

## ÖNSÖZ

Bu çalışmada Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Merkez ve Taşra Birimleri ile Tapu ve Kadastro Hizmetlerinde Yolsuzluk ve Suistimallerle Mücadele. Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünde Yolsuzluklarla Mücadelede Yapılması ve Alınması Gerekli Tedbirlerin Belirlenmesi. Konulu bir araştırma çalışması yapılması planlanmıştır.

Bu araştırma çalışmasının içeriğinde ilk olarak araştırma konusunun en önemli kavramı olan yolsuzluğun tanımlanması ile araştırma çalışmasına giriş yapılmış olup, sonrasında ise genel olarak yolsuzlukların sınıflandırılması ve hemen hemen yolsuzluk türlerinin tamamına yakını tanımları ile birlikte sıralanmıştır. Daha sonra Türk Kamu yönetiminde yolsuzluğun hangi tarihsel süreçlerden geçerek nasıl bir tarih yolculuğuna konu olduğu tarihteki akılda kalıcı yolsuzluk örnekleriyle birlikte anlatılmaya çalışılmıştır.

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün yürüttüğü hizmetler bakımından Doç. Dr. Hamza ATEŞ, H.Emre BAĞÇE ve Yrd. Doç. Dr. Mustafa Lütfi ŞEN tarafından hazırlanan “Tapu Hizmetleri ve Etik” konulu araştırma çalışmasından yararlanılarak Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün yürütmüş olduğu en önemli hizmetlerden olan tapu hizmetinin değerlendirilmesi yapılmış, Tapu hizmetlerinde en çok rastlanılan sahtecilik türlerinden bahsedilmiş, yolsuzluk ve suistimallerin engellenmesi için alınması gereken orta ve uzun vadeli önlemler sıralandıktan sonra Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü bakımından alınması gereken önlemler ve öneriler açıklanmış ve sonrasında araştırma sonlandırılmıştır.

# İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	İ
İÇİNDEKİLER .....	İİ
GİRİŞ .....	6
BİRİNCİ BÖLÜM.....	7
<b>1 YOLSUZLUĞUN TANIMLANMASI, NİTELİKLERİ VE SINIFLANDIRILMASI</b> .....	<b>7</b>
1.1 Yolsuzluğun Tanımlanması .....	7
1.2 Yolsuzluğun Temel Nitelikleri .....	8
1.2.1 Taraplardan Birinin Yetkili Olması Ögesi .....	9
1.2.2 Kurallara Aykırılık Ögesi .....	9
1.2.3 Çıkar Sağlamak Ögesi.....	10
1.2.4 Sosyolojik Anlamda Yolsuzluk.....	11
1.3 Yolsuzlukların Sınıflandırılması .....	14
1.3.1 Başlıca Yolsuzluk Türleri .....	14
1.3.1.1 Siyasal Yolsuzluk .....	14
1.3.1.2 Yönetmel Yolsuzluk .....	15
1.3.2 Yönetmel Yolsuzlukların Sınıflandırılması .....	16
1.3.2.1 Maddi Çıkar Karşılığı Yolsuzluk.....	16
1.3.2.1.1 Rüşvet .....	16
1.3.2.1.2 Haraç .....	18
1.3.2.1.3 Rant Kollama .....	18
1.3.2.1.4 Zimmet .....	19
1.3.2.2 Maddi Olmayan Çıkar Karşılığı Yolsuzluk .....	19
1.3.2.2.1 Kayırmacılık.....	19
1.3.2.2.1.1Akraba Kayırmacılığı (Nepotizm).....	19
1.3.2.2.1.2Eş-Dost Kayırmacılığı (Kronizm) .....	19
1.3.2.2.1.3 Siyasal Kayırmacılık (Partizanlık) .....	20
1.3.1.2.1.4 Hizmet Kayırmacılığı.....	20
İKİNCİ BÖLÜM.....	20
<b>1 TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YOLSUZLUĞUN TARİHİ.....</b>	<b>20</b>
1.1 Osmanlı Devletinin Günümüze Olan Etkisi.....	20
1.2 Tanzimat Dönemine Kadar Osmanlı Devletinde Yolsuzluk .....	22
1.2.1 Kuruluş ve Yükseliş Dönemleri.....	22
1.2.2 Yükseliş Sonrası Dönem .....	23
1.2.3 Tanzimat Dönemi .....	28
1.2.4 Cumhuriyet Dönemi .....	31

<b>ÜÇÜNCÜ BÖLÜM</b> .....	<b>34</b>
<b>1 ÖRNEKLEM PROFİLİ</b> .....	<b>35</b>
1.1.Çalışan Profili .....	35
1.2. Vatandaş Profili .....	37
<b>2. ÇALIŞANLARIN MESLEKLERİNE BAKIŞI</b> .....	<b>39</b>
<b>3.MEVcut DURUMA İLİŞKİN GÖZLEMLER</b> .....	<b>41</b>
3.1. Rehberlik ve Danışmanlık Hizmetlerinin Yeterliliği .....	41
3.2. Ayrımcılığa Karşı Alınan Önlemler .....	42
3.3. Eşitlik İlkesiyle Örtüşmeyen Uygulamalar.....	43
3.4 Fiziki Koşulların Yeterliliği .....	44
<b>4. KURUMUN İMAJİ</b> .....	<b>45</b>
4.1 Çalışanların Bakışıyla Kurumun İmajı.....	45
4.2 Vatandaşların Bakışıyla Kurumun İmajı .....	46
4.3 Üst Yöneticilerin Bakışıyla Kurumun İmajı .....	48
<b>5. ETİK ALGILAR</b> .....	<b>50</b>
5.1 Çalışanların Etik Algıları .....	53
5.2 Vatandaşların Etik Algıları.....	58
5.3 Üst Yöneticilerin Etik Algıları .....	60
<b>6. ETİK DIŞI DAVRANIŞLARIN YAYGINLIĞI</b> .....	<b>61</b>
6.1 Çalışanların Bakışıyla Etik Dışı Davranışlar ve Yaygınlığı .....	61
6.2 Vatandaşların Bakışıyla Etik Dışı Davranışların Yaygınlığı .....	72
<b>7. ETİK DIŞI DAVRANIŞLAR KARŞISINDAKİ TUTUM</b> .....	<b>75</b>
7.1 Vatandaşların Tutumu .....	75
7.2 TKGM'nin Tutumu .....	76
<b>8. ETİK DIŞI DAVRANIŞLARIN NEDENLERİ</b> .....	<b>78</b>
8.1. Çalışanlara Göre Etik Dışı Davranışların Nedenleri .....	78
8.2 Vatandaşlara Göre Etik Dışı Davranışın Nedenleri.....	87
8.3 Üst Yönetime Göre Etik Dışı Davranışların Nedenleri.....	87
8.3.1 Gayrimenkulün Rant Aracı Olarak Görülmesi .....	87
8.3.2 Sorunlu ve Disiplinsiz Paydaşlar: Emlakçı ve Araçlar.....	88
8.3.3 Kurumsal Yapı ve Mevzuattaki Yetersizlikler .....	89
<b>9. TKGM'NİN ETİK DIŞI DAVRANIŞLARI ÖNLEME YÖNÜNDEKİ ÇABALARI</b> .....	<b>90</b>
<b>10. BULGULAR</b> .....	<b>93</b>
<b>DÖRDÜNCÜ BÖLÜM</b> .....	<b>98</b>
<b>TAPU İŞLEMLERİNDE SAHTECİLİK EYLEMLERİ</b> .....	<b>98</b>
<b>1 SAHTECİLİK TÜRLERİ:</b> .....	<b>98</b>
1.1 ÜÇÜNCÜ ŞAHISLARCA YAPILAN SAHTECİLİKLER .....	99
1.1.1 SAHTE VEKÂLETNAMESLER:.....	99
1.1.1.1 Tapu malikinin nüfus bilgilerinin başka bir nüfus cüzdanına yazılması suretiyle noterden sahte vekâlet tanzimi: .....	99

1.1.1.2 Vekâlet veren kişinin verdiği yetkinin dışında yetkiler içeren sayfa veya cümle, rakam, harf ilavesi suretiyle vekâlet kapsamını genişleterek, olmayan yetkileri kullanmak suretiyle yapılan sahtecilikler:.....	99
1.1.1.3 Vekâlet veren kişinin temsilcisinin (vekilinin) değiştirilmesi suretiyle yapılan sahtecilikler:.....	99
1.1.1.4 Vekâletnamede silinti, kazıntı, çıkıntı, ilave yaparak; vekâletname üzerinde oynayarak, önemli kısmı karıştırarak, eskiterek, yakarak, lekeleyerek, yırtarak, harf, rakam, kelime üzerinde değişiklik yaparak; önemli kısmı okunmayacak hale getirdikten sonra, işlemi yapacak memuru ikna suretiyle, tapu memurlarına yakınlığı ile tanınan kişilerin ricasını sağlayarak yahut mesai saati sonuna doğru gelerek mazeret gösterdikten sonra işlemin acele yapılmasını teminen sahteciliğin anlaşılmasını sağlayarak yapılan sahtecilikler. ....	100
1.1.1.5 Vekâletnameyi baştan sona sahte hazırlayarak yapılan sahtecilikler: .....	100
1.1.2 SAHTE VERASET SENEDİ VE MAHKEME KARARI .....	100
1.1.3 SAHTE OLARAK DÜZENLENMİŞ DİĞER İDARİ YAZILAR .....	101
1.1.4 SAHTE NÜFUS CÜZDANI İLE SATIŞ-İPOTEK.....	101
1.1.5 DİĞER SAHTECİLİK TÜRLERİ.....	102
1.2 TAPU VE KADASTRO MEMURLARINCA YELTENİLEN SAHTECİLİK TÜRLERİ .....	103

## **BEŞİNCİ BÖLÜM..... 104**

<b>1 Yolsuzluklara Karşı Alınabilecek Genel Önlemler .....</b>	<b>104</b>
1.1 Orta Vadede Alınması Gereken Önlemler .....	104
1.1.1 Denetimlerin Etkinliğinin Artırılması .....	104
1.1.2 Yolsuzluklarla Mücadele Örgütü .....	105
1.1.3 Yolsuzluk Yapanlara Uygulanacak Cezaların Artırılması.....	107
1.1.4.Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu ile İlgili Olarak .....	108
1.1.5. Kamu Yönetiminin Yolsuzluk Riski İçeren Süreçlerinin Gözden Geçirilmesi .....	108
1.1.6. Kamu Görevlilerinin Mali Durumlarının İyileştirilmesi ve Ücretlerde Adaletin Sağlanması .....	109
1.2 Yolsuzluklara Karşı Uzun Dönemde Alınabilecek Önlemler .....	110
1.2.1 Yolsuzluklara Karşı Kamuoyu Oluşturulması.....	110
1.2.2 Bilimsel Çevrelerde Yolsuzluk Sorununa Çözümler Üretilmesi .....	112
1.2.3 Sivil Toplum Kuruluşlarının Etkisinin Artırılması .....	112

## **ALTINCI BÖLÜM ..... 113**

### **TAPU İŞLEMLERİNDE YAPILAN SAHTECİLİKLERİN ÖNLENMESİ İÇİN ALINMASI GEREKEN ÖNLEMLER..... 113**

<b>1 SAHTE BELGELERİ ANLAMA YÖNTEMLERİ.....</b>	<b>113</b>
1.1 Resmi Evrakın Özellikleri:.....	113
1.2 Vekaletnamelerin Özellikleri: .....	114
1.3 Mahkeme Kararlarının Özellikleri: .....	116
1.4 Resmi Mühürlerin Özellikleri: .....	116
1.5 Dikkat Edilecek Diğer Hususlar: .....	117
1.5.1 Kat Mülkiyeti ve Kat İrtifakı Belgelerinin Kontrolü.....	117
1.5.1.1 Yapı Kullanma İzin Belgesinde Dikkat Edilecek Hususlar.....	117
1.5.1.2 İnşaat Projesinde Dikkat Edilecek Hususlar .....	118
1.5.1.3 Yönetim Planında Dikkat Edilecek Hususlar .....	118
1.5.2 Haciz Müzekkerelerinde Aranacak Hususlar .....	119
1.5.3 Kamu Haciz Müzekkerelerinde Aranacak Hususlar.....	119

1.5.4 Ferdileşmede Tahsis İşleminde Aranacak Hususlar .....	119
1.5.5 Dask Poliçesinde Aranacak Hususlar .....	120
1.5.6 Harç Makbuzlarının Kontrolü .....	120
1.5.7 Vergi Dairesi Yazıları .....	121
1.5.8 Tescil Bildirimi (beyanname).....	121
1.5.9 Malvarlığı Araştırma Yazıları .....	122
1.5.10 Yetki Belgelerinde Dikkat Edilecek Hususlar .....	122
1.5.11 Bankaların İpotek Terkinleri.....	122
1.5.12 Başkaca Dikkat Edilmesi Gereken Unsurlar .....	123

## **YEDİNCİ BÖLÜM..... 125**

### **1. TAPU HİZMETLERİNDE YOLSUZLUK VE SUİİSTİMALELERİN (ETİK DIŞI DAVRANIŞLARIN)**

<b>ÖNLENMESİ İÇİN ÇÖZÜM ÖNERİLERİ.....</b>	<b>125</b>
1.1 İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi ve Kurumsal Yapının Reorganizasyonu .....	126
1.2 Halkla ve Diğer Kurumlarla İlişkilerin Geliştirilmesi .....	128
1.3 Emlakçılık ve Aracılık Hizmetlerinin Hukuki Altyapısının Oluşturulması .....	129
1.4 Mevzuatın Gözden Geçirilmesi .....	130
1.5 Teknolojik Altyapıdan Daha Fazla Yararlanılması .....	130
1.6 İş Süreçlerinin İyileştirilmesi .....	131

## **KAYNAKÇA..... 132**

## GİRİŞ

Genel olarak gelişmekte olan ülkelerde yolsuzlukların yaygın olduğu görüşü hakimdir. Türkiye de gelişmekte olan bir ülkedir ve yolsuzluk için uygun ortam ve koşulların var olduğu bilinmektedir.

Yapılacak incelemeler ve araştırmalarla, ülkemizin kendine özgü diğer koşulların değerlendirilmesiyle farklı önlemlerin alınması düşünülebilir. Diğer yandan yolsuzluk olgusu yalnızca kamu yönetimi biliminin konusu olmayıp, aynı zamanda sosyal, psikolojik, etik, dinsel, hukuksal, ekonomik boyutları olan bir konudur. Dolayısıyla da yapılacak araştırmalar, üretilecek çözümler, bu disiplinler arası ortak bir çalışmayla daha sağlıklı sonuçlar doğurabilecektir.

Yolsuzluk olgusunun incelenmesindeki güçlükler, Türkiye’de bu konuya ilişkin yeterli düzeyde araştırma ve inceleme yapılmamasına yol açmıştır. Türk kamu yönetiminde yolsuzluk sorununun, hem genel olarak, hem de belirli alanlarında somut biçimde incelenmesi, yolsuzluk sorununun önlenmesi açısından önemlidir.

Yolsuzluğun ülkemiz ve kurumumuz açısından bu kadar önemli olduğu vazgeçilmez bir gerçektir. Bu sebeple bu çalışmada genel olarak yolsuzlukların önlenmesi için belirtilen önerilerin ve kurumumuz bazında belirtilen çözüm önerilerinin değerlendirilmesi kurumumuzun geleceği açısından olumsuzlukların ortadan kaldırılması bakımından önemli bir adım olacaktır.

## Birinci Bölüm

### 1 Yolsuzluğun Tanımlanması, Nitelikleri ve Sınıflandırılması

#### 1.1 Yolsuzluğun Tanımlanması

Yolsuzluk olgusu karşımıza belli bir şekilde değil, onlarca, yüzlerce şekliyle çıkabilir. Bu nedenle yolsuzluğun kesin bir tanımını yapmak mümkün değildir. Günümüze kadar yolsuzluk çeşitli şekillerde tanımlanmıştır. Yolsuzluğun en popüler, basit ve yaygın tanımı ise "kamu gücünün özel çıkarlar için kötüye kullanılması" şeklinde yapılmaktadır. Dünya Bankası da bu tanımı kabul etmektedir. Yozlaşma, iltimas veya rüşvet kavramları ile birbiri içine geçmiş anlamlar içeren yolsuzluk olgusunun, yolsuzluğu oluşturan unsurların farklı ağırlıklarda değerlendirilmesiyle, farklı şekillerde tanımları yapılmıştır.

Bu tanımlardan bazıları şunlardır:

"Yönetimsel otoritenin illegal veya ahlakdışı bir biçimde kişisel veya politik kazanç için kullanılmasıdır. Yolsuzluk aynı zamanda şu şekilde de tanımlanır; servetiyle ilgili olarak ve kuralları ihlal ederek statü kazancı veya belli bir duruma ilişkin nüfuz/torpil çeşitlerinin kullanılmasından dolayı bir kamu görevlisinin (seçilmişveya atanmış) formel görevlerinden sapan davranışları."<sup>1</sup>

"Kamu görevlilerinin yapılmaması gereken işlemleri yapmaları ya da yapmaları gereken işlemleri çabuklaştırmaları karşılığı çıkar sağlamalarına "yolsuzluk" demektediriz. Bu genel deyim "rüşvet", "zimmete para geçirme", "irtikap", "memuriyet ve mevkiin nüfuzunu suiistimal" ve "memuriyet vazifelerini yapmama" gibi dürüstlük ve ahlak kurallarına aykırı davranışların tümü için kullanılmaktadır."<sup>2</sup>

Yolunda yapılmayan, kurala aykırı uygunsuz, usulsüz iş ve davranışlar. Hukuksal ve sosyolojik anlamda, kamusal görev yetki ve kaynakların toplumsal düzenin temelini oluşturan hukuksal ve sosyal norm ve standartlara aykırı olarak özel çıkarlar için kullanılması."<sup>3</sup>

"Kamu görevlisinin maddesel ve maddesel olmayan çıkarlar için yetkisini yasal düzenlemelere aykırı biçimde kullanması."<sup>4</sup>

<sup>1</sup> John Mafunisa Mutuwafhethu, "Developing A Work Ethic in the Public Sector" **Political and Administrative Corruption**, (Seminar), IAS and TODAİE, Ankara 1997, s.191.

<sup>2</sup> Refik Çulpan, "Bürokratik Sistemin Yozlaşması", **Amme İdaresi Dergisi**, C: 13 (Haziran 1980), s.34.

<sup>3</sup> Ömer Bozkurt ve Turgay Ergun, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE, Yayın No: 283, Ankara 1998, s.64.

<sup>4</sup> A. Ümit Berkman, **Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet** TODAİE, Yayın No: 203, Ankara 1983, s.16.

"Maddesel kazanç için (örneğin rüşvet) ya da parasal olmayan özel amaçlara yönelik (örneğin kayırma) kamusal yetkinin yasadışı kullanımını içeren davranış ve eylemler."<sup>5</sup>

"Yolsuzluk, kamu kaynaklarının bir art niyete dayanılarak ve kasıtlı olarak yerinde ve verimli olarak kullanılmaması; bir başka ifade ile toplumun bütününe ait olan kaynakların, toplumsal yarar yerine kişisel yararlar için kullanılmasıdır."<sup>6</sup>

Yukarıda yer alan tanımlarda yolsuzluk davranışları kamu gücünü elinde tutan politikacılar ile kamu görevlileri esas alınarak açıklanmıştır. Buna karşılık bazı bilim adamları da kamu gücü kullanmayan ama örneğin ekonomik güce sahip olan kişiler için de yolsuzluk olarak nitelenebilecek davranışların söz konusu olabileceğini belirterek; "yolsuzluk davranışı, bir kişinin sahip olduğu karar verme gücünü kendine ya da bir başkasına özel çıkar sağlayacak biçimde kullanmasıdır." Şeklinde tanımlama yapmışlardır. Buna son zamanlarda Türkiye gündemini meşgul eden bankaların içinin boşaltılması olayları örnek olarak verilebilir.

Bununla beraber, esas olarak üzerinde durulan, tartışılan ve çözüm aranan yolsuzluk davranışları kamu gücünün kullanılmasına bağlı ortaya çıkmış olanlardır.

Genel olarak yukarıdaki tanımlara bakıldığında, yolsuzluk olgusu iki tarafın varlığını ve yine bu iki taraf arasındaki değiş tokuş ilişkisini içermektedir. Karşı tarafa sağlanan bir çıkar karşısında, kamu gücünü elinde tutanlar da bir çıkar elde etmiş olmaktadır. Elde edilen bu çıkar para ya da mal gibi maddi değerler olabileceği gibi; makam mevki elde etme, prestij sağlama, siyasi çıkar elde etme gibi maddi olmayan değerler de olabilir.

## ***1.2 Yolsuzluğun Temel Nitelikleri***

Önceki bölümde açıklandığı üzere yolsuzluğun tanımlarını çoğaltmak mümkündür. Ancak yapılan tüm tanımlarda üç ortak unsur görülmektedir. Bunlar yetkili birinin ya da kamu görevlisinin varlığı, yetkinin kural dışı kullanılması ve çıkar sağlanması unsurlarıdır.

Bazı yazarlar bu unsurlara "gizlilik" ögesini de eklemektedirler.

Genel olarak ülkemizdeki yolsuzluk olayları incelendiğinde, yolsuzluk olaylarında, uygulamaların yasalara aykırı olması şeklinde değil, daha çok yasal sapmalar yoluyla karşılıklı çıkar alışverişinin gerçekleştirildiği gözlenmektedir.

---

<sup>5</sup> M.Hikmet Yavuziğit, "Türkiye'de Rüşvet ve Yolsuzluklar", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 23 (Aralık 1996), s.16.

<sup>6</sup> Mehmet Korkusuz, "Yolsuzluk, Yoksulluk ve Bürokratik Sistem İlişkisi", **Yaklaşım Dergisi**, Sayı: 89 (Mayıs 2000), s.80.



Yani yolsuzluk olaylarında uygulamalar çoğu kez yasalara uygun olarak yapılmakta, ancak kamu yetkisi kamu görevlilerinin elinde bilinçli şekilde çıkar sağlama aracı olarak kullanılmaktadır. Yolsuzluk olaylarının bu niteliği, yasalara aykırı eylem ve davranışlara göre yolsuzluğun ortaya çıkarılmasını ve önleyici çarelerin bulunmasını daha zor ve karmaşık hale getirmektedir. Diğer yandan, "Tarafların kişisel yararlarını artırma çabaları bazen uygun yasal düzenlemeleri yaptırarak kadar etkili olmakta, bazen de yasal düzenlemelerin olmadığı alanlarda çıkartılan genelgeve tebliğler amaçlarından saptırılarak yolsuzluk eylemlerinin dikkatlerden kaçırılmasına çalışılmaktadır."<sup>7</sup>

### **1.2.1 Taraflardan Birinin Yetkili Olması Ögesi**

Yolsuzluk olgusu iki taraf arasındaki bir değiş tokuş ilişkisini içerir. Taraflardan biri "yetkili"dir. Yetkili kavramından genellikle devlet otoritesinin temsilcisi yani kamu görevlisi anlaşılır.

Yolsuzluk olayları ile ilgili çalışmalarda da yetkili kavramı genellikle kamu görevlileri için kullanılmaktadır. 5237 sayılı Türk Ceza Kanununda Rüşvetin tanımı "Rüşvet, bir kamu görevlisinin, görevinin gereklerine aykırı olarak bir işi yapması veya yapmaması için kişiyle vardığı anlaşma çerçevesinde bir yarar sağlamasıdır." Şeklinde yapılmıştır. Nitekim yolsuzluk tanımlarının çoğunda, kamu görevlisi ifadesi yer almaktadır. Zimmet, irtikap gibi yolsuzluk türlerinde de kamu görevlileri söz konusudur.

Sonuç olarak biz de bu çalışmamızda "yetki"yi kamu yetkisi, "yetkili"yi de kamu görevlisi olarak ele alacağız. Kamu yetkisi ülkemizde siyasal işlemlere ilişkin olarak siyasal yöneticiler tarafından, yönetsel işlemlere ilişkin olarak kamu yöneticileri tarafından kullanılmaktadır.

### **1.2.2 Kurallara Aykırılık Ögesi**

Toplumsal yaşam ve devletin örgütlenmesi çeşitli kurallar ile düzenlenmiştir. Bu kuralların bir bölümü yazılı olan ve devletin yaptırım uyguladığı kurallar yani yasalardır. Yolsuzluk olgusunda da kamu görevlisinin maddesel kazanç ya da özel amaçlar için kurallara aykırı davranışı ortaya çıkmaktadır.

Bu açıdan yolsuzluğun varlığı devletin varlığını gerektirmektedir. Dolayısıyla yolsuzluk olgusu incelenirken ulus devlet öncesi devlet türleri konu dışı bırakılabilir. Çünkü feodal toplumlarda yönetenler aynı zamanda mülkiyet haklarına da sahiptirler; yönetim işlevini yürütürken de kendi kendilerine karşı sorumludurlar. Ayrıca Osmanlı Devletindeki Kadılık kurumunda olduğu gibi,

---

<sup>7</sup> D.D.K.,Yolsuzluklarla Müdahaleye Yardımcı Olmak Maksadıyla Alınması Gereken Tedbirlere İlişkin İnceleme Raporu, DDK Yayını No:2, s.2.

yaptıkları hizmetle ilgili olarak halktan, ücret ya da hediye almak olağandır. Bu durumda yolsuzlukların sınırını çizmek zorlaşmaktadır.

Bu nedenle çalışmamızda, önce Osmanlı Devletinde tarihi süreç içerisinde yolsuzluk olgusunun genel bir görüntüsünü oluşturduktan sonra, yönetim örgütünün kamusal bir nitelik kazandığı ulus devlet olarak Türkiye Cumhuriyetinin kuruluşundan itibaren yolsuzluk olgusu incelenecektir.

Ancak yolsuzluğa konu olan olgunun her zaman yasalara aykırı olması gerekmez. Devletin sağladığı sınırlı sayıdaki birtakım olanaklar, kamu görevlisi tarafından kendisine çıkar sağlayan kişilere tahsis edilebilir. Burada kamu gücünü elinde bulunduran şahıs, yasal düzenlemeleri ihlal etmemekle birlikte, bulunduğu kamu görevinden kişisel yarar temin etmektedir.

### 1.2.3 Çıkar Sağlamak Ögesi

Yolsuzluk olgusunda bir taraf yasal düzenlemelerde öngörülmeleyen bir etkileme yoluyla kamu görevlisinin yetkisini saptırmaktadır. Bu etki ile kamusal güç takas edilmektedir. Bu etkileme aracı genellikle para ya da mal cinsinden maddesel niteliktedir. Bazı yazarlar maddi nitelikte olmayan çıkarları da rüşvet kabul etmişlerdir. "Menfaati yalnız maddi şeylerle sınırlandırmak doğru değildir. Bu bakımdan cinsi temas hatta bir öpücük dahi rüşvet vasıtası meydana getirebilir."<sup>8</sup>

Ekonomik nitelikteki yani maddi değeri olan etkileme aracı ile kamusal yetki takas edilmektedir. Yani bir kazanç karşılığında, kamu görevlisi bu kazancı sağlayanın isteği doğrultusunda işlem yapmaktadır.

Bazı durumlarda da kamu görevlisini etkilemek için para ya da mal gibi ekonomik bir güç yerine, aile - akraba - arkadaşlık bağları gibi maddi olmayan etkileme araçları da kullanılabilir. Böyle durumlarda kamu görevlisi maddi menfaat elde etmemekle birlikte, yetkisini özel bir amaç için kurallara aykırı bir biçimde kullanmaktadır. Burada kamu görevlisi, özel bir amaç için yetkisini kurallara aykırı biçimde kullandığından, yolsuzluk olgusu ortaya çıkmaktadır. Ancak kamu görevlisinin herhangi bir menfaat elde edip etmediği bakış açına göre değişecektir.

Diğer bir etkileme aracı da toplumsal ya da siyasal nüfuzun kullanılmasıdır. Toplumsal ya da siyasal nüfuz sahibi kişiler bu güçlerini kullanarak kamu görevlisinden ayrıcalıklı bir işlem yapmasını isteyebilirler. Bu gibi durumlarda kamu görevlisi ileride kendisi için kullanabileceği bir kayırma imkânı elde etmektedir.

---

<sup>8</sup> Ahmet Mumcu, **Osmanlı Devletinde Rüşvet**, A.Ü. Hukuk Fak. Yayını, Ankara 1969, s.1.

Yukarıda yapmaya çalıştığımız yolsuzluk öğelerine ilişkin açıklamalar doğrultusunda, yolsuzluk olgusunun tespitine ilişkin en sağlam unsur "yetkinin kural dışı kullanımı"dır. Toplumsal yaşamda ve devlet örgütünde kurallar belli olduğuna göre, devletin toplumun ya da bireylerin zararına yol açan, kamu görevlisinin herhangi bir çıkar elde etmek amacıyla yetkisini kurallara aykırı olarak kullanması yolsuzluk olarak değerlendirilmelidir.

#### **1.2.4 Sosyolojik Anlamda Yolsuzluk**

Yolsuzluk olgusu sosyolojik açıdan incelenmesinde, diğer sosyal olgulardan farklı bir özellik gösterir. Bu farklılık yolsuzluğun gizli yürütülmesi özelliğinden kaynaklanmaktadır.

Başka sosyal araştırmalarda kullanılan söyleşi, anket ve istatistiksel analiz gibi genelde kabul görüp uygulanan yöntemler, yolsuzluk olgusunun incelenmesinde sağlıklı sonuçlar vermez. Çünkü yolsuzluk gizli kapaklı, el altından gerçekleştirilen bir olgudur. Dolayısıyla da yolsuzluğa karışmış kişilerin, sosyolojik araştırmalarda doğru bilgiler verebileceği düşünülemez.

Yolsuzluk olgusunu inceleyen sosyologun, verilerini çıkartıp teorilerini test edeceği, en azından bir tane çok boyutlu, renkli ve karmaşık örneğin, tarihi, kültürü dili ve içinde bulunduğu şartlar hakkında çok sağlıklı bilgi birikimine sahip bulunması gerekir. Temel bilgilerden yoksun olunması durumunda, aşık olanların dışında verimli bakış açılarının, yararlı değerlendirmelerin sunulabilmesi imkansızdır.

Benzer şekilde, olayı yeterince uzun süre gözlemeden, yolsuzluk olgusunun doğası ve işlevi ile ilgili bazı genelleştirmelerin geçerlilik derecelerini test etmek imkânsızdır.”<sup>9</sup>

Yolsuzluk olaylarının yaygınlaştığı toplumlarda her resmi faaliyette bir düalizm görülür. Devlet kurumlarının faaliyetlerinde her işin bir resmi olan bir de resmi olmayan tarafı vardır.

Yolsuzluk ile suç olguları arasında da genel olarak bir işbirliği mevcuttur. Ancak bu işbirliğinin alacağı şekil, yolsuzluk olgusunun derecesine göre değişir. Yolsuzluk olgusunun yoğunluğu arttıkça, bu olguya bağlı olarak gelişen suçlar da çeşitlilik arz etmeye başlar.

Bazı ölçerek elde edilen verileri kullanarak yolsuzlukların maliyetini belirleme çalışmaları yapılabilir. Ancak bu çalışmaların sonucunu, gerçekleri

---

<sup>9</sup> Seyyid Hüseyin El-Attas, **Toplumların Çöküşünde Rüşvet**, (Çev.: Cevdet Cerit), Pınar Yayınları, İstanbul1988, s.18.

yansıtmış gibi kabullenmek imkânsızdır. Çünkü ortaya çıkartılan, dolayısıyla araştırmacılar için ölçerek elde edilen veriler haline dönüşebilmiş olan yolsuzluk olayları, gerçekteki yolsuzluk olaylarının toplamının ancak küçük bir parçasından ibarettir.

Ancak yeterli miktarda ölçerek elde edilen verinin mevcut olmaması, incelenecek araştırılacak bir şey bulunmadığı anlamına da gelmez. Yaygın olarak görülen yolsuzlukların etkileri ve sonuçları çeşitli yöntemlerle tespit edilebilir.

Çalışmamızın birinci bölümüne aldığımız tanımlardan da yola çıkarak; bir memurun herhangi bir kimsenin çıkarlarını gözetmek için, o kimseden hediye veya herhangi bir karşılık alması; bir memurun görevini yapmak için bir kimseyi kendisine rüşvet vermeye zorlaması; Kamuya ait parayı memurun kendi çıkarları için kullanması; eşin-dostun, hısım- akrabasının devletin dairelerinde muhtelif mevkilere, bu makamların gerektirdiği bazı temel özelliklerinin bu kimselerde bulunup-bulunmadığına bakılmaksızın ve toplumun çıkarları gözetilmeksizin atanması gibi olaylar yolsuzluk olarak değerlendirilmektedir.

“Yolsuzluk olgusunun muhtevası içerisinde genelde üç tip olay görülmektedir: Rüşvet, zorla alma veya zorbalık ve nepotizm. Bu üçü birbirleriyle özdeş olmamakla beraber aynı başlık altında toplanabilirler. Esas itibariyle bu üç olayı birbiriyle ilişkili kılan ortak bir bağ mevcuttur.

Şahsi çıkarların yanında toplum çıkarlarının ikinci planda kalması, görev anlayışının ve ortak menfaatlerin ihlal, gizlilik, ihanet, aldatmaca ve halkın sıkıntılarını sırt çevrilmesi.....rüşvet, zorbalık ve nepotizm olaylarının üçünün ortak özellikleridir.”<sup>10</sup>

Yolsuzluk olgusunun genel özelliklerinden bazıları şunlardır;

a. Yolsuzluk olayına genel olarak birden fazla insan karışır. Ancak zimmete para geçirme olayında ikinci bir şahsın karışması gerekemeyebilir.

b. Yolsuzluk, genellikle gizlidir. Ancak, yolsuzluğun toplum geneline yayıldığı ve yolsuzluklara karışanların güçlü olduğu durumlarda gizliliğe ihtiyaç duyulmayabilir.

c. Yolsuzluk olgusu, karşılıklı çıkarları içerir, ancak çıkarlar her zaman parasal çıkarlar olmayabilir.

---

<sup>10</sup> A.k., s.27.

d.Yolsuzluk olgusuna karışan kimseler, girişimlerini izleyebilmek için yasal mazeretlerin arkasına sığınmaya çalışırlar. Yani yasalarla açıkça çatışmaktan kaçınırlar.

e. Herhangi bir yolsuzluk olayı, toplumun aldatılmasını, hile yapılmasını gerektirir.

f. Her türlü yolsuzluk, toplumun devlete olan güvenini zedeler.

g. Yolsuzluk olgusu, sivil toplumdaki görev ve sorumluluk anlayışlarını alt üst eder. Yolsuzluk, şahsi çıkarların toplumsal çıkarlara üstün tutulması anlayışına dayanır.

Yukarıda sayılan bu özellikleri genişletmek mümkündür. Sayılanların, yolsuzlukların tüm özelliklerini yansıttığı söylenemez. Ancak sayılan özellikler genel bir duruma ilişkin özellikler olarak değerlendirilebilir.

Ülkemizde rüşvet ve yolsuzluk olaylarında milyarlarca dolar para dönmekte ve birçok ekonomik karar, kamu yararı değil, kişisel yararlar gözetilerek alınmaktadır. Sonuçta ortaya çıkan zararı yine vatandaş ödemektedir. Etkin bir fiyat mekanizması işlemektedir. Sanayiciler ve işadamları yasal vergiden kaynaklanan yükü hemen tüketicilerin üzerine atmakta; aynı şekilde yasal olmayan bir tür vergi olan rüşvet yükü de hemen tüketicinin omuzları üzerine atılmaktadır.

“Rüşvet, her ne kadar bazı özel durumlarda etkinliği artırırsa da, bir bütün olarak ele alındığında, resmi dairelerdeki hizmetin etkinliği üzerinde olumsuz etki yapar. Rüşvet olayının içerisinde boğulup kalmış bir dairede, esas olan bürokratik işlemlerin yürümesi değil ama rüşvet tekerinin herhangi bir münasebetsiz tarafından çomaklanmadan dönmesinin sağlanmasıdır. Dürüst, çalışkan memurların varlığı veya daha yüksek mevkilere getirilmeleri, rüşvet çarkının dönmesine engel olacaksa, bu kimselerin başka bölümlere tayin edilmeleri gerekecek veya daha yüksek mevkilere getirilmeleri derhal engellenecektir.”<sup>11</sup>

Uygulamada gözlenen, zorla rüşvet alma şeklinde ortaya çıkan yolsuzluk olaylarının büyük bir yaygınlaşma eğilimi gösterdikleri ve beraberinde etkin olmayan bir bürokratik çarkı, ihmalkârlığı getirdikleridir. Yasal olmayan işi yapma ve kuraldışı hareketlerde bulunma alışkanlığı gittikçe daha geniş kesimlere transfer edilir. Frenlenmediği takdirde bu yayılmanın sınırı da mevcut değildir.

Yolsuzluklar, yasal otoriteye karşı duyulan saygıya da büyük zarar verir. Sonuçta bu saygı eksikliği yeni sorunlar ortaya çıkarır. Hükümetler halkın desteğinden yoksun kalırlar. Hükümet ile vatandaşlar arasındaki güven kaybolur.

---

<sup>11</sup> A.k., s.37

## **1.3 Yolsuzlukların Sınıflandırılması**

Türkiye yolsuzluk hikâyeleri bakımından, gazete sayfalarından çok satan kitaplara kadar, zengin kaynaklara sahip olmasına rağmen kamu yönetimi bilimi açısından yolsuzluk, hem nicelik hem de nitelik yönüyle çok az incelenmiştir. Hatta kamu yönetimi bilimi açısından bütün nedensellik ve sonuçlarını ortaya koyacak bir çalışma, birkaç resmi kurumun raporundan ibaret olmaktan öteye gidememiştir. Yapılan çalışmalar, genelde, yolsuzluğun sadece bir yönünün makale düzeyinde incelenmesinin ötesine geçememiştir. Türkiye Kamu Yönetimine özgü, kapsamlı bir sınıflandırma çalışması yapılmadığı söylenebilir. İyi yapılmış bir sınıflandırma çalışmasının çözüm önerileri üretmeye de faydalı olabileceğini burada belirtmeliyiz.

Daha çok Türkiye gibi az gelişmiş ülkelerde görülen yolsuzluk olgusu siyasal yolsuzluk ve yönetsel yolsuzluk olmak üzere iki ana gruba ayrılmaktadır.

### **1.3.1 Başlıca Yolsuzluk Türleri**

#### **1.3.1.1 Siyasal Yolsuzluk**

Önceki bölümde yolsuzluk, genel bir ifade ile kamu görevlilerinin kamusal yetkilerini özel amaçlar için yasal düzenlemelere aykırı olarak kullanmaları şeklinde tanımlanmıştı.

Günümüz toplumlarında olduğu gibi, Türkiye'de de kamusal yetki iki şekilde kullanılmaktadır. Bunlardan birincisi siyasal işlemlere, ikincisi yönetsel işlemlere ilişkin olarak kullanılmaktadır.

Siyasal yolsuzluklar, siyasal yozlaşma şekillerinden biri olan lobicilik aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Siyasal karar alma sürecinde bazı çıkar grupları, özellikle iktidar partisi ile; bunun yanında muhalefet partisi, bürokratlar ve seçmenler ile lobicilik yaparak, kamu yararına kararlar alınmasını engeller. Baskı ve çıkar grupları (holdingler, şirketler, işçi ve işveren sendikaları, ticaret ve sanayi odaları, diğer mesleki birlikler vb.) değişik şekillerde kendi çıkarları doğrultusunda lobicilik yapmaktadırlar.

Siyasal işlemlere ilişkin olarak kamu gücünün kullanılması, bir politikanın belirlenmesinde, yani en genel manada yasaların yapımında ortaya çıkmaktadır.

"Siyasal işlemlere ilişkin kamu yetkisinin, siyasal yönetim ya da siyasal yapımı sürecinde çıkar gözetilerek, yasal düzenlemelere aykırı biçimde kullanılması "siyasal yolsuzluk olarak nitelenebilir." Siyasal yolsuzluklar kendisine sağlanan bir menfaat karşılığında bir milletvekilinin bir yasa taslağını, çıkar sağlayanların isteği doğrultusunda etkileme ya da etkilememe davranışı, (milletvekillerinin bir sonraki seçimde aday olabilmek için, bazı yasa

çalışmalarında liderlerine boyun eğmeleri) bir de iktidardaki siyasal gücün, kendi yandaşlarının çıkarlarını gözeterek biçimde, gücünü ve yetkisini kullanması biçiminde ortaya çıkmaktadır.<sup>12</sup>

Siyasal yolsuzluklara, kamu gücünü elinde bulunduran siyasal parti ile ilişkisi bulunan, parti üyesi, delege, parti yöneticisi, milletvekilleri ve bakanların doğrudan ya da dolaylı olarak katılmaları mümkündür. Milletvekilleri doğrudan yasama faaliyeti yürütürler. Yasama faaliyetlerini yürüten milletvekilleri doğrudan siyasal yolsuzluklara karışabilecekleri gibi; yukarıda belirtilen diğer siyasal kişiler de milletvekillerini etkileyerek onlara oy sağlama menfaati karşılığında, kendileri de başka çıkarlar sağlamak amacıyla, milletvekillerini siyasal yolsuzluklara sürükleyebilirler.

Bu şekilde de dolaylı olarak siyasal yolsuzluklara karışılmış olmaktadır.

Devletin büyüklüğü ve ekonomik alana müdahalesi durumlarında siyasal yolsuzlukların alanı da genişlemektedir.

Diğer taraftan siyasal yolsuzlukları engelleyebilecek sivil toplum kuruluşlarının varlığı ve gücü yolsuzlukları önlemede olumlu etki yapabilir.

Sermaye sahiplerinin çeşitli şekillerde ortaya çıkan güçleri de olumlu ya da olumsuz etkide bulunurlar. Son yıllarda, ülkemizde büyük sermaye sahiplerinin, ellerine geçirdikleri medya yoluyla meclisi ve hükümeti etkileyerek, ekonomik menfaatler sağlama çabaları dikkat çekmektedir.

Siyasal yolsuzluklar uluslararası boyutta da ortaya çıkabilir. Bir takım uluslararası kuruluşlar, şirketler hatta devletler kendilerine çıkar sağlamak amacıyla çeşitli yollarla bir takım yasaların çıkmasını sağlayabilirler.

### **1.3.1.2 Yönetmel Yolsuzluk**

Yönetmel yolsuzluk, politikaların uygulanmasında yani yasaların ve hükümet politika ve programlarının kamu bürokrasisi tarafından uygulanması sırasında ortaya çıkar. Bu nedenle yönetmel yolsuzluğun taraflarından biri her zaman için kamu görevlileridir.

“Yönetmel işlemlere ilişkin kamu yetkisinin kamu yönetimi ya da siyasal uygulama sürecinde çıkar gözetilerek yasal düzenlemelere aykırı biçimde kullanılması yönetmel yolsuzluk olarak tanımlanabilir.”<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> A. Ümit Berkman, a.g.k., s.18.

<sup>13</sup> A.Ümit Berkman, a.g.k. s.18.

Az gelişmiş ülkelerin genelinde ve Türkiye'de, yönetsel yolsuzlukların daha fazla olduğu kabul edilmektedir. Bunun nedeni olarak çıkar gruplarının ya da sivil toplum kuruluşu şeklinde ortaya çıkan örgütlenmelerin ülkemizde çok etkili bir konuma ulaşmamış yani yasamayı etkileyebilecek bir güçte olmaması; bunun yerine kamu yönetimi sürecine etkide bulunabilecek olan aile, akraba, etnik, dinsel ya da yerel bağlılıkların daha çok oluşmuş olmasıdır. Bunun sonucu olarak talepler genellikle yasa yapıldıktan sonra yani uygulama sürecinde ortaya çıkmaktadır. Bireylerin geleneksel ve sınırlı bağlılıkları, büyük ve örgütlü baskı kümelerini oluşturmalarını engellemektedir.

Yönetsel yolsuzluk da karşımıza birçok şekilde ortaya çıkabilmektedir. Çalışmamızın bundan sonraki bölümünde yönetsel yolsuzluk sınıflandırılmaya çalışılacaktır.

### **1.3.2 Yönetsel Yolsuzlukların Sınıflandırılması**

Yolsuzluk yapanların temel amacı, bir çıkar elde etmektir. Bu çıkar maddi olabileceği gibi, maddi olmayan bir şekilde karşılıklı kollama veya kayırma vb. şekillerde ortaya çıkabilir. Buradan hareketle yönetsel yolsuzlukları ilk olarak, "maddi çıkar karşılığı yolsuzluk" ve "koruma kollama karşılığı yolsuzluk" olarak ikiye ayırmak mümkündür.

#### **1.3.2.1 Maddi Çıkar Karşılığı Yolsuzluk**

Kamu görevlilerinin yetkilerini maddi kazanç gözeterek yasal düzenlemelere aykırı biçimde kullanması maddi çıkar karşılığı yolsuzluk olarak tanımlanabilir. Yolsuzluğun bu şekli karşımıza çok çeşitli şekillerde çıkabilir. Bunların belli başlı olanları ise rüşvet, haraç ve zimmettir.

##### **1.3.2.1.1 Rüşvet**

Rüşvet, yolsuzlukların en yaygın şekillerinden biridir. En eski örgütlü toplumlardan günümüz devletlerine kadar varlığını devam ettirmiş sosyal bir problemdir.

Konuşma dilimizde "rüşvet" kavramı hem memurun sağladığı menfaati, hem de rüşvet alma veya verme eylemini ya da bunlardan ikisini de içine alan "rüşvet suçu"nu ifade eder. Türk Hukuk Lügatı da rüşvet kelimesini "rüşvet suçu" anlamı ile tanımlamıştır: "...Memur sayılan kimsenin vazifesine giren bir iş için (...) kanunca verilmesi icab etmeyen bir para veya mal alması veya herhangi bir menfaat temin etmesi, yahut para mal veya menfaat hakkında taahhüt veya teminat kabul etmesidir."<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Türk Hukuk Kurumu, **Türk Hukuk Lügatı**, Maarif Matbaası, Ankara 1944, s.288.



En genel biçimde "rüşvet, yetkili birisine başkası tarafından toplumun usul ve kurallarına aykırı bir şekilde menfaat vaad edilerek ya da sağlanarak bir işin yaptırılması"<sup>15</sup> şeklinde tanımlanabilir.

Rüşvetin daha belirgin ve geniş tanımı da;"Bir görevlinin görevini, bir gerçek veya tüzel kişiye haksız çıkar sağlayacak biçimde yapması ya da bu kişinin eylemlerini görmezden gelmesini sağlamak için kendisine verilen para, hediye ya da sağlanan olanak. Özellikle kamu adına karar verme ya da işlem yapma yetkisine sahip kişilerin, yurttaşlara sağladıkları avantajlar karşılığında ya da kimi zaman işlemin çabuklaştırılması ya da sadece savsaklanmaması için para veya hediye almaları ya da istemeleri biçimindeki yolsuzluk davranışı."<sup>16</sup> yapılmıştır.

Bazı yazarlar rüşvet konusunda devletin işlevleri ile ilgili olmayan özel kesimdeki kişisel çıkar karşılığı yarar elde edilmesini rüşvet tanımına dâhil etmişlerdir. Ancak rüşvet alanın özel işyerinde çalışıyor olması halinde bu eylem "inancı kötüye kullanma", "emniyeti suiistimal" veya "dolandırıcılık" gibi başka suç türlerine sokulmaktadır. Mumcu da bu konuda şu tespiti yapmaktadır: "Hukukçular rüşveti genellikle kamu hizmetlileri tarafından işlenen bir suç olarak kabul etme eğilimindedirler.

Rüşveti geniş anlamında kabul etmek suçun unsurlarının dengesini bozacak, rüşvetin kamu hizmetlileri veya özel kişilerce işlenmesi halinde vahimlik durumu geniş ölçüde değişikliğe uğrayacaktır."<sup>17</sup>

Türk Ceza Kanunu da rüşveti tanımlarken, rüşvet alan olarak kamu görevlilerini belirtmiştir. Türk Ceza Kanununda rüşvet suçunun oluşabilmesi için iki kişinin varlığı esas kabul edilmiştir. Bunlardan biri rüşvet alan (mürteşi), diğeri ise rüşvet veren (raşi)'dir. Bu bakımdan rüşvet toplu işlenen suçlar grubuna sokulmuştur.

Kişilerin rüşvet alma olasılıkları, cezaların ağırlığı, yakalanma olasılığı, kaybedeceği maaş ve emeklilik hakları ve memuriyete ilişkin benzeri ayrıcalıklar ile yakalanma durumunda ortaya çıkacak psikolojik maliyetlere bağlı olarak azalacak; rüşvetin sağlayacağı para, mal ve benzeri kazançlara göre artacaktır. Ancak kişiler rüşvetin getireceği maliyet ve yarar öğelerine farklı ağırlıklar verirler. Bunun sonucunda da rüşvet alma ya da almama eğilimi ortaya çıkar.

Rüşvet veren için yarar, kurallara aykırı işlemin kendisine sağlayacağı çıkarlardır. Rüşvet vermenin maliyeti ise yakalanma halinde ortaya çıkacak maddi ve manevi zararlardır. Yapılan maliyet yarar hesabı sonucunda, sağlanacak faydaların doğabilecek maliyetleri aştığına kanaat getirilirse, rüşvet verme eğilimi

---

<sup>15</sup> Ahmet Mumcu, a.g.k. s.1.

<sup>16</sup> Ömer Bozkurt ve Turgay Ergun, a.g.k., s.214.

<sup>17</sup> Ahmet Mumcu, a.g.k., s.16.

ortaya çıkacaktır

“Rüşvet karşılığında kamu görevlisinden yapması istenilen yolsuz işlemi ana hatları ile "çabuklaştırıcı işlem" ve "çarpıtıcı işlem" olarak ayırmak olanaklıdır. Çabuklaştırıcı işlemde yasal düzenlemelere uygun bir işlem hızlandırılmaktadır. Çarpıtıcı işlemlerde ise yasal düzenlemelere aykırı bir işlem yapılmaktadır.”<sup>18</sup> Bunlardan çarpıtıcı işlem, çabuklaştırıcı işleme göre daha ağır bir suç sayılmıştır.

### **1.3.2.1.2 Haraç**

Kamu görevlisinin karşısındaki kişiden işini yapmak için bir bedel istemesidir. Haraç nitelik itibariyle rüşvete benzetmekle birlikte, temelde talep kamu görevlisinden gelmektedir.

“Türk Ceza Yasası açısından (md.250) “irtikap” türlerinden biri olarak görülebilecek haraç, “aktif yiyicilik” ya da “aktif rüşvet” diye adlandırılabilir. Ancak rüşvet ile haraç arasındaki ayırım çoğu kez kolay olmamaktadır.”<sup>19</sup>

### **1.3.2.1.3 Rant Kollama**

“Çıkar ve baskı gruplarının, devlet tarafından “suni” olarak yaratılmış bir ekonomik transferi elde etmek için giriştikleri faaliyetlere rant kollama denilmektedir”<sup>20</sup>

Suni rant bazı ekonomik faaliyetlerin devlet tarafından düzenlenmesi veya ekonomik faaliyetler üzerine sınırlar konulması suretiyle ortaya çıkmaktadır.

Rant kollama kavramı da; suni rantın baskı ve çıkar grupları tarafından elde edilmeye çalışılmasını ifade etmektedir. Rant kollamanın bazı türleri ise şunlardır:

a.Monopol Kollama: Devlet tarafından imtiyaz hakkı verilen bir monopolün elde edilmesi için baskı ve çıkar gruplarının girişmiş oldukları faaliyetlerdir.

b.Tarife Kollama: Çıkar gruplarının yurtiçi piyasada karlarını maksimum düzeye çıkarmak için belirli mal ve hizmetlerin ithalinde yasaklamalar ya da ithalat vergisi konulması için giriştikleri lobicilik faaliyetleridir.

c.Lisans Kollama: İthalatta tahsisli kotalardan lisans belgesi almak için yapılan lobicilik faaliyetleridir.

d.Kota Kollama: İthalatın kota veya kontenjan sistemine tabi olması

---

<sup>18</sup> A.Ümit Berkman **a.g.k.** s. 35.

<sup>19</sup> **a.k.** s.24

<sup>20</sup> Coşkun Can Aktan, "Politikada Rant Kollama", **Amme İdaresi Dergisi**, C: 26, Sayı 4 (Aralık 1993), s.121.

durumunda bazı kişi ve kurumların global kota ve tahsisli kotaların artırılması girişimleridir.

e. Teşvik Kollama: Çıkar ve baskı gruplarının, faizsiz veya düşük faizli krediler, tarımsal ürünler için destekleme alımları, vergi istisna ve muafiyetleri gibi devletten mali yardım elde etmek için yaptıkları faaliyetlerdir.

f. Sosyal Yardım Kollama: Ekonomide kişi ve kurumların lobicilik yaparak devletten sosyal gayeli mali yardım (Örneğin işsizlik yardımı, fakirlik yardımı vb...) elde etme faaliyetleridir.

#### **1.3.2.1.4 Zimmet**

Memurun para ya da mal niteliği taşıyan bir kamusal kaynağı yasalara aykırı, olarak kişisel kullanımı için harcaması ya da kullanmasıdır. Örneğin, bir kamu görevlisinin devlete ait bir arabayı ya da bilgisayarını kendi özel kullanımına tahsis etmesi, ya da devlete ait bir parayı, yasalara aykırı olarak memurun şahsi harcamaları için kullanması veya alması zimmet olarak tanımlanabilir.

#### **1.3.2.2 Maddi Olmayan Çıkar Karşılığı Yolsuzluk**

##### **1.3.2.2.1 Kayırmacılık**

Kamu işlemlerini yerine getiren memurun, yakınlarını haksız yere ve yasalara aykırı olarak kayırması, arka çıkmasıdır. Türkçe’de kullanılan “iltimas” kavramı da kayırmacılık ile eş anlamlıdır. Halk dilinde kullanılan “torpil” kavramı da iltimas ve kayırmacılık kavramlarına karşılık gelmektedir. Kayırmacılığın değişik türlerinden bazıları şunlardır:

##### **1.3.2.2.1.1 Akraba Kayırmacılığı (Nepotizm)**

Bir kimsenin beceri, kabiliyet, başarı ve eğitim düzeyi vb. faktörler dikkate alınmaksızın sadece politikacı, bürokrat ve diğer kamu görevlileri ile olan akrabalık ilişkileri esas alınarak bir devlet görevinde istihdam edilmesine ya da tayin edilmesine akraba kayırmacılığı ya da nepotizm adı verilmektedir.

Akraba kayırmacılığı, geleneksel bağların ve ilişkilerin yoğun olarak yaşandığı az gelişmiş ülkelerde daha yaygın olarak görülmektedir.

Bazı yazarlar nepotizm olgusunda kamu görevlisinin bir çıkarı olmadığını ileri sürmekle birlikte, bazı yazarlar da manevi kazanç elde ettiklerini ileri sürmektedirler. Yani bunun sonucunda kamu görevlisinin “itibar görme”, “takdir edilme” gibi psikolojik ve toplumsal kazanç elde ettiği düşünülebilir.

##### **1.3.2.2.1.2 Eş-Dost Kayırmacılığı (Kronizm)**

Kamu görevlilerinin işe alınmasında liyakat (yeterlik) ve eşitlik ilkeleri yerine eş-dost ilişkileri esas alınması suretiyle yapılan kayırmacılıktır.

