

GÖRÜŞ / VIEW

Belediyelerde İmar ve Yapı Ruhsatı Süreçlerinin Etkinliğinin Arttırılması

Improving Building Permit Procedures in Municipalities

Yelda Kirbay Reis

İstanbul Valiliği İstanbul Proje Koordinasyon Birimi, İstanbul

ÖZ

Büyük metropollerde özellikle İstanbul'da 1980 sonrası gelişen kaçak ve ruhsatsız yapılaşma, yaşam alanlarımızın afetlere karşı zarar görebilirliğini arttırdığından, imar kurallarına ve ruhsatına uygun yapılaşma sürecinin uygulanması afetlere hazırlıklı olmanın temel şartlarından biridir. Planlama ve yapılaşma süreçlerinde önemli görevleri olan belediyelerin bu süreçleri izlemek ve yönetmek adına yeterli teknik ve mesleki yeterlilikleri sahip olmadığı bilinmektedir. İstanbul Valiliği İstanbul Proje Koordinasyon Birimi tarafından yürütülmekte olan "İstanbul Sismik Riskin Azaltılması ve Acil Durum Hazırlık Kapasitesinin Arttırılması Projesi" (ISMEP) C Bileşeni kapsamında hazırlanan ve uygulanan bu proje ile, belediyelerde yürütülen imar, yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni süreçlerinin daha etkin hale getirilmesi, belediyeye gelen vatandaşların ve proje müelliflerinin, ilgili süreçlere ilişkin her türlü başvuru ve şikayete ilişkin daha cevap alabilir, hızlı ve şeffaf bir yapıya kavuşturulması sağlanmıştır. Bütüncül bir yaklaşım içerisinde kurulan sistem, yapı denetimi ve imar süreçlerinin yönetiminin etkinliğini arttırdığı gibi aynı zamanda, afete hazırlık kapsamındaki karar alma ve uygulama aşamalarına hizmet edecektir.

Anahtar sözcükler: Afete hazırlık; belediye; imar mevzuatının etkin uygulanması; imar ve yapı ruhsatı süreçleri.

GİRİŞ

Günümüzde ilçe belediyeleri, gerek depreme karşı hazırlıklı olmak gerekse kentsel gelişme stratejilerini ve kararlarını ortaya koymak amacıyla kendi yerleşim sınırları içerisinde mevcut ve değişen yapılaşma eğilimlerini ortaya koymak ve bunları izlemek ihtiyacındadır. Özellikle imar planı yapmak, yapı ruhsatı ve yapı kullanım izni vermek gibi önemli görevleri olan belediyelerin, geliştirilecek coğrafi tabanlı kent bilgi sistemleri ile entegre bir süreç yönetim sistemlerinin olması daha da önem

ABSTRACT

Unplanned spatial development with illegal and unauthorized buildings emerged in big metropolitan cities in Turkey, especially after the 1980s, and has led to our living areas becoming more vulnerable to disasters. Thus, the development of land use and construction processes compliant with building codes and regulations is very important and constitutes a basic step in improving preparedness for any disasters. It is well known that there is a lack of technical and professional capacity in municipalities to monitor building permit and construction processes, and limited transparency in municipality services. In Bağcılar Municipality, the project under Component C of ISMEP (Istanbul Seismic Risk Mitigation and Emergency Preparedness Project) implemented by the Istanbul Governorship Istanbul Project Coordination Unit ensured more effective processes for development and building permit activities, including construction and building inspection. The outcome was improved monitoring capacity for planning and construction processes, and greater transparency in controlling land use development and managing related municipality services provided at the municipality level. This clearly contributes to the need for necessary actions in the decision-making and implementation phases of disaster risk reduction activities.

Key words: Disaster preparedness; municipality; building code enforcement; planning and building permit processes.

kazanmaktadır. Böylece belediyeler, kendi sınırları içerisinde parsel, bina ve bağımsız bölüm ölçeğindeki tüm yapılaşma sürecini en güncel ve tutarlı şekilde izleyebilir ve sorgulayabilir duruma gelebilirler.

İstanbul Valiliği İstanbul Proje Koordinasyon Birimi tarafından yürütülen ve 2006 yılında başlayan İstanbul'da olası bir depreme karşı hazırlıklı olmak amacıyla uygulanmakta olan ISMEP Projesi (Istanbul Sismik Riskin Azaltılması ve Acil Durum Hazırlık Projesi) nin C Bileşeni "İmar Mevzuatının Etkin

Geliş tarihi: 29.01.2015 Kabul tarihi: 06.02.2015

İletişim: Yelda Kirbay Reis.

e-posta: yeldakirbay@yahoo.com



TMMOB
Şehir Plancıları Odası

Uygulanması” kapsamında pilot belediye olarak seçilen Bağcılar Belediyesi ile birlikte yürütülmüş olan proje faaliyetleri ve edinilen sonuçlar, diğer belediyelere model olması açısından çok önemlidir. Özellikle, Bağcılar ilçesinin İstanbul’un en büyük nüfuslu ilçesi olduğu düşünüldüğünde, proje sonuçlarının diğer belediyelere katkı sağlayacağı açıktır. İmar planı ve yönetmeliklerine uygun olmayacak şekilde, yapı ruhsatının eklerine göre yapılmayan veya daha sonradan değişime uğratan yapıların kentlerimizin depreme karşı zarar görebilirlik düzeyini arttıran en önemli faktörlerden biri olduğu bilinmektedir. İmar mevzuatının etkin hale getirilmesine yönelik önemli bir adım olan bu proje ile, imar ve yapılaşma faaliyetleri daha kontrol edilebilir ve şeffaf süreçlerden oluşur hale gelmiştir. Proje sonuçları, belediyelerin kendi sınırları içinde yapılaşma ve imar faaliyetlerini izleyebilmelerine yönelik olarak, süreçlerin şeffaflığı ve hızlanması açısından dikkate değer ve çarpıcı sonuçlar elde etmesini sağlamaktadır.

Dünyadaki iletişim ve bilişim teknolojilerindeki gelişmelerle birlikte, ülkemizde 2004 yılında yürürlüğe giren 5070 sayılı E-imza kanunu ve düzenlemeleri ile kamu kurumlarının iş ve hizmetlerini mobil ortamlarda geliştirmesine ve vermesine imkan tanımıştır. E-imza sisteminin farklı ülkelerdeki uygulamaları incelediğinde, özel sektörle birlikte kamu kurumlarının özellikle belediyelerin 2000’li yıllardan itibaren bazı hizmetlerini elektronik ortamda vermeye başladığı görülmektedir. Yabancı ülkelerde önceleri verilerin korunmasına yönelik başlatılan çalışmalar günümüzde geliştirilerek kamu hizmetlerinin internet ortamında sağlandığı ve buna yönelik altyapı çalışmalarının yapıldığı bir hal almaktadır. (Külcü, Ö, 2006, syf 206) Özellikle, kişilerin kamu ve özel hizmetlere erişimlerinin yönetilmesi hedeflenmiş, verinin işlenmesi, sağlanması, saklanması, depolanması, kullanımı ve paylaşımına yönelik ilke ve standartlar birçok ülkede koyulmaya başlanmıştır.

