



## T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# BAYINDIRLIK VE İSKAN BAKANLIĞININ MARMARA VE DÜZCE DEPREMLERİ SONRASI FAALİYETLERİ





**T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**

---

**“BAYINDIRLIK VE İSKAN BAKANLIĞININ  
MARMARA VE DÜZCE DEPREMLERİ  
SONRASI FAALİYETLERİ”**

**Bu rapor 832 Sayılı Sayıştay Kanununa 26.06.1996 tarih ve 4149 sayılı Kanunla eklenen EK 10 uncu maddesine göre hazırlanmıştır.**

**Adres: T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**

**06520 Balgat / ANKARA**

**Tel : (0312) 284 00 00**

**Faks : (0312) 295 40 94**

**E-mail: sayistay@sayistay.gov.tr**

**<http://www.sayistay.gov.tr>**

# İÇİNDEKİLER

<b>Özet ve öneriler</b> .....	<b>1</b>
<b>Bölüm 1</b>	
<b>Giriş</b>	
Arka Plan .....	<b>13</b>
İncelemenin kapsamı ve metodoloji .....	<b>17</b>
<b>Bölüm 2</b>	
<b>Faaliyetlerin iyi bir şekilde yürütülmesi için uygun ortam var mı?</b>	
Kurum içi yetki ve koordinasyonla ilgili problemler var mı? .....	<b>19</b>
Kurumların birbirini olumsuz etkilemesini önleyecek kurumlar arası işbirliği ve koordinasyon yeterli düzeyde mi? .....	<b>22</b>
Faaliyetler hesap verme sorumluluğu ve şeffaflık ilkelerine uygun bir ortam içinde sürdürülüyor mu? .....	<b>23</b>
<b>Bölüm 3</b>	
<b>Faaliyetler ihtiyaçlara uygun biçimde yürütülüyor mu?</b>	
Hasar tespit çalışmaları .....	<b>31</b>
Hak sahipliği çalışmaları .....	<b>36</b>
Orta hasarlı binaların onarım ve takviyesi .....	<b>38</b>
Geçici konut faaliyetleri .....	<b>43</b>
Kalıcı konut faaliyetleri .....	<b>47</b>
<b>Ekler</b> .....	<b>53</b>

## KISALTMALAR

<b>AİGM</b>	Afet İşleri Genel Müdürlüğü
<b>AYB</b>	Avrupa Yatırım Bankası
<b>BİB</b>	Bayındırlık ve İskan Bakanlığı
<b>CBS</b>	Coğrafi Bilgi Sistemi
<b>EYY</b>	Evini Yapana Yardım
<b>HKK</b>	Hazır Konut Kredisi
<b>PM</b>	Proje Müşaviri
<b>PUB</b>	Proje Uygulama Birimi
<b>PYB</b>	Proje Yönetim Birimi
<b>SYDTF</b>	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu
<b>TAU</b>	Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü
<b>YBS</b>	Yönetim Bilgi Sistemi
<b>YİGM</b>	Yapı İşleri Genel Müdürlüğü

# Özet ve Öneriler

## Özet

1. 1999 yılında yurdumuzda Doğu Marmara bölgesini etkileyen 7.4 ve 7.2 büyüklüğünde iki deprem yaşanmıştır. Bu depremlerde, Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi'nin 1999 yılı verilerine göre 18.243 vatandaşımız hayatını kaybetmiş, 48.901 vatandaşımız yaralanmış, 376.379 konut ve işyeri hasar görmüştür. Marmara ve Düzce depremleri sonrasındaki faaliyetleri yürütmekle görevli olan kamu kurum ve kuruluşları bölgede yeniden yapılanma çalışmalarını başlatmıştır. Bu faaliyetlerin büyük bir bölümünü yürütmekten sorumlu olan kurum Bayındırlık ve İskan Bakanlığı (BİB) dir.
2. Raporumuzda, BİB'nin Marmara ve Düzce depremleri sonrasındaki faaliyetlerini değerlendirmek amacıyla iki temel sorunun yanıtı aranmıştır. İlk olarak, faaliyetlerin iyi bir şekilde yürütülmesine uygun ortam olup olmadığı; daha sonra da, faaliyetlerin ihtiyaçlara uygun biçimde yürütülüp yürütülmediği incelenmiştir.
3. BİB her afet sonrası, afetin büyüklüğüne göre afet bölgesinde değişik örgütlenmeler gerçekleştirmektedir. BİB 17 Ağustos depreminden sonra Marmara bölgesinde etkin ve verimli çalışmalar yapmak üzere Bayındırlık ve İskan Bakanına bağlı "Marmara Deprem Bölgesi Afet İnşaat Genel Koordinatörlüğü" ile dış kredilerle finanse edilen konutların yapımı için "Proje Yönetim Birimi"ni kurmuştur. Yeni oluşturulan birimlerle taşra ve merkezdeki birimlerin görev, yetki ve sorumlulukları açık ve net olarak belirlenmediği için

uygulamada görev örtüşmeleri, yetki ve sorumluluk belirsizlikleri ortaya çıkmıştır. Görev, yetki ve sorumlulukların açıkça belli olmaması faaliyetlerin hesap verme sorumluluğu ve şeffaflık ilkeleri doğrultusunda yürütülmesini olumsuz şekilde etkilemekte, koordinasyonu zorlaştırmaktadır. (p. 1.3, 2.5 , 2.6 )

4. Marmara ve Düzce depremleri sonrasında yürütülen faaliyetler için görevlendirilen çok sayıda kurum ve kuruluş vardır. İstenilen sonuçların elde edilebilmesi tüm kurum ve kuruluşlar arasında etkili bir işbirliği ve koordinasyon sağlanmasına bağlıdır. İyi bir işbirliği ve koordinasyon sağlanamadığından kurumlar birbirlerinin faaliyetlerini olumsuz şekilde etkilemektedir. (p. 2.7 , 2.8 )
5. Hesap verme sorumluluğu; kendisine kaynak tahsis edilenlerin ve yetki verilenlerin, bu yetkinin ve kaynakların nasıl kullanıldığını sergilemesi zorunluluğunu ifade eder. Hesap verme sorumluluğu süreçlerinin iyi işlemesi için şeffaflığı sağlayacak araçlara ihtiyaç vardır. BİB'nin Marmara ve Düzce depremleri sonrasında yürüttüğü faaliyetler, hesap verme sorumluluğu ve şeffaflık ilkelerine uygun bir ortamda yürütülmemektedir. (p. 2.9, 2.10,2.18 )
6. Faaliyetlerin hesap verme sorumluluğu ve şeffaflık ilkeleri uyarınca yürütülmesi için, beklenen sonuçlara nasıl ulaşılabileceğinin planlanması, amaçların ve hedeflerin net olarak belirlenmesi, beklentilerin, sorumlulukların ve yetkilerin mutabakatla açıklığa kavuşturulması, gelişmelerin izlenmesi ve elde edilen sonuçların değerlendirilerek raporlanması, bütün bunların güvenilir bir şekilde yapılabilmesi için kapsamlı bir yönetim bilgi sistemine sahip olunması gereklidir. Faaliyetler henüz bu çerçevede yürütülmemekle birlikte amaç ve hedeflerin belirlenmesi, yönetim bilgi sisteminin oluşturulması yolunda atılmış olumlu adımlar vardır. (p. 2.11- 2.17 )

7. Üst yöneticiler kendilerine tahsis edilen kaynaklar dolayısıyla parlamentoya karşı hesap verme sorumluluğu içindedir. Yönetimlerin parlamentoya karşı hesap verme sorumluluğunu yerine getirebilmesi için, parlamento adına denetim yapan Sayıştay'ın kaynakların parlamentonun niyetleri doğrultusunda, verimli, etkin ve tutumlu bir şekilde kullanılıp kullanılmadığını düzenleyeceği raporlar aracılığı ile parlamentoya sunması, bunun için de Sayıştay'ın denetim alanının ve yetkilerinin sınırlandırılmaması gerekmektedir. Sayıştay'ın denetim alanı ve yetkileri sınırlandırıldığında verilen yetkilerin ve tahsis edilen kaynakların ne kadar iyi kullanıldığını bağımsız, tarafsız ve güvenilir bir şekilde raporlamak mümkün olmayacağı için, bürokrasiyi azaltma, işleri hızlandırma niyeti ile getirilen sınırlandırmalar şeffaflık ve hesap verme sorumluluğunu zaafiyete uğratarak daha büyük sorunlara neden olmaktadır. Deprem bölgelerinde yürütülen faaliyetler kapsamında çok büyük miktarda kamu kaynağı kullanılmıştır. Kanun hükmünde kararnamelerle harcamaların prosedürleri ve denetimleri yeniden düzenlenmiştir. (p. 2.18- 2.24 )

8. BİB'nin deprem sonrasındaki ilk faaliyeti, hasar tespit çalışmasıdır. Hak sahipliği, geçici ve kalıcı iskan faaliyetlerinin başarıyla yürütülmesi bu çalışmanın sonuçlarının doğru ve sağlıklı olmasına bağlıdır. Hasar tespit çalışmaları 25.08.1999 tarihinde başlamıştır. Hasar tespit çalışmalarını yapmak üzere 1200 teknik personel görevlendirilmiştir. 20 günde 334 bin işyeri ve konutun hasar tespiti yapılarak tespitlere itiraz için hak sahiplerine süre verilmiştir. İtirazlar incelenerek karara bağlanmak üzere iken 12.11.1999'da Düzce depremi meydana geldiğinden ve bu deprem tüm bölgeyi etkilediğinden, itiraz süreleri tüm illerde uzatılmıştır. Elde edilen kesin sonuçlara göre; 112.724 konut ve işyeri yıkık yada ağır hasarlı, 124.131 konut ve işyeri orta hasarlı, 139.524 konut ve işyeri ise az hasarlıdır. (p.3.2- 3.5 )

9. Yapılan hasar tespit sonuçlarına karşı çok sayıda itiraz olması ve sonradan bu itirazların büyük bölümünün ikinci incelemelerde haklı bulunması, ilk hasar tespitlerinin sağlıklı yapılmadığını ve gerçekleri yansıtmadığını göstermektedir. Hasar tespitleri ile ilgili böyle bir sonucun ortaya çıkmasında Düzce depreminin de etkisi olmakla beraber, hasar tespit çalışmasına katılan personelin büyük bir bölümünün deneyimli olmaması, bu personelin önceden yeterince eğitilmemesi ve hasar tespitinde kullanılan kriterlerin ve formların yeterli olmaması da sonuçları büyük ölçüde etkilemiştir. (p. 3.6- 3.10 )
10. Mevcut yasal düzenlemelere göre; orta hasarlı, ağır hasarlı veya yıkık olduğu tespit edilen konut ve işyeri sahipleri hak sahibi sayılmıştır. Orta hasarlı konut sahiplerine 2 milyar TL , işyeri sahiplerine 1 milyar TL onarım kredisi verilmesi , yıkılan ya da ağır hasar gören konut sahiplerine ya konut kredisi ya da yeniden yapılacak konutlardan birinin verilmesi kararlaştırılmıştır.(p. 3.11)
11. Hasar tespitinde olduğu gibi, hak sahipliği çalışmaları da önceden gerekli şekilde eğitilmiş yeterli sayıdaki teknik personel tarafından yürütülmemiştir. Fazla konutu olanlar tek bir konutu için hak sahibi sayıldığından, konutlarla ilgili mülkiyet ve kullanım bilgilerinin güvenilir olması gerekmektedir. (p. 3.12, 3.13)
12. BİB, 27.10.2000 tarihi itibarıyla 107.315 konutu orta hasarlı olarak belirlemiştir. Orta hasarlı bina sahiplerinden 59.533'ü onarım kredisinden yararlanmak için talep ve taahhütname vermiş, bunlardan 53.955'i hak sahibi olmuştur. 53.955 hak sahibine 2 milyar TL'den toplam 107.9 trilyon TL ödeme yapılması planlanmıştır. (p. 3.14)
13. BİB orta hasarlı binaların onarımı ile sınırlı olmak üzere iki yıllık bir süre için 900 gerçek ve tüzel kişiye Geçici Proje Müşaviri belgesi vermiştir. BİB Proje Müşavirliği Geçici



Uygulama Esasları Genelgesinde, orta hasarlı binalarını güçlendirmek isteyenlerin, takviye ve onarım projelerini Proje Müşavirlerine hazırlatması, kontrol ettirmesi ve onaylatması gerektiği bildirilmiştir. Proje Müşavirliği sistemi yeni getirilen bir sistem değildir. Proje Kontrol Müşavirliği Hizmeti Yönetmeliği 10.12.1992 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmış ancak uygulaması olmamıştır. Genelge ile Yönetmelik büyük ölçüde benzer düzenlemeleri içermekle beraber bazı önemli farklılıklar da vardır. Yönetmelikte, PM'lerine projeleri idare adına tetkik ve tasdik yetkisi verilmiştir. Genelgeyle getirilen düzenlemelere göre ise; projeyi hazırlayan, inceleyen, onaylayan, işi projesine göre yapan (müteahhit) ve işin projesine göre yapıldığını kontrol eden (fenni mesul) kişi, aynı gerçek veya tüzel kişi olabilmektedir. Bütün görev ve yetkilerin aynı kişinin uhdesinde birleşmesi orta hasarlı binaların onarımı konusundaki kontrolleri neredeyse ortadan kaldırmıştır. (p. 3.15-3.21)

**14.** Orta hasarlı binaların onarımı konusunda PM'lerine görev ve yetki verilmekle beraber belediyelerin bu binalara inşaat ruhsatı ve yapı kullanma izni verme yetkisi devam etmektedir. Orta hasarlı binaların onarımından dolayı belediyelerin yükü artmıştır. Hasar gören binaların çoğunun kaçak ve ruhsatsız olması, bunlar hasar görmüş olsalar bile inşaat ruhsatı ve yapı kullanma izni verilmemesi gerektiği için, yükleri bir kat daha artmaktadır. Belediyeler, bütün bu işleri yapacak yeterli sayıda teknik elemana sahip olmadığından, istenilen sonuçların elde edilmesi güçleşmektedir. (p. 3.22, 3.23)

**15.** BİB, kış koşulları ağırlaşmadan çadırlarda yaşayanları daha sağlıklı mekanlara taşımak amacıyla 30 m<sup>2</sup> büyüklüğünde prefabrike konutları ihale yolu ile yaptırmayı kararlaştırmış ve yaptığı ihale sonucunda su basmanı dahil 1.5 milyar TL'ye prefabrike konut yapması için 25 firma ile sözleşme imzalanmıştır. Firmalara yaptırılan prefabrike konut sayısı 31.393'tür. Bu sayıya hibe yoluyla yapılan 11.521 adet

prefabrike konut sayısı dahil değildir. 44.433 adet prefabrike konut için BİB'nin katlanmak sonunda kaldığı maliyet 166 trilyon TL olmuştur.(p. 3.24, 3.25, 3.27)

**16.** Prefabrike konutların yapımı, 574 sayılı KHK ile getirilen düzenlemeler uyarınca 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun kapsamı dışında, Bakanlık Makamının uygun gördüğü yöntem ve prosedürlere göre gerçekleştirilmiştir. İhalede istenilen sonuçların elde edilebilmesi rekabet ve açıklık ilkelerine uygun hareket edilmesine bağlıdır. Prefabrike konut yapım işinin Resmi Gazetede ilan edilmesi ve herkese açık olması bu ilkelere uygun düşen, işin yapılacağı yerin, miktarının ve isteklilerin hangi kriterlere göre seçileceğinin belirtilmemiş olması ise, bu ilkelere ters düşen uygulamalardır. (p. 3.26)

**17.** BİB tüm prefabrike konutları 30.11.1999 tarihine kadar bitirmeyi ve ihtiyaç sahiplerine teslim etmeyi hedeflemiştir. Geçici konutlar hedeflenen tarihte bitirilememiştir. 31.12.1999 tarihi itibarıyla konutların yaklaşık % 80'i bitirilmiş ancak, yaklaşık % 50'si ihtiyaç sahiplerine tahsis edilebilmiştir. Tüm konutlar Mart 2000'de bitirilmişse de bölgedeki prefabrike konutların tam doluluğu ikinci kışa girilirken çadır kentler sökülerek sağlanabilmiştir. Geçici konutlarla ilgili hedeflere ulaşılamamasının iki temel nedeni vardır. Alt yapı çalışmaları planlanan sürede tamamlanamadığı için geçici konutların üst yapısının yapımı da gecikmiştir. İkinci neden, çadır kentlerde yaşayanların prefabrike konutlara (kendilerine ödenen 100 milyon TL kira yardımı kesileceği için) taşınmak istememeleriyle ilgilidir. (p.3.28)

**18.** Prefabrike geçici konutlara yerleştirilenlerin yaklaşık % 30'u konutları yıkık, ağır veya orta hasarlı olduğu için hak sahibi olan kişilerdir. Evi olmayan ve deprem bölgesinde kiracı konumunda yaşayanların sayısına ilişkin bilgiler yoktur. Bu durumda olanların kalıcı konut sorunlarının nasıl

çözüleceğine ilişkin herhangi bir politika da geliştirilmemiştir. Prefabrike geçici konutların alt ve üst yapılarının daha sonra nasıl kullanılacağı da planlanmamıştır. Bölgede yaşayanların tümünün ihtiyaçlarını göz önünde tutan politikalar geliştirilmediğinden, geçici bir süre kullanılmak amacıyla yaptırılan prefabrike konutların kalıcı konuta dönüşme ihtimali hayli yüksektir. (p. 3.29)