Nepotizmde kayırılan kişi akraba, kronizmde ise eş-dost olmaktadır. Günümüzde Türkiye’de de yaygın olarak görülen “Hem şehri kayırmacılığı” da kronizm’in özel bir türü olarak değerlendirilebilir.

### **1.3.2.2.1.3 Siyasal Kayırmacılık (Partizanlık)**

Siyasal partilerin, iktidara geldikten sonra kendilerini destekleyen seçmen gruplarına çeşitli şekillerde ayrıcalıklı işlem yaparak, bu kimselere haksız menfaat sağlamalarına “siyasal kayırmacılık” adı verilmektedir.

Partizanlık, özellikle mahalli kamu hizmetlerin yürüten kurumlarda daha yaygın olarak görülmektedir. Siyasal kayırmacılığa birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de yaygın olarak rastlanmaktadır.

### **1.3.1.2.1.4 Hizmet Kayırmacılığı**

Siyasal iktidarın gelecek seçimlerde yeniden iktidarda kalabilmek amacıyla bütçe tahsisatlarını, oylarını maksimize edecek şekilde kendi seçim bölgelerine tahsis etmesi ve böylece bütçe kaynaklarını yağmalamasıdır.

Bu tür yozlaşma ile kamu kaynaklarının dağıtımında yerleşim bölgeleri ve ihtiyaçlar dikkate alınmamakta, hizmetler siyasal iktidarların kendi seçim bölgelerine götürülmektedir.

## **İkinci Bölüm**

### **1 Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluğun Tarihi**

Günümüzde yaşamakta olduğumuz yolsuzluk olgusunu çözümleyebilmek için, anlayışları, inançları, değer yargıları ve toplumu ile birlikte, üzerinde yeni devlet kurulan, Osmanlı İmparatorluğunun sosyal ve siyasal yönlerini anlamak gereklidir. Genel olarak araştırmacılar Osmanlı İmparatorluğunu üç ana bölümde incelemekte ve ilk olarak, 16. yüzyıla kadar süren kuruluş ve yükselme dönemi, 16. yüzyıldan Tanzimat’a kadar olan duraklama ve çöküş dönemi ve Tanzimat dönemi olarak ayırmaktadırlar. Bu çalışmada genel hatları ile yolsuzluk olgusunu bu üç dönem itibariyle ele alacağız. Son olarak da Cumhuriyet Dönemini genel bir bakış açısı ile inceleyeceğiz.

### **1.1 Osmanlı Devletinin Günümüze Olan Etkisi**

Günümüzde yaygınlaşan yolsuzluk olaylarının tarihsel bir geçmişi vardır. Tarih içinde oluşan nedenler, günümüzdeki gelişmeleri de etkilemektedir. Yeni Türkiye Cumhuriyeti Devletini oluşturan Türk toplumu, tarihsel bir süreç içinden geldiğine göre, toplum da tüm inançları, alışkanlıkları ve değer yargıları ile devralınmıştır.

Modernizasyon ve modernizasyona eşlik eden hızlı değişiklikler, yolsuzluk yapmak isteyenler için yeni fırsatlar oluşturmuştur. Sosyal, siyasal ve ekonomik değişiklikler yeni yeni problemler ortaya çıkarmıştır.

Yolsuzluk olgusunu, tarihi gelişimini ihmal ederek yalnızca güncel faktörlerin bir fonksiyonu olarak ele alıp açıklamaya çalışmak ise hatalı bir yaklaşımdır.

Bu nedenle, günümüzde yolsuzluk olaylarının analizini yapabilmek için, yolsuzluk olgusunun tarihsel gelişiminin de göz önünde tutulması yararlı olacaktır.

Türkiye'deki yolsuzluk olayları, cereyan ettiği kültürel çerçeve içinde ele alınarak incelendiğinde daha iyi anlaşılabilir.

Yolsuzlukları herhangi bir yörede, herhangi bir ulusun bünyesi içinde incelemek yeni ufuklar açacaktır. Belirli bir mekânda, belirli bir zamanda biraraya gelmiş faktörlerin ortaya çıkardığı sonuçların incelenmesi, sorunun boyutlarının açıklık kazanmasını sağlar.

Türkiye açısından yolsuzluk olgusu Osmanlı Devleti ile o kadar bağlantılıdır ki; Osmanlı Devletinin bir Bahriye Nazırı 1911 yılında yaptığı bir işlemde dolayı, yeni Türkiye Cumhuriyeti Devleti kurulduktan sonra, 1929 yılında yargılanacak ve tazminat ödemeye mahkûm edilecektir:

"1911 yılında padişah Sultan Reşat döneminde kurulan Ahmet Muhtar Paşa hükümetinde, bahriye nazırı olan Mahmut Muhtar Paşa (Katırcıoğlu), o zamanlar bu bakanlığa bağlı olan Devlet Denizyolları adına, Anadolu Demiryolu Kumpanyasından borçlanarak aldığı 20.000 İngiliz Lirasını sözleşmede açıkça yazılı olduğu halde, bir bankadan kefalet almadan, Londra'daki Taymis Ayrar Vorks adlı bir şirkete, şehir hatları vapurları yapması avansı olarak ödetmiş; sonra da bu şirket batınca para gitmiştir. Hazine zarara sokulmuştur.

1911 yılının üzerinden bir Trablusgarb Savaşı, bir Balkan Savaşı, bir Dünya savaşı ve bir de Kurtuluş Savaşı geçtikten sonra; bir imparatorluk batıp elde kalabilen topraklar üzerinde Türkiye Cumhuriyeti kurulduktan sonra, bu bahriye nazırının yakasına yapışılıyordu. Türkiye Büyük Millet Meclisi, konuyu Divan-ı Âli'ye sevke karar verdi. Duruşma 3 Kasım 1929'da sona erdirildi. Hüküm oldukça ağırdı:

Mahmut Muhtar Paşa hazinenin ziyanına neden olduğu gerekçesiyle 22.411 Lirayı faizi ile birlikte ödemeye mahkûm ediliyordu. Ayrıca mahkeme masraflarını da ödeyecekti."<sup>21</sup>

## **1.2 Tanzimat Dönemine Kadar Osmanlı Devletinde Yolsuzluk**

### **1.2.1 Kuruluş ve Yükseliş Dönemleri**

Osmanlı Devlet düzeninde yönetim ile halk ilişkileri kaynağını dini unsurlardan alan kutsal bir niteliğe sahipti. Tebaa'yı yönetme de, yönetilenlere itaat etme de din için yapılıyordu.

"Siyasal otoritenin ve bununla özdeşmiş durumda olan kamu yönetiminin halka karşı paternalistik (babaca) bir davranış kalıbına sahip olduğunu belirtmekle bunun kamu yönetimi-halk ilişkilerinin bu kalıp içinde biçimlenmesi için gerekli ve yeterli koşul olduğu savında değiliz. Bu davranışın kendisine yöneltilen halk kitlelerince de onay görmesi gerektiği gerçeğini unutmamak gerekir. Osmanlı toplumu Osmanlı Kamu yönetimine bu onayı vermiştir. Halkın ilahi hukuka, Şariate, "u'l-ül emre" (emir verme durumundakilere) itaatı onu yasal otoriteye ve belli düzeylerdeki temsilcileri olan kamu yöneticilerinin paternalistik davranışını tartışmasız kabule yöneltmiştir. Bu durumda halkın yasal otorite karşısındaki durumu, kültürü ve değer sistemleri gereği, yasal otoritenin kendisi için yasal saymadığı çıkarları elde etmek için kamu yönetimini doğrudan etkileme yollarına başvurmaktan alıkoyan önemli bir etken olmuştur. Öte yandan kamu yönetiminin yasal otoriteye kesin bağlılığı da siyasi otoritenin halk kitleleri için yasal saydığı çıkarların sağlanmasında dış bir etkilemeye gerek olmaksızın eyleme geçmesini sağlamakta idi. Başka bir deyişle bu çerçevede rüşvet ve yolsuzluğa yaygın biçimde başvurulması söz konusu değildi."<sup>22</sup>

Küçük ya da büyük bütün örgütlü toplumlarda olduğu gibi, Osmanlı Devletinde de yolsuzluk iddiaları eksik olmamıştır. Ancak, Osmanlı Devletinde rüşvet ve yolsuzluk söylentileri eksik olmasa da birçok yazar Osmanlı Devletinin sağlam temeller üzerine oturduğunu belirtmektedir.

H.Ragıp UĞURAL, çevirisini yaptığı "Devlet Adamlarına Öğütler" adlı eserin önsözünde; birçok yıllar Osmanlı Devletinde İngiliz Sefirliği yapmış olan Sir James Porter'ın "Türklerin Davranışları, Devletin Hukuku, Dini Üzerine "Düşünceler" adlı eserinden görüşlerini aktarır:"Geniş alanlara yayılmış ve uzun zaman payidar olmuş her imparatorluğun anayasasında makul ve iyi taraflar vardır. Şurası da muhakkaktır ki Türklerin politik sistemindeki bozuklukların derecesi ne

<sup>21</sup> Pear Pean ve İlhami Soysal, **Rüşvet**, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul 1990, s.275-276.

<sup>22</sup> Yavuz Bayar, "Türk Kamu Yönetiminde Rüşvet", **Amme İdaresi Dergisi**, C: 12, Sayı 3, (Eylül 1979), s.45.

olursa olsun, Osmanlı İmparatorluğu hukukla yoğrulmuş bir din temeli üzerine o kadar sağlam şekilde kurulmuş ve kamu vicdanı ve Türk Ferdinin gururuyla olduğu kadar çıkarlarıyla da o kadar sıkı şekilde perçinlenmiştir ki bu imparatorluk çağlar boyunca sürmüş, istikrarı ve devamlılığı sağlanmıştır.”<sup>23</sup>

16.yy.’a kadar Osmanlı devletinde güçlü bir otoritenin kurulduğu, devletin güçlü ve düzenli memur kadrosuyla, idare örgütüyle ülkenin her köşesine egemen olduğu söylenebilir.

“Merkez otoritesinin gücü ve ülkedeki denetimi 1600 yıllarına kadar hemen her alanda kendini belli etmektedir. Devletin, bütün yurdu kapsayan çağın koşulları içinde çok gelişmiş bir bütçe düzeni vardır. Mali konularda en küçük bir aksaklık bile hoşgörülle karşılanmamaktadır.”<sup>24</sup>

Daha sonraki dönemlerde ise, tarih kitaplarında Osmanlı Devletine rüşveti ilk bulaştıranın Şemsi Paşa olduğu belirtilmektedir: "Tarihçi Peçevi'nin bir başka tarihçi olan Ali'den aktararak yazdığına göre, III. Murad'ın vezirlerinden Şemsi Paşa ataları Kızıl Ahmetli ailesinin öcünü almak için bir bahane bulup, padişaha 40.000 altın rüşvet almayı kabul ettirmiştir. Böylece rüşvet hastalığını devletin en yüksek katına da bulaştırdığını tarihçi Ali'ye bizzat kendisi anlatmıştır. Aynı Şemsi Paşa bu olaydan sonra da padişaha verilen dilekçeleri yüklü rüşvetler karşılında almaya ve aldığı rüşvetlerin bir bölümünü de padişaha vermeye, böylece bir komisyoncu gibi çalışmaya başlamıştır.”<sup>25</sup>

### 1.2.2 Yükseliş Sonrası Dönem

16. yüzyıldan sonra Osmanlı Devleti’nde idari sistem ile birlikte mali sistem de çözülmeye başlamış; devlet yavaş yavaş otoritesini kaybetmiş; yolsuzluk ve rüşvet için uygun bir ortam oluşmuştur.

“Bu gelişmeyi destekleyen ve güçlendiren başka bir etken 16. yüzyıl sonlarına doğru İmparatorluğun içine düştüğü mali ve parasal sıkıntı sonucu dar gelirli kamu yöneticilerinin giderek artan geçim sıkıntısı içine düşmeleri ve bunun sonucu olarak dürüstlük ve saygınlıkları üzerinde olumsuz etkilerin ortaya çıkmasıdır. Böylece, genel olarak sistemin yozlaşması ve parasal sıkıntıların da kamu yöneticileri üzerinde daha çok baskılar getirmesi sonucu Türk kamu yönetimi-halk ilişkilerinde rüşvet büyük boyutlara varan bir yaygınlık kazanmış ve zaman içinde gelenekselleşmiştir.”<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Defterdar Sarı Mehmet Paşa, **Devlet Adamlarına Öğütler**, (Çev.: H.Ragıp Uğurel), TODAİE Yayınları Ankara 1969, s.IX.

<sup>24</sup> İsmail Cem, **Türkiye’de Geri Kalmışlığın Tarihi**, Cem Yayınevi, İstanbul, Mart 1989, s.99

<sup>25</sup> Ahmet Mumcu, **a.g.k.**, s.87.

<sup>26</sup> Yavuz Bayar, **a.g.k.**, 48.

Osmanlı Devletinde 16. yüzyıldan sonra, kamu hizmetlerine tayinde rüşvetin yaygınlaştığı görüşü hakimdir.

"Bu yüzyıl ortasında Türkiye'ye gelen Avusturya elçisi Busbesque memurlukların bilgi kabiliyet ve zekâya göre dağıtıldığını belirtir ve Türklerin üstün ırk haline gelme sebeplerinden biri olarak, bunu gösterir. Devrinde rüşvetçiliği ile meşhur olan veziri azam Rüstem Paşa'nın (1500-1561) bile tayinlerde, kendisinden sonrakilerle karşılaştırıldığı takdirde, pek az rüşvet aldığı anlaşılmaktadır."<sup>27</sup>

16. yüzyıla ilişkin olarak, Defterdar Sarı Mehmet Paşanın gözlemleri de, bu dönemde yolsuzlukların çok görülmeye başlandığı yönündedir.

"Seferlerde, sınırlarda hiçbir vakit hizmetleri geçmemiş ve İstanbul'dan dışarı bir konak yere çıkmamış çok adamlar vardır. Şefaat ve rica ile ve birer sebeple Yeniçeri ve öteki ulufeli asker zümresine katılarak kimi emekli, kimi nefer ulufesi edinip, o yüzden Müslümanların maliye hazinesine zararları açık görünen çok adam olduğu halk arasında söylenmektedir."<sup>28</sup>

"Zamanımızda bu gibi önemli görevlere tayin olunanların çoğu bu durumları güya kendisine menfaat sağlamak için bir iş sayıp olmayanı var gösterip maliye hazinesine haksızlık ve kendisine de dünya ve ahirette kahır ve eziyet olacağı şüphesiz olduğunu anlayıp kavrayamayarak neferlerin bu kadar noksanı var iken birkaç akçeye tamah ile doğru yoldan ayrılarak hakiki durumu saklayıp gizleyerek eksiksiz hepsi mevcuttur diye haber verir. Bu yaradılıştaki adam gönderilmekten son derece sakınılıp doğru ve dindar adam gönderilmesine çalışılmalıdır."<sup>29</sup>

"Bu arada fakir askerler yarım maaşa kavuşmayıp hemen birkaç adama geçim yeri olmuş olurlar. O memlekette olan vaki dahi yolsuzluklarını men eylemek istese biz müstakil daireyiz kimsenin bize karışmaması için elimizde fermanlar vardır diye yüksek emir gösterip karıştırmazlar.

Bazıları da gerçi vahim etmezler. Ocaklığımızdır diye vergi veren halkı himaye ederler. Lakin ocaklıkların gelirini zabıtları aralarında yiyip yutarak askerlerini pek az azın azı ile idare ederek kendileri diledikleri gibi sarf ve harç ederler. Yolsuzlukları olanların ve ocakları reayasız zulümlerine takat getirmeyüp padişahın ülkesi bu gidişle harap ve viran olur..."<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Ahmet Mumcu, **a.g.k.**, s.87.

<sup>28</sup> Defterdar Sarı Mehmet Paşa, **a.g.k.**, s.68.

<sup>29</sup> **A.k.**, s.81.

<sup>30</sup> **A.k.**, s.84.



Osmanlı Devletinin bu dönemini araştıran İsmail Cem de benzer görüşleri paylaşmaktadır:

"Osmanlı düzenindeki bu bozulmalar devlet yönetimini olumsuz yönde etkilemiştir. Özellikle toprak edinme imkânının genişlemesi, iltizam usulünün yaygınlaşması ve yeni iş alanlarının açılması memurların ilgisini karlı uğraşlara çekmiştir. Nüfuzlarından yararlanan memurlar, kolaylıkla toprak edinmekte, sürülerle koyun beslemekte, kaçakçılık yapmaktadırlar."<sup>31</sup>

Bazı yazarlar Osmanlı Devletinde rüşvet ve yolsuzlukların yaygınlaşmasında, Türk olmayanların etkisinin büyük olduğunu savunmaktadırlar. Türk olmayanların etkisinin birinci yönü, Osmanlı yönetiminde rol alan devşirmelerin yönetimi yozlaştırdıkları şeklinde belirtilmektedir: "Türk Milletine karşı böylesine gaddar olan ve Türk Devleti adına da hiçbir endişeleri bulunmayan devşirmeler iktidarı, aynı zamanda servet elde etmenin vasıtası olarak kullanmışlardır. Devlet kadrolarını rüşvet karşılığı satmak, devletin sırlarını rüşvet mukabili düşman temsilcilerine bildirmek, seferleri geciktirmek, açılan seferleri yarıda kesmek, özellikle Türk ırkına sahip olan ikta sahiplerinden vergi adında haraç almak suretiyle, siyasi bakımdan olduğu kadar mali bakımdan da güçlenen bu kapı kulları Osmanlı düzeninin egemen sınıfını oluşturmuşlardır."<sup>32</sup>

"Gedik Ahmet Paşa'nın azlinden, Osmanlı tarihi için kötü bir dönüm noktası olan ikinci Viyana bozgununa kadar geöen 206 yılda veziri azamlığa geöen 74 kişinin ancak 12'si Türk'tür ve bu 12 Türk'ün 206 yıllık tarih kesiti içinde toplam sadaret müddeti de 17 yıl 8 ay 25 gündür. Bunlardan Piri Mehmet Paşa makamını 5 yıl, Karamani Mehmet Paşa da 4 yıl makamlarını muhafaza edebilmiş, ötekiler ise dönme-devşirme entrikaları ile birkaç ay içinde iktidardan uzaklaştırılmışlardır. (.....) Türke karşı böylesine hassas olan ve Türkü böylesine hazmedemeyen bir mekanizma, muhakkak ki Türk devletinin en büyük talihsizliği olmuştur."<sup>33</sup>

Türk olmayanların etkisinin ikinci yönü ise, büyük ekonomik güçlere sahip olan Hıristiyan ve Musevi azınlıkların, ekonomik çıkarlarını koruyabilmek için, hile ve yasal olmayan yollara başvurdukları şeklinde belirtilmektedir: "Hıristiyan ve Musevi azınlıkların oluşturduğu banker sınıfı Osmanlı İmparatorluğu içinde büyük ekonomik güce sahip olmalarına rağmen, sosyal ve siyasal açıdan genelde ikinci sınıf vatandaş sayılmışlardır.

Özellikle Osmanlı Devlet düzeninin bozulmaya başladığı 15 ve 16. yüzyıldan sonra siyasal ve sosyal güce hile ve yasal olmayan araçlarla ulaşma yolunu, bir yerde zorunlu olarak seçmişlerdir. Türk kamu yönetiminde rüşvet ve

---

<sup>31</sup> İsmail Cem, **a.g.k.**, s. 218

<sup>32</sup> Necdet Sevinç, **Osmanlı'nın Yükselişi ve Çöküşü**, Burak Yayınevi, Aralık 1991, s.305.

<sup>33</sup> **A.k.**, s.104.

yolsuzluğun yaygınlaşmayabaşlamasıbu gelişmelerin bir sonucudur."<sup>34</sup>

"Bütün bu bozulmalar İmparatorluğun Türk-Müslüman halk dışındaki ögelerinin bir toplumsal (ekonomik) güç olarak ortaya çıktıkları döneme rastlamıştır. Daha önce de belirttiğimiz gibi, hemen tümüyle Hıristiyan ve Musevi azınlıkların oluşturdukları bu yeni tüccar ve banker sınıfı Müslüman devletin hoş görülen ama ikinci sınıf vatandaş sayılan ögeleri idi. Ekonomik güçlerinin büyük oluşuna karşın siyasal ve sosyal yönden ayırım görüyorlardı. Dolayısı ile yeni oluşan ortamdanda yararlanan bu sınıflar siyasal ve sosyal güce hile ve yasal olmayan araçlarla ulaşma yolunu, bir yerde zorunlu olarak seçmişlerdir. Bu da ilgili bütün taraflarda genel bir ahlak çöküntüsüne yol açmıştır. Türk kamu yönetiminde rüşvet ve yolsuzluğun yaygınlaşmaya başlaması bu gelişmelerin bir sonucu olmuştur."<sup>35</sup>

Osmanlı İmparatorluğunda özellikle son dönemde devlet vatandaş ilişkileri son derece sağlıklı bir düzeyde idi. Belki de demokrasiden yoksun bir yönetim anlayışının sonucu olarak toplumu oluşturan fertler "vatandaşlık" bilincinden yoksun, devlet de "baba" rolündedir. Bu çarpık anlayışın sonucu olarak, halkın hiçbir şekilde kontrolünün olmadığı yönetim, yolsuzluklara meyilli idi. Her yönüyle yönetimin yozlaştığı, özellikle din gibi kutsal duygular bile, yolsuzluklara alet edilebiliyordu. Ziraat Bakanlığının 1938 yılında yayınladığı "Türk Ziraat Tarihine Toplu Bir Bakış" adlı eserde yer alan ünlü gazeteci Ali Suavi'ye ait aşağıdaki hatıra, Osmanlı İmparatorluğunun hem sosyal, hem siyasal hem de ekonomik yönünün ya da daha somut bir ifade ile halkın yoksulluğunun, yalnızlığının, memurun gaddarlığının, sistemin yozlaşmışlığının anlaşılması açısından son derece ilginçtir.

Olay 1875 yılında, Simav'da Nahiye Müdürünün odasında gerçekleşir:

"İçeriye bir zaptiye bir köylü karı getirdi. Karı "davam var" dedi. Bizim sofu Hacı Hafizoğlu (Nahiye Müdür vekili) "kayıt ve tescili şer'an lazımdır" deyup sağ eline bir kalem sol eline bir kağıt aldı ve gözlerini süzerek... "söyle" dedi. Köylü karı ki köyünde dahi kimsesiz, evsiz barksız hizmetçi olduğu takririnden zahir oldu. Ta kadın ninesinden olmak üzere cümlesi yirmi kuruş eder etmez toprak tencere, keser sapı gibi birtakım eşyanın köylüsünden birinin zaptında olduğundan bahisle bunların ahiz ve tahsilini ciğer paralar niyazlarla rica etti. Müdür vekili müfredatı eşyayı zincirleme kaydettikten sonra, "herif celb olunduğu halde inkar ederse isbat edebilip edemeyeceğine" dair bazı sual ve cevap ile ademi isbat canibini bittercih "herifi celp ve müdafaa lazım gelmeyeceği" cevabiyesini verdi. Kadın ağlayarak kapıdan dışarı çıkmak istedi. Amma Hacı Hafizoğlu, kaşlarını çatup, gözlerini belertüp kalın sesi ile

---

<sup>34</sup> DDK, a.g.k., s.7.

<sup>35</sup> Yavuz Bayar, a.g.k., s.46.

haykırdı ki "kayıt ve tescil parasını ver de öyle git." Fakir köylü para lakırdısını işidince dönüp "aman ağa, merhamet et, benden para isteme" dedi.

Hacı Hafizoğlu dedi ki:" Müdür senin hizmetkarın mı? Kaç saatdir sen söyledin, işte ben yazdım ( elindeki kağıdı da gösteriyor) şer'an resmini ver." Köylü "şer'an" denince ne yapsun (şeriatın kestiği parmak acımaz) kaç para olduğunu sual eyledi... Hacı Hafizzade şer'an altmış kuruş dedi. Karı altmışı duyunca "aman ağa, padişah başı için ben köyde hizmetçiyim, aman..."diye ağlamağa başladıkta müdür gerdanında delaili hamil ve mühellil olduğu halde zaptiyeye tevcih hitap edüp, "al bu kadıncağızı, kara müftüye götür ve de ki Hacı Hafizoğlu bu kadıncağızın yazdırdığı şeyler zahmeti için altmış kuruş resim istiyor... Kitaba baksın haber versin dedi." Zaptiye karıyı odadan çıkardı. Biraz müddet sonra kadın ağlayarak zaptiye ile odaya girdi ve Kara müftünün kara kaplı kocaman kitaba bakıp "öyledir altmış kuruş lazım gelir" dediğini ikrar eyledi. Lakin kendinin bunu vermeğe kudreti olmadığından çocuğunu (yanında bir küçük oğlan var idi) kasabada birine beslemeliğe vererek para tedarik etmesi zımmında zaptiyenin kendisi ile beraber dolaşmasına müsaade niyaz etti. Ol veçhile de müsaade edildi. Gittiler. İki saat sonra çocuksuz döndüler. Ağacı esnafından birine çocuğu yıllığı kırk kuruşa vermişler ve yirmi kuruşunu peşin almışlar. Bu yirmiyi Hacı Hafizoğluna verdiler... Yerimden fırladım çıktım. Bu ne halet, bu ne itfa, bu ne şeriat... Ne hıyanet, ne isaet, bu ne devlet... Diye düşünce düşünce müteessiren hasta oldum."<sup>36</sup>

Osmanlı toprak düzeni 16. yüzyılın ortalarından başlayarak derebeyler ve mültezimler elinde çökmeye başlamıştır. Köylü halk çoğu zaman mal güvenliği ırz ve can güvenliğinden mahrum kalmıştır. Halk eşkiyanın yanında, devlet adına ya da devlet desteği ile karşısına çıkanlardan kaçmak zorunda kalmıştır.

Tanzimat hareketi ile birlikte can ve mal güvenliği sağlanmaya, yöneticilerin keyfi davranışlarına son vermeye çalışılmıştır. Bu dönemde demiryollarının yapılması ve telgrafın kullanılmaya başlanmasıyla asayiş az çok sağlanabilmiş ise de köylü, derebeylerin ve mültezimlerin elinden kurtarılamamıştır.

Osmanlı Devletinin son dönemlerinde rüşvet ve yolsuzlukların yaygın olduğu görüşü hakimdir. "Ancak bu yaygın rüşvet ve yolsuzluk olayları yanında, devlet yönetiminde bulunanlar her zaman rüşvet suçunun ağırlığını ve zararlarını belirtmişlerdir. Örneğin III. Selim en büyük rüşvet düşmanlarından biri olarak bilinir."<sup>37</sup>

Yine bu dönemde yazılan birçok eserde, kendileri de genelde birer yönetici olan yazarlar, rüşvetin olumsuz yanlarını belirtmekte ve önlenmesi için çareler önermektedirler.

<sup>36</sup> İsmail Cem, **Türkiye'de Geri Kalmışlığın Tarihi**, Cem Yayınevi, İstanbul 1988, 268-269'da anılıyor.

<sup>37</sup> Ahmet Mumcu, **a.g.k.**, s.257

Bu eserlerden en önemlileri olarak, Lütü Paşa'nın 16. yüzyılda yazdığı Asafname'si, Koçi Bey'in 17. yüzyılda yazdığı kendi adıyla anılan "Risalesi", yine 17. yüzyılın değerli fikir adamlarından Hazerfan Hüseyin Efendi'nin "Talhis al-Bayan fi Kavanin-i Al-i Osman" adlı eseri ve Defterdar Sarı Mehmet Paşa'nın 1703 yılında III. Ahmet'e sunduğu "Nasa-ih al-Vuzara va al-Umara" adlı eserleri sayılabilir.

Padişahların da rüşvet ve yolsuzlukları önlemek için çeşitli çarelere başvurdukları bilinmektedir. "Orhan Bey ve II.Murad sabahları saray kapısı önünde yüksek bir yere çıkarak halkın dertlerini şahsen duymak isterlerdi. Divan-ı Hümayun'un ilk görevi şikâyet dinlemektir. Hükümdarlar Fatih Sultan Mehmed'den itibaren Divan'da hazır bulunmak geleneğini de kaldırdıktan sonra "Adalet Köşkü" denilen ve Divana açılan bir penceresi olan yerden özellikle davaları dinlemişlerdir. IV. Mehmet bu amaçla Edirne Sarayında değişiklikler yaptırmıştır. Osmanlı hükümdarlarına bu geleneğin Anadolu Selçuklularından geçtiği bilinmektedir.

Padişahlar fırsat buldukça tebdil gezerlerdi. Casus tuttıkları ve bunların yolsuzluklar hakkında ilginç şifreli raporlar dahi sundukları bilinmektedir. Padişah veya vezir-i azam reayanın şikâyetleri üzerine gerekirse müfettiş yollar ya da inanılır ve güvenilir bir mahalli memuru teftişle görevlendirirdi. Bütün bu şikâyetlerin ve teftişlerin sonucunda düzeltilmesi gerekli bir aksaklık görülürse, bunlar çıkartılan adaletnamelerde belirtilir ve reayanın hakkının korunması, rüşvet ve benzeri yolsuzlukların yasaklandığı, aksine hareket eden yöneticilerin şiddetle cezalandırılacağı bildirilirdi."<sup>38</sup>

Kadı ve naipleri rüşvet almaktan alıkoyabilecek bir tedbir de, temyiz imkânının bulunması idi. Divan-ı Hümayun kadıların verdiği ve kesin mahiyet taşıyan hükümleri son merci olarak görüşür ve gerekirse bozabilirdi.

Böylece en küçük bir naibin bile verdiği kararların veziri azam başkanlığındaki bir kurulda görüşülebilmesi, hatta bazen bizzat sultan tarafından bile duruma el konulması halk için büyük bir teminat idi.

### **1.2.3 Tanzimat Dönemi**

Tanzimat döneminde siyasal otorite çözülme aşamasında idi. İlk defa bu dönemde değişik toplumsal gruplar tarafından otoritenin paylaşımı gündeme gelmiş; dolayısıyla kamu yönetimi üzerinde de toplumsal grupların etkileme çabaları ortaya çıkmıştır.

---

<sup>38</sup> A.k., s.261-262.

“Kendisine yasallık veren onay gereği tartışılmaz ve paylaşılmaz olması gerekli olan bu otorite Gülhane Hattı ile eşrafın ve daha sonra Tanzimat Hareketi ile belli toplumsal gurupların paylaşma isteklerine konu olmuştur. Bu, halk düşününde ve onayında bir kavram kargaşasına yol açmıştır. Bilinçli olmasa da kendi sistemi içinde tutarlı bir onay fiili bir duruma baş eğme biçimine dönüşmüştür. Bu ise Türk ve Müslüman halkı, daha önce de açıkladığımız mekanizma ile kamu yönetimini doğrudan etkileme konusunda diğer öğelerin eğilimleri içine girmekte özgür duruma getirmiştir.

Zaten kul sistemi, önce kamu yönetiminin asker kanadından başlayarak, siyasal otoriteye kesin bağılıktan çıkma savaşımına başlamış ve sonunda kul sistemi tümüyle kaldırılarak geride ancak teorik bir sistem ilişkisi kalmış ve bu ilişki de tüm sosyal sistemdeki aksamaya bağlı olarak aksamıştır. Dolayısı ile siyasal otorite yerleşik biçimi ile kalsaydı bile kamu yönetiminin işleyişi eskiye göre daha çok doğrudan etkileme gerektirir ve kaldırır duruma gelmiş olacaktır. Siyasal otoritedeki bozulma ile bu gereklilik daha da artmıştır.”<sup>39</sup>

Özellikle II. Mahmut döneminde köklü reformlar gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Özellikle o devir Avrupa’sını model alan modern bir bürokrasi oluşturulmaya çalışılmıştır.

Bu dönemde ehliyetsiz kişilerin memur olmasını önlemek için sıkı sınav usulleri uygulandı. Bazı memurlara hazineye belirli maaşlar tahsis edildi. Diğer yandan da halkın adaletle yönetilmesini sağlamak için eskisi gibi sık sık fermanlar çıkarıldı.

Bu dönemde rüşvete karşı alınan en önemli önlem olarak, kamu görevlilerinin, görevlerine ilişkin suçların cezalandırılması için bir ceza kanunnamesi yapıldı. II. Mahmut yapılacak kanunnamede özellikle rüşvet suçunun cezalandırılmasını emretmişti. Sonuçta biri memurlara ait, değeri ulemaya ait iki kanunname çıkarıldı. Memurlara ait kanunnamede müsadere ve örfi riyaset cezalarının kaldırıldığı belirtildikten sonra, hemen rüşvet suçuna geçilmektedir.”  
“” Kanunda en küçük rütbeli memurdan, en yüksek rütbeli memura kadar, herhangi bir memurun rüşvet aldığı tespit edildiği takdirde cezalandırılacağı belirtilmektedir.

Rüşveti önlemeye ilişkin daha ciddi önlemler 1839 yılında ilan edilen Tanzimat Fermanı ile geldi. Tanzimat Fermanı ile Osmanlı reayasının temel hakları, can ve mal dokunulmazlıkları tanındı. Fermanda, devlet örgütünde önemli yenilikler yapılacağı belirtiliyordu. Ayrıca rüşveti önlemeye ilişkin daha etkili tedbirlerin alınacağı öngörülüyordu.

Tedbirler hemen alınmaya başlandı ve Ferman yayımlandıktan bir yıl sonra,

---

<sup>39</sup> Yavuz Bayar, a.g.k., s.46.

1840 yılında yürürlüğe giren Ceza Kanunnamesi hazırlandı. Bu Kanunnamenin beşinci faslında rüşvet suçu geniş şekilde düzenlenmiştir. Burada rüşvet alan ve rüşvet verenin hangi cezalara çarptırılacakları belirlenmiştir.

1849 yılında yeni tedbirler uygulamaya konuldu. Bütün memurlara rüşvet almayacaklarına ilişkin yemin etme usulü getirildi. İstanbul'da başta padişah olmak üzere bütün yüksek memurlar Kur'an'a el basarak yemin ettiler. Taşrada görevli memurlar da bu yemini halkın gözü önünde yaptılar. Ayrıca rüşvet sayılacak ve sayılmayacak hediyeler bir Nizamname ile tespit edildi.1855 yılında yürürlüğe giren Nizamname 30 maddeden meydana gelmişti ve sırasıyla rüşveti, devlet malını çalmayı, rüşvet sayılan ve sayılmayan hediyeleri ve usul kurallarını düzenliyordu.

1858 yılında ise, Fransız Ceza Kanunundan yararlanılarak yeni bir Ceza Kanunu yapıldı. Bu Kanunda da yine Nizamnamedekine benzer rüşvet ile ilgili hükümler yer almıştır. Ayrıca eski Nizamnamenin rüşvet sayılan ve sayılmayan hediyeler ile ilgili hükümleri bu Kanunda zikredilmiştir.

Tanzimat döneminde yargıda yapılan en önemli reformlardan biri, kadıların devlet memuru haline getirilmeleridir. Böylece kadıların kendi hesaplarına tahsil ettikleri her türlü harç ve resimler kaldırıldı. Böylece kurulmaya çalışılan modern bürokrasinin bir parçası haline getirildiler.

Tanzimat Döneminde alınan önlemler ile ilk zamanlar başarılı sonuçlar elde edilmeye başlandığı söylenebilir. Bu dönemde rüşvetle savaşmak için iyi niyetle alınan ve dönemin dürüst ve değerli devlet adamlarınca yürütülen tedbirlerin uygulanması sonraları yine gevşemiş ve Osmanlı Devleti yıkılana değin rüşvet ve yolsuzlukların yaygınlığı azalmamıştır.

"Zorba jandarmalar gibi valiler, mutasarrıflar, kaymakamlar ve benzeri büyük memurlar arazilere el koyarak toprak ağalığına terfi etmişlerdir. Mesela Amasya mutasarrıfı, Göynücek köyündeki araziye beğenip oraya el koymuştur. Demokrat Parti döneminde Amasya milletvekili oğlu Faruk Çöl, mutasarrıf babanın sahiplendiği bu arazi ve şeker şirketi sayesinde kapitalist çiftçi haline gelmiştir. Pülümür'ün ünlü ağaları Hüsnü Çanakçı, Hüseyin Şahin ve Veli Aslan yüzyıl kadar önce Pülümür'de kaymakamlık yapmış bir memurun sülalesinden gelmektedirler. Kaymakam on binlerce dönüm araziye sahiplenmeyi bilmiştir. İkisi çeşitli dönemlerde çeşitli partilerden milletvekili olan, bu üç ağa hemen hemen bölgelerindeki tüm araziye ve köylere sahiptir."

"İşte zorbalık, devlet gücünü arkasına alma, rüşvet ve borçlandırma yollarıyla

arazinin önemli bir kısmı derebeyler ve toprak ağaları elinde toplanmıştır." <sup>40</sup>

Sonuç olarak, özellikle 16. yüzyıldan itibaren Osmanlı Devletinin sosyal, siyasal ve ekonomik yapılarında yaygın bir yozlaşmanın olduğu söylenebilir. İşte yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti Devleti, Osmanlıdan devralınan yozlaşmış bu yapıların üzerinde kurulmuştur. Bu geçiş aşamasında:

“Osmanlı İmparatorluğunun gerileme devrinde 16.yüzyılın sonlarına doğru yaygınlaşmaya başlayan ve yıkılışa kadar kemikleşen Türk kamu yönetiminde rüşvet geleneğinin çağdaş Türkiye Cumhuriyetine devrolunduğu yadsınamaz bir gerçektir. Nedeni: 1) Toplumun tümü inançları, alışkanlıkları ve değer yargıları ile birlikte devralınmıştır; ekonomik gücü elinde tutan ve konumuz açısından eğilimleri daha önce belirtilen azınlık gurupları da aynı toplum içinde Cumhuriyet toplumuna geçmiştir.2) İmparatorluğun kamu yöneticilerinin bir kesimi de tüm alışkanlıkları, davranış kalıpları ve değer yargıları ile Cumhuriyetin kamu yöneticileri olarak görev almışlardır. 3) Osmanlı kamu yönetimine ait bazı örgütlenme biçimleri, yasal çerçeve, yöntem ve uygulamalarda oldukları gibi yeni kamu yönetimi içine sokulmuşlardır.”<sup>41</sup>

#### 1.2.4 Cumhuriyet Dönemi

Bu dönemde Cumhuriyetin “Egemenlik ulusundur” ilkesini getirmesi ile siyasal otorite kaynak ve nitelik yönünden önemli değişikliğe uğramıştır. Artık otorite dinden değil halkın egemenliğinden kaynaklanmaktadır. Yasallığı belirleyen halkın onayıdır ve halk iradesini özgür ve etkili biçimde ortaya koyma olanağına sahiptir.

Artık Türkiye Cumhuriyetinde otorite yasal ve ulusal bir nitelik kazanmıştır. Halk çıkarlarını kamu yönetimini doğrudan etkileyerek değil, siyasal otoriteyi etkileyerek yasallık sınırları içine aldirmek ve bu yolla kamu yönetimini belli davranış kalıplarına sokmak olanağına sahiptir.

Otorite, gelenek ve dinsel inançlara dayanmadığı için belli gelenek ve dinsel inançları paylaşmayan guruplar için de aynı ölçüde geçerlilik kazanmıştır.

Ancak teorik olarak var olan bu olanaklar, nitelik olarak biçimsel düzeyde kalmıştır. Bunun iki sebebi üzerinde durulmaktadır:

“a. Sözü edilen türde bir etkileşim için gerekli mekanizmalar henüz tam anlamı

<sup>40</sup> Doğan Avcıoğlu, *Türkiye'nin Düzeni-I*, Bilgi Yayınevi, Ankara 1971, s.123.

<sup>41</sup> Yavuz Bayar, *a.g.k.*, s.47.

ile yaratılamamıştır. Cumhuriyetten sonra uzunca bir süre Türkiye'de tek partili bir düzen egemen olmuştur. Çok partili siyasal yaşama geçtikten sonra da seçim yasalarının ve ön seçim sistemlerinin “halkın çıkarlarına hizmet etmeyen” siyasal iktidarlar doğurduğu ve siyasal otoriteyi “halk iradesinden” soyutladığı yaygın eleştiri konusu olagelmektedir.

Dolayısı ile yeni düzen içinde de geniş kitlelerin siyasal otoriteyi etkileyerek çıkarlarına yasallık kazandırma olanağı kısıtlı kalmaya devam etmektedir. Yeni düzenin getirdiği bir de olumsuz gelişme vardır, bu da hak yaratma (yasallaştırma) ve hak arama yerine siyasal baskı ile kamu yönetiminden belli ödünlere sağlanması yolunun açılmasıdır.

b. Halkta bilinç ussal-yasal otoritenin temel gereklerinden biridir. Halk otoritenin kaynağı olduğunun ve bu otoritenin oluşumunda kendi rolünün bilincinde olmalı ve bu rolü etkin biçimde oynamaya gönüllü ve yeterli olmalıdır. Bu bir eğitim sorunudur.

Halkımızın seçimlere ilgisizliği, yaşamsal öneme sahip birçok siyasal soruna duyarsızlığı, günlük yaşamımızda yurttaş, delege ve hatta milletvekili oylarının fiyatının açıkça tartışılır olması halkımızda henüz tam bir siyasal bilinçlenmenin oluşmadığını göstermektedir.”<sup>42</sup>

Bir ülkedeki yönetimin mutlakıyetçi bir biçimden, meşrutiyet yönetimine, sonra da Cumhuriyet yönetimine geçmesi, tek başına yolsuzlukları ortadan kaldıracak bir unsur değildir.

Nitekim daha Cumhuriyetin ilk yıllarında yolsuzluk olayları görülmeye başlanmıştır. Tek partili siyasal hayatın hakim olduğu bu dönemde, devletin en üst yöneticilerinden bir bakanın yüce divana sevkine ve Havuz-Yavuz davası adıyla anılan bu olayın sanıklarının mahkûmiyetine ve siyasal yaşamlarının son bulmasına kadar gitmiştir.

Çok partili demokrasiye geçilmesinin hemen ardından, Türkiye yine yolsuzluk söylentileriyle dalgalanır. Bu defa da sanıklar Gümrük ve Tekel Bakanı Suat Hayri ÜRGÜPLÜ ve bakanlığın pek çok memurlarıdır. Ancak bu davadan çok az kişi mahkûmiyet alır.

27 Mayıs 1960 ihtilalinden sonra da durum aynıdır. Bu dönemde de Meclise rüşvet ve yolsuzluk iddiaları ile pek çok soruşturma önergesi verilir. Ancak bu önergelerden yüce divana kadar uzananı yoktur.

Diğer yandan kitle iletişim araç ve olanaklarının gelişmesine karşın, kamu

---

<sup>42</sup> Yavuz Bayar, a.g.k., s.48.



yönetimi üzerinde etkili bir kamuoyu oluşturulamamaktadır. Bunun nedeni halkın yasallık ve hak kavramları üzerinde yeterli düzeyde bilinçlenmemiş olmasıdır. Toplumla, yolsuzluklara karşı koyacak yeterli düzeyde değer yargıları kazandırılmamıştır.

1980'li yıllarda ise Türkiye'de yolsuzluk olaylarında genelde bir artış olduğu görüşü hakimdir.

“1980'li yıllarda kamuoyunun bilgi alanı içine giren yolsuzluk olaylarında olağanüstü bir yoğunlaşma gözlemlenebilmektedir. Bilindiği gibi 1980 sonrası Türkiye'sinin siyasal tartışma gündeminin bir numaralı maddesi politikacıların ve kamu yöneticilerinin yolsuzlukları olmuştur.

Ama bu durum Türkiye'ye özgü değildir, hemen hemen her yerde aynı oluşumdan söz edilebilmektedir. Örneğin İtalya'daki “temiz eller” operasyonu, yolsuzluk yoğunlaşmasının boyutları hakkında bir fikir verebilmektedir. Kamuoyuna yansımış yolsuzluk olaylarına bakıldığında örneğin Amerika Birleşik Devletlerinin de İtalya'nın çok gerisinde kalmadığı söylenebilmektedir.”<sup>43</sup>

“Ülkemizde maalesef 1980 sonrasında Cumhuriyet tarihimizin hiçbir döneminde görülmeyen bir Yatırım Teşvik Politikası izlenmiş ve sistemin işleyişinde önemli yozlaşmalar görülmüştür. Yatırımcılara; teşvik primi, kaynak kullanımı destekleme fonundan prim ödemeleri, orta ve uzun vadeli yatırım kredilerinden vergi, resim ve harç istisnası, gümrük muafiyeti, bina inşaat harcı istisnası, ulaştırma alt yapıları resmi muafiyeti, KDV ertelenmesi, yatırım indirimi, yatırım finansman formundan faydalanma vb. türlerde teşvikler sağlanmıştır.

Ülkemizde özellikle kalkınmada, öncelikli yörelerde verilen işletme ve yatırım kredileri ile ilgili mevzuat değişikliğinin yapılmasından sonra pek çok kişi “Teşvik Kredisi” adı altında Türkiye Kalkınma Bankası (TKB)'den milyarlarca lira almıştır. TKB'den kredi alanların çoğunun Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerine yatırım yapmış gibi görünerek teşvik kredisi sağladıkları ve aldıkları kredileri başka yerlerde ve başka amaçlarla kullandıkları tespit edilmiştir. Sözde yatırımcılar; paravan şirketler, iş takipçileri ve “gezgin” politikacı ve bürokratlar vasıtasıyla teşvik kredisi almaya çalışmışlardır. Hayali ihracattan sonra böylece ülkemizde bir Hayali Yatırım skandalı yaşanmıştır.”<sup>44</sup>

Ülkemizde özellikle 1984 sonrasında sayıları hızla artan bütçe dışı fonlar ile

---

<sup>43</sup> Gencay Şayan, "Değişim ve Yolsuzluk", **Amme İdaresi Dergisi**, C: 28, Sayı 3, (Eylül 1995), s.14.

<sup>44</sup> Coşkun Can.Aktan, **Kirli Devletten Temiz Devlete**, Yeni Türkiye Yayınları, No 4, Ankara 1999, s.135.

adeta bir ‘‘Gölge Kamu Sektörü’’ yaratılmıştır. Vergi mükelleflerinin ödedikleri vergiler, fonlar kanalıyla kime ve niçin verildiği bilinmeyen bir transfer ekonomisinin (rant ekonomisinin) aracı haline gelmiştir.

Fonlardan hayali ihracatçılara, hayali yatırımcılara milyarlarca lira transfer edilmiştir. Uzun yıllar parlamento denetimi dışında faaliyet gösteren fonlar üzerinde halen etkin bir yasama, yürütme ve yargı denetiminden söz etmek mümkün değildir.

Kısaca fonların ülkemizde rant kollamanın yaygınlaşmasında önemli rol oynadığı söylenebilir.

‘‘Ülkemizde 1986 yılından günümüze değin yapılan özelleştirme uygulamalarında rant kollama olayı dikkat çekicidir. Ülkemizde özelleştirme hazırlık çalışmalarının yapılması ve daha sonra şirketlerin özelleştirilmesi aşamasında yabancı danışman firmaları ile bazı Türk banka ve firmalarından yararlanılmıştır. Ülkemizde özelleştirme hazırlık çalışmaları adeta kapalı kapılar ardında yürütülmüş, bu çalışmalarda üniversite, işçi ve işveren kesimini temsil eden kuruluşlar ve sendikalar ve benzeri uzman kurum ve kuruluşlarından yararlanma ihtiyacı hissedilmemiştir.

Yerli ve yabancı firmalara yaptıkları hizmetler karşılığı ödenen astronomik paraların rakam olarak tutarı da maalesef kamuoyunun bilgisi dışında tutulmuştur. Deyim yerindeyse, devlet bazı kuruluşlara bir ‘‘rant’’ fırsatı yaratmış ve kuruluşlar bu rantı elde etmek için adeta yarışmışlardır. Özelleştirmede hazırlık çalışmalarında sürdürülen bu gizlilik, satış aşamasında da devam etmiştir. Bu durum rant kollayan kesimi de harekete geçirmiş, yerli ve yabancı kişisel ve kurumsal yatırımcıları ‘‘ne kaparsak kardır’’ anlayışına itmiştir.’’<sup>45</sup>

Sonuç olarak bakıldığında, Türk Kamu Yönetimi özellikle 1980’li yıllardan sonra, büyük bir yolsuzluk olgusu içindedir. Yolsuzlukların yaygınlaşmasının sosyal, siyasal ve ekonomik açılardan değişik sebepleri vardır.

## Üçüncü Bölüm

Bu bölümde, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü’nün yasal, kurumsal ve usul çerçevesini; tapu hizmetlerinin verilmesindeki karmaşık yapıyı, riskleri ve hassas konuları, etik çerçevesinde incelenmesi yapılmış olup, Doç. Dr. Hamza ATEŞ, H.Emre BAĞÇE ve Yrd. Doç. Dr. Mustafa Lütü ŞEN tarafından hazırlanan ‘‘Tapu Hizmetleri ve Etik’’ konulu araştırma çalışmasından yararlanılmıştır.

<sup>45</sup> Coşkun Can Aktan, ‘‘Politikada Rant Kollama’’, s.134.

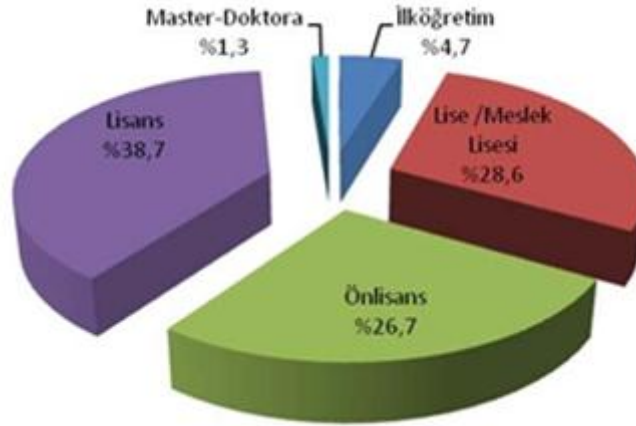
## 1 ÖRNEKLEM PROFİLİ

Örneklem profili kısmında, alan araştırmasının örneklemini oluşturan tapu müdürlüğü çalışanlarının ve tapu müdürlüklerinde işlem yaptıran vatandaşların yaş, cinsiyet, meslek dağılımı, çalışma süreleri gibi demografik özellikleri ile vatandaşların tapu müdürlüklerinde gerçekleştirdikleri işlemlerin sıklığı ile ilgili bulgular yer almaktadır.

### 1.1.Çalışan Profili

Tapu müdürlüklerinde yapılan ankete katılan kamu görevlilerinin %61,9'u erkek, %38,1'i kadındır. Medeni durum bakımından %73,3'ü evli, %26,7'si ise bekârdır.

Ankete katılan kamu görevlilerinin yarısından fazlası yükseköğrenim mezunudur. İlköğretim mezunlarının oranı oldukça düşüktür. Bunlar da büyük ölçüde arşiv hizmetlerinde çalışan görevlilerdir.

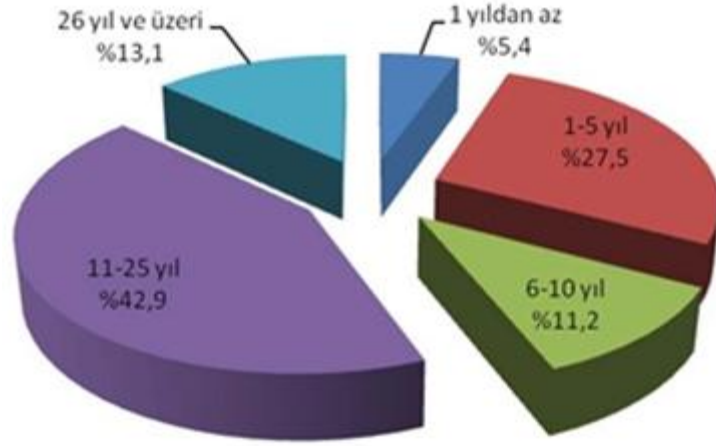


Grafik 1. Çalışanların Eğitim Durumu

Tapu hizmetlerinin etkili ve verimli yürütülebilmesi, yeterli sayıda ve iyi yetişmiş personel istihdamına bağlıdır. TKGM'de yürütülen mülakatlarda, tapuyla ilgili hataların büyük oranda niteliksiz personelin yaptığı işlemlerden kaynaklandığı ifade edilmektedir. Personelin hukuk, maliye, imar, harita vb. alanlarda belirli bir donanıma sahip olması gerekmektedir.

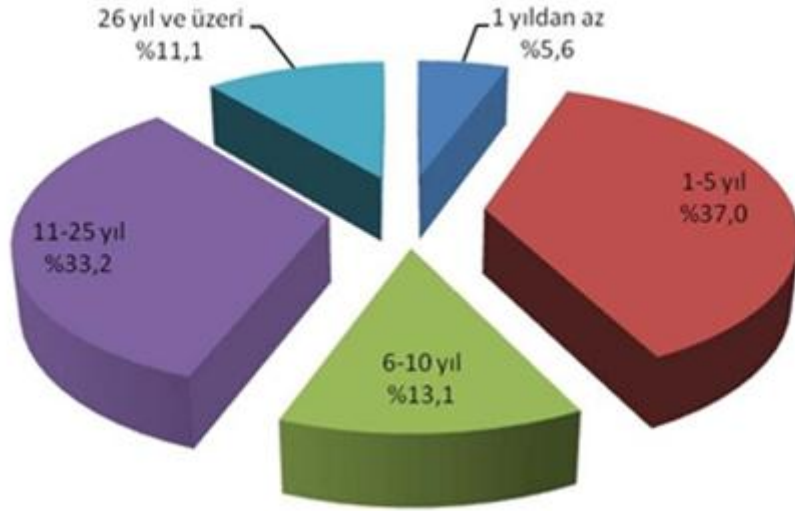
TKGM son yıllarda, 4 yıllık yüksekokul mezunlarını istihdam etmeye başlamıştır; son3-4 yılda tapu ve kadastroda 6.000 civarında yeni üniversite mezunu eleman alınmış, bu durum işlemlerde de seviyeyi yükseltmiş ve bunun olumlu sonuçları görülmeye başlamıştır.

Her ne kadar yüksek öğrenim görmüş personel sayısı fazla olsa da, genellikle mezun olunan okulların tapu hizmetlerinin gerektirdiği alanları içermemesi nedeniyle, kurumda mevzuat bilgisi yeterli personel sıkıntısı çekilmektedir.



Grafik 2. Kamu Görevinde Çalışma Süresi

Kurumdaki çalışma sürelerinde ise kısmi bir farklılık gözlenmektedir. 11 yıl ve üzeri çalışanların oranı 11 puanlık bir düşüşle %44,4 iken, 5 yıl ve altında hizmeti olanların oranı %42,6'ya yükselmektedir.



Grafik 3. Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü'nde Çalışma Süresi

Kamu görevindeki çalışma süreleri ile kurumdaki çalışma süreleri karşılaştırıldığında, kurumdaki personel devrinin fazla olduğu görülmektedir. Aşağıdaki tabloya göre, 6- 10 yıl arası kamu görevinde çalışanların %21,2'si, 11-25 yıl arası kamu görevinde çalışanların %24,4'ü ve 26 yıl ve üzeri kamu görevinde çalışanların ise %14,8'i başka kurumlardan TKGM'ye geçmiştir.

