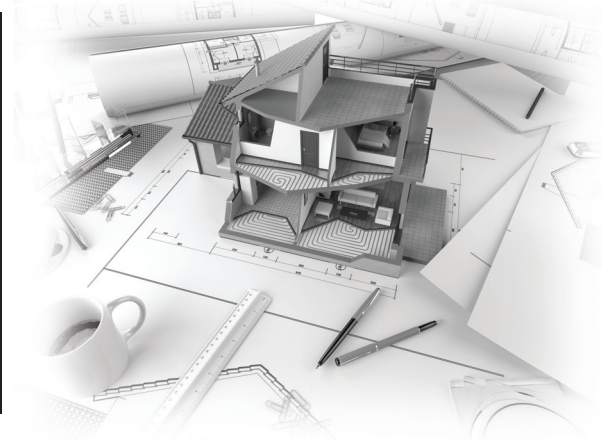


TÜRKİYE'DE YAPI DENETİMİ



İsmail ÖZTÜRK

EMO İstanbul Şubesi Yapı Denetim Komisyonu Başkanı

İnsanların güvenli ve sağlıklı yapılarda, sağlıklı bir çevrede yaşama hakkı en temel insanlık hakkıdır. Bu hakkı sağlamak da kamu yönetimlerinin en başta gelen görevidir. Bunun için ülkeler çeşitli kurallar ve yaptırımlar uygulamaktadır. Yapının kullanıcı veya sahiplerinin binayı projelendiren ve inşa edenlerin yapacakları hata ve kusurlara karşı korunması Yasalarla düzenlenmektedir. Buna ilk olarak M.Ö.XVIII. yüzyılda rastlanmaktadır. Uygulamalar devlet sistemleri ve teknolojinin gelişimine paralel olarak yerini hukuksal düzenlemelere terk etmiştir. 1900'lü yıllardan itibaren başta Fransa olmak üzere birçok ülkede, yapıyı yapanlara karşı birer tüketici konumunda olan mal sahipleri ve yapıyı kullananların hakları, medeni Yasa ve borçlar Yasası ile güvence altına alınmaya başlamışlardır. Ülkemizde, Osmanlı İmparatorluğu döneminde yerleşme ve yapılaşmalarla ilgili çeşitli düzenlemeler yapılmış fakat bunlar daha çok büyük depremler veya yangınlar sonrasında ağırlıklı olarak İstanbul için yerleşme ve yapılaşma sınırlamaları olmaktan öteye gidememiştir.

Yapı denetimini "Güvenli, sağlıklı, ekonomik yapı elde edebilmek amacıyla yapıların, ilgili idare ve yükleniciden bağımsız olarak tasarım (proje) ve yapım aşamalarında can ve mal güvenliğini temin etmek üzere, imar planına, fen, sanat ve sağlık kurallarına, norm ve standartlara uygun kaliteli yapı inşa edilmesini yürürlükte bulunan ilgili yasa, yapı yönetmelikleri ve standartlara uygun olarak yapılmasının sağlanması" olarak tanımlanabilir.

Yapı Denetim Sisteminin Türkiye de Gelişimi

Birinci Dünya Savaşı sonrası Türkiye'de Cumhuriyet dönemi ile birlikte yerleşme ve yapılaşmaları düzenleme ve denetlemeyi amaçlayan yasalar yapılmaya başlanmıştır. Bunların ilki 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Yasası ile 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Yasasıdır. Daha sonra 1933 yılında

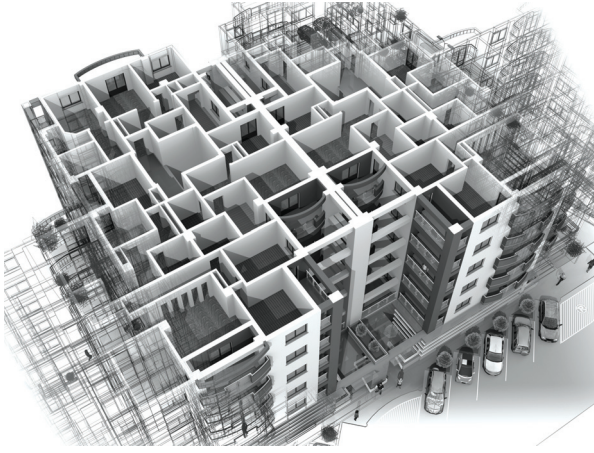
yürürlüğe konulan 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yolları Yasası ile Osmanlı İmparatorluğu döneminden bu tarafa uygulanmakta olan Ebniye Yasası "Yapılar Yasası" büyük oranda değiştirilmiştir. Söz konusu yasa ile belediye teşkilatı olan yerlerde; imar planlarının hazırlanması esasları, yapılar için ruhsat alınması, yeni yapılacak yapıların bağlı olacağı kurallar, yolların düzenlenmesi, yapı denetimi konularına günün şehircilik anlayışına uygun olarak yeni esaslar ve düzenlemeler getirilmiştir.

