

## ***Belediyelerde Yapı Kontrol İşleri***

**Mehmet ERCAN**

### **Özet**

Belediyelerdeki yapı kontrol mekanizmasının amacı, belediyelerin mücavir alan sınırları içinde yapılacak planlar ve bu planlar doğrultusunda inşa edilecek resmi ve özel bütün yapıların plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak amacıyla şehrin planlı bir şekilde yapılanması için planların hazırlanması, yapıların var olan imar planına uygun olarak inşası ve tarihi dokunun korunması, şehirde inşa edilen yapıların planlara göre ve gerekli yasal şartları sağlayacak güvenilirlik ve kalitede olması için takip ve denetim çalışmalarını gerçekleştirmektir.

Çalışmamız ile belediyelerdeki yapı kontrol iş ve işlemleri detaylandırılmış, İstanbul ilindeki belediyelerin mevzuat, uygulama ve işleyişleri incelendiğinde; belediyelerin yapı kontrol işlerinde kendi iç işleyişleri, çevresel faktörler, yapı denetim kuruluşları, müteahhitler, mevzuat, yargı ve bilinçsizlikten kaynaklanan sorunlar sebebiyle zorlukların yaşandığı, aksaklıkların meydana geldiği anlaşılmıştır. Bu sorunların çözümü hem belediyelerin işlerini ve işleyişini kolaylaştıracak, hem de canlıların daha yaşanabilir bir çevreye kavuşmasına yardımcı olacaktır.

***Anahtar Kelimeler:*** Belediye, yapı kontrol işleri, sorunlar.

---

\*Yüksek Lisans tezinden özetlenmiştir.

\*\*İnşaat Mühendisi –İstanbul Aydın Üniversitesi, Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Yüksek Lisans Öğrencisi  
E-mail:ercanmehmet@gmail.com, Gsm:0533 474 36 99

## **Municipalaffairs of building control**

### **Abstract**

The purpose of building control mechanisms in municipalities, the plans will be held in the adjacent area boundaries, and this will be built in the planned line with all public and private nature of the plan, science, health and in a planned manner the preparation of plans for the construction of the city to ensure the formation of appropriate environmental conditions, the structure of the existing zoning plan in accordance with the construction and historic preservation of tissue, according to the plans of the buildings built in the city and will provide the necessary legal requirements it is to perform monitoring and control work to be quality and reliability.

Our study detailing the structure and control business operations in the municipalities, the municipalities in the province of Istanbul legislation, implementation and operation are analyzed; their inner workings in the affairs of the municipal building control, environmental factors, the construction supervision agencies, contractors, regulatory, judicial and experiencing difficulties due to problems arising from ignorance, it was understood that the glitch occurred. The solution to these problems and to facilitate their work and functioning of the municipality, it will help both to attain a more livable environment of living.

**Keywords:** *Municipal, building control works, problems.*

### **Giriş**

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'na dayanılarak halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan belediyeler, (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982:madde 127) zaman içinde halkın hemen her ihtiyacına cevap verecek şekilde birimler oluşturarak yerel hizmetlerin yerinden yönetim ilkesi ile yerine getirildiği kamu tüzelkişilerine dönüşmüşlerdir. Ancak yine de belediye denince akla ilk gelen şey; bina, yol, kaldırım ve park gibi alanlar ve bu alanların inşası ile ilgili olan hizmetlerdir. Bu hizmetlerin başında ise, her

türlü binanın oluşturduğu yapı ve bu yapılarla ilgili olan yapı kontrol işleri gelmektedir.

Belediyelerin önemli hizmetlerinden olan yapı ve yapı kontrol işleri ile ilgili olan hususlar kanunlarda sayılmıştır. Bir şehrin nasıl planlanacağı, bir yapının nasıl tasarlanacağı, projelendirileceği, nasıl inşa edileceği, inşa esnasında neler yapılacağı, nasıl kullanılacağı, bakım onarım ve yıkımının nasıl yapılacağı ve belediyelerin bu konudaki sorumlulukları kanunlarda sayılanlar arasındadır. Bir şehrin mevzuat çerçevesinde planlı bir şekilde teşekkülünü sağlamak bir belediyenin asli görevlerindedir.

Belediyeler kanunların kendilerine vermiş oldukları yetkiye dayanarak işleyişleri hakkında yönetmelikler çıkarmaktadırlar. Belediyelerin yapı kontrol birimlerinin yönetmelikleri de bu kapsamda çıkarılmış olan yönetmeliklerdendir. Ancak her belediye kendi yönetmeliğini kendisi çıkardığından aynı mekanizmada her belediye farklı iş ve işlemleri gerçekleştirebilmektedir. Bu konuda bir standart bulunmadığından yapı kontrol mekanizmasında uygulamalar esnasında bir takım sorunlar yaşanmaktadır.

### **Belediye ve Yerinden Yönetim Kavramı**

Türk Dil Kurumunda Belediye; “İl, ilçe, kasaba, belde vb. yerleşim merkezlerinde temizlik, aydınlatma, su, toplu taşıma ve esnafın denetimi gibi kamu hizmetlerine bakan, başkanı ve üyeleri halk tarafından seçilen, tüzel kişiliği olan örgüt, şehremaneti” olarak tanımlanmıştır. Belediyeler genel olarak halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla kanunlarla kurulan özerk yapılardır. Bu hizmetlerin birçoğu kanunlarda belirlenmiştir. Ancak bir takım hizmetler yerel ihtiyaçlara göre belirlendiğinden belediyeler arasında hizmet türü veya sunum şekli hakkında farklılıklar gözlenebilmektedir.

Türkiye’de belediyeler, batılı toplumların aksine, doğal ve kendiliklerinden oluşup yerleşmemiştir. Batıdan çok sonra, yasa ile yaratılmışlar ve belediyeler hiçbir zaman genel yönetim

organlarından bağımsız olarak düşünülmemiştir. Arapça kökenli olan “belediye”, bir insan topluluğunun yerleşmek niyetiyle oturduğu yer anlamını taşıyan “beled” kelimesinden türemiştir. “Belediye” sözcüğü ise şehir ve kasaba işleri ve halkın hizmetleri ile oluşan yönetim demektir (Göymen, 1997).

