

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



İnceleme Araştırma Çalışması

Tapu Müdürlükleri. Tapu Müdürlüklerinin İş ve Hizmetleriyle
Yönetim Organizasyonunun İyileştirilmesi ve Öneriler
Geliştirilmesi. Tapu Müdürlüklerinde İç Kontrol Sistemi

Hazırlayan

Bilge CİVELEK

Müfettiş Yardımcısı

DANIŞMAN

Başmüfettiş Güner ÖZTÜRK

Müfettiş Mustafa KARAATMACA

Müfettiş M.Sait BAYTAK

ANKARA

2015

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER TABLOSU

ŞEKİLLER LİSTESİ	v
KISALTMALAR	vi
ÖNSÖZ	1
GİRİŞ	2
BÖLÜM 1:YÖNETİM	3
A.YÖNETİM NE DEMEKTİR VE YÖNETİMİN TEMEL BİLEŞENLERİ	3
1.YÖNETİM KAVRAMI	3
2.YÖNETİMİN TEMEL BİLEŞENLERİ	5
a. İŞBÖLÜMÜ	5
b.OTORİTE	6
c.HİYERARŞİ	6
d.İŞBÖLÜMÜ, OTORİTE VE HİYERARŞİNİN DEVLET YÖNETİMİNE YANSIMA BİÇİMİ: BÜROKRASİ	7
BÖLÜM 2: TKGM TEŞKİLAT YAPISI VE ÖNERİLER	9
A.TAPU VE KADASTRO GENEL MÜDÜRLÜĞÜ'NÜN TEŞKİLAT YAPISI	9
1.TARİHSEL SÜREÇ	9
a. OSMANLI'DAKİ GENEL YAPILANMA	9
b. CUMHURİYET DÖNEMİ YAPILANMA	12
Tapu Sicili Nizamnamesi	12
2015 Sayılı Kanun	13
29 Mayıs 1936 tarihli ve 2997 sayılı "Tapu ve Kadastro Umûm Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun	13
c.MÜLGA 3045 SAYILI 26 EYLÜL 1984 TARİHLİ KANUN (Teşkilat Yasası)	15
1.Taşra Teşkilatı	16
2. 6083 SAYILI KANUN İLE GÜNÜMÜZ YÖNETİM YAPISI VE ÖNERİLER	19
A.6083 SAYILI KANUNA GÖRE TEŞKİLAT YAPISI	19
1.TAPU MÜDÜRLÜKLERİNDEKİ GENEL İŞ AKIŞI	20
İSTEM	21
BAŞVURUNUN ALINMASI VE İŞLEM SERVİSİNE HAVALE	22

İŞLEM SERVİSLERİ _____	23
YETKİ DEVRİ _____	25
2.TAPU MÜDÜRLÜKLERİNDE YAPILAN İŞ VE İŞLEMLER _____	26
A.TESCİL İŞLEMLERİ _____	26
B.TESCİL İŞLEMLERİNİN REDDİ ve BÖLGE MÜDÜRLÜĞÜNCE İNCELENMESİ _____	26
C. TAPU MÜDÜRLÜKLERİNCE YAPILAN DÜZELTME İŞLEMLERİ _____	27
D.TAPU SİCİLİNİN TUTULMASINDA DOĞAN SORUMLULUKTA RÜCU ZAMANAŞIMI _____	28
E. YABANCILARIN TAŞINMAZ MAL EDİNİMLERİ _____	28
F. TAPU KADASTRO MODERNİZASYON PROJESİ (TKMP) _____	32
G. SIRAMATİK PROJESİ _____	33
H.İŞ SÜREKLİLİĞİ PROJESİ _____	34
I. TAKBİS İDAME PROJESİ _____	34
B.GÜNCEL YAPININ İYİLEŞTİRİLMESİNE İLİŞKİN ÖNERİLER _____	36
1. Tapu Müdürlüklerinin İl ve İlçe Teşkilatının Yeniden Organizasyonu _____	36
2.Tapu Müdürlüklerinin Personel Yapısının İyileştirilmesi: _____	37
3.Elektronik Arşiv, E-Tescil ve Tapu Kütüklerinin Kaldırılması _____	38
4.TAKBİS Altyapısının Güçlendirilmesi _____	41
5.Yetki Alanı Dışı Tapu İşlemleri _____	41
6.Tapu Müdürlüğü İşlemlerinin Noterlere Devredilmesi veya Lisanslı Tapu Müşavirliklerinin Kurulması _____	42
BÖLÜM 3: İÇ KONTROL SİSTEMİ _____	48
C.TAPU MÜDÜRLÜKLERİNDE İÇ KONTROL SİSTEMİ _____	48
1.TANIM VE TEMEL STANDARTLAR _____	48
2.KONTROL ORTAMI _____	52
1.KONTROL ORTAMI STANDARTLARI _____	53
a.ETİK DEĞERLER VE DÜRÜSTLÜK _____	53
b.MİSYON, ORGANİZASYON YAPISI VE GÖREVLER _____	55
1.Misyon _____	56
2.Organizasyon Yapısı _____	56
3.Görev Tanımları _____	57
c.PERSONELİN YETERLİLİĞİ VE PERFORMANSI _____	60
d.YETKİ DEVRİ _____	62
Yetki Devrinde Dikkate Alınacak Hususlar _____	63
3. RİSK YÖNETİMİ _____	65
a.RİSK DEĞERLENDİRME STANDARTLARI _____	66
b.RİSK YÖNETİMİNİN FAYDALARI _____	66
c.ETKİN BİR RİSK YÖNETİMİ İÇİN KRİTİK FAKTÖRLER _____	67
d.RİSK YÖNETİMİ STRATEJİSİ _____	68
e.GÖREV, YETKİ VE SORUMLULUKLAR _____	69
f. RİSK YÖNETİMİ SÜRECİ _____	70
4. KONTROL FAALİYETLERİ _____	77

a.KONTROL FAALİYETLERİ STANDARTLARI	77
A. PLANLAMA SÜRECİ	79
b.FAALİYETLERİN SINIFLANDIRILMASI	80
1. Yönlendirici Kontroller	80
2. Önleyici Kontroller	80
3. Tespit Edici Kontroller	81
4. Düzeltici Kontroller	81
c.KONTROL FAALİYETLERİ YÖNTEMLERİ	82
5. BİLGİ VE İLETİŞİM	83
a. BİLGİ VE İLETİŞİM STANDARTLARI	83
b. ROLLER VE SORUMLULUKLAR	84
Üst Yönetici:	84
İç Denetim Birimi:	85
Harcama Yetkilisi	85
Gerçekleştirme Görevlisi	85
Muhasebe Yetkilisi	86
Strateji Geliştirme Birimleri	86
Mali Yönetim ve Kontrol Merkezi Uyumlaştırma Birimi (MYK MUB)	87
c. BİLGİ	87
Bilgi Yönetimi:	88
Bilgi İhtiyacının Planlanması	88
Bilginin Organizasyonu	89
Bilginin Kaydedilmesi, Dosyalanması ve Arşivlenmesi	89
Bilginin Kullanılması ve Paylaşımı	90
d. İLETİŞİM	92
Etkili İletişim Kanallarının Temel Özellikleri	92
e. RAPORLAMA	93
f. USULSÜZLÜK VE YOLSUZLUKLARIN BİLDİRİLMESİ	94
6. İZLEME	96
a. İZLEME STANDARTLARI	96
b. ROLLER VE SORUMLULUKLAR	97
1. Kamu İdarelerinde İzleme Rol ve Sorumlulukları	97
Üst Yönetici	97
İç Denetim Birimi	97
İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu (İKİYK)	98
Strateji Geliştirme Birimi (SGB)	98
Harcama Yetkilileri	99
Diğer Yönetici ve Çalışanlar	99
2. İzlemeye İlişkin Diğer Rol ve Sorumluluklar	100
c. İZLEME YÖNTEMLERİ	101
1. Sürekli izleme	101
2. Özel Değerlendirmeler	102
Değerlendirme Süreci	102
Değerlendirme Sonuçlarının Raporlanması	103

Değerlendirme Raporlarının İzlenmesi	104
SONUÇ	105
Kaynakça	107
YARARLANILAN MEVZUAT	107

ŞEKİLLER LİSTESİ

	Sayfa
Şekil:1: YÖNETİMİN TEMEL ÖGELERİ	4
ŞEKİL 2: TAŞRA TEŞKİLAT ŞEMASI	18
ŞEKİL 3: 6083 SAYILI YASAYA GÖRE TEŞKİLAT ŞEMASI	19
ŞEKİL 4: TAPU KADASTRO İL TEŞKİLAT ŞEMASI ÖRNEĞİ	37
ŞEKİL 5: İÇ KONTROL BİLEŞENLERİ VE STANDARTLARI	50
ŞEKİL 6: COSO KÜPÜ	51
ŞEKİL 7: ETİK DAVRANIŞ İLKELERİ	55
ŞEKİL 8: İŞ ANALİZİ	58
ŞEKİL 9: RİSK DEĞERLENDİRME STANDARDI	66
ŞEKİL 10: RİSK DEĞERLENDİRME STANDARDI (DEVAMI)	66
ŞEKİL 11: RİSK DEĞERLENDİRME	71
ŞEKİL 12: RİSK YÖNETİM SÜRECİ	73
ŞEKİL 13: KONTROL FAALİYETİ STANDARTLARI	78
ŞEKİL 14: BİLGİ VE İLETİŞİM STANDARTLARI	84
ŞEKİL 15: BİLGİ YÖNETİM SÜRECİ	92
ŞEKİL 16: İZLEME STANDARTLARI	97
TABLO 1: TAPU MÜDÜRLÜĞÜ GRUPLANDIRMASI	21

KISALTMALAR

COSO: Committee Of Sponsoring Organizations

EBYS: Elektronik Bilgi Yönetim Sistemi

INTOSAI: Uluslararası Sayıştaylar Birliği

İDKK: İç Denetim Koordinasyon Kurulu

İKY: İnsan Kaynakları Yönetimi

İKİYK: İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu

KRY: Kurumsal Risk Yönetimi

MUB: Merkezi Uyumlaştırma Birimi

MYK: Mali Yönetim ve Kontrol Sistemi

RSB: Risk Stratejisi Belgesi

SGB: Strateji Geliştirme Birimi

TKGM: Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü

TAKBİS: Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi

TKMP: Tapu ve Kadastro Modernizasyon Projesi

TKGM-İSP: Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü İş Sürekliliği Projesi

TKGM-SYİP: Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Sistem ve Yazılımları İdame Projesi

YBS: Yönetim Bilgi Sistemi

A.g.e: Adı Geçen Eser

ÖNSÖZ

Kamu idarelerinin etkili ve verimli bir organizasyon yapısı içinde bulunması değişen yönetim anlayışı ve hizmet gerekliliklerinin farklılaşması ile büyük önem taşımaktadır. Hangi işin kimin tarafından nasıl yapılacağı klasik yönetim teorilerinin temel sorusunu oluşturmaktaydı.

Bu araştırma raporunun ilk bölümünde yönetim, yönetimin temel bileşenleri olan işbölümü, otorite ve hiyerarşi kavramları açıklanmaya çalışılmıştır. Bu temel bileşenlerin kamuya yansıyan biçimi olan bürokrasi kavramı irdelenmiştir. İkinci bölümde ise Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün hafızasına bakılarak Osmanlı'dan günümüze nasıl bir değişim biçiminde olduğu açıklanmıştır. Günümüz TKGM Taşra Teşkilatında tapu müdürlüklerince yapılan iş ve işlemler değerlendirilmiştir. Buna bağlı olarak güncel yapı içinde Genel Müdürlüğün taşra teşkilatı olan tapu müdürlüklerinin yönetim ve organizasyon yapısının iyileştirilmesine yönelik öneriler yeri geldiğinde diğer ülke örneklerine bakılarak tartışılmıştır. Üçüncü bölümünde ise iç kontrol sistemi mevzuat yönüyle ortaya konmuş ve Genel Müdürlük merkez teşkilatında kurulmuş olan iç kontrol sisteminin taşra teşkilatı olan tapu müdürlüklerindeki işleyişi üzerinde durulmuştur.

Araştırma raporunun hazırlanmasında değerli katkılarıyla ve fikirleriyle emeği geçen danışman üstadlarım Başmüfettiş Güner ÖZTÜRK'e, Müfettiş Mustafa KARAATMACA'ya ve Müfettiş M. Sait BAYTAK'a teşekkürlerimi sunuyorum.

Ankara, 2015

GİRİŞ

Tarihsel süreçte meydana gelen değişimler, yaşanan ekonomik krizler ve toplumsal alandaki dönüşümler klasik yönetim anlayışının da modernleşmesini gerektirmiştir. Yönetimin modernleştirilmesi ile ilgili bu stratejilerin işleminde her şeyden önce yönetimin bilgi ve iletişim yapısının geliştirilmesi ve uyumunun sağlanması gerekir. Bu arada ağ mekanizması ve yeni sistemler yalnızca yöneticileri bilgilendirmekle sınırlı kalmayıp tersine tüm çalışanların yönlendirilmesinde ve bütünleştirilmesinde, görevlerin sürekli yerine getirilmesinde aracılık etmek zorundadır.¹

Yönetim, organizasyon yapısının düzenlenmesinde kilit bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Kavramın değişik tanımlarla değerlendirilmesi, yapılan tanıma göre kurumların teşkilat yapısını da şekillendirmektedir.

İlk olarak yönetim kavramı ile ilgili temel tanımlamalar ve yönetimin bileşenleri açıklandıktan sonra Tapu Müdürlüklerinin yapısının iyileştirilmesine yönelik atılan adımlar ve yeniliklerden kısaca bahsedilecektir.

İkinci olarak yapının iyileştirilmesine ilişkin öneriler sunularak değerlendirmeler yapılacaktır.

Üçüncü olarak ise Genel Müdürlük merkez teşkilatında kurulmuş olan iç kontrol sisteminin taşrada tapu müdürlüklerinde uygulanması ile ilgili iç kontrol sisteminin bileşenleri ve standartları anlatılarak açıklamalar yapılacaktır.

¹Herman HILL, Yönetimi Yeniden Düşünmek, A.Ü. SBF Yayınları, Çv Ayşegül Mengi

BÖLÜM 1:YÖNETİM

A.YÖNETİM NE DEMEKTİR VE YÖNETİMİN TEMEL BİLEŞENLERİ

1.YÖNETİM KAVRAMI

Yönetim kavramı, diğer birçok sosyal bilim teriminde olduğu gibi sürekli olarak irdelenmiş, teorik içeriğinin yanı sıra pratikte de belli standartlara oturtulmaya çalışılmış ve bunun sonucunda da çeşitli tanımlara ulaşılmıştır.

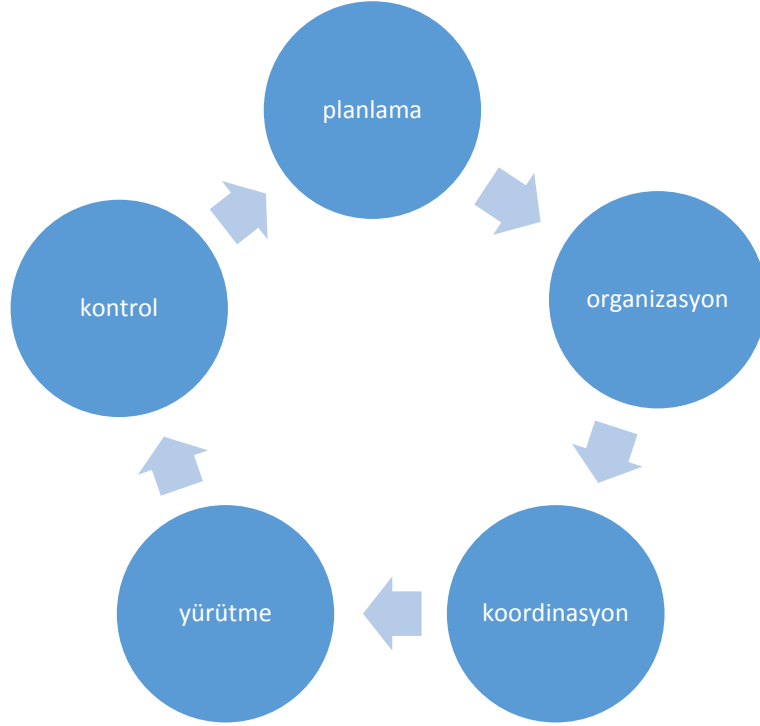
Türk Dil Kurumu'nun tanımı '*yönetme işi, çekip çevirme, idare* ' şeklindedir.

Başka bir tanımlamaya göre *yönetim kavramı*, yerine göre, hem devletin örgütleyici eylemlerini (amaç), hem de bu eylemleri yürüten makineyi (araç) adlandırmak için kullanılır. Amaç açısından soruna yaklaştığımızda, yönetimin, toplumsal hayatın değişik kesimlerinin işleyişini düzenleyen ve bu kesimlerdeki yönetsel kuruluşların belirleyici özelliklerinde somutlaşan bir eylemler dizisi, eş-amaçlı kişilerin yer aldıkları bir örgütün en kısa ve kestirme yoldan amaçlarını gerçekleştirmesine yönelik ve *PÖPAYED (Planlama, örgütlenme, personel alma, yönlendirme, eşgüdüm ve denetleme)* öğelerinden oluşan bir karmaşa olarak belirleniyor.²

Tanımdan anlaşılacağı üzere yönetim birçok süreci ve bileşeni içinde barındırmaktadır. Bu süreç ve bileşenler evrensel bir nitelik taşımaktadır; hem işletme yönetiminde hem kamu yönetiminde benzerlik göstermektedir. PÖPAYED olarak kodlanan ve yönetimin temel süreçlerini belirleyen öğeler kamu yönetiminin pratikteki mekanizmalarını oluşturmaktadır. Bu öğelerin *planlama,*

² Kurthan FİŞEK, **Yönetim**, Paragraf Yayınevi, Ankara 2005,s.31

organizasyon(örgütlenme),koordinasyon, yürütme ve kontrol şeklinde belirlendiği tanımlamalar yapılabilmektedir.



Şekil:1 YÖNETİMİN TEMEL ÖGELERİ

Yönetim, ekonomistlere göre toprak, sermaye ve işgücü ile birlikte üretim fonksiyonlarından birisi, yönetim bilimcilere göre yöneten ve yönetilenlerden oluşan bir otorite sistemi, toplum bilimcilere göre ise bir sınıf ve saygınlık sistemidir. Yapılan tüm tanımlamalar ve yaklaşımların ortak noktası yönetimin diğer insanların iş ve eylemleriyle bir sonucun hedeflenmesi ve gerçekleştirilmesi süreci olmasıdır.³

Anayasa'nın 125 inci maddesinde yer alan "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" hükmündeki 'idare' deyimini 'teşkilat' anlamında, 126 ıncı maddesinde yer alan " illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır" hükmündeki 'idare' deyimini 'yönetimsel faaliyet' anlamında kullanılmıştır. Anayasa'nın 123 üncü maddesinde yer alan "idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla

³Halil Can, **Organizasyon ve Yönetim**, Adım Yayıncılık, 1.Baskı, Ankara 1991, s. 31, 32.

düzenlenir” hükmündeki ‘idare’ deyimini ise, yönetimin hem teşkilat hem de yönetsel faaliyet yönünü içeren geniş bir biçimde kullanılmıştır.⁴

Faaliyet olarak yönetimi; örgüt amaçlarına etkili ve verimli bir biçimde ulaşmak için, yaratıcılık, planlama, örgütleme, yöneltme, koordinasyon ve kontrol işlevlerini, bir bilgi sistemi ve sistemsel omurga üzerinde, olumlu bir iç çevre yaratarak ve dış çevre ile uyumlu olarak yürütmek şeklinde tanımlamak da mümkündür.⁵

2.YÖNETİMİN TEMEL BİLEŞENLERİ

A. İŞBÖLÜMÜ

İşbölümü, yönetimin hem başlangıcı hem de temelidir. Yönetimin maddi ve teknik temelini oluşturan işbölümü olgusu, bir üretim biçiminin genel çerçevesi içinde, değişik üretici eylemlerin birbirlerinden ayrı olarak, ama, aynı anda, karşılıklı bağımlılık içinde varlıklarını sürdürmelerini somutlaştırmaktadır.⁶

Günümüzün ekonomik gelişkinlik düzeyinde işbölümünün yararları artarak sürmektedir. Üretim yapan her bireyin önceden belirlenmiş bir yetkinlik alanı bulunduğu ve kişiler de bir eylemler bütününe uzmanlaşmış kesimlerinde iş görebilme yeteneklerine dayanılarak seçildiklerine göre, bireyin daha başarılı ve verimli bir şekilde çalışması beklenmektedir. Karmaşık bir üretim sürecinin (yani görülecek işin) en basit öğelerine ayrılması ve her birine o işi görebilecek en nitelikli kişinin verilmesi, başarıyla uygulanıp denetlenebildiği sürece, zaman kazandıran ve verimliliği artıran bir yöntem olarak belirmektedir. Üretici çalışmasının bir bakıma mekanikleşmesi, kişisel etkenlerden doğabilecek zaman-yitirici öğeleri önce en aza indirmekte, sonra da iş yerindeki çalışmayı kişi dışı (gayri şahsi) bir birey-görev ilişkisine dönüştürmektedir.

⁴A. Şeref Gözübüyük, **Türkiye’nin Yönetim Yapısı**, Turhan Kitabevi, 7. Baskı, Ankara 2001, s. 1.

⁵Musa Kodal, **Bilgi Yönetimi Çözümü – Kurumsal Bilgi Portalı**,<http://egitek.meb.gov.tr/bulten/evt/evt8/evt1.html>, 04.07.2006.

⁶Kurthan FİŞEK, **Yönetim**, Paragraf Yayınevi, Ankara 2005,s.89-90.

İşbölümünün dış yasal görünüşü (ya da hukukla ilişkileri) son tahlilde belli ve değişmez işleyiş kurallarında somutlaşır. Bu yasal norm ve işleyiş kuralları, işbölümünün düzenli ve etkili işleyişini sağlamak ve sürdürmek için,

- 1) İşyerinde disiplin ve denetimi sürekli kılmak,
- 2) Kişisel etkenlerden doğabilecek 'keyfi' işlemleri en azda tutmak,
- 3) Görevin gereklerini belirleyerek uygulamada tutarlılık ve önceden kestirilebilirlik sağlamak,
- 4) Farklı uzmanlık dalları arasındaki biçimsel ilişkileri eşgüdümleyerek uygulamanın planlanması, yürütülmesi ve denetlenmesi çabalarına toplumsal geçerlilik kazandırmak zorundadırlar.⁷

B.OTORİTE

İşin bölündüğü her yerde toplumsal örgütlenmeye zorunlu olarak rastlandığını, bu işbölümü olgusunun da 'otorite' olgusuna hayat verdiği görülmektedir. Otorite, emir verme hakkı ve itaat ettirme gücü ya da 'normlarla yaptırıma bağlanmış bir iktidar sistemi' ya da 'dolaylı baskının yaptırımlı uygulaması' ya da 'bireyler arasında var olan ve ...emir alan kişinin reddetmekten doğabilecek sonuçları tartıp itaat etmek lehinde karar verdiği bir ilişki' diye tanımlanabilmektedir.⁸

C.HİYERARŞİ

İşbölümü olgusuyla sebep-sonuç ilişkisine giren ve belli bir karmaşıklık derecesine ulaşmış tüm örgütlerde rastlanan hiyerarşi, kademelenmiş otorite olarak alındığında

- 1) Otoritenin kademelenmiş yapısal ifadesi,
- 2) Otoritenin yaptırım gücü, olarak ikileşen bir genel görünüm içinde karşımıza çıkmaktadır.

⁷Kurthan FİŞEK, **Yönetim**, Paragraf Yayınevi, Ankara 2005,s.92.

⁸Kurthan FİŞEK, **Yönetim**, Paragraf Yayınevi, Ankara 2005,s.95.

Bu çerçevede, örgüt hiyerarşilerine bir rol sistemi gözüyle bakabiliriz.⁹ Buna göre, üst, astlarının önerilerini benimsemek ya da geri çevirmek ve onlardan saygı ve bağlılık istemek hakkına sahiptir. Astın göreviyse, bu hakların karşılığındaki ödevlerini yerine getirmektir. Böylece hiyerarşilerde üstün rolü haklarla, astın rolü de ödevlerle tanımlanmaktadır.¹⁰

D.İŞBÖLÜMÜ, OTORİTE VE HİYERARŞİNİN DEVLET YÖNETİMİNE YANSIMA BİÇİMİ: BÜROKRASI

Latince ‘burra’ (masaları kaplamada kullanılan koyu renkli kalın kumaş) ve Yunanca ‘kratos’ (egemenlik, yönetim) sözcüklerinin bir araya getirilmeleriyle türetilen ve ilk kez 1745 yılında fizyokrat iktisatçı Vincent de Gournay tarafından dile getirilmiştir.¹¹

Bürokrasi kavramı, son tahlilde, ‘bürokrat ve yönetim’ temel öğelerinden oluştuğuna göre, en kısa yoldan bürokratların yönetimi diye tanımlanabilir.

Sanayi devriminden sonra hızla sanayileşen ve modernleşen Batı dünyasında, yetersiz kalan küçük örgütlerin yerini gerek kamu ve gerekse özel kesimde büyük çaplı örgütler almaya başlamıştır. Ünlü sosyal kuramcı Max Weber de bürokrasiyi, rasyonellik ya da akılcılık esasına göre çalışan büyük örgütler olarak tanımlamıştır.

Weber, **ideal bürokrasi** ya da **ideal bürokrasi modelinde;**

- 1) İş bölümü ve uzmanlaşmaya gidilmiş,
- 2) Yazılı kural ve düzenlemeleri olan,
- 3) Kural ve düzenlemelere ayırım yapmadan, keyfiyet ve kişisellikten uzak bir biçimde herkesin uyması sağlanan,
- 4) Ast ve üstlerin, bunlar arasındaki ilişkilerin, her makamın yetki ve sorumluluklarının belirlendiği ve iyi tanımlandığı hiyerarşik bir sistemi öngörmekte ve işi yapanların seçimi, ödüllendirilmesi ve yükseltilmesinin nitelik ve performanslara (liyakat) dayandırılmasını belirtmektedir.

⁹ Oğuz ONARAN, Örgütlerde Karar Verme, SBF Yayınları, Ankara,1971,s.233.

¹⁰Kurthan FİŞEK, **Yönetim**, Paragraf Yayınevi, Ankara 2005,s.102.

¹¹Kurthan FİŞEK, **Yönetim**, Paragraf Yayınevi, Ankara 2005,s. 104

Anlaşıldığı üzere, Weber'in dev örgütler için getirmiş olduğu rasyonel nitelikteki bu ölçütlerin bürokrasinin işleyişi için de geçerli olduğunu söyleyebiliriz.

Sonuç olarak klasik yönetim tarzının temelini oluşturan işbölümü, uzmanlaşma, otorite, hiyerarşi uygulamada bürokrasi olarak karşımıza çıkmaktadır.