Türkiye'de imar mevzuatı ve yapı denetiminin temelleri bu 2290 sayılı yasa ile atılmıştır. Bugünkü imar mevzuatımızın da temelini oluşturmaktadır. 2290 sayılı yasa, yapıların projelerinin denetimi görevini yerel yönetimlere vermiş, yapım faaliyetlerinin projesine, fen ve sağlık kurallarına, deprem ve imar yönetmeliklerine, yapı malzemeleri ile ilgili standartlara uygun olarak yapımının sağlanması görevini ise fenni mesul, yeni adıyla teknik uygulama sorumlusu "TUS" adı verilen ve serbest olarak çalışan mühendis, mimar ve diğer fen adamlarına vermiştir.

1950'li yıllardan itibaren toprak reformunun yapılmaması nedeniyle köyden büyük kentlere göçün başlaması, plansız, çarpık ve kaçak yerleşme ve denetimsiz yapılaşma eğilimlerini hızla artırmıştır. İlgili belediyelerin siyasi oy kaygısı ile göz yummalarıyla o tarihe kadar çıkarılmış olan yasa ve yönetmelikler uygulanamaz hale getirilmiştir. Bunun üzerine, 1956 yılında, 6785 sayılı İmar Yasası çıkarılarak kentsel planlama esaslarında büyük değişiklikler yapılmış, planlama ile ilgili yetkiler tamamen merkezi yönetimde toplanmış, ancak yapı denetimi ve fenni mesuliyet "TUS" sistemi aynen muhafaza edilmiştir.

1980'li yılların başlarından itibaren fiziksel planlama faaliyetleri, merkezi yönetimin ağır işleyen bürokrasi gerekçesiyle, 1985 yılında halen yürürlükte olan 3194 sayılı İmar Yasası çıkarılarak planlama, yerleşme ve yapılaşma süreçlerine ilişkin tüm yetkiler yerel yönetimlere devredilmiştir.

Yıllardır tartışılan yeni bir yapı denetim sisteminin getirilmesi, 5 yıllık kalkınma planlarında da özetle aşağıdaki şekilde yer almıştır:



- Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planının (1973-77) konut sektörü ile ilgili tedbirleri arasında;“Ticari amaçla yapılan konutların daha yakın denetlenmesini sağlayacak yasal ve idari tedbirlerin alınacağı”,
- Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında (1990-94);“Yapı denetimindeki mevcut aksaklıkların giderilmesi için yeni bir yapı denetim sisteminin geliştirileceği, inşaatlarda standart dışı malzeme kullanılmasının kesinlikle önleneyeceği,”
- Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1996-2000); “3194 sayılı İmar Yasasındaki planları yapan, yaptıran, aykırı hareket edenlerin sorumlulukları ile bu kişilere uygulanacak müeyyidelerin açıklıkla ortaya konacağı ve etkin bir denetim sağlanacağı” vurgulanmış ise de, bu tedbirlerin hiçbirisi gerçekleştirilememiştir
- 1999 depremlerinden hemen sonra hazırlanan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (2000-2005), bu konuya özel önem verilmiş, ilk kez doğal afetler adı altında bir başlık açılmıştır.

595 Sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ve 4708 Sayılı Yapı Denetimi Yasası

Büyük can ve mal kaybına sebep olan 17 Ağustos ve 12 Kasım 1999 depremleri sonrası, 10 Nisan 2000 tarihinde, 27 pilot ilde uygulanmak üzere, 595 sayılı Yapı Denetimi Hakkında KHK çıkarılmıştır. Ardından 601 sayılı KHK çıkarılarak “Mühendislik ve Mimarlık Hakkında Yasa” ile “Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Yasasının” bazı maddeleri değiştirilmiştir. Ancak; 595 sayılı KHK hakkında açılan dava sonucu, Anayasa Mahkemesi tarafından 24/05/2001 tarihinde yürürlüğü durdurulmuştur.

