plan hazırlığı içinde olması gerekir.

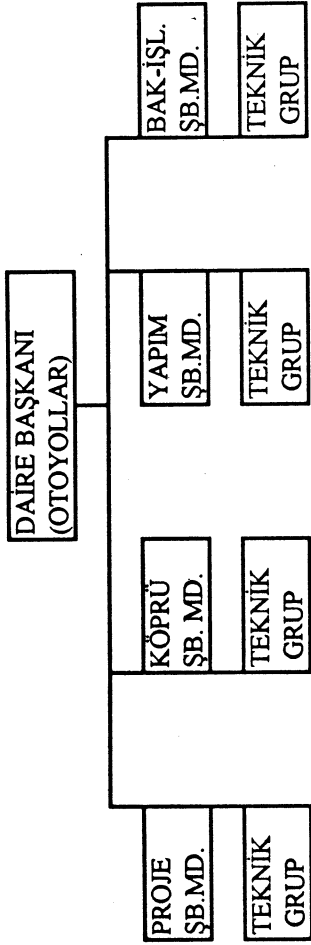
TEŞEKKÜR

1-Teknik Personelinin üniversiteler ile temasa geçmesi ve bilimsel çalışmalara katılması hususunda her türlü maddi ve manevi desteği esirgemeyerek, bilgi çağının bürokratları olduklarını gösteren Karayolları Genel Müdürü Sn. Yaman KÖK'e, Otoyollar Dairesi'nden Sorumlu Genel Müdür Yardımcısı Sn. Gülten YALÇIN'a ve Otoyol Yapım Şube Müdürü Sn. Doğan AKGÜN'e,

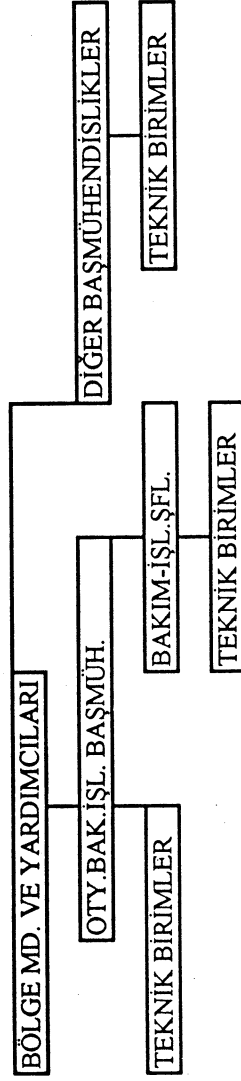
2-Bilimsel alandaki değerli yardımları ve yol göstericiliklerinden dolayı Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Başkanı Prof. Dr. Sn. Süleyman PAMPAL'a teşekkürlerimi sunmayı bir borç bilirim.

KAYNAKLAR:

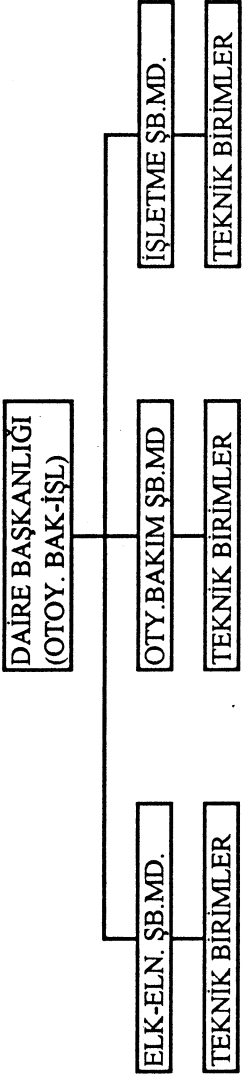
- 1-İşletmelerde Örgüt Geliştirme ve Çatışmanın Yönetimi, Prof.Dr.B.BUMİN
- 2-Study On Motorway Maintance Operations And Traffic Management System
JICA 1993
- 3-Traffic Tecnology International (yabancı dergi)
- 4-World Highways (yabancı dergi)
- 5-KGM Bölge Md. Toplantısı Tutanakları (KGM)
- 6-İşletmecilik İlkeleri Prof. Dr. T.TATAR
- 7-Türkiye'de Otoyolların Durumu Yüksek Lisans Tezi Ö.GÜNDOĞDU 1995
- 8-Türkiye'de Otoyolların Özelleşmesi Konulu Konferans Notları 28 Kasım 1996
Ove ARUP
- 9-Trafik Mühendisliği Prof.Dr.M.ÖZDİRİM
- 10-Ankara Kentsel Ulaşım Çalışması (EGO Gn.Md.)
- 11-Ulaştırma Sektöründe İşletme Teknikleri ve Yap-İşlet-Devret Modeli'nin
Yönetimi, Yüksek Lisans Tezi, A.ÜNER 1998



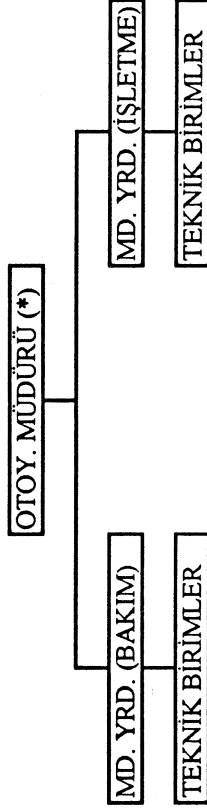
EK1-A:MEVCUT ORGANİZASYONDA OTOYOL BAKIM İŞLETMENİN GENEL MD. TEKİ YERİ



EK1-B:MEVCUT ORGANİZASYONDA OTOYOL BAKIM İŞLETMENİN BÖLGE MD. NDEKİ YERİ



EK2-A: GENEL MD. LÜK İÇİN ÖNERİLEN ŞEMA



(*): Trakya, İstanbul Çevre, Anadolu, Ege ve Çukurova Otoyolları için birer adet

EK2-B: TAŞRA TEŞKİLATLARI İÇİN ÖNERİLEN ŞEMA

