

T.C.
ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI
Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Başkanlığı



Tapu ve Kadastro
Genel Müdürlüğü

Müfettiş Yardımcılığı Yetiştirme Programı
ARAŞTIRMA RAPORU

KADASTRO MÜDÜRLÜKLERİNİN İŞ VE HİZMETLERİ İLE YÖNETİM
ORGANİZASYONUNUN İYİLEŞTİRİLMESİ VE ÖNERİLER GELİŞTİRİLMESİ
KADASTRO MÜDÜRLÜKLERİNDE İÇ KONTROL SİSTEMİ

Abdulsamet TÜTÜNCÜ
Müfettiş Yardımcısı

Danışmanlar

Başmüfettiş Aytuğ YAKAR
Müfettiş Haydar BULUT
Müfettiş Mustafa KARAATMACA

Ankara,2015

ÖNSÖZ

“Her çeşit arazi ve mülk yerinin, alanının, sınırlarının ve değerlerinin resmen haritalandırılıp, sistematik bir biçimde kayıt altına alınması işi” olarak tanımlanan kadastro; “araziyle ilgili sahiplilik, kısıtlama ve sorumluluk kayıtlarını parsel tabanlı olarak, “tapu” ile belgeleyen önemli bir kamu envanteridir.

Taşınmazlar üzerinde tasarruf/kullanma/yararlanma hakkı olan özel ve tüzel kişilere de eşsiz numara verilebilmesi, böylece, dünya üzerinde, taşınmazlarla kişiler arasındaki ilişkilerin ve hak sahipleriyle taşınmazlar arasında ilişkilerin oluşturulması amaçlanır. Yanı sıra kadastro, Devlet hizmetlerinin yürütülmesinde temel altyapı oluşturup devletin bütçesine maddi katkılar sağlarken, sicillerin tutulmasından doğan bütün zararlar için Devlet sorumluluk ve güvencesini garanti etmektedir.

Bu bağlamda ülkemizin en köklü kurumlarından olan, mülkiyet bilgilerinin tutulduğu Kadastro Müdürlüklerinin ürettikleri iş ve hizmetleri ile yönetim organizasyonlarının irdelenmesi, Müdürlüklerin iç kontrol sistemleriyle yönetiminin iyileştirilmesi noktasında öneriler geliştirmek çalışmamın amacını oluşturmaktadır.

Abdulsamet TÛTÛNCÛ, Ekim 2015, Ankara

TEŞEKKÜR

Tez çalıőmam sűresince beni yűnlendiren ve desteklerini esirgemeyen Sayın danıőman űstatlarım Baőműfettiő Aytuę YAKAR, Műfettiő Haydar BULUT ve Mustafa KARAATMACA'ya, teknik desteklerinden dolayı Antalya Kadastro Műdűrű Fatih ATA'ya ve yine kurumumuz personellerinden Műhendis Fatma KűSE'ye, teőekkűr ederim.

Abdulsamet TŪTŪNCŪ

Ekim, 2015

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	i
TEŞEKKÜR	ii
İÇİNDEKİLER	iii
KISALTMALAR.....	vi
ŞEKİLLER TABLOSU	vii
TABLolar LİSTESİ.....	viii
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM.....	2
KADASTRO MÜDÜRLÜKLERİNDE YÖNETİM ORGANİZASYONUNUN İYİLEŞTİRİLMESİ.....	2
1.1. TAPU VE KADASTRO TEŞKİLATININ TARİHSEL SÜRECİ.....	2
1.2. TAPU VE KADASTRO GENEL MÜDÜRLÜK TEŞKİLATLANMASI	2
1.2.1. 2015 ve 2997 sayılı Kanun ve Teşkilat	2
1.2.2.3045 sayılı Kanun ve Teşkilat.....	4
1.2.3. 6083 sayılı Kanun ve Teşkilat.....	6
1.3. 6083 SAYILI KANUN VE KADASTRO MÜDÜRLÜKLERİ	6
1.4.LİSANS LI HARİTA VE KADASTRO BÜROLARININ DURUMU	9
1.5.DİĞER ÜLKELERDE KADASTRO YAPILANMALARI.....	11
1.5.1. Yasal Yapı.....	11
1.5.2. Kurumsal Yapı.....	13
1.5.3. Teknik Yapı.....	14
İKİNCİ BÖLÜM	17
KADASTRO MÜDÜRLÜKLERİNDE ÜRETİLEN İŞ VE HİZMETLERİN İYİLEŞTİRİLMESİ.....	17
2.1. KADASTRO İŞ VE HİZMETLERİNİN YASAL DAYANAĞI.....	17
2.2. KADASTRO MÜDÜRLÜKLERİNDE YAPILAN İŞLEMLER.....	20
2.2.1. Kadastro Hizmetleri	20
2.2.2. Talebe Bağlı Hizmetler.....	30
2.2.3. Kontrollük Hizmetleri.....	34
2.2.4. Diğer proje ve işler.....	39

2.3. KADASTRO MÜDÜRLÜKLERİNDE ÜRETİLEN İŞ VE HİZMETLERE YÖNELİK RİSK UNSURLARI	39
2.3.1. Riskler İçin Öneriler.....	42
2.4. KADASTRO İŞ VE HİZMETLERİNİN TEKNİK YÖNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ	43
2.4.1. Yapılan Çalışmalar.....	44
2.4.2. Bulgular.....	45
2.4.3. Anket Sonuçları	69
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	71
3.İÇ KONTROL SİSTEMİ VE KADASTRO MÜDÜRLÜKLERİNE UYGULANIŞI.....	71
3.1. İÇ KONTROL SİSTEMİ	71
3.2. İÇ KONTROL SİSTEMİ GELİŞİM SÜRECİ	71
3.3. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN AMAÇLARI	73
3.4. COSO TARAFINDAN HAZIRLANAN İÇ KONTROL UNSURLARI	74
3.4.1. Kontrol Ortamı	75
3.4.2. Risk Değerleme.....	77
3.4.3. Kontrol Faaliyetleri.....	82
3.4.4. Bilgi ve İletişim.....	83
3.4.5. İzleme.....	84
3.5. ROLLER VE SORUMLULUKLAR	84
3.5.1. Üst Yönetici	84
3.5.2. İç Denetim Birimi	85
3.5.3. İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu (İKİYK)	85
3.5.4. Strateji Geliştirme Birimi (SGB)	86
3.5.5. Harcama Yetkilileri	86
3.5.6. Gerçekleştirme Görevlisi.....	86
3.5.7. Muhasebe Yetkilisi.....	87
3.5.7. Diğer Yönetici ve Çalışanlar	87
3.5. COSO TARAFINDAN HAZIRLANAN İÇ KONTROL UNSURLARININ KADASTRO MÜDÜRLÜKLERİNE UYGULANMASI ÜZERİNE BİR MODEL.....	87
3.5.1. Kontrol Ortamı	87
3.5.2. Risk Değerlendirme.....	93
3.5.3. Kontrol Faaliyetleri.....	96
3.5.4. Bilgi ve İletişim.....	103
3.5.5. İzleme.....	103
3.5.6. Kadastro Müdürlüklerinde Bilgi-İletişim Ve İzleme Rolünü Üstlenecek Bir Birim Önerisi (Risk Koordinatörü).....	104
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM	105

4.SONUÇ VE ÖNERİLER	105
4.1. KADASTRO MÜDÜRLÜKLERİNDE ORGANİZASYONUN İYİLEŞTİRİLMESİNE YÖNELİK ÖNERİLER	105
4.1.2. 5368 Sayılı Yasa İle Kurulan Lisanslı Harita Ve Kadastro Bürolarının Durumuyla İlgili Olarak:	108
4.2. KADASTRO MÜDÜRLÜKLERİNDE ÜRETİLEN İŞ VE HİZMETLERİN İYİLEŞTİRİLMESİNE YÖNELİK ÖNERİLER.....	109
4.2.1. İŞ VE HİZMETLERE İLİŞKİN RİSKLER YÖNÜYLE	109
4.2.2. ANKET SONUÇ VE ÖNERİLERİYLE İLGİLİ OLARAK:.....	111
4.3. İÇ KONTROL SİSTEMİ VE KADASTRO MÜDÜRLÜKLERİNE UYGULANMASINA YÖNELİK ÖNERİLER:	112
4.3.1. Müdürlüklerde İş Kalemlerinde Ayrım Olmamasıyla İlgili Olarak:	112
4.3.2. İnsan Kaynakları ve Politikalarıyla İlgili Olarak:	112
4.3.3. Dış Etkenlerle İlgili Olarak:.....	113
4.3.4. Hatalarla İlgili Olarak:.....	113
4.3.5. Hilelerle İlgili Olarak:.....	114
4.3.6. Yeni Personel Görevlendirilmesiyle İlgili Olarak:	115
4.3.7.İdarenin Yeniden Yapılanmasıyla İlgili Olarak:.....	115
KAYNAKLAR	116

KISALTMALAR

AAD: Arsa ve Arazi Düzenlemeleri

A.K.: Ada Klasörü

AT: Arazi Toplulaştırması

B.E.K.: Başvuru Evrakları Klasörü

Bkz: Bakınız

B.Ö.H.H.B.Ü.Y: Büyük Ölçekli Harita ve Harita Bilgileri Üretim Yönetmeliği

COSO: Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
(Treadway Komisyonunu Destekleyen Kuruluşlar Komitesi)

D.D.: Değişiklik Dosyası

D.K.: Değişiklik Klasörü

D.O.P: Düzenleme Ortaklık Payı

D.O.P.O: Düzenleme Ortaklık Payı Oranı

FIG: Uluslararası Haritacılar Federasyonu

HKMO: Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası

HYS: Harcama Yönetim Sistemi

İA: İç Denetçiler Enstitüsü

ITRF: Uluslararası Yersel Referans Ağı

İKİYK: İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu

KBS: Kamu Bilişim Sistemi

KM: Kadastro Müdürlüğü

K.N.K.: Kontrol Noktaları Klasörü

LİHKAB: Lisanslı Harita ve Kadastro Bürosu

MEGSİS: Mekansal Gayrimenkul Sistemi

O: Orijinal Evrak

OGM: Orman Genel Müdürlüğü

P.D.: Pafta Dolabı

R.K.: Röper Klasörü

RSB: Risk Stratejisi Belgesi

S: Suret Evrak

SGB: Strateji Geliştirme Birimi

TAKBİS: Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi

TKBM: Tapu ve Kadastro Bölge Müdürlüğü

TKGM: Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü

TKYS: Taşıt Kayıt ve Yönetim Sistemi

TM: Tapu Müdürlüğü

Vb: Ve benzeri

Y.T.E.K.: Yardımcı Teknik Evrakları Klasörü

ŞEKİLLER TABLOSU

ŞEKİL 1.İSVİÇRE KADASTRO BİLGİ SİSTEMİ'NİN BİLEŞENLERİ -----	16
ŞEKİL 2.KADASTRO MÜDÜRLÜKLERİNİN GÖREVLERİ -----	20
ŞEKİL 3.KATILIMCILARIN ÇALIŞMA HAYATLARI BOYUNCA YAPTIKLARI UYGULAMALARIN ANALİZİ-----	47
ŞEKİL 4.ÖLÇÜM ALETLERİNİN HANGİ SIKLIKTA KULLANDIKLARINA DAİR UYGULAMA ANALİZİ -----	48
ŞEKİL 5.KATILIMCILARIN GENİŞ ÜLKELERİN KADASTRO SİSTEMLERİNİN İŞLEYİŞİ HAKKINDA BİLGİ SAHİBİ OLUP OLMADIKLARININ ANALİZİ -----	49
ŞEKİL 6.KATILIMCILARIN KADASTRO ÇALIŞMALARININ NEDEN İKİ BOYUTTA YÜRÜTÜLDÜĞÜ HAKKINDAKİ GÖRÜŞLERİNİN ANALİZİ-----	51
ŞEKİL 7.GÜNÜMÜZ KADASTROSUNUN SAHİP OLDUĞU KAPSAM AÇISINDAN YETERLİLİĞİNİN ANALİZİ-----	52
ŞEKİL 8.KADASTRONUN KAPSAMINA DAHİL EDİLMESİ UYGUN ALANLARIN ANALİZİ -----	52
ŞEKİL 9.GÜNÜMÜZ KADASTROSUNUN SAHİP OLDUĞU İÇERİK AÇISINDAN YETERLİLİĞİNİN ANALİZİ -----	53
ŞEKİL 10.KADASTRONUN İÇERİĞİNE DAHİL EDİLMESİ UYGUN OLAN TÜRLERİN ANALİZİ-----	54
ŞEKİL 11.KATILIMCILARIN KADASTRO ÇALIŞMALARIN NE TÜRDE SORUNLARLA KARŞILAŞTIKLARINA DAİR YAPILAN ANALİZ -----	56
ŞEKİL 12.KATILIMCILARIN YAPILAN PROJELERİN UYGULAMASINDA KADASTRO ALTLIKLARINDAN KAYNAKLANAN SORUN YAŞAYIP YAŞAMADIKLARININ ANALİZİ -----	57
ŞEKİL 13.KATILIMCILARIN, KADASTRO MÜDÜRLÜKLERİNİN TAŞINMAZ TABANLI UYGULAMALAR YAPAN KAMU KURUMLARI ARASINDAKİ ÖNEM DERECESESİ -----	58
ŞEKİL 14.KADASTRO ÇALIŞMALARıyla ELDEN EDİLEN VERİLERİN ÖZEL SEKTÖR, KAMU KURUMLARI VE VATANDAŞLARIN BEKLENTİLERİNİ NE DERECEDE KARŞILADIĞININ ANALİZİ-----	59
ŞEKİL 15.KATILIMCILARIN GÜNÜMÜZ KADASTROSUNUN YETERLİLİĞİ HAKKINDA YAPMIŞ OLDUKLARI YORUMLARIN ANALİZİ-----	60
ŞEKİL 16.KATILIMCILARIN KADASTRO ÇALIŞMALARININ FARKLI KURUMLARCA YÜRÜTÜLMESİNİ DOĞRU BULUP BULMADIKLARI HAKKINDA YAPILAN ANALİZ -----	61

ŞEKİL 17.KATILIMCILARIN KADASTRONUN TEKNİK İŞLERİNİN ÖZEL SEKTÖR ELİYLE YAPTIRILMASINI DEĞERLENDİRDİKLERİ ANALİZ -----	62
ŞEKİL 18.KADASTRO ÇALIŞMALARINDA KONUMSAL YA DA KONUMSAL OLMAYAN VERİ ÜRETİLİP ÜRETİLMEDİĞİNİN ANALİZİ-----	64
ŞEKİL 19.MEKANSAL BİLGİ SİSTEMLERİNİN ALTYAPISININ MEVCUT KADASTRO ÇALIŞMALARI İLE OLUŞTURULUP OLUŞTURULAMAYACAĞININ ANALİZİ -----	64
ŞEKİL 20.MEKANSAL VERİ TÜRLERİNDEN HANGİLERİNİN HANGİ KURUM TARAFINDAN KADASTRO ÇALIŞMALARI ESNASINDA ÜRETİLEBİLECEĞİ -----	65
ŞEKİL 21.KATILIMCILARIN İL MÜDÜRLÜKLERİ İÇİNDE TEKNİK OLARAK SORUN YAŞADIKLARI VE YETERSİZ OLDUĞUNU DÜŞÜNDÜKLERİ KADASTRAL DURUMUN YÜZDE ANALİZİ -----	67
ŞEKİL 22.KATILIMCILARIN İL MÜDÜRLÜKLERİ İÇİNDE SON 5 YILDA YENİLEME ÇALIŞMASI YAPTIKLARI BİRİM SAYISI ANALİZLERİ -----	68
ŞEKİL 23.KATILIMCILARIN İL MÜDÜRLÜKLERİ İÇİNDE YENİLEMeye İHTİYAÇ DUYDUKLARI BİRİM SAYISI ANALİZİ -----	68
ŞEKİL 24.İÇ KONTROL SİSTEM UNSURLARI-----	75
ŞEKİL 25.ANTALYA KADASTRO MÜDÜRLÜĞÜNCE UYGULANAN İŞLEM TAKİP FORMU -----	100
ŞEKİL 26.ANTALYA KADASTRO MÜDÜRLÜĞÜNCE AYIRMA-YOLA TERK DOSYA EVRAKLARININ ARŞİVLENMESİ HAKKINDA UYGULAMAKTA OLDUĞU İÇ KONTROL FAALİYETİ-----	102

TABLOLAR LİSTESİ

TABLO 1.BAZI AVRUPA ÜLKELERİNİN TAPU VE KADASTRO FAALİYETLERİNİ DÜZENLEYEN KANUNLAR.....	12
TABLO 2.BAZI AVRUPA ÜLKELERİNİN TAPU VE KADASTRO FAALİYETLERİNİN KURUMSAL YAPISI.....	13
TABLO 3.TÜRKİYE TARİHİNDE BAŞLICA KADASTRO KANUNLARI.....	19
TABLO 4.İL MÜDÜRLÜKLERİ VE KATILIMCI SAYILARI	44
TABLO 5.KATILIMCILARIN KURUMDAKİ UNVANLARI	45
TABLO 6.KATILIMCILARIN MESLEKİ DENEYİMLERİ	46

GİRİŞ

Kamu idarelerinin amaçları, kendilerine kanunlarla verilen görevleri yerine getirmek, bu amaçla yürüttükleri faaliyetlerin mevzuata uygun, etkili, ekonomik, verimli bir şekilde yapılması sırasında ortaya çıkan riskleri yok etmek ya da en aza indirmektir. Yönetim kavramının modern bir kimliğe bürünmesinin ve kamu idarelerinin etkin bir organizasyon yapısına kavuşmasının iç kontrol sistemlerinin varlığı ile sağlanabileceği değerlendirilmektedir. Her türlü kaynağın korunması ve verimli kullanılması için iç kontrol sistemi başlangıçta doğru temeller üzerine kurulmalı, bu kapsamda müteakip dönemlerde kullanılmak üzere görev tanımları ve iş akış süreçleri oluşturulmalıdır.

Geçmişten günümüze gelişen teknoloji sistemleri, teşkilatlanmada yaşanan değişimler, idare politikaları klasik yönetim anlayışının geliştirilmesi sürecini zorunlu kılmaktadır. İşte bu gelişime katkı sağlamak Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü taşra birimi olan Kadastro Müdürlüklerinde iç kontrol sistemlerinin temellerini oluşturabilmek adına hazırlanan araştırma raporumuzda bu süreç belirli bölümler halinde ele alınmıştır.

Raporun ilk bölümünde Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün teşkilatlanması üzerine tarihsel süreç gözden geçirilerek geçmişten günümüze nasıl bir değişim yaşandığı açıklanmış olup Lisanslı Harita ve Kadastro Bürolarının durumu ve diğer ülkelerdeki örnekler değerlendirilerek Kadastro Müdürlüklerinin mevcut teşkilat yapılanması ile yönetim ve yönetim organizasyonunun iyileştirilmesine yönelik öneriler geliştirilmiştir.

İkinci bölümde Kadastro Müdürlüklerinde yürütülen iş ve hizmetlerin tanımları yapılarak açıklanmış, ayrıca üretilen iş ve hizmetlerin teknik ve idari anlamda değerlendirilmesine yönelik olarak kurumumuz personeli Mühendis Fatma KÖSE tarafından hazırlanan anket çalışmasına yer verilmiştir.

Üçüncü bölümde ise iç kontrol sisteminin tarihsel gelişim süreci, amaçları ve unsurlarına değinilmiş ve iç kontrol sisteminin kadastro müdürlüklerine uyarlanarak bir model geliştirilmesi amaçlanmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KADASTRO MÜDÜRLÜKLERİNDE YÖNETİM ORGANİZASYONUNUN İYİLEŞTİRİLMESİ

1.1. TAPU VE KADASTRO TEŞKİLATININ TARİHSEL SÜRECİ

Defterhane-i Amire Kalemi adı altında 21 Mayıs 1847 tarihinde kurulan ilk tapu teşkilatı, Cumhuriyete kadar birçok isimle görevini yürütmüştür. Kadastro ilk defa 1912 (1328) tarihli “*Emval-i Gayrimenkulenin Tahdit ve Tahriri Hakkında Kanunu Muvakkat*” adlı yasayla başlamış olarak görülse de ismi geçen kanun birinci dünya savaşının araya girmesi ile uygulanamamıştır.

1924 yılında Tapu Umum Müdürlüğü teşkilatı kurulmuş, 1925 yılında bu teşkilat bünyesine 658 sayılı Kanunla kadastro birimi ilave edilmiştir. 1927 yılı itibariyle ise “*Muvazene-i Umumiye*” Kanunuyla Tapu ve Kadastro Genel Müdürlük unvanını almıştır.

1932 tarih ve 2015 sayılı “*Tapu Sicil Müdürlüğü ve Tapu Sicil Muhafızlığı Teşkilatına Dair Kanun*” ile 29.05.1936 tarih ve 2997 sayılı “*Tapu ve Kadastro Umum Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkındaki Kanunlar*” çıkarılmış, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, Maliye Bakanlığına bağlı ayrı bütçeli bir Genel Müdürlük olmuştur. 07.07.1939 tarih ve 3707 sayılı Kanun ile Adalet Bakanlığına, 10.08.1951 tarihinde Başbakanlığa bağlanmıştır. Son olarak ise 27.11.2002 tarihinde 24949 sayılı Resmî Gazete’de yayınlanan “*Kuruluşların Bağlı ve İlgili Oldukları Bakanlıkların Değiştirilmesi ile İlgili İşlem*” gereğince Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü hâlen bağlı olduğu Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na (*eski ismiyle Bayındırlık ve İskân Bakanlığı*) bağlanmıştır.

Teşkilat 26 Eylül 1984 yılında çıkarılan 3045 sayılı Kanunla ve son olarak 25 Kasım 2010 tarih 6083 sayılı kanunla bugünkü statüsüne kavuşturulmuştur.

1.2. TAPU VE KADASTRO GENEL MÜDÜRLÜK TEŞKİLATLANMASI

1.2.1. 2015 ve 2997 sayılı Kanun ve Teşkilat

Yukarıda bahsedildiği üzere; Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün örgütlenme yapısı 2 Temmuz 1932 yılında resmi gazete yayınlanan Tapu Sicil

Müdürlüğü ve Tapu Sicil muhafızlığı teşkilatına dair 2015 sayılı kanun ve 5 Haziran 1936 tarihinde resmi gazetede yayınlanan Tapu ve Kadastro Umum Müdürlüğü teşkilat ve vazifeleri hakkındaki 2997 sayılı kanunla başlamıştır. 2997 sayılı Kanunun 1. maddesi “*Tapu ve Kadastro Umum Müdürlüğü; gayrimenkul mallara aid akidlerle bilumum tescil ve kadastro ve tapu tahrir işlerinin kanunlarına ve nizamnamelerine göre yapılmasını temin ve idare ile mükellef ve Maliye Vekaletine bağlı bir teşekküldür.*” hükmünden de anlaşılacağı üzere; o zaman ki ismiyle Tapu Umum Müdürlüğünün (TKGM) sorumlulukları ve yapısı hakkında küçük bir bilgi verilmiştir. Aynı kanun 6. maddesi “*Grup merkezi olan vilayetlerde Grup Tapu Sicil Müdürlükleri ve her kaza veya mıntıkada bir tapu sicil muhafızı veya memuru bulunur.*” hükmü de teşkilatlanma hakkında bir fikir vermektedir. Burada grup tapu sicil müdürlükleri kavramı bugünkü manada bölge müdürlüğü teşkilatlanmasına bir başlangıç olduğu söylenebilir.

a. Merkez Teşkilatı

2997 sayılı kanunun 3. md. “*Tapu ve Kadastro Umum Müdürlüğü merkez teşkilatı bir umum müdürün idaresi altında bir; muavin ile aşağıda yazılı dairelerden terekkiüp eder.*” hükmü uyarınca Merkez teşkilatının yapısı belirtilmiş olup, aşağıdaki şekilde örgütlenmiştir.

- 1) Teftiş Heyeti,
- 2) Muamele Müdürlüğü,
- 3) Fen Müşavirliği,
- 4) Kadastro Müdürlüğü,
- 5) Tapu Sicilleri Müdürlüğü,
- 6) Zat İşleri ve Levazım Müdürlüğü.

b. Taşra teşkilatı

Grup merkezi olan vilayetlerde grup tapu sicil müdürlükleri ve her kaza veya mıntıkada bir tapu sicil muhafızı veya memuru bulunacağı hususu 2997 sayılı kanunun 6. maddesinde belirtilmiştir. Grup Tapu Sicil Müdürlükleri iki ilden aşağı olmamak üzere belirlenen yerlerde, muhafızlıkların ise bugünkü yapıya benzer şekilde her ilçede kurulması öngörülmüştür.

O yıllarda Kadastro Müdürlüklerinin ülke genelinde bir teşkilatlanmasının bulunmadığı, 1934 yılında yürürlüğe girmiş olan 2613 sayılı Kadastro ve Tapu Tahriri Kanununun 9. Maddesinde “*Kadastro ve tahrir yapılmıya başlanan her muntaka veya kısımda kadastro ve tahrir müteallik işler bir müdür tarafından idare olunur.*” Hükmünden kadastro ve tapu tahriri yapılmaya başlanan yerlerde Kadastro ve Tapu Tahrir Komisyonu Müdürlükleri oluşturulduğu ve bu müdürlükler için 2997 sayılı Kanun ile 20 adet müdür kadrosu tahsis edildiği anlaşılmaktadır.

1950 tarihli ve 5602 sayılı Tapulama Kanunu 2. maddesi “*Arazi kadastro işleri için her ilin merkez ilçesi ile diğer ilçeleri birer bölge, her bucak merkezi ile her köy birer birlik sayılır..*” 3. maddesi “*Arazi kadastro işleri her bölgede bir müdür tarafından idare olunur ve müdüre lüzumu kadar teknisyen ve yardımcısı, katip, daktilo, jaloncu ve hademe verilir.*” hükümlerinden de anlaşılacağı üzere o dönemlerde tapulama (arazi kadastro) işleri için Arazi Kadastro Müdürlüklerinin ihdas edildiği, 5602 sayılı yasadan sonra çıkarılan 509 ve 766 sayılı Tapulama yasalarında ise Arazi Kadastro Müdürlüklerinin yerini Tapulama Müdürlüklerinin aldığı görülmektedir.

Bu dönemde (1936-1984) kadastro müdürlüklerinin sadece ilk tesis kadastro çalışmaları ile görevli oldukları, değişiklik işlemlerinin ise Tapu Sicil Muhafızlıkları bünyesindeki Tapu Fen Amirliklerince yürütüldüğü anlaşılmaktadır.

Dolayısıyla kadastro / tapulama müdürlüklerinin tapu sicilini kurmakla görevlerini tamamladıkları ve tapu sicili ile paftanın değişiklik ve güncellenmesi ile ilgili taleplerin Tapu Sicil Muhafızlıkları tarafından karşılandığı sonucuna varılmaktadır.

1.2.2.3045 sayılı Kanun ve Teşkilat

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü teşkilat yapısı 26.09.1984 tarih ve 3045 sayılı “*Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun*” ile güncellenmiş ve aşağıdaki bahsi geçtiği şekliyle teşkilatlanmıştır. Genel anlamda merkez teşkilatı Genel Müdür ve 3 Genel Müdür Yardımcısı ayrıca ana hizmet, danışma ve denetim ve yardımcı birimler olmak üzere şekillenmiştir; taşra teşkilatlanması ise bölge müdürlükleri, tapu ve kadastro müdürlüklerinden oluşmaktadır.

a. Merkez Teşkilatı

Ana hizmet birimleri:

- a) Tasarruf İşlemleri Dairesi Başkanlığı.
- b) Fen Dairesi Başkanlığı.
- c) Tapu Dairesi Başkanlığı.
- d) Kadastro Dairesi Başkanlığı.
- e) Fotogrametri ve Geodezi Dairesi Başkanlığı.
- f) Tapu Arşiv Dairesi Başkanlığı.
- g) Yabancı İşler Dairesi Başkanlığı.

Danışma ve Denetim Birimleri:

- a) Teftiş Kurulu Başkanlığı.
- b) Hukuk Müşavirliği.
- c) Araştırma Planlama ve Koordinasyon Daire Başkanlığı, (5018 sayılı Kanunla Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı olmuştur.)

Yardımcı Birimler:

- a) Personel Dairesi Başkanlığı.
- b) Eğitim Dairesi Başkanlığı.
- c) İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı.
- d) Savunma Uzmanlığı

b. Taşra Teşkilatı

3045 sayılı kanunda Genel Müdürlük, genel hükümlere göre taşra teşkilatı kurmaya yetkili kılınmış olup Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün taşra teşkilatlanması, Bölge Müdürlüğü, Kadastro Müdürlüğü ve Tapu Sicil Müdürlüğü şeklinde hayata geçirilmiştir.

3045 sayılı yasa ile taşra teşkilatında kadastro ve tapulama müdürlükleri adı altındaki iki başlı yapıdan vazgeçilerek kadastro müdürlüğü çatısı altında birleştirilmiştir.

3045 sayılı yasanın yürürlükte olduğu dönemlerde Genel Müdürlük Taşra Teşkilatına bakıldığında 22 adet Bölge Müdürlüğü ve bunlara bağlı 969 adet Tapu Sicil Müdürlüğü, 325 adet Kadastro Müdürlüğü ve 133 adet Kadastro Şefliğinden meydana geldiği bilinmekteydi.

1.2.3. 6083 sayılı Kanun ve Teşkilat

2010 yılında yürürlüğe giren 6083 sayılı kanunla merkez ve taşra teşkilatında bazı değişikliklere gidilmiştir.

Merkez teşkilatında, 3045 sayılı Kanunun yapılanmasında bulunan Tasarruf İşlemleri ve Tapu Dairesi birleşerek Tapu Dairesi Başkanlığı, Fen Dairesi ve Kadastro Dairesi birleşerek Kadastro Dairesi Başkanlığı, Eğitim Dairesi ve Personel Dairesi birleşerek İnsan Kaynakları Dairesi Başkanlığı, Fotogrametri ve Geodezi Dairesi yerine Harita Dairesi, İdari Mali İşler Dairesi ise Destek Hizmetleri Dairesi olarak revize edildiği, ayrıca savunma uzmanlığı biriminin yeni yasada yer almadığı, Bilgi Teknolojileri Daire Başkanlığının ihdas edildiği anlaşılmaktadır. Diğer başkanlıkların ise çalışmalarına aynen devam ettiği bilinmektedir.

Genel Müdürlüğün taşra teşkilatının ise, bölge müdürlükleri ile bu müdürlüklere bağlı kadastro müdürlükleri ve tapu müdürlüklerinden oluşacağı, Kadastro müdürlüklerinin illerde; tapu müdürlüklerinin, merkez ilçe ve diğer ilçelerde kurulacağı belirtilmiştir.

6083 sayılı yasadan önce Genel Müdürlük Taşra Teşkilatı, Bölge Müdürlükleri (22) ve bunlara bağlı Tapu Sicil Müdürlükleri (969), Kadastro Müdürlükleri (325) ve Kadastro Şefliklerinden (133) meydana gelmekteydi. Yeni taşra teşkilatlanmasında ilçelerdeki kadastro Müdürlükleri ve şeflikleri kapatılarak il bazında örgütlenmeye gidilmiş, Bölge Müdürlüğü ve Tapu Müdürlüklerinin durumunda herhangi bir değişim olmamış, örgüt yapısı korunmuştur.

1.3. 6083 SAYILI KANUN VE KADASTRO MÜDÜRLÜKLERİ

6083 sayılı yasayla beraber ilçelerdeki tüm Kadastro Müdürlükleri kapatılarak il düzeyinde örgütlenmeye gidilmiş, bu durum bazı sonuçları da beraberinde getirmiştir. Sonuçları maddeler altında sıralayacak olursak;

a. İlçelerdeki Kadastro Müdürlükleri kapatılmış dolayısıyla tüm ilin sadece Merkez Kadastro Müdürlüğünden idare edilmesiyle beraber, ilin tüm iş yükü Merkez Kadastro Müdürlüğünün üzerine binmiştir.

b. Özellikle geniş bir coğrafya sahasına yayılan illerde vatandaşın Merkez Müdürlüğe gelip gitmekte sıkıntı yaşadığı saptanmıştır,

c. Bilindiği üzere, 6083 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ile ilçe kadaströ müdürlükleri kapatılarak, kadaströ müdürlükleri il düzeyinde yeniden yapılandırılmış ve sayısı 81'e düşürülmüştür. Bu durum ile alakalı tedbirler alma noktasında TKGM 2012/4 sayılı Kadaströ Müdürlüklerinin durumuyla alakalı bir Genelge yayınlamış, bu Genelgenin ilk paragrafı ikinci bendinde “6083 sayılı Teşkilat Yasası ile başlayan bu yeniden yapılanma sürecinde *(halen bir kısım ilçelerdeki, kadaströ hizmetlerinin sunulduğu yerleşim mekânlarının kapatılarak, **hizmetlerin tamamen İl'deki yapılanma ile yürütülmesine geçiş sürecinde).***” ibaresinden de anlaşılacağı üzere hedeflenen ilçelerdeki yapılanmanın tamamen İl düzeyinde yürütülmesi ayrıca bu Genelgenin geçici süre için hazırlanmış olduğudur. Ayrıca yine aynı Genelge A.başlığı ikinci bendinde “...*tapu müdürlüklerinin imkânlarından yararlanılması için kadaströ müdürlüklerinin ilçelerdeki yerleşim yerlerinin mümkün olduğunca tapu müdürlüklerine yakın mahallerde (mümkünse aynı mahal içerisinde) yapılandırılmasına öncelik verilmesi,*” şeklindeki ibareden de birimlerin kurulmasına işaret edildiği anlaşılmaktadır. Ancak halihazırdaki duruma bakıldığında o zamanki haliyle İlçelerde bulunan Müdürlüklerin büyük bir kısmının halen birim adıyla hizmet vermekte olduğu, zira hem fiziki mekan yetersizliği, hem hizmet yönüyle hedeflenen teşkilatlanma düzeyine gidilmesinin uygun olmayışından kaynaklı olarak bu durumun ağırdan alındığı, Genelgede bahsedilen geçici süreli olarak düşünülen birim yapılanmasının halen devam ettiği bilinmektedir.

d. 6083 sayılı yasanın taşra teşkilatıyla ilgili (I) sayılı listesinden anlaşılacağı üzere Kadaströ Müdürlüklerinde Kadaströ Müdür yardımcılığı kadroları iptal edilmiş, bu durum Müdürlüklerde idari anlamda büyük boşluklar oluşmasına sebebiyet vermiştir. Kadaströ Müdürlükleri il merkezlerinde yapılanması gerekmekte ise de çeşitli sebeplerle kapatılamayan eski ilçe müdürlükleri bağılı birimlere dönüştürülmüş, bu birimlerin idari işleyişine ilişkin Kadaströ Müdüre yardımcı olması, bu birimlerde görevlendirilen Mühendislerin üzerine yüklenen idari sorumluluk yükünün azaltılmasına yardımcı olmak anlamında Kadaströ Müdür yardımcısı kadroları korunmamıştır.

e. İlk tesis kadaströsunun bitirilmesi ve talebe bağılı işlerin Lisanslı Harita Kadaströ Mühendisleri ve Büroları Hakkında Kanun ile açılan lisanslı bürolara devredilmesi Kadaströ Müdürlüklerinin sayısının azaltılmasına gerekçe olarak

gösterilmekte ise de Kadastro Müdürlüklerinin TKMP projesi kapsamında kadastro paftalarının yenilenmesi, sayısallaştırma, orman kadastrosu, ek kadastro gibi birçok faaliyeti yürütmeye devam ettiği, LİHKAB'ların ise ülke geneline yayılmaması ve devraldığı iş çeşidinin az olması nedeniyle mevcut iş yükünün azaltmakta yetersiz kaldığı, birçok ilde henüz LİHKAB açılmadığı, LİHKAB iş ve işleyişindeki bir takım aksaklıklar olduğu bilinmektedir.

f. Özellikle İstanbul, Ankara, İzmir, Konya, Balıkesir vb. Büyükşehirlerdeki Kadastro Müdürlüklerinin teşkilatlanması noktasında diğer illerden herhangi bir fark gözetilmediği, burada Tapu Müdürlüklerinde olduğu gibi il/ilçenin nüfusu, sosyo-ekonomik yapısı, coğrafi koşulları ve işlem yoğunluklarını dikkate alır bir şekilde herhangi bir gruplandırma yapılmadığı, dolayısıyla bahsi geçen haliyle Büyükşehirlerdeki Kadastro Müdürlüklerinde birimlerin ne şekilde kurulacağı, yetki devirleri, kaymakamlıklarla ilişkiler vb. bir çok idari soruna ne şekilde çözüm bulunacağı durumunun belirsizlik oluşturduğu, şeklinde gözlemler yapılmıştır.

g. Teşkilat yasasıyla beraber, toplamda 271 Müdür kadrosu ile 110 adet Müdür Yardımcısı kadrosu iptal edilmiş, 81 İl Müdürlüğü için 81 adet Müdür ataması yapılmıştır. Bahsi geçen Müdürlerin (*kadrosu iptal edilen*) hizmet verdiği kapatılan Müdürlüklerin çoğu; birim adı altında Merkeze bağlanmış, kadrosu iptal edilen idarecilerin olmaması sebebiyle de idari zafiyetler oluşmuş, tüm yük birimlerdeki teknik personelin üzerine yüklenmiştir.

h. Genel Müdürlüğün taşra teşkilatı ne bölge ne de il teşkilatlanmasına uygun düşmemekte ikisi arasında karma bir yapılanma şeklindedir. Bu durum diğer kurumların teşkilat yapılarına benzemediği gibi hem bölge hem il-ilçe teşkilatı bulunması kurumun hizmet gereklerine göre rahat hareket edebilme şansını ortadan kaldırmakta, büyük ilçelerdeki kadastro birimlerinin kapatılmamasına, adliye teşkilatı bile olmayan küçük ilçelerde tapu müdürlüğü açılmak zorunda kalınmasına yol açmakta ve 4483 sayılı yasanın uygulamasında idare mahkemelerinin kafa karışıklığına ve farklı uygulamalara neden olmaktadır.

ı. Kadastro Müdürlükleri illerde kurulmakla birlikte kadastro müdürleri kadro ve özlük hakları anlamında il müdürü seviyesine getirilmemiş, artan iş yükü ve sorumluluk özlük haklarına yansıtılmamıştır. Bu suretle diğer kurum il müdürleri ile arada atama usulü ve özlük hakları yönüyle aleyhte farklar oluşmuştur.

