

## KARAYOLU TRAFİK GÜVENLİĞİNDE TEŞKİLATLANMA VE KOORDİNASYON: KARŞILAŞTIRMALI BİR ÇALIŞMA

Yrd. Doç Dr. Tuncay DURNA\*

### ÖZET

Bir ülkedeki karayolu trafik güvenliğinin kurumsal ve teşkilat yapısı trafik güvenliği çalışmalarının başarısı açısından çok önemlidir. Ülkemizde karayolu güvenliğinin koordinasyonundan sorumlu olan kurulların işlevsel olmayışı ve karayolu trafik güvenliğinin mevcut yönetim yapısı koordinasyon yönüyle sıkıntılar yaratmakta, karayolu trafik güvenliği alanında geliştirilen müdahalelerin etkinliğini azaltmaktadır. Bu çalışmada, trafik güvenliği alanında başarılı örnekler olarak gösterilen İsveç, Hollanda ve İngiltere'deki karayolu trafik güvenliği yönetimi, organizasyon ve koordinasyon boyutları ile incelenmiştir. Söz konusu ülkelerdeki ortak özellik, görevlerini yapması için kanuni yetkilere ve yeterli kaynaklara sahip, yaptırım gücü olacak kadar yüksek bir konumda bulunan, parlamento ve hükümet tarafından güçlü bir şekilde desteklenen ve yeterli sorumluluk ve otoriteye sahip koordinasyondan sorumlu bir lider kurum bulunmasıdır. Bu ülkelerdeki karayolu güvenliği teşkilatlanması ülkemizdeki mevcut durum ile karşılaştırılarak, ülkemizde karayolu trafik güvenliği yönetiminin yapılandırılmasına yönelik öneriler sunulmuştur.

**Anahtar Kelimeler:** Karayolu Trafik Güvenliği Yönetimi, Güvenli Sistem Yaklaşımı, Organizasyon, Koordinasyon.

### ABSTRACT

#### **Organization and Coordination in Road Traffic Safety Management: A Comparative Study**

*Institutional and organizational structure of a country's road traffic safety management is important for successful implementation of road safety measures. The dysfunction of boards responsible for coordination of road safety management in Turkey and current structure of management create problems of coordination along with impeding effectiveness of road safety measures. This article examines the road safety management systems in three best practice countries -Sweden, the Netherlands, and the United Kingdom- with a focus on organization and coordination. Shared characteristic in these countries is having a lead agency which is backed up by the government and the parliament, supplied with adequate*

\* Öğretim Üyesi, Polis Akademisi, Trafik ve Ulaşım Güvenliği Araştırma Merkezi (TUGAM)

*resources and legal powers, high enough in the organizational structure to make decisions with holding others accountable, and designated with the authority for coordination. Comparisons are made between Turkey and these countries to develop recommendations to restructure road safety management system in Turkey.*

**Key Words:** Road Traffic Safety Management, Safe System Approach, Organization, Coordination.

## GİRİŞ

Ülkemizde meydana gelen trafik kazalarında her yıl binlerce insanımız hayatını kaybetmekte, onbinlercesi de yaralanmaktadır. Trafik kazaları sonucu yok olan ve parçalanan aileler, yetişmiş insan kaybı ve hayatının geri kalan kısmını engelli olarak geçirmek zorunda kalanlar olayın korkunç sosyal boyutunu ortaya koymaktadır. Ayrıca yaralıların tedavi süreçleri ve maliyetleri ile kazalarda oluşan maddi hasar miktarı ülke ekonomisini olumsuz yönde etkilemektedir. Bu sonucun oluşmasında yük ve yolcu taşımacılığının büyük oranda karayolu ile yapılmasının rolü olduğu kadar trafik sorununa bütüncül bir yaklaşımla çözüm getirilememesinin de büyük etkisi vardır.

Karayolu trafik sistemi yapısı itibariyle güvensiz ve tehlikelidir; zira güvenlik unsuru ön plana alınarak tasarlanmamıştır. Bu güvensiz yapı, trafik güvenliğini herhangi bir yol kullanıcısının hata yapıp yapmamasına bağımlı kılmaktadır. Yol kullanıcıların hata yapmaları kaçınılmaz olduğundan, karayolu trafik sisteminin bu hataları ölümle veya ağır yaralanmayla sonuçlanmayacak ölçüde tolere edebilecek bir şekilde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Karayolu trafik güvenliğini insan sağlığı ve güvenliği odaklı olarak bir sistem yaklaşımı içerisinde ele alan bu yeni paradigma, 1990'lı yıllardan itibaren İngiltere, İsveç, Hollanda, Avustralya ve Yeni Zelanda gibi ülkelerde uygulamaya konulan politika ve stratejilerle hayata geçirilmiştir. Güvenli Sistem Yaklaşımı olarak adlandırılan ve Dünya Sağlık Örgütü (WHO: World Health Organization), OECD ve Dünya Bankası gibi örgütlerce de desteklenen bu yeni yaklaşım, karayolu trafik güvenliği yönetimi konusunda organizasyonel anlamda yeniden yapılanmayı da gerektiren bir dizi önlem içermektedir.

Gelişmiş ülkelerde karayolu trafik kazalarının neden olduğu ölüm oranları son 20 yılda düşme eğilimi gösterse de, trafik kazaları ölüm, yaralanma ve sakatlanmaların önemli bir nedeni olmaya devam etmektedir. Dünya Sağlık Örgütü Avrupa Bölge Ofisi tarafından 2009 yılında hazırlanan Karayolu Trafik Güvenliği Avrupa Durum Raporu'nda, Türkiye'nin de dahil olduğu Avrupa bölgesinde trafik kazalarından dolayı yılda yaklaşık 120.000 kişinin öldüğü ve

2,4 milyon kişinin de yaralandığı belirtilmektedir (WHO, 2009b). Benzer bir şekilde, Dünya Sağlık Örgütü'ne bağlı Avrupa Çevre ve Sağlık Bilgi Sistemi (ENHIS: European Environment and Health Information System) verilerine göre karayolu trafik yaralanmaları, Avrupa bölgesinde 0-24 yaş arası çocuk ve gençlerde ölüm nedenleri arasında 3. sırada gelmektedir (ENHIS, 2009). Bu bölgede 0-24 yaş grubundan günde yaklaşık 100 çocuk veya genç trafik çarpışmalarında ölmektedir. Avrupa bölgesinde sadece bu yaş grubunda trafikteki ölüm ve yaralanmaların yıllık maliyetinin 38 milyar dolar; karayolu trafik yaralanmalarının toplam yıllık maliyetinin ise toplam milli gelirin %2'sine mal olduğu tahmin edilmektedir (ENHIS, 2009).

Yukarıda belirtildiği üzere küresel bir sorun haline gelmiş olan karayolu trafik güvenliğinde karşılaştırmalı çalışmaların bir amacı, diğer ülkelerdeki uygulamaları, düzenlemeleri, idari yapılanmaları ve politika süreçlerini inceleyerek bunların ülkemizdeki trafik güvenliği çalışmalarına olası katkılarını belirlemek ve gerekirse adapte etmektir. Bu anlamda karşılaştırmalı çalışmalar, başkalarının tecrübelerinden yararlanarak öğrenmenin ilk adımını oluşturur.

Ülkemiz açısından önemli bir sorun olan trafik güvenliği konusu şimdiye kadar ne yazık ki teşkilatlanma yapısı ve bu idari yapıdan kaynaklanan sorunlar bağlamında ele alınmamıştır. Bu çalışmada, Güvenli Sistem Yaklaşımı içerisinde örnek olarak gösterilen İsveç, Hollanda ve İngiltere'deki karayolu trafik güvenliği yönetimi organizasyon ve koordinasyon boyutları ile ele alınacak ve Türkiye'deki mevcut durum ile karşılaştırılarak ülkemizde karayolu trafik güvenliği yönetiminin iyileştirilmesine yönelik öneriler sunulacaktır.

## **1. KARAYOLU TRAFİK GÜVENLİĞİ YÖNETİMİ**

Ulaşım sistemleri geleneksel olarak güvenlik için değil, maksimum kapasite ve hareketlilik için tasarlanmıştır. Bu anlayış kaçınılmaz olarak güvenliğin, hız ve hareketlilik karşısında ödün verilebilir bir unsur olduğu sonucunu doğurmaktadır. Karayolu trafik güvenliğinde geleneksel yaklaşımı ifade eden bu anlayış, sorumluluğu yol kullanıcılar üzerine yüklemektedir. Oysa trafik, motorlu taşıtlar, yollar, yol kullanıcıları ve çevre unsurlarının etkileşim halinde oldukları bir sistemdir. Yeni yaklaşımda, trafik kazalarında kusur sadece kişilerde değil; sistemde ve sistemdeki birimlerin etkileşiminde görülmektedir.