Belediyelerin kuruluş gayeleri yerel hizmetlerin paydaşlara en yakından, hızlı ve etkin bir şekilde sunulmasıdır. Yerinden yönetim ilkesinin ana mantığı bu husustur. Zira böylelikle yerel hizmet hem etkin hem de daha az kaynak kullanımı ile sunulmuş olmaktadır. Yerinden yönetimin bir diğer avantajı yerel hizmetlerin yerinde ve doğru tespitidir.

Yerinden yönetim kısaca, yerel nitelikteki kamusal hizmetlerin devletin tüzel kişiliği dışındaki kamu tüzel kişilerinince gerçekleştirilmesi için kamu yönetimiyle ilgili kararların, devlet tüzel kişiliğinin dışında, ayrı bir tüzel kişiliğe sahip bu kuruluşların idarecileri tarafından alınabilmesi sistemine denir. Yerel yönetimlerin varoluşunun nedenlerini açıklayan ve gerekliliğini savunan görüşlerin hukuki dayanağı olan yerinden yönetim kavramı, 1876 ve 1924 Anayasalarında “tefrik-i vezâif” (vazifelerin ayırımı, görev ayırımı) şeklinde, 1961 ve 1982 Anayasalarında “yerinden yönetim” olarak isimlendirilmiştir (Nadaroğlu, 1998).

Yerinden yönetimin en önemli özelliklerinden biri de ayrı bir tüzel kişiliği olan belediye yöneticilerinin karar ve inisiyatif alabilmeleridir. Merkezi yönetime tam bir bağımlılık söz konusu değildir. Özerk yapıları bulunmaktadır. Ancak merkezi yönetimin mahalli idareler üzerinde idari vesayet yetkisi bulunmaktadır (T.C. Anayasası, 1982:madde 127).

İlk belediye teşkilatının kurulmasına kadar Osmanlı İmparatorluğu’nda yerel hizmetler klasik kurumlar tarafından yerine getirilmiştir. Klasik kurumların merkezi yönetim karşısında özerkliği bulunmamaktaydı. Osmanlı İmparatorluğu’nda diğer İmparatorluklarda görülebileceği üzere yerel demokrasi anlayışı

yerleşmemiştir (Ortaylı, 1985). Osmanlı döneminde yerel nitelikteki hizmetler kadılar ve yardımcılar eliyle yürütülürdü. Bu nedenle direkt merkezi yönetimin yereldeki yöneticileri bu konuda yetkili kimselerdi.

Yerinden yönetim kavramını özerklik teması teşkil etmektedir. Bu tema yerinden yönetim kurumlarının yönetme kabiliyeti ve finansal konularda daha serbest olmalarını gösterir. Yalnız özerklikten kasıt bağımsızlık olarak algılanmamalıdır. Bu şekle dönüştüğünde birlik ve yönetme duygusu zedelenmektedir. Yerel yönetim kurumları bu birlik ve ahengi sağlamak üzere, yasaların öngördüğü ölçüde genel yönetimin gözetim, görevleri ve denetimi altındadır. Nitekim Anayasamızın 123.maddesi, yönetimin “kuruluş ve görevleri” ile bir bütün teşkil ettiğini belirtmiştir (Gözübüyük, 2010a). Henüz Avrupa normlarında bir yerinden yönetim anlayışının zihinlerde oturmamış olması nedeniyle tam özerk bir yapının benimsenmesi durumunda oluşacak olan bu fiili durumun merkezi yönetim açısından riskler barındıracağı göz ardı edilemez.

Yerinden yönetim birimlerinden olan yerel yönetimler, kendilerine tanınan özerklikten farklı şekillerde faydalanarak kamusal hizmetleri hem nicelik hem de nitelik yönlerinden farklı şekillerde yürütebilmektedirler. Bu duruma bölgeler arasındaki ekonomik ve sosyal eşitsizliklerin yanında, siyasal etkiler de neden olabilmektedir (Gözübüyük, 1991b). Nitekim bu durumu yurdun çeşitli bölgelerindeki belediye hizmetlerinden görmek mümkündür. Zira yurdun batısındaki yerel hizmetlerdeki çeşitlilik ve sunum göz önüne alındığında doğusundaki hizmetlere bariz bir üstünlüğü olduğu görülecektir.

### **Belediyelerde Yapı Kontrol İşleri**

Belediyelerde yapı ve yapı kontrol iş ve işlemleri birçok kalemden oluşmakta ve belediyelerin iş yükünün büyük bir kısmını oluşturmaktadır. Neredeyse yapılar hakkındaki tüm işlemlerin gerçekleştiği bu mekanizmanın etkin, verimli ve istenen standartlarda çalışmasını sağlamak için bu birimlerin görevlerinin belirlenmesi,

iş akış şemalarının oluşturulması ve iyi organize edilmesi gerekmektedir. Çünkü bu yapıların kurumsal bir organizasyona dönüşmesi beraberinde sürdürülebilir gelişmeyi getirecektir. Kendini sürekli geliştiren bir sistem ise başarının kapısını aralayacaktır.

Belediyelerdeki yapı kontrol mekanizmasının amacı, belediyelerin mücavir alan sınırları içinde yapılacak planlar ve bu planlar doğrultusunda inşa edilecek resmi ve özel bütün yapıların plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak amacıyla şehrin planlı bir şekilde yapılması için planların hazırlanması, yapıların var olan imar planına uygun olarak inşası ve tarihi dokunun korunması, şehirde inşa edilen yapıların planlara göre ve gerekli yasal şartları sağlayacak güvenilirlik ve kalitede olması için takip ve denetim çalışmalarını gerçekleştirmektir.

Canlılar için yapı ne kadar önemli ise yapının denetimi de yapı için o kadar önemli ve gereklidir. Çünkü yapı, direkt olarak insana hizmet eden ve hayatının hemen hepsini geçirdiği alandır. Evde, işte, sosyal hayatta ve sayamayacağımız birçok alanda yapı ve insan iç içedir.