1.4.LİSANSLI HARİTA VE KADASTRO BÜROLARININ DURUMU

5368 sayılı Lisanslı Harita Kadastro Mühendisleri ve Büroları Hakkında Kanun 29.06.2005 tarihinde, kanunun uygulanması hakkındaki Yönetmelik ise 05.05.2008 tarih 26867 sayılı Resmi Gazete ile yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Kanunun amacı, kadastro müdürlüklerince yerine getirilen talebe bağlı işlerin, kadastro teknik hizmetlerinden tescile tabi olmayan işlemlerin yapım ve kontrolü, tescile tabi olan işlemlerinin yapım sorumluluğu lisanslı bürolarınca yerine getirilmesi şeklinde öngörülmüş olup, Kanun ve Yönetmelikte ayrıca; LİHKAB'ların lisans alma, kuruluş, faaliyet, denetim ve sorumlulukları ile bu işlerin planlanması, izlenmesi ve yürütülmesi kapsamında yapılacak uygulama çalışmalarının yapım ve kontrollerini bir standarda bağlamak ve uygulamada birliği sağlamak amacı güdülmüştür.

Sonrasında Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünce 2010/13 sayılı genelge ve Harita Kadastro Mühendisleri Odası da lisanslı büroların işleyişiyle ilgili 04.08.2010 tarih ve 2010/2 sayılı Genelgeyi yayımlamıştır.

Ancak bir takım sebeplerle Danıştay 8. Dairesi HKMO tarafından yayımlanan Genelgenin sair maddeleriyle ilgili yürütmenin durdurulması ve Ankara 9.İdare Mahkemesince LİHKAB'ların faaliyetleriyle ilgili olarak yürütmenin durdurulması ve iptal kararı vermiştir.

Nihai olarak 15.06.2013 tarih 28678 sayı ile resmi gazetede yayımlanan Lisanslı Harita Kadastro Mühendisleri ve Büroları Hakkında Yönetmelik ile uygulamaya yön verilmiştir.

LİHKAB'ların faaliyetleriyle alakalı olarak bazı sorunlar ortaya çıkmış olsa da bir şekilde faaliyetler devam etmektedir. Halen TKGM tarafından yapılan sınav sonucunda belirlenmiş olan ilçelere LİHKAB tercihleri yapılmış, yerleştirmeler gerçekleşmiş bulunmaktadır. Ancak birçok İl/İlçede adaylar tercih yapmamış ve birçok yer boş kalmış durumdadır. Toplamda 27 ilde LİHKAB bulunmamakta olup, bu iller ağırlıklı olarak Doğu Anadolu, Güneydoğu Anadolu, yer yer İç Anadolu ve Karadeniz Bölgesindedir. TKGM resmi internet sitesinde yayınlanan tablolara bakıldığında 2000'e yakın büro açılması planlanan ilçeler için yaklaşık olarak 200

adet adayın Lisanslı büro açmak üzere tercihte bulunulduğu görülmektedir.¹ Bu da planlanan büro adedinin ancak %10'unun hayata geçirildiği anlamına gelmektedir. Dolayısıyla LİHKAB kurulmayan illerde halen iş yükü Kadastro Müdürlüklerinin üzerinde olup, LİHKAB'ların tam manasıyla işlevini yerine getiremediğini göstermektedir.

Bu duruma bağlı olarak yetkilendirilmiş LİHKAB'ların talepleri ve LİHKAB açılması yönünde talepte bulunulmayan ilçelerde göz önünde bulundurularak, halihazırda yetkilendirilen LİHKAB'ların diğer ilçelerde de faaliyet göstermeleri adına yetkilendirildiği ve buna bağlı olarak irtibat büroları kurulduğu, konuyla alakalı Genel Müdürlükçe 03.07.2014 tarih 41249 sayı ile Makam Olur'u verildiği anlaşılmaktadır.² Bu duruma göre işlem hacmi az olup lisanslı büro kurulmamış ilçelerde, kadastro müdürlüğü yetki alanında bulunan ve ulaşım ile idari bakımdan en yakın lisanslı büroların yetkilendirileceği, yerleştirilen lisanslı mühendis çalışmaya başlaması halinde o yer için verilmiş yetkilendirmenin başkaca hiçbir işleme kalmaksızın sona ereceği, bu kapsamda lisanslı büro kurulmayan ilçeler için lisanslı büroların yetkilendirileceği ifade edilmiştir.

LİHKAB'ların faaliyetlerinin sağlam temeller üzerine yapılandırılması adına öncelikle şu sorunların etraflıca tartışılıp çözüme kavuşturulmasının yararlı olacağı düşünülmektedir:

- LİHKAB adaylarına ilişkin düzenlenen sınav sisteminin iyileştirilmesi,
- LİHKAB ve serbest çalışan harita mühendisleri arasında çalışma barışının tesis edilmesi noktasında tedbirler alınması,
- LİHKAB'ların üstlenmiş oldukları işlerle ilgili olarak yeniden bir düzenleme yapılması gerekliliği,
- İş potansiyelleri nedeniyle rantı düşük olan ilçelerin talebin yüksek olduğu diğer ilçelerle dengelenmesi adına teşvik edilecek öneriler geliştirilmesi,
- İlçelerin iş potansiyellerinin en doğru haliyle adaylara sunulması,
- LİHKAB'ların kendi içerisinde mevzuat yönüyle uygulama farklılıklarının önüne geçilerek standardın sağlanması,

¹ <http://www.tkgm.gov.tr/tr/icerik/lisansli-buro-kurulmayarak-bos-kalan-yerler>

² <http://www.tkgm.gov.tr/tr/birim/lihkab>

-İleride hukuksal anlamda problemlerin meydana gelmemesi adına Genel Müdürlük, HKMO ve konuda yetkin kişilerce durum tespitinin etraflıca yapılp muhtemel sorunların öngörülerek tedbirler alınması.

Yukarıda kısaca değinilen hususlarla alakalı olarak geniş kapsamlı müzakereler sonucunda LİHKAB'ların belirli bir düzeyde işlevselliğın artırılabilceğı, bu durumun Kadastro Müdürlüklerin üzerindeki iş yükünü hafifleteceğı aşıkardır.

1.5.DİĞER ÜLKELERDE KADASTRO YAPILANMALARI

Yabancı ülkelerde yapılan çalışmaları ve mevcut kadastral durumu; Türk tapu, kadastro ve harita sistemlerinin oluşturulması ve sürdürülmesinde bugüne kadar hep sıkı bir etkileşim içinde bulunulan **Almanya**; harita, tapu ve kadastro sektöründe gerek kurumsal gerekse teknik açıdan hızlı ve önemli gelişmelerin yaşandığı **Hollanda**; diğrer bazı ülkelerin taşınmaz değerleme sistemlerini oluştururken model ülke olarak inceledikleri ve İskandinav ülkelerinin karakteristiklerini taşıyan **Danimarka**; Türk taşınmaz hukukunun temelini oluşturan Türk Medeni Kanunu'nun bu ülkeden alınmış olması nedeniyle mülkiyet yönetimi anlayışının ülkemizle büyük benzerlik gösterdiği ve kadastro alanında dünyada kabul görmüş bir vizyon çalışması olan Kadastro 2014 bağlamında hızlı ve önemli gelişmelerin yaşanmakta olduğu **İsviçre**'de yapılan kadastral çalışmaların yasal, kurumsal ve teknik yapısı alt başlıklarıyla incelenecektir.

Almanya, Hollanda, Danimarka ve İsviçre'de kadastro ve harita faaliyetleri genellikle bütüncül bir yapıda sürdürülmektedir. Bu nedenle bu bölümde ilgili ülkelerin tapu, kadastro ve harita sistemleri bir arada değerlendirilmiştir. Aşağıdaki bilgiler genelde ilgili ülkelerin yetkilileri ile yapılan sözlü görüşmelerde edinilen bilgileri yansıtmaktadır.³

1.5.1. Yasal Yapı

İnceleme kapsamındaki ülkelerin tapu, kadastro ve harita üretimi faaliyetlerini düzenleyen yasal yapılarına bakıldığında, her bir faaliyet alanında sadece bir veya birkaç düzenlemenin bulunduğu görülmektedir. (Tablo 1). Özellikle İsviçre'de yasal mevzuat son derece sade bir yapıya sahiptir. Bu yapı 2008 yılı başında

³ Çete, M.,Yomralıoğlu T.,2009

oluşturulmuştur. Ülkede arazi idaresi alanındaki çalışmalar 2008’e kadar Medeni Kanun ve birçok farklı yasa ile tanımlanmışken, bu tarihte yapılan değişiklikler, dağınık yapıdaki kadaströ, harita üretimi ve coğrafi bilgi yasaları ile Ulusal Topoğrafya Ofisi’nin tâbi olduğu yasalar, “Coğrafi Bilgi Kanunu” adı altındaki yeni bir düzenlemeyle bir araya getirilmiştir. İsviçre’nin tapu, kadaströ ve harita mevzuatında son zamanlarda yaşanan bir diğerk dikkat çekici gelişme ise Türk Medeni Kanunu’nun temelini oluşturan İsviçre Medeni Kanunu’nda 2004 yılında yapılan değişikliklerdir. Buna göre, önceleri taşınmaz bilgilerine ilgisini ispat eden kişiler erişebilmekteyken, bu tarihten itibaren üçüncü şahıslar da taşınmazla ilgili malik ve kısıtlama bilgilerine ulaşabilmektedir. Mülkiyet verilerine erişim haklarının bu şekilde genişletilmesini zorunlu kılan unsur ise tapu ve kadaströ bilgilerinin dijital ortamda sunulmasına olanak tanınması düşüncesidir.⁴

Tablo 1. Bazı Avrupa Ülkelerinin Tapu ve Kadaströ Faaliyetlerini Düzenleyen Kanunlar

ÜLKE	TAPU	KADASTRO VE HARİTA
Almanya	Medeni Kanun Tapu Kanunu Kat Mülkiyeti Kanunu	Ölçme ve Kadaströ Kanunu İşaretleme Kanunu
Hollanda	Medeni Kanun	Kadaströ Kanunu Kadaströ Organizasyon K. Temel Kayıtlar Kanunu Toplulaştırma Kanunu
Danimarka	Danimarka İfraz ve Arazi Kaydı	Kadaströ Kanunu Harita Üretimi Kanunu
İsviçre	Medeni Kanun	Coğrafi Bilgi Kanunu

⁴ Çete., M., Yomralıoğlu., T., 2009

1.5.2. Kurumsal Yapı

Tapu ve kadastro çalışmaları, inceleme kapsamındaki ülkelerden Almanya, Danimarka ve İsviçre’de iki farklı bakanlık bünyesinde yürütülmekteyken, Hollanda’da tek bir Bakanlığın çatısı altında toplanmıştır. (Tablo 2) Nitekim Hollanda hariç diğer üç ülkede, iki çatılı sistemin neden olduğu koordinasyon sorunları ve etkin olmayan mülkiyet kayıt sistemi işleyişi mevcuttur. Ne var ki bu yapının sorunlu olduğu bilinmesine rağmen, özellikle kurumların yetkilerini ellerinden bırakmak istememeleri nedeniyle, mevcut yapıdan tek çatılı sisteme dönüşüm gerçekleştirilememektedir.

Tablo 2. Bazı Avrupa Ülkelerinin Tapu ve Kadastro Faaliyetlerinin Kurumsal Yapısı

ÜLKE	TAPU	KADASTRO ve HARİTA
Almanya	Adalet Bakanlığı	İçişleri Bakanlığı
Hollanda	Konut, Fiziksel Planlama ve Çevre Bakanlığı	Konut, Fiziksel Planlama ve Çevre Bakanlığı
Danimarka	Adalet Bakanlığı	Çevre Bakanlığı
İsviçre	Adalet ve Polis Bakanlığı	Savunma, Sivil Koruma ve Spor Bakanlığı

İnceleme kapsamındaki ülkelerin kadastro sistemlerinin kurumsal yapısına bakıldığında ise Hollanda hariç diğer üç ülkede lisanslı harita mühendislerinin kadastro çalışmalarında değişen rollere sahip oldukları görülmektedir. Almanya’da lisanslı harita mühendisleri yerel kadastro ofisleriyle birlikte çalışmakta ve kadastro nun teknik kısmını yürütmektedirler. Danimarka’nın tamamında, İsviçre’nin ise büyük bir bölümünde yerel kadastro ofisleri bulunmamakta, buralarda lisanslı harita mühendisleri yerel kadastro ofisleri gibi faaliyet göstermektedirler.

Almanya, Hollanda, Danimarka ve İsviçre’nin harita üretim sistemlerinin kurumsal yapılarına bakıldığında ise bu ülkelerde orta ve küçük ölçekli harita üretim çalışmalarına askeri otoritelerce başlandığı, ancak zaman içinde yaşanan değişimle

bugün dört ülkenin tamamında da bu haritaların üretim görevinin harita-kadastro idaresine devredildiği görülmektedir.⁵

1.5.3.Teknik Yapı

Almanya, Hollanda ve Danimarka'da tapu ve kadastro verilerinin tamamı dijital ortamdadır. İsviçre'de ise kadastro verilerinin yaklaşık % 80'i dijital iken, tapu verileri için bu oran kantondan kantona farklılık göstermektedir. Sayısal kadastro verilerinin niteliği bağlamında ise dört ülkede de farklılıklar söz konusudur. Örneğin Almanya'da sayısal kadastro haritası üzerindeki detayların konum doğruluğu sekiz ağırlıklı olarak sınıflandırılmıştır. Ağırlığı sekiz olan bir noktanın konum doğruluğu 1–3 cm iken, bir olanda bu değer 0,5–2 metredir. Bu nedenle, düşük doğruluğa sahip noktalarla ilgili işlemlerde orijinal ölçülere müracaat edilmektedir. Hollanda'da ise parsel detayları jeodezik kontrol noktalarına değil binalara dayalı olarak oluşturulmuştur. Ülkede binaların harita üzerindeki konum doğruluğunun kentsel alanlarda ± 20 cm, kırsal alanlarda da ± 40 cm olduğu düşünüldüğünde, sayısal kadastro parsellerinin doğruluğunun ne derece düşük olduğu anlaşılabilir. Dolayısıyla, arazide gerçekleştirilen kadastro uygulamalarında, sayısal kadastro haritaları üzerindeki veriler değil, orijinal ölçüler kullanılmaktadır. Hollanda gibi Danimarka'da da sayısal kadastro haritalarında konumsal doğruluk sorunu yaşanmaktadır. Ülkedeki mevcut sayısal kadastro verileri kadastro paftalarından sayısallaştırma yoluyla oluşturulduğundan, detayların konum doğruluğu 10 cm ile 20 metre arasında değişmektedir. Doğal olarak, Danimarka'da da kadastral uygulamalar orijinal ölçülere dayalı olarak gerçekleştirilmektedir. İnceleme kapsamındaki ülkeler arasında, Almanya'nın yanında sayısal kadastro verileri iyi durumda olan bir diğer ülke İsviçre'dir. Ülkede kadastro çalışmalarının yaklaşık % 10'luk bir kısmı henüz tamamlanmamıştır. Ancak, tamamlananların % 55'e yakını onaylanmış, % 35'e yakını da onay aşamasındadır. Bir başka ifadeyle, ülkede sayısal kadastro verileri arazi uygulamalarında kullanılabilir niteliktedir.

Sayısal kadastro haritalarındaki detayların güncellenmesi bağlamında en ciddi çalışmaların yürütüldüğü ülke ise Almanya'dır. Ülkede kadastro ofisleri bünyesinde oluşturulan gruplar, kadastro haritaları üzerindeki parseller hariç diğer detayları

⁵ Çete., M., Yomralıoğlu., T., 2009

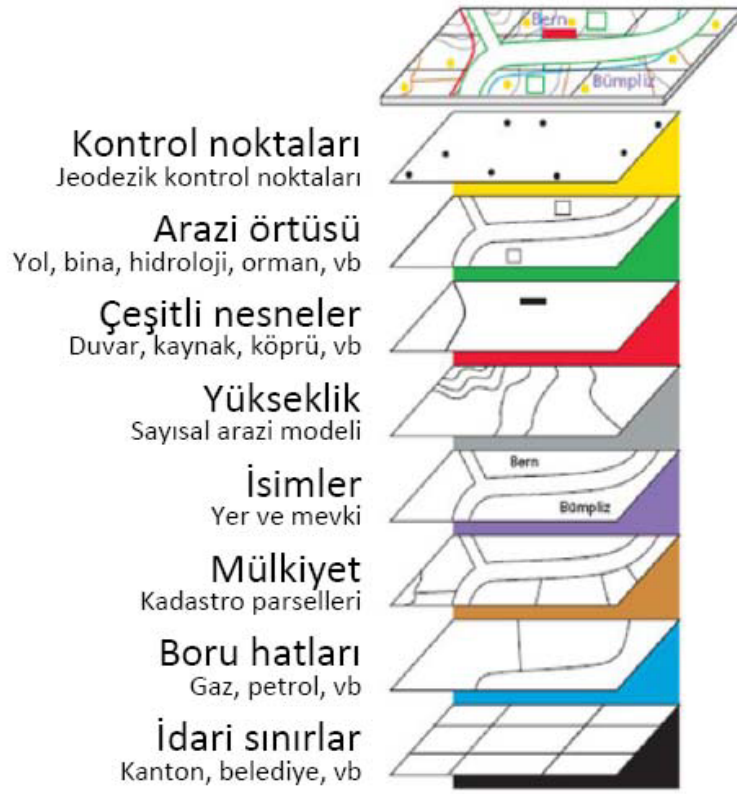
belirli zaman aralıklarında güncellemektedirler. Bu sebeple Alman kadastro haritaları güncel bir yapıya sahiptir. İnceleme kapsamındaki ülkeler arasında bu alanda en sorunlu durumda bulunan ülke ise Hollanda'dır. Ülkede taşınmazlar üzerindeki değişikliklere ait ölçmeler, işlem tarihinden 1–2 sene sonra yapılmaktadır. Bu nedenle, kadastro haritaları üzerindeki parsel bilgileri bile güncel durumu yansıtmamaktadır.

Almanya, Hollanda, Danimarka ve İsviçre'nin tapu, kadastro ve harita alanlarındaki en dikkat çekici teknik gelişmelerden biri, Arazi/Kadastro Bilgi Sistemi çerçevesinde yürütülen çalışmalardır. Bu çalışmaların ortak özelliği, daha önceden bağımsız veritabanları şeklinde oluşturulmuş olan sistemlerin, uluslararası standartlar temelinde bütüncül bir yapıya kavuşturulması amacını taşımasıdır. Diğer taraftan, Almanya ve İsviçre'nin sistemlerinde, bu genel özelliklerin dışında farklı yaklaşımlar da mevcuttur. Örneğin, Almanya'da uygulamaya aktarılmaya çalışılan Kadastro Bilgi Sistemi (ALKIS®) uygulaması, Topoğrafik Kartoğrafik Bilgi Sistemi (ATKIS®) ve Jeodezik Kontrol Noktaları Bilgi Sistemi (AFIS®) ile ortak bir veri modelinde geliştirilmiştir.

Bu sayede, ulusal mekansal veri altyapısının temel bileşenleri bütüncül bir yapıya kavuşturulmuştur. İsviçre'nin kadastro bilgi sisteminin en dikkat çekici özelliklerinden biri ise sistemin Kadastro 2014'ün öngörülere çerçevesinde, her biri nesne yönelimli yapıya sahip sekiz bilgi katmanından oluşturulmuş olmasıdır. (Şekil 1). Topoğrafik detaylar ve jeodezik kontrol noktaları da bu katmanlar arasında yer almaktadır. Bir başka ifadeyle İsviçre'nin mekânsal bilgi sistemlerinde de Almanya'dakine benzer bir bütüncüllük söz konusudur.⁶

Ülkemizde de Avrupa ülkelerinde bahsedilen örneklerde olduğu gibi mekânsal bilgi sistemlerine altık edecek bilgiler toplanılmalı, gelecekte olası bir kadastro/güncelle çalışmasında bu veriler sicillere ayrı katmanlar halinde tıpkı kaydedilmeli, kadastronun içerik ve kapsamında zenginliğe gidilmelidir. Bu sayede ihtiyaca yönelik geliştirilebilecek katman yapısıyla bağımsız veritabanları şeklinde oluşturulmuş olan sistemlerin, uluslararası standartlar temelinde bütüncül bir yapıya kavuşturulması mümkün hale getirilebilecektir.

⁶ Çete., M., Yomralıoğlu., T., 2009



Şekil 1.İsviçre Kadastro Bilgi Sistemi'nin Bileşenleri

İKİNCİ BÖLÜM

KADASTRO MÜDÜRLÜKLERİNDE ÜRETİLEN İŞ VE HİZMETLERİN İYİLEŞTİRİLMESİ

2.1. KADASTRO İŞ VE HİZMETLERİNİN YASAL DAYANAĞI

Tarımsal üretim nedeniyle Türkiye'deki mülkiyet düzenleri Osmanlı ve daha önceki Türk toplumlarına kadar dayanmaktadır. Ancak belli bir dönemden sonraki çalışmalardan bahsetmek istersek;

TKGM arşivlerinde bulunan ve “Kuyûd-u Kadime“ adlı tapu tahriri kayıtları 1535–1847 yılları arasında; köy, mera, kuru, çiftlik, yaylak ve kışlak sınırlarını ve tarlaların vergi miktarlarını göstermek amacıyla düzenlenmiş olup, tamamı 2232 cilt halindedir.

1872–1873 yıllarında “Yoklama “ adı verilen yazımlar yapılmıştır. Yoklama kayıtlarında tarla, çayır vb. arazilerin cinsi, mevkii, sınırları, yüzölçümleri, edinme nedenleri ve sahipleri bir deftere yazılmıştır. Bu işlemlere 1909 yılına kadar devam edilmiştir. Bu tarihten sonra ise taşınmazın sahipliğini gösteren tapu senetleri bölgelerinde düzenlenip verilmeye başlanmıştır.⁷

Türkiye’de tam anlamıyla bugünkü gibi olmasa da, fikri ve alt yapı hazırlığını dönemin sınırlı, kısıtlı olanaklarıyla kadaastro çalışmaları 5 Şubat 1912 tarihli “Emvali Gayrimenkullerinin Tahdit ve Tahriri Hakkında” ki kanun Defteri-i Hakani Nazırı Mahmut Esat Efendi’nin gayretleri ile çıkartılmıştır. Sözü edilen kanunla, ülke genelinde bütün taşınmazların nitelikleriyle maliklerinin belli edilmesi, kıymetlerinin ve gelirlerinin gösterilmesi gibi, çok yönlü bir çalışmaya girişilmiştir. Ancak, araya Birinci Dünya Savaşının girmesi nedeniyle bu çalışmalar sadece Konya’nın Çumra İlçesinde kısmen uygulanarak çalışmalara ara verilmiştir.

Bugünkü anlamda kadaastro çalışmalarının başlangıcını ülke genelinde hedefleyen çalışmalar; Cumhuriyetin kuruluşunu takiben 1924 senesinde “Tapu Umum Müdürlüğü” adını alan teşkilata 22 Nisan 1925 tarihli ve 658 sayılı yasa ile kadaastro birimi eklenmiştir. 1927 yılında ise “Muvazene-i Umumiye Kanununda” “

⁷ Tüdeş., T., ve Bıyık., C., 1994

Tapu ve Kadastro Müdüriyet-i Umumiyesi” olarak zikredilen teşkilat Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü ismini 29 Mayıs 1936 tarihinde almıştır.⁸

Türkiye’de modern anlamda kadastro çalışmaları; 11.12.1934 yılında çıkarılan 2613 sayılı “Kadastro Ve Tapu Tahriri Kanunu” ile başlanmıştır. Bu kanunun amacı taşınmaz malları hukuksallaştırma, kadastroya dayanan haritaları yapmak ve tapusuz taşınmazları tapulamaktır. Bu kanun; il ve ilçe merkezlerinde kalan taşınmazlarda uygulanmakta iken 1950 yılında çıkarılan 5602 sayılı Tapulama Kanunu ile köylerde kalan taşınmazların kadastro yapılmaya başlanmıştır.⁹

Daha sonra, 5602 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılıp, 17.07.1964 tarihli ve 509 sayılı Tapulama Kanunun çıkartılmıştır. Bu Kanun iki yıl yürürlükte kaldıktan sonra yerine 26.08.1966 tarihli ve 766 sayılı Tapulama Kanunun yürürlüğe konmuştur. İl ve ilçelerin belediye sınırları içinde 2613 sayılı Kanunun uygulaması; dışında ise 766 sayılı Kanunun uygulaması 1987 yılına kadar devam etmiştir.

09 Ekim 1987 tarihinde yürürlüğe giren 09 Temmuz 1987 tarih ve 3402 sayılı Kadastro Kanunun ile 766 sayılı Tapulama Kanunu ve 2613 sayılı Kadastro ve Tapu Tahriri Kanunları birleştirilerek tek bir metin haline getirilmiştir. Ve Ülkemizde halen kadastro çalışmaları 3402 sayılı Kadastro Kanunu gereğince sürdürülmektedir. Bu yasanın bazı maddeleri, 22.02.2005 tarih ve 5304 sayılı Yasa ile değiştirilmiştir

Bu Kanunun amacı, ülke koordinat sistemine göre memleketin kadastral veya topoğrafik kadastral haritasına dayalı olarak taşınmaz malların sınırlarını arazi ve harita üzerinde belirterek hukukî durumlarını tespit etmek suretiyle 4721 sayılı Türk Medeni Kanununun öngördüğü tapu sicilini kurmak, mekânsal bilgi sisteminin alt yapısını oluşturmaktır.

⁸ <http://www.tkgm.gov.tr/tr/icerik/tarihce-4>

⁹ Tüdeş., T., ve Bıyık., C., 1994

Tablo 3. Türkiye Tarihinde Başlıca Kadastro Kanunları

Kanun Tarihi	Kanun No	Kanun Adı
1925	658	Kadastro Teşkilatı Tesisi Hakkında Kanun
1934	2613	Kadastro ve Tapu Tahriri Kanunu
1950	5602	Tapulama Kanunu
1964	509	Tapulama Kanunu
1966	766	Tapulama Kanunu
1987	3402	Kadastro Kanunu
2005	5304	Kadastro Kanununda Değişiklik Hk. Kanun

Türkiye’de yapılan kadastro çalışmaları ilk başta günün koşullarına uygun hedefler tespit etmiş ve gerçekleştirmeye çalışmıştır. Ancak zamanla hedefin sadece, taşınmazların geometrik ve hukuki durumunu tespit olan “mülkiyet kadastro” olması gerektiği benimsenmiş ve tüm çalışmalara bu alanda yön verilmiştir.

2.2. KADASTRO MÜDÜRLÜKLERİNDE YAPILAN İŞLEMLER

Kadastro Müdürlüklerinde yürütülen iş ve hizmetler Şekil 2.'de genel anlamda sunulmuştur. Alt başlıklarda ise şekilde görüleceği üzere gruplandırılmış, özet mahiyetinde bilgilendirme yapılmış ve işlemin esaslarına ilişkin genel hususlar açıklamaya alınmıştır.



Şekil 2.Kadastro Müdürlüklerinin Görevleri

2.2.1. Kadastro Hizmetleri

Şekil 2.'de görüldüğü üzere yürütülen Kadastro Hizmetlerini başlığı altındaki ilk tesis (kuruluş) Kadastrosunun %99' luk kısmı tamamlanmıştır. Geri kalan kısım ve diğer kadastro çalışmalarına ilişkin, Kadastro Müdürlüklerinin kendi bünyesindeki personeliyle yapımı sürdürülenler olsa da çalışmalar çoğunlukla özel sektöre ihale edilmek suretiyle yürütülmektedir. Bu çalışmaların tüm kontrol işleri ise Kadastro Müdürlükleri yetkisinde bulunmaktadır. Aşağıda başlıklar altında bu çalışmalara ilişkin genel hususlar ele alınacaktır.

2.2.1.1. İlk Tesis Kadastro İşleri (Kuruluş Kadastro)

Mevcut haliyle Kadastro Yasasının ilk maddesi “...ülke koordinat sistemine göre memleketin kadastral veya topoğrafik kadastral haritasına dayalı olarak taşınmaz malların sınırlarını arazi ve harita üzerinde belirterek hukukî durumlarını tespit etmek suretiyle 4721 sayılı Türk Medeni Kanununun öngördüğü tapu sicilini kurmak, mekânsal bilgi sisteminin alt yapısını oluşturmaktır.”¹⁰ hükmünden anlaşıldığı üzere, Kadastro harita üzerinde taşınmazın hukuki anlamda tespit edilmesi yani tapusuz yerlerin tapulanma/kadastrolanmasıdır. Ülkemizde ilk tesis Kadastro sunun %99’ a yakın bir kısmının tamamlanmış olduğu bilinmektedir.

Kadastro tamamlanılmayan birimler ise birtakım bir takım beşeri, coğrafi ve mülkiyet yönüyle ilgili sıkıntılar sıralanabilmektedir. Bu kısım için halen çalışmalar yürütülmekte olup; çalışmaların bir kısmı özel sektör eliyle, bir kısmı Kadastro Müdürlüğü imkanlarıyla devam etmektedir.

Bugün her ne kadar ilk tesis kadastro tamamlanmış olsa da (%99’ a yakını); ülke kadastrounda geçmişten bugüne yönelik oluşturulmuş olan kadastro verilerinin revizyonu niteliğini taşıyan “22-A yenileme” çalışmalarıyla kadastro gncellenmeye çalışılmakta olup bu durum uygulamada bu birçok soruna çözüm bulamamaktadır. Ancak birden fazla kullanım alanına hitap edecek kadastro yapısının (*arazi bilgi sisteminin*) oluşturulması ve güncelleştirilmesi kadastro arazi ile ilgili sadece teknik anlamda değil, hukuki ve idari etkinlikleri de içerecek şekilde günümüzün tüm ihtiyaçlarını karşılaması gerekmektedir.

Dolayısıyla kadastro verilerinin güncel ve sağlıklı bir biçimde tutulması adına çağın ihtiyaçlarını da göz önünde bulundurarak (*gelişen teknoloji ve kadastral veri ihtiyaçları dikkate alınmak suretiyle*) mekânsal bilgi sistemlerine altlık olabilecek şekilde sürekli güncel bir kadastro nun tekrar gündeme alınması gerekmektedir.

Özet şeklinde ilk tesis Kadastro işlemlerinin yapım aşamalarına değinelim:

Kadastro çalışmaları, kadastro bölgesi sayılan ilçelerin idari sınırları içinde kalan sahanın kadastro çalışma alanlarına bölünmesi suretiyle yapılır. Kadastro bölgesindeki belediye sınırları içinde bulunan her mahalle ile bu sınırlar dışındaki her köy ayrı bir çalışma alanıdır. Hangi köy veya mahallelerde çalışma yapılacağı yıllık iş programlarında belirtilir ve bu program çerçevesinde kadastro yapılır. Her hangi

¹⁰ TKGM 3402 Sayılı Kadastro Kanunu

bir köy veya mahallenin kadastrasının yapılıp yapılmadığı veya o yılın iş programında olup olmadığı, ilgili Kadastro Müdürlüğünden veya Tapu ve Kadastro Bölge Müdürlüğünden ya da Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünden öğrenilir. Yıllık iş programında belirtilen köy ve mahallelerde hangi tarihte kadastroya başlanacağı en az 15 gün önceden Kadastro Müdürü tarafından, çalışma yapılacak köy ve mahalle ile mücavirindeki köy ve mahallelerde ve bölge merkezinde, alışılmış vasıtalarla ilan edilir. Bu ilanın bitiminden sonra kadastro teknisyenleri çalışma alanına gönderilir ve kadastro teknisyenlerince çalışma alanının sınırı belirlenip krokisi düzenlenir. Kadastro çalışma alanı sınırının tespitinde il ve ilçelerin belediye sınırları ile köy sınırları dikkate alınır, komşu mahalle veya köyün bilgi ve belgelerinden istifade edilir. Bu sınırlar mahalle, belediye, köy idari sınırları sayılmaz.

Çalışma alanı sınırı içindeki taşınmaz malların, ada ve mevki esasına göre sınırlandırma ve tespiti yapılır. Kadastroya başlanılacak olan ada ve mevki, çalışmalara başlamadan en az 7 gün önceden Kadastro teknisyenlerince çalışma yapılan köy ve mahallede ilan ettirilir ve bu ilanın bitimini takiben sınırlandırma ve tespit çalışmalarına başlanır. Taşınmaz mallar Kadastro teknisyenlerince, hazır buldukları taktirde mal sahipleri ile ilgililerin huzurunda, varsa harita, tapu ve vergi kayıtları ile diğer belgeler, muhtar ve bilirkişilerin bilgilerine başvurulmak suretiyle incelenir ve zemine uygulanır. Muhtar ve bilirkişilerin beyan ve ifadelerinden edindikleri bilgilere göre, Kadastro teknisyenlerince taşınmaz malların sınırlandırma ve tespitleri yapılarak kadastro tutanakları düzenlenir.

Kadastro harçlar, son beyan dönemine ait emlak vergisi beyan değeri üzerinden ve ilgililerin sınırlandırma ve tespit sırasında hazır bulunup bulunmadığına göre değişik oranlarda hesaplanır. Çalışma alanında sınırlandırma ve tespitler askı ilanına alınmadan önce, gerçek ve tüzel kişilerin bilgilerine sunulması, idari yoldan düzeltilmesi mümkün olan hatalar nedeniyle yapılacak itirazların kadastro komisyonunda incelenerek hak kayıplarının önlenmesi amacıyla;

Çalışma alanında sınırlandırma ve tespitler tamamlandığında, Kadastro Müdürlüğünce askı ilan cetveli formatında “Bilgilendirme Listeleri” düzenlenir, bu listeler pafta örnekleri ile birlikte 15 (*onbeş*) gün süre ile (hafta sonu ve bayram tatilleri dahil) muhtarlıkta “Bilgilendirme İlanı” adı altında ilan edilir. Kısmi olarak

askı ilanına alınacak taşınmazlar ile 04/Ekim/2007 tarihli ve 3943 sayılı Genelge tarihinden önce bitim tutanağı düzenlenmiş çalışma alanları için Bilgilendirme İlanı yapılmaz. Kadastro tutanağının düzenlendiği tarihten itibaren kadastro ekibinin çalışma alanındaki işlerinin bittiği (*ölçülmedik taşınmaz mal kalmadığına dair tutanağın “bitim tutanağının” düzenlendiği*) tarihe kadar, uygulanan belgenin geçerliliği hakkında yapılan belgeye dayalı itirazlar, kadastro komisyonunca incelenir. Bu tarihten sonra itirazı olanların 30 günlük askı ilan süresi içerisinde yetkili Kadastro Mahkemesinde dava açması gerekir.

İtiraz, Kadastro Müdürlüğüne veya çalışma alanındaki Kadastro Teknisyenliğine çalışma alanında ölçülmedik taşınmaz mal kalmadığına dair tutanağın düzenlendiği tarihe kadar yapılabilir. Herhangi bir belgeye dayanmayan itirazlar müdürlükçe komisyona intikal ettirilmez ve bu husus ilgisine bir yazı ile duyurulur. Bu duyuruda, askı ilanı süresi içinde Kadastro Mahkemesinde dava açılacağı bildirilir. Belgeye dayalı yapılan itirazların sonucu ise askı ilan cetvellerinde gösterilir ve taraflara ayrıca tebligat yapılmaz.

Kadastro çalışmaları tamamlandıktan sonra, sınırlandırma ve tespiti yapılmış olan taşınmaz malların kadastro sonuçları, askı ilan cetvelleri düzenlenmek suretiyle 30 gün müddetle Kadastro Müdürlüğünde, taşınmaz malların bulunduğu köy veya mahalle muhtarının çalışma yerinde ve ayrıca, belediye teşkilatı varsa belediye başkanının göstereceği yerde ilan edilir. Bu ilan şahsen tebliği hükmünde olup, itirazı olanların bu süre içinde yetkili Kadastro Mahkemesinde dava açmaları gerekir. Askı ilan süresi içinde dava açılmayan parsellerin tespitleri kesinleştirilerek tapuya tescil edilir. Tespitleri kesinleşen parsellerde tespitlere yönelik idari yoldan resen bir iptal, değişiklik veya düzeltme (*3402 sayılı Kadastro Kanununun 22-a, 41 ve EK4’üncü maddelerinde belirtilen hatalar hariç*) yapılamaz. Askı ilanı süresi içinde dava açamayanların, hak iddiasında bulunduğu parselin tespitinin kesinleştiği tarihten itibaren 10 yıl içinde mahallin hukuk mahkemelerinde genel hükümlere göre dava açma hakları vardır. Bu 10 yıl, hak düşürücü süre olup, bu süre geçtikten sonra, kadastrodan önceki sebeplere dayanılarak sınırlandırma ve tespitlere karşı itirazda bulunulamaz ve dava açılmaz. ¹¹

¹¹ Kadastro İşlemleri Rehberi, 2011

2.2.1.2. Kadastro Yenileme Çalışmaları (22-a ve 2859 uygulamaları)

Ülkemizde gerçekleştirilen Kadastro çalışmaları birçok değişik kanun ile çok sayıda farklı ölçme yöntemi, ölçek, altlık ve koordinat sistemi kullanılarak yürütülmüştür.

Sayısal, kutupsal, grafik, fotogrametrik, prizmatik, foto plan gibi bir çok ölçme yöntemi; 1/200 ila 1/10000 ölçek arasında bir çok ölçek (*1/1000, 1/2000, 1/5000 ölçekli haritalar yoğunluktadır*); astrolon, karton, polyester, alüminyum, diazo, kağıt, fotoğraf, asetat, aydıngeçirici, muşamba gibi birçok altlık malzeme; ülke koordinat sistemi, mevzi koordinat sistemi, ITRF 96 (*Uluslararası yerel referans ağı*) sistemi ve farklı epoklarda güncellenmiş halleri ve grafik koordinatlandırma sistemleri ile oluşturulan haritalar bulunmaktadır.

Bahsi geçen bu çeşitlilik göz önüne alındığında, bu paftalara altlık teşkil eden zemin verilerinin, Uluslararası Yersel Referans Ağı (*ITRF*) koordinat sisteminde yenilenmesinin gerekliliği aşikardır.