Diğer mal ve hizmetler gibi karayolu güvenliği de üretilir. Bu üretim süreci bir yönetim sistemi olarak görülmekte ve ülkelerin karayolu güvenlik yönetimi kapasiteleri bu perspektif doğrultusunda değerlendirilmektedir. Bu anlamda

karayolu güvenliği yönetimi, trafik kazalarını ve bu kazalar sonucu oluşan ölüm ve yaralanmaları önlemek için geliştirilen önlemlerin organizasyonu, koordinasyonu ve yönetimini içeren politikaların uygulanma sürecidir.

Karayolu trafik güvenliğinde modern yaklaşım, trafik sorununu çok boyutlu olarak ve bir sistem yaklaşımı içerisinde ele almaktadır. Buna göre, dünyadaki karayolu trafik sistemlerinde riskin azaltılması, hükümetlerin, sanayi sektörünün, hükümet dışı kuruluşların ve uluslararası kuruluşların kararlılığını ve sağlıklı kararlar almalarını; yol mühendisleri, motorlu taşıt tasarımcıları, yasalari uygulamakla görevli olanlar, sağlık alanında çalışanlar ve yol kullanıcıları gibi çeşitli kesimlerin katılımlarını gerektirmektedir. Güvenlik politikaları, trafik sistemini oluşturan bu unsurları entegre bir şekilde organize ve koordine edebildiği ölçüde başarılı olarak değerlendirilmektedir.

### **1.1. Karayolu Güvenliği Yönetiminin Tarihsel Gelişimi**

Karayolu trafik güvenliği yönetim sistemleri 20. Yüzyılın ortalarından itibaren sürekli olarak gelişmiş ve değişmiştir. Motorlu araç sayısının hızla artması ve buna bağlı olarak ölüm ve yaralanma ile sonuçlanan karayolu trafik kazalarındaki artış, 1950 ve 1960'lı yıllardan itibaren gelişmiş ülkelerin birçoğunda karayolu trafik güvenliğinin geliştirilmesi için değişik yaklaşımları gündeme getirmiştir. Bliss ve Breen (2009), 1950'li yıllardan itibaren karayolu trafik güvenliği yönetiminin başlıca dört dönem halinde geliştiğini belirtmektedirler:

1. Dönem: Sürücülere yönelik müdahaleler
2. Dönem: Sistemli müdahaleler
3. Dönem: Sistemli müdahaleler, hedeflenmiş sonuçlar ve kurumsal liderlik
4. Dönem: Güvenli Sistem, uzun vadede ölüm ve ciddi yaralanmaların ortadan kaldırılması ve ortak sorumluluk

Yukarıdaki sayfalar karayolu trafik güvenliği yönetiminin, yol kullanıcılarını sorumlu tutan anlayıştan, sorumluluğun sistemi oluşturan unsurlarca paylaşıldığı güvenli sistem yaklaşımına doğru evrildiğini göstermektedir. Özellikle 1950 ve 1960'lı yılların karayolu güvenliği politikaları, trafik kazalarının sorumlusu olarak sürücülerini ön plana çıkarmış ve eğitim, denetim, bilinçlendirme ve cezalandırma ile sürücü davranışlarının değiştirilmesini ve böylece karayolu trafik güvenliğinin sağlanabileceğini öngörmüştür. Buna ek olarak karayolu alt yapısı ve araç güvenliğinin geliştirilmesinin de trafik güvenliğini sağlayacağı üzerinde

durulmuştur. Ancak, trafiği oluşturan unsurlar üzerinde ayrı ayrı ve birbirinden kopuk olarak geliştirilen önlemler yeterli olmamış ve bu yaklaşımla karayolu trafik güvenliğinde önemli ilerlemeler kaydedilememiştir.

1970'li ve 1980'li yıllarda ise sistem çapında müdahaleler üzerinde durulmuş; Amerikalı bir salgın hastalıklar uzmanı olan Dr. William Haddon'un geliştirdiği ve "Haddon Matrisi" olarak adlandırılan çerçeveye dayanarak trafik kazalarını önleyici programlar geliştirilmiştir. Bu yaklaşım, karayolu trafik güvenliğinin gelişiminde önemli bir safha olmakla beraber, sistematik müdahaleler seviyesinde kalmış; bu müdahaleleri veya müdahalelerden arzu edilen sonuçları üreten kurumsal yönetim fonksiyonları üzerinde durulmamıştır.

1990'lı yılların başında trafik güvenliği alanında gelişmiş ülkeler, devam edegelen gözlem ve değerlendirmelere dayanan bilgiler ışığında konulan sayısal hedefleri gerçekleştirmeye yönelik müdahale planları üzerinde yoğunlaşmışlardır. Değerlendirmeler, araç sayısındaki hızlı artışın trafik kazalarından kaynaklanan ölüm oranında da artışa neden olmasının kaçınılmaz bir sonuç olmadığını, bu artışın trafik sisteminin kalitesinin iyileştirilmesine yönelik yapılan yatırımlarla tersine döndürülebileceğini ortaya çıkarmıştır. Bu dönemde birçok Avrupa ülkesinde, motorlu araç sayısının hızla artmasına rağmen trafik kazalarındaki ölüm oranının düştüğü görülmüştür. Örneğin İngiltere'de 1972-1999 yılları arasında motorlu araç sayısı iki katına çıkmasına rağmen, ölüm oranı yarı yarıya azalmıştır (Bliss ve Breen, 2009). Yapılan düzenlemelerle kurumsal yönetim fonksiyonlarının belirlenmesi, merkezi ve yerel yönetimler arasında koordinasyon sağlanması ve belirlenen hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için gerekli kaynakların aktarılması karayolu trafik yönetiminin mevcut durumuna gelmesine temel oluşturmuştur.

1990'lı yılların sonlarından itibaren ise, karayolu trafik güvenliği alanında en iyi iki ülke olan İsveç ve Hollanda, trafik kazalarından kaynaklanan ölüm ve ciddi yaralanmaların azaltılmasında arzulanan hedeflere ulaşılabilmesi için mevcut müdahale ve kurumsal düzenlemelerin yeniden gözden geçirilmesi gerektiğini tartışmaya başlamışlardır. İsveç'te uygulamaya konulan Vizyon Sıfır (Tingvall, 1998; Tingvall ve Haworth, 1999) ve Hollanda'da geliştirilen Sürdürülebilir Güvenlik (Wegman ve Aarts, 2006) yaklaşımları karayolu trafik sisteminin kendiliğinden güvenli olacak şekilde tasarlanması amacını gütmektedirler. Bu yaklaşımların temelinde karayollarında meydana gelen ölüm ve ağır yaralanma ile sonuçlanan çarpışmaların uzun dönemde sifira indirilmesi amaçlanmaktadır. Ayrıca bu yaklaşımlar, hız yönetimini ve insan fizyolojisinin çarpışmalardan kaynaklanan tolerans seviyesini esas alarak, yol ve araç tasa-

rımları ve bunlarla ilgili koruyucu önlemler üzerinde yoğunlaşmaktadırlar. İnsan hayatı ve sağlığını trafiğin getirdiği her türlü faydanın önünde tutarak, karayollarında meydana gelen ölüm ve yaralanmaların doğal bir sonuç olduğunu kabul etmeyen bu yaklaşımların öncülüğünde, sürücüyü suçlayan geleneksel yaklaşım, yerini ortak sorumluluk ve hesap verebilirliğe dayalı Güvenli Sistem yaklaşımına bırakmaktadır. Bu yaklaşım doğrultusunda, güvenli trafik sistemi aşağıdaki özellikleri içermektedir (McMahon, 2008; SafetyNet, 2009):

- Güvenli sistem yaklaşımı, bütün önlemlere rağmen yol kullanıcılarının hata yapacaklarını ve çarpışmalar olacağını kabul etmektedir. Trafik sistemi, bu hataları tolere etmeye yönelik olarak insan hatalarının ağır yaralanma ve ölümlerle sonuçlanmayacağı şekilde tasarlanmalıdır.
- Güvenli sistem yaklaşımı, karayolu ulaşım sistemini tasarlayanların sistemin güvenliği konusunda sorumluluğu paylaşmaları ve sistemi kullananların da kurallara ve yasaklara uymaları gerektiğini vurgulamaktadır.
- Güvenli sistem yaklaşımı, karayolu ulaşım sisteminin güvenli bir şekilde işletiminde sorumluluk sahibi olan bütün resmi ve gayri resmi kurumların eşgüdüm içerisinde çalışmasını sağlayacak kapsamlı bir yönetim yapısına dayanır.
- Güvenli sistem yaklaşımı, karayolu trafik yönetimi ile ilgili kararların daha geniş ekonomik ve çevresel amaçlar doğrultusunda ulaşım ve planlama kararları ile uyum içerisinde olmasını gözetir.
- Güvenli sistem yaklaşımı, uzun dönem hedeflerin limitlerini belirleyen geleneksel önlemler yerine, uzun dönem hedefleri gerçekleştirilmeye yönelik önlemler geliştirir.