**19.** Marmara ve Düzce depremlerinde evi yıkıldığı veya ağır hasar gördüğü için hak sahibi sayılanlara kalıcı konut konusunda üç seçenek sunulmuştur. Evini Yapana Yardımı seçeneklere kendi arsalarında konut yaptırmak şartıyla 6 milyar TL kredi verilmesi, Hazır Konut Kredisini seçenlere bitmiş konut satın almaları şartıyla 6 milyar TL kredi verilmesi, diğerlerine de hükümet tarafından yaptırılacak konutlardan birinin verilmesi kararlaştırılmıştır. 18739 hak sahibi Evini Yapana Yardım ve Hazır Konut Kredisinden, 39.370 hak sahibi kalıcı konuttan yararlanmak istemiştir. Ancak, hak sahipliği sayısı itirazlara ve mahkeme sonuçlarına bağlı olarak sürekli değiştiği için BİB ,41.403 kalıcı konut yapmayı planlamıştır. Konutların bir bölümü BİB'nin, bir bölümü de Başbakanlık PUB'nin sorumluluğu altında yaptırılmıştır. Kalıcı konutların büyük bir bölümünün finansmanı dış kredi ile sağlanmıştır. BİB 41.403 konutun 15.118'inin Başbakanlık PUB'nce, 23.711'inin BİB'nca ve 2574'ünün hibe olarak yaptırılmasını planlamıştır. PUB'nce yaptırılacak 15.118 konuttan 12.068'i için Dünya Bankasından, 3.050'si için Avrupa Yatırım Bankasından kredi sağlanmıştır. BİB ise 15.502 konutu Avrupa Konseyi Kalkınma Bankası'ndan sağlanan kredi ile 7650'sini de ulusal kaynaklarla yaptırmayı planlamıştır. Ayrıca İstanbul'daki hak sahipleri için 559 adet hazır konut Emlak Bankasından satın alınmıştır. (p. 3.30-3.33)

**20.** BİB, kalıcı konutların ihalelerini Bakanlık Makamının uygun gördüğü prosedür ve yöntemlere göre yürütmüştür. İhaleler uluslararası firmaların teklifine açık bir şekilde, kapalı teklif

usulüyle ve anahtar teslimi yöntemi ile gerçekleştirilmiştir. BİB anahtar teslimi götürü bedeli 12 milyar TL (Nisan 2000 kuru itibariyle yaklaşık 20 bin \$) olarak tespit ettiği 23.110 konutu, uygun indirimleri yapan 52 firmaya toplam 224 trilyon TL bedelle ihale etmiştir. İhale indirimleri sonucu bir konutun maliyeti alt yapı hariç ortalama 9.6 milyar TL olmuştur. Ancak; sözleşmesine göre anahtar teslimi ihale edilen kalıcı konutlara, 12/06/2001 tarih ve 2001/2862 sayılı BKK ile fiyat farkı ödenmesi ortalama maliyetleri yaklaşık 21,1 trilyon TL artırmıştır. (p. 3.34- 3.40)

- 21.** BİB, konutların müteahhitlere yer teslimi yapılmasından itibaren 150 takvim gününde bitirilmesini hedeflemiştir. Buna göre, konutların Kasım ve Aralık 2000'de bitirilmesi gerekiyordu. Ancak firmalara çeşitli nedenlerle süre uzatımı verildiği için konutlar hedeflenen sürede bitirilememiştir. Süre uzatımları kamulaştırma işlemlerinin gecikmesi, alt yapıların zamanında bitirilememesi ve hakedişlerin geç ödenmesi yüzünden ortaya çıkmıştır. Kasım ve Aralık 2000'de bitirilmesi planlanan konutların % 33'ü, Eylül 2001 itibariyle teslim edilememiştir. (p. 3.37)
- 22.** BİB, yaptıracığı konutların müşavirlik, kontrollük ve mühendislik hizmetlerini 5 firmaya 6.175 trilyon TL bedelle ihale etmiştir. Kalıcı konut seçeneğinden yararlanacak hak sahiplerine verilmek üzere yaptırılan (Haziran 2001'de ihale edilen 2200 konut dahil) 43.603 konut için yaklaşık 1.4 katrilyon TL harcamada bulunulacaktır. Evini Yapana Yardım seçeneğinden yararlanacak 14.066 hak sahibine yapılacak 84 trilyon liralık ödeme ile Hazır Konut Kredisinden yararlanmak isteyen 4.673 kişiye ödenen 28 trilyon TL da hesaba katıldığında kalıcı konutlar için Eylül 2001 tarihi itibariyle personel ve idari giderler hariç yaklaşık 1.5 katrilyon TL tutarında harcama yapılacağı söylenebilir. (p. 3.35- 3.39)
- 23.** BİB'nca yaptırılan konutlar ile Başbakanlık PUB'nce yaptırılan konutların büyüklüğü ve kalitesi farklıdır. BİB, 99 m<sup>2</sup> büyüklüğünde ve Nisan 2000 kurlarına göre maliyeti, alt

yapı hariç 20 bin \$ olan konutları yaptırmayı kararlaştırırken, Başbakanlık PUB yaklaşık 80 m<sup>2</sup> büyüklüğünde ve maliyeti, alt yapı hariç 14 bin \$ olan konutlar yaptırmayı kararlaştırmıştır. Kalıcı konut yapımında iki ayrı kurumun BİB'nin ve Başbakanlık PUB'nin görev alması sonucu farklı tip büyüklük ve maliyette konutlar yapılmış ve hak sahiplerine eşit olmayan seçenekler sunulmuştur. (p. 3.41)

## Öneriler

A) Çağdaş kamu yönetiminin iki temel kavramı; hesap verme sorumluluğu ve şeffaflıktır. Faaliyetlerin başarılı bir şekilde yürütülmesi bu ilkelere uygun hareket edilmesine bağlıdır. Bu nedenle:

- 1. Açık ve net hedefler belirlenmelidir.** Yürütülen faaliyetlere ilişkin amaçlar, ve hedefler hazırlanacak bir stratejik plan kapsamında açık, net anlaşılabilir ve ölçülebilir şekilde belirlenmelidir.
- 2. Yetki, görev ve sorumluluklar açık bir şekilde belirlenmelidir.** Hedeflere nasıl ulaşılabileceği, ne tür sonuçların elde edilmek istendiği, kimin neyi yapmaktan sorumlu olacağı ve kimlerin hangi yetkileri ve kaynakları kullanacağı tarafların mutabakatları ile belirlenmelidir. Yetki kullanan ve sorumluluk üstlenenlerin görevlerini nasıl yapacaklarına ilişkin rehberler olmalı, bunlar düzenli bir şekilde güncellenmelidir. Kurum içi koordinasyon ve işbirliğinin nasıl sağlanacağı bu rehberlerde açık, net ve herkesin anlayabileceği şekilde belirlenmelidir.
- 3. Doğru kararlar almaya ve gerektiğinde düzeltici müdahalede bulunmaya yardımcı olan bir Yönetim Bilgi Sistemi olmalıdır.** Faaliyetlerin izlenmesi, hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının zamanında değerlendirilmesi ve elde edilen sonuçların güvenilir bir şekilde raporlanması için; kapsamlı, faaliyet ve maliyet verilerini birleştirmeye elverişli,

güncel, doğru ve geçerli bilgi ve verilere dayalı yönetim bilgi sistemine sahip olunmalıdır.

**4. Görevli kurum, kuruluş ve birimler arasında koordinasyon ve işbirliği sağlanmalıdır.** Kamuda istenilen sonuçların elde edilmesinde rol ve sorumluluğu olan çok sayıda kurum ve kuruluş vardır. Faaliyetlerin birbirini olumsuz bir şekilde etkilememesi için, farklı rolleri olan tarafların yine hesap verme sorumluluğu çerçevesinde bir araya gelip, ne tür sonuçların elde edilmesinin istendiğini, bu sonuçların elde edilmesinde kimlerin nelerden sorumlu olacağını açık ve net bir şekilde ve tarafların mutabakatı ile belirlemeli ve etkili bir işbirliği sağlanmalıdır.

**5. Sayıştay denetimi dışında kalan hiçbir alan olmamalıdır.** Üst yöneticilerin, kendilerine yetki veren ve kaynak tahsis eden parlamentoya karşı hesap verme sorumluluğu vardır. Denetim, hesap verme sorumluluğunu güçlendiren en önemli faktördür. Bu sorumluluğun yerine getirilebilmesi, büyük ölçüde TBMM adına denetim yapan Sayıştay'ın, kaynakların parlamentonun niyetleri doğrultusunda, verimli, etkin ve tutumlu bir şekilde kullanılıp kullanılmadığını düzenleyeceği raporlarla parlamentoya sunmasına bağlıdır. Bu nedenle Sayıştay'ın denetim alanı ve yetkileri sınırlandırılmamalıdır.

**B)** Deprem sonrasında yürütülen hasar tespiti, hak sahipliği, orta hasarlı binaların onarımı ile geçici ve kalıcı konut faaliyetlerinin ihtiyaçlara uygun bir şekilde yürütülmesi için:

**6. Hasar tespiti ve hak sahipliği çalışmalarının kısa sürede ve sağlıklı yapılması için gerekli önlemler alınmalıdır.** Hasar tespiti ve hak sahipliği çalışmalarını yapacak olan yeterli sayıdaki teknik eleman önceden iyi bir şekilde eğitilmelidir. Hasar tespit kriterleri ve hasar tespit formları doğru sonuçların alınmasına elverecek şekilde geliştirilmelidir.

- 7. Mevzuat ve örgüt yapısı Zorunlu Deprem Sigortası ile uyumlu hale getirilmelidir.** Zorunlu Deprem Sigortasına Dair Kanunun çıkması BİB' nin deprem sonrası, özellikle hasar tespit ve hak sahipliğine ilişkin görevlerinin yeniden tanımlanmasını gerektirmektedir. Bakanlığın teşkilat yapısı ve bu faaliyetlerine ilişkin mevzuatı Zorunlu Deprem Sigortası ile uyumlu hale getirilmelidir.
- 8. Orta hasarlı binaların onarım ve güçlendirilmesine gerekli özen gösterilmelidir.** Hasarlı yapıların onarım ve takviyesi özelliği olan bir iş olduğundan bunların projelendirilmesi, ruhsat verilmesi ve inşaat aşamalarının denetimi için özel düzenlemeler getirilmelidir. Onarım ve güçlendirme için kabul edilebilir risk düzeyleri ve ekonomik sınırlar açıkça ortaya konulmalıdır.
- 9. Afetzedelere sunulan geçici ve kalıcı barınma olanakları ihtiyaç değerlendirmelerine ve maliyet karşılaştırmalarına dayanmalıdır.** Geçici ve kalıcı konutlar konusunda karar oluşturulurken; ihtiyaç sahiplerinin beklentileri dikkate alınmalı ve farklı kalitede seçenekler sunulmamalıdır.
- 10. Geçici konutların alt ve üst yapılarının daha sonra nasıl kullanılacağı açıkça belirlenmiş olmalıdır.** Prefabrike konutların arazilerine ödenen kira bedelleri de dikkate alınarak, prefabrike konutların nasıl ve ne zaman boşaltılacağı; alt ve üst yapılarının nasıl kullanılacağı en kısa zamanda planlanmalıdır.
- 11. Geçici ve kalıcı konut ihalelerinde açıklık ve rekabet sağlanmalıdır.** Konutların yapım, müşavirlik, mühendislik ve kontrollük hizmetleri açıklık ve rekabeti sağlamak için önceden belirlenmiş ihale usul ve esaslarına dayandırılmalıdır. Tüm ihalelerde bulunması gereken açıklık ve rekabet unsurları hiçbir kuşkuya yer bırakmayacak şekilde sağlanmalıdır. İhaleyi yapma sürecinde sağlanan şeffaflık

aynı zamanda kamu kaynaklarının ve gücünün kötüye kullanılmasını önlemek için de önemlidir.

**12. Konutlar maliyet ve süre aşımaları söz konusu olmadan bitirilmelidir.** Konut yapım faaliyetleri kaynak planlaması çerçevesinde ele alınmalı, hedefler bir plan çerçevesinde belirlenmeli, konutlar maliyet ve süre aşımaları söz konusu olmadan bitirilmelidir.



### Arka Plan

**1.1** Türkiye jeolojik yapısı ve coğrafi şartları itibarıyla sık sık afetlere maruz kalmaktadır. Son 60 yıl içinde doğal afetlerin yarattığı hasarların %65'ini depremler oluşturmaktadır. BİB'nin verilerine göre 1939-1999 tarihleri arasında büyüklüğü 6'nın üzerinde olan 25 adet yıkıcı deprem olmuş, bu depremlerde 75.000 kişi hayatını kaybetmiştir.

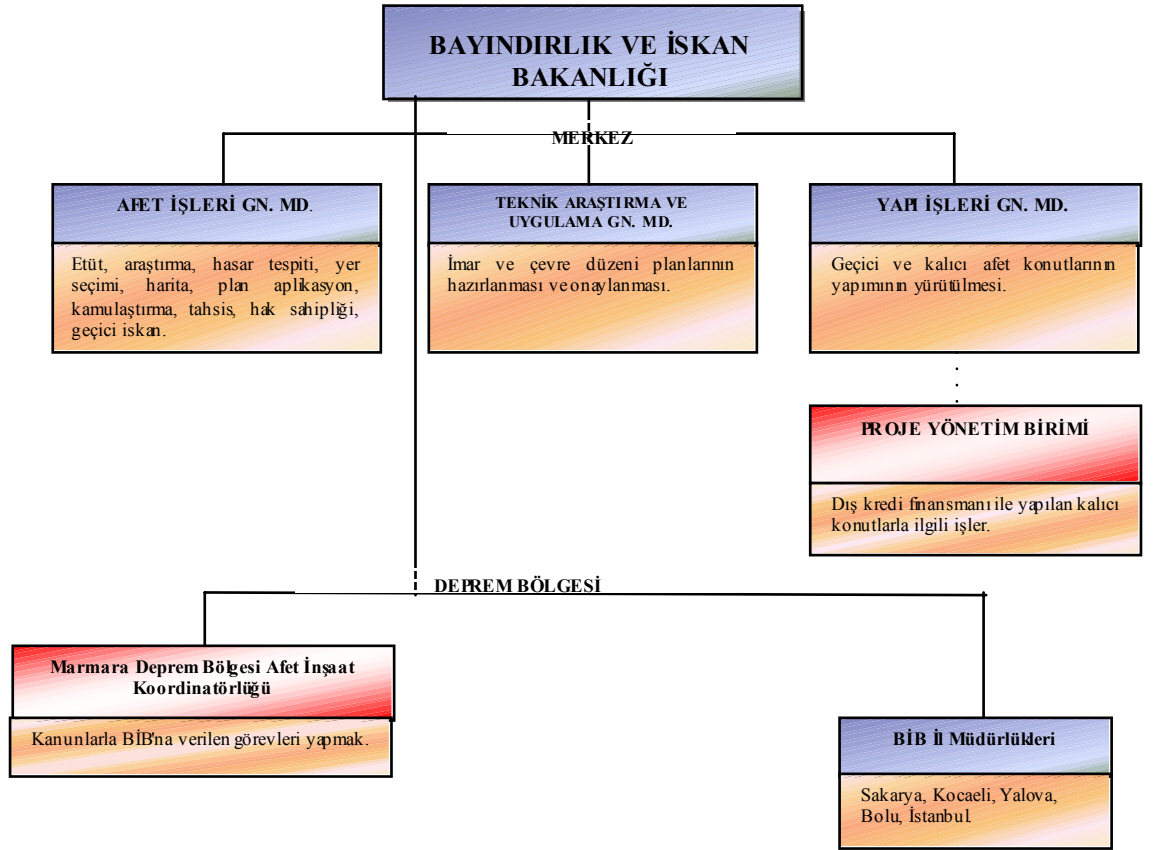


**1.2** 1999 yılında Sakarya, Kocaeli, Yalova, Bolu ve İstanbul illerini etkileyen 7.4 ve 7.2 büyüklüğünde iki deprem yaşanmıştır. 17 Ağustos 1999'da Marmara Bölgesinde ve 12 Kasım 1999'da Düzce'de meydana gelen bu depremlerde, 18.243 vatandaşımız hayatını kaybetmiş, 48.901 vatandaşımız yaralanmış, 376.379 konut ve işyeri hasar görmüştür. Marmara ve Düzce'de meydana gelen depremler sadece bölgede bulunan illeri değil, aynı zamanda ülkenin ekonomik ve sosyal yaşamını da etkilemiştir. Söz konusu depremlerden sonra; meydana gelen zararların en kısa sürede giderilmesi ve

yaraların en iyi şekilde sarılması için toplumumuzda büyük bir duyarlılık oluşmuş ve yeniden yapılanma faaliyetleri kısa sürede başlatılmıştır. Deprem sonrası yeniden yapılanma faaliyetleri asıl olarak Bayındırlık ve İskân Bakanlığı (BİB)'nin sorumluluğunda yürütülmektedir.

1.3 BİB, bu görevlerini merkezde Yapı İşleri Genel Müdürlüğü (YİGM), Afet İşleri Genel Müdürlüğü (AİGM) ve Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü (TAU); taşrada ise, Bayındırlık ve İskân Müdürlükleri aracılığıyla yerine getirmektedir. BİB Marmara ve Düzce depremleri sonrasındaki hasar tespiti, hak sahipliği, yer seçimi, geçici ve daimi iskan faaliyetlerini Şekil 1'de gösterilen örgüt şeması ile yürütmektedir.