Ülkemizde de, paftaların yenilenmesine ihtiyaç duyulması, 3402 sayılı Kadastro Kanunu 22. Maddesinin, kadastro yapılmış bir yerde ikinci kez kadastro yapılmasına olanak vermemesi nedeniyle yenileme işlemine esas olmak üzere yasal dayanak 2859 sayılı “Tapulama ve Kadastro Paftalarının Yenilenmesi Hakkında Kanun” ile olmuştur. Bu kanunla beraber yukarıdaki paragrafta da bahsedilen; yapım tekniği belirli normları sağlamayan, uygulama kabiliyetinden yoksun, yani pafta veya dayanağı olan bilgi ve belgeleri zemine uygulanamayan veya eksik kalan bilgilerin tapulama ve kadastro paftalarının gerçeğe uygun bir şekilde yenilenmesi amaçlanmıştır. Daha sonrasında uygulamada bazı eksiklikleri gidermek üzere yürürlüğe giren ve 22/a Yönetmeliği olarak bilinen “Kadastro Haritalarının Yeniden Düzenlenmesi ve Tapu Sicilinde Gerekli Düzeltmelerin Yapılmasında Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik” kapsamında çalışmalara devam edilmektedir.

Türkiye’de kadastro yenileme çalışmaları, 2009 yılına kadar, Kadastro Müdürlüğü personeline yürütülmüş olup, 2009 yılında başlananlar dışında, yenileme çalışmalarının TKGM tarafından ihale edilmek suretiyle yürütülmesi planlanmaktadır.¹² 2009 yılı TKGM kurum politikalarına paralel olarak halen günümüzde de yenileme çalışmaları özel sektör eliyle (*ihale edilmek suretiyle*)

¹² Küllüoğlu., N., 2010

yürütülme olup, çalışmaların teknik ve tasarrufi yönden tüm kontrolleri Kadastro Müdürlüğü'nce karşılanmaktadır.

Yürütülmekte olan çalışmalara ilişkin iş akışı kısaca özetlenecek olursa;

Uygulamayı gerekli kılan sebeplerin ayrıntı halde açıklandığı uygulama raporu ve uygulama alanını gösterir ölçekli krokisi hazırlanıp, Kadastro ve Bölge Müdürü onayından sonra Genel Müdürlükçe uygun görülmesi halinde programa alınır.

Kadastro Müdürlüğünce fen klasörlerine, Tapu Müdürlüğünce ilgili kayıtlara belirtme yapıldıktan sonra, uygulama alanındaki taşınmazların, tapu ve kat mülkiyeti kütüğü ve özel sicilindeki kayıt örnekleri çıkarılır. Mahkemelerden dava listeleri istenir ve Kadastro Müdürlüğünce mevcut belgelere ek olarak, uygulama alanına ait üretilen standart topografik, fotogrametrik, değişik amaçlarla üretilen haritalar, hava fotoğrafları vb. temin edilir. Bilirkişi seçimleri yapılır, uygulama alanında diğer kamu kurum kuruluşlarınca yaptırılan haritalardan hatalı olanlar düzeltilir ve uygulama alanında bulunan ilgili tüm kamu kurumlarına çalışmaların başlanılacağına dair bilgilendirici mahiyette yazı yazılır.

Uygulama alanına ilişkin çalışma alanı ilanı yapılır sonrasında ada-mevki ilanları yapılır, krokileri tutulur. İlan yapıldığına dair tutanakları tutulur, ilan edilen vakitte uygulama ekibi tarafından, kadastro haritaları, ilgisince ibraz edilen belgeler, zemin sınırları, muhtar ve bilirkişi beyanları esas alınarak sınırlandırma çalışmaları yapılır, sınırlandırma krokileri hazırlanır.

Ada bölümlenmeleri, ada-parcel numaraları düzenlenir ve belirlenen taşınmaz sınırları ölçülür aplikasyon kusurları giderilip röleve işlemleriyle bütünleştirildikten sonra ada ölçü krokileri bütünlenir. Mevzuatınca öngörüldüğü şekliyle paftaları çizdirilir, son şekliyle ölçülen parseller ile tescilli yüzölçümlerini karşılaştırmak üzere, Değişim ve Karşılaştırma Cetvelleri düzenlenir. Ada raporları ve uygulama tutanakları düzenlenir. Bilgilendirme ilanı yapılır, bu sırada Kadastro komisyonuna yapılacak itirazlar incelenir. Son olarak iş bitim tutanakları düzenlenir, askı ilan cetvelleri hazırlanır, askı süresi sonunda ilanlar kesinleştirilir.

Kesinleşen ve mahkemesine gönderilmesi nedeniyle suretleri alıkonulan davalı taşınmazlara ait tutanaklar ve ekleri, ada ve parsel sırasına göre bir klasör dosya içerisine konulmak suretiyle bu klasör ile birlikte, kesinleşen ve davalı olan parseller için düzenlenen listeler ve yeni tapu kütükleri kadastro müdürlüğünce ilgili tapu sicil

müdürlüğüne devir ve teslim edilir. Pafta ve fenni belgelerin asılları, kadastro müdürlüğünde muhafaza edilir.

Sayısal bilgiler; Genel Müdürlük bilgi sistemi standartlarına uygun olarak veya bu bilgi sistemine dönüştürülebilecek formatta olmak üzere il, ilçe, köy veya mahalle esasına göre bilgisayar kayıtları, ada rapor çıktıları, paftaları ile ikinci nüsha tapu kütükleri kadastro müdürlüğünce, uygulamaya giren parsellerin tapu sicilindeki düzeltmelerini gösteren listeler ise tapu sicil müdürlüğünce, arşiv ve devir işlerine dair ilgili mevzuat hükümlerine göre Bölge Müdürlüğüne veya Genel Müdürlüğe gönderilir.

2.2.1.3. Sayısallaştırma Çalışmaları (3402 s.Kanun Ek.1. Uygulaması)

Kadastral konum bilgilerinin Uluslararası zeminde kabul görmüş koordinat sistemleriyle uyumlu ITRF (*Uluslararası Yersel Referans Ağı*) koordinat sisteminde yenilenmesinin uygun olacağı düşünülerek; grafik, klasik ve yerel koordinat sistemine dayalı sayısal olarak üretilen kadastro paftalarının sayısallaştırılması (mevzuatın öngördüğü koordinat sisteminde) çalışmaları da Müdürlüklerce çok sık olmasa da yürütülmektedir.

Tapulama veya kadastro sonucu üretilen sayısal nitelikte olmayan haritalar ile bunlar üzerinde yapılan değişiklik işlemleri sonucu oluşan haritaların ve ilgili teknik mevzuatın öngördüğü koordinat sisteminin haricinde üretilmiş olan sayısal haritaların sayısallaştırma işlemleri ile sayısallaştırma işlemi sırasında tespit edilen sınırlandırma, ölçü, tersimat ve hesaplama kaynaklı hataların giderilmesi işlemlerini kapsar.¹³

Sayısallaştırma çalışmalarıyla alakalı olarak; parsel köşe noktaları ve diğer detay noktalarının koordinat değerleri, haritasının yapım yöntemine göre, ölçü değerleri, ölçü ve sınırlandırma krokisi, haritası ve diğer teknik belgeleri hep birlikte değerlendirilerek, öncelikle ölçü değerlerinden faydalanılarak elde edilir.

Elde edilen koordinat değerlerine göre haritası ölçeğinde çizim yapılarak, haritası ve varsa ortofoto haritası, uydu görüntüsü gibi yararlanılabilecek teknik belgeler kapsamında belirtilen belgeler ile ada veya mevki bazında karşılaştırılır. Çakıştırmalarda muhtemel farklılıkların, harita ölçeğinin gerektirdiği doğruluk değerleri içerisinde olup olmadığı kontrol edilir.

¹³ TKGM Kadastro Haritalarının Sayısallaştırılması Hakkındaki Yönetmeliği

Parsellerin; sayısallaştırma işlemi sonucunda ortaya çıkan ve kadastro teknik mevzuatında öngörülen yanılma sınırı içinde kalan yüzölçümü farklılıklarında, sayısallaştırma işlemi ile hesaplanan yüzölçümleri esas alınır. Ancak, sayısallaştırma işlemi sonucunda ortaya çıkan ve yanılma sınırı dışında kalan hatalı yüzölçümleri sayısallaştırma ekibi tarafından büroda ve arazide yapılacak inceleme sonucunda sayısal hale getirilir. Yapılan çalışmaların sonucu 3402 sayılı Kadastro Kanununun 11 inci maddesine göre ilan edilir. İlan süresince dava açılmayan taşınmaz malların kayıtlarında gerekli düzeltmeler yapılır.¹⁴

Mevzuatından da anlaşılacağı üzere, çalışmalar kadastro haritalarının, ölçü değerlerinden ya da paftasından okunmak suretiyle sayısallaştırılması ve zeminle irtibatlı kesin değerlerin elde edilmesi ilkesine dayalıdır.

Fakat Sayısallaştırma işlemleri sırasında planimetrik alanlarla sayısal alanlar arasında çok büyük farklar çıkmakta ve bunun düzeltilmesi için genelgenin 16. maddesinde 3402 sayılı yasanın 41. maddesine göre düzeltme yapılacağı belirtilmektedir. 41. madde uygulamaları sırasında azalan yüzölçümlerine karşı ilgililerin dava açması ve bu davaların uzun sürmesi de genelgeyi uygulanamaz duruma getirmiştir.¹⁵

Ayrıca teknik bir hatanın veya çalışma sonunda yanılma sınırı dışındaki yüzölçümü farklılıklarının, sayısallaştırma süreci içerisinde, teknik belgelerinde gösterilmek suretiyle doğrudan düzeltilerek askı ilanına alınması yerine ilk önce bu farklılıkların giderilmesi ve ondan sonra işlemlere devam edilmesi öngörülmüştür.¹⁶

Bahsedilen sebeplerden ötürü; kadastral haritalar ile zemin birbirine uyum sağladığı, orijinal ölçü değerlerinin bulunabildiği durumlarda sayısallaştırma çalışmalarının yapılmasının uygun olacağı bunun dışındaki durumlar için uygulanması pek de sağlıklı olmayacağı görüşü hakimdir.

Bahsedildiği üzere kadastral haritalarıyla arazi arasında uyum olmayan, orijinal değerlerin bulunamadığı durumlarda çalışmalara farklı bir kapsamda yön verilmesinin uygun olacağı (*Yenileme çalışmaları gibi*) tespit edilmiştir.

¹⁴ TKGM Kadastro Haritalarının Sayısallaştırılması Hakkındaki Yönetmeliği

¹⁵ Sarı, N., Demirel, Z.,2007

¹⁶ Sarı, N., Demirel, Z.,2007

2.2.1.4. Orman Kadastro Çalışmaları

Çalışma alanı sınırının ormana rastlaması halinde de bu sınır 3402 sayılı Kadastro Kanununun 3 üncü maddesine göre oluşan kadastro ekibince belirlenir.

a- Kadastro çalışmalarına başlanılmadan önce 6831 sayılı Kanuna göre orman kadastro başlanılmış olması halinde;

Kadastroya açılan çalışma alanlarında, kadastro çalışmalarına başlanılmadan önce 6831 sayılı Orman Kanununa göre başlanan ve halen devam eden orman kadastro çalışmaları, 3402 sayılı Kanunun 4'üncü maddesine göre oluşan kadastro ekibince sonuçlandırılacaktır. Bu amaçla, orman kadastro komisyonlarınca düzenlenmiş olan orman sınırının tespitine yönelik teknik ve hukuki belgeler, kadastro ekibince teslim alınır ve ormanın sınırlandırma ve tespitinde bu belgeler değerlendirilir.

b- Kadastro çalışmalarına başlanılmadan önce 6831 sayılı Kanuna göre orman kadastro başlanılmamış olması halinde;

Orman kadastro ve bu ormanların içinde ve bitişiğinde bulunan her çeşit taşınmaz malların ormanlarla müşterek sınırlarının tayini ve tespiti:

Orman Genel Müdürlüğü taşra teşkilâtınca görevlendirilecek en az bir Orman Yüksek Mühendisi veya Orman Mühendisi ile Tarım Müdürlüklerince görevlendirilecek bir Ziraat Yüksek Mühendisi veya Ziraat Mühendisinin iştirak ettirildiği kadastro ekibi tarafından yapılır. Aynı orman parseli için birden fazla itiraz bulunması halinde, Kadastro Komisyonu bu itirazların tümünü birlikte inceler. Bu inceleme sırasında, hak iddiasına konu yerlerin özel mülkiyete konu olabilecek kültür arazisi olmasına rağmen orman sınırı içine alındığı tespit edilirse, ormanın sınırı bu duruma uygun hale getirilerek sınırlandırması düzeltilir ve yapılan inceleme ile sonuçları kadastro komisyon tutanağında açıklanır.

Çalışma alanındaki ormanların, bu ormanların içinde ve bitişiğinde bulunan her çeşit taşınmazlarla olan müşterek sınırları da belirlenmek suretiyle sınırlandırma ve tespitleri tamamlandığında, ekip görevlilerince çalışma alanında ölçülecek orman parseli kalmadığına ilişkin tutanak düzenlenir. Orman parselleri bu tutanak tarihinden itibaren on gün içinde Genel Müdürlükten izin alınmaksızın otuz günlük kısmi askı ilanına alınır. Askı ilanı sırasında dava açılmaması halinde, kadastro tutanakları kesinleştirilerek, üç aylık süre içerisinde o çalışma alanı için açılacak tapu

kütüklerine tescil edilir. Orman sınırı içinde veya bitişğinde bulunan kültür arazisi nitelikli taşınmaz mallar ise orman için yapılan askı ilanını takiben kadastroya tabi tutulur. Ormanların kadastro keskinleşmekle, sınırları sabit hale geldiğinden, bu sınırlara bitişik gerçek ve tüzel kişilere ait taşınmazlara uygulanan tapu kayıtları ile 3402 sayılı Kadastro Kanununun 14 üncü maddesinde sayılan belgelerin kapsamı belirlenirken, taşınmaz orman sınırına kadar tasarruf ediliyorsa ve bu sınırdaki başkaca zilyetlikle iktisabı mümkün olmayan yerler de yoksa kaydın miktarına değil, zeminde fiilen kullanılan sınırlara itibar edilir.

Askı ilan süresi içinde ormanın sınırlandırma ve tespitine dava açılması durumunda, ormanın davaya konu edilen sınırları keskinleşmeyeceğinden, bu sınırlara bitişik gerçek veya tüzel kişilere ait taşınmazların tespiti sırasında dava devam ediyorsa, ormanla müşterek sınırları davalı bırakılır ve tutanakları düzenlendikten sonra açıklayıcı bir yazı ile kadastro mahkemesine intikal ettirilir. Her hangi bir nedenle ormanla ilgili çalışmalar yapılamaz ise, çalışmalara ormanla ilgisi bulunmayan alanlarda devam edilir. Ormanla ilgisi bulunmayan alanlarda yapılan çalışmalar Genel Müdürlükten izin alınmak suretiyle kısmi olarak askı ilanına alınabilir. Ormanla ilgili çalışmalar tamamlandığında, orman ile kısmi askı ilanına alınan yerler arasında kalan tampon alanların kadastro tamamlanır.

c- Orman kadastro keskinleşmiş yerlerde;

Tapuya tescil edilmiş veya orman kadastro keskinleşmiş ormanlar ile 6831 sayılı Orman Kanununun 2 nci maddesinin birinci fıkrasının (A) veya (B) bendi uyarınca Hazine adına orman sınırı dışına çıkarma işlemleri keskinleşmiş yerlerin çalışma alanı sınırı içinde kalan kısımlarına ait haritaların kontrolü sonucunda tespit edilecek hesaplamalardan kaynaklanan yüzölçümü hataları, 3402 sayılı Kanunun 4'üncü maddesine göre oluşan kadastro ekibine kontrol mühendisinin de katılımıyla düzeltilerek yüzölçümü hesaplanır. Düzeltme işlemine ilişkin zabıt düzenlenerek imzalanır. Diğer vasıf ve mülkiyet değişikliği dışında kalan aplikasyon, ölçü ve çizimden kaynaklanan yüzölçümü ve fenni hatalar ise, kontrol mühendisinin de katıldığı ekipçe düzenlenecek raporda açıklanır. Bu rapor, kadastro müdürlüğünce açıklayıcı bir yazı ekinde hatanın bildirim tarihinden itibaren 15 günlük süre içinde oluşturulacak orman kadastro komisyonunca düzeltilmesi amacıyla mahalli orman Kuruluşuna gönderilir. Teknik mevzuatına uygun hale getirilen yerler kadastro

tutanağı düzenlenmeden bulunduğu adanın son parsel numarası ile tapu kütüğüne tescil edilir. Ormanın, bitişğinde bulunan gerçek veya tüzel kişilere ait taşınmazlarla olan müşterek sınırının tespitinde kesinleşmiş orman haritalarındaki sınırlar esas alınır.

Orman kadastro su kesinleşmiş ormanlar ile 6831 sayılı Orman Kanununun 2 nci maddesinin birinci fıkrasının (A) veya (B) bendi uyarınca Hazine adına orman sınırı dışına çıkarma işlemi kesinleşmiş alanlar için kadastro tutanağı tanzim edilmeyeceğinden, bu sınırlar içerisindeki mülkiyet iddiaları dikkate alınmaz.

2.2.2. Talebe Bağlı Hizmetler

2.2.2.1. Plan örneği

Tanım: Parselin tapu planından aynen alınan örneği.

İşlemin Yapımına İlişkin Esaslar

Görevli personel plan örneğini tek nüsha halinde talep konusu parsel sınırları, komşu parsel numaraları varsa karelaj ile pafta ölçek bilgileri de belirtilmek suretiyle hazırlar. Düzenlenen plan örneği, görevlendirilen personel tarafından hazırlanır ve kadastro müdürü veya yetkili mühendis tarafından tarih konularak onaylanır ve ilgisine teslim edilir.

2.2.2.2. Yer gösterme

Tanım: Parselin veya bağımsız bölümün bulunduğu yerin, herhangi bir ölçme işlemi yapmadan paftası ile vaziyet ve bağımsız bölüm planındaki şekil ve ölçü değerlerinden faydalanarak mahallinde ilgisine gösterilmesidir.

İşlemin Yapımına İlişkin Esaslar

Parsele ilişkin yer gösterme taleplerinde görevli kadastro memuru veya lisanslı büro teknik personeli tarafından parselin bulunduğu pafta örneği kadastro müdürlüğü arşivinden alınır. Parselin yeri, herhangi bir ölçü yapılmaksızın pafta örneği, bağımsız bölüm planı ve vaziyet planı, daha önce yapılan cins değişikliği işlemlerinde bağımsız bölüm planı ve vaziyet planı istenmediğinden bu yerlere ilişkin taleplerde tapu sicil müdürlüğündeki kat mülkiyetine geçişlerde istenen genel inşaat projesi, ilgili kroki ve listeden faydalanılmak suretiyle mahallinde ilgisine gösterilir.

2.2.2.3.Aplikasyon

Tanım: Taşınmaza ait mülkiyet veya irtifak hakkı sınırlarının, tapu planındaki bilgi ve belgelerine uygun olarak zeminde işaretlenmesidir.

İşlemin Yapımına İlişkin Esaslar

Aplikasyon için gerekli inceleme ve ön hazırlıklar görevli kadastro elemanları veya lisanslı büro teknik personeli tarafından yapılır. Parselde öncelikle teknik bir hata olup olmadığı araştırılır, tespit edilmesi durumunda ilgili teknik mevzuatına göre düzeltildikten sonra aplikasyon işlemi (*parselin zeminde belirgin olmayan köşe noktaları işaretlenir*) yapılır. Aplikasyon krokisi görevli kadastro teknisyenleri ile kontrolü yapan kontrol elemanları tarafından imzalanır ve kadastro müdürü veya müdürün yetkilendirdiği mühendis tarafından onaylanır. İşlem lisanslı büro tarafından yapılmış ise lisanslı büro teknik personeli tarafından imzalanır ve lisanslı mühendis tarafından onaylanır ve aplikasyon krokisinin bir örneği ilgisine teslim edilir.

2.2.2.4.Cins Değişikliği

Tanım: Bir taşınmaz malın cinsinin, yapısız iken yapılı veya yapılı iken yapısız hale; bağ, bahçe, tarla vb. iken arsa veya arazi iken, bağ bahçe vb. duruma dönüştürmek için paftasında ve tapu sicilinde yapılan işlemdir.

İşlemin Yapımına İlişkin Esaslar

Gerekli ön hazırlıklar yapıldıktan sonra işlem yapılacak parselde teknik bir hatanın olup olmadığı kontrol edilir. Taşınmaza ilişkin teknik bir hatanın tespiti var ise mevzuatınca düzeltilir.

Cins değişikliğine konu yapılara ilişkin, inşa edilen yapının doku ve mimari özelliklere, fen, sanat ve sağlık kurallarına uygun olup olmadığına ilişkin ilgili idarelerden (*Belediye, Valilik*) işlemin mahiyetine göre yapı kullanma izin belgesi, vaziyet planı, bağımsız bölüm planı vb. istenebilmektedir. (*Konunun detayı için TKGM tarafından hazırlanan Talebe Bağlı Ve Değişiklik İşlemleri isimli 2010/4 sayılı Genelgeye bkz.*)

Düzenlenen tescil bildirimleri ve ekleri Kadastro Müdürlük kontrol ve onayını müteakip tescili için üst yazıyla Tapu Sicil Müdürlüğüne gönderilir. Tapu sicil müdürlüğü, tescil işlemini müteakip tescil bildirimini arşivler, diğer nüshalarını

tescili takip eden on gün içinde üst yazı ile kadastro müdürlüğüne gönderir. Tescil sonrasında ilgili değişiklik paftasına ve fen klasörüne işlenir.

2.2.2.5.İrtifak Hakkı

Tanım: İrtifak hakkı Medeni Kanun ve diğer kanunlarla tanımlanan hakların, ilgili taşınmaz malların harita ve belgesinde gösterilmesi ve tescili için yapılması için gereken işlemlerdir.

İşlemin Yapımına İlişkin Esaslar

İlgili bilgi ve belgelere ek olarak irtifak hakkı güzergâhını belirten projenin istenmesi veya irtifak hakkı güzergâhının ilgililerince zeminde işaretlenmesi sonrasında görevli kadastro elemanları veya lisanslı büro teknik personeli tarafından ölçü için gerekli inceleme ve ön hazırlıklar büroda yapılır. İlgili parsellerin pafta tersimat ve yüzölçüm kontrolleri yapılarak hata olup olmadığı araştırılır. Hata belirlenmesi halinde ilgili mevzuatına göre işlem yapılır. İlgilileri tarafından zeminde işaretlenen irtifak hakkı güzergâhı kontrollü olarak ölçülür. İrtifak hakkı güzergâhının projede gösterilmiş olması halinde güzergâhın paftaya işlenmesi için gerekli ölçüler yapılır.

Ölçü işlemlerinden sonra irtifak hakkı ile ilgili olarak düzenlenen iki nüsha değişiklik tasarımının İmar Yasası ve yönetmeliklerine uygunluğunun onayı için taşınmaz malların bulunduğu yere göre, belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediye encümeninin olumlu kararının alınması ve onay için belediye başkanlığına, belediye ve mücavir alan sınırları dışında ise il encümeninin olumlu kararının alınması ve onay için il makamına bir üst yazı ile gönderilir. Belediye veya Valilikten olumlu karar geldikten sonra, kararın tarih ve no'su tescil bildiriminde belirtilmek suretiyle tescil bildirim düzenlenir. Tescil bildirimleri düzenleyenler tarafından imzalanarak müdür veya yetkili mühendis tarafından onaylanır. İşlemin lisanslı bürolarca yapılması durumunda tescil bildirimleri düzenleyen lisanslı mühendis tarafından imzalanarak kontrol ve onay için ilgili kadastro müdürlüğüne verilir.

Tescil bildirimleri isteklerine uygun olarak düzenlendiğine dair ilgilileri tarafından imzalanır. Kadastro Müdürlüğü'nün kontrol ve onayını müteakip tescil bildirimleri ve ekleri tescil için bir üst yazı ile ilgili tapu sicil müdürlüğüne gönderilir. Tescil işlemi yapıldıktan sonra tescil bildirim ve eklerinin aslı tapu sicil

müdürlüğünde kalır, diğer nüshaları tescili takip eden on gün içinde bir üst yazı ile kadastro müdürlüğüne iade edilir. İrtifak hakkı işlemiyle ilgili değişiklik tescilden sonra fen klasöründe belirtilir.

2.2.2.6. Birleştirme İşlemi

Tanım: Birbirine bitişik birden çok parsellerin bir parsel haline dönüştürülmesine birleştirme denir.

İşlemin Yapımına İlişkin Esaslar

Taşınmaz malların birbirine bitişik olması kaydıyla ilgili parsellerin pafta tersimatı ve yüzölçümü kontrolü yapılır birleşen parsellerin yüzölçümleri toplamının yeni oluşan parselin yüzölçümüne uygunluğu kontrol edilir. Hata bulunması durumunda ilgili mevzuatına göre düzeltilir. Yüzölçümleri arasındaki fark yanılma sınırları içinde kalıyorsa kadastro müdürlüğü veya lisanslı büro tarafından hazırlanan beyannamede bu durum gösterilir ve işlemlere tapu miktarı esas alınarak devam edilir.

Kontrol işleminden sonra birleştirme işlemi için düzenlenen iki nüsha değişiklik tasarımını 3194 sayılı İmar Kanunu ve Yönetmeliklerine uygunluğunun onayı için taşınmaz malların bulunduğu yere göre; belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediye encümeninin, belediye ve mücavir alan sınırları dışında ise il encümeninin olumlu kararı alınmak üzere Belediyeye veya Valiliğe bir üst yazıyla gönderilir. İlgili İdare tarafından alınan olumlu karardan sonra kadastro müdürlüğüne gönderilen bir nüsha onaylı değişiklik tasarımı, kararın tarih ve no'su da ilgili bölüme yazılmak suretiyle tescil bildirimleri düzenlenir. Tescil bildirimleri düzenleyenler tarafından imzalanarak müdür tarafından onaylanır. İşlemin lisanslı bürolarca yapılması durumunda tescil bildirimleri, düzenleyen lisanslı mühendis tarafından imzalanarak kontrol ve onay için ilgili kadastro müdürlüğüne verilir.

Tescil bildirimleri isteklerine uygun olarak düzenlendiğine dair ilgilileri tarafından imzalanır. Kontrol edilen ve onaylanan tescil bildirimleri ve ekleri tescil için bir üst yazı ile ilgili tapu sicil müdürlüğüne gönderilir. Tescil işlemi yapıldıktan sonra tescil bildirimleri ve eklerinin aslı tapu sicil müdürlüğünde kalır, diğer nüshaları tescili takip eden on gün içinde bir üst yazı ile kadastro müdürlüğüne iade edilir. Birleştirme işlemiyle ilgili değişiklik tescilden sonra fen klasöründe belirtilir.

2.2.3. Kontrollük Hizmetleri

2.2.3.1. Ayırma Haritaları

Tanım: Ayırma (*ifraz*), ilgisinin talebi üzerine, bir parselin İmar Kanunu'nun 15 ve 16 ncı maddeleri uyarınca iki ya da daha fazla parçalara bölünmesi işlemidir.

İmar Kanunu'nun 15 ve 16 ncı maddesi uyarınca yapılan ayırma işleminin, parselasyon niteliğinde olan ve olmayan olarak 2 çeşidi vardır.

a) Parselasyon niteliğindeki ayırma: İmar parsellerini oluşturmak amacıyla ve parseller içerisinde yol, meydan, yeşil alan, park, otopark vb. kamu hizmetlerine ayrılan yerleri kapsayacak şekilde yapılan ayırma işlemidir.

b) Parselasyon niteliğinde olmayan ayırma: Kamu hizmetlerine terk edilecek alanları kapsamında bulundurmayan ve yalnızca bir parselin birden fazla parçaya ayrılması işlemidir.

İşlemin Yapımına İlişkin Esaslar

Tescile konu olan harita ve planların yapım sorumluluğunu üstlenilmesi serbest çalışan mühendisler veya ilgili Kamu kurum ve kuruluşlarının kendince karşılanır. Burada işi yüklenen kişi serbest Mühendis olacaksa; yüklenici mahiyetindeki serbest Mühendis ile işveren mahiyetindeki vatandaş arasında sözleşme düzenlenir. Kamu kurum kuruluşlarının kendi bünyesindeki işler için kendi elemanlarınca da ilgili haritaları yapılabilir, dosyaları hazırlanabilir.

İlgili dosyasındaki; tasarruf evrakları; taşınmazın bulunduğu yere göre Belediye veya İl Encümeninin olumlu kararı ve bu kararla ilgili belgelerin tasdik edilmiş örneği, Serbest çalışan Mühendisin mesleğini serbest olarak icra ettiğini gösterir HKMO' dan almış olduğu Büro Tescil Belgesi, taşınmazın ilgilisi olduğunu gösterir nitelikte iş yapım sözleşmesi veya vekaletnamesi, Kadastro Müdürlüğünden alınan ve iş yapımında kullanılan belgelere ilişkin tahsilat makbuzları,

Teknik anlamda; yeni tesis edilen nirengi, poligon, detay noktalarına ait ölçü hesap, kroki, koordinat çizelgeleri ve yola terk haritası, yürürlükteki 2010/22 sayılı Genelge ekleri uyarınca; değişikliğe konu taşınmazın İmar planları ve Kadastral haritası üzerindeki durumunu aynı altlık üzerinde gösterir “durum haritası”, aplikasyon kusurları giderildikten sonra yapılan ölçü alımlarını gösterir “röleve ölçü krokisi”, tescile esas belge olarak düzenlenen “tescil bildirimini” düzenlenir.

İşlemin kontrolü, B.Ö.H.H.B.Ü. Yönetmeliği, Tescile Konu Olan Harita ve Planlar Yönetmeliği Kadastral Harita Üretimi ve Kontrolü Genelgesi ile Tescile Konu Olan Harita ve Planların Kontrolü Hakkında Genelgenin ilgili hükümlerinde yer alan teknik esaslara göre büro ve arazide Kadastro Müdürlüğü tarafından yapılır.

Kontrol sırasında tespit edilen hata ve noksanlıklar ilgili formlarda belirtilmek suretiyle ilgili kurum/serbest mühendise bildirilir. Büro ve arazideki hata ve noksanlıklar giderildikten sonra kontrol işlemleri tamamlanarak kontrol raporu düzenlenir ve bu rapor kontrol mühendisi ile serbest mühendis tarafından imzalanır.

Kontrolde sonra kadastro gören yerlerde biri asıl olmak üzere üç takım işlem dosyası, kadastro görmeyen yerlerde ise iki takım işlem dosyası, kontrol raporu ve tescil bildirimleri de eklenerek tescil işlemi için bir üst yazı ile Tapu Sicil Müdürlüğüne gönderilir.

Tescil bildirimleri tescil tarihi ve yevmiye numarası yazılarak Tapu Sicil Müdürlüğüne tasdik edilir.

İlgili Tapu Müdürlüğünden tasdik edilen değişiklikler tescilden sonra ilgili fen klasörleri ve paftalarına işlenir.

2.2.3.2. Yola terk Haritaları

Tanım: Yola terk haritaları İmar planının uygulanışı sırasında yola terk işlemi nedeniyle yapılan haritalardır.

İşlemin Yapımına İlişkin Esaslar

İşlemin tescile konu harita ve planların yapım sorumluluğunun serbest çalışan mühendisler veya ilgili Kamu kurum elemanlarınca karşılanıp, Kadastro Müdürlükleri yönüyle kontrolü yapılması sebebiyle Kadastro Müdürlüğü literatürüne “kontrollük” işlemi adı altında girmiştir.

Tıpkı 2.2.2.7. başlığı altında olduğu gibi kontrollük işlemlerinin yapımına ilişkin esaslar aynı doğrultuda yürütülmektedir. O yüzden bu başlık altında bir kez daha tekrar edilmesine lüzum görülmemiştir.

2.2.3.3. Yoldan İhdas Haritaları

Tanım: İmar planı uygulanışı sırasında kapanan yol ve yol fazlalıkları nedeniyle oluşan taşınmaz malın tescili amacıyla yapılan haritalardır.

İşlemin Yapımına İlişkin Esaslar

İşlem tıpkı 2.2.2.7. ve 2.2.2.8. başlıkları altında belirtildiği gibi Kadastro Müdürlüğü yönüyle kontrollük işlemidir. İşleyiş adına bahsi geçen başlıklar altında belirtildiği üzere işlemlere devam edilir. Ancak;

Kanun koyucu ihdas sonrası taşınmazın mülkiyet hakkını Belediye/Köy Tüzel Kişiliğine verdiğiinden ilgili tüzel kişiden “Belediye Başkanlığı veya Köy Tüzel Kişiliğinin 2644 sayılı Tapu Kanunu’nun 21 inci maddesi gereğince ihdas işleminin kontrol ve tescilini talep eden yazısı.” aranmak suretiyle işlemlere yön verilmektedir.

2.2.3.4. Sınırlandırma Haritaları

Tanım: Tapuda kayıtlı olup da henüz kadastro yapılmamış alanlardaki taşınmaz malların sınırlarını belirlemek amacıyla yapılan haritalardır.

İşlemin Yapımına İlişkin Esaslar

Sınırlandırması istenen taşınmaz mal Kadastro Müdürlüğü personeline tapu tatbikatı yapıp, fiili zemin üzerinde tasarruf sınırları belirlenir. İlgili sınırlar zemin üzerinde işaretlenip, sınırlandırma krokileri düzenlenip ilgisine/serbest mühendise imza karşılığında verilir. Sınırları belirlenen taşınmazın sınırlandırma haritası ilgisi tarafından sınırlandırma krokisine uygun olarak serbest mühendise yaptırılır.

Burada önem arz eden durum hesaplanan yüzölçümüyle tapu miktarı arasında fark olması durumunda nasıl bir yol izleneceğidir. Bu durumda hesaplanan yüzölçümü ile tapu miktarından küçük olduğu takdirde taşınmaz mal malikinin yazılı muvafakatının alınması gerekir, yüzölçümü tapu miktarından büyük olan taşınmazlara ait sınırlandırma yargı kararı olmadıkça tescil edilmezler.

Daha sonrasında tıpkı 2.2.2.7. başlık altında belirlenen işlem akışına paralel bir şekilde, dosyası ve haritası Kadastro Müdürlüğü tarafından kontrol edilir ilgili Tapu Müdürlüğünce tescil ve mevzuatınca belirlendiği şekliyle arşivleme işlemleri yürütülür.

2.2.3.5. Parselasyon Haritaları (İmar Planları)

Tanım: Parselasyon haritaları, imar parsellerini oluşturmak amacıyla İmar Kanunu’nun 18. Maddesine dayanarak Belediye/Valilikler tarafından resen yapılan ya da yaptırılan haritalardır.

İşlemin Yapımına İlişkin Esaslar

İşlemin tescile konu harita ve planların yapım sorumluluğunun serbest çalışan mühendisler veya ilgili Kamu kurum elemanlarınca karşılanıp, Kadastro

Müdürlükleri yönüyle kontrolü yapılması sebebiyle Kadastro Müdürlüğü literatürüne “kontrollük” işlemi adı altında girmiştir.

Tıpkı 2.2.2.7. başlığı altında olduğu gibi kontrollük işlemlerinin yapımına ilişkin esaslar aynı doğrultuda yürütülmektedir. O yüzden bu başlık altında bir kez daha tekrar edilmesine lüzum görülmemiştir.

Parselasyon planların yapımı ve Kadastro Müdürlüğü tarafından kontrolü sırasında diğer işlem çeşitlerinden farklı olarak dosyası içeriğine;

-İlgili idarenin parselasyon planının onaylandığı, ilan edildiğine dair yazıları,

-Parselasyonun dayandığı ve ilgili idarece onaylı halen yürürlükteki imar planının onay tarihi ve numarası ile pafta numaraları, ilan edildiğine dair ilan başlangıç ve bitiş tutanakları,

-Düzenleme sınır krokisi,

-Ada bölümü ve röleve ölçü krokileri,

-Fen klasörü ve ayırma çapları,

-Yeni imar adalarına ilişkin hesap, özet, tahsis ve dağıtım cetvelleri, D.O.P. ve D.O.P.O hesabı,

-Pafta indeksi, pafta, parselasyon haritasının 3 takım kopyası,

-Fihrist,

Bulundurulmak suretiyle*(işlemin mahiyetine göre yazılanlardan farklı türde evrak istenmesi mümkündür)* işlemlere yön verilir. İşlem harita ve dosya içeriği tamamlanıp, ilgili Tapu Müdürlüğünde tescil edildikten sonra tıpkı diğer değişiklik işlemleri gibi sonuçlandırılır.

2.2.3.6. Kamulaştırma

Tanım: Kamu yararının gerektirdiği hallerde gerçek ve özel hukuk kişilerinin mülkiyetinde bulunan taşınmazların Devlet veya kamu tüzel kişi mülkiyetlerine geçirilmesi işlemi için yapılan haritalardır.

İşlemin Yapımına İlişkin Esaslar

İşlemin tescile konu harita ve planların yapım sorumluluğunun serbest çalışan mühendisler veya ilgili Kamu kurum elemanlarınca karşılanıp, Kadastro Müdürlükleri yönüyle kontrolü yapılması sebebiyle Kadastro Müdürlüğü literatürüne “kontrollük” işlemi adı altında girmiştir.

Kadastro Müdürlüğü yönüyle diğer kontrollük işlemlerinden farklı olarak işlem dosyasında; “kamulaştırma kararı” aranılması gerekmektedir. Teknik anlamda ise; kamulaştırma haritaları ve ilgili parsellerin kamulaştırılan ve kamulaştırılmayan kısımlarını gösteren yüzölçüm cetvellerinin hazırlanması işleme has özelliklerden sayılabilir.

Tıpkı diğer kontrollük işlemlerinden olduğu gibi Kadastro Müdürlüğü personeli tarafından işlemin büro ve arazi kontrolü yönüyle değerlendirilmesi akabinde Tapu Müdürlüğüne tescil tarihi ve yevmiye numarası yazılarak tescil edilir.

2.2.3.7. Köy Yerleşim Haritaları

Tanım: Köy yerleşim haritaları, 442 Sayılı Köy Kanununa ek 3367 sayılı Kanun ve Köy Yerleşme Alanı Uygulama Yönetmeliği’ ne göre yapılan haritaları ifade etmektedir.