BÖLÜM 2: TKGM TEŞKİLAT YAPISI VE ÖNERİLER

A.TAPU VE KADASTRO GENEL MÜDÜRLÜĞÜ'NÜN TEŞKİLAT YAPISI

1.TARİHSEL SÜREÇ

A. OSMANLI'DAKİ GENEL YAPILANMA

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün tarihsel kökenlerinin bakıldığında Defterhane-i Hâkanî karşımıza çıkmaktadır. Osmanlı Devleti'nde arazi ile ilgili tasarruf muamelelerinin yapıldığı ve bu muamelelere ait her türlü defter ve belgenin muhafaza edildiği dairedir. Defterhane kaynaklarda Defterhane-i Hâkanî, Defterhane-i Âmire, Defter-i Dergâh-ı Âli gibi adlarla da anılmaktadır.

Defterhâne, padişahın Veziriazamda bulunan mühr-i şerifi ile divan toplantıları öncesinde ilgililerin huzurunda merasimle açılıp, toplantı bitiminde yine mühr-i şerif ile mühürlenerek kapatılan devletin üç hazinesinden birisi olma özelliği taşımaktadır. Defterhâne'ye bu kadar önem verilmesi, Osmanlı Devleti'nin iktisadî, idarî, sosyal, siyasal ve askerî yapısını ortaya koyan ve bu yapının bir düzen içinde yürütülmesi için elzem olan bilgilerin kayıtlı olduğu defter ve belgelerin burada muhafaza edilmesinden kaynaklanmaktadır.

Defterhâne-i Hakanî teşkilatı Osmanlı Devleti'nde arazi ile ilgili tüm işlemleri içeren defter ve belgelerin muhafaza edilip, bunlarla ilgili işlemlerin yapıldığı ve ihtilafların çözüldüğü daire olması bakımından teşkilatın en önemli görev alanını oluşturmaktaydı.

Defterhane değişen siyasi şartlarla birlikte dönüşüm geçirmiştir. 6 Haziran 1858 tarihli Arazi Kanunnamesi Osmanlı'nın o döneme kadar gelmiş olan toprak yapısını derlemiş ve tek bir kanun altında toparlamaya çalışmıştır.

Kuruluşundan 1847 tarihine kadar olan ve klasik dönemi olarak adlandırabileceğimiz dönemde, devletin üç ana kaleminden birisi olup, nişancının maiyetindeki defter emininin idaresi altında bulunan Defterhâne-i Âmire alt kalem kollarına ayrılmayan tek bir oda şeklinde hizmet veren sade bir yapıya sahipti. Personel sayısı teşkilatın devlet yapısı içerisindeki önemine ve iş yoğunluğuna göre zaman zaman yükselip azalan Defterhâne, 1838-1840 tarihleri arasında Ceride Muhasebeciliği bünyesinde hizmet verdikten sonra, Tanzimat'ın ilanını müteakip yeniden müstakil bir teşkilat olarak ihdas edilmiştir.¹²

Tanzimat Fermanı'nın öne çıkardığı, mal güvenliği ve eşitlik gibi prensiplerin yansıması olarak toprak hukuku ile ilgili düzenlemeler sonucunda Osmanlı toprak sisteminde ve bu sistemin idaresine yönelik uygulamalarda önemli değişiklikler ortaya çıkmıştır. Tanzimat Fermanı'nda ifadesini bulan mal güvenliği ve eşitlik anlayışı gereğince uygulamaya konulan ilk düzenlemeler menkul ve gayrimenkul mallar için vergilerin belirlenmesi ve herkesin eşit tutularak vergilerin adil bir şekilde toplanması şeklinde uygulamalar olmuştur.

Tanzimat'ın ilanından sonra arazi hukuku ve Defterhâne'nin işleyişi ile teşkilat yapısında köklü yenilikleri beraberinde getiren en önemli düzenleme 23 Nisan 1847 tarihli Resmî Tebliğ ve bunu müteakip ilan edilen Tapu Nizamnâmesi ile ortaya çıkmıştır.¹³

Tapu senedi verme işinin ve tapu kayıtlarının bir sicile kaydedilmesi görevinin merkezî bir teşkilat elinde ve kontrol altında yürütülmesi gerekliliğinin bir sonucu olarak, eskiden beri arazi ile ilgili muamelelerin yürütüldüğü ve kayıtların tutulduğu Defterhâne-i Âmire Kalemî bu işle görevlendirilmiştir. Bu düzenleme ile hem senet düzenleme işinin merkezin kontrolü altına alınması hem de araziyle ilgili vergi gelirlerinin merkezî hazine elinde toplanması hedeflenmiştir.

23 Nisan 1847 tarihli Tebliğ'in hükümleri ile tasarruf ve mülkiyet hakkının “tapu siciline” kaydedilmesi ve dolayısıyla günümüz modern “Tapu Teşkilatı”nın temelleri atılmıştır.

¹²Arşiv Dairesi Başkanlığı, *Defterhane'den Tapu ve Kadastro'ya*. Ankara: TAPU VE KADASTRO GENEL MÜDÜRLÜĞÜ. Bundan sonra Adı Geçen Eser (A.g.e) denilecektir.

¹³A.g.e.

Defterhâne'deki hızlı değişimin ve büyümenin personel adedinde de kendisini gösterdiğini görmekteyiz. Tapu Nizamnâmesi'nin tapu senetlerinin Defterhâne mührü ile hazırlanması hükmü gereğince gerek merkezde yapılan kişisel başvurular ve gerekse vilayetlerden gönderilen büyük miktarda evrakın onaylanması ve sicile kaydedilmesi işi Defterhâne'nin iş yoğunluğunun büyük ölçüde artmasına ve giderek artan miktarda yeni personel alımlarına neden olmuştur.

Tapu işlemleri ile ilgili yeni usulün bir nizama sokulabilmesi ve bilhassa vergi gelirlerinin kontrol altında ve tek elde toplanabilmesinin temini için Defterhâne'nin taşra yapılanmasının kurulması gerek duyulmuştur. 21 Haziran 1867 tarihinde ilan edilen "Vilayet Tapu Mesâlihi Hakkında Talimat" hükümleri gereğince eyalet merkezlerinde Defter-i Hâkanî Müdürlükleri ile bunlara bağlı olarak çalışacak olan sancaklarda Defter-i Hâkanî memurları ve kazalarda ise tapu kâtiplerinden oluşmak üzere taşra teşkilatı yapılandırılmıştır.¹⁴

23 Ocak 1876 tarihli tezkereden anlaşılacağı üzere Defterhâne'nin taşra yapılanmasının tamamlanması uzun bir süreç sonunda gerçekleşebilmiştir. Teşkil edilen Defter-i Hâkanî Emâneti taşra teşkilatının 1274 tarihli Arazi Kanunu ile 1274 tarihli Tapu Nizamnâmesi ve 1276 tarihli Tapu Senetleri Hakkındaki Talimat ve Tarifnâmeler gereğince muamelelerini yürütecekleri umumi olarak tespit edilmiştir. Başlangıçta söz konusu hukukî metinlere istinaden muamelelerini gerçekleştiren Defterhâne-i Hâkanî taşra dairelerinin görevlerinin, yapılan her işlem için ayrı başlıklar altında düzenlenmek üzere zamanla modern anlamda tapu sicil tüzüğü hâline getirildiği görülmektedir. Hazırlanan muamelat rehberinin muhtevassından Defterhâne'nin tam anlamıyla bir tapu teşkilatı hüviyetine kavuştuğu anlaşılmaktadır.¹⁵

Cumhuriyetin ilanının hemen öncesinde tapu ile ilgili işlemleri gerçekleştirmek üzere ve yine Maliye Vekâleti'ne bağlı Umûr-ı Tasarrufiye Müdüriyeti ve akabinde Tapu Umumi Müdürlüğü'nün kurulmasına kadar geçen ara dönemde tasarruf muameleleri İstanbul Defter-i Hâkanî Müdüriyeti'nce yürütülmüş olup, kayıt ve

¹⁴A.g.e

¹⁵A.g.e.

haciz kalemleri ile fen heyeti ve şer' memurluğu da bu müdüriyet bünyesinde muamelelerine devam etmişlerdir.¹⁶

B. CUMHURİYET DÖNEMİ YAPILANMA

Osmanlı Devleti'nden Türkiye Cumhuriyeti Devleti'ne geçişin ilk dönemlerinde Osmanlı mirası bir bürokratik yapının varlığı söz konusudur. 29 Ekim 1923 tarihli ve 364 sayılı Kanun ile devlet şeklinin Cumhuriyet olarak belirlenmesi sonucu baştan sona bir yeniden şekillendirme çabası içine girilmiştir. Cumhuriyet'in ilan edilmesi ile rejim şeklinin değişmesi, iradenin millet hâkimiyetine verilmesi devletin yönetim şeklinde olduğu gibi kurumlarında da yapısal değişikliklere yol açmıştır. Cumhuriyet'in ilanı ile birlikte birçok kurum kendiliğinden geçersiz hâle gelmiş yerlerine yenilerinin kurulması gerekli olmuş, bazı kurumlar ise sadece isim değişikliğine uğrayarak aynı şekilde varlığını devam ettirmiştir.

Osmanlı Devleti'nden intikal eden birçok daire gibi Defter-i Hâkanî Emâneti de yeniden şekillendirilip, Avrupa'daki emsalleri gibi umum müdürlük statüsünde bir daire hâline getirilmiştir. Yeni yönetimin yaptığı bu düzenlemeler hem yapıda hem de işleyişte tatbik edilerek modern bir kurum oluşturulmaya çalışılmıştır.¹⁷

1925 tarihli ve 99 sayılı Resmî Gazete ile ilan edilen 658 sayılı Kadastro Kanunu çıkarılarak, Tapu Müdüriyeti Umûmîyesi'ne bağlı bir kadastro teşkilatı oluşturulması kararlaştırılmıştır.¹⁸

TAPU SİCİLİ NİZAMNAMESİ

İlk yasal düzenlemelerden biri olan, Maliye Vekâleti'nin teklifi üzerine İcra Vekilleri Heyetinin kararı ile 8.10.1930 tarihinde çıkarılan 130 maddelik Tapu Sicili Nizamnamesi ile tapu sicilinin ne şekilde tutulacağı konusu açıklığa kavuşmuştur.

¹⁶A.g.e

¹⁷A.g.e

¹⁸A.g.e

2015 SAYILI KANUN

Tapu Sicili Nizamnâmesinin uygulanmaya başlanmasından sonra tapu sicili ile ilgili uygulamada ve teşkilat yapısında görülen eksikliklerin giderilmesi amacıyla 25 Haziran 1932 tarihinde 2015 sayılı “Tapu Sicil Müdürlüğü ve Tapu Sicil Muhafızlığı Teşkilatına Dair Kanun” çıkarılmıştır. Kanunun birinci maddesinde yer alan “yeni tapu siciline göre her kaza bir bölge ve iki vilayetten aşağı olmamak üzere birkaç vilayet dâhilindeki bölgeler bir grup sayılır. Yeni sicil tutulması kararlaştırılan bölgelerde tapu sicil muhafızlığı ve bunların bağlı olacağı grupta tapu sicil müdürlüğü ihdas olunur.” ifadelerine dayanarak il ve ilçelerdeki tapu teşkilatının yapılandırılması sağlanmış bu sayede kurumun iller teşkilatı oluşturulmaya başlanmıştır.

29 MAYIS 1936 TARİHLİ VE 2997 SAYILI ”TAPU VE KADASTRO UMÛM MÜDÜRLÜĞÜ TEŞKİLAT VE VAZİFELERİ HAKKINDA KANUN

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün görev, yetki ve sorumluluklarının belirlendiği 29 Mayıs 1936 tarihli ve 2997 sayılı ”Tapu ve Kadastro umumi Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun” kırk sekiz yıl boyunca teşkilat yasası olarak yürürlükte kalmıştır. Tapu ve Kadastro Umûm Müdürlüğü'nün teşkilat yasasıyla aynı gün kabul edilen 2996 sayılı “Maliye Vekâleti Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun “un merkez teşkilatına dair olan 1. maddesinde yer alan “Maliye Vekâletine bağlı olan Tapu ve Kadastro Umûm Müdürlüğü teşkilatı ve idaresi hususî kanunlarına tabidir” ifadesiyle 2997 sayılı Kanuna atıfta bulunmaktadır. Maliye Bakanlığı'na bağlı müstakil bütçeli ve özel teşkilat yasasıyla idare olunan bir kurum olarak tanımlanan teşkilat, Osmanlı döneminde Defterhâne-i Hâkanî adıyla ve Cumhuriyet'in ilanını müteakip çeşitli adlarla Maliye Bakanlığı bünyesinde hizmet vermekte iken 1939 yılında yapılan değişiklikle Adliye Vekâleti'ne bağlı bir genel müdürlük olarak yapılandırılıncaya dek mevcut durumunu korumuştur.¹⁹

¹⁹A.g.e

2997 sayılı kanun ile her türlü mülkiyet hakkının güvence altına alınması ve taşınmaz mallarla ilgili bütün işlemlerin gerçekleştirilmesi sorumluluğu ile görevlendirilen Tapu ve Kadastro Umûm Müdürlüğü'nün teşkilat yapısı ve vazifeleri tüm ayrıntılarıyla tespit edilmiştir. Kanunun merkez teşkilatına dair bölümünün 1. maddesinde Tapu ve Kadastro Umûm Müdürlüğü'nün görevi; “Gayrimenkûl mallara ait akitlerle bütün tescil ve kadastro ve tapu tahrir işlerinin kanunlarına ve nizamnamelerine göre yapılmasını temin ve idare etmek” şeklinde tanımlamaktadır.

Kanuna göre, Tapu ve Kadastro Umûm Müdürlüğü merkez teşkilatı; taşınmaz malların tapu, tescil, kadastro ve tapu tahrir işlerini emniyetle yaptırmak vazifesiyle sorumlu bir Genel Müdür ve onun idaresi altında bir genel müdür yardımcısı ile Teftiş Heyeti, Muamele Müdürlüğü, Fen Müşavirliği, Kadastro Müdürlüğü, Tapu Sicilleri Müdürlüğü, Zat İşleri ve Levazım Müdürlüğü gibi merkez dairelerinden oluşmaktadır.

1932 tarihli ve 2015 sayılı Kanun'la merkez teşkilatında yer alması öngörülen iller teşkilatı; Kanun'un birinci maddesinde bulunan “yeni tapu siciline göre her kaza bir bölge ve iki vilayetten aşağı olmamak üzere birkaç vilayet dâhilindeki bölgeler bir grup sayılır. Yeni sicil tutulması kararlaştırılan bölgelerde tapu sicil muhafızlığı ve bunların bağlı olacağı grupta tapu sicil müdürlüğü ihdas olunur” ifadesine dayanılarak grup merkezi olan vilayetlerde grup tapu sicil müdürlükleri, her kaza veya bölgede ise tapu sicil muhafızlığı veya memurluğu birimlerinden oluşturulmuştur. Aynı Kanunda grup tapu sicil müdürlüklerinin; “grupları dâhilinde cereyan eden bütün tasarruf işlemlerini denetlemek ve memurların sorun olarak gördükleri konuları açıklığa kavuşturmak, ilgili soruları cevaplamak ve kanuna aykırı hareketi görülenler hakkında kavuşturma yapmak” görevlerini yürütecekleri tespit edilmiştir. Böyle grup tapu sicil müdürlükleri bugünkü anlamda bölge müdürlüğü teşkilatlanmasının da temelini oluşturmuştur.²⁰

Tapu teşkilatlanmasının kendi içinde işleyişi geliştirmek için yapılan düzenlemelerle birlikte, dışardan da hangi kurumlara bağlı olacağı konusunda da düzenlemeler yapılmıştır.

On iki yıl süreyle Adalet Bakanlığı'na bağlı olarak hizmet veren Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün ifa ettiği görevin ve üslendiği sorumluluğun

²⁰A.g.e

ehemmiyeti bakımından teşkilatın tarafsız ve bağımsız bir hüviyete sahip olması gerektiği öngörülerek 10.08.1951 tarihli ve 5840 sayılı Kanun ile Başbakanlığa bağlanmıştır. Doğrudan belli bir bakanlıkla değil de görev alanları açısından bakanlıkların birçoğuyla ilişkili olması sebebiyle Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün Başbakanlığa bağlanmasının isabetli bir karar olduğu söylenebilir.

766 sayılı Tapulama Kanununu görüşmek üzere toplanan komisyona sunulan Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün İmar ve İskân Bakanlığı'na bağlanması ile alakalı kanun teklifi, bu iki kurumun kuruluş gayesi ve faaliyet sahası bakımından farklı olduğu gerekçesiyle reddedilmiş iken, 27.11.2002 tarihinde 24949 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanan “Kuruluşların Bağlı ve İlgili Oldukları Bakanlıkların Değiştirilmesi ile İlgili İşlem” gereğince Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü hâlen bağlı olduğu Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na bağlanmıştır.²¹

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Maliye Bakanlığı'na bağlı bulunduğu dönemde Bakanlığın Ulus'ta bulunan binası içinde faaliyetlerini sürdürmüş, Kurumun Adalet Bakanlığı'na bağlanmasından sonra ise Kızılay'da hâlen Adalet Bakanlığı hizmet binası olarak kullanılan yapıya taşınmıştır. Başbakanlığa bağlanmasından sonra burada faaliyetlerini sürdüren teşkilatımız, Dikmen Yolu üzerinde bulunan ve hâlen Genel Müdürlük hizmet binası olarak kullanılan binanın yapımı üzerine 1960 yılında yapılan askerî ihtilâl döneminde buraya nakledilmiştir.

C.MÜLGA 3045 SAYILI 26 EYLÜL 1984 TARİHLİ KANUN (TEŞKİLAT YASASI)

1936 tarihli ve 2997 sayılı Tapu ve Kadastro Umum Müdürlüğü'nün teşkilat ve vazifeleri hakkındaki Kanun ve bu Kanunun 3. ve 4. maddesinin değiştirilmesine dair 6206 sayılı Kanun, 13.11.1971 tarihli ve 7/3434 sayılı Kararname ve bu Kararnameye ek olarak çıkarılan 29.04.1976 tarihli ve 7/11625 sayılı teşkilatın merkez ve taşra kadrolarında değişiklik yapılmasına dair Kararname gibi yasal değişikliklerle kurumsal yapının temel taşları oluşturulmuştur. 1936 yılından 1984 yılına kadar olan 48 yıllık bir süre zarfında yürürlükte kalan 2997 sayılı Kanunun,

²¹A.g.e

gelişen teknoloji ve değişen ihtiyaçlar karşısında yetersiz kalması üzerine, tapu ve kadastro hizmetlerini yürütecek organların zamanın şartlarına uygun şekilde yeniden yapılandırılması ve tespit edilen gereksinimlerin karşılanması maksadıyla yeni bir kanun hazırlanması zaruri bir durum hâline gelmiştir. Bu amaca hizmet etmek amacıyla 3045 sayılı ve 26 Eylül 1984 tarihli Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun yürürlüğe konulmuştur.26.9.1984 tarihinde kabul edilen evveliyatını 8.6.1984 tarih ve 230 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin teşkil ettiği Kanunun birinci maddesine göre; “Bu Kanunun amacı, taşınmaz mallara ait akitlerle her türlü tescil, kadastro, tapulama işlerini mevzuatına göre yapmak, tapu sicillerini, kadastral ve topografik haritaları düzenlemek, uygulamak ve yenilemek için Başbakanlığa bağlı genel bütçe içinde ayrı bütçeli Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü’nün kurulmasına, teşkilat ve görevlerine dair esasları düzenlemektir.”²²

1.TAŞRA TEŞKİLATI

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü’nün taşra teşkilatını düzenlemeye yönelik 25 Haziran 1932 tarihinde çıkarılan ve bu alandaki ilk yasal dayanak olan 2015 sayılı Kanun ile Tapu Sicil Müdürlüğü ve Tapu Sicil Muhafızlığı kadroları teşkilattaki yerini almıştır. 2015 sayılı Kanunun ardından “Kadastro ve Tapu Tahriri Kanunu” yürürlüğe girerek il ve ilçe sınırları içerisinde kadastro ve tapu tahrir komisyonları oluşturulmuş ve yine aynı yıl içerisinde çıkarılan 2644 sayılı Tapu Kanunu’nun 26. maddesi uyarınca taşra teşkilatında görev yapacak tapu sicil muhafızları ve memurlarının yetki ve sorumlulukları belirginleştirilmiştir. Taşra birimlerinin ve kadrolarının belirlenmesine dair çıkarılan bu kanunların ardından çıkarılan, 2997 sayılı yasa ile 29 Mayıs 1934 tarihli ve 2464 sayılı Tapu ve Kadastro Umum Müdürlüğü Kadro Cetvelinde Bazı Değişiklikler Yapılmasına Dair Kanun ile yapılan düzenlemeler birlikte “Grup Tapu Sicil Müdürlükleri” ve bu gruplara bağlı Tapu Sicili Muhafızlıkları veya Memurluklarından oluşan iller kuruluşu yeni teşkilat yasasıyla gerçekleştirilen değişikliklere kadar bu şekilde kalmıştır. Ayrıca taşrada

²²A.g.e

uygulanacak kadastro ve tapulama işlemleri için tesis edilen kadastro müdürlükleri ve tapulama müdürlükleri de iller teşkilatının bir parçasını oluşturmuştur. 3045 sayılı teşkilat yasası yürürlüğe girinceye kadar yapılan bu değişikliklerle teşkilatın taşra birimleri oluşturulmuş, tesis edilen birimlerin görev ve yetkileri belirlenmiştir.²³

26.09.1984 tarihli ve 3045 sayılı Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanuna göre taşra teşkilatı kurmakla sorumlu olan genel müdürlük, Kanununun 28. maddesine göre de, Kanunla yerine getirmekle yükümlü oldukları hizmetleri tüzük, yönetmelik, tebliğ, genelge ve diğer idarî metinleri düzenlemekle görevli ve yetkili kılınmıştır.²⁴

Bu görev ve yetkiye dayanılarak kurumun taşra teşkilatını düzenlemeye yönelik 19.04.2001 tarih ve 24378 Sayılı Resmî Gazete’ de yayınlanan “Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Taşra Teşkilatının Yetki Görev ve Sorumlulukları Hakkında Yönetmelik” yürürlüğe girmiştir. Taşra teşkilatının görevleri ile personelinin görev, yetki ve sorumluluklarını belirlemek amacı ile çıkarılan bu Yönetmelik, bölge, tapu sicil ve kadastro müdürlüklerinin görevleri ve bu müdürlükler personelinin görev, yetki ve sorumluluklarını kapsamaktadır. Bu Yönetmelik gereğince, tapu ve kadastro hizmetlerinin çabuk, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesi ve denetimi için Tapu ve Kadastro Genel Müdürü’nce Türkiye’nin coğrafi durumu, ulaşım imkânı dikkate alınarak en az iki ili kapsayacak şekilde Tapu ve Kadastro Bölge Müdürlükleri kurulması uygun görülmüştür.²⁵

Tapu ve Kadastro Bölge Müdürlüğü denetim birimi ile tapu şube müdürlüğü, kadastro şube müdürlüğü, idari ve mali işler şube müdürlüklerinden meydana gelmiştir.

Bölge Müdürlüğü merkezi ile bağlı il (Merkez ilçe) ve ilçe teşkilatlarına ait teşkilat şeması aşağıda gösterilmiştir.

Bölge Müdürü, bölge merkezi ve bölgesi dâhilindeki bağlı kuruluşlarında görevli personelin en üst amiridir.

Her ilin merkez ilçesinde ve diğer ilçelerinde kurulmuş bulunan Tapu Sicil Müdürlükleri, büyükşehirlerde aynı ilçe içinde 1. Bölge, 2. Bölge şeklinde bölgelere

²³A.g.e

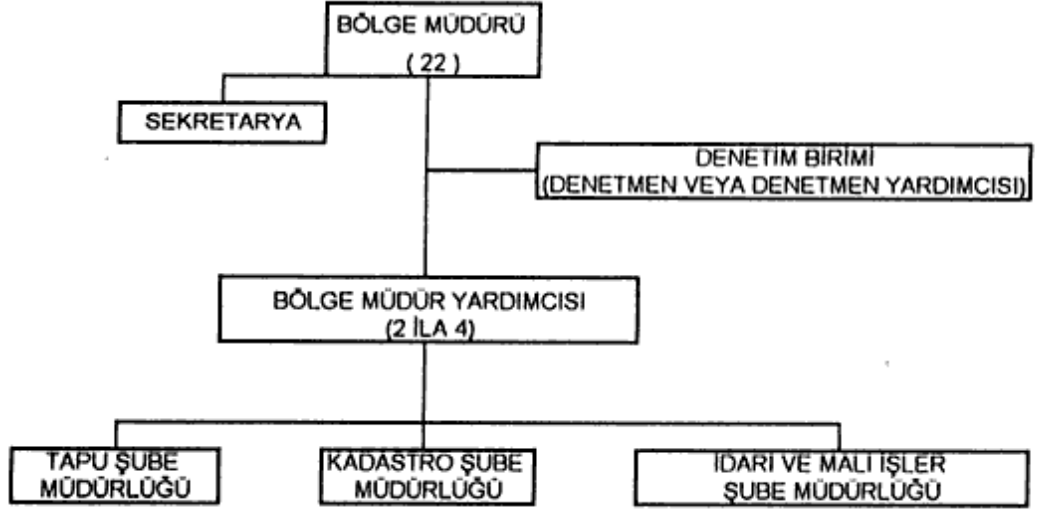
²⁴A.g.e

²⁵A.g.e

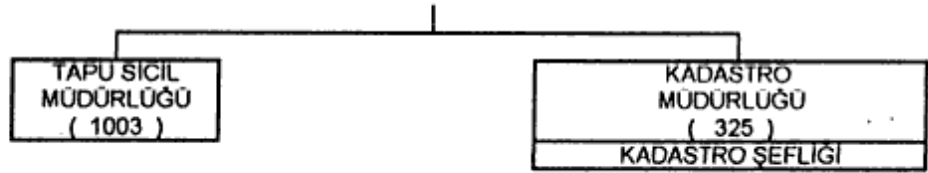
bölünmüş şekilde hizmet vermekteydi. Daha sonra aynı ilçe içinde bulunan bu bölgeler birleştirilerek tek bir tapu müdürlüğü olarak hizmet vermeye başlamıştır.