**Şekil 1 : Marmara ve Düzce Depremleri Sonrası BİB Organizasyon Şeması**



Marmara ve Düzce Depremleri Sonrası Oluşturulan Yapılar.

BİB her afet sonrası, afetin büyüklüğüne göre; afet hizmetlerini süratle ele almak, düzenli yürütmek ve sonuçlandırmak üzere afet bölgesinde değişik örgütlenmeler gerçekleştirmektedir. Marmara ve Düzce depremleri sonrası, 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun ve diğer kanunların Bayındırlık ve İskân Bakanlığına verdiği görevleri yapmak, yetkilerini kullanmak ve bölgede etkin ve verimli bir çalışma yürütmek üzere "Marmara Deprem Bölgesi Afet İnşaat Genel Koordinatörlüğü" kurulmuştur. İki yıl süreyle kurulan ve merkezi Kocaeli ilinde bulunan "Marmara Deprem Bölgesi Afet İnşaat Genel Koordinatörlüğü" doğrudan Bakanlık Makamına bağlı olarak görevlerini yürütmektedir. BİB'nin bağlı kuruluşu Karayolları Genel Müdürlüğü ile ilgili kuruluşu İller Bankası Genel Müdürlüğü de afet sonrası yeniden yapılandırma faaliyetleri çerçevesinde yapılan çalışmalara katılmaktadır. Ayrıca, kalıcı konutların yapımı için BİB bünyesinde Proje Yönetim Birimi (PYB) kurulmuş ve konutların bu birimin sorumluluğu altında yapılması öngörülmüştür.

**1.4** 25.11.1999 tarih ve 587 sayılı Zorunlu Deprem Sigortasına Dair Kanun Hükmünde Kararname ile BİB'nin hasar tespit hak sahipliği ve kalıcı konut faaliyetlerine ilişkin yeni düzenlemeler getirilmiştir. Bu gelişme karşısında, BİB'nin örgüt yapısını değiştirerek; söz konusu faaliyet alanlarında görev, yetki ve sorumlularının yeniden tanımlanması ve mevzuatın ilgili kanunla uyumlu hale getirme zorunluluğu gündeme gelmiştir.

**1.5** Marmara ve Düzce depremleri sonrası 1200 teknik personel tarafından yapılan hasar tespitleri sonucunda, toplam 327.871 konutun ve 48.508 işyerinin hasarlı olduğu ortaya çıkmıştır. Hasarlı konutların 96.785'i yıkık ya da ağır hasarlı, 107.315'i orta hasarlı ve 123.771'i az hasarlıdır. Hasar tespit çalışmalarının ardından yapılan hak sahipliği çalışmaları sonucunda; yıkık ya da ağır hasarlı bina sahiplerine konut kredisi, orta hasarlı bina sahiplerinden 53.955'ine onarım kredisi verilmesi kararlaştırılmıştır. Az hasarlı konut sahiplerine

ise Valilikler aracılığı ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonundan konut başına 600 milyon TL. yardım yapılmıştır.

**1.6** Yıkık ya da ağır hasarlı binalardan hak sahibi olanlara Bakanlıkça üç seçenek sunulmuştur: Kalıcı Konut, Evini Yapana Yardım (EYY), Hazır Konut Kredisi (HKK). HKK veya EYY yöntemini seçenlere 6 milyar TL kredi verilmektedir. Kalıcı konut yöntemini seçenlere ise yaptırılan konutlar, maliyet bedeli üzerinden açılan krediler karşılığı borçlandırılarak tahsis edilecektir. Eylül 2001 tarihi itibarıyla, 39.370 kişi yaptırılacak konutlardan, 14.066 kişi EYY 'dan ve 4.673 kişi HKK 'den hak sahibi olmuştur. Yaptırılacak konutların finansmanı için iç kaynaklardan 107.5 trilyon lira ayrılmış ve dış kuruluşlardan kredi sağlanmıştır. 2.574 adet konutun hibe yoluyla, 12.068 konutun *Dünya Bankası* kredisiyle, 15.502 konutun *Avrupa Konseyi Kalkınma Bankası* kredisiyle, 3.050 konutun *Avrupa Yatırım Bankası* (AYB) kredisiyle, 7.650 konutun ise iç kaynaklarla (bütçeye konulan ödenekle) yapılması planlanmıştır. Dünya Bankası ve AYB kredisi ile yapılacak konutların Başbakanlıkta yeni oluşturulan Proje Uygulama Biriminin (PUB) sorumluluğunda, Avrupa Konseyi Kalkınma Bankası kredisi ile yapılacak konutların ise BİB bünyesinde kurulan Proje Yönetim Biriminin (PYB) sorumluluğunda yaptırılması kararlaştırılmıştır.

**1.7** Afetzedelerin geçici barınma ihtiyaçlarını karşılamak için 11.521'i hibe olmak üzere toplam 43.454 prefabrike konut yapılmıştır. Prefabrike konutların tümünün alt yapısı ile 31.933 adedinin üst yapısı BİB tarafından yaptırılmıştır. BİB'nca prefabrike konutların alt ve üst yapıları için yaklaşık 166 trilyon harcanmıştır. Bunun yaklaşık 127 trilyonu iç ve dış yardımların toplandığı Ziraat Bankasında açılan merkezi yardım hesabından, kalanı bütçeden Afet Fonuna aktarılan paralardan karşılanmıştır.

1.8 Deprem sonrası toplanan iç ve dış yardımlardan yapılacak harcamalar, Kanun Hükmünde Kararnamelerle(KHK) 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu hükümleri dışında tutulmuştur. Bu harcamaların denetimi, Başbakanlık ve Maliye Bakanlığı Müfettişleri ile Bankalar Yeminli Murakıbindan oluşan üç kişilik bir komisyon tarafından yapılmaktadır.

## **İncelemenin Kapsamı ve Metodoloji**

1.9 Bu çalışmada, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın Marmara ve Düzce Depremleri sonrası faaliyetlerinin performansı değerlendirilmiştir. İnceleme; ***Deprem sonrası faaliyetler ne kadar iyi yürütülüyor?*** sorusu çerçevesinde yürütülmüştür.

1.10 İncelemenin kapsamında; BİB'nin Marmara ve Düzce depremleri sonrasında yürüttüğü hasar tespiti, hak sahipliği, orta hasarlı yapıların onarım çalışmalarıyla, geçici ve kalıcı konutların yapım faaliyetleri yer almaktadır. Geçici ve kalıcı konutlarla ilgili yer seçimi ve kamulaştırma çalışmaları; Afet İşleri Genel Müdürlüğü'nce önceden imal edilmiş ve deprem sonrası kurulan prefabrike geçici konutlarla, geçici konut yerleşim yerlerindeki prefabrike sosyal tesisler (Okul, kreş, sağlık ocağı, çamaşırhane, cami v.b.) ile diğer geçici barınma olanakları incelemenin kapsamına alınmamıştır. Başbakanlık PUB tarafından Dünya Bankası kredisiyle yaptırılanlar ile hibe edilen geçici ve kalıcı konutlar da denetim kapsamına alınmamıştır. PUB 'nin yaptırdığı kalıcı konutlar, BİB'nin kalıcı konut faaliyetlerinin değerlendirilmesinde, kıyaslama yapmak üzere örnek olarak incelenmiştir.

1.11 BİB' nin Marmara ve Düzce Depremleri sonrasındaki faaliyetlerinin performansı iki bölümde değerlendirilmiştir: *İlk bölümde*; Marmara ve Düzce depremleri sonrasındaki faaliyetlerin iyi bir şekilde yürütülmesine uygun bir ortam olup olmadığını değerlendirmek için,

☞ Faaliyetlerin yürütülmesinde yetki, görev ve sorumluluk örtüşmelerinin olup olmadığı, etkili bir koordinasyon sağlanıp sağlanmadığı,

☞ Kurumlar arasında iyi bir işbirliği sağlanıp sağlanmadığı,

☞ Faaliyetlerin hesap verme sorumluluğu ve şeffaflık ilkelerine uygun bir şekilde yürütülüp yürütülmediği

incelenmiştir.

*İkinci bölümde;* Marmara ve Düzce depremleri sonrasındaki faaliyetlerin ihtiyaçlara uygun bir biçimde yürütülüp yürütülmediğini değerlendirmek için

☞ hasar tespiti,

☞ hak sahipliği,

☞ orta hasarlı binaların takviye ve onarımı,

☞ geçici konut,

☞ kalıcı konut

faaliyetleri incelenmiştir.

**1.12** Bu çalışmada; afet bölgesindeki Yalova, Kocaeli ve Sakarya illerinde yerinde inceleme yapılmıştır. Bu illerde yapılacak inceleme ile geneli temsil edebilecek sonuçlara ulaşmanın mümkün olduğu varsayılmıştır.

Bu illerin seçilme nedenleri şunlardır:

- Bu iller depremden en çok etkilenen alanları kapsamaktadır.
- Geçici barınma için yaptırılan prefabrik konutların %77.3'ü, kalıcı konutların % 74.2'si bu illerde yer almaktadır.

**1.13** İhalelerde rekabet ve açıklığın sağlanıp sağlanmadığını anlamak için geçici ve kalıcı konut ihalelerinin % 30'unu kapsayan sayıda ihale dosyası incelenmiş ve orta hasarlı binaların onarım ve takviyeleri konusunda yetki belgesi verilen Proje Müşavirlik firmalarının yönetmelikte öngörülen şartları taşıyıp taşımadığını anlamak için de verilen 900 yetki belgesinin % 5 'ini oluşturan 45 dosya tesadüfi örnekleme ile seçilip incelenmiştir.

**1.14** Çalışma süresince görüşme yapılan kişiler ve kaynaklarından yararlanılan kurumlar ile inceleme yapılan idari birimler Ek 1 'de yer almaktadır.

# BÖLÜM 2

## Faaliyetlerin İyi Bir Şekilde Yürütülmesine Uygun Ortam Var mı?

**2.1** Raporun bu bölümünde, Marmara ve Düzce depremleri sonrasında yürütülen:

- Hasar tespiti, hak sahipliği, geçici ve kalıcı konut konularında görev ve yetki örtüşmelerinin olup olmadığı ve etkili bir koordinasyon sağlanıp sağlanmadığı,
- Çeşitli faaliyetlerden sorumlu kurumlar arasında iyi bir işbirliği ve koordinasyon sağlanıp sağlanmadığı,
- Faaliyetlerin çağdaş kamu yönetimi ilkelerine ne derece uyumlu olduğu araştırılmıştır.

### **Kurum içi yetki ve koordinasyonla ilgili problemler var mı?**

**2.2** Paragraf 1.3' de belirtildiği ve Şekil 1'de gösterildiği üzere BİB Marmara ve Düzce depremleri sonrasında kendi teşkilat yapısında bazı yeni düzenlemeler yapmıştır. Ana hizmet birimleri olan üç Genel Müdürlük ve taşra teşkilatına ilave olarak deprem sonrasında yapılacak işleri daha etkin ve verimli yürütmek amacıyla Marmara Bölgesi Afet İnşaat Genel Koordinatörlüğü ve dış kredi ile finanse edilen kalıcı konutlarla ilgili işleri yürütmek amacıyla Proje Yönetim Birimi kurulmuştur.

**2.3** Deprem bölgesinde etkin ve verimli çalışma yapmak üzere BİB tarafından kurulan Marmara Bölgesi Afet İnşaat Genel Koordinatörlüğü'nün Tablo 1'de gösterilen görevleri, Şekil 2'de gösterilen organizasyonla gerçekleştirilmesi öngörülmüştür.

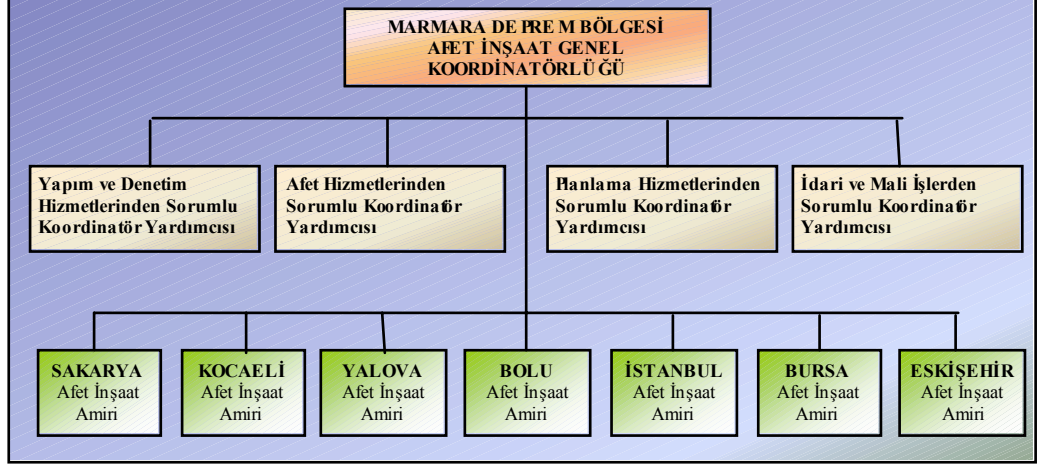
**Tablo 1: Afet İnşaat Genel Koordinatörlüğünün Görevleri**

<p>Afet İnşaat Genel Koordinatörlüğü'ne ;</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Hasar tespit raporlarına yapılacak itirazların incelenmesini, onaylanmasını ve sonuçlarının ilgililere duyurulmasını,</li><li>• Hak sahipliği ve borçlandırma işlemlerinin yapılmasını,</li><li>• Afet bölgelerinde yapılacak konut ve işyerleri yapımı ile ilgili olarak ihale öncesi ve sonrası her türlü işlemin yapılmasını,</li><li>• Yapılan inşaatların kontrolörlük hizmetlerinin yürütülmesini,</li><li>• Hakediş raporlarının düzenlenmesini, onaylanmasını ve bunların ödemelerinin mahallinde yapılmasını,</li><li>• Geçici ve kesin kabul heyetlerini teşkil etmek ve tutanaklarını düzenleyip onaylanmasını,</li><li>• Takviye ve onarım işlerinin projelendirilmesini, ihale ve kontrolörlük hizmetlerinin yürütülmesini, geçici ve kesin kabullerin yapılmasını,</li><li>• İnşaatlarda kullanılacak malzemelerin teknik deney ve kontrollerinin yapılmasını,</li></ul> <p>sağlamak görevleri verilmiştir.</p>
---

**2.4 BİB Marmara Deprem Bölgesi Afet İnşaat Genel Koordinatörlüğünü** Şekil 2'de gösterilen yapıda kurmayı planlamışsa da, bu düşünce gerçekleştirilememiştir. Marmara Deprem Bölgesi Afet İnşaat Genel Koordinatörlüğü faaliyetlerini; Genel Koordinatörlüğe atanan bir Müsteşar Yardımcısı, Koordinatör Yardımcılıklarına atanan Afet İşleri Genel Müdür Yardımcısı ile Yapı İşleri Genel Müdür Yardımcısı ve görevlendirilen yeteri saydaki teknik ve idari elemanla sürdürmüştür. Kurulması planlanan Afet İnşaat Amirlikleri de kurulamamıştır.



**Şekil 2: Afet İnşaat Genel Koordinatörlüğünün Organizasyon Yapısı**



**2.5** BİB'nin ana hizmet birimleri olan Müsteşarlığın ve Genel Müdürlüklerin taşradaki uzantısı olarak kurulmayan, doğrudan Bakan'a bağlı olarak hareket eden ve ilgili Genel Müdürlüklerin yapacakları görevleri yapmakla görevlendirilen Marmara Deprem Bölgesi Afet İnşaat Genel Koordinatörlüğü, tüm iyi niyet ve çabalara karşın Koordinatörlüğün ve Genel Müdürlüklerin görev, yetki ve sorumluluk alanları net bir şekilde belirlenmediği için istenilen verimli ve etkin sonuçlara ulaşamamıştır. Görev yetki ve sorumluluk bakımından uygun ve elverişli bir ortamın yaratılamaması herhangi bir faaliyetin iyi bir şekilde yürütülmesini engelleyen faktörlerin en önemlisidir. Gerek taşradaki gerekse merkezdeki birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarının neler olduğunu tam ve net olarak açıklayan rehberler olmadığı için uygulamada görev örtüşmeleri, yetki ve sorumluluk belirsizlikleri ortaya çıkmıştır. Örneğin, geçici ve kalıcı konutların ihale işlemlerinin Koordinatörlük tarafından yerine getirileceğine ilişkin görevlendirme olmasına rağmen bu görevler Bakanlığın ana hizmet birimleri tarafından yerine getirilmiştir. Benzer şekilde dış kredi ile finanse edilen kalıcı konutların ihale işlemleri de Proje Yönetim Birimi'nin sorumluluğu altında yürütülmüştür. Bütün bu uygulamalar sınırları

önceden belirlenen planlar dahilinde değil, günlük ihtiyaçlar sonucu ortaya çıkmıştır.

**2.6** Görev, yetki ve sorumlulukların açıkça belli olmaması faaliyetlerin hesap verme sorumluluğu ve şeffaflık ilkeleri doğrultusunda yürütülmesini olumsuz şekilde etkilemektedir. Ayrıca, görev örtüşmeleri, yetki ve sorumluluk belirsizlikleri koordinasyon konusunu daha da zorlaştırmaktadır.