İşlemin Yapımına İlişkin Esaslar

Valilik yazılı talebi ile köy yerleşim yeri tespit komisyon kararı, parselasyon planı, köy yerleşim alanı sınırının onaylı krokisi, yerleşim yeri haritalarının kesinleşme karar tarihleri ve Valilik onaylı örnekleri dosyasında bulundurulmak suretiyle tıpkı diğer kontrollük uygulamalarında olduğu işlem dosyası ve ilgili haritaları hazırlanır ve Kadastro Müdürlüğü yönüyle işlem kontrol aşamasından geçirilir ve nihayetinde tescil işlemi gerçekleştirilir.

2.2.3.8. 6831 sayılı Kanun Kapsamında Yapılan Orman Haritaları

Tanım: Orman idarelerinin yazılı talebine binaen tescile esas Orman haritalarında yapılan kontrolü ifade eder.

İşlemin Yapımına İlişkin Esaslar

Kadastro gören yerlerde yapılan Orman haritalarının Kadastro Müdürlük yönünden kontrolünde;

Tescil edilmesi istenen Orman parseli yapımına ilişkin ölçü değerleri ve belgeler Kadastro paftaları üretim yöntemleri teknik esaslarına uygun bir biçimde, eğer bu mümkün değilse Orman idaresi tarafından orman parseli ve çevresindeki kadastro parselleri ile irtibatlandırıp kenarlaştırdıktan sonra teknik anlamda kontrolü yapılır. Kadastral paftaları grafik yöntemle yapılmış yerlerde orman parselleri mücavir kadastro parselleri, kadastro haritası yapımında kullanılan zeminde mevcut poligon noktaları veya haritası ve zeminde mevcut sabit sınırlar ile irtibatlı olacak şekilde

düzenlenecek orman haritaları, kadastro paftasıyla karşılaştırılarak kontrol edilir. Kadastro paftasıyla uyum sağlayan noktalar sabit nokta kabul edilir ve pafta üzerine işlenir. İlgili yüz ölçüm kontrolleri de yapılır.

Son olarak ilgili Tapu Müdürlüğüne tescil olması yönüyle gönderilir. Diğer kontrollük işlemlerinde olduğu işlem sonuçlandırılır, arşivlenir.

2.2.3.9. Diğer Tescile Konu olan Harita ve Planlar

İlgili kurum veya kuruluşlar tarafından yapılan veya yaptırılan tescile konu olan harita ve planlardan, toplulaştırma haritaları ile Gecekondu İmar Yönetmeliği, hükümlerine göre düzenlenen planlar, parselasyon planlarının yapım esaslarına göre düzenlenir ve kontrol edilir.

2.2.4. Diğer proje ve işler

Kadastro Müdürlüklerinde özellik arz eden diğer iş/işlemlerin başka bir araştırmaya konu olmasının daha doğru olduğu düşünüldüğünden detaylandırılmasına lüzum görülmemiştir. Ancak Kadastro Müdürlüklerinde yukarıda bahsi geçen işlerden başka; Tapu ve Kadastro Modernizasyon Projesi kapsamında yürütülen işler, Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemine (TAKBİS) bilgi akışı sağlayan Mekansal Gayrimenkul Sistemi (Megis) sistemine veri girişleri yapılmasına yönelik projeler (*e-devlet sistemine veri sağlamaktadır*), Kadastro Müdürlük personellerinden talep edilen bilirkişilik faaliyetleri, mülkiyete yönelik diğer işler (*mahkeme karar infazı gibi*), 3402 sayılı Kadastro Kanunu 41. Maddesine dayalı yapılan düzeltme işlemleri vb. işlerinde yürütüldüğünün bilinmesinde fayda vardır.

2.3. KADASTRO MÜDÜRLÜKLERİNDE ÜRETİLEN İŞ VE HİZMETLERE YÖNELİK RİSK UNSURLARI

Günümüzde kadastro hukukun, ekonominin, sosyal hayatın, istatistiğin ve bilimin ihtiyaç duyduğu birçok temel verinin üretilmesini, saklanması, sunulmasını ve değişikliklerin devamlı izlenmesini sağlayan önemli bir kurumdur. Bilgi sistemleri olarak takdim edilen ve konumsal yahut konumsal olmayan verileri bir araya toplayan sistemlerin temel altlığı kadastro ve tapu teşkilatlarının ürettiği bilgilerdir. Bu bilgiler “tescile tabi olan” bilgiler olduğu için bunlarda;

- Doğruluk

- Hassasiyet
- Güncel olma

Nitelikleri aranır. Bu nitelikleri elde edebilmek için öncelikle mevcut sorunların objektif bir biçimde belirlenerek bunlara kalıcı çözümlerin getirilmesi gerekmektedir. Ülkemizde gerçekleştirilen kadastro çalışmaları birçok değişik kanun ile çok sayıda farklı ölçme yöntemi, ölçek, altlık ve koordinat sistemi kullanılarak yürütülmüştür. Sayısal, kutupsal, grafik, fotogrametrik, prizmatik, foto plan gibi bir çok ölçme yöntemi; 1/200 ila 1/10000 ölçek arasında bir çok ölçek (*1/1000, 1/2000, 1/5000 ölçekli haritalar yoğunluktadır*); astrolon, karton, polyester, alüminyum, diazo, kağıt, fotoğraf, asetat, aydınlatıcı, muşamba gibi birçok altlık malzeme; ülke koordinat sistemi, mevzi koordinat sistemi, ITRF 96 (*Uluslararası yerel referans ağı*) sistemi ve farklı epoklarda güncellenmiş halleri ve grafik koordinatlandırma sistemleri ile oluşturulan haritalar bulunmaktadır. Dolayısıyla yapılacak bir aplikasyon işleminde dahi birçok sıkıntı çıkabilmekte, uygulama sonrası sonuçlar kişiden kişiye değişebilmekte, bir taşınmaza ilişkin farklı krokiler verilebilmekte, bu durum bir nevi risk unsuru olarak karşımıza çıkabilmektedir.

Kadaastro iş ve hizmetlerine yönelik risk unsurları aşağıda sıralanmaktadır:

a) Ülkemizde değişik arazi türleri bakımından değişik kurumlarca kadastro yapılmaktadır. Orman, mera ve orman dışına çıkarma işlemlerinde farklı standart ve yöntemler kullanıldığından teknik olarak bütünlük sağlanamamakta, daha önce kadastro ile özel mülkiyete konu edilen yerler daha sonra yapılan orman kadastrosu ile orman sınırları içerisinde kalabilmekte, bu durum iki devlet hizmetinin birbiri ile çelişmesi anlamına gelmekte ve devlete olan güveni zedelemektedir.

b) Belediye hizmetleri arasında bulunan teknik altyapı tesislerine ilişkin faaliyetlerin “**Teknik Altyapı Kadastrosu**” kapsamında tanımlanmasına karşın, uygulamada böyle bir şey yoktur. Yerel hizmetlerin götürülmesinde tapu sicili ve kadastro bilgilerinin temel altlık olarak kullanılmaması ve kurumlar arası güncel veri transferinin bir formata bağlanmamış olması birçok aksaklığın kaynağı durumundadır.

c) Türkiye’de kadastronun sonuçlandığı pek çok yerde kadastro paftaları ülke koordinat sisteminde açılmadığından, ayrıca uygulanan kadastro yasası gereği tescil

dışı yerlerde bırakıldığından kenarlaştırma sorunları yaşanmakta, dolayısıyla hem sorunların boyutu bilinmemekte hem de tescil dışı alanların belirlenmesinde büyük sorunlarla karşılaşmaktadır.

Eski kadastro çalışmalarının dayanağı olan nirengi, poligon gibi yer kontrol noktaları korunamamıştır. Kaybolmuş olanların çoğunun yerine konulmaları da olanaklı değildir.

- Eski paftaların çoğunun değişmediği anlaşılan sınırlara göre de uygulama kabiliyeti yoktur.

- Kadastronun bittiği yerlerde kadastro sonrası değişiklikler gereği gibi izlenememiş ve güncelleştirilememiştir. Değişiklik işlemlerinin talebe bağlı olması nedeniyle birçok değişiklik talep olmaması nedeniyle resmileştirilememektedir. Bu yüzden paftalar çoğunlukla araziyi yansıtmamaktadır.

- Eski ve kalitesiz altlıklar üzerine çizilmiş paftaların kullanılması durumunda yanlış sınırları dışında kalan hatalar ortaya çıkmaktadır.

- Eski kadastralarda ölçü ve çizimden kaynaklanan tecviz dışı hatalar vardır.

- Plan ölçekleri gereksinmelere yanıt vermemektedir. Eski paftaların büyütülmeleri durumunda yanlış sınırları dışında kalan hatalar ortaya çıkmaktadır.

- Bazı paftalar foto–plan olduğu için yetersizdir

- Grafik sistemde yapılan paftalar günümüz gereksinimleri karşısında yetersiz kalmaktadır.

d) Var olan arşiv düzeni, belgelerin güncelliğini sağlamadığı gibi anlamlı olmayan yığılma noktaları oluşturmaktadır. Bu durum arşivden beklenen amacın gerçekleşmesini engellemiştir.

e) Kadastrodan beklenti içinde olan çevre faktörlerde, kentleşmede, kırsal alanlarda, çevre sorunlarında, toprağa ilişkin değişik amaçlı yatırımların niteliklerinde önemli değişiklikler olmasına rağmen Türkiye kadastrosu eski içeriğiyle sürdürülmektedir. Toprakla ilgili yatırımlarda gereksinim duyulan zengin

bir veri altlığı olamamaktadır. Bu da kadastro beklenen faydanın gerçekleşmesini engellemektedir.¹⁷

2.3.1. Riskler İçin Öneriler

a) Ülkemizde uygulanmakta olan kadastro kamu kurumlarının ve vatandaşların beklentilerini karşılamaktan uzak olmakta, ayrıca çağdaş ülkelerin bu konularındaki tanımlarından da giderek uzaklaşmaktadır. Bu nedenle kadastro **“çok amaçlı çağdaş kadastro”** olarak yeniden tanımlanması gerekmektedir.

b) Çağdaş çok amaçlı kadastro sistemine geçebilmek için, başta TMK olmak üzere çok sayıda yasayla bunlara dayalı olarak çıkartılan tüzük ve yönetmeliklerde de değişikliklerin yapılması gerekmektedir. Bu değişikliklerde;

- Ülkemizde izlenecek kadastro politikasını
- Türk hukuk sisteminin kadastroya ve mülkiyete bakışını
- Devletin yeniden yapılandırılması bağlamında kurumun örgütsel konumlanışını
- Yenileme konusunu ve ikinci kadastroyu
- Kadastro bilgi sistemini
- Kurum çalışanları ve teknoloji altyapısını
- Standartları
- Hizmet anlayışını

Birlikte bir bütün olarak değerlendirmek ve üzerlerinde çağdaş düşünceler oluşturmak gereği vardır. Bu nedenle 3402 sayılı Kadastro Kanununun 22’nci maddesinde yer alan istisnai durumlar dışındaki **“ikinci kadastro yapılamaz”** hükmünün değiştirilmesi de içinde olmak üzere yenileme konusundaki yasal düzenleme seçeneklerini tartışmak gerekmektedir.

¹⁷ Kösülü.,E.,(2011)

c) Kurumun hizmet alımı konusunda özel sektörden daha geniş boyutlarda yararlanmasını hedefleyen bir yasal altyapının kurulması gerekmektedir.

d) Kadastro çalışmalarının büyük bölümünün ülke nirengi ağına dayalı yapılmadığı bilinen bir gerçektir. Kırsal alanlarda ilk uygulamaların ise grafik veya fotoplan olarak gerçekleştirildiği bilinmektedir. Bu amaçla TUTGA'nın sıklaştırılması ve detay ölçülerine altlık oluşturacak duruma getirilmesi gerekmektedir. Yeni tüm çalışmalar TUTGA temelinde yürütülürken, eski çalışmaların, yerel ağlara dayalı olarak üretilen altlıkların TUTGA ile ilişkilendirilmesini sağlayacak çalışmalar yapılmalıdır.

e) Kadastro sistemine alınacak tüm verilerde ve üretilecek bilgilerde standart birliğin sağlanması gerekmektedir. Uluslar arası mekânsal veri standartlarının kurumun yasal altlıklarında tanımlanması gerekir.

f) Hazırlanacak bir proje çerçevesinde, tüm kadastro paftaları Ülke koordinat sisteminde sayısal duruma getirilmeli, sayısal değerlere hukuki geçerlik kazandırılmalı ve tapu kayıt bilgileriyle birlikte elektronik ortama aktarılmalıdır.

Mevcut bilgilerin sistem standartlarına dönüştürülmesi, dönüşümü yapılamayacak olanların eksikliklerinin tamamlanması, güncellenmeleri ve gerekiyorsa yenilenmeleri yeni bilgilerin tanımlanan yeni sistem standartlarında toplanması, sistemin güncel tutma faaliyetini yerine getirecek biçimde işletilmesi sağlanabilir.

2.4. KADASTRO İŞ VE HİZMETLERİNİN TEKNİK YÖNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ

Ülkemiz Kadastro Müdürlüklerinde teknik anlamda yapılan iş ve hizmetlerin anlaşılması, iyileştirilmesi ek olarak ise sektör gereksinimleri ve idari anlamdaki taleplerin daha anlaşılabilir kılınması adına TKGM kurum personellerimizden Fatma KÖSE'nin 2014 yılında "*Türkiye kadastrosu sorunlarının tespiti ve çözüm yaklaşımlarının geliştirilmesi*" isimli makalesine konu olan anket çalışma verileri kullanılmış, bahsedilen veriler yeniden değerlendirmeye alınmış özellikle iş ve hizmetlerin iyileştirilmesine ilişkin değerlendirmelerde bulunulmuştur.

2.4.1. Yapılan Çalışmalar

2.4.1.1. Materyal

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü (TKGM), tapu ve kadastro birimleri ile FIG-Kadastro 2014 tanımlarına uygun bir şekilde aynı çatı altında ülke geneline yayılmış 957 tapu müdürlüğü ve 81 kadastro müdürlüğü ile taşınmaz tabanlı uygulamalar yapan kamu kurumları arasında Türkiye'nin en köklü kurumudur.

TKGM tarafından 2004 yılında başlatılan İlk Tesis Kadastrosunun Bitirilmesi Projesi ile sorunlu birimler hariç ekonomik alanların tamamının kadastro çalışmaları kısmen tamamlanmıştır. Yüzyıla aşkın süre içerisinde tamamlanmaya çalışılan Türkiye kadastrosunda yapım yöntemleri, jeodezik referans sistemleri, pafta altlıklarının farklı oluşundan dolayı sorunlar yaşanmaktadır. Sorunların çözümüne yönelik mevzuat destekli her ne kadar yeni uygulamalar getirilse de, uygulamaların geçici çözümden fazla bir katkısı olmadığı da açıktır.

Geçici çözümlerden uzak, kapsam ve içeriği günün teknolojik koşulları ve ihtiyaçları da göz önünde bulundurularak yeniden, modern bir kadastro çalışmasına ihtiyaç vardır. Bu nedenle; kadastro müdürlüklerinin hizmetlerinin değerlendirilmesi, yaşanan sorunların analiz edilmesi, sorunların çözümüne yönelik yapılan uygulamaların ne derecede verimli olduğunun tespit edilmesi, modern kadastro çalışmasının içerik ve kapsamına ne tür verilerin eklenmesine yönelik görüş ve düşüncelerinin tespiti amacı ile anket soruları hazırlanmıştır.

Oluşturulan anket formu Türkiye genelinde 39 kadastro il müdürlüğü hizmetinde yer alan ilgili personele uygulanmıştır. Çalışmayı oluşturan kadastro il müdürlük sayıları ve bu müdürlüklerdeki katılımcı sayısı Tablo 4.' de gösterilmiştir.

Tablo 4. İl Müdürlükleri ve Katılımcı Sayıları

Müdürlükler	Müdürlük Sayısı	Katılımcı Sayısı
Kadastro İl Müdürlüğü	39	81
TKGM	1	19
DGM	1	5
Toplam	41	105

2.4.1.2. Yöntem

Çalışmada veri elde etme aracı olarak anket yönteminden yararlanılmıştır. Anket hazırlanırken tarihteki benzer yapılmış çalışmalardan yararlanılarak bir anket formu geliştirilmiştir. Anket formunda yer alan sorular, uygulamalarda karşılaşılan sorunlar ve çözümlerine yönelik geliştirilen yöntemlerin yer aldığı çalışmalardan faydalanılarak oluşturulmuştur.

Hazırlanan anket formları, önce yüz yüze görüşme yapılabilecek müdürlüklerde yüz yüze tekniği kullanılarak çalışan ilgililere doldurtulmuştur. Yüz yüze görüşme imkânının olmadığı müdürlüklerde ise elektronik posta yoluyla veri elde edilmeye çalışılmıştır. Bu amaçla çalışma sahası içerisinde yer alan ve anketin doldurulduğunda geri dönüşü kesin olacak müdürlüklerdeki mühendis ve kontrol mühendislerine elektronik posta atılmıştır.

Çalışma sahasını oluşturan tüm müdürlükler dikkate alındığında uygulanan anketlerin Türkiye geneli oranının % 48.1 olduğu tespit edilmiştir. Bu nedenle ulaşılan veri sayısının istatistiksel olarak yeterli olduğu kabul edilmiştir.

2.4.2. Bulgular

Elde edilen sonuçlara göre anketi cevaplandıran katılımcıların Kadastro Müdürlükleri ve TKGM' de çeşitli unvanlarda çalıştıkları görülmüştür. Katılımcıların kurumdaki unvan dağılımları ve oranları Tablo 5.' de gösterilmiştir.

Tablo 5. Katılımcıların Kurumdaki Unvanları

Unvan/Görev	Kişi Sayısı	%
Harita Mühendisi/ Mühendis	67	65.7
Kontrol Mühendisi	27	26.5
Uzman Yardımcısı	4	3.9
Tekniker	1	1
Şube Müdürü	3	2.9
Toplam	102	100

Tablo 6.' da görüldüğü gibi katılımcıların %54,9'unun 0–5 yıl,%17,6'sının 6–10 yıl, %13,7'inin 11–15 yıl, %3,9'unun 16–20 yıl, %8,8'sinin ise 21–25 yıl mesleki deneyimi olduğu görülmektedir.

Tablo 6.Katılımcıların Mesleki Deneyimleri

Mesleki Deneyim	Kişi Sayısı	%
0-5 Yıl	56	54.9
6-10 Yıl	18	17.6
11-15 Yıl	14	13.7
16-20 Yıl	4	3.9
21-25 Yıl	9	8.8
>26	1	1
Toplam	102	100

2.4.2.1. Katılımcıların İş Hayatlarındaki Mesleki Bilgi ve Deneyimlerinin Analizi

Katılımcıların iş hayatlarındaki mesleki bilgi ve deneyimleri 4 soruda analiz edilmiştir. Ankette katılımcılara yöneltilen;

-Şimdiye kadar çalışma hayatınızda aşağıdaki uygulamalardan hangilerinde görev aldınız?

-Aşağıdaki ölçüm aletlerinden hangilerini ne sıklıkta kullandınız?

-Teknolojik gelişmeleri takip etmeme ya da teknolojik ölçme aletlerini kullanmama nedenleri arasında yer alan aşağıdaki gerekçeleri puanlandırınız? ,

-Gelişmiş ülkelerin kadastro sistemlerinin işleyişi hakkında bilgi sahibi misiniz? gibi soruların analiz sonucu elde edilen bulgular bu bölümde ele alınmıştır.

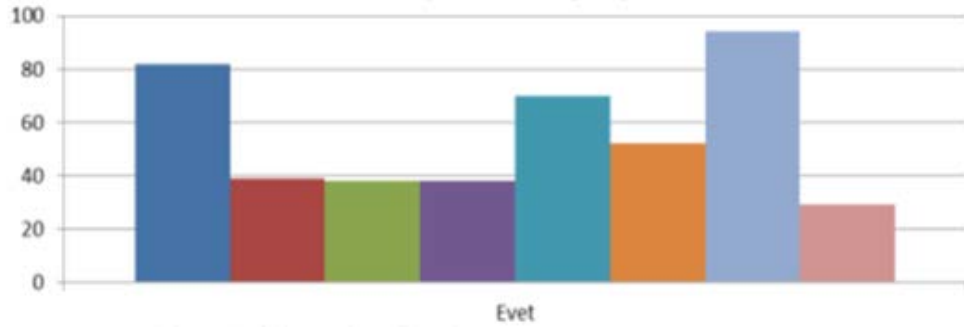
2.4.2.1.1. Genel Değerlendirme

Katılımcıların çalışma hayatları boyunca yaptıkları uygulamaların analizinin yapıldığı bu soruda Şekil 3.' de görüldüğü üzere, katılımcıların %80,4 'ü Kadastro Haritalarının Sayısallaştırılması, %38,2' si Kadastro Haritalarının Yenilemesi Çalışmalarında, %37,3'ü kırsal ve kentsel alan düzenlemelerine esas projelerin kontrollerinde, %37,3'ü arazi yönetimi sorunlarına yönelik birikişilik

faaliyetlerinde, %68,6'ı 41. Madde uygulamalarında, %51'i Tesis Kadastrosu Çalışmalarında, %92,2'si aplikasyon, tevhid, yer gösterme ve cins değişikliği uygulamalarında, %28,4'ü TAKBİS uygulamalarında görev aldığı tespit edilmiştir.

Şimdiye kadar çalışma hayatınızda aşağıdaki uygulamalardan hangilerinde görev aldınız? (Birden fazla seçmeli)

Şekil 3. Katılımcıların Çalışma Hayatları Boyunca Yaptıkları Uygulamaların Analizi

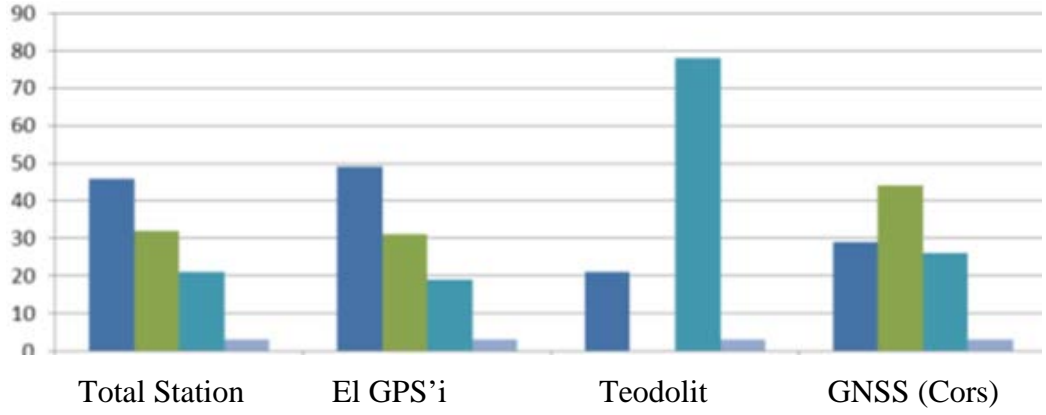


- Kadastro Haritalarının Sayısallaştırılması
- Kadastro Haritalarının Yenilenmesi Çalışmalarında
- Kırsal ve Kentsel alan düzenlemelerine esas projelerin kontrollerinde (AT ve AAD)
- Arazi yönetimi sorunlarına yönelik bilirkişilik faaliyetlerinde
- 3402 sayılı Kadastro Kanunu 41'inci maddesi uygulamalarında
- Tesis kadastrosu çalışmalarında
- Aplikasyon, birleştirme, yer gösterme ve cins değişikliği uygulamalarında
- TAKBİS uygulamalarında

Katılımcıların anket formunda seçenekler halinde verdiğimiz ölçüm aletlerini hangi sıklıkta kullandıkları Şekil 4.'de görüldüğü gibi analiz edilmiştir.

**Aşağıdaki ölçüm aletlerinden hangilerini ne sıklıkta kullanmaktasınız?
(Birden fazla seçmeli)**

Şekil 4.Ölçüm Aletlerinin Hangi Sıklıkta Kullandıklarına Dair Uygulama Analizi

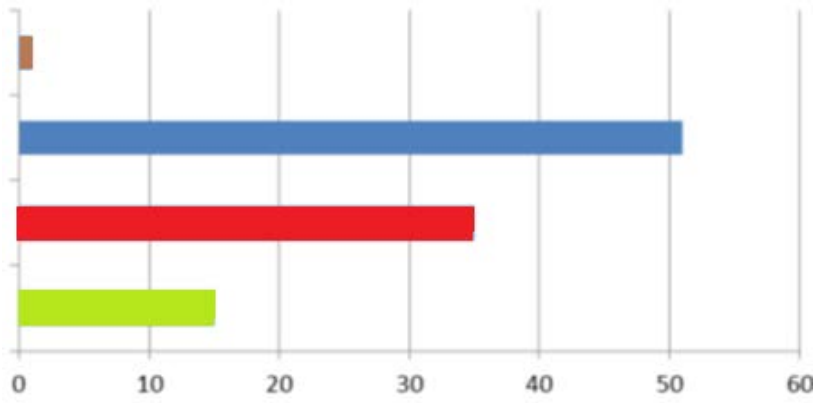


- Bazen diyen kişi sayısı
- Sürekli diyen kişi sayısı
- Hiç kullanmadım diyen kişi sayısı
- Boş

Katılımcılara gelişmiş ülkelerin kadastro sistemlerinin işleyişi hakkında bilgi sahibi olup olmadıkları ile ilgili sonuçlar Şekil 5.'de verilmiştir. Katılımcıların kısmen kadastro sistemleri hakkında bilgi sahibi oldukları ülkeler ise; Almanya, Hollanda, İsviçre, Kanada, Fransa, Finlandiya, İngiltere, İspanya, Estonya, Avustralya, Danimarka, Belçika, Polonya ve Amerika Birleşik Devleti'dir.

Gelişmiş ülkelerin kadastro sistemlerinin işleyişi hakkında bilgi sahibi misiniz?

Şekil 5. Katılımcıların Geniş Ülkelerin Kadastro Sistemlerinin İşleyişi Hakkında Bilgi Sahibi Olup Olmadıklarının Analizi



- Boş
- Bilgi sahibi değilim
- Kısmen bilgi sahibiyim
- Bilgi sahibiyim

2.4.2.2. Katılımcıların Türkiye Kadastro Kapsamı ve İçeriği Hakkındaki Görüşlerinin Analizi

Katılımcıların kadastrodaki mevcut uygulamaların kapsamı ve içeriği hakkındaki görüşleri 5 soruda analiz edilmiştir. Ankette katılımcılara yöneltilen;

-Mevcut kadastro çalışmalarımız yasa gereği 3 boyutlu yürütülmek zorundadır. Ancak bunun uygulamada 2 boyutta kaldığı görülmektedir. Bunun en önemli nedenleri size göre hangi/hangileri olabilir?

-Günümüz kadastronun sahip olduğu kapsam tescile dâhil edilen alanlar açısından yeterli buluyor musunuz?

-Üstteki soruya cevabınız hayır ise hangi alanların kapsama dâhil edilmesini modern kadastro açısından uygun bulursunuz?

-Günümüz kadastronun sahip olduğu içerik açısından yeterli buluyor musunuz?

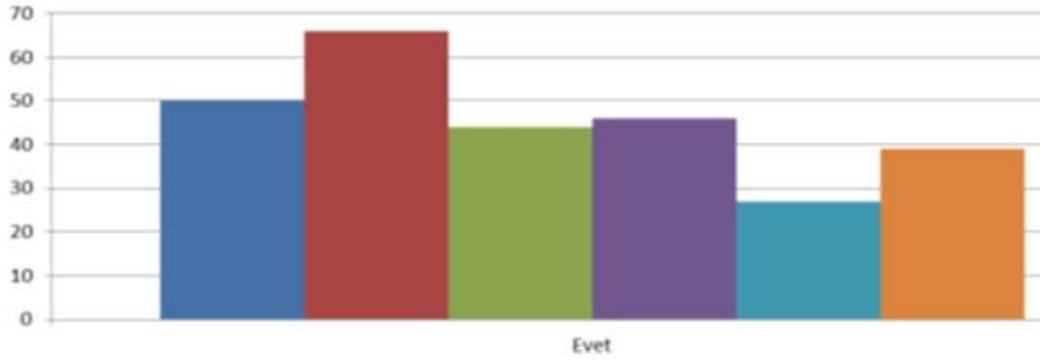
-Üstteki soruya cevabınız hayır ise hangi tür verilerin içeriğe dâhil edilmesini modern kadastro açısından önerirsiniz? gibi sorularının analizi sonucu elde edilen bulgular bu bölümde ele alınmıştır.

2.4.2.2.1.Genel Değerlendirme

Değerlendirmeler sonucunda kadastro çalışmalarının bir an önce bitirilmesine yönelik siyasi ve bürokratik baskılar iki boyutlu ölçümü zorunlu kılıyor görüşü katılımcılar tarafından çalışmaların 3. boyuta taşınamaması noktasında ilk sırada olduğunu ortaya koyulmuştur. Kadastro altlıklarının üç boyutlu üretilmesine gerek yoktur, sınırların iki boyutlu konumlandırılması yeterlidir anlayışı ikinci sırada önemli etmen olmuştur. Üçüncü önemli etmen tesis kadastrondaki işin tamamlanma süresinin üç boyutlu arazi alımı için kısa olması iken, kadastro çalışmalarında kullanılan teknolojinin yetersizliği en önemsiz etmen olarak seçilmiştir. (Şekil 6.)

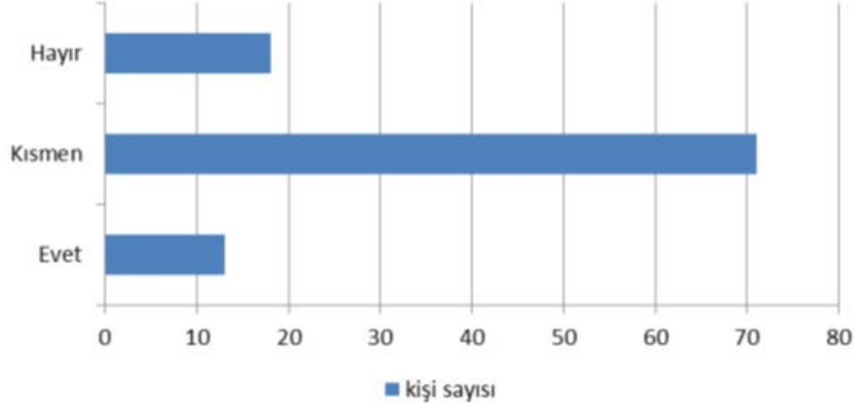
Mevcut kadastro çalışmalarımız yasa gereği 3 boyutlu yürütülmek zorundadır. Ancak bunun uygulamada 2 boyutta kaldığı görülmektedir. Bunun en önemli nedenleri size göre aşağıdakilerden hangileri olabilir?

Şekil 6.Katılımcıların Kadastro Çalışmalarının Neden İki Boyutta Yürütüldüğü Hakkındaki Görüşlerinin Analizi



- Kadastro altlıklarının 3 boyutlu üretilmesine gerek yoktur. Sınırların iki boyutlu konumlandırılması yeterlidir.
- Kadastro çalışmalarının bir an önce bitirilmesine yönelik siyasi ve bürokratik baskılar
- Kadastro ekibinin 3 boyutlu kadastro çalışması için yetersiz kalması
- Tesis kadastrodaki işin tamamlanma süresinin 3 boyutlu arazi alımı için kısa olması
- Kadastro çalışmalarında kullanılan teknolojinin yetersizliği
- Günümüze kadar üretilmiş kadastro altlıklarının büyük çoğunluğunun yetersizliği ve gelecekte modern kadastro açısında ülke kadastrounun yeniden 3 boyutlu yapılacağı düşüncesi

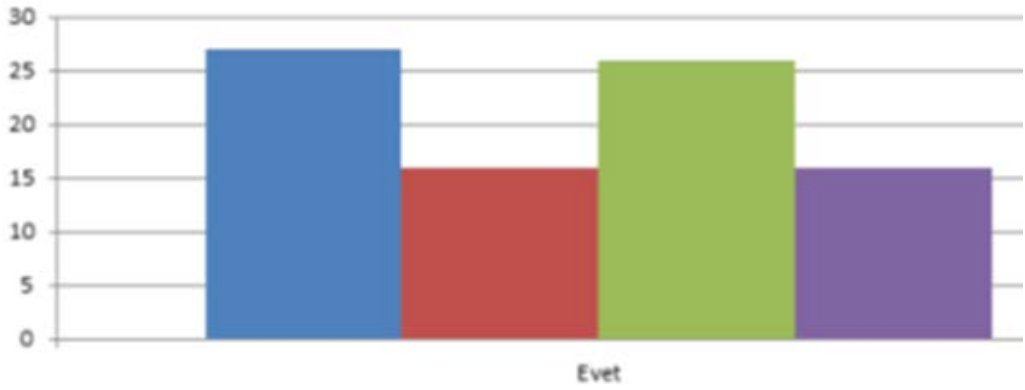
Günümüz kadastronunu sahip olduğu kapsam (tescile dahil edilen alanlar) açısından yeterli buluyor musunuz?



Şekil 7. Günümüz Kadastronunun Sahip Olduğu Kapsam Açısından Yeterliliğinin Analizi

Bir üstteki soruya cevabınız hayır ise hangi alanların kapsama dahil edilmesini modern kadastro açısından uygun bulursunuz? (Birden çok seçmeli)

Şekil 8. Kadastronun Kapsamına Dahil Edilmesi Uygun Alanların Analizi

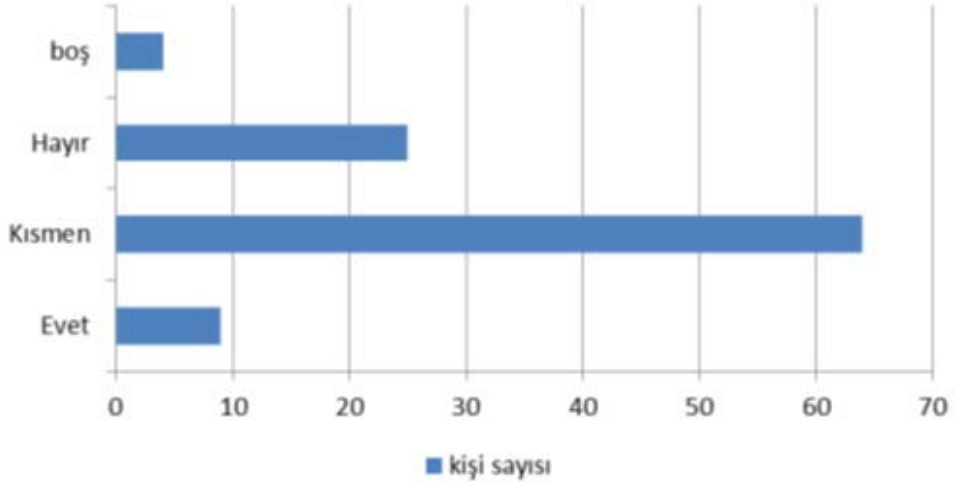


- Tescil dışı alan tabirinin yasalarımızda değiştirilerek kara ve su kütlelerinden oluşan bütün alanların tescile konu hale gelmesi kapsam açısından sağlanmalı
- Akarsuların tamamı yataklarıyla birlikte tescile konu hale getirilmeli
- Kayalık, taşlık, tepelik gibi alanlar kapsama dahil edilmeli

- Kıyı ve deniz alanların kapsama dahil edilmeli

Katılımcılara günümüz kadastronun sahip olduğu içeriği yeterli bulup bulmadıkları, eğer yeterli bulmuyorlarsa birden çok seçmeli olarak hangi tür verilerin içeriğe dâhil edilmesi gerektiği sorulmuştur. Kadastro içeriğine dâhil edilecek en önemli veriler ise; **‘mevcut sisteme ilave olarak parsel üzerindeki arazi kullanım durumlarının da ölçülerek tescil altına alınmalı’** , **‘kadastro ile birlikte toprak değer haritalarının oluşturularak, kadastro içeriğine dâhil edilmesi’** ve **‘kadastro ile kentsel ve kırsal alanda tespitte esas taşınmazların taşınmaz değerleri de içeriğe dâhil edilmeli’** seçenekleri gösterilmiştir.

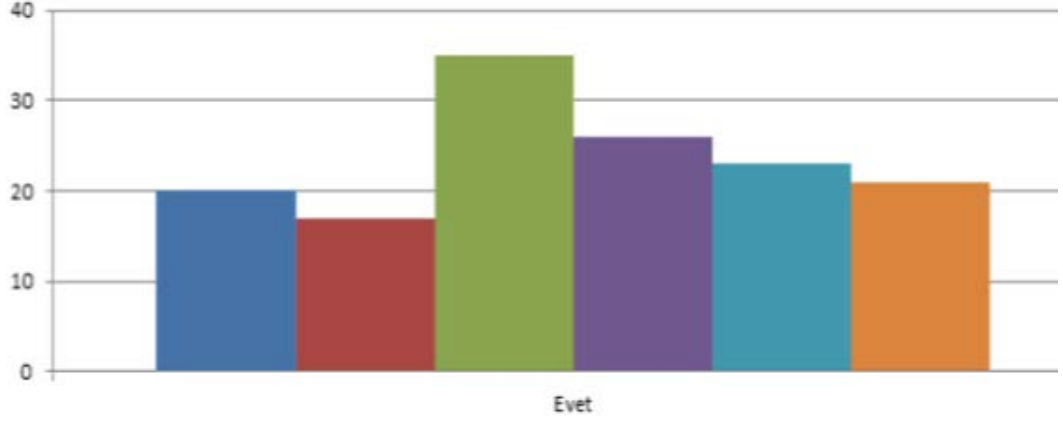
Günümüz kadastronun sahip olduğu içerik açısından yeterli buluyor musunuz?