EK-2

TAPU VE KADASTRO BÖLGE MÜDÜRLÜĞÜ TEŞKİLAT ŞEMASI



İL (MERKEZ İLÇE) VE İLÇE TEŞKİLATLARI
VALİ / KAYMAKAM



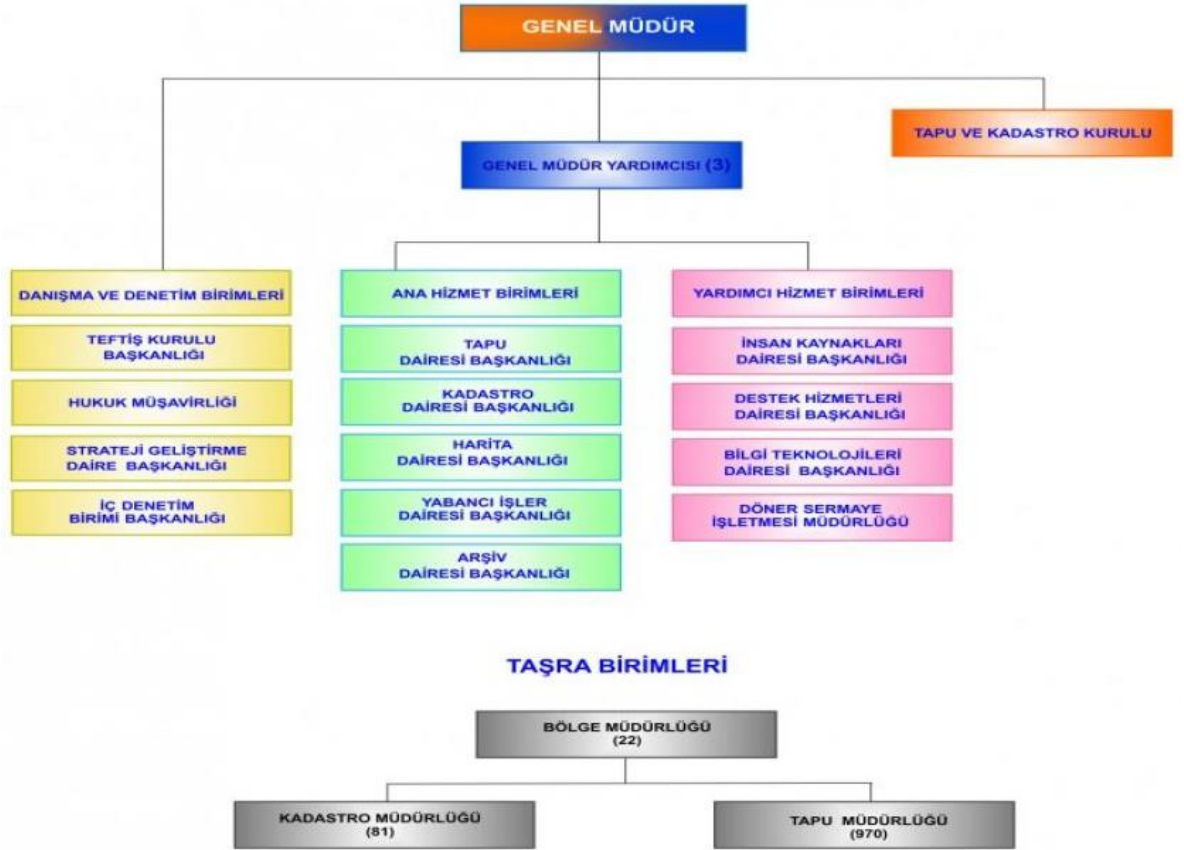
ŞEKİL 2: TAŞRA TEŞKİLAT ŞEMASI

2. 6083 SAYILI KANUN İLE GÜNÜMÜZ YÖNETİM YAPISI VE ÖNERİLER

A.6083 SAYILI KANUNA GÖRE TEŞKİLAT YAPISI

25.11.2010 tarih 6083 sayılı Kanuna bakıldığında; genel müdürlük şeklinde bir yapılanmanın olduğunu görüyoruz. Genel Müdürlük merkez ve taşra teşkilatından oluşmaktadır.

Genel Müdürlük taşra teşkilatı, 22 Bölge Müdürlüğü ile bunlara bağlı 970 Tapu Müdürlüğü ve 81 Kadastro Müdürlüğünden meydana gelmektedir.



ŞEKİL 3: 6083 SAYILI YASAYA GÖRE TEŞKİLAT ŞEMASI

6083 sayılı Kanunun 5. Maddesinin 5. Fıkrası ve devamında 'Genel Müdürlüğün taşra teşkilatı, bölge müdürlükleri ile bu müdürlüklere bağlı kadastro müdürlükleri ve tapu müdürlüklerinden oluşur. Kadastro müdürlükleri illerde; tapu

müdürlükleri, merkez ilçe ve diğer ilçelerde kurulur. Bu haliyle kanun tapu müdürlüklerini bölge müdürlüğüne bağlı ilçe teşkilatlanması olarak belirlemiştir.

2012/2 sayılı Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Taşra Teşkilatı Yetki, Görev ve Sorumlulukları Hakkında Genelge ile de tapu müdürlüğü teriminden her merkez ilçe ve diğer ilçelerdeki tapu müdürlüklerinin anlaşıldığı belirtilmiştir.

1.TAPU MÜDÜRLÜKLERİNDEKİ GENEL İŞ AKIŞI

2014/1 sayılı genelge ile tapu müdürlüklerinin iş akış süreçlerinin ve müdürlük içindeki birimlerinin düzenlendiğini görmekteyiz.

Genelge eki kılavuz ile tapu müdürlüklerinin iş akışı ve yetki devrinde ortaya çıkan farklılıkların ortadan kaldırılarak işlemlerin belirli standartlarda gerçekleştirilebilmesi ve Kurumsal Kalite Yönetim Sistemi ile Kamu Etik Davranış İlkelerinin tam olarak uygulanabilmesi amaçlandığı belirtilmiştir.

Genelge ile tapu müdürlükleri yetki devrine ve müdürlük birimlerine göre 4 grup olarak sınıflandırılmıştır. Tapu müdürlükleri buldukları il/ilçenin nüfusu, sosyo ekonomik yapısı ve tapu işlem yoğunluklarına göre 4 gruba ayrılırlar. Bölge Müdürlüklerinden gelecek teklifleri de değerlendirerek grupları belirlemeye ve değiştirmeye Genel Müdürlük yetkilidir.

Müdürlüklerde başvuru, danışma birimlerinin yapısı ile ilgili düzenlemeler yapılmış, bu birimlerle işlem servisi arasındaki işleyiş açıklanmış ve yetki devrinin yapılma kıstasları belirlenmiştir. Bu şekliyle özellikle işlem yoğunluğunun fazla olduğu 1. ve 2. Grup müdürlüklerde işbölümünün açık bir şekilde belirtildiği görülmüştür. İşlemlerin başvuru anından sonuçlandırılmasına kadar olan süreçte müdürlük personelinin yetki ve görevlerini yerine getirme hususları açıklanmıştır.

Bu gruplandırmaya göre 2. Grupta yer alan tapu müdürlüklerinde tapu müdürü; havale, işlem kontrolü veya tescil kontrolü yetkilerinden en az birini üzerinde tutmak zorundadır. 3. Grup müdürlüklerde ise havale, işlem kontrolü veya tescil kontrolü yetkilerinden en az biri tapu müdürü üzerinde kalmak şartıyla “Yetki Devri” yapıp yapılmayacağına Bölge Müdürlüğü karar vereceği hükme bağlanmıştır.

	1.GRUP	2.GRUP	3.GRUP	4.GRUP
Danışma Birimi	VAR	Bölge Müdürlüklerince Karar Alınacak	Bölge Müdürlüklerince Karar Alınacak	YOK
Sıramatik	VAR	VAR	Bölge Müdürlüklerince Karar Alınacak	YOK
Başvuru	VAR	VAR	Bölge Müdürlüklerince Karar Alınacak	YOK
Yetki Devri	VAR	VAR KISMEN*	Bölge Müdürlüklerince Karar Alınacak**	YOK
İşlem İzleme Monitörü	VAR	VAR	Bölge Müdürlüklerince Karar Alınacak	YOK

TABLO 1: TAPU MÜDÜRLÜĞÜ GRUPLANDIRMASI

İSTEM

Tapu Sicil Tüzüğü'nde kanunda veya bu tüzükteki istisnalar haricinde yazılı istem olmadıkça tapu sicili üzerinde işlem yapılamayacağı, İstem tescili bozucu veya hükümsüz kılıcı kayıt ve şarta bağlanamayacağı ve müdürlüklerde her türlü tapu işlemi için yapılacak istemde, başvuru istem belgesi düzenleneceği belirtilmiştir.

Başvuru birimi 2014/1 sayılı genelgeye göre danışma birimi olan müdürlüklerimizde işlem sahiplerinin sıra numarası olarak yönlendirileceği, danışma birimi kurulmasına gerek görülmeyen müdürlüklerde ise işlem sahipleri ile ilk muhatap olacak birimizdir şeklinde tanımlanmıştır.

Tapu Sicil Tüzüğü'nün 18. Maddesine göre istem, müdür veya görevlendireceği tapu görevlisi tarafından incelenmesi sonucu istemin hak sahibi

tarafından yapılıp yapılmadığı tespit edilecektir. İstemde bulunan hak sahibi gerçek kişi ise, Türkiye Cumhuriyeti kimlik numaralı nüfus cüzdanı istenecek ve ibraz edilen kimlik bilgileri ile tescile esas belgelerde yer alan nüfus bilgileri karşılaştırılması sonucu istemde bulunan ile hak sahibinin aynı kişi olup olmadığının sonuçlandırılacağını okumaktayız.

Başvuru biriminde görevli personelin vatandaş talebi ile ilgili temel belge incelemesini yapmakla görevli olduğunu görmekteyiz. Burada temel belge incelenmesinden anlaşılması gerekenin işleme ilişkin belgelerin şekil yönünden incelenmesidir. Örneğin vekâletnamenin şekli hususları olan, vekâletnamenin düzenleme şeklinde olup olmadığı, imza, fotoğraf, numarası, mühür gibi hususların varlığının incelenmesi gibi. Ayrıntılı olarak belgelerin hukuka uygunluğunun ve tasarruf yetkisinin kontrolünün işlemi yapacak olan personelin görev alanını oluşturduğunu söyleyebiliriz.

Danışma birimi 1. Grup müdürlüklerde zorunlu olarak, 2 ve 3. Grup müdürlüklerde ise bölge müdürlüğünün kararı ile oluşturulan ve sıramatik uygulaması bulunan, işlem sahiplerinin birimlerimize ilk girişte muhatap olacağı sıra numarasının verildiği bölümdür.

Danışma birimi başvuranın salt kimlik bilgilerini inceleyerek sıramatikten sıra numarasının verilmesini, çiftçi kayıt sistemi, doğrudan gelir desteği, yeşil karta ilişkin işlemler ile hak sahiplerinin her türlü bilgi ve belge istemlerine ilişkin süreçleri yönlendirmesini yapan, halkla ilişkiler yönünden ise servise havale edilerek işlemleri başlatılan vatandaşlarla, işlemi yapan personel arasında bağlantıyı sağlayan ve vatandaşların tapu işlemlerine ilişkin soruları cevaplayan birim olarak karşımıza çıkmaktadır.

BAŞVURUNUN ALINMASI VE İŞLEM SERVİSİNE HAVALE

Başvuru biriminde başvurunun alınmasından sonra (Başvuru sırasında biri talep sahibine verilmek üzere iki örnek başvuru istem belgesi düzenlenir. Bu belgede taşınmaza ilişkin bilgiler, istemin hukuksal niteliği, başvuran hak sahibi gerçek kişinin, tüzel kişi ise temsilcisinin, vekil ise vekilin bilgileri ve adresi bulunmaktadır.)

Başvuru istem belgesi ilgili sütunlar doldurularak oluşturulan nüshalar işlem sahipleri ve başvuruyu alan personel tarafından imzalanıp başvuru belgesinin bir örneğinin ilgisine verileceği belirtilmektedir. Başvuru belgesinin diğer nüshası ile işleme ilişkin belgeler bir araya getirilerek başvuru birimi sorumlusuna iletiliyor. Başvuru birimi sorumlusu, kendisine iletilen başvuruları herhangi bir belge incelemesi yapmadan, işlemin niteliği, personelin üzerinde bulunan iş yükü, tecrübesi, deneyim kazanması/yetişmesi gereken personel olup olmadığı gibi somut unsurları gözeterak TAKBİS üzerinden işlem servisinde yer alan personele adil bir şekilde havale etmekle görevlidir.

Yapılan havaleler müdür ya da yetkili müdür yardımcısı tarafından TAKBİS üzerinden takip edilir. Başvuru birimi sorumlusu ile tapu müdürü personele yapılacak olan havalelerin adil ve düzenli dağıtımından birlikte sorumludurlar.

Müdürlükte yetki devri yapılmış olması, işlemlerin adil ve düzenli bir şekilde personele dağıtımı ve personelin mevzuat ve işlem konularında yetiştirilmesine yönelik tapu müdürünün var olan koordinasyon ve denetim yetkisi ve personelin yetiştirilmesi sorumluluğu ile disiplin sorumluluğunu ortadan kaldırmadığını görüyoruz. Yetkili tarafından havalesi yapılan işlemlere ilişkin belgeler gecikme olmadan görevlendirilecek personel tarafından işlemi yerine getirmekle sorumlu personele teslim edilir.

İŞLEM SERVİSLERİ

İşlem servisi başvuru birimi tarafından işlem havalesi yapılan belgelerin ayrıntılı olarak incelendiği, akitli ve akitsiz işlemlerin hazırlandığı ve söz konusu taleplerin karşılandığı birimdir.

Başvuru birimi tarafından havalesi gerçekleştirilen belgeler işlem servisi personeline elden veya zimmetle teslim alındıktan sonra başvuru sırasına göre görevlendirilen personel tarafından incelenmesine başlanır.

İşlemi yapmakla sorumlu personel öncelikle işleme konu **taşınmaz/taşınmazların tapu sicilini ve kimlik tespitine yarar belgelerini**(resmi senet vb.) inceler.

TAKBİS, kütük ve taşınmaz dosyası üzerinde Tapu Sicili Tüzüğü ve ilgili mevzuat uyarınca yapılan inceleme sonucu işleme engel bir durum yoksa, işlem hazırlanarak **kontrol edilmesi amacıyla yetkili müdür yardımcısına** iletilmelidir.

Yetkili müdür yardımcısı kendisine iletilen işlemleri gecikmeye yer vermeksizin kontrol etmekle görevli ve sorumludur.

Yapılan kontrolde herhangi bir eksiklik olmaması durumunda işlemi yapan personel tarafından müdür yardımcısı ile koordineli bir şekilde işlem sahibine randevu saati, tahakkuk eden harç ve döner sermaye tutarları SMS yoluyla bildirilecektir.

Tapu Harçları e-devlet turkiye.gov.tr sayfasına ve ilgili banka şubelerine elektronik ortamda gönderildikten sonra talep sahiplerine TAKBİS üzerinden SMS ile gerekli bilgiler verilmesiyle harçların ödenmesi aşaması da tamamlanabilecek fakat kontrol uygulaması yapılmadan randevu ve harç tahakkuk bilgileri ile ilgili işlem sahiplerine SMS gönderilmemelidir. İşleme ilişkin hukuki bir engel bulunmadığı takdirde; **SMS ile en geç saat 14.00 e kadar işlemin tamamlanacağı (randevu) gün ve saatinin** ilgisine bildirileceği yine söz konusu genelgede açıkça düzenlenmiştir.

Randevu saatinde tarafların hazır bulunması durumunda **yetkili müdür yardımcısının gözetimi altında ilgili personelin huzurunda tarafların işleme ilişkin imzaları alınarak**, tamamlanan işlem geciktirilmeksizin yevmiye alınarak, işleme ilişkin üretilen belgeler(tapu senedi, ipotek senedi vb.)ilgisine teslimiyle de işlemin tamamlanacağı hususları belirtilmektedir.

İşlemi yapmakla görevlendirilen **personel her ne suretle olursa olsun istem sahipleri ile işlemlerine yönelik olarak iletişim kurmayacağı**, işleme yönelik eksikliklerin tespit edilmesi durumunda işlem servisinden sorumlu yetkili müdür yardımcısının bilgisi dâhilinde SMS göndererek bilgilendirme yapacağı belirtilmiştir.

Tapu müdürü, müdürlüklerde başvuru uygulamalarının 2014/1 sayılı genelgenin eki kılavuzda belirtilen hususlara uygun olarak yerine getirilmesinden, koordinasyonundan, işlemlerin personele adil bir şekilde dağıtılmasından ve belirlenen periyot ile personelin birimler arası rotasyonunun sağlanmasından sorumludur.

Tapu müdürü müdürlükte oluşabilecek yoğunluğu ortadan kaldırabilmek amacıyla **günlük olarak personeli rotasyona tabi tutabileceği gibi** vatandaşların müdürlükte gereksiz beklemelerinin önüne geçebilmek amacıyla tüm önlemleri resen almaktan da sorumludur.

İşlem yoğunluğunun fazla olduğu tapu müdürlüklerindeki başvuruların müdürlüğün bağlı olduğu **mülki amir ile birlikte belirlenecek saatler arasında alınması ve mülki amirden alınan olurun müdürlüğün görülebilecek yerlerine asılması suretiyle** vatandaşların bilgilendirilmesinin sağlanmasından tapu müdürü, işleyişin kontrolünden ise bölge müdürü sorumlu olacağı düzenlenmiştir. İş yoğunluğunun az olduğu, taleplerin gün içerisinde karşılanabildiği tapu müdürlüklerinde başvuruların tam gün alınması yolunun seçilmesi öngörülmüştür.

Bölge müdürlüklerine ise Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı ile koordineli bir şekilde yapacakları **fiziki mekân düzenlemelerine ilişkin projeleri**, yukarıda belirtilen kıstaslara göre sistemin kurulumuna uygun olarak yapmak zorunluluğu getirilmiştir.

Örneğin; başvuru birimi için yer ayrılması, başvuru biriminin bulunduğu yerlerde uygun sayıda oturma gruplarının bulundurulması, işlem servisi ile talep sahiplerinin doğrudan temasının önlenmesine ilişkin fiziki düzenlemeler vb.

YETKİ DEVRİ

2014/1 sayılı genelgeye ile hizmet kalitesinin ölçülmesi ve geliştirilmesi, bürokrasiyi artıran gereksiz süreç ve işlemlerin ayıklanması, hizmetlerin etkin, verimli ve vatandaşların istemlerini karşılayacak şekilde sunulmasını sağlamak amacıyla yetki devri uygulaması öngörülmektedir.

Yetki devrinde, hizmetin gerekleri dikkate alınacak, müdürlüğün personel yapısı, fiziki durumu ve işlem hacmi gözetilerek, “Birim ”, “Personel ” veya “ İşlem” esaslı olarak yetki devri yapılabileceği belirtilmiştir. Yetki devrine ilişkin yöntemi belirlemeye bölge müdürlüğü ile koordineli bir şekilde tapu müdürü yetkili ve sorumludur.

Tapu müdürü, hazırladığı yetki devrini bölge müdürünün onayına sunmalı, yetki devrinin yürürlüğe girmesi ise doğrudan veya bölge müdürlüğünce değiştirilerek onaylandıktan sonra olacağına hükmedilmiştir. Yetki devri, 3veya 6 aylık dönemler halinde ve dönüşümlü olarak uygulanmalı, yetki devrinin süresi bölge müdürünün onayına sunulan olurda düzenlenmelidir.

2.TAPU MÜDÜRLÜKLERİNDE YAPILAN İŞ VE İŞLEMLER

A.TESCİL İŞLEMLERİ

Tapu müdürlüklerinde taşınmaza yönelik işlemler üç ana gruba ayrılabilir:

Akitli İşlemler: Tapu kütüğüne tescili gereken taşınmaz mülkiyetinin devri ve hak tesisine ilişkin resmi senet düzenlenen işlemlerdir. (Satış, ipotek, irtifak vb.)

Akitsiz İşlemler: Tapu kütüğüne tescili gereken mülkiyet devri ve hak tesisine ilişkin tescil istem belgesi düzenlenen işlemlerdir. (İntikal, cins değişikliği, ifraz vb.)

Bilgi Verici İşlemler: Gerçek ve tüzel kişilerle, kamu kurum ve kuruluşlarına taşınmaz kaydına yönelik bilgi, belge (tapu senedi, kayıt örneği vb.) verilmesi, buna ilişkin yazışmalar yapılmasıdır.²⁶

Resmi Yazıyla Yapılan İşlemler: Taşınmazlara ilişkin kamu kurum ve kuruluşlarından gelen kısıtlayıcı, yasaklayıcı veya bilgi verici nitelikteki resmi yazılara istinaden yapılan işlemler.(Haciz, kamu haczi, ihtiyati tedbir, riskli alan belirtmesi vb.)

B.TESCİL İŞLEMLERİNİN REDDİ VE BÖLGE MÜDÜRLÜĞÜNCE İNCELENMESİ

2012/2 sayılı TKGM Taşra Teşkilatının Yetki, Görev ve Sorumluluklarına ilişkin genelgeye göre tapu müdürlükleri mevzuata aykırı istemleri, Medeni Kanun ve Tapu Sicil Tüzüğü'nün ilgili maddeleri gereğince ret etmek, bu karara karşı ilgisinin Bölge Müdürlüğüne itirazı halinde gerekli evrakları yedi gün içerisinde Bölge Müdürlüğüne göndermekle yetkilidir.

Müdürlüklerce işlemin reddi halinde Bölge Müdürlüğüne itiraz edilmesi halinde Tapu Şube Müdürlüğü inceleyerek görüşünü Bölge Müdürüne sunmakta gerekli durumlarda Bölge İnceleme Kuruluna inceletmekte ve sonucunu Bölge Müdürlüğüne sunmaktadır.

²⁶Metin YEŞİL, Tapu İşlemleri, Çizge Tanıtım ve Matbaacılık Ltd.Şti, s.41

Tapu müdürlüklerinin iş ve işlemlerine karşı Bölge Müdürlüğü'ne itiraz edilmekle birlikte bu durum bölge müdürünün tapu müdürünün disiplin amiri olduğu anlamına gelmemektedir. Teşkilat yasası ve 2012/2 sayılı genelgeye göre Bölge Müdürlüklerinin kurulması tapu ve kadastro hizmetlerinin hızlı, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesi ve denetimi amacıyla.

C. TAPU MÜDÜRLÜKLERİNCE YAPILAN DÜZELTME İŞLEMLERİ

Tapu Sicil Tüzüğü'nün 75. Maddesine göre tapu müdürlükleri daha önceden doğrudan mahkeme kararıyla düzeltilebilen bazı tescillerle ilgili bilgileri düzeltme ile yetkilendirilmiştir.

Kadastro çalışmalarından kaynaklanan malikin veya hak sahibinin adı, soyadı ve baba adına ilişkin tapu kütüğündeki yazım hataları ilgisinin başvurusu üzerine;

- Senetsizden tespitlerde; nüfus kayıt örneği ve taşınmazın bulunduğu belediye veya muhtarlıktan alınacak fotoğraflı ilmühaber,

- Kayda dayalı tespitlerde; dayanağı kayıt ve belgeler, incelenmek ve gerektiğinde tanık ve varsa tespit bilirkişileri dinlemek ve zeminde inceleme yapmak suretiyle istemin gerçek hak sahibinden geldiği belirlenirse, istem yevmiye defterine kaydedilerek düzeltilir. Zeminde inceleme, kadastro müdürlüğü teknik personeli ile birlikte yapılır ve inceleme neticesinde teknik rapor düzenlenir. Zeminde incelemede, komşu parsel malikleri, muhtar ve diğer ilgililer dinlenir; vergi kaydı ve diğer her türlü bilgi ve belgeden yararlanılır.

Yine bu hükümler doğrultusunda bu tür düzeltme işlemleri için tapu müdürlüklerine başvuru yapılması zorunludur. Bu zorunlu başvuru yolu tüketilmeden mahkemelere açılan davalar özel dava şartı yerine getirilmediğinden dolayı usulden reddedilmektedir. Örneğin Yargıtay 1. Hukuk Dairesinin 06.05.2014 tarih 2014/7461 Esas, 2014/9340 Karar sayılı kararı.

Söz konusu Tüzüğün ilgili hükümlerine göre düzenlenen 2014/3 sayılı genelge ile müdürlüklerce düzeltme işlemleri ile ilgili başvurulacak yöntemler belirlenmiştir.

Tapu Sicil Tüzüğü'nün vekâletnamelere ilişkin getirdiği önemli bir yenilik ise vekâletnamede taşınmaz malikin/ hak sahibinin imzasını zorunlu tutmasıdır. Anılan Tüzüğün 18. Maddesinin 4. Fıkrasına göre '*İstem vekâleten yapılmışsa, vekilden 18.1.1972 tarih ve 1512 sayılı Noterlik Kanununa göre düzenlenmiş ve istem konusu işleri*

yapmaya yetkili olduğunu içerir vekâletname istenir. Tapu işlemi için düzenlenecek vekâletnamelerde, vekâlet verenin imzasının bulunması zorunludur.' Bu düzenleme ile vekâletname ile yapılan işlemlerde hak sahibinin belirlenmesi sırasında ilgili memur taşınmazın evveliyatına bakarak imzaları karşılaştırma olanağı bulabilmiştir.

D.TAPU SİCİLİNİN TUTULMASINDA DOĞAN SORUMLULUKTA RÜCU ZAMANAŞIMI

Medeni Kanununun 1007. Maddesine göre *'Tapu sicilinin tutulmasından doğan bütün zararlardan Devlet sorumludur. Devlet, zararın doğmasında kusuru bulunan görevlilere rücu eder. ' Kusuru bulunan personele rücu edilmesinde zamanaşımı bulunmamaktaydı.*

Tapu Kanununda yapılan 10.09.2014 rücu istemi başlıklı Ek 2. Maddesine göre; *Tapu ve kadastro işlemleri ile ilgili olarak, Devletin kusursuz sorumluluğu sebebiyle yapılan ödemeler dolayısıyla, ihmali bulunan personel aleyhine başlatılacak rücu istemleri, ödeme tarihinden itibaren iki yıl, her hâlde zarara yol açan işlemin gerçekleştirildiği tarihten itibaren on yılın geçmesiyle zamanaşımına uğrar. Ağır kusura dayalı sorumluluğu bulunan personel için 11.1.2011 tarihli ve 6098 sayılı Türk Borçlar Kanununun 73 üncü maddesi hükümleri saklıdır.*

Bu düzenleme ile birlikte rücu istemlerinde ağır kusur- hafif kusur ayırımına gidilerek zamanaşımının uygulanıp uygulanmayacağına karar verilebilecektir.

E. YABANCILARIN TAŞINMAZ MAL EDİNİMLERİ

Kanun koyucu tarafından 03.05.2012 tarihinde kabul edilen 6302 sayılı Kanun'un 1. maddesiyle Tapu Kanunu'nun 35. maddesinde son derece kapsamlı bir değişikliğe gidilerek, kanuni düzenleme bugünkü şekline kavuşturulmuştur.

Madde 1 – 22.12.1934 tarihli ve 2644 sayılı Tapu Kanununun 35. maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“Madde 35 – Kanuni sınırlamalara uyulmak kaydıyla, uluslararası ikili ilişkiler yönünden ve ülke menfaatlerinin gerektirdiği hallerde Bakanlar Kurulu tarafından belirlenen ülkelerin vatandaşı olan yabancı uyruklu gerçek kişiler Türkiye’de taşınmaz ve sınırlı aynî hak edinebilirler. Yabancı uyruklu gerçek kişilerin edindikleri taşınmazlar ile bağımsız ve sürekli nitelikteki sınırlı aynî hakların toplam alanı, özel mülkiyete konu ilçe yüz ölçümünün yüzde onunu ve kişi başına ülke

genelinde otuz hektarı geçemez. Bakanlar Kurulu kişi başına ülke genelinde edinilebilecek miktarı iki katına kadar artırmaya yetkilidir.

Yabancı ülkelerde kendi ülkelerinin kanunlarına göre kurulan tüzel kişiliğe sahip ticaret şirketleri ancak özel kanun hükümleri çerçevesinde taşınmaz ve sınırlı aynî hak edinebilirler. Bu ticaret şirketleri dışındakiler taşınmaz edinemez ve lehlerine sınırlı aynî hak tesis edilemez. Bu ticaret şirketleri ile yabancı uyruklu gerçek kişiler lehine taşınmaz rehini tesisinde bu maddede yer alan sınırlamalar uygulanmaz.