Yapı kontrol mekanizması belediyelere göre değişiklikler gösterse de, yapıyı kontrol etmek ve doğabilecek herhangi bir sıkıntının erken tespitini yaparak müdahalede bulunmak, bu konudaki iş ve işlemleri yapmak ortak amaçtır. Gecekondu yapılaşmanın önüne geçebilmenin ve yapıların plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun olarak yapılmasının tek yolu budur. 1999 yılında yaşanan Marmara depremleri bu işin ne kadar önemli olduğunu gösterdiğinden, bu konuda ilk ciddi adımlar bu tarihten sonra atılmıştır.

Belediyelerdeki bu yapılar belli kurallara göre kurulur, hareket eder ve yetkilerini kanunlardan alırlar. 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, 3194 sayılı İmar Kanunu, 4708 sayılı Yapı Denetim Kanunu ve bu kanunların yönetmelikleri bu işleyiş için çıkarılmış başlıca düzenlemelerdir. Bu düzenlemelerde mevcut yapılar için neler yapılacağı, yeni yapıların nasıl projelendirileceği, inşaatların nasıl yapılacağı gibi temel kurallar belirtilmiştir.

Belediyelerdeki yapı kontrol işleri sadece yapıların inşası, denetlenmesi ve bunların iş ve işlemlerinden ibaret değildir. Bu görevinin dışında kurum içi iş ve işlemler, kurumlar arası iş ve işlemler, özel-tüzel kişi iş ve işlemleri de yapı kontrol işleri adı altında yapılmaktadır. Bu iş ve işlemler incelendiğinde bu alandaki iş yoğunluğunun yapı kontrol iş ve işlemlerinden daha fazla olduğu görülmüştür. Zira bu iş ve işlemler binlerce evrak, yazışma ve kontrolden meydana gelmektedir. Dolayısıyla belediyelerin yapı kontrol mekanizmalarında büyük bir iş yükü ve sorumluluk bulunmaktadır. Bu durum acilen çözülmesi gereken birçok sorunu da beraberinde getirmektedir. Aksi takdirde yapı kontrol işlerinden ve bu işlerin yapıldığı yapı kontrol mekanizmasından istenen verimin alınması olanaksızdır.

Kentsel dönüşümün hız kazandığı şu günlerde sağlıklı bir şehirleşmenin sağlanabilmesi ve bu sürecin zorluğu, yapı kontrolün önemini bir kat daha artırmaktadır. Bu konudaki en büyük görev, sorumluluk ve katkı yerel yönetimler olan belediyelerindir. Belediyelerde bu yapılaşmayı sevk-idare ve kontrol etmek için yapı kontrol mekanizmaları oluşturulmuştur. Bazı belediyelerde bu konuda hizmet veren müdürlükler kurulmuşken, bazı belediyelerde ise başka müdürlükler altında kurulan birimlerle bu hizmetler yürütülmüş ve görev tanımları yapılmıştır.

Yurdumuzun farklı şehirlerinde de yine farklı yapı kontrol mekanizmaları mevcuttur. Örneğin Doğu Anadolu bölgesinde yer alan Elazığ Belediyesi ve Malatya Büyükşehir Belediyeleri karşılaştırıldıklarında da farklılıklar olduğu görülmektedir. Henüz büyükşehir statüsünde olmayan Elazığ Belediyesi ile büyükşehir belediyesi kategorisindeki Malatya Büyükşehir Belediyesi'nin organizasyonlarında ve görev dağılımlarında birbirinden farklılıklar mevcuttur. Elazığ ili merkezinde yapı ruhsatı, yapı kullanma izin belgesi, iş bitirme belgeleri düzenlenmesi ve yapı denetim kuruluşları hakediş ödemeleri gibi yapı kontrol iş ve işlemleri Elazığ Belediyesi tarafından gerçekleştirilirken (URL 1), Malatya ilinde bu hizmet 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu kapsamında, kanunda

belirtilen ilçeler eliyle yürütülmektedir (Büyükşehir Belediyesi Kanunu [BBK], 2004:madde 7). Büyükşehir belediyesinde yapı kontrol işleri genel olarak ilçe belediyelerin bu konudaki hizmetlerinin denetlenmesi şeklinde olmakta, bu işlemler Yapı Kontrol Şube Müdürlüğü eliyle yürütülmektedir. Asıl iş ve işlemler ilçe belediyeler eliyle yürütülmektedir (URL2).

Belediye kanununa dayanarak yerleşim alanı ve nüfusu az olan belediyelerde yapı denetim iş ve işlemleri İmar ve Şehircilik Müdürlükleri veya Fen İşleri Müdürlükleri bünyesinde yapılırken, belli koşulları sağlayan ve nüfus yoğunluğu fazla olan belediyelerde ise bu hizmetin daha etkin ve verimli şekilde verilebilmesi amacıyla Yapı Kontrol Müdürlükleri kurulmuştur. (Belediye Kanunu [BK], 2005:madde 48)

Belediyeler 5393 sayılı yasanın kendilerine vermiş oldukları yetki çerçevesinde yapacakları işlerle ilgili olarak yönetmelikler çıkarırlar ([BK], 2005:madde 15). Belediyelerin yapı kontrol birimlerinin yönetmelikleri incelendiğinde, birimlerin yaptığı işlerin yapı kontrol ile sınırlı olmadığı görülmektedir. Asıl görevlerinin yapıları kontrol etmek olduğu sanılan bu birimler hemen her belediyede birçok işi yapmakla görevlendirilmişlerdir. Genel olarak bir yapı kontrol biriminde, birimin kendi iç işleyişi ile ilgili olan işler dışında 4 ana görevinin olduğunu söylemek mümkündür. Bu görevleri şu ana başlıklar altında ele alıp alınacaktır;

- Yapı denetim iş ve işlemleri,
- Kurum içi iş ve işlemler,
- Kurumlar arası iş ve işlemler,
- Özel-tüzel kişi iş ve işlemleri.