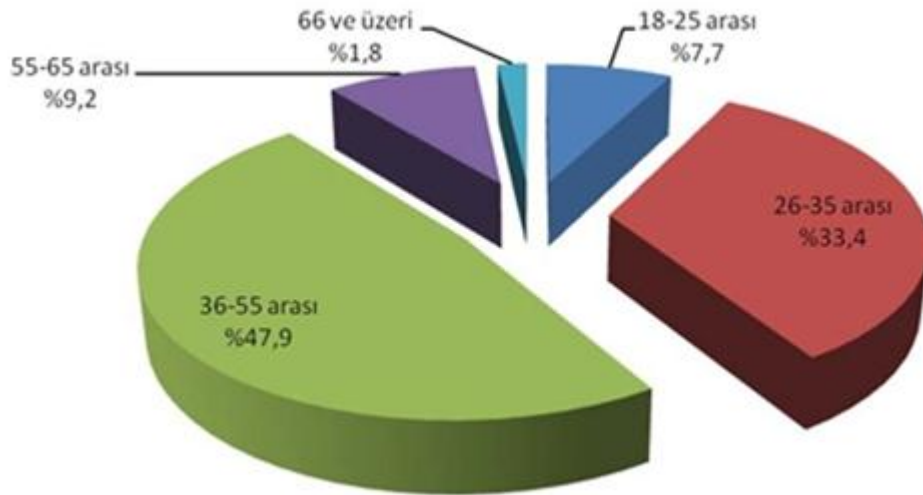
Tablo 1. Örneklemin Kamuda ve TKGM’de Çalışma Süreleri

			Kaç yıldır kamu görevinde çalışıyorsunuz?				
			1 yıldan az	1-5 yıl	6-10 yıl	11-25 yıl	26 yıl ve üzeri
Kaç yıldır Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü'nde çalışıyorsunuz?	1 yıldan az	Sayı	25			1	
		%	100,0			0,5	
	1-5 yıl	Sayı		128	11	31	3
		%		100,0	21,2	15,5	4,9
	6-10 yıl	Sayı			41	17	2
		%			78,8	8,5	3,3
	11-25 yıl	Sayı				151	4
		%				75,5	6,6
	26 yıl ve üzeri	Sayı					52
		%					85,2
	TOPLAM	Sayı	25	128	52	200	61
		%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Başka kurumlardan TKGM’ye geçen personelin önemli bir kısmı özelleştirilen kurumlardan gelmektedir. TKGM’ye göre, özelleştirilen kurumlardan gelen personel, nitelik itibarıyla kurumun ihtiyaçlarına cevap vermekten çok uzaktır. Bu nitelik sorunu yüzünden, personelin bir kısmı “gizli işsiz” olarak değerlendirilmektedir. Öte yandan, özelleştirilen kurumlardan gelen personelin aldığı maaş, kurum personelinin aldığı maaşın çok üzerindedir. Bu durum, çalışanlar arasında çekişme ve huzursuzluğa da neden olabilmektedir.

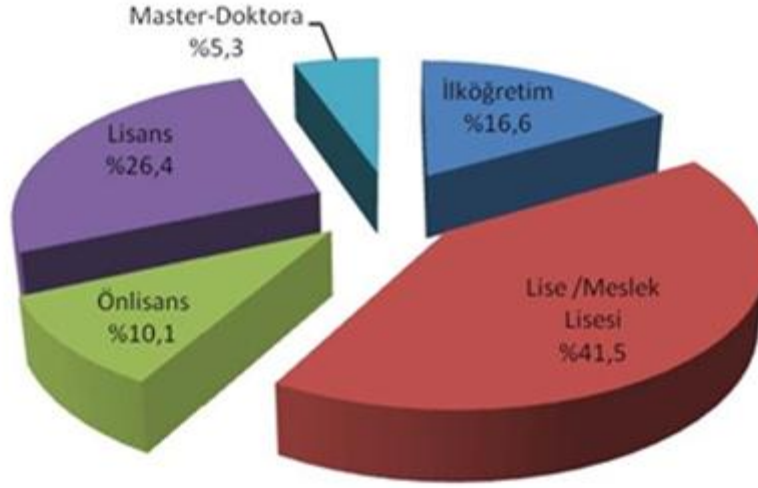
## 1.2. Vatandaş Profili

Ankete katılan vatandaşların %81,4’ü erkek, %18,6’sı kadındır. Vatandaşların yarısına yakını orta yaş (36-55) grubundadır. İkinci sırada ise 26-35 arası yaş grubu yer almaktadır.



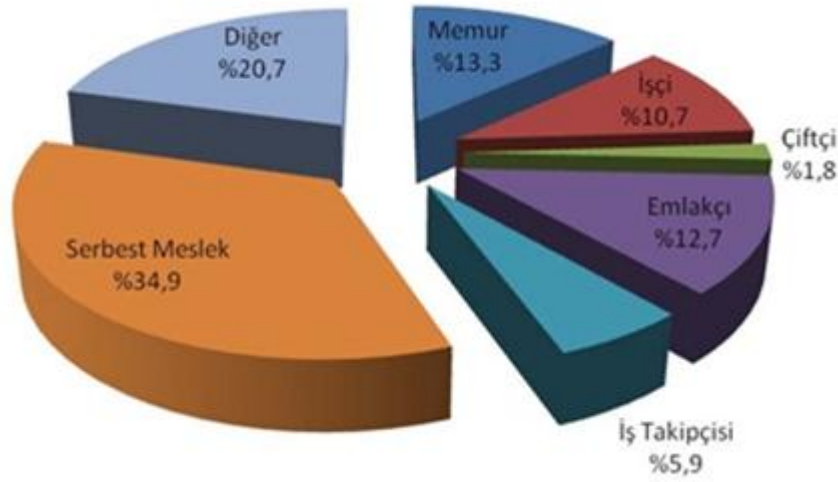
Grafik 4. Vatandaşların Yaş Dağılımı

Eğitim durumu bakımından, tapu müdürlüklerinde işlem gerçekleştirenlerin çoğunluğunu (%41,5) lise veya meslek lisesi mezunları oluşturmaktadır. İkinci sırada yükseköğrenim mezunları gelmektedir (%36,5).



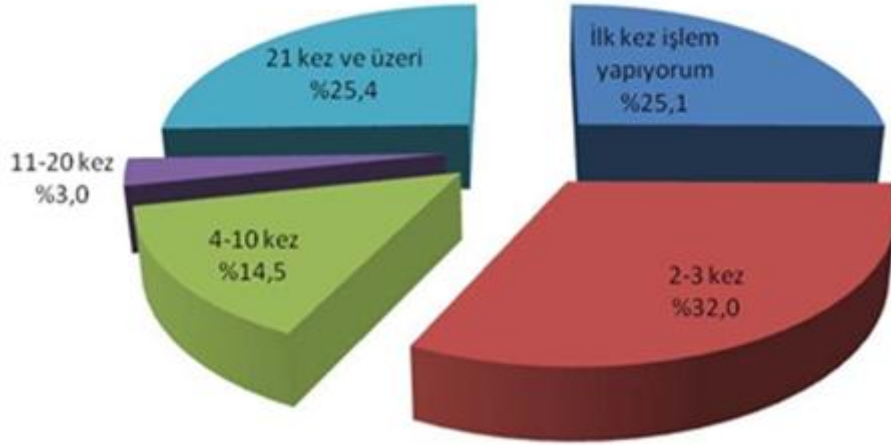
Grafik 5. Vatandaşların Eğitim Durumu

Örneklemin meslek dağılımına baktığımızda ilk sırayı “serbest meslek” sahipleri almaktadır. Onları “diğer” grubu ve “memur”lar takip etmektedir.



Grafik 6. Vatandaşların Meslek Dağılımı

Ankete katılanların %62,4’ü kendi işi, %37,6’sı ise başkasının işi için tapu müdürlüğünde bulunmaktadır. Bu oranlardan tapuda bulunan yaklaşık her üç vatandaştan birisinin iş takipçisi ya da emlakçı olduğu sonucu çıkarılabilir. Ancak anket uygulama sürecinde, iş takipçisi ya da emlakçıların çok daha yoğun olduğu gözlemlenmiştir. Ankete katılan vatandaşların bir çoğunluğunun işlem yapmak üzere tapu müdürlüklerine aracı veya emlakçılar eşliğinde gelmesi ve tapuda 4 ve üzeri işlem yapanların oranının neredeyse %50’ye ulaşması aracı veya emlakçıların tapu müdürlüklerinde yoğun olarak işlem yaptığı görüşünü desteklemektedir.



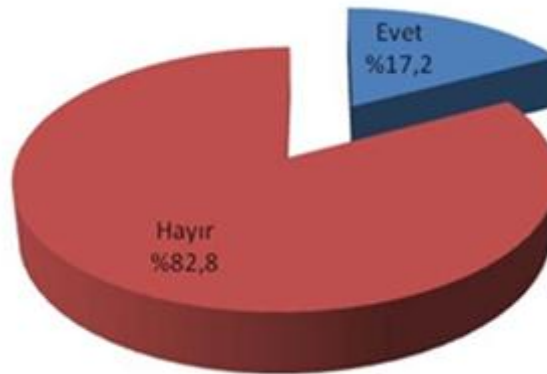
Grafik 7. Tapuda Yapılan İşlem Sayısı

Örneklemin %57,1'i tapu müdürlüğünde 1 ila 3 kez işlem yaptığını ifade etmiştir. 21 kez ve üzeri işlem yapanlar örneklemin yaklaşık dörtte birini oluşturmaktadır.

## 2. ÇALIŞANLARIN MESLEKLERİNE BAKIŞI

Etik dışı davranışların ortadan kaldırılması ve etiğe dayalı bir yönetim kültürünün oluşturulabilmesi için, çalışanların mesleklerinden memnuniyet duymaları ve çalıştıkları kurumla ilgili kişisel ve toplumsal imajın olumlu olması gerekir. Bu çerçevede, araştırmada öncelikle çalışanların mesleklerine bakışı ile kurumun imajı değerlendirilmiştir.

Çalışanları etik dışı davranışlardan alıkoyan önemli etkenlerden birisi mesleğin saygınlığıdır. Mesleğini seven ve onun saygınlığını korumaya çalışan bir kamu görevlisinin etik dışı davranışlardan kaçınması beklenir. Bu bağlamda, tapu çalışanlarına mesleki bağlılıklarını ölçmek amacıyla “bugün meslek seçimi yapıyor olsaydınız, tapu memurluğu mesleğini yine seçer miydiniz?” sorusu yöneltilmiştir.



Grafik 8. Çalışanların Mesleklerine Bakışı

Çalışanların %82,8'inin bu soruya “hayır” yanıtı vermesi oldukça dikkat çekicidir.

Hatta bazı çalışanların “hayır” yanıtını işaretlemekle yetinmeyip, anket formuna “kesinlikle”, “asla”, “hiç bir zaman”, “kimseye tavsiye etmem” gibi ifadeler eklemeleri, memnuniyetsizliklerinin üst düzeyde olduğunu göstermektedir.

Görüşmeler esnasında bazı çalışanlar, çocuklarını hiçbir zaman çalıştıkları tapu dairesine getirmediklerini, bazıları da çocuklarına tapu memuru olmamaları konusunda vasiyette bulduklarını ifade etmişlerdir. Özellikle operasyon yapılan ve soruşturma geçiren müdürlüklerdeki çalışanların neredeyse tamamı, meslekten ayrılmak istediklerini, ancak kurumun muvafakat vermediğini belirtmişlerdir.

Çalışanlara göre bu olumsuzlukların temelinde şu hususlar yatmaktadır:

- Ücretlerin ve diğer mali hakların düşük olması: Maaşlar diğer kurumlarla karşılaştırıldığında oldukça düşüktür. Bunun yanında, fazla mesai ücretleri de çok yetersizdir. Bu durum, çalışanların ekonomik olarak sıkıntı yaşamasına, özlük hakları daha iyi olan kurumlara geçmeye çalışmalarına ve dolayısıyla nitelikli personelin azalmasına neden olmaktadır.

- İş yükünün fazla, çalışanların niteliksiz olması: Son yıllarda meydana gelen ekonomik canlanma ile birlikte, özellikle tapu müdürlüklerinde iş yükü hızla artmaktadır. Buna karşılık tapu müdürlüklerinde yeterli nitelik ve nicelikte eleman bulunmamaktadır. Norm kadro çalışması yapılmaması nedeniyle müdürlüklerde ihtiyaçtan az veya fazla sayıda personel çalışmaktadır. Mevcut personelin tamamı, özellikle özelleştirme nedeniyle atananlar, akitli ve akitsiz işlemleri yapacak yeterlikte değildir. Öte yandan tapu işlemlerinin dışında, personelin angarya olarak gördüğü, pek çok iş (mahkeme müzekkereleri, icra müdürlüklerinden gelen yazılar, mal varlığı araştırmaları, yeşil kart, haciz vb.) bulunmaktadır. Çalışanlar işlerin yoğunluğu nedeniyle mesai saatleri içerisinde işleri yetiştirememektedir.

- Hükümetlerin kuruma, kurumun da çalışanına sahip çıkmaması: Çalışanların büyük bir kısmı öteden beri siyasal iktidarların TKGM’ye sahip çıkmadıkları ve kurumu ihmal ettikleri inancındadırlar. Keza çalışanlara göre, kurum da çalışanına yeterince sahip çıkmamakta, kendilerinin haklarını savunmakta yetersiz kalmaktadır.

- Çalışanların sorumluluğunun emeklilik ve ölümden sonra da devam etmesi ve mirasçılara kadar uzanması (hazine sorumluluğu): Tapu işlemlerinde yapılan hatalardan dolayı bir mali sorumluluk söz konusu olduğunda, kurum, çalışanlara rücu etmektedir. Bu sorumluluk silsile yoluyla çalışanların mirasçılara da aktarılmaktadır. Bir çalışan çalıştığı süre içinde binlerle ifade edilebilecek sayıda işlem yapmaktadır. Yapılan işlemlerin mali değeri de oldukça yüksektir. Tüm işlemleri hatasız tamamlama zorunluluğu çalışanlarda stres oluşturmaktadır. Görüşmeler esnasında neredeyse tüm tapu müdürleri, çocuklarına şu vasiyette



bulduklarını ifade etmişlerdir: “Ben ölünce, defin işlemlerinden sonra ilk yapacağın şey mirasımı reddetmek olsun!”

• Kurumun ve çalışanların imajının toplum nezdinde olumsuz olması: Çalışanlar toplum nezdindeki imajlarının çok olumsuz olduğunu, kendilerine önyargılı bir şekilde bakıldığını, bu nedenle yeni tanıştıkları kimselere tapuda çalıştıklarını söyleyemediklerini belirtmişlerdir.

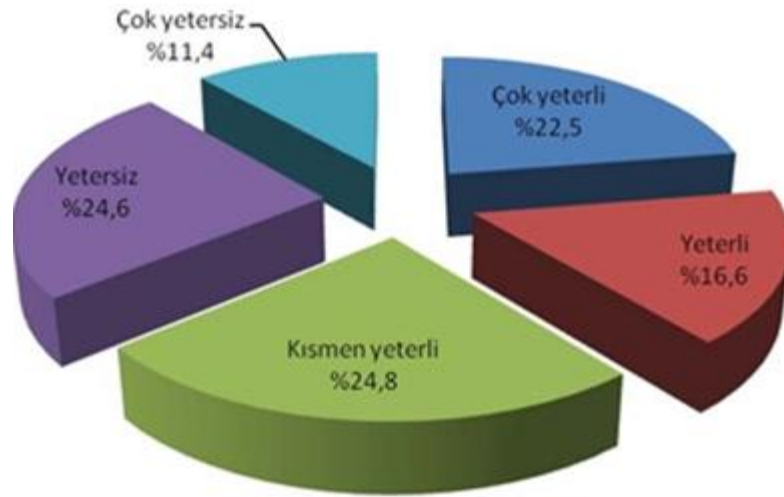
### **3.MEVcut DURUMA İLİŞKİN GÖZLEMLER**

Bu kısımda tapu müdürlüklerindeki rehberlik ve danışmanlık hizmetlerinin yeterliliği, ayrımcılığa karşı alınan önlemler ve yeterliliği, çalışanlara yönelik eşitlik ilkesiyle örtüşmeyen uygulamaların düzeyi ile kurumun mevcut fiziki koşullarının yeterliliği ele alınacaktır.

#### **3.1. Rehberlik ve Danışmanlık Hizmetlerinin Yeterliliği**

Vatandaşların kamu kurumlarındaki işlemlerini kendi başlarına takip edememelerinin ve dolayısıyla aracıya başvurmalarının en önemli nedeni, rehberlik ve danışmanlık hizmetlerinin yetersiz olmasıdır. Çalışanların tapu müdürlüklerindeki rehberlik ve danışmanlık hizmetlerinin yeterlilik düzeyini nasıl gördüklerini belirleyebilmek için personele iki soru yöneltilmiştir.

Birinci soru, “çalıştığınız dairede, vatandaşa verilen rehberlik ve danışmanlık hizmetlerinin yeterlilik derecesi nedir?” biçimindedir.

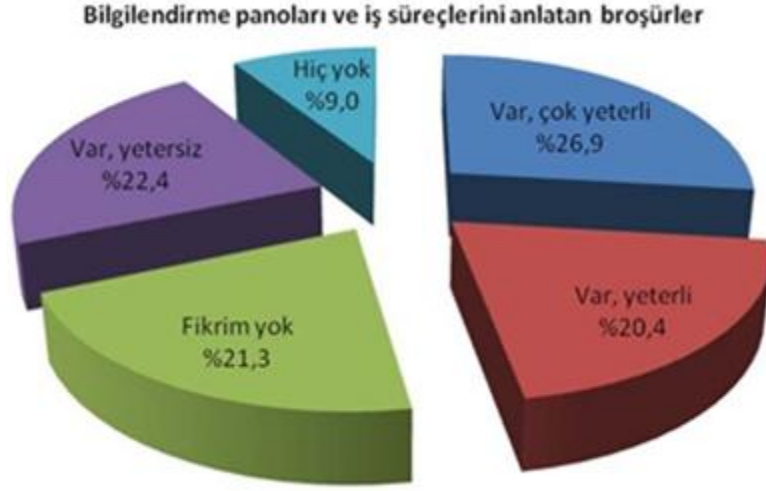


Grafik 9. Vatandaşa Verilen Rehberlik ve Danışmanlık Hizmetlerinin Yeterlilik Düzeyi

Çalışanların %39,1'i müdürlüklerindeki rehberlik ve danışmanlık

hizmetlerinin yeterli, %36'sı ise yetersiz olduğu düşüncesindedir. Kısmen yeterli olduğunu düşünenlerin oranı ise %24,8'dir.

İkinci soru ise, "Çalıştığınız dairede, iş sahiplerinin görebileceği bilgilendirme panoları ile işlemleri kolaylaştıran ve iş süreçlerini anlatan broşürler var mı, varsa ne derece yeterlidir?" şeklindedir.



Grafik 10. Bilgilendirme Araçlarının Yeterliliği

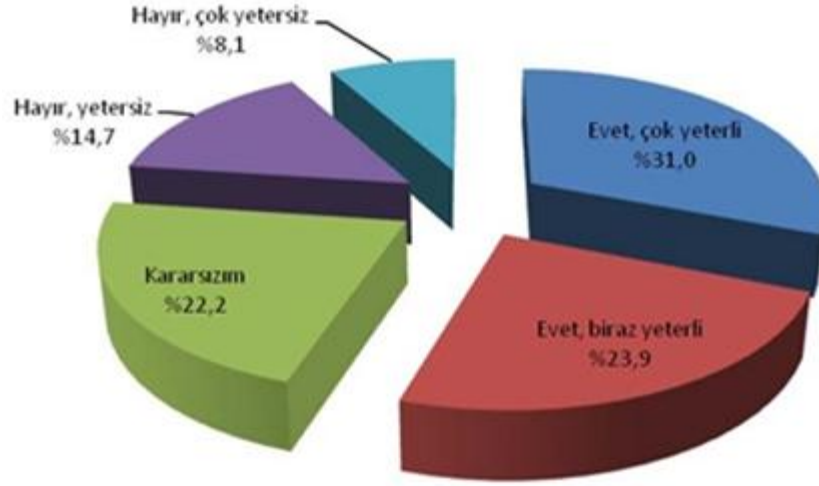
Çalışanların %47,1'i bilgilendirme araçlarını yeterli, %22,4'ü yetersiz bulmaktadır. Müdürlüklerinde hiçbir bilgilendirme aracı bulunmadığını belirtenlerin oranı ise %9'dur.

Kurumun internet sayfasında bulunan kapsamlı bilgiler, karmaşık bir görünüm sergilemektedir; vatandaş ihtiyacı olan bilgiye kolaylıkla ve basit şekilde ulaşmakta güçlük çekmektedir.

Rehberlik ve danışmanlık hizmetlerinin yetersizliği ve tapu işlemlerinin karmaşık olması nedeniyle vatandaşlar, kendilerine yardımcı olacak araçlara yönelmektedir.

### 3.2. Ayrımcılığa Karşı Alınan Önlemler

Mevcut durumda ayrımcılığa karşı alınan önlemleri ve bunların yeterliliğini belirleyebilmek için çalışanlara "kurumda her türlü (örneğin kadınlara, etnik gruplara, engellilere, vb. yönelik) ayrımcılığa karşı önlem alınmakta mıdır ve alınıyorsa bu önlemler ne derece yeterlidir?" sorusu yöneltilmiştir.

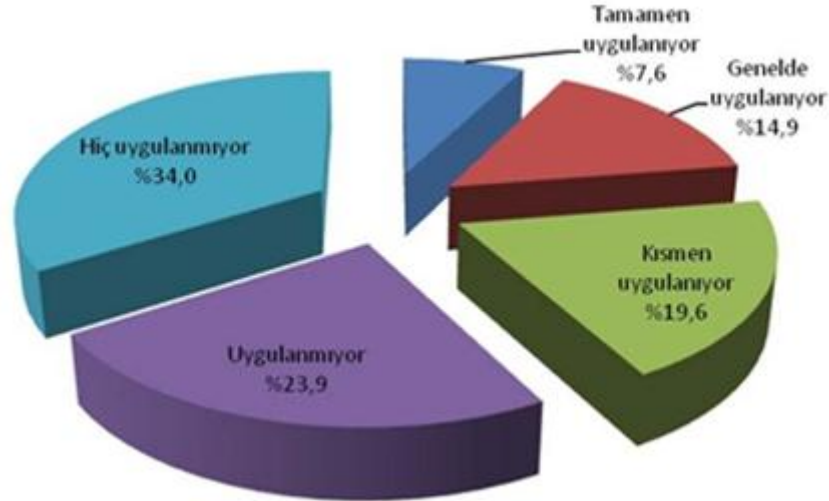


Grafik 11. Ayrımcılığa İlişkin Önlemler ve Yeterliliği

Çalışanların yarısından fazlası ayrımcılığa karşı önlem alındığını ve bu önlemlerin kısmen veya tamamen yeterli olduğunu belirtmektedir. Çalışanların %22,8'i ise önlemlerin yetersiz olduğunu düşünmektedir.

### 3.3. Eşitlik İlkesiyle Örtüşmeyen Uygulamalar

Mevcut durumda, kurumun çalışanlarına yönelik uygulamalarda eşitlik ilkesine uygun davranıp davranmadığını belirleyebilmek için, çalışanlara şu soru sorulmuştur: “Kurumunuzun işe alım, terfi, yer değiştirme ve lojman tahsisi gibi konularda, kurallar tüm personele eşit uygulanmakta mıdır?”



Grafik 12. Personel İşlemlerinde ve Sosyal İmkânlardan Yararlanmada Kuralların Eşit Uygulanması

Ankete katılanların yarısından fazlası (%57,9), kurumun, işe alım, terfi ve yer değiştirme gibi personel işlemlerinin uygulanması ile lojman tahsisi gibi sosyal imkânların dağıtımında eşitlik ilkesine uygun davranmadığını ifade etmiştir. Geriye kalan %42,1'lik kesim, bu tür konularda kurumun kısmen veya tamamen eşitlik ilkesine uygandığını düşünmektedir.

Yapılan görüşmelerde, her ne kadar personel atamalarının objektif olarak yönetmeliğe göre yapıldığı ifade edilse de, personelin popüler yerlere atanma talebinde bulunduğu, talebi karşılanamayan personelin ise siyasilerden talepte bulunduğu dile getirilmektedir. Ancak, Bakanlar dâhil siyasetçilerin bu tür taleplerinin yerine getirilmediği ifade edilmiş; personelin bunu yeterince bilmemesinden dolayı, eskiden kalma alışkanlıkların ve taleplerin süregeldiğine işaret edilmiştir.

### **3.4 Fiziki Koşulların Yeterliliği**

Genel Müdürlük, merkez binasında, Oran Sitesi kampüsündeki eğitim merkezi ve Genel Müdürlük ek hizmet binalarında ve Demirtepe ek hizmet binasında hizmet vermektedir. Genel müdürlük hizmet binaları yeterli görülse de, aynı durum taşradaki hizmet birimleri için geçerli değildir. Hizmet binalarının önemli bir kısmının, etkili ve verimli hizmet yürütebilmek için yeterli olmadığı görülmektedir. Hükümet konaklarında tapu müdürlüklerine tahsis edilen odaların hizmete elverişsizliği, arşivler için yeterli alan bulunmaması ve hizmet alan vatandaşlar için uygun büyüklük ve kalitede yer ayrılamaması, hizmet kalitesinde düşüşe neden olmaktadır.

Tapu müdürlüklerinde çalışanlar iş yoğunluğu nedeniyle mesai dışında da çalışmalarını sürdürmektedir. Bunun nedeni sorumluluğun ağırlığı dolayısıyla işlemlerin tek tek kontrol edilmesi ve günlük olarak gelen yazılara cevap verme gerekliliğidir. Ancak, fiziki ortam ve çalışma koşulları personelin çalışma motivasyonunu ve kurumsal aidiyetini düşürecek nitelik arz etmektedir. Tapu müdürlüklerinde çalışma ortamlarının tefrişi ve düzeni farklılık göstermekte ve kurumsal kimliği yansıtmaktan hayli uzak görünmektedir.

Mekânsal ortam kurum imajı üzerinde önemli rol oynamaktadır. Mekânın ve çalışma ortamının bakımsız ve perişan hali vatandaşları da olumsuz etkilemektedir. Vatandaş tapuyla ilgili bir işlem için geldiğinde, bir an önce işini bitirmeye ve gitmeye çalışmaktadır. Görüşmelerde bu soruna da dikkat çekilmiş, fiziki ortamın iyileştirilmesinin hem çalışanlar hem de vatandaş üzerinde olumlu bir etki uyandırdığı ve çalışan ve vatandaş memnuniyetini artırdığı kaydedilmiştir.

Öte yandan, tapu müdürlüklerinde kamera sistemi bulunmaktadır. Kameralar resmi evrak imzalayanları, vatandaşla memurun bulunduğu bankoyu ve yankesiciliği önlemek için vatandaş bekleme salonlarını görüntülemektedir. Tapu müdürlüklerinin birçoğunda, yer sorunları nedeniyle vatandaş bekleme salonlarının yetersiz ve bakımsız olduğu görülmektedir.

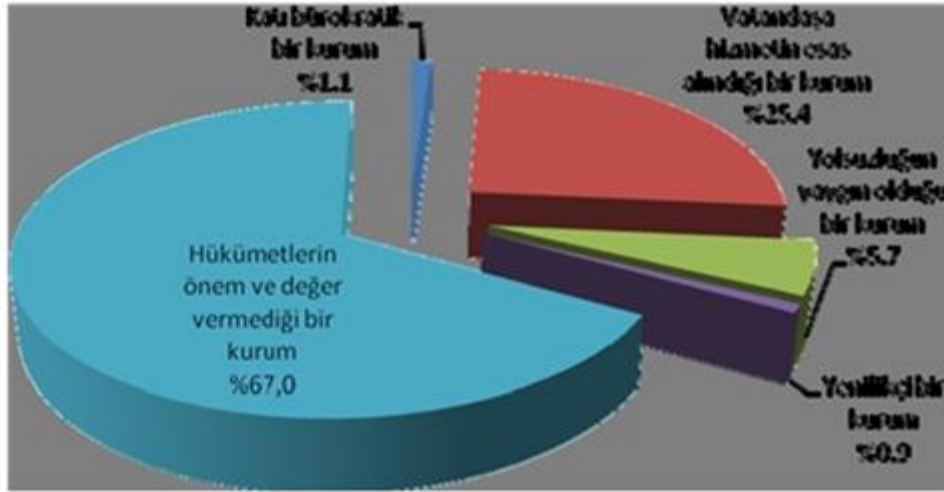
Tapu müdürlüklerinde çalışanlar tarafından önemle vurgulanan hususlardan birisi de yemek, servis ve lojman gibi imkânların yetersizliğidir.

#### 4. KURUMUN İMAJI

Bu kısımda, çalışanların, vatandaşların ve üst yöneticilerin gözüyle kurumun imajı değerlendirilecektir.

##### 4.1 Çalışanların Bakışıyla Kurumun İmajı

TKGM'nin çalışan nezdindeki imajını belirleyebilmek için çalışanlara “size göre, aşağıdaki ifadelerden hangisi TKGM'nin durumunu daha iyi açıklamaktadır?” sorusu yöneltilmiştir.

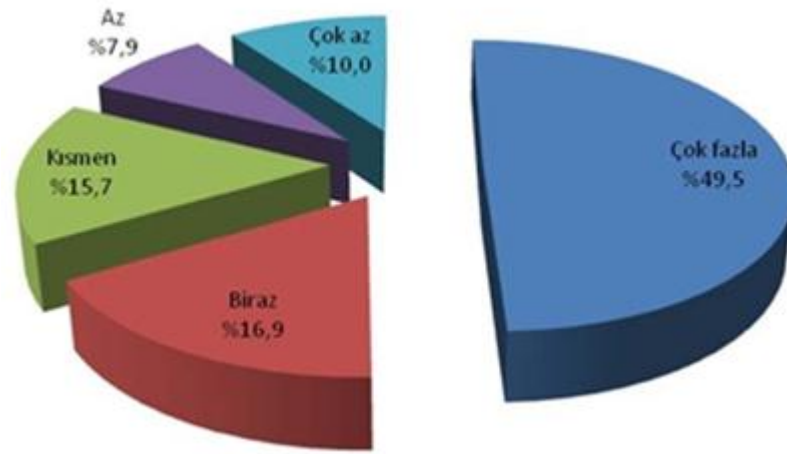


Grafik 13. TKGM'nin Çalışan Nezdindeki İmajı

Ankete katılanların %67'si TKGM'yi “hükümetlerin önem ve değer vermediği bir kurum” olarak görmektedir. %25,4'ü ise TKGM'nin “vatandaşa hizmetin esas alındığı bir kurum” olduğunu ifade etmiştir. Çalışanların %5,7'sinin TKGM'yi “yolsuzluğun yaygın olduğu bir kurum” olarak değerlendirmesi ise dikkat çekicidir.

Etiğe dayalı bir örgüt kültürü, etik davranışların tüm çalışanlarca benimsenmesiyle oluşturulabilir. Yolsuzlukların önlenmesi ve etiğe uygun davranışların kurumda yaygınlaşabilmesi için, yöneticilerin tüm çalışanlara örnek olması gereklidir. Bu kapsamda çalışanlara “kurum yöneticileri ve sıralı amirleriniz tarafından yolsuzluğun önlenmesi ve etik davranışların geliştirilmesine ne derece öncelik verilmektedir?” sorusu yöneltilmiştir.

Çalışanların yaklaşık yarısı (%49,5) yöneticilerin yolsuzluğun önlenmesi ve etik davranışların geliştirilmesine çok fazla öncelik verdiği görüşündedir. Yöneticilerin çabasının yetersiz (az ve çok az) bulanların oranı ise azımsanmayacak niteliktedir (%17,9).

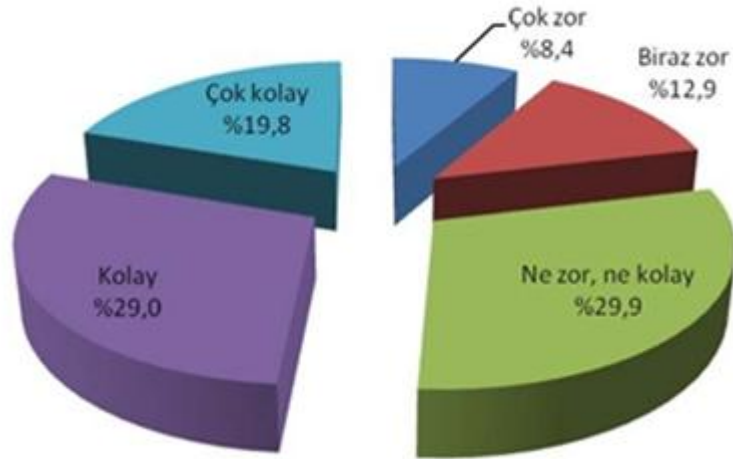


Grafik 14. Yöneticilerin Yolsuzluğun Önlenmesi ve Etik Davranışların Geliştirilmesine Verdiği Öncelik

#### 4.2 Vatandaşların Bakışıyla Kurumun İmajı

Araştırma çerçevesinde, TKGM'nin vatandaş nezdindeki imajını belirleyebilmek amacıyla vatandaşlara dört farklı soru sorulmuştur. Bunlardan ikisi etik dışı davranışların yaygınlık düzeyini, diğer ikisi ise kurumun ve yöneticilerin bu olguyu önlemek için gösterdikleri çabayı belirleme amacı taşımaktadır.

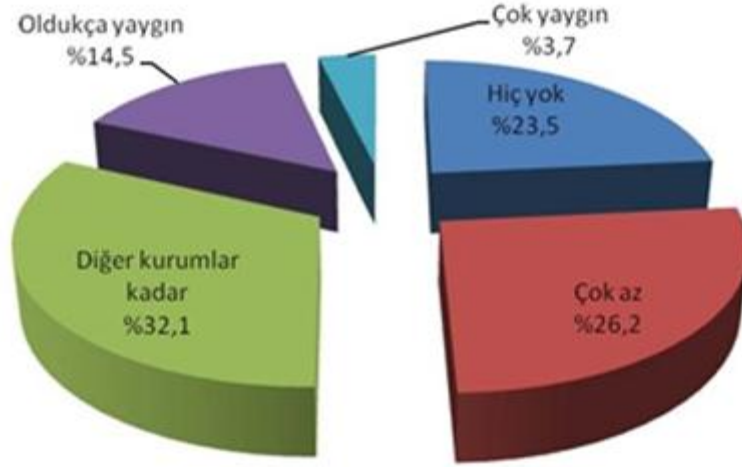
Kurumdaki etik dışı davranışların yaygınlık düzeyini belirlemeye yönelik olarak vatandaşlara ilk olarak, “sizce, tapu müdürlüklerinde torpil yaptırmadan veya görevlilere herhangi bir menfaat sağlamadan iş yaptırmak mümkün müdür?” sorusu yöneltilmiştir.



Grafik 15. Tapu Müdürlüklerinde Torpil Yaptırmadan veya Görevlilere Herhangi Bir Menfaat Sağlamadan İş Yaptırma

Ankete katılan vatandaşların yaklaşık yarısı, torpil yaptırmadan veya görevlilere herhangi bir menfaat sağlamadan iş yaptırmak mümkün olduğunu düşünmektedir. Deneklerin %21,3'ü “biraz zor” veya “çok zor” olduğu kanaatindedir. Ne zor, ne kolay olduğunu söyleyenler ise yaklaşık %30 civarındadır.

Etik dışı davranışların yaygınlık düzeyini belirleme amacıyla ikinci olarak vatandaşlara “sizce, tapu müdürlüklerinde yolsuzluk ve rüşvet ne derece yaygındır?” sorusu sorulmuştur.

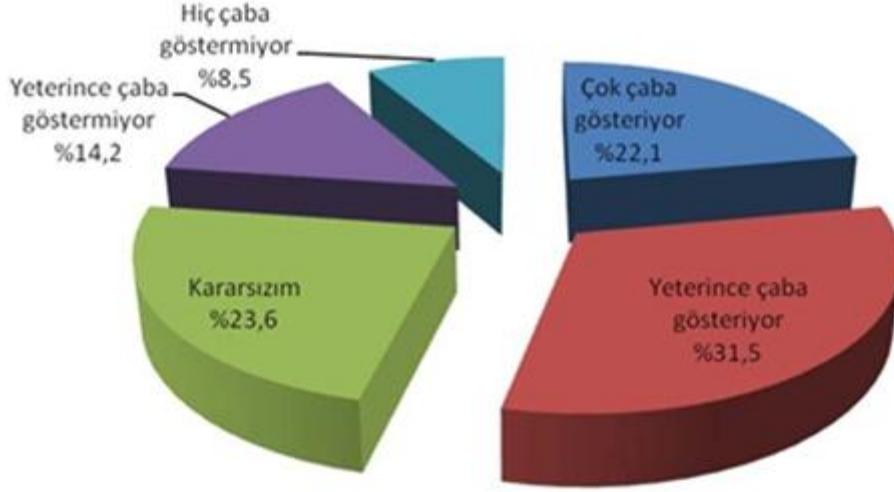


Grafik 16. Tapu Müdürlüklerinde Yolsuzluk ve Rüşvetin Yaygınlığı

Ankete katılanların %23,5'i tapu müdürlüklerinde yolsuzluk ve rüşvetin hiç olmadığını, %26,2'si çok az ve %32,1'i ise diğer kurumlar kadar olduğunu belirtmişlerdir. Yolsuzluk ve rüşvetin “oldukça” ve “çok” yaygın olduğunu düşünenlerin oranı ise %18,2'dir.

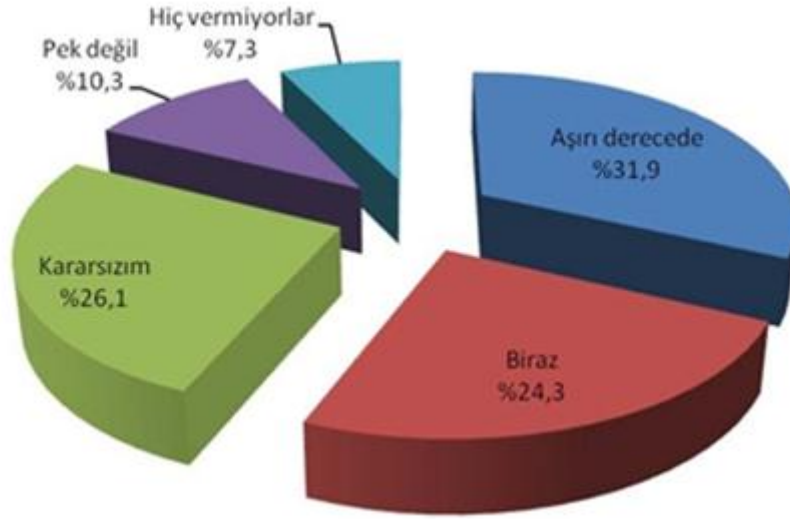
Her iki soruya verilen cevaplar karşılaştırıldığında, ankete katılanların kendi içinde tutarlı oldukları görülmektedir. Torpil yaptırmadan veya görevlilere herhangi bir menfaat sağlamadan iş yaptırmanın “kolay” veya “çok kolay” olduğunu düşünenlerin oranı (%48,8) ile tapu müdürlüklerinde yolsuzluk ve rüşvetin hiç olmadığını veya çok az olduğunu belirtenlerin oranı (%49,7) birbirine çok yakındır. Benzer şekilde, torpil yaptırmadan veya görevlilere herhangi bir menfaat sağlamadan iş yaptırmanın az veya çok zor olduğunu düşünenlerin oranı (%51,2) ile tapu müdürlüklerinde yolsuzluk ve rüşvetin diğer kurumlar kadar ve daha yaygın olduğunu söyleyenlerin oranı da (%50,3) birbirine yakın düzeydedir.

Kurumun ve yöneticilerin etik dışı davranışların önlenmesi amacıyla gösterdikleri çabanın düzeyini ortaya koymaya yönelik sorulardan birincisi, “sizce, Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü, yolsuzluk, suiistimaller ve diğer etik dışı davranışları önlemek için yeterince çaba gösteriyor mu?” sorusudur. Ankete katılanların %53,6'sı TKGM'nin yeterince ve çok çaba gösterdiği görüşündedir. Yeterince ve hiç çaba göstermediğini düşünenlerin oranı ise %22,7'dir.



Grafik 17. TKGM'nin Yolsuzluk, Suiistimaller ve Diğer Etik Dışı Davranışları Önleme Konusundaki Çabası

“Sizce, iş yaptığımız tapu müdürlüğü yöneticileri yolsuzluğun önlenmesi ve etik davranışların geliştirilmesine öncelik veriyorlar mı?” biçimindeki ikinci soru ise doğrudan tapu müdürlüğü yöneticilerinin yolsuzluğun önlenmesi ve etik davranışların geliştirmesine dönük çabalarını ölçmeye yöneliktir.



Grafik 18. Yöneticilerin Yolsuzluğun Önlenmesi ve Etik Davranışların Geliştirmesine Öncelik Vermesi

Katılımcıların %56,2'si tapu müdürlüğü yöneticilerinin yolsuzluğun önlenmesi ve etik davranışların geliştirmesine “biraz” ve “aşırı derecede” öncelik verdiklerini, %17,6'sı ise “pek” ve “hiç” öncelik vermediklerini belirtmişlerdir.

#### 4.3 Üst Yöneticilerin Bakışıyla Kurumun İmajı

Yukarıdaki verilerden görüldüğü üzere, TKGM'nin çalışanlar ve vatandaşlar nezdindeki imajı çok olumlu değildir. Kuruma yönelik bu imajın oluşmasında,



kurumun kendi imajını oluşturmada yetersiz kalması rol oynamaktadır.

Üst yöneticilere göre, tapu kadastro hizmetleri diğer kamu hizmetlerinin yanında sıkışmıştır; başka önceliklerin yanında hükümetlerce ihmal edilmiştir. Siyasetçiler ve karar vericiler kurumun işlediği varsayımıyla başka konulara öncelik vermektedirler. İdare ise sorunlarını üst makamlara (Bakanlık, Başbakanlık ve TBMM) etkili bir şekilde iletmekte güçlük çekmektedir. İnsanlık tarihinin başlangıcından itibaren, mülkiyet çok önemli bir kavram olmasına rağmen, bu işin ve işi görenlerin önemli görülmediği düşünülmektedir.

Yapılan mülakatlarda merkez-taşra ilişkileri konusunda belli ölçüde farklı yorum ve düşüncelerle karşılaşmıştır. Üst düzey yöneticiler, kurumda personel ile iletişime önem verildiğini, bu kapsamda, personelin rahatlıkla üst yönetimle görüşebildiğini, personelin daha çok atama veya yer değişikliği taleplerini iletmek için Genel Müdürlüğe geldiğini, genel anlamda, alt kademelerdeki çalışanların üst yöneticilere duygu, düşünce ve görüşlerini çekinmeden dile getirmelerine izin verildiğini ifade etmişlerdir.

Buna karşılık taşrada görev yapan bazı yönetici ve çalışanlar ise, üst düzey yöneticilerin kendilerinin sorunlarıyla yeterince ilgilenmediklerini, genel müdürlükte görev yapanların yeterince taşraya gelmedikleri için taşrada karşılaşılan sorunları tam anlamıyla bilmelerinin mümkün olmadığını söylemişlerdir.

Taşrada çalışanlar, üst düzey yöneticilerin çalışanlara karşı suçlayıcı bir tutum takındığını, zor duruma düşmüş TKGM mensuplarına yeterince sahip çıkılmadığını, bu konuda ciddi bir güven eksikliği yaşandığını ifade etmiştir.

Üst düzey yöneticilere göre, savcılıklar ve polis nezdinde de kurumun imajı olumsuzdur. Medyanın da kuruma yönelik olumsuz imajın yaygınlaştırılmasında etkili olduğu; basınla iyi ilişkiler kurulamadığı ifade edilmektedir. Yöneticilere göre, yolsuzluk konusunda açılan davalar çoğunlukla beraatla sonuçlanmaktadır. Az sayıda davada, görevi kötüye kullanma suçu tespit edilmektedir. Medyanın, tutuklamalar konusunda yoğun haberler yapmasına rağmen, yargı sonuçları konusunda aynı hassasiyeti göstermediği düşünülmektedir.

Mülakatlarda üst düzey yöneticiler, vatandaşın emlakçıların çıkarlarıyla memurların kötü muameleleri arasında sıkıştığını dile getirmişlerdir. Bu çerçevede, vatandaşın eksik başvuru evrakıyla kuruma başvurması sorunları artırmaktadır. Tapu müdürlüklerinde eksik evrakla işlem yapılmaması, gecikmelere ve şikâyetlerin artmasına yol açmaktadır. Kurum yetkilileri vatandaştan kaynaklanan sorunları şöyle sıralamaktadır: Vatandaş kendi işlemlerini takip etmek yerine aracılar ve emlakçılar kullanması; kimliğini aracılar vermesi; kimlikte sahtecilik yapılması; tapu harcının düşük gösterilmesi; memura ve kuruma karşı önyargı ile yaklaşılması; diğer kurumlardaki beklemler veya gecikmelerin, tapunun kendilerini dolaştırdığı ve zora soktuğu şeklinde yorumlanması; muvazaalı satışların işlemleri artırması; memurların veya emlakçıların etik dışı ödeme tekliflerine vatandaşın itiraz etmemesi; memura hediye veya bahşiş önerilmesi; bahşiş veya hediye verilince işlemlerin sağlam olacağına inanılması.

Yöneticilere göre, kurumun imajını olumsuz etkileyen diğer bir unsur da, kurumlar arası ilişkilerdir. Başka kamu kurumlarının, kendi görevlerini tam anlamıyla yerine getirmemesi nedeniyle, hem tapu müdürlüklerinin iş yükü artmakta, hem de gereksiz yere vatandaşlar ilgili kurumlara yönlendirilmek durumunda kalmaktadır. Örneğin belediyeler, her yılbaşında taşınmazların emlak vergisi rayiç bedellerini açıklamak ve tapuya göndermek durumunda olmasına rağmen, birçok belediye bu yükümlülüğünü yerine getirmediğinden, işlem için tapu müdürlüğüne gelen vatandaşlar, tapu harcına esas alım satıma yönelik rayiç bedeli öğrenmek için belediyeye yönlendirilmek durumuyla karşılaşmaktadır. Bu gerçeği bilmeyen vatandaşlar, tapu görevlilerinin kendilerine zorluk çıkardıklarını düşünmektedirler. Tapu müdürlüklerinin aşırı zaman ve enerji kaybına yol açan ve kurum imajını sarsan diğer bir durum, başka kurumlardan gelen evrakların sahte olup olmadığının araştırılmasıdır. Noter vekâletleri, icra yazı ve müzekkereleri, mahkeme kararları tapu dairelerine ulaştığında, ilgili evrakların sahte olup olmadığı ilgili kurumlarla genelde telefonla iletişime geçilerek teyit edilmektedir. Ayrıca, ilgili evrak, örneğin noter vekâletnamesi geçerli olsa dahi, evraktaki kişilerin gerçek olup olmadığı araştırılmak durumunda kalmaktadır. Öte yandan, vatandaşın kurum dışına (vergi dairelerine, bankalara vb.) harç ödemek için gitmesi durumunda, dekontların sahtesinin yapılabilmesi bakımından mahzur doğurabilmektedir.

Tapu memurları, işlemlerde kullanılan her türlü belgenin sahteciliğe karşı kontrollerinden de sorumludur.

Yönetici, çalışan ve vatandaşlarla yapılan görüşmelerin sonucunda, tapu müdürlüklerindeki etik dışı davranışların, geçmiş dönemlere göre önemli ölçüde azalma gösterdiği, yolsuzluklara karşı yapılan operasyonlar ile kurum yönetiminin aldığı tedbirlerin bu gelişmeye katkı sağladığı, aracılara başvurmaksızın vatandaşların işlerini yaptırabilmelerinin mümkün olduğu, halen devam eden birtakım etik dışı davranışların ise daha çok aracılardan varlığından kaynaklandığı kanaatine varılmıştır.

## **5. ETİK ALGILAR**

Bu kısımda çalışanların, vatandaşların ve üst düzey yöneticilerin etik algıları ortaya konulmaya çalışılacaktır. Ancak paydaşların etik algılarına ilişkin bulgulara geçmeden önce, kamuoyunda birbirleriyle karıştırılan rüşvet, hediye ve bahşişle ilgili kısa bir kavramsal çerçeve çizmekte yarar bulunmaktadır.

Bilindiği gibi, kamu kurumlarında en yaygın olarak karşılaşılan ve üzerinde en fazla durulan etik dışı davranış türü rüşvettir. Rüşvet literatürde kabaca ikiye ayrılmaktadır (Berkman, 1983). Birincisi, yoldan çıkarıcı, çarpıtıcı ya da ağır rüşvet olarak adlandırılan ve kamu görevlisinin “yapması gereken bir şeyi yapmaması” veya “yapmaması gereken bir şeyi yapması” karşılığında bir çıkar elde etmesidir. İkincisi, hızlandırıcı, çabuklaştırıcı ya da hafif rüşvet olarak tanımlanan ve kamu görevlisinin yapması veya yapmaması gereken bir işin hızlandırılması” karşılığında bir çıkar sağlamasıdır.

Hediye ise, vatandaşlar tarafından kamu görevlilerine sağlanan menfaatlerdir. Hediye, genellikle kamu görevlisinin bir isteği ve talebi olmaksızın verilmektedir. Hediye, vatandaş tarafından iş yapılmadan önce veya sonra kamu görevlisine verilebilir. Aldığı kamu hizmetinden memnun kalan bir vatandaşın, memnuniyetini ifade etmek için, iş bitiminde kamu görevlisine kendi isteğiyle veya zorlama olmaksızın sağladığı menfaatler “bahşiş” olarak da adlandırılmaktadır.

Kamu görevlilerine verilen hediyeleri hediye verenin niyeti açısından ikiye ayırmak mümkündür (Şen, 2005: 366). Birincisinde hediye verenin herhangi bir menfaat beklentisi bulunmamaktadır. İkincisinde ise hediyeyi verenin bir menfaat elde etme ya da hizmetin kolayca ve süratle görülmesi yönünde bir beklentisi bulunmaktadır. Bu durumda hediyeyi veren, ayrıcalıklı işlem yapmasını beklediği kamu görevlisine, önceden meşruiyet kazandırılmış çıkarlar sağlama yoluna gitmekte, böylece doğrudan rüşvet vermenin risklerini en aza indirmeye çalışmaktadır. Hediyeyi kabul etme aşamasında, kamu görevlisinin, hediye verenin “gerçek” niyetini kestirmesi mümkün değildir.

Rüşvet ile hediye ve bahşiş arasında bazı farklar bulunmaktadır. Rüşveti alan kamu görevlisi “kesinlikle” karşı tarafa bir menfaat sağlayacaktır; çünkü taraflar bu konuda anlaşmış durumdadır. Hediye ve bahşiş ise her zaman çıkar sağlamak amacıyla verilmemektedir. Kamu görevlisi, hediye ve bahşiş alma karşılığında hediye verene çıkar sağlama konusunda bir taahhütte bulunmamaktadır. Hediyeyi alan kamu görevlisinin hediyeyi veren tarafa bir çıkar sağlama “ihtimal”i söz konusudur.

Bu nedenle yönetim etiği literatüründe, hediye ve bahşiş “çıkar çatışması” kapsamında ele alınmaktadır.

Yönetici ve çalışanlarla yapılan görüşmeler sonucunda, tapu dairelerinde çarpıtıcı rüşvetin (örneğin bir başkasının gayrimenkulünü rüşvet karşılığında rüşveti verenin üzerine geçirmek) olması ihtimalinin çok düşük olduğu kanaatine varılmıştır. Bunun temel nedeni, bu tür işlemlerde ortaya çıkan zarardan işlemi yapan kişinin mirasçılara varan bir sorumluluğunun bulunmasıdır.

Tapu dairelerinde var olduğu iddia edilen rüşvet türü “çabuklaştırıcı” rüşvettir. Vatandaşlar, taraflardan herhangi biri işlem yapmaktan vazgeçebilir endişesiyle, işlemlerinin bir an önce bitmesini istemektedirler. Başka kamu kurumlarında günlerce süren işlemlere herhangi bir tepki göstermeyen bir vatandaş, tapuda işi gecikince deyim yerinde ise “kıyameti koparmak”tır.

Bu nedenle, işlerini hızlandırarak görmek isteyenler, bazen rüşvet vermek durumunda kalabilmektedirler. Söz konusu uygulamaya “bürokratik çarkın yağlanması” adı verilmektedir.

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde, sağlanma biçimi ve zamanına göre, işleri hızlandırmak adına kamu görevlisine sağlanan menfaatler üç farklı şekilde isimlendirilebilir:

Birincisi, “çabuklaştırıcı rüşvet”tir. Teklif ister vatandaştan isterse kamu görevlisinden gelsin, tarafların işi hızlandırmak karşılığında kamu görevlisine sağlanacak belirli bir menfaat karşılığında “önceden anlaşması” durumunda ortaya çıkmaktadır. Vatandaşın kamu görevlisine ya da kamu görevlisinin vatandaşa doğrudan teklif edemediği durumlarda ise aracılar (emlakçı, iş takipçisi, müteahhit, tanıdık vb.) devreye girebilmektedir.

İkincisi, “hediye”dir. İşlem öncesinde, kamu görevlisine sağlanan çıkarlar neticesinde (giysi, takı, yemek, tatil, maç bileti, piyasa değerinin altında yapılan alım-satım vb.) kamu görevlisi, çıkar sağlayanın işlemlerini kendiliğinden hızlandırmaktadır. Burada hediye verenin niyeti belli değildir; niyeti “çıkara sağlamak” dahi olsa bunu açıkça dillendirmemektedir. Kamu görevlisi, kendisine sağlanan menfaatin karşılığı olarak, kendi inisiyatifiyle menfaati sağlayanın işini hızlandırmaktadır. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, aralarında bir anlaşma gerçekleşmediği için, çıkar sağlanan kamu görevlisi çıkar sağlayana ayrıcalıklı bir işlem yapmayabilir/yapmak zorunda değildir, yapma “ihtimal”i bulunmaktadır.

İşleri hızlandırması nedeniyle kamu görevlisine sağlanan üçüncü tür menfaat “bahşiş”tir. Bahşişte de önceden anlaşma söz konusu değildir. İşleri hızlı ve sorunsuz halledilen vatandaş, memnuniyetinin bir ifadesi olarak kamu görevlisine menfaat (sağlanan menfaat para olabileceği gibi, pasta, baklava, gömlek, kravat vb. de olabilmektedir) sağlamaktadır.

İşlerin hızlandırılması karşılığında tarafların “anlaşması” durumunda “çabuklaştırıcı” rüşvetten (TCK’ya göre “görevi kötüye kullanma”dan)söz edilebilecektir. Ancak bu tür anlaşmalar taraflar arasında “gizli” olarak yapıldığından, delillendirilmesi son derece güçtür. Yine aynı kurumda her gün iş takip eden “aracı”ların işlerinin “rutin” olarak hızlı yapılması karşılığında başlangıçta bir kez “gizli” olarak anlaşmaları mümkündür. Böyle durumlarda sağlanan çıkarlar, anlaşma ispatlanamadığı için mecburen “bahşiş” kategorisinde değerlendirilecektir.

Olayın hukuki ve etik boyutuna gelince, 5237 sayılı yeni Türk Ceza Kanunu, sadece yoldan çıkarıcı, çarpıtıcı ya da ağır rüşvet olarak adlandırılan rüşvet türünü suç olarak kabul etmektedir. Kanuna göre “rüşvet, bir kamu görevlisinin, görevinin gereklerine aykırı olarak bir işi yapması veya yapmaması için kişiyle vardığı anlaşma çerçevesinde bir yarar sağlamasıdır” (md. 252/3). Yeni kanun, literatürde hızlandırıcı, çabuklaştırıcı ya da hafif rüşvet olarak değerlendirilen eylemi ise “görevi kötüye kullanma” olarak değerlendirmektedir (md. 257).