Halen yürürlükte olan 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Yasa 13 Temmuz 2001 tarih ve 24461 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe konulmuştur. Bu Yasanın yürürlüğe girmesinden sonra 12/08/2001 tarihi ve 24491 sayılı Resmi Gazete ile Yapı Denetimi Uygulama Usul ve Esasları Yönetmeliği yürürlüğe

girmiştir. 5 Şubat 2008 tarihinde Yapı Denetimi Uygulama Usul ve Esasları Yönetmeliğinde değişiklik yapılarak yeniden çıkarılmıştır.

4708 sayılı yasa ile her konu Bayındırlık ve İskan Bakanlığı yetkisinde toplanarak aşırı merkeziyetçi bir hale dönüştürülmüştür. 5 Şubat 2008 tarihine yürürlüğe konan Yapı Denetimi Uygulama Yönetmeliği de bunu pekiştirmiştir. Yapı denetimi yapmak için kurulan bazı şirketlerin kendi maddi çıkarları nedeniyle, denetimsiz “denetime” dönüştürülmüştür. 5 Şubat 2008 tarihli uygulama yönetmeliği ile yapının bitirilmeyen kısımları için inşaat metrekaresinden yapılan hak edişler, hem şirket ve hem de denetçi mimar ve mühendisin sorumluluk metrekaresinden (minha edilmektedir) düşülmektedir. Bu uygulama denetçilerin çok fazla olan sorumluluk alanını artırmıştır. Denetimin yapılamamasına sebep olmakta, yapı denetim şirketlerinde denetçiler imzacılık yapar durumda bırakılmaktadır. Şirketler tarafından kiralık Denetçi Belgesi ilanı verilmektedir.

595 sayılı KHK’nin gerekçesinde belirtilen amaçlar, her ne kadar 4708 sayılı yasanın gerekçesinde yazılı ise de; 4708 sayılı yasa, gerekçesi ile dahi ters düşer hale gelmiş ve bazı maddeleri değiştirilmiştir. Bu iki yasa arasındaki temel farklar aşağıda özetlenmiştir:

- Zorunlu mali sorumluluk sigortası vardı. *-Uygulama güçlükleri nedeniyle kaldırılmıştır.*
- Sisteme dahil olan başlıca aktörlerin temsilcilerinden oluşan merkezde “Yapı Denetimi Üst Komisyonu” ile il ve ilçe yapı denetim komisyonları kurulmuştu. *-Yapı denetimi üst komisyonu ile il ve ilçe yapı denetim komisyonları kaldırılmış, sistem tamamen Bayındırlık ve İskan Bakanlığı’nın denetimine alınmıştır.*
- Mimar ve mühendisler belge verme yetkisi ilgili meslek odalarına verilmiş ve ayrıca 601 sayılı KHK ile sınav yapma, yetiştirme kursları açma, belge verdiği kişiyi denetleme yetkisi odalara bırakılmıştı. *-Meslek odalarına yerilen tüm yetkiler kaldırılmış, denetçi mimar ve mühendis adı altında belge verme yetkisi bakanlıkta toplanmıştır. Ayrıca 601 sayılı KHK ile düzenlenen ilgili hiçbir yenilik, yasaya eklenmemiştir.*
- 595 Sayılı KHK ile yapı denetimi 27 pilot ilde uygulanmaktaydı. *-Ülke genelinde uygulanacak yerde denetimden hoşnut olmayan çevrelerin baskısı ile pilot uygulamaya devam edilmiş ve pilot il sayısı 19’a indirilmiştir.(2011 yılında tüm illerde uygulama başlamıştır.*
- Yapı denetim kuruluşları sermayesinin en az %51’inin mühendis ve mimarlara ait olması hükmü getirilmişti. Kuruluşların sermayelerinin nama yazılı olması ve tamamının mühendis ve mimarlara ait olması hükmü getirilmiştir.
- Tek katlı ve toplam yapı inşaat alanı 180m²yi

geçmeyen yapılar, KHK kapsamı dışında tutulmuştu. -2004 yılında çıkarılan 5205 sayılı yasa ile istisna hükmü daha da genişletilmiştir.