Yapı kontrol birimlerinde bu iş ve işlemlerin ifasında görevli birim ise yapı kontrol şeflikleridir. Ancak kültür varlığı yapıların fazla olduğu ve sit alanlarının bulunduğu bazı belediyelerde yapı kontrol şeflikleri yanında KUDEB (Koruma Uygulama ve Denetim Bürosu)'ler de kurulmuş olup, (Kültür ve Tabiat Varlıklarını



Koruma Kanunu [KTVKK], 2863:madde 10-11-57) bu birimler de yapı kontrol şeflikleri ile koordineli bir şekilde yapı kontrol işlerinin gerçekleştirilmesinde görevlidir. Bu birimlerin görevleri yönetmeliklerle belirlenmektedir (Koruma Uygulama ve Denetim Büroları, Proje Büroları ile Eğitim Birimlerinin Kuruluş Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik, 2005:madde 7).

### **Yapı Denetim İş ve İşlemleri**

Yapı kontrol iş ve işlemlerinin hemen hepsi yapı denetim şefliği tarafından yapılmaktadır. Yalnız kalem şeflikleri ile ilgili olan ve evrak kayıt işlemlerini kapsayan kısımlar bu işlerden istisnadır. Bu işler; ilçe sınırlarındaki tüm mevcut yapılar, yanan ve yıkılan yapılar, ruhsatlı inşaatlar, ruhsat ve eklerine aykırı yapılar hakkındaki denetim, yazışma iş ve işlemleri kapsamaktadır.

Her ne kadar yapı kontrol iş ve işlemlerinde geçen ‘‘yazışma iş ve işlemleri’’ sözcüğü az bir yer kaplasa da gerçekte durumun böyle olmadığı yapılan araştırma sonucunda daha net anlaşılmıştır. Zira bu kalem binlerce yazışma ve on binlerce evraktan oluşan devasa işlemler zincirinden oluşmaktadır. Her biri yüzlerce evraktan ve birçok projeden oluşan işlem dosyalarının incelenmesi, yazışmalarının yapılması muazzam bir enerji ve zaman harcanmasına neden olmaktadır.

Belediyelerde mevcut yapılarla ilgili olarak aşağıdaki iş ve işlemler gerçekleştirilmektedir;

- Genel bölge kontrollerinde binalarda gözle görülür olumsuz durumların olup olmadığının tespiti için inceleme yapılması,
- İmar Kanunu gereği binaların kontrol edilerek can ve mal emniyeti açısından risk oluşturan binaların tespit edilmesi (İmar Kanunu [İK], 1985:madde: 39),
- İmar Kanunu gereği şehir estetiğini bozan yapıların tespit edilerek ilgililerine gereği için bilgilendirme yapılması, devamında işlemlerin yapılması ([İK], 1985:madde: 40),
- Yapılan taleplere istinaden eski yapıların yerlerinde tetkikleriyle

- tamirat ve tadilat izinlerinin verilmesi ([İK], 1985:madde 21),
- Mevcut yapıların dış cephe bakım onarım çalışması gibi işlemleri için iskele belgelerinin düzenlenmesi ( Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği, 1985:madde 63),
  - Belediye Encümeni kararlarının yapı mahallinde tebliğat işlemlerinin yapılması ([İK], 1985:madde 32),
  - Kurum içi müdürlük yazıları nedeniyle binaların imar işlem dosyalarıyla yerinde kontrol işlemleri,
  - Mahkemeler ve Savcılıklardan gelen yazılar gereği yapıların yerinde kontrol işlemleri,
  - Çeşitli talepler ve kurum yazıları için yerinde kontroller yapılması.

Yanan ve yıkılan yapılar ile ilgili işlemler 15 Ağustos 2012 tarih ve 28385 sayılı Resmi gazetede yayımlanan Yanan ve Yıkılan Yapılar Formu Kullanılmasına İlişkin Mecburi Standart Tebliği ile belediyelerin sorumluluğuna verilmiş olup, yanan ve yıkılan yapılar için form düzenleme ve bu işlemin Ulusal Adres Veri Tabanına (UAVT) işlenme görevi belediyelere verilmiştir. Bu form adından da anlaşılacağı gibi yanan veya yıkılan tüm yapılar için düzenlenmektedir.

3194 sayılı İmar Kanunu ile yeni yapılara yapı ruhsatı düzenlenmesi iş ve işlemleri ([İK], 1985:madde 21,22,23,26), 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun ile de bu yapıların denetlenmeleri iş ve işlemleri belediyelere yüklenen bir sorumluluktur (Yapı Denetimi Hakkında Kanun [YDHK], 2001:madde 12). Belediyelerin belki de en zor hizmeti, yapı ruhsatı ve bu yapı ruhsatına istinaden inşa edilecek yapı ile ilgili olan iş ve işlemlerdir. Çünkü sadece bir inşaatın plan, proje ve inşa süreci yıllar almaktadır. Buna her yıl yenilerinin de eklendiği düşünüldüğünde ortaya muazzam bir işlem ve iş yükü çıktığı görülmektedir.

Mücvir alanlarda yapı ruhsatı düzenlenebilmesi için imar planlarına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu planlar makro ve mikro ölçekte yapılmaktadırlar. Plan aşamasında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı,

büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri sırasıyla Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelikte kendilerine verilmiş olan yetki ve sorumluluklar çerçevesinde üstlerine düşen görevleri yerine getirmektedirler.

Planların hazırlanması ile başlayan süreç; imar durumunun düzenlenmesi, bu imar durumu ile imar kanunu ve yönetmeliğine uygun projelerin çizilmesi ile devam etmektedir. Belediye tarafından mevzuat çerçevesinde incelenen ve onaylanan projelerin hayata geçirilmesi için sıra yapı ruhsatının düzenlenmesine gelmektedir. Ruhsat aşamasına kadar olan iş ve işlemler genellikle imar müdürlükleri tarafından gerçekleştirilmektedir. Ancak bazı belediyelerde ruhsat düzenlenmesi de yine yapı kontrol şefliklerinin görevleri arasındadır. Bu konuda bir standart bulunmamaktadır.