Oysa 765 sayılı eski Türk Ceza Kanunu, çabuklaştırıcı rüşveti “hafif rüşvet” kapsamında ele almakta idi.

Mevcut düzenlemeye göre hediye ve bahşiş, TCK kapsamında suç olarak değerlendirilmemektedir. Ancak yukarıda açıklandığı üzere “çıkara çatışması” doğurduğundan her ikisi de “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”te belirlenen etik davranış ilkelerine

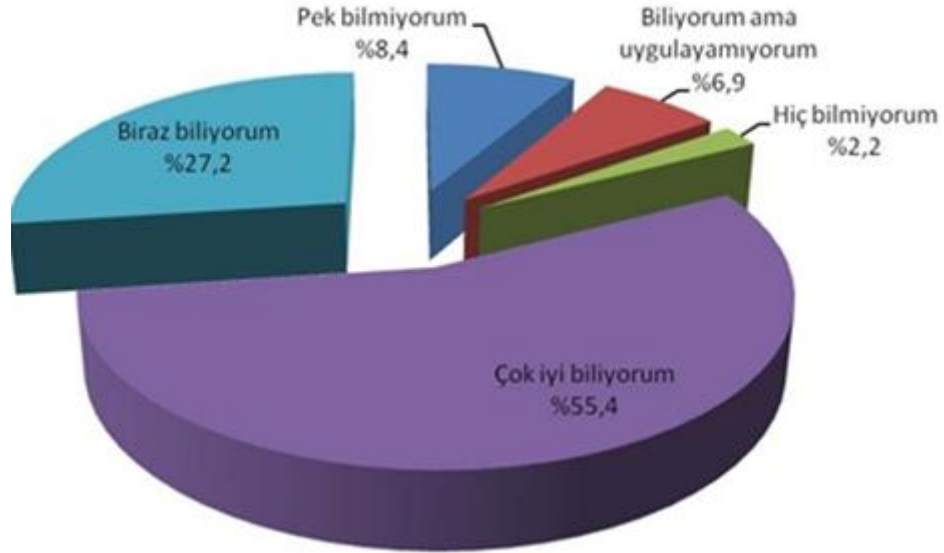
aykırıdır.

Hediye ve bahşış uygulaması, kamu görevlisinin tarafsızlığını, performansını, kararını veya görevini yapmasını etkilemenin ve çıkarı sağlayana “ayrıcalıklı” davranma ihtimalini ortaya çıkarmanın yanında, halkın kamu hizmetine güven duygusunu zedelemekte, şüphe yaratmakta, eşitlik, adalet ve hakkaniyet ilkelerine zarar vermektedir.

Bu kavramsal çerçevenin, çalışanların, vatandaşların ve üst yöneticilerin etik algılarını değerlendirme bakımından yeterli olduğu söylenebilir.

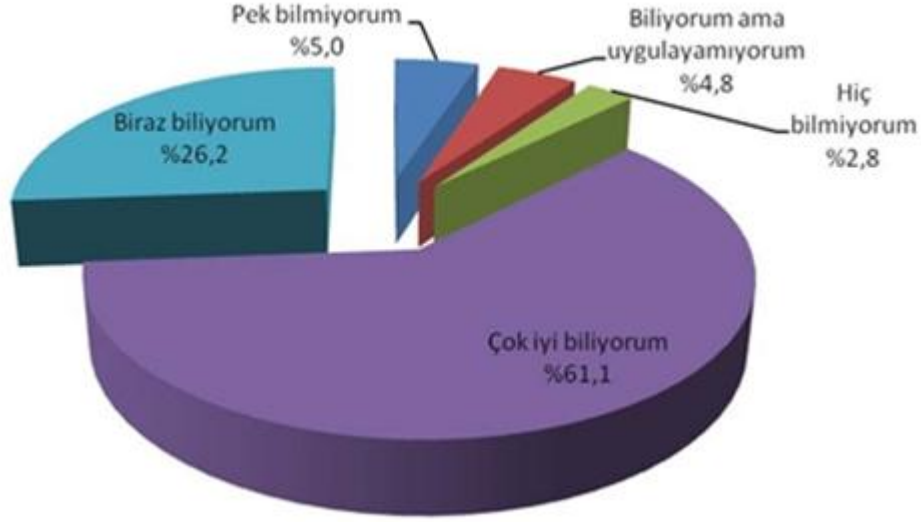
### 5.1 Çalışanların Etik Algıları

Çalışanlara öncelikle kurumlarının değerleri ve çalışma prensipleri ile tapu hizmetlerini yerine getirirken, uyulması gereken etik ilkeleri ne derece bildikleri sorulmuştur.



Grafik 19. TKGM Çalışanlarının Kurum Değerlerini ve Çalışma Prensiplerini Bilme Düzeyi

Çalışanların %89,5'i kurumlarının değerlerini ve çalışma prensiplerini, %92,1'i de tapu hizmetlerini yerine getirirken uyulması gereken etik ilkeleri bildiklerini ifade etmişlerdir.

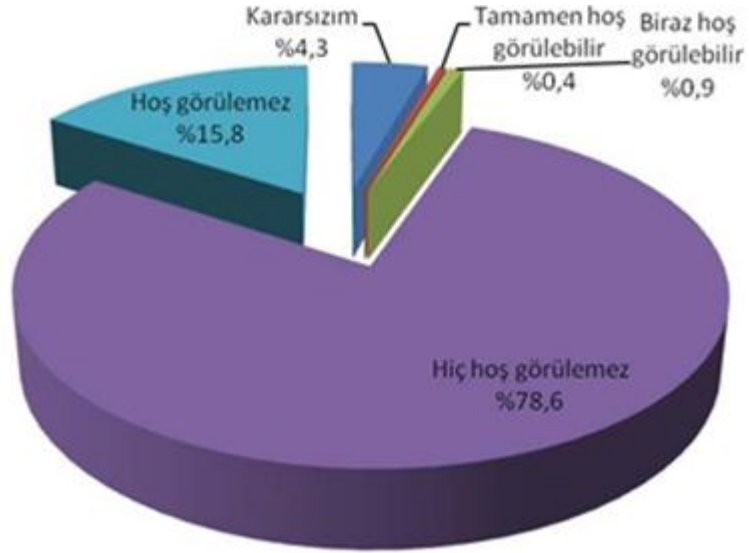


Grafik 20. TKGM Çalışanlarının Etik İlkeleri Bilme Düzeyi

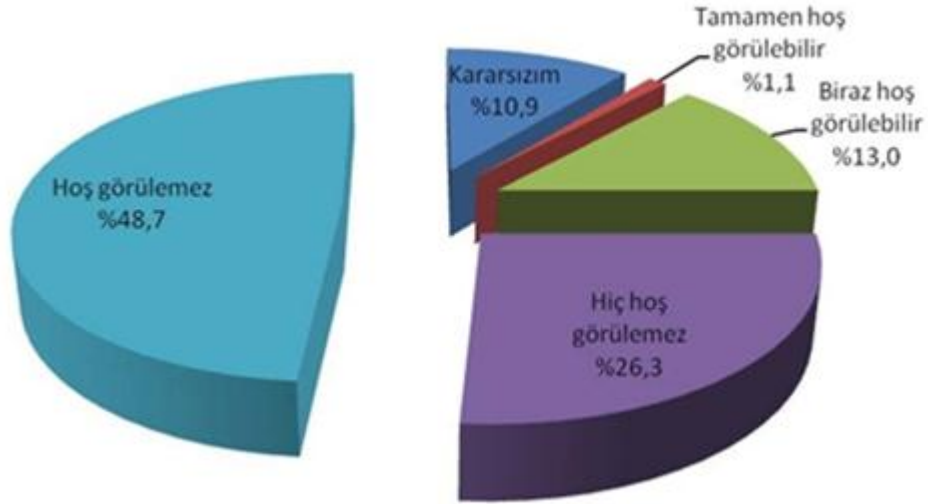
Kurumlarının değerlerini ve çalışma prensiplerini bilenlerin %6,9'u ile tapu hizmetlerini yerine getirirken, uyulması gereken etik ilkeleri bilenlerin %4,8'inin bunları uygulamadıklarını ifade etmeleri dikkat çekicidir. Söz konusu değer ve ilkeleri bilmediğini belirtenlerin oranı ise sırasıyla %10,5 ve %7,8'dir.

Çalışanların etik algılarını ölçebilmek açısından, ikinci olarak, bazı etik dışı fiilleri hoş görüp görmedikleri sorulmuştur. Bu fiiller şunlardır:

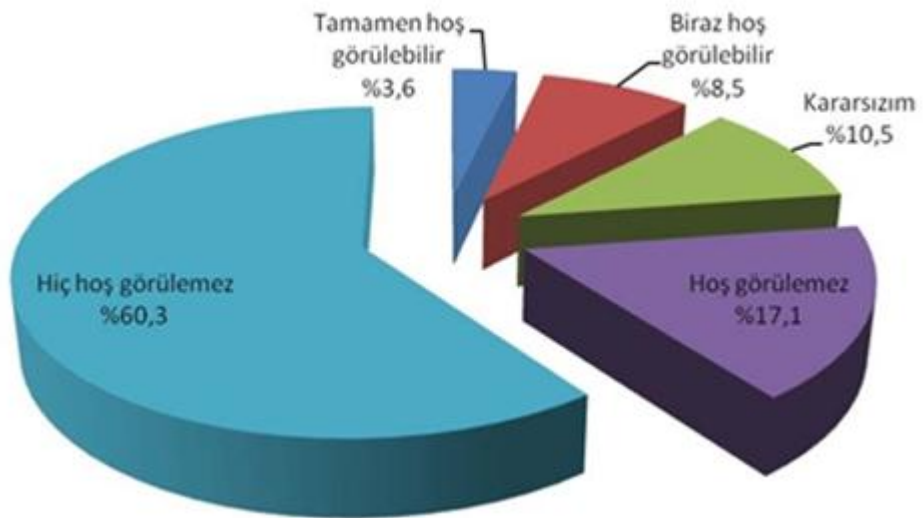
- Memurların, vatandaşların işlerini yapma karşılığında menfaat talep etmesi,
- Kurumda iş yaptıran vatandaşlardan gelen hediyeleri kabul etmek,
- Vatandaşların iş sonunda kendi istekleri ile verdikleri bahşişleri kabul etmek,
- Tanıdıkların ve diğer yakınların tapu işlemlerini daha hızlı yapmak,
- İş sahibi tarafından menfaat vaat edildiği takdirde, mesai saati içerisinde yapılması gereken bir işi, mesai sonrası fazla çalışarak bitirmek.



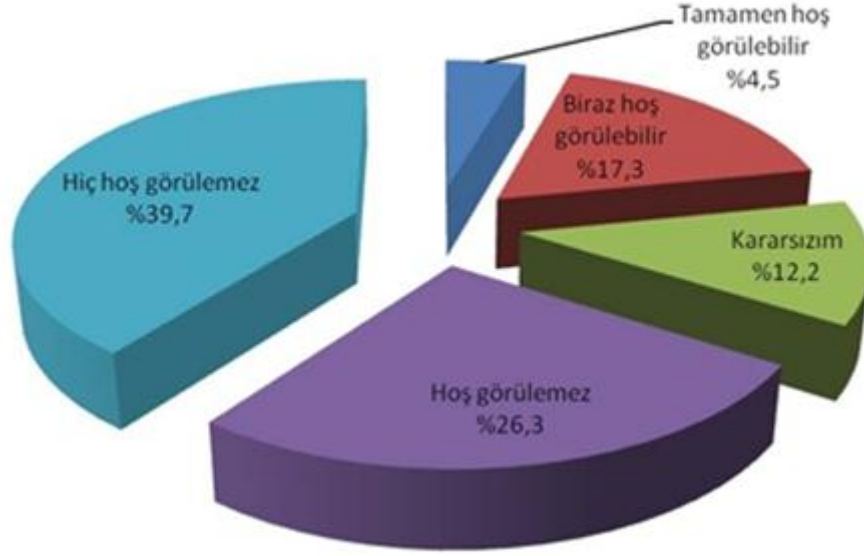
Grafik 21. Memurların, Vatandaşların İşlerini Yapma Karşılığında Menfaat Talep Etmesi



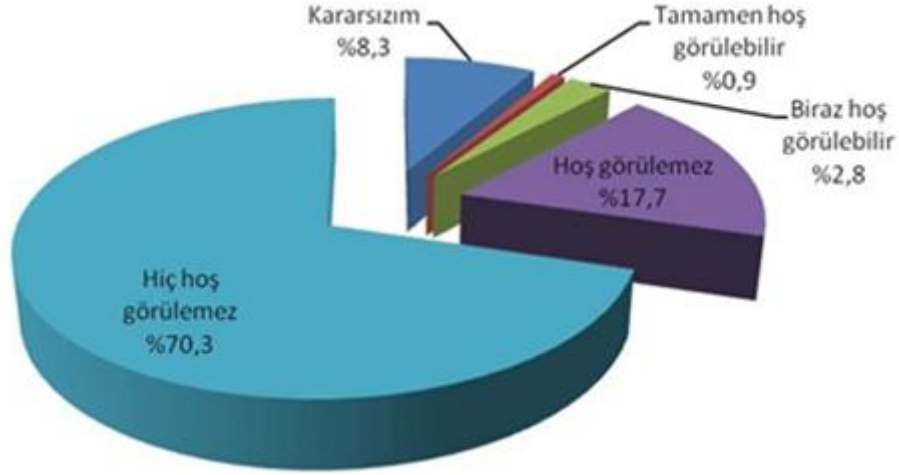
Grafik 22. Kurumda İş Yaptıran Vatandaşlardan Gelen Hediyeşeri Kabul Etmek



Grafik 23. Vatandaşların İş Sonunda Kendi İstekleri İle Verdikleri Bahşişşeri Kabul Etmek



Grafik 24. Tanıdıkların ve Diğer Yakınların Tapu İşlemlerini Daha Hızlı Yapmak



Grafik 25. İş Sahibi Tarafından Menfaat Vaat Edildiği Takdirde, Mesai Saati İçerisinde Yapılması -Gereken Bir İş, Mesai Sonrası Fazla Çalışarak Bitirmek

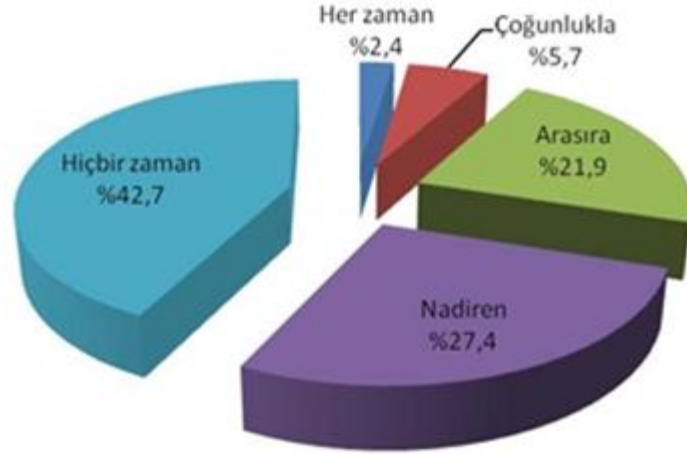
Söz konusu beş etik dışı fiil içerisinde, çalışanların en hoş görülür bulduğu fiil “tanıdıkların ve diğer yakınların tapu işlemlerini daha hızlı yapmak”, yani hizmet kayırmacılığıdır (%21,8). Bunu %14,1 ile hediye kabulü ve %12,1 ile bahşiş alma izlemektedir. İş yapma karşılığında menfaat talep edilmesi ile menfaat karşılığı mesai dışı çalışma fiillerine ilişkin hoş görme oranları oldukça düşüktür (%1,3 ve %3,7).

Diğer yandan bakıldığında, en hoş görülmeyen fiil, iş yapma karşılığında menfaat talep edilmesidir (%94,4). Bunu %88 ile menfaat karşılığı mesai dışı çalışma, %77,4 ile bahşiş alma takip etmektedir.

Çalışanların etik algılarını ölçebilmek açısından, üçüncü olarak, işlerini yaparken, etik bulmadıkları şeyleri yapmak zorunda kalıp kalmadıkları sorulmuştur.



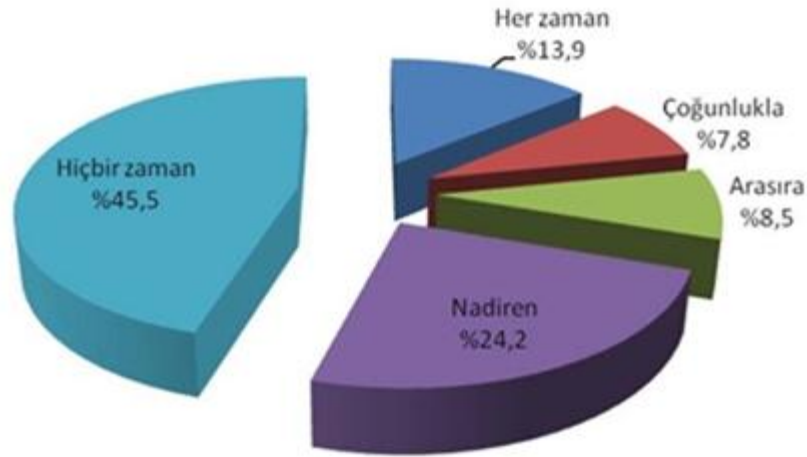
İşinizi yaparken, etik bulmadığınız şeyleri yapmak zorunda kalıyor musunuz?



Grafik 26. TKGM Çalışanlarının Etik Dışı Fiilleri Yapma Sıklığı

Elde edilen bulgulara göre, çalışanların %42,7'si etik bulmadığı davranışları “hiçbir zaman” yapmamaktadır. “Nadiren” ve “ara sıra” etik dışı davranışları yapmak zorunda kalanların oranı %49,3'tür. Çalışanların %8,1'i ise “çoğunlukla” ve “her zaman” etik dışı davranışları yapmak zorunda kalmaktadır.

Dördüncü olarak, çalışanların etik dışı davranışları üst makamlara iletme konusundaki tutumları belirlenmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda çalışanlara “iş arkadaşınızın veya amirinizin/memurunuzun etik dışı bir davranışını üst makamlara iletir misiniz?” sorusu yöneltilmiştir.



Grafik 27. TKGM Çalışanlarının Etik Dışı Davranışları Üst Makamlara İletme Sıklığı

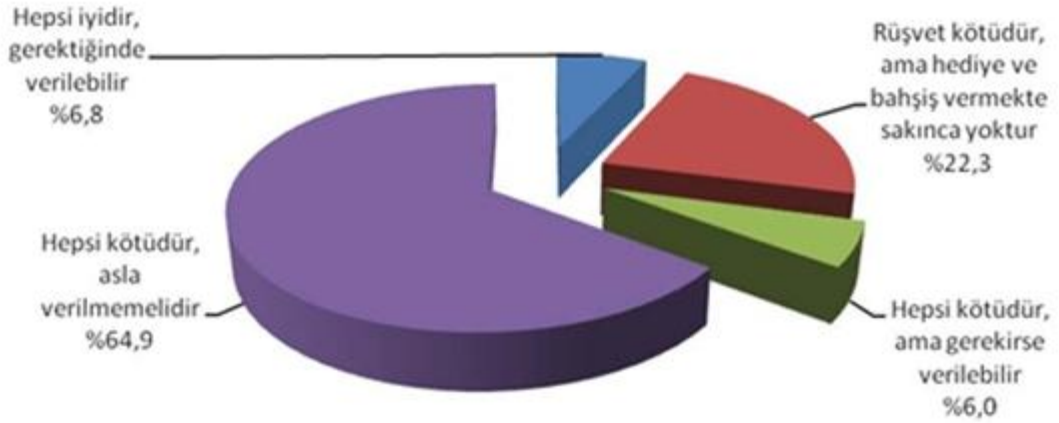
Çalışanların %45,5'i etik dışı davranışları hiçbir zaman üst makamlara bildirmediklerini ifade etmişlerdir. Geriye kalan %54,5'lik kesim ise farklı yoğunluklarda da olsa etik dışı davranışları üst makamlara ilettiklerini belirtmişlerdir.

Bilindiği gibi, etik dışı davranışları üst makamlara iletme, yani ihbarcılık (whistle blowing), hem halk, hem de çalışanlar arasında genel kabul görmemekte,

muhbirlere (whistleblower), “gammazcı” veya “ispiyoncu” gibi aşağılayıcı sıfatlar yakıştırılmakta ve söz konusu kişiler toplum içerisinde dışlanmaktadır. Özellikle kurum içi yozlaşmanın üst düzeyde olduğu durumlarda, ihbarcılar, genellikle, kurum içindeki amirleri ve arkadaşları tarafından “istenmeyen adam” ilan edilmekte ve bir şekilde kurumdan uzaklaştırılmaya çalışılmaktadır. Böyle bir ortam içinde, gerçekten de, bir kimsenin, kurum içerisinde beraber çalıştığı ve belki de yakın ilişkiler içinde bulunduğu bir iş arkadaşının ya da kendisiyle ilgili kararlar verme durumunda olan amirinin ahlak dışı bir eylemini gördüğünde, bu durumu ilgililere ihbar etmeye karar vermesi son derece zordur. Bu açıdan çalışanların yarısından fazlasının bu eyleme sıcak bakması, kayda değer bir sonuçtur.

## 5.2 Vatandaşların Etik Algıları

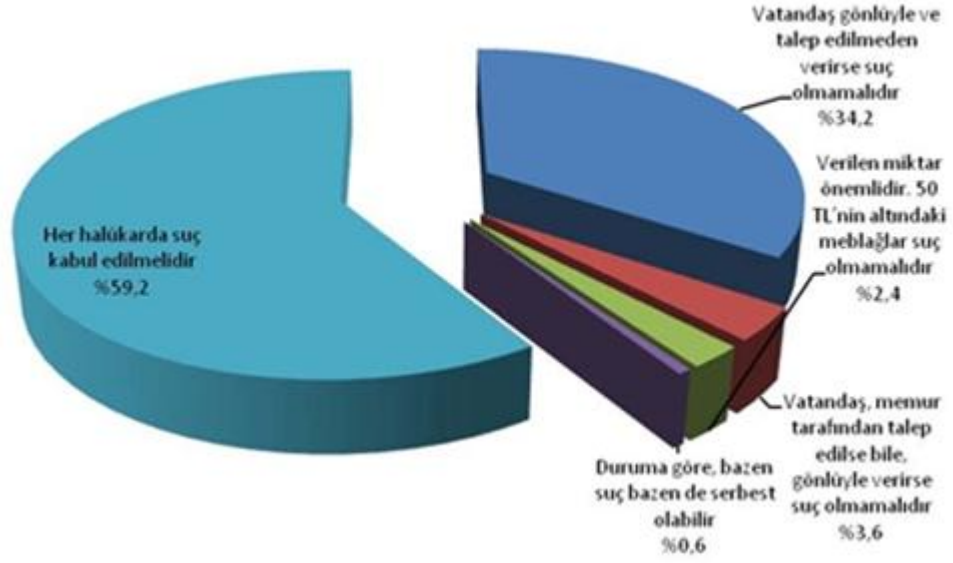
Vatandaşların etik algılarını ölçebilmek için, öncelikle hediye, bahşış ve rüşvet hakkındaki düşünceleri sorulmuştur.



Grafik 28. Hediye, Bahşış ve Rüşvet Hakkındaki Düşünceler

Vatandaşların büyük bir çoğunluğu (%64,9) hediye, bahşış ve rüşvetin kötü olduğunu ve asla verilmemesi gerektiğini düşünmektedir. Hepsinin iyi olduğu ve gerektiğinde verilebileceğini düşünenlerin oranı ise düşüktür (%6,8). Vatandaşların %6'sı hepsinin kötü olduğunu kabul etmekte, ancak gerektiğinde verilebileceğini düşünmektedirler. Öte yandan sadece rüşveti kötü olarak görüp, hediye ve bahşış vermenin sakıncalı olmadığını düşünenlerin oranı da (%22,3) azımsanmayacak yüksekliktedir.

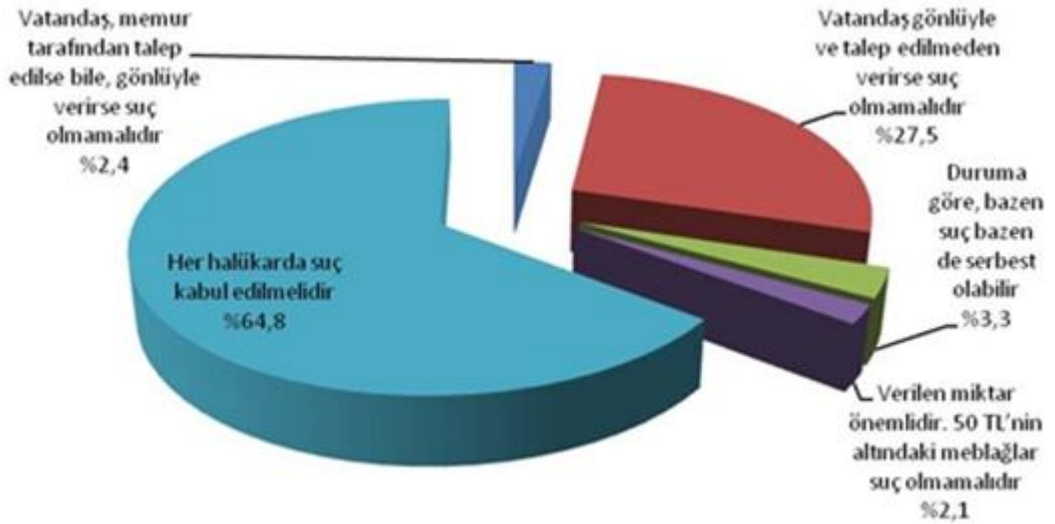
İkinci olarak vatandaşlara, “kamu görevlilerine, yapılan işten sonra bahşış verilmesi sizce suç kabul edilmeli midir?” sorusu yöneltilmiştir.



Grafik 29. Bahşişle İlgili Düşünceler

Vatandaşların yarısından fazlası (%59,2), bahşişin her halükarda suç kabul edilmesi gerektiği yönünde görüş bildirmişlerdir. Buna karşılık, ankete katılanların %34,2'si ise, vatandaşın bahşişi gönüyle ve talep edilmeden vermesi durumunda suç olmaması gerektiği düşüncesindedir.

“Kamu görevlilerine, yapılan işten önce hediye vermek sizce suç kabul edilmeli midir?” sorusuna da verilen yanıtlar da bahşişle ilgili düşüncelere benzerdir. Vatandaşların %64,8'ine göre, yapılan işten önce verilen hediyeler suç olarak kabul edilmelidir. %27,5'ine göre ise, eğer hediye gönüllü olarak ve istenmeden verilirse suç kabul edilmemelidir.



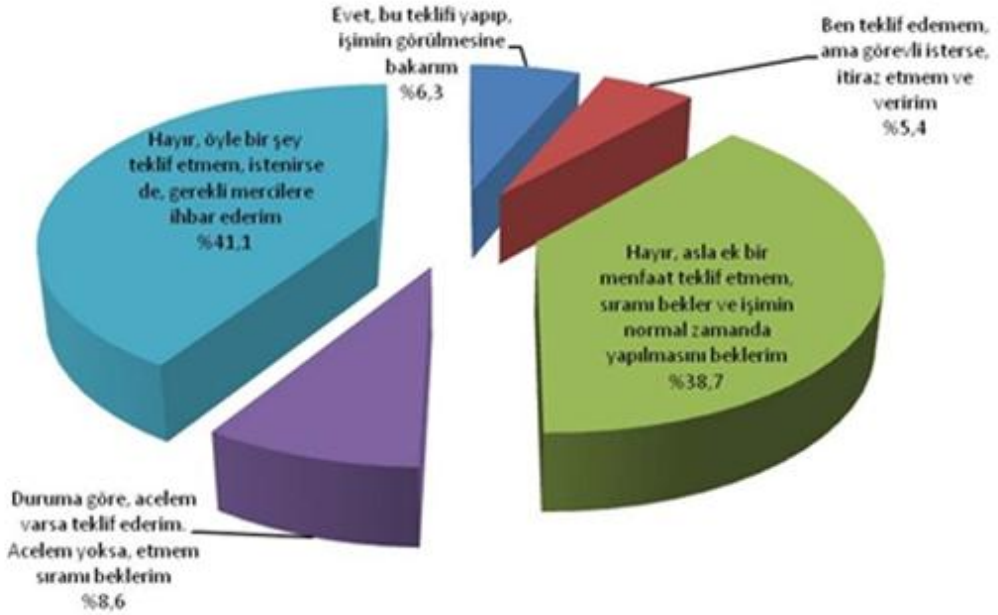
Grafik 30. Hediyeye İlgili Düşünceler

Vatandaşların etik algılarını belirlemek amacıyla kendilerine yöneltilen son soru şudur: “Tapu müdürlüğünde işlerinizi hızlandıracağı kanaatine varırsanız,

memurlara ek bir menfaat teklif eder misiniz?" Bu soruya verilen yanıtlar yoluyla, tapu müdürlüklerinde karşılaşılan etik dışı davranışlarda vatandaşın etkisini de belirlemek mümkün olabilecektir.

Vatandaşların büyük bir çoğunluğu (%79,8) işlerini hızlandıracağı düşüncesiyle çalışanlara ek menfaat temin etmeyeceklerini söylemektedir. Ek menfaat temin etmeyeceklerini söyleyenlerin %41,1'i istenmesi durumunda gerekli mercilere ihbar edeceklerini, %38,7'si ise sıralarını bekleyerek işlerinin normal zamanda tamamlanmasını bekleyeceklerini ifade etmişlerdir.

İşlerini hızlandıracağı düşüncesiyle çalışanlara ek menfaat temin edip işlerinin görülmesine bakacağını söyleyenlerin oranı %6,3'tür. %5,4'lük bir kesim ise, kendisinin teklif edemeyeceğini, ama görevli isterse, itiraz etmeyip vereceğini belirtmiştir. Aceleleri olduğunda teklif edeceklerini, yoksa sıralarını bekleyeceklerini ifade edenler ise %8,6 düzeyindedir.



Grafik 31. İş Hızlandıracağı Düşüncesi İle Çalışanlara Ek Menfaat Teklif Etme

### 5.3 Üst Yöneticilerin Etik Algıları

Hediye toplumsal bir alışkanlıktır. Çalışana hediye veya bahşiş verilmesi çoğunlukla işlemleri hızlandırma amacı gütmektedir; bazen de gayrimenkul alan kişilerin işlemlerinin tamamlanması sonucu duyduğu memnuniyetin bir ifadesi olarak görülmektedir. TKGGM yetkilileri kurumda hediye ve bahşiş olgularının varlığını kabul etmektedirler; ancak bu tür uygulamaların etik dışı davranış kapsamında değerlendirildiğini vurgulamaktadırlar. Mevzuata göre, memurlar maaş aldıkları için başka bir menfaat sağlayamazlar.

Menfaat sağlamaları durumunda kendilerine yaptırım uygulandığı, haklarında idari ve cezai soruşturmalar yapıldığı, soruşturmalar sonucunda cezalar verildiği

belirtilmektedir.

Öte yandan, yöneticilere göre, personelin sahtecilik veya mevzuata aykırı işlem yapması mümkün değildir. Çünkü yapılan işlemde doğan sorumluluk, Medeni Kanun'un 1007. maddesi gereğince memura rücu eder; bunda zaman aşımı da yoktur. Hatta memurun mirasçıları da sorumlu olur. Görüşmelerde bir tapu müdürü, rüşvet ile hediye ve bahşiş arasındaki farka işaret etmek için, hediye veya bahşişin, (çarpıtıcı) rüşvetin önünde bir sigorta işlevi gördüğü şeklinde ilginç bir sav ileri sürmüştür. Yine başka bir tapu müdürü, tapuda bahşiş vermeyenlerin işlerinin savsaklanmadığını, çünkü savsaklanırsa şikâyete yol açacağını, bu nedenle çalışanların gereğinden fazla çalışarak işleri hızlandırmaya çalıştığını ifade etmiştir.

Görüşmelerde, vatandaştan değil, daha ziyade müteahhit ve emlakçı gibi araçlardan “bahşiş” alındığı belirtilmiştir. Emlakçılar ise, tapu dairelerindeki rüşvet ve diğer etik dışı davranışlarda kendilerinin başrol oynamadıklarını, hatta tam aksine, vatandaşların alım satımla ilgili her türlü sorusuna cevap vererek, tapu dairelerinin görünmez kahramanları gibi hizmet verdiklerini, tapu hizmetlerindeki hataların gizlenmesi için kendilerinin bir günah keçisi olarak görüldüğünü ileri sürmüşlerdir.

Emlakçıların örgütlü temsilcileri konumundaki emlak odası temsilcileri ise, tapu hizmetlerinde yaygın bir rüşvet olgusunun olmadığı konusunda ısrar etmektedirler. Bahşiş olaylarının ise, medyada gereğinden fazla büyütüldüğünü, kültürel bir alışkanlık olan bahşişin yolsuzluk olarak görülemeyeceğini dile getirmektedirler.

Bununla birlikte bazı emlakçılar da, çalışanların ekonomik durumlarının gerçekten kötü olduğuna vurgu yaparak, zorla değil, isteyerek “bahşiş” verdiklerini belirtmişlerdir. Bir üst düzey TKGM yetkilisi de, “sonuçta zarfa konulan toplam para çalışanın maaşının 10-15 katı civarında, bunu reddetmesi pek kolay değil. Etiğin alt yapısını oluşturmak lazım” ifadeleriyle durumu açıklamıştır.

Sonuç olarak belirtmek gerekirse, tapu müdürlüklerinde etik dışı davranışların önlenmesi için, kurum yöneticileri ile çalışanlar kadar, tapu hizmetlerinden yararlananlara da önemli görevler düşmektedir.

## ***6. ETİK DIŞI DAVRANIŞLARIN YAYGINLIĞI***

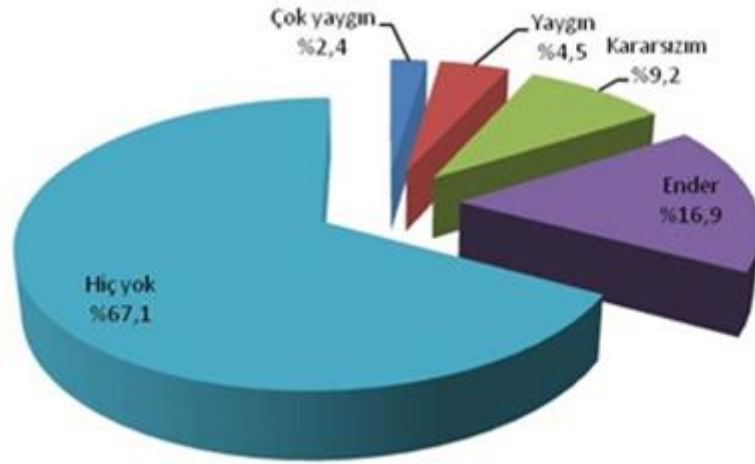
Bu kısımda, tapu müdürlüklerinde etik dışı davranışların yaygın olup olmadığı çalışanların, üst düzey yöneticilerin ve vatandaşların bakış açılarıyla ele alınacaktır.

### **6.1 Çalışanların Bakışıyla Etik Dışı Davranışlar ve Yaygınlığı**

Çalışanlara uygulanan ankette, bazı etik dışı davranışlar sıralanmış, çalışanlardan bu davranışların kurumda ne derece yaygın olduğunu “çok yaygın”, “yaygın”, “kararsızım”, “ender” ve “hiç yok” biçiminde derecelendirmeleri istenmiştir.

“Çarpıtıcı rüşvetin” kurumda ne derece yaygın olduğu hususundaki görüşlerini alabilmek amacıyla çalışanlardan “mevzuata aykırı işlem yaparak menfaat sağlama” ve “bilerek ve isteyerek memurların mevzuata aykırı şekilde tapu işlemleri yapması” eylemlerinin kurumdaki yaygınlığını derecelendirmeleri istenmiştir.

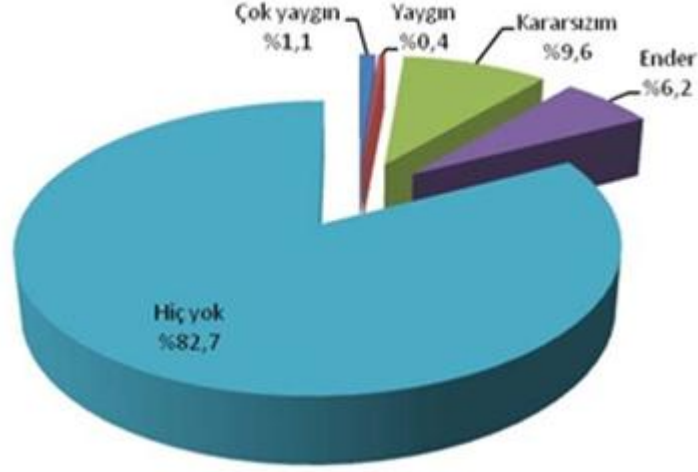
Görüldüğü gibi aslında iki ifade neredeyse aynı anlama gelmektedir. İkinci ibarede, ilkinden farklı olarak “bilerek ve isteyerek” kelimeleri eklenmiş, “menfaat sağlama” kelimeleri çıkarılmıştır. İbareler, anketteki tablonun farklı alanlarına yerleştirilmek suretiyle verilen cevapların karşılaştırılması amaçlanmıştır.



Grafik 32. Mevzuata Aykırı İşlem Yapararak Menfaat Sağlama

Çalışanların %67,1'ine göre, tapu dairelerinde mevzuata aykırı işlem yaparak menfaat sağlama eylemi hiç gerçekleşmemektedir. %16,9'u ise bu davranışın ender olduğu düşüncesindedir. Esas önemli sonuç çalışanların %6,9'unun çarpıtıcı rüşvetin yaygın ve çok yaygın olduğuna inanmasıdır.

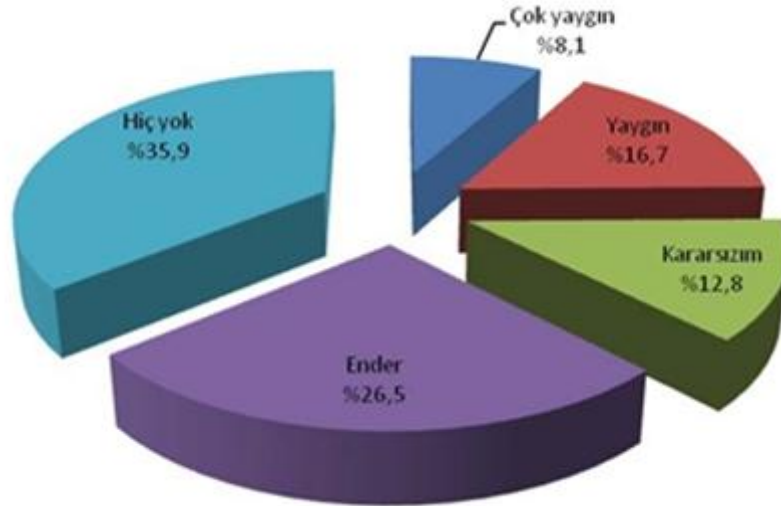
“Bilerek ve isteyerek memurların mevzuata aykırı şekilde tapu işlemleri yapması” eylemine tapu dairelerinde hiç rastlanılmadığını düşünenlerin oranı %82,7'dir. Bu eylemin ender olduğunu düşünenler %6,2 ve yaygın ve çok yaygın olduğunu düşünenler ise %1,5'tir.



Grafik 33. Bilerek ve İsteyerek Memurların Mevzuata Aykırı Şekilde Tapu İşlemleri Yapması

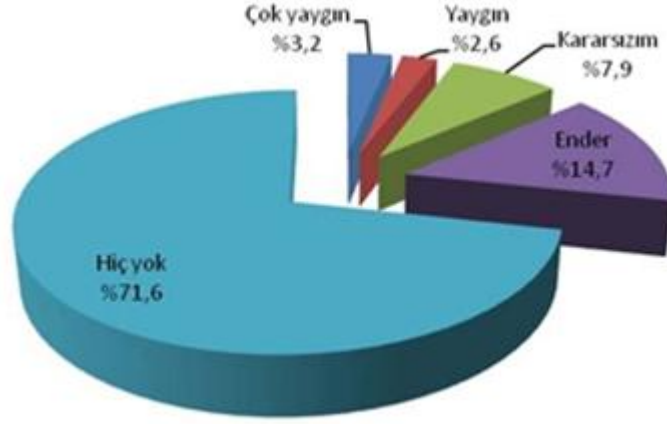
Aslında aynı anlama gelen ancak farklı biçimde ifade edilen davranışların yaygınlığı hakkında farklı sonuçlar ortaya çıkması “bilerek ve isteyerek” kelimelerinden kaynaklanmaktadır. Anketi uygulanması sürecinde çalışanlardan bazıları, “hiçbir çalışan bilerek ve isteyerek mevzuata aykırı bir şekilde tapu işlemi yapamaz, çünkü mirasçılara kadar uzanan bir sorumluluk var ” biçiminde tepki göstermişlerdir.

Oysa “mevzuata aykırı işlem yaparak menfaat sağlama” eylemi bilerek ve isteyerek yapılan bir eylemdir.



Grafik 34. Mevzuata Uygun Yapılan İşlemlerle İlgili Bahşış Veya Hediye Kabul Etme

Çalışanların %35,9’una göre, tapu müdürlüklerinde hediye ve bahşış kabul edilmemektedir. %26,5’lik bir kesim söz konusu eyleme ender rastlanıldığını, %24,8’i ise yaygın ve çok yaygın olduğu düşüncesindedir.



Grafik 35. İlgisi Olduğunu İspat Ettikleri Halde, Tapu Bilgilerinin İlgililerine Gösterilmemesi

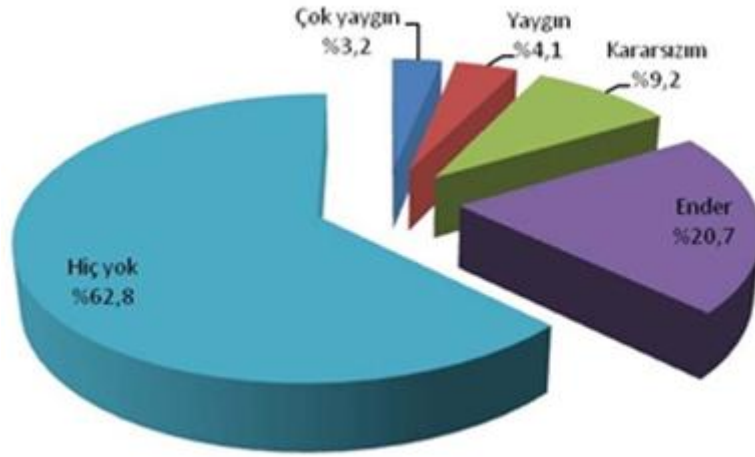
Kamu görevlileri eylem ve işlemlerinde “halka hizmet bilinci” ile hareket etmelidirler. Bu bağlamda, halkın günlük yaşamını kolaylaştırmayı, ihtiyaçlarını en etkin, hızlı ve verimli biçimde karşılamayı, hizmet kalitesini yükseltmeyi, halkın memnuniyetini artırmayı, hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklı olmayı hedeflemelidirler (Etik Yönetmeliği, md. 6). Bu kapsamda çalışanlara “ilgisi olduğunu ispat ettikleri halde, tapu bilgilerinin ilgililerine gösterilmemesi” fiilinin yaygınlık derecesi sorulmuştur.

Çalışanların büyük bir çoğunluğu (%71,6) böyle bir davranışa hiç rastlanılmadığını, %14,7’si ender olarak rastlanıldığını ifade etmişlerdir.

Söz konusu eylemin yaygın ve çok yaygın olduğunu düşünenlerin oranı oldukça düşüktür (%5,8).

Kamu görevlilerinin kamu hizmetlerini belirlenen standartlara ve süreçlere uygun şekilde yürütmeleri esastır (Etik Yönetmeliği, md. 7). Ancak kamu kurumlarında vatandaşın gereksiz bilgi ve belge istenilmesi de yaygın bir bürokratik hastalıktır. Tapu müdürlüklerinde “işlemlerle ilgili gereksiz bilgi ve belge isteme”nin yaygınlık düzeyi ile ilgili şu bulgular elde edilmiştir:





Grafik 36. İşlemlerle İlgili Gereksiz Bilgi ve Belge İsteme

Çalışanların yarısından fazlası (%62,8) vatandaşlardan gereksiz bilgi ve belge istenmediği görüşündedir. Söz konusu eylemin yaygın ve çok yaygın olduğunu düşünenlerin oranı %7,3'tür.

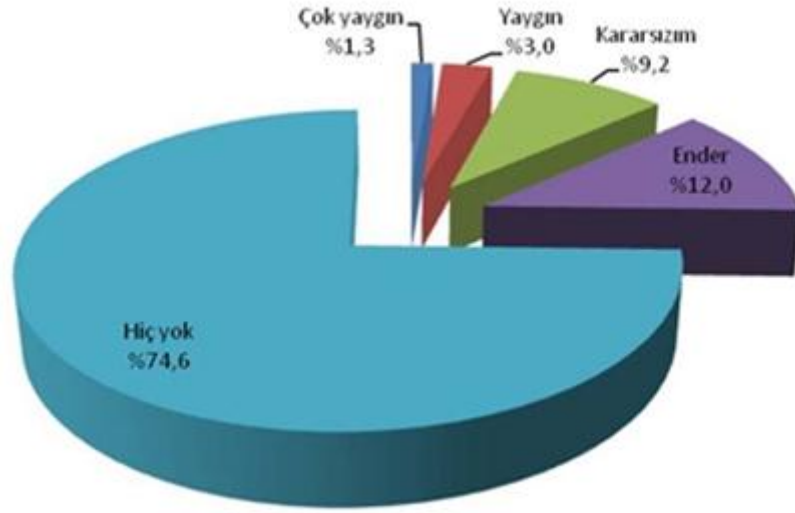
Kamu görevlileri, kamu yönetimine güveni sağlayacak şekilde davranırlar ve görevin gerektirdiği itibar ve güvene layık olduklarını davranışlarıyla gösterirler. Halkın kamu hizmetine güven duygusunu zedeleyen, şüphe yaratan ve adalet ilkesine zarar veren davranışlarda bulunmaktan kaçınırlar. Kamu görevlileri, hizmetten yararlananlara kötü davranamaz, işi savsaklayamaz, çifte standart uygulayamaz ve taraf tutamazlar (Etik Yönetmeliği, md. 10).

Bu kapsamda çalışanlara aşağıdaki davranışların tapu müdürlüklerindeki yaygınlık derecesi sorulmuştur:

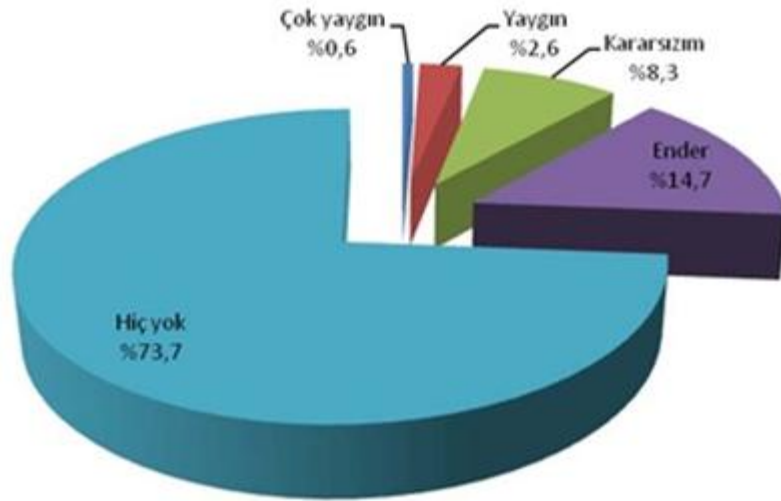
- Vatandaşları emlakçılara ve iş takipçilerine yönlendirme,
- Vatandaşları yanlış yönlendirerek işlemlerin sürüncemede bırakılması ve
- Vatandaşı yıldırma amacıyla, yapılacak iş ve işlemleri olduğundan zor ve fazla gösterme.

Aşağıdaki grafiklerde de görüleceği üzere, çalışanların yaklaşık dörtte üçü ilk iki eylemin tapu müdürlüklerinde hiç olmadığını belirtmişlerdir. Üçüncü eylemin bulunmadığını söyleyenlerin oranı bir miktar daha düşüktür (%66,5).

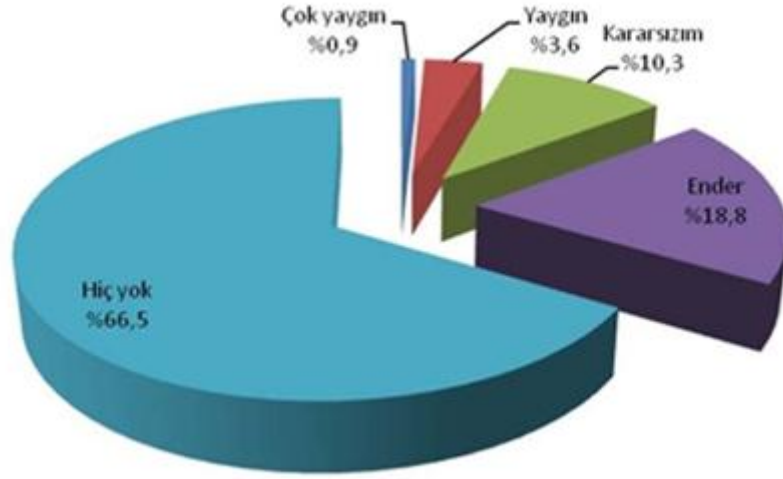
Söz konusu eylemlerin yaygın ve çok yaygın olduğunu düşünenlerin oranı ise oldukça düşüktür.



Grafik 37. Vatandaşları Emlakçılara ve İş Takipçilerine Yönlendirme



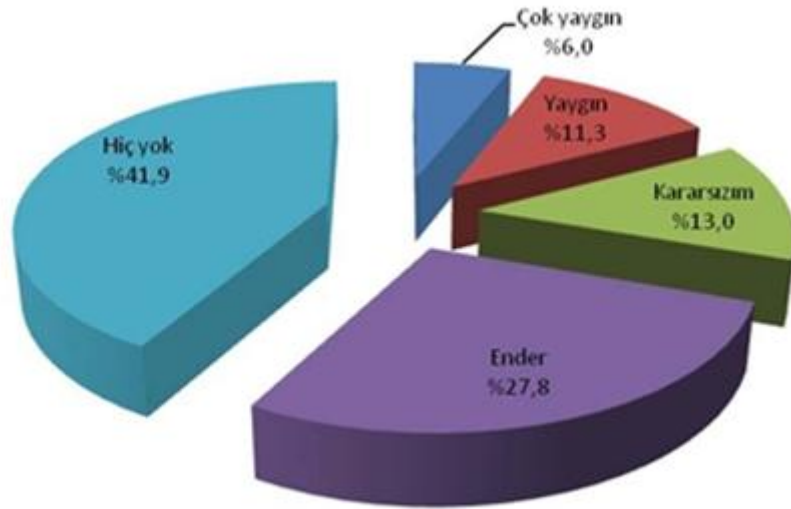
Grafik 38. Vatandaşları Yanlış Yönlendirerek İşlemlerin Sürüncemede Bırakılması



Grafik 39. Vatandaşı Yıldırma Amacıyla, Yapılacak İş ve İşlemleri Olduğundan Zor ve Fazla Gösterme

Bilindiği gibi, kamu görevlilerinin akraba, eş, dost ve hemşehri kayırmacılığı, siyasal kayırmacılık veya herhangi bir nedenle ayrımcılık veya kayırmacılık yapmaları etik davranış ilkelerine uygun değildir (Etik Yönetmeliği, md. 14). Hizmet kayırmacılığı olarak adlandırılan bu etik dışı davranış, aynı zamanda dürüstlük ve tarafsızlık ilkesine de (Etik Yönetmeliği, md. 9) aykırıdır.

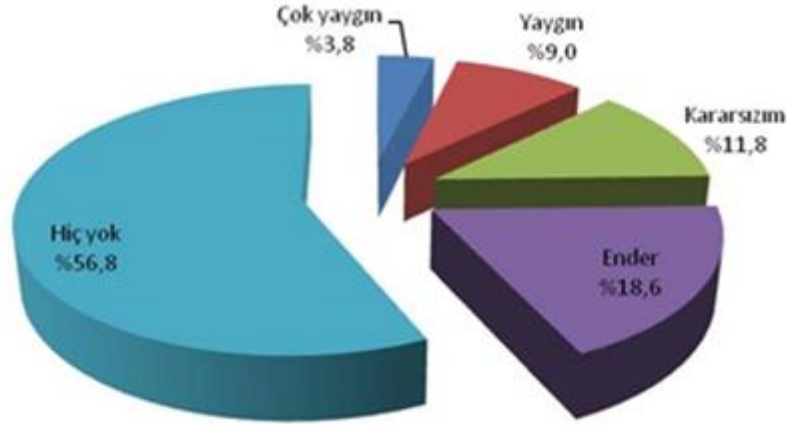
Bu kapsamda tapu müdürlüklerinde çalışanlara, “akraba, eş, dost, hemşehri, siyasal görüş vb. bir nedenle ayrımcılık veya kayırmacılık yapma” ile “emlakçılara ve iş takipçilerine ayrıcalıklı işlem yapılması ve öncelik tanınması” eylemlerinin yaygınlık derecesi sorulmuştur.



Grafik 40. Akraba, Eş, Dost, Hemşehri, Siyasal Görüş vb. Bir Nedenle Ayrımcılık veya Kayırmacılık Yapma

Çalışanların %41,9’una göre tapu dairelerinde “hizmet kayırmacılığı” bulunmamaktadır. %27,8’lik bir kesim ender olarak hizmet kayırmacılığı yapıldığı düşüncesindedir.

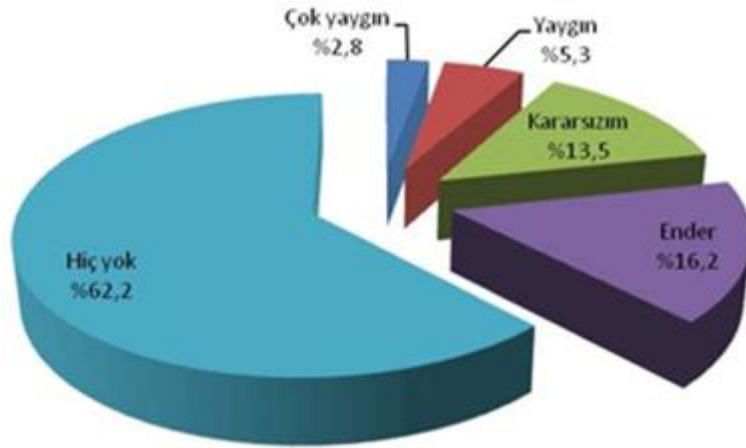
Kayırmacılığın yaygın ve çok yaygın olduğu kanaatini taşıyanların oranı ise %17,3'tür.