Bakanlar Kurulu, ülke menfaatlerinin gerektiği hallerde yabancı uyruklu gerçek kişiler ile yabancı ülkelerde kendi ülkelerinin kanunlarına göre kurulan tüzel kişiliğe sahip ticaret şirketlerinin taşınmaz ve sınırlı aynî hak edinimlerini; ülke, kişi, coğrafi bölge, süre, sayı, oran, tür, nitelik, yüzölçümü ve miktar olarak belirleyebilir, sınırlandırabilir, kısmen veya tamamen durdurabilir veya yasaklayabilir.

Yabancı uyruklu gerçek kişiler ve yabancı ülkelerde kendi ülkelerinin kanunlarına göre kurulan tüzel kişiliğe sahip ticaret şirketleri, satın aldıkları yapısız taşınmazda geliştireceği projeyi iki yıl içinde ilgili Bakanlığın onayına sunmak zorundadır. İlgili Bakanlıkça başlama ve bitirilme süresi belirlenerek onaylanan proje tapu kütüğünün beyanlar hanesine kaydedilmek üzere taşınmazın bulunduğu tapu müdürlüğüne gönderilir. Onaylanan projenin süresi içinde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği ilgili Bakanlıkça takip edilir.

Askeri yasak bölgeler, askeri güvenlik bölgeleri ile stratejik bölgelere ait harita ve koordinat değerleri bu kanunun yürürlük tarihinden itibaren en geç bir yıl içinde ve bu yerlere ait değişiklik kararlarına ait harita ve koordinat değerleri değişikliklerin yapıldığı tarihten itibaren bir ay içinde Millî Savunma Bakanlığınca, özel güvenlik bölgeleri ve değişiklik kararlarına ait harita ve koordinat değerleri ise İçişleri Bakanlığınca aynı sürede Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğüne bağlı olduğu Bakanlığa verilir. Bu kanunun yürürlük tarihinden itibaren bir yıl sonra bu fıkra uyarınca gönderilen belge ve bilgilere göre tapu işlemleri yürütülür.

Bu madde hükümlerine aykırı olarak edinilen, edinim amacına aykırı kullanıldığı ilgili Bakanlık ve idarelerce tespit edilen, süresi içinde ilgili Bakanlığa başvurulmayan veya süresi içinde projeleri gerçekleştirilmeyenler ile bu maddenin birinci fıkrası kapsamındaki sınırlamalar dışında miras yoluyla edinilen taşınmazlar

ve sınırlı aynî haklar, Maliye Bakanlığınca verilecek bir yılı geçmeyen süre içinde maliki tarafından tasfiye edilmediği takdirde tasfiye edilerek bedele çevrilir ve bedeli hak sahibine ödenir.”

Yabancıların taşınmaz veya sınırlı ayni hak edinimine ilişkin düzenlemelerde yeni kıstasların olduğunu görmekteyiz. Bu kıstasları şöyle sıralayabiliriz:

✚ Tapu Kanunu'nun 1934 yılında kabul edilen ilk halinden bu yana, yabancı gerçek kişilerin taşınmaz edinimi konusundaki temel prensiplerden biri olarak muhafaza edilen karşılıklılık ilkesine 6302 sayılı Kanunla değiştirilen Tapu Kanunu'nun 35. maddesi hükmünde yer verilmemiştir. Bu Kanun hangi ülke vatandaşlarının taşınmaz mal edinebileceğini belirleme yetkisini Bakanlar Kuruluna vermiştir.

✚ 6302 sayılı Kanunla değişik Tapu Kanunu'nun 35. maddesinde, yabancı gerçek kişilerin taşınmaz ve taşınmaz rehini dışında sınırlı aynî hak ediniminde kısıtlayıcı kuralların olduğu görülmektedir.

✚ Maddenin ilk fıkrasında taşınmaz ve sınırlı aynî hak edinimi konusu, miktar bakımından ülke ve ilçe temelli olmak üzere iki farklı kısıtlamaya tâbi tutulmuştur. Yabancı uyruklu gerçek bir kişi ülke çapında en fazla 30 hektara kadar taşınmaz ve sınırlı aynî hak edinebilir. Bakanlar kurulu bu miktarı iki katına arttırmaya yetkilidir. 6302 sayılı Kanunla değişik Tapu Kanunu'nun 35. maddesinde ilçe bazında ise yabancı uyruklu gerçek kişilerin edindikleri taşınmazlar ile bağımsız ve sürekli nitelikteki sınırlı aynî hakların toplam alanı, özel mülkiyete konu ilçe yüz ölçümünün yüzde onunu (%10) geçemez şeklinde tespit etmiştir.

✚ Tapu Kanunu'nun 35. maddesinde yabancı gerçek kişilerin taşınmaz edinimi konusu, yapılı ve yapısız taşınmazlar bakımından ayrıma tâbi tutulmuştur. Yapılı taşınmazlar açısından herhangi bir kısıtlayıcı şart öngörülmemiştir. İşyeri ve mesken olarak kullanım amacı dışında da edinime imkân tanınmıştır. Bu kapsamda yabancı gerçek kişilerin tarımsal kullanım amacıyla taşınmaz ve sınırlı aynî hak ediniminin önünde herhangi bir engel kalmamıştır.

Tapu Kanununun 35. maddesinde yapısız taşınmazlar bakımından amaç unsuruna yönelik önemli bir hüküm yer almaktadır. Maddenin dördüncü

fıkrası “Yabancı uyruklu gerçek kişiler ve yabancı ülkelerde kendi ülkelerinin kanunlarına göre kurulan tüzel kişiliğe sahip ticaret şirketleri, satın aldıkları yapısız taşınmazda geliştireceği projeyi iki yıl içinde ilgili Bakanlığın onayına sunmak zorundadır. İlgili Bakanlıkça başlama ve bitirilme süresi belirlenerek onaylanan proje tapu kütüğünün beyanlar hanesine kaydedilmek üzere taşınmazın bulunduğu tapu müdürlüğüne gönderilir. Onaylanan projenin süresi içinde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği ilgili Bakanlıkça takip edilir.” hükmündedir. Bu düzenleme ile yabancı uyruklu gerçek kişilere yapısız taşınmaz edinim imkânı tanınmış ancak bu edinimin sürekliliği için söz konusu yapısız taşınmazda proje geliştirme zorunluluğu getirilmiştir. Edinilen taşınmazda geliştirilecek projenin iki yıl içerisinde ilgili bakanlığın onayına sunulması gerekmektedir.

✚ Tapu Kanunu’nun 35. maddesinde, yetkili idari makam olarak Bakanlar Kuruluna bazı yetkilerin verildiği görülmektedir.

35. maddenin üçüncü fıkrasında Bakanlar Kurulu; ülke menfaatlerinin gerektiği hallerde yabancı gerçek kişilerin taşınmaz ve sınırlı aynî hak edinimlerini; ülke, kişi, coğrafi bölge, süre, sayı, oran, tür, nitelik, yüzölçümü ve miktar olarak belirleme, sınırlandırma, kısmen veya tamamen durdurma veya yasaklama yetkisini haiz olmuştur.

Bakanlar Kuruluna verilen bir diğer yetki ise yabancı gerçek kişilerin taşınmaz ve sınırlı aynî hak edinimlerini kanunun 35. maddesinin son fıkrası ”*Bu madde hükümlerine aykırı olarak edinilen, edinim amacına aykırı kullanıldığı ilgili Bakanlık ve idarelerce tespit edilen, süresi içinde ilgili Bakanlığa başvurulmayan veya süresi içinde projeleri gerçekleştirilmeyenler ile bu maddenin birinci fıkrası kapsamındaki sınırlamalar dışında miras yoluyla edinilen taşınmazlar ve sınırlı aynî haklar, Maliye Bakanlığınca verilecek bir yılı geçmeyen süre içinde maliki tarafından tasfiye edilmediği takdirde tasfiye edilerek bedele çevrilir ve bedeli hak sahibine ödenir.*” hükmü uyarınca izah edilen şartların gerçekleşip gerçekleşmediğine yönelik denetleme yetkisi oluşturmaktadır.

✚ Yabancıların taşınmaz edinimi ile ilgili olarak çeşitli sınırlayıcı ve kısıtlayıcı hükümler taşıyan bir diğer kanunda halen yürürlükte olan 18.12.1981 tarih ve 2565 sayılı Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri

Kanunudur. Askeri yasak bölgeler ve güvenlik bölgeleri içindeki taşınmazların yabancılar tarafından edinimi yasaklanmıştır. Bu bölgeler içinde yabancıların taşınmaz edinmiş olması durumunda ise tasfiyesine karar verilebilmektedir.

F. TAPU KADASTRO MODERNİZASYON PROJESİ (TKMP)

Projenin genel amacı; hükümetin, etkin ve yaygın e-devlet uygulamaları yoluyla kamu hizmetlerinin kalitesinin ve verimliliğinin artırılması konusundaki gündemine katkı sağlamaktır. **Projenin özel amacı ise,** tapu ve kadastro hizmetlerinin verimliliğinin ve etkinliğinin geliştirilmesidir.

Bu projenin bileşenleri;

- Tapu kayıtlarının güncellenmesi ve kadastronun yenilenmesi
- Tapu ve kadastro müdürlüklerinde sunulan hizmetlerin kalitesinin iyileştirilmesi,
- İnsan kaynakları ve kurumsal kapasitenin artırılması,
- Türkiye’de gayrimenkul değerlerinin dinamik olarak belirlenmesi ve kayıt altına alınması konusunda politika ve kapasite geliştirilmesi olarak sıralanmıştır.

2015 yılı Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporuna göre TKMP Projesi ile; mevcut Tapu-Kadastro bilgilerinin, Kadastro Kanununda öngörüldüğü gibi Mekânsal Bilgi Sistemlerinin altlığını oluşturacak şekilde ve yapıda güncellemek, sayısal ve hukuksal formda bilgisayar ortamına aktararak kullanıma sunmanın yanı sıra; 22 Bölge Müdürlüğü yetki alanında, günümüz ihtiyaçlarına hizmet veremeyen yerlerin ihtiyaçlarına göre Kadastro ve Harita bilgilerinin güncellenmesi (3402 Sayılı Kanun/22-a) ile Pafta ve Teknik Arşiv verilerinin bilgisayar ortamına aktarılması çalışmaları yapılarak Mekânsal Bilgi Sistemine altlık oluşturma çalışmalarını gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır. Tapu ve Kadastro Modernizasyon Projesi (TKMP) Kadastro Yenileme ve Güncelleme Bileşeni kapsamında 2015 yılı içerisinde; ikinci altı aylık dönemde (Aralık 2015 ayı sonu itibarıyla) yenileme çalışmaları devam eden yaklaşık 1.500.000.- adet parselden 500.000.- adet parselin çalışmalarının tamamlanması hedeflenmektedir.

G. SİRAMATİK PROJESİ

2015 yılı Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporuna göre bu projenin amacı;

Online Başvuru Sistemi ile senkronize çalışacak bu sistem ile amaçlanan; Tapu Müdürlüklerinde işlem başvurusu yapan vatandaşlara başvuru sıraları verilerek işlemlerini bu sıra numarasına göre takip etmeleri, evrakların hazırlanarak imza aşamasına geldiğinde sıra numaraları ve sesli uyarılarla işlem sahiplerinin doğru bankoya yönlendirilmesi ve bu sayede tapu müdürlüklerinde oluşacak gereksiz yığılmaların önüne geçilerek hizmet kalitesi ve performansının artırılmasıdır.

Söz konusu sistem Sıramatik özelliğinin yanı sıra; birim, bölge veya Türkiye genelinde Tapu Müdürlüklerinde duyurular ve tapu işlemleri hakkında bilgi verici yayınlar yapılarak vatandaşlarımızı bilgilendirme amacını da taşımaktadır.

Vatandaşlarımızın Tapu Müdürlüklerde gereksiz zaman kayıplarına uğramasının önüne geçilebilmesi ve işlemlerin şeffaf, güvene dayalı, başvuruların sıra takip sistemi ile takip edildiği iş sahiplerince bilinerek ön yargılara yer vermeyecek şekilde hizmet verimini ve kalitesini artırabilmek bu projenin gerekçesini oluşturmaktadır.

Bu nedenle olası eksik evrakla başvuru yapılması gibi yanlışlarla vatandaşlarımızın tapu müdürlüklerine aynı işlem için defalarca gidip gelmelerinin önüne geçilebilecektir.

Bunun yanı sıra müdürlük, il, bölge veya Türkiye genelinde Kurumumuz ve tapu işlemleri hakkında yapılacak görsel duyurularla vatandaşlar bilgilendirilebilecektir. Online Başvuru sistemi ile entegre çalışacak bu sistem merkezi sistem yazılımları ile proje kapsamına giren müdürlüklerde yürütülecektir.

Ocak - Haziran 2014 döneminde ihtiyacı olan tapu müdürlüklerine yapılması düşünülen Sıramatik ve Bilgilendirme Sisteminin teknik şartnamesi hazırlama çalışmaları tamamlanmış olup sistemde kullanılacak olan yazılım geliştirilmekte ve test aşamasındadır. Sıramatik Projesi için 2015 yılında 1.000.000 ₺ ödenek tahsis edilmiş ancak henüz harcama gerçekleştirilmemiştir.

H.İŞ SÜREKLİLİĞİ PROJESİ

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün TAKBİS Projesinden elde edilen ve halen sahip olduğu sistem ve yazılımların sistemsel sürekliliğinin sağlanması amacıyla ortaya konulan bu proje, “*Tapu Ve Kadastro Genel Müdürlüğü İş Sürekliliği Projesi (TKGM-İSP)*” şeklinde adlandırılmıştır. Genel Müdürlüğümüzün bilişim işlevlerinin modern teknoloji ve işin gereksinimleri doğrultusunda yerine getirilmesi kapsamında projelendirilmiştir.

Projenin amaçlarından ilki; hâlihazır sistemlerden daha pekiştirilmiş, daha kapsamlı, TKGM’nin tüm fonksiyonlarını yerine getirmek açısından verimli, efektif, genişlemeye müsait, kolay yönetilebilir bir Sistem Merkezinin kurulmasıdır. İkinci amaç ise, mevcut sistem merkezinin bu yeni yapıya uyarlanması için gerekli tedbirlerin alınması ve uygulanmasıdır.

TAKBİS İş Sürekliliği Projesi kapsamında Ocak-Haziran 2015 döneminde Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Veri Merkezi ile Felaket Kurtarma Merkezi Kurulumu işi ihale edilmiş olup çalışmalar devam etmektedir. İş Sürekliliği Projesi için 2015 yılında 11.500.000.- ödenek tahsis edilmiş ancak henüz harcama gerçekleştirilmemiştir.²⁷

I. TAKBİS İDAME PROJESİ

Genel Müdürlüğümüzce, TAKBİS Projesi 2000’li yılların başlarında yürürlüğe konulmuş, 2012 yılı itibarı ile yurt sathına yaygınlaştırılarak, tüm birimlerimizin bu sistem sayesinde elektronik hizmetler vermesi sağlanmıştır.

2015 yılı Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporuna göre;

Proje sonunda ortaya konulan yazılımlar, kendisine bildirilen kriterlere göre karar verebilme ve kullanıcıyı yönlendirme özelliğine sahip, gayrimenkul hukukuna yönelik kuralları içinde barındıran karmaşık yapıya sahip yazılımlardır. Bunun yanı sıra Kurumumuzun kendine özgü diğer işlevleri yerine getiren ve yöneticilerimizin karar vermesinde yardımcı olma amacını güden yazılımlar da bu proje ile

²⁷ TKGM, 2015 Yılı Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu

geliştirilmiş, ayrıca Genel Müdürlük ana hizmet binası içinde bir adet BT (Bilgi Teknolojileri) Merkezi de kurulmuştur.

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün TAKBİS Projesinden elde edilen ve halen sahip olduğu sistem ve yazılımların sürekliliğinin sağlanması amacı ile ortaya konulan bu proje, “*Tapu Ve Kadastro Genel Müdürlüğü Sistem ve Yazılımları İdame Projesi (TKGM-SYİP)*” şeklinde adlandırılmıştır. Genel Müdürlüğümüzün bilişim işlevlerini yerine getirmek kapsamında projelendirilmiştir.

Proje içerisinde temel olarak iki ayrı faaliyet gerçekleştirilecektir. Bunlardan ilki mevcut hazır veya geliştirilmiş yazılımların sürekliliğinin sağlanması, diğer ise cihaz ve donanımların sürekliliğinin sağlanmasıdır. İlk işlev için yetişmiş ve nitelikli personel istihdamının yanı sıra özellikle hazır yazılımların idamesi için güncelleme lisansları temin edilmesi de söz konusudur. Cihaz ve donanımların idamesi için ise hem yetişmiş ve nitelikli personel istihdamı hem de personel ile giderilemeyecek sorunların ortaya çıkmaması için bakım anlaşmalarının yapılması planlanmaktadır.

Proje, Ankara İlinde konuşlandırılmış BT Merkezinde gerçekleştirilecek olmakla birlikte, ülke genelinde (tüm il ve ilçeler) yaygın ve hem vatandaşlarımız ile sistemin diğer tüzel kişilik taşıyan paydaşlarının ve aynı zamanda Kurum çalışanlarının kullandığı tüm sistem ve yazılım bileşenleri bu projenin kapsamında yer alacaktır. TAKBİS İdame Projesi kapsamında yüklenici TÜRKSAT A.Ş. ile imzalanan ve aylık periyotlarda devam etmekte olan sözleşme ile TAKBİS Kapsamında; Sistem İşletimi ve Bakımı Konusunda Teknik Destek ve Veri Depolama Hizmetleri alınmaktadır.

B.GÜNCEL YAPININ İYİLEŞTİRİLMESİNE İLİŞKİN ÖNERİLER

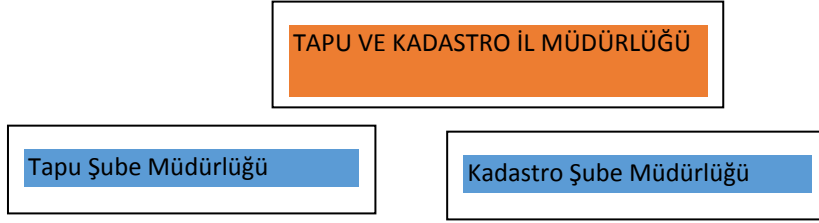
1. TAPU MÜDÜRLÜKLERİNİN İL VE İLÇE TEŞKİLATININ YENİDEN ORGANİZASYONU

Güncel olarak 22 bölge müdürlüğüne bağlı 970 tapu müdürlüğü bulunmaktadır. 2014/1 sayılı genelgeye göre gruplandırılması yapılan bu müdürlüklerin 76'sı 1. Grupta, 154'ü 2. Grupta, 266'sı 3. Grupta ve 474'ü 4. Grupta bulunmaktadır.

6083 Sayılı Kanunun taşra teşkilatını düzenleyen 5. Maddesine istinaden düzenlenen 2012/2 sayılı genelgenin 4. Maddesine göre *'Tapu ve kadastro hizmetlerinin hızlı, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesi ve denetimi için, Türkiye'nin coğrafi durumu, ulaşım imkânı ve idari taksimatı dikkate alınarak, en az iki ili kapsayacak şekilde, Bakanlar Kurulu Kararı ile bölge müdürlükleri kurulur ve aynı usulle kaldırılır.'* Bu hüküm ile bir bölgesel teşkilatlanmanın kurulduğu anlaşılmalı birlikte mevcut haliyle Bölge Müdürlüklerine çok sayıda ilin bağlı bulunması, coğrafya şartları, nüfus ve işlem yoğunluğunun fazla olması gibi sebeplerle bu yapı ilçelerde ve illerde bulunan tapu müdürlüklerinin iş akışını düzenlemede ve ihtiyaçlarının karşılanmasında yetersiz kalabilmektedir. Söz konusu genelgede belirtilen bölge müdürlüklerinin yetki ve sorumluluklarının fazla olması birebir bütün müdürlüklerle iletişimi zorlaştırmaktadır.

Tapu hizmetlerinin etkin, verimli ve vatandaşa en yakın yerden verilebilmesi açısından il çapında tapu il müdürlüklerinin kurulması ve ilçelerde bulunan tapu müdürlüklerinin hiyerarşik bir şekilde il müdürlüklerine bağlanması önerilmektedir. Bu il müdürlükleri kadastro il müdürlüğü ve ilçelerde bulunan kadastro birimlerini de kapsayacak şekilde yeniden yapılandırılabilir.

Tapu ve Kadastro İl Müdürlükleri adı altında teşkilatlanacak müdürlüklerinin organizasyon şeması şu şekilde düşünülebilir:



ŞEKİL 4: 6083 SAYILI YASAYA GÖRE TEŞKİLAT ŞEMASI

2.TAPU MÜDÜRLÜKLERİNİN PERSONEL YAPISININ İYİLEŞTİRİLMESİ:

Ülke çapında bulunan 970 tapu müdürlüğünde 2015 yılı norm kadro planlamasına göre 966 müdür gerekirken 683 tane müdür, 1.367 müdür yardımcısı gerekirken 1.038 tane müdür yardımcısı, 7.181 tane işlem yapan personel gerekirken 6.783 tane işlem yapan personel, 1.367 arşiv görevlisi gerekirken 503 tane arşiv görevlisi, 1.367 yardımcı hizmetli gerekirken 1.349 yardımcı hizmetli bulunmaktadır. Mevcut haliyle müdürlüklere yaklaşık olarak 2.000 personel gerekmektedir. Bu değerlendirme norm kadro gerekçelerine göre yapılmış olan sayısal nitelikte bir değerlendirmedir.

Müdürlüklerde çalışacak personelin müdürlüğün bulunduğu coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve işlem yoğunluğuna göre özlük haklarının düzenlenmesi gerekmektedir. Örneğin ülkenin doğusundaki tapu müdürlüklerinde çoğunlukla müdür bulunmaması, çok az sayıda personel bulunması gibi sorunlar tapu hizmetlerinin verilmesini yavaşlatmaktadır. Büyükşehirlerde çalışan personelin özlük hakları asgari geçim seviyesinin altına düşebilmektedir. Müdürlüklerdeki iş ve işlem yoğunluğu işlemlerin yapılmasında eksiklik veya yanlışlıklara sebebiyet verebilmektedir. Ayrıca işe yeni başlayan personelin tapu işlemlerinin hukuki niteliğini bilmesi ve işlem yapabilmesi uzun sürebilmektedir.

Daha nitelikli personelin müdürlüklerde hizmet verebilmesinin sağlanabilmesi açısından işe alınacak personelin lisans eğitimi tapu ve kadastro alanından olmalı,

mevcut üniversitelerdeki bu bölümlerin yaygınlaştırılarak diğer üniversitelerde bulunması sağlanmalı ve eğitim süresi dört yıla uzatılmalıdır.

Personelin özlük hakları yukarıda da belirtildiği üzere coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve işlem yoğunluğuna göre düzenlenmelidir. Ayrıca personel sayısı mevcut şartlar gözetilerek artırılmalıdır.

Müdürlüklerin etkin bir şekilde hizmet verebilmesinde yönetici olarak müdürün önemi büyüktür. Müdürlerin atamalarında mevzuatın gerektirdiği şartlarda farklılaştırmalara gidilerek lisans eğitiminin en az dört yıllık eğitim veren fakültelerden tamamlanmış olması şartı getirilmelidir.

Ayrıca müdürlüklerde özellikle 2014/1 sayılı genelgeye göre 1. ve 2. Grup müdürlüklerde günlük tapu işlemleri dışında müdürlüğün işleyişi ile alakalı olan harcama, taşınır işlemlerinin yapılması, kalite yönetiminin uygulanması gibi ayrı bir uzmanlık alanı gerektiren alanlara uygun unvanlar oluşturularak personel atamalarının yapılması ve personelin bu işlerden sadece biriyle görevli olması önerilmektedir.

2014/1 sayılı genelgeye göre 1. ve 2. grup tapu müdürlüklerinde başvuru birimi, danışma birimi ve halkla ilişkiler birimi gibi birimlerde bilgisayar işletmeni ünvanlı personel yerine bu birimlerin gerektirdiği niteliklere sahip başka ünvanlı personelin atanması önerilmektedir.

3.ELEKTRONİK ARŞİV, E-TESCİL VE TAPU KÜTÜKLERİNİN KALDIRILMASI

Birçok kamu hizmetinde olduğu gibi hizmet sunumunda yaşanan değişim tapu hizmetlerinin de elektronik ortamda verilmesi sonucunu doğurmuştur. Hizmet sunumunun niteliğindeki ve şeklindeki bu değişiklik, hukukî altyapının da değişimini zorunlu kılmaktadır. Kâğıt ortamında manüel olarak sunulan hizmetten, elektronik ortamda hizmet sunumuna geçmek için hukuki düzenlemelerin yapıldığını görüyoruz.

6083 sayılı Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 9 uncu maddesinin dördüncü fıkrasıyla, Genel Müdürlüğün, sicillerin ve

arşivin elektronik ortamda tutulmasına karar vermeye yetkili olduğu yönünde düzenleme yapılmıştır. Yine tapu ve kadastro işlemlerinin elektronik ortamda yönetilmesiyle birlikte TAKBİS çeşitli hukukî mevzuatlarda yer almaya başlamıştır.

Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği'nin 57nci maddesinin dördüncü fıkrasında, *"...Tapu kayıt bilgilerinin Tapu ve Kadastro Bilgi Sisteminde (TAKBİS) bulunması halinde bu bilgilere ilgili idare tarafından TAKBİS üzerinden elektronik ortamda doğrudan erişilir. Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğüne bu konuda gerekli tedbirler alınır. Yapı sahipleri veya vekillerinden ayrıca tapu kayıt örneği veya istisnai hallerde tapu kayıt örneği yerine geçen belgeler istenmez. Ancak, bu durumda, yapı sahipleri veya vekillerden, başvuru dilekçelerinde TAKBİS üzerinden parsel ile ilişkin kayıtlara erişim için gerekli bilgileri beyan etmeleri istenir"* hükmü yer almaktadır.

Tapu Müdürlüklerince Yetki Alanı Dışında Kayıtlı Bulunan Taşınmazlarla İlgili Tapu İşlemlerinin Yapılmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte, taşınmazın bulunduğu yer tapu müdürlüğüne gidilmeksizin, istenilen tapu müdürlüğünden elektronik ortamda veri paylaşımı ve erişimi sağlanarak işlem yapılmasının usul ve esasları düzenlenmiş ve bilgi ve belgelerin elektronik ortamda gönderilmesinde TAKBİS veri tabanının kullanılması zorunlu kılınmıştır.

Tapu Sicil Müdürlüklerince Düzenlenen Resmî Senetlere İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte de TAKBİS'e çeşitli atıfların yapıldığı görülmektedir. Son olarak Tapu Sicili Tüzüğü'nün 4 üncü maddesinde TAKBİS tanımlanmış, 12. Maddesinde sicillerin elektronik ortamda tutulacağı ve 13. Maddesinde işlemlerin elektronik ortamda yapılacağı belirtilmiş ve 14. Maddesinde de elektronik ortamdaki verilere erişim hakkı düzenlenmiştir.