- Yalnızca yapı denetim kuruluşları ile bu kuruluşların uzman mühendis ve mimarlarına kusursuz sorumluluk getirilmiş ve sorumluluk süresi 10 yıl olarak belirlenmişti. -Yapı denetim kuruluşları, bu kuruluşların denetçi mimar ve mühendisleri, laboratuvar görevlileri ve yapı müteahhitlerine kusurları oranında sorumluluk getirilmiş ve yapıların taşıyıcı sistemleri için sorumluluk süresi 15 yıla, taşıyıcı olmayan kısımlar için iki yıl olarak çıkarılmıştır.
- KHK ile ceza hükümleri düzenlemek mümkün olmadığı için hem adli, hem de idari cezai hükümler bulunmamaktaydı. -4708 sayılı Yapı Denetim Yasası ve Uygulama yönetmeliklerinde yapı denetim kuruluşlarına ve ilgili denetçi mimar ve mühendislere bazı cezai hükümler getirilmiştir.
- Ayrıca "5/02/2008 tarihli ve 26778 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Yapı Denetimi Uygulama Yönetmeliğinin yer alan denetçi belgesi alabilmek için aranan çalışma süresi "12 yıl" ibaresi, 31/07/2009 tarih ve 27305 sayılı resmi gazete ile "beş yıl" şeklinde değiştirilmiş Yapı müteahhidine mühendis ya da mimar olma koşulu ile şantiye şefi mühendis çalıştırma zorunluluğu getirilmiştir. Bu zorunluluk kaldırılarak mühendis olmayan fen elemanlarının da şantiye şefi olabileceği getirilmiştir.
- Aynı yönetmeliğe Proje ve uygulama denetçisi inşaat mühendisleri için beş yıllık fiili meslek süresinin en az üç yılında proje hazırlanması ya da incelenmesi konularında fiilen görev yaptığının dair ilgili kurum ve kuruluşlardan alınacak belgeler istenmektedir. Yönetmeliğe eklenen Geçici Madde ile Yapı Denetiminin İl sayısının artırılması uygulamasına 1 Ocak 2010 tarihinden itibaren başlanacağı ve Yapı Denetiminin Uygulamasının 81 İl de başlamasına karar verilmiştir.
- Yapı denetimi ücretleri yapı yaklaşık maliyetinin %4-8'i arasında belirlenmişti. Yapı denetimi ücretleri yapı yaklaşık maliyetinin %3'üne indirilmiştir. Yeni yasa değişiklik taslağında bu oran %1-%2 arasına çekilmek istenmektedir. Böylece yapı denetimini büyük şirketlerin yapmasının temelleri atılmaktadır.

4708 sayılı yasanın yürürlüğe girdiği 2001 yılı Ağustos ayından bu yana 19 pilot ilde uygulanmakta olan yapı denetim faaliyetleri ile ilgili bilgiler aşağıda özetlenmektedir.

19 pilot ilde halen kurulu bulunan 950 adet yapı denetim kuruluşunda 17.719'u denetçi mimar ve mühendis, 19.998'i kontrol elemanı, 477 yardımcı kontrol elemanı ve 18.387 şantiye şefi olarak sistemde kayıtlı mimar ve mühendis olmak üzere, toplam olarak 56.581 mühendis ve mimar çalışmaktadır.

13.12.2010 tarihi itibarıyla 19 ildeki veriler

İller Denetlenen toplam : 259.547. 724 m² Alan denetleniyor.

Yapı Denetim Firma Sayısı : 950 adet sisteme kayıtlı,
Denetlenen Yapı Sayısı : 177881 adet sisteme kayıtlı,
Denetçi Sayısı : 17719 " " "
Kontrol elemanı : 19998 sisteme kayıtlı
Yardımcı kontrol elemanı : 457 " "
Şantiye Şefi : 18387 " "
Laboratuvar kuruluşu : 226 adet sisteme kayıtlı

Bu rakamlar yapı denetiminin 81 ile yayılmasıyla % 40 artacağı tahmin edilmektedir.

Yapı Denetiminde Uygulamada Yaşanan Sorunlar

4708 sayılı yasa yürürlüğe girdiği tarihten günümüze kadar, başta mimar ve mühendis odaları, üniversiteler, yerel yönetimler, yapı denetim kuruluşları birliği, hemen her kesim tarafından yoğun olarak eleştirilmektedir. Daha çağdaş, etkin ve verimli olarak işleyebilen yeni bir yapı denetim yasının hazırlanması istenmektedir.