### **Kurumların birbirini olumsuz etkilemesini önleyecek**

#### **kurumlar arası işbirliği ve koordinasyon yeterli düzeyde mi?**

**2.7** Marmara ve Düzce depremleri sonrasında yürütülen faaliyetler için görevlendirilen çok sayıda kurum ve kuruluş vardır. Afet Bölge Koordinatörlüğü, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı, İl Valilikleri, yerel yönetimler, Türkiye Kızılay Derneği gibi kurum ve kuruluşlar farklı görevleri yerine getirmekten sorumludurlar. İstenilen sonuçların elde edilebilmesi, tüm kurum ve kuruluşlar arasında etkili bir işbirliği ve koordinasyon sağlanmasına bağlıdır.

**2.8** İyi bir işbirliği ve koordinasyon sağlanmadığı için kurumların birbirini olumsuz şekilde etkilemesine verilecek örneklerden ilki, ihtiyaç sahiplerinin prefabrike konutlara geç yerleşmesi ile ilgilidir. Çadırlarda ikamet eden ailelere Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı aracılığı ile 100 milyon TL kira yardımında bulunulmuş ve üç öğün sıcak yemek sağlanmıştır. BİB'nca bitirilen prefabrike konutlara yerleştirilen ailelere sadece kuru gıda yardımı yapıldığı için, çadırlarda yaşayan aileler prefabrike konutlara geçmek istememiştir. Sonuçta, ihtiyaç sahiplerinin prefabrike konutlara geçiş süresi uzamıştır. Bu konuda verilebilecek örneklerden ikincisi, hak sahiplerine aynı kalitede ve büyüklükte kalıcı konut seçeneği sunulamaması ile ilgilidir. Dünya Bankası kredisiyle yapılan kalıcı konutların sorumluluğu Başbakanlık Proje Uygulama Birimi'ne verilmiştir. Diğer kalıcı konutların yapım sorumluluğu ise Bayındırlık ve İskan Bakanlığındadır. Bu iki kurum arasında

yeterli bir işbirliği ve koordinasyon sağlanamadığından hak sahiplerine farklı kalite ve büyüklükte konut sunulmuştur.

### **Faaliyetler hesap verme sorumluluğu ve şeffaflık ilkelerine uygun bir ortam içinde sürdürülüyor mu?**

**2.9** Çağdaş kamu yönetiminin en önemli iki unsuru olan hesap verme sorumluluğu ve şeffaflık ilkelerine uygun hareket etmek, başarılı sonuçlar elde edilmesinin temel koşuludur. Hesap verme sorumluluğu, kendilerine kamu kaynakları tahsis edilenlerin ve yetki verilenlerin bu yetkinin ve kaynakların nasıl kullanıldığını sergilemesi zorunluluğudur. Kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu karşılıklı etkileşim içinde olan kavramlardır. Yani yönetimde şeffaflığı sağlayabilmek için etkili ve iyi işleyen hesap verme sorumluluğu süreçlerine, hesap verme sorumluluğu süreçlerinin iyi işlemesi için de şeffaflığı sağlayacak araçlara ihtiyaç vardır.

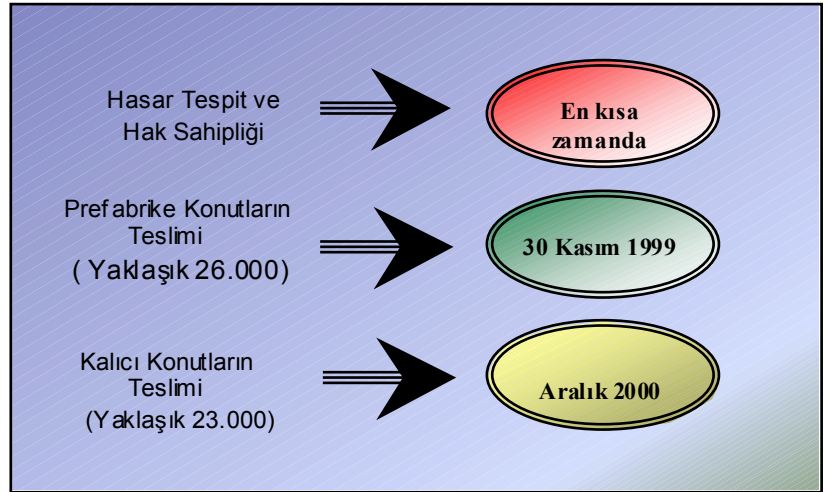
**2.10** Kamuda faaliyetlerin hesap verme sorumluluğu ve şeffaflık ilkeleri uyarınca yürütülmesi için beklenen sonuçlara nasıl ulaşılabileceğinin planlanması; amaçların, hedeflerin ve beklenen sonuçların açık ve net olarak belirlenmesi; beklentilerin, sorumlulukların ve yetkilerin hesap verme sorumluluğu ilişkisi içinde olanların varacağı mutabakatla açıklığa kavuşturulması; gelişmelerin izlenmesi ve elde edilen sonuçların değerlendirmeye tabi tutularak raporlanması gereklidir. Gelişmelerin izlenmesine, gerektiğinde yönetimin kısa sürede düzeltici hareketlerde bulunabilmesine, doğru, güncel ve güvenilir veri ve bilgilere dayalı değerlendirmeler yapılabilmesine olanak veren kapsamlı bir yönetim bilgi sistemine sahip olmadan hesap verme sorumluluğu ve şeffaflık ilkeleri uygulamaya geçirilemez.

**2.11** BİB Marmara ve Düzce depremleri sonrasındaki faaliyetlerini paragraf 2.9 ve 2.10'da açıklanan prosedürler çerçevesinde yürütmektedir. Bununla beraber açıklanan

yöntemlerle benzeşen uygulamalar da yok değildir. Beklenen sonuçlara nasıl ulaşılabileceğini gösteren bir plan çerçevesinde belirlenen amaç ve hedefler olmamakla beraber, üst yönetimce benimsenen ancak, daha alttaki görevlilerce bilinmeyen amaç ve hedefle, az sayıda, açık ve ölçülebilir olmayan hedeflerin olduğu tespit edilmiştir. BİB'nin Marmara ve Düzce depremleri sonrası **amacı:** *Gelecekte benzeri bir tahribata izin vermeyecek bir şekilde yeniden yapılanmanın çerçevesini oluşturmak ve afetzedelere yeterli geçici barınma olanakları ile çağdaş kalıcı konutlar inşa ederek bölgenin tekrar eski yüksek ekonomik aktivite seviyesine ve yaşam olanaklarına sahip olmasını sağlamaktır.* **Hedefi ise:** *Afet zararlarını azaltacak organizasyonlar kurmak ve afetzedelere yeterli geçici barınma olanakları ile sürdürülebilir, yaşanabilir yerleşmeler sunmaktır.* BİB'nin belirlediği hedefler ise Tablo 2'de gösterilmiştir.

**2.12** Amaç ve hedefler bir plan kapsamında belirlenmeden, bunlara nasıl ulaşılabileceği, ne gibi sonuçların beklendiği, kimin neyi yapmaktan sorumlu olacağı ve kimlerin hangi yetki ve kaynakları kullanacağı tarafların mutabakatları ile açıklığa kavuşturulmadan, gelişmelerin izlenmesi ve raporlanmasının esasları belirlenmeden önceden benimsenen amaç ve hedeflere ulaşmak üzere faaliyetler sürdürülmüştür.

**Tablo 2: Marmara ve Düzce Depremleri Sonrası Hedefler**



**2.13** Faaliyetler sürdürülürken yönetimin elde edilen gelişmeleri izlemesi, hedeflere ulaşmanın ne ölçüde gerçekleştiğini değerlendirmesi, gerektiğinde düzeltici önlemler alması ve ulaşılan sonuçları güvenilir bilgi ve verilere dayalı olarak raporlaması için kapsamlı ve yeterli bir yönetim bilgi sistemine sahip olması gereklidir. Bu bağlamda **BİB; hasar tespiti, hak sahipliği, geçici iskan ve kalıcı konut faaliyetleri ile ilgili konularda tüm verilerin bilgisayar ortamında birbiriyle ilişkilendirilebildiği, erişilmek istenen sonuçlara ve hedeflere yönelik bilgilerin üretilebildiği, tam, doğru, güvenilir bilgi ve verilere dayalı analiz ve değerlendirmelerin yapılabildiği bir yönetim bilgi sistemine sahip değildir.**

**2.14** Hasar tespiti, hak sahipliği, geçici iskan ve kalıcı konut konularında sistemli bir şekilde bilgi ve veri elde edilmemekle beraber rutin olarak toplanan veriler vardır. Bunlar daha çok izleme formları aracılığı ile toplanan veri ve bilgilerdir. İncelemelerimiz sırasında bu bilgilerin yeterince güvenilir olmadığı tespit edilmiştir. Örneğin, prefabrike konut yapımı konusunda Afet İşleri Genel Müdürlüğü'nün hazırladığı "Marmara Depremi Nedeniyle Planlanan Geçici Konut İzleme Tablosu"ndaki veriler kendi içinde tutarlı olmadığı gibi, bu tablolardaki verilerle Yapı İşleri Genel Müdürlüğü'nün verileri de birbirini tutmamaktadır.

**2.15** Güvenilir bilgi elde etmenin önemini farkında olan Afet İşleri Genel Müdürlüğü, hak sahipliği ve hasar tespiti işlemlerini daha hızlı ve daha doğru bir şekilde yapabilmek için ihale yolu ile bilgisayar programları hazırlamıştır. Ancak, yerinde yaptığımız incelemeler sırasında yaptığımız tespitlere göre, yeterli sayıda nitelikli personele sahip olunmadığı için bu programlar çoğunlukla kullanılmamıştır.

**2.16** Yaptığımız incelemeler sırasında bilgi ve veri elde etmenin aracı olarak kullanılan formların, ihtiyaçlara yanıt verecek biçimde güncelleştirilmediği tespit edilmiştir. Orta

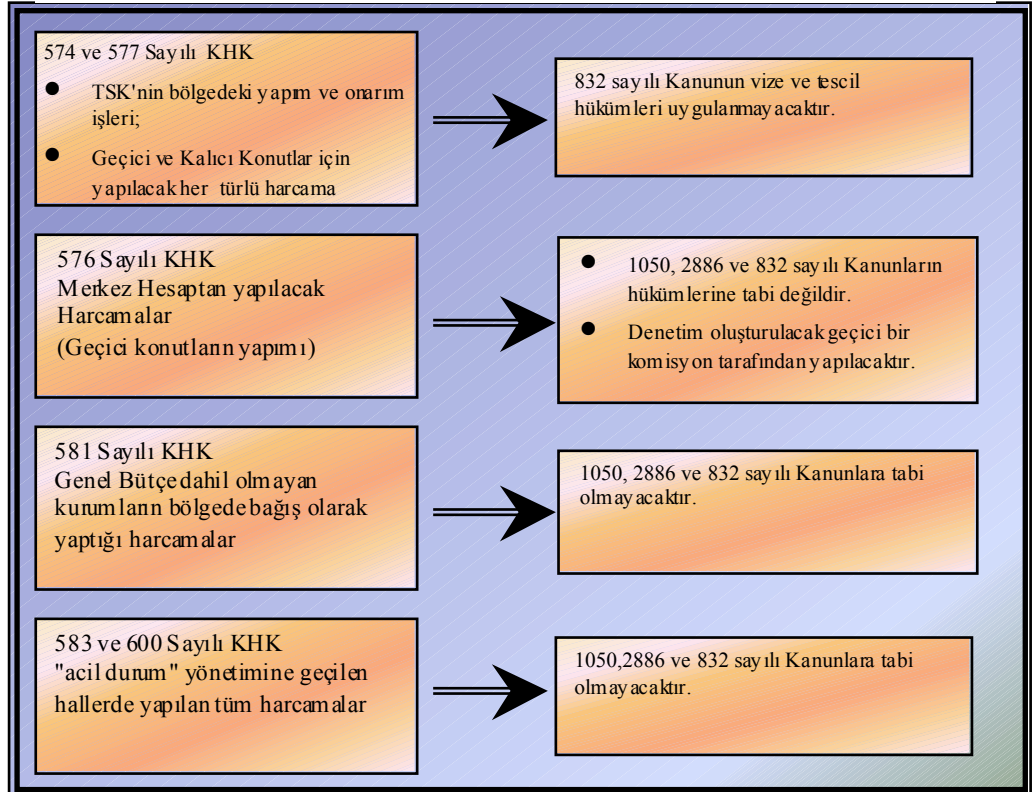
Doğu Teknik Üniversitesi 1994 yılında Afet İşleri Genel Müdürlüğüne “Mühendislik Hizmeti Görmüş Yapılar İçin Hasar Tespit Formu Hazırlanması” başlıklı bir rapor sunmuştur. Bu raporda, hasar tespit kriterleri belirlenerek, hasar tespitinde kullanılması gereken yeni bir form geliştirilmiştir. Marmara ve Düzce depremleri sonrasındaki hasar tespitleri bu rapordaki formlara göre değil, yine ODTÜ'nün 1990 yılında hazırladığı hasar tespit kriterleri ve formlarına göre yapılmıştır. 1990 yılında hazırlanan rapor, kırsal kesimdeki yapılarda kullanılmak için hazırlanmıştır. Hasar tespitlerinde kentsel yerleşim bölgelerinde mühendislik hizmeti görmüş yapılar için geliştirilmiş bu form kullanılmadığı için bu depremlerde kullanılan hasar tespit formlarının ihtiyaçlara uygun olduğu söylenemez.

**2.17** BİB, çeşitli projeler aracılığı ile Yönetim Bilgi Sistemi oluşturma çabaları içindedir. Örneğin, Deprem Zararlarının Azaltılması Araştırma Merkezi Projesi kapsamında oluşturulacak Coğrafi Bilgi Sistemi ile afet riski ve tehlikelerinin belirlenmesi, Sel ve Deprem Felaketi Acil Yardım Projesi kapsamında oluşturulacak Afet Yönetim Bilgi Sistemi ile erken uyarı sistemlerinin oluşturulması, Afet İşleri Genel Müdürlüğü Afet Bilgi Sistemi ile afetle ilgili tüm verilerin bilgisayar ortamına aktarılması amaçlanmaktadır. BİB'nin bu olumlu çabaları faaliyet ve maliyet verilerini içeren, hedeflere ne ölçüde ulaşıldığını ölçen, kapsamlı ve bütünlüklü bir yönetim bilgi sistemine sahip olacak şekilde geliştirilirse; gerçekleşen performans bu verilere dayalı raporlamalarla doğru ve güvenilir bir şekilde sergilenebilecektir. Yaptığımız incelemeler sonunda; faaliyet ve maliyet bilgilerini içeren, hedeflere ne ölçüde ulaşıldığını zamanında ve güvenilir bir şekilde ölçen, analiz ve değerlendirmelere dayalı bir raporlama sisteminin olmadığı tespit edilmiştir. Buna karşılık birbiriyle tutarlı olmayan bilgileri içeren ve bölgedeki sorunları merkeze ileten raporların düzenlenmekte olduğu görülmüştür.

**2.18** Üst yöneticiler, kendilerine tahsis edilen kaynaklar dolayısıyla parlamentoya karşı hesap verme sorumluluğu içindedir. Yönetimlerin parlamentoya karşı hesap verme sorumluluğunu yerine getirebilmesi için, TBMM adına denetim yapan Sayıştay'ın, kaynakların parlamentonun niyetleri doğrultusunda verimli, etkin ve tutumlu bir şekilde kullanılıp kullanılmadığını, düzenleyeceği raporlar aracılığı ile TBMM'ne sunması, bunun için de Sayıştay'ın denetim alanının ve yetkilerinin sınırlandırılmaması gerekmektedir.

**2.19** Marmara ve Düzce depremleri sonrasında 27.08.1999 tarih ve 4452 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak çok sayıda Kanun Hükmünde Kararname (KHK) çıkarılmıştır. Bu KHK'lerle (574, 576, 577, 583, 600 sayılı KHK'lerle) kamu mali yönetimimizin temel yasaları olan Sayıştay Kanunu, Devlet İhale Kanunu ve Muhasebe-i Umumiye Kanunu devre dışı bırakılmıştır. Kararnamelerin temel mali yasalarla ilgili düzenlemeleri Tablo 3'de özet olarak gösterilmiştir.

**Tablo 3 : Deprem Sonrası Yayımlanan KHK'ler**



**2.20** Daha ilerideki paragraflarda açıklanacağı üzere deprem bölgelerindeki yeniden yapılanma faaliyetleri kapsamında çok büyük miktarlarda kamu kaynakları kullanılmıştır. Kaynakların kamu mali sistemimizin temel yasalarında öngörülen prosedürler çerçevesinde harcanmaması için önemli bir neden yoktur. Ayrıca düzenlemeler yapılırken, bu kanunların hükümlerine tabi olunmayacağı belirtilmiş ama işlerin neye göre yapılacağı belirlenmemiştir. Örneğin, ihale yasasına tabi olunmayacağı belli olmakla birlikte işlerin nasıl ihale edileceği belirlenmemiştir.