Şekil 9. Günümüz Kadastrounun Sahip Olduğu İçerik Açısından Yeterliliğinin Analizi

Üstteki soruya cevabınız hayır ise hangi tür verilerin içeriğe dahil edilmesini modern kadastro açısından önerirsiniz? (Birden fazla seçmeli)

Şekil 10.Kadastronun İçeriğine Dahil Edilmesi Uygun Olan Türlerin Analizi



- Pafta sınırlarının ve içindeki tesislerin ölçümü, sahibinin ve alanının tespiti yeterli değildir.
- Mevcut teknik alt yapı tesislerinin 3 boyutlu konumlandırılması ve parsel üzerinde gösterimiyle tescil altına alınması içerik açısından yeterli olacaktır.
- Mevcut sisteme ilave olarak parsel üzerindeki arazi kullanım durumlarının da (tarımsal sınırları, ağaçlık alan, taşlık alan, sit alanı, jeolojik sakıncalı alanlar gibi) ölçülerek tescil altına alınmalı.
- Kadastro ile birlikte toprak değer haritalarının oluşturularak, kadastro içeriğine dahil edilmelidir.
- Kadastro ile kentsel ve kırsal alanda tespite esas taşınmazların taşınmaz değerleri de içeriğe dahil edilmeli
- Taşınmaz malın tasarruf, kullanım ve yararlanma haklarını taşınmazın yüzeyinde altında ve üstünde olmak üzere olumlu ya da olumsuz yönden

etkileyebilecek her türlü arazi nesneleri kadastro içeriğine dahil edilerek tescilinin sağlanması

Anket formundaki sorularla mevcut kadastral sistemin kapsamı ve içeriğinin yetersizliği hakkındaki görüşleri değerlendiren katılımcıların, yenileme ve kadastro çalışmalarıyla kadastro altlıklarını ITRF sistemde oluşturularak sadece kadastro içeriğinin zenginleştirme çalışmaları hakkındaki görüşleri analiz edilmiştir. On dört katılımcının boş bıraktığı sorunun analizinde, katılımcıların sayısal altlık sorunsuz olduğu bölgelerde sadece mekânsal bilgi sistemine altlık olacak diğer verilerin oluşturulması sosyo-ekonomik kriterler açısından daha faydalı olacağını düşündüklerini belirtmişlerdir.

2.4.2.3. Katılımcıların Kadastro Uygulamalarında Genelde Karşılaştıkları Sorunların Analizi

Katılımcıların kadastro uygulamalarında genelde karşılaştıkları sorunları 2 soruda analiz edilmiştir. Ankette katılımcılara yöneltilen;

-Kadastro çalışmalarında genelde ne tür sorunlarla karşılaşıyorsunuz? ,

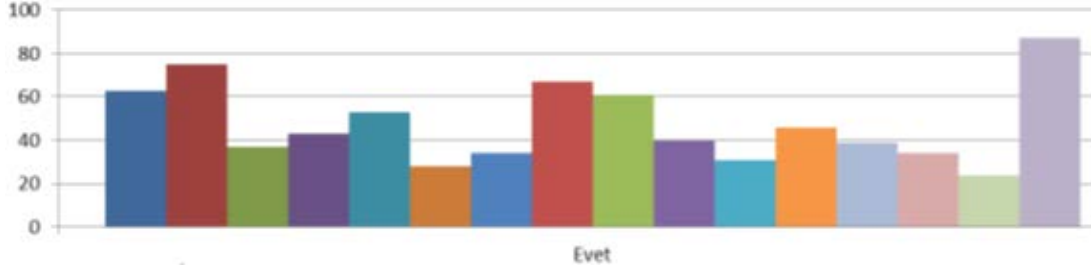
-Şimdiye kadar yaptığınız kamulaştırma, toplulaştırma, imar uygulaması vb. projelerin uygulamasında kadastro altlıklarından kaynaklanan sorunlar yaşadınız mı? gibi sorularının analizi sonucu elde edilen bulgular bu bölümde ele alınmıştır.

2.4.2.3.1. Genel Değerlendirme

Günümüz ihtiyaçlarına cevap vermeyen kadastro haritaları genelde kadastro uygulamalarında ortaya çıkar. Katılımcıların yaptıkları çalışmalarda genel itibariyle ne tür sorunlarla karşılaştıkları Şekil 11.'deki gibi analiz edilmiştir. Birinci en önemli sorun pafta-zemin uyumsuzluğundan kaynaklı sorunlar gösterilirken, ikinci en önemli sorun orman, mera, yayla sınırlarından kaynaklı sorunlar gösterilmiştir. Üçüncü ve dördüncü en önemli sorunlar sırasıyla eski tapu kayıtlarının uygulanmasından kaynaklı sorunlar ve idari sınırlardan kaynaklı sorunlar gösterilirken, en önemsiz sorun olarak siyasi sorunlar ile hazine ve diğer kamu kurumlarına ait arazilerin tespitinden kaynaklı sorunlar gösterilmiştir.

Kadastro çalışmalarından genelde ne tür sorunlarla karşılaşıyorsunuz?

Şekil 11.Katılımcıların Kadastro Çalışmaların Ne Türde Sorunlarla Karşılaştıklarına Dair Yapılan Analiz

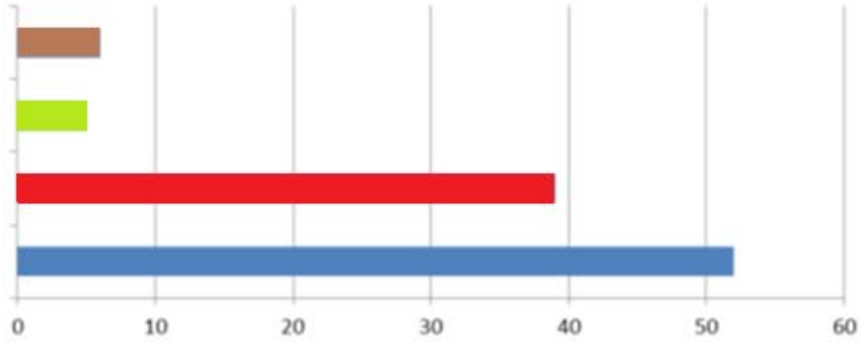


- İdari sınırlardan kaynaklı sorunlar
- Orman, mera, yayla sınırlarından kaynaklı sorunlar
- Kıyı, dere yatağı gibi tescil dışı alanların sınırlarının tespitinden kaynaklı sorunlar
- Kurum bazlı idari sorunlar
- Özel sektör yaklaşımından kaynaklı sorunlar
- Siyasi sorunlar
- Bürokratik sorunlar
- Eski tapu kayıtlarının uygulanmasından kaynaklı sorunlar
- Vatandaşlardan kaynaklı sorunlar
- Kadastro ekibinin yetersizliğinden kaynaklı sorunlar
- Jeodezik alt yapının kurulmasına yönelik yaşanan sorunlar
- Arazi ve iklim şartlarından kaynaklı sorunlar
- Kadastro mevzuatının yetersizliğinden kaynaklı sorunlar

- Kadastro mevzuatı dışında bağlayıcı olan mevzuatlardan kaynaklı sorunlar (Vakıflar Kanunu vs.)
- Hazine ve diğer kamu kurumlarına ait arazilerin tespitinden kaynaklı sorunlar
- Pafta-zemin uyumsuzluğundan kaynaklı sorunlar.

Şimdiye kadar yaptığınız kamulaştırma, toplulaştırma, imar uygulaması vb. projelerin uygulamasında kadastro altlıklarından kaynaklanan sorunlar yaşadınız mı?

Şekil 12. Katılımcıların Yapılan Projelerin Uygulamasında Kadastro Altlıklarından Kaynaklanan Sorun Yaşayıp Yaşamadıklarının Analizi



- Boş
- Yaşamadım
- Kısmen yaşıyorum
- Yaşadım

2.4.2.4. Katılımcıların Kadastro Müdürlüklerinin Verimliliği Hakkındaki Görüşlerinin Analizi

Katılımcıların kadastro müdürlüklerinin verimliliği hakkındaki görüşleri 5 soruda analiz edildi. Ankette katılımcılara yöneltilen;

-Kadastro müdürlüklerinin taşınmaz tabanlı uygulamalar yapan kamu kurumları arasındaki önem derecesi sizce hangi düzeydedir? ,

-Ülkemiz kadaströ çalışmalarıyla elde edilen konum verileri ve ilgili altlıklar kamu kurumları, özel sektör ve vatandaşların beklentilerini sizce istenilen ölçüde karşılamakta mıdır? ,

-Üstteki soruya cevabınız yetersiz ise kadastronun yetersiz gördüğünüz hususlarını birkaç madde ile açıklar mısınız? ,

-Günümüz kadaströsunu aşağıda verilen özelliklerin yeterliliği açısından puanlandırır mısınız? ,

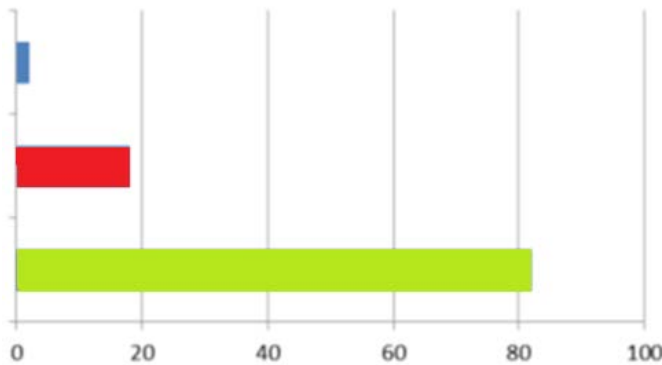
-Ülkemiz kadaströ çalışmalarının farklı kurumlarca yürütülmesini mesleki açıdan doğru buluyor musunuz? Gibi sorularının analizi sonucu elde edilen bulgular bu bölümde ele alınmıştır

2.4.2.4.1. Genel Değerlendirme

Katılımcıların, kadaströ müdürlüklerinin taşınmaz tabanlı uygulamalar yapan kamu kurumları arasındaki önem derecesi Şekil 13.'de analizi edilmiştir. Buna göre; katılımcıların % 80,4'ü önemli, %17,6'sı kısmen önemli ve %2'si önemsiz seçeneğini belirtmiştir.

Kadaströ Müdürlüklerinin taşınmaz tabanlı uygulamalar yapan kamu kurumları arasındaki önem derecesi sizce hangi düzeydedir?

Şekil 13.Katılımcıların, Kadaströ Müdürlüklerinin Taşınmaz Tabanlı Uygulamalar Yapan Kamu Kurumları Arasındaki Önem Derecesi



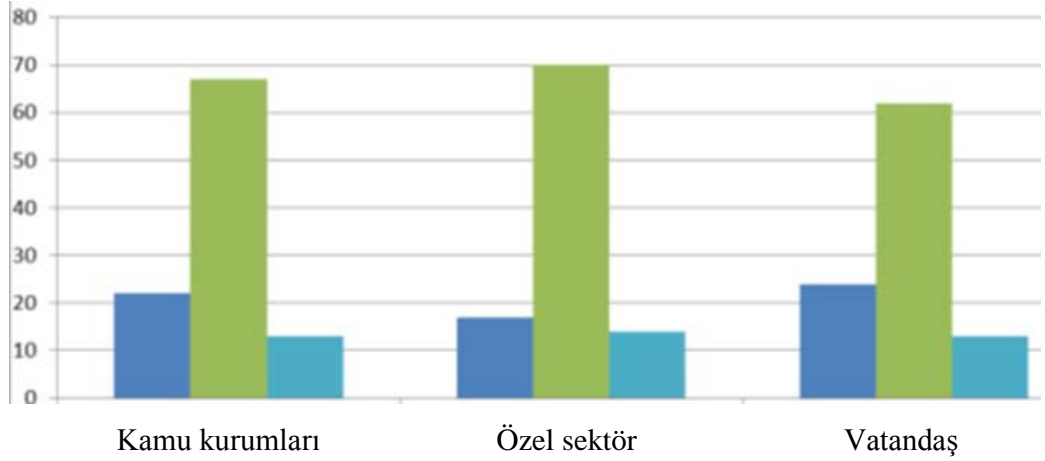
●Önemsiz

●Kısmen önemli

●Önemli

Ülkemizde kadastro çalışmalarıyla elde edilen konum verileri ile ilgili kamu kurumları, özel sektör ve vatandaşların beklentileri sizce istenilen ölçüde karşılanmakta mıdır?

Şekil 14.Kadastro Çalışmalarıyla Elden Edilen Verilerin Özel Sektör, Kamu Kurumları ve Vatandaşların Beklentilerini Ne Derecede Karşılıdığıın Analizi



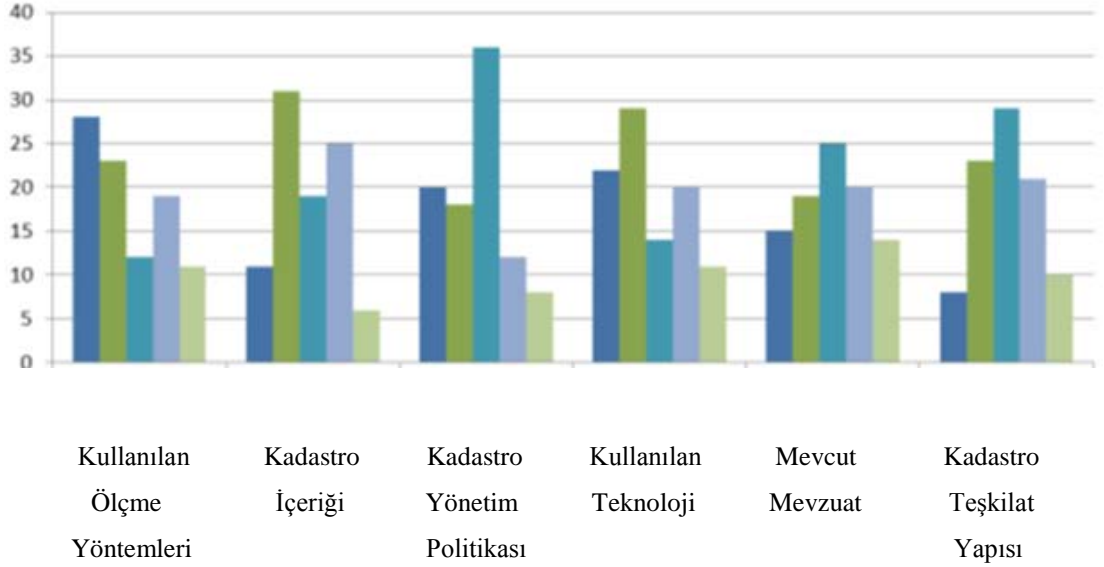
- Yeterli diyen kişiler
- Kısmen yeterli diyen kişiler
- Yetersiz diyen kişiler

Ülkemiz kadastro çalışmalarıyla elde edilen veriler ve altlıklar, kamu kurumlarının, özel sektörün ve vatandaşın beklentilerini istenilen ölçüde karşılamadığını, yetersiz kaldığını düşünen katılımcılar birkaç maddeyle düşüncelerinin gerekçelerini açıklamıştır. Buna göre katılımcıların cevaplarından;

- Mevzuatın çok ağır olması, kuralcı olması bunun da zaman alması, vatandaş, kurumları ve özel sektörü kurumumuza karşı olumsuz bakmasına neden olmaktadır.
- Veri paylaşımı konusunda kurumlar arasında sorun yaşanmaktadır.
- Sağlıklı altlığın olmaması uygulamaların bir noktada tıkanmasına ve çözümün zaman almasına neden olurken vatandaşın beklentisini karşılamamaktadır.
- Kamu kurumlarındaki farklı altlıklar vatandaşın kafasını karıştırmakta ve kurumumuz personelinin sıkıntı yaşamasına neden olmaktadır. Sonuçları çıkarılmıştır.

Günümüz kadastronun aşağıdaki verilen özelliklerin yeterliliği açısından puanlandırır mısınız? (En yeterli gördüğünüz kısım 1 numarası olacak şekilde, 1 den 5 e doğru sıralayınız)

Şekil 15. Katılımcıların Günümüz Kadastronun Yeterliliği Hakkında Yapmış Oldukları Yorumların Analizi



● 1.sıra numarası

● 2.sıra numarası

● 3.sıra numarası

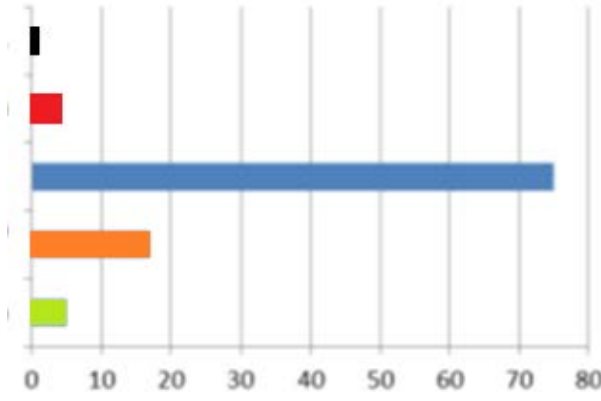
● 4.sıra numarası

● 5.sıra numarası

Değerlendirme sonucunda; günümüz kadastronun kullanılan ölçme yöntemleri yeterli bulunurken, kadastro teşkilat yapısı, mevcut mevzuat ve kullanılan teknoloji yetersiz bulunduğu analiz edilmiştir.

Ülkemizde kadastro çalışmalarının farklı kurumlarca yürütülmesini mesleki açıdan doğru buluyor musunuz?

Şekil 16. Katılımcıların Kadastro Çalışmalarının Farklı Kurumlarca Yürütülmesini Doğru Bulup Bulmadıkları Hakkında Yapılan Analiz



●Boş

●Orman kadastrasını OGM yapmalı

●Doğru bulmuyorum tek yetkili kurum TKGM olmalı

●Kurumların kendi işlerini yapması açısından kısmen doğru buluyorum

●Doğru buluyorum

Katılımcıların, ülkemiz kadastro çalışmalarının farklı kurumlarca yürütülmesini mesleki açıdan doğru bulup bulmadıkları Şekil 16.'da analiz edilmiştir. Bir katılımcı soruyu boş bırakırken, %4.9'u doğru bulduğunu, %16.7'si kurumların kendi işlerini yapması açısından kısmen doğru bulduğunu, %73.5'inin doğru bulmayıp tek yetkili kurumun TKGM olması gerektiğini ve % 3.9'unun da orman kadastrasını OGM yapması gerektiği cevaplarını vermiştir.

2.4.2.5. Katılımcıların Kadastronun Teknik İşlerinde Özel Sektörün Önemi Hakkındaki Görüşlerinin Analizi

Katılımcıların kadastronun teknik işlerinde özel sektörün önemi hakkındaki görüşleri 3 soruda analiz edildi. Ankette katılımcılara yöneltilen;

-Kadastronun teknik işlerinin özel sektör eliyle yaptırılmasını olumlu buluyor musunuz?

-Üstteki cevabınız olumsuz ise gerekçelerini birkaç madde ile yazar mısınız?

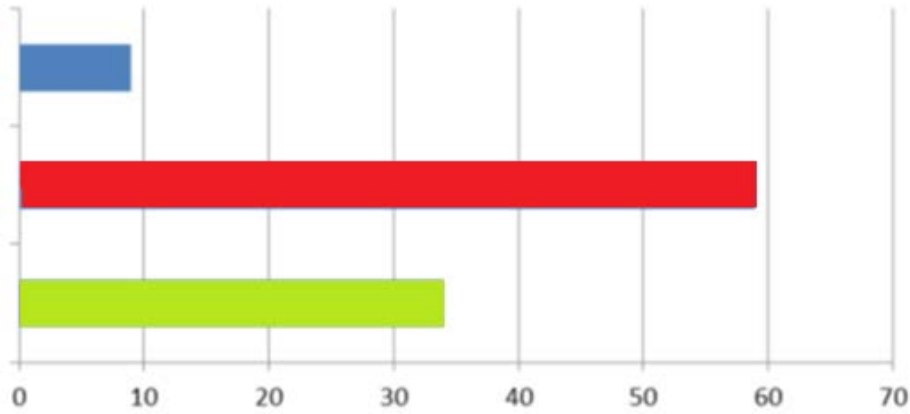
-Yapılması muhtemel ikinci kadastro çalışmalarında özel sektör çalışmaların sizce neresinde yer almalıdır? Gibi sorularının analizi sonucu elde edilen bulgular bu bölümde ele alınmıştır.

2.4.2.5.1. Genel Değerlendirme

Katılımcıların kadastronun teknik işlerinin özel sektör eliyle yaptırılmasını olumlu bulup bulmadıkları Şekil 17.'de görüldüğü gibi analiz edilmiştir. Analizde %33,3 oranında olumlu buldukları, %57,8 oranında kısmen olumlu buldukları ve %8,8 oranında olumlu bulmadıkları sonucuna varılmıştır.

Kadastronun teknik işlerinin özel sektör eliyle yaptırılmasını olumlu buluyor musunuz?

Şekil 17.Katılımcıların Kadastronun Teknik İşlerinin Özel Sektör Eliyle Yaptırılmasını Değerlendirdikleri Analiz



● Olumsuz

● Kısmen olumlu

● Olumlu

Kadastronun teknik işlerinin özel sektör eliyle yaptırılmasını olumlu görmeyen katılımcılar birkaç maddeyle düşüncelerinin gerekçelerini açıklamıştır. Buna göre katılımcılar;

- İhale sürelerinin az olması hızlı ve doğru olmayan iş yapılmasına neden oluyor.

- Özel sektörün az ve tecrübesiz personelle, kısa zamanda fazla iş yapmak istemesi,
- Özel sektörün çalışmalarının hizmet amaçlı değil hak edişe yönelik olması,
- Hızlı iş yapan özel sektörün, kontrol aşamasında kadastro personeline baskı yapması,
- Özel sektörün yaptığı çalışmalarla vatandaşa ve devlete daha fazla maddi yük olması,
- Kurumda özel sektörün yaptığı çalışmaları kontrol eden personel sayısının az olması,
- İhalesi yapılan birden fazla kadastro biriminden tek mühendisin sorumlu olması nedenlerini düşünmektedir.

Yapılması muhtemel ikinci kadastro çalışmalarında üretimin özel sektör elinde kontrolün kamuda, üretimin özel sektörle kamuda ortak olması gerektiği veya tamamıyla özele devredilmesi ile alakalı olarak Şekil 17. bizlere fikir vermektedir.

2.4.2.6. Katılımcıların Mekânsal Bilgi Sisteminin Kadastro Çalışmalarındaki Yeri ve Önemi Hakkındaki Görüşlerinin Analizi

Katılımcıların mekânsal bilgi sisteminin kadastro çalışmalarındaki yeri ve önemi hakkındaki görüşleri 3 soruda analiz edildi. Ankette katılımcılara yöneltilen;

-Kadastro yasamızın amaç kısmına kadastro ile mekânsal bilgi sistemlerinin alt yapısı oluşturulur ibaresi eklenmiştir. Buna yönelik kadastro çalışmalarında mevcut veri alt yapısından farklı konumsal ya da konumsal olmayan veri üretiliyor musunuz?

-Size göre mekânsal bilgi sistemlerinin alt yapısı kadastro çalışmaları ile mevcut sistemde oluşturulabilir mi?

-Üstteki soruya cevabınız evet ya da kısmen evet ise aşağıda tabloda verilenlerden hangileri hangi kurum tarafından kadastro çalışmaları esnasında üretilebilir? gibi sorularının analizi sonucu elde edilen bulgular bu bölümde ele alınmıştır.

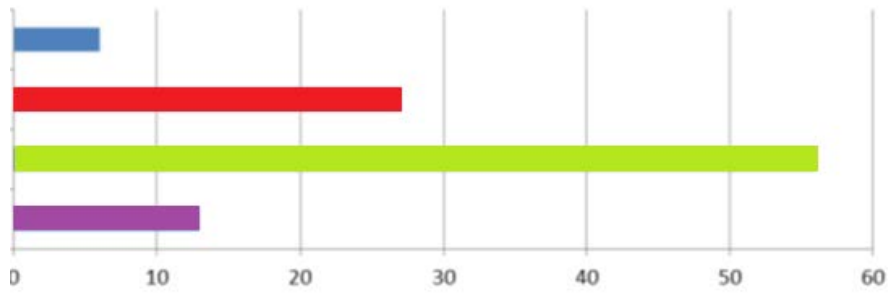
2.4.2.6.1. Genel Değerlendirme

Kadastro çalışmalarında mevcut veri alt yapısından farklı olarak konumsal ya da konumsal olmayan veri üretilip üretilmediğinin Şekil 18.'de analizi yapılmıştır. Buna göre kadastro çalışmalarında %12,7 oranında konumsal ya da konumsal olmayan veri üretimi yapıldığı, %54,9 oranında yapılmadığı ve %26,5 oranında kısmen yapıldığı

düşünceleri tespit edilmiştir. Ankette yer alan bu soruya 6 katılımcıdan cevap alınamamıştır.

Kadastro yasamızın amaç kısmına kadastro ile mekânsal bilgi sistemlerinin altyapısı oluşturulur ibaresi eklenmiştir. Buna yönelik kadastro çalışmalarında mevcut veri altyapısından farklı konumsal ya da konumsal olmayan veri üretiliyor musunuz?

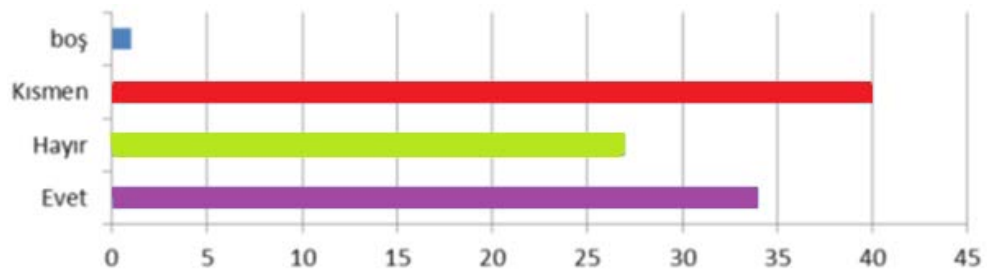
Şekil 18.Kadastro Çalışmalarında Konumsal Ya Da Konumsal Olmayan Veri Üretilip Üretilmediğinin Analizi



- Boş
- Kısmen
- Hayır
- Evet.

Size göre mekânsal bilgi sistemlerinin altyapısı kadastro çalışmaları ile mevcut sistem de oluşturulabilir mi?

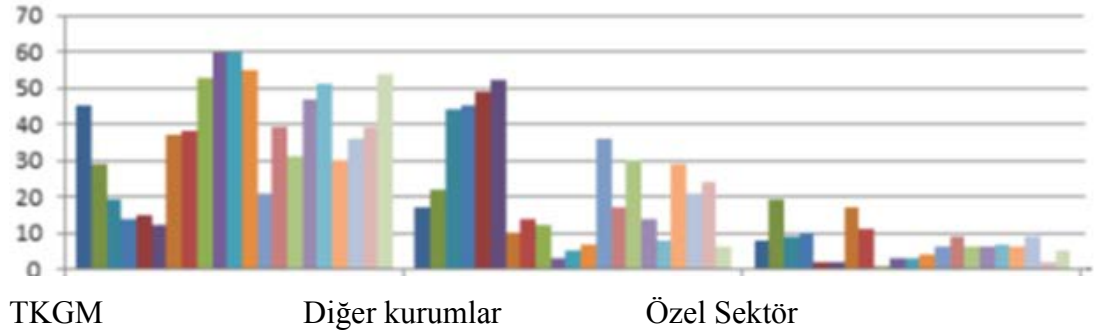
Şekil 19. Mekansal Bilgi Sistemlerinin Altyapısının Mevcut Kadastro Çalışmaları İle Oluşturulup Oluşturulamayacağıın Analizi



- Boş
- Kısmen
- Hayır
- Evet

Üstteki 2 soruya cevabınız evet ya da kısmen ise aşağıda tabloda verilenlerden hangileri hangi kurum tarafından kadastro çalışmaları esnasında üretilebilir?

Şekil 20. Mekansal Veri Türlerinden Hangilerinin Hangi Kurum Tarafından Kadastro Çalışmaları Esnasında Üretilbileceği



- Taşınmaz değer haritası
- Arazinin halihazır haritası
- Toprak değer haritası
- Kentsel alt yapı tesisleri
- Sahip olduğu imar hakları
- Tarımsal amaçlı kullanım özelliği
- 3 boyutlu konum verileri (Plankote amaçlı)
- Ölçüye esas olabilecek arazi nesnelerinin öznitelik bilgileri
- Araziye yönelik her türlü kısıtlamalar ve haklar
- Parsel sınırları koordinat verileri (3 boyutlu, ITRF sisteminde)
- Parsel yüzölçümü
- Parsel sahipleri
- Jeolojik sakıncalı alanların sınırları

- İdari sınırların 3 boyutlu tespiti
- Orman, mera ve yaylak sınırlarının 3 boyutlu ölçümü
- Köy sınırlarının 3 boyutlu tespiti
- Kadastro çalışma alanı sınırlarının 3 boyutlu tespiti
- Sit alanı sınırlarının 3 boyutlu tespiti
- Her türlü planlamaya altlık teşkil edebilecek diğer öznitelik ve konum verileri
- Tescilli yapılar, korunması gereken yapılar, tabii güzelliklerin parsel üzerinde konumlandırılması

Analiz sonucunda; toprak değer haritası, kentsel alt yapı tesisleri, sahip olunan imar hakları, tarımsal amaçlı kullanım özelliği ve jeolojik sakıncalı alanların sınırları mekansal veri türlerinin diğer kurumlarca üretilebileceği tespit edilmiştir. Özel sektörün düşük oranda mekansal veri türü üretebileceği tespit edilmiştir.

2.4.2.7. Katılımcıların Bağlı Buldukları Müdürlüğün Yetki Sahası İçerisindeki Kadastral Durumun İrdelenmesi Analizi

Katılımcıların bağlı buldukları müdürlüğün yetki sahası içerisindeki kadastral durumu 3 soruda irdelenerek analiz edildi. Ankette katılımcılara yöneltilen;

-Yetki sahanız içerisinde, teknik olarak sorun yaşadığınız, yetersiz bulduğunuz mevcut kadastral durumun yüzdesi nedir?

-Son 5 yılda yaklaşık kaç birimde yenileme çalışması yapılmıştır?

-İl sınırlarınız içerisinde yenilemeye ihtiyaç duyulan yaklaşık birim sayısı kaçtır? gibi sorularının analizi sonucu elde edilen bulgular bu bölümde ele alınmıştır.

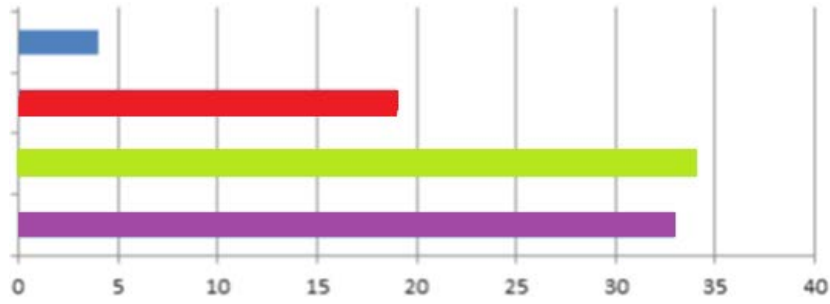
2.4.2.7.1. Genel Değerlendirme

Çalıştıkları müdürlük içerisindeki mevcut kadastral durumu çok iyi bilen kontrol mühendisi/mühendislerin İl Müdürlüklerinin yetki sahası içerisindeki mevcut kadastral durumları sorgulanmış ve Şekil 21.'de verilmiştir. Buna göre il müdürlüklerinin çalışma sahası içerisinde; %0 ila 25 oranları arasında yetersiz kadastral altlık olduğunu düşünen katılımcı oranı %32,4, %25 ila 50 oranları arasında

yetersiz kadastral altlık olduğunu düşünen katılımcı oranı %33,3, %50 ila 75 oranları arasında yetersiz kadastral altlık olduğunu düşünen katılımcı oranı %18,6, %75 ila 100 oranları arasında yetersiz kadastral altlık olduğunu düşünen katılımcı oranı %3,9 iken soruyu cevaplamayan katılımcı yüzdesi %11,8 olarak analiz edilmiştir.

Yetki sahanız içerisinde, teknik olarak sorun yaşadığınız, yetersiz bulduğunuz mevcut kadastral durumun yüzdesi nedir?

Şekil 21.Katılımcıların İl Müdürlükleri İçinde Teknik Olarak Sorun Yaşadıkları ve Yetersiz Olduğunu Düşündükleri Kadastral Durumun Yüzde Analizi



● %75-100

● %50-75

● %25-50

● %0-25

Son 5 yılda kaç birimde yenileme çalışması yapılmıştır?

Şekil 22.Katılımcıların İl Müdürlükleri İçinde Son 5 Yılda Yenileme Çalışması Yaptıkları Birim Sayısı Analizleri



● Hiç

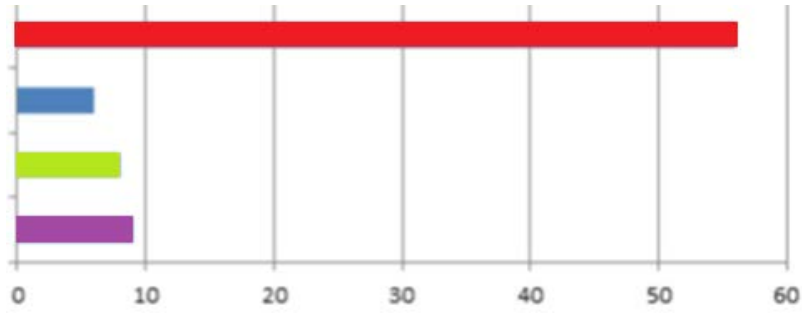
● >15 Birim

● 10-15 Birim Arası

● <10 Birim

İl sınırlarınız içerisinde yenilemeye ihtiyaç duyulan yaklaşık birim sayısı kaçtır?

Şekil 23.Katılımcıların İl Müdürlükleri İçinde Yenilemeye İhtiyaç Duydukları Birim Sayısı Analizi



● >20 Birim

● 15-20 Birim Arası

● 10-15 Birim Arası

● <10 Birim

2.4.3. Anket Sonuçları

Detaylı bir araştırma ve istişare niteliği taşıyan anket verileri tespit ve sonuçları aşağıda maddeler halinde sıralanmıştır.

-Mevcut kadastro çalışmalarının yasa gereği 3 boyutta da yürütülmesi gerekirken, 2 boyutta kalmasıyla alakalı olarak, anket sonucu oluşan fikirlere bakılacak olursa; Kadastro çalışmalarının hızla bitirilmesine yönelik baskılar ve kadastro altlıklarının 3 boyutta üretilmesine gerek olmadığı fikrinin hakim olduğu ayrıca çalışmalar için sürenin de yetersiz olacağı kanaatiyle mevcut Kadastral altlıkların sadece 2 boyutta kaldığı anlaşılmaktadır.

-Günümüz Kadastrosunun sahip olduğu kapsam açısından yeterliliğinin değerlendirilmesi üzere soru konusu edilmiş ve büyük bir çoğunluğunun “kısmen yeterli” cevabı vererek, kapsamın yeterliliği konusunda hemfikir olmuşlardır. Ancak, tescil dışı bırakılan alanların yasalarımızda değiştirilerek kara ve su kütlelerinden oluşan bütün alanların tescile konu hale gelmesi ve kayalık, taşlık, tepelik gibi alanların da kapsama dahil edilmesinin Kadastro kapsamını zenginleştireceği yönünde fikir beyan etmişlerdir.

-Benzer bir soru gibi görülen ancak Kadastrosunun içeriğinin yeterliliğinin değerlendirilmesi üzerine sorulan soruya yine katılımcılar büyük çoğunluğu “kısmen yeterli” cevabını vererek içeriğin yeterli olduğunu ima etmişlerdir. Ancak, Mevcut sisteme ilave olarak parsel üzerindeki arazi kullanım durumlarının da (*tarımsal sınırları, ağaçlık alan, taşlık alan, sit alanı, jeolojik sakıncalı alanlar gibi*) ölçülerek tescil altına alınması, toprak değer haritalarının oluşturulması ve tespiti esas taşınmazların taşınmaz değerlerinin içeriğe dahil edilmesi işlemlerinin Kadastrosunun içeriğine artı değer katacağını ifade etmişlerdir.

-Katılımcılara Kadastro çalışmaları sırasında ne türde zorluklarla karşılaştıkları sorulmuş en dikkate değer sıkıntıların pafta-zemin uyumsuzluğundan kaynaklanan sorunlar, orman, mera, yayla sınırlarından kaynaklı sorunlar, eski tapu kayıtlarının uygulanmasından kaynaklı sorunlar, vatandaş ve idari sınırlardan kaynaklanan sorunlar olduğu anlaşılmıştır.

-Üstteki değerlendirmeye de bağlantılı olarak katılımcıların büyük çoğunluğunun kamulaştırma, toplulaştırma, imar uygulaması vb. projelerin uygulamasında kadastro altlıklarından kaynaklanan sorunlar yaşıadığı anlaşılmıştır.

-Katılımcıların büyük bir kısmının taşınmaz tabanlı uygulamalar yapan kamu kurumları arasında Kadastro Müdürlüklerinin önem derecesini son derece yüksekte gördüğünü ve Kadastro çalışmalarıyla elde edilen verilerin özel sektör, kamu kurumları ve vatandaşların beklentilerini kısmen karşıladığını ifade etmişlerdir.

-Katılımcıların günümüz kadastrasının yeterliliği hakkında sorulan sorular sonucunda, Kadastro Müdürlüklerinde kullanılan teknoloji ve ölçme aletleri noktasında iyi noktada olduğu, Kadastro teşkilat yapısı ve yönetim politikaları noktasında orta düzeyde olduğu, Kadastro içerik ve mevzuat yönüyle ise karar düzeyinde olduğu ifade edilmiştir.

-Mekansal bilgi sistemlerinin altyapısının mevcut kadastro çalışmaları ile oluşturulup oluşturulamayacağının noktasında katılımcıların kararsız kaldıkları anlaşılmıştır. Ancak mekânsal bilgi sistemleri altyapısı kadastro çalışmaları ile oluşturulabilecek ise araziye yönelik her türlü hak, parsel sınırları koordinat verileri (3 boyutlu, ITRF sisteminde), yüzölçümü ve taşınmaz sahiplerinin tespiti başta olmak üzere, ölçüye esas olabilecek öznitelik bilgileri, köy ve çalışma alanı 3 boyutlu tespiti, taşınmaz değer haritalarının oluşturulması noktasında katılımcıların ortak kanaate yaklaştıkları söylenebilir.

-Katılımcıların il müdürlükleri içinde teknik olarak sorun yaşadıkları ve yetersiz olduğunu düşündükleri kadastral durumunun yüzdelerle dilime vurulacak olursa ortalama yarıya yarıya olduğu, Müdürlüklerinde son 5 yılda ortalama olarak 30' un üzerinde birim için yenileme çalışmaları yürütüldüğü ve halen yenilemeye ihtiyaç duyulan 20'nin üzerinde birim olduğu ifade edilmiştir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3.İÇ KONTROL SİSTEMİ VE KADASTRO MÜDÜRLÜKLERİNE UYGULANIŞI

3.1.İÇ KONTROL SİSTEMİ

İdarenin her türlü politikalarının konuyla alakalı yasal mevzuat ve diğer düzenlemelerle uyum sürecinin sağlanması, varlıkların korunması adına raporların güvenilir bir şekilde hazırlanması, faaliyetlerin etkinliğinin artırılmasıyla alakalı belirlenen yöntemlerin uygulamasını düzenleyen sürece iç kontrol sistemi denmektedir.