Grafik 41. Emlakçılara ve İş Takipçilerine Ayrıcalıklı İşlem Yapılması ve Öncelik Tanınması

Çalışanların %12,8'i "emlakçı ve iş takipçilerine ayrıcalıklı işlem yapılması ve öncelik tanınması" eyleminin tapu dairelerinde yaygın ve çok yaygın, %18,6'sı ise ender olduğu kanaatindedir. Çalışanların yarısından fazlası ise (%56,8) söz konusu davranışın hiç olmadığını düşünmektedir.

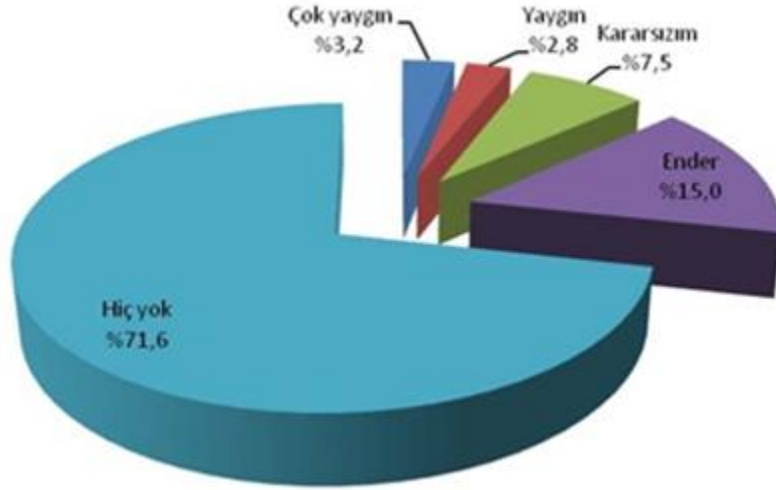
Kamu görevlilerinin görev, unvan ve yetkilerini kullanarak kendilerine çıkar sağlamaları da etik ilkelere aykırıdır (Etik Yönetmeliği, md. 14). "İş sahiplerinden özel çıkar sağlamak amacıyla, mesai saatleri dışında çalışılması" da bu kapsamda değerlendirilebilecek bir davranıştır.



Grafik 42. İş Sahiplerinden Özel Çıkar Sağlamak Amacıyla, Mesai Saatleri Dışında Çalışılması

Ankete katılanların %62,2'si söz konusu davranışın hiç olmadığı görüşündedirler. "İş sahiplerinden özel çıkar sağlamak amacıyla, mesai saatleri dışında çalışılması" eyleminin yaygın ve çok yaygın olduğunu düşünenlerin oranı ise %8,1'dir.

Kamu görevlilerinin, görevlerini yerine getirirken elde ettikleri resmi veya gizli nitelikteki bilgileri, kendilerine, yakınlarına veya üçüncü kişilere doğrudan veya dolaylı olarak ekonomik, siyasal veya sosyal nitelikte bir menfaat elde etmek için kullanmaları, görevdeyken ve görevden ayrıldıktan sonra yetkili makamlar dışında hiçbir kurum, kuruluş veya kişiye açıklamaları etik davranış ilkelerine uygun değildir (Etik Yönetmeliği, md. 14). Tapu çalışanlarının da tapu bilgilerinin gizliliğini koruması ve bilgileri ilgilisi olmayan kişilere vermemeleri gerekmektedir. Bu bağlamda çalışanlara "İlgilisi olmayan kişilere, tapu bilgilerinin verilmesi" eyleminin yaygınlık derecesi sorulmuştur.

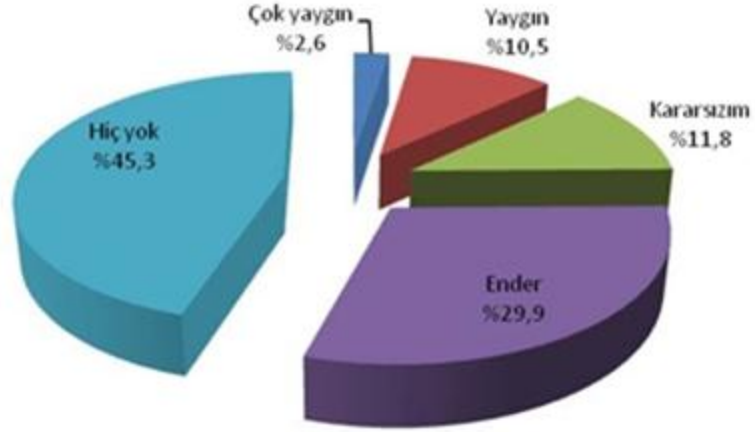


Grafik 43. İlgilisi Olmayan Kişilere, Tapu Bilgilerinin Verilmesi

Çalışanların büyük çoğunluğu (%71,6) tapu bilgilerinin ilgisiz kişilere verilmediği kanaatindedir. %15'lik bir kesim bu davranışın ender, %6'lık bir kesim de yaygın ve çok yaygın olduğu düşüncesindedir.

Türk kamu yönetiminde, kurumlarından emekli olan kişilerin arzuhalcilik, iş takipçiliği vb. sıfatlarla "aracılık" yapması, oldukça yaygındır. Söz konusu kişiler, eski kurumlarında elde ettikleri arkadaşlık ilişkilerini ve nüfuzlarını kullanarak aracılık ettikleri kişilere ayrıcalıklı işlem yapılmasını sağlamaktadırlar.

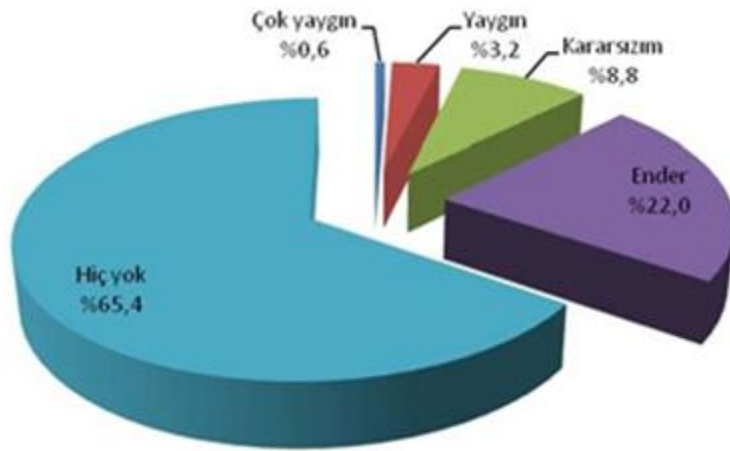
Oysa bu davranış etik davranış ilkelerine aykırıdır. Kamu görevlileri, eski kamu görevlilerini kamu hizmetlerinden ayrıcalıklı bir şekilde faydalandıramaz, onlara imtiyazlı muamelede bulunamaz (Etik Yönetmeliği, md. 21).



Grafik 44. Kurumdan Ayrılan veya Emekli Olan Memurların Hizmetlerden Ayrıcalıklı Faydalandırılması

Çalışanların %45,3'ü kurumdan ayrılan veya emekli olan memurların hizmetlerden ayrıcalıklı faydalandırıldığını düşünmemektedir. Eski tapu görevlilerine ayrıcalıklı işlem yapılmasının bir şekilde rastlanılan bir durum olduğu kanaatini taşıyanların, bunun ender, yaygın veya çok yaygın olduğunu düşünenlerin toplamı %43'tür.

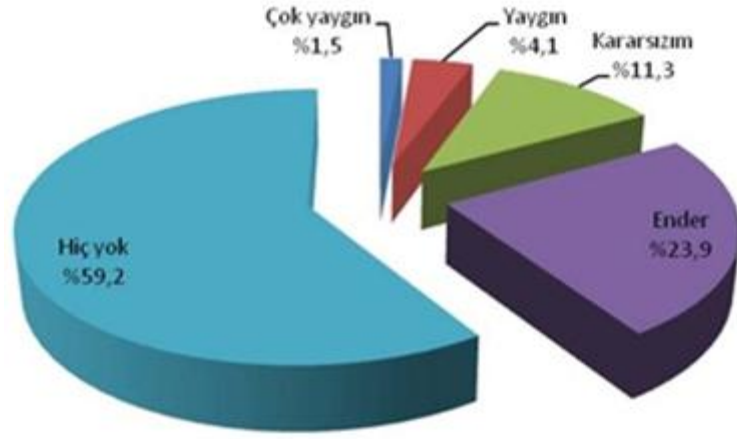
Yolsuzluğun bir başka türü de zimmettir. Zimmet, kamu görevlilerinin kamusal kaynakları, kişisel olarak kullanmalarını ifade etmektedir. Zimmet denilince genelde kamuya ait bir paranın kamu görevlisi tarafından kişisel olarak harcanması akla gelmekte; kamu mallarının kişisel amaçla kullanılmasının etiğe aykırı olduğu düşünülmemektedir. Oysa kamu görevlilerinin kamu bina ve taşıtları ile diğer kamu malları ve kaynaklarını kamusal amaçlar ve hizmet gerekleri dışında kullanması etik davranış ilkelerine uygun değildir (Etik Yönetmeliği, md. 16). Bu kapsamda tapu çalışanlarına, “kurumun fotokopi makinesi, yazıcı, faks vb. araçlarının kişisel amaçla kullanılması” eyleminin yaygınlık derecesi sorulmuştur.



Grafik 45. Kurumun Fotokopi Makinesi, Yazıcı, Faks vb. Araçlarının Kişisel Amaçla Kullanılması

Çalışanların yaklaşık üçte ikisi böyle bir eylemin hiç bulunmadığı, %22'si ender olarak görüldüğü ve %3,8'i ise yaygın ve çok yaygın olduğu görüşündedirler.

Diğer yandan, kişisel amaçla olmasa da kamu kaynaklarının kullanımında israf edilmesi ve savurgan davranılması da etik davranış ilkelerine uygun değildir. Kamu görevlilerinin mesai süresini, kamu mallarını, kaynaklarını, işgücünü ve imkânlarını kullanırken etkin, verimli ve tutumlu davranması gerekmektedir (Etik Yönetmeliği, md. 17).

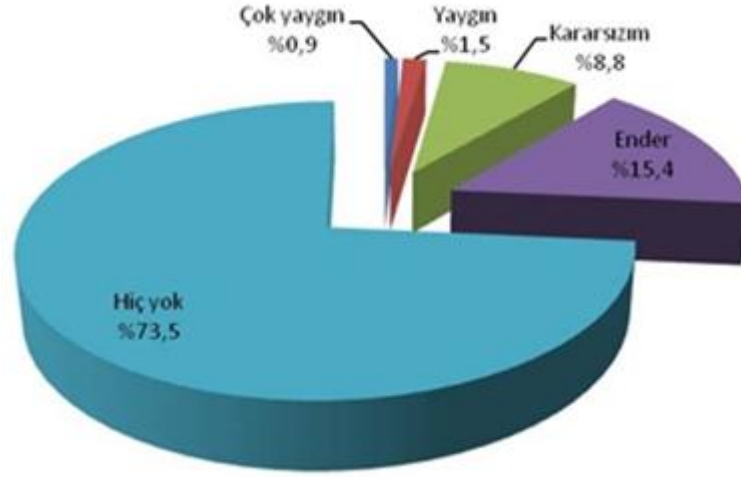


Grafik 46. İşlerini Yaparken Savurganlık Yapma

Çalışanların yarısından fazlası, işlerini yaparken savurganlık yaptıklarını düşünmemektedirler. Savurganlığın ender olduğunu düşünenler %23,9, yaygın ve çok yaygın olduğuna inananlar %5,6 düzeyindedir.

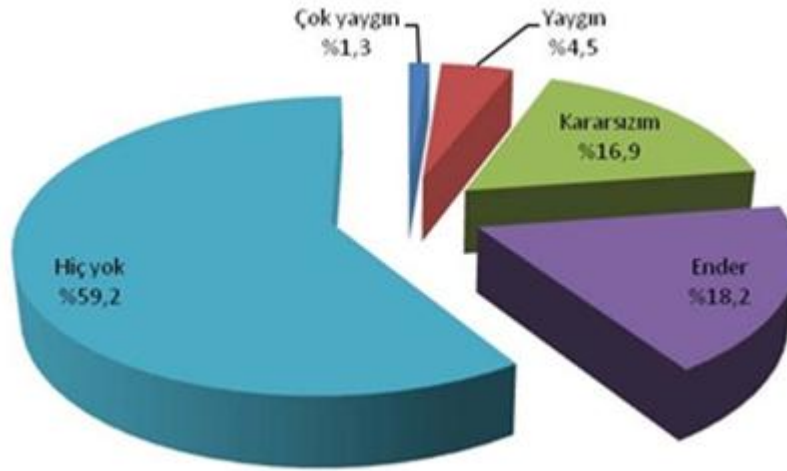
Vatandaşların kamu kurumlarıyla ilgili başlıca şikâyetlerinden biri, görevlilerin kendilerine nazik ve saygılı davranmadığı yönündedir. Oysa kamu hizmetleri vatandaşlardan toplanan vergilerle finanse edilmektedir. Kamu görevlilerinin kamu hizmetinin emanet olduğu düşüncesiyle, vatandaşlara karşı nazik ve saygılı davranmaları, gerekli ilgiyi göstermeleri ve onlara hevesle hizmet etmeleri etik davranış ilkelerinin bir gereğidir (Etik Yönetmeliği, md. 11).

Tapu çalışanlarının yaklaşık dörtte üçü, hizmetten yararlananlara karşı kötü davranılmadığı düşüncesindedir. Hizmetten yararlananlara yaygın olarak kötü davranıldığını düşünenlerin oranı çok düşüktür.



Grafik 47. Hizmetten Yararlananlara Kötü Davranma

Hatırlanacağı üzere, daha önce çalışanlara etik dışı davranışları üst makamlara iletme sıklıkları sorulmuş, %54,5’lik kesim farklı yoğunluklarda da olsa etik dışı davranışları üst makamlara ilettiklerini belirtmişlerdi. Bu kısımda ise çalışanlara “amirinin veya iş arkadaşının hatalarını örtbas etme, ilgili yerlere bildirmeme” eyleminin yaygınlık derecesi sorulmuştur.



Grafik 48. Amirinin veya İş Arkadaşının Hatalarını Örtbas Etme, İlgili Yerlere Bildirmeme

Burada da benzer bir sonuç ortaya çıkmıştır. Çalışanların %59,2’si etik dışı davranışların örtbas edilmediği düşüncesindedir. Söz konusu davranışın yaygın veya çok yaygın olduğunu düşünenlerin oranı %5,8’dir.

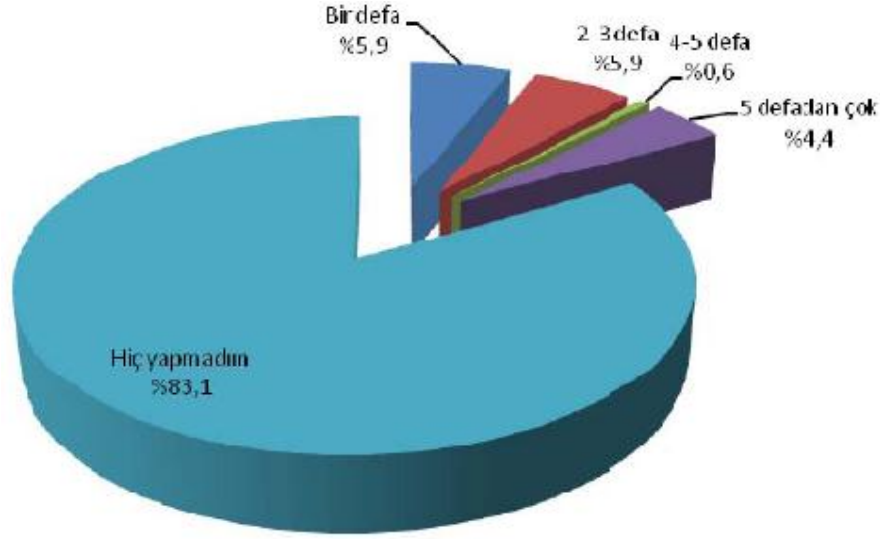
## 6.2 Vatandaşların Bakışıyla Etik Dışı Davranışların Yaygınlığı

Vatandaşlara uygulanan ankette de, etik dışı davranışların yaygınlık derecesini belirlemeye yönelik sorulara yer verilmiştir.



Burada, çalışan anketinde olduğu gibi, etik dışı davranışlar tek tek sıralanmamış, genel anlamda kural dışı menfaat sağlamanın yaygınlığı, ne şekilde gerçekleştiği ve miktarını belirlemeye yönelik üç soru sorulmuştur.

Tapu müdürlüklerinde rüşvet, hediye, bahşiş vb. uygulamaların yaygınlık derecesini belirleyebilmek için, vatandaşlara “şu ana kadar, tapu dairelerinde iş yaptırmak veya işleri hızlandırmak için görevlilere kuraldışı hediye götürdünüz mü veya bir menfaat sağladınız mı?” sorusu yöneltilmiştir.



Grafik 49. Kuraldışı Menfaat Sağlamanın Yaygınlığı

Vatandaşların büyük bir çoğunluğu (%83,1) çalışanlara kuraldışı menfaat sağlamadıklarını ifade etmişlerdir. Bir veya daha fazla kuraldışı menfaat sağladığını belirtenlerin oranı ise %16,9'dur.

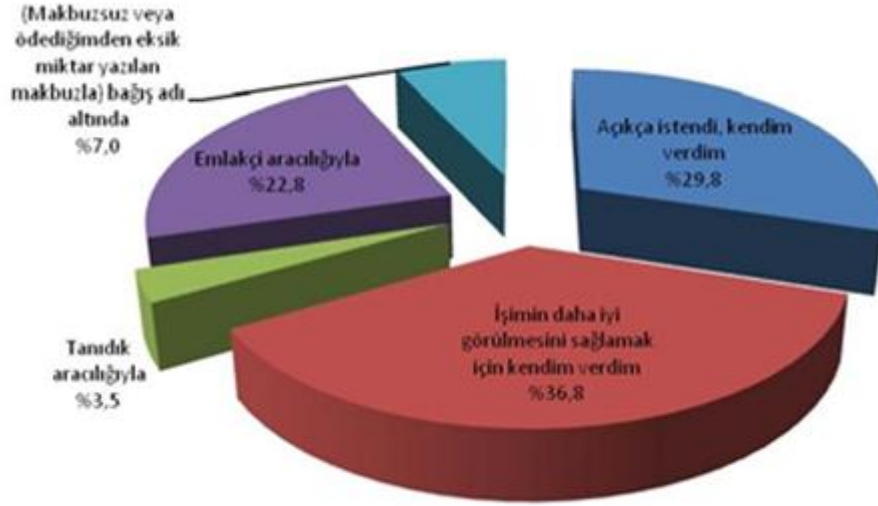
Tablo 2. Tapuda Bulunma Nedenine Göre Kuraldışı Ödeme Sıklığı

			Kuraldışı ödeme sıklığı					TOPLAM
			Hiç yapmadım	Bir defa	2-3 kez	4-5 kez	5 defadan çok	
Tapuda bulunma nedeni	Kendi işim için	Sayı	183	13	10	1	4	211
		%	86,7	6,2	4,7	0,5	1,9	100,0
	Başkası adına	Sayı	98	7	10	1	11	127
		%	77,2	5,5	7,9	0,8	8,7	100,0
	TOPLAM	Sayı	281	20	20	2	15	338
		%	83,1	5,9	5,9	0,6	4,4	100,0

Yukarıdaki tabloda, tapuda bulunma nedeni ile kuraldışı menfaat sağlama sıklığı karşılaştırılmıştır. Görüldüğü gibi, başkasının işini takip etmek için tapuda bulunanların %22,8'i bir veya daha fazla kural dışı ödemede bulunmuştur. Kendi işi için tapuda bulunanlarda bu oran %13,3'e gerilemektedir. Yine başkası adına tapuda bulunanların %8,7'si 5 defadan fazla kuraldışı ödemede bulduklarını belirtmişlerdir. Kendi işi için tapuda bulunanlarda bu oran %1,9 düzeyindedir.

Vatandaşların meslekleri açısından bakıldığında, memurların %8,9'u, işçilerin %16,7'si, serbest meslek sahiplerinin %17,8'i, diğer meslek sahiplerinin %15,7'si, iş takipçilerinin %10'u ve emlakçıların %30,2'si bir veya daha fazla kuraldışı menfaat sağlamıştır. Cinsiyet açısından bakıldığında ise, erkeklerin %18,2'si, kadınların ise %11,1'i bir veya daha fazla kuraldışı menfaat sağlamıştır.

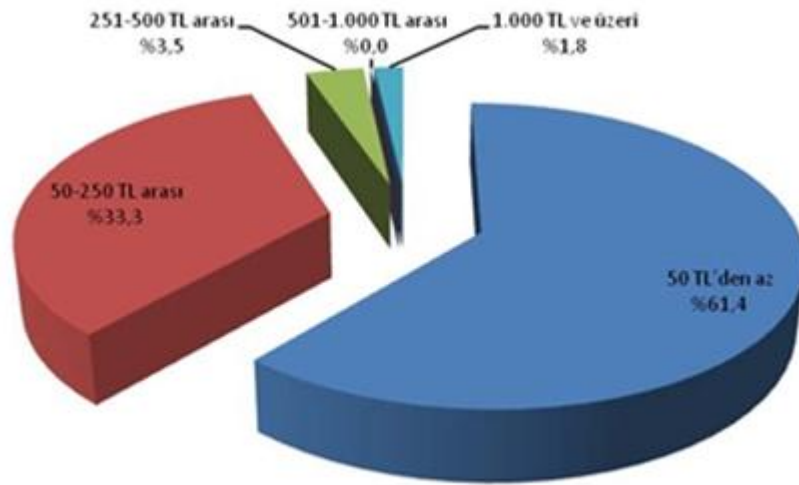
Kural dışı menfaat sağlayan vatandaşlara, bunun ne şekilde gerçekleştiği sorulmuştur.



Grafik 50. Kuraldışı Menfaat Sağlama Yöntemleri

Kuraldışı menfaat sağlayanların %36,8'i işlerinin daha iyi görülmesi, %29,8'i ise çalışanlar tarafından açıkça istendiği için kendilerinin verdiğini ifade etmişlerdir. Kuraldışı menfaati emlakçılar aracılığı ile sağlayanların oranı ise %22,8'dir.

Son olarak vatandaşlara, sağlanan kuraldışı menfaatin miktarı sorulmuştur.



Grafik 51. Sağlanan Kuraldışı Menfaatin Miktarı

Elde edilen bulgulara göre, genelde (%61,4) sağlanan menfaatin miktarı 50 TL'den azdır. 50-250 TL arası menfaat sağladığını söyleyenlerin oranı %33,3'tür. Sağladığı menfaatin 250 TL'nin üzerinde olduğunu ifade edenlerin oranı ise oldukça düşüktür.

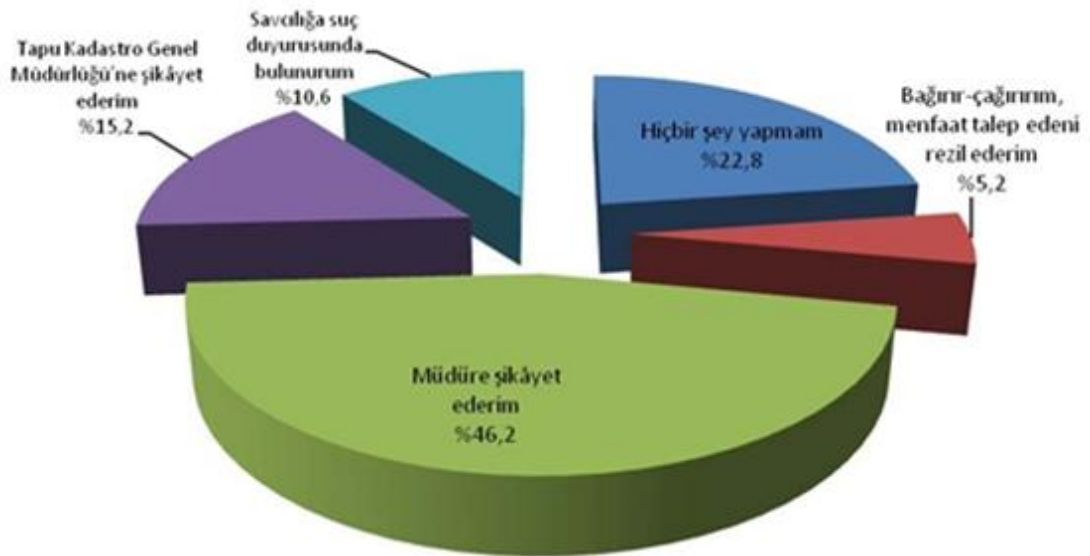
Vatandaşlarla yapılan görüşmelerde de, işlem başına genelde 20-100 TL arası ödeme yapıldığı ifade edilmiştir. Bilindiği üzere, elde edilen menfaatin fazla olmadığı ve yaygın olarak gerçekleşen kuraldışı ödemelerde, ödeme miktarı sabitleşmeye yakındır. Ödemenin yapılmasına ilişkin de standart mekanizmalar (örneğin paranın dosyanın içine konması gibi) gelişmiştir. Bu tür ödemelere vatandaş fazla tepki göstermemekte, olayı kabullenmektedir. Kuraldışı menfaat sağlayanların %36,8'inin işlerinin daha iyi görülmesi için kendiliğinden verdiklerini belirtmeleri bu tespiti doğrulamaktadır.

## 7. ETİK DIŞI DAVRANIŞLAR KARŞISINDAKİ TUTUM

Bu kısımda, etik dışı davranışlara ilişkin vatandaşların ve TKGM'nin geliştirdiği tutumlar belirlenmeye çalışılmıştır.

### 7.1 Vatandaşların Tutumu

Vatandaşların etik dışı davranışlar karşısındaki tutumlarını belirleyebilmek için "Tapu müdürlüğünde bir kural dışı menfaat talebi veya etik dışı davranışla karşılaşırsanız nasıl davranırsınız?" sorusu yöneltilmiştir.

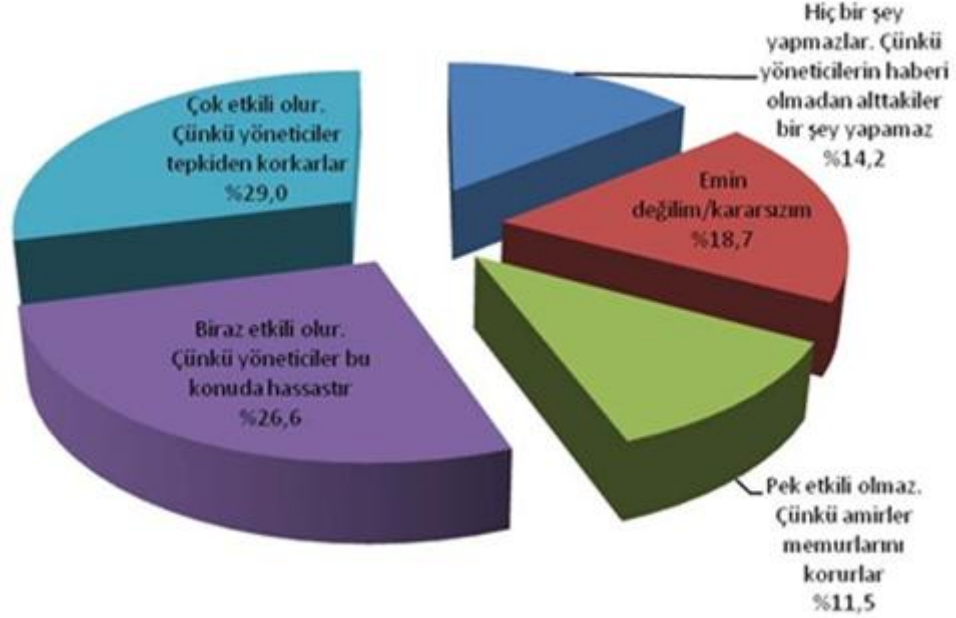


Grafik 52. Kural Dışı Menfaat Talebi veya Etik Dışı Davranışla Karşılaşma Durumunda Gösterilen Tepki

Elde edilen bulgulara göre, etik dışı davranışla karşılaşan vatandaşların yarısına yakını (%46,2) müdüre şikâyet etme eğilimindedir. Vatandaşların yaklaşık üçte biri (%33,8), böyle bir durum karşısında tepkisiz kalacağını dile getirmektedir.

Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü'ne şikâyet etmeyi tercih edenler %15,2'dir. Etik dışı davranışla karşılaştığında bağırıp çağıracağını ve menfaat talep edeni rezil edeceğini söyleyenler ise azınlıktadır (%5,2).

Vatandaşlara, menfaat taleplerine karşı, daire amirliklerine, bölge müdürlüğüne veya Genel Müdürlüğe şikâyet etmenin sorunu çözmede etkili olup olmayacağı da sorulmuştur.



Grafik 53. Şikâyet Etmenin Etkililiği

Ankete katılan vatandaşların %29'u, şikâyetin etkili olacağını, çünkü yöneticilerin tepkiden korkacaklarına inanmaktadırlar. Şikâyetin biraz etkili olacağını düşünenlerin oranı %26,6'dır. Yöneticilere yapılacak şikâyetin etkili olmayacağını, çünkü yöneticilerin haberi olmadan alttakilerin bir şey yapamayacağını düşünenlerin oranı %14,2'dir. %11,5'lik bir kesim de, amirlerin memurlarını korudukları, bu nedenle şikâyetin pek etkili olamayacağı kanaatindedir.

## 7.2 TKGM'nin Tutumu

TKGM'nin üst düzey yöneticilerine göre, diğer kamu hizmetlerinde olduğu gibi tapu hizmetlerinde de, yolsuzluk ve diğer etik sorunların azaltılmasının önemli araçlarından birisi, etkin bir denetimdir. TKGM Teftiş Kurulu, rutin denetimlerinin yanında, ihtiyaca göre gizli denetimler de yapmak suretiyle kurumsal işleyişin kanuni ve etik ilkelere uygun hale getirilmesi için faaliyetlerde bulunmaktadır. Yönetici ve denetim elemanlarının memur ve vatandaş ilişkilerini gözlemleyerek (örneğin zaman zaman vatandaş kılığında girerek) işlemleri denetlemelerinin, bir takım etik dışı davranış ve uygulamaların ortaya çıkarılması açısından olumlu katkıda bulunduğu, hem mülakat yapılanlar tarafından ifade edilmekte, hem de basın ve yayın organlarında örnekleriyle yer almaktadır.

TKGM mevzuatının, bu tür davranışlarda bulunanlara caydırıcı ceza verilmesi konusunda yeterli olduğu, Teftiş Kurulu'nca dile getirilmektedir. Yapılan ön inceleme ve soruşturmalar sonucunda, görevi başında kalmasında sakınca görülen memurlar müfettişler, mülki amirler ve atamaya yetkili amirler tarafından görevden uzaklaştırılmaktadır.

Ancak, yine de vatandaşların ve çalışanların, şahit oldukları kanun dışı veya etik dışı davranış ve uygulamalar hakkında TKGM'ye şikâyette bulunma oranlarının düşük olduğu kanaati hâkimdir. Bu yüzden, bilgi teknolojileri de kullanılarak, denetimin hiçbir açık bırakmayacak şekilde etkin hale getirilmesi ve denetimin kalitesinin artırılması, modern denetim tekniklerinin uygulanması, teftiş kurulunun bütçe ve mali imkânlarının geliştirilmesi önem taşımaktadır.

Emlakçılar tarafından sıkça dile getirilen bir başka husus da, duydukları veya şahit oldukları rüşvet olaylarının artık kurum dışında gerçekleşmesidir. Son yıllarda TKGM'nin TAKBİS sistemine geçmesi, tapu müdürlüklerindeki güvenlik kameralı takip uygulamaları, yoğun kamuoyu baskısı ve polis operasyonları nedeniyle, tarafların etik dışı davranışlarla ilgili görüşmelerini kurum dışında gerçekleştirdiklerini, bu nedenle rüşvet ve yolsuzlukları işyerinde tespit etmenin zorlaştığı ifade edilmektedir. Dolayısıyla, çalışanların ve yakınlarının mal varlıklarının ve banka hesap hareketlerinin sürekli izlenmesinin bu konuda faydalı olacağı dile getirilmektedir.

Öte yandan, TKGM yetkilileri, çalışanların mal bildirimlerinin düzenli olarak takip edildiğini belirtmektedirler.

Bu da, çalışanların etik dışı yollarla kazanç elde edip etmediklerinin belirlenmesinde ve çalışanların etik dışı kazanç yollarından uzak durmasında belli ölçüde etkili olmaktadır.

TKGM'de yolsuzluk iddialarının, etik dışı davranışların ve şikâyetlerin bölge müdürlüklerine ve genel müdürlüğe iletileceği ve hizmetten yararlananların bilgi edinebilecekleri "Alo Tapu" hattı bulunmaktadır. TKGM tarafından hazırlanmış olan şikâyet hattının iletişim bilgilerini içeren afişler bütün tapu müdürlüklerinde panolara asılmıştır. Şikâyetler ve talepler TKGM'de ilgili birimler tarafından değerlendirilmekte, teftiş ve denetim birimleri harekete geçirilmektedir. Bu açıdan Alo Tapu hattı belirli bir işlev görmektedir. Alo Tapu hattı dolayısıyla, tapu müdürlüklerinde çalışan personel hal ve hareketlerinde ve işlemlerde daha özenli davranmaktadır.

Üst düzey yöneticiler, tüm şikâyetlerin üzerine kararlılıkla gidildiğini ifade etmektedir. Ancak, etik dışı uygulamaların ortaya çıkmaması konusunda, personelin dayanışma duygusu içerisinde hareket ettiği ve hataları örtme eğiliminde bulunduğu, alt düzeyde tespit edilen bazı etik dışı uygulamaların Genel Müdürlüğe yansıtılmadığı ifade edilmektedir.

Tapu müdürlerinin etik dışı davranışları engelleme gücü ve potansiyeli konusunda iki farklı görüş dile getirilmiştir. Birinci görüş, isterlerse tapu müdürlerinin dairedeki bütün etik dışı davranışları engelleyebileceği yönündedir. Bazı müdür, emlakçı, vatandaş ve çalışanların ifadesiyle, “müdürün bilgisi olmadan tapuda kuş bile uçmaz”. İkinci görüşe göre ise, alınan önlemlere ve yaptırımlara paralel olarak, etik dışı uygulamalar kurum dışına çıkmış ve daha gizli bir şekilde yapılır hale gelmiştir. Bu nedenle etik dışı uygulamalardan müdür haberdar olmayabilir.

## **8. ETİK DIŞI DAVRANIŞLARIN NEDENLERİ**

Mülakatlarda ve anketlerde çalışanlara, vatandaşlara ve TKGM'nin üst düzey yöneticilerine etik dışı davranışların nedenleri sorulmuştur. Etik dışı davranışların nedenlerine dair verilen yanıtların çözüm üretilmesi bakımından da oldukça yol gösterici olduğu kaydedilmelidir.

### **8.1. Çalışanlara Göre Etik Dışı Davranışların Nedenleri**

Çalışanlardan etik dışı davranışların nedenlerine dair verilen 15 değişkeni “çok etkili”, “etkili”, “kararsızım”, “pek etkili değil” ve “hiç etkili değil” biçiminde derecelendirmeleri istenmiştir.

Etkili ve çok etkili cevapları birlikte değerlendirildiğinde, çalışanların %50'sinden fazlasının etik dışı davranışların nedenleri içerisinde öne çıkardıkları hususlar sırasıyla şunlardır:

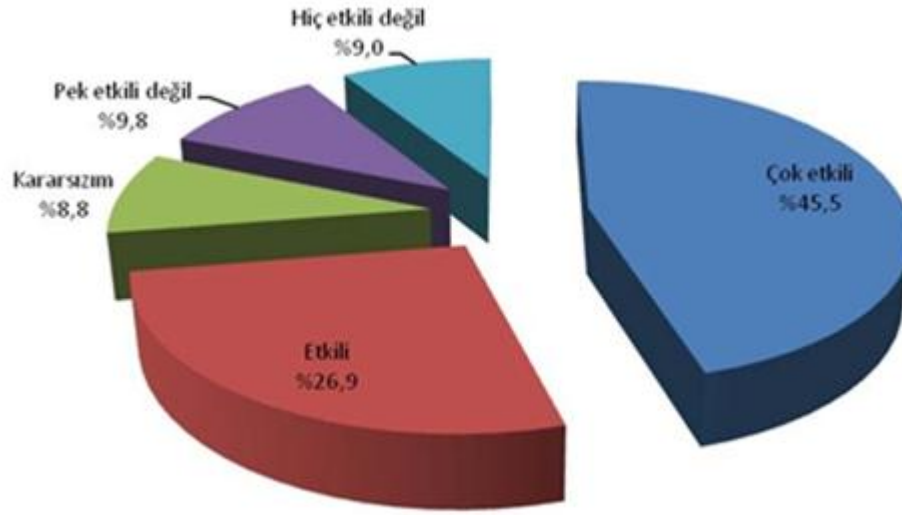
- Başka kurumlara göre, tapuda çalışanların sosyal ve mali haklarının az olması (%83,1),
- İş yükünün fazlalığı (%81),
- Çalışanların maaşlarının düşüklüğü ve yeterli mesai ücreti almadan fazla çalışmaları (%78),
- Vatandaşların işlerini bir an önce yaptırmak istemeleri, sıralarını beklememeleri (%76,1),
- Memurların, sorumluluğu fazla olan işlerin altına imza atmaları (%73,1).
- Kurumun kamuoyundaki olumsuz imajının, herkesi bu yönde hareket etmeye teşvik etmesi (% 68,8)
- Kurumun işleyişinde iletişimin yetersizliği (%62,7)
- Çalışma ortamının kötü olması (%59,4)
- Bahşiş ve hediye gibi kültürel alışkanlıkların toplumda yaygın olması (%55,8)
- Emlakçı ve aracılara varlığı (%54,7)

Aşağıdaki öğeler ise, çalışanların %50'sinden daha azına göre, etik dışı davranışlar üzerinde etkilidir:

- Vatandaşların, haksız taleplerinin yerine getirilmesi için etik dışı davranışı teşvik etmesi (%45,5),
- Meslek ahlakı kurallarının ve diğer etik ilkelerin bilinmemesi (%45,1),
- Tapu işlemlerinin uzun sürmesi (%44,9),
- Mevzuatın, etik dışı davranışları önlemekte yetersiz olması (%38,7),

Bu genel karşılaştırmadan sonra, elde edilen bulgular anketin uygulanması sürecinde yapılan gözlem ve görüşmelerde elde edilen bilgiler ışığında ayrıntılı olarak değerlendirilecektir.

Çalışanların %72,4'ü, tapu işlemleri konusunda vatandaşların yeterince bilgi sahibi olmadığını, bunun da etik dışı davranışlara yol açtığını düşünmektedir.



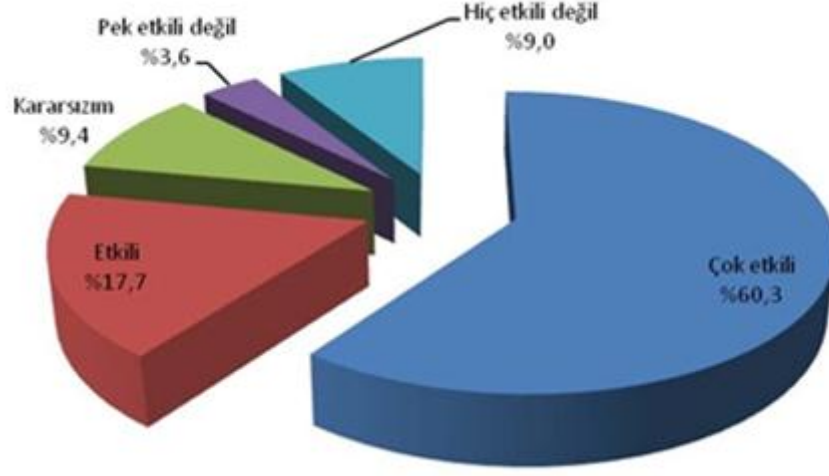
Grafik 54. Tapu İşlemleri Konusunda Vatandaşların Bilgi Sahibi Olmaması

Anketlerin uygulanması sürecinde, gerçekten de iş sahiplerinin büyük bir kısmının yeterli bilgiye sahip olmadığı, bu nedenle müdür ve görevlilerden kurallara uygun olmayan taleplerde buldukları gözlemlenmiştir. Örneğin bir alım-satım işlemine başlanılabilmesi için tarafların nüfus cüzdanlarının asıllarını ibraz etmeleri gerekmektedir. Hâlbuki nüfus cüzdanı yanında bulunmayan vatandaşlar, çalışanlardan “bu seferlik böyle işleme başlayıverin” biçiminde talepte bulunmaktadır.

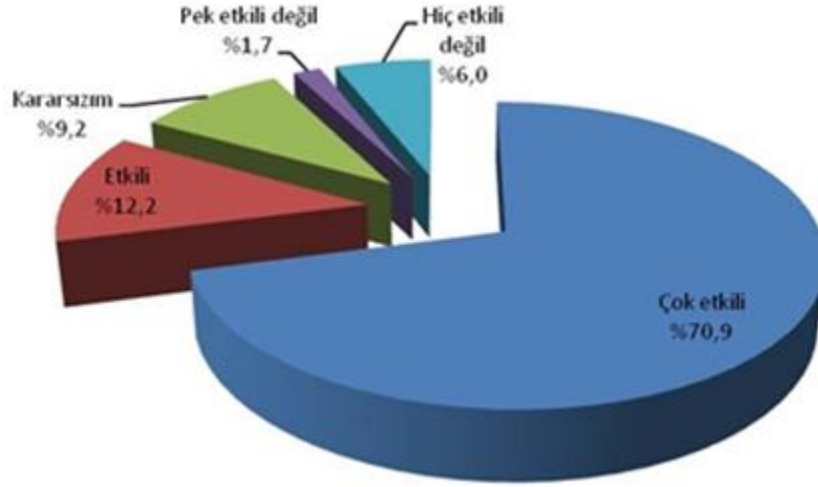
Çalışanların %78'i maaşların düşüklüğünü ve yetersiz mesai ücretlerini, %83,1'i ise başka kurumlarla karşılaştırıldığında tapuda çalışanların sosyal ve mali haklarının az olmasını etik dışı davranışların bir nedeni olarak görmektedir.

Yapılan görüşmelerde, çalışanlar, aşırı iş yükü altında ezildiklerini, vatandaşların işlerinin hemen bitirilmesi yönünde kendilerine baskı yaptığını, işlemlerin mesai saatleri içerisinde yetişmediğini, diğer kurumlarda çalışanların mesai bitiminde evlerine gittiklerini, kendilerinin ise mesai sonrası çalışmak zorunda

olduklarını, bu çalışma temposuna rağmen maaşlarının ve mesai ücretlerinin çok düşük olduğunu ifade etmişlerdir. Çalışanların büyük çoğunluğu haksızlığa uğradığını düşünmekte, bu nedenle kendilerine sağlanan çıkarları meşru görebilmektedir.



Grafik 55. Çalışanların Maaşlarının Düşüklüğü ve Yeterli Mesai Ücreti Almadan Fazla Çalışmaları

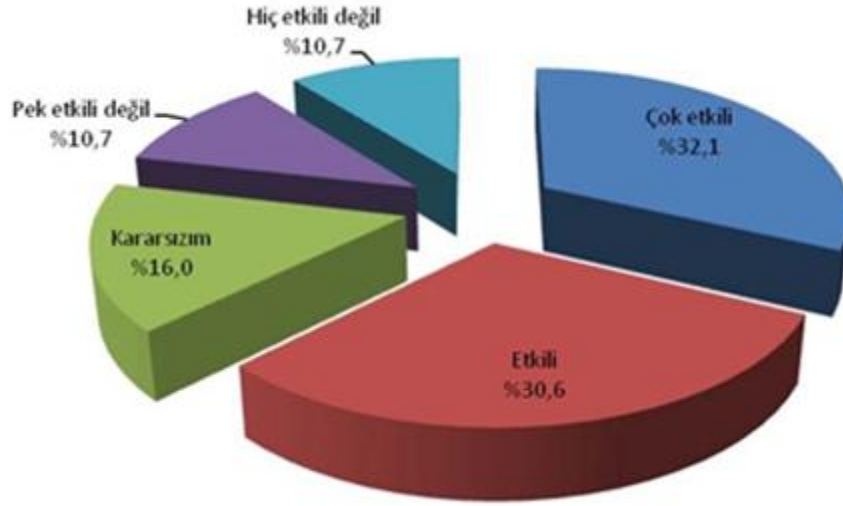


Grafik 56. Başka Kurumlara Göre, Tapuda Çalışanların Sosyal ve Mali Haklarının Az Olması

Çalışanların önemli bir kısmı, yeterli ve adil bir ücret almaları durumunda, etik dışı davranışların ortadan kalkacağına inanmaktadır.

Çalışanların %52,7'si, kurumun iç iletişimindeki yetersizliğinin etik dışı davranışlara neden olduğu kanaatindedir.

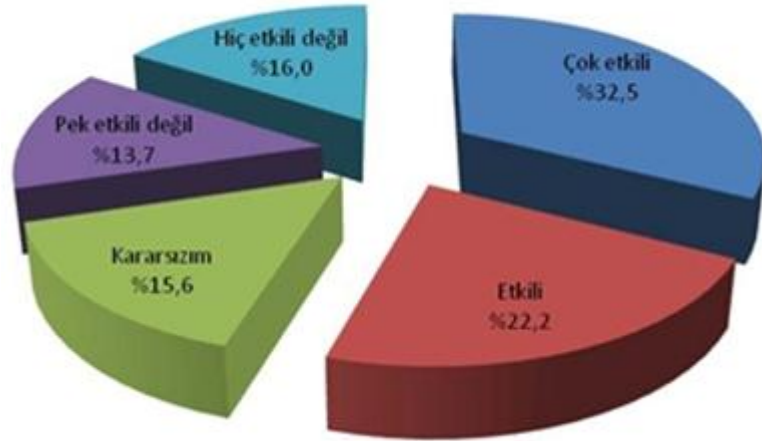




Grafik 57. Kurumun İşleyişinde İletişimin Yetersizliği

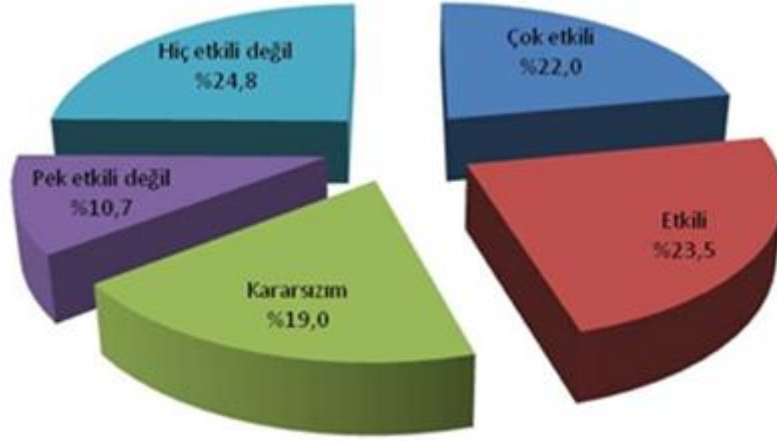
Özellikle merkez-taşra ilişkilerinde yaşanan iletişim sorunları, etik dışı davranışlara neden olabilecek türdendir. Genel müdürlükçe yeterince ve zamanında temin edilememesi nedeniyle sarf malzemelerinin araçlara aldırılması buna örnek olarak verilebilir.

Çalışanların %54,7'si emlakçı ve araçların varlığını, etik dışı davranışların nedeni olarak görmektedir. Çalışanların %29,9'unun böyle düşünmemesi ise dikkat çekicidir.



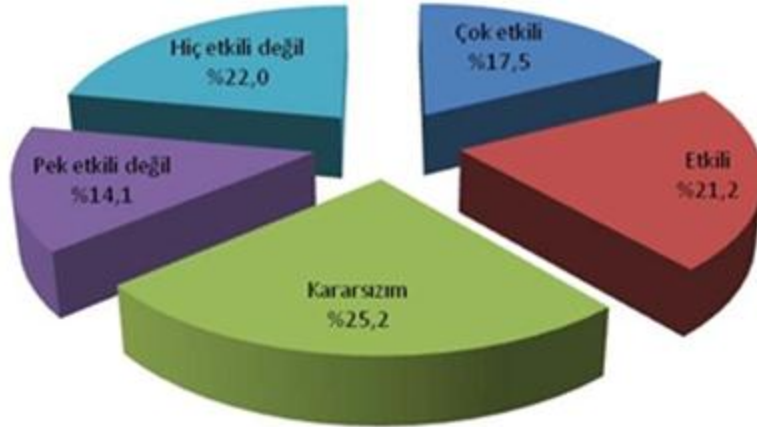
Grafik 58. Emlakçı ve Araçların Varlığı

Çalışanların %45,5'ine göre, vatandaşlar, haksız taleplerinin yerine getirilmesi için etik dışı davranışı teşvik etmekte, %35,5'lik bir kesim ise böyle düşünmemekte ve çalışanların %19'u ise bu konuda kararsız kalmaktadır.



Grafik 59. Vatandaşların, Haksız Taleplerinin Yerine Getirilmesi İçin Etik Dışı Davranışı Teşvik Etmesi

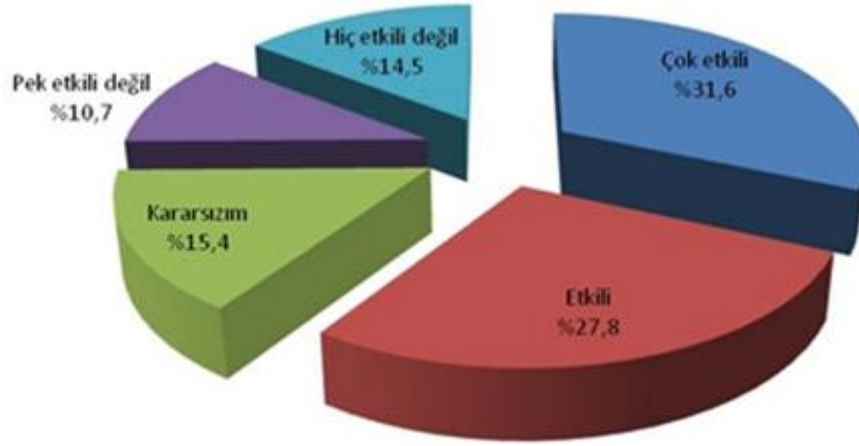
Mevzuatın, etik dışı davranışları önlemekte yetersiz olduğunu düşünenler ile böyle düşünmeyenlerin oranı birbirine oldukça yakındır (%38,7 ve %36,1). Çalışanların dörtte birinin bu konuda kararsız olması ise dikkat çekicidir.



Grafik 60. Mevzuatın, Etik Dışı Davranışları Önlemekte Yetersiz Olması

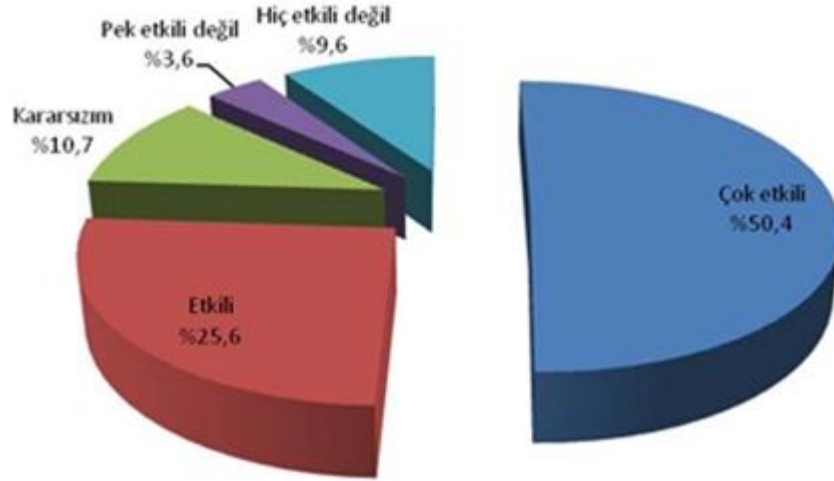
Çalışanların yarısından fazlası, çalışma ortamının kötü olmasıyla etik dışı davranışlar arasında olumlu bir ilişki kurmaktadır.

Öte yandan, çalışma ortamının fiziki anlamda kötü olmasının yanında, iş sahipleri ile memurların yüz yüze görüşmesi ve birebir muhatap olmasının da etik dışı davranışların oluşmasında önemli bir etken olduğu gözlenmiştir. Uygulamada, işlem müdür ya da yetkilendirdiği bir kişi tarafından doğrudan memura havale edilmekte, iş sahibi evraklarını memura kendisi götürmekte, bunun sonrasında imza aşamasına kadar iş sahibi ile çalışan bankoda birebir muhatap olmaktadır. Banko sisteminde tüm personel ile iş sahipleri ve aracılardan aynı ortamda karşı karşıya gelmesi, denetimi zorlaştırmakta ve etik dışı davranışların ortaya çıkmasına zemin hazırlamaktadır.



Grafik 61. Çalışma Ortamının Kötü Olması

Vatandaşların işlerini sıra beklemeden ve biran önce yaptırmak istemelerini, çalışanların %76'sı etik dışı davranışların bir nedeni olarak görmektedir,

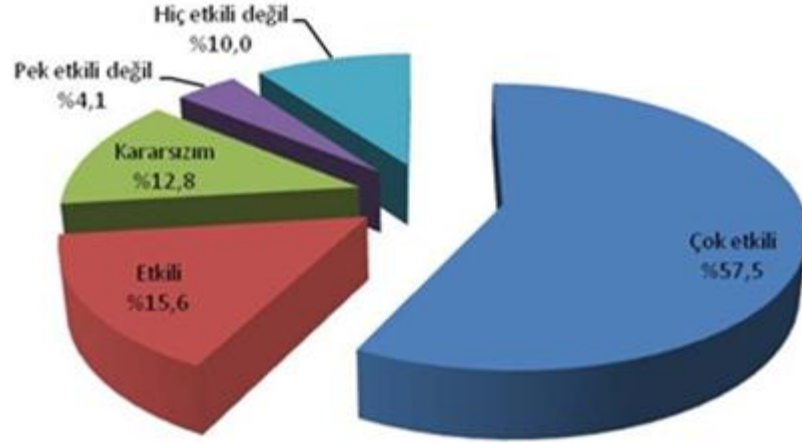


Grafik 62. Vatandaşların İşlerini Biran Önce Yaptırmak İstemeleri, Sıralarını Beklememeleri

Anket uygulamaları sırasında, gerçekten de, tapu müdürlüklerine iş için gelen vatandaşların, işlerinin çok hızlı bir biçimde bitmesini istedikleri gözlemlenmiştir. İşlerinin geciktiğini düşünen vatandaşların, görevlilerle tartıştığına çokça şahit olunmuştur.