Belediyelerde yeni yapılarla ilgili olarak; yapı ruhsatı düzenlenmesi, İnşaat faaliyetlerinin denetlenmesi, yapı denetim kuruluşları hizmet bedeli ödeme işlemleri, yapı denetim kuruluşu talepleri, yapı kullanma izin belgesi iş ve işlemleri, iş bitirme belgesi işlemleri, iş deneyim belgesi işlemleri gibi iş ve işlemler yapılmaktadır.

Yapı kontrol mekanizmasının kurulmasının önemli nedenlerinden biri de; ruhsatsız olarak inşa edilmeye çalışılan yapıların inşasına engel olunması, bu tür yapıların tespit edilerek bu faaliyete izin verilmemesi, bu konuda kanunların öngördüğü işlemlerin yapılar bu yapıların yeniden mevzuata uygun hale getirilmesidir. Çünkü bu tür yapılar kentin planlı olarak gelişmesine engel olmakta, şehir estetiğini olumsuz yönde etkilemekte ve çevrenin can ve mal emniyetini tehdit etmektedir. Sağlıklı kentleşme için çok büyük tehdit olan bu tür yapıların inşasını önlemek birinci amaçtır. Ancak gözden kaçan veya çeşitli nedenlerle zamanında tespit edilemeyen bu tür yapıların yıkılması da çok önemli ve elzemdir. Bu tür yapılara kesinlikle müdahale edilmeli ve aykırılıklar giderilmelidir. Belediyeler bu tür yapılar için kanunların kendilerine verdikleri yetki ve sorumluluklar çerçevesinde işlem tesis etmektedirler. Bu tür yapıların bir kısmı için 775 sayılı Gecekondu Kanunu kapsamında

işlem yapılırken (Gecekondu Kanunu, 1966:madde 22-23), bir kısmı için ise 3194 sayılı İmar Kanunu kapsamında işlem yapılmaktadır ([İK], 1985:madde:32). 775 sayılı yasa kapsamında kalıp gecekondu vasfındaki yapılar için belediyelerin Zabıta Müdürlüklerince işlem yapılırken 3194 sayılı yasa kapsamında kalan yapılar için yapı kontrol birimlerince işlem yapılmaktadır.

### **Kurum İçi İş ve İşlemler**

3056 sayılı Kanuna istinaden yürürlüğe giren Resmi Yazışmalarda Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerine istinaden idare içinde çeşitli konularda talep ve bilgi alışverişi olmaktadır (Resmi Yazışmalarda Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik [RYUUEHY], 2015:madde 30). Yapı Kontrol Müdürlükleri teknik bakımdan belediyelerin bilirkişileridir. Bu nedenle diğer müdürlüklerce yapılar ile ilgili her hususta bu birimlere müracaat edilir. Bu durum müdürlüğün faaliyetinin önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Özellikle Ruhsat Müdürlükleri, Zabıta Müdürlükleri, Yazı İşleri Müdürlükleri ve Fen İşleri Müdürlükleri arasındaki yazışma trafiğinden oluşan kurum içi iş ve işlemler önemli ölçüdedir.

### **Kurumlar Arası İş ve İşlemler**

3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'a istinaden yürürlüğe konulan Resmi Yazışmalarda Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerine uygun olarak kurumlar arasında çeşitli konularda talep ve bilgi alışverişi olmaktadır ([RYUUEHY], 2015:madde 30). Ayrıca Türkiye Büyük Millet Meclisi, Cumhurbaşkanlığı, Bakanlıklar, Belediyeler, Valilikler, Kaymakamlıklar, Mahkemeler, Savcılıklar, Koruma Kurulları ve adını sayamayacağımız devletin kurum ve kuruluşları arasında geçen yazışmaları ve bu yazışmalar konu olan iş ve işlemleri, Kaymakamlıklar tarafından yapılan görevlendirmeler neticesinde yapılan iş ve işlemleri, mahkemelerin talepleri üzerine ilgili mahkemelerde tanık olarak görev yapma, keşiflere katılma gibi kurumlar arası iş ve işlemler yapı kontrol işleri olarak yerine getirilmektedir.

## **Özel-Tüzel Kişi İş ve İşlemleri**

Herkesin bilgi edinme hakkına sahip olduğunun hüküm altına alındığı kanunun ilgili maddeleri (Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 2003:madde 1,2,4,5) ve dilekçe hakkının kullanılması ile ilgili olan kanunun ilgili maddelerine istinaden (Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun, 1984:madde 7) müracaat sahibine 30 gün içinde cevap verme zorunluluğu bulunduğundan özel ve tüzel kişilere bir çok konuda bilgi verilerek yazılar yazılır. Yapı denetim kuruluşları, müteahhitler, şantiye şefleri ve vatandaşlar arasında geçen yazışmalardan, firma ve şahısların yaptığı şikâyetler için taşınmaz mahallinde ve arşiv dosyalarında yapılan tetkiklerden, firma ve şahısların bilgi ve belge taleplerine, arşiv dosyaları tetkiki neticesinde verilen yanıtlardan, taşınmazlar hakkında gerek satın almalarda gerekse başka konularda müdürlüğe şahsen yapılan müracaatlar için, dosya incelemesi yapılması ve yüz yüze bilgi verilmesi, beyaz masalara gelen şikâyetler neticesinde yerinde yapılan tespitler ve işlemler, telefon ile direkt müdürlüklere yapılan şikâyetler neticesinde yerinde yapılan tespitler ve işlemler, mail yoluyla yapılan şikâyetler neticesinde yerinde yapılan tespitler ve işlemler, sosyal ağlardan gelen şikâyetler neticesinde yerinde yapılan tespitler ve işlemlerin oluşturduğu özel ve tüzel kişiler için yapılan iş ve işlemleri yapı kontrol işleri olarak gerçekleştirilmektedir.