Güvenli sistem yaklaşımına dayalı olarak karayolu trafik güvenliği yönetim sisteminin ulaştığı son model Şekil 1'de görülmektedir (Land Transport Safety Authority 2000; Bliss ve Breen, 2009):



**Şekil 1:** Karayolu Trafik Güvenliği Yönetim Sistemi

Yukarıdaki şekilde görülen model Yeni Zelanda'nın, arzu edilen sonuçları müdahaleler ve kurumsal uygulama düzenlemeleriyle birleştiren kapsamlı 2010 hedef belirleme modeli esas alınarak oluşturulmuştur (Land Transport Safety Authority, 2000). Yeni Zelanda'nın bu modeli daha sonra Avrupa Ulaşım Güvenliği Konseyi tarafından tekrar düzenlenmiş (Wegman, 2001); kurumsal uygulama düzenlemeleri "yapı ve kültür" bağlamında genişletilerek SUNflower<sup>1</sup> projesi (Koornstra vd., 2002) kapsamında kullanılmıştır. Ayrıca Dünya Sağlık Örgütü'nün 2004 yılında yayınladığı Karayolu Güvenliği Global Durum Raporu'nun uygulanmasına yönelik, Bliss ve Breen (2009) tarafından hazırlanan detaylı kılavuzda da bu model esas alınmıştır.

Karayolu Trafik Güvenliği Yönetim Sistemi piramidinin alt kısmında belirtilen kurumsal yönetim fonksiyonları sistemin temelini oluşturmaktadır. Bu

1 SUN, projenin yürütüldüğü üç ülkenin -Sweden, the United Kingdom, and the Netherlands- isimlerinin baş harflerinden türetilmiştir.

fonksiyonlar karayolu trafik güvenliği için gerekli olan müdahalelerin etkin ve verimli bir şekilde gerçekleştirilmesi ve bu müdahalelerin uygulanmasıyla elde edilecek olan sonuçlara ulaşılabilmesi için esas teşkil etmektedirler. Diğer bir ifadeyle kurumsal yönetim fonksiyonları, trafik güvenliği için arzulanan kısa ve orta vadeli sonuçlara ulaşmak için gerekli olan müdahaleler ve önlemleri ürettiği için yönetim sisteminin temelini oluşturmaktadırlar. Dolayısıyla, belirtilen yedi kurumsal yönetim fonksiyonunu etkin bir şekilde uygulayan ülkelerin başarılı trafik güvenliği programları geliştirmeleri ve sürdürülebilir seviyede arzu edilen sonuçlara ulaşmaları çok mümkün değildir.

## **1.2. Karayolu Güvenliği Yönetiminde Koordinasyon**

Trafik güvenliği alanındaki tartışmaların ve çalışmaların çoğu sadece müdahaleler ve önlemler üzerinde yoğunlaşmaktadır. Ancak, yukarıda belirtilen karayolu trafik güvenliği yönetim sistemi, kurumsal sahiplenme ve sorumluluk gibi genellikle göz ardı edilmiş olan fakat geliştirilen programların etkin ve verimli bir şekilde yürütülerek kalıcı sonuçlara ulaşılmasını sağlayan konuları da içeren kurumsal yönetim fonksiyonlarını ön plana çıkarmıştır. Bu makalenin amacı ve konusu gereği karayolu trafik güvenliği yönetim sistemi çerçevesinde kurumsal yönetim fonksiyonlarından koordinasyon üzerinde durulacaktır.

Yönetimin temel fonksiyonlarından olan koordinasyon, yönetimin veya örgütün amacının gerçekleştirilebilmesi için ilgili tüm birimlerin ve kişilerin uyum içinde hareket etmesini sağlar (Aydın, 2006). Tanım yapmak gerekirse koordinasyon ya da eşgüdüm; bir amaç için bir araya gelmiş insanların, belirlenen ya da planlanan amaca ve amaçlara ulaşmak için amaçlar doğrultusunda işbirliği oluşturma ya da uyumlulaştırma çabalarının tümünü ifade etmektedir (Öztek, 2010). Fişek (1979) ise örgütsel seviyede koordinasyonu kamu-özel sektör ayrımı yapmadan tüm örgütlerde, örgütün birimleri ve bireylerini (çalışanlarını) örgüt amaçları doğrultusunda işbirliğine, eylem birliğine yönlendirmek için yapılan çalışmaların tümü olarak tanımlamaktadır.

Koordinasyon, ya her kurumun kendi hiyerarşik yapısı içinde yöneticiler tarafından, ya ilgili tüm birimlerin kendi aralarında bir eylem birliği yapmaları suretiyle ya da temel fonksiyonu 'koordinasyon sağlamak' olan bir birim tarafından sağlanır (Aydın, 2006). Ayrıca koordinasyon, diğer kuruluşlarla işbirliği yapmayı da içermektedir. Tortop vd. (2010), koordinasyonun üç unsurundan bahsetmektedirler: Ahenkli birleştirme, işbirliği ve teşvik (özendirme).

Yukarıda belirtilen karayolu trafik güvenliği yönetim modelinde koordi-



nasyon, hedeflere ulaşmak için sistemde yer alan diğer resmi ve gayri resmi kurumlar ile özel sektörün uyguladığı programlar ve diğer kurumsal yönetim fonksiyonlarının eşgüdümü ve uyuşumunu ifade etmektedir. Bliss ve Breen (2009) bu anlamda koordinasyonu dört ana boyutu ile ele almaktadırlar:

- Yatay olarak hükümet kurumları arasında
- Dikey olarak merkezi hükümet ve bölge ve yerel hükümetler arasında
- Merkezi, bölgesel ve yerel seviyede hükümet, hükümet dışı ve özel sektör kurumları arasındaki ortak uygulamalar arasında
- Merkezi, bölgesel ve yerel seviyelerde parlamenter ilişkiler arasında

Günümüzde trafik güvenliği bir sistem yaklaşımı içerisinde çok sektörlü sorumluluk gerektiren ve oldukça iddialı hedeflere odaklı bir alan olarak görülmektedir. Güvenli Sistem yaklaşımı karayolu ulaşımına ve topluma maddi ve manevi zararlar veren trafik ölüm ve yaralanmalarını ortadan kaldırmayı amaçlamaktadır. Bu yaklaşım karayolu trafik sisteminde yol kullanıcılar için güvenliğin sağlanmasına yönelik çalışmaların, hava kirliliğini, sera gazı salınımlarını ve enerji sarfiyatını azaltmaya yönelik çalışmalarla entegre bir şekilde ele alınmasını öngörmektedir. Karayolu trafiğinin güvenli işleyen bir sistem haline getirilmesi, karayolu trafik güvenliği yönetiminin bir lider kurum öncülüğünde organize edilerek sistemin bir parçası olan bütün birimlerin çalışmalarının ortak hedef doğrultusunda eşgüdümünün sağlanmasını zorunlu kılmaktadır.

## **1.2. Karayolu Güvenliği Yönetiminde Lider Kurum ve Koordinasyon Görevi**

Dünya Sağlık Örgütü'nce yayınlandığı 2004 yılından beri bütün dünyada takip edilen ve karayolu trafik güvenliği programlarına esas teşkil eden "Karayollarında Trafik Kazalarının Önlenmesi Dünya Raporu"nda yol güvenliği programları için bir dizi öneriler sunulmuştur. Bunlardan birincisi ulusal trafik güvenliği alanındaki çalışmalarda öncülük edecek bir "lider kurum" belirlenmesidir (WHO, 2004). Bu öneri; karar verme, kaynakların kontrolü ve trafik güvenliği ile ilgili bütün kurumlar arasında eşgüdümü sağlamaktan sorumlu olan resmi bir otoritenin ve bu otoritenin ortaya koyması gereken kurumsal liderliğin önemini vurgulamaktadır. Dünya Sağlık Örgütü'nün adı geçen raporu sonrasında yayınlanan diğer rapor ve makalelerde de bir ulusal trafik güvenliği stratejisi ve bu stratejiyi uygulayacak bir lider kurumun gerekliliği vurgulanmaktadır (OECD, 2008; WHO, 2009b; SafetyNet, 2009).