Klasik tapu sicilinden elektronik tapu siciline geçilmesi birden bire olmamış, genel olarak süreç üç aşamada gerçekleşmiştir. İlk olarak, tapu kayıtlarının tutulmasında bilgisayardan yararlanılmıştır. Bu aşamada bilgisayarlar, arşiv ve tapu işleminin yapılmasında daktilo görevini yerine getirmiştir. İkinci aşamada, klasik tapu sicilinin yanı sıra tapu kayıtları bilgisayar ortamına da aktarılmıştır. Bazı tapu sicili işlemleri bilgisayar ortamında yapılmıştır. İkili bir sistem uygulanmıştır. Nihayet son aşamada, klasik tapu sicili usulü terk edilerek elektronik tapu siciline

geçilmiştir. Söz konusu sistemde tapu kayıtları elektronik ortamda tutulduğu gibi tapu işlemleri de elektronik ortamda gerçekleştirilmektedir.²⁸

TAKBİS'te, tapu ve kadastro verileri elektronik ortamda tutulmaktadır. Tapu sicilinin ana ve yardımcı sicilleri bilgisayar ortamında kayıt altına alınmışlardır. Bu siciller bilgisayar ekranında görüntülenebilmekte ve kâğıt olarak çıktıları alınabilmektedir. Elektronik tapu siciline geçilmesiyle birlikte ana ve yardımcı siciller terk edilmemekte, bunlar şekil değiştirmekte ve kâğıt belge olarak değil de bilgisayar ortamında düzenlenmekte ve yönetilmektedir.²⁹

Sicillerin elektronik ortamda tutulmasının ardından düzenlenen genelgelerle bazı tapu işlemleri sadece elektronik ortamda yapılmaya başlanmıştır. 2015/1 sayılı Haciz İşlemleri ve Veri Güvenliği ve 2015/4 sayılı Haciz İşlemleri, Şerh ve Beyan Belirtmelerinin Tescili ile Veri Güvenliği genelgeleriyle ilk olarak haciz işlemleri sadece elektronik ortamda (TAKBİS üzerinde) yapılmaya başlanırken ikinci olarak tapu kütüğünde tescili yapılan şerh ve beyan belirtmelerinin tümü sadece TAKBİS üzerinden yapılmaya başlanılmıştır.

Bunların dışında 2014/6 sayılı E-Arşiv genelgesi ile müdürlüklerce yapılan işlemlerin evrakı taranarak TAKBİS'te toplanmaktadır. Elektronik Bilgi Yönetim Sistemi (EBYS) ile de tüm resmi yazışmalar elektronik ortamda yapılmaktadır. Pilot bölge uygulamaları ile -Narlidere (İZMİR) , Tuzla (İSTANBUL)- e- arşivin başka bir boyutu karşımıza çıkmaktadır.

Ayrıca bankalarla yapılan protokollerle (örneğin T.C. Ziraat Bankası A.Ş. ile yapılan protokol) e-terkin işlemleri başlatılmış ve yine TAKBİS üzerinden terkin evrakını gönderilmesi ile müdürlüklerce işlemler yapılmaktadır.

İpotek tescilinde yine bankalarla yapılacak protokollerle TAKBİS verilerinin bankalarca görülmesi sağlanarak banka tarafından hangi taşınmaz üzerinde ipotek konulacaksa TAKBİS üzerinden taşınmaz seçilerek tapu müdürlüğüne başvuru

²⁸Kılıç, M. 2004. Türk Özel Hukukunda Elektronik Tapu Sicili. Doktora Tezi Ankara Üniversitesi, s.200, Ankara.

²⁹Deniz, D. 2013. Tapu Sicilinin Elektronik Ortamda Tutulması ve Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi (TAKBİS) Uygulamaları, Ankara.

yapılmalıdır. Müdürlükçe verilen yevmiye numarası ile ipotek ilgili banka tarafından TAKBİS üzerinden konularak işlem gerçekleştirilmelidir.

Tapu kütüklerinde yapılan tüm tescillerin elektronik ortamda yapılması önerilmektedir. lke çapındaki tüm kayıtların elektronik ortamdaki güvenliği çeşitli yedeklemeler yapılarak ve bu kayıtlara erişimin de belli şartlara bağlanması sağlanarak klasik tapu kütüklerinin kaldırılması önerilmektedir. Bütün klasik sicillerin merkezi olarak belli bir yerde toplanmasıyla yeni bir arşiv oluşturulmalıdır.

4.TAKBİS ALTYAPISININ GÜÇLENDİRİLMESİ

Mevcut durumda tescil işlemleri hem klasik olarak tapu kütükleri üzerinde hem de TAKBİS üzerinden yapılmaktadır. Yapılan işlemlerin fazlalığı ve tescilin her iki ortamda da yapılmayarak eksik işlem yapılması sonucu tapu ktğindeki bilgilerle TAKBİS zerindeki bilgiler birbirleriyle rtşmeyebilmektedir. Bu durum işlemler yapılırken hataya yol açabileceği gibi yalnızca elektronik ortamda yapılan işlemler açısından eksikliklere ve hukuka aykırı işlem yapılmasına yol açabilir. Belirli periyotlarla TAKBİS ve tapu kütüğü kayıtları karşılaştırılmalı ve TAKBİS altyapısı güçlendirilmelidir.

5.YETKİ ALANI DIŞI TAPU İŞLEMLERİ

Tapu Mdrlklerinca Yetki Alanı Dışında Kayıtlı Bulunan Taşınmazlarla İlgili Tapu İşlemlerinin Yapılmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 30.04.2011 tarihli ve27920 sayılı Resmi Gazete ‘de yayımlanarak 01.08.2011 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Yönetmeliğe göre ilk olarak 2012/9 sayılı genelge ile düzenleme yapılmıştır. Daha sonra düzenlenen 2014/8 sayılı genelge ile işlemlerin karşılanmasında genel olarak kurallar belirlenmiş olup genelge ekinden anlaşıldığı üzere başlangıçta yetki alanı dışında kısıtlı olarak satış, intikal gibi işlemler yapılırken artık intikal, satış, bağış, trampa, taksim, ölünceye kadar bakma akdi, düzeltme, irtifak ve rehin

haklarına ilişkin işlemler yapılabiliyor ve tapu kaydı istemleri karşılanabiliyor. Yetki alanı dışında yapılan işlemlerde geniş bir işlem çeşitliliğinin olduğunu görüyoruz.

Yetki alanı dışında işlem yapılarak vatandaşa kolaylık sağlandığı açıktır. Fakat aynı ilin içindeki müdürlüklerin birbirine yetki vererek işlem yapılmasının önlenmesi, farklı iller arasında yetki verilerek veya alınarak işlem yapılması önerilmektedir. Çünkü mevcut haliyle özellikle büyükşehirlerde bu durum bazı müdürlüklerde işlem yoğunluğunun artmasına sebebiyet verebilmektedir.

6.TAPU MÜDÜRLÜĞÜ İŞLEMLERİNİN NOTERLERE DEVREDİLMESİ VEYA LİSANSLI TAPU MÜŞAVİRLİKLERİNİN KURULMASI

Tapu işlemlerinin karşılanması konusunda her ülkede farklı bir yapılanma olmakla birlikte özellikle Avrupa ülkeleri noterlik sistemini kullanmaktadır. Bu ülkelerin uygulamalarına kısaca değinilirse;

- İspanyada gayrimenkullerle ilgili yapılacak işlemler noter tarafından yürütülmektedir. Taşınmazların satışında öncelikle satın alınacak taşınmaz tespit edildikten sonra bir avukata başvuru yapılarak taşınmazla ilgili araştırma yapmasını (Taşınmaz gerçekten de satıcıya mı ait, imar durumu ne, imar-iskân izni var mı, taşınmaz üzerinde herhangi bir borç veya başkaca yasal takyidat var mı? ... vs.) istenir. Araştırmada bir problem çıkmadıysa satıcı ile anlaşmaya varılarak bir ön sözleşme yapılır. Ön sözleşme imzalandıktan sonra karşılıklı olarak belirlenen tarihte noterde ana sözleşme imzalanarak işlem tamamlanmaktadır.³⁰

Tapuya tescil işleminden önce, satılan taşınmazın satış sözleşmesindeki beyan değerinin % 7'si kadar tapu transfer vergisi (alım- satım) resmi satış sözleşmesinin imzalanmasından sonraki 30 gün içerisinde alıcı tarafından ödenir. Satış değerinin % 0,5'i kadar (Başka bir kaynakta % 1 geçiyor) damga pulu ödenir. Satıcının belediye emlak vergisi borcu varsa bu ödenir. Ayrıca satıcı tarafından sermaye kazançları

³⁰ İlhami ÖZCUBUK, İnceleme ve Araştırma Çalışması, 2008, Tapu İşlemlerinin Kısmen veya Tamamen Noter Aracılığıyla Yapılması Diğer Ülke Örneklerinin Ortaya Konularak Karşılaştırılması ve Bu Konuda Mevzuatımızda Yapılması Gereken Değişikliklerin Belirlenmesi.

vergesi de ödenir. Vergi ödemeleri tamamlandıktan sonra noterin, resmi satış sözleşmesinin tescili için tapu dairesine başvurarak işlem sonuçlandırılmaktadır.³¹

▪ Almanya'da ulusal, eyalet ve yerel olmak üzere üç temel idari seviye bulunmaktadır. Tapu faaliyetlerinden ulusal bazda ve eyalet bazında Adalet Bakanlığı, yerelde ise tapu ofisleri ve noterler sorumludur. Her şehirde bir ofise sahip olan Tapu idaresi (Grundbuchamt), yerel mahkemelerin içinde konumlandırılmıştır.

Tapu sicil müdürlükleri Adalet Bakanlığına bağlıdır ve yerel mahkemelerin bir parçası olarak çalışmaktadır. Kadastro Müdürlükleri eyaletlerde genellikle İçişleri Bakanlığına bağlı olarak çalışmakla birlikte bazı eyaletlerde Ekonomi, Maliye veya Bayındırlık Bakanlıklarından birine bağlı olarak çalışmaktadır. Tapu kayıtlarında yapılan mülkiyet üzerindeki malik değişiklikleri vergi dairesi müdürlüğüne ve kadastro müdürlüğüne bildirilmekte, kadastro müdürlükleri ise parsel hakkında arazinin kullanımı, yeri (koordinatlar) ve büyüklüğü hakkındaki bilgiler ile gerekirse kadastro haritasını tapu sicil dairesine göndermektedir.³²

Almanya'da taşınmazlara yönelik mülkiyet kaydı işlemleri, noterler ve tapu ofisleri tarafından gerçekleştirilmektedir. Öncelikle, gerekli olan sözleşmeler, noterler tarafından hazırlanmaktadır. Bu süreçte noterler, ilgili kişilerin kimlikleri, taşınmaza ait tapunun içeriği ve yasallığı gibi konularda detaylı araştırma ve kontroller gerçekleştirmektedir. Hazırlanan bu sözleşmeler kâğıt ortamında tapu ofislerine gönderildikten sonra, ofisteki görevliler tarafından ortalama bir haftalık süre zarfında incelenmekte ve tescil işlemi gerçekleştirilmektedir. Almanya'da da tapu devir işlemi için, öncelikle acente aracılığıyla satıcıya fiyat teklifi verilir. Satıcı kabul ederse belirli bir gün içerisinde noterliğe gidilerek (resmi) sözleşme imzalanır. Sözleşmede, tarafların doğru isim ve adres bilgileri, satış bedeli, ödeme şartları ve diğer koşullar ile, sözleşmeye uyulmadığı takdirde ne olacağı hususları açıklanır.³³

Noter, yasal olarak yaptığı işten, sözleşmenin zorunlu şartlarından sorumludur. Noterlikteki resmi satış sözleşmesi imzalandıktan sonra tapuya tescil ettirme

³¹• İlhami ÖZÇUBUK, İnceleme ve Araştırma Çalışması,2008, Tapu İşlemlerinin Kısmen veya Tamamen Noter Aracılığıyla Yapılması Diğer Ülke Örneklerinin Ortaya Konularak Karşılaştırılması ve Bu Konuda Mevzuatımızda Yapılması Gereken Değişikliklerin Belirlenmesi.

³² Mehmet CETE Doktora Tezi, 2008, Türkiye İçin Bir Arazi İdare Sistemi Yaklaşımı

³³Mehmet CETE Doktora Tezi,2008, Türkiye İçin Bir Arazi İdare Sistemi Yaklaşımı

sorumluluğu da vardır. Noterin başkaca sorumluluğu yoktur. Taraflar noterde anlaşır ve anlaşmayı imzalar. Tapu işlemleri noter aracılığı ile matbu formların doldurulması ile yerine getirilmekte ve tapu dairesindeki görevliler tarafından tescil edilmektedir.³⁴

▪ Hollanda'da 1999'dan sonra bütün tapular taranarak mikrofilme alınmış durumdadır. 2005 yılından sonraki tapular dijital olarak da taranmıştır. Hollanda'da 1999'dan beri tapuda elektronik talep seçeneği vardır. Belgelere elektronik imza zorunluluğu getirilmiştir. Hollanda'da (tapu işlemi için) noterlik sistemi vardır ve zorunludur. (Tapu işleminin yapacak olan) Noterler, 6 yıldan uzun süre asistan noter olarak çalışır. Noter, tapu siciliyle ilgili araştırmayı üstlenir. (tapu işlemi için düzenlenen) Resmi sözleşmeye taraf olacak kişilerin kimlik bilgilerini, satıcının iddia ettiği haklarını, toprak kirliliğini temizleme zorunluluğu gibi kamu hukuku kısıtlamalarını araştırır. Yasa gereği noter bu araştırmasının sonuçlarını resmi sözleşmeye yazmalıdır.³⁵

Sadece, (satıcının satın aldığı) son tapu devir-temlik araştırılır. Önceki tapu devir-temlik zinciri araştırılmaz. Eğer eski tapu hukuken kusurlu ise (sakat çıkarsa) noterliğin sigortası zararı tazmin eder. Noter, şirketlerin ticaret sicil kayıtlarını da çevrimiçi olarak incelemek zorundadır. (Adresi neresi, temsilcileri ve yöneticileri kimler... vs.) Noter, tapu ve kadastro araştırmasını, alıcı ve satıcının temsili araştırmasını, şirketlerin taraf olduğu işlemlerde şirket sözleşmesi ve yetki belgesi araştırmasını ücreti karşılığında yapar. Noter, gerektiğinde tapu-kadastro dairesi yöneticisine çevrimiçi sistemden danışabilir. 1998'den sonraki tapular çevrimiçi olarak araştırılabilir. Daha eski tapu ve belgeler, (Noterden gelen) istek üzerine (Tapu dairesince) taranarak e-mail ile derhal notere gönderilir. Noter, resmi sözleşmeyi de çevrimiçi olarak hazırlar. Ayrıca (taşınmaz satışlarındaki) para transferinde clearing house fonksiyonu icra ediyor. Satış işleminde morgiç bankası ile satın alan kişi, paralarını noter hesabına emaneten yatırır. Noter (aynı zamanda) mali emanetçidir. Tapu transferiyle ilgili bütün parasal akımlar onun aracılığıyla olur. Tapu harcı ve tapu transfer vergisi notere ödenir. Noter bu meblağı, tapu siciline kayıt

³⁴ İlhami ÖZÇUBUK, İnceleme ve Araştırma Çalışması,2008, Tapu İşlemlerinin Kısmen veya Tamamen Noter Aracılığıyla Yapılması Diğer Ülke Örneklerinin Ortaya Konularak Karşılaştırılması ve Bu Konuda Mevzuatımızda Yapılması Gereken Değişikliklerin Belirlenmesi

³⁵ İlhami ÖZÇUBUK, İnceleme ve Araştırma Çalışması, 2008, Tapu İşlemlerinin Kısmen veya Tamamen Noter Aracılığıyla Yapılması Diğer Ülke Örneklerinin Ortaya Konularak Karşılaştırılması ve Bu Konuda Mevzuatımızda Yapılması Gereken Değişikliklerin Belirlenmesi

bittikten sonra vergi idaresine ödeyecektir. Notere, tapu işlemiyle ilgili yetkili kişiler ya bizzat gelmeli veya avukat kanalıyla gelmelidir. Taraflar ve noter, resmi sözleşmeyi imzalar. Noter hazırladığı dokümanları internet üzerinden (çevrimiçi olarak) tapu dairesine gönderir. Noter, tapuya yapılan kaydın delili olmak üzere birkaç dakika içerisinde internetten bir belge alır.³⁶

Tapu dairesinin resmi sözleşmeyi aldığından, aynı mülkiyetle ilgili başka bir belge almadığından, emin olduğu zaman (kendisinde emanette bekleyen) satış bedelini satıcıya transfer eder. Yeni tapular yönüyle tapu-kadastroyu kontrol eder, satıcıya, vergi idaresi ofisine ve tapuya parasını öder ve kendi ücretini de alır. Tapu ajansı (daresi), resmi senedin kopyasını resmi kayda girer (arşivler) ve tapu-kadastrodaki bilgiyi günceller. Tapu ajansı (daresi), resmi sözleşmeyi kaşeler ve diğer kopyasını notere geri gönderir. Noter (kendi arşivindeki) mülkiyet dosyalarında alıcının belgesi olarak onu muhafaza eder.³⁷

Hollanda'da tapu tescil ajansı (daresi), noterleri destekleyici bir rol üstlenir fakat noter karşısında pasif değildir. Tapu tescil dairesi; noterin resmi sözleşmeye gerekli yazıları yazıp yazmadığı ve devir-temlik işlemini kadastroda belirtilen gerçek hak sahibinin yapıp yapmadığı hususlarını teyit eder. Bu kontrollerde teyit alınamazsa; (hata varsa) tapu dairesi görevlisi, gerçek maliki ve Noterler Birliği'ni haberdar eder. Bu durumda noter, resmi sözleşmeyi geri çeker. Uygulamada, tapu devri, sadece gerçek hak sahibi tarafından yapıldığı zaman (sicile) kayıt edilir.³⁸

Anlaşıldığı üzere noterlik sisteminin uygulandığı ülkelerde sadece satış işlemleri noterler tarafından karşılanmaktadır. Bu satış işlemleri yapılırken de akit yapılıp vergiler ödendikten sonra son aşamada tescil ülkelerin tapu dairelerince gerçekleştirilmektedir. Noterlerin sorumluluğu bazı ülkelerde asgari seviyede iken bazılarında ise yapılan işlemin tümünden sorumlu olmaktadır.

³⁶ İlhami ÖZÇUBUK, İnceleme ve Araştırma Çalışması, 2008, Tapu İşlemlerinin Kısmen veya Tamamen Noter Aracılığıyla Yapılması Diğer Ülke Örneklerinin Ortaya Konularak Karşılaştırılması ve Bu Konuda Mevzuatımızda Yapılması Gereken Değişikliklerin Belirlenmesi

³⁷ İlhami ÖZÇUBUK, İnceleme ve Araştırma Çalışması, 2008, Tapu İşlemlerinin Kısmen veya Tamamen Noter Aracılığıyla Yapılması Diğer Ülke Örneklerinin Ortaya Konularak Karşılaştırılması ve Bu Konuda Mevzuatımızda Yapılması Gereken Değişikliklerin Belirlenmesi

³⁸ İlhami ÖZÇUBUK, İnceleme ve Araştırma Çalışması, 2008, Tapu İşlemlerinin Kısmen veya Tamamen Noter Aracılığıyla Yapılması Diğer Ülke Örneklerinin Ortaya Konularak Karşılaştırılması ve Bu Konuda Mevzuatımızda Yapılması Gereken Değişikliklerin Belirlenmesi

27 Mayıs 2012 tarihli Resmi Gazete 'de yayımlanan Taşınmaza Yönelik Aracılık Faaliyetlerinin Düzenlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ile tapu işlemlerinin yapılmasında aracılık sisteminin yasallaştığını görmekteyiz. Yönetmeliğin amacı, tapu Müdürlüklerinde taşınmaza yönelik aracılık faaliyetlerini düzenlemek, usul ve esaslarını belirlemek, bu faaliyetleri yürütecek tapu işlerine aracılık edenlere lisans vermek, görev, yetki, sorumluluk ve denetimleri ile lisans sınavına ilişkin usul ve esasları düzenlemek olarak belirlenmiştir.

Yönetmeliğe göre aracılık lisansını alan lisans sahipleri taşınmazlar ile ilgili mülkiyeti devir borcu doğuran sözleşmelerin düzenlenmesi ve taşınmazlar üzerinde sınırlı aynî ve şahsî hakların tesisi, terkin ve düzeltme işlemlerinin hazırlık işlerini yürütmek ve bu işlemlere aracılık etmeyle yetkili kılınmıştır.

Bu Yönetmelik hükümleri kapsamında tapu işlemlerine aracılık edenler, Tapu Müdürlüklerine ibraz ettikleri her türlü belgenin gerçeğe uygun olmasından ve istemde bulunanların hak sahibi olduğunun tespitinden sorumludurlar.

Yönetmelik hükümleri kapsamında tapu işlemlerine aracılık edenler, Tapu Müdürlüklerinde aracılık ettiği işlemlere yönelik düzenlenecek resmî senet veya tescil/terkin istem belgesini "aracılık eden" sıfatıyla imzalarlar.

Yönetmelik hükümleri gereğince lisans sahibi ile iş sahibi arasında, şekli ve içeriği Genel Müdürlükçe belirlenen standart hizmet sözleşmesi düzenlenir. Lisans sahibi, iş sahibi ile hizmet sözleşmesi düzenlerken kaşesini kullanmak zorundadır.

Lisans sahibinin hizmeti karşılığında alacağı ücreti gösteren asgarî ücret tarifesi, her yıl Ocak ayının ilk haftası içerisinde Genel Müdürlük tarafından belirlenir ve ilân edilir.

Lisans sahibinin iş ve işlemlerinden dolayı herhangi bir zarar doğması halinde, bu zarar, kusuru bulunanlara genel hükümler çerçevesinde tazmin ettirilir.

Bu Yönetmelik hükümlerine göre lisans sahibinin yaptığı iş ve işlemler, hukuka uygunluk yönünden Genel Müdürlükçe denetlenir.

Aracılık faaliyetlerine ilişkin düzenleme yapılarak tapu dairelerinin iş yükünün azaltılması çabası içinde olduğu görülmektedir. Diğer maddelerde belirtilen öneriler ve Genel Müdürlükçe yapılan yenilikler iletildikçe tapu müdürlüklerinin iş yükünün azalacağı ve daha etkin ve verimli bir hizmet verileceği düşünülmektedir. Özellikle personel yapısının iyileştirilmesiyle mevcut sorunlar çözülebilecektir.

Bütün önlem ve yeniliklere rağmen iş yükünün azaltılması sağlanamıyorsa işlemlerin noterlere devri seçeneği kullanılabilir.

Aracılık seçeneği ise müdürlüklerle aracılık sahipleri arasındaki yetkilerin tam ve net olarak belirlenmesi halinde etkili bir yöntem olacaktır.

BÖLÜM 3: İÇ KONTROL SİSTEMİ

C.TAPU MÜDÜRLÜKLERİNDE İÇ KONTROL SİSTEMİ

1.TANIM VE TEMEL STANDARTLAR

İç kontrol kavramının kökenine bakmak istersek yirminci yüzyılın sonlarına gitmek durumunda kalıyoruz. Tüm dünyada hükümetlerin odak noktası yaşanan petrol krizlerinin ardından 1960'lı yılların refah devleti politikalarına bağlı olarak aşırı büyüdüğü düşünülen devlet yapılarının değişmesi gerektiği olmuştur. Buna bağlı olarak bulunan yöntem ise 'iyi yönetim' olmuştur. Bu kavram özel sektörün yanı sıra kamu sektörü için de rehber ilke haline gelmiştir.

İyi yönetim ilkesi çerçevesinde, kamu hizmeti kalitesinin artması için hedef odaklı yaklaşımı ve kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ihtiyacı doğmuş ve böylece kamu kurumlarının organizasyon yapısından, iletişim ve izlemeye kadar mali yönetim ve kontrol süreçleriyle ilgili pek çok alanda etkili araçların kullanılmasını gerekli kılmıştır. Bu süreçte benimsenen en önemli yönetim aracı ise iç kontrol sistemidir.

Uluslararası düzeyde kabul gören ***iç kontrol***, kurumun hedeflerine ulaşması için makul güvence sağlamak üzere tasarlanmış olan bir sistemdir. Bu sistemin en iyi bilinen modeli olan *Comittee of Sponsoring Organizations (COSO)* çerçevesinde iç kontrol; kurumdaki iş ve eylemlerin mevzuata uygunluğunu, mali ve yönetsel raporlamanın güvenilirliğini, faaliyetlerin etkililiği ve etkinliği ile varlıkların korunmasını sağlamayı amaçlar.³⁹

³⁹ Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2014

COSO tarafından oluşturulan ve *kontrol ortamı, risk yönetimi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme* bileşenlerinden oluşan iç kontrol sistemi, Uluslararası Sayıştaylar Birliği (INTOSAI), Avrupa Komisyonu ve benzer uluslararası kuruluşlarca da referans olarak kabul edilen bir modeldir.⁴⁰

Avrupa Birliği ile üyelik müzakerelerini yürütmekte olan ülkemiz 2000’li yılların başından itibaren kamu iç kontrol sistemini güçlendirmek üzere bir reform sürecinden geçmektedir. Bu süreçte Avrupa Komisyonunun tüm aday ülkelere tavsiye ettiği ve COSO ile uyumlu iç kontrol modelinin ana unsurları, yönetsel sorumluluğa ve hesap verebilirliğe dayalı *mali yönetim ve kontrol (MYK) sistemi*, fonksiyonel olarak bağımsız *iç denetim* faaliyeti ve bu iki alanın tüm kamu sektöründe uyumlaştırılmasından sorumlu bir *Merkezi Uyumlaştırma Birimi (MUB)* olarak özetlenebilir.

Bir iç kontrol tanımı ise 5018 sayılı kanuna göre şöyledir;

Faaliyetlerin, varlık ve kaynakların, muhasebe kayıtlarının, mali bilgi ve yönetim sisteminin etkili, ekonomik ve verimli yürütülmesi, korunması, doğru ve tam olarak tutulması, zamanında ve güvenilir üretilmesi amacıyla idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem, süreç ve iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünüdür.

2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu* iç kontrol sisteminin işleyişini ve sistemdeki aktörlerin rol ve sorumluluklarını tanımlamış, iç kontrol süreçlerine ilişkin standart ve yöntem belirleme ve bu alanda koordinasyonu sağlayarak kamu idarelerine rehberlik etme görevini Maliye Bakanlığına vermiştir. Bu göreve istinaden Maliye Bakanlığı, 26 Aralık 2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazetede *Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğini* yayımlamıştır.

Tapu müdürlüklerinde bu standartlara göre bir iç kontrol sisteminin uygulanması aşamasında örnek bir müdürlük şablon olarak alınacak ve müdürlük özellikleri bakımından şu unsurlar var sayılacaktır:

- Müdürlük 2014/1 sayılı genelgeye göre 1. Grup tapu müdürlüğüdür.
- İş akış süreçleri, yetki devri, yevmiye sayısı ve işlemlerin niteliği 1.

Grup tapu müdürlüğüne göre düşünülecektir.