## **Yapı Kontrol İşlerinde Tespit Edilen Aksaklıklar**

Yapı kontrol işlerinin yürütüldüğü mekanizma belediyenin en sıkıntılı işlerinden birçoğunu yapmakla görevli olduğundan, işleyişte de bir takım sorunlarla karşılaşmaktadır. Bu sorunların tespiti ve çözümü, muhakkak ki etkin ve verimli bir yapı kontrol mekanizmasının kurulması için önem teşkil etmektedir. Çünkü sorunlu çalışan bir sistemin bütün yapıya zarar vermesi kaçınılmazdır.

Sorunların tespiti için birçok verinin incelenmesi gerekmektedir, ancak bundan da önemli olan şey, sorunlar yaşandığını düşündüğümüz işlerin neler olduğunun tespitidir. Çünkü bu verinin elde edilmesi, bu alanda çalışan başka mekanizmalarla karşılaştırma yapılmasına zemin hazırlayacaktır. Örneğin belediyelerin her yıl faaliyet raporları

hazırlaması, 5 yıllık stratejik planlar yapması önceki yıllarla kıyas yapılarak gelecek için hedefler belirlenmesine yardımcı olmaktadır.

Bu tespitler için bazı yöntemler kullanılması gerekmektedir. Gözlem yapılması, verilerin değerlendirilmesi, karşılaştırma yapılması, saha araştırması, anketler bunlardan bir kaçıdır. Tüm bu çalışmalar neticesinde sorunların tespit edilmesi verilerin derlenmesi ile mümkün hale gelmektedir.

Belediyelerin yapı kontrol mekanizmalarından istenen verimin alınmasında dış kaynaklı sorunlar çok büyük engel teşkil etse de, belediyelerden kaynaklanan sorunlar oldukça fazladır. Ancak bu sorunlar bazen doğru yöntemin uygulanmaması bazen de uygulamalardaki hataların tespit edilememesi yüzünden algılanamamaktadır. Bu ise belediye açısından öngörülemeyen riskler doğmasına neden olabilmektedir. Konjonktür kaynaklı sorunlar, mali sorunlar, personel kaynaklı sorunlar, belediyelerin yapı kontrol birimlerinin iş yükü gibi sorunlar belediye kaynaklı sorunların bazılarıdır.

Yerel yönetimlerin en genel özelliği, özerk ve tüzel kişiliklerinin olmasıdır. Kendilerine özgü bütçeleri olup, hak ve borç sahibi olabilir, kendi organları ile görevlerini yürütürler. Buna karşılık kendi gelirleri ile üstlendikleri görevleri yapmaları olanaklı değildir. Kanunlar çerçevesinde yönetsel ve mali açıdan merkez yönetiminin denetimindedir (Keleş, 2002a).

Belediyelerin merkezi bütçenin dışında harçlardan ve emlak vergilerinden elde ettikleri gelirleri de mevcuttur. Ancak belediyelerin sundukları hizmetlerle kıyaslandığında bu gelirlerin yetersiz kaldığı görülmektedir. Son yıllarda merkezi yönetimden yerel yönetimlere ayrılan pay hatırı sayılır şekilde artırılmasına rağmen yeterli olduğu söylenemez. Zira belediyelerin borçlarına bakıldığında birkaç büyükşehir belediyesi dışında borçsuz belediye neredeyse yok gibidir. Mali sorunlarla boğuşan belediyeler personel konusunda kısıtlamaya gitmektedirler.

Belediyelerimiz özellikle teknik eleman yönünden yetersizlikler içinde bulunmaktadır. Verilen bilgilere göre, 1988 yılında, 618 bin kişiye bir kent plancısı, 153 bin kişiye bir harita mühendisi, 48 bin kişiye bir mimar, 41 bin kişiye bir fen memuru, 32 bin kişiye bir inşaat mühendisi düşüyordu (Keleş, 2014b).

Uygulama da karşılaşılabilecek bir sorun “norm kadro” kavramından kaynaklanabilir. Norm kadro kavramında standart belirli bir kadro anlayışı hâkimdir. Bu anlayış hizmette sıkça kadro değişikliğini engelleyebilir (Keleş, 2006c).

Bir hizmetin etkin, verimli ve sürekli olarak verilebilmesi için mali kaynakların yanında bu hizmeti sunacak yeterli sayıda personele de ihtiyaç vardır. Elbette ki bu personelin konusunda uzman olması, etkin ve verimli çalışması gerekmektedir. Ancak özellikle büyükşehirlerdeki yoğun nüfusla kıyaslandığında personel sayısı yetersiz kalmaktadır.

Belediyelerde özellikle yönetim ve organizasyon kaynaklı sorunlar yapı kontrol mekanizmasının işlevini derinden etkilemektedir. Senkronize bir şekilde teşkil edilmemiş olan bir sistemin istenen verimi sağlaması imkânsızdır. Belediyelerde bu mekanizmaların organizasyonları için belirlenmiş bir şema bulunmamaktadır. Tüm belediyelerde yapı kontrol işleri adı altında yapılan iş ve işlemlerin aynı olması gerekirken, bu iş ve işlemlerin yapılmasında hemen her belediyede ayrı uygulamalar ile karşılaşmak mümkündür.

Dış kaynaklı sorunları ise; yeni yapılarda yapı denetim kuruluşları kaynaklı, yeni yapılarda müteahhit kaynaklı, mevcut yapılarla ilgili, mevzuat kaynaklı, yargı kaynaklı, çevresel faktörler ve yapı denetimi konusundaki bilinçsizlik olarak sıralayabiliriz.

Yeni yapılarda yapı denetim kuruluşları kaynaklı sorunlar belediyelerin büyük sıkıntıları arasındadır. Örneğin yapı denetim kuruluşları, 4708 sayılı kanunun kendilerine yüklediği iş yükü nedeniyle yeteri kadar denetim yapamamaktadırlar ([YDHK], 2001:madde 2). Öyle ki bu

kuruluşlar inşaatlara gelen malzemelerin TSE (Türk Standartları Enstitüsü) belgelerinden tutunda, malzemelerin irsaliyelerine kadar her şeyi kayıt altına almaktan, her bir hak ediş için onlarca işlem yapmaktan inşaat kontrol edemeyecek konuma gelmişlerdir. Bu nedenle yapı denetim kuruluşlarının denetim sorumluluğu belediyeler tarafından gerçekleştirilmektedir demek yanlış olmaz.