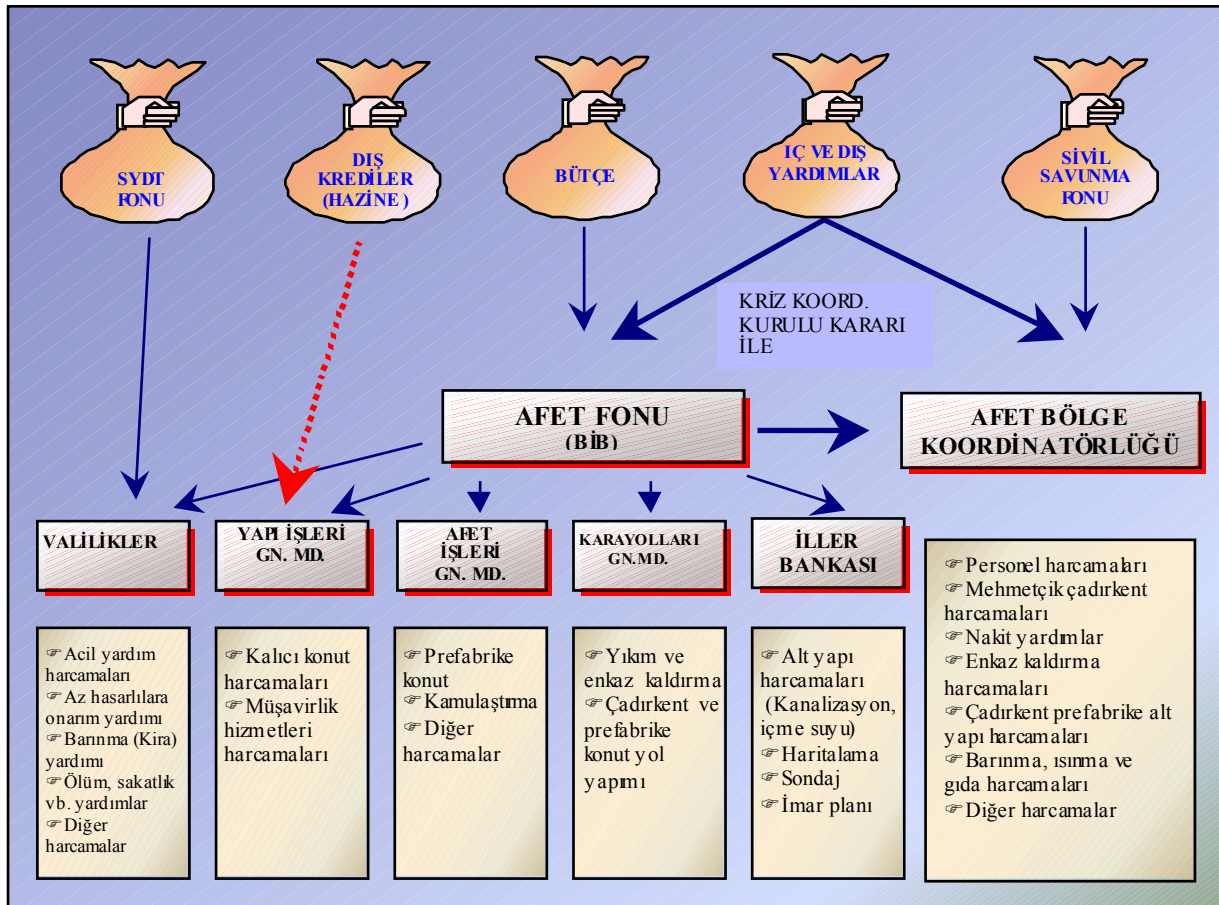
**2.21** Temel mali yasalarda öngörülen prosedürlere uyulmaması, hesap verme sorumluluğu ve şeffaflık açısından ortaya çıkan tek olumsuzluk değildir. Harcamaların denetimi konusunda da yeni bir uygulama başlatılmıştır. Marmara ve Düzce depremleri sonrası toplanan iç ve dış yardımlardan yapılacak harcamaların denetimi için 576 sayılı KHK ile özel bir komisyon oluşturulmuştur. Ziraat Bankası Merkezi Yardım Hesabından bölgeye tahsis edilen paraların amacına uygun olarak kullanılıp kullanılmadığı Başbakan onayıyla oluşturulan ve Başbakanlık Müfettişi, Maliye Bakanlığı Müfettişi, Bankalar Yeminli Murakıbından oluşan üç kişilik geçici bir komisyon tarafından üçer aylık dönemler itibarıyla denetlenecek ve denetim raporları Resmi Gazetede yayımlanacaktır. Bu yapı, dış denetimin yerine geçmek üzere oluşturulmuştur. Oysa, parlamento adına yapılan denetimin bağımsız kurumlar tarafından yerine getirilmesi uluslararası denetim standartlarının temel ilkesidir. **Kurulan bu yapıyı iç veya dış denetim olarak ya da parlamento adına yapılan dış denetim olarak adlandırmak mümkün olmadığı gibi bu komisyonun yayımladığı raporları denetim raporu olarak nitелеmek de mümkün değildir.** Komisyon 20.12.1999, 1.6.2000 ve 5.10.2001 tarihlerinde üç rapor yayımlamıştır. Resmi Gazetede yayımlanan raporlar incelendiğinde; toplanan yardımların bilançosunun çıkarıldığı ve nerelere harcama yapıldığının gösterildiği görülmüştür. Oysa denetim: Ekonomik faaliyet ve olaylarla ilgili olarak gerçekleşmiş sonuçları, önceden belirlenmiş amaçlar,



kriterler ve standartlara göre tarafsız olarak analiz etmek ve ölçmek suretiyle kanıtlara dayanarak değerlendirmek, gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olmak, kişi ve kuruluşların gelişmesine, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine, verimlilik, tutumluluk ve etkinliğin iyileştirilmesine rehberlik etmek ve elde edilen sonuç ve bulguları ilgililere duyurmak için uygulanan sistemli, planlı ve programlı bir süreçtir.

**2.22** Deprem sonrası yapılacak harcamalarla ilgili asıl kaynak Afet Fonu olmakla beraber Marmara ve Düzce depremleri sonrasındaki harcamalarda Afet Fonunun yanı sıra Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonunun, Sivil Savunma Fonunun, Ziraat Bankası Merkez şubesinde açılan Marmara Bölgesi Depremzedelerine Merkezi Yardım Hesabının kaynakları ile dış yardım ve krediler ve bütçe kaynakları kullanılmıştır. Şekil 3'te afet bölgesinde kullanılan kaynaklar ve bunların kullanım alanları gösterilmiştir.

**Şekil 3: Marmara ve Düzce Depremlerinde Kullanılan Kaynaklar ve Kullanım Alanları**



**2.23** T.C. Ziraat Bankası Merkez Yardım Hesabında 1/10/2001 tarihi itibarıyla 161.6 Trilyon TL toplanmıştır. Bu hesaptan Afet Fonuna 127.1 Trilyon TL aktarılmıştır. Maliye Bakanlığının Afet Fonuna aktardığı 897.4 Trilyon TL ve Avrupa Konseyi Kalkınma Bankasından sağlanan 172.4 Trilyon TL ile Afet Fonuna aktarılan para toplamı yaklaşık 1.2 katrilyon TL'yi (1/10/2001 tarihi itibarıyla, yaklaşık 775 milyon ABD dolarını) bulmuştur. Bu miktara, deprem bölgesinde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonundan Şubat 2002 tarihine kadar harcanan 309.2 Trilyon TL ile diğer kamu fonlarını ve dış kredi kuruluşlarından sağlanan kredileri eklediğimizde depremler sonrasında yürütülen faaliyetler için çok büyük bir kaynak kullanmak zorunda kaldığı açıkça ortaya çıkmaktadır.

**2.24** Sayıştay'ın denetim yetkisi üst yöneticilerin parlamentoya karşı hesap verme sorumluluğunu yerine getirebilmeleri için şarttır. Parlamento adına denetim yapan Sayıştay'ın denetim alanı ve yetkileri sınırlandırıldığında, verilen yetkilerin ve tahsis edilen kaynakların ne kadar iyi kullanıldığını bağımsız, tarafsız ve güvenilir bir şekilde raporlamak mümkün olmayacağı için bürokrasiyi azaltma, işleri hızlandırma niyeti ile getirilen sınırlandırmalar şeffaflık ve hesap verme sorumluluğunu zafiyete uğratarak daha büyük sorunlara neden olmaktadır.

# BÖLÜM 3

## Faaliyetler ihtiyaçlara uygun biçimde yürütülüyor mu?

### 3.1 Raporumuzun bu bölümünde:

Marmara ve Düzce depremleri sonrasında BİB'nca yürütülen faaliyetlerin ihtiyaçlara uygun biçimde yürütülüp yürütülmediğini değerlendirmek amacıyla; hasar tespiti ve hak sahipliği çalışmaları, orta hasarlı binaların onarım ve takviyeleri ile geçici ve kalıcı konut faaliyetleri incelenmiştir.

### Hasar Tespit Çalışmaları



3.2 BİB' nın deprem sonrasında yaptığı ilk faaliyeti hasar tespit çalışmasıdır. Hak sahipliği, binaların takviye ve onarımı, geçici ve daimi iskan sorunlarının başarıyla çözümlenmesi büyük ölçüde hasar tespit çalışmalarının doğru ve sağlıklı olmasına bağlıdır. Bütün bu işlemlere esas olmak üzere BİB tarafından oluşturulan fen kurulları(hasar tespit ekipleri), afetin meydana geldiği arazinin durumu ile hasarlı bütün yapıları inceleyerek hasar tespit raporu düzenlemektedir.

**3.3** 17 Ağustos 1999 depreminin sonrasında Afet İşleri Genel Müdürlüğü hasar tespit çalışmalarında deneyimi olan 10'u inşaat mühendisi olmak üzere 23 teknik personeli deprem bölgesinde görevlendirmiştir. Sayıca az olan bu personel ilk olarak işleri organize etmek üzere hasar tespit bürolarını kurmuşlardır. Daha sonra, hasar tespiti yapmak için bölgeye gelen diğer görevlileri, hasar tespitinin nasıl yapılacağı ve hasar tespit formlarının nasıl doldurulacağı konusunda bilgilendirmişlerdir. İkişer kişiden oluşan hasar tespit ekiplerine hangi mahallelerde tespit yapacaklarına dair bilgi verildikten sonra ekipler hasar tespit çalışmalarına başlamıştır.

**3.4** Hasar tespit çalışmaları 23.8.1999 tarihinde başlamıştır. Hasar tespit çalışmalarını yapmak üzere 1200 teknik personel görevlendirilmiştir. Çalışmaları 20 günde tamamlayan hasar tespit ekipleri 334 bin işyeri ve konutun hasar tespitini yapmıştır. Ayrıntıları Tablo 4'de (BİB Bakanının 2000 yılı bütçe konuşması) gösterilen ilk sonuçlara göre; konut ve işyerlerinin 77.345'inin yıkık yada ağır hasarlı, 77.169'unun orta hasarlı, 89.872'sinin az hasarlı olduğu tespit edilmiştir.

**Tablo 4: 17 Ağustos Depreminden Sonra İlk Hasar Tespit Sonuçları**

İLİ	YIKIK - AĞIR		ORTA		AZ	
	KONUT	İŞYERİ	KONUT	İŞYERİ	KONUT	İŞYERİ
BOLU	3095	649	4180	1015	3303	482
RSA	63	5	434	19	940	68
ESKİŞEHİR	80	19	96	8	314	22
İSTANBUL	3073	532	13339	1999	12455	1239
KOCAELİ	19315	3031	21287	3001	22452	3227
GÖLCÜK	12310	1870	7789	886	9299	1118
SAKARYA	19043	4068	12200	1963	18712	1675
YALOVA	9462	727	7917	1036	12685	1881
TOPLAM	66441	10901	67242	9927	80160	9712

**3.5** Yapılan hasar tespitlerine itiraz için depremezdelere bir haftalık süre tanınmış ve 27.9.1999 tarihinde itirazlarla ilgili hasar tespit çalışmalarına başlanmıştır. İtiraz sonuçları ilan edilmemiş iken, 12.11.1999 tarihinde Düzce depremi

meydana gelmiştir. Bu deprem bölgedeki illerde yeni tahribatlara neden olduğundan itiraz süresi tüm illerde 7.12.1999 tarihine kadar uzatılmıştır. İtirazlarla ilgili hasar tespit çalışmaları örnek olarak seçtiğimiz illerden Yalova'da 24.12.1999, Sakarya ve Kocaeli'nde 3.2.2000 tarihinde tamamlanabilmiştir. İtirazlardan sonra kesinleşen hasar tespit

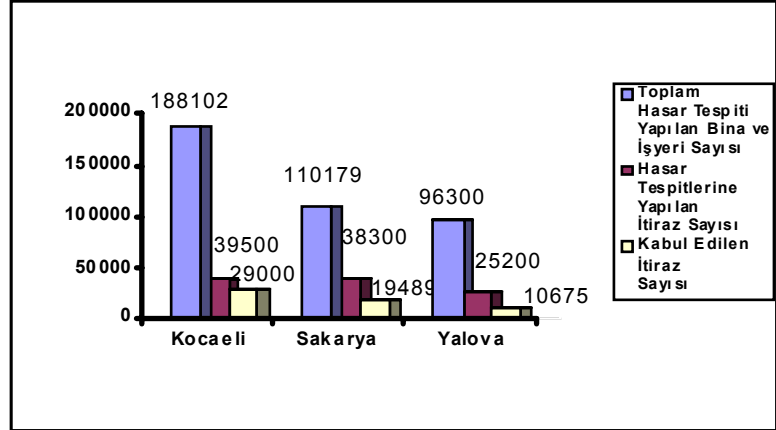
**Tablo 5: 12 /11/ 1999 Tarihli Düzce Depreminden ve İtirazlardan Sonra Kesin Hasar Tespit Sonuçları.**

İLİ	YIKIK - AĞIR		ORTA		AZ	
	KONUT	İŞYERİ	KONUT	İŞYERİ	KONUT	İŞYERİ
BOLU	2334	219	6099	902	5757	1016
BURSA	141	3	571	25	1371	5
<b>DÜZCE</b>	<b>16666</b>	<b>3873</b>	<b>10968</b>	<b>2573</b>	<b>13070</b>	<b>1605</b>
ESKİŞEHİR	90	21	167	18	398	32
İSTANBUL	3051	447	15102	2510	17870	2280
KARABÜK			76		106	2
KOCAELİ	35839	5478	41100	5861	45606	6221
SAKARYA	24678	5146	18406	3764	27239	2699
YALOVA	13895	751	14540	1159	11663	1885
ZONGULDAK	91	1	286	4	691	8
<b>GENEL TOPLAM</b>	<b>96785</b>	<b>15939</b>	<b>107315</b>	<b>16816</b>	<b>123771</b>	<b>15753</b>

sonuçlarının ayrıntıları (BİB verilerine göre) Tablo 5'te gösterilmiştir. Elde edilen kesin sonuçlara göre; konut ve işyerlerinin 112.724'ünün yıkık ya da ağır hasarlı, 124.131'inin orta hasarlı, 139.524'ünün ise az hasarlı olduğu tespit edilmiştir. Tablo 4 ve Tablo 5'in çok farklı sonuçları göstermesi hem kabul edilen itirazlarla hem de Düzce depreminin etkileri ile ilgilidir.

**3.6** Kocaeli, Sakarya ve Yalova illerindeki hasar tespit çalışmalarının sonuçları Grafik 1'de gösterilmiştir. Açıkça görüldüğü üzere; bu üç ilde hasar tespit raporlarının yaklaşık üçte birine depremzedeler tarafından itiraz edilmiştir. Bu itirazların Kocaeli'nde % 86'sı, Sakarya'da % 50'si, Yalova'da % 42'si kabul edilmiştir. Bu sonuçlar ilk hasar tespitlerin büyük ölçüde hatalı olduğunu göstermektedir.

**Grafik 1: Hasar Tespit, İtiraz ve Kabul Edilen İtiraz Sayıları**



**3.7** Yapılan hasar tespiti sonuçlarına karşı çok sayıda itiraz olması ve sonradan bu itirazların büyük bir bölümünün ikinci incelemelerde haklı bulunması, ilk hasar tespitlerinin sağlıklı yapılmadığını ve gerçekleri yansıtmadığını göstermektedir. Hasar tespitleriyle ilgili böyle bir sonucun ortaya çıkmasında Düzce depreminin de etkisi olmakla beraber, hasar tespit çalışmasına katılan personelin büyük bir bölümünün deneyimli olmaması, bu personelin önceden yeterince eğitilmemesi ve hasar tespitinde kullanılan kriterlerin ve formların yeterli olmaması da sonuçları büyük ölçüde etkilemiştir.

**3.8** Hasar tespiti yapmak üzere hem AİGM'nün teknik personeli, hem de BİB'nin başka birimlerinde görev yapan teknik personeli deprem bölgesine gönderilmiştir. Hasar tespit çalışması için görevlendirilen personelden yalnızca AİGM'nün az sayıdaki teknik personeli bu konuda yeterince deneyimi olan teknik personeldir. Hasar tespit çalışmalarında görevlendirilen 1200 personele hasar tespitine başlamadan önce sadece formların nasıl doldurulacağı ve raporların nasıl hazırlanacağı konusunda bilgi verilmiştir. Bu bilgilendirmenin daha iyi sonuçlar elde edilmesini sağlayacak bir eğitim çalışması niteliğinde olmadığı çok açıktır. Nitekim ilk hasar tespit sonuçları 15 Eylül 1999 tarihinde açıklandıktan sonra BİB, TÜBİTAK'la birlikte 15-26 Eylül 1999 tarihlerinde

İstanbul, Kocaeli, Yalova ve Gebze’de 14 saat süreli eğitim seminerleri düzenlemiştir. Bu seminerlere BİB’nin 600 teknik personeli katılmıştır. Katılımcılar ODTÜ tarafından hazırlanan ve hasar tespitlerinde kullanılması önerilen kriterler, tanımlar ve hasar tespit raporlarının nasıl düzenleneceği konularında eğitilmişlerdir. Bu eğitim seminerlerinin, Düzce depreminden sonra yapılan hasar tespitlerine ve itirazların değerlendirilmesine olumlu katkısı olmuş ancak, söz konusu personelin eğitimi bir plan dahilinde depremler öncesinde gerçekleşmediği için eğitim çalışmalarının hasar tespitlerinin daha kısa sürede bitirilmesi ve daha sağlıklı yapılmasına etkileri sınırlı olmuştur.