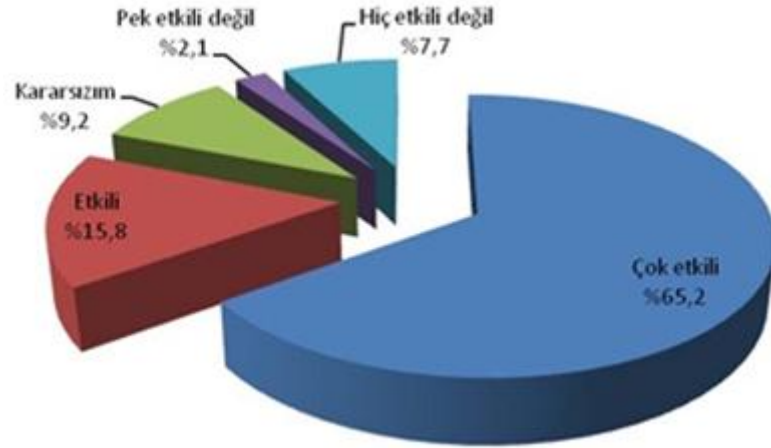
Çalışanların %73,1'i sorumluluğu fazla olan işlerin altına imza atmalarını etik dışı davranışların nedeni olarak görmektedir. Görüşülen çalışanların önemli bir kısmı, her işlemde çok büyük rakamların altına imza attıklarını, attıkları bu imzadan sadece kendilerinin değil, mirasçılarının da sorumlu olduğunu, buna karşılık kendilerine mali sorumluluk tazminatı ödenmediğini, bu kadar yoğunluk arasında mutlaka hata yapılabileceğini, öyle bir risk altında çalışmaktan dolayı psikolojik olarak yıprandıklarını ve tedavi gördüklerini ifade etmiştir.

Yetersiz ücrette olduğu gibi, çalışanların çoğunluğu bu konuda da haksızlığa uğradığını düşünmekte ve kendilerine sağlanan çıkarları, ilerleyen yıllarda karşılına çıkma ihtimali bulunan mali sorumluluklara karşı bir sigorta olarak görebilmektedir.



Grafik 63. Memurların, Sorumluluğu Fazla Olan İşlerin Altına İmza Atmaları

Çalışanların %81'i, iş yükü fazlalığını etik dışı davranışların bir nedeni olarak görmektedir.

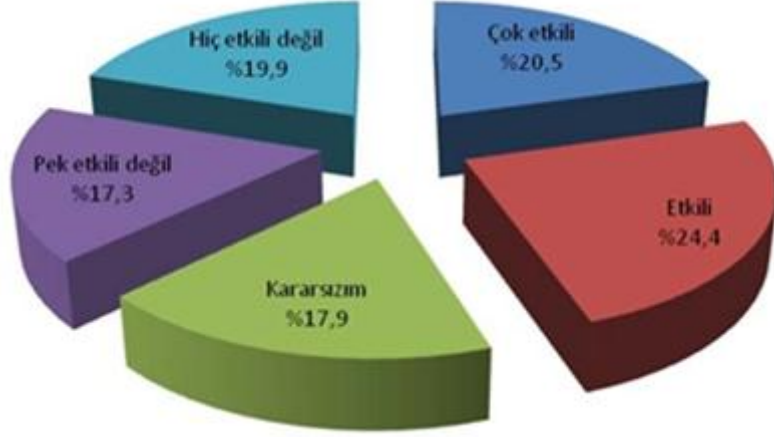


Grafik 64. İş Yükünün Fazlalığı

Buna rağmen ziyaret edilen tapu müdürlüklerinin bazılarında kayda değer bir iş yoğunluğuyla karşılaşmıştır. Sağlıklı bir personel planlaması yapılamadığı için, işlem sayısına göre, bazı müdürlüklerde fazla, bazılarında ise yetersiz sayıda personel bulunduğu görülmüştür.

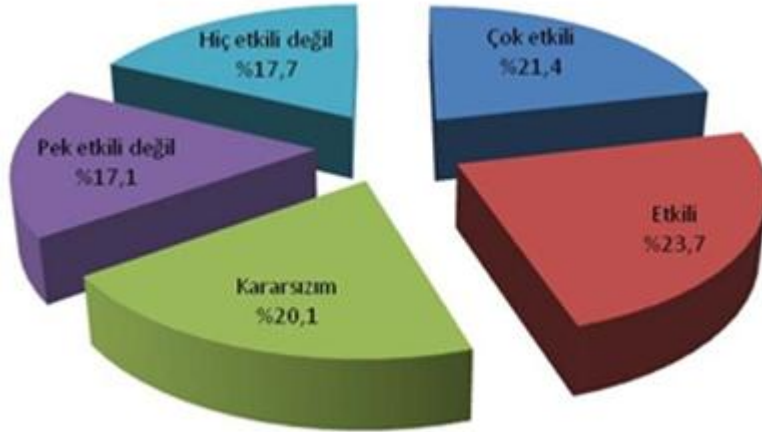
Bilindiği gibi ekonomik anlamda yolsuzluklar, kamu kurumlarının sunduğu hizmet arzının talebi karşılayamaması durumunda ortaya çıkmaktadır. Yoğun başvurunun olduğu müdürlüklerde, mevcut kapasite ile talepler yeterince karşılanamadığı için, hizmetten hızlı yararlanmak isteyenler etik dışı davranışlara yönelmektedir.

Çalışanlar, tapu işlemlerinin uzun sürmesini, etik dışı davranışın oluşmasında çok daha az (%44,9) etkili bulmaktadırlar. Görüşmelerde, ülkemizde tapu işlemlerinin çok kısa sürdüğü, burada 1-2 gün içinde bitirilen bir işlemin Avrupa ülkelerinde 20- 25 günde tamamlanabildiği ifade edilmiştir.



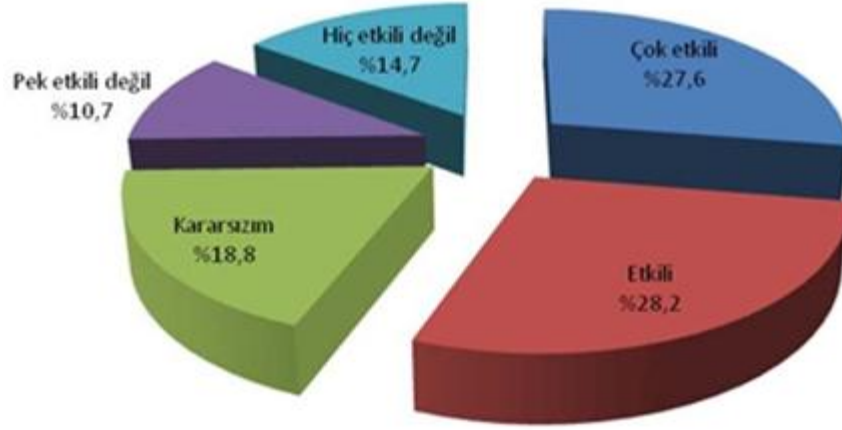
Grafik 65. Tapu İşlemlerinin Uzun Sürmesi

Etik dışı davranışların ortaya çıkmasında çalışanlarca fazla etkili bulunmayan bir neden de “meslek ahlakı kurallarının ve diğer etik ilkelerin bilinmemesi”dir. Çalışanların %45,1’i etik ilkelerin bilinmemesini etik dışı davranışların bir nedeni olarak algılamaktadır. Burada da kararsızların %20,1 büyüklüğünde olması kayda değerdir.



Grafik 66. Meslek Ahlakı Kurallarının ve Diğer Etik İlkelerin Bilinmemesi

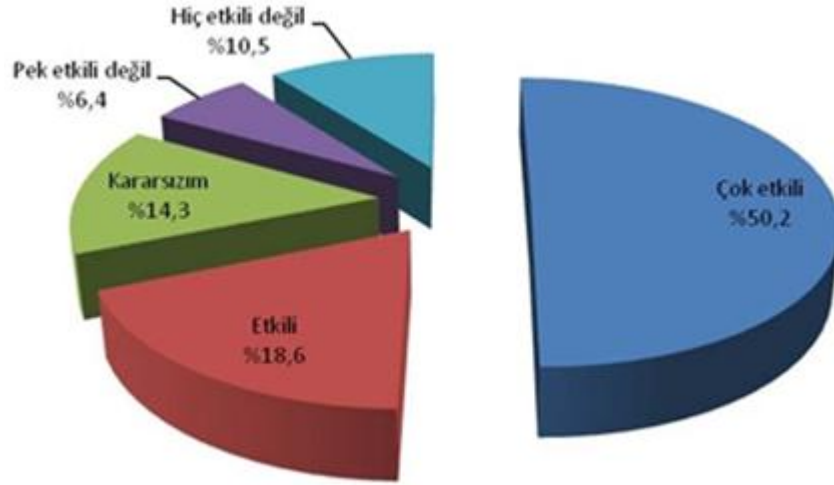
Çalışanların yarısından fazlası, bahşış ve hediye verme gibi alışkanlıkların toplumda yaygın olmasını etik dışı davranışın bir nedeni olarak görmektedir.



Grafik 67. Bahşış ve Hediye Gibi Kültürel Alışkanlıkların Toplumda Yaygın Olması

Görüşülen yönetici ve çalışanların bir kısmı, iş sahipleri ve aracılarcaya getirilen hediyeleri almakta bir sakınca bulunmadığını, hediyeleşmenin güzel bir özellik olduğunu, örneğin getirilen bir kutu baklavanın vatandaşlara da ikram edilerek hep birlikte yendiğini, durumdan vatandaşların da memnun olduğunu ifade etmişlerdir.

Çalışanların dörtte üçünden fazlası, kurumun olumsuz imajının herkesi bu yönde hareket etmeye teşvik ettiği inancındadır.

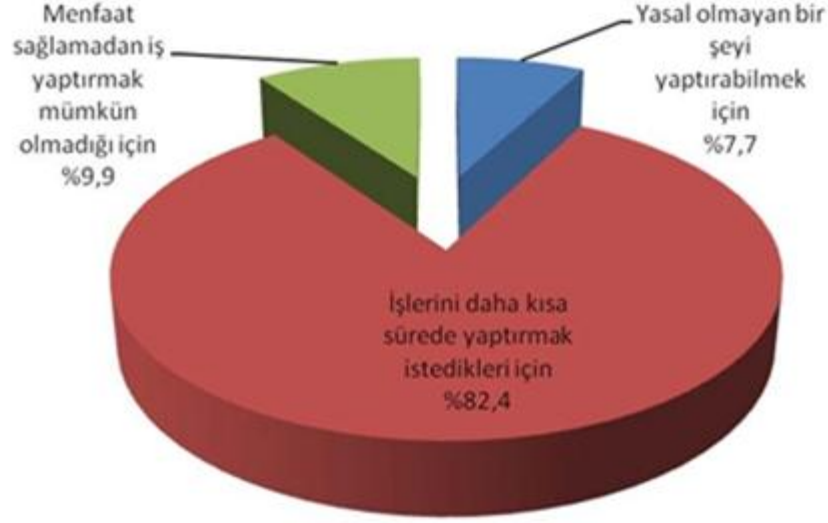


Grafik 68. Kurumun Kamuoyundaki Olumsuz İmajının, Herkesi Bu Yönde Hareket Etmeye Teşvik Etmesi

Gerçekten de, vatandaşların örgüt hakkındaki kanaatini oluşturan ve örgüte karşı davranışlarını belirleyen şey, onların örgütü nasıl algıladıklarıdır. Tapu dairesini yozlaşmış bir kurum olarak algılayan bir vatandaş, oraya işi düştüğünde, işlerinin hızlanması için rüşvet vermesi gerektiği kanaatine varacak ve görevli memur istemese de rüşvet vermeye çalışacaktır. Vatandaşın söz konusu davranışı, tamamen tapu dairesinin örgüt kültürünün dışı karşı olumsuz yansımından kaynaklanmaktadır.

## 8.2 Vatandaşlara Göre Etik Dışı Davranışın Nedenleri

Vatandaşlara da kuraldışı menfaat sağlamanın nedeni sorulmuştur.



Grafik 69. Vatandaşa Göre Kuraldışı Menfaat Sağlamanın Nedenleri

Vatandaşların büyük bir çoğunluğu (%82,4) kuraldışı menfaat sağlamanın nedeni olarak “işlerin daha kısa sürede yaptırılması”nı görmektedir. “Menfaat sağlamadan iş yaptırmak mümkün olmadığı için” veya “yasal olmayan bir şeyi yaptırabilmek için” çalışanlara menfaat sağlandığını düşünenlerin oranı grafikte görüldüğü üzere oldukça düşüktür.

## 8.3 Üst Yönetime Göre Etik Dışı Davranışların Nedenleri

TKGM üst yöneticileri, etik dışı davranışların nedenleri olarak özellikle gayrimenkulün bir rant aracı olarak görülmesine, emlakçı ve aracılardan sorunlu ve disiplinsiz davranışlarına ve kurumsal yapı ile mevzuattaki yetersizliklere özellikle vurgu yapmaktadırlar.

### 8.3.1 Gayrimenkulün Rant Aracı Olarak Görülmesi

TKGM üst yöneticileri, tapuda etik dışı davranışların kaynağını değerlendirirken, gayrimenkulün Türkiye’de iyi bir yatırım aracı olduğuna vurgu yapmaktadır. Onlara göre, gayrimenkul piyasasında var olan ciddi hareketlilik, tapu müdürlüklerinde yoğun iş yüküne, kuyruklara ve sıraların oluşmasına yol açmaktadır. Özellikle rantın yüksek olduğu yerlerde ciddi yoğunluk oluştuğu gözlenmektedir. Vatandaşlar sıra beklememek veya işlerini bir an önce yaptırmak için memuru zorlamakta, aracılardan kullanmakta veya memurlara menfaat sağlayarak işini hızlandırmaya çalışmaktadırlar. Aracılar, emlakçılar ve iş takipçileri bu süreçte genellikle bozucu bir etki göstermektedir.

Türkiye’de gayrimenkulün bir rant ve yatırım aracı olarak görülmesine rağmen, tapu masrafları diğer ülkelere göre göreceli olarak daha düşüktür.

Bazı bölgelerimizde gayrimenkul aynı gün içinde birden fazla kez el değiştirerek borsa gibi işlem görmektedir. Bu da gayrimenkul devirlerinin artmasını tetiklemektedir. Ekonomik kriz dönemlerinde bile gayrimenkul kredi ve ipotek aracı olarak, çoğu zaman muvazaalı biçimde, sürekli el değiştirmektedir. Bu tür koşullar dolayısıyla kurumun gerçekten ihtiyacı olanlara hizmet vermesinde aksamalar görülmektedir.

### **8.3.2 Sorunlu ve Disiplinsiz Paydaşlar: Emlakçı ve Aracılar**

TKGM üst yönetimi ile tapu müdürlüklerinde yapılan mülakatlarda, emlak sektörünün disiplinsiz yapısı hep ön plana çıkarılmıştır. Onlara göre emlakçılık mesleğinin altyapısı sağlıklı olarak oluşturulmamıştır. Yılda yaklaşık 20 milyon tapu işlemi yapılan bu sektörde, aracılık hizmetleri, büyük çoğunluğu meslek eğitimi almamış, etik anlayışı ve meslek disiplini bulunmayan aracı ve emlakçılar tarafından yerine getirilmektedir. Emlakçılar ve aracılar heterojen bir görünüm sergilemektedirler; her meslekten memur ve işçi emeklileri, yeni büro kuranlar, farklı eğitim düzeyinden kişiler ve işsizler bu alanda çalışma yapmakta ve kurum çalışanlarıyla kendi yöntemlerine göre ilişki biçimleri geliştirmektedirler.

Emlakçılık veya aracılık yapanların bir kısmını ise tapudan emekli olan müdür veya personel oluşturmaktadır. Ankara merkezli bir emlakçı derneği temsilcisi de, emlakçıların heterojen yapısını, kurumsal ilişki ve iletişimi zedeleyen bir unsur olarak değerlendirmektedir.

Üst düzey yöneticilere göre, emlakçı ve aracılar, siyasilerden ciddi destek gören çok etkin ve güçlü bir baskı grubudur. Emlakçılar, tapu dairelerindeki işleri kendi istedikleri gibi gitmeyince, tapuda yolsuzluk yapıldığı iddiasında bulunabilmektedir.

Emlakçı ve aracılar, halka kurumun imajını olumsuz olarak yansıtmakta, tapu işlemlerini vatandaşın nazarında zor göstermek suretiyle, aracılıktan getirim sağlamaktadır. Öte yandan bazı emlakçıların, müdüre ve personele rüşvet verecekleri, yemek yedirecekleri gibi gerekçelerle vatandaştan gereğinden fazla para aldıkları ifade edilmiştir. Örneğin görüşülen bir tapu müdürü, bir dosyayı incelerken, içinde küçük bir kâğıda rastladığını, kâğıtta aracı kimsenin el yazısı ile işlemle ilgili masrafların yazıldığını, bu masraf kalemlerinden birisinin de “müdüre ve memura dağıtılan para” olduğunu, bunu görünce çok şaşırdığını, ilgili aracılığı çağırıp azarladığını ifade etmiştir. Başka bir müdür ise, bir gün makamına yaşlı bir amcanın geldiğini, amcanın kendisine “evladım, biliyorsun geçen gün ben size yemek yedirmiştim. Benim yine bir işim var. Bu seferkini geçen günkü yemekten sayın” deyince şaşırdığı, olayı araştırınca, aracının müdüre ve çalışanlara yemek yedirmek bahanesiyle fazla para aldığını öğrendiğini belirtmiştir.

Emlakçılara yönelik denetimlerin yetersizliği bu hususlarda önemli bir rol oynamaktadır.



Üst düzey yöneticilere göre, emlakçılar bazı personel ile işbirliği yapıp tapu dairesini kendi evleri gibi görmekte, hatta bazı emlakçılar az da olsa tapu görevlilerini maaşa bağlamaktadır. Ayrıca, emlakçıların vatandaşlara tapuda düşük beyanda bulunmayı tavsiye ettikleri, ödenecek tapu harcını düşürmek için uygulanan bu yöntem dolayısıyla vatandaşların daha sonra sıkıntılarla karşılaştığı belirtilmektedir.

Anlaşılacağı üzere tapu personeli ile emlakçı ve aracılar arasındaki ilişki oldukça sorunlu bir görünüm sergilemektedir. Emlakçılar konusunda yasal boşluk bulunduğunu tespit eden TKGM, emlakçılarla ve aracılarla ilgili genelge hazırlamıştır. Burada amaç emlakçılığı kayıt altına alarak sistem içerisinde tutmak ve gayri yasal olanı yasal hale getirmektir. Her ne kadar kayıtlı çalışan emlakçılar ve emlakçı dernekleri bu girişimi desteklese de, kayıt dışı çalışan emlakçı ve aracılar vergiden kaçınmak için bu genelgeye uymakta isteksiz davranmaktadırlar. Bu nedenle sorunlar devam etmektedir.

Tapu müdürlüklerinde işlem yapabilmelerine ilişkin yasal bir düzenleme bulunmaması nedeniyle, emlakçıların yaptıkları işlemlere ilişkin yasal bir sorumlulukları da bulunmamaktadır. Yasal bir düzenleme bulunmadığından, emlakçıların tapu müdürlükleri ile ilişkileri TKGM’ce çıkarılan genelgelerle düzenlenmiştir.

TKGM’ye göre, bu sorunların aşılabilmesi bakımından, mali müşavirlerde olduğu gibi, yasal bir düzenleme yapılması son derece önemli bir husustur. Mali müşavirlerin maliye ve vergi daireleri karşısında sorumlu olması gibi, tapu hizmetlerinde aracılık işlevini gören kimselerin (emlakçı, iştakipçisi vb.) de kayıt altına alınması gerekmektedir. Bunun çözümü olarak, emlakçıların kayıt ve denetim altına alınacağı, emlakçılık ve aracılık mesleğinin belirli bir disiplin ve standarda sokulacağı ve standartları sağlamayan ehliyetsiz kişilerin çalışmasının önlenilebileceği bir yasa taslağının TBMM tarafından yasalaştırılması gerekmektedir.

### **8.3.3 Kurumsal Yapı ve Mevzuattaki Yetersizlikler**

Üst düzey yöneticilere göre, tapunun doğasında özerklik vardır. 2644 sayılı Tapu Kanunu’na göre, “akte ve tescile müteallik tapu işleri idari emirlerle durdurulamaz” (md. 28). Medeni Kanun’a (md. 1016) ve Tapu Sicil Tüzüğü’ne (md. 23) göre, tapu müdürleri akit, tescil, terkin, şerh, değişiklik ya da bir yanlışlığın düzeltilmesi (tashih) gibi talepleri kanun, tüzük ve yönetmelik hükümlerine uygun bulmaz veya dayanağı belgeleri eksik görürlerse istemi reddetmeye yetkilidir. İcra dairelerince yazılan müzekereler ile diğer resmi makamlar tarafından gönderilen resmi yazıların da aynı hükümlere göre reddi mümkündür.

Söz konusu düzenlemeler, tapu hizmetlerinin özerk bir yapıda örgütlenmesini gerekli kılmaktadır. Ancak mevcut örgüt yapısı bu ihtiyacı karşılamakta yetersizdir.

Tapu kurumunda tarihsel olarak oluşturulan muhafız-memur yapılanması, ara yönetim kademelerinin bulunmaması nedeniyle yetersiz ve işlevsiz kaldığından

bugünkü sisteme geçilmiştir. Ancak mevcut yapı, uygulamada eski yapıyla benzerlik arz etmektedir.

Tapu hizmetleri ile ilgili çok fazla hukuki düzenleme bulunmaktadır. Çalışanların bu mevzuatı güncel olarak takip etmesi gerekmektedir. TKGM, en fazla genelge çıkararan kurumlardan birisidir; dolayısıyla kurum çalışanları da çok sayıda genelgeyi uygulamak durumundadır. Tapu müdürleri ile yapılan görüşmelerde, zaman zaman genelgelerin belirsizlik taşıdığı ve bunun da uygulamada farklılıklara ve sıkıntılara yol açtığı ifade edilmiştir.

## **9. TKGM'NİN ETİK DIŞI DAVRANIŞLARI ÖNLEME YÖNÜNDEKİ ÇABALARI**

TKGM'nin etik dışı davranışları önlemek ve hizmetlerde kaliteyi artırmak amacıyla aldığı tedbirler ve çalışmalar arasında, bilgi teknolojilerinin kullanımı, iş ve işlemlerin yeniden düzenlenmesi, denetim işlevinin etkinleştirilmesi, aracı ve emlakçılarının kayıt altına alınması ve personelle ilgili kimi düzenlemeler bulunmaktadır.

- Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi (TAKBİS) tapu ve kadastro müdürlüklerindeki işlemlerin mevzuata uygun şekilde bilgisayar ortamında yürütülmesini sağlamaktadır. Genel müdürlük, bölge müdürlükleri ve tapu müdürlükleri bu sistemle bütünleşmiştir. Çoğu tapu müdürlüğünde uygulanmaya başlanmış olup, diğerlerinde de uygulanması için çalışmalar yürütülmektedir. TAKBİS üzerinden tapu müdürlüklerinin işlemleri izlenebilmektedir. Bu kapsamda, 2008 yılından itibaren, TAKBİS sistemine geçen tapu müdürlüklerinin yevmiye defterlerinin elektronik ortamda tutulması zorunlu hale getirilerek, personelin iş yükünün dengelenmesi, işlemlerin hızlandırılması, ayrıca sahtecilik ve diğer etik dışı davranışların önlenmesi hedeflenmiştir.

- Tapu hizmetlerinde kimlik sahteciliğinin önlenmesi amacıyla, TAKBİS'e geçmiş tapu müdürlüklerinin Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü kayıtlarına doğrudan erişebilmesini sağlayan bir protokol, iki kurum arasında imzalanmış ve 2007/11 sayılı genelge ile düzenlenmiştir.

- Çalışanların etik dışı davranışlardan uzak tutulması, bekleme salonlarında gerçekleşen yankesicilik ve hırsızlık olaylarına karışan kişilerin tespiti ve vatandaşların can ve mal güvenliğinin sağlanması amacıyla Kasım 2007 tarihi itibarıyla işlem yoğunluğu fazla olan birimler başta olmak üzere, tapu müdürlüklerine güvenlik kamerası kurulmaya başlanmıştır. Bu kameralar, binanın veya dairelerin girişi, vatandaşla memurun buluştuğu banko, akit işlemlerinin alınacağı akit masası ve bekleme salonlarını görüntülemektedir. Kamera uygulaması, başlangıçta çalışanlar tarafından tepkiyle karşılanmıştır. Ancak zamanla çalışanlar bu

duruma alışmış ve sistemi kendileri açısından da bir güvence olarak değerlendirmeye başlamıştır

- Tapu müdürlüklerinde bekleme salonlarına LCD ekranlar konularak, işlemlerin hangi aşamada olduğu, kurumdaki iş akışı, tapu işlemleri ve gerekli evraklar konusunda vatandaşın bilgilendirilmesi ve çıkabilecek olumsuzlukların giderilmesi amacıyla çalışmalar yapılmaktadır. Bu uygulama sayesinde vatandaşların işlerini hızlandırmak için etik dışı önerilerde bulunmayacağı düşünülmektedir.

- 2003 yılında danışma ve destek birimi olarak Alo Tapu-Kadastro hattı kurulmuştur. Bu hatta ulaştırılan şikâyet veya talepler kayda alınarak gerekli inceleme ve araştırmalar yapılmakta ya da ilgili birimlere iletilmektedir. Temel amacın; vatandaş memnuniyetinin artırılması, ihtiyaç ve beklentilerin hızlı ve sağlıklı karşılanması, yasal ve ahlaki olmayan tutum ve davranış içerisindeki personel hakkında bilgi alınması ve şeffaflığın sağlanması olduğu belirtilmektedir. Alo Tapu-Kadastro hattına ilişkin afişler tapu müdürlüklerinde vatandaşların kolaylıkla görebileceği yerlere asılmıştır. Bu afişlerde, bölge müdürlüğü, genel müdürlük ve bakanlığa ait telefon, e-posta ve internet sayfası bilgileri bulunmaktadır. Vatandaşlar bu hattın niteliğini ve işleyişini bütünüyle kavramadığı ve onun işlevselliğine tam olarak ikna olmadığı için sınırlı bir işlev görmektedir.

- İlk müracaat sırasına göre işlemlerin yürütülmesi amacıyla sıramatik sistemi uygulanmaya başlanmıştır. Ayrıca 08.11.2010 tarihinde 2010/21 sayılı Online başvuru ve SMS yoluyla bilgilendirme konulu genelge yürürlüğe konulmuş ve bu uygulamalar ile vatandaşların sıra bekleme zorunluluğunu kabullenmeleri ve işlerini daha hızlı yaptırmak amacıyla etik dışı önerilerde bulunmalarının önlenmesi amaçlanmaktadır.

- Tapu müdürlüklerinde iş akışının hızlandırılması, işlemin aynı iş günü içerisinde tamamlanarak vatandaş memnuniyetinin artırılması, eksik bilgi ve belgeyle işleme başlanmaması amacıyla ön başvuru sistemine geçilmiştir. Ancak, yapılan denetimlerde ön başvuru sisteminin tam olarak uygulanmadığı, formun tüm sütunlarının doldurulmadığı ve başvuru işlem belgesinin bir suretinin talep sahibine verilmediği görüldüğünden, tapu müdürlerine 2007 yılından itibaren bu konuda eğitim vermeye başlanmıştır. Bu uygulama TAKBİS sistemiyle bütünleştirilmiş, böylece elektronik ortamda takibi kolaylaşmıştır. Ön başvuru sistemi sayesinde, başvuruların tamamı kayıt altına alınmakta ve işlemlerin başvuru sırasına göre gerçekleşip gerçekleşmediği tespit edilebilmektedir.

- TKGM, 2007 yılında iş yükünün artışı ve mesai dışı saatlerde çalışmayı önleme amacıyla, işlem yoğunluğu bulunan müdürlüklerde ihtiyaç duyulması halinde taleplerin alınmasını belirli bir saat aralığıyla sınırlandırma uygulamasını başlatmıştır. Bu uygulamada, sabahdan öğlene kadar talepler alınıp, öğleden sonra işlem yapılmaktadır. Vatandaşların önceden ve yeterince bilgilendirilmesi ve şeffaf biçimde uygulanması durumunda, bu uygulama vatandaşların aracılara başvurmadan kendi işlemlerini takip etmelerini özendirir.

- Belirli aralıklarla çalışanların görev yerini değiştirmek suretiyle etik dışı davranışlara neden olan kümelenmelere engel olunması amaçlanmaktadır.

• Bazı tapu müdürlüklerinde işlemlerdeki artış gerekçe gösterilerek, belediyeler veya diğer kurumlardan geçici statüde elemanlar çalıştırılması adeta gelenek halini almış bulunmaktadır.

Ancak, bu personeli görevlendiren kurumların muhtemel etik dışı taleplerini önlemek amacıyla, TKGM 2006 yılında yayınladığı bir talimat ile mülki amirler ve bölge müdürlüklerinin yazılı bilgi ve olurları dışında belediyelerden veya başka kurumlardan geçici de olsa personel ile ücretleri memurlar veya başka kişiler tarafından karşılanan ve kamu görevlisi olmayan personel çalıştırılmasını yasaklamıştır.

• Tapu müdürlüklerinde zaman zaman karşılaşılan sahtecilik olaylarına karşı, bunları fark eden veya açığa çıkaran dikkatli personelin ödüllendirilmesi uygulaması başlatılmıştır.

• TKGM’de aday memur eğitimi, intibak eğitimi, görevde yükselme eğitimi ve geliştirme eğitimi uygulanmaktadır. İntibak eğitimi ile görevde yükselme eğitimlerinin içerisinde mesleki etik eğitimi de verilmektedir. 2008’de 6.132 kişi farklı düzeylerde eğitime katılmıştır. Eğitimlerde sahteciliği önleme konusunda dersler de yer almıştır. Kurumda eğitim-ihhtiyaç analizinin yapılmadığı, pratik ihhtiyaçlar doğrultusunda eğitim düzenlendiği ifade edilmiştir.

• Yetkililer kurumda son yıllarda hizmet içi eğitime önem verdiklerini ifade etmektedirler.

• Kamuoyunda TKGM’ye ilişkin hassasiyete paralel olarak Teftiş Kurulu Başkanlığı ve bölge müdürlüklerince yapılan denetimlerin daha etkin hale getirildiği kurum üst yöneticileri tarafından ifade edilmektedir. Ayrıca, Tapu Dairesi Başkanlığı bünyesinde, teftiş kurulu, bölge müdürlükleri veya mülki idare amirlerinden gelen denetleme ve inceleme raporları ile Alo Tapu ve Bilgi edinme hatlarına gelen bilgi ve taleplerin değerlendirilmesi, TAKBİS’e geçen müdürlüklerin iş akışlarının takip edilmesi amacı ile inceleme ve denetim birimi oluşturulmuştur.

• Takipçilik müessesesinin tam anlamıyla disipline edilmesi ve kayıt altına alınabilmesi için yasal bir düzenleme şart görünmektedir. Ancak yine de, mevcut mevzuat içerisinde, TKGM bu soruna kısmi de olsa bir çözüm bulabilmek için uğraş vermektedir. TKGM, emlakçıların iş takip edebilmelerine imkan sağlayacak, buna karşılık kayıt dışılığı önleyecek çeşitli yöntemler üzerinde durmaktadır. 2007 tarihinde yayınlanan bir genelge (2007/4-1642 sayılı) ile; mal hak sahibi ile emlakçının aralarında düzenleyecekleri iş takibi (Tellâliye) sözleşmesi ile “ilgili meslek odaları, ticaret odası, esnaf ve zanaatkârlar odası” gibi yetkili odalarca verilmiş kimlik ve yetki belgesini tapu müdürlüklerine ibraz etmeleri halinde emlakçıların iş takip edebilmelerine imkan tanınmıştır. Bu uygulama, kayıtlı iş yapan ve daha çok emlakçılık şirketlerinin oluşturduğu bir emlakçılar grubu tarafından memnuniyetle karşılanmıştır. Bununla beraber, bunun büyük emlak şirketlerini kayırmak ve küçük çaplı emlakçılık işi yapanları cezalandırmak için yapılmış olduğunu düşünenler de bulunmaktadır. Ayrıca, görüşme yapılan bazı emlakçılar, bu tür açıklamaların genelde sözde kaldığını düşünmekte ve uygulamada tüm emlakçıların tapu müdürlüklerinde iş yapmasına göz yumulduğunu, TKGM

yetkilileri ise, bu konudaki uygulamanın titizlikle takip edildiğini belirtmektedir. Yolsuzluk ve etik dışı davranışların özellikle tapu müdürlüklerinde emlakçıların iş takibi yaptığı işlemlerde yoğunlaştığı dikkate alındığında, bu uygulamanın devam etmesi ve takibinin gerekli olduğu ortaya çıkmaktadır.

• Ayrıca, TKGM'nin farklı tarihlerde yayınladığı genelgeler incelendiğinde, iş sahibi vatandaşlara iyi davranılması, hizmetlerin hızlandırılması ve güler yüzle gerçekleştirilmesi, vatandaş memnuniyetine dikkat edilmesi, vatandaş şikâyet ve taleplerine duyarlı davranılması, vatandaş şikâyetlerinin mutlaka incelenmesi, vatandaşların iş ve işlemler hakkında bilgilendirilmesi, eski kurum personeli dâhil hiç kimseye ayrıcalıklı davranılmaması ve sadece yasal belgelere sahip emlak komisyoncularının iş takibi yapabilmelerine izin verilmesi gibi etik dışı davranışları önleme mekanizmaları konusunda çok sayıda genelge ve emirler bulunmaktadır. Bu genelgelerin, özellikle etik dışı davranışları doğrudan veya dolaylı ilgili olanların, son yıllarda giderek yoğunlaştığı dikkat çekmektedir. Bu da, kurumun kamuoyundaki olumsuz imajına karşı giderek daha fazla bir bilinç kazandığı ve etik dışı davranışları önleme çabası içinde olduğunu göstermektedir.

## **10. BULGULAR**

Araştırma sonucunda elde edilen bulgular şöyle sıralanabilir.

Araştırmada elde edilen önemli bir bulgu, çalışanların büyük çoğunluğunun, tapu memurluğu mesleğinden memnun olmamasıdır.

Çalışanların %82,8'i, bir daha meslek seçimi yapma durumunda kaldığında, bu mesleği seçmeyeceğini ifade etmiştir. Çalışanların mesleklerine karşı bu olumsuz yaklaşımında, ücretlerin ve diğer mali hakların düşüklüğü, iş yükünün fazla, çalışanların niteliksiz olması, hükümetlerin kuruma, kurumun da çalışanına sahip çıkmaması, çalışanların sorumluluğunun emeklilik ve ölümden sonra da devam etmesi ve mirasçılara kadar uzanması ve kurumun ve çalışanların imajının toplum nezdinde olumsuz olması gibi nedenler etkili olmaktadır.

Tapu müdürlüklerindeki mevcut duruma ilişkin elde edilen bulgular şöyle sıralanabilir:

• Çalışanların yarısından fazlası, rehberlik ve danışmanlık hizmetleri ile bilgilendirme araçlarını yeterli bulmaktadırlar. Ancak yapılan gözlemlerde, Tapu müdürlüklerinde hizmetler konusunda vatandaşları bilgilendirmeye yönelik araçların ve danışma hizmetlerinin yetersiz olduğu kanaatine varılmıştır. Bu nedenle vatandaşlar, kendilerine yardımcı olacak araçlara yönelmektedir.

• Kurumda ayrımcılığa karşı önlem alındığı düşünülmektedir. Ancak, ankete katılan çalışanların yarısından fazlası, kurumun, işe alım, terfi ve yer değiştirme gibi personel işlemlerinin uygulanması ile lojman tahsisi gibi sosyal imkânların dağıtımında eşitlik ilkesine uygun davranmadığını ifade etmektedirler.

• Kurum, fiziki koşullarını iyileştirmek için çaba göstermekteyse de, bazı

merkezlerde bu yönde önemli sıkıntılar mevcuttur.

- Bazı sarf malzemelerinin temininde, elektronik araç-gereçlerin bakım ve onarımında ve bazı faturaların ödenmesinde müdürlükler sıkıntı yaşamakta, bazı müdürlüklerde, söz konusu ihtiyaçlar aracılar ve emlakçiler tarafından sağlanmaktadır. Bu durum, imkânları sağlayanların kendilerine ayrıcalıklı davranılmasını talep etmelerine kapı aralayan bir ortam oluşturmaktadır.

- Çalışanlara göre yemek, servis ve lojman gibi sosyal imkânlar yetersizdir.

Araştırmanın kurum imajı konusundaki önemli sonuçları, başlıklar halinde şöyle özetlenebilir:

- Çalışanların yarısından fazlası, TKGM'yi "hükümetlerin önem ve değer vermediği bir kurum" olarak görmektedir. Üst yöneticiler de büyük ölçüde bu görüşe katılmaktadır.

- Sayıları fazla olmasa da çalışanların bir kısmı, TKGM'yi "yolsuzluğun yaygın olduğu bir kurum" olarak algılamaktadır.

- Hizmetten yararlanan vatandaşların yaklaşık yarısı, tapu müdürlüklerinde torpil yaptırmadan veya görevlilere herhangi bir menfaat sağlamadan iş yaptırılabilceği düşüncesindedir.

- Vatandaşların yaklaşık dörtte üçü, tapu müdürlüklerinde az ya da çok yolsuzluk ve rüşvetin bulunduğu inanmaktadır.

- Çalışanların yarısından fazlası, yöneticilerin etik dışı davranışları önlemeye yönelik çabalarını olumlu bulmaktadır.

- Vatandaşların da yaklaşık yarısı, kurumun ve taşradaki yöneticilerin etik dışı davranışları önlemeye yönelik çabalarını olumlu bulmaktadır. Onların bakış açısına göre, etik dışı davranışlarla mücadelede taşradaki yöneticilerle TKGM arasında çok büyük bir farklılık bulunmamaktadır.

- Çalışanlara ve üst düzey yöneticilerin bir kısmına göre, merkez-taşra ilişkilerinde iletişim sorunları yaşanmaktadır.

- Üst yöneticiler, vatandaşların, savcılarının ve polisin nezdinde kurum imajının olumsuz olduğunu, medyanın da kuruma yönelik olumsuz imajın yaygınlaştırılmasında rolü bulunduğunu düşünmektedir.

- Kamuoyu nezdindeki olumsuz imajının düzeltilmesinde halkla ilişkiler çalışmalarının eksikliği nedeniyle kurumun çabaları yetersiz kalmaktadır.

- Tapu müdürlüklerindeki etik dışı davranışlar, geçmiş dönemlere göre önemli ölçüde azalma göstermektedir. Yolsuzluklara karşı yapılan operasyonlar ile kurum yönetiminin aldığı tedbirler bu gelişmeye katkı sağlamaktadır.

Çalışmada elde edilen bulgulara göre çalışanların, üst düzey yöneticilerin ve vatandaşların etik algıları hususunda şunlar ön plana çıkmaktadır:

- Çalışanların büyük bir çoğunluğu, kurumlarının değerleri ve çalışma prensipleri ile tapu hizmetlerini yerine getirirken uyulması gereken etik ilkeleri bilmektedir.

- Çalışanlar ve üst düzey yöneticiler, etik dışı fiilleri genelde hoş görmemektedir. Hizmet kayırmacılığı ile hediye ve bahşiş alma kısmen hoş görülmektedir.

- Vatandaşların yaklaşık üçte ikisi de rüşvet, hediye ve bahşiş gibi etik dışı davranışları hoş görmemektedir. Öte yandan sadece rüşveti kötü olarak görüp, hediye ve bahşiş vermenin sakıncalı olmadığını düşünenlerin oranı da azımsanmayacak yüksekliktedir.

- Vatandaşların yarısından fazlası, hediye ve bahşişin her halükarda suç kabul edilmesi gerektiği görüşündedir. Ancak önemli bir kısmı da gönüllü olarak ve istenmeden verilirse suç kabul edilmemesi gerektiği düşüncesindedir.

- Çalışanların yarısından fazlası çeşitli sıklıklarda etik dışı davranışları yapmak zorunda kalmaktadır.

- Vatandaşların büyük bir çoğunluğu işlerini hızlandıracağı düşüncesiyle çalışanlara ek menfaat temin etmeden yana değildir.

- Çalışanların yarısından fazlası etik dışı davranışları çeşitli sıklıklarda üst makamlara iletmektedir.

- Çalışanların yaklaşık üçte biri hizmet içi eğitim almıştır. Ancak alanların yaklaşık yarısı aldığı eğitimi yetersiz bulmaktadır.

- TKGGM üst yöneticilerine ve tapu müdürlerine göre, tapuda rüşvet veya yolsuzluk söz konusu değildir, ancak hediye ve bahşiş tarihsel arka planı da bulunan bir gerçeklik ve sorundur. Onlara göre, hediye ve bahşiş almak etik dışı bir davranıştır.

Araştırma bulguları, tapu müdürlüklerinde etik dışı davranışların yaygınlığı konusunda şu yargılara varmayı mümkün kılmaktadır:

- Çalışanlar tarafından en yaygın olarak görülen etik dışı davranış “mevzuata uygun yapılan işlemlerle ilgili bahşiş veya hediye kabul etme”dir. Bunu “akraba, eş, dost, hemşehri, siyasal görüş vb. bir nedenle ayrımcılık veya kayırmacılık yapma” ve “kâğıt, toner, kalem vb. sarf malzemelerinin iş takipçilerince temin edilmesi” izlemektedir.

- En az yaygın olduğu belirtilen üç etik dışı davranış ise “bilerek ve isteyerek memurların mevzuata aykırı şekilde tapu işlemleri yapması”, “hizmetten yararlananlara kötü davranma” ve “vatandaşları yanlış yönlendirerek işlemlerin sürüncemede bırakılması”dır.

- Vatandaşların büyük bir çoğunluğu, çalışanlara kuraldışı menfaat sağlamamaktadır. Menfaat sağlayanlar arasında da, en yaygın neden, “işlerinin daha iyi görülmesi için kendileri menfaat sağlamak”dır. Menfaatin çalışanlar tarafından açıkça istenmesi ile emlakçılar aracılığı ile sağlanmasını da göz ardı etmemek

gerekmektedir.

- Sağlanan menfaatin yarısından fazlası 50 TL'nin altındadır.

Etik dışı davranışlar karşısında vatandaşların ve TKGM'nin tutumu konusunda şunlar söylenilebilir:

- Etik dışı davranışla karşılaşan vatandaşların yarısına yakını (%46,2) müdüre şikâyet etme eğilimindedir. Vatandaşların yaklaşık üçte birinin (%33,8), böyle bir durum karşısında tepkisiz kalacağını dile getirmeleri ise kayda değer bir husustur.

- Vatandaşların yarısından fazlası, menfaat taleplerine karşı şikâyetin kısmen veya çok etkili olacağını, çünkü yöneticilerin bu konuda hassas olduğuna ve tepkiden korkacaklarına inanmaktadırlar. Vatandaşların dörtte biri ise, yöneticilere yapılacak şikâyetin etkili olmayacağını, çünkü yöneticilerin haberi olmadan alttakilerin bir şey yapamayacağı ve amirlerin memurlarını korudukları kanaatindedir.

- TKGM üst yöneticilerine göre, tapu hizmetlerinde, yolsuzluk ve diğer etik dışı davranışların azaltılmasının önemli araçlarından birisi, etkin bir denetimdir.

- Üst düzey yöneticilere göre, kurum, tüm şikâyetlerin üzerine kararlılıkla gitmektedir. Ancak, etik dışı uygulamaların ortaya çıkmaması konusunda, personel dayanışma duygusu içerisinde hataları örtme eğilimiyle hareket etmektedir.

- TKGM'nin aldığı önlemler ile polisin düzenlediği operasyonlar sonrasında, tarafların etik dışı davranışlarla ilgili görüşmeleri kurum dışına kaymıştır, bu nedenle rüşvet ve yolsuzlukları işyerinde tespit etmek giderek zorlaşmaktadır.

TKGM'nin; hizmet mekânlarının yetersizliği, personel azlığı ve artan iş yükü, personel ücretlerinin yetersizliği, kurumsal yapıdaki aksaklıklar, mevzuatın eskiliği ve yetersizliği, vatandaş ve emlakçılarla ilişkilerdeki sorunlar ve kurumun kamuoyundaki imajının olumsuz olması gibi önemli sorunları bulunmaktadır. Söz konusu sorunlar, kurumda bir takım yolsuzlukların ve diğer etik dışı davranışların oluşmasına yol açmaktadır.

Tablo 3, çalışanları etik dışı davranışlara teşvik ettiği saptanan unsurları, 5 kategori halinde göstermektedir.

Tabii ki, çalışanları etik dışı davranışlara teşvik eden tüm nedenlerin ağırlığı aynı değildir. Örneğin, TKGM çalışanları, etik dışı davranışların nedenleri içerisinde; başka kurumlara göre tapuda çalışanların sosyal ve mali haklarının az olması, iş yükünün fazlalığı, maaşların düşüklüğü, vatandaşların işlerini bir an önce yaptırmak isteyip sıralarını beklememeleri ve memurların, sorumluluğu fazla olan işlerin altına imza atmalarını daha fazla önemsemektedirler. Buna karşılık; emlakçı ve aracılardan varlığı, meslek ahlakı kurallarının ve diğer etik ilkelerin bilinmemesi, vatandaşların, haksız taleplerinin yerine getirilmesi için etik dışı davranışı teşvik etmesi, tapu işlemlerinin uzun sürmesi ve mevzuatın etik dışı davranışları önlemekte yetersiz olmasının görece daha önemsiz olduğunu düşünmektedirler.



TKGM üst yöneticileri ise, gayrimenkulün Türkiye’de iyi bir yatırım aracı olduğu, gayrimenkul piyasasındaki hareketliliğin, özellikle rantın yüksek olduğu yerlerdeki tapu müdürlüklerinde yoğun iş yüküne, kuyruklara ve sıraların oluşmasına yol açtığı kanaatindedir. Onlara göre, vatandaşlar sıra beklememek veya işlerini bir an önce yaptırmak için memuru zorlamakta, araçlar kullanmakta veya memurlara menfaat sağlayarak işini hızlandırmaya çalışmaktadır. Sağlıklı bir altyapı oluşturulmadığı için, emlakçılar ve iş takipçileri bu süreçte genellikle bozucu bir etki göstermektedir.

TKGM, kurumda yolsuzluklar ve diğer etik dışı davranışları önlemek için çeşitli önlemler almaktadır. Bunları; bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanma, iş ve işlemlere ilişkin önlemler, personele ilişkin önlemler, denetime ilişkin önlemler ve emlakçıların iş takibine yönelik önlemler olarak kategorize etmek mümkündür.

**Tablo 3. TKGM’de Çalışanları Etik Dışı Davranışlara Teşvik Eden Nedenler**

<b>Kişisel Nedenler</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Meslek etiği ilkelerinin bilinmemesi</li> <li>•Meslek etiğine uygun davranma alışkanlığının olmaması</li> </ul>
<b>Kültürel ve Sosyal Nedenler</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Bahşış ve hediye gibi alışkanlıkların yaygınlığı</li> <li>•Çalışanların toplumsal statüsü</li> <li>•Çalışanlara sunulan sosyal olanakların yetersizliği</li> </ul>
<b>Ekonomik Nedenler</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Personel maaşlarının ve ek ödemelerin yetersizliği</li> <li>•Gayrimenkulün bir yatırım ve rant aracı olması</li> </ul>
<b>Kurumsal Nedenler</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Kurumun kamuoyundaki zayıf imajı</li> <li>•Çalışma ortamının ve koşullarının elverişsizliği</li> <li>•İş yükünün ve çalışma koşullarının ağırlığı</li> <li>•İş sürecinin ve işlemlerin karmaşıklığı</li> <li>•Kurumsal yapının ve mevzuatın yetersizliği</li> <li>•Etik eğitiminin yetersizliği</li> <li>•Denetimin nitelik olarak yetersizliği</li> </ul>
<b>Paydaşlarla İlgili Nedenler</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Emlakçılık sektörünün kayıt altına alınmamış olması</li> <li>•Bazı emlakçı ve araçların etik dışı davranışları özendirilmesi</li> <li>•İş sahiplerinin işlemlerin hızlandırılması için bir takım menfaatler önermesi</li> <li>•Kurumun diğer kurumlar adına angarya tabir edilen işler yapması</li> <li>•Hükümetlerin çeşitli tasarruflarının ve kamu yönetimindeki gelişmelerin, TKGM’nin iş yükünü artırması</li> </ul>

## Dördüncü Bölüm

### Tapu İşlemlerinde Sahtecilik Eylemleri

Son zamanlarda kanunlardaki boşluklardan, idari kurallar ve işleyişteki aksamalardan istifade ile düzeni sarsacak, toplumu huzursuz kılacak derecede sahtecilikler yapıldığı dikkati çekmektedir.

Yasa dışı gelir yolları tıkanan suça eğilimli kişilerin sahtecilik eylemlerini tapu işlemlerine kaydardıkları anlaşılmaktadır. Bu eylemler için genelde birkaç kişi bir araya gelmekte, şebeke kurulmakta, hatta devlet memurlarını da bu kötü amaçlarına alet etmektedirler.

**Sahtecilik olaylarının oluşmasındaki temel nedenleri mevzuattaki boşluklar, kamu idaresindeki aksama, düzensiz ve yetersiz denetim ve bazı devlet memurlarının mesleğine ilgisizliği şeklinde sıralamak mümkündür.**

Bu sahtecilik eylemleri nedeniyle taşınmaz mal sahiplerinin arsaları, tarlaları haberleri olmadan üçüncü şahıslarca sahte evrakla dayalı olarak satılmakta, sahte ipotekler tesis edilmekte, bu yolla mal sahipleri mağdur olmakta, Devlet (Hazine) milyarları bulan tazminatlar ödemektedir.

Tapu müdürlüklerinde yapılan işlemler sırasında meydana gelen sahtecilik olaylarının suçluları, ekseriyetle tapu müdürlüğü görevlileri dışında bu işi kendilerine meslek edinen ve eylemlerini iyi niyetli görevlilerin gözlerinden kaçırmamasını bilen kişilerdir.

Bu kimselerin bazen de diğer devlet teşkilatlarındaki görevlilerin iştirakini sağlayarak faaliyet gösterdikleri görülmektedir.

#### **1 SAHTECİLİK TÜRLERİ:**

Evrakta yapılan sahtecilikler ya üçüncü kişilerce ya da resmi dairede görevli memurlarca yapılmaktadır. Bu sahtecilikleri de evrakın şeklinde ya da kapsamında yapılan sahtecilikler şeklinde ifade etmek mümkündür. Tapu işlemlerine yönelik sahtecilik suçları türleri itibariyle aşağıda belirtilmiştir.

**1-** Devlet görevlileri dışında ve bu gibi işleri kendilerine özgü meslek edinenler tarafından doğrudan doğruya yapılan sahtecilikler.

**2-** Tapu Müdürlüğü görevlileri dışında olmakla beraber Nüfus Müdürlüğü, Noter, Mahkeme ve İcra Dairelerinde görevli bulunan kişilerin teşebbüs ettiği veya katıldığı sahtecilikler.

**3-** Tapu ve kadastro görevlilerinin de sahtecilik olaylarına katılımları suretiyle suç işlediği görülmüştür.

## 1.1 ÜÇÜNCÜ ŞAHISLARCA YAPILAN SAHTECİLİKLER

### 1.1.1 SAHTE VEKÂLETNAMESLER:

**1.1.1.1 Tapu malikinin nüfus bilgilerinin başka bir nüfus cüzdanına yazılması suretiyle noterden sahte vekâlet tanzimi:** Bu tür vekâletlerin hazırlanması için malikin **nüfus bilgileri genelde tapu idaresinden** temin edilmekte ve notere sahte malik (**dublör**) götürülerek sahte vekâlet tanzim ettirilmektedir. Nüfus cüzdan kârtları ise ya nüfus müdürlüğünden temin edilmekte ya da otobüs durakları gibi yerlerde giriş çıkış mahallerinde, kayıp olarak belirtilen nüfus cüzdanları sahiplerini tanıdıklarından bahisle alınarak, üzerindeki yazılar sahtecilik amacına yönelik olarak değiştirilmektedir.

Bu tür sahte vekâletnamelerde, genelde **noterde kalan nüshadaki fotoğraf ile tapu ine ibraz edilen** vekâletteki fotoğraf birbirini tutmaz. Zira evrak-ı müspitedeki malikin eski fotoğrafı ile uyum sağlaması için tapu ine ibraz edilecek nüshadaki fotoğrafta değiştirilmekte ya da taşınmazın dosyasındaki malike ait gençlik fotoğrafı ise ve aradan 20-30 yıl gibi bir zaman geçmiş ise, tapu kayıtlarındaki malike benzeyen yaşlıca bir dublöre vekalet verdirilmektedir.

Bu tür sahte vekâletnamelerde malike ait **nüfus cüzdanı genelde zayiinden** verilmiş görülmektedir.

**1.1.1.2 Vekâlet veren kişinin verdiği yetkinin dışında yetkiler içeren sayfa veya cümle, rakam, harf ilavesi suretiyle vekâlet kapsamını genişleterek, olmayan yetkileri kullanmak suretiyle yapılan sahtecilikler:** Bu yöntemde vekâletnamede uygun yerlere cümle, kelime, harf, rakam eklenmekte ya da çıkıntı yaparak **sahte mühürle tasdik** edilmektedir. (Örneğin, ada, parsel, bağımsız bölüm numarası değişiklikleri ilaveleri gibi). Bazen de araya tümünden sahte olarak tanzim edilmiş **yeni bir sayfa** eklenmektedir. Bu tür vekâletnameler **ilgili notere sorulduğunda** belirtilen tarih ve yevmiyeli vekâletnamenin noterde gerçekten var olduğu görülür. Ancak sureti istendiğinde noterdeki vekâletname aslındaki sayfa sayısının daha az olduğu veya ilave ve çıkıntılarının mevcut olmadığı görülecektir.

**1.1.1.3 Vekâlet veren kişinin temsilcisinin (vekilinin) değiştirilmesi suretiyle yapılan sahtecilikler:** Bu da şu yöntemlerle yapılmaktadır.

1- Vekaletnamenin tapuya ibraz edilecek nüshasındaki vekil ismini silerek başkasının ismini yazdıktan sonra **başka notere gidip bundan fotokopi yoluyla** tasdikli bir suret çıkarılması yöntemiyle,

2- Malikinden başka konuda vekalet aldıktan sonra (örneğin kat mülkiyetine geçmeye adına taşınmaz ya da araba alımına ilişkin vekalet gibi) malikin gayrimenkul satışına ilişkin fakat vekili farklı olan başka bir vekaletnamesini bularak bu vekaletnameye kendisinin vekil olduğu diğer vekaletnamenin vekili gösteren son

sayfasını eklemek suretiyle ya da herhangi birinden kendisinin vekil olduğu bir vekalet alıp bunun son sayfasını asıl malikin vekaletnamesine eklemek suretiyle,

**3- Son sayfayı tamamen sahte** olarak hazırlayıp, kendisini vekil göstererek, sahtecilikler yapılmaktadır.

Bu tür sahtecilikleri **anlamak için** vekâletname kâğıdının niteliklerine, kullanılan daktilo farklılıklarına, son sayfadaki tarih ve yevmiye sayısı ile ilk sayfadaki tarih ve yevmiye sayısının karşılaştırılmasına, noterlik mührüne, imzaların olup olmadığına, her sayfada noter imzasının uyumluluk sağlayıp sağlamadığına dikkat etmek gerekir.

**4-** Doğru vekaletnamedeki **vekili gösterecek şekilde sahte nüfus cüzdanı** ibraz ederek yapılan sahtecilikler.

**1.1.1.4 Vekâletnamede silinti, kazıntı, çıkıntı, ilave yaparak; vekâletname üzerinde oynayarak, önemli kısmı karıştırarak, eskiterek, yakarak, lekeleyerek, yırtarak, harf, rakam, kelime üzerinde değişiklik yaparak; önemli kısmı okunmayacak hale getirdikten sonra, işlemi yapacak memuru ikna suretiyle, tapu memurlarına yakınlığı ile tanınan kişilerin ricasını sağlayarak yahut mesai saati sonuna doğru gelerek mazeret gösterdikten sonra işlemin acele yapılmasını teminen sahteciliğin anlaşılmasını sağlayarak yapılan sahtecilikler.**

**1.1.1.5 Vekâletnameyi baştan sona sahte hazırlayarak yapılan sahtecilikler:** Bu yöntemde notere ait kağıtlar temin edilerek sahte vekalet hazırlanır ve notere ait mühür ve kaşeler kullanılır.