Tez konu başlıklarımızdan biri olan İç Kontrol sisteminin Kadastro Müdürlüklerine uygulanması noktasında, bazı tespit, değerlendirme ve önerilerimizi COSO tarafından ele alınan unsurların açıklanması yolu gözetilerek bir çalışma yapılmıştır.

Bahsi geçen bu unsurlar ne kadar doğru uygulanabilir olursa, iç kontrol mekanizmalarının da o derece düzgün çalışacağına inanılmaktadır. Bu noktadan bahisle, öncelikle 5018 sayılı kanun kapsamında ifade edilen iç kontrol kavramı irdelenecek, COSO tarafından hazırlanan unsurlar incelenecek ve bu unsurlara bağlı kalınarak Kadastro Müdürlüklerine uygun bir model çizilmeye çalışılacaktır.

3.2.İÇ KONTROL SİSTEMİ GELİŞİM SÜRECİ

İç kontrol kavramının en çok kabul gören tanımına göre iç kontrol; bir işletmenin tepeden-tırnağa bütün personeli tarafından etkilenen ve faaliyetlerin etkinliği ve verimliliği, finansal raporlamanın güvenilirliği, uygulanabilir yasa ve düzenlemelerle uygunluk amaçlarına ulaşmada dikkate alınacak yeterli güveni sağlamak üzere tasarlanmış bir süreçtir. İç kontrol kavramının tanımı kişiden kişiye değişen anlamlar ifade edebilmektedir. Ancak özet olarak iç kontrol kavramı yönetimin tepeden tırnağa tüm birimlerini ilgilendiren faaliyetler bütünü olup

nihayetinde hedefe ulaşmak adına oluşturulan çalışmalardır diyebiliriz. Elbette bu amaç belirli bir zaman süreci sonucunda gerçekleşecektir. İç kontrol sürecinin zamanımıza gelene kadar yaşadığı gelişim sürecinde ele alınan tarihi süreçleri inceleyecek olursak;¹⁸

Victor Z. Brink'in Makalesi: Victor Z. Brink 1946 yılında yayımladığı “İç Denetçi” başlıklı makalesinde iç kontrolü tanımlamış ve etkin bir iç kontrolün başlıca elemanlarını saymıştır. Brink'in makalesine göre etkin bir iç kontrolün başlıca elemanları; zamanında bilgi ulaştırıcı iyi bir muhasebe sistemi, muhasebenin de ötesinde yazılı politika ve yordamlar, faaliyetlerin etkinliğini ölçmek için iyi düzenlenmiş bütçeler ve iç denetimdir.¹⁹

İç Denetçiler Enstitüsü Raporu: İç Denetçiler Enstitüsü (IIA) tarafından 1978 yılında yayımlanan “İç Denetim Mesleki Uygulama Standartları” adlı raporda iç denetimin faaliyet alanının, örgütün iç kontrol sisteminin etkinliğinin, yeterliliğinin değerlendirilmesi ve denetlenmesinden oluştuğu belirtilmiştir.

İç Denetçiler Enstitüsü Aralık 1983 tarihinde “İç Denetçi” adlı çalışmayı yayımlamıştır. Bu çalışmada iç kontrol konusunda ulaşılan başlıca sonuçlar şöyledir:

-Kontrol, belirli amaçlara ulaşılması ihtimalini artırmak için yönetim tarafından yapılan bir faaliyettir.

-Kontrol yönetimin planlaması, örgütlemesi ve yönlendirmesi ile meydana gelir.

-Kontrol, genel bir terim olup idari kontrol, yönetim kontrolü, iç kontrol gibi türleri vardır.

-Kontrol sistemi bir örgütte kavramsal olarak vardır. Yani, amaçlarını başarmak için kontrol sistemi örgütte kullanılan sistemlerle bütünleşir.

Treadway Komisyonu Raporu: Treadway Komisyonu tarafından 1987 yılında yayımlanan raporda, hileli finansal raporların sayısını azaltmak için iç kontrolün önemi ve iç kontrolün iç muhasebe kontrolünden daha geniş bir kavram olduğu vurgulanmıştır. Komisyonun önerisi üzerine Ulusal Muhasebeciler Birliği tarafından “İç Kontrol Rehberi” yayımlanmıştır. Buna göre iç kontrolünü birbirinden bağımsız

¹⁸ Delice., V., 2008

¹⁹ Özşahin., F., 2011

faaliyet kontrolü, yönetsel kontroller ve muhasebe kontrollerinden oluşan üç elemanlı bir fonksiyon olduğu belirtilmiştir.²⁰

COSO Raporu: Treadway Komisyonu'nun önerisi ile, ortak bir iç kontrol tanımına ulaşmak ve işletmelerin iç kontrol sistemini geliştirmelerine yardımcı olacak bir çerçeve belirlemek amacıyla 16 Mart 1991 tarihinde yayımlanan raporun başlangıç noktası, 1987 yılında iç kontrolle ilgili bir çok örgütün bir araya gelmesidir.²¹

COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) Raporu'nda iç kontrol; işletmenin yönetim kurulu, yönetimi ve diğer personeli tarafından gerçekleştirilen, faaliyetlerin etkinliği ve yeterliliğini sağlama, güvenilir finansal raporlama, ilgili kanunlara ve düzenlemelere uygun olma hedeflerine ulaşmak amacıyla oluşturulan süreç olarak tanımlanmıştır. Raporda iç kontrol yönetsel ve muhasebe kontrolleri ayırımına tabi tutulmuştur.

Tanımda iç kontrolle ilgili yer alan önemli kavramlar şöyledir:

-İç kontrol bir süreçtir.

-İç kontrol bir takım yönetmelikler ve formlardan ibaret değildir, çalışanlar ile etkileşime açıktır. Yani insanlar tarafından başarılır.

-İç kontrolün makul güvence koşulu vardır, fakat kesin güvence vermez.

-Kurum amaçlarına ulaşmayı hedefler.²²

3.3.İÇ KONTROL SİSTEMİNİN AMAÇLARI

İç kontrol sisteminin amaçları, COSO tarafından:

1. Faaliyetlerin etkinlik ve verimliliği (performans amaçları)

2. Finansal raporlamanın güvenilirliği (raporlama amaçları)

3. Yürürlükteki mevzuata ve diğer düzenlemelere uyum (mevzuata uyum) olarak belirlenmiştir. Sistemin amaçlarını açıklayacak olursak;

²⁰ Delice., V., 2008

²¹ Delice., V., 2008

²² Özşahin., F., 2011

3.4.COSO TARAFINDAN HAZIRLANAN İÇ KONTROL UNSURLARI

Bir işletmede iç kontrol sistem unsurlarının uygulanabilir olması demek orada iç kontrol sisteminin var olması demektir denebilir, elbette aşağıda anlatılacak olan bu unsurlar ne kadar doğru anlaşılabilir ve uygulanabilirse iç kontrol sistem mekanizmaları da o derece düzgün çalışacaktır.

Kanunlara ve yönetmeliklere uygunluk, finansal raporların doğruluğu ve işlemlerin etkinliği sağlayan güçlü iç kontrol sistemi izlenen amaçların başarılmasında önemlidir. COSO Raporu, iç kontrol amaçlarının kontrolün beş unsuruna dikkat edilmesi halinde başarılacağını belirtir. Bu şekilde işletmede bütünlüğü sağlama, yüksek risk alanlarını belirleme ve iç kontrolün etkisini tam olarak belirlemeye yardımcı olma hedeflerine varılmış olunur.²³

Bu konu ile ilgili olan Uluslararası Denetim Standartları'ndan "400 Risk Değerlemesi ve İç Kontrol Standardı" iç kontrol sistemi unsurlarını "muhasabe sistemi", "kontrol ortamı", "kontrol prosedürleri" olarak üçlü bir ayırımla incelemektedir. Ancak bu standarttan sonra COSO tarafından konu daha geniş kapsamlı ele alınmış ve şu unsurlar belirlenmiştir.²⁴

1. Kontrol Ortamı
2. Risk Belirleme
3. Kontrol Faaliyetleri
4. Bilgi ve İletişim
5. İzleme

²³ Koçak Şen., İ.,2008

²⁴ Delice., V., 2008



Şekil 24.İç Kontrol Sistem Unsurları

COSO Raporu, yukarıda sıralanan beş unsura dikkat edilmesi, bu unsurların uygulanabilir olması ile doğru orantılı olarak, işletmeler veya kurum/kuruluşlarda bütünlüğün sağlanacağı, yüksek risk alanlarının belirleneceği ve iç kontrolün etkisini belirlemeye yardımcı olma hedeflerine varılabileceğinden bahsetmektedir.

3.4.1.Kontrol Ortamı

Kontrol ortamı diğer iç kontrol unsurlarının temelidir denebilir, kontrol ortamı yöneticilerin, yönetim kademelerinin ve diğer personelin davranışlarını, iç kontrole olan farkındalıklarını ve iç kontrol faaliyetlerini yansıtmaktadır.

Bir örgütte kontrol bilincinin oluşması bakımından, üst yönetimin bu konudaki kültür, tutum ve davranışları çok önemlidir. Bu bağlamda kontrol çevresi, işletmenin üst yöneticileri, müdürleri ve ortaklarının işletmenin iç kontrolü ve önemine ilişkin tutumlarını yansıtan eylemleri, politikaları ve prosedürlerinden oluşur.²⁵

Diğer unsurlarının bileşenini oluşturan kontrol çevresi örgütlenmedeki kişilerin kontrol bilincinin yansımasıdır.

²⁵ Özşahin., F., 2008

Kontrol çevresi, örgütsel disiplini ve örgütsel yapıyı oluşturur.²⁶

Kontrol ortamı, kurum politikalarına yönelik örgütsel yapı ve disiplini oluşturmaktadır. Kontrol ortamının oluşması adına önem arz eden alt başlıkları sıralayacak olursak:

- a) Dürüstlük ve ahlaki değerler,
- b) Uzmanlığın değerlendirilmesi,
- c) Danışma ve denetim birimleri,
- d) Yönetim felsefesi ve çalışma tarzı,
- e) Örgütsel yapı,
- f) Yetki ve sorumluluk verme yöntemleri,
- g) İnsan kaynakları politikaları ve uygulamaları,
- h) Dış etkenler,

a)Dürüstlük ve Ahlaki Değerler: Dürüstlük kavramı iç kontrol sistem faaliyetlerinin bütün safhalarında ahlaki değerler için ön şarttır, dolayısıyla işletmenin tüm faaliyetlerine, sistemlerine, ilke ve standartlarına esas teşkil edecek anlayış olmalıdır.

b)Uzmanlığın Değerlendirilmesi: Yönetimin, her düzeydeki mesleki uzmanlıkları ve bu düzeyler için gerekli olan bilgi ve becerileri göz önünde bulundurarak, görev verme anlayışını oluşturması gerekir. Ayrıca yönetim her iş için biçimsel ve biçimsel olmayan iş tanımları yapmalı ve bunu uygulamada kararlı olmalıdır. Bu yaklaşım, çalışanların işletme yönetimine ve uygulamalarına güven duymalarını sağlar. Bu yüzden insan kaynakları politikalarının oluşturulması büyük önem taşımaktadır.²⁷

c)Danışma ve Denetim Birimleri: Yönetimler ile çalışanlar arasında orta yol bulucu olan, sorumlulukları bulunan birimlerdir. Danışma ve denetim birimleri aracılığıyla kontrol sistemi oluştururlar.

d)Yönetim Felsefesi ve Çalışma Tarzı: İç kontrol işleri yönetimlerin olaylara bakış açılarına göre oluşturulur, faaliyetler bu yaklaşımlarla oluşturulur.

²⁶ Delice., V., 2008

²⁷ Özşahin., F., 2011

e)Örgütsel yapı: Örgütsel yapı, çalışanların faaliyetlerinin planlanması, yönetim hedeflerine uygun bir biçimde koordine olması, yürütülmesi ve kontrol edilmesi süreçlerini kapsamaktadır.

f)Yetki ve Sorumluluk Verme Yöntemleri: Faaliyetlerin devreye konulması; çalışanlar için sorumluluklarının açıkça ve yazılı olarak oluşturulmasını ifade etmektedir. Burada önemli olan “Görevlerin Ayrılığı” ilkesinin dikkate alınması ve uygulanmasıdır. İşler başlangıçtan sonuna dek aynı kişilerde toplanmamalı, faaliyetlerde yürütme, kayıt ve koruma işlevleri mümkün mertebe farklı kişilere verilmelidir.

g)İnsan Kaynakları Politikaları ve Uygulamaları: Doğru insan kaynakları politikaları yönetimlerin çalışanlarına, dürüstlük, hakkaniyet, ahlaki ve etik değerler anlamında en somut göstergeleridir. Ayrıca unutulmamalıdır ki sistemler ancak doğru pozisyonda yani yüksek verimde çalışan insanlar sayesinde değerini yükseltebilir. Bu nedenlerle her işe uygun kişiler, yeterli yetki ve sorumluluklarla işin başında olmalıdırlar.

h)Dış Etkenler: Kurum dışındaki oluşumlar tarafından uygulanan baskılar olarak nitelendirilebilir.

3.4.2.Risk Değerleme

Risk yönetimi; risk stratejisinin belirlenmesi, risklerin tespit edilmesi, değerlendirilmesi, risklere cevap verilmesi, risklerin gözden geçirilmesi ve raporlanması aşamalarını kapsar. Risk yönetiminin idarenin tamamında aynı tutarlılıkta uygulanması gerekir ki, bu da “Kurumsal Risk Yönetimi” kavramını ortaya çıkarmaktadır. Kurumsal risk yönetimi, idarenin tamamını içine alan bir süreç olup, risk yönetim süreçlerinin bir bütün olarak görülmesini ve yönetilmesini sağlar.²⁸

Bir idare yakın ve uzun zamanda karşılaşılabileceği risklerden haberdar olmalı ve bunlara karşı önlemler almalıdır. Risk değerlendirme, idarenin amaçlarını etkileyen hedef belirleme, analiz etme ve yönetim riskleri işlemleridir.

²⁸ Kamu İç Kontrol Rehberi, 2014

Organizasyonlar raporlamaya uygun riskleri belirlemek, analiz etmek ve yürütmek için risk değerlemesi yapılmalıdır. İşletme içinden ve dışından olabilecek bu riskler su durumlardan kaynaklanabilir.²⁹

- Faaliyet çevresindeki değişiklikler
- Yeni personel
- Bilgi sisteminin yenilenmesi veya değiştirilmesi
- Hızlı büyüme
- Yeni teknolojiler
- Yeni ürünler veya faaliyetler
- İşletmenin yeniden yapılanması
- Yurtdışı işlemler
- Yeni muhasebe ilkelerinin kabulü veya değiştirilmesi

3.4.2.1.Risk Değerlendirme Standartları

İdareler, faaliyetlerini, amaç, hedef ve bunları gerçekleştirmek için ihtiyaç duydukları kaynakları içeren plan ve programlarını oluşturmalı ve duyurmalı; faaliyetlerinin plan ve programlara uygunluğunu sağlamalıdır.

Bu standartlar için gerekli olan genel şartları sıralayacak olursak:

-İdareler, misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlamalıdır.

-İdareler, yürütecekleri program, faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerinin içeren performans programı hazırlamalıdır.

-İdareler bütçelerini stratejik plan ve performans programlarına uygun olarak hazırlamalıdır.

-Yöneticiler, faaliyetlerin ilgili mevzuat, stratejik plan ve performans programlarıyla belirlenen amaç ve hedeflere uygunluğunu sağlamalıdır.

-Yöneticiler, görev alanları çerçevesinde idarenin hedeflerine uygun özel hedefler belirlemeli ve personeline duyurmalıdır.

²⁹ Delice., V., 2008

-İdarenin birimlerinin hedefleri, spesifik, ölçülebilir, ulaşılabilir, ilgili ve süreli olmalıdır. ³⁰

-İdareler, sistemli bir şekilde analizler yaparak amaç ve hedeflerinin gerçekleşmesinin engelleyebilecek iç ve dış riskleri tanımlayarak değerlendirmeli ve alınacak önlemleri belirlemelidir.

Bu standartlar için genel şartları sıralayacak olursak:

-İdareler her yıl sistemli bir şekilde amaç ve hedeflerine yönelik riskleri belirlemelidir.

-Risklerin gerçekleşme olasılığı ve muhtemel etkileri yılda en az bir kez analiz edilmelidir.

-Risklere karşı alınacak önlemler belirlenerek eylem planları oluşturulmalıdır. ³¹

3.4.2.2.Risk Yönetimin İdareye Sağlayacağı Faydalar

Risk yönetimin idareye sağlayabileceği temel yararları sıralayacak olursak:

-İdarenin amaç ve hedeflerine ulaşmasına ve performansını geliştirmesine katkı sağlamak,

-İdarelerin sunduğu hizmetler ve gerçekleştirdiği faaliyetlerin sürekliliğinin sağlanmasına ve kalitesinin geliştirilmesine yardımcı olmak,

-Risk yönetiminde fayda-maliyet, maliyet-etkinlik veya gerek görülen diğer analiz yöntemlerinin kullanılması suretiyle kaynak tahsisinde etkinliği artırmak,

-Olası kayıpların etkilerinin kontrol altında tutulması ve bunların neden olacağı maliyetlerin azaltılmasına katkı sağlamak,

-Mevzuata ve düzenlemelere uygunluğu sağlamak,

-Karar alma mekanizmalarının kanıtlara ve risklere dayalı bir yaklaşımla güçlendirilmesini sağlamak,

-İdarenin risklerine ilişkin görev, yetki ve sorumlulukların açıkça belirlenmesini destekleyerek hesap verebilirliği artırmak,

-İdarelerin kamuoyunda daha olumlu bir imaja sahip olmasına katkı sağlamak,

-Çalışanların sahiplenme ve aidiyet duygusunu artırmak. ³²

³⁰ Kamu İç Kontrol Rehberi, 2014

³¹ Kamu İç Kontrol Rehberi, 2014

³² Kamu İç Kontrol Rehberi, 2014

3.4.2.3.Risk Yönetim Stratejisi

Risk yönetimine ilişkin kurumsal yaklaşıma ve üst düzey politikalara Risk Yönetim Stratejisi; bu yaklaşım ve politikaların yazılı olarak ortaya konduğu belgeye ise Risk Stratejisi Belgesi (RSB) denir.

Risk stratejisi idarenin risklere karşı tutumunu yansıtır ve risk yönetim süreci için bir çerçeve oluşturur. İdarenin İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu tarafından hazırlanan RSB'nin üst yönetici tarafından onaylanarak duyurulması ve tüm çalışanlar tarafından erişilebilir olması gerekir.

Risk stratejisi idarenin risk iştahını stratejik düzeyde ortaya koyacak şekilde belirlenmelidir. Risk iştahı koşullara bağlı olarak zaman içinde değişebileceği için idarenin risk stratejisi yılda en az bir kez gözden geçirilmeli ve gerekli görüldüğü takdirde güncellenmelidir.

Risk Strateji Belgelerinde yer alması uygun görülen asgari hususlar:

- Kurumsal Risk Yönetiminin amacı
- Risk iştah düzeyi,
- Uygulanacak risk metodolojisi,
- Risk kategorileri,
- Risk belirleme kriterleri,
- Risk değerlendirme kriterleri,
- Risk yönetimine ilişkin organizasyonel yapı ve görevler,
- Risklerin hangi düzeye kadar yönetileceği, (birim/alt birim/taşıra birimleri gibi)
- Toplantı ve raporlamaların sıklıkları ve usulleri,
- Çalışanların risk yönetimine ilişkin rolü ve katkısı,
- Kullanılacak belge formatları,
- Kontrol faaliyetlerinde uygulanacak strateji ve yöntemler.

İdarelerin başlangıç aşamasında idare düzeyinde (stratejik) ve birim düzeyinde riskleri yönetmesi, elde edilen tecrübeler doğrultusunda aşamalı olarak alt birim ve taşıra birimlerinin de kapsama dahil edilmesi uygun olacaktır. ³³

³³ Kamu İç Kontrol Rehberi, 2014

İdare düzeyinde tüm stratejik kararların verildiği alan üst yönetimin sorumluluğunda olduğundan karar vericilerin çok fazla belirsizliği öngörerek hareket etmeleri ve hükümet politikaları, genel ekonomi, teknolojik gelişmeler gibi dış riskleri kestirerek hareket etmeleri gerekmektedir.

Birim düzeyi üst yönetim politikalarının uygulandığı ve idare kamu kaynaklarının tasarruf edilmesinde en üst düzeyde sorumlulukları bulunan kişileri ifade etmekte olup bu düzeyde alınan risklerin kısa süreli olduğu, iç-dış risklerden etkilendiği bilinmelidir. Alt ve üst düzeyden gelen risk faktörleri bu kısımda değerlendirileceği için farklı diğer ünitelerle koordinasyon gerektirmektedir. Bu birimi tezimizin konusu olan Kadastro Müdürlükleri bağdaştıracak olursak, bu birimin Kadastro Daire Başkanlığı ve ilgili tüm daire başkanlıklarını ifade edeceği bilinmektedir.

Alt birim ise uygulamadan sorumlu tutulan, faaliyetleri yürüten kısmı yani Kadastro Müdürlüklerini ifade etmektedir. Direk uygulamaya yönelik kısa vadeli kararların alındığı, daha çok iç risklerden etkilenen bu birimlerde yönetimlerin düzgün olması direk olarak stratejik hedeflere ulaşılması yönüyle artı bir değer kazandıracaktır.

Oluşabilecek riskler çeşitli şekillerde karşımıza çıkabilmektedir. Bunları kısaca tanımlamak gerekirse;

a)Hatalar: Hatalar, kasıt olmaksızın yapılan yanlışlıkları ifade eder. Verilerin işlenmesinde veya bilgisayara girişte istenmeden bir takım yanlışlıklar yapılabilir.

b)Hileler: Çıkar sağlamak amacıyla yasa ve kurallara aykırı davranmak suretiyle finansal tabloların tahrifi, varlıkların zimmete geçirilmesi, kayıtların değiştirilmesi gibi hileli raporlama veya evraklar üzerinde menfaatlere uygun düzenleme türleridir.

c)Doğal Afetler ve Şiddet Olayları: İşletmelerin/İdarelerin bilgi ağlarına, merkez birimlerine yapılabilecek zarar verme amaçlı saldırılar ortamdaki güveni sarsacak hatta faaliyetleri durma noktasına getirebilecek düzeyde olabilmektedir. Bunlara ek olarak doğal afetler de varlıklarının mevcudiyetini tehlikeye sokabilecek riskler arasında sıralanmaktadır.

3.4.3.Kontrol Faaliyetleri

Kontrol eylemleri, işletmenin hedeflerine ulaşmasını engelleyecek risklerin önlenmesine yardımcı olmak üzere hazırlanmış politikaların ve prosedürlerin uygulanmasıdır. Bir görüşe göre kontrol faaliyetleri, yönetimin kontrol amaçlarına makul güvence sağlayan politikalar ve prosedürlerdir.³⁴

Anlaşılacağı üzere sistemlerin hedeflerine ulaşma noktasında karşı karşıya kalabileceği sorunlara karşı bağışıklığını artırmak üzere makul güvencelerin sağlanması, faaliyetlerle alakalı olarak prosedür ağlarının kurulması, ve sistemin hata yapma olasılıklarının en aza indirgenmesi diyebiliriz.

a)Görevlerin Ayrımı:

Görevlerin ayrımı ilkesi herhangi bir işin tek kişinin sorumluluğuna verilmesinden ziyade, işlerin ayrı aşamalar altında sınıflandırılıp sorumluluğun dağıtılması anlamına geldiği söylenebilir. Bu sayede hata riski dağıtılacak, işlemler daha sağlıklı bir biçimde yürütülecektir.

b)Bilgi İşleme:

Günümüz teknolojisiyle bilgisayarlar vb. donanımlar aracılığıyla sistemlere girişi yapılan veriler işlenmekte, arşivleri kapasitesi oldukça genişletilmiş harici depolayıcılar üzerinde tutulmaktadır. Bu yüzden iç kontrol sistemlerinin de çağın gereksinimleriyle paralel bir biçimde yapılandırılması gereksinimi doğmaktadır.

Bilgisayarların kullanılmadığı klasik bilgi işleme sisteminde veri girişlerinin doğruluğunu sağlamak oldukça zaman ve maliyet gerektirirken, bilgisayarlı ortamda veri girişinde bu zaman kısalmakta ve maliyet azalmaktadır. Örneğin bir müşterinin siparişi, müşteri dosyası ve kredi limitleriyle uygunluğu referansına bağlı olarak kabul edilip, dosyaların toplamları, geçmiş bakiyeleri ve kontrol hesaplarıyla karşılaştırılarak mutabakat sağlanırken; günümüzde bilgisayarlı sistemlerle bu tür karşılaştırmalara ve mutabakatlara yazılım düzeyinde sahip olunmaktadır.³⁵

c)Kontrol stratejileri ve yöntemleri:

Mutlaka her yönetimin amaçlarına yönelik koyulmuş olan hedefleri bulunmaktadır. İşte bu hedeflere ulaşma noktasında belirlenmiş olan standartlardan

³⁴ Delice., V., 2008

³⁵ Özşahin., F., 2011

belirli sapmaların belirlenmesi ve bu sapmaların sebeplerinin tartışılması gerekmektedir. İşte kontrol stratejileri sistem faaliyetlerinin analizlerini yapmak üzere kurulması gereken kriterlerdir. Bu sapmalar sürekli izlenmeli, gerekli tedbirler alınmalıdır, bu sayede her türlü ihmal, hata veya eksikliklerin önüne geçilecek sistemlere artı değerler kazandırılacaktır.

d)Prosedürlerin belirlenmesi ve belgelendirilmesi:

İdarelerin faaliyetleriyle alakalı yazılı olarak yıllık çalışma programlarıyla belirlenmiş olan iş plan programlarını, prosedürlerini veya ek çalışma programlarıyla güncellenecek olan düzenlemelerini çalışanlarına duyurması ve bu plan doğrultusunda çalışanlarını kamu hizmet standartları da gözünün de bulundurmak suretiyle idare ve sevk etmesini ifade etmektedir.

e)Hiyerarşik kontroller:

İdarecilerin iş ve işlemlere ilişkin prosedürlerin uygunluğunu sistematik bir biçimde kontrol etmesi, gerekli gördüğü hallerde duruma ilişkin tedbirleri almasını ifade etmektedir.

f)Faaliyetlerin sürekliliği:

İdarecilerin faaliyetlerle ilgili sürekliliği sağlama noktasında almaları gereken tedbirleri ifade etmektedir.

3.4.4. Bilgi ve İletişim

İyi bir iç kontrol sisteminin önemli unsurlarından biri de yatay ve dikey bilgi alma yeteneğinin ve insanlar arasında iletişimin sağlanmasıdır.³⁶

İletişim, iç kontrol politika ve prosedürlerinin açıkça anlaşılmasını ve bu politika ve prosedürlerle ilgili bireylerin sorumluluklarını kapsar ve kurumun büyüklüğüne bağlı olarak yazılı veya sözlü olabilir. Bir kurumda tersine bilgi akışı da iletişim kapsamına girer. Tersine iletişim için ise iletişim kanallarının açık olması ve yönetimin problemleri başlangıç aşamasında çözmeye eğimli olması gerekir.³⁷

³⁶ Delice., V., 2008

³⁷ Özşahin., F., 2011

3.4.5.İzleme

İç kontrol sistem faaliyetlerinin işleyişinin sürekli veya ayrı ayrı olarak İzleme sürekli veya ayrı ayrı değerlendirmeler şeklinde olabileceği gibi her iki yöntemin birlikte uygulanması şeklinde de olabilir. Sürekli izleme, faaliyetlerin normal akışında iç kontrolün etkililiğini değerlendirmeye hizmet eder. Sürekli izlemeye doğrulamalar, kayıtlarla eldeki varlıkların karşılaştırılması, bilgisayar programlarıyla yürütülen kontrol yöntemleri, hesap bakiyelerindeki değişmelerin incelenmesi ve bilgisayar raporlarının bunların kullanıcıları tarafından gözden geçirilmesi işlemleri örnek olarak verilebilir. İşletme yönetimi, örgütün iç kontrol sisteminin etkililiğinin ayrı bir değerlendirmeye tabi tutulmasına da karar verebilir. Bu değerlendirmelerin kapsamı ve sıklığı daha önce yapılmış olan değerlendirmelerin etkisine ve risklerin kontrol edilmiş olmasına bağlı olarak değişebilir. Yönetim, tüm kontrol sistemini değerlendirmeyi tercih edebileceği gibi belli kontrolleri değerlendirmeyi de tercih edebilir.³⁸

İzleme faaliyeti yukarıda bahsedildiği üzere sürekli izleme, ayrı ayrı izleme veya her ikisinin ortak yapılması suretiyle yapılabilirken, bu faaliyet iç denetçiler, dış denetçiler veya danışmanlık firmaları tarafından değerlendirilebilirler.

3.5.ROLLER VE SORUMLULUKLAR

3.5.1.Üst Yönetici

Üst yönetici, kurum içi elektronik haberleşme ağı yoluyla veya resmi yazıyla tüm birimlere idarenin sorumlu olduğu alanlarda önceden tanımlanmış hedeflere ulaşmayı sağlayacak şekilde hazırlanması gereken stratejik plan, performans programı, faaliyet raporu ve RSB hazırlık çalışmalarına başlamadan önce yapılması gerekenler hakkında genel bir duyuru yapmalıdır.³⁹ İç kontrol sisteminin bilgi ve iletişim yöntemleri ve olması gerekenler hususunda ilgili birimleri yönlendirmek üst yöneticinin görevlerinden sayılabilir.

İç kontrol sisteminin izlenmesinde de temel sorumluluk üst yöneticiye aittir. 5018 sayılı Kanununun 11 inci maddesinde de bu husus vurgulanmış ve üst

³⁸ Özşahin., F., 2011

³⁹ Kamu İç Kontrol Rehberi, 2014

yöneticilerin mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi ve izlenmesinden sorumlu oldukları ifade edilmiştir.

Üst yönetici bu sorumluluğunu iç denetim birimi, strateji geliştirme birimleri (SGB) ve harcama yetkilileri aracılığıyla yerine getirir.⁴⁰

3.5.2.İç Denetim Birimi

İç denetim biriminin görevi, iç kontrol sisteminin işleyişiyle ilgili olarak yönetimlere tespitlerde bulunma, değerlendirme ve öneride bulunmak ve raporlamaktır. Bilgi ve iletişim ile izleme de buna dahildir.

İç denetim faaliyeti sonucu denetçi tarafından önerilen düzeltici işlem ve tavsiyeler, ilgili raporda belirtilen süre içerisinde denetlenen birim tarafından yerine getirilir. İç denetim raporunda belirtilen önlemlerin alınıp alınmadığı iç denetim birimi başkanı tarafından izlenir. İç denetim birimleri denetim raporlarının uygulanmasına ilişkin bir izleme sistemi oluştururlar.⁴¹

3.5.3.İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu (İKİYK)

Bilgi ve iletişim alanında; bilgilerin paylaşılabilceği bir ortak ağ (web tabanlı) oluşturur. Bu çerçevede iç kontrol sistemine ilişkin gerekli bilgilerin, SGB ile MYK MUB arasında paylaşılması sağlanır. İç kontrol alanında yer alan aktörlere ve üst yöneticilere yönelik eğitim, panel ve konferanslar düzenler.⁴²

İKİYK; SGB tarafından iç kontrol sisteminin yıllık değerlendirilmesi sonucu hazırlanan İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporunu değerlendirir ve varsa rapora ilişkin eksiklikler tamamlandıktan sonra uygun görüşüyle üst yöneticinin onayına sunar.

⁴⁰ Kamu İç Kontrol Rehberi, 2014

⁴¹ Kamu İç Kontrol Rehberi, 2014

⁴² Kamu İç Kontrol Rehberi, 2014

3.5.4.Strateji Geliştirme Birimi (SGB)

SGB yöneticileri diğer birimlerle sürekli olarak bilgi alışverişinde bulunmalı ve iletişim anlamında görevlerini daha etkili yürütebilmek üzere internet sayfalarına sahip olmalı ve bu sayfalarda iç ve dış paydaşlarla iletişimi sağlayacak iyi uygulama örnekleri, forum ve sıkça sorulan sorular gibi kısımlara yer vermelidir.

SGB'lere iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması ve sürekli olarak geliştirilmesi için çalışmalar yürütme ve çalışma sonuçlarını üst yöneticiye raporlama fonksiyonu yüklenmiştir.*(İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar ve Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik)*

Bu kapsamda SGB'ler iç kontrol sistemini değerlendirme çalışmalarını koordine etme noktasında değerlendirmeleri sonucunda elde ettiği bulguları bir rapor halinde İKİYYK'nın uygun görüşü alındıktan sonra üst yöneticiye sunar.

SGB'ler bölge müdürlüklerinin iç kontrol birimine talimatta bulunarak Kadastro müdürlüklerinin iç kontrol uygulamalarının değerlendirme sonuçlarını alır. Bunları bir rapor halinde üst yöneticiye sunar.

3.5.5.Harcama Yetkilileri

Harcama yetkilileri; görev, yetki ve sorumlulukların açıkça ve yazılı olarak belirlenmesini ve bunların tüm personele duyurulmasını sağlamayarak bilgi ve iletişimi sağlamalıdır.⁴³

Ayrıca izleme noktasında harcama yetkilileri SGB'lere iç kontrol sisteminin yıllık değerlendirme yapabilmesine ilişkin bilgi sağlar. *(İç Kontrol Sistemi Soru Formunu doldurur ve üst yöneticiye sunulmak üzere her yıl iç kontrol güvence beyanını imzalar)* Ayrıca harcama yetkililerinin iç ve dış denetim raporlarındaki önerilere ilişkin önlemleri alma sorumluluğu da bulunmaktadır.

3.5.6.Gerçekleştirme Görevlisi

Ödeme emri belgesi düzenlemekle görevli gerçekleştirme görevlileri, harcama talimatındaki bilgilerin tam, doğru, anlaşılabilir ve güvenilir olması, gerçekleştirme

⁴³ Kamu İç Kontrol Rehberi, 2014

görevlilerinin görevlerini doğru ve istenildiği şekilde yerine getirmesinde etkili rol oynarlar.

3.5.7.Muhasebe Yetkilisi

Muhasebe hizmetlerinin yürütülmesi ve kayıtlarının usulüne uygun, saydam birekilde tutulmasından sorumludur. Muhasebe yetkilileri, muhasebe kayıtlarına ilişkin olarak harcama yetkilisine belirli periyotlarla rapor sunmalıdır.

3.5.7.Diğer Yönetici ve Çalışanlar

Çalışanlar ve yöneticiler yönetimlerin/idarelerin faaliyetlerinin içerisinde olmaları sebebiyle kontrol ortamı, faaliyetleri ve riskler anlamında tüm iş/işlemleri daha açık bir şekilde görebilmektedirler. Dolayısıyla, bu kişilerin iş/işleyle alakalı herhangi bir sorun tespit ettiğinde, durumu yönetici/idarecilere haber etmek sorumlulukları dahilinde olmalıdır.

3.5.COSO TARAFINDAN HAZIRLANAN İÇ KONTROL UNSURLARININ KADASTRO MÜDÜRLÜKLERİNE UYGULANMASI ÜZERİNE BİR MODEL

Tez konu başlıklarımızdan olan İç Kontrol sisteminin Kadastro Müdürlüklerine uygulanması kısmında da bu beş ana unsur ve alt başlıklarında sıralanan kriterler üzerinde yoğunlaşmış, bu unsurlar Müdürlüklerdeki iş ve işleyle bağdaştırılmaya ve analizler yapılmaya çalışılmıştır.

Kadastro Müdürlüklerinde iç kontrol ortamının oluşturulmasına yönelik olarak COSO bileşenleri belirtilen alt başlıklar altında irdelenecek ve sisteme yönelik öneriler geliştirilecektir.

3.5.1.Kontrol Ortamı

Kontrol ortamı iç kontrol örgütlenmesinde kişilerin kontrol bilinçleridir denebilir. Kontrol ortamı, sistemin içerisinde yer alan yöneticileri yönetim

kademeleri ve diğ er personellerinin konuyla alakalı farkındalıkları, eylemleri, politika ve prosedürlerinden oluşmaktadır.

Alt başlıklar halinde bu bileşenin standartlarını belirleyecek olursak:

a) Dürüstlük ve Ahlaki Değ erler: Kamu idarelerinde çalışanların ve yöneticilerin uyması beklenen etik davranış kuralları ayrıntılı olarak Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından hazırlanan Kamu Görevlileri Etik Rehberinde açıkça belirtilmiştir.

Kamu görevlilerinden beklenen başlıca etik davranışlar sıralanacak olursa;

-Her zaman yüksek etik standartları izleyiniz, kamu yararı doğrultusunda halkın devlete ve kamu görevlilerine olan güvenini artırmak için çalışınız.

-Görevinizi yerine getirirken, kamu kaynaklarını elde ederken ve kullanırken, dışarıdan mal ve hizmet satın alırken yazılı kurallar, etik ilke ve değ erlere uygun davranınız.

-Meslektaşlarınıza ve hizmetten yararlananlara içten saygı gösteriniz, tarafsız ve adil davranınız.

-Meslektaşlarınızın ve hizmetten yararlananların görüşlerini dikkate alınız ve karar alma sürecine onları da katınız.

-Meslektaşlarınızın yaptıkları iyi işleri takdir ediniz ve duyurunuz.

-Kamu görevini ve kaynakları kişisel çıkar için kullanmayınız, akraba, eş-dost ve yakınlarınızı kamu hizmetlerinden ayrıcalıklı olarak yararlandırmayınız.

-Muhtemel ve gerçek çıkar çatışmaları konusunda dikkatli olunuz, kendinizin ve yakınlarınızın çıkar sağlayabileceği durumlardan kaçınınız.

-Davranış ve kararlarınızdan doğacak sonuçların sorumluluğunu üstleniniz.