Bu çerçevede, ülkemizde de 24 Mart 2005 tarihinde e-dönüşüm Türkiye Projesi 2005 yılı eylem planı yayınlanmıştır. Bu eylem planında, kamu kurumlarında elektronik ortamda üretilecek belge ve hizmetlerin etkin bir şekilde üretilmesine, yönetilmesine, paylaşımına ve güvenliğine ilişkin standartların oluşturulmasına yönelik çalışmalar yapılacağı kaydedilmiş, Haziran 2007 tarihinde yayınlanan TSE 13298 sayılı Elektronik Belge Yönetimi Standardı, tüm kamu kurumları için iş ve süreç yönetiminde ve buna bağlı hizmetlerin verilmesinde zorunlu hale getirilmiştir. Yine, 2014-2018 dönemi için hazırlanmakta olan Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan Bilgi Toplumu Stratejisinin (syf. 11) vatandaş odaklı hizmet dönüşümü ve kamu yönetiminde modernizasyon başlıkları altında e-devlet uygulamalarıyla entegre bir şekilde kamu hizmetlerinin elektronik ortamlara aktarılarak bilgi işlem teknolojilerinin de kullanımıyla yeniden yapılandırılması ve bu şekilde verimliliğin ve şeffaflığın artırılması hedeflenmektedir.

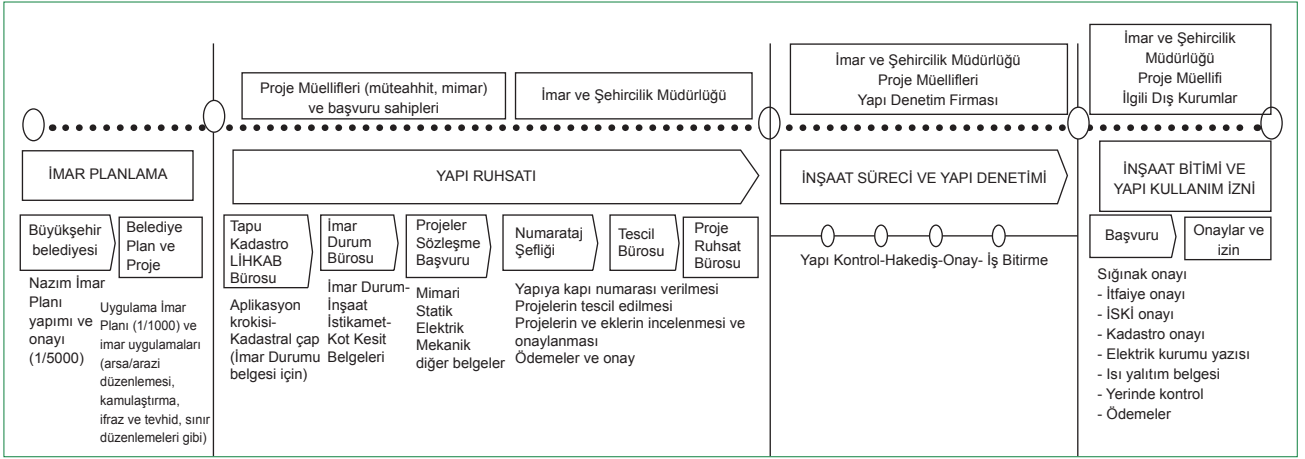
ISMEP Projesi kapsamında, Bağcılar belediyesi ile birlikte geliştirilen ve uygulanan proje, yerel düzeyde plan yapma yetkisi olan ve yapılaşma sürecini izleyen en önemli kurum olan belediyeler için bir model olma niteliğindedir. Belediyelerin en çok

hizmet verilen görevleri arasında imar ve yapı ruhsatı ile ilgili süreçler olduğu düşünüldüğünde, söz konusu çalışmalarının önemi daha da artmaktadır. (proje kapsamında mevcut durum analizi kapsamında yapılan araştırma anketinde, belediyeye gelen vatandaşın %96.1’i imar ve yapı denetimi ilgili bir işlem gerçekleştirmek için geldiği görülmektedir. Açılımı: yapı denetimi ile ilgili işlemler %35,8, yapı kontrol birimlerine yönelik şikayet bildirimleri %20,5, inşaat ruhsat başvurusu yapma ve takibi %13, imar durumu belgesi alma %11,4, imara yönelik şikayet bildirimleri %8,3, yapı iskan başvurusu yapma ve takibi %7 ve diğer hizmetler %3,9). Afete hazırlık kapsamında, belediyedeki imara yönelik süreçlerin iyileştirilmesi ve artan verimlilik ile ülkemizdeki gelişen bilgi toplumuna yönelik stratejiler birbirleriyle böylece entegre hale getirilmiştir.

İmar ve yapılaşma sürecinde en etkin rol alan belediyeler imar planı yapma ve bu plana uygun şekilde yapı ruhsatı vermekle yükümlüdür. (3194 sayılı İmar Kanunu Madde 21) Şekil 1’de tanımlandığı gibi, imar ve yapı ruhsatı süreci; imar planının yapılması, plana uygun yapı ruhsatının düzenlenmesi, yapı denetim faaliyetlerinin yönetilmesi ve yapı kullanım izninin düzenlenmesi olmak üzere 4 ana aşamadan oluşmaktadır. Buna göre, yapı ruhsatı başvurusunda belediyeye teslim edilen evraklarla birlikte sunulan projelerin (mimari, statik, elektrik, mekanik, peyzaj) belediyenin ilgili teknik birimleri tarafından tescilli, kontrolü ve onaylanmasına takiben verilen ruhsatla birlikte yapının inşaat süreci başlamaktadır. Başvuru için gerekli belgeler arasında bulunan imar durum belgesi ve inşaat istikamet rölevesi/kot kesit belgesi yine aynı belediyenin ilgili birimi tarafından düzenlenmektedir. 1999 Kocaeli depremi sonrasında en önemli yasal gelişmelerden biri olan 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun çerçevesinde her bir yapı, inşaatı sırasında bağımsız olarak çalışan bir yapı denetim firması tarafından denetlenmektedir. İnşaat yerindeki uygulamalar üzerine yapılan bu denetimler sonrasında yapı denetim firmalarının kontrolü ve hakedişleri belediye tarafından yapılmaktadır. Yapının tamamlanmasını takiben yapının kullanılabilmesi için yapı kullanım izni (iskan izni) alınması zorunludur. (3194 sayılı İmar Kanunu Madde 21) Yapı kullanma izni bulunmayan binalarda, bir kısım kamusal nitelikli hizmetlerden yararlanmak mümkün olmamakla birlikte, elektrik, su, doğalgaz, vb. abonelikler bu tür binalara kural olarak verilemez. (3904 sayılı İmar Kanunu Madde 30) Yapıya yapı iskan belgesinin düzenlenmesi için belediyeye başvuru ile başlayan süreç, belediyenin teknik birimi tarafından yapının yerinde projelerine uygun olarak yapılıp yapılmadığının kontrolü ile birlikte ilgili diğer kamu kurumlarının (itfaiye, kaymakamlık, sular idaresi gibi) onaylama aşamalarını içermektedir.