Trafik güvenliği çok sektörlü bir alan olup, genel olarak aşağıdaki görevleri yerine getiren kamu kurum ve kuruluşları ile mesleki kuruluşlar ve sivil toplum örgütlerinin ortak faaliyet alanıdır:

- Strateji geliştirme, planlama, analiz
- Eğitim, bilgilendirme ve bilinçlendirme
- Finansman ve yolların yapım, bakım ve onarımı
- Araç standartlarının ve tiplerinin belirlenmesi
- Denetim
- İlk ve acil yardım

Trafik sisteminin güvenli bir şekilde işlemesi için yürütülmesi zorunlu olan bu görevler ve sorumluluklar ulaştırma, eğitim, sağlık ve içişleri gibi birçok farklı bakanlık ve kurum arasında paylaşılmıştır. Güvenli sistem anlayışı doğrultusunda, trafik sorunu artık yukarıdaki görevleri yerine getiren kurumların bireysel olarak yürüttükleri projeler veya bağımsız olarak geliştirdikleri önlemlerle değil, ulaşım sistemini oluşturan bütün unsurların etkileşim halinde oldukları bir sistem anlayışı içerisinde ele alınmaktadır. Bu anlayış kaçınılmaz olarak, hem trafik güvenliği için stratejiler geliştirilmesi hem de bu stratejiler doğrultusunda geliştirilen önlemlerin yürütülebilmesi için etkili bir koordinasyon birimini gerekli kılmaktadır. Bu nedenle, değişik resmi kurumlar, yerel birimler, meslek kuruluşları ve diğer sivil toplum örgütleri arasında koordinasyonu sağlayacak ve karayolu trafik güvenliği yönetimi modelinde belirtilen kurumsal yönetim fonksiyonlarını icra edecek seviyede yetkilerle donatılmış bir lider kuruma ihtiyaç duyulmaktadır.

Lider kurum, hükümet içerisinde ulusal karayolu trafik güvenliği stratejisinin belirlenmesi ve kurumsal yönetim fonksiyonlarının belirlenmiş hedefler doğrultusunda sonuç odaklı olarak gerçekleştirilmesinden sorumludur. Bu sorumluluk, trafik güvenliği politikalarının belirlenerek uygulanışının koordine edilmesinin yanı sıra, trafik güvenliği alanında liderlik yapma ve bir icra organı olarak gerektiğinde kamuya hesap vermeyi de içermelidir (Abouraad and El-senaar, 2006).

Birçok ülkede trafik güvenliği politika ve stratejilerinin belirlenmesi ve yürütülmesi için bir lider kuruluş belirlenmiştir. Dünya Sağlık Örgütü'nce hazırlanan Karayolu Trafik Güvenliği Global Durum Raporu verilerine göre toplam 177 ülkenin 153'ünde (%86) lider bir kurum bulunmaktadır (WHO, 2009a). Ancak bu kurumların yaptırım güçleri, sahip oldukları yetkiler ve siyasi destek birçok ülkede etkin çalışabilmeleri için yeterli değildir. Dünya Sağlık Örgütü Avrupa Bölge Ofisi'nin Karayolu Trafik Güvenliği Avrupa Durum Raporu'nda ise

bölgeye dahil toplam 49 ülkenin %90'ı trafik güvenliği alanında lider bir kurum yetkilendirmiştir (WHO, 2009b). Bu kurumlar ya bakanlıklar arası veya tek bir bakanlık bünyesinde faaliyet gösteren organizasyonlar olarak yapılandırılmıştır. Lider kurumun tek bir bakanlığa bağlı olduğu durumlarda, bu kurumların İçişleri bakanlığına bağlı olduğu eski Sovyet ülkeleri hariç diğer ülkelerin tamamına yakınında lider kurumlar ulaştırma bakanlıkları bünyesinde faaliyet göstermektedir.

Karayolu trafik güvenliği yönetiminde koordinasyon görevi yüklenen lider kurumun teşkilatlanması konusunda farklı ülkelerde farklı modeller geliştirildiği görülmektedir. Bliss ve Breen, trafik güvenliği yönetimi alanında en iyi uygulamaların olduğu ülkelerde lider kurumun yetkilendirilmiş bağımsız bir kurum veya komite, paydaş hükümet kurumlarının temsil edildiği bir kurul, ulaştırma bakanlığı bünyesinde veya hükümet başkanına doğrudan bağlı bir kurum olabildiğini belirtmektedirler (2009). Bu lider kurumlar, görevlerinin birçoğunu kendileri yürüttüğü gibi gerektiğinde yerel yönetimlere, diğer kamu veya özel kuruluşlara veya araştırma merkezlerine vs devredebilmektedirler. Şekil 2'de en iyi uygulamaların olduğu ülkelerdeki lider kurumlar ve teşkilatlanmaları görülmektedir (Bliss ve Breen, 2009).

Bağımsız Lider Kurumlar	<ul style="list-style-type: none"><li>• Kara Ulaştırma Güvenliği Otoritesi (Land Transport Safety Authority), Yeni Zelanda</li><li>• Ulusal Karayolu Trafik Güvenliği Kurumu (National Highway Traffic Safety Administration), A.B.D.</li></ul>
Lider Kurum olarak Ulaştırma Bakanlığı	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ulaştırma Bakanlığı (Department for Transport), İngiltere</li><li>• Ulaştırma, Kamu Hizmetleri ve Su Yönetimi Bakanlığı (Ministry of Transport, Public Works and Water Management), Hollanda</li></ul>
Lider Kurum olarak Karayolu Otoritesi	<ul style="list-style-type: none"><li>• İsveç Karayolu Kurumu (Swedish Road Administration), İsveç</li><li>• VicRoads, Viktorya Eyaleti, Avustralya</li></ul>
Devlet-Hükümet Başkanına bağlı Bağımsız Lider Kurum	<ul style="list-style-type: none"><li>• Karayolu Güvenliği Bürosu (Office of Road Safety), Batı Avustralya Eyaleti, Avustralya</li></ul>

Şekil 2: Karayolu Trafik Güvenliği Yönetiminde "Lider Kurum" Yapılanmaları

Yukarıda belirtilen kurumlar karayolu trafik güvenliği alanında uzun zamandan beri faaliyet gösteren ve karayolu trafik güvenliği yönetiminde etkinlikleriyle öne çıkan kurumlardır. Bu kurumların teşkilatlanmalarındaki farklılıklar, hedeflenen sonuçlara ulaşmak için gereken koordinasyonun değişik şekillerde sağlanabileceğini göstermektedir. Trafik güvenliği alanında en iyi uygulama örnekleri olarak gösterilen bu ülkelerdeki teşkilatlanma modellerinin bir kısmı uzun yıllar süren gelişmeler sonucu ortaya çıktığı gibi bir kısmı da yakın geçmişte yapılandırılmıştır. Bliss ve Breen en iyi uygulama örneklerindeki lider kurum teşkilatlanmaları ve faaliyetlerinin karayolu trafik güvenliğine katkıları ile ilgili olarak iki önemli hususu belirtmektedirler (2009). Birincisi, karayolu güvenliği yönetiminden sorumlu olanların ülkelerine özgü karşılaştıkları çok farklı durumlar göz önüne alındığında, lider kurum yapılanmalarından herhangi birisi diğerlerine göre daha üstün değildir. Ancak, yeterli insan, teknik ve mali kaynaklara sahip merkezi bir kurum mutlaka gereklidir. 13 ülkenin trafik güvenliği yönetim sistemlerinin incelendiği başka bir çalışmada da örgütsel yapı nasıl olursa olsun, başarı veya başarısızlığı etkileyen ana nedenin yeterli insan ve mali kaynak sağlanması olduğu belirtilmektedir (Aeron-Thomas vd, 2002). İkincisi, liderlik fonksiyonu, etkili koordinasyon düzenlemelerinden daha önemlidir. Yeterli kaynaklara ve yaptırım gücüne sahip bir lider kurum desteği olmadan, trafik güvenliğinden sorumlu birçok kuruluş arasında koordinasyon sağlanmasında başarı olasılığı yok denecek kadar düşüktür.

Çok sektörlü faaliyetlerin koordinasyonu karmaşık ve zor bir görevdir ve liderlik fonksiyonuyla doğrudan ilgilidir. Bu görevi yerine getirecek olan kurumun gerekli yetki ve yaptırım gücüne sahip olması şarttır. Bazı az ve orta gelişmiş ülkelerde, trafik güvenliği alanında liderlik fonksiyonunu ve koordinasyon görevini yerine getirmek için ulusal trafik güvenliği kurulları kurulmuştur. Ancak bu koordinasyon modelinin, yaptırım gücüne sahip yetkili bir kurumun desteği ve yeterli mali ve teknik kaynaklar olmadan başarılı olmasının mümkün olmayacağı değerlendirilmektedir (WHO, 2009a).