-Mal bildirim formularını zamanında, eksiksiz ve doğru bir şekilde doldurunuz. Mal varlığınızda artış olması durumunda, bunu zamanında bildiriniz.

-Kamu görevinin dışında mevzuatça yasaklanan ikinci bir işte çalışmayınız.

-Görev yaptığınız kurumla bağlantısı olan kişi veya firmalarla özel iş ilişkisi içine girmeyiniz.

-Görev yapılan kurumla iş, hizmet veya çıkar ilişkisi içinde bulunanlardan hediyesi almayınız, size sunulan, burs, seyahat, ücretsiz konaklama ve yemek gibi imkanlardan uzak durunuz.

-Özel işlerinizi mesai saatleri içerisinde yapmaktan kaçınınız.

-Etik değerlere uygun örnek davranışlar gösteriniz.

-Davranışları etik ilkelere uymayan diğer kamu çalışanlarını uyarınız, sonuç alamaz iseniz durumu yetkili mercilere bildiriniz.⁴⁴

Ayrıca aynı şekilde kamu yöneticilerinden beklenen etik davranışlarla ilgili olarak belirlenen standartlarda yine idarenin tüm faaliyetlerine, sistemlerine, ilke ve standartlarına esas teşkil edecek anlayışta olmaları ve buna göre hareket etmeleridir.

Etik değerlerin tam olarak kurum personeli üzerinde hakimiyet sağlaması kontrol ortamının en önemli standartlarından birinin oturması anlamına gelmektedir. Konuyla alakalı çalışanların etik değerler üzerinde bilinçlendirilmesi, hizmet içi eğitimlerin yapılması iç kontrol sisteminin kurulması adına son derece önem arz etmektedir.

b) Uzmanlığın Değerlendirilmesi: Bilindiği üzere Genel Müdürlüğümüzce 2012/2 sayılı Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Taşra Teşkilatı yetki, görev ve sorumlulukları hakkında genelge çıkarılmış olup, bu genelge içeriğinde tüm taşra teşkilatı ve personellerinin iş tanımları açıkça belirtilmiştir. Dolayısıyla Kadastro Müdürlüklerinde her iş için çeşitli kadrolarda görev yapan personeller için de biçimsel anlamda ve biçimsel olmayan iş tanımları da bu Genelgelere göre belirlenmiştir. Bu iş tanımları uyarınca Müdürlükte yetki personellerin yetki sınırları belirlenmiştir.

Ancak Müdürlüklerde farklı kalemlerde birçok farklı iş alanları bulunmaktadır. Bu kalemlere ilişkin görevlendirmeler de yöneticiler (*Kadastro Müdürü*) tarafından tayin edilmektedir. (*Örneğin; Kadastro Müdürlüklerinde ilk tesis kadastro, 22-A yenileme çalışmaları, sayısallaştırma çalışmaları, kullanım ve güncelleme kadastro, orman kadastro, kamulaştırma dosyalarının kontrolü, tapu-fen işleri, LİHKAB'ların hazırlamış olduğu dosya kontrolleri ve bunun gibi birçok iş kalemi bulunmaktadır.*) Bu çalışmaların hepsi de kendi içerisinde bir uzmanlık gerektirmekte olup iş tanımlarında açıkça belirtilmemiş, genel çerçeve içerisinde bırakılmıştır.

Müdürlüklerde görevlendirmelerde izlenen yol; bir mühendis veya teknik elemanın tecrübeleri (*uzmanlıkları*) ölçüsünde Kadastro Müdürü tarafından çalışmalarda görevlendirilmesi esasına dayalıdır. Bahsedilen iş tanımlarına uygun bir

⁴⁴ Kamu Görevlileri Etik Rehberi, 2012

şekilde; işe yatkınlık, mesleki tecrübe, pratiklik, fiziksel kuvvet vb. tipteki nitelik/beceriler göz önünde bulundurulması yapılan işlerin verimliliğini direk olarak etkileyecek unsurlar olarak göze çarpmaktadır. Burada önemli olan idarecilerin bahsedilen unsurlara paralel bir şekilde kişileri görevlendirmesi ve işlerin pratik ve hukuka uygun bir şekilde idare ve sevk edilmesi olacaktır.

Ayrıca Kadastro Müdürlüklerinde yürütülen hizmetlerin servislere ayrılması, bu servislere uygun personeller görevlendirilip uzmanlık sahaları oluşturulması ve çalışanların dağınık organizasyon görüntüsünün önüne geçilmesi, yöneticilerde durumu dikkatle takip etmesinin kontrol ortamına değer katacağı düşünülmektedir.

Örneğin; Kadastro Müdürlüklerinde tapu-fen, ihaleli işler, LİHKAB tarafından yürütülen işler, diğer kamu kurumlarının talepleri, coğrafi bilgi sistemleri, arşiv hizmetleri vb. servisler oluşturulmalı, her servise işe yatkınlık, mesleki tecrübe, pratiklik, fiziksel kuvvet vb. tipteki nitelik/beceriler göz önünde bulundurularak görevlendirme yapılmalıdır. Bu sayede Müdürlüklerde uzmanlık sahaları oluşturulacak, personeller arasında görevler ayrılığı oluşacak çalışanlar görev tanımlarını bilecek; yöneticilere, sistemlere saygıları artacak ve daha sağlıklı bir kontrol ortamı meydana gelecektir.

c) Danışma ve Denetim Birimleri: Kadastro Müdürlükleriyle ilgili olarak danışma ve denetim birimi mahiyetinde sayılabilecek merkez teşkilatı birimlerinden Teftiş Kurulu Başkanlığı ve İç Denetim birimi; taşra teşkilatı içerisinde ise Bölge Müdürlüğüne bağlı Hukuk ve Denetim Şube Müdürlüğü ve Şube Müdürlüklerinin kendi bünyesindeki görevlerinden ileri gelen denetim işlerinin yürütüldüğü bilinmektedir.

Teftiş Kurulu Başkanlığı doğrudan Genel Müdüre bağlı olup, Genel Müdürün emri veya onayı ile merkez ve taşra teşkilatının her türlü faaliyet ve işlemiyle ilgili olarak Genel Müdür adına teftiş, inceleme, ön inceleme ve soruşturma işlerini yürütmek ve işleri denetlemekle görevlidir.

İç denetim birimleri, idarelerin yönetim ve kontrol yapılarının ve malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir.

Kadastro Müdürlükleriyle ilgili olarak, Bölge Müdürlüğü teşkilatlanması bünyesinde bulunan Hukuk ve Denetim Şube Müdürlüğü kadastro müdürlüklerinin genel denetim, süreli denetim, inceleme, ön inceleme veya soruşturma ve benzeri işleri yürütmek veya yürütülmesini sağlamak raporları ilgili mercilere göndermek, raporlar üzerine hukuki, teknik, idari ve mali konular ile disiplin yönünden gereken tedbirleri almak, Bölge Müdürlüğü görüşü veya talimatını hazırlamak ve sonucundan Genel Müdürlüğe bilgi vermek, bu işlerin takibini sağlayarak yazışma ve kayıtlarını yapmaktadır.

Yine Bölge Müdürlükleri teşkilatlanması içerisinde yer alan Şube Müdürlükleri de görevlerinden ileri gelen denetimleri yapmaktadırlar.

d) Yönetim Felsefesi ve Çalışma Tarzı: Yönetimin felsefi anlamda Müdürlükten beklediği, ülke kadastrounu iyileştirmek, vatandaş mağduriyeti ve memnuniyetsizliğinin önüne geçmek, kanunlarla tanımlanan görevleri eksiksiz bir şekilde yerine getirmek olarak tanımlanabilir. Bu manada yönetimlerin stratejileri doğrultusunda etkin bir çalışma tarzı benimsenmeli, Müdürlük çalışmaları sürekli gözetim altında tutulmalı Müdürlük problemleri çözümlenmeye odaklanılmalı ve eksiklikler giderilmeye çalışılması gerekmektedir.

e) Örgütsel yapı: Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün 6083 sayılı teşkilat kanunu 2012/1 ve 2012/2 sayılı genelgesinde de örgütsel yapının ne şekilde oluşturulacağı belirlenmiştir.

Ayrıca Kadastro Müdürlüklerinde yıllık çalışma programları hazırlandığı bu programların Müdürlük iş ve işleyişine ilişkin belli bir istikamet verdiği, programlanan çalışmaların tahmini bitiş sürelerinin hazırlandığı ve bu doğrultuda Müdürlüğe yön verildiği ayrıca örgütlenmede yönetimin hedeflerine uygun bir biçimde koordine olmak amacıyla ihaleler yapıldığı, personel görevlendirmeleri gerçekleştirildiği, iş takiplerinin izlenildiği de bilinmektedir. Bu sayede kurum politikalarına uygun bir şekilde örgütlenme iş ve işlemlerin yürütülmesi ve kontrolü sağlanmaktadır.

f) Yetki ve Sorumluluk Verme Yöntemleri: Kadastro Müdürlüklerinde yapılan işlere ilişkin “görevler ayrılığı” ilkesinin uygulanması noktasında;

İhaleli işler kapsamında teknik ve tasarrufi işleri yürüten personele ayrı ayrı görevlendirmeler yapıldığı, teşkilat yasasından da kaynaklı olarak birimlerde ilgili

birimde çalışması üzere personellere görevlendirmelerin yapıldığı, Müdürlüklerin bünyesinde iç işleriyle alakalı olarak ayrıca görevlendirmelerin yapıldığı (*iç genelge ile tebliğ edilerek*) bilinmektedir. Örneğin; Müdürlükte arşivden sorumlu personel, gelen-giden yazışmalardan sorumlu personel vb. diğer alanlar için ayrı ayrı görevlendirmelerle yetki paylaşılmış ve personele direkt olarak sorumluluk verilmiştir.

Ayrıca Kadastro Müdürlüklerine bağlı birimler için makamın (*Kadastro Müdürü*) yetkisinin ilgili birimin sorumlu Mühendislerine devredildiği de bilinmektedir.

Burada önemli olan görevlendirme veya yetkilendirmelerin (*yetki devri veya imza yetkisinin devri*) yapıldığı personelin hakkaniyet dairesi içerisinde ve işi yapabilme yetisinin de göz önünde bulundurularak idare- sevki daha akıcı hale getirir suretle yapılması olduğu değerlendirilmektedir.

g) İnsan Kaynakları Politikaları ve Uygulamaları: 6083 sayılı Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un yürürlüğe girmesiyle bir takım sıkıntılar da beraberinde gelmiştir. İlçelerdeki Kadastro Müdürlükleri kapatılmış yine bu ilçelerde merkeze bağlı birimler oluşturulmuş dolayısıyla, bir kısım ilçelerde personeller gidiş-geliş yapmak üzere (*merkezden-ilçelere*) çalıştırılmak zorunda kalmıştır. Özellikle Büyükşehirlerde merkez ilçe ile diğer ilçeler arasında oldukça fazla mesafe olması, (Örneğin Mersin-Anamur 239km) belli başlı coğrafi olumsuzluklar sebebiyle oluşan durum insan kaynakları politikalarına negatif bir halde yansımıştır. Halihazırda oluşan bu sıkıntının çözümü noktasında özellikle Kadastro Müdürlüklerinin teşkilat yapısında revizyona gidilmesi gerekliliği ortadadır.

Yine bilindiği üzere Kadastro Müdürlüklerindeki atamalara ilişkin personel norm kadroları belirlenmiştir. İnsan Kaynakları politikalarında daha iyi sonuçlar alabilmek adına belirlenen norm kadrolara mümkün mertebe uygun atamaların yapılması yönünde gayret sarfedilmesi, insan kaynakları politikalarına ilişkin artı bir değer ifade edeceği düşünülmektedir.

Yine benzer bir durum olan geçici görevlendirme hususu da insan kaynakları politikalarında önemli rol oynamaktadır. Bu hususta personelin müdürlüklerde bir takım kriterler gözetilerek (*görevlendirmenin nesnel, hizmet esaslı ve ihtiyaca*

yönelik olması) görevlendirilmesinin hizmetin esaslarına daha uygun olabileceği değerlendirilmektedir.

h) Dış Etkenler: Kadastro Müdürlükleri kamu kurumları içerisinde diğer kamu kurumlarıyla en fazla iç içe olanlar arasında yer almaktadır. Dış etkenler de kurum dışındaki oluşumlar ve kurumumuz arasındaki uyum/ilişki düzeni olarak nitelendirilebilir. Tapu ve Kadastro Müdürlükleri, çoğu zaman Maliye-Orman Genel Müdürlüğü vb. diğer kurumlarla direk irtibat halinde olmak durumunda kalabilmektedirler. Çalışmalar sırasında bu kurumlarla irtibat sağlamak, çalışmalarını eş zamanlı yürütmek bazı sıkıntıları da beraberinde getirmektedir. Bu durum çalışmaların hızla ilerlemesi noktasında en büyük engellerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle kapsamlı işler için yönetimce işlerin yapım aşamasında durumun mahiyetine göre tedbirlerin alınması dış etkenlerin olumsuz yöndeki etkilerini azaltacağı değerlendirilmektedir.

3.5.2.Risk Değerlendirme

a) Hatalar: Kadastro hizmetlerinde işin doğasından veya insan faktöründen kaynaklanan hatalar yapılabilmektedir. Ölçme işlemleri zaten bilimsel olarak içerisinde sistematik veya sistematik olmayan bazı hataları barındırabilmekte olduğundan bu hataların ayıklanmasına veya belli bir miktardan az olmasına yönelik kontrol faaliyetleri geliştirilmiş, bu iş için kontrol memuru ve kontrol mühendisi istihdam edilmiştir.

Kadastro hizmetlerinde hatalar ve düzeltme yolları yasal düzenlemelere de yansımıştır. Örneğin 3402 sayılı Kadastro Kanununun 41. maddesi sınırlandırma, ölçü, tersimat ve hesaplamalardan kaynaklanan hataların, Tapu Sicil Tüzüğü'nün 76. Maddesi yazım yanlışlıklarının düzeltme usulünü açıklamakta, birçok genelgemizde de hataların düzeltilmesine ilişkin prosedüre yönelik düzenlemeler bulunmaktadır.

Bunların dışında kadastro hizmetlerinde yeterli kontrol faaliyeti bulunmadığından hataya açık alanlar da mevcuttur.

Örneğin; ihaleli işler kapsamında, 659 sayılı Genel Bütçe Kanununda öngörüldüğü üzere Müdürlük personelinin geçici görev yolluk bildirim düzenledikleri bilinmektedir. Ancak personelin bu harcırak taleplerinin belli bir sistematik içerisinde kontrol edilemediği, birçok Müdürlükte beyanın esas alındığı,

bu sorunun çözümüne ilişkin Kadastro Müdürlüklerinde herhangi bir iç kontrol mekanizması olmadığı bilinmektedir.

Benzer bir durum da Kadastro Müdürlüklerinde yapılan değişiklik işleri sonrası arazi ve kadastro tazminatlarının (*döner sermaye işletmesince karşılanmaktadır*) ödenmesine ilişkin kontrol eksikliğinden yaşanmaktaydı. Burada çalışanların beyanları esas alınmakta herhangi bir kontrol mekanizması bulunmamaktaydı. Fakat iş takiplerinin MEGSİS (*mekânsal gayrimenkul sistemi*) sistemi üzerinden otomasyon ile yapılmaya başlanması ile bahsi geçen iş ve işlemler sistem üzerinden teyit edilmektedir. Zira Müdürlüklerde aylık yapılan işlemler ve bu işlerin kimlere havaleli olduğu görülebilmekte dolayısıyla personelin aylık bazda yaptığı işler bir anlamda kontrol edilebilmektedir. Bu durum art niyetli oluşumların önüne geçilmesi noktasında bir iç kontrol sisteminin oluştuğunu ifade etmektedir.

Yukarıda anlatıldığı üzere personelin arazi-kadastro tazminat taleplerine ilişkin bir nevi iç kontrol sistemi oluştuğu anlaşılmaktadır, benzer bir sistemin Genel Bütçe Kanununa göre ödenen harcırah taleplerinin kontrolü için de oluşturulmasının kötü niyetli oluşumlara meydan vermemesi adına önem arz ettiği düşünülmektedir.

b) Hileler: Müdürlüklerde belli periyotlarda arazi ve kadastro tazminatları ve genel bütçeden ödenen harcırahlarla ilişkin düzenlenen genel mesai cetvellerinin Bölge Müdürlüğü kanalıyla Döner Sermaye İşletmesine gönderildiği, Döner sermaye işletmesi ve saymanlık yoluyla Müdürlüğün ilgili banka hesabına ücretin çıkarıldığı daha sonrasında da Kadastro Müdürlüğünde görevli mutemetlik görevini yürüten personel tarafından ilgili Bankaya e-posta yoluyla hesaplara yatması gereken rakamların gönderildiği, son aşamada ise Banka tarafından ücretlerin personel hesabına yatırıldığı anlaşılmaktadır. Buradaki işlemin hileye açık olan kısmı ise; mutemetlik görevini yürüten kişilerin bu durumu kendi lehlerine çevirebilecekleri, haksız menfaat edinebilecek olmaları şeklinde değerlendirilmiş, burada ücretlerin yatırılması işlemleri kişilerin eline bırakılmış konuyla alakalı herhangi bir iç kontrol sistemi geliştirilmemiştir. Halbuki Müdürlüklerde aktif hale getirilen MEGSİS sistemi üzerinde çalışanların arazi ve değişiklik işlemlerini aylık bazda gösterir listeler alınabilmektedir, izah edilen bu sisteme programcılar eliyle yeni modüller ekletilerek çalışanların bordroları ve icmalleri hesaplanıp, döner sermaye işletmesi ve devamında banka şubelerine direk olarak yönlendirilerek (*durumun kişilerin*

insiyatifinden çıkarılarak) bir nevi iç kontrol sistemi oluşturulması ile olası suiistimallerin önüne geçilebileceği değerlendirilmektedir.

-Ayrıca Kadastro Müdürlük arşivlerine serbest çalışan mühendislerin girip-çıkışları, arşivler evrakların tahrif edilmesine sebep verebildikleri durumlarla da karşılaşılmaktadır. Bu halin ortadan kalkması adına;

Hazırlanan planların Tapu Müdürlüklerince sicillere kaydedilmesi noktasında, evraklar kağıt üzerinde gönderilmekte bu şekliyle ikinci nüshaları arşivlenmektedir. Evrakların (*değişiklik beyannameleri vb.*) MEGSİS ile (*TAKBİS sistemiyle entegre hale getirilerek*) Tapu Müdürlüklerine iletilmesi ve bu haliyle sicillere kaydedilmesi ayrıca Kadastro Müdürlükleri arşivlerinin de tamamen sayısal ortama kaydedilmesi (*Tapu Müdürlüklerindeki 2014/6 sayılı Genelge ile e-arşiv sistemine geçiş süreci başlatılmış bulunmaktadır*) önem arz etmektedir. Bu sayede arşivleme gereği/zorunluluğu duyulan tüm belgeler belli bir sistematik içinde taranacak, istenilen anda belgeye erişime olanak sağlanacak, ölçülebilir ve güvenli yöntemlerle tapu sicilinin temelini/altlığını oluşturan belgeler dijital ortamda arşivlenme imkânına erişecektir.

c) Doğal afetler: Kadastro Müdürlüklerinde Teşkilat yasaının değişiminden sonra, Müdürlüklerin kapatılması ve sonrasında Müdürlüklere bağlı birimlerin açılması ile özellikle birim arşivleri noktasında yeterli hizmet alanları bulunamamış, belli başlı doğal afetlere karşı (*sel, su baskını, yangın vb.*) önlem alınamayan birimler olduğu anlaşılmıştır. Arşiv odalarının bir kısmının ise ilçelerdeki diğer kamu kurumlarıyla müştereken kullanıldığı durumlarla da karşılaşılmıştır.

Bu gibi durumlara önlem alma noktasında, Bölge Müdürlüğü teşkilatlanması içerisindeki Destek Hizmetleri ve İşletme Birimi Şubelerinden gerekli eksiklikler ikmal edilmeye çalışılmakta, denetim elemanlarınca hazırlanan raporların gerekleri yerine getirilmeye çalışılmaktadır. Bu durumla ilgili hem kurum temsili yönüyle, hem de arşivlerin zarar görebileceği ihtimali dikkate alınarak hareket edilmeli, Bölge Müdürlüğü ilgili birimlerince gerekli tedbirler alınmalı ayrıca en kısa zamanda teşkilatlanmada revizyona gidilmelidir.

e) Yeni personel: Özellikle yeni atanan personelin ülkenin coğrafi koşulları ve yaşam standartları zorlu olan bölgelerinde göreve başladıkları, ayrıca henüz belli bir

seviyede yetkinliği olmayan Mühendislerle kontrol yetkisi verildiği, ayrıca bu Müdürlüklerde yetkin personelin az sayıda olması sebebiyle bahsi geçen personellere tüm görev ve sorumluluğun yüklendiği bilinmektedir. Bu durumun haricinde Müdürlüklerde çalışmalarına devam edilen 22-a vb. nitelikte yürütölen projelerinde benzer nitelikteki personellerle yürütölmekte olduğu, sonrasında ise yapılan işlerde bir takım sıkıntılar çıktığı bilinmektedir. Bu durum bir nevi risk olarak algılanmalı, durumun çözümü noktasında; yetkin personellerin yeni personellere öncülük etmeleri, belirli bir süre bu kişilere formasyon vermeleri daha sonrasında ise işin yükünü bu personellere devretmeleri gerekmektedir. Ayrıca yeni görevlendirilen personelin çalışmakta olduğu Müdürlüklerde belirli bir süre çalışma zorunluluğu getirilmeli, böylelikle Müdürlüklerde belli bir düzenin oturtulması gerekmektedir.

d) İdarenin yeniden yapılanması: 6083 sayılı Teşkilat yasasından sonra Kadastro Müdürlüklerinin idari yapılanmasında meydana gelen sıkıntıların Müdürlüğün işleyişi adına riskler oluşturduğu bilinmektedir. Bu durum araştırmamızın diğer başlıklarından detaylıca ifade edilmiştir. Bu riskin çözümüne ilişkin değerlendirmeler ayrıca yapılmıştır.

3.5.3.Kontrol Faaliyetleri

a) Görevlerin Ayrımı:

Görevlerin ayrımı ilkesi herhangi bir işin tek kişinin sorumluluğuna verilmesinden ziyade, işlerin ayrı aşamalar altında sınıflandırılıp sorumluluğun dağıtılması anlamına geldiği söylenebilir. Bu sayede hata riski dağıtılacak, işlemler daha sağlıklı bir biçimde yürütölecektir.

Bilindiği üzere Kadastro Müdürlüklerinin rutin işleriyle alakalı olarak, kayda alınan işlemler Müdür tarafından ilgisine havale edilmekte, işlem dosyaları bilgisayar işletmenleri ve tekniker/teknisyen tarafından ön hazırlıklar ve teknik detaylar (*ölçme işlemleri vb.*) halledildikten sonra, kontrol mühendislerince işlemler teknik/tasarrufi anlamda kontrol edilmekte ve son olarak Müdürün imzası ile sicillere tescil edilmek üzere Tapu Müdürlüklerine gönderilmektedir.

Yine ihaleli işler kapsamında tescile esas, hukuk koyucu evrakların hazırlanması sürecine kadar, oluşabilecek noksanlıkların önlenmesi noktasında tekniker/teknisyen,

kontrol memurları, kadastro üyesi, kontrol mühendisleri gibi personellerin işleri ayrı sınıflandırdıkları, sorumlulukların da paylaşıldığı dolayısıyla hata ve risklerin de paylaşıldığı görülmektedir.

Örneğin; yürütülen bir 22-a Kadastro Yenileme çalışmalarında işin en başında Müdürün personel görevlendirmeleri yapılmaktadır. Kadastro üyesinin gerekli ilanları ve bildirimleri takip etmesi, tekniker/teknisyenlerin arazi ekibinde görevlendirilmesi, kontrol mühendislerin işin değerlendirme ve benzeri sahalarında görev almaları, sonucunda ilanların yapılması işinde sorumluluğun Müdür ve Kontrol mühendislerince paylaşılması, devir-tescil işlemlerinde Tapu Müdürlüğü personellerinin dahi görev alması buna en güzel örnek olarak verilebilmektedir.

Kadaastro Müdürlüklerinde görevler ayrımı ilkesiyle alakalı kayda değer bir eksiklik bulunmamakta olup, görevler ayrılığı ilkesinin tam olarak uygulanması ile işlemlere ilişkin son durum ayrı gözler tarafından kontrol edilebilmekte ve olası zararların tazmini anlamında sorumluluk bölüştürülmektedir.

b) Bilgi İşleme:

Bilindiği üzere Kadaastro Müdürlüklerinde de e-devlet sistemine de veri sağlayan TAKBİS sistemiyle bütünleşik yapıda Mekansal Gayrimenkul Sistemi (*MEGSİS*) kurulmuş olup, bu sistem üzerinden e-devlet üzerinden kişi üzerinde kayıtlı taşınmazların haritalar üzerinde görülebilmesi, hatta coğrafi koordinat bilgilerinin elde edilebilmesi, üzerinde mülkiyete ilişkin tüm hak ve yükümlülükleri de sorgulayabilmesi mümkündür. Bu sistem Kadaastro Müdürlüklerince yaşatılmakta, taşınmazlar üzerindeki imar kanunu gereğince ayırma, yola terk, birleşme vb. ölçüdeki tüm hareketler sistem üzerinde güncellenmektedir.

Ayrıca Kadaastro Müdürlüklerinde değişikliklerin daha sıhhatli izlenmesi noktasında ana bilgisayarlar oluşturulmuştur. Bu bilgisayarlar üzerinde kurulu olan CAD programları aracılığıyla, değişiklikler mümkün merteye güncel koordinat sistemleriyle uyumlu olarak izlenmekte, bu kısımlarda herhangi bir uygulama veya diğer işler için altlık teşkil etmesi ihtimaline karşı sürekli olarak güncel tutulmaktadır. Bu sayede tescile esas koordinatlar sadece tescile esas belgelerde değil, elektronik ortamda da tutulmaktadır. Ayrıca bu bilgisayarlar üzerindeki veriler, TKGM tarafından hazırlanan 2010/4 sayılı Talebe bağlı ve değişiklik işlemleri adlı

Genelgeden de anlaşılacağı üzere 6 aylık periyotlar halinde yedeklenmekte, elbette bu işlem için de ayrıca harici depolayıcılar kullanılmaktadır.

Bilgisayar ortamında yukarıda da izah edilen sürekli veri girişleriyle beraber Kadastro sürekli yaşatılmakta, sistem için sağlıklı bir biçimde hareket alanı sağlanmakta, olası uygulamalara altlık teşkil etmesi durumunda zaman ve maliyet anlamında sisteme artı değer katmaktadır.

c) Kontrol stratejileri ve yöntemleri:

Bilindiği üzere kamu kurumlarının tüm ödenek ve harcamaları (*Harcama Yönetim Sistemi*), taşınır mallarının kaydı ve kontrolü (*Taşınır Kayıt ve Yönetim Sistemi*), personelin maaşları ve benzeri ödemeleri için (*Kamu personeli harcamaları yönetim sistemi*) vb. nitelikteki modüller altında Kamu Bilişim Sistemi (*KBS*) üzerinden yetkilendirilmiş personeller (*gerçekleştirme görevlileri*) tarafından ödeme belgeleri hazırlanıp, harcama yetkilisi (*Kadastro Müdürü*) tarafından sorumluluk üstlenilmek suretiyle hazırlanmaktadır. Dolayısıyla Kadastro Müdürlükleri ve Türkiye'deki kamu kurumlarında varlıkların yönetimi veya muhasebe kayıtları bilişim sistemleri üzerinden kurulmakta, bu sistemler görevler ayrılığı ilkesine de uygun bir şekilde harcama yetkilileri, gerçekleştirme görevlileri, Bölge Müdürlüğü personelleri ve Maliye Bakanlığı personellerince belirli aşamalardan geçmek suretiyle ödemeler, mal alımları vb. işlemler yapılmaktadır.

Yine Müdürlük bünyesinde bulunan tüm taşınır görevli personel tarafından ilgili kişilere sistem üzerinden alınan işlem fişlerine bağlanmak suretiyle zimmet edilmekte, ambar kayıtları da yine sistem üzerinden görüntülenebilmektedir.

Esasında her türlü kayıt, evrak, muhasebeleştirme anlamında bilgisayar sistemlerinde tutulan her türlü muhasebe veya maddi-manevi zarar oluşumuna müsait veriler yetkilendirilmiş personeller ve sistemler üzerinden bir nevi iç kontrol sistemi kurularak çözülmektedir.

d) Prosedürlerin belirlenmesi ve belgelendirilmesi:

Kadastro Müdürlüklerinde de her yıl düzenlenen yıllık çalışma programlarının oluşturulduğu, bu programlar doğrultusunda gerekli görüldüğü takdirde ihaleye çıkıldığı, personel ihtiyacı olması halinde Bölge içerisinden geçici görevlendirmelerin yapıldığı, özetle gerekli tedbirlerin alınmaya çalışıldığı ve bu sırada da prosedürlerin belgelendirildiği anlaşılmaktadır.

e) Hiyerarşik kontroller:

Bu başlıkla ilgili olarak Kadastro Müdürlüklerinde belli bir hiyerarşinin olduğu bilinmektedir. Örneğin; basit bir aplikasyon evrakının hazırlanması dahi belli bir hiyerarşik kontrolden geçtikten sonra onaylanmaktadır. Burada görevler ayrımı ilkesi esasına uygun olarak, işlemler farklı statüde personellerce hazırlanmakta, ölçümler yapılmakta, gerekli kontroller yapıp evrak onaylanmaktadır.

f) Faaliyetlerin sürekliliği:

Kadastro Müdürlüklerinde faaliyetlerin ara verilmeden devam ettirilmesi adına Müdürlüklerin personel, araç-gereç, hizmet alımı vb. sıkıntılarıyla ilgili olarak bir üst hiyerarşik makam sıfatıyla Bölge Müdürlükleriyle irtibat halinde oldukları bu durumda bir nevi iç kontrol sahası oluşturduğu bilinmektedir.

3.5.3.1. İşlemlerin Kontrol Faaliyetleri Kapsamında Değerlendirilmesi Üzerine Yapılan Bir Uygulama Örneği

Kadastro Müdürlüklerinde üretilen iş ve hizmetlerin sicillere kayıt edilmesi aşamasına kadar Müdürlükte birçok farklı safhada, farklı personellerce kontrol faaliyetlerinin yürütüldüğü bilinmektedir. İşte bu akışın belirli bir düzene oturtulması, işlem esnasında önem arz edebilecek evrakların gözden kaçırılmaması, ilgili personelin görevler ayrılığı ilkesini de göz önünde bulundurarak sorumlulukları dahilinde işlemleri zamanında yürütmesi vb. standartların oluşması adına Antalya Kadastro Müdürlüğüne uygulanmakta olan işlem takip formu aşağıda sunulmuştur.

İŞLEM TAKİP FORMU

İŞLEM ADI : İLÇESİ :
 HAVALA EDİLEN 1.KİŞİ : MAHALLE :
 HAVALA EDİLEN 2.KİŞİ : ADA :
 YÜKLENİCİ FIRMA : PARSEL :
 TC KİMLİK NO : PAFTA :
 TELEFON NO : FEN KAYIT NO :

1	Sözleşme düzenlenmiş mi?	Arşiv	Check
2	İşleme konu olan parselin işleme başlamadan önce onaylı teknik evrakları (koordinat, ölçü krokisi, ölçüm karnesi...) verilmiş mi?	Arşiv	Check
3	Fihristteki evraklar sırasına göre ve eksiksiz şekilde dosyasında bulunuyor mu?	Ön Kontrol	Paraf
4	Müdür / Birim Amiri tarafından havalesi yapılmış mı?	Müdür Birim Amiri	__/__/15
5	Döner sermaye harcı hesaplandı mı? Kontrollük :TL Teknik Belge :TL	Mühendis	Paraf
6	MEGSİS_Başvuru yapıldı mı?	Mühendis	Paraf
7	Döner Sermaye harcı yatırıldı mı?	Mühendis	Paraf
8	MEGSİS_Fen kayıt numarası verildi mi?	Mühendis	Paraf
9	Büro kontrolü yapıldı mı?	Müh. / Tek.	Paraf
10	Arazi kontrolü yapıldı mı?	Müh. / Tek.	Paraf
11	Evraklar Kadastro, Tapu ve Genel Müdürlüğüne gönderilecek şekilde dosyalandı mı?	Müh. / Tek.	Paraf
12	Yeni oluşan durum pafta ve fen klasörüne kurşun kalemle işlendi mi?	Tek.	Paraf
13	MEGSİS_"ARAZI GİDİLDİ ve TESÇİLE GÖNDERİLDİ" işlemleri yapıldı mı?	Müh. / Tek.	Paraf
14	Yeni oluşan duruma ait CAD dosyası tersimat klasörüne aktarıldı mı?	Ana Arşiv	Paraf
15	Dosyalar Tapu Müdürlüğüne gönderildi mi?	Müdür Birim Amiri	__/__/15
16	Dosyalar Tapu Müdürlüğünden geldi mi?	Müdür Birim Amiri	__/__/15
17	Yeni oluşan durum pafta ve fen klasörüne mürekkepli kalemle işlendi mi?	Tek.	Paraf
18	MEGSİS_"TESÇİLDEN GELDİ ve TAMAMLANDI" işlemi yapıldı mı?	Müh. / Tek.	Paraf
19	Yeni oluşan duruma ait CAD dosyasının ana proje ile bütünlemesi yapıldı mı?	Ana Arşiv	Paraf
20	MEGSİS_"ONAYLANDI" işlemi yapıldı mı?	Müdür Birim Amiri	Paraf

Ant.Kad.Şif.Md.

E-MAİL: antalyakadastro@gmail.com

01.01.15

Şekil 25.Antalya Kadastro Müdürlüğünce Uygulanan İşlem Takip Formu

Şekil 25.'deki işlem takip formunda görüleceği üzere, Kadastro Müdürlüğünce talebe alınan bir iş/işlem için ilk safhada sözleşme, işlem öncesi teknik evraklarının temini ilgili görevlilerce kontrol edilip formda belirtildikten sonra, dosyası ilgili fihrist sıra düzenine koyulmakta ve idareci tarafından Mühendise havale edilip tarih atılmaktadır. Burada idareci tarafından havale edilen tarihin imza edilmesi, personel üzerinden bir itici güç oluşturmakta ve evrakların bekletilmeden hazırlanması adına bir iç kontrol sistemi açığa çıkmaktadır. Daha sonrasında ise döner sermaye harcı hesabı, dekontu, MEGSİS başvuruları yapıp forma işlenilmektedir. İlgili büro ve arazi kontrollerinden sonra, evrak dosyası tasniflenip sicillere işlenilmek üzere Tapu

Müdürlüğünde tescile hazır hale getirilip imza edildikten sonra formda da görüleceği üzere devir, tersimat, arşiv ve bilgi sistemleri üzerine kayıt edilerek ilgililerince imza/paraf edilip sonlandırılmaktadır.

Ayrıca yine Antalya Kadastro Müdürlüğünce tescilden dönen dosya evraklarının Kadastro arşivine tasnif edilirken bir standart sağlanması noktasında (2010/20 sayılı Genelgeye uygun olarak) uygulanmakta olan form Şekil 26.' da görülmektedir.

(Bu form Müdürlüklerce kontrollük dosyaları ismiyle de nitelendirilen ayırma-yola terk dosyalarının arşivlenmesi üzerine hazırlanmış olup, Müdürlükteki diğer iş/işlemler için de ayrıca formlar bulunmaktadır.)

Formdan da anlaşılacağı üzere, işlem dosyası içeriğindeki evrakların arşivlerde ne şekilde tasnifleneceği üzere ayrıntılı bir sunu oluşturulmuştur. Dosya içeriğindeki evrakların orijinal, suret olanlarının hangi birimlerde arşivleneceği/gönderileceği (KM, TM, TKBM), Kadastro Müdürlük arşivlerinde kalacak evrakların dosyalama sistemine göre hangi klasör/dosya içerisine koyulması gerekeceği (Başvuru Evrakları Klasörü, Ada Klasörü vb.) adımlar halinde ifade edilmiştir.

İç kontrol faaliyetleri kapsamında bir çalışma olarak değerlendirebileceğimiz bu formun arşiv sistemini hiç bilmeyen bir kişiye dahi kısa zamanda arşivleme standartlarını öğretebileceği ayrıca arşivleme sisteminin iyileştirilmesi ve birliğin sağlanması noktasında son derece yararlı olabileceği değerlendirilmektedir. Bu ve benzer niteliklerde yapılan çalışmaların Kadastro Müdürlüklerine uygulanmasının sisteme değer kazandıracığı düşünülmektedir.