PROJENİN AŞAMALARI

Birinci derece deprem bölgesinde yer alma, İstanbul’un nüfus emme potansiyeli olma durumu, ikinci göç hareketlerine maruz kalma, yüksek yoğunluklu gecekondu alanlarının varlığı, tehlikeli kullanımların ve sanayi alanlarının varlığı (bkz. İstanbul Deprem Master Planı, 2002) gibi kriterlere göre seçilen pilot belediyelerden biri olan Bağcılar Belediyesi’nde (pilot beledi-



Şekil 1. Belediyede İmar ve Yapı Ruhsatı Süreci (Yazarın Arşivi).

yelerden bir diğeri Pendik Belediyesi olup, bu çalışmada daha somut sonuçlar alınmış olan Bağcılar Belediyesi işlenecektir) uygulanan projenin aşamaları 3 kısımda özetlenebilir:

Mevcut durum analizi ve tespiti (2006-2007): Belediyede uygulanmakta olan ve Şekil 3'te verilen imar ve ruhsat süreçlerine ilişkin tüm alt hizmetler, üretilen veri ve belgeler belirlenen performans kriterlerine göre (istenen evrak adedi, ortalama süre, onay sayısı, iş adım sayısı, mevzuata uygunluk ve izlenebilirlik durumu) genel hatlarıyla analiz edilmiştir (projenin 3. aşamasında daha sonra ayrıntılı akışlar ve adımlar çıkarılmıştır). Buna göre;

- Belediye birimlerinin kendi içlerinde imar, planlama ve yapı ruhsatı alt faaliyetlerinin izlenmesi, raporlanması ve uzun süreçlerin kısaltılması ihtiyacının olduğu ortaya konulmuştur.
- Süreçlere bağlı alt süreçlerle, üretilen belgeler ve veri altyapısı incelenmiş, buna göre, mevcut coğrafi veri altyapısının Ulusal Adres Veri Tabanı ile uyumlu olması gerekliliği ortaya çıkmıştır.
- Verilerin paylaşımı, saklanması ve güncellenmesi ile yakından ilgili olan bilgi işlem altyapısı (donanım, yazılım, ekipman) incelenmiş, hedeflenen sonuçlara ulaşmak adına yapılması gerekli olan bilgi işlem altyapı çalışmaları belirlenmiştir.

Bu analiz aşamasında, belediyede çalışan personele ve belediyeye hizmet almak amacıyla gelen vatandaşa, imar ve ruhsat süreçlerine ilişkin iş süreçlerinde ve uygulamalarda yaşadıkları sorunların tanımlanması amacıyla bir mevcut durum değerlendirme anketi çalışması yapılmıştır. Personel tarafından dile getirilen en önemli sorunlar şu şekilde sıralanabilir;

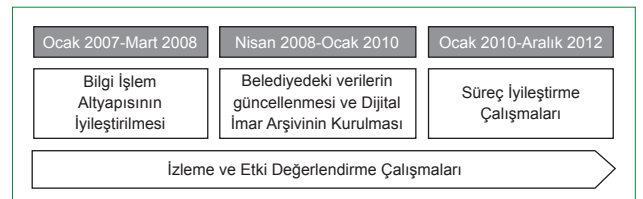
- Belediyede tutulmakta olan verilerin güncel olmaması,
- Müdürlüklerin yapılan tadilat ve güncellemelerden haberdar olmaması,
- İhtiyaç duyulan evrak, bilgi veya verinin birimler arasında transferi ve paylaşımında kişisel ilişkilerin olması,
- İmar ve yapı süreçlerinde kontrol amaçlı bakılan arşiv dokümanlarına ulaşamama veya bu evrakların kaybolması,

- Teknik müdürlüklerin kullanması gereken yazılımdaki altyapı yetersizlikleri.

Vatandaşa (proje müellifi, müteahhit, yapı denetim firmaları gibi) yönelik yapılan anket çalışmasında ortaya çıkan en büyük memnuniyetsizlik ise, vatandaşın başvurusu veya talebi ile ilgili bir çok birime/müdürlüğe gitmek zorunda kalmasıyla bağlantılı olarak, gerçekleştirilen işlemlerin yavaşlığıdır. (%52.3) (diğer: yeterli bilgi verilmemesi %22.9, dosya kaybolması %8.3).

Proje faaliyetlerinin belirlenmesi (Ocak-Mayıs 2007) ve Uygulanması (Eylül 2007-Aralık 2012): Yapılan analiz çalışması sonucunda, belediyedeki imar ve ruhsat süreçlerindeki problemlere yönelik öneri ve projeler Şekil 2'de verilen ana başlıklar altında belediye ile birlikte geliştirilmiştir. Proje uygulama programı, bütçe planı ve beklenen sonuçlar oluşturulmuş, belediye ile İPKB arasında Eylül 2007 tarihinde çalışma prensiplerini ve faaliyet planını belirleyen bir protokol imzalanmıştır. Belediyelerdeki ilgili birimlerle birlikte belirlenen uygulama planı çerçevesinde tanımlanan faaliyetler, Aralık 2012 tarihi itibarıyla tamamlanmıştır.

Projenin belediye içinde yaygınlaştırılması ve etki değerlendirme çalışmaları (2010-2012): Belediyede imar ve ruhsat süreçlerindeki iyileştirme çalışmaları, belediyenin kendi kaynaklarıyla diğer belediye hizmetlerini de kapsayacak şekilde yaygınlaştırılmıştır. ISMEP kapsamında gerçekleştirilen proje faaliyetlerinin tamamlanmasından sonra, elde edilen kazanımları ortaya koymak ve proje sonuçlarını değerlendirmek amacıyla bir etki değerlendirme çalışması yapılmıştır.



Şekil 2. Projenin ana bileşenleri ve uygulama süreci (Yazarın arşivi).

Projenin Temel Alt Bileşenleri ve Uygulama Süreci

Bağcılar Belediyesi'nde uygulanan imar/ruhsat süreçlerinin daha etkin hale getirilmesi çalışması, hazırlanan iş planına göre, Şekil 2'de gösterildiği üzere 3 temel proje bileşeninden ve bunlara bağlı alt projelerden oluşmaktadır.

I. Bilgi İşlem Altyapısının İyileştirilmesi

Bir kurumun bilgi işlem altyapısı, üretilen tüm verilerin ve buna bağlı olarak dokümanların kurum içinde oluşturulması, kullanılması, paylaşımı, saklanması, depolanması ve yedeklenmesi açısından hayati öneme sahiptir. Belediyede verilen tüm hizmetler ile finansal işlemler, mevcut bilgi işlem altyapısı üzerinde gerçekleştirildiğinden, söz konusu faaliyetlerin güvenli bir bilgi işlem altyapısı üzerinden yürütülmesi gerekmektedir. Bu kapsamda ilk olarak, yapı ruhsatı ve imar süreçlerinin daha iyi yönetilebilmesi için belediyedeki mevcut bilişim teknolojileri altyapısının geliştirilmesine yönelik çalışmalar başlatılmıştır. Temel olarak, bilgi işlem altyapısının iyileştirilmesine yönelik Ocak 2007 ve Mart 2008 yılları arasında gerçekleştirilen alt proje faaliyetleri, belediyede bilgi güvenliğini sağlamaya ve veri akışını hızlandırmaya yönelik yatırımlar olmuştur.