Bunlardan notere ait imzalarda ve vekâletname metninde kullanılan hukuki terim ve sözcüklerin yerli yerinde kullanılıp kullanılmadığı sahtecilik fark edilir.

Notere ait mühür ve kaşe temin edilemediği durumlarda dışarıda hazırlanan lastik mühür ve kaşelerle sahte vekâletname tanzim edildiği de görülmektedir. Bu tür sahte mühürleri anlama yöntemleri ileride açıklanacaktır.

## **1.1.2 SAHTE VERASET SENEDİ VE MAHKEME KARARI**

**1-** Çoğu zaman sahte veraset senedi ile intikallere de rastlanmaktadır. Bunlar ya mevcut veraset senedine **ilave, çıkıntı, kazıntı, silinti, pay değişikliği, muris veya mirasçı adının değiştirilmesi gibi** yöntemlerle ya da **baştan sona sahte** veraset senedi hazırlanarak yapılmaktadır. **Sağ olan kişilerin ölmüş** gibi gösterilerek veraset senedi alındığı da görülmüştür.

Sahte nüfus cüzdanı ve murise ait nüfus müdürlüğünden alınmış sahte vukuatlı nüfus kayıt örneği ibraz edilerek mahkemeden gerçeğe aykırı veraset senedi verilmesini sağlamak suretiyle yapılmaktadır.

Sahte veraset senetlerinde, **genelde tek mirasçı** gösterilmesi tercih edilmekte ve **intikal ile birlikte** hemen satış talep edilmektedir.

Baştan sona sahte hazırlanan veraset senetlerinde **lastik mühür** kullanılmaktadır. Bunların bir kısmında **esas ve karar numarası** yazılmamıştır. Yazılanlarda mahkeme ile irtibat kurulduğunda başka bir karar çıkacaktır.

Mahkemenin gerçek mührünü taşıyan veraset senetlerinde sorun, veraset senedi verme işini mahkemelerde gelişigüzel bir hal almış olmasından kaynaklanmaktadır.

**2- Veraset senedi dışında vesayet kararı, evlatlık kararı, satışa izin ve tasdik kararı, tapu iptal ve tescil kararı** gibi mahkeme ilamlarında da aynı yöntemlerle sahtecilikler yapılmaktadır.

Sahte kesinleşme şerhlerine de rastlanmaktadır.

Sahte vasiyetnamelerde vardır.

**3- İhtiyati tedbir terkinine** yönelik sahte terkin müzekkereleri, sahte haciz terkin müzekkereleri ve sahte ipotek fek yazıları da mevcuttur.

Bunlarda imza ve ilgili mercii mühürlerinin dikkatlice kontrolü, varsa hâkim ve icra müdürünün **evrak-ı müspitede mevcut haciz veya tedbirin konulmasını talep** eden müzekkeredeki imzaları ile terkin müzekkeresindeki imzaların karşılaştırılması, bankaların ipotek fek yazılarındaki imzaların ise imza sirküleri ile mukayesesi gerekir.

Ayrıca, **terkin müzekkeresindeki dosya numarası ile** haciz veya tedbirin konulmasını talep eden müzekkeredeki dosya numarasının aynı olması gerekir. Ancak, dosya birleştirmesi yapıldığı hallerde bu numaralar aynı olmayabilir.

### **1.1.3 SAHTE OLARAK DÜZENLENMİŞ DİĞER İDARİ YAZILAR**

Bunlara; Nüfus Müdürlüğü, Tapu Müdürlüğü, Karayolları Vakıflar İdaresi, Kaymakamlık, Muhtarlık, Belediyeler, Maliye, Vergi Daireleri ve Bankalar gibi idari makamlardan, Tapu Müdürlüklerine gönderilen **özellikle elden takip edilen** evrak örnek gösterilebilir.

Bunlar **sahte ilmühaber**, sahte ipotek ve haciz terkinini, sahte muvafakat, sahte nüfus kayıt örneği, sahte kamulaştırma şerhi terkinini, sahte tapu kayıt örneği gibi evrak şeklinde görülmektedir.

**Bu sahtecilikleri anlamak için** daha çok ilgili dairelerin daha önceki yazışma tarzlarına, mühür ve imzalara evraklar üzerinde değişiklik ve düzeltme olup olmadığına, daima kullanılan kâğıt türüne, kullanılan hitap ve evrakın tarih-sayısı ile unvanların doğru ve yerli yerinde kullanılıp kullanılmadığına dikkat etmek gerekir.

### **1.1.4 SAHTE NÜFUS CÜZDANI İLE SATIŞ-İPOTEK**

Edinme sebebi “*Tapulama, Kadastro, Hükmen, Tebdil*” olan yerleri belirleyerek ya da **20-30 senedir** kütük sayfasında işlem yapılmamış arsa ve tarlaları tespit ederek sahte nüfus cüzdanı ile satış ve ipotek konularına konu edildiği de görülmektedir.

Bu tür kişiler genellikle satış yapacağı günden birkaç gün önce tapu ve kadastro idarelerine gelip **zayıından tapu senedi çıkarmakta**, kayıt örneği ya da çap

istemekte, bu yolla hem kendisinin bu idarelerce tanınmasını sağlamakta, hem de birkaç gün sonra, aldığı bu belgeleri de ibraz ederek kendisinin asıl malik olduğuna memurun kanaat getirmesini sağlamakta ve satış işlemini yaptırmaktadır.

Sahte nüfus cüzdanı yerine, **başka idarelerin kimliklerini taklit daha kolay olduğundan**, onları taklit ederek memurdan bu kimliklere istinaden, satış yapılmasının istendiği de olmaktadır.

Günümüzde **avukatlık kimlikleri ve pasaportlarda** tapu işlemlerinde kabul edilmektedir. Bu belgelerde sahtecilikler yapılması daha kolaydır. Bu nedenle dikkatlice kontrolü gerekir. Zira gelişen teknoloji sayesinde sahtecilik yapma imkanı kolaylaşmış ve sahtecilik sayısı artmıştır.

### 1.1.5 DİĞER SAHTECİLİK TÜRLERİ

**1-Özel parselasyon haritaları** tanzim ederek, zeminde konum, biçim ve değer bakımından değerli arsayı (denize, yola, caddeye yakın yerleri) gösterip, tapu inde kıymetsiz başka bir arsanın satılması,

**2- Kat mülkiyeti ya da irtifakı bulunmuş taşınmazlarda kapı numaralarının ve kat numaralarının** inşaat projesinden ve listeden farklı şekilde değiştirilerek, satış için gösterilen bağımsız bölümden konum, biçim ve değer bakımından daha kıymetsiz farklı bir bağımsız bölümün satılması,

**3- Tapu harçlarının tahsiline dair Ziraat Bankasına ait tahsilat fişlerinin benzerini başka bilgisayar yazıcılarından temin etmek suretiyle yatırılmayan tapu harçlarını yatırılmış gibi göstererek yapılan sahtecilikler,**

**4- Harç tahakkuk fişlerinde değişiklik yaparak ya da harç tahakkuk fişlerini haricen temin ederek ve yeniden tanzim ederek eksik harç yatırılması sureti ile,**

**5- Resmi senedi satıcının bizzat kendisi sıfatı ile hazırlattığı halde** memurun dalgınlığına getirip, senedi satıcının değil de yanında bu iş için getirdiği ilgisiz birine imzalatması ve sonradan satmadığından bahisle tapu iptal davası ve Hazineye karşı tazminat davası açılması sureti ile,

**6- Taşınmaz malikin borcu olmadığı halde,** tapu indeki adresin yanlış olmasından istifade ile senede dayanmayan icra takibi ile ödeme emrini kendi adamlarına aldırıktan ya da tebligatın adresin yanlış olması sonucu dönmesi nedeni ile ilan tebligat yaptırarak borcu kesinleştirdikten sonra, gerçek malikin haberi dahi olmadan taşınmazı haczettirip icra kanıl ile sattırmak sureti ile,

**7- Sahte doktor raporları ve ilmühaberler** getirerek,

**8- Sahte vergi muafiyet** yazıları getirmek sureti ile,

**9- Yaşlı kimselere başka bir belge imzalatır gibi taşınmaz satış ve bağışına yönelik resmi senet imzalatmak gibi yöntemlerle,**

Sahtecilik yapıldığı görülmektedir.

## 1.2 TAPU VE KADASTRO MEMURLARINCA YELTENİLEN SAHTECİLİK TÜRLERİ

İdarememiz mensuplarınca yeltenilen sahtecilik türlerini şu şekilde izah etmek mümkündür.

1- Tapulama ve kadastro tutanaklarını değiştirerek veya hiç tutanak tutulmayacak yere kadastro tutanağı hazırlayarak yapılan tesciller,

2- Davalı görülen boş sayfalara yapılan sahte tesciller,

3- Harç tahakkuk fişini talep sahibine tahsil fişi gibi vererek ve harcın Tapu Müdürlüğünce tahsil edildiğinden bahisle alınan paralar, başka bir ifade ile her nevi harç ve paraları ilgisinden alıp, devlet veznesine yatırmamak sureti ile,

4 -Eksik harç tahakkuk ettirerek,

5- Harcın başka bir bankadaki özel bir hesaba yatırılmasını sağlayarak,

6- Davalı olması sebebiyle boş kalan sayfalardaki “*davalıdır*” ibaresini silip, anlaştığı bir kişinin adını yazdıktan sonra ondan aldığı bonoya istinaden icra takibi yaptırıp, söz konusu taşınmazı haczettirdikten sonra sattırarak, (Bu yöntemde adı sahte tescile konu olan kişi icra müdürlüğüne dilekçe vererek borcu kabul ettiğini, ancak haczedilen taşınmaz malın kendisine ait olmadığını, hatalı taşınmazın haczedildiğini bildirir. İcra takibini yapan sahte alacaklıda bunun doğru olmadığını hacizden kurtulmak için borçlunun bu yola başvurduğunu ileri sürerek ileride doğacak cezai sorumluluktan kurtulabilirler.)

7- Resmi senetlerdeki fotoğrafın değiştirilmesi sureti ile sahteciliğe müsait taşınmaz mal sayfalarını belirleyerek, sahtecilik yapacaklara yardım ve nüfus bilgisi vermek sureti ile,

8-Yevmiye defterinde boş yevmiyeler muhafaza ederek,

9- Tapu kütük sayfası ve yevmiye defterine sayfa ekleyerek ve değiştirmek sureti ile ya da kütüğü baştan sona yeniden yazarak,

10- Zabıt defterlerinde tahavvülatı işlemeyerek, gerçek geldisi olmayan kayıtlar tesis ederek,

11- Evrak-ı müsbitelerin değiştirilmesi ya da yok edilmesi sureti ile ,

12- Paftada adanın son parseli şeklinde parsel uydurarak,

13- Mahkeme, icra daireleri ile diğer idari merciler ve bankalarca sorulan sorulara kasıtlı olarak veya ihmal ile yanlış ve eksik cevap vererek,

14- Resmi senede ilaveler ve değişiklikler yaparak,

15- Bilgisayarla yazılan resmi senetlerde silintilerden sonra değişiklik yaparak,

16- Tescillerdeki eksikliklerden istifade ile,

17- Yarısı yani ½ ‘si satılan taşınmaz malı tam satılmış gibi göstererek,

18- Evrak-ı müsbiteye istinat etmeyen sahte tesciller yaparak, açıktan tapu senedi vermek sureti ile,

Sahtecilik fiillerine teşebbüs edildiği görülmektedir.

## **Beşinci Bölüm**

### ***1 Yolsuzluklara Karşı Alınabilecek Genel Önlemler***

Bu bölümde genel olarak Türk Kamu Yönetiminde ki yolsuzluklara ve suiistimallere karşı alınması gereken orta ve uzun vadeli önlemler üzerinde durulmuş ve mevcut durumun iyileştirilmesi için öneriler getirilmiştir.

#### **1.1 Orta Vadede Alınması Gereken Önlemler**

##### **1.1.1 Denetimlerin Etkinliğinin Artırılması**

Türkiye’de halen tüm denetim kurumları ve birimleri yalnızca düzenlilik denetimi yapmaktadırlar. Oysa çağdaş ülkelerde performans denetimi uygulanmaktadır. Yapılacak performans denetimi ile kamu hizmetlerinin verimli, etkili ve tutumlu gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin tespiti mümkün olacaktır. Bu şekilde yapılacak bir denetim yoluyla yolsuzlukların da önüne geçilmiş olacaktır.

“Denetim işlevi de, hemen hiç işlememektedir. Yapılan denetimlerde büyük ölçüde işlerin yasa ve kurallara uygun olup olmadığı (biçim) üzerinde durulmakta, ama verimlilik ve etkililik yönünden bir değerlendirme yapılmamaktadır. Bunun sonucu olarak, kamuya büyük zararlar veren davranışlar, çoğu kez sorumlu tutulamamaktadır. Böylece bu tür davranışlar tekrarlanabilmektedir.

Yazılan raporlar, incelenerek değerlendirilmedikçe anlamsız kalmaktadırlar. İşlerin daha önce saptanan amaçlara (plan ve program hedeflerine) uygun olup olmadığı araştırılarak, saptamalar üzerinde durulmamaktadır.”<sup>46</sup>

Denetim birimleri arasında eşgüdüm sağlanarak, denetim programlarındaki uygunsuzluklar giderilmelidir. Özellikle aynı tür denetim yapan kurumların, aynı kamu kurumlarının denetiminde yoğunlaşmalarından ziyade daha fazla sayıda kurumun etkin bir şekilde denetlenmesine çalışılmalıdır.

"Bakın Türkiye’de tam 129 teftiş kurulu, yani denetim birim var. Ama bu yolsuzluklarla 129 kere daha iyi mücadele edildiğini göstermiyor. Denetimin 129

---

<sup>46</sup> Refik Çulpan, a.g.k., s.42.



parçaya dağıldığını gösteriyor. Ne soruşturma gizliliği kalıyor, ne sonuç almada sürat, ne de görüş birliği sağlanabiliyor. Yönetimde ne kadar dağınıksak, denetimde de o kadar dağınığız."<sup>47</sup>

Uluslararası denetim standartları arasında yer alan "denetimin bağımsızlığı" ilkesi gerçekleştirilmelidir. Genellikle denetim, kamu örgütünün başındaki amir adına yapıldığından, denetimin bağımsızlığı zedelenmektedir.

Denetim kurumlarınca yolsuzluk riski çok olan alanlar tespit edilmeli, denetimler bu alanlar üzerinde yoğunlaştırılmalı, oransal olarak gelir ve giderleri çok olan kurumların denetlenmesine ağırlık verilmelidir.

Denetim kurumları arasında iletişim ve koordinasyonu sağlamak, denetim standartlarını belirlemek, denetimde karşılaşılan sorunlara çözüm üretmek, gerektiğinde ilgili kuruluşlara tavsiyelerde bulunmak, yolsuzlukların araştırılması ve tespitinde denetim kurumları arasında eşgüdümü sağlamak üzere, yine denetim kurum ve birimlerinde görevli denetim elemanlarından oluşan bir üst kurul oluşturulması, denetim sistemimizin sorunlarının çözümüne yardımcı olabilir.

### **1.1.2 Yolsuzluklarla Mücadele Örgütü**

Yolsuzluk ve rüşvetle mücadeleyi esas alan, bu konuda her türlü çalışmayı tekelden düzenleyen ve denetleyen, gerekli hukuki düzenlemeleri yapmada danışmanlık yapabilecek, soruşturmalar yapıp, hızlı bir şekilde yargıya intikal ettirecek özerk ve bağımsız, üstün yetkilerle donatılmış, siyasi yapılanmadan uzak, tarafsız, dürüst ve topluma örnek ve önder olabilecek çapta kişilerden oluşan bir üst kurul kurulmalıdır.

Türkiye’de genelde yolsuzluklar ya tesadüfen ya da bir ihbar sonucu ortaya çıkarılabilmektedir. Örneğin son yıllarda ortaya çıkan yolsuzluklardan İSKİ yolsuzluğu, zamanın İSKİ genel müdürünün eşinin ihbarı ile; Emlakbank yolsuzluğu zamanın Emlakbank Genel Müdürünün tabanca ile yaralanmasıyla; Susurluk olayına bağlı yolsuzlukların bir milletvekili ile bir mafya liderinin aynı arabada trafik kazası geçirmeleri ile ortaya çıkmıştır.

Bu durum insanın aklına, karısı şikayet etmeyen ya da tabanca ile vurulmayan kaç genel müdürün daha olduğu veya mafya liderleri ile birlikte yolsuzluklara karışan kaç milletvekilinin daha olduğu sorularını getirmektedir. Sonuç olarak anlaşılıyor ki, mevcut denetim sistemimiz ile yolsuzluklar ortaya çıkarılamamaktadır.

Türkiye’de birçok denetim kurumu ve birimi olmasına rağmen, doğrudan

---

<sup>47</sup> Murat Yetkin, "Yolsuzlukla Mücadele", **Radikal**, 12 Ağustos 2001.

yolsuzluklarla mücadeleyi amaçlayan bir kamu örgütü yoktur. Örgüt içi denetim birimlerinin ve süreçlerinin yeniden düzenlenmesi yanında, yolsuzluk sorunu ile doğrudan ilgilenecek, örgütün dışında ve üstünde bir organ oluşturulmasında yarar vardır.

"Genel bir strateji olarak kamu örgütlerinde yeni birimler oluşturmak yerine bu örgütlerdeki denetim birimlerinin yeniden düzenlenmesi ve bunların merkezi bir birime bağlanmaları düşünülebilir. Bu merkezi birim özellikle yolsuzlukla mücadelede uygulanacak önlemleri geliştirmek ve kuruluşlardaki birimlerin çalışmalarını denetlemek, yol göstermek ve aralarında işbirliği ve eşgüdümü sağlamakla görevlendirilebilir. Yakınmalar ve ihbarlar doğrudan bu merkeze yapılabilmelidir."<sup>48</sup>

Yolsuzluk araştırma komisyonları, Yolsuzluk potansiyeli yüksek olan bazı kamu kuruluşlarını ve işlemlerini ya da belli yolsuzluk iddialarını araştırmak ve soruşturmak üzere, üyelikleri ve görev süreleri bu olaylarla sınırlı olan geçici komisyonlar kurulabilir. Yasama ve yürütme organlarınca oluşturulan bu tür komisyonlara hem gelişmiş hem de azgelişmiş ülkelerde rastlanılmaktadır. Örneğin Hindistan'da 1962 yılında kurulan "Yolsuzluğu Önleme Komitesi" başkanının soyadı ile anılan "Santhanam Komitesi" ihalelerde ve çeşitli belge ve izinlerin verilmesinde, vergi alanlarında, güvenlik, eğitim ve sağlık hizmetlerinin yürütülmesinde, gümrüklerde ve yargı kuruluşlarında birçok yolsuzluğu açığa çıkarmıştır.

Türkiye'de doğrudan yolsuzluklar ile savaşımı amaçlamamakla beraber, Cumhurbaşkanına bağlı bir "Devlet Denetleme Kurulu" oluşturulmuştur. Dokuz üyeden oluşan kurulun amacı yönetimin hukuka uygun, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanmasıdır. Kurulun görevi ise Cumhurbaşkanının isteği üzerine tüm kamu kuruluş ve kurumlarında, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeyde ki işçi ve kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeyde ki işçi ve işveren meslek teşekküllerinde ve kamuya yararlı derneklerde her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeler yapmaktır. Kurul bu işler için üyeleri görevlendirebilir ya da komisyonlar kurabilir. Kurul ayrıca kamu kuruluşlarından gerekli gördüğü uzman personelin yardımını isteyebilir. Kamu kuruluşları kurulun isteyeceği her türlü bilgi ve belgeyi vermekle yükümlüdür. Kurulun raporları Cumhurbaşkanının onayı alındıktan sonra, gereği için Başbakanlığa ve diğer ilgili kuruluşlara gönderilir.

Yolsuzlukların ortaya çıkarılabilmesi, araştırılması ve soruşturulması için, bu alanda yetişmiş uzman kişilerden oluşan bir kamusal örgütün oluşturulması, yolsuzluklarla mücadelenin sürekli ve düzenli olması açısından gereklidir.

---

<sup>48</sup> A. Ümit Berkman, "Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvete Karşı Önlemler", **Yeni TürkiyeDergisi**, Sayı 23-24, s.3367.

### 1.1.3 Yolsuzluk Yapanlara Uygulanacak Cezaların Artırılması

Yolsuzluk ve rüşvetle mücadelede yetersiz, hatta teşvik eden kanun maddeleri değiştirilmelidir. Özellikle 1930'lı yıllardan kalıp 21. yüzyılın çok gerisinde olan Türk Ceza Kanununun ilgili maddeleri değiştirilmeli, çağımıza uygun şekilde yeniden düzenlenmelidir. Cezalar caydırıcı nitelikte olmalı, çok ağır hapis cezaları yanında para cezaları artırılmalı, bu suçlara katılmış kişilerin verdikleri zararlar orantılı olarak mal varlıklarına el konulmalıdır.

Her türlü kanun, kural ve yönetmelikler şeffaf ve anlaşılır olmalıdır. Farklı yorumlar, farklı uygulamalar demektir. Açık ve net yasalar yolsuzluk ve rüşveti azaltır.

Kamu gücünü kullanan memurların, yasal kamu zırhına bürünmeden daha hızlı bir şekilde yargılanmalarını sağlayacak, çağımıza uygun yeni bir kanun çıkartılmalıdır. Zira bu kanun sebebiyle yolsuzluk ve rüşvete bulaşmış pek çok kamu görevlisi hakkında hiçbir ceza davası açılmamaktadır.

657 Sayılı Devlet Memurları Kanununda tadilata gidilmeli, yolsuzluk ve rüşvetle mücadeleye uygun maddeler eklenmelidir.

Yolsuzluk ve rüşvetle mücadele için ihtisas mahkemeleri kurulmalı, bu mahkemelerde görev alacak olan hakim ve savcılar özel olarak seçilmelidir. Bu konularla ilgili davalar kısa bir sürede sonuçlandırılmalı, kamuoyu vicdanı rahatlatılmalı, suçlular en ağır cezai yaptırımlara çarptırılmalıdır.

“Suç ve ceza politikası, bir ülkede devletin suçluluk olgusuna verdiği yanıtır. Suçbilime, ceza ve yargılama hukukuna, tarihsel ve bilimsel verilere göre saptanan bir disiplin, bilim ve sanattır. Türkiye, uzmanlarıyla araştırmalara girmeli ve tez elden yolsuzlukları önleyen bir suç ve ceza politikası saptamalıdır. Böyle bir politika kulaktan dolma ve prefabrike bilgilerle, slogan boyutlu ucuz yargılarla belirlenemez. Susurluk yalnızca Susurluk'ta değil, bugün her yerde var. Niçin? Ciddi bir suç ve ceza politikası izlenmediğinden.”<sup>49</sup>

Yolsuzluklara karşı alınacak önlemlerin amacı, yolsuzluk risklerini azaltmaktır. Yolsuzluk yapanlara uygulanacak cezalar artırılırsa, yolsuzluk yapmak isteyenler açısından yakalanma durumunda maliyet artacağından, yolsuzluk riski de azalacaktır. Ancak yolsuzluğun ortaya çıkma ihtimalinin yüksek olduğu bir ortamda, yasal düzenlemeler ve yaptırımlar caydırıcı olacaktır. Bu nedenle cezaların ağırlaştırılması, yolsuzlukları ortaya çıkaran önlemler ile birlikte etkili olabilir.

<sup>49</sup> Sami Selçuk, **Zorba Devletten Hukukun Üstünlüğüne**, s.530.

#### **1.1.4.Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu ile İlgili Olarak**

Özellikle kamu sektörü dışında kalan yükümlülerin belirlenerek öncelikle yükümlülüklerini yerine getirip getirmediği tespit edilip daha sonra da mal bildirimleri karşılaştırılarak gerçeğe aykırı bildirimde bulunma veya haksız mal edinildiğinin nasıl ortaya çıkarılacağına ilişkin açıklayıcı düzenlemeler getirilmelidir.

Mal bildiriminde bulunanların sosyal yaşantıları bakımından geliriyle uygun olduğu kabul edilemeyecek harcamalarda bulunmasının nasıl tespit edileceği ve bu tespiti kimlerin, ne şekilde yapacağı hususunda da açıklayıcı düzenlemeler yapılmalıdır.

Kanunun üçüncü maddesiyle getirilen; kamu görevlilerinin genel anlamıyla Türk uyruğunda olmayan herhangi bir özel veya tüzel kişi veya kuruluştan aldıkları belli bir değer üzerinde değere sahip hediyelerini kendi kurumlarına teslim etme zorunluluğuyla ilgili düzenleme Türk uyruğunda olan kişi ve kuruluşlardan kabul edilebilecek hediyeler içinde yapılmalıdır.

Günümüz ekonomik koşullarında günden güne değer kaybeden tasarruflarını çeşitli şekillerde değerlendirmeye çalışan kamu görevlileri mal varlığında meydana gelebilecek böylesi bir değişikliği kanuna göre bir ay içinde bildirmek durumunda olduklarından sık sık mal bildirimi vermek durumunda kalabilecekleri düşüncesinden hareketle, söz konusu mükellefiyet daha makul hale getirilmeli, örneğin; mal varlığında bir yıl içinde meydana gelebilecek artışlar için yeni mal bildirimi verme zorunluluğu getirilmelidir.

Mal bildiriminin beş yılda bir yenilenmesi orta ve üst düzey yöneticilerle yolsuzluk açısından hassas sayılabilecek görevlerde bulunanlar için iki yıla indirilmelidir.

Mal bildirim formları, önceki bildirimler ile kıyaslamaları içerecek ve artışların kaynaklarını da gösterecek bir yapıya kavuşturulmalıdır.

Mal bildirimlerini, üst görevlere atamalarda değerlendirilen, atama kararlarını etkileyen ve işlemin vazgeçilmez koşulu haline getiren yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

Görevden ayrılma halinde verilecek bildirimlerde üst yöneticiler tarafından eski bildirimle karşılaştırılmalı ve kamuoyuna açıklanabilmelidir.

Mal bildirimleri bilgisayara yüklenerek tapu, trafik tescil gibi bilgiler entegre edilmeli; mal bildirimlerinin müfettişler tarafından periyodik olarak incelenmesi sağlanmalıdır.

Mal bildiriminin verilmesindeki etkiyi arttırabilmek için mal varlığında bir değişiklik olduğunda ilgili merciin ihtarına gerek olmadan yeni bildirimde bulunmayana da daha ağır yaptırımlar uygulanmalıdır.

#### **1.1.5. Kamu Yönetiminin Yolsuzluk Riski İçeren Süreçlerinin Gözden Geçirilmesi**

Bürokrasinin bazı işlev ve kararları görelî olarak daha yüksek yolsuzluk riski içerir. Bu nitelikteki işlev ve kararlara ilişkin süreçler incelenerek, yolsuzluk olasılığını azaltacak düzenlemeler yapılması gerekir. Alınabilecek önlemlerin başında öncelikle, yolsuzluklara açık işlem ve kararların sayısının azaltılması gerekir. Yasal çerçeve yalınlaştırılmalı, formaliteler en aza indirilmelidir.

Böylece belli alanlarda kamu yönetiminin işleyişini denetleme ve değerlendirme aşırı uzmanlık gerektirir bir iş olmaktan çıkacaktır.

“Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde bürokratik engeller olması yolsuzluğa ve rüşvete olanak sağlayan uygulamaları özendirmektedir. Bu grup önlemler içine yönetsel yöntemlerin basitleştirilmesi ve ussallaştırılması da girmektedir. Her kamu örgütünde bulunacak olan halkla ilişkiler birimleri ve yakınmaları dinleyecek birimlerde yardımcı olabilirler. Bu birimlerde çalışanlar yakın danışma olarak değil halkın yakınma ve dileklerini yönetime aktaracak organ olarak da çalışmaktadırlar.”<sup>50</sup>

Devletin tekelinde kalması zorunlu görülen ancak yolsuzluk riski yüksek olan işlev ve kararların, yolsuzluklara imkân vermeyecek şekilde yeniden düzenlenmesi ve bu süreçler için etkin bir denetim sisteminin oluşturulması da diğeri bir önlemdir.

Kamu işlemlerinin basitleştirilmesi ve hızlandırılması da yolsuzluk risklerini azaltır. Bu amaçla işlem ve süreçlerin yeniden gözden geçirilmesi, bilgisayar kullanılması, bazı ara işlemlerin kaldırılması, kurumlarda toplam kalite yönetiminin uygulanması gibi önlemler alınabilir.

#### **1.1.6. Kamu Görevlilerinin Mali Durumlarının İyileştirilmesi ve Ücretlerde Adaletin Sağlanması**

Kendisine yetecek kadar ücret alamayan kamu görevlileri, sürekli olarak geçim sıkıntısından kurtulmanın yollarını aramaktadırlar. Bazı kamu görevlileri için bunun çözüm yolu yolsuzluk yapmak şeklinde olabilir. Bunu önlemenin yolu ise kamu görevlilerine en azından ortalama hayat standardı sağlayacak bir ücret verilmesidir.

Bunun yanında geniş anlamda ülkedeki gelir dağılımı dengesizliği, dar anlamda da kamu kesiminde çalışanlar arasındaki ücret dengesizliği de kamu görevlilerini yolsuzluklara bulaştırabilir. Ülkemizde özellikle memurlar, hem kendi aralarındaki ücret dengesizliği hem de işçiler ile memurlar arasındaki ücret dengesizliği ve geniş anlamda da ülkedeki gelir dengesizliği nedenleriyle yoğun bir psikolojik baskı altındadır. Yıllardan beri devam eden bu olumsuz süreç nedeniyle

---

<sup>50</sup> Turgay Ergun, **a.g.k.**, s.28.

rüşvet ve yolsuzluklar neredeyse açıktan konuşulur hale gelmiştir.

Diğer yandan kamu görevlilerinin mal bildirimlerinin dikkatli takibi ile yolsuzluklara karışanların tespiti de, kamu görevlilerinin yolsuzluklara karışmasında caydırıcı olabilir. Bugünkü uygulamada mal bildirimleri, formalite şeklinde bir belgenin doldurulmasından ibaret kalmaktadır.

“Gelir durumu itibariyle kamu çalışanlarının, toplam gelir dağılımı içinde gerilerde kalmaları, ahlaki değerlerini olumsuz yönde zorlayacaktır. Zira yoksullaşan kamu çalışanları, gelir dağılımının bütçeleri üzerindeki sarsıcı etkilerini gidermek için ya kamu görevi dışında bir iş bulma yoluna gidecekler ya da kamu gücünü kullanırlarken bireylerden hakları olmayan menfaatleri temin edeceklerdir. Sonuçta özellikle alt düzey kamu çalışanları, bozuk gelir dağılımının bütçeleri üzerindeki olumsuzluklarını giderebilmek ve en az geçim standardını sağlayabilmek için yolsuzluğa bulaşacaklardır. En az geçimini sağlayamayan ücret ve ücret artışlarını, bu gruptakiler kendilerinin yolsuzluk yapmaya özendirildikleri şeklinde yorumlamaktadır. Bu noktada olay ahlaki nitelikten çıkıp, düşük tutulan ücretlerin yolsuzlukla desteklenmesi şeklinde algılanmaktadır. Bu düşünüş tarzı ahlaki ve doğru olmamakla birlikte vicdanları rahatlatmak için pratik yol olarak kullanılmaktadır.”<sup>51</sup>

## **1.2 Yolsuzluklara Karşı Uzun Dönemde Alınabilecek Önlemler**

### **1.2.1 Yolsuzluklara Karşı Kamuoyu Oluşturulması**

Kamu işlemlerinin yapıldığı her yere polis, zabıta, müfettiş gibi bu işi kontrol edecek eleman koymak mümkün değildir. Kamu işlemlerinin yürütüldüğü süreçlerin her aşamasında kamuoyu vardır. Yolsuzluklara karşı kamuoyunda toplumsal bir kınama ve baskı ortamı oluşturulabilirse, kamu görevlilerinin yolsuzluk yapma eğilimleri azalacak, yolsuzluk yapanlar bile çeşitli biçimlerde uyarılacak ya da kınanacaktır.

“Hiçbir ülke ve sosyal sistem yolsuzluklara karşı bağımsızlık kazanamaz. Bu konudaki hayati nokta yolsuzlukla nasıl savaşılabileceği noktasıdır. Yolsuzlukla mücadele sadece adli kovuşturma yolu ile değil aynı zamanda kararlılıkla ve bütünüyle toplum tarafından dışlanma ile mümkündür. Yolsuzluğu toplum dışında bırakma konusunda genel bir konsensus bulunmuyorsa ona karşı yapılan her eylem başarısızlığa mahkûmdur. Bu konsensusun sağlanması devlet yönetimini icra edenlerin yüksek sosyal değerlere sahip olmalarına ve toplumun genelinin yolsuzluğun toplumsal üreme zeminini kurutulması konusundaki eğitiminin sağlanmasına bağlıdır.”<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Hüseyin Işık, **a.g.k.**, 31.

<sup>52</sup> Seyyid Hüseyin El-Attas, **a.g.k.**, s.127.

Siyasal sistemde, yasal otoritenin halk iradesi demek olduğu otoriteyi kullananlarda bir bilinç olarak yerleştirilmeli, halk siyasi otoriteyi kendi iradesi olarak benimsemeli ve gerektiğinde yönlendirmelidir. Doğal olarak, bunun için gerekli demokratik mekanizmaların geliştirilmesi ihmal edilmemelidir.

Halk iradesine dayalı siyasi otorite karşısında kamu yönetiminin özerkleşme yönündeki eğilim ve çabası frenlenmelidir. Özerklik yalnızca kamu yönetiminin uzmanlığının gerektirdiğı ölçüde kalmalıdır.

Otoritenin kaynağının halk olduğu bilinci kamu yönetimine de yerleştirilmelidir. Kamu yöneticisi kendisini efendi değil hizmetçi olarak görmeye alıştırmalıdır.

“Basın ve medya özgürlüğünü de kapsayan ifade özgürlüğü konusunda halkı bilinçlendirmek çok önemlidir. Kamu görevlilerinin kötü uygulamalarından hoşnutsuz olan halkın televizyon, radyo ve gazete gibi iletişim medyası yoluyla seslerini duyurabilecekleri öğretilmelidir. Politikacılar, halkın temel hakkı olarak onlara daha fazla enformasyon vererek yolsuzlukla savaşabilirler. Haklarını bilmeyen halklar kamu görevlilerinin kötü uygulamalarına özellikle maruz kalırlar. Bu bağlamda temel hakların kontrol boyutu olduğu kadar enformasyon boyutu da önemlidir.”<sup>53</sup>

Yolsuzluklara karşı yürütülecek kampanyalar ile kamuoyu bilinçlendirilebilir. Bu amaçla basın ve kitle iletişim araçlarından yararlanılabilir. Yolsuzlukların ülkeye verdiğı zararlar konusunda toplumun her kesimi eğitilmelidir. Bu amaçla okullarda, kamu kurumlarında hizmet içi eğitim programlarında seminerler, konferanslar ve benzeri etkinlikler düzenlenebilir. Unutulmamalıdır ki yolsuzluklara karşı kamuoyu oluşturmanın temel şartı, vatandaşları eğitmekten ve yolsuzluk konusunda bilinçlendirmekten geçer.

“Şu bir altın kural olarak bilinmelidir ki hiçbir yolsuzluk, hiçbir eğrilik daha onun altındaki basit bir eğrilik tabanı olmaksızın ayakta duramaz. Belki yolsuzlukların altın kuralı da her yolsuzluk daha basit bir başka yolsuzluğun eğriliğı üstünde yer alabilir. Hepimiz kendimize dönerek, “ben hangi eğriliklerle benim üstümdeki daha büyük eğriliklere taban inşa ediyorum” diye kendimize sormamızda yarar var.”<sup>54</sup>

"Ebeveynler, din görevlileri ve toplumun diğeri üyeleri, geleceğın kamu görevlileri oldukları için çocuklara etik ve sorumluluk aşılama katılmaları için basın ve diğeri medya tarafından teşvik edilebilirler. (...) Ebeveynler çocuklarına

<sup>53</sup> John Mafunisa Mutuwafhethu, **a.g.k.**, s.196.

<sup>54</sup> Ankara Ticaret Odası-**Yolsuzluk Kısılcacında Türkiye** ATO Yayını No: 15 Ankara 2001 s.41

küçüklüklerinden itibaren ahlakı öğretmeliler. Toplumun bütün üyelerine ahlak ve sorumluluk aşlamak pozitif bir ulusal karakter geliştirmeye yardımcı olur."<sup>55</sup>

### **1.2.2 Bilimsel Çevrelerde Yolsuzluk Sorununa Çözümler Üretilmesi**

Türkiye'de yolsuzluk olayları çok yaygın olmasına rağmen, yolsuzluk sorunu ile ilgili Türkiye üzerine kapsamlı çalışmalar yapılmamıştır. Yapılan çalışmalar genellikle, makale düzeyinde küçük çaplı olup, sadece sorunun belirli birkaç yönü ile ilgilenilmiştir.

“Üniversitelerce konuya ilişkin toplantıların düzenlenmesi, çalışma kümelerinin oluşturulması, araştırmaların yapılması özendirilmelidir. Toplumbilim, siyaset bilimi, kamu yönetimi, hukuk, ekonomi, psikoloji gibi bilimler dallarının ilgililerinin konuya ilişkin disiplinler arası bir yaklaşımın oluşması için işbirliğine yönelmeleri sağlanmalıdır. Bu işbirliği sürecine deneyimi olan bürokratların da katılması yararlı olacaktır. Akademik çevre ile kamu yöneticileri arasında yakın bir iletişim kurulmasında büyük yarar vardır. Bu tür gelişmeler, Türk kamu yönetiminde yolsuzluk sorununun görece olarak daha doyurucu biçimde incelenmesine ve geçerli önlemler oluşturulmasına yardımcı olacaktır.”<sup>56</sup>

### **1.2.3 Sivil Toplum Kuruluşlarının Etkisinin Artırılması**

Ülkemizin temiz bir toplum yapısına, saydam ve yolsuzluklardan arınmış bir kamu yönetimine kavuşturulmasında, siyasal yapılanmadaki çarpıklıkların etkisinin azaltılmasında, sivil toplum kuruluşlarının etkisi büyük olacaktır.

Özellikle siyasal sistemin demokratik bir yapıya kavuşturulamadığı, siyasal partilerin yönetimlerin belli gruplarca ele geçirilmiş olduğu, bunun sonucu yaratılan lider sultalarının kırılmasının mümkün olamadığı, bu lider sultalarının halkın özgür iradesini gerçekleştirilmesi için aşılabilir bir engel olduğu ülkemizde sivil toplum kuruluşları kamu yönetiminin sağlıklı işlemesine, yozlaşma ve yolsuzluklara karşı önemli katkılar sağlayabilir.

Ancak sivil toplum kuruluşlarının bu eksikliği giderebilmeleri ve ülkenin demokratik ve toplumsal yaşamına olumlu katkılar sağlayabilmeleri için kendi yapılarının, yönetim biçimlerinin her türlü yozlaşmadan arınmış, saydam ve güvenilir olması, çıkar amaçlı değil özveriye dayalı bir anlayışla gerçekleştirilmesi gerekir. Son zamanlarda ülkemizin gündemine girmeye başlayan TESEV, Yolsuzlukla Mücadele Derneği, Vatandaşın Vergisini Koruma Derneği gibi kuruluşlar, yaptıkları araştırmalar ile düzenledikleri konferans ve seminer benzeri

<sup>55</sup> John Mafunisa Mutuwafhethu, **a.g.k.**, s.197.

<sup>56</sup> A.Ümit Berkman, **a.g.k.** s.146



faaliyetleri ile yolsuzlukla mücadeleye katkıda bulunmaya başlamışlardır.

## Altıncı Bölüm

### Tapu İşlemlerinde Yapılan Sahteciliklerin Önlenmesi İçin Alınması Gereken Önlemler

#### 1 SAHTE BELGELERİ ANLAMA YÖNTEMLERİ

Burada açıklanacak hususlar;

Tapu müdürlüğü görevlilerinin hizmet akışı sırasında **disiplin** ve ceza hukukundan doğan cezai sorumluluktan ve **Medeni Kanun 1007'inci** maddesinden doğan mali sorumluluktan kurtulmak için sahte belgeleri anlamak ve işlemin yapılmasını durdurmak konusunda azami dikkati nasıl göstereceği, nelere dikkat edilmesi gerektiğidir.

Tapu müdürlüğü elemanlarınca aşağıda açıklanan hususlara dikkat edildiği takdirde hem işleme konu olan sahte belgelerin iğfal kabiliyeti (aldatma yeteneği) olduğundan işlemi yapan memurun sorumlu olması düşünülmeyecek, hem de çoğunlukla sahte belgeler işlem tekemmül ettirilmeden yakalanmış olacaktır.

Her şeyden önce şunu hatırlatmakta fayda vardır:

Bu günkü **ceza hukuku uygulamasında memurun sorumluluğu**, sahte belgelerin o mesleği icra edenlerce işlemin yapılması sırasında uygulanan olağan kontrol ile anlaşılır olup olmadığı ile ilgilidir. Eğer “*o evrakın sahte olduğunun anlaşılması gerekirdi*” diyebiliyorsak memur cezai ve mali açıdan kusurlu ve sorumludur. Bu nedenle de o sahte belgenin iğfal kabiliyeti (aldatma yeteneği) yoktur.

İşlem tekemmül ettirilirken, memurun şu hususlara ihtimam göstermesi olası suiistimallerin önlenmesi bakımından önemlidir.

#### 1.1 Resmi Evrakın Özellikleri:

1- Resmi belge, genel devlet bürokrasisinin ürettiği bir belge olduğuna göre, bu bürokrasinin gerektirdiği ve o belge için öngörülen, biçim koşullarını taşıması gerekir. Resmi belgenin kendisine vücut veren yasal dayanağa (mevzuata) uygun bulunması gerekir. Resmi belgelerin taşıyacağı unsurlar ve düzenleme şekilleri bir kurala bağlanmıştır.

Tapu müdürlüğüne gelen evraklarda;

2- **Kazıntı, silinti, çıkıntı, ilave**, yıpranma, eskime olup olmadığına varsa tasdik edilip edilmediğine bakılmalıdır.

4- Ayrıca, belgeyi düzenlemiş olan resmi makamın **böyle bir belge düzenlemeye yetkili olup olmadığı**,

5- **Belgenin geldiği makamı gösteren başlık veya kaşe** ile imzalayan makam arasında uygunluk olup olmadığı, (örneğin başlık Çakaldere Köyü Muhtarlığı, ilmühaberdeki mühür Yakapınar Köyü Muhtarlığı.)

6- Resmi yazışmalarda **tarih yanında birde sayı** bulunması zorunludur. Tarihsiz ya da sayısız gelen evraklardan şüphelenmek gerekir.

7- **Sayılar** her yılın Ocak ayında 1 den başlar, yıl sonunda biter. Bu nedenle, Ocak ayının ilk günlerinde yazılmış resmi belgede sayı 14350 olarak yazılmış ise o belge sahtedir. Yine Aralık ayının içinde yazılmış bir belgede sayı olarak 15 verilmiş ise belgenin geldiği merciin iş yükünü düşünerek bunun mümkün olup olmayacağını değerlendirmek gerekir.

## 1.2 Vekaletnamelerin Özellikleri:

1- Vekaletname ve mahkeme kararlarında **geçen hukuki terim ve sözcüklerin** yerli yerinde kullanılmış olup olmadığına bakılmalıdır.

2- Vekaletnamelerde de **Ocak ayının ilk günleri yevmiye sayısının** çok yüksek olmaması gerekir.

3- Yine vekaletnamelerde **yevmiye numarası yanında birde tarih kaşesi** vurulur ve bu **tarih kaşesi ile, yevmiye numaraları** hemen her noterde aynı büyüklük ve karakterdedir. Tarih kaşesi “10.12.2006” şeklinde değil “10 Aralık 2006” şeklindedir.

4- Hemen hemen bütün noterlerin matbu kağıtları vardır. Ancak bilgisayar kullanımı ile artık bu matbu kağıtların kullanımı azalmıştır.

5- **Vekaletlerde son cümle tarihi** belirtir. Bu son tarih “İki bin altı senesi Aralık ayının Onuncu Perşembe günü 10.12.2006” şeklinde yazı ve rakam ile yazılır. Her sahifenin mühürlü ve noterce imzalı olması gerekir.

6- Gayrimenkul tasarrufunu içerir vekaletnamelerin düzenleme şeklinde hazırlanmış olması gerekir.

7- **Noterin ya da yetkili vekilin** adı, ünvanı genelde kaşe olarak en son sahifeye vurulur. (Örneğin.... 2. *Noteri Civaner COŞKUN yerine yetkili vekili Mahmut DENİZ*)

8- Vekaletnamelerde **vekalet verene ait nüfus** cüzdan bilgilerinin tam olarak yazılmış olması vekil olanın da baba adının belirtilmesi gerekir.

**9-Vekaletnamedeki fotoğraf ile dosyada** evrak-ı müspite içinde rastlanılacak malike ait fotoğraf, mutlaka karşılaştırılmalıdır. Ancak bu karşılaştırmadan kurtulmak için çoğu kez tevkil yetkisine haiz sahte vekaletnameler düzenlenmekte ve bu sahte vekaletname ile notere gidilerek haiz olduğu tevkil yetkisine binaen başkası vekil tayin edilmekte böylece müstenidat (dayanak belge) yazılmakta, malikin fotoğrafının tapuya ulaşması önlenmiş olmaktadır.

**10-Bu nedenle, tevkil** yetkisine istinaden verilen vekaletnamelerde dikkatli olunmalıdır. Eğer vekalet yetkisi birkaç kez tevkil edilmiş ve muhtelif noterliklerden verilmişse dikkatli olunmalıdır. **Yine ikamet adresi aynı olan kişi o ilçeden vekalet vermiş ve bir iki gün önce vermişse** dikkatli olunmalıdır. Zira işlem gününden bir gün önce malik o ilçede de olsa vekalet vereceğine büyük ihtimalle kendisi gelir, işlem yaptırır. Ancak bu kurallar kesin değildir.

11-Vekaletnamelerdeki **fotoğrafın tel zımba ile** tutturulmuş olması yeterli olmayıp, yapıştırılmış olması aranmalıdır.

12-Vekaletname üzerindeki **fotoğrafa çok dikkat** edilmelidir. Fotoğrafın sökülüp tekrar yapıştırılmış olup olamayacağı, çevresinde yıpranma olup olmadığı, fotoğrafın üzerine çıkan mühür izi ile kağıt üzerinde mühür izinin kağıttaki iz ile aynı renk tonunda olması gerekir. Fotoğraf sökülerek başka fotoğraf yapıştırılan sahte vekaletnamelerde, fotoğraf üzerinde başkaca bir aletle mühür tamamlaması yapılmakta ve çoğu kez bu durumda mühür kağıttakine nazaran biraz kaymakta, farklı renk tonlarında olmakta, fotoğraf üzerine çıkması gereken T.C. harfleri unutulmakta ya da mürekkepli kalemle tamamlandığı anlaşılmaktadır.

-Sahtecilerin bir kısmı, **kendi hazırladıklarını vekaleti notere götürüp,** fotokopi çektilerek suret çıkarmakta **yada gerçekten noterden aldığı vekaletnamede değişiklikler yaptıktan sonra, fotokopi çekip fotokopyi başka bir notere tasdik** ettirerek yapılan değişikliği gözden kaçırmaktadırlar.

-**Bazen de sahte nüfus cüzdanı hazırladıktan sonra notere giderek okula kavıt,** iş bulmak, sınava girmek gibi önemle olmayan konuları sebep göstererek noterden nüfus cüzdanı sureti çıkarmakta sonra bu sureti alıp, sahte olanı imha etmekte ve noterden çıkardığı surete istinaden başka bir noterden taşınmaz satışına ilişkin vekalet vermektedirler.

Önemsiz konular sebep gösterilince doğal olarak noterdeki memur nüfus cüzdanı ayrıntılarını incelememektedir.

-Vekilinin isminin silinerek, başkasının isminin yazıldığı hallerde ya da murisin adının değiştirildiği hallerde çoğu kez yerine yazılan kişinin **isim ve soy isim harf sayısı denk düşmeyeceğinden** cümle içinde çıkışma veya boşluk oluşur.

-Mahkeme ilamlarında ve vekaletnamelerde **isim ve soy isimde kısaltmalar yapılmaz.** (Örneğin. S.Kemal DÖKER yazılmış ise şüphelenmek gerekir.)

-Fotoğraf değişikliği yapılan vekaletnamelerde bazın eskiden basılan mührün **fotoğrafın altında da devam ettiği ya da başka bir belgeden sökülmüş** gerçek malike ait fotoğraf üzerinde soğuk damga, başka bir mühür izine de rastlanıldığı görülmüştür.

-Vekaletnamenin tapuya ibraz edilen nüshalarında genelde parmak izi ve imza bulunmaz. Bunun yerine **“İmza-Parmak izi”** şeklinde kaşe basılır. Tapu ine ibraz edilen nüshada parmak izi veya imza mevcut ise itinalı olunmalıdır.

### 1.3 Mahkeme Kararlarının Özellikleri:

-Mahkeme kararlarında hakimin adı, soyadı üst kısmında yazılır. Kararın altında sadece “**Hakim-15610**” şeklinde numarası yazılır. Hükmün altında numarası yazılmamış isim ve soy ismi yazılmış ise dikkatli olunmalıdır.

Yine “185970” şeklinde çok yüksek bir numarası yazılmış ise tereddüt edilmelidir.

-Mahkeme kararlarında **esas ve karar numaraları**, icra müdürlüğü yazılarında ise **dosya numaraları** mutlaka belirtilir.

Belirtilmemiş ise sorulmalıdır.

Sahte ilam ve müzekkerelerde çoğu kez bu hususlardan biri veya bir kaç unutulmaktadır.

-İlamlarda **karar yılının esas yılından önce olmaması** gerekir. (Örneğin 1992-532 Esas no., 1989-260 Karar no.) ise karar yılı esas yılından önce olduğundan önce tereddüt edilmelidir.

-Veraset ilamı ve diğer mahkeme kararlarında mutlaka “**Hüküm”ya da”Gereği Düşünüldü.”** Şeklinde bir sonuç bölümü olur. İlamlarda **son cümleler başvuru ve karar harçlarına** ilişkindir.

-Mahkeme kararlarında mutlaka hakim yanında **birde katip** ismi bulunur.

-İlamın **kesinleşme şerhinin hakim** tarafından imzalanmış olması gerekir. Hakim değil de bir başkası imzalamış görünüyorsa,

-Bazı kurumlar belirli boyutlarda kağıt kullanır. (Örneğin Yargıtay ilamlarının boyutları farklıdır. Başkaca bir kağıda yazılmış Yargıtay ilamı getirilirse dikkatli olunmalıdır, ancak bilgisayar kullanımı ile bu kural da değişmiştir.) Yine eni ile boyu aynı Mahkeme ilamı olmaz. Gelen evrakların kalitesi, dizaynı, rengi de dikkati çekebilir.

### 1.4 Resmi Mühürlerin Özellikleri:

Burada kısaca resmi mühürlerin özelliklerini açıklamakta yarar vardır. Zira, sahteciliklerin anlaşılmasında mühürlere ilişkin şu özellikler temel fonksiyonu görür.

Türkiye’deki bütün resmi mühürler darphane matbaasında basılır. Bir iki istisna dışında hepsi aynı şekilde dizayn edilmiştir. Muhtelif tarihlerde bu dizayn bir kaç kez değiştirilmiştir. Bu nedenle eski tarihi taşıyan resmi belgelerdeki mühürlerin o dönemlerin mühürleri ile aynı olması gerekir. Örneğin bu dizayn değişikliği son olarak 1985 yılında yapılmıştır. 1985 yılından önce resmi mühürlerde Ay Yıldız sola bakar. 1985 yılından sonraki resmi mühürlerde ise, Ay Yıldız sağa bakar, Başka bir ifade ile 1989 tarihli bir belgede mühürdeki Ay Yıldız sağa bakmalı, 1983 tarihi bir belgede ise sola bakmalıdır. Ayrıca ülkemizde **resmi dairelerin isimleri sık sık** değiştirildiğinden mühürlerde bu hususa da dikkat edilebilir. (Örneğin Tapu Muhafızlığı, Tapu Müdürlüğü olarak değiştirilmiş, İcra Memurluğu, İcra Müdürlüğü olarak değiştirilmiştir.)

Bütün resmi mühürlerde, T.C.harfleri yanında iki de nokta vardır. Yine T.C. harfleri etrafında iki küçük yıldız ve bir özel sayı vardır. Mühür ortasında bir küçük ay yıldız vardır. Resmi mühürlerin etrafı çift çizgilidir. \*T.C.\* ibaresi hepsinde aynı yazı karakteri ile yazılmış olup, bu harfler hepsinde aynı büyüklüktedir. (Örneğin “T” harfinin uçlarında çıkıntılar vardır. Mühür çapı tümünde aynı büyüklüktedir. Sadece Nüfus Müdürlüğünün mührü kendine özgü küçük bir mühürdür. Nüfus Müdürlüğünden gelen bir yazıda büyük bir mühür kullanılmış ise o yazı sahte olabilir. Diğer makamlardan gelen yazılarda farklı boyutta bir mühür kullanılmışsa o yazı sahtedir. Resmi mühürlerin hepsi tam daire oluşturur. Elips şeklinde olanlar sahte olabilir.

-Mührün bir tarafında kağıt üzerinde **kayma olmuş ise** doğal olarak diğer tarafta da kaymış olması gerekir. Sahte evraklarda mühür kağıt üzerinde resim üzerinde muntazam tamamlandığı görülmektedir.

-Bütün resmi mühürlerde Ay Yıldız’ın T.C. harflerine ve içinde bulunduğu küçük daireye konum ve uzaklığı aynıdır. Ayın alt ucuna denk gelecek şekilde Türkiye Cumhuriyetinin kuruluş tarihi olan **1923** rakamlarının olması gerekir.

Sahtecilik yapacaklar genelde hazırladıkları lastik mühürlerde bu hususlardan birini ya da bir kaçını unutmaktadır.

Fotoğraf üzerinde yapılan mühür tamamlamalarında genelde, (**..İkinci Noterliği**) ibaresinde kağıt üzerinde kalan kısım ile fotoğraf üzerinde olan kısım arasında harfler arasındaki mesafe daha uzun veya daha yakın olmakta bazen de harfler tekrür etmektedir. (Örneğin; Resim üzerinde “...Üçüncü Noter...” kağıt üzerinde “...terliği” çıkmış olması gibi.)

Mühürlerde noterliklerin numaraları rakamla yazılmaz. Mutlaka yazıyla yazılıdır.

Mühürlerin etrafı çift çizgilidir. Çok net olarak çıkmış ise, çift çizgi görülür. Net çıkmamışsa kalın bir çizgi görülür Eğer net olarak çıkmış ve ince bir çizgi var ise, o mühür lastik mühür olabilir.

Gözle fark edilmeyecek hallerde **büyüteç** kullanılması yararlı olacaktır.

Belge üzerinde **soğuk damga** varsa, soğuk damgaya da dikkat edilmelidir. Nüfus cüzdanlarında, pasaportlarda, vekaletnamelerde soğuk damga vardır.