Şekil 26.Antalya Kadastro Müdürlüğüne Ayırma-Yola Terk Dosya Evraklarının Arşivlenmesi Hakkında Uygulamakta Olduğu İç Kontrol Faaliyeti

AYIRMA, YOLA TERK

NO	EVRAK	KLASOR / DOSYA	O / S			K
			K	T	B	
1	CD	-	0	-	-	
2	Yazı_Tapu Müdürlüğüne	Y.T.E.K.	0	0	-	
3	İşlem Takip Formu	Y.T.E.K.	0	-	-	
4	Parsel Bilgi Kaşesi	A.K._D.D. / P.D.K.	0	-	-	
5	İstem Belgesi	B.E.K.	0	-	-	
6	Yazı_Resmi Kurumdan	Y.T.E.K.	0	S	-	
7	Yasal Temsilci ise; vekaletname, yetki belgesi vs.	B.E.K.	S	0	S	
8	İş Yapım Sözleşmesi ve Büro Tescil Belgesi	B.E.K.	0	-	-	
9	Tapu Senedi veya Tapu Kaydı	B.E.K.	S	-	-	
10	Kadastro Bilgisi ve Belgeleri İstem Belgesi ve Teslim Tutanağı	B.E.K.	0	-	-	
11	Döner Sermaye Dekontu	B.E.K.	0	-	-	
12	Belediye / İl Daimi Encümen Kararı (*), Bakanlık Kararı (Mek.Pln.Gn.Md.)	A.K._D.D. / P.D.K.	S	0	S	
13	Durum Haritası	A.K._D.D. / P.D.K.	S	0	S	
14	Röleve Ölçü Krokisi (Ada Bazında Olmayan Uygulamalarda)	A.K._D.D. / P.D.K.	0	-	S	
15	Röleve Ölçü Krokisi (Ada Bazında Uygulamalarda)	A.K._A.D.	0	-	S	
16	Koordine Özet Çizelgesi	A.K._D.D. / P.D.K.	0	-	S	
17	Yüzölçüm Hesap Çizelgesi	A.K._D.D. / P.D.K.	0	-	S	
18	Koordinat Dönüşüm Hesabı	A.K._D.D. / P.D.K.	0	-	S	
19	Teknik Hatalar Düzeltme Formu ve Ekleri	A.K._D.D. / P.D.K.	S	0	S	
20	Tescil Bildirimi	A.K._D.D. / P.D.K.	0	0	0	
21	Değişiklik Haritaları Yapım ve Kontrol Bilgileri Formu	Y.T.E.K.	0	-	-	
22	Tescile Konu Harita ve Planların Kontrol Raporu	Y.T.E.K.	S	0	S	
23	Kontrol Formu_Büro	Y.T.E.K.	0	-	-	
24	Kontrol Formu_Arazi	Y.T.E.K.	0	-	-	
25	Kontrol Formu_Açıklayıcı Bilgiler Çizelgesi	Y.T.E.K.	0	-	-	
26	Yer Kontrol Noktaları_Ölçü, Hesap ve Ham Değerleri	Y.T.E.K.	0	-	-	
27	Yer Kontrol Noktaları_Kanavası	Y.T.E.K.	0	-	S	
28	Yer Kontrol Noktaları_Koordine Özet Çizelgesi	K.N.K.	0	-	S	
29	Yer Kontrol Noktaları_Röper Krokisi	R.K.	0	-	S	
30	Ada Bölüm Krokisi ve Pafta İndeksi	Y.T.E.K.	0	-	S	
31	Fihrist	Y.T.E.K.	0	S	S	
32	Pafta	P.D.	0	-	S	

KISALTMALAR: B.E.K.=Başvuru Evrakları Klasörü, Y.T.E.K.= Yardımcı Teknik Evraklar Klasörü, A.K.=Ada Klasörü, D.D.=Değişiklik Dosyası, D.K.=Değişiklik Klasörü, R.K.=Röper Klasörü, K.N.K.= Kontrol Noktaları Klasörü, P.D.=Pafta Dolabı, O=Orjinal Evrak, S=Suret Evrak 01.01.15

3.5.4. Bilgi ve İletişim

Kadastro Müdürlüklerinde de direk olarak yönetimle olamasa dahi yönetim uzuvları ve yatayda faaliyetleri yürüten çalışanlarla bilgi alış verişlerinin mobil cihazlar üzerinden yapıldığı bilinmektedir. İletişimin kolayca sağlanabilmesi iç kontrol sistemlerinin daha doğru uygulanabilmesi ve etkin bir çalışma için önemli koşullardan oluşturacağından bilgi-iletişimin iç kontrol sistemleri için ayrı önemli fonksiyon olarak değerlendirilmiştir.

3.5.5. İzleme

Merkez teşkilatı birimlerinden Teftiş Kurulu Başkanlığı ve İç Denetim birimi; taşra teşkilatı içerisinde ise Bölge Müdürlüğüne bağlı Hukuk ve Denetim Şube Müdürlüğü ve Şube Müdürlüklerinin kendi bünyesindeki görevlerinden ileri gelen denetim işlerinin yürütüldüğü bilinmektedir.

Teftiş Kurulu Başkanlığı doğrudan Genel Müdüre bağlı olup, Genel Müdürün emri veya onayı ile merkez ve taşra teşkilatının her türlü faaliyetleri ve işlemiyle ilgili olarak Genel Müdür adına teftiş, inceleme, ön inceleme ve soruşturma işlerini yürüterek,

İç denetim birimleri, idarelerin yönetim ve kontrol yapılarının yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde genel kabul görmüş standartlara uygun olarak,

Bölge Müdürlüğü teşkilatlanması bünyesinde bulunan Hukuk ve Denetim Şube Müdürlüğü kadastro müdürlüklerinin genel denetim, süreli denetim, inceleme, ön inceleme veya soruşturma ve benzeri işleri yürütmek veya yürütülmesini sağlamak, sonucundan Genel Müdürlüğe bilgi vermek, bu işlerin takibini sağlayarak yazışma ve kayıt işlerini yürüterek,

Yine Bölge Müdürlükleri teşkilatlanması içerisinde yer alan Şube Müdürlükleri de görevlerinden ileri gelen denetimleri izlemektedirler.

3.5.6. Kadastro Müdürlüklerinde Bilgi-İletişim Ve İzleme Rolünü stlenecek Bir Birim nerisi (Risk Koordinatörü)

İyi bir iç kontrol sisteminin önemli unsurlarından biri de yatay ve dikey bilgi alma yeteneğinin ve insanlar arasında iletişimin sağlanması; iletişim, iç kontrol politika ve prosedürlerinin açıkça anlaşılmasını kapsar. Ancak bilgi-iletişim ağının işlemesi noktasında özellikle dikeyde iletişimin çok kolay olmadığı, kişilerin iç kontrol sistemiyle alakalı bilgi edinebilecekleri birimlere ulaşmalarının önemli olduğu düşünülmektedir.

Ayrıca, İç kontrol sistem faaliyetlerinin işleyişinin sürekli veya ayrı ayrı olarak izleme, sürekli veya ayrı ayrı değerlendirmeler şeklinde olabileceği gibi her iki yöntemin birlikte uygulanması şeklinde de olabileceğini, Sürekli izlemenin, faaliyetlerin normal akışında i kontrolün etkililiğini değerlendirmeye hizmet edeceğini söylemiştik.

Kadastro Müdürlüklerinde iç kontrol ortamının oluşturulabilmesi, faaliyetlerin işleyişinin değerlendirilmesi adına Müdürlüklerde kurulması gerekli olduğunu düşündüğümüz "*risk koordinatörü*" başlıklı birimimiz, Kadastro Müdürlüğündeki iç kontrol ortamının oluşturulması, risk yönetimi, kontrol faaliyetleri gibi unsurların Mdrlklerdeki durumunu izleyecek, sistemin oluşturulmasına ilişkin yatayda ve dikeyde eş gdmllk sağlayacaktır. Ayrıca bilgi ve iletişim faaliyetlerine arabuluculuk edecek, rehberlik görevi üstlenecektir. Bu sayede iç kontrol ortamının en önemli unsurlarından olan insan faktörünün sisteme ilişkin bilinci oluşturulacak, yapılacak tüm faaliyetler de bu birimin gözetiminde sürekli olarak izlenecektir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4.SONUÇ VE ÖNERİLER

Kadastro “her çeşit arazi ve mülk yerinin resmen haritalandırılıp kayıt altına alınması işi” olarak değerlendirilmektedir. Sicillerin tutulmasından doğan bütün zararlar için Devlet sorumluluk ve güvencesini garanti eden Kadastro ve bu bilgilerinin tutulduğu Kadastro Müdürlüklerinin ürettikleri iş ve hizmetleri ile yönetim organizasyonları irdelenmiş, Müdürlüklerin iç kontrol sistemleriyle yönetiminin iyileştirilmesi noktasında öneriler geliştirilmiştir.

Kadastro Müdürlüklerindeki yönetim kavramının modern bir kimliğe bürünmesi, idarenin etkin bir organizasyon yapısına kavuşması iç kontrol sistemlerinin varlığı ile sağlanabileceği değerlendirilmiştir.

Geçmişten günümüze gelişen teknoloji sistemleri, teşkilatlanmada yaşanan değişimler, idare politikaları klasik yönetim anlayışının geliştirilmesi sürecini zorunlu kılmaktadır. İşte bu gelişime katkı sağlamak Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü taşra birimi olan Kadastro Müdürlüklerinde iç kontrol sistemlerinin temellerini oluşturabilmek adına hazırlanan araştırma raporumuzda bu süreç belirli bölümler halinde ele alınmıştır ve yine üç bölüm halinde öneriler değerlendirilmiştir.

4.1. KADASTRO MÜDÜRLÜKLERİNDE ORGANİZASYONUN İYİLEŞTİRİLMESİNE YÖNELİK ÖNERİLER

6083 sayılı yasayla beraber ilçelerdeki tüm Kadastro Müdürlükleri kapatılarak il düzeyinde örgütlenmeye gidilmiş olup toplamda 22 bölge müdürlüğüne bağlı 81 kadastro müdürlüğü bulunmaktadır. Bu durumun bazı sonuçları da beraberinde getirdiğini izah etmiştik. Bu sorunlara çözüm noktasında;

a) Büyük ilçelerde Kadastro Müdürlüğü Açılması

Kadastro Müdürlüklerinin yetki sahası içerisindeki nüfus ve iş-işlem yoğunlukları vb. kriterler dikkate alınarak gruplandırmaya gidilmeli, belirlenen ilçelerde yeniden Kadastro Müdürlükleri ihdas edilmeli ve bu durumun yasal altlıkları oluşturulmalıdır. Yeniden teşkilatlanmanın gündeme gelmesiyle beraber teşkilatlanmanın içeriğinde Müdür Yardımcı kadroları oluşturulmalı ve bu konu tekrardan tartışılmalıdır. Bu sayede Kadastro Müdürlükleri bağlı birimlerinde görülen otorite boşluğunu gidermek üzere istihdam edilecek Müdür yardımcılarını Müdürün görevlerine yardımcı olacak, Müdürlüğe vekalet edecek, Genel Müdürlük izni ile kadaastro komisyonuna başkanlık edecek, Müdür tarafından verilen benzer işleri yapmak gibi işleri yüklenecek bu sayede idari anlamdaki otorite boşluğu doldurmak daha mümkün hale gelecektir.

b) Bölge teşkilatından il teşkilatına geçiş

Çağın gereksinimleri, 6083 sayılı teşkilat kanununun yeterli şekilde başarıya ulaşamaması ve sonucunda Merkez Müdürlüklere bağlı olarak kurulan birimlerde idareci boşluğu oluşması, vatandaşların bir işlem için hem Kadastro Müdürlüğüne hem Tapu Müdürlüğüne başvurmak zorunda olması, halihazırda Lisanslı Harita Bürolarının faaliyette olması ancak istenen verimin tam olarak alınamaması, Türkiye ilk tesis kadastrasunun neredeyse tamamlanmış olması, gelecekte Tapu Müdürlüklerinin bir kısım işlerinin aracılık bürolarına devredilebileceği ihtimali, birçok küçük ilçede müdürsüz memursuz tapu müdürlüklerinin bulunması gerçeği gibi birtakım fiili durumların Tapu ve Kadastro Müdürlüklerinin İl Müdürlüğü çatısı altında toplanması gerekliliği ve Bölge yapılanmasından vazgeçilmesi üzerinde düşündürmektedir.

Ayrıca 6083 Sayılı Kanunun taşra teşkilatını düzenleyen 5. maddesine istinaden düzenlenen 2012/2 sayılı genelgenin 4. maddesine göre taşra teşkilatı içerisinde yer alan Bölge Müdürlükleri bağlı Müdürlüklerle iletişim halinde hizmet vermeye çalıştıkları biliniyor olsa da; Bölge Müdürlüklerine bağlı il sayısının fazla olması, coğrafi koşullar, nüfus ve işlem yoğunluğu gibi sebeplerle ihtiyaçların karşılanmasında yetersiz kalabilmektedir.

Yine bazı Avrupa ülkelerinin Tapu ve Kadastro faaliyetlerinin kurumsal yapısı yönüyle incelendiğinde; faaliyetlerin Almanya, Danimarka ve İsviçre'de iki farklı

bakanlık bünyesinde yürütülmekte olduğu, Hollanda’da tek bir bakanlığın çatısı altında toplandığı (Tablo 2), nitekim Hollanda hariç diğer üç ülkede, iki çatılı sistemin neden olduğu koordinasyon sorunları ve etkin olmayan mülkiyet kayıt sistemi işleyişi mevcut olduğu, ülkemizde ise mülkiyet bilgilerinin tutulduğu Tapu ve Kadastro Müdürlüklerinin tek çatı altında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı altında toplandığı bilinmektedir. Bu durumun da bir avantaj olarak düşünülüp, Tapu ve Kadastro Müdürlüklerin tek çatı altında birleşmesi, bürokrasinin ve kaynak israfının azaltılması noktasında avantaj sağlayabileceği değerlendirilmektedir.

Daha etkin bir biçimde hizmet verebilmek, Kadastro bağlı birimlerindeki dağınık görüntüye sebebiyet veren halin ortadan kaldırılarak idareci boşluğunu giderebilmek, fiziki mekan, araç-gereç vb. sıkıntıları daha seri bir şekilde aşabilmek, küçük, yaygın ve yetersiz çok sayıda müdürlük yerine büyük, donanımlı ve etkin az sayıda müdürlük ile daha verimli hizmet sunabilmek, kurum temsil kabiliyetini artırabilmek noktasında Tapu ve Kadastro Müdürlüklerinin güçlerini birleştirmelerinin faydalı olabileceği düşünülmektedir.

c) Değişiklik İşlemlerinin Tapu Müdürlüklerine devri

1997 sayılı kanunun yürürlükte olduğu dönemlerde kanunun ek cetvellerinde de görüleceği üzere “Tapu ve Fen Amiri” unvanı bulunan memur kadroları istihdam edildiği bilinmektedir. Bu kadrolarda görevli kişilerin tapu müdürlüğü bünyesinde fenni değişiklik ve talebe bağlı işlemleri yerine getirdiği, Tapu ve Kadastro işlerinin geçmişte ortak çatı altında toplanabildiği anlaşılmaktadır.

Ayrıca, Kadastro Müdürlükleri bağlı birimlerinde genel anlamda değişiklik işlemlerinin kontrolü ve LİHKAB olmayan yerlerde tescile tabi olmayan işlerin yapıldığı yani Kadastro programlı (asli) işlerinden ziyade türev işlerin yürütüldüğü, bunun da günümüze kadar kadastro çalışmalarının bitirilememesi noktasında idareyi yavaşlattığı bilinmektedir. Teşkilat yarasından kaynaklı bağlı birimlerdeki bu dağınık görüntünün ve idareci boşluğunun doldurulması adına ilçe birimlerindeki kadastro memurların yeni yapılacak düzenlemeyle ilçelerdeki Tapu Müdürlüklerine bağlanılarak, bahsi geçen idareci boşluğunun giderilebileceği düşünülmektedir.

İlçelerdeki kadastro birimlerinin tapu fen amirliği gibi tapu müdürlükleri emrine verilmesi ve değişiklik işlemlerinin tapu müdürlüklerince yapılması, kadastro

müdürlüklerinin ise asli işi olan kadastro ve yenileme gibi yatırım hizmetlerini gerçekleştirmesi üzerinde düşünülmesi gereken bir alternatif olabilir.

d) Daha fazla hizmetin özelleştirilmesi

Kadaastro değişiklik ve kontrollük işlerinin tamamının serbest mühendislere veya lisanslı mühendislere devredilmesi, böylelikle yaygın taşra teşkilatı yapılanmasına gerek kalmayacağı hususu da uzun vadede değerlendirilmesi gereken çözümlerden biri olabilir. **Nitekim**, inceleme kapsamındaki Avrupa ülkelerinin kadastro sistemlerinin kurumsal yapısına bakıldığında Hollanda hariç diğer üç ülkede lisanslı harita mühendislerinin kadastro hizmetlerinde değişen rollere sahip oldukları, Almanya’da lisanslı harita mühendisleri yerel kadastro ofisleriyle birlikte çalışmakta ve kadastronun teknik kısmını yürütmekte oldukları, Danimarka’nın tamamında, İsviçre’nin ise büyük bir bölümünde yerel kadastro ofisleri bulunmamakta olduğu buralarda lisanslı harita mühendisleri yerel kadastro ofisleri gibi faaliyet göstermekte oldukları bilinmektedir.

Ülkemizde de özel sektörün gücünden faydalanılması ve devletin işi bizzat yapmak yerine düzenleyici ve denetleyici bir konuma getirilmesi için kadastro hizmetlerinden başta kontrollük işleri olmak üzere bir kısmının özel sektöre devredilmesi üzerinde çalışmalar yürütülebilir.

4.1.2. 5368 Sayılı Yasa İle Kurulan Lisanslı Harita Ve Kadaastro Bürolarının Durumuyla İlgili Olarak:

LİHKAB’ların faaliyetleriyle alakalı olarak pratikte birçok sorun ortaya çıkmış olsa da bir şekilde faaliyetler devam etmektedir. Bahsi geçen LİHKAB’ların durumuyla ilgili olarak raporumuzun 1.4. başlığı altında detaylı bir değerlendirme yapılmıştır.

LİHKAB’ların faaliyetlerinin sağlam temeller üzerine oturması adına öncelikle şu sorunların etraflıca tartışılıp sonuca bağlanmasının yararlı olacağı düşünülmektedir.

-LİHKAB adaylarına ilişkin düzenlenen sınav sisteminin iyileştirilmesi, sınav sorularının LİHKAB hizmetlerine ve uygulamaya yönelik olması,

-LİHKAB ve serbest çalışan harita mühendisleri arasında çalışma barışının tesis edilmesi noktasında tedbirler alınması,

-LİHKAB'ların üstlenmiş oldukları işlerle ilgili olarak yeniden bir düzenlenme yapılması gerekliliği,

-İş potansiyelleri nedeniyle rantı düşük olan ilçelerin talebin yüksek olduğu diğer ilçelerle dengelenmesi ve ülke geneline yaygınlaştırılması adına teşvik edilecek öneriler geliştirilmesi,

-İlçelerin iş potansiyellerinin en doğru haliyle adaylara sunulması,

-LİHKAB'ların kendi içerisinde mevzuat yönüyle çok başlı görüntüsünün önüne geçilerek standardın sağlanması,

-İleride hukuksal anlamda problemlerin meydana gelmemesi adına Genel Müdürlük, HKMO ve konuda yetkin kişilerce durum tespitinin etraflıca yapıp muhtemel sorunların öngörülerek tedbirler alınması.

Yukarıda kısaca değinilen hususlarla alakalı olarak geniş kapsamlı müzakereler sonucunda LİHKAB'ların belirli bir düzeyde işlevselliğin artırılacağı, bu durumun Kadastro Müdürlüklerin üzerindeki iş yükünü hafifleteceği aşikardır.

4.2. KADASTRO MÜDÜRLÜKLERİNDE ÜRETİLEN İŞ VE HİZMETLERİN İYİLEŞTİRİLMESİNE YÖNELİK ÖNERİLER

4.2.1. İş ve Hizmetlere İlişkin Riskler Yönüyle

a) Ülkemizde uygulanmakta olan kadastro kamu kurumlarının ve vatandaşların beklentilerini karşılamaktan uzak olmakta, ayrıca çağdaş ülkelerin bu konularındaki tanımlarından da giderek uzaklaşmaktadır. Bu nedenle kadastonun “**çok amaçlı çağdaş kadastro**” olarak yeniden tanımlanması gerekmektedir.

b) Çağdaş çok amaçlı kadastro sistemine geçebilmek için, başta TMK olmak üzere çok sayıda yasayla bunlara dayalı olarak çıkartılan tüzük ve yönetmeliklerde de değişikliklerin yapılması gerekmektedir. Bu değişikliklerde;

- Ülkemizde izlenecek kadastro politikasını
- Türk hukuk sisteminin kadastroya ve mülkiyete bakışını
- Devletin yeniden yapılandırılması bağlamında kurumun örgütsel konumlanışını
- Yenileme konusunu ve ikinci kadastroyu
- Kadastro bilgi sistemini

- Kurum çalışanları ve teknoloji altyapısını
- Standartları
- Hizmet anlayışını

Birlikte bir bütün olarak değerlendirmek ve üzerlerinde çağdaş düşünceler oluşturmak gereği vardır. Bu nedenle 3402 sayılı Kadastro Kanununun 22'nci maddesinde yer alan istisnai durumlar dışındaki **“ikinci kadastro yapılamaz”** hükmünün değiştirilmesi de içinde olmak üzere yenileme konusundaki yasal düzenleme seçeneklerini tartışmak gerekmektedir.

c) Kurumun hizmet alımı konusunda özel sektörden daha geniş boyutlarda yararlanmasını hedefleyen bir yasal altyapının kurulması gerekmektedir.

d) Kadastro çalışmalarının büyük bölümünün ülke nirengi ağına dayalı yapılmadığı bilinen bir gerçektir. Kırsal alanlarda ilk uygulamaların ise grafik veya fotoplan olarak gerçekleştirildiği bilinmektedir. Bu amaçla TUTGA'nın sıklaştırılması ve detay ölçülerine altlık oluşturacak duruma getirilmesi gerekmektedir. Yeni tüm çalışmalar TUTGA temelinde yürütülürken, eski çalışmaların, yerel ağlara dayalı olarak üretilen altlıkların TUTGA ile ilişkilendirilmesini sağlayacak çalışmalar yapılmalıdır.

e) Kadastro sistemine alınacak tüm verilerde ve üretilecek bilgilerde standart birliğinin sağlanması gerekmektedir. Uluslararası mekânsal veri standartlarının kurumun yasal altlıklarında tanımlanması gerekir.

f) Hazırlanacak bir proje çerçevesinde, tüm kadastro paftaları Ülke koordinat sisteminde sayısal duruma getirilmeli, sayısal değerlere hukuki geçerlik kazandırılmalı ve TAKBİS'in kadastro ayağı hayata geçirilmelidir.

Mevcut bilgilerin sistem standartlarına dönüştürülmesi, dönüşümü yapılamayacak olanların eksikliklerinin tamamlanması, güncellenmeleri ve gerekiyorsa yenilenmeleri yeni bilgilerin tanımlanan yeni sistem standartlarında toplanması, sistemin güncel tutma faaliyetini yerine getirecek biçimde işletilmesi sağlanabilir.

4.2.2. Anket Sonuç ve Önerileriyle İlgili Olarak:

Detaylı bir araştırma ve istişare niteliği taşıyan anket verileri ve yorumlama sonucunda çıkarılan sonuçlar aşağıda maddeler halinde sıralanmış ve öneriler geliştirilmiştir.

a) Mevcut kadastro çalışmalarının mekânsal bilgi sistemlerinin altlığını oluşturacak yeterli içeriğe sahip olmaması nedeniyle topoğrafik yapının, taşınmaz değerlerinin, arazi kullanım durumlarının (*tarımsal sınırları, ağaçlık alan, taşlık alan, sit alanı, jeolojik sakıncalı alanlar gibi*) ve gerekli görülen diğer bilgilerin ikinci kadastro yapılmasına gerek olmadan yapılacak güncelleme çalışmaları ile elde edilerek ayrı ayrı altlıklarda ve sayısal katmanlarda tutulabileceği,

Tescile tabi olmadığından tapu sicilinde gösterilemeyen ancak mekânsal bilgi sistemlerinde ihtiyaç duyulan (*su, deniz vb.*), kara kütleleri (*kayalık, taşlık vb.*) gibi tescil dışı yerler ile bunların üstündeki tesisler ve eklentileri, köprü, tünel, metro, yeraltı çarşuları, tüp geçit gibi yer altındaki tesis ve eklentileri vb. tüm konumsal verilerin talep şartı aranmadan güncel olarak tutulabileceği kadastro sicilinin oluşturulmasına yönelik çalışmalar yapılabileceği düşünülmektedir.

b) Kadastral altlıkların aynı standartta ve aynı koordinat sisteminde olmasını sağlamak, pafta-zemin uyumsuzluklarını gidermek, tapu kayıt maliki ve diğer hak sahiplerinin adı soyadı, baba adı, doğum tarihi vb. kimlik bilgilerindeki hataları düzeltip eksik olan T.C kimlik numaraları belirlenip sicillere yansıtma, kamulaştırma, toplulaştırma, imar uygulaması vb. ulusal ve yerel projelerin uygulamasında kadastro altlıklarından kaynaklanan yaşanan sorunları gidermek adına yenileme / güncelleme / sayısallaştırma çalışmalarına ara vermeden devam edilmelidir.

c) Taşınmaz tabanlı uygulamalar yapan kamu kurumları arasında Kadastro Müdürlüklerinin prestijini daha da yükseltmek adına teşkilat yarasından kaynaklı sıkıntılarının çözülmesi, LIHKAB'ların iş/işleyişleriyle alakalı durumun tekrar gözden geçirilerek daha faydalı hale getirilmesine çaba sarf edilmelidir.

4.3. İÇ KONTROL SİSTEMİ VE KADASTRO MÜDÜRLÜKLERİNE UYGULANMASINA YÖNELİK ÖNERİLER:

4.3.1. Müdürlüklerde İş Kalemlerinde Ayrım Olmamasıyla İlgili Olarak:

Müdürlüklerde farklı kalemlerde birçok farklı iş alanları bulunmaktadır. Bu kalemlere ilişkin görevlendirmeler de idareciler (*Kadastro Müdürü*) tarafından tayin edilmektedir. Bu çalışmaların hepsi de kendi içerisinde bir uzmanlık gerektirmekte olup iş tanımlarında açıkça belirtilmemiş, genel çerçevede bırakılmıştır.

Kadastro Müdürlüklerinde belli başlı iş kalemleri belirlenmeli, buna göre servisler oluşturulmalı, bu servislere uygun personeller görevlendirilip uzmanlık sahaları oluşturulmalı ve çalışanların dağınık organizasyon görüntüsünün önüne geçilmeli, yöneticilerde durumu dikkatle takip etmelidirler.

Örneğin; Kadastro Müdürlüklerinde tapu-fen, ihaleli işler, LİHKAB tarafından yürütülen işler, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının talepleri, coğrafi bilgi sistemleri, arşiv hizmetleri vb. servisler oluşturulmalı, her servise işe yatkınlık, mesleki tecrübe, pratiklik, fiziksel kuvvet vb. tipteki nitelik/beceriler göz önünde bulundurularak görevlendirme yapılmalıdır. Bu sayede müdürlüklerde uzmanlık sahaları oluşturulacak, personeller arasında görevler ayrılığı oluşacaktır.

4.3.2. İnsan Kaynakları ve Politikalarıyla İlgili Olarak:

a) 6083 sayılı Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un yürürlüğe girmesiyle bazı sorunlar da beraberinde gelmiştir. İlçelerdeki Kadastro Müdürlükleri kapatılmış yine bu ilçelerde merkeze bağlı birimler oluşturulmuş dolayısıyla, bir kısım ilçelerde personeller gidiş-geliş yapmak üzere (merkezden-ilçelere) çalıştırılmak zorunda kalmıştır. Özellikle Büyükşehirlerde merkez ilçe ile diğer ilçeler arasında oldukça fazla mesafe olması, belli başlı coğrafi olumsuzluklar sebebiyle oluşan durum insan kaynakları politikalarına negatif bir halde yansımıştır. Halihazırda oluşan bu sıkıntının çözümü noktasında özellikle Kadastro Müdürlüklerinin teşkilat yapısında revizyona gidilmesi gerekliliği ortadadır.

b) Bilindiği üzere Kadastro Müdürlüklerindeki atamalara ilişkin personel norm kadroları belirlenmiştir. İnsan Kaynakları politikalarında daha iyi sonuçlar alabilmek adına belirlenen norm kadrolara mümkün mertebe uygun atamaların yapılması

yönünde gayret sarfedilmesi, İnsan kaynakları politikalarına ilişkin artı bir değer ifade edeceği düşünülmektedir.

c) Yine benzer bir durum olan geçici görevlendirme hususu da insan kaynakları politikalarında önemli rol oynamaktadır. Bu hususta personelin müdürlüklerde bir takım kriterler gözetilerek (*görevlendirmenin nesnel, hizmet esaslı ve ihtiyaca yönelik olması*) görevlendirilmesinin hizmetin esaslarına daha uygun olabileceği değerlendirilmektedir.

4.3.3. Dış Etkenlerle İlgili Olarak:

Kadastro Müdürlükleri kamu kurumları içerisinde diğer kamu kurumlarıyla en fazla iç içe olanlar arasında yer almaktadır. Dış etkenler de kurum dışındaki oluşumlar ve kurumumuz arasındaki uyum/ilişki düzeni olarak nitelendirilebilir. Tapu ve Kadastro Müdürlükleri, çoğu zaman Maliye-Orman Genel Müdürlüğü vb. diğer kurumlarla direk irtibat halinde olmak durumunda kalabilmektedirler. Çalışmalar sırasında bu kurumlarla irtibat sağlamak, çalışmalarını eş zamanlı yürütmek bazı sıkıntıları da beraberinde getirmektedir. Bu durum çalışmaların hızla ilerlemesi noktasında en büyük engellerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle kapsamlı işler için yönetimce işlerin yapım aşamasında durumun mahiyetine göre tedbirlerin alınması dış etkenlerin olumsuz yöndeki etkilerini azaltacağı değerlendirilmektedir.

4.3.4. Hatalarla İlgili Olarak:

Kadastro Müdürlüklerinin iş ve hizmetleriyle ilgili bir takım hataya açık durumla karşılaşmaktadır.

Müdürlüklerde yapılan ihaleli işler kapsamında, 659 sayılı Genel Bütçe Kanununda öngörüldüğü üzere Müdürlük personelinin geçici görev yolluk bildirim düzenledikleri bilinmektedir. Ancak personelin harcırah taleplerinin belli bir sistematik içerisinde herhangi biri tarafından kontrol edilemediği, Müdürlüklerde kişilerin beyanı esas alınarak taleplerin karşılandığı bilinmektedir. Bu sorunun çözümüne ilişkin Kadastro Müdürlüklerinde herhangi bir iç kontrol mekanizması olmadığı da bilinmektedir.

Kadastro Müdürlüklerinde yapılan değişiklik işleri sonrası arazi ve kadastro tazminatlarının (*döner sermaye işletmesince karşılanmaktadır*) ödenmesine ilişkin MEGSİS'in Müdürlüklerde oturmaya başlamasıyla bahsi geçen iş ve işlemler sistem

üzerinden teyit edilmektedir. Zira Müdürlüklerde aylık yapılan işlemler ve bu işlerin kimlere havaleli olduğu görülebilmekte dolayısıyla personelin aylık bazda yaptığı işler bir anlamda kontrol edilebilmektedir.

Yukarıda anlatıldığı üzere personelin arazi-kadastro tazminat taleplerine ilişkin bir nevi iç kontrol sistemi olduğu anlaşılmaktadır, benzer bir sistemin Genel Bütçe Kanununa göre ödenen harcırah taleplerinin kontrolü için de oluşturulmasının kötü niyetli oluşumlara meydan vermemesi adına önem arz ettiği düşünülmektedir

4.3.5. Hilelerle İlgili Olarak:

a) Müdürlüklerde belli periyotlarda arazi ve kadastro tazminatları ve genel bütçeden ödenen harcırahlarla ilişkin düzenlenen genel mesai cetvellerinin Bölge Müdürlüğü kanalıyla Döner Sermaye İşletmesine gönderildiği, Döner sermaye işletmesi ve saymanlık yoluyla Müdürlüğün ilgili banka hesabına ücretin çıkarıldığı daha sonrasında da Kadastro Müdürlüğünde görevli mutemetlik görevini yürüten personel tarafından ilgili bankaya e-posta yoluyla hesaplara yatması gereken rakamların gönderildiği, son aşamada ise Banka tarafından ücretlerin personel hesabına yatırıldığı anlaşılmaktadır.

İşlemin hileye açık olan kısmı ise; mutemetlik görevini yürüten kişilerin bu durumu kendi lehlerine çevirebilecekleri, haksız menfaat edinebilecek olmaları şeklinde değerlendirilmiş, konuyla alakalı herhangi bir iç kontrol sistemi geliştirilmemiştir. Halbuki Müdürlüklerde aktif hale getirilen Megsis sistemi üzerinde çalışanların arazi ve değişiklik işlemlerini aylık bazda gösterir listeler alınabilmektedir, izah edilen bu sisteme programcılar eliyle yeni modüller ekletilerek çalışanların bordroları ve icmalleri hesaplanıp, döner sermaye işletmesi ve devamında banka şubelerine direk olarak yönlendirilerek (*işin kişilerin insiyatifinden çıkarılarak*), sürecin bir nevi iç kontrol sistemiyle yönetilmesi ve burada oluşabilecek suiistimallerin önüne geçilebileceği değerlendirilmektedir.

b) Ayrıca Kadastro Müdürlüklerinin teknik arşiv güvenliğinin sağlanması adına; Kadastro Müdürlükleri arşivlerinin tamamen sayısal ortama aktarılması (*Tapu Müdürlüklerindeki 2014/6 sayılı Genelge ile e-arşiv sistemine geçiş süreci başlatılmış bulunmaktadır*) önem arz etmektedir. Bu sayede arşivleme gereği/zorunluluğu duyulan tüm belgeler belli bir sistematik içinde taranacak, istenilen anda belgeye erişime olanak sağlanacak, ölçülebilir ve güvenli yöntemlerle

tapu sicilinin temelini/altlığını oluşturan belgeler dijital ortamda arşivlenme imkanına erişecektir.

4.3.6. Yeni Personel Görevlendirilmesiyle İlgili Olarak:

Özellikle yeni atanan personelin ülkenin coğrafi koşulları ve yaşam standartları zorlu olan bölgelerinde göreve başladıkları, ayrıca henüz belli bir seviyede yetkinliği olmayan Mühendislere kontrol yetkisi verildiği, ayrıca bu Müdürlüklerde yetkin personelin az sayıda olması sebebiyle bahsi geçen personellere tüm görev ve sorumluluğun yüklendiği bilinmektedir. Bu durumun haricinde Müdürlüklerde çalışmalarına devam edilen 22-a vb. nitelikte yürütülen projelerinde benzer nitelikteki personellerce yürütülmekte olduğu, sonrasında ise yapılan işlerde bir takım sıkıntılar çıktığı bilinmektedir. Bu durum bir nevi risk olarak algılanmalı, durumun çözümü noktasında; yetkin personellerin yeni personellere öncülük etmeleri, belirli bir süre bu kişilere formasyon vermeleri daha sonrasında ise işin yükünü bu personellere devretmeleri gerekmektedir. Ayrıca yeni görevlendirilen personelin çalışmakta olduğu Müdürlüklerde belirli bir süre çalışma zorunluluğu getirilmeli, böylelikle Müdürlüklerde belli bir düzenin oturtulması gerekmektedir.

4.3.7.İdarenin Yeniden Yapılanmasıyla İlgili Olarak:

6083 sayılı Teşkilat yasasından sonra Kadastro Müdürlüklerinin idari yapılanmasında meydana gelen sıkıntıların Müdürlüğün işleyişi adına riskler oluşturduğu bilinmektedir. Bu durum araştırmamızın diğer başlıklarından detaylıca ifade edilmiştir. Bu riskin çözümüne ilişkin değerlendirmeler ayrıca yapılmıştır.

Sonuç ve değerlendirmeler kısmında detaylıca bahsedildiği üzere, Kadastro Müdürlüklerinin en elzem sorunları; 6083 sayılı teşkilat yasasından kaynaklı Kadastro Müdürlüklerinde ortaya çıkan yönetim ve organizasyon sorunu, LİHKAB'ların gerek iş çeşitliliği, gerekse ülke geneline yaygınlık olarak tam anlamıyla Kadastro Müdürlüklerinin üzerindeki yükü alamamış olması, Türkiye Kadastro sununun ikinci bir kadastro veya güncellemeye ya da içeriğinin geliştirilmesine olan ihtiyacı ve özellikle uygulama yönüyle istenen seviyeye henüz ulaşamayan iç kontrol sistem ve süreç mantığının yeterince oturtulamamış olmasıdır. Önümüzdeki dönemde mevcut sorunların çözümüne yönelik gerekli tedbirlerin alınarak durumun daha iyi bir seviye geleceğini değerlendirmekteyim.

KAYNAKLAR

3402 Sayılı Kadastro Kanunu (1987, 9 Temmuz) *T.C. Resmi Gazete*, 19512

2997 Sayılı Tapu ve Kadastro Umum Müdürlüğü teşkilat ve vazifeleri hakkında kanun (1936, 29 Mayıs) *T.C. Resmi Gazete*, 3322

Çete., M.,Yomralıoğlu.,T., (2009) Türkiye İçin Bir Arazi İdare Sistemi Yaklaşımı, HKMO dergisi 2009/1 Sayı 100, Ankara.

Delice, V., (2008) 5018 Sayılı Kamu Mali Kontrolünde Öngörülen İç Kontrol Sistemi Ve Örnek Bir Uygulama.

Kadastro İşlemleri Rehberi, (2011) Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü

Kadastro Haritalarının Sayısallaştırılması Hakkındaki Yönetmelik (2006, 24 Kasım) *T.C. Resmi Gazete*, 26356

Kamu Görevlileri Etik Rehberi, (2012) Ankara.

Kamu İç Kontrol Rehberi, (2014)

Küsülü.,E.,(2011) Ülkemizde Ve Diğer Ülkelerde Kadastro Hizmetleri Ve Karşılaştırılması, Ülkemizde Kadastro Hizmetlerinin Riskleri, Sorunları Ve Çözüm Önerileri, Kadastro Verilerinin TAKBİS' e Entegresinin Sağlanmasındaki Sorunlar Ve Çözüm Önerileri.

Koçak Şen., İ., (2008) İç Kontrol Sistemi Unsurlarından Kontrol Faaliyetleri

Köse., F., (2014) Türkiye Kadastro Sorunlarının Tespiti Ve Çözüm Yaklaşımlarının Geliştirilmesi, Trabzon

Küllüoğlu., N., (2010) Kadastronun Yenilenmesinde Karşılaşılan Sorunların Araştırılması Ve Bazı Öneriler, Zonguldak.

Özşahin F., (2011) Kamu Kuruluşlarında İç Kontrol Sistemi Ve Bir Kamu Kurumunda İç Kontrol Sürecinin Oluşturulması Süreci

Sarı., N., Demirel, Z., (2007) Ülkemiz Kadastrounda Yenileme Olgusu Ve Öneriler, HKMO Dergisi 2007/1 Sayı 96, Ankara

Tuncer., S., (2006) Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu'nda Yapılan Değişiklikler, Vergi Dünyası, Sayı 295, Mart 2006, ss. 4-7

Tüdeş., T., ve Bıyık., C., (1994) Kadastro Bilgisi, Genel Yayın No 174, Fakülte Yayın No 50, Trabzon

<http://www.tkgm.gov.tr/tr/icerik/lisansli-buro-kurulmayarak-bos-kalan-yerler>, (22 Ekim 2015)

<http://www.tkgm.gov.tr/tr/birim/lihkab>, (23 Ekim 2015)

<http://www.tkgm.gov.tr/tr/icerik/tarihce-4> (18 Temmuz 2015)