**3.9** Hasar tespitlerinde kullanılacak kriterleri belirlemek ve hasar tespit formları geliştirmek amacıyla AİGM ile ODTÜ 1990 yılında ortak bir çalışma yapmıştır. Bu çalışma sonucunda düzenlenen raporda, kırsal kesimdeki yapılar için hasar tespit kriterleri ve hasar tespitlerinde kullanılacak formlar belirlenmiştir. ODTÜ, 1994 yılında da “Mühendislik Hizmeti Görmüş Yapılar İçin Hasar Tespit Formu Hazırlanması” başlıklı bir rapor hazırlamış ve raporu AİGM’ne sunmuştur. Bu raporda, mühendislik hizmeti görmüş, projelendirilmiş kentsel yerleşim alanlarındaki binalarda kullanılacak hasar tespit kriterleri belirlenmiş ve yeni bir hasar tespit formu geliştirilmiştir. Marmara ve Düzce depremlerinde kullanılan hasar tespit kriterleri ve hasar tespit formları, kırsal kesimdeki yapılarda kullanmak için 1990 yılında hazırlanan kriter ve formlardır. Kentsel yerleşim bölgelerinde mühendislik hizmeti görmüş yapılardaki hasar tespitlerinin kısa sürede ve istenilen sonuçları verecek şekilde yapılabilmesi için yeterli sayıdaki teknik personelin önceden çok iyi eğitilmesi gerekir.

**3.10** ODTÜ tarafından hazırlanan ve hasar tespitlerinde kullanılabilecek kriter ve formları açıklayan raporlar kurumun hasar tespitlerinde izlenmesi gereken prosedürlerini açıklayan el kitabı, rehber ya da benzeri başka bir

düzenleme niteliğinde bir doküman değildir. AİGM bu eksikliği gidermek amacıyla Üniversitelerle işbirliği yaparak “Yapıların Deprem Hasarını Tespit Yönetmeliğini” hazırlama çalışmalarını başlatmışsa da bu çalışma henüz tamamlanmamıştır.

### **Hak sahipliği çalışmaları**

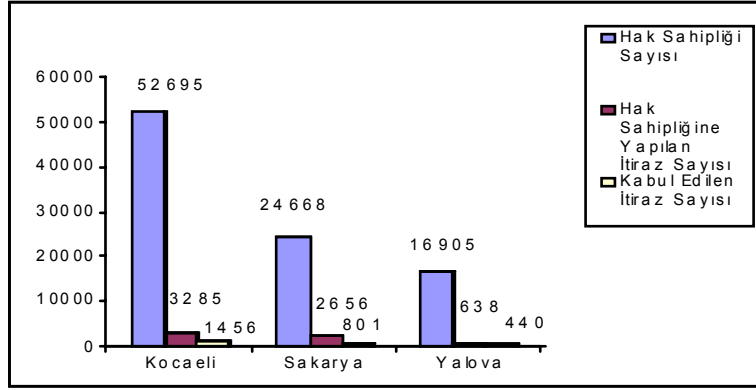
**3.11** Hasar tespitlerinin kesinleşmesinden sonra hak sahiplerinin belirlenmesi çalışması başlamıştır. Kimlerin hak sahibi olacağına ilişkin çok sayıda düzenleme vardır. Hak sahipliği çalışmaları 3 kanun,2 KHK,yönetmelik ve genelgeler çerçevesinde yürütülmektedir. Bu yasal düzenlemelere göre; orta hasarlı, ağır hasarlı veya yıkık olduğu tespit edilen konut ve işyeri sahipleri, hak sahibi sayılmıştır. Orta hasarlı konut sahiplerine 2 milyar TL, işyeri sahiplerine ise 1 milyar TL onarım kredisi verilmesi; yıkılan ya da ağır hasar gören konut sahibine ya 6 milyar TL konut kredisi ya da yeni yapılacak konutlardan birinin verilmesi kararlaştırılmıştır. Yıkık veya ağır hasarlı işyerlerinin yapımını ise Başbakanlık Proje Uygulama Birimi yürütmektedir.

**3.12** Hak sahipliği çalışmaları asıl olarak AİGM'nün afet bölgesindeki illerde geçici görevle görevlendirdiği personel tarafından yürütülmüştür. Hak sahipliği konusunda deneyimi olan bu personel sayıca az olduğu ve her ile 2-3 personel tahsis edilebildiği için, mahallinden temin edilen 100 personel bunlara yardım etmek üzere görevlendirilmiştir. Hasar tespitinde olduğu gibi hak sahipliği çalışmaları da önceden gerekli şekilde eğitilmiş yeterli sayıda personel tarafından yürütülmemiştir.



**3.13** Örnek olarak seçilen üç ilde hak sahipliği işlemlerinin sayısı, hak sahipliğine yapılan itiraz sayısı ve kabul edilen itiraz sayıları incelenmiş ve bunların sonuçları Grafik 2'de gösterilmiştir.

**Grafik 2: Hak Sahipliği, İtirazlar ve Kabul Edilen İtirazlar.**



Kocaeli'nde 52.692 adet hak sahipliği işlemine 3285 kişi itiraz etmiş bu itirazların 1456'sı kabul edilmiştir. Sakarya'da 24.668 adet hak sahipliği işlemine 2656 kişi itiraz etmiş bu itirazların 801'i kabul edilmiştir. Yalova'da ise 16905 adet hak sahipliği işlemine 638 kişi itiraz etmiş ve bu itirazların 440'ı kabul edilmiştir. Bu üç ilde itirazların hak sahipliği işlemlerine oranı % 9 , kabul edilen itirazların toplam hak sahipliğine oranı ise yaklaşık % 3 dür. Az sayıda personelle yapılmış olmasına rağmen, bu oran hak sahipliği işlemlerinin başarıyla yürütüldüğünü göstermektedir. Birden fazla konutu olanlar sadece biri için hak sahibi sayıldığından, konutlarla ilgili mülkiyet ve kullanım bilgilerinin doğru ve güvenilir olması gerekmektedir. Deprem bölgesindeki kentlerin hiç birinde binaların kullanım ve mülkiyet bilgilerini de içeren kent bilgi sistemi olmadığından hak sahipliği işlemlerinin sonuçlarına ne ölçüde güven duyulabileceği belli değildir. Bilgilerin güvenilir olmaması yanında bölgeye yeterince deneyimli eleman tahsis edilememesi ve hak sahipliği ile ilgili mevzuatın basit olmaması etkili bir iç kontrol mekanizması kurulmasını zorlaştırmaktadır. AİGM bu zaafiyeti tespit ederek bir kişinin birden fazla hak sahibi olmasını engellemeye yönelik bir bilgisayar programı hazırlamış ve

yasal düzenlemelere aykırı uygulamaları belirleyerek, bu durumda olanların hak sahipliğini iptal etmek için çalışmaları başlatmıştır.

### **Orta hasarlı binaların onarım ve takviyesi**

**3.14** BİB 27.10.2000 tarihi itibarıyla 107.315 konutu orta hasarlı olarak belirlemiştir. Orta hasarlı bina sahiplerinden 59.533'ü onarım kredisinden yararlanmak için talep ve taahhütname vermiş, bunlardan 53.955'i hak sahibi olmuştur. Kırsal yerleşim yerlerinde hak sahibi olan 2674 kişi bu sayıya dahil değildir ve zaten bunlar onarım yardımı yerine Evini Yapana Yardım yönteminden yararlandırılmıştır. Onarım yardımından yararlanacak 53.955 hak sahibine 2 milyar TL'den toplam 107.9 trilyon TL ödeme yapılması ve bu kredinin % 10, 30, 40 ve 20'lik dilimler halinde işin gerçekleşme seviyesine göre verilmesi planlanmıştır.

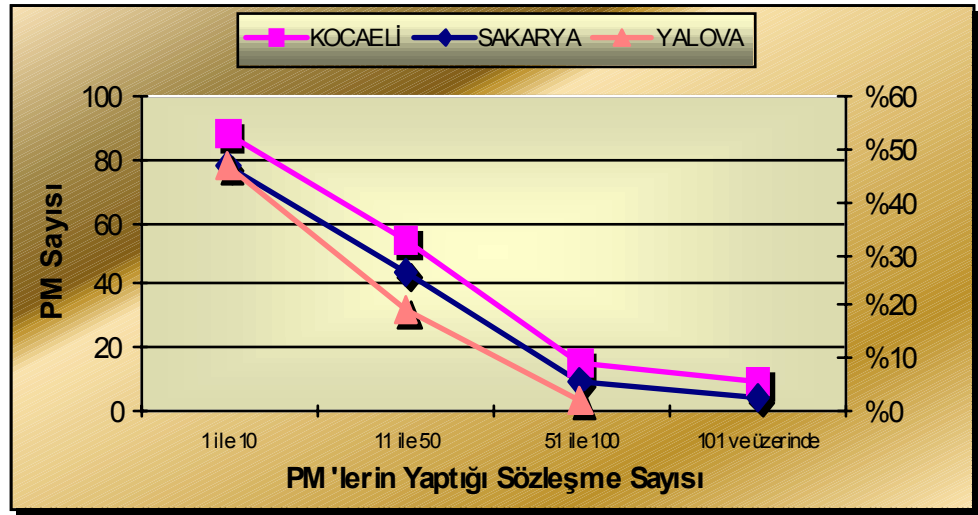
**3.15** BİB, orta hasarlı binaların onarım ve güçlendirme projesini yaptırmak isteyenlerin, hazırlatacakları projelerini Proje Kontrol Müşavirliği Hizmeti Yönetmeliği'ne göre ehliyet sahibi olan Proje Müşavirlerine (PM) kontrol ettirmesi ve onaylatması gerektiğini çeşitli genelgeleri ile ilgililere duyurmuş ve orta hasarlı binaların onarımı ile sınırlı olmak şartıyla ve iki yıllık bir süre için merkezde oluşturduğu bir komisyonun çalışmaları sonucunda 900 gerçek ve tüzel kişiye geçici PM belgesi vermiştir.

**3.16** TÜBİTAK'ın koordinatörlüğünde 3.9.1999 tarihinde orta hasarlı binaların onarım ve takviyeleri için danışma ve değerlendirme toplantısı yapılmıştır. Toplantıya BİB yetkilileri, TMMOB temsilcileri ile çeşitli üniversitelerden bilim adamları katılmışlardır. Bu toplantı sonucunda, onarım ve güçlendirme konusunda PM'lerin eğitimine yönelik kurs düzenlenmesi kararlaştırılmıştır. Onarım ve güçlendirme kurslarına toplam 545 kişi katılmıştır. Kurs sonucunda kursiyerler iki ayrı sınava tabi tutulmuşlar ve aldıkları notlar BİB'na bildirilmiştir. Ancak, sınav sonuçlarını esas alan bir

değerlendirme yapılmaksızın kurslara katılmayanlara da geçici PM belgesi verilmiştir.

**3.17.** PM bürolarının yapabilecekleri sözleşme sayısına herhangi bir sınırlama getirilmemiştir. Örnek olarak seçtiğimiz Kocaeli, Yalova ve Sakarya illerinde faaliyet gösteren PM bürolarının işverenlerle (konut sahipleriyle) yaptıkları sözleşme sayıları araştırılmış ve sonuçları Grafik 3'de gösterilmiştir.

**Grafik 3 : Örnek olarak seçilen illerde PM'lerin sözleşme sayıları**



Grafiğin incelenmesinden de görüleceği üzere, PM bürolarının yaklaşık % 60'ı 1 ile 10; % 30'u 10 ile 50, % 7'si 50 ile 100; kalan % 3'ü de 100'in üzerinde sözleşme imzalamışlardır. Kocaeli'de 23.10.2000 tarihi itibariyle faaliyet gösteren toplam 167 PM bürosu vardır. Bunların işverenle yaptıkları onarım sözleşmesinin sayısı 4135'dir. Kocaeli'nde 1 sözleşme yapan 26 PM bürosunun yanı sıra, 228 adet sözleşme yapan PM bürosu da bulunmaktadır. Sakarya'da 30.5.2000 tarihi itibariyle faaliyet gösteren 135 PM bürosu vardır. Bunların işverenle yaptıkları onarım sözleşmesinin sayısı 2494'dür. Sakarya'da 1 sözleşme yapan 27 PM bürosunun yanı sıra 198 adet sözleşme yapan PM bürosu da vardır. Yalova'da ise, 20.10.2000 tarihi itibariyle faaliyet gösteren 68 PM bürosu vardır. Bu büroların toplam sözleşme sayısı 621'dir. Yalova'da 1 sözleşme

yapan 17 PM bürosunun yanı sıra 65 sözleşme yapan PM bürosu da vardır.

**3.18** Proje Kontrol Müşavirliği Hizmeti Yönetmeliği 10.12.1992 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Bu Yönetmelik ile, genel ve katma bütçeli kurum ve kuruluşlar ile özel idare ve belediyelerin yaptırdıkları veya bu kuruluşlara sunulan mühendislik ve mimarlık hizmetlerine ait projelerin kontrollük hizmetlerini, serbest çalışan müşavir mühendis ve mimarlık firmalarına yaptırmak ve **idare adına projeleri tetkik ve tasdik ettirmek** amacıyla Proje Kontrol Müşavirliği (PM) oluşturulmuştur.

**3.19** Proje Kontrol Müşavirlerinin idare adına projeleri tetkik ve tasdik etmesi amacıyla 1992 yılında yönetmelikle düzenleme yapılmasına karşın Marmara ve Düzce depremlerine kadar hiçbir gerçek veya tüzel kişiye PM belgesi verilmemiştir. Marmara ve Düzce depremlerinin sonrasında 100 bini aşkın binanın orta hasarlı olarak tespit edilmesi ve bunlardan 55 bine yakınının hak sahibi olarak belirlenmesi gerçeği karşısında BİB orta hasarlı binaların onarım ve güçlendirilmesiyle ilgili **projelerin hazırlanması, tetkik edilmesi, onaylanması hizmetlerini yürütmek** üzere gerçek ve tüzel kişiliği olan inşaat mühendislerine, firmalarına ve üniversitelere Marmara bölgesi depremi ile sınırlı olmak şartıyla ve 2 yıllık süre için geçici PM belgesi verilmesini kararlaştırmıştır.

**3.20** BİB bu kararı verirken PM'lerinin görev, yetki ve sorumluluklarını 27.10.1999 tarihinde açıkladığı "Proje Müşavirliği Geçici Belgesi Uygulama Esasları" Genelgesi ile belirleyerek **orta hasarlı binaların onarım ve takviye projelerinin yapım, tetkik ve onayının** bu esaslar doğrultusunda yapılmasını il valiliklerine duyurmuştur.

**3.21** Proje Müşavirliği Geçici Belgesi Uygulama Esasları Genelgesi ile Proje Kontrol Müşavirliği Hizmeti Yönetmeliği

çok büyük ölçüde benzer düzenlemeleri içermekle beraber bazı önemli farklılıklar da vardır. En önemli fark; Yönetmelikte PM'lerine projeleri idare adına tetkik ve tasdik yetkisi verilmiş iken Genelgede geçici PM'lerine takviye ve onarım projelerini tetkik ve tasdik yetkisine ilaveten projeleri hazırlama ve belediyelerden inşaat ruhsatı alındıktan sonra inşaatın fenni mesulü olma yetkisi de verilmiştir. Orta hasarlı binaların onarımı asıl olarak Proje Müşavirliği Geçici Belgesi Uygulama Esasları Genelgesi doğrultusunda yürütüldüğü için geçici PM yetki belgesi olan gerçek ve tüzel kişiler hem onarım projelerini hazırlamış, hem bu projeleri inceleyip, onaylamış hem de inşaat ruhsatı alındıktan sonra işin fenni mesuliyetini üstlenmişlerdir. Yönetmelik ile Genelge arasındaki farklılık sadece bundan ibaret de değildir. Uygulamada onarım işini (müteahhitliğini) genellikle geçici PM belgesi olan gerçek veya tüzel kişiler yaptığı (bunu engelleyen herhangi yeni bir düzenleme olmadığı) için sonuçta; hazırlayan, inceleyen, onaylayan, işi projesine göre yapan (müteahhit) ve işin projesine göre yapıldığını kontrol eden (fenni mesul) kişi aynı gerçek veya tüzel kişi olmuştur. Bütün görev ve yetkilerin aynı kişinin uhdesinde birleşmesi orta hasarlı binaların onarımı konusundaki kontrolleri neredeyse ortadan kaldırmıştır. Oysa, kontrol sistemleri istenilen sonuçların elde edilebilmesi için yönetimlerin elindeki en önemli araçtır. Ve iyi kullanıldığında olumlu sonuçlar verir. Örneğin, orta hasarlı konutların onarımı konusunda getirilen bir kontrol mekanizması sayesinde ihtiyaçlara uygun sonuçlar alınması mümkün olabilmiştir. Bu kontrol mekanizması, PM'lerinin orta hasarlı olarak tespit edilen konutun ağır hasarlı olduğunu ve bu yüzden onarımının yapılamayacağını belirtmesi ve BİB'nin konutun hasar durumunu yeniden inceleyerek orta hasarlı olarak tespit edilen konutu ağır hasarlı konuta çevirebilmesi ile ilgilidir. 21.11.2000 tarihi itibarıyla 44 konut bu şekilde orta hasarlıdan ağır hasarlıya dönüştürülmüştür.