## **1.5 Dikkat Edilecek Diğer Hususlar:**

### **1.5.1 Kat Mülkiyeti ve Kat İrtifakı Belgelerinin Kontrolü**

#### **1.5.1.1 Yapı Kullanma İzin Belgesinde Dikkat Edilecek Hususlar**

- 1- Belediye veya yetkili diğer makamlar tarafından verilmiş olmalıdır.
- 2- Belgeyi veren makamın imza ve mührü olmalıdır.
- 3- İmza atan yetkilinin adı, soyadı, unvanı olmalıdır.
- 4- Belgenin düzenlendiği tarih ile belge numarası olmalıdır.
- 5- Ada-parsel numarası olmalıdır.

6- Yapının kullanım türü mesken, işyeri vb. şekilde belirtilmiş olmalıdır.

7- Binanın kaç kat, kaç bağımsız bölümden oluştuğu gösterilmiş olmalıdır.

8- Kat mülkiyeti kurulacak yerlerde yapı (inşa) tarzı kontrol edilmelidir. Genel olarak bina yapım tarzları şunlardır: Betonarme, kargir, çelik karkas, çelik konstrüksiyon, yığma, kerpiç, ahşap vb. Bunlardan kerpiç ve ahşap binalarda kat mülkiyeti kurulamaz. Ancak iskeleti betonarme olup da geri kalan kısımları ahşap olan binalarda kat mülkiyeti kurulabilir.

9- Belgenin bir bağımsız bölüm için mi, yoksa parsel üzerinde inşa edilen binanın tamamına mı, verilmiş olduğu kontrol edilmelidir.

10- Kat mülkiyeti kurabilmek için tüm bağımsız bölümleri kapsayacak şekilde yapı kullanma izni verilmiş olması gerekir.

11- Belgede yapı sahibinin imzası, vergi no ve adresi ile yapı müteahhidinin imzası, vergi no ve adresi bulunmaktadır.

12- Yapı Kullanma İzin Belgelerinde Şu Bilgiler de Bulunmaktadır:

a) *Yapım Sistemleri:* Yığma (kargir), iskelet (karkas), çelik, ahşap, betonarme, tünel kalıp, yerinde dökme, kompozit, prefabrik.

b) *Kullanılan Malzeme Türleri:* Briket, tuğla, toz, ahşap, kerpiç, gazbeton, beton blok, hafif panel.

c) *Ortak Yerler:* Kömürlük, sığınak, otopark, yangın merdiveni, asansör, ortak depo, kapıcı dairesi, bekçi klübesi, su deposu, kuyu suyu, şehir suyu,

### **1.5.1.2 İnşaat Projesinde Dikkat Edilecek Hususlar**

1-Bir mimar veya inşaat mühendisi tarafından hazırlanmış olmalıdır.

2- Belediye veya yetkili makam tarafından onaylanmış olmalıdır.

3- Projede her bağımsız bölüm haritasının üzeri malikince imzalanmış olmalıdır.

4- Bağımsız bölümlerin numaralandırmasında bir standart olmalıdır.

5- Mimar veya mühendisin bağlı olduğu meslek odasının vizesi aranmamalıdır.

6- Proje süresi geçmemiş olmalıdır.

7- Tip projelerde, bir tek binaya ait projenin ibrazı yeterlidir. Tüm binaların tip projelerinin tapu müdürlüğünce alınmasına gerek yoktur.

8- Bağımsız bölüm hisseli ise listedeki hisselendirme bağımsız bölümünün arsa payına göre yapılmalıdır.

9- Proje üzerinde bir tadilat varsa mühendis ve belediyece onaylı olmalıdır.

### **1.5.1.3 Yönetim Planında Dikkat Edilecek Hususlar**

1- Hangi mahalle ada/parsel (ve bloka) ait olduğu üzerinde yazılı olmalıdır.

2- Okunaklı olmalıdır.

3- Her sayfası bağımsız bölüm maliklerinin tümü tarafından imzalanmış olmalıdır.

4- Yönetim planının düzenlendiği tarih yazılmış olmalıdır.

5- Bağımsız bölüm maliklerinin isim, soy isim ve imzaları bir liste halinde son sayfada mevcut olmalıdır.

6- Birden çok malik olup sadece birinin talebiyle kat mülkiyeti kuruluyorsa talep eden kimsenin *“Bu yönetim planındaki imzaların bütün kat maliklerinin kendilerine (veya yetkili temsilcilerine) ait olduğunu tasdik eder, bundan doğacak her türlü sorumluluğu kabul ve taahhüt ederim tarih isim soy isim imza”* şeklinde beyanı alınmalıdır.

7- Kat mülkiyeti ve kat irtifakı işlemi yevmiyeye alınınca bu tarih ve yevmiye yönetim planı üzerine yazılıp yönetim planının her sayfası daire mührü ile onanmalıdır.

### **1.5.2 Haciz Müzekkerelerinde Aranacak Hususlar**

1- Haciz müzekkeresinde haciz koyan icra dairesinin mührü ve icra müdürünün imzası olmalıdır.

2- İcra takibinin dosya numarası olmalıdır.

3- Borç miktarının belirtilmiş olmasında yarar vardır.

4- Borçlunun adı soyadı ve varsa diğer kimlik bilgileri bulunmalıdır.

5- Bilinebiliyorsa borçluya ait taşınmaz malın mahalle/köyü, ada-parcel-bağımsız bölüm numarası belirtilmelidir.

Haciz müzekkeresine verilen cevabi yazıda, haczin hangi tarih ve yevmiye numarası ile hangi ada ve parseller üzerine işlendiği, haciz işlenen taşınmaz üzerinde başka takyidat bulunup, bulunmadığı takyidat varsa takyidat listesinin ilgili icra dairesine gönderilmesi gerekir (İİK.128)

Borçlu adına taşınmaz kaydına rastlanmamışsa haciz talebi bir yazı ile reddedilir.

### **1.5.3 Kamu Haciz Müzekkerelerinde Aranacak Hususlar**

1- Haczi koyan kamu kurumunun mührü ve haciz kararı vermeye yetkili amirin imzası olmalıdır.

2- Kamu haczi koyabilecek mercilerin (Vergi Dairesi, SSK gibi) matbu (basılı) haciz bildirisi kağıtları vardır.

3- İcrai hacizdeki hususlar aynen kamu haciz müzekkeresinde de aranır.

### **1.5.4 Ferdileşmede Tahsis İşleminde Aranacak Hususlar**

1- Kooperatifin yetki belgesi aranır.

2- Yetki belgesindeki temsilcilerce imzalanmış ve kooperatifin kaşesi ile onanmış ferdileşme listesi aranır.

3- Bu listede değişiklik varsa değişen yerlere temsilcilerin imzası alınmalıdır.

4- Ferdileşme listesinde ada-parcel numarası, hangi katta olduğu, bağımsız bölüm numaraları ve bağımsız bölümün niteliği (vasfı) bulunmalıdır.

5- Ferdileşme listesinde hangi bağımsız bölümün kime isabet ettiği, isim-soyisim, vergi no olarak belirtilmiş olmalıdır.

6- Kendilerine bağımsız bölüm isabet eden bütün üyelerin nüfus cüzdan fotokopileri listeye eklenmiş olmalıdır. Nüfus cüzdanı fotokopisinde resimleri net çıkmayanların ayrıca bir fotoğrafı nüfus cüzdanı üzerine ilave edilmelidir.

### **1.5.5 Dask Poliçesinde Aranacak Hususlar**

1- Dask poliçesi yetkili sigorta acentesi tarafından düzenlenmiş olmalıdır.

2- Sigorta acentesinin imza ve kaşesi bulunmalıdır.

3- Sigortanın süresi dolmamış olmalıdır. Talep edilen işlem sigortanın başlangıç tarihi ile bitiş tarihi arasındaki zaman diliminde yapılmalıdır.

4- Sigorta poliçesi talep edilen taşınmaza ait olmalıdır. Poliçedeki ada-parcel-bağımsız bölüm numarası tapu kütüğündeki bilgiler ile aynı olmalıdır.

5- Sigorta süresi içinde diğer tapu işlemlerinde yeni poliçe aramaya gerek yoktur.

### **1.5.6 Harç Makbuzlarının Kontrolü**

Tapu ve kadastro harçları, Harçlar Kanunu ekli (4) Sayılı Tarifeye göre tahsil edilmektedir. Harcın hesabı ve hangi pozisyona girdiği tapu dairesince belirlenmekte ve tahakkuk fişi tapu dairesince düzenlenmektedir.

Tahakkuk fişi kesilen harç, ilgisince T.C Ziraat Bankası, Türkiye Vakıflar Bankası veya Vergi Dairesine yatırılabilir.

Harç tahakkuku yapılırken işlemin (4) Sayılı Tarifede hangi pozisyona girdiği iyi belirlenmeli tereddüde yer verilmemelidir.

Tahakkuk makbuzunun tüm sütunlar doldurulmalıdır. Tahakkuk makbuzu üç nüsha düzenlenir. Bunlardan birisi ve tahsil dekontu işlem belgeleri ile beraber, parcel dosyasına takılır.

Yatırılan harcın tahsil dekontu ilgisince tapu dairesine getirilmelidir.

Tahsil dekontu memur tarafından dikkatlice kontrol edilir:

Dekont üzerinde;

a) İmza, mühür, kaşe olmalıdır.

b) Dekonttaki tahsil edilen rakam ile tahakkuk fişindeki rakam birbirini teyit etmelidir.



c) Dekonttaki isim ile tahakkuk fişindeki harç yükümlüsünün ismi aynı kimse olmalıdır.

Bunlardan birinde tereddüt olursa, dekontun doğruluğu ilgili banka veya vergi dairesinden teyit edilmelidir.

#### **1.5.7 Vergi Dairesi Yazıları**

- 1- “.....*Vergi Dairesi*” başlıklı yazı kullanılmış olmalıdır.
- 2- Yazıda tarih-sayı bulunmalıdır.
- 3- Yazı imzalı ve vergi dairesi mührüyle mühürlenmiş olmalıdır.
- 4- Yazıyı imzalayan görevlinin isim-soy isim ve unvanı bulunmalıdır.
- 5- Muafiyet yazılarında, işlem talep edilen parsel ile yazıda geçen mahalle, ada, parsel, malik bilgileri aynı olmalıdır.

#### ***Vergi dairesinden Tapu müdürlüklerine gelen başlıca yazılar şunlardır:***

- 1- Kamu alacağı haczi ve bunların terkin müzekkereleri.
- 2- Cins değişikliklerinde Tarifenin 13/a pozisyonuna göre alınan harç yazıları.
- 3- Veraset ve intikal vergisi yazıları.
- 4- Harç ve vergi muafiyet yazıları.

#### **1.5.8 Tescil Bildirimi (beyanname)**

Tescil bildirimini kadaastro müdürlüğünce düzenlenir. Bütün nüshalar tapu müdürlüğünce onaylandıktan sonra bir nüshası tapu müdürlüğünde kalır, diğer nüshalar kadaastro müdürlüğüne bir yazı ekinde gönderilir. Paftada değişiklik yapılmasını gerektiren ifraz, tevhit, cins değişikliği, irtifak hakkı, ihdas ve terk gibi işlemlerde tescil bildirimini düzenlenmesi zorunludur.

Tescil bildirimini iki sayfadan oluşur. Sol yüzünde kroki ve teknik hesap yeri, sağ yüzünde ada-parcel-malik bilgileri vardır.

Kroki yeri yeterli olmazsa, ayrı bir harita düzenlenir ve tescil bildirimine eklenir. Ayrıca bu bölümde haritasının ekte olduğu belirtilir.

Tescil bildiriminin tapu ini ilgilendiren yönü sağ taraftaki sayfasıdır. Bu bölümdeki mahalle-ada-parcel-malik bilgilerinin tapu kütüğü ile paralel olması gerekir.

Yüz ölçümü ve maliklerin hisseleri mutlaka kontrol edilmelidir.

Tescil bildirimini, talepte bulunan malik, serbest harita mühendisi, teknisyen, kontrol memuru, kontrol mühendisi, kadaastro müdürünce imzalanmış olmalıdır. Tescilden sonra işlemin tarih ve yevmiye numarası yazılarak, tapu müdürünce imzalanır ve mühürlenir.

Kadaastro müdürlüğüne gönderilen tescil bildirimine göre paftada gerekli değişiklikler kadaastro müdürlüğünce yapılır. Tescil bildirimindeki tersimatın yapıldığına ve kontrol edildiğine dair sütunda doldurularak kadaastro müdürlüğünce

imzalanır. Tescil bildirimlerinin birer örnekleri Genel Müdürlüğe ve ilgili belediyelere gönderilmektedir.

#### **1.5.9 Malvarlığı Araştırma Yazıları**

Mahkemeler, C.savcılar, müfettiş ve kontrolörler, muhakkikler, mali suç araştırma uzmanları gibi soruşturma yapmaya yetkili birimler ve vergi daireleri, icra daireleri gibi kurumlar mal varlığı araştırması yapabilirler. Bankaların, şirketlerin böyle bir yetkisi yoktur. Yetkisi olmayan kişi ve kuruluşların yazılı veya sözlü başvuruları ile mal varlığı araştırması yapılamaz, bilgi verilemez.

Malvarlığı araştırma yazılarında;

- 1- Yazının yetkili kişi veya kurumdan gelip gelmediği,
- 2- İmzalı, mühürlü olup olmadığı,
- 3- Yazıda tarih, sayı bulunup bulunmadığı kontrol edilir.

#### **1.5.10 Yetki Belgelerinde Dikkat Edilecek Hususlar**

1- Yetki belgesi tüzel kişinin ilgili olduğu makam tarafından verilmiş olmalıdır. Ticaret şirketleri, özel bankalar, kooperatifler yetki belgelerini ticaret inden alırlar.

2- Kanunla kurulmuş kuruluşlardan yetki belgesi istenmez. Derneklerden, ticaret ve sanayi odaları, borsalar, barolar, kamu kurumu niteliğindeki meslek odalarından yetki belgesi istenmez.

3- Yetki belgelerinde yetkili olarak birden çok kimse tayin edilmiş ise bunların birlikte mi, yoksa ayrı ayrı mı yetkili olduklarına bakmak gerekir

4- Temsilciler 1. ve 2.derece imza yetkilileri olarak ayrılmışsa bu husus da kontrol edilmelidir

5- Yetki belgeleri sadece bir yıl için geçerlidir. Bu bir yılın başlangıcı belgenin verildiği tarih değil, genel kurulun yapıldığı tarihtir. Bir yıldan eski belge getirilirse kabul edilmez, yeni belge getirilmesi istenir. Belgenin altına ticaret müdürlüğünce temsilcilerin yetkilerinin devam ettiğine dair şerh düşülmesi halinde bu geçerlidir.

#### **1.5.11 Bankaların İpotek Terkinleri**

1- Banka yetkililerinin tapu dairelerine gelmelerine gerek yoktur

2- Kanunla kurulmuş (Ziraat Bankası, Halk Bankası gibi) bankaların ipotek terkinlerinde yetki belgesi aranmaz. Terkin yazısındaki imzaların imza sirkülerindeki imzalar ile karşılaştırılıp kanaat getirilmesi halinde işlem yapılır

3- Özel bankaların ipotek terkinlerinde Tapu Kanununun 2.maddesine göre merkez veya şubelerinin bulunduğu yerin ticaret inden alınmış yetki belgesi istenir.

4- Bu yetki belgesinde belirtilen yetkili temsilcilerce imzalanmış terkin yazısındaki imzalar imza sirkülerindeki imzalar ile karşılaştırılıp kanaat getirilmesi halinde terkin yapılır.

5- Terkin (fek) yazılarında ada/parsel ipoteğin tarih ve yevmiye numarası aranmalıdır.

6- Mümkin olduğu kadar ipotek belgesi de aranmalıdır.

7- Bankayı bir avukat temsil ediyorsa, bankayı temsile yetkili kişilerce noterden verilmiş vekaletname ve ipoteği terkin yetkisi aranmalıdır.

### 1.5.12 Başkaca Dikkat Edilmesi Gereken Unsurlar

-**Fotoğrafların** sökülüp değiştirilmesi sonucu vekalet kağıdının yüzeyindeki kaygan kısım yıprandığından tekrar yapıştırıcı sürülmesi sonucu buruşur. Bu durum fotoğraf yapıştırılan yerin arkasına bakıldığında fark edilebilir. Ancak bunlar, sahteciliğin kesin kanıtları değil şüphe sebepleridir.

-Bazı resmi belgelerde hem mühür hem de imza olması zorunludur. İmzasız mühür, mührsüz imza olması halinde dikkatli olunmalıdır. (Örneğin Vekaletname, Veraset senedi.)

-Belge gelişigüzel **acemice** yazılmış ise,

-Rakamla yazı çelişiyorsa, (Örneğin İcra kanalı ile satıldığı müzekkerede yazılı taşınmaz malın satış belgenin yazı ile *Yirmibeşbin TL.Rakam* ile *30.000.TL.* olması gibi)

-Alışılmış usul ve yazışmalardan farklı bir uygulama var ise,

Bazı kurumlar yazışmalarını **matbu kağıtlar** ile yaparlar. Aynı kurumun adını taşıyan matbu olmayan bir evrak gelmiş ise,

-Çok eski tarihi taşıyan evrakta genelde kağıt zamanın verdiği etki ile sararmış **yazılar solmuş** olur. Fakat eski tarihli bir kısım belgelerde imzalar **çini mürekkep** ile atılmış koyu renklidir. **El yazıları şimdikilerden daha farklı özel karaktere** sahiptir. Dilekçelerde ve resmi belgelerin bir kısmında o tarihlerdeki güncel konuları içeren pullar vardır. (Örneğin 1975’li yıllarda, **Kıbrıs** ile ilgili pullar, Türk Hava Kurumu pulları)

**Pullar** sahte evrakı anlamada özel bir yer tutar. Pulların ilk dizayn ve basım yerleri P.T.T.Genel Müdürlüğü, damga pullarının basım tarihleri de Maliye Bakanlığından öğrenilebilir. (Örneğin 1963 tarihini taşıyan bir evrakta ilk 1980 yılında dizayn edilerek basılmış pullar kullanıldığı görülmüş ve sahtecilik belirlenmiştir.

Eski tarihli belgeler daha çok **parmak izi** ile düzenlenmiştir.

-Nüfus cüzdanlarında soğuk **damga olup** olmadığı, T.C. harflerinin soğuk damgada çıkıp çıkmadığı kontrol edilmeli, **gerekirse o seri numaralı nüfus cüzdanının o kişiye** verilip verilmediği ilgili nüfus müdürlüğünden sorulmalıdır.

-Bazı belgelerde açıkça görülen ve biçimsel koşullara uymaması nedeni ile kuşku yaratan hususlar vardır. Bunlara dikkat edilmelidir.

-**Askeri birimlerin yazışma kurallarına** göre, imzanın isim üzerine atılması, imzanın altına önce imza sahibinin adı, soyadı, altına rütbesi, onun altına da sıfatının yazılması gerekir. Bu kurallara uyulmamışsa,

**Bazı idarelerin merkez, il, ilçe en üst amirleri;** Müsteşar, Genel Müdür, Başkan, Genel Sekreter, Yönetim Kurulu Başkanı, Koordinatör, Daire Başkanı, Müdür, Komutan, Şef ve Memur gibi ünvanlar taşır. Bu ünvanlara uyulmamışsa, (Örneğin Askerlik Şubesi Komutanı şeklinde bir yazı gelmişse, düşündürücüdür. Çünkü Askerlik Şubesinin komutanı değil başkanı olur.)

-Evrakın kendi içerisinde tutarsızlıklar olması,

-Birden çok sayfalı evrakda **her sayfanın imzalı** mühürlü olması, araya sayfa eklenmiş ya da değiştirilmiş olup olmadığının kontrolü,

-Bazı, **zamana bağlı işlemlerde** yanlış zaman belirtilmiş olması (Örneğin, Yönetmelik gereği sınavlar Mart ve Eylül aylarında açılıyorsa, Haziran sınav açılmış ve memuriyete atanmış gibi bir belge getirilmiş ise,)

-Belgelerde eksiklik var ise, üst yazı ile ekleri **çelişiyorsa**, üst yazıda belirtilen ekler ekli değilse,

-Evrak-ı müspitesine göre **okur-yazar olduğu** anlaşılan ve evrakta imzası olan bir kişinin verdiği vekaletnamede parmak izi kullanılmış ise, ya da bizzat işlem yaptırırken eski belgelerde imza kullanmış birisi parmak izi kullanıyor ise, yahut parmak izi kullanan birisi imza kullanıyor ise, itinalı olunmalıdır.

-**İmza** dikkat çekiyor ve taklit olma şüphesi var ise, taklit imzalar asıl imzaya benzetilmek istenildiğinden yavaşça atılır. Bu nedenle eldeki titremeler nedeni ile imzada titremeler oluşur. Zorla atılmış imzalarda da böyledir. Gerçek imza ise, çok seri atıldığından titrek değildir.

Bunları o noter veya resmi kurumdan daha önce gelmiş ve müdürlük dosyalarında mevcut, diğer belgelerdeki imzalar veya malike at eski imzalar ile karşılaştırarak anlamak mümkündür.

Aynı işleme yönelik olup, aynı makamlardan talep sahibi tarafından, **elden getirilen** resmi yazılarda aynı daktilonun kullanılmış olması, aynı mürekkepli kalem ile yazılmış olması aynı el yazısı olması şüphe uyandırır. (Örneğin **Vekaletnamedeki yazılar ile aynı işleme yönelik veraset senedi, ilmühaber, nüfus müdürlüğü yazılarında kullanılan** daktilo ve bilgisayar veya el yazılarının aynı karakterde olması.)

-Belgedeki mührün açıkça **başka bir makamın mührü** olması, genelde bu yöntemde mühür okunaksız olacak şekilde basılır. (Örneğin Vekaletnamede, veraset senedinde muhtarlık mührü kullanılmış olması).

-**Faks** belgeler nedeni ile son zamanlarda sahtecilik imkanları artmıştır. Faks gelen belgeler tasdiksizdir. Şüphelenilmelidir.

-İşlem yaptıracak kişilerin işlem sırasındaki memurca gözlenecek **hal ve hareketleri** de şüphe uyandırabilir.

-**Çizgiler ve şekiller** ile alt ve üst satırlardaki tahrifat ve silinti. Çoğu kez bir kelime silinir veya kazınır iken o kelimenin altında ki üst veya yanındaki şekil, çizgi veya satırlarda da silinti, kazıntı oluşur. Sahteciliği yapan kişiler sildiği kelimeyi değiştirerek yazdığı halde çizgi ya da alt satırlardaki silinti ve kazıntıyı fark etmez. Belgeyi o şekilde işlem yaptırmak üzere getirir. Kazıntı silinti sonucu yazılan yeni yazılarda kullanılan daktilo ve mürekkep farkı nedeni ile **renk tonu farkı** da oluşur.

-**Kullanılan üslup** ile hitap ve sunuşta sahteciliği anlamaya yardımcı olabilir. (Örneğin İcra Müdürlüğünden her zaman gelen yazılarda “*Tapu Müdürlüğüne*” yazıldığı halde bu kez aynı İcra Müdürlüğünden “*Tapu Muhafızlığına*” şeklinde yazılmış olması.)

Yukarıda izah edilen hususlar sahteciliği anlamada kesin bir kanıt olmasa da tereddüt ettiği anda başvurabilecek ve dikkat edilmesi gereken yöntemlerdir. Bu hususlara dikkat edildiği takdirde Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü ile ilgili sahtecilik işlemleri önemli ölçüde azalacaktır.

Belirtilen bilgi ve belgelerin kontrolünün dikkatli olarak yapılması sahtecilik eylemlerinin önlenmesi açısından önemli unsur olduğu şüphesiz olup, bu hususlara dikkat edilmesi tapu işlemlerinde oluşabilecek risklerin önlenmesi ve engellenmesi açısından önemlidir.

## **Yedinci Bölüm**

### ***1. TAPU HİZMETLERİNDE YOLSUZLUK VE SUİİSTİMALLERİN (ETİK DIŞI DAVRANIŞLARIN) ÖNLENMESİ İÇİN ÇÖZÜM ÖNERİLERİ***

Bu çalışmanın temel amacı, tapu hizmetlerinde etik konusunda sorun alanlarını tespit ederek, bu sorunların çözümü için somut ve uygulanabilir öneriler oluşturmaktır. Önerilere geçmeden önce, çözüm stratejilerine ilişkin bazı değerlendirmelerde bulunmakta yarar vardır.

Bilindiği gibi, kamu görevlilerini etik ilke ve standartlara uygun olarak davranmaya yöneltme konusunda iki farklı yaklaşım bulunmaktadır. Birincisi “kurallar etiği” yaklaşımıdır. Bu yaklaşımda, uyulması gereken etik kurallar yaptırımları ile birlikte belirlenmekte ve kurallara uymayanlara belirlenen yaptırımlar uygulanmaktadır. Böylece kamu görevlileri etik kurallara uymaya “zorla”nmaktadır. Kurallar etiği, tek başına kamu görevlilerini etik davranışlara yöneltmede yetersiz kalmaktadır. Örneğin uzun yıllardır hediye alma Devlet Memurları Kanunu’nda tamamen yasaklanmıştır, ancak memurlar bu zamana kadar hediye almaya devam etmişlerdir.

İkinci yaklaşım, “erdem etiği” yaklaşımıdır. Bu yaklaşıma göre, erdemli kamu görevlileri, dışsal kurallar ve denetimlerden ziyade, içsel güdülere bağlı olarak etik davranışa yönelecek, başka bir anlatımla, etik ilkelere “gönüllü olarak” ve “içten

gelerek” uyacaktır.

Tapu hizmetlerinde etik dışı davranışları önleyebilmek adına, her iki yaklaşıma uygun önlemlerin birlikte alınması gerekmektedir. Kısa dönemde, ilkesiz, etik dışı davranışları kanıksamış, ahlakı yok sayan, fırsatlar ve yeterli özendirici koşullar oluştuğunda, kişisel kazanç için her türlü durumu değerlendirebilecek yoldan çıkarıcı (ahlaksız) kamu görevlilerinin (Steinberg- Austern, 1996: 79-80), “zorla”ma olmadan etik davranmalarını beklemek iyimserlik olacaktır. Bu nedenle kısa dönemde bir takım zorlayıcı önlemler almakla birlikte, uzun dönemde tapu çalışanlarını “içten” gelerek etik davranmaya yöneltici kalıcı önlemlere de ihtiyaç bulunmaktadır.

Bir başka önemli strateji, yolsuzluğa neden olan faktörlerin ortadan kaldırılmasına yönelik önlemlerin alınmasıdır. Bilindiği gibi, Merton’a göre, toplumsal ve yasal kurallara aykırı olmasına rağmen yolsuzluğun varlığını sürdürmesi, gizli bir işlevi gördüğünü göstermektedir. Diğer bir deyişle, gereksinim duyulan belli işlevleri yerine getirecek biçimsel süreçler ve yapılar yoksa ya da yetersizse, bu işlevi görece yapılar ve süreçler oluşmaktadır (Berkman, 1983: 100). Tapu hizmetlerinde de, farklı nedenlerle, vatandaş taleplerinin zamanında ve hızlı olarak karşılanamaması, hediye ve bahşiş uygulamasına neden olmaktadır. Bu uygulamayla, menfaat sağlanan personel, kapasitesinin üzerinde veya mesai saatlerinin dışında da çalışarak işlemleri tamamlamakta, böylece işler hızlanmaktadır. Personele sağlanan menfaat, bir nevi “prim” işlevi görmektedir.

Bu genel açıklamalar çerçevesinde, daha önce sunulan alan araştırmasının bulguları da dikkate alınarak, vatandaş memnuniyetinin sağlanmasına ve etik dışı davranışların önlenmesine katkıda bulunacak bazı öneriler, “insan kaynaklarının geliştirilmesi ve kurumsal yapının reorganizasyonu,”“halkla ve diğer kurumlarla ilişkilerin geliştirilmesi”,“emlakçılık ve aracılık hizmetlerinin yeniden yapılandırılması”, “mevzuatın gözden geçirilmesi”, “teknolojik altyapıdan daha fazla yararlanılması” ve “iş süreçlerinin iyileştirilmesi” başlıkları altında kısaca özetlenmektedir.

### **1.1 İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi ve Kurumsal Yapının Reorganizasyonu**

Öncelikle, tapu müdürlüklerinde görev yapan personelin mesleklerine bakışlarını değiştirecek, kurumsal bağlılıklarını güçlendirecek, sahipsizlik hislerinin giderilmesini sağlayacak ve moral ve motivasyonlarını artıracak önlemlere ihtiyaç bulunmaktadır. Bu kapsamda, etkili bir iletişim ve sorun çözme mekanizmasının kurulması hayati önem arz etmektedir.

Acil olarak yapılması gerekenlerden birisi, adil ve yeterli bir ücret rejiminin kurulmasıdır. Personele, verdiği emek ve üstlendiği sorumlulukla orantılı maaş ödenmelidir. Maaşların belirlenmesinde hem kurum içi, hem de kurumlar arası dengeler gözetilmelidir. Eşit işe eşit ücret uygulamasına bir an önce geçilmelidir.

Öte yandan, çalışanlara döner sermayeden pay da ödenmelidir. Son dönemde, 15.1.2009 tarih ve 5831 sayılı Tapu Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile çalışanlara döner sermayeden pay verilmesine ilişkin bir düzenleme yapılmıştır. Buna göre, 31.12.2012 tarihine kadar, TKGM'nin merkez ve taşra teşkilatı kadrolarında görev yapan personel ile sözleşmeli personele, fiilen yaptıkları fazla çalışma karşılığında ayda 60 saati ve yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nda belirtilen fazla çalışma saat ücretinin üç katını geçmemek üzere, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nce belirlenecek esaslar çerçevesinde döner sermaye bütçesinden fazla çalışma ücreti ödenecektir.

Görüldüğü gibi, bu düzenleme ile geçici bir süre için ve yapılan fazla mesai karşılığında döner sermayeden çalışanlara pay verilmesi öngörülmektedir. Bu düzenleme ile zaten şikâyet konusu olan, mesai saatleri dışında çalışma teşvik edilmektedir. Çalışanlar döner sermayeden pay alabilmek için, işlerinin bir kısmını mesai saatleri içerisinde bitirmeyerek, mesai saatlerinin dışına taşıracaklardır. Oysa yapılması gereken, özellikle tapu müdürlüklerinde görev yapan personele yaptığı işlem başına döner sermayeden pay ödenmesidir.

Diğer bir önemli husus TKGM'nin örgüt bakımından yeniden yapılandırılması gereğidir. TKGM'nin teşkilat yapısının gözden geçirilerek özerkliğinin sağlanmasının, kurumsal işleyişin daha sağlıklı hale gelmesine yardımcı olacağı düşünülmektedir. Örneğin TKGM'nin idari ve mali anlamda özerk bir "hizmet yerinden yönetim kuruluşu" olarak örgütlenmesi tartışılmalıdır.

Mevcut yapının korunması durumunda ise, özellikle sarf malzemelerinin temini ve küçük bakım ve onarımların yapılması konusunda bölge müdürlüklerine ve tapu müdürlüklerine daha fazla yetki ve sorumluluk devredilmesi, tapu hizmetlerinde hız ve verimliliği artıracaktır.

Ayrıca kurumun örgüt ve personel yapısının iyileştirilmesi amacıyla norm kadro çalışması yapılmalıdır. Bu kapsamda yürütülecek örgüt analizi çalışmasıyla, merkez ve taşra teşkilatı gözden geçirilebilecektir.

Mevcut yapıda, her ilçede tapu müdürlüğü bulunmasının, iş yükünün aynı olmaması dolayısıyla verimsizliğe yol açtığı görülmektedir. 15-20 günde bir işlem gerçekleşen yerler olduğu gibi, yıllık 35 bin işlem yapılan tapu müdürlükleri de bulunmaktadır.

Bu nedenle, vatandaşların mağdur olmaması için gerekli tedbirler alınmak şartıyla, her ilçede tapu müdürlüğü kurulması zorunluluğu kaldırılabilir. Yine norm kadro kapsamında yürütülecek iş analizi çalışmaları ile personelin görev tanımları ile görev gerekleri belirlenebilecek, unvan standardizasyonu sağlanabilecek, tapu hizmetlerinin daha verimli sunulabilmesi için gerekli hiyerarşik yapı kurulabilecek, iş ölçümü çalışmaları sonucunda da müdürlüklerde istihdam edilmesi gereken optimum personel sayıları hesaplanabilecek, personelin müdürlükler arasında dengeli olarak dağıtılması sağlanacak ve iş yoğunluğu bulunan müdürlüklerdeki personel

açığı karşılanabilecektir.

TKGM personelinin daha nitelikli ve donanımlı hale getirilmesi için; mevcut personelin eğitilmesi kadar, yeni alınacak personelde aranacak niteliklerin artırılması da gerekmektedir. Özellikle hukuk ve yönetim eğitimi almış üniversite mezunlarının hizmete alınabilmesi sağlanmalıdır. Nitelikli personel açığının kapatılabilmesinin bir yolu da, tapu kadastro eğitimi veren eğitim kurumlarının gözden geçirilmesidir. TKGM'nin çabaları sonucunda Tapu Kadastro Meslek Yüksekokulu'nun 4 yıllık Yüksek Okul haline getirilmesi sevindirici bir gelişmedir.

Çalışanların moral ve motivasyonlarının artırılması açısından, sosyal haklarının ve çalışma ortamlarının iyileştirilmesi, çalışanlara yönelik yemek ve servis hizmetlerinin kalitesinin artırılması gibi tedbirlerin alınması önemlidir. Bu kapsamda, ayın başarılı personeli seçimi, kurum içi ödüllendirmeler ve doğum ve evlenme yıldönümlerinde personele bir gün izin verilmesi gibi uygulamalar yapılabilir. Ayrıca, etik davranışları bakımından örnek olan memurların ödüllendirilmesi de bu tür davranışların yaygınlaştırılmasına aracılık edecektir.

TKGM'de etik dışı davranış ve tutumları önlemenin en etkili yöntemlerinden birisi de, personele yönetim ahlakı ve etik değerler eğitimi verilmesidir. Etik konuları, hizmet içi eğitim programlarının ağırlıklı bir boyutu haline gelmelidir. Özellikle, tapu müdürlüklerinde müdürün rolünün çok önemli olması dolayısıyla, müdürlerin seçimi, eğitimi ve etik değerlerle donatılmasına azami gayret gösterilmesi gerekmektedir.

Öte yandan, toplumun doğruluk, dürüstlük, kul hakkı yememe gibi temel değerlerinin giderek aşınması sonrasında yolsuzluk olaylarının artması dikkate alındığında, sadece memurlara değil, tüm topluma yönelik bir ahlaki bilinçlenme kampanyası başlatılması yerinde olacaktır.

Hatta, vatandaşlardan kaynaklanan sorunları gidermek ve vatandaşları etik davranışlar konusunda bilinçlendirmek amacıyla anaokulundan itibaren etik ile ilgili konularda etkili bir eğitim verilmesi gerekmektedir. Çünkü etik dışı davranışların arz ve talep boyutlarının birbirinden ayrılması mümkün değildir.

## **1.2 Halkla ve Diğer Kurumlarla İlişkilerin Geliştirilmesi**

Araştırma sonuçları, TKGM'nin halkla ve diğer kurumlarla ilişkilerinin geliştirilmesi konusunda ciddi adımlar atması ve profesyonel çalışmalar yapmasının gerekliliğini ortaya koymaktadır. Medya, vatandaşlar ve diğer kurumlar nezdinde TKGM'nin imajının olumlu yönde geliştirilmesi, kurumun temel önceliklerinden olmalıdır.

Bu kapsamda, örgüt kültürü toplumla paylaşılmalıdır. TKGM, etiğe dayalı olarak oluşturacağı örgüt kültürünü, belli dönemlerde örgüt dışarısındakilerle ve özellikle hizmetlerinden yararlanan vatandaşlarla paylaşmalıdır. Böylece kurum imajı vatandaşlarca doğru bir şekilde algılanabilecektir. Son zamanlarda etik dışı



davranışlarda meydana gelen azalmalar ile tapu hizmetlerinin sunulmasında kaydedilen iyileşmelerin vatandaşlarla paylaşılması bu açıdan önemlidir.

Vatandaşlar nezdinde kurum imajının düzeltilmesi için; tapu dairelerinde, vatandaşların bekleyecekleri rahat ortamların oluşturulması, tapu müdürlüklerinin hizmet mekânlarının hizmet gereklerine uygun binalarda sürdürülmesi için gerekli girişimlerin yapılması, kurumun etik değerlerinin kurumda görünür yerlere asılması, halkın talep ve şikâyetlerinin düzenli bir şekilde alınması ve değerlendirilmesi, güvenlik kamera sisteminin çalışanları incitmemeye özen gösterilerek yaygınlaştırılması ve kurumsal kimlik çalışmalarının hızlandırılması gibi adımların çok daha ciddi olarak atılması gerekmektedir. Ayrıca, vatandaşların tapu işlemleri konusunda bilinçlendirilmesi ve bilgilendirilmesi hayati önem taşımaktadır. Örneğin, tapu işlemlerinde aracı kullanmaya gerek olmadığı, işlemlerin bir günde tamamlanabildiği, tapu harcını düşük yatırmanın getireceği sorunlar, tapu işlemleri ile ilgili temel bilgiler, muvazaalı işlemlerin getireceği sorumluluk ve memurların etik dışı taleplerine karşı yapılması gerekenler vatandaşlara kısa ve öz şekilde anlatılabilir.

Basın ve kamuoyu nezdinde kurum imajının değiştirilmesi için de, halkla ilişkiler çalışmalarının daha etkili şekilde yürütülmesi gerekmektedir. Kurumun daha iyi tanıtılması için çeşitli kampanyalar düzenlenmesi ve basının daha sık ve doğru bilgilendirilmesi gibi faaliyetler de kurum imajının değişmesine katkı sağlayacaktır.

TKGM çalışanlarının içinde buldukları sahipsizlik ve hükümetin kendilerine değer vermediği hissini gidermek amacıyla, kurum içi ve kurum dışı ilişkilerin geliştirilmesi gerekmektedir.

Örneğin, Bakanlar Kurulu, TKGM'den sorumlu bakan, müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür gibi karar vericiler arasında iletişimin sağlıklı şekilde gerçekleştirilmesi, kurum ihtiyaçlarının karşılanmasında önemli rol oynayacaktır.

### **1.3 Emlakçılık ve Aracılık Hizmetlerinin Hukuki Altyapısının Oluşturulması**

Günümüzde emlakçılık mesleği standardize edilmiş ve disiplin altına alınmış değildir. Bu durum, haksız rekabete yol açmakta, korsan emlakçılık yapanlara vergisini veren emlakçı esnafı karşısında avantaj sağlamaktadır. Ayrıca bunların etik dışı davranışları da tüm emlakçılara mal edilmektedir. Bu nedenle, emlakçılık mesleğinin kayıt ve disiplin altına alınmasını, görev ve sorumluluklarının standarda kavuşturulmasını ve emlakçılık mesleğini belirli sertifikaları almış eğitilmiş ve bilgili kişilerin yapmasını öngören bir yasa taslağının TBMM tarafından yasalaştırılması gerekmektedir. Böylece emlakçılık işlerine standart getirilmesi, kayıt dışılığı önleyip emlak sektöründe güven sağlanması ve tapu müdürlüklerinde emlakçılara yönelik şikâyetlerin azaltılması sağlanmış olacaktır.

Tapu müdürlüklerinde iş yükünü azaltma ve tapu hizmetlerinde sorumluluğu paylaştırmanın etkili yöntemlerinden birisi, tapu hizmetlerinde aracılık müessesesini

resmileştirerek, yeminli mali müşavirlik uygulamasına benzer, yeminli emlak müşavirliği sisteminin kurulması olabilir. Yeminli emlak müşavirleri, her türlü tapu bilgilerini sağlamada vatandaşa yardımcı olmanın yanı sıra, tapu işlemlerinin bir kısmını da üstlenebilir. Böylece, işlem anında yeminli emlak müşaviri de bulunacağı için, sahtecilik durumunda emlak müşaviri de sorumlu tutulabilir. TAKBİS ve diğer bilgi sistemlerinde yeminli emlak müşavirlerinin kullanımını için uç verilmesi gibi tedbirlerle bu sistemin işlemleri sağlanabilir.

#### **1.4 Mevzuatın Gözden Geçirilmesi**

Tapu hizmetlerinde etik dışı davranışları önlemenin önemli bir aracı da, tapu mevzuatının yeni ihtiyaçlar doğrultusunda güncellenmesidir. Hizmetlerin etkili, hızlı ve verimli sunulması ve dolayısıyla etik dışı davranışlara gerek bırakılmaması yönünde atılan bazı adımlar, sıklıkla mevzuat engeline takılmaktadır. Örneğin, tapu müdürleri ve memurlarının, Medeni Kanun'un 1007. maddesinin getirdiği sorumluluğun etkisiyle, aşırı titiz davranarak belge kontrolü için gereğinden fazla zaman ayırma eğiliminde olmaları, tapu işlemlerinin görece yavaşlamasına neden olmaktadır.

Bu eğilimi engellemek ve tapu işlemlerinin hızlandırılmasını sağlamak için, “mesleki sigorta” uygulamasının değerlendirilmesi gündeme gelebilir. Bu uygulama ile çalışanların ağır sorumluluktan kaynaklanan iş “stres”leri azaltılabileceği gibi, hazinenin üstleneceği sorumluluk da ortadan kaldırılabilir.

Bununla birlikte, böyle bir düzenlemenin, sorumluluktan kurtulan çalışanları yetkilerini kötüye kullanmaya teşvik edebileceği ve “çarpıtıcı” rüşvet uygulamasına kapı aralayabileceği de dikkatten uzak tutulmamalıdır.

Ayrıca, mevzuatın yolsuzluk ve etik dışı davranışlara ağır ceza verilecek şekilde değiştirilmesi, caydırıcılık sağlanması bakımından önemlidir. Ancak, kural konulması kadar, konulan kuralların uygulanmasının da önemli olduğu unutulmamalıdır.

#### **1.5 Teknolojik Altyapıdan Daha Fazla Yararlanılması**

Tapu işlemlerinin hızlandırılması için, bilgi teknolojilerinden daha fazla yararlanılması ve tapu hizmetlerinde otomasyonu sağlayan ve memurların inisiyatifini azaltan TAKBİS gibi çeşitli programların, tüm tapu müdürlüklerine yaygınlaştırılması gerekmektedir. Çünkü bu programlar aynı zamanda etik dışı girişimlere de imkân vermemektedir. Örneğin, TAKBİS sisteminde bir işlem bitmeden bir memurun başka bir işleme başlaması mümkün olmamaktadır. Bu da, vatandaşların kendi işlerinin hızlandırılması için ilgili memura baskı yapma veya menfaat sağlama eğilimlerini yavaşlatmaktadır. Ancak, teknolojinin gün geçtikçe daha fazla gelişmesi, kamu kurumlarının sürekli teknolojinin yeni imkânlarını takip etmeleri gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır. Çünkü gelişen teknoloji sayesinde işler giderek daha hızlı ve kolay hale gelmekte, etik dışı davranışları önleme kapasitesi olan yeni imkânlar gelişmektedir.

Örneğin, noterlerin verdikleri vekâletnamelerin on-line ortama taşınması ve bunların TAKBİS sistemi ile uyumlu hale getirilmesi, nüfus cüzdanlarının çipli olması gibi uygulamalar, çeşitli vekâletname ve kimlik yolsuzluklarını önleyecektir. Fakat teknolojinin yeni yolsuzluk ve etik dışı davranış tipleri ve imkânları yarattığı da dikkate alınarak, veri güvenliğine önem verilmelidir. Ayrıca, Adalet, İçişleri, Maliye Bakanlıkları, belediyeler, noterler, icra daireleri ve nüfus daireleri ile Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü arasında etkili ve verimli bir “veri paylaşım sistemi”nin geliştirilmesi, kurum üzerinde oluşan yükleri büyük ölçüde ortadan kaldıracaktır.

Öte yandan, tapu işlemleri ile ilgili harç ve ödemelerin, çoğu zaman müdürlüklerin oldukça uzağındaki bankalara yatırılıyor olması vatandaşlarca dile getirilen önemli bir şikâyettir. Tapu müdürlüklerinde para alış verişi olmaması amacıyla, ödemeler bankalara yapılmaktadır. Bu uygulama yolsuzluğun önlenmesi bakımından faydalı olmasına karşın, işlem sürecini uzatmaktadır ve sahte dekont sorunlarına yol açmaktadır. Bankaların tapu müdürlüklerinde vezne açmaları konusunda çaba gösterilmelidir.

Yine müdürlüğün içerisindeki bir bilgisayardan internet bankacılığı yoluyla ya da konulacak bir bankamatik aracılığıyla para yatırılmasını sağlayacak mekanizmalar oluşturulabilir.

Para ile ilgili bir başka sorun da, yaşanan güvensizlik nedeniyle, aktin imzalanması öncesinde para alış verişinin çoğunlukla gerçekleştirilememesidir.

Bu durumda alıcı ve satıcılar arasındaki para transferinin müdürlüklerden yapılması nedeniyle hırsızlık ve yankesicilik olayları meydana gelebilmekte, ayrıca kayıt dışılık da teşvik edilmektedir. Bazen de imza sonrasında alıcının ödeme yapmaması nedeniyle satıcı mağdur olmaktadır.

Bir veya birkaç banka ile anlaşmak suretiyle, alıcının parayı bankaya yatırması, aktin taraflar arasında imzalanması sonrasında tapu müdürünün sisteme girip para transferine onay vermesi ile paranın alıcının hesabına transferini sağlayan güvenli bir sistem kurulabilir. Böylece hem hırsızlık olaylarının önüne geçilmiş, hem de değerinin altında alım satım yapılması ve kayıt dışılık önlenmiş olacaktır.

## **1.6 İş Süreçlerinin İyileştirilmesi**

Kurumda iş süreçlerinin gözden geçirilmesi, iş süreçlerinin basitleştirilmesi ve işlerin kolaylaştırılması için çeşitli önerilerin değerlendirilerek makul olanların uygulanması, etik dışı davranışların gerekçelerini de azaltacaktır.

Rüşvet, hediye ve bahşış gibi etik dışı davranışların en temel nedenlerinden birisi olarak tapu hizmetlerinde iş ve işlemlerin yavaş yürümesi görülmekte, işlerin basitleştirilip hızlandırılması neticesinde suiistimallerin azalacağı düşünülmektedir. Her ne kadar, Avrupa ülkeleri ile karşılaştırıldığında, Türkiye’de tapu işlemleri hız yönünden Avrupa’nın önünde ise de, işlem hızının alınacak tedbirler ve özellikle

bürokratik işlemlerin azaltılması ve bilgi teknolojilerinden daha fazla yararlanılması ile daha da artırılması mümkündür.

## **KAYNAKÇA**

Adaman, Fikret, Ali Çarkoğlu ve Burhan Şenatalar (2001), Hane halkı Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler, İstanbul: TESEV Yayınları.

Adaman, Fikret, Ali Çarkoğlu ve Burhan Şenatalar (2003), İş Dünyası Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler, İstanbul: TESEV Yayınları.

Aktan, Coşkun Can (Ed) (2001), Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri, Ankara: Hak-İş

Yayınları.

Aktan, Coşkun Can, "Politikada Rant Kollama", **Amme İdaresi Dergisi**, C: 26, Sayı 4 (Aralık 1993)

Aktan, Coşkun Can, **Kirli Devletten Temiz Devlete**, Yeni Türkiye Yayınları, No 4, Ankara 1999.

Ankara Ticaret Odası-**Yolsuzluk Kısılcığında Türkiye**, ATO Yayını No:15 Ankara 2001.

Ateş Hamza, Bağçe H.Emre ve Şen Mustafa Lütfi "Türkiye’de yolsuzluğun önlenmesi için etik projesi Akademik araştırma çalışması Tapu hizmetleri ve Etik” Mayıs 2009

Avcioğlu, Doğan, **Türkiye'nin Düzeni-I**, Bilgi Yayınevi, Ankara 1971

Bayar, Yavuz,"Türk Kamu Yönetiminde Rüşvet", **Amme İdaresi Dergisi**, C: 12, Sayı 3, (Eylül 1979)

Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu (2005), Kanun ve İlgili Düzenlemeler, Ankara: Kamu Görevlileri Etik Kurulu Yayınları.

Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı. Yüksel, Cüneyt (2005), Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik, İstanbul: TÜSİAD Yayınları.

Berkman, A. Ümit, "Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvete Karşı Önlemler", **Yeni Türkiye Dergisi**, Sayı 23-24

Berkman, A. Ümit, **Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet** TODAİE, Yayın No: 203, Ankara 1983

Berkman, A. Ümit (1983), Azgelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet, TODAİE Yayını, Ankara.

Bozkurt, Ömer ve Turgay Ergun, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE, Yayın No: 283, Ankara 1998

Bowman, S. James (2000), "Towards a Professional Ethos: From Regulatory to Reflective Codes", International Review of Administrative Sciences, Vol. 66, pp. 673 - 687.

Cem, İsmail, **Türkiye’de Geri Kalmışlığın Tarihi**, Cem Yayınevi, İstanbul 1988

Çay, T. ve diğerleri (2005), "Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü’nün Yeniden Yapılandırılması Üzerine Bir Çalışma", TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası 10. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı, 28 Mart - 1 Nisan, Ankara.

Çulpan, Refik, "Bürokratik Sistemin Yozlaşması", **Amme İdaresi Dergisi**, C: 13 (Haziran 1980)

Dayıoğlu, Erdal (2008), "Tapu Personelinin İhtiyaç ve Beklentileri ile Bu Konuda

İyileştirilmesi Gereken Alanların Belirlenmesi”, Yayınlanmamış Araştırma Raporu, Ankara. Gül, Hasan (2006), “Etik Dışı Davranışlar ve Ussallaştırılması: Devlet Hastanelerinde Bir Uygulama”, Selçuk Üniversitesi Karaman İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 9, Sayı:10, ss. 65-79.

D.D.K., **Yolsuzluklarla Müdahaleye Yardımcı Olmak Maksadıyla Alınması Gereken Tedbirlere İlişkin İnceleme Raporu**, DDK Yayını No:2

Defterdar Sarı Mehmet Paşa, **Devlet Adamlarına Öğütler**, (Çev.: H. Ragıp Uğurel), TODAİE Yayınları Ankara 1969

El-Attas, Seyyid Hüseyin, **Toplumların Çöküşünde Rüşvet**, (Çev.: Cevdet Cerit), Pınar Yayınları, İstanbul 1988

Ergun, Turgay, "Yönetimde Yozlaşma Olgusu Üzerine", Amme İdaresi Dergisi, C: 11, Sayı 1, (Mart 1978)

Gürsel Öcal DÖRTGÖZ, Sahtecilik Suçları, Sevinç Matbaası, Ankara-1993

Işık, Hüseyin, "Yolsuzluk Olgusunun Kamu Çalışanları ve Bireyler", **Maliye Yazıları Dergisi**, Sayı 67, (Aralık 1999)

Koçak, Süleyman (2005), “Teşkilatımızın Sorunları, Yeniden Yapılandırılması ve Çözüm Önerileri”, Mülkiyet Dergisi, Sayı 53, ss. 24-25.

Korkusuz, Mehmet, “Yolsuzluk, Yoksulluk ve Bürokratik Sistem İlişkisi”, **Yaklaşım Dergisi**, Sayı:89 (Mayıs 2000)

Mataracı, Orhan ve Mustafa İlker (2002), “TAKBİS - Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi”, Selçuk Üniversitesi Jeodezi ve Fotogrametri Mühendisliği Öğretiminde 30. Yıl Sempozyumu, 16 - 18 Ekim, Konya.

Mumcu, Ahmet, **Osmanlı Devletinde Rüşvet**, A.Ü. Hukuk Fak. Yayını, Ankara 1969

Muncy, J.A. and S.J. Vitell (1992), “Consumer Ethics: An Investigation of the Ethical Beliefs of the Final Consumer”, Journal of Business Research, No. 24, pp.297-311.

Mutuwafhethu, John Mafunisa, "Developing A Work Ethic in the Public Sector" **Political and Administrative Corruption**, (Seminar), IIAS and TODAİE, Ankara 1997

Özsemerci, Kemal (2005) “Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Yozlaşmanın Kültürel Altyapısı” Sayıştay Dergisi, Sayı 58.

Özsemerci Kemal “Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri” Ekim 2003 ss.4-41,76-87

Pean, Pear ve İlhami Soysal, **Rüşvet**, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul 1990.

Selçuk, Sami, **Zorba Devletten Hukukun Üstünlüğüne**, Yeni Türkiye Yayınları, No: 1, Ankara 1999

Sevinç, Necdet, **Osmanlının Yükselişi ve Çöküşü**, Burak Yayınevi, Aralık 1991

Steinberg, Sheldon S. Ve David T. Austern (çev. Turgay Ergun) (1995), Hükümet, Ahlak ve Yöneticiler, Ankara. TODAİE Yayınları.

Stevens, B. (1999), "Communicating Ethical Values: A Study of Employee Perceptions", Journal of Business Ethics, No. 20, pp. 113-120.

Şaylan, Gencay, "Değişim ve Yolsuzluk", **Amme İdaresi Dergisi**, C: 28, Sayı 3, (Eylül 1995)

Şen, Mustafa Lütfi (2005), "Kamu Görevlilerini Yoldan Çıkararak Bubi Tuzakları: Hediye ve Kişisel Kullanım Amacıyla Yapılan Bağışlar", 2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Sakarya, ss. 361-376.

Şener, Sami (2007), TKGM İstanbul Bölge Müdürlüğü'nde Çalışma Performansı ve Kurumsal Projeksiyon, İstanbul: Deha Danışmanlık, Yayınlanmamış Araştırma Raporu.

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü (2007), 2006 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara: TKGM. Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü (2008), 2007 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara: TKGM.

Tarhan, Bülent (2006), Yolsuzlukla Mücadele: Kanunlar, Yönetmelikler, Uluslararası Sözleşmeler, Eylem Planları, Ankara: TEPAV Yayınları.

TBMM (2003), Yolsuzlukların Sebeplerinin, Sosyal ve Ekonomik Boyutlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu Raporu, Ankara.

Thiel, Reinold E., "Corruption in the Age of Globalisation", **Political and Administrative Corruption**, IISA and TODAİE, (Seminar), Ankara 1997  
Türk Hukuk Kurumu, **Türk Hukuk Lügatı**, Maarif Matbaası, Ankara 1944

Türk İmar-sen Sendikası (2008), Tapu'da Çalışanların Yüzde 79'una Rüşvet Teklif Edilmiş ,17.08.2008.

TÜSİAD (2002), Kamu Reformu Araştırması, İstanbul: Lebib Yalkın Yayınlar. Wong, S. C. K. (1998), "Staff Job - Related Ethics of Hotel Employees in Hong Kong", International Journal of Contemporary Hospitality Management, Vol. 10, No. 3, pp.107-115.

Yavuz Yiğit, M.Hikmet, "Türkiye'de Rüşvet ve Yolsuzluklar", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 23 (Aralık 1996)

Yetkin, Murat, "Yolsuzlukla Mücadele", **Radikal**, 12 Ağustos 2001.

Yıldırım, Arif ve diğerleri (2004), Tapu ve Kadastro Hizmetlerinde Etkinlik, Ankara:

Zimmerman, Joseph (1994), Curbing Unethical Behavior in Government, Connecticut: Greenwood Press.