Bilgi güvenliğinin sağlanmasına yönelik çalışmalar, Türkiye'de dijital kullanımların yaygınlaşmasıyla birlikte, öncelikle özel sektörde finans ve ekonomi alanlarında yaygın olarak uygulanmaya başlanmıştır. 2005 yılından itibaren gündemde olan idari ve yasal düzenlemeler arasında bulunan T.C. Kalkınma Bakanlığı tarafından yayınlanan Bilgi Toplumu Stratejisi (2006-2010) dokümanında da kamu kurumlarının bilgi güvenliğinin sağlanması ve sürdürülmesi hususları ortaya konulmaktadır. Bilgi Güvenliği Yönetim Sisteminin oluşturulması ve gerekleri konusunda uluslararası bir standart olan ISO 27001'i temel alan ve Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı tarafından hazırlanarak kamu kurumlarına tebliğ edilen kamu kurumlarının uyması gereken asgari bilgi güvenliği kriterleri dokümanı, 2014 yılında üretilmiş olup, ortaya koyulan ilke ve prensiplerin belediyede yapılan çalışmalarla örtüştüğü görülmektedir. 5651 sayılı İnternet ortamında yapılan yayınların düzenlenmesi kanunu ile de, (2007) İnternet ortamında yapılan iş ve hizmetlerin güvenliğini ve denetlebilirliğini arttırmaya yönelik düzenlemeler yapılmıştır.

ISO 27001 standardına göre, bir kurumda bilgi güvenliğinin oluşturulması, "Risk Analizi ve Tedavisi", "İç Tetkik ve Gözden Geçirme", "Düzeltilici/Önleyici Faaliyetler" ve "Sürekli İyileştirme" adımlarının gerçekleştirilmesi ile mümkün olabilmektedir. Buna göre, proje öncesinde gözlemlenmiş olan en temel problem kurumların iç işleyişinde standart yöntemler kullanılmadığı ve yapılan birçok işin kayıtlarının olmadığıdır. Belediyeler bünyesinde tüm iş süreçlerinin bağımlı olduğu bilişim altyapısının yedekliliği, felaket kurtarma ve iş sürekliliği ile ilgili herhangi bir çalışmanın yapılmamış olduğu gözlemlenmiştir. Bu nedenle, belediyede öncelikle risk analizi ve güvenlik testleri yapılarak güvenlik ihtiyaçları belirlenmiş, güvenlik politika

ve kuralları (erişim denetimi, kullanıcı hakları gibi) oluşturulmuştur. Olası acil durumlarda işlerin aksamaması amacıyla, iş sürekliliği planları ve veri kurtarma prosedürleri belediye tarafından hazırlanmış, kurum personeli bilgi güvenliği ve olası tehditler hakkında eğitimler almıştır. İlk kez bilişim altyapısının felaket kurtarma ve iş devamlılık testleri yapılmıştır. Belediyenin iç süreçlerinde uygulanmak üzere, standart prosedürler dokümanite edilmiş ve uygulanması sağlanmıştır. Böylelikle kurumda kendi iç süreçlerinde standart esaslar kullanma kültürü yerleşmeye başlamış, oluşan bu kültür kurumda diğer süreçlerin kalitesinin artmasında da önemli rol oynamıştır.

Oluşturulan güvenlik politikasının uygulanabilmesi amacıyla bilgi işlem altyapısının geliştirilmesine yönelik gerekli kayıt yönetim yazılımları (log management software) sistem izleme araçları (system monitoring tools) ve felaket kurtarma sistemlerinin (disaster recovery system) kurulmasına yönelik donanımlar temin edilmiştir. Belediyenin hizmet binası dışında özel olarak tasarlanan bir alanda, herhangi bir acil durumda devreye girerek tüm verilerin kurtarılmasını sağlayarak çalışmaların kesintisiz devam edeceği bir felaket kurtarma merkezi oluşturulmuştur. Üretilen her türlü verinin iki farklı merkezde eş zamanlı depolanması, ve yedeklenebilmesi amacıyla, belediyeye veri depolama ve yedekleme sistemleri proje kapsamında temin edilmiş, buna yönelik altyapı tesis edilmiştir.

Bu çerçevede, belediyede gerekli donanım ve yazılım alımlarıyla birlikte bilgi güvenliğini sağlamaya yönelik tasarlanan ve uygulanan ilkeler ışığında, Bağcılar Belediyesi özel bağımsız denetçi firmalar tarafından yapılan tetkikler sonucunda ISO 27001 Bilgi Güvenliği Yönetimi sertifikasına sahip belediye olmuştur. Politikalar yönerge dokümanı haline getirilmiş olup, belediye içindeki personelden kurulan iç denetleme birimi ile birlikte, alınan bu sertifikanın sürekliliği için düzenli olarak denetlenmesi sağlanmaktadır. Bu alt bileşen sonucunda, belediyedeki mevcut bilgi işlem altyapısı yürütülmekte olan tüm süreçlerin yönetimini destekler şekilde güvenli hale gelmiş, verileri saklamaya ve yönetmeye yönelik kapasitesi artırılmıştır.

2. Belediyedeki Verilerin Güncellenmesi ve Dijital İmar Arşivinin Kurulması

Projenin ikinci aşamasında, kurumda tutulan, üretilen ve paylaşmakta olan tüm mekansal ve mekansal olmayan verilerin düzenlenmesi hedeflenmiştir. Bu kapsamda, belediyede imarla ilgili işlerde mevcut belge ve dokümanların belli bir sistematik içinde tekrar gözden geçirilmesi ve iyileştirilmesi gerekli olmuştur. Belediyede CAD ortamında tutulmakta olan veritabanı içindeki adres bilgilerinin düzenlenmesi bu projelerin ilk adımını oluşturmuştur. Tüm imar ve ruhsat faaliyetlerinin güncel ve düzenlenmiş veriler üzerinden sağlanması önemli olduğundan, adrese bağlı mekansal ve mekansal olmayan verilerin düzenlenmesi, toplanması ve eşleştirilmesi hizmet alımı gerçekleştirilmiştir.

Bu çerçevede ilk olarak, belediyenin resmi olarak kullandığı numarataj haritası ve adres bilgileri, merkezi sistemde içişle-

ri Bakanlığı Nüfus Vatandaşlık İşleri tarafından işletilen Ulusal Adres Veritabanı ile uyumlu hale getirilmiştir. (Adres ve Numaralamaya İlişkin Yönetmelik, 31.07.2006) Böylelikle, belediye veritabanında yer alan mükellef adres bilgileri, Ulusal Adres Veritabanı (UAVT) ile uyumlu hale gelmiş, güncellenmiş adres bilgi sistemi veritabanı altyapısı kurulmuştur. İlçe genelinde sahada yapılan çalışmalarla her bir bina ve bağımsız bölüm barkodlu etiketler ile kayıt altına alınmış, mevcut veritabanı ile saha kayıtları eşleştirilmiştir. Köşe binalardaki adres karışıklıkları giderilmiştir. Bu çalışma kapsamında, her bir belediye için adres bilgisi içinde yer alan, ada/pafta/parsel, mahalle, cadde/sokak, yol bilgileri ile dış kapı, iç kapı ve işyeri numaraları revize edilmiştir. Bu sayede artık yapı ruhsatları düzenlenirken, belediye tarafından binaya verilmekte olan kapı numaraları, güncellenmiş numarataj paftaları üzerinden olmaktadır.