- Bu sistem içerisinde ilgili meslek odaları, tam yetki ve sorumluluk üstlenerek görev almalıdır. Meslek odalarına kendi üyelerini sürekli eğitmeleri, geliştirmeleri ve denetlemeleri için sorumluluk verilmelidir.
- İl ve ilçe yapı denetim komisyonları gibi, ilgili taraflar, merkezi ve yerel yönetimler arasında işbirliği sağlayan mekanizmaların yeniden oluşturulmalıdır.
- Türkiye'de konut üretim sistemi içerisinde önemli paya sahip olmalarına rağmen, hiçbir mesleki veya kurumsal kurala bağlı olmadan bina inşa eden "yap-satçı müteahhit" adı verilen kişi ve kuruluşların, inşaat sektöründe faaliyet göstermesine izin verilmemelidir.

Bakanlığın hazırladığı Yapı Denetimi Yasası'ndaki Değişiklik Taslağında, şirketlerin yaptıkları hatalar nedeniyle kapatma yerine para cezası verilmesi öngörülmektedir. Uygulama hayata geçerse, sadece yapı denetim şirketlerini koruyacak, yapıların denetimini azaltıcı yönde etkisi olacaktır. Ayrıca kesilen para cezalarının % 50'sini Bakanlık bünyesinde kurulacak döner sermaye birimine aktararak finans kaynağı yaratılması ve devamlı ceza kesme alışkanlığı oluşacağı düşünülebilir.

- Yapıdaki denetçi mühendis ve mimarlar ile yapı denetim şirketi sahibi ve yöneticilerin yaptıkları hatalardan, ferdi olarak sorumlu olması gerekirken, mahkemelerde ülkemizdeki yargı sisteminde ihtisas mahkemeleri olmadığı için, söz konusu yapıda görevli bütün denetçiler sorumlu tutulmaktadır.
- Mahkemelerde yargıçların kanaatlerine göre değil, ihtisas mahkemeleri kurularak, suçun karşılığı

cezanın muhatabına verilmesi insan hakları bakımından gereklidir.

- Yapı denetim hizmet bedeli, yapı sahibi ile yapı denetim şirketi arasında pazarlık konusu olmaktadır. Önemli miktarda fiyat düşümleri yapıldığı bilinmektedir. Bu sistemin değişerek yapı denetim işlerinin dağıtımının, havuz sistemi veya illerde kurulacak İl Yapı Denetim Komisyonları'nca yapılması kırım tabir edilen fiyat düşümlerini ortadan kaldıracaktır.
- Yapı denetiminin olmazsa olmazı olan denetçi mimar ve mühendisler; çalıştığı yapı denetim şirketi ile ücret pazarlığı yapmak zorunda kalarak, yapı denetiminde kar amacı güden denetim şirketlerin tahakkümü altına girmektedir. Denetim şirketlerinin isteklerine rıza gösterir hale getirilmektedir. Denetçilerin ücretleri ve çalışma sözleşmeleri il yapı denetim komisyonları tarafından belirlenmelidir. Ücretlerin bankada açılacak yapı denetim hesabından ödenmesi ile denetçi mimar mühendis, şirkete karşı bağımsız olarak hareket edecek ve denetimlerin sağlıklı yapılması sağlanacaktır.
- Yapı denetimi ile ilgili tüm yetkiler merkezde küçük bir birimde toplandığı için, sistemin tıkandığı ve bakanlıkça gerçek anlamda denetim yapılmadığı gerçektir. İlgili meslek odaları ve ilgili idarelerce sorumluluk ve bilgi paylaşımı yapılması gerekmektedir. Meslek odaları sistemin dışına itildikleri için, uygulamada etkin bir işbirliği sağlanamamaktadır. Merkezdeki yapı denetim komisyonuna ve illerdeki il yapı denetim komisyonlarına yapı denetiminin esas ögesi olan meslek odalarından temsilci alınmalıdır.
- Mali ve mesleki sorumluluk sigortaları bulunmadığı için tüketici konumundaki mal sahipleri korumasızdır.
- Yapı üretim sürecinde görev alan usta, kalfa ve formen gibi meslek mensuplarının eğitime tabi tutulmaları gereklidir.
- İnşaatlarda şantiye şefi olarak, mühendis harici alt eğitim görmüş meslek sahiplerinin de bulundurulması eleştirisi konusudur.