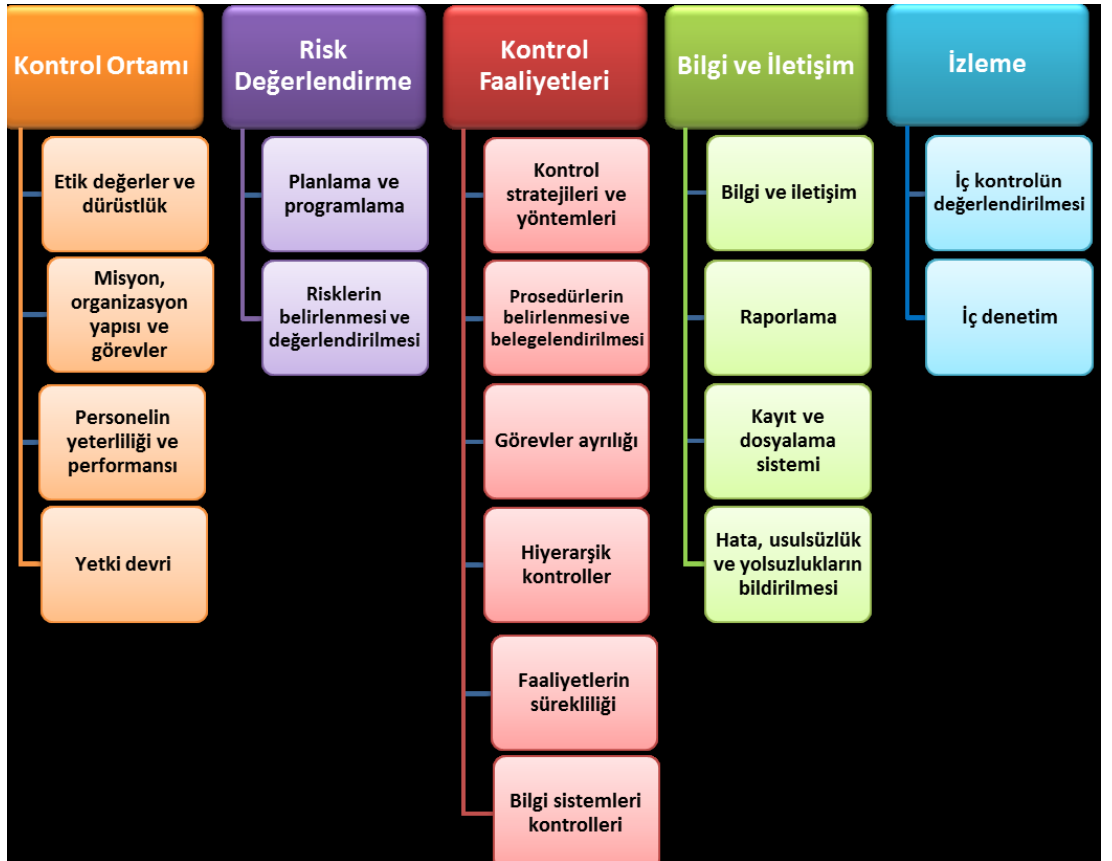
⁴⁰ Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014

- İç kontrol standartları 1. Grup tapu müdürlüklerinin özelliklerine göre değerlendirilecektir.

İlk bölümde kontrol ortamının standartları etik değerler ve dürüstlük, misyon, organizasyon yapısı ve görevler, personelin yeterliliği ve performansı, yetki devri konularına ilişkin kavramsal açıklamalara, mevzuat ve uygulama araçlarına yer verilmiştir.

İkinci bölümde; risk yönetiminin önemi ve amaçları, risk yönetimi sürecinin aşamaları ve süreçte yer alan aktörlerin rol ve sorumlulukları, Risk Stratejisi Belgesi (RSB) ile kullanılabilir iletişim ve raporlama araçları ele alınmıştır.

Üçüncü bölümde; risk yönetimi ile yakından ilişkili olan kontrol faaliyetleri kapsamında, kontrol stratejileri ve yöntemleri, prosedürlerin belirlenmesi ve belgelendirilmesi, görevler ayrılığı ilkesi, hiyerarşik kontroller, faaliyetlerin sürekliliği ve bilgi işlem kontrolleri açıklanarak bir dizi kontrol faaliyeti (onay, yetkilendirme, doğrulama, hesapların mutabakatı vb.) incelenmiştir.



Şekil 5: İÇ KONTROL BİLEŞENLERİ VE STANDARTLARI

Dördüncü bölümde; bilgi ve iletişim bileşeni çerçevesinde, bilgi kavramı ve yönetimi, Yönetim Bilgi Sistemlerinin (YBS) işleyişi, kurum içi ve dışı iletişim araçları ile raporlama mekanizmaları değerlendirilmiştir.

Üst yönetici: İdarede yeterli ve etkili bir iç kontrol sisteminin kurulmasını sağlamak, işleyişi izlemek ve gerekli tedbirleri alarak geliştirmek üst yöneticinin sorumluluğundadır. İç kontrol sisteminin sahibi üst yöneticidir. Üst yönetici, genel olarak izleme görevini üstlenmekle birlikte kurumun hedefleri doğrultusunda faaliyetlerini yürütmesinden ve iç kontrol sisteminin düzgün biçimde işleyişinin sağlanmasından sorumludur. Tapu müdürlüklerinde etkili bir iç kontrol sisteminin uygulanması aşamasında tapu müdürü etkin bir görevde olacak ve bütün bu sistemin uygulanmasında hiyerarşik bakımdan üstlerine karşı sorumlu olacaktır.



ŞEKİL 6: COSO KÜPÜ

2.KONTROL ORTAMI

COSO Modeline göre kontrol ortamı, bir idarede çalışanların iç kontrol bilincinin oluşmasını sağlayarak iç kontrolün diğer bileşenleri için temel oluşturmaktadır. Kontrol ortamı iç kontrol sisteminin temel bileşenidir.

Düzenli işleyen bir kontrol ortamı; kurumun hedeflerinin bilindiği, görev ve sorumlulukların açıkça belirlendiği, organizasyonel yapının raporlama ve hiyerarşik ilişkileri gösterdiği, insan kaynakları uygulamalarının objektif kurallara bağlandığı, yönetimin ve personelin etik değerleri benimsediği, personelin yeterliliğinin artırılması için ihtiyaç duyduğu eğitim ve donanımın sağlandığı ve yöneticilerin kontrollere uyarak çalışanlara örnek olduğu bir çalışma ortamını ifade eder.⁴¹

Bu çerçevede kontrol ortamı, genel olarak kurumun iç kontrol bilinci, değerleri, iş görme biçimi ve prosedürlerini, çalışanların yöneticiler ile ilişkileri gibi hususları içeren kurum kültürünü ifade etmektedir.

Kontrol ortamının temel unsurları olarak;

- Kişisel ve mesleki dürüstlük ilkeleri,
- Yönetim ve personelin etik değerleri benimsemesi,
- Üst yönetimin iç kontrole yönelik destekleyici tutumu,
- Kurumsal yapı,
- Personelin mesleki yeterliliği ve performansı,
- İnsan kaynakları politikaları ve uygulamaları,
- Yönetim felsefesi ve iş yapma tarzı,
- Yetki devri belirlenmiştir.

İç kontrol kurumun tarihi ve kültürel yapısından etkilenir. Kurum bünyesindeki her birey kişisel ve mesleki dürüstlüğü, etik değerleri benimsemeli ve uygulamalıdır. Bunu sağlamak üzere yöneticiler, iç kontrolü destekleyici yaklaşımlarıyla etik davranışları özendirerek performans değerlendirmeleri yapmalıdır.

Çalışanların görev ve sorumluluklarını bilmesi ve kendi yürüttüğü faaliyetlerin kurumun hedeflerine katkısını anlaması kontrol ortamının kalitesi açısından büyük önem taşımaktadır. Çalışanların kişisel ve mesleki dürüstlüğü ilke edinmesi ve etik

⁴¹ Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014

değerleri benimsemesi faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli yürütülmesi bakımından gereklidir. İnsan kaynakları uygulamalarında yetenekli ve uzman kişilerin istihdam edilmesine önem verilmesi kontrol bilincini artırmaya yardımcı olacaktır.⁴²

İyi işleyen bir kontrol ortamında idarenin misyon, organizasyon yapısı ve görevlerinin önceden tespit edilmiş olması ve personelin performansının düzenli aralıklarla değerlendirilmesi gerekmektedir.

6083 sayılı TKGM Teşkilat Yasası, Tapu Kanunu, Kadastro Kanunu, Kat Mülkiyeti Kanunu, 2012/2 sayılı genelge ve ilgili mevzuatı ile tapu müdürlüklerinin yetki ve görevleri açık bir şekilde belirtilmiştir. Bu yetkilerin personel tarafından açık bir şekilde bilinmesinin sağlanması insan kaynakları politikaları çerçevesinde üst yöneticinin sorumluluğundadır.

1.KONTROL ORTAMI STANDARTLARI

A.ETİK DEĞERLER VE DÜRÜSTLÜK

Etik, çeşitli mesleklerin yürütülmesinde uyulması veya kaçınılması gereken davranışlar bütünü olarak tanımlanmaktadır. Kamu yönetiminde etik kavramı, kamu görevlilerinden beklenen davranış standartları ve ilkelerini ifade eder. Etik, kamu görevlilerinin çalışmaları sırasında kullandıkları, kamu gücünü sınırlayan kontrol ve denge noktalarının bütünüdür. Kamu yönetiminde etik, kamu gücünün yanlış veya kamu yararına aykırı kullanımının önlenmesi bakımından önem taşımaktadır. Etik bilincinin devlet yönetiminde tepeden aşağıya kadar var olması, sistemin düzgün işlemesini garanti eder.⁴³

Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler, her şeyden önce hukuk sistemine ve devlete olan güveni azaltmaktadır. Bunun sonucunda da toplumun tüm kesimlerinde kuralları çiğneme alışkanlığı yaygın bir davranış olarak ortaya çıkmaktadır. Kamu idarelerinde, etik değerler tüm karar alma süreçlerine ve her seviyedeki faaliyetlere nüfuz etmelidir. Tapu müdürlüklerinde başvuru biriminde taleplerin alınması

⁴² Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014

⁴³ Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014

sırasında vatandaş ile muhatap olunan andan itibaren işlem tamamlanmasına kadar tüm aşamalarda personelin etik ilkelerine uygun davranması gerekmektedir.⁴⁴

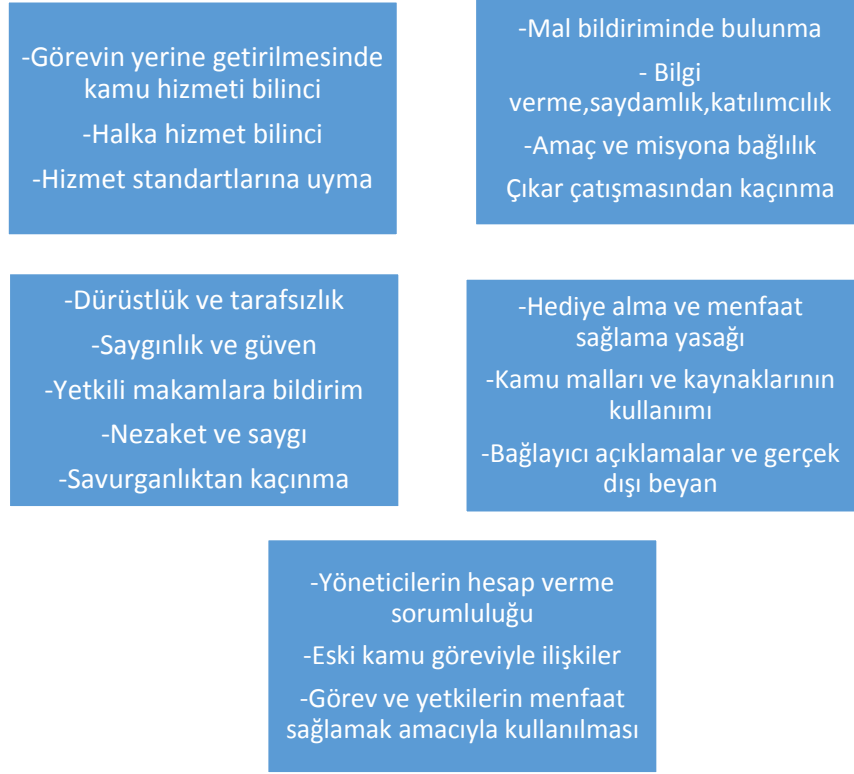
Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından yayımlanan Kamu Görevlileri Etik Rehberinde kamu idarelerinde çalışanların ve yöneticilerin uyması beklenen etik davranış kuralları ayrıntılı olarak belirlenmiştir.

Kamu Görevlilerinden Beklenen Başlıca Etik Davranışlar

- Her zaman yüksek etik standartların izlenmesi, kamu yararı doğrultusunda halkın devlete ve kamu görevlilerine olan güvenini artırmak için çalışılması,
- Görevi yerine getirirken, kamu kaynaklarını kullanırken ve elde ederken, dışarıdan mal ve hizmet satın alırken yazılı kurallara, etik ilke ve değerlere uygun davranılması,
- Meslektaşlara ve hizmetten yararlananlara saygı gösterilmesi, tarafsız ve adil davranılması,
- Meslektaşların ve hizmetten yararlananların görüşlerini dikkate alarak, karar alma sürecinde katılımcı olunması,
- Meslektaşların yaptığı iyi işlerin takdir edilmesi ve duyurulması,
- Kamu görevinin ve kaynaklarının kişisel çıkarlar için kullanılmaması, akraba eş-dost ve yakınların kamu hizmetlerinden ayrıcalıklı olarak yararlandırılmaması,
- Muhtemel ve gerçek çıkar çatışmaları konusunda dikkatli olunması.
- Davranış ve kararların sorumluluğunun üstlenilmesi,
- Mal bildirim formularının zamanında, eksiksiz ve doğru bir şekilde doldurulması, mal varlığında artış olması durumunda duyurulması,
- Kamu görevinin dışında mevzuatça yasaklanan ikinci bir işte çalışılmaması,
- Görev yapılan kurumla bağlantısı olan kişi veya firmalarla özel iş ilişkisine girilmemesi,
- Davranışları etik ilkelere uymayan diğer kamu çalışanlarının uyarılması, sonuç alınmaması durumunda yetkili mercilere başvurulması.

⁴⁴ Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014

Etik ilke ve değerlere dayanan bir kurum kültürü oluşabilmesi için etik eğitiminin yapılması gerekmektedir. Bu amaçla da temel, hazırlayıcı ve hizmet içi eğitim programları düzenlenmelidir. Konuyla ilgili Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün ilgili birimlerince birçok etik eğitiminin yapıyor olması kontrol ortamının etik standardının yerleşmesi açısından önemlidir.



ŞEKİL 7: ETİK DAVRANIŞ İLKELERİ

B.MİSYON, ORGANİZASYON YAPISI VE GÖREVLER

Kontrol Ortamının ikinci standardı, idarede uygun bir organizasyon yapısının oluşturulmasını, birim ve personelin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesini öngörmektedir. İdarenin misyonu, idarenin var oluş amacını ve devlet yapısı içindeki temel fonksiyonunu göstermektedir. Organizasyonel yapı, idarenin amaç ve hedeflerine ulaşılabilmesi için yürütülen görevlerin kontrol edilmesini ve

gözetiminin yapılmasını sağlamaktadır. İdarenin yürüttüğü görevlere ise misyonu ve idarenin organizasyonu yön vermektedir.

1.MİSYON

- Misyon, güncel, kesin ve açık ifadelerle ortaya konulmalıdır,
- Misyon, hizmetin yerine getirilme sürecine yönelik olarak değil idarenin kuruluş amacı doğrultusunda belirlenmelidir,
- Misyon belirlenirken yasal düzenlemelerle idareye verilmiş olan görev ve yetkiler dikkate alınmalıdır,
- Misyon tanımında kamu idaresinin hizmet sunduğu kişi ve kuruluşlar ile kuruluşun sunduğu hizmet ve/veya ürünler belirtilmelidir.⁴⁵

TKGM'nin misyonu *taşınmazlara ilişkin mülkiyet bilgilerini devlet güvencesi altında muhafaza etmek, güncellemek ve hizmete sunmak* olarak belirlenmiştir. Taşra teşkilatı birimi olarak tapu müdürlükleri Genel Müdürlüğün misyonu doğrultusunda iş ve işlemleri yerine getirmektedir.

İdareler için son derece hayati bir öneme sahip olan misyonun hayata geçirilebilmesi için personelin bağlı olduğu idarenin misyonu hakkında yeterince bilgi sahibi olması gerekmektedir. Misyonun bilinmesi ve benimsenmesi, yönetimin kararlarına ve idarenin faaliyetlerine rehberlik edecek, personelin idare içindeki görevini anlamasına yardımcı olacaktır. Diğer yandan, idarenin alt birimlerinin görev tanımlarının misyona uygun bir şekilde yazılı olarak tespit edilmesi ve bu misyonla uyumun düzenli olarak gözden geçirilmesi gereği bulunmaktadır. Genel Müdürlüğümüzün resmi web sitesinde belirtilen misyonu, bu site aracılığıyla personele ve kamuoyuna ilan edilmiştir. Bu misyonun personel tarafından benimsenmesine yönelik çalışmalar yapılmalıdır.

2.ORGANİZASYON YAPISI

Organizasyon yapısı idarenin amaçlarını gerçekleştirmesine yönelik bir çerçeve sağlamaktadır. Kamu idarelerinin organizasyon yapısı 3046 sayılı kanunda belirtilmektedir. Ayrıca Genel Müdürlüğümüzün 6083 sayılı Kanun, 2012/1 ve

⁴⁵Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014

2012/2 sayılı genelgelerinde ayrıntılı teşkilat yapısı belirlenmiştir. İdari birimler ana hizmet, danışma/denetim, yardımcı birimler olarak sıralanmış ve taşra teşkilatı olarak da bölge müdürlükleri ve tapu ve kadastro müdürlüklerinin yetki ve görevleri hüküm altına alınmıştır.

Organizasyon yapısında yer alan birimler ve alt birimlerin görevlerinin idarenin misyonuyla uyumlu olacak şekilde belirlenmesi gerekmektedir. Bu yapı değişen görevlere ve ihtiyaçlara göre güncellenmelidir.

3.GÖREV TANIMLARI

Kamu iç kontrol Standartlarında ifade edildiği üzere idarelerin alt birimleri ve alt birimlerince yürütülecek görevlerin yazılı olarak tanımlanması, personelin görevlerini ve bu görevlere ilişkin yetki ve sorumluluklarını kapsayan görev dağılım çizelgesinin oluşturulması gibi hususlar önemlidir.

İş Analizi Sürecindeki Kilit Sorular

- ***İşin gerekleri nelerdir? (Bilgi, beceri ve deneyim bağlamında)***
- ***İş nasıl yapılır?***
- ***İş ne zaman yapılır?***
- ***İş nerede yapılır?***
- ***İş neden yapılır?***
- ***İş için yardımcı araçlar nelerdir? (Donanım)***
- ***Ne gibi çıktılar elde edilir?***

Bu çerçevede tapu müdürlüklerinde tüm alt birimlere yönelik orada çalışan personele iş analizi yapılarak görev tanımının ne olduğu açık bir şekilde belirtilmelidir.

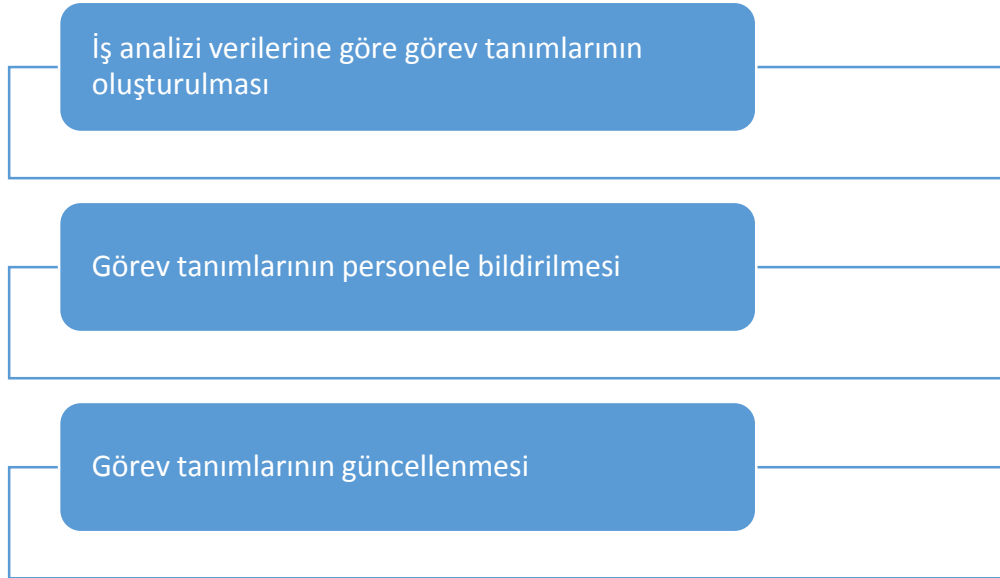
Örneğin işlem servisinde çalışan bir personeli ele alalım:

Mevzuat gereği verilen görevlerden satış işlemi yapıp tapu kütüğüne tescili gerçekleştirecektir. Talep başvuru biriminden alındıktan sonra müdür veya yetkili müdür yardımcısı tarafından personele TAKBİS üzerinden havale edilmiştir.

Personel işlem evrakından ve TAKBİS üzerinden bakınca bunun bir satış işlemi olduğunu görmektedir.

- Hak sahibini belirlemeli,
- Evrakta belirtilen hususları tek tek incelemeli,
- TAKBİS üzerinden ve tapu kütüğünden taşınmazla ilgili bilgileri kontrol etmeli,
- Tescil için gerekli belgeyi mevzuata uygun şekilde hazırlamalı,
- Gerekli harç ve döner sermaye ücretlerinin ödendiğini teyit etmeli,
- Müdür ya da yetkili müdür yardımcısının gözetiminde tarafların imzalamasından sonra yevmiye almalıdır.
- Tapu kütüğü ve TAKBİS tescillerini tamamlamalıdır.

Bu görev tanımlaması müdürlükçe yapılan diğer işlemler için de açık bir şekilde yapılarak ilgili personele bildirilmelidir. Kısaca şöyle bütün işlemler açısından ve görev yapan personelin unvanı dikkate alınarak sıralanabilir:



Şekil 8: İŞ ANALİZİ

Kamu yönetiminde yürütülen görevlerden bazıları; gerek doğası gereği ve gerekse idarenin itibarı, yolsuzluk riski, gizli bilgilerin açığa çıkması ve benzeri yönlerden diğer görevlerle kıyaslandığında çok daha büyük önem taşımaktadır.

Hassas görevler olarak değerlendirebileceğimiz bu görevler tapu müdürlükleri açısından şu kriterlere göre belirlenebilir:

- İdarenin hedeflerini etkileyebilecek önemli kararları alma kapasitesi,
- Kararları etkileyebilecek idare dışı 3. Kişi ve kuruluşlarla ilişkisi (Taşınmaz hukukunun tüm devlet kurumlarını ve özel kesimi ilgilendirmesi),
- Gizli bilgilere erişim (Tapu sicilinin aleniyeti, bilgi ve veri paylaşımı),
- Mali değeri yüksek olan iş ve işlemlerle ilgili görevler (Tapu sicilinin tutulmasında devletin sorumluluğu ve memura rücu edilmesinde ağır kusurun bulunması halinde zamanaşımı olmaması),
- Görevin yüksek seviyede özel uzmanlaşma gerektirmesi (Taşınmaz sicilini tutmanın gerektirdiği hukuk bilgisi),
- E-tescil işlemlerinin ilerleyişi ve TAKBİS alt yapısı.

Müdürlüklerce yukarıda bahsedilen kriterler ve örneklere göre hassas görevler belirlenmeli, riskleri azaltmak için özel kontrol mekanizmaları (rotasyon, yedek personel veya uzman personel belirleme) geliştirilmeli ve risk seviyesinde meydana gelen değişiklikler gözden geçirilmelidir.

Yöneticiler birimlerinin faaliyetlerini, yazılı ya da sözlü verdikleri talimatlarla yürütmektedir. Ancak, birimlerin yapısı, organizasyonun karmaşıklığı, dağınık teşkilatlanma, çalışan personel sayısının fazla olması, yürütülen görevlerin çeşitli olması ve benzeri nedenlerle verilen görevlerin sonuçlarının izlenmesi yönetim açısından zor olabilmektedir. Yöneticiler, bu zorluğun üstesinden gelmek için çeşitli raporlama araçları, düzenli toplantılar gibi çeşitli yöntemler geliştirmelidir.⁴⁶

İdareler hassas görevleri sürekli değerlendirmeli ve risk seviyelerindeki değişimlere göre gerekli işlem adımlarına karar vermelidir(maliyet etkinliği de gözetenek kontrolleri yenileme, yeni hassas görevler belirleme, hassas görevlerin risk seviyelerini yeniden değerlendirme gibi).

⁴⁶ Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014

C.PERSONELİN YETERLİLİĞİ VE PERFORMANSI

Kontrol ortamının üçüncü standardıyla, idarenin amaç ve hedeflerini gerçekleştirmeyi sağlayacak insan kaynağının iyi yönetilmesi suretiyle faaliyetlerde etkinliğin, verimliliğin ve etkililiğin sağlanması hedeflenmektedir.

‘İnsanı kazanan işinde de kazanır’ ilkesinden hareketle bir idaredeki çalışanların kalitesi o idarenin çıktılarının kalitesi demektir. Çalışanların önce insan olduğunu düşünmek ve idarenin ihtiyaçları ile çalışanların ihtiyaçları arasında bir denge kurmak gerekir. İlk işe alım sürecinden başlayarak emeklilik sürecine kadar her aşamada liyakat ve kariyerleri ile doğru orantılı görevlerin verilmesi kişisel isteklendirme açısından çok önemlidir. Bir idarenin maddi olarak ölçülemeyen tek sermayesi insandır.⁴⁷

Buradaki temel amaç, idarenin misyonunu gerçekleştirmeye uygun personelin seçilmesi, yetiştirilmesi, performansının değerlendirilmesi, kariyerlerinin planlanması ve yapacağı faaliyetlerde yüksek bir aidiyet ve sorumluluk duygusu içinde temel beceriler ve yeterli bilgiye sahip olmasının sağlanmasıdır.

Günümüzde, kamu sektöründe verimliliği artırmak için kurumun en önemli sermayesi olan insan kaynaklarının sistematik olarak yönetilmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda gerekli personel istihdamı ve ücretlendirmeyi esas alan klasik personel yönetimi anlayışından, verimliliği ve rekabetçiliği çeşitli mekanizmalar yoluyla ortaya çıkarmayı amaç edinen İnsan Kaynakları Yönetimine (İKY) geçmek iyi yönetimin en önemli unsurları arasında görülmektedir.

Üst yönetim, İKY’de, politikaların, hedeflerin ve standartların belirlenmesi sorumluluğunu taşıdığından önemli bir rol oynamaktadır. Üst yönetici aynı zamanda mevzuata ve hukuka uygun, saydam ve hesap verebilir bir ortam yaratmalıdır.

Aynı zamanda İKY, üst yönetimden başlayarak tüm yönetim kademelerinin sorumluluğundadır. Söz konusu politikalar doğrultusunda birim yöneticileri, kendilerine üst yönetimce verilen görevleri etkili bir şekilde ifa ederken aynı zamanda, yeni personelin işe alıştırılması, eğitilmesi, iş performansının iyileştirilmesi, işbirliği içinde çalışmayı sağlayacak uygun çalışma ortamının ve

⁴⁷ Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014

ilişkilerin geliştirilmesi, personelin moral ve motivasyonunun yüksek tutulması, sağlığının gözetilmesi ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi ve çalışanların memnuniyetinin izlenmesi gibi görevleri de üstlenmelidirler.⁴⁸

Tapu müdürlüğü personelinin işe alımı merkezi sistemle atamasıyla yapılmaktadır. Mevzuatın gerektirdiği şekilde temel ve hazırlayıcı eğitimlerinin yapılmasının sonrasında, müdürlüklerde yapılan çalışmalarda uygulama örneklerinin gösterilmesi, özellikle müdürün bu çalışmalarda etkin olarak bulunması gerekmektedir. Mesleki yeterliliğin sağlanmasının yanı sıra personel özlük hakları yönünden de motive edici şekilde düzenlemeler yapılmalıdır.