Düzenlenen mekansal verilerin, belediyenin sözel veritabanında yer alan mekansal olmayan verilerle (beyan, ruhsat, vergi bilgileri gibi) entegrasyonu, kurulması planlanan sistemin sürekliliği için büyük önem arz etmektedir. Bu sayede, vatandaş veya adres bilgileri özelinde yapılmış olan tüm iş ve işlemlere de ulaşmak mümkün olacağı planlanmıştır. Bu amaçla, belediyeye yazılım destek hizmeti alınması sağlanarak, tek bir ilişkisel veritabanı üzerinden belediyenin CBS (Coğrafi Bilgi Sistemi) ve YBS (Yönetim Bilgi Sistemi) üzerinde bulunan verilerin birbirleriyle entegrasyonu gerçekleştirilmiştir.

Bu aşamada yer alan bir diğer alt proje ise, belediyelerin arşivinde bulunan ve ruhsat verme aşamasında incelenmekte olan parselle ilgili arşivde tutulan dokümanların düzenlenmesi ve daha kolay ulaşılabilir hale getirilmesine yönelik olmuştur. Yapılan mevcut durum analizi çalışmasında, arşivde saklanan dokümanların geleneksel yöntemlerle saklandığı, bunun da işlemlerin yavaş yürütmesine, önem arz eden evrakların kaybolabilmesine yol açtığı tespit edilmiştir. Dolayısıyla, özellikle ruhsat verme işlemlerinde geçmişe yönelik arşiv bilgilerine daha hızlı erişimin sağlanması ve ilgili dokümanların hareketlerinin izlenebilmesi amacıyla belediye'deki mevcut imar arşivi dijital hale getirilmiştir. İmar arşivinde bulunan yaklaşık 70 belge, 47.000 dosya, 2005 yılında Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü tarafından yayınlanan genelge ile belirlenen Standart Dosya Planı'na uygun şekilde isimlendirilerek sayısallaştırılmış ve oluşturulan bir arşiv yazılımına aktarılmıştır. İmar arşivini oluşturan belgeler arasında sayısallaştırılan evraklar arasında, bütün parsellere ilişkin yapı ruhsatları ve ekleri, yapı denetimi ve inşaat işlemlerine ilişkin bütün belgeler (sözleşme, hakedişler gibi), mahkeme ve encümen kararları, yapı kullanım izni ekleri, emlak beyanları bulunmaktadır. Sayısallaştırma işlemi ile birlikte arşiv evraklarına çok daha hızlı ve etkin bir şekilde ulaşılabilmesini sağlayacak şekilde indeks alanları belirlenmiş, bu indeks alanlarına ait üst veriler hazırlanan yazılıma girilmiştir.

Bu aşamada yapılan tüm veri düzenleme çalışmaları ile birlikte belediyede CBS ve YBS ortamlarında üretilmekte olan güncel verilerle, geçmişe ait kurum arşivinde yer alan verilerin birbirleriyle tam entegrasyonu gerçekleştirilmiştir. Böylelikle, her bir yapının güncel adres ve parsel bilgisi bazında, imar arşivindeki

ilgili dosyası ve YBS ortamında sicil ve kişi bilgisi bazında tutulan emlak beyanları ve ruhsat bilgileri eşleşik hale getirilmiştir. Ayrıca, bu altyapı mevcut durumdaki ruhsatlı, ruhsatsız ve ruhsata aykırı yapıların takibine imkan sağlamaktadır.

3. İmar ve Ruhsat İşlerine İlişkin Süreçlerin İyileştirilmesi

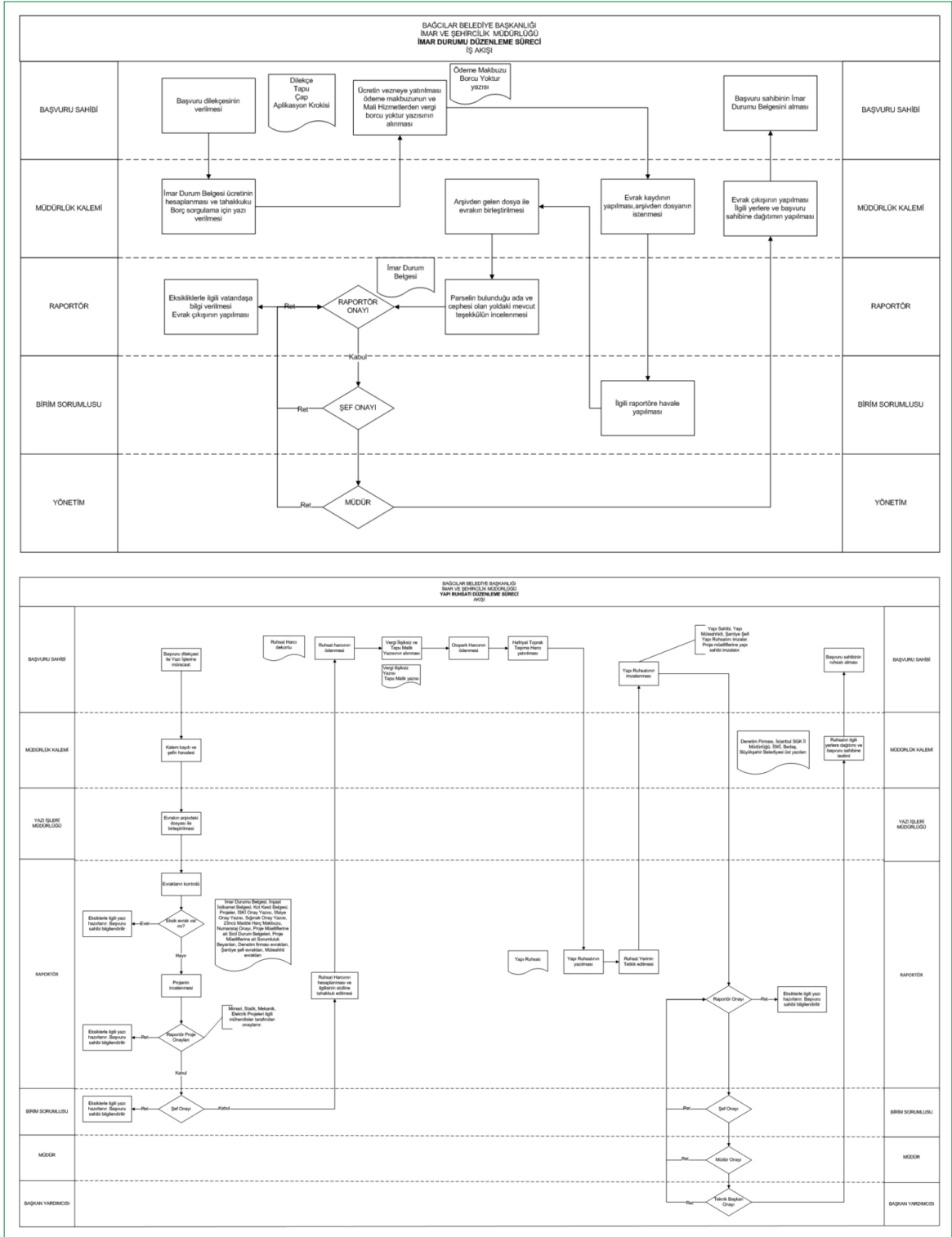
Mevcut bilgi işlem ve veri altyapısının iyileştirilmesine yönelik hazırlık ve altyapı geliştirme çalışmalarını takiben, projenin en son aşamasında, imar ve yapı ruhsatı süreçlerinin iyileştirilmesine yönelik çalışmalar başlatılmıştır. Analiz sürecinde, belediye içerisinde süreçlerin tariflenmesinde herhangi bir standart olmadığı gibi, aynı hizmeti veren sorumlu kişilerin yaptıkları işleri farklı şekilde tanımladıkları ve yönettikleri ortaya çıkmış olduğundan, bu aşamada yapılan çalışmalar, iş ve hizmetlerin standardizasyonunu ve etkinliğinin arttırılmasını amaçlamıştır. Bağcılar belediyesinde, söz konusu süreçlerin takibi, izlenebilmesi, kayıt altına alınması ve raporlanabilmesine olanak sağlayan TSE 13298 (2007) standartlarına uygun bir elektronik belge yönetim sistemi kurulması ve bu sistemin mevcut veri altyapısıyla entegre bir şekilde çalışması hedeflenmiştir. Elektronik ortamdaki iş süreci, ilgili iş adımlarının takip edilerek sonuç belgesinin üretilmesi kapsamında işin iletilmesi, kullanılması ve paylaşımından oluşmaktadır.