Etkin bir karayolu trafik güvenliği yönetimi teşkilatlanmasına sahip ülkelerde trafik güvenliğinin sağlanmasına yönelik kurumsal yönetim fonksiyonları başarı ile yerine getirildiğinden, bu ülkelerde trafik kazaları ve kazalardan kaynaklanan maddi ve manevi kayıplar da daha az olmaktadır. Zira bu ülkelerde, karayolu trafik güvenliği politika ve stratejilerinin belirlenerek, bu stratejiler doğrultusunda geliştirilen önlemlerin eşgüdüm içerisinde yürütülmesinden sorumlu, süregelen siyasi ve mali desteğe ve yaptırım gücüne sahip bir lider kurum bulunmaktadır.

## 2. SUNFLOWER ÜLKELERİNDE KARAYOLU TRAFİK GÜVENLİĞİNİN KOORDİNASYONU

Bu çalışmada, trafik güvenliği alanında geliştirdikleri program ve stratejilerle güvenli sistem yaklaşımının oluşmasına ve gelişmesine yol açan, bu programların eşgüdüm içerisinde uygulanması için kurulan karayolu trafik güvenliğinden sorumlu lider kurumlarının etkinliği ile ön plana çıkmış İsveç, İngiltere ve Hollanda'nın karayolu trafik güvenliği teşkilatlanmaları koordinasyon boyutu ile ele alınmaktadır. Öncelikle şu hususu belirtmek gerekir ki, bu üç ülke trafik güvenliği bakımından uzun yıllardır Avrupa Birliği ve dünya sıralamasında en iyi uygulama ülkeleri arasındadır. Ancak bu durum, bu ülkelerin trafik güvenliği alanındaki çalışmalarını etkilememiş; bilakis, vizyon ve stratejilerini daha iddialı hedefler koyarak geliştirmişler, idari yapılanmalarını da bu hedefleri gerçekleştirecek şekilde düzenlemişlerdir.

İsveç, İngiltere ve Hollanda'da özellikle emniyet kemeri kullanımı, alkollü araç kullanma ve taşıt güvenliği konularında geliştirilen politikalar 1980-2000 yılları arasında bu ülkelerde trafik kazalarından kaynaklanan ölümleri yarı yarıya azaltmıştır (Wegman, Lynam and Nilsson, 2004). Bu ülkelerde karayolu trafik güvenliği alanındaki etkileyici ilerlemenin nedenlerinin tespit edilmesi, uygulanan strateji ve programların incelenerek diğer Avrupa Birliği ülkelerine de aktarılabilmesi amacıyla 2002 yılında SUNflower isimli bir proje yürütülmüştür (Koornstra vd., 2002). Projede bu üç ülkede alkollü araç kullanma, emniyet kemeri ve çocuk koltuğu kullanma ve karayolu altyapılarındaki gelişmeler karşılaştırılmıştır. Sonuçta, bu ülkelerdeki trafik güvenliği politikalarının, farklı yasal dayanaklara, farklı zamanlamalara ve farklı yoğunlukta olmalarına rağmen benzer müdahaleler ortaya çıkardığı tespit edilmiştir. Ayrıca, SUN ülkelerinde trafik güvenliği organizasyonunun konunun parlamentolarda açıkça tartışılması, koordinasyondan sorumlu güçlü bir lider kurum, yerel yönetimler ve merkezi yönetimler arasında etkili bir eşgüdüm, finansal destek ve trafik güvenliği alanında etkili sivil toplum örgütleri bulunması gibi benzer özelliklerinin olduğu görülmüştür (Koornstra vd., 2002; Wegman vd., 2004).

SUNflower ülkelerinin karayolu trafik güvenliği alanında öne çıkan en önemli özellikleri trafik ölüm ve yaralanmalarında uzun yıllardır devam ettirdikleri düşük oranlardır. Üç ülke de son 15-20 yıldır karayolu trafik güvenliği alanında ölü ve yaralı sayısının belirli oranlarda azaltılmasına yönelik ölçülebilir hedefler tespit ederek, karayolu güvenliği yönetim sistemlerini bu hedeflere ulaşmak amacıyla yapılandırmışlardır.

Tablo 1'de SUNflower ülkeleri ve Türkiye'nin 2009 yılı verilerine göre trafik

güvenliği kayıtları görülmektedir. Türkiye'deki araç sayısının bu ülkelere kıyasla çok az olmasına rağmen ölüm oranının çok fazla olması oldukça düşündürücüdür. Ancak şurası unutulmamalıdır ki, bu ülkelerin trafik güvenliğinde yakaladıkları başarı uzun yıllar süren planlı ve titiz çalışmaların bir sonucudur.

**Tablo 1:** SUNflower Ülkeleri ve Türkiye'de Araç ve Ölüm İstatistikleri

	<b>100.000 Kişiye Düşen Ölüm Oranı</b>	<b>1000 Kişiye Düşen Binek Araç Sayısı</b>
Türkiye	13,4	87
İsveç	5,2	464
İngiltere	5,4	477
Hollanda	4,8	440
DSÖ Avrupa Bölge Ortalaması	13,4	339

Kaynak: WHO European Status Report on Road Safety (WHO, 2009b)

Çok çeşitli alanlarda faaliyet gösteren paydaşların oluşturduğu çok sektörlü bir alan olan karayolu güvenliğinde başarılı olmak için bütün paydaş birimlerin çalışmalarının yetkilendirilmiş lider bir kurum öncülüğünde etkin bir şekilde koordine edilmesi büyük önem taşımaktadır. SUNflower ülkeleri idari ve siyasi yapılanmaları birbirinden farklı olmakla birlikte, karayolu trafik güvenliği yönetiminden sorumlu bir lider kurum belirlemiş ve bu kurumu yeterli şekilde yetkilendirmişlerdir. Bu ülkelerin bir diğer ortak noktası da her üçünün de belirlenmiş ulusal karayolu trafik güvenliği stratejileri ve hedefleri bulunmasıdır. Bu noktada İngiltere diğer iki ülkeden ayrılmaktadır; zira İngiltere'nin stratejik hedefleri İsveç ve Hollanda gibi bir vizyona ve bu vizyona esas teşkil eden bir felsefeye (Vizyon Sıfır ve Sürdürülebilir Güvenlik) dayanmamaktadır. Ancak, üç ülkede de karayolu trafik güvenliğinde belirlenen hedeflere ulaşılması için yürütülen programlar ve uygulamalar benzeşmektedir.

SUNflower ülkelerinde yerel yönetimlere karayolu güvenliği alanında geniş çapta düzenlemeler yapma yetkisi verilmiş olması ve bu alanda faaliyet gösteren özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının da düzenlemelere katılması, lider kurumların (bakanlık veya karayolu otoritesi) koordinasyon görevlerini ön plana çıkarmıştır. Bu kurumların etkin koordinasyon mekanizmaları geliştirmeleri, yürütülen faaliyetlerin belirlenmiş olan hedefler doğrultusunda eşgüdüm içerisinde gerçekleştirilmesini sağlamıştır. Özellikle merkezi hükümetler ve yerel yönetimler arasındaki dikey koordinasyonun sağlanması karayolu güvenliğinde başarılı sonuçlara ulaşılmasında önemli bir faktör olmuştur. Ayrıca, Avrupa Birliği üyesi olan SUNflower ülkelerindeki lider kurumlar, karayolu trafik

güvenliği ile ilgili konularda standartlar belirleyen Avrupa Birliği ile de koordinasyon görevi üstlenmişlerdir.

### 3. TÜRKİYE'DE KARAYOLU TRAFİK GÜVENLİĞİ YÖNETİMİ

Trafik kazalarının neden olduğu ölü ve yaralı sayılarının etkileyici bir şekilde azaldığı SUNflower ülkelerinin aksine, ülkemizde trafik kaza ve yaralı sayıları artmaya devam etmekte, ölü sayısında ise dikkate değer bir düşüş görülmemektedir. Tablo 1'de görüldüğü üzere, ülkemizde son 10 yılın trafik kaza istatistiklerine bakıldığında, kaza sayısının ciddi oranda artış gösterdiği gözlemlenmektedir.