İKY'nin temel unsurlarını şu şekilde sıralayabiliriz:

❖ *İş analizlerinin yapılması,*

- Görev tanımları,
- Görevin gereklilikleri,

❖ *İnsan kaynakları planlaması;*

- Kadro analizi,
- Maliyet-fayda analizi,
- Çeşitli yasal düzenlemelerdeki kısıtlar (Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu, Genel Kadro Usulü Hakkında KHK vb.),

❖ *İşe alım süreci;*

- GZFT analizi (İşe alım sürecinin),
- Gazete, internet ve idare panolarında ilan,
- Adil, ayrımcılığa yol açmayan, kolay ve ihtiyacı karşılayan başvuru yöntemlerinin geliştirilmesi,
- Sınav sürecinin güven verecek şekilde ilgililere açık olması,

❖ *Kariyer geliştirme ve liyakat sistemi;*

- Yükselme/Başarı kriterleri,
- Personel performans göstergeleri,
- Kariyer planlamaları,
- Ödül mekanizmaları,

❖ *Eğitim ve geliştirme faaliyetleri;*

⁴⁸ Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014

- Eğitim ihtiyacı anketleri,
 - Eğitim programları (teorik ve uygulamalı),
 - Yurtdışı eğitim ve stajlar,
 - Eğitim sonu değerlendirmeleri,
 - Kişisel gelişimi destekleyen konferans, çalıştay vb. çalışmalara katılım,
- ❖ *Düşük performans ve disiplin uygulamaları;*
- Göreve uygunsuzluk kararının hangi verilere dayandırılacağıının, mevcut mevzuat da dikkate alınarak belirlenmesi ve bunun bütün çalışanlara duyurulması,
 - Mevcut mevzuat da dikkate alınarak memuriyete ve göreve son verme kriterlerinin açık olarak belirlenmesi ve personele bu kriterlerin duyurulması
- ❖ *Çalışma Ortamı;*
- Çalışan güvenliği,
 - Çalışan memnuniyeti,
 - Çalışan sağlığı ⁴⁹

Bütün bu unsurlara göre oluşturulmuş bir personel yönetimi müdürlüklerdeki işlem döngüsünü olumlu yönde etkileyecek ve etkin bir yapının oluşmasını sağlayabilecektir.

D.YETKİ DEVRİ

Yetki, idari kararların veya işlemlerin hangi idari makam veya organlar tarafından alınabileceği ya da yapılabileceğini ifade etmektedir.

Yetki devri, bir konuda karar alma, eylemde bulunma veya emir verme hakkını başkalarına devretmek ve elde edeceği sonuçlardan onu sorumlu tutmak şeklinde ifade edilebilir. İdarelerde faaliyetlere ait iş akış süreçleri yazılı olarak oluşturulmalı ve bu süreçlerde görev alanlar yetki sınırları ve sorumlulukları ile birlikte

⁴⁹Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014

belirlenmelidir. Belirlenen bu süreçler analiz edilerek süreçlerdeki hangi yetkilerin kimlere devredileceği tespit edilmelidir.

Yetki devrinde beklenen, yetkiyi devralanın o sürece hâkim ve süreci yönetebilecek nitelik ve deneyimde olmasıdır. Çalışanların yetkiyi aldıkları üstlerine süreçlerdeki mevcut durumu belirli dönemlerde raporlamalı ve yetkiyi devreden de bu raporu talep etmelidir. Yetki devrinde iki tür sorumluluktan söz edilebilir:

- **İdari Sorumluluk;** *hiyerarşik anlamda astın üste karşı sorumluluğunu ifade etmektedir. Yetki devri, devreden idari sorumluluğunu ortadan kaldırmaz.*

- **Mali Sorumluluk;** *yetki kullanımından kaynaklanan ve devletin ve/veya kişilerin zarara uğratılmasından maddi olarak sorumlu olma durumudur. Yetkinin devredilmesi sonucu o yetkinin kullanılmasından kaynaklanan mali sorumluluk, yetkiyi kullananın olacaktır.*

YETKİ DEVRİNDE DİKKATE ALINACAK HUSUSLAR

▪ Yetki devri kanuna dayanmalıdır. Kanunun açıkça izin verdiği hallerde ve belirtilen konu ile sınırlı kalmak kaydıyla yetki devri yapılmalıdır,

▪ Hizmetlerin hızlı ve etkin bir şekilde yürütülebilmesi ve yönetim kademelerinin politika üretme ve izleme fonksiyonlarına odaklanabilmesi için kanunun açıkça yasaklamadığı hallerde yetkilerin alt kademelere devredilmesi teşvik edilmelidir. Yetki devrinin oluşturduğu riskler ise hiyerarşik kontroller ve etkin bir izleme sistemi kurularak yönetilmelidir,

▪ Hukuken devredilemeyecek yetkiler vardır ve bunlar idarelerin takdirinde değildir. Bu yetkilerin kullanılması kanunla doğrudan bir kamu görevlisine verilmiştir (Örneğin, atama yetkisi, disiplin cezası verme yetkisi),

- Yetki devri yazılı olarak yapılmalıdır,
- Devredilecek yetkinin sınırları açık bir şekilde belirlenmelidir,
- Yetki devri, devredilen yetkinin önemi dikkate alınarak yapılmalıdır,
- Yetki devri kısmi olmalı; bütün yetkilerin devredilmesi biçiminde yapılmamalıdır,

- Yetki devredilen personel, görevin gerektirdiği bilgi, deneyim ve yeteneğe sahip olmalıdır,
- Yetki devredilen personel, yetkinin kullanımına ilişkin olarak belli dönemlerde yetki devredene bilgi vermeli, yetki devreden ise bu süreci kontrol etmelidir. Bunu sağlamak için standart rapor formatları geliştirilmeli ve kullanılmalıdır,
- Yetki devri devam ettiği müddetçe yetkiyi devreden o yetkiyi kullanamayacaktır,
- Devredilmiş olan yetki, devralan tarafından başkasına devredilemez,
- Yetki devri kişiye değil, makama yapılır. Yetkiyi devreden veya devralan makamdaki personel değişse bile, yetki devri kaldırılmadıkça geçerli olacaktır.⁵⁰

2014/1 sayılı genelge ile tapu müdürlüklerindeki yetki devrinin şartlarının düzenlenmiş olduğunu görüyoruz. Söz konusu genelgede müdürlük gruplandırılmasına gidilerek birinci grup tapu müdürlüklerinde tüm yetkilerin devredilebileceği, 2. ve 3. Grup müdürlüklerde ise tüm yetkilerin devredilemeyeceği; havale, işlem kontrolü veya tescil kontrolü yetkilerinin en az birinin müdürlerde kalacağı, 4. Grup müdürlüklerde ise yetki devrinin yapılmayacağı düzenlenmiştir.

Müdürlüklerde yetki devri işleminin yöntemi belirlenmiş, işlem, personel ve birim bazlı yetki devirlerinin yapılacağı düzenlenmiştir. Bu düzenlemelerle iç kontrol sisteminin gerektirdiği biçimde yetki devrinin kriterlerinin yerine getirilmeye çalışıldığını görüyoruz. Fakat *‘Yetki devrinin yapılmış olması, müdürün akitli veya akitsiz işlemlerdeki yetkisini kullanmasını engellemeyecek, gerek duyması halinde her zaman bu yetkisini gerekçe göstermek koşuluyla (işlem düzeyinde, personel düzeyinde, mahalle/köy düzeyinde) geri alarak kullanabilecektir.* Bu hükümlerle yetki hangi yöntemle devredilmişse, o yöntem kullanılarak geri alınabilecektir. Sadece bir işlem için yetkinin geri alınması şeklinde bir yöntemin kullanılmaması gerekmektedir.

İmza yetkisinin devrinde ise, yetkili makamın, yetkili olduğu işlemlerden bir kısmının imzalanması yetkisini astlarına devretmesidir. İmza yetkisinin devrinde, devralan söz konusu yetkiyi devreden makam adına kullanmaktadır.

⁵⁰Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014

Ayrıca, imza yetkisinin devri halinde, devreden makam dilediği zaman bu yetkisini bizzat kullanabilmektedir. İmza yetkisinin devri yeterli açıklıkta ve yazılı olarak yapılmalıdır. Yetki devri makama, imza yetkisinin devri ise kişiye yapılmaktadır. Bunun sonucunda imza yetkisini devreden veya devralan görevinden ayrılınca imza yetkisi devri sona erer.

3. RİSK YÖNETİMİ

Amaç ve hedeflerin gerçekleşmesini olumsuz etkileyebileceği değerlendirilen olay veya durumlar risk, amaç ve hedefler üzerinde olumlu etkide bulunabileceği değerlendirilen olay veya durumlar ise fırsat olarak tanımlanır.

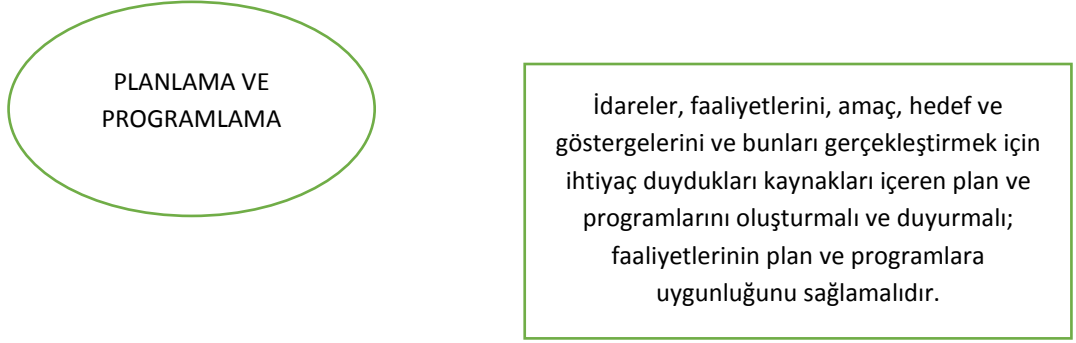
Gerçekleşme olasılığı olan ve gerçekleştiğinde idarenin amaç ve hedeflerine ulaşmasını etkileyebileceği değerlendirilen olay ya da durumların tanımlanması, değerlendirilmesi ve bunlara uygun cevapların verilmesi ile bu temelde yürütülen tüm faaliyetler Risk Yönetiminin konusunu oluşturur.⁵¹

Risk yönetimi; risk stratejisinin belirlenmesi, risklerin tespit edilmesi, değerlendirilmesi, risklere cevap verilmesi, risklerin gözden geçirilmesi ve raporlanması aşamalarını kapsar. Risk yönetiminin idarenin tamamında aynı tutarlılıkta uygulanması gerekir ki, bu da “Kurumsal Risk Yönetimi” kavramını ortaya çıkarmaktadır. Kurumsal risk yönetimi, idarenin tamamını içine alan bir süreç olup, risk yönetim süreçlerinin bir bütün olarak görülmesini ve yönetilmesini sağlar.⁵²

⁵¹ Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014

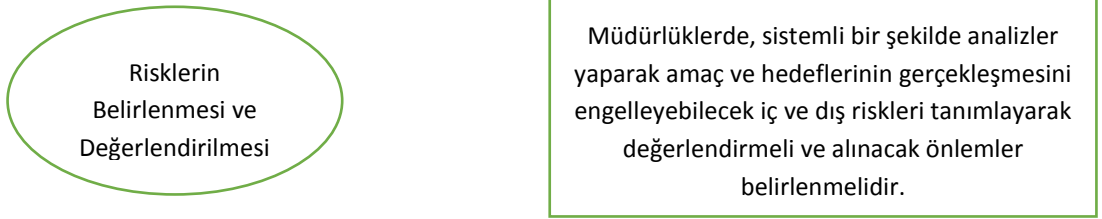
⁵² Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014

A.RİSK DEĞERLENDİRME STANDARTLARI



ŞEKİL 9: RİSK DEĞERLENDİRME STANDARDI

Bu standart için amaç ve vizyonlara uygun şekilde planlar hazırlanmalıdır. Yürütecekleri program, faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlamalıdır. Faaliyetlerin plan, performans programıyla belirlenen amaçlara ve mevzuata uygunluğu sağlanmalıdır. Bütün genel amaçlar ve bunlara ulaşmak için belirlenen özel hedefler personele duyurulmalıdır.



ŞEKİL 10: RİSK DEĞERLENDİRME STANDARDI

B.RİSK YÖNETİMİNİN FAYDALARI

Risk yönetiminin idareye sağlayabileceği temel yararlar aşağıdaki şekilde ifade edilebilir:

- ✚ İdarenin amaç ve hedeflerine ulaşmasına ve performansını geliştirmesine katkı sağlamak,
- ✚ İdarelerin sunduğu hizmetler ve gerçekleştirdiği faaliyetlerin sürekliliğinin sağlanmasına ve kalitesinin geliştirilmesine yardımcı olmak,
- ✚ Risk yönetiminde fayda-maliyet, maliyet-etkinlik veya gerek görülen diğer analiz yöntemlerinin kullanılması suretiyle kaynak tahsisinde etkinliği artırmak,
- ✚ Olası kayıpların etkilerinin kontrol altında tutulması ve bunların neden olacağı maliyetlerin azaltılmasına katkı sağlamak,
- ✚ Mevzuata ve düzenlemelere uygunluğu sağlamak,
- ✚ Karar alma mekanizmalarının kanıtlara ve risklere dayalı bir yaklaşımla güçlendirilmesini sağlamak,
- ✚ İdarenin risklerine ilişkin görev, yetki ve sorumlulukların açıkça belirlenmesini destekleyerek hesap verebilirliği artırmak,
- ✚ İdarelerin kamuoyunda daha olumlu bir imaja sahip olmasına katkı sağlamak,
- ✚ Çalışanların sahiplenme ve aidiyet duygusunu artırmak.⁵³

C.ETKİN BİR RİSK YÖNETİMİ İÇİN KRİTİK FAKTÖRLER

Risk yönetiminden beklenen yararların sağlanabilmesi için risk yönetim sürecinin üst yönetim tarafından sahiplenilmesi, vizyon ve misyon doğrultusunda bir risk stratejisinin oluşturularak uygulamanın teşvik edilmesi, ortak ve tutarlı bir risk yönetim diline sahip olunması için gerekli mekanizmaların oluşturulması, yeterli bilgi, rehberlik ve danışmanlığın sağlanması gerekmektedir.⁵⁴

Risk yönetimi süreçlerinin sade, esnek ve uygulanabilir olmalı, risk değerlendirmelerinin mutlaka güvenilir kanıtlarla desteklenmesi, süreç izlenmeli,

⁵³Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014

⁵⁴ Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014

raporlanmalı ve değerlendirilmesi yapılmalıdır. Risk yönetimi sürecinde herkesin önemli bir role sahip olduğu ve risk yönetiminin mevcut faaliyetlerin ayrılmaz bir parçası olarak yürütülmesi gerektiği bilincinin idarede yerleştirilmesi, risk değerlendirmede önemli olanın, uygulanan tekniklerden ziyade riskleri değerlendirecek olanların tecrübe ve birikimlerinin olduğunun hesaba katılması gerekmektedir.⁵⁵

D.RİSK YÖNETİMİ STRATEJİSİ

Risk yönetimine ilişkin kurumsal yaklaşıma ve üst düzey politikalara Risk Yönetimi Stratejisi; bu yaklaşım ve politikaların yazılı olarak ortaya konduğu belgeye ise ***Risk Stratejisi Belgesi (RSB)*** denir. Risk stratejisi idarenin risklere karşı tutumunu yansıtır ve risk yönetim süreci için bir çerçeve oluşturur. İdarenin İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu tarafından hazırlanan RSB'nin üst yönetici tarafından onaylanarak duyurulması ve tüm çalışanlar tarafından erişilebilir olması gerekir. RSB hazırlanırken bu bölümün 4. başlığı altında yer verilen kritik başarı faktörleri dikkate alınmalıdır.

Risk stratejisi idarenin risk iştahını stratejik düzeyde ortaya koyacak şekilde belirlenmelidir. Risk iştahı koşullara bağlı olarak zaman içinde değişebileceği için idarenin risk stratejisi yılda en az bir kez gözden geçirilmeli ve gerekli görüldüğü takdirde güncellenmelidir.⁵⁶

RSB'de Yer Alması Uygun Görülen Asgari Hususlar

- Kurumsal Risk Yönetiminin amacı,
- Risk İştahı düzeyi,
- Uygulanacak risk metodolojisi,
- Risk kategorileri,
- Risk belirleme kriterleri,
- Risk değerlendirme kriterleri,

⁵⁵ Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014

⁵⁶ Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014

- Risk yönetimine ilişkin organizasyonel yapı ve görevler,
- Risklerin hangi düzeye kadar yönetileceği (birim/alt birim/taşra birimleri gibi),
- Toplantı ve raporlamaların sıklıkları ve usulleri,
- Çalışanların risk yönetimine ilişkin rolü ve katkısı,
- Kullanılacak belge formatları,
- Kontrol faaliyetlerinde uygulanacak strateji ve yöntemler⁵⁷

E.GÖREV, YETKİ VE SORUMLULUKLAR

İyi bir risk yönetimi, iyi organize olmuş bir idare ile mümkündür. İdare içerisinde görev, yetki ve sorumlulukların net olarak belirlenmesi, kişilerin idarenin politika ve uygulamaları bağlamında kendilerinden beklenenleri açık bir şekilde bilmeleri, yatay, dikey ve kurum dışı iletişime uygun bir iletişim mekanizmasının bulunması gerekmektedir.

Risk yönetimde görev ve sorumlulukların uygun, yetkin ve yetkilendirilmiş kişilere verilmesi, idarenin risk yönetimi için güçlü bir alt yapı oluşturacaktır. İdarelerin, teşkilat kanunları ve organizasyonel yapıları çerçevesinde aşağıdaki listede yer alan fonksiyonları yürütecek uygun personeli belirlemeleri gerekmektedir.⁵⁸

Risk Yönetimi Yürütecek Aktörler:

- Üst Yönetici,
- İç denetçiler,
- İç kontrol izleme ve yönlendirme kurulu,
- İdare risk koordinatörü,

Üst yönetici 5018 sayılı Kanunda öngörülen iç kontrol sisteminin kurulması, yönetilmesi ve gözetilmesinden sorumludur.

⁵⁷ Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014

⁵⁸ Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014

Strateji Geliştirme Dairesi ve Tapu Daire Başkanlıkları arasında koordineli olarak iç kontrol izleme ve yönlendirme kurulu kurulmalıdır. Bu kurul aracılığıyla tapu müdürlüklerinin iç kontrol sisteminin risk değerlendirme, bilgi ve iletişim bileşenleri gerçekleştirilmelidir. Tapu müdürlüğü çalışanlarında ise risk değerlendirmede risklerin tespitiyle ilgili konularda bilgi veya değerlendirmelerde bulunmaları istenmelidir.

Genel anlamda ise tapu müdürlüklerinde risklerin yönetiminin etkili olarak yapılabilmesi için idare risk koordinatörü atanmalıdır. İdare risk koordinatörü, tapu müdürlüklerindeki risklerin yönetilmesinde yönetsel fonksiyonun koordinasyon aşamasını yerine getirmelidir.

İç denetçiler 5018 sayılı Kanun gereğince Genel Müdürlük yapısı içinde İç Denetim Birimi olarak faaliyette bulunmaktadır. İç Denetim Birimi Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü merkez ve taşra teşkilatında denetim faaliyetlerini yürütmektedir. İç kontrol sisteminde kontrol faaliyetleri iç denetçiler tarafından yerine getirilmelidir.

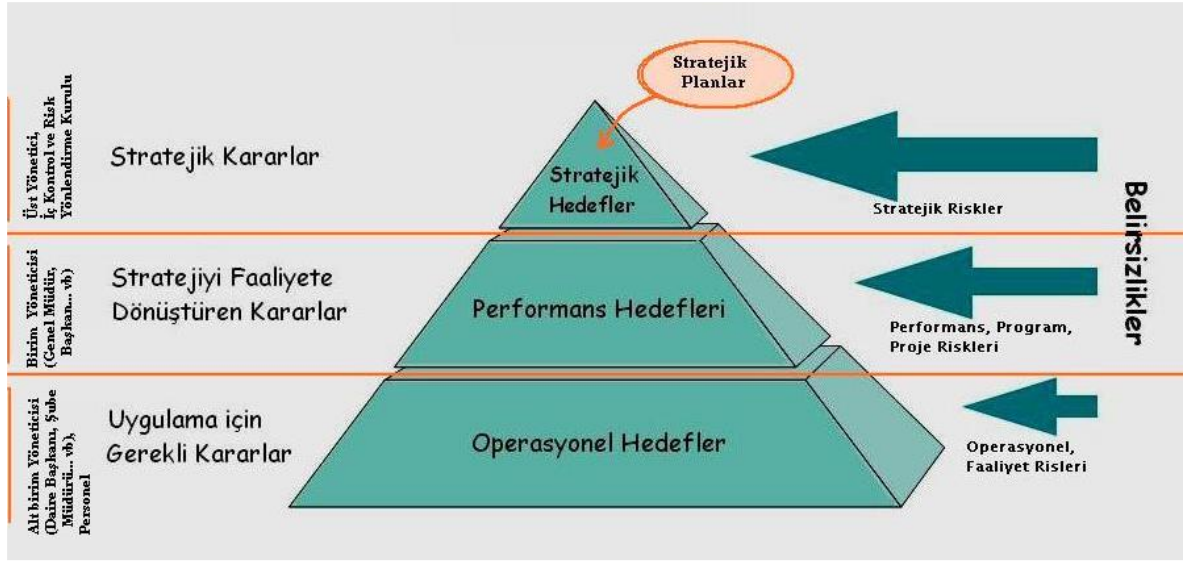
F. RİSK YÖNETİMİ SÜRECİ

Kurumsal Risk Yönetimi(KRY) idarenin amaç ve hedeflerine ulaşabilmesi açısından makul güvence sağlamaya yönelik yönetsel bir araçtır. Bu bağlamda idarelerin KRY çalışmalarını stratejik plan ve performans programı hazırlık çalışmaları ile eşzamanlı olarak yürütmeleri gerekmektedir. İdareler öncelikle stratejik planda gösterilen amaçları gerçekleştirmeyi sağlayacak hedefler ile riskler arasında bir denge kurarlar ve RSB ile belirlenmiş olan risk iştahları çerçevesinde hedeflerini belirlerler. Risk yönetimi döngüsü, stratejik plan hazırlık aşamasında hedeflerin belirlenmesi ile başlayan ve hedeflerin öngörüldüğü şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin analiz edilmesiyle sonuçlanan bütün aşamalarda dikkate alınır.⁵⁹

⁵⁹ Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014

Stratejik kararlar idare düzeyini, stratejiyi faaliyete dönüştüren kararlar birim düzeyini ve uygulama için gerekli kararlar alt birim düzeyini yani taşra birimini ilgilendirmektedir.

İdare düzeyi (stratejik düzey) tüm idareyi kapsayan, stratejik hedeflere ilişkin kararların verildiği ve idarenin üst yönetiminin sorumluluğunda olan alandır. Stratejik hedefler orta ve uzun döneme yöneliktir ve üst düzey politika belgeleriyle ilişkilidir. Bu nedenle geleceğe ilişkin kararlar verilirken, karar vericiler (üst yönetim) çok fazla belirsizliği göz önünde bulundurmamak durumundadırlar. Risklerin etkisinin en yüksek olduğu; hükümet politikaları, genel ekonomi, teknolojik gelişmeler gibi dış risklerden en fazla etkilenen alandır.⁶⁰



Şekil 11: RISK DEĞERLENDİRME⁶¹

Birim düzeyi (program/proje düzeyi) üst yönetimin politikalarının uygulandığı ve idare içinde kamu kaynaklarının kullanılmasından en üst düzeyde sorumlu olunan birimleri ifade eder. Bu düzeyde yer alan riskler, stratejik risklere göre daha kısa dönemde etkilidir. İdarenin stratejik hedeflerine ulaşabilmesi açısından birimin kendi fonksiyonlarına yönelik hedeflerini belirlemiş olması ve bu hedeflere ilişkin riskleri yönetmesi gereken alandır. Hem dışarıdan hem de idare içinden kaynaklanan risklerden etkilenir. Alt ve üst düzeyden gelen risklerin bu düzeyde değerlendirilmesi ve aynı stratejik hedef doğrultusunda farklı faaliyetler gösteren birimlerle iyi bir

⁶⁰ Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014

⁶¹ Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014

koordinasyon gerektirmesi nedeniyle, kilit öneme sahiptir. Birim düzeyinde yönetilmesi gereken risklerin sahibi birim yöneticisidir.⁶²

Alt birim/Taşra birimi düzeyi (faaliyet düzeyi)nde yürütülen faaliyetler, sadece birim hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik faaliyet düzeyinde yapılan işlerdir. Çalışanların tüm faaliyetleri bu kapsamdadır. Kısa vadeli kararların alındığı, kamu hizmetlerinin üretildiği ve belirsizliklerin en az görüldüğü alandır. Dış risklerden ziyade iç risklerden etkilenir. Risklerin bu düzeyde iyi yönetilmemesi öncelikle birim hedeflerine ve dolayısıyla stratejik hedeflere ulaşılmasını olumsuz yönde etkiler. Bu düzey tapu müdürlüklerinin görev alanını oluşturmaktadır.

Buna göre risk yönetimi süreci; risklerin tespit edilmesi, risklerin değerlendirilmesi, risklere cevap verilmesi, risklerin gözden geçirilmesi ve raporlanması aşamalarından oluşmaktadır. Alt birim/taşra birimi düzeyinde yönetilmesi gereken risklerin sahibi alt birim/taşra birimi yöneticisidir.

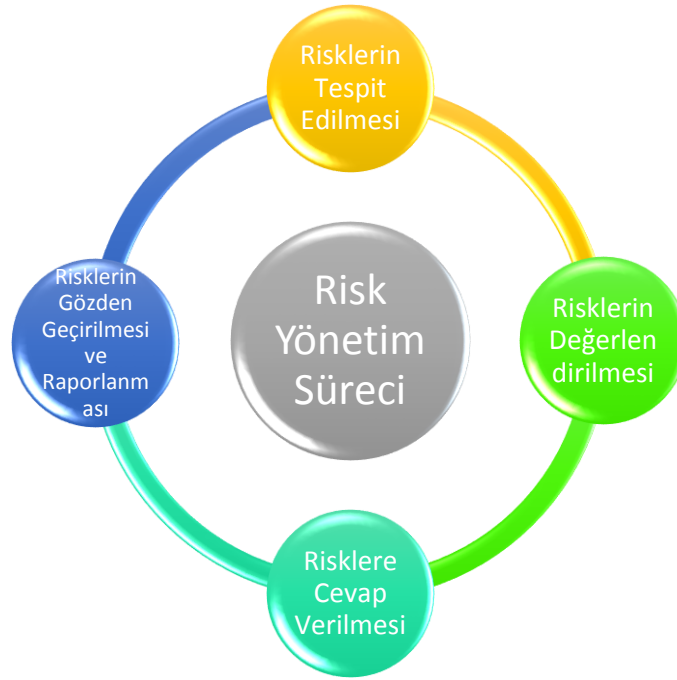
Risklerin tespit edilmesi

Risk yönetim sürecinin ilk aşamasıdır.