Eleştiriler ve uygulamada yaşanan olumsuzluklar karşısında, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı yeni yasal düzenlemeler üzerinde çalışmaktadır. İlk olarak 2004 yılında, Deprem Şurası hazırlık çalışmaları sırasında "Mevcut Yapıların İncelenmesi ve Yapı Denetimi" adı altında bir komisyon kurulmuştur. Üniversiteler, ilgili meslek odaları, kamu kurum ve kuruluşları ve konu ile ilgili özel sektör temsilcilerinden oluşan 42 kişilik bu komisyonun raporu 29 Eylül-1 Ekim 2004 tarihleri arasında İstanbul'da yapılan Deprem Şurası'nda da tartışılmış ve ivedilikle yeniden hazırlanması gerekli

görülen yeni bir yapı denetimi yasasında aşağıda belirtilen konuların yer alması kararlaştırılmıştır:

- 3194 sayılı İmar Yasası yalnızca şehircilik ve planlama konularını kapsayacak şekilde yeniden düzenlenmeli, ayrı bir yapı yasası hazırlanarak bu yasa yapılarla ilgili teknik konular, yapı denetimi, yapı malzemeleri, yapılarla ilgili standartlar ve şartnameler, mesleki konular bütüncül bir yaklaşımla yeniden ele alınmalıdır.

- Mesleki yeterliliği esas alan yeni bir yapı denetimi yasa denetimde taraf olan bütün meslek odaları (TMMOB) ve ilgili kurumlarca bir konsensüs olarak hazırlanmalı ve sigorta unsurunu da kapsayacak şekilde yurt genelinde uygulamaya konulmalıdır.

- Yapı denetim sistemi içerisinde önemli roller üstlenmiş olan yapı müteahhitleri mutlaka kayıt ve denetim altına alınmalı, inşaat müteahhitliği yapacak kişilerin yeterlilik ve yetkinlikleri belirlenmelidir.

Sonuç

Ülkemizde 70 yıldan bu yana, güvenli, sağlıklı ve düzenli kentleşmeyi ve depremlere dayanıklı yapılaşmayı sağlayacak yasal düzenlemeler yapılamamış ve var olan yasalar ise çeşitli nedenlerle etkin olarak uygulanamamıştır. Bugün başta İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa, Adana gibi büyük kentlerimiz olmak üzere, hemen tüm büyükşehir belediyeleri ve ilçeleri, siyasal çıkarlar nedeniyle kurallara aykırı, kaçak yapılaşmanın sistematik hale getirildiği yerleşme mekanları haline gelmiştir.

Merkezi ve de yerel yönetimlerde yerleşme ve yapılaşmaların etkin denetimi konusunda seçim ve oy kaygısı ile bir kararlılık görülmemektedir. Her ne kadar yeni belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve il özel idareleri ile ilgili yasalarda, deprem ve diğer doğal afet zararlarının azaltılması konusunda tüm sorumluluk yerel yönetimlere devredilmiş gibi görünüyor ise de, bu görevleri yerine getirmek için gereken kurumsal ve finansal kaynakların nereden ve nasıl temin edileceği belli değildir. Açıkça ifade etmek gerekirse halkımızda da güvenli ve sağlıklı bir çevrede, güvenli ve sağlıklı yapılarda yaşama arzusu ve talebi de güçlü değildir.

Bütün meslek odaları, üniversiteler, ilgili kurum ve kuruluşların görüşleri alınarak, kamusal bir iş olan yapı denetimde, denetimin değişmez ögesi olan denetçileri ön plana çıkararak, yasanın yeniden hazırlanması gerekmektedir. Meslek odaları ve ilgili tarafların temsilcileri, yapı denetim sisteminin kurullarında, üye olarak temsil edilmelidir.

EMO İstanbul Şubesinde hazırlanan, EMO Merkezi Daimi Yapı Denetim Komisyonu tarafından redakte edilen, Yapı Denetimi Yasası taslağı ve Yapı Denetimi Usul ve Uygulama Yönetmeliğı taslağı, göz önüne alınması gereken çalışmalardır.