**Tablo 2:** Ülkemizde Son 10 Yılın Genel Kaza İstatistikleri<sup>2</sup>

Yıl	Kaza Sayısı	Ölü Sayısı	Yaralı Sayısı
2000	500.664	5.566	136.406
2001	442.960	4.386	116.202
2002	439.958	4.169	116.045
2003	455.637	3.959	117.551
2004	537.352	4.427	136.437
2005	620.789	4.505	154.086
2006	728.755	4.633	169.080
2007	825.561	5.007	189.057
2008	950.120	4.236	184.468
2009	1.053.346	4.324	201.380
2010	1.104.388	4.045	211.496
2011	1.228.928	3.835	238.074
TOPLAM	8.888.458	53.092	1.970.282

Kaynaklar: Emniyet Genel Müdürlüğü; Trafik Sigortaları Bilgi Merkezi (TRAMER)

Tablo 2'de sunulan resmi istatistikler son 10 yılda yaklaşık 50.000 insanımızın trafik kazalarında öldüğünü, iki milyona yakın insanımızın da yaralandığını göstermektedir. Yani Türkiye'deki yollarda her gün yaklaşık 14 kişi hayatını

<sup>2</sup> Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı sorumluluk bölgesinde meydana gelen trafik kaza bilgilerini kapsamaktadır. 2008-2010 Yıllarında tarafların anlaşarak kendi aralarında tutanak tanzim ettiği maddi hasarlı trafik kaza sayıları dahil edilmiştir.

kaybetmektedir. Ancak şunu vurgulamak gerekir ki, resmi istatistikler sadece kaza yerinde kayda geçen ölü ve yaralı sayısını belirtmektedir. Gelişmiş ülkelerde olduğu gibi, kazadan belli bir süre sonra (genellikle 30 gün) kazanın neden olduğu yaralanmalardan dolayı ölenleri tespit edecek bir sistem ülkemizde mevcut değildir. 2008 yılında Sayıştay Başkanlığınca hazırlanarak Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulan "Trafik Kazalarını Önleme Faaliyetleri" performans denetimi raporu da bu eksikliği belirtmektedir. Sayıştay denetçilerince 2006 yılında 9 ilimizde<sup>3</sup> yerinde yapılan denetimlerde toplam ölü sayısı istatistiklere 988 olarak yansımışken, resmi ve özel hastanelerden elde edilen sonuçlara göre gerçekte bu rakamın 2053 olduğu belirlenmiştir (Sayıştay, 2008). Buna göre, tedavi esnasında hayatını kaybeden 1065 (%108) kişi trafik kaza istatistiklerine girmemiştir. Bu oranı resmi istatistiklere yansıttığımızda, son 10 yılda gerçekte 102.000'in üzerinde insanımızın öldüğü ortaya çıkmaktadır. Yani aslında son 10 yılda her gün 28 insanımız trafikte hayatını kaybetmiştir. Sonuçta, kaza sonrası tedavi esnasında hayatını kaybedenler de değerlendirildiğinde ülkemizde yılda ortalama 10 bin kişinin yollarda öldüğü gerçeği trafik sorununun korkunç boyutunu bütün çıplaklığıyla ortaya koymaktadır.

Trafik güvenliği konusunda ölçülebilir hedeflerin tespitine dayalı uzun vadeli ulusal politikaların ve bunlara uygun stratejilerin belirlenmesi son derece önemlidir. Ülkemizde karayolu trafiği, 13.10.1983 tarihinde yürürlüğe giren ve sonrasında birçok kez değişikliğe uğrayan 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nca düzenlenmiştir. Karayolları Trafik Kanunu ile trafik güvenliğine ilişkin olarak toplam 15 kurum, kuruluş ve kurula görev ve yetki verilmiştir. Bu durum ülkemizde trafik güvenliği konusundaki çok başlılığı ve koordine eksikliğini ortaya koymaktadır. Aslında, trafik güvenliği alanında ulusal ölçekte hedefler ve stratejiler belirlenmesi ve kurumlar arası koordinasyon sağlanması amacı ile Karayolları Trafik Kanunu'nda yapılan bir değişiklik ile 1997 yılında Karayolu Güvenliği Yüksek Kurulu (KGYK) ve Karayolu Trafik Güvenliği Kurulu (KTGK) oluşturulmuştur. Başkanlığını Başbakan'ın yaptığı KGYK, ilgili kurumlar üzerinde yaptırım gücüne sahip, kurumlar üstü bir nitelik taşımasına rağmen etkin olarak çalışmamaktadır. Bu kurul yılda iki defa toplanması gerektiği halde, 2008 yılı Sayıştay raporunda belirtildiği üzere sadece 1997 ve 1998 yıllarında birer defa olmak üzere toplam iki kez toplanmış ve söz konusu toplantılar da dahil olmak üzere kuruluş amacına yönelik herhangi bir çalışma gerçekleştirmemiştir (Sayıştay, 2008).<sup>4</sup>

---

3 Bu illerimiz: Adana, Afyonkarahisar, Bursa, Gaziantep, İstanbul, Konya, Mersin, Samsun ve Trabzon.

4 KGYK, 14 yıllık bir aradan sonra, 30 Mayıs 2012 tarihinde toplanmış ve trafik güvenliği ko-



Karayolu Güvenliği Yüksek Kurulu'nun etkin çalışmaması bir yönüyle bu kurulun yapısından kaynaklanmaktadır. KGYK, Başbakan'ın başkanlığında Adalet, İçişleri, Maliye, Milli Eğitim, Bayındırlık ve İskan, Sağlık, Ulaştırma, Orman Bakanları ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün Bağılı Olduğu Bakan ile Jandarma Genel Komutanı, Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı, Emniyet Genel Müdürü ve Karayolları Genel Müdüründen oluşmaktadır<sup>5</sup>. Karayolu trafiğinden sorumlu kurum ve kuruluşların en üst seviyede temsil edilmesi ve Başbakanın başkanlığında toplanması, KGYK'nın işlevselliğinin önünde bir engel teşkil etmektedir. Aslında kurulun bu üst düzey yapısı karayolu trafik güvenliğine verilen önemi göstermesine rağmen, terör ve ekonomik sorunların sürekli olarak ülke gündemini meşgul etmesi, trafik güvenliğinin üst düzeyde kapsamlı olarak ele alınmasını ve bu konuda siyasi irade ortaya konulmasını engellemektedir.

Karayolu Trafik Güvenliği Kurulu (KTGK) ise Emniyet Genel Müdürlüğü Trafik Hizmetleri Başkanının başkanlığında, Karayolu Güvenliği Yüksek Kuruluna katılan kamu kurumlarının en az daire başkanı seviyesinde görevlileri, Jandarma Genel Komutanlığı, Türk Standartları Enstitüsü Başkanlığı, Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonu temsilcisi ile İçişleri Bakanlığınca uygun görülen trafikle ilgili üniversite, Türkiye Mimar ve Mühendis Odaları Birliği, Türkiye Trafik Kazalarını Önleme Derneği ve Trafik Kazaları Yardım Vakfının birer temsilcisi ve Başkent Büyükşehir Belediye Başkanından oluşmaktadır. Ayda bir kez toplanan kurul, Trafik Hizmetleri Başkanlığınca trafik hizmetlerinin çağdaş ve güvenli bir şekilde yürütülmesi amacıyla önerilen veya katılacak temsilcilerce önerilecek önlemlerin uygulanabilirliğini tartışarak karara bağlamaktadır. KTGK'nun, ilgili kurum ve kuruluşlar üzerinde yaptırım gücü olmayıp, öneri niteliğinde kararlar almaktadır. Bu önerilerin değerlendirilerek karara bağlanması ve bu kararların yaşama geçirilmesi için gerekli koordinasyon önlemlerinin belirlenmesi ancak KGYK tarafından değerlendirilmektedir. KGYK'nın, yukarıda belirtildiği üzere, etkin çalışmaması ise Karayolu Trafik Güvenliği Kurulunca alınan kararların çoğunlukla öneri niteliğinde kalmasına neden olmaktadır.

Ülkemizde belirlenmiş bir ulusal ulaştırma politikası olmaması, bu politika doğrultusunda trafik güvenliği konusunda belirlenmiş vizyon, hedefler, stratejiler ve planlar dahil olmak üzere sistematik bir yaklaşım bulunmaması ve trafik güvenliği konusunda finansmanın çok sınırlı olması ve birçok kuruluş arasında

---

nusunda bir dizi kararlar almıştır. Ancak, kurul toplantısı bu makalenin yazılma aşamasında gerçekleştiğinden, kararların değerlendirilmesi mümkün olmamıştır.