Yapı Denetim Kuruluşunun denetim bedelinin yapı sahibince firmaya ödenmesi, ([YDHK], 2001:madde:5) küçük alanlı inşaatlar, düşük bedelli sözleşmeler, düşük ücretlerle çalışmak istemeyen teknik personelin işten ayrılması gibi sorunlar ise diğer sorunların başlıca olanlarıdır.

Yeni yapılarda karşılaşılan bir diğer sorun müteahhit firma kaynaklı olan sorunlardır. Yurdumuzun büyük inşaat firmaları ülke sınırları dışında başarılı işler yapmakta ve dünya genelinde adlarından söz ettirmektedirler. Bu durum elbette ki ülkemiz için çok büyük bir başarı ve gurur kaynağıdır. Ancak yurt dışında başarılı ve konusunda deneyimli müteahhitlik firmaları olmasına karşın yurt içinde aynı başarıdan söz etmek çok güçtür. Zira ülke içindeki müteahhitlik sisteminin kalitesi istenilenin çok gerisindedir. Elbette ki bu durumun birçok nedeninin olduğu bilinen bir gerçektir. Özellikle inşaat sektöründeki ani ve hızlı büyüme, hızlı kentleşme ve kentsel dönüşüm konusunda yeni yeni oluşmaya başlayan bilinçlenme sayesinde yıpranmış olan yapıların yenilenmesi sebep olarak sayılabilir.

Yapı kontrol işlerinde mevcut yapılarla ilgili sorunlar ise yurdumuzun tamamının en büyük sorunlarından. Özellikle eski yapıların mevcut durumu ile yürürlükteki imar durumu arasındaki dezavantajlar yapı maliklerini binaları mevcut mevzuata uymamasına rağmen kullanmaya itmektedir. Bu durumda ya mevzuata aykırı olarak yapı güçlendirilmeye çalışılmakta veya can ve mal emniyeti açısından riskli olmasına rağmen kullanılmaya devam edilmektedir. Özellikle planlarda sosyal donatı, yol ve yeşil alan gibi fonksiyonlarda kalan taşınmazların ilgili belediyeler tarafından bütçelerin yetersizliği



neden gösterilerek kamulaştırılmamaları, hem maliklerin mağdur olmasına, hem planların, uygulanamamasına, hem taşınmazların bakımsız kalmalarına hem de bu taşınmazların bu şekilde kullanılarak çevre can ve mal güvenliği açısından risk oluşturmalarına neden olmaktadır.

Belediyelerin uygulamada karşılaştıkları bir diğer sorun ise mevzuat kaynaklı sorunlardır. Belediyelerin sadece yapı kontrol birimlerinin iş ve işlemleri ile ilgili onlarca kanun ve yönetmeliğin olması ve bu düzenlemelerin sık sık değişmesi hem kolay anlaşılmasında hem de uygulanmasında sorunların oluşmasına neden olmaktadır.

Kabahatler Kanunu gereği belediyelerin idari yaptırımlarına karşı yargı yolu açık olduğundan (Kabahatler Kanunu, 2005: madde3) hemen tüm belediyelerde yapılan işlemlerle ilgili olarak yargı kaynaklı sorunlar yaşanmaktadır. Elbette ki belediyelerin her türlü işlemi için yargı denetimi elzem bir durumdur. Ancak bazı durumlarda telafisi imkânsız sonuçlar doğuracağından bahisle birçok işlemin yürütmesi mahkemeler tarafından aylarca durdurulduğundan belediyeler büyük sıkıntılarla karşı karşıya kalmaktadır. Bunlardan bazıları imar planları, yapı tatil tutanakları ve riskli yapılar ile ilgili olanlarıdır. Özellikle imar planlarının yürütmelerinin durdurulmaları belediyeleri adeta işlemez hale getirmektedir.

Yargıda birçok işlemin iptaline dayanak olan ‘kamu yararı’ ifadesinin belirli somut bir tanımının olmaması bu noktadaki en büyük sıkıntılardandır. Çünkü bu ifade mahkemeler tarafından iptal edilen bazı işlemlerin ana dayanağı olup, soyut bir kavramdır. Bu sorunun varlığı, bu iddia ile bozulan işlemlerin üst makamlarca değerlendirildiğinde hukuka uygun bulunması ile defalarca tescil edilmiştir.

İmar planlarının iptal edilmesi, kanunların kısmen iptal edilmesi, yasal işlemlerin iptal edilmesi, idari para cezalarının iptal edilmesi, kanunda öngörülen cezanın uygulanamaması, yargılamaların uzun sürmesi, personel hakkında soruşturma açılmasının kolaylığı gibi

sorunlar yargı kaynaklı başlıca sorunlardır.

Göç kaynaklı hızlı kentleşme, yıpranmış yapı stokunun fazla olması ve bu yapılarla ilgili işlemlerin zor olması, büyükşehirlerde yapı fiyatlarının astronomik rakamlara ulaşmış olması ve inşaat sektöründe oluşan rant nedeniyle hem mevcut yapılarda hem de ruhsatlı yapılarda plan ve proje dışına çıkılması, şehir merkezlerinde yaya ve araç trafiği gibi nedenlerle yapıların inşa sürelerinin uzamasının hem yapı sahibi yönünden hem de vatandaş yönünden belediyelere getirdiği yük ve sorumluluk, iklim şartlarının yeni yapıların inşa sürelerini uzatması ve mevcut yapıların yıpranmalarına neden olması, sit alanlarının bulunduğu belediyelerde yapılarla ilgili tüm işlemlerde mevzuatların yüklediği sorumluluklar; çevresel faktörler olarak belediyelerin yapı kontrol işlerinde karşılaşılan sorunlardır.