**3.22** Belediyeler, mevcut yasal düzenlemelerimize göre inşaat ruhsatı vererek takviye onarım işini başlatmaktan ve iş bittikten sonra yapı kullanma izni vermekten sorumludur. Belediyelerin elinde inşaat ruhsatı ve yapı kullanma izni ile ilgili kontrolleri yapacak yeterli teknik eleman olmadığı için bazı belediyeler kendilerine özgü yöntemler geliştirmiştir. Örneğin Yalova'da Belediye ile İnşaat Mühendisleri Odası arasında PM uygulamaları konusunda protokol yapılmıştır. Bu protokol gereğince PM'leri tarafından yapılan onarım projeleri İnşaat Mühendisleri Odası'na incelenip, onaylandıktan sonra Yalova Belediyesi İnşaat ruhsatı vermektedir. Yalova Belediyesi bir adım daha ileri giderek paragraf 3.19'da belirtilen sakıncaları gidermek için aynı protokole proje müelliflerinin (PM'lerinin) işin müteahhidi veya fenni mesulü olmasını da engellemiştir. Benzer şekilde Sakarya Belediyesi de inşaat ruhsatı vermeden önce parsel bazında zemin etüdü yapılmasını ve bunun Üniversite tarafından teyit edilmesini şart koşmuştur.

**3.23** İnşaat ruhsatı ve kullanma izni verme yetkileri nedeniyle orta hasarlı binaların onarımları ile ilgili işlerin yükünü belediyeler tek başına çekmektedir. Hasar gören binaların çoğunun kaçak ve ruhsatsız olması, bunlara hasar görmüş olsalar bile inşaat ruhsatı ve yapı kullanma izni verilmemesi gerektiği için, belediyelerin yükü daha da artmaktadır. Bütün bu kontrol ve denetimlerin etkili bir şekilde yapılabilmesi için her şeyden önce bu işleri yapabilecek yeterli sayıda teknik elemana sahip olunmalıdır. Belediyelerin bu konudaki yetersizlikleri yüzünden istenilen sonuçların elde edilmesi güçleşmektedir.

## Geçici Konut Faaliyetleri



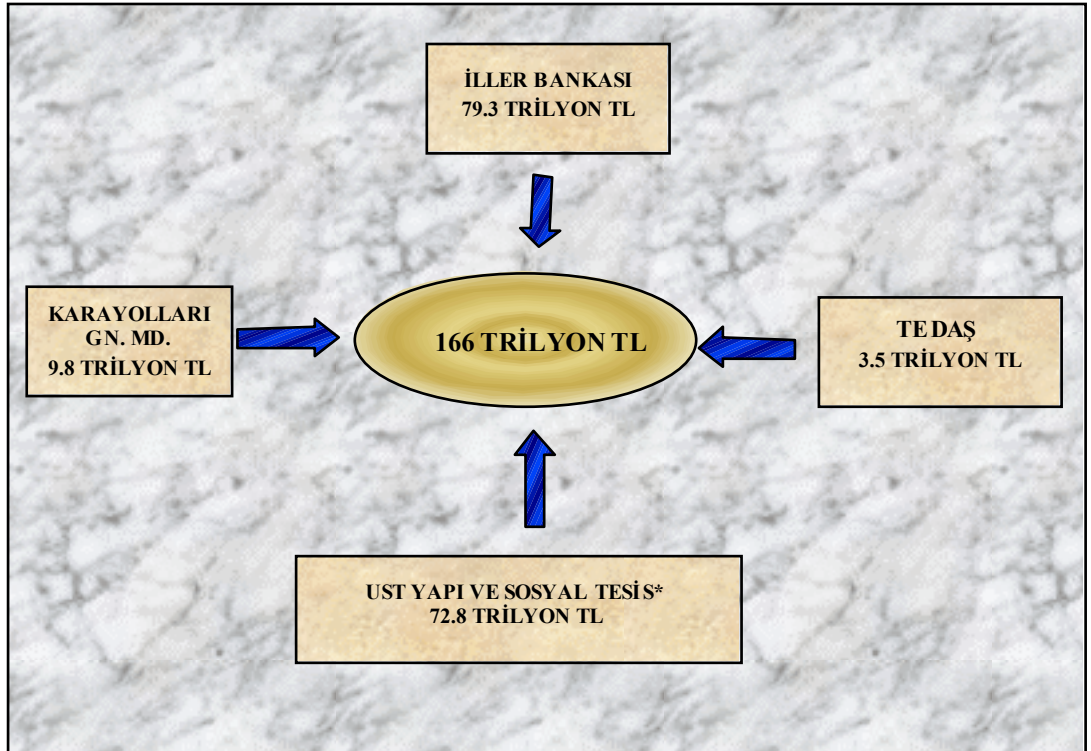
**3.24** Deprem bölgesinde konutları oturulamayacak derecede zarar görenler önce kamuya ait binalara ve oluşturulan çadır kentlere yerleştirilmiştir. Daha sonra BİB, kış koşulları ağırlaşmadan çadırlarda yaşayanları daha sağlıklı mekanlara taşımak amacıyla 30 m<sup>2</sup> büyüklüğündeki prefabrike konutları ihale yolu ile yaptırmayı kararlaştırmıştır.

**3.25** Prefabrike konutların ihale ilânı 4.9.1999 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanmıştır. İhale ilanında yapılacak konut sayısına ilişkin bir bilgi yoktur. Prefabrike konut sözleşmesine konulan bir hükme göre BİB, yapılacak konut sayısını istediği kadar artırıp eksiltme yetkisine sahiptir. Resmi Gazete'de yayımlanan ilân sonrasında 95 firma teklif vermiş, bunların arasından 25'i seçilerek, su basmanı dahil 1.5 Milyar TL'ye prefabrike konut yapımları için sözleşme yapılmıştır. 32.039 adet prefabrike konut yapılması için firmalarla sözleşme yapılmış ancak, Prefabrike Konut Sözleşmesindeki hüküm dolayısıyla fiilen yaptırılan konut sayısı 31.933 olmuştur. Bu sayıya hibe yoluyla yapılan 11.521 adet prefabrike konut dahil değildir.

**3.26** 574 sayılı KHK ile getirilen düzenlemeler uyarınca prefabrike konutların yapımı 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamı dışında tutulmuştur. 574 sayılı KHK'de işlerin nasıl yapılacağı belirlenmediğinden, prefabrike konutlar Bakanlık Makamının uygun gördüğü yöntem ve prosedürlere göre yaptırılmıştır. İhale ile iş yaptırılmasında temel amaç;

istenilen nitelikteki mal veya hizmeti en uygun fiyatla temin etmektir. İhalede istenilen sonuçların elde edilebilmesi, rekabet ve açıklık ilkelerine uygun hareket edilmesine bağlıdır. Prefabrike konut yapım işinin Resmi Gazete’de ilan edilmesi ve herkese açık olması bu ilkelere uygun düşen, işin yapılacağı yerin, miktarının ve isteklilerin hangi kriterlere göre seçileceğinin belirtilmemesi ise, bu ilkelere ters düşen uygulamalardır. Geçici konutların yapımına ilişkin uygulamada ortaya çıkan bir başka zayıflık yapılan işlerin kontrolü ile ilgilidir. Teknik şartnamede, kullanılan malzemelerin niteliğinin montaj ve firesiz demontaja uygun olması gerektiği belirtilmesine rağmen, yerinde yapılan incelemeler sırasında görüştüğümüz görevliler konutları gözle muayene yaparak kontrol ettiklerini belirtmişlerdir.

**Şekil 4: Prefabrike konutların alt ve üst yapısı için yapılan ödemeler**



Açıklama: \* Çadır kentlerde ve prefabrike konut alanlarında yapılan prefabrike sosyal tesislerle, üst yapı giderleri hibe edilen prefabrikeyapıların su basmanı ve montaj işlerine ait giderler dahil.



**3.27** Geçici konutların üst yapıları müteahhit firmalara, alt yapıları ise; İller Bankası'na (su, kanalizasyon), Karayolları Genel Müdürlüğü'ne (yol) ve TEDAŞ'a (elektrik) yaptırılmıştır. Geçici konutların alt ve üst yapısı için müteahhitlere ve kamu kurumlarına yapılan ödemeler şekil 4'de gösterilmiştir. 44.433 adet prefabrike konut için BİB'nin katlanmak zorunda kaldığı toplam maliyet 166 trilyon TL olmuştur. Bu maliyet bedeli içinde çadır kentlerin altyapı giderleri ve hibe olarak yapılan 11.521 prefabrike konutun alt yapı giderleri de vardır. Prefabrike konutların üzerine yapıldığı araziler için şahıslara ödenen kira bedelleri ise maliyet bedeline eklenmemiştir.

**3.28** Daha öncede belirtildiği gibi, BİB'nin prefabrike konut yapmaktaki amacı; depremzedelerin kış aylık çadırlarda geçirmesini önlemek ve zor kış koşullarını daha sağlıklı mekanlarda geçirmelerini sağlamak idi. Bu amacını gerçekleştirmek için de tüm prefabrike konutları 30 Kasım 1999 tarihine kadar bitirmeyi ve ihtiyaç sahiplerine teslim etmeyi hedeflemişti. Geçici konutlar hedeflenen tarihte bitirilememiştir. 31.12.1999 tarihi itibarıyla geçici konutların yaklaşık % 80'i bitirilmiş ve yaklaşık % 50'si ihtiyaç sahiplerine tahsis edilebilmiştir. Tüm konutların bitirilmesi Mart 2000'in sonunda gerçekleşebilmişse de, bölgedeki prefabrike konutların tam doluluğu ancak ikinci kışa girilirken, Kocaeli Mehmetçik çadır kenti hariç diğer çadır kentler sökülerek sağlanabilmiştir. Geçici konutlarla ilgili hedeflere ulaşılamamasının iki temel nedeni vardır. Alt yapı çalışmaları planlanan sürede tamamlanamadığı için geçici konutların üst yapısının yapımı da gecikmiştir. Hedefe ulaşamama ile ilgili asıl problem daha önce paragraf 2.8' de de açıklanan kurumlar arası işbirliği ve koordinasyonun iyi bir şekilde sağlanamaması yüzünden ortaya çıkmıştır. Çadır kentlerde yaşayanlara üç öğün sıcak yemek verilir ve 100 Milyon TL kira yardımı yapılırken, prefabrike konutlara geçenlere sadece kuru gıda verilmiş, 100 Milyon TL tutarındaki kira ödemesi ise kesilmiştir. Bu uygulama yüzünden çadırlarda yaşayanlar zor kış koşullarına rağmen prefabrike konutlara

geçmeyi tercih etmemişlerdir. Tablo 6'da örnek olarak seçilen üç ilde; Aralık 1999, Ocak, Şubat ve Mart 2000 aylarının sonu itibariyle bitirilen ve tahsis edilen konut sayıları gösterilmiştir.

**Tablo 6: Geçici Kabulü Yapılan ve Afetzedelere Tahsis Edilen Prefabrike Konutlar**

	31.12.1999		31.1.2000		28.2.2000		31.3.2000	
	G.K.Y	A.T.E	G.K.Y	A.T.E	G.K.Y	A.T.E	G.K.Y	A.T.E
<b>KOCAELİ</b>	13.341	-	13.842	5.514	16.248	11.071	16.248	12.242
<b>YALOVA</b>	5.220	2.055	5.220	4.077	5.220	5.220	5.220	5.220
<b>SAKARYA</b>	3.630	3.630	5.881	5.726	5.881	5.865	5.881	5.865

*Açıklama: (\*) G.K.Y Geçici Kabulü Yapılan Konut Sayısı  
(\*\*) A.T.E Afetzedelere Tahsis Edilen Konut Sayısı*

Tablo 6 incelendiğinde 31.3.2000 tarihi itibariyle bile Kocaeli'nde yaklaşık 4 bin konutun afetzedelere tahsis edilemediği, diğer iki ilde ise tahsislerin tam olarak 28.2.2000 tarihi itibariyle yapılabildiği görülmektedir.

**3.29** Prefabrike geçici konutlara yerleştirilenlerin yaklaşık % 30'u konutları yıkık, ağır veya orta hasarlı olduğu için hak sahibi olmuş ve yeniden konut almaya veya onarım kredisinden yararlanmaya hak kazanmış kişilerdir. Hak sahibi olanlar depremden önce evi olanlardır. Evi olmayan ve deprem bölgesinde kiracı konumunda yaşayanların kalıcı iskanına yönelik çözümler için politika geliştirilmemiştir. Ayrıca, bunların sayıları ve o bölgede neden ikamet ettikleri konusunda bilgilere sahip olunmadığından deprem bölgesinde yaşayanların tümünün ihtiyaçlarının dikkate alındığını söylemek zordur. Prefabrike konutların alt ve üst yapılarının kalıcı iskan sağlandıktan sonra nasıl kullanılacağı planlanmamıştır. Ayrıca; bölgede yaşayanların tümünün ihtiyaçları dikkate alınarak bir planlama yapılmadığı için geçici bir süre kullanılmak amacıyla yaptırılan prefabrike konutların kalıcı konut olarak kullanılma ihtimali hayli yüksektir.

## Kalıcı Konut Faaliyetleri



**3.30** Marmara ve Düzce depremleri sonrasında evi yıkıldığı veya ağır hasar gördüğü için hak sahibi sayılanlara kalıcı konut konusunda üç seçenek sunulmuştur. Evini Yapana Yardımı (EYY) seçenlere; kendi arsalarında konut yaptırmak şartıyla 6 Milyar TL kredi verilmesi, Hazır Konut Kredisini (HKK) seçenlere; bitmiş konut satın almaları şartıyla 6 Milyar TL kredi verilmesi, diğerlerine de yapılacak kalıcı konutlardan verilmesi kararlaştırılmıştır.

**3.31** Deprem bölgesinde yürütülen hak sahipliği çalışmaları ile ilgili ilk sonuçlar, 12 Kasım 1999 tarihli Düzce depreminden altı ay sonra elde edilebilmiştir. Mayıs 2000'de ulaşılan ilk sonuçların ışığı altında, kalıcı konutlardan yararlanabileceklerin sayısı 41.403 olarak tahmin edilerek planlama yapılmıştır. Bu sonucun elde edilmesinin ardından BİB ve Başbakanlık PUB 34.714 konutun ihale işlemlerini Haziran 2000'den itibaren başlatmıştır. Eylül 2001 tarihi itibarıyla hak sahipliği kabul edilen toplam 58.109 kişiden; 14.066' sının EYY seçeneğinden, 4673' ünün HKK seçeneğinden, 39.370' inin kalıcı konut seçeneğinden yararlanma talepleri kabul edilmiştir.

**3.32** BİB'nin ve Başbakanlık PUB' nin yaptıracığı konutlar için hak sahibi olanların sayısı ile yapımı planlanan konutların sayısı Tablo 7'de iller itibarıyla ayrıntılı olarak gösterilmiştir.

**Tablo 7: Kalıcı Konutlarda Planlama**

İL	HAK SAHİBİ SAYISI	A BAYINDIRLIK VE İSKAN BAKANLIĞI	B PROJE UYGULAMA BİRİMİ	C HİBE	(A+B+C) TOPLAM
BOLU	1450	1458			1458
DÜZCE	7315	7000	1004		8004
SAKARYA	7288	2202	3608	1560	7370
KOCAELİ	17172	6722	10506	656	17884
YALOVA	5133	5120		358	5478
İSTANBUL	1012	650			650
İSTANBUL*					559
<b>TOPLAM</b>	<b>39370</b>	<b>23152</b>	<b>15118</b>	<b>2574</b>	<b>41403</b>

(\*) Emlak Bank'tan hazır olarak satın alınan konutlar.

Kalıcı konut seçeneğinden yararlanacaklara verilmesi düşünülen 41.403 adet konutun; 15.118'inin Başbakanlık PUB'nce, 23.711'inin (Emlak Bank 'tan satın alınan 559 konut dahil) BİB' için ve 2574'ünün hibe olarak çeşitli kurum ve kuruluşlarca yaptırılması planlanmıştır. Başbakanlık PUB'nce yaptırılacak 15.118 konuttan; 12.068'i için Dünya Bankasından, 3050'si için Avrupa Yatırım Bankasından kredi sağlanmıştır. BİB ise: 23.711 konuttan 8.209'unu ulusal kaynaklarla, 15.502'sini Avrupa Konseyi Kalkınma Bankası'ndan sağlanan kredi ile yaptırmayı planlamıştır.

**3.33** Tablo 7'de gösterildiği gibi; kalıcı konutlar için 39.370 kişinin hak sahipliği kabul edilmiş olmakla beraber, 41.403 kişinin hak sahibi olabileceği tahmin edilerek planlama yapılmıştır. Hak sahipliği sayısı, mahkeme sonuçlarına bağlı olarak değişmektedir. Bakanlık bölgede genel olarak hak sahibi sayısının %2 - %6' sı oranında fazla konut yapmayı planlamıştır. Ancak İstanbul ve Düzce illerinde bu oran %20'lere ulaşmıştır. BİB hak sahipliği sayısında meydana gelen değişiklikler nedeniyle Mayıs 2001'de, Avrupa Konseyi Kalkınma Bankası kredisinden bakiye kalan 43 milyon \$ ile 2200 konutun daha ihalesini yapmış ve planlanan konut sayısı 43.603'e çıkmıştır.