5 Karayolları Trafik Kanunu Mad. 4.

bölünmüş olması karayolu trafik güvenliği yönetimi bakımından ülkemizdeki durumu özetlemektedir. Trafik güvenliği konusunda sorumluluğun birçok kuruluş arasında bölünmüş olması ve koordinasyondan sorumlu kurulların işlevsel olmaması ciddi bir yönetim zafiyeti doğurmaktadır. Trafik güvenliği konusunda ulusal düzeyde mevcut bir stratejinin ve böyle bir stratejinin geliştirilmesini ve uygulanmasını sağlayacak siyasi iradenin bulunmaması ise sistemdeki unsurların münferit olarak gerçekleştirdikleri çalışmaların sonuçlarının sınırlı kalmasına neden olmaktadır. Oysa karmaşık bir yapı olan trafik sistemini oluşturan unsurların tek tek değil de birbirleri ile işbirliği halinde ve etkileşim içerisinde, ortak hedefleri gerçekleştirmek için hareket etmeleri gerekmektedir.

## **SONUÇ VE ÖNERİLER**

Günümüzde karayolu güvenliği birçok kurum, kuruluş ve sektörün ortak faaliyet alanı haline gelmiştir. Bu çok sektörlü yapı, trafik güvenliği alanında geliştirilen önlemlerin başarılı olabilmesi için eşgüdüm içerisinde yürütülmesini zorunlu kılmaktadır. Bu anlamda geliştirilen önlemlerin organizasyonu, koordinasyonu ve yönetimi için de gerekli yetkilerle donatılmış bir lider kurumun belirlenmiş olması gerekmektedir.

Bu makalede karşılaştırılan SUNflower ülkelerinde trafik güvenliği yönetiminin en belirgin özelliği, ölçülebilir hedefler konularak bu hedefleri gerçekleştirmek için stratejiler belirlenmesi ve bu stratejilerin yaptırım gücü olan bir lider kurum öncülüğünde koordine edilerek yürütülmesidir. Ayrıca, İsveç ve Hollanda'da genel anlamda karayolu trafik güvenliği ve spesifik olarak belirlenen stratejiler birbirine çok benzeyen Vizyon Sıfır ve Sürdürülebilir Güvenlik vizyonlarına dayanmaktadır. Bu vizyon ve stratejiler karayolu trafik güvenliği yönetiminde en son nokta olan Güvenli Sistem yaklaşımının temel oluşturmuşlardır. Karayolu güvenliğini bir sistem yaklaşımı doğrultusunda ele alan SUNflower ülkeleri, özellikle ölümlü ve yaralanmalı trafik kazalarının en önemli nedenleri olan emniyet kemeri kullanmama, aşırı hız ve alkollü araç kullanma konularında geliştirdikleri önlemler ve bu önlemlerin taşıt ve yol güvenliğindeki gelişmelerle birlikte ele alınarak karayolu güvenliği alanındaki bütün paydaşların belirlenen hedefler doğrultusunda etkin bir şekilde koordine edilmesiyle trafik ölüm ve yaralanmalarında çarpıcı azalmalar sağlamışlardır.

SUNflower ülkeleri ayrıca, karayolu güvenliği planlarını ulusal ulaşım planları içerisine almışlar ve karayolu güvenliği planlarının yürütülmesinde yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarını artırarak merkezi hükümetten mali des-

tek sağlamışlardır. Bu ülkelerin trafik güvenliği alanındaki başarılarının bir nedeni de, trafikteki ölüm ve ciddi yaralanmaları, etkinliği kanıtlanmış ve düşük maliyetli tedbirlerle önlenebilecek bir olgu olarak görmeleri ve bütün faaliyetlerini bu yönde koordine etmeleridir.

Karayolu trafik güvenliği alanında görev ve sorumlulukları olan birimlerin görevlerini başarıyla yerine getirmeleri trafik güvenliğinin etkinliği açısından yeterli değildir. Her birim ve kurum aynı zamanda diğer kurumlarla uyumlu bir şekilde çalışırsa bütün olarak karayolu güvenliğinde başarıdan söz edilebilir. Bütün birim ve kurumların belirlenmiş olan ortak hedefler doğrultusunda eşgüdüm içerisinde çalışmalarını etkin bir koordinasyon ile mümkündür. Karayolu trafik güvenliği alanında başarılı olan ülkelerdeki durum, etkin bir koordinasyonun yetki ve sorumlulukları belirlenmiş, yaptırım gücü olan bir lider kurum öncülüğünde yürütülmesi ile sağlandığını göstermektedir.

Ülkemizde karayolu trafik güvenliğinde yetki ve sorumlulukların çok çeşitli kurum ve kuruluşlar arasında paylaşılmış olmasına rağmen bu birimlerin ortak hedefler doğrultusunda uyum içerisinde çalışmalarını koordine edecek bir kurumun bulunmaması, karayolu güvenliği çalışmalarını her birimin kendi alanında yürüttüğü faaliyetler ile kısıtlı kılmaktadır. Aslında bu koordinasyondan sorumlu olan Karayolu Güvenliği Yüksek Kurulu'nun işlevsel olmaması ve ulusal seviyede bir karayolu güvenliği politikası bulunmaması, münferit olarak yürütülen faaliyetlerin sonuçlarının sınırlı kalmasına neden olmaktadır. Oysa karayolu güvenliğinde başarılı olan ülkelerde görüldüğü üzere başarıya, ulusal politika ve stratejilere dayalı olarak geliştirilen eylem planlarının karayolu güvenlik sistemini oluşturan birimlerce ortak hedefler doğrultusunda eşgüdüm içerisinde yürütülmesi ile ulaşılmaktadır. Ulusal politika, strateji ve eylem planlarının siyasi irade tarafından benimsenen ve desteklenen bir vizyona dayalı olması ise başarıyı artırmaktadır.

Karayolu trafik güvenliğinin belirlenmiş ulusal bir politika ve strateji doğrultusunda ele alınmadığı ülkemizde, her birim kendi görev alanında yürüttüğü faaliyetler ile başarılı olmaya çalışmaktadır. Ancak yukarıda belirtildiği üzere bu çalışmaların sonucu münferit başarılar olarak kalmaktadır. Oysa bu birimlerin faaliyetlerinin, örneğin "2020 yılına kadar trafikteki ölü sayısı %40 oranında azaltılacak, emniyet kemeri kullanımı %80'in üzerine çıkarılacak, aşırı hız ve alkollü araç kullanımından kaynaklanan kazalar %80 azaltılacak" gibi ulaşılabilir ve ölçülebilir hedefleri gerçekleştirmek için belirlenen ulusal stratejiler doğrultusunda koordine edilmesi gerekmektedir. Bu şekilde her birim belirlenen hedefleri gerçekleştirmek için kendi üzerine düşen görevleri yerine getirmek

için çalışacak, koordinasyondan sorumlu lider kurum bu çalışmaların uyum içerisinde yürütülmesinden sorumlu olacak, gerekirse birimlerden hesap soracak ve kamuya hesap verecektir.

Bir ülkedeki karayolu trafik güvenliğinin kurumsal ve teşkilat yapısı trafik güvenliği çalışmalarının başarısı açısından çok önemlidir. Ülkeler, yukarıda belirtilen kurumsal yönetim fonksiyonlarını gerçekleştirmek için değişik organizasyon modelleri geliştirmişlerdir. Karayolu trafik güvenliği yönetiminde başarılı ülkelerdeki ortak özellik, görevlerini yapması için kanuni yetkilere ve yeterli kaynaklara sahip, yaptırım gücü olacak kadar yüksek bir konumda bulunan, parlamento ve hükümet tarafından güçlü bir şekilde desteklenen ve yeterli sorumluluk ve otoriteye sahip koordinasyondan sorumlu bir lider kurum bulunmasıdır. Ülkemizde trafik güvenliği alanındaki mevcut idari yapılanmanın ve koordinasyondan sorumlu olan Karayolu Güvenliği Yüksek Kurulu'nun işlevsel olmadığı ortadadır. Bu durum, karayolu güvenliğinin iyileştirilmesi için ya mevcut yapıdaki aksaklıkların giderilmesi ya da yeni bir kurumsal yapılanmayı gerekli kılmaktadır.

Başbakanın başkanlığında ilgili Bakanlar seviyesinde teşkilatlanmış olan Karayolu Güvenliği Yüksek Kurulu'nun mevcut idari yapısı ile etkin bir şekilde çalışması mümkün görülmemektedir. Ayrıca, trafik güvenliği alanında liderlik ve koordinasyon görevini yerine getirmek için bazı az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde görülen trafik güvenliği kurullarının başarılı olmadığı değerlendirilmektedir (WHO, 2009a). Bu durumda, ülkemiz açısından karayolu trafik güvenliğinin kurumsal olarak yeniden yapılandırılmasının gerekliliği açıktır.