Riskler belirlenir, gruplandırılır ve güncellenir. Bu süreç genel müdürlük, daire başkanlıkları, tapu müdürlüklerince yürütülür. Stratejik hedefler çerçevesinde bu birimler yıllık hedeflerini belirleyerek bunlara ilişkin riskleri tespit ederler.

Birim ve faaliyet düzeyindeki riskler belirlenirken stratejik riskler göz önünde bulundurulur. Ancak, birim ve faaliyet riskleri tespit edilirken, stratejik düzey ile sınırlı kalmayıp geniş kapsamlı düşünmek önemlidir. İdare risklerini tespit ederken hiyerarşik olarak yukarıdan aşağıya ya da aşağıdan yukarıya doğru bir yöntem belirleyebilir. İdarenin tercihinine göre bu iki yöntem bir arada da kullanılabilir.

⁶²Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014



Şekil 12: RİSK YÖNETİM SÜRECİ

Tespit edilen riskler hedefler ile ilişkilendirilmelidir. Ancak, bazı risklerin doğrudan değil dolaylı olarak hedefleri etkileyebileceğinin göz önünde bulundurulması gerekir. Örneğin kurumsal itibarın zedelenmesi, gerçekleştirilen faaliyet sonucunda doğrudan paydaş olarak belirlenmemiş grupların olumsuz etkilenmesi gibi. Risk belirlemede yöntemler idarenin ve faaliyetlerin özelliklerine göre farklılıklar gösterebilecektir. Bu süreçte aşağıda yer verilen yöntemlerden birine veya birkaçına başvurulabileceği gibi idarelerin kendi ihtiyaçları doğrultusunda yeni yöntemler geliştirmeleri de mümkündür. ⁶³

Tespit edilen riskler iç risk mi yoksa dış risk mi olduğu değerlendirilerek gruplandırılmalıdır. **İç riskler;** doğrudan idare tarafından kontrol edilebilecek olaylar sonucunda ortaya çıkan risklerdir. İç riskler kendi içinde; stratejik riskler, birim riskleri ve faaliyet riskleri olarak üç düzeyde sınıflandırılmalıdır.

Dış riskler ise; idarenin kontrolü dışında gerçekleşen olaylar sonucunda ortaya çıkan risklerdir. Dış risklerin konularına göre sınıflandırılarak belirlenmesi yararlı olacaktır. Riskler tespit edildikten sonra bunların sahibi yani kimin sorumluluğunda olduğu belirlenmelidir. Risk yönetimi dinamik bir süreç olduğundan mevcut risklerdeki değişikliklerin yanı sıra yeni ortaya çıkabilecek risklerin de

⁶³Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014

sürekli takip edilmesi gerekmektedir. Dış risk olarak müdürlüklerde işlem yapılabilmesi için istenen evrakın yetkili kişi veya kurumlarca düzenlenmemiş olması veya sahte evrak düzenlenmiş olabileceği örnek olarak verilebilir.

Riskleri tespit etmek için yaygın olarak aşağıdaki yöntemler kullanılmaktadır. Ancak bunların dışında da müdürlükler Genel Müdürlüğün onayı ile ihtiyaçlarına göre farklı yöntemler belirleyebilirler.

- PESTLE Analizi
- GZFT/SWOT Analizi
- Beyin Fırtınası

Risklerin
Değerlendirilmesi

Risklerin değerlendirilmesi, idarenin hedeflerine ulaşmasını etkileyebilecek faktörlerin analiz edilmesi ve riskin etki ve olasılık açısından öneminin değerlendirilmesidir.

Riskler değerlendirilirken, idarenin karşılaşılabileceği potansiyel olaylar ile birlikte idarenin kendine özgü durumu da (örneğin idarenin büyüklüğü, faaliyetlerinin karmaşıklığı, yürüttüğü faaliyetlerde tabi olduğu mevzuat, verilen hizmetlerden yararlananların fazla olması) göz önünde bulundurulmalıdır. Risklerin değerlendirilmesi, riskler tespit edildikten sonra risklerin ölçülmesi, önceliklendirilmesi ve kaydedilmesi aşamalarını kapsar.

Ölçme, her riskin olma olasılığı ve etkisinin hesaplanmasıdır. Önceliklendirme, risklerin ölçme sonucunda aldıkları puanlar doğrultusunda önem derecesine göre sıralanmasıdır.

Risklerin kaydedilmesi ise tespit edilen her bir riskin numaralandırılarak yetkili kişiler tarafından onaylanması ve idare tarafından belirlenmiş formlar aracılığıyla kayıt altına alınmasıdır.

Risklerin değerlendirilmesi, tespit edilmiş risklere karşılık verilip verilmeyeceğine ve karşılık verilecekse fayda/maliyet dengesi açısından en uygun olan karşılığın seçilmesine yardımcı olur.⁶⁴

Risklere Cevap Verilmesi

Risklere cevap verilmesi, idareler tarafından tespit edilen ve risk iştahları çerçevesinde değerlendirilen risklere verilecek yanıtın ne olacağının belirlenmesi ve bu bağlamda beklenen tehditlerin azaltılması ve/veya ortaya çıkacak fırsatların değerlendirilmesidir. Risklere cevap verme yöntemini belirlemeden önce mutlaka fayda-maliyet analizini yapmak gerekir. Risklere cevap vermenin amacı, riskin olasılığını ve/veya etkisini azaltarak öngörülen hedefe en etkin bir şekilde ulaşmaktır.⁶⁵

Risklere cevap verme yöntemi olarak idareler kabul etme, kontrol etme ve devretmeyi kullanabilir.

- Riskin yönetimin kontrolü dışında ve alınacak önlemlerin maliyetinin daha yüksek olduğu kabul edilir.
- Risklerin kabul edilebilir bir seviyede tutulması için kontrol faaliyetleri aracılığıyla riske cevap verilir.
- Risklerin daha geniş bir donanımı gerektirdiği düşünülerek başka bir idare/kişi/kuruluşa devredilir.⁶⁶

Risklerin Gözden Geçirilmesi ve Raporlanması

Riskler zaman içerisinde çeşitli koşulların değişmesi veya alınan önlemler sonucu etki ve olasılık yönünden değişiklik gösterebilir. Ayrıca, koşulların değişmesi ile yeni risk alanlarının oluşması da muhtemeldir. Bu nedenle, tespit edilen riskler ve risk yönetim sürecinin her yönüyle, belirli aralıklarla gözden geçirilmesi gerekir.

⁶⁴ Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bte ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014

⁶⁵ Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bte ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014

⁶⁶ Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bte ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014

Gözden geçirmeler yılda en az bir kez olmak üzere, risklerin önem derecesine göre idare tarafından belirlenen sıklıkta olabilir.⁶⁷

Olağanüstü gelişmelerin olması ve bu durumun önceden belirlenmiş riskler üzerinde ciddi etkisinin bulunması halinde üst yöneticinin sözlü veya yazılı talimatı ile riskleri değerlendirmek üzere derhal toplanılmasını koordine eder. Olağanüstü gelişmelere doğal afetler, ekonomik krizler, erken seçim kararı alınması gibi örnekler gösterilebilir.

Risklerin ve risk yönetim sürecinin gözden geçirilmesi birbirinden farklı süreçlerdir; birinin yapılması diğersinin de yapıldığı anlamına gelmez.

Risklerin ve risk yönetim sürecinin düzenli gözden geçirilmesi, değişen şartlara uyum sağlamada idareye esneklik kazandıracaktır.⁶⁸

Riskler gözden geçirilirken şu sorular sorulabilir:

- Hükümet ve idarenin politika belgelerinde değişiklikler var mı?
- Müdürlük işleyişini etkileyen iç değişiklikler nelerdir?
- Değişikliklerin müdürlüğe etkisi nasıldır?
- Mevcut kontroller değişen durumu karşılamaya yeterli midir?
- Kontrollerin etkili olduğu tespit edilebiliyor mu?

Raporlama, risk yönetiminde karar alma süreçlerini doğrudan etkileyen bir unsurdur. Raporların, mümkün olduğunca kısa ve öz bilgilerden oluşması, ilgili olması, değerlendirmelere ilişkin kanıtları göstermesi, gerektiği zamanda ve gerekli kişilere sunulması özel önem taşımaktadır. Raporlama ilgili formlar düzenlenerek bütün hususlar periyodik dönemler halinde belirtilmelidir.⁶⁹

Risk yönetimi deneyimlerinin, eğitim araçlarını sistematik olarak kullanmak suretiyle zenginleştirilmesi ve hedef kitlelere en etkili yöntemle sunulması gerekmektedir. Hedef kitleye göre konferans, seminer, çalışma toplantıları, eğitim toplantıları, uygulamalı eğitimler, stajlar, farklı iletişim kanalları ile bilgi paylaşımı, iyi uygulama örneklerinin paylaşılması, olumsuz örneklerin ya da hataların paylaşılması gibi yöntemler risk yönetimi süreçlerinin geliştirilmesini kolaylaştıracak ve kurumsal anlamda risk yönetimi uygulamalarını doğru bir zemine oturtacaktır.

⁶⁷ Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014

⁶⁸ Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014

⁶⁹ Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014

Aynı hiyerarşik seviyedeki birimlerin, birbirlerinden riskleri nasıl yönettiklerini öğrenmeleri ve iyi örnekleri kendilerinde de uygulamaları faydalı bir yöntemdir.⁷⁰

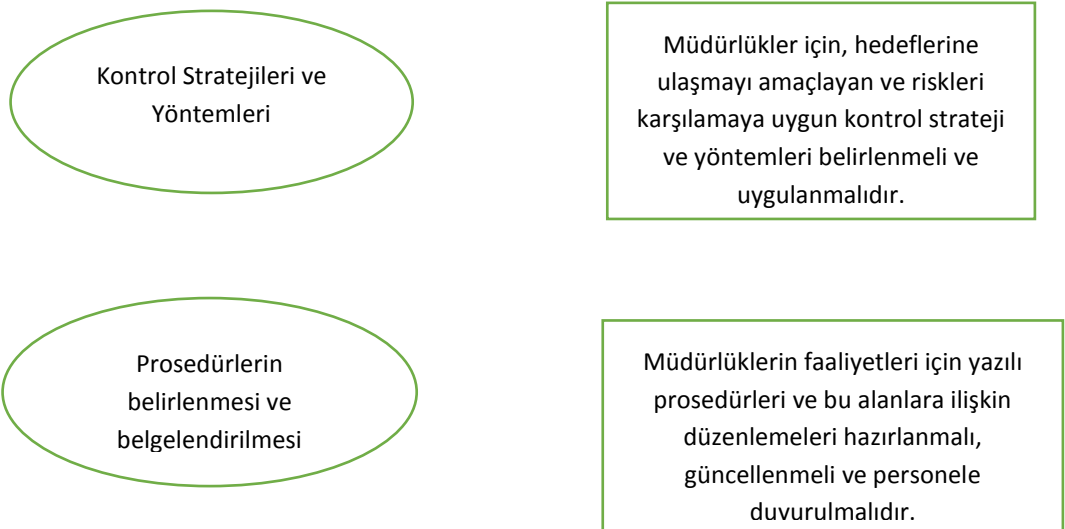
4. KONTROL FAALİYETLERİ

Kontrol faaliyetleri, öngörülen bir riskin etki ve/veya olasılığını azaltmayı ve böylece idarenin amaç ve hedeflerine ulaşma olasılığını artırmayı amaçlayan eylemlerdir.

Kontrol faaliyetlerinin belirlenmesi risk değerlendirmesinin tamamlanmasına bağlıdır.

Yönetim, görevlerin ve hedeflerin gerçekleştirileceğine dair makul güvence elde etmek için risk yönetimini esas almak suretiyle kontrol faaliyetlerini planlamalı, bunları organize etmeli ve yönlendirmelidir. Kontrol faaliyetleri, mali ve mali olmayan kontrolleri kapsamakta olup idarenin tüm faaliyetleri için bir bütün olarak tasarlanıp uygulanmalıdır.⁷¹

A.KONTROL FAALİYETLERİ STANDARTLARI



⁷⁰ Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2014

⁷¹ Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2014



ŞEKİL 13: KONTROL FAALİYETİ STANDARTLARI

A. PLANLAMA SÜRECİ

Kontrol faaliyetleri, idarelerin karar, faaliyet ve işlemlerini yürütürken öngördükleri risklerin üstesinden gelmek için geliştirilen araçlardır.

İdeal olarak, risk yönetim süreçlerinin ve kontrol faaliyetlerinin sistemlere ve süreçlere, bu sistem ve süreçleri oluşturulurken yerleştirilmesi gerekir. Çünkü kontrol faaliyetlerinin daha sonraki bir aşamada hayata geçirilmesi daha maliyetli ve daha az etkili olabilecektir. Kontrol faaliyetlerinin anlaşılır, uygulanabilir ve tutarlı olması, kontrollerin etkinliği açısından önemlidir. İyi bir kontrol stratejisinde, kontrollerin belirlenmesi kadar bunların nasıl uygulanacağı da dikkate alınmalı ve kurumsal kapasite göz önünde bulundurulmalıdır.

Kontrol faaliyetlerinin planlanmasında dikkat edilecek bir diğer temel husus ise uygulanan kontrollerin etkililiğinin değerlendirilmesi sürecidir. Kontrolün uygulanma amacı ile hedeflenen sonuçların örtüşüp örtüşmediği, başlangıç maliyetleri ile gerçekleşen maliyetler arasında paralellik olup olmadığı gibi hususların değerlendirilmesi gerekir. Ayrıca, kontrol faaliyetlerinin değişen şartlar karşısında düzenli olarak gözden geçirilmesi de etkililiğinin değerlendirilmesi açısından önemli bir konudur.

Kontrol faaliyetlerinin:

- **Yeterli olması (doğru kontrolün, doğru yerde, doğru seviyede olması),**
- **Kapsamlı, anlaşılabilir ve doğrudan riskle ilgili olması,**
- **Belgelendirilmiş olması,**
- **Bir bütün halinde değerlendirilerek tutarlılığının sağlanması,**
- **Etkililiği değerlendirilene kadar sürdürülmesi, gerekir.⁷²**

⁷² Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014

B.FAALİYETLERİN SINIFLANDIRILMASI

Kontrol faaliyetleri genel olarak yönlendirici, önleyici, tespit edici ve düzeltici kontroller olarak sınıflandırılmaktadır. Ancak riskin doğasına göre ihtiyaç duyulması halinde idareler tarafından ilave kontrol faaliyetlerinin de uygulanması mümkündür.

1. YÖNLENDİRİCİ KONTROLLER

Bilgilendirme, koruma, davranış şekli belirleme gibi dolaylı faaliyetlerle riskleri kontrol etme yöntemidir.

Yönlendirici Kontrollere Örnekler

- Sürekli güncellenen, kabul edilmiş bir teşkilat şeması,
- Rehberler, resmi görüşler, el kitapları, broşürler, afişler gibi uygulamaya yönelik düzenlemeler,
- Amaç, hedef, faaliyet ve projelere ilişkin yazılı birim ve alt birim görev tanımları,
- Görev tanımları doğrultusunda kişilerin unvan, bilgi ve deneyimleri dikkate alınarak hazırlanan görev dağılım çizelgeleri,
- Görevlerin etkin bir şekilde yerine getirilebilmesi için mevzuata, hiyerarşik yapıya ve görevin gereklerine uygun yazılı yetki devirleri.⁷³

2. ÖNLEYİCİ KONTROLLER

Risklerin gerçekleşme olasılığını azaltıp idare tarafından kabul edilebilir seviyede tutmak için yapılması gereken kontrollerdir.

Önleyici Kontrollere Örnekler:

- Tescillerin güvenliği,
- Varlıkların fiziksel olarak korunması,
- Yönetim bilgilerinin kayıt altına alınması,

⁷³ Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014

- Şifreler, kimlik kartları, koruma görevlileri gibi erişim kontrolleri belirlenmesi,
- Görevler ayrılığı ilkesinin uygulanması.

3. TESPİT EDİCİ KONTROLLER

Riskler gerçekleştikten sonra meydana gelen zarar ve hasarın ne olduğunun tespiti amacıyla yapılan kontrollerdir.

Tespit edici kontroller öncelikle, risklerin gerçekleşip gerçekleşmediğini anlamak amacıyla yapılır. Aynı zamanda bu kontroller, risklerin gerçekleşme olasılığını azaltıcı bir etki de yapmaktadır. Riskler gerçekleştikten sonra meydana gelen zarar ve hasarın ne olduğunun tespiti amacıyla yapılan kontroller de bu kapsamdadır.

Tespit Edici Kontrollere Örnekler:

- Dönemsel işlem kontrolleri,
- Farklılıkların tespiti ve analizi için uygun yöntemler belirlenmesi.⁷⁴

4. DÜZELTİCİ KONTROLLER

Risklerin gerçekleştiği durumlarda, istenmeyen sonuçların etkisinin giderilmesine yönelik kontrollerdir.

Düzeltilici Kontrollere Örnekler:

- Faaliyetleri olumsuz etkileyebilecek kayıp ve zararı telafi etme yöntemlerinin belirlenmesi,
- Tespit edilen farklılıkların düzeltilmesi ve ortadan kaldırılması için gerekli tedbirlerin uygulamaya konulması.⁷⁵

⁷⁴ Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014

⁷⁵Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014

C.KONTROL FAALİYETLERİ YÖNTEMLERİ

Uygulama öncesi kontroller, faaliyet gerçekleştirilmeden önce uygun prosedürler izlenerek uygulamaya konulan kontrollerdir.

Uygulama sonrası kontroller ise kurum faaliyetlerinin, gerçekleştirilmesinden sonra, yönetim tarafından önceden belirlenmiş yöntemlerle kontrole tabi tutulmasını ifade eder.

Genel olarak müdürlüklerde şu faaliyet yöntemleri kullanılabilir:

- Faaliyetlerde karar alma ve onaylama mercileri açık ve yazılı bir şekilde belirlenmelidir.
- Her bir işlem aşamasında farklı bir personelin görevlendirilmesi yapılmalıdır. İşlemi yapan ile kontrol eden personelin farklı olması gibi.
- Taşınmaza ilişkin diğer belgelerdeki bilgiler karşılaştırılmalıdır. Hak sahibinin belirlenmesinde nüfus kayıtlarına ve işlem evveliyatına bakılması gibi.
- Müdürlüklerde yetki devri yapılmış olsa bile görevin yerine getirilme aşamalarını periyodik olarak izlemelidirler.
- Yolsuz tescil olması durumlarında sebepleri belirlenmeli, başka kurumlarla ilgisi varsa tespiti yapılarak rapor edilmelidir.
- Tapu sicil bilgilerinin paylaşılması ve veri güvenliğinin sağlanması bir arada düşünülmelidir.
- Bütün işlemler sonuçlandığında ilgili belgelerin düzenli ve eksiksiz arşivlenmesi sağlanmalıdır. Bu arşivleme hem fiziksel olarak hem TAKBİS ortamında yapılmalıdır.
- Gündelik taleplerin karşılanmasında olası aksamalar düşünülerek gerekli tedbirler önceden alınmalıdır. (Personel ataması, geçici görevlendirme, izin gibi)
- Bütün bu kontrol faaliyetlerinin sonuçları değerlendirilmeli ve verimliliğin seviyesi ölçülmelidir.

5. BİLGİ VE İLETİŞİM

Kamu İç Kontrol Standartlarının beş bileşeninden dördüncüsü olan Bilgi ve İletişim; kontrol ortamı, risk değerlendirme, kontrol faaliyetleri ve izleme arasındaki ilişkiyi bilgi paylaşımı ve iletişim yoluyla sağlar.

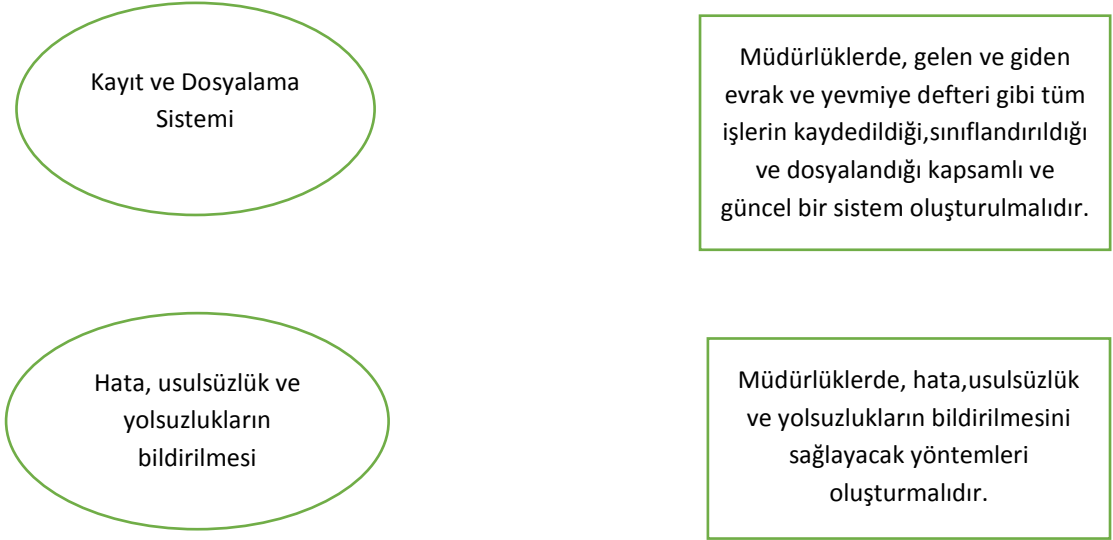
İletişim; bilginin, gerek idare içinde yatay ve dikey olarak gerekse idare dışında uygun mekanizmalarla ilgili kişi, idare ve mercilere iletilmesini ve dönüşümünü ifade eder. İdareler tarafından yöneticilerin, çalışanların ve kamuoyunun ihtiyaç duyabileceği bilgiye karşı etkili biçimde yönetilen ve iyi koordine edilmiş bir iletişim sisteminin kurulması amaçlanmalıdır.

Bilgi iletişim sistemleri gerektiği gibi işlemediği takdirde yöneticiler ve personel, zamanında ve doğru karar alamama, bunları uygulayamama ve nihayetinde hedeflere istenildiği şekilde ulaşamama gibi riskler ile karşı karşıya kalabilirler. Bu bakımdan bilgi, ulaşılabilir, faydalı, zamanlı, doğru, tam ve güncel olmalıdır.⁷⁶

A. BİLGİ VE İLETİŞİM STANDARTLARI



⁷⁶Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014



ŞEKİL 14: BİLGİ VE İLETİŞİM STANDARTLARI

B. ROLLER VE SORUMLULUKLAR

ÜST YÖNETİCİ:

Üst yönetici, kurum içi elektronik haberleşme ağı yoluyla veya resmi yazıyla tüm birimlere idarenin sorumlu olduğu alanlarda önceden tanımlanmış hedeflere ulaşmayı sağlayacak şekilde hazırlanması gereken stratejik plan, performans programı, faaliyet raporu ve RSB hazırlık çalışmalarına başlamadan önce yapılması gerekenler hakkında genel bir duyuru yapmalıdır.⁷⁷

Ayrıca, üst yönetici ile diğer aktörler arasındaki bilgi ve iletişimin niteliği ve kalitesi üst yöneticinin hesap verme sorumluluğunu doğrudan etkileyeceğinden, üst yönetici, kendisine yapılacak geri bildirimlerin hangi sıklıkta ve hangi yöntemlerle olması gerektiği hususunda ilgili birimleri yönlendirmelidir.

Üst yönetici, yeni bilgi sistemlerinin kurulmasında ve entegrasyonunda mevcut bilgi sistemlerinin ihtiyacı karşılayıp karşılamadığı hususunu harcama birimleri, SGB ve iç denetim biriminin de görüşünü alarak değerlendirmelidir. Yeni bir sistem

⁷⁷Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2014

kurulması durumunda bu sistem, diğer bilgi sistemleriyle bütünleşme göz önüne alınarak tasarlanmalıdır.⁷⁸

İÇ DENETİM BİRİMİ:

İç denetim kapsamında idarenin iç kontrol sisteminin tam ve doğru olarak işleyip işlemediği üst yöneticiye raporlanır. Bu görevlerin yerine getirebilmesi için iç denetim biriminin ihtiyaç duyduğu her türlü bilgiye sınırsız erişimi sağlanmalıdır.

Üst yönetici, iç denetim biriminin kendisine sunacağı raporlar kapsamında, harcama birimlerinden önleyici veya düzeltici kontrol faaliyetleri geliştirmesini isteyebilir veya ilave raporlar talep edebilir.

HARCAMA YETKİLİSİ

Harcama yetkilileri; görev, yetki ve sorumlulukların açıkça ve yazılı olarak belirlenmesini ve bunların tüm personele duyurulmasını sağlamalıdır. Bu çerçevede, fonksiyonel raporlama ağını gösteren bir görev dağılım çizelgesi oluşturulmalı, personele duyurulmalı; yönetici ve personelin, yürütülen faaliyetlere ve bu faaliyetlerin sonuçlarına hızlı ve zamanında erişimlerini sağlayacak bir haberleşme ağı kullanılmalıdır.⁷⁹

Kendi birimlerine ilişkin performans hedef ve göstergeleriyle, görev ve faaliyetlerine ilişkin gerçekleşme durumunun ve verilerin dayanaklarının düzenli aralıklarla biriminin internet sayfasında duyurulmasını, SGB'ye yapacakları periyodik raporlamalara ilişkin veriyi sağlamalıdır.

GERÇEKLEŞTİRME GÖREVLİSİ

Ödeme emri belgesi düzenlemekle görevli gerçekleştirme görevlileri, harcama talimatındaki bilgilerin tam, doğru, anlaşılabilir ve güvenilir olması, gerçekleştirme görevlilerinin görevlerini doğru ve istenildiği şekilde yerine getirmesinde etkili rol

⁷⁸ Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014

⁷⁹ Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014

oyunlar. Bu nedenle gerçekleştirme gevlileri, harcama yetkilisini harcama sureciyle ilgili olarak belirli periyotlarla bilgilendirmelidirler.

MUHASEBE YETKİLİSİ

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

STRATEJİ GELİŞTİRME BİRİMLERİ

SGB yöneticileri diğer birimlerin harcama yetkilileri ile dönemler halinde toplantılar düzenleyerek, faaliyet raporları, performans programları ve stratejik planlarda yer alan bilgileri değerlendirmelidir. SGB alışanları mali yönetim ve kontrol alanında ihtiyaç duyulan bilgiyi bu kişiler aracılığıyla temin etmelidir.

İdarelerde Yönetim Bilgi Sisteminin(YBS) kurulması ve geliştirilmesi çalışmalarını yürütecek ekibin oluşturulmasında gerekli koordinasyon SGB tarafından sağlanmalıdır. SGB'lerin kanunlarla tanımlanmış koordinasyon görevinin yerine getirilmesinde;

- Strateji Geliştirme Birimlerinin alışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik,
- İç Kontrol ve n Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar,
- Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu,
- Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik,
- Performans Programı Hazırlama Rehberi ve Bütçe Hazırlama Rehberi gibi