**3.34** 574 sayılı KHK ile getirilen düzenlemeler uyarınca BİB'nin yaptıracığı konutlarla ilgili faaliyetler 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ve 832 sayılı Sayıştay Kanununun vize ve tescile ilişkin hükümleri uygulanmadan Bakanlık Makamının uygun gördüğü prosedür ve yöntemlere göre yürütülmüştür. BİB ihaleler için uygulanacak usul ve yöntemleri belirlerken, Avrupa Konseyi Kalkınma Bankası'nın vereceği krediyi, uluslararası ihale şartına bağlamasını göz önünde tutarak, yaptığı tüm ihaleleri uluslararası firmaların teklifine açarak, kapalı teklif usulüyle ve anahtar teslimi yöntemi ile gerçekleştirmiştir. Konutların anahtar teslimi götürü bedeli 12 milyar TL olarak tespit edilmiş ve 23.110 adet konut 3 gruba ayrılarak ihale edilmiştir. 12 MilyarTL. bedelli konutlar için indirim yapan 52 firma (ya da ortaklık) seçilerek toplam 224 Trilyon TL bedelle ihale yapılmıştır. İhaleyi alan firmalardan 9'u 2.694 konutu 8 - 9 Milyar TL arasındaki bedelle, 33'ü 15.118 konutu 9 - 10 Milyar TL arasındaki bedelle ve 10'u 5.298 konutu 10 Milyar TL' nin üzerindeki bedelle yapmayı taahhüt etmiştir.

**3.35** BİB 23.110 konutun ihalesini 9-12-14/ Haziran 2000 tarihinde yapmıştır. Aynı konutların müşavirlik, kontrollük ve mühendislik hizmetlerinin ihalesi ise, bu firmalara jeolojik ve jeoteknik zemin etütleri ile imar planları da yaptırıldığı için Şubat 2000'de yapılmıştır. Müşavirlik, kontrollük ve mühendislik hizmetleri için 21 firma ihaleye davet edilmiştir. Bunların verdiği tekliflerden 11'inin teklifi yeterli görülmüş ve firmalarla yapılan pazarlık sonucu müşavirlik, kontrollük ve mühendislik hizmetleri 5 firmaya 6.175 Trilyon TL bedelle ihale edilmiştir.

**3.36** BİB geçici konutlarda barınan hak sahiplerini bir an evvel kalıcı konutlara yerleştirmek amacıyla, ihaleye çıkardığı konutların sözleşmelerine koyduğu hükümlerle, konutların müteahhit firmalara yer teslimi yapılmasından itibaren 150 takvim gününde bitirilmesini hedeflemiştir.

Sözleşmelerde ayrıca süre uzatımı verilebilecek haller sayılmış ve anahtar teslimi bedeli ile ihale yapıldığı için fiyat farkı verilmeyeceği hükme bağlanmıştır. Müteahhit firmalarla yapılan sözleşmelere göre, konut inşaatlarının Kocaeli, Yalova, Bolu, Gölcük ve Sakarya'da Kasım 2000'de, İstanbul ve Düzce'de Aralık 2000'de bitirilmesi gerekiyordu. Ancak, firmalara çeşitli nedenlerle süre uzatımı verildiği için konutlar hedeflenen sürede bitirilememiştir. Süre uzatımları, kamulaştırma işlemlerinin gecikmesi, alt yapıların zamanında bitirilememesi ve hakedişlerin gecikme ile ödenmesi yüzünden ortaya çıkmıştır. Süre uzatımı verilmesinin en önemli nedeni; kamulaştırma ve alt yapı işlemlerindeki gecikme nedeniyle yer teslimlerinin zamanında yapılmamasıdır.

**3.37** BİB Yapı İşleri Genel Müdürlüğü ile Bakanlığın ilgili kuruluşu iller Bankası arasında koordinasyonun sağlanamaması; konutların süresi içinde bitirilememesine, hedeflere ulaşmada başarısızlığa ve maliyet aşımına neden olmuştur. Konutların süresi içinde bitirilememesi yüzünden müşavirlik, kontrollük ve mühendislik hizmetleri için fiyat farkı ödenmek zorunda kalındığı gibi Kasım ve Aralık 2000'de bitirilmesi planlanan konutlardan sadece % 33'ü, yani 15.626'sı Eylül 2001 tarihinde teslim edilebilmiştir. Bitirilen ve teslimi yapılan konutların yerleri ve adetleri Şekil 5'de gösterilmiştir.(Eylül/2001)

**Şekil 5: B.İ.B.'nca İhalesi Yapılan Konutlardan Teslim Edilenler**

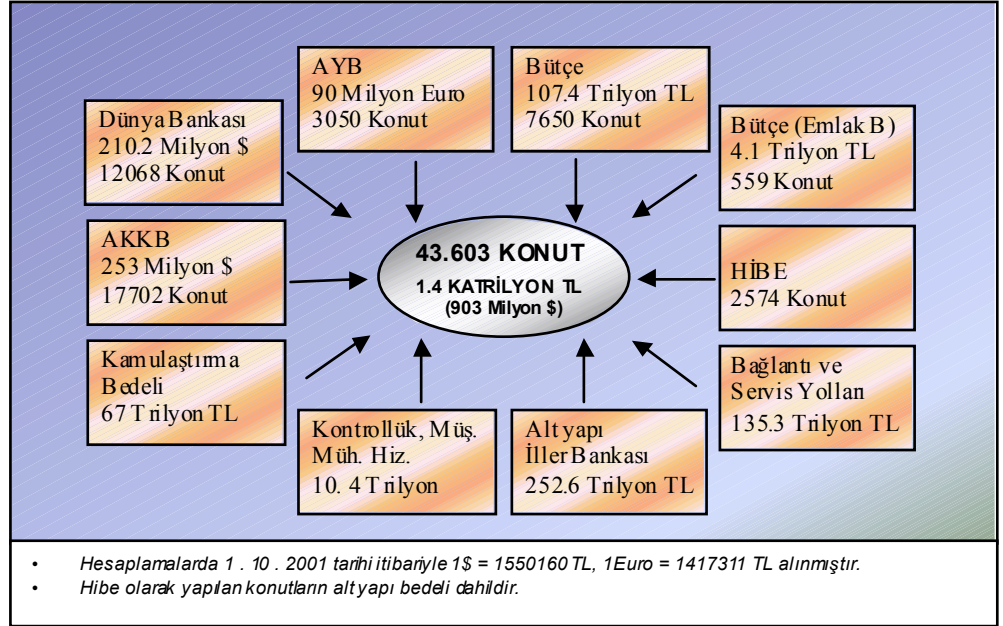
<b>İL</b>	<b>TAMAMLANAN KALICI KONUT SAYISI</b>	<b>TESLİM EDİLEN KALICI KONUT SAYISI</b>
<b>BOLU</b>	1458	1458
<b>DÜZCE</b>	5516	3108
<b>SAKARYA</b>	2202	1441
<b>KOCAELİ</b>	6722	6239
<b>YALOVA</b>	4614	3380
<b>İSTANBUL</b>	650	
<b>TOPLAM</b>	21162	15626

Görüldüğü üzere Eylül 2001 tarihi itibarıyla BİB'nca 1. grupta ihalesi yapılan toplam 23.152 konutun % 67'si hak

sahiplerine teslim edilmiş olup 7524 konut henüz teslim edilecek aşamaya gelmemiştir.

**3.38** HKK'ni seçen 4673 hak sahibine 6 Milyar TL kredi verilmek suretiyle 28 Trilyon TL ödemede bulunulmuştur. EYY'ni seçen 14.066 kişiye yaklaşık 84 trilyon lira ödenmesi planlanmıştır. 05.09.2001 tarihi itibarıyla bu kredinin gerçekleşme oranı %15 civarındadır. İmar planları ve uygulamalarına aykırılıklar nedeniyle bu krediyi kullanmak isteyenlerin hepsine kredi verilememiştir. Kredi alamayan hak sahiplerini mağdur etmemek için bunlara HKK seçeneğinden yararlanma hakkı verilmiştir.

**Şekil 6 : Kalıcı Konutlar İçin Yapılacak Harcamalar**



**3.39** Şekil 6'da ayrıntıları görüldüğü üzere kalıcı konut seçeneğinden yararlanmak isteyenlere verilecek toplam 43.603 konut için yaklaşık 1,4 Katrilyon TL harcama yapılacaktır. EYY seçeneğinden yararlanmak isteyen 14.066 kişiye yapılacak 84 trilyon TL. ile, HKK seçeneğinden yararlanmak isteyen 4673 kişiye yapılan 28 Trilyon TL de hesaba katıldığında kalıcı konutlar için bu maliyet, personel ve idari giderler hariç yaklaşık 1,5 Katrilyon TL'ye ulaşmaktadır.

**3.40** BİB geçmişte, afetler sonrası kalıcı konutlar için elindeki hazır afet konutları projelerini uygulamaktaydı. Marmara ve Düzce Depremleri sonrasında ise bu uygulamadan vazgeçerek; proje kontrol müşaviri olarak seçilen 5 firmaya bölge halkının yaşam koşullarını ve isteklerini dikkate alan kalıcı konut projeleri hazırlatmıştır. Farklı tip ve maliyetlerde hazırlanan projelerden her il için 7-8 örnek proje belirlenmiştir. 2-3 katlı ve 99'ar metrekare brüt kullanım alanına sahip, uluslararası normlara ve TSE'nce belirlenen malzeme standartlarına uygun olarak yapılacak konutların maliyeti, BİB 2000 yılı birim fiyatları esas alınarak 12.000.000.000 TL ( Nisan 2000 kuru itibarıyla yaklaşık 20.000 \$) olarak tespit edilmiş ve bu tutar üzerinden anahtar teslimi yöntemi ile ihale edilmiştir. İhale indirimleri sonucu bir konutun maliyeti alt yapı hariç ortalama 9.600.000.000 TL olmuştur. Ancak; fiyat farkı verilmemesi öngörülen, bu nedenle anahtar teslimi ihale edilen kalıcı konutlara, 12.6.2001 tarih ve 2001/ 2862 sayılı BKK ile fiyat farkı ödenmesi kararlaştırıldığından ve kalıcı konutlara yaklaşık 21.1 Trilyon TL. fiyat farkı ödendiğinden konutlar planlanan maliyetlerle tamamlanamamıştır.

**3.41** Dünya Bankasından sağlanacak kredi ile yeniden yapılacak konutlara ilişkin çalışmaları yürütmek üzere, 2 Aralık 1999 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylanan İkras Anlaşması hükümleri gereğince, Başbakanlık PUB görevlendirilmiştir. Başbakanlık PUB, BİB'nca yapılacak konutlardan farklı büyüklükte ve farklı kalitede konutlar üretmiştir. PUB'nce yaptırılan konutlar yaklaşık 80 m<sup>2</sup> büyüklüğünde ve maliyetleri, alt yapı hariç ortalama 14.000 \$'dır. BİB' nca yaptırılan konutlar ile PUB tarafından yaptırılan konutlar arasında nitelik olarak da farklar bulunmaktadır. Örneğin, BİB'nin yaptırdığı tüm konutlar merkezi ısıtmalı veya kombili; PUB'nin sorumluluğundaki konutlar, bazı yerlerde (Cumayeri ve Gölyaka'da) sobalı olarak tasarlanmıştır. Farklı kalitede ve farklı büyüklükteki konutlar hak sahipleri arasında memnuniyetsizliğe yol açmıştır.



**EK:1**

## **GÖRÜŞME VE İNCELEME YAPILAN BİRİMLER**

### **➤ BAYINDIRLIK VE İSKAN BAKANLIĞI**

#### **TEKNİK ARAŞTIRMA VE UYGULAMA GENEL MÜDÜRLÜĞÜ**

- Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürü
- İmar Proje Daire Başkanı
- Yatırım Proje ve Dış İlişkiler Daire Başkan Vekili
- Mesken İşleri Daire Başkanı

#### **AFET İŞLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ**

- Genel Müdür
- Genel Müdür Yardımcıları
- Geçici İskan Daire Başkanı
- Plânlama ve Hak Sahipliği Daire Başkanı
- Afet Etüt ve Hasar Tespit Daire Başkanı
- Deprem Araştırma Daire Başkanı
- Fon Yönetim ve İkmal Daire Başkanı
- Fon Saymanı

#### **YAPI İŞLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ**

- Yapı İşleri Genel Müdür Vekili
- Mimari Proje Daire Başkanı,
- Plân Proje Dairesi Başkanı,
- Yapım Proje Dairesi Başkanı,

- Keşif Şartname Şube Müdürü
- Konut ve Emniyet Yapıları Şube Müdürü.
- Detay Analiz Şube Müdürü,
- Plânlama Şube Müdür Vekili.

#### ARAŞTIRMA PLÂNLAMA VE KOORDİNASYON KURULU BAŞKANLIĞI

- Araştırma Plânlama ve Koordinasyon Kurul Başkanı
- Bütçe Hazırlama ve İzleme Daire Başkanı
- Organizasyon ve Metot Daire Başkanı
- Plânlama Koordinasyon Daire Başkanı

#### PERSONEL DAİRE BAŞKANI

#### İLLER BANKASI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

#### ➤ BAŞBAKANLIK PROJE UYGULAMA BİRİMİ

#### ➤ TÜBİTAK

#### ➤ DÜNYA BANKASI ANKARA TEMSİLCİLİĞİ

#### ➤ YERİNDE DENETİM GÖRÜŞMELERİ

#### KOCAELİ

- Koordinatör Vali ve Vali Yardımcıları
- Kocaeli Vali ve Vali Yardımcıları
- Afet İnşaat Genel Koordinatörü ve Koordinatörlük Görevlileri
- Kocaeli Bayındırlık İl Müdürlüğü Personeli
- İzmit Büyükşehir Belediye Başkanı
- Gölcük Kaymakamı ve Belediye Bşk.

## SAKARYA

- Sakarya Vali Yardımcısı
- Sakarya Bölge İdare Mahkemesi Başkanı
- Sakarya Hasar Tespit Sorumlusu
- Sakarya Hak Sahipliği Sorumlusu
- Sakarya Bayındırlık ve İskan Müdürü
- Sakarya Bayındırlık İl Müdürlüğü Personeli

## YALOVA

- Yalova Valisi
- Yalova Vali Yardımcısı
- Yalova Bayındırlık ve İskan Müdür Vekili
- Yalova Hasar Tespit Sorumlusu
- Yalova Belediyesi İmar İşleri Müdürü
- Yalova Hak sahipliği Sorumlusu

## ➔ SİMİL TOPLUM KURULUŞLARI

- TMMOB Temsilcileri
- Ankara İnşaat Mühendisleri Odası Temsilcileri
- Ankara Jeoloji Mühendisleri Odası Temsilcileri
- Yalova İnşaat Mühendisleri Odası Temsilcileri
- Gölcük Afetzedeler Derneği (GADER) Temsilcileri

## MARMARA VE DÜZCE DEPREMLERİNDE HASAR TESPİT PROSEDÜRÜ

Acil yardımları planlamak üzere illerdeki Acil Yardım Hizmet Gruplarınınca bazı illerde ön hasar tespiti yapılması



Bölgeye gelen elemanlara hasar tespiti konusunda bilgilendirme yapılması



1 Hasar tespit sorumlusu ve 1 Yardımcısının koordinatörlüğünde illerde hasar tespit bürolarının oluşturulması



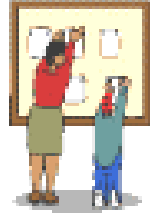
**23.8.1999-14.9.1999**



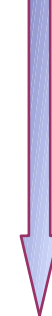
İkişer kişiden oluşan ekiplerin hasar tespiti yapması



**15.9.1999**



Hasar tespit raporlarına dayanarak afetzed e isim listelerinin oluşturulması ve ilanı



BİB'nın 600 teknik personeline eğitim semineri verilmesi

**15.9.1999-26.9.1999**



Kesin hasar tespit listelerine 15 günlük süre içinde itiraz edilmesi



Kesin hasar tespitlerine yapılan itirazların değerlendirilip ilan edilmesi



**MARMARA VE DÜZCE DEPREMLERİNDE UYGULANAN  
HAK SAHİPLİĞİ PROSEDÜRÜ**

Hasar tespit raporlarından afetzedede isim listelerinin hazırlanması



**28.11.1999**

Köy ve mahalle muhtarlıklarında hak sahipliği prosedürlerine ilişkin açıklamanın ve afetzedede listelerinin ilanı



**21.1.2000-15.2.2000**

Afetzedelerden talep ve taahhütname alınması.



**3.4.2000**

Talep ve taahhütnameler ile eki\* belgelerin Mahalli Hak sahipliği Komisyonunca değerlendirilmesi ve hak sahipliği listelerinin ilanı



**3.4.2000-12.4.2000**

İtiraz dilekçelerinin kabul edilmesi



Mahalli Hak Sahipliği İtiraz İnceleme Komisyonunca itirazların incelenmesi



İtiraz sonuçlarının köy ve mahalle muhtarlıklarında ilanı.

\* Talep ve taahhütnameye, tapu, konuta ilişkin emlak beyanı, nüfus cüzdanı fotokopisi, kooperatifse noter kurası, elektrik makbuzu, iskan ruhsatı ve duruma göre kanıtlayıcı diğer belgeler eklenir.