İlk olarak, Şekil 3'de verilen kriterlere göre tüm ilgili süreçler çıkarılarak analiz edilmiş, süreç ve bağlı olduğu iş adımları ayrıntılı olarak ortaya koyulmuştur. İmar durumu belgesi ve yapı ruhsatının verilmesine yönelik iş adımları Şekil 4'te verilmektedir. Kamu hizmetlerinin sunumunda uyulacak usul ve esaslara ilişkin yönetmelik kapsamında hizmet envanteri çıkarılmıştır. Her bir sürece bağlı her adım için, akış sırası, akış tipi, her bir adımda hazırlanan yazışma ya da dokümanın şablon formu, adımların gerçekleşme süreleri, onaylayanlar/onay şekli ve yazışma ekleri tespit edilmiştir.

İşin sorumlusu, işin başlaması için gereken şartlar tanımlanmış, iş adımları yasal mevzuatlar da göz önünde bulundurularak kontrol edilmiştir. Analiz sonucunda, gereksiz süreç adımları,

Ana Süreçler ve Alt Süreçlere Bağlı Üretilen Belgeler		Süreç Analiz Kriterleri
İMAR PLANI	Plan Tadilatı	1- Süreç ortalama süresi 2- Süreçte üretilen belge ve dokümanlar 3- Sorumlu Kişi/Kişiler 4- Toplam evrak sayısı 5- Toplam imza/onay sayısı 6- İş adımı sayısı 7- Mevzuata uygunluk 8- İzlenebilirlik
YAPI RUHSATI	İmar Durumu İnşaat İstikamet/Kot Kesit Belgesi 23ncü Madde Onayı Proje Tescili Yapı Ruhsatı	
İNŞAAT VE YAPI DENETİMİ	Hakedişler İş Bitirme Belgesi	
YAPI KULLANIM İZNI	Yapı Kullanım İzni Belgesi	

Şekil 3. Süreç Analiz Kriterleri, İmar ve Yapı Ruhsatı süreçlerine göre üretilen belge tipleri (Şaşmaz, M, 2010, Analiz Raporu, Bağcılar Belediyesi).



Şekil 4. Bağcılar Belediyesi İmar Durum Belgesi ve Yapı Ruhsatı Düzenleme Hizmeti Süreçleri (Şaşmaz, M, 2010, Analiz Raporu, Bağcılar Belediyesi).

iyi planlanmamış süreler, zorunlu olmayan belgeler, gereksiz imza ve onay prosedürleri, gereksiz iç ve dış yazışmalar ve farklı isimlerle tanımlanmış aynı süreç ve adımlar tespit edilmiştir. Kurumda belge üretilirken hangi noktaların tamamlama süresini uzattığı, hangi onay ve evrakların fazladan talep edildiği belirlenmiştir. Örneğin; yapı ruhsatı başvurusu için istenen

imar durumu belgesi için eskiden olduğu gibi vatandaşın belediyede ayrı bir başvuru sürecine girmemesi gerektiği bunun yerine bu belgenin zaten belediye tarafından verildiği için yapı ruhsatı süreci ile birlikte sağlanması amaçlanmıştır. Böylelikle, aynı süreçle ilgili farklı müdürlüklerin aynı sistem üzerinden çalışması mümkün olmuştur.

Belediyede tespit edilen temel sorunlar aşağıdaki gibidir:

- Süreçler izlenememekte, vatandaşa başvurusu ya da talebinin durumu hakkında geri bildirim verilememektedir.
- Vatandaşa verilen hizmetler ölçülememektedir.
- İş akışları, süreç akışına göre değil, belediyedeki hiyerarşik yapıya göre düzenlenmiştir.
- Süreçler standart şekilde uygulanmamaktadır. Belediye çalışanları aynı işi ve hizmetli farklı şekillerde üretmektedir.
- Belediye çalışanlarının performans ve iş yükleri değerlendirilememektedir.
- Geçmiş zamanda üretilen iş ve hizmetlere ilişkin yeterli bilgi alınamamaktadır.

Süreç analiz ve değerlendirme çalışmasını takiben, Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan SDP (Standart Dosya Planı, Başbakanlık Genelgesi, 2005) çerçevesinde tanımlanan iş akışları ve prosedürlere göre iş ve hizmetler yeniden yapılandırılarak, TSE 13298 nolu standartına göre belediyenin yapısına ve ihtiyaçlarını gözetenek hazırlanan bir yazılım kapsamında elektronik ortama aktarılmıştır. Sistem içerisinde otomatik olarak hazırlanan elektronik form şablonları ile, iş akışı uygulanırken form için gerekli veriler otomatik olarak sistemden çekilmektedir. Bu da, işlem hızını arttırmakla birlikte, işlerin ve uygulanan süreçlerin standartlaşmasını sağlamaktadır. Geliştirilen yazılım, ülkemizde son yıllarda geliştirilmekte olan diğer e-devlet entegrasyonları (MERNIS (Kimlik Paylaşım Sistemi), UAPS (Ulusal Adres Paylaşım Sistemi, TAKBIS (Tapu Kayıt Bilgi Sistemi), MERSIS (Merkezi Sicil Kayıt Sistemi), KAP (Kayıtlı Adres Posta Sistemi) ve e-devlet kapısı (www.turkiye.gov.tr) ile de bütünleştirilmiştir. Ayrıca, yazılımda süreç yönetilirken evrakların isimlendirilmesi ve hangi dijital arşiv dosyasında yer alacağı hususunda, yine Standart Dosya Planı çerçevesinde verilen saklama ve imha prosedürleri esas alınmıştır. 5070 sayılı E-imza kanunu çerçevesinde kurumlardan istenen elektronik imza bu sisteme entegre edilmiş, elektronik ortamda güvenilir doküman onaylama/ imzalama/kayıt altına alma altyapısı kurulmuştur.

Kurum için tasarlanan elektronik belge yönetim sistemine, çağrı merkezi ve web sitesi entegrasyonu da sağlanmıştır. Vatandaştan telefonla veya internet aracılığıyla gelmekte olan her türlü talep, şikayet ya da başvuruların durumu aktif olarak izlenebilmekte, aynı zamanda vatandaşa hızlı ve etkin bir şekilde geri dönüşler sağlanabilmektedir. Bağcılar Belediyesi, yapı ruhsatı ve ilgili süreçler dahil olmak üzere tüm başvuru-

ları ve talepleri web sitesinden alabilen ilk belediye olmuştur. Yapılan başvurular sonrasında kişiye verilen özel bir sayı ile başvurunun nerede ve neden beklediği ile ilgili bilgi almak artık mümkün olmuştur. 2012 yılı itibarıyla, belediye tarafından sisteme entegre edilen Oracle BI (Oracle İş Zekası ve Raporlama Programı) yazılımının kurulması ile detaylı raporlama teknikleri ile verilen hizmetlerin kalitesi ve durumu ölçülebilir hale gelmiştir. Elde edinilen sonuçlara göre, 2014 yılı sonu itibarıyla elden yapılan başvurunun tüm başvuru şekillerinin içindeki payı (telefon, web sayfası) %35'lerden %4'lere düşmüştür. Tablo 1'de verildiği gibi, yapı ruhsatı süreçleri önemli ölçüde kısalmıştır.

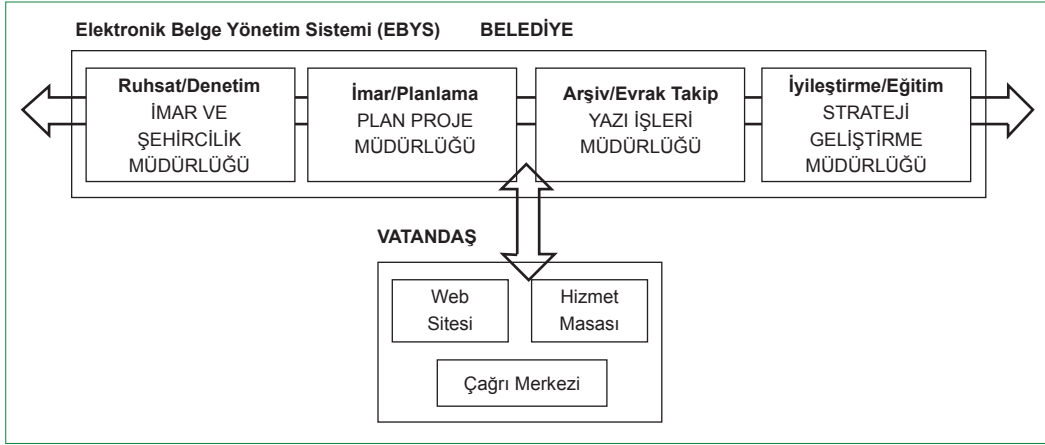
Projenin bu son aşaması ile birlikte, sadece gelen-giden evrak sürecinin düzenlenmesi değil, aynı zamanda belediye parsel ve adres bilgisi bazında kent bilgi sistemi dahilinde her tip dokümanı/iş akışı (ruhsat verme, beyanname, hakedişler, iş bitirme belgeleri, imar durumu belgesi gibi) takip edilebilir hale gelmiştir. Güncellenen veritabanı altyapısı ile elektronik belge yönetim sistemi entegrasyonu sağlandığından, vatandaş bilgisi veya adres bilgisi bazında tüm başvuru, dilekçe veya talepleri birarada görme, kayıt altına alma, yönetme ve izleme imkanı kavuşulmuştur.

SONUÇ VE KAZANIMLAR

Bağcılar belediyesinde imar mevzuatının etkin uygulanması kapsamında uygulanan projelerle, imar planının yapılması ve bu plan kararlarına göre yapı ruhsatının düzenlenmesiyle başlayan yapılaşma sürecinde en yetkin kurumlar olan belediyeler için çok önemli sonuçlar elde edilmiştir. Bütüncül bir yaklaşım içinde yürütülmüş olan proje çalışmaları ile imar ve yapı ruhsatı süreçleri izlenebilir ve raporlanabilir hale gelmiştir. İmar planı yapma, yapı ruhsatı ve yapı iskan izni belgelerinin düzenlenmesi ile ilgili iş/hizmetler ve doküman/belgeler elektronik ortamda yönetilmeye ve üretilmeye başlanmıştır. Söz konusu süreçlerin belediyelerdeki en fazla işlem ve evrak hacmine sahip olduğu düşünüldüğünde, kurum için hizmet kalitesinin artması bakımından projede uygulanan modelin ve faaliyetlerin diğer belediyelere örnek teşkil edeceği açıktır. E-devlet uygulamalarıyla da bütünlük şeklinde çalışan bu sistem, gerçekleştirilen altyapı çalışmaları ile de kamu kurum ve kuruluşlarının hizmet verimliliğini arttırmaya yönelik istenen yasal düzenlemeleri ve uygulamaları da gözetmektedir.

Tablo 1. Proje öncesi, sonrası ve 2014 yılı sonu itibarıyla elde edilen bazı rakamsal sonuçlar (Yazarın arşivi)

	2007 (Proje öncesi)	2012 (Proje sonu)	2014 sonu	Gelişme
İmar süreci başvurularında istenen belge sayısı	350 adet	240 adet	240 adet	%31
Yapı ruhsatı başvurusunda istenen belge sayısı	81 adet	52 adet	27 adet	%66
Yapı ruhsatı iş süreci adımları	25 adım	18 adım	18 adım	%28
Yapı ruhsatı onay süresi	45 gün	25 gün	15 gün	%66
Yapı ruhsatı ve imar durumu süreçlerinin tamamlanma süresi	140 gün	103 gün	51 gün	%64



Şekil 5. Bağcılar Belediyesi'nde geliştirilen elektronik belge yönetim sistemi entegrasyon modeli (Yazarın arşivi).

Şekil 5'te verildiği gibi, kurulan sistem ile, kurumda tüm birimler arasında bütünleşme sağlandığı gibi, güçlendirilen web sitesi, çağrı merkezi ve hizmet masası altyapılarıyla da vatandaşlara yönelik hizmet kalitesi artırılmıştır. Kurumun yapı ruhsatına ilişkin bir çok adımı kısaltmış, revize edilmiştir. Bu da yapı ruhsatı sürecinde belge ve hizmet üretmelerini kolaylaştırmış, buna bağlı olarak yapı ruhsatı ve imar hizmetlerine yönelik onay ve iş tamamlanma süreçleri kısaltmıştır (bkz. Tablo 1).

Proje sonucunda yapılan etki değerlendirme araştırma çalışmasında işlemlerin hızına yönelik şikayetlerin %52,5'ten %20'lere indiği görülmektedir. Yine işlemler için belediye çalışanlarının gerekli evrak ve verilere ulaşması zaman almadı diyenlerin sayısı %14,1'lerden %55,8'lere yükselmiştir. İşlemlerim sırasında birçok farklı birime gitmeme gerek vardı %14,5'lerden %36,0'lara yükselmiştir. Bir diğer önemli sonuç ise, artık vatandaşın başvurusu ve talebi hakkında ayrıntılı geribildirim verilebilmesidir. Çalışma öncesinde vatandaşlara verilen "beklemede" cevabı yerine, başvurunun hangi aşamada olduğu, bir sonraki iş adımının ne olduğu konusunda bilgi verilebilmektedir. Süreç ve hizmetler belediyenin tüm çalışanları tarafından aynı standartta uygulandığından, belediyede süreçlerin şeffaflaşması ve hesap verebilir bir yapı içinde yönetilmesi mümkün olmuştur.

Projenin tamamlanmasından sonra, Bağcılar belediyesi proje sahipliğini devam ettirerek kendi kaynaklarıyla projenin devamlılığını ve sürdürülebilirliğini arttırmayı amaçlamış, yatırımlarına devam etmiş, kurumda uygulanan tüm diğer süreçleri elektronik yazılıma aktarmayı başarmıştır. Müdürlükler ve kişi özelinde verilen hizmetlerin ölçülebilmesi ve değerlendirilebilmesine imkan sağlayan bir yazılım uygulamasını sisteme entegre etmişlerdir. (Oracle Business Intelligence, İş zekası (BI)) Bu raporlama yazılımı sayesinde, belediye yöneticileri çalışanların performanslarını net bir şekilde ölçebilme, daha dengeli iş yükü dağılımı yapabilme, aksayan süreçleri tespit edebilme ve bekleyen/biten işler-hizmetler konularında doğru verileri ve raporları elde edebilme olanaklarına sahip olmuşlardır. Belediye çalışanları da, kendi görev alanlarına ilişkin raporları alabilmekle birlikte, işleriyle ilgili detayları sorgulayabilir konuma gelmişlerdir.

Proje öncesinde kurum hafızası olmadığı için, geçmiş zamanlarda üretilmiş olan iş ve hizmetlere ilişkin yeteri kadar bilgi alamayan ve dolayısıyla, kısa, orta veya uzun vadeli planlama yapmakta zorlanan belediye şimdi doğru, birbiri ile entegre veriler ile tanımlanmış süreçlerden faydalanarak faaliyetlerini yerine getirebilmektedir. Belediye, strateji planlarını bu sistemden faydalanarak hazırlarken, yapılaşma sürecini daha kontrol edebilir hale gelmiştir. Diğer yandan, belediyenin imar kuralları ve ruhsat eklerine uygun şekilde yapılaşmanın sağlanmasına ve kontrolüne altyapı sağlayan bu sistem, afete hazırlık çalışmalarının da yönetilebilmesi için öncü bir adım olma niteliğindedir.

Teşekkürler

Bu projenin başarılı sonuçlar elde etmesinde en büyük payı olan Bağcılar Belediyesi çalışanlarına, tüm aşamalarında yürüttüğü çalışmalar, gösterdiği işbirliği, dayanışma ve katkılardan dolayı başta Belediye Başkan Yardımcısı Sn. Ali Aydın olmak üzere, Bilgi İşlem Müdürlüğü, İmar ve Şehircilik Müdürlüğü, Plan ve Proje Müdürlüğü'ne müteşekkirim. Projenin oluşturulmasına yönelik bilgi ve deneyimleriyle yol gösteren Dünya Bankası'ndan Sn. Wael Zakout, Sn. Jolanta Krsypin Watson ve Sn. Elif Ayhan'a, IPKB Direktörü Sn. K.Gökhan Elgin ve Direktör Yardımcısı Sn. Yalçın Kaya'ya, projenin modelinin ortaya koyulması ve uygulanması için IPKB'ye danışmanlık yapan Sn. Mehmet Şaşmaz'a teşekkür ederim.

Bağcılar Belediyesi'nin bilgi işlem altyapısının güvenliği ve ISO 27001 uygulamaları konusunda çalışan Natek Bilişim Ltd. Şti'ye, dijital arşiv sisteminin ve elektronik belge yönetim sisteminin kurulmasına yönelik danışmanlık hizmeti veren Beyaz Yazılım Ltd. Şti'ye, projenin mevcut durum ve etki değerlendirme araştırmasını yapan Akademetre Araştırma Ltd. Şti'ye ayrıca teşekkürlerimi sunarım.

*Bu proje, İstanbul Valiliği İstanbul Proje Koordinasyon Birimi (IPKB) tarafından 2006 yılından itibaren yürütülmekte olan ISMEP (İstanbul Sismik Riskin Azaltılması Ve Acil Durum Hazırlık Projesi) Projesinin "İmar Mevzuatının Etkin Uygulanması" isimli C Bileşeni

kaşamında hazırlanarak uygulanmıştır. C Bileşeni, afet zararlarının azaltılmasına yönelik şehir planlama ve yapılaşmanın önemi konusunda çeşitli hedef grupların (karar vericiler, teknik elemanlar ve toplum temsilcileri) eğitim faaliyetlerini, yapı ruhsatı süreçlerinin kısaltılması ve izlenebilirliğinin sağlanması amacıyla seçilen pilot belediyelerin teknik ve mesleki kapasitelerinin arttırılması çalışmalarını ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile birlikte düzenlenen inşaat mühendislerinin Türkiye çapında “Deprem Bölgelerinde Yapılacak Binalar Hakkında Yonemelik (2007)” ile ilgili eğitimlerini kapsamaktadır”.

KAYNAKLAR

1. İstanbul Büyükşehir Belediyesi. (2002). İstanbul Deprem Master Planı.
2. T.C. Kalkınma Bakanlığı, Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planı, 2014-2018, http://www.bilgitoplumu.gov.tr/wpcontent/uploads/2014/04/Bilgi_toplumu_stratejisi_ve_eylem_plani_taslagi_2014_2018.pdf.
3. Türk Standartları Enstitüsü, TSE13298 sayılı Elektronik Belge Yönetimi Standartı, 2008/16 sayılı Başbakanlık genelgesi, <http://www.tse.org.tr>.
4. Külcü, C. (2006). Küreselleşme Sürecinde Avrupa Birliğinde belge yönetimi uygulamaları ve Türkiye (Records management practices in the course of globalization in EU and Turkey), Bilgi Dünyası, 7(2)-202-229, Hacettepe Üniversitesi, Edebiyat Fak. Bilgi Belge Yönetimi Bölümü, Ankara.
5. Şaşmaz, M. (2010). Bağcılar Belediyesi İmar ve Yapı Ruhsatı Süreçleri Analiz Raporu, ISMEP Projesi, İstanbul.