Bu makalede incelenen SUNflower ülkelerinde karayolu güvenliği, İngiltere ve Hollanda'da lider kurum olarak Ulaştırma Bakanlığı'nın, İsveç'te ise Karayolu Otoritesi'nin öncülüğünde yapılandırılmıştır. Ayrıca, trafik güvenliği alanında başarılarıyla ön plana çıkan Yeni Zelanda ve Amerika Birleşik Devletleri'nde ise karayolu güvenliğinin bağımsız lider kurumlar öncülüğünde yapılandırıldığı görülmektedir. Bu değerlendirmeler ışığında ülkemizde karayolu trafik güvenliğinin yapılandırılması için önerimiz Karayolu Güvenliği Yüksek Kurulu'nun (KGYK) kaldırılarak bir lider bakanlığın tayin edilmesi veya Başbakanlık bünyesinde bağımsız bir trafik güvenliği müdürlüğü kurulmasıdır. Her iki seçenekte de mevcut yapı içerisinde faaliyet gösteren kamu kurumları görevlerine devam etmekle birlikte mutlak surette bazı yasal düzenlemeler yapılması gerekmektedir. Karayolu İyileştirmesi ve Trafik Güvenliği Projesi kapsamında hazırlanan Ulusal Trafik Güvenliği Programı da benzer öneriler sunmuştur (KGM, 2001).

Bir lider bakanlık tayin edilmesi durumunda bu bakanlık Ulaştırma Ba-

kanlığı veya İçişleri Bakanlığı olmalıdır. Ancak bu lider bakanlık bünyesinde karayolu trafik güvenliğinden tümüyle sorumlu olacak özel bir birim kurulmalı veya mevcut olan Karayolu Genel Müdürlüğü veya Emniyet Genel Müdürlüğü gibi bir alt birim yetkilendirilmelidir. Mevcut kurumsal yapı içerisinde Emniyet Genel Müdürlüğü Trafik Hizmetleri Başkanının başkanlığında faaliyet gösteren Karayolu Trafik Güvenliği Kurulu'nun (KTGK) altyapı ve deneyimleri dikkate alındığında, lider bakanlığın İçişleri Bakanlığı ve alt birimin de Emniyet Genel Müdürlüğü olması kanımızca daha uygun olacaktır. İkinci alternatif ise Başbakanlık bünyesinde bağımsız bir Karayolu Trafik Güvenliği Müdürlüğü kurulmasıdır. Bu birime yüklenecek yetki ve sorumluluklar dikkate alındığında idari yapılanma içerisinde bu kurumun müsteşarlık seviyesinde yapılandırılması daha akılcı olacaktır (Karayolu Trafik Güvenliği Müsteşarlığı). Bu durumda mevcut Karayolu Trafik Güvenliği Kurulu (KTGK) da bu yapının bir alt birimi olarak değerlendirilebilir.

Ülkemizde karayolu trafik güvenliğinden sorumlu lider kurum olarak, yukarıda kısaca belirtilen iki alternatiften Başbakanlık bünyesinde ve ilgili bakanlıklar üstü tam bağımsız bir kurumun daha etkin olacağı kanaatindeyiz. Bu seviyede yapılandırılacak olan kurum, yatay ve dikey koordinasyonun sağlanmasında daha etkili olacaktır. Böyle bir kurumun yapılandırılması için mevcut Karayolları Trafik Kanunu ve ilgili yönetmelikler başta olmak üzere bir dizi yasal düzenlemeler kaçınılmaz olacaktır. Ancak daha önemli olan husus, siyasi karar vericilerin trafik kazalarından kaynaklanan insani ve mali kayıpların etkili müdahaleler ile önlenebileceği konusunda iradelerini ortaya koyarak gerekli düzenlemeler konusunda kararlılık göstermeleri ve destek sağlamalarıdır. Karayolu trafik güvenliği alanındaki başarının temel şartı, teşkilatlanmanın şekli ne olursa olsun trafik sorunun çözümüne yönelik sürekli ve kalıcı bir siyasi iradenin bulunmasıdır.

## KAYNAKÇA

- Abouraad, S. ve Elsenaar, P. (2006).** "Road safety management in ESCWA countries: critical issues in implementation". ESCWA-WHO Regional Conference, Cairo, 20-21 December 2006.
- Aeron-Thomas, A., Downing, A. J., Jacobs, G.D., Fletcher, J.P., Deslby, T. ve Silcock, D.T. (2002).** A Review of Road Safety Management and Practice: Final Report. Crowthorne, Transport Research Laboratory and Babbie Ross Silcock (TRL Report PR/INT216/2002).

- Aydın, A.H. (2006).** Kamu Yönetimi ve Polis. Gazi Kitabevi; Ankara.
- Bliss, T. ve Breen, J. (2009).** Implementing the Recommendations of the World Report on Road Traffic Injury Prevention. Country Guidelines for the Conduct of Road Safety Management Capacity Reviews and the Specification of Lead Agency Reforms, Investment Strategies and Safe System Projects. Washington, D.C.: The World Bank Global Road Safety Facility.
- ENHIS (European Environment and Health Information System), (2009).** Mortality from Road Traffic Injuries in Children and Young People. Fact Sheet, December 2009.
- Fişek, K. (1979).** Yönetim. A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara.
- KGM (Karayolları Genel Müdürlüğü), (2001).** Türkiye Cumhuriyeti Karayolu İyileştirme ve Trafik Güvenliği (KİTĞİ) Trafik Güvenliği Projesi, Türkiye İçin Ulusal Trafik Güvenliği Programı, Ana Rapor. Ankara.
- Koornstra, M., Lynam, D., Nilsson, G., Noordzij, P., Pettersson, H.E., Wegman, F. ve Wouters P. (2002).** SUNflower: A Comparative Study of the Development of Road Safety in Sweden, the United Kingdom and the Netherlands. Dutch Intsitute for Safety Research.
- Land Transport Safety Authority (2000).** Road Safety Strategy 2010. A Consultation Document, National Road Safety Committee, Land Transport Safety Authority, Wellington: New Zealand.
- McMahon, K. (2008).** "Road safety strategy and targets: a retrospective and prospective view". Behavioural Research in Road Safety 2008: Eighteenth Seminar. London: Department for Transport.
- Öztekin, A. (2010). Yönetim Bilimi. Siyasal Yayınevi. Desen Ofset A.Ş.; Ankara.
- SafetyNet (2009).** Road Safety Management. [http://ec.europa.eu/transport/road\\_safety/specialist/knowledge/pdf/road\\_safety\\_management.pdf](http://ec.europa.eu/transport/road_safety/specialist/knowledge/pdf/road_safety_management.pdf) (erişim tarihi: 13 Eylül 2011).
- Sayıştay Başkanlığı (2008).** Performans Denetimi Raporu: Trafik Kazalarını Önleme Faaliyetleri, Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı.
- Tingvall, C. (1998).** "The Swedish 'vision zero' and how parliamentary approval was obtained", Road Safety Research, Policing and Education Conference Proceedings. Wellington, New Zealand. 16-17 November 1998.

- Tingvall, C. ve Haworth, N. (1999).** "Vision Zero - an ethical approach to safety and mobility", Paper presented to the 6th ITE International Conference Road Safety & Traffic Enforcement: Beyond 2000, Melbourne, 6-7 September 1999.
- Tortop, N., İsbir, E.G., Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer M. A. (2010).** Yönetim Bilimi –Gözden geçirilmiş 8. Baskı-. Nobel Yayın Dağıtım, Anlara.
- Wegman, F. (2001).** Transport Safety Performance Indicators. Brussels, European Transport Safety Council.
- Wegman, F. ve Aarts, L. (2006).** Advancing Sustainable Safety. Leischendam, SWOV Institute for Road Safety Research.
- Wegman, F., Eksler, V., Hayes, S., Lynam, D., Morsink, P. ve Opee, S. (2005).** SUNflower+6: A Comparative Study of the Developments of Road Safety in the SUNflower+6 Countries, Final Report. SWOV Institute for Road Safety Research, Leidschendam; The Netherlands.
- Wegman, F., Lynam, D. ve Nilsson, G. (2004).** "SUNflower: A Comparative Study of the Developments of Road Safety in Sweden, the United Kingdom, and the Netherlands." ITE 2004 Annual Meeting and Exhibit. Lake Buena Vista, Florida. 1-4 August, 2004.
- WHO (World Health Organization), (2004).** World Report on Road Traffic Injury Prevention. Geneva: World Health Organization.
- WHO (World Health Organization), (2009a).** Global Status Report on Road Safety: Time for Action. Geneva: World Health Organization.
- WHO (World Health Organization Regional Office for Europe), (2009b),** European Status Report on Road Safety: Towards Safer Roads and Healthier Transport Choices. Copenhagen: World Health Organization Regional Office for Europe.