Yurdumuzda olan onca depreme, yıkıma, ölüme ve üzüntüye rağmen binaların güvenliğinin önemi konusundaki bilinçsizlik ve vurdumduymazlık ise bir başka sorundur. Kaldı ki deprem kuşağında olmamızın önlemler konusunda daha duyarlı olmamızı gerektirmesine rağmen yapı denetimi konusundaki bilinçsizlik halen hat safhadadır. Kaliteli yapı konusundaki bilinçlenme bu alandaki denetimin artmasına ve kalitenin istenen standarda ulaşmasına zemin hazırlayacaktır.

### **Değerlendirme ve Sonuç;**

5393 sayılı kanunda belediyelerin görevlerinden yüzeysel olarak bahsedilmektedir. Günümüz belediyeleri ise onlarca konuda hizmet veren devasa yapılardan meydana gelmektedirler. Ancak yerinden yönetim ilkesine göre hizmet veren belediyelerin sunduğu hizmetler ve bu hizmetlerin standardı hakkında herhangi bir kıstas, düzenleme veya tespit bulunmadığından farklı belediyelerde farklı organizasyonlar ve farklı hizmetlerle karşılaşılmaktadır. Belediyelerin bu farklı organizasyonları ve farklı hizmetleri yapı kontrol mekanizmalarında da görülmektedir.

Yapı kontrol işleri ve bu işleri gerçekleştiren mekanizmanın daha sağlıklı bir şekilde işleyişinin sağlanabilmesi için makalede tespiti

yapılan: belediyelerin yapı kontrol işlerinde kendi iç işleyişleri, çevresel faktörler, yapı denetim kuruluşları, müteahhitler, mevzuat, yargı ve bilinçsizlik gibi sorunlar yerel yönetimlerin ilgili birimleri ve özellikle merkezi yönetim ve mahalli idare birlikleri tarafından titizlikle incelenmeli ve acilen çözümler üretilmelidir. Aksi takdirde belediyelerdeki yapı kontrol işlerinin istenen standartlara ulaşması çok zaman alacak hatta bazı durumlarda imkânsız olacaktır. Bu sorunların çözümü hem belediyelerin işlerini ve işleyişini kolaylaştıracak, hem de canlıların daha yaşanabilir bir çevreye kavuşmasına yardımcı olacaktır.

Hızmette kalite, hesap verilebilirlik ve sürdürülebilir gelişme gibi en temel şartların yerine getirilmesi için merkezi yönetimin yerel hizmetlerin türleri ve kriterleri hakkında detaylı bir çalışma ve yasal düzenleme yapması gerektiği değerlendirilmiştir.

### **Kaynaklar**

[1] *Bilgi Edinme Hakkı Kanunu* (2003), Kanun No:4982, Resmi Gazete: 24.10.2003/25269.

[2] *Belediye Kanunu* (2005), Kanun No:5393, Resmi Gazete: 13.07.2005/25874.

[3] *Büyükşehir Belediyesi Kanunu* (2004), Kanun No:5216, Resmi Gazete: 23.07.2004/25531.

[4] *Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun* (1984), Kanun No:3071, Resmi Gazete: 10.11.1984/18571.

[5] *Gecekondu Kanunu* (1966), Kanun No:775, Resmi Gazete: 30.07.1966/12362.

[6] *İmar Kanunu* (1985), Kanun No:3194, Resmi Gazete: 09.05.1985/18749.

[7] *Kabahatler Kanunu* (2005), Kanun No:5326, Resmi Gazete: 31.03.2005/25772.

[8] *Koruma Uygulama ve Denetim Büroları, Proje Büroları ile Eğitim Birimlerinin Kuruluş, İzin, Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik*(2005), KanunNo:2863, Resmi Gazete: 11.06.2005/25842.

[9] *Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu* (1983), Kanun No:2863, Resmi Gazete: 23.07.1983/18113.

- [10] *Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği* (1985), Kanun No:3194, Resmi Gazete: 02.11.1985/18916.
- [11] *Resmi Yazışmalarda Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*(2015), KanunNo:3056, ResmiGazete:02.02.2015/29255.
- [12] *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası* (1982), Kanun No:2709, Resmi Gazete: 09.11.1982/17863.
- [13] *Yapı Denetimi Hakkında Kanun* (2001), Kanun No:4708, Resmi Gazete: 13.07.2001/24461.
- [14] *Yapı Denetimi Uygulama Yönetmeliği* (2008), Kanun No:4708, Resmi Gazete: 05.02.2008/26778.
- [15] Göymen, K.(1997), *Türkiye’de Kent Yönetimi*, S.22, Boyut Yayınları, İstanbul.
- [16] Gözübüyük, Ş.(1991b), *Yönetim Hukuku*, S.33, Sevinç Matbaası, Ankara.
- [17] Gözübüyük, Ş.(2010a), *Türkiye’nin Yönetim Yapısı*, S.97, Turhan Kitap Evi, Ankara.
- [18] Keleş, R. (2002a), *Kentleşme Politikası*, S.341, İmge Kitabevi, Ankara.
- [19] Keleş, R. (2006c), *Yerinden Yönetim Ve Siyaset*, S.259, Cem Yayınevi, İstanbul.
- [20] Keleş, R. (2014b), *Yerinden Yönetim Ve Siyaset*, S.296, Cem Yayınevi, İstanbul.
- [21] Nadaroğlu, H.(1998), *Mahalli İdareler*, S.22, Beta Yayınevi, İstanbul.
- [22] Ortaylı, İ.(1985), *Tanzimat’tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, s.19, Hil Yay., İstanbul.

### **İnternet Kaynakları**

- [23] URL 1- <http://www.elazig.bel.tr/mudurlukler.php?CID=47>, (Erişim tarihi: 5.01.2016).
- [24] URL 2- <http://www.malatya.bel.tr/kategori/535/1/gorev-tanimlari.aspx>, (Erişim tarihi: 15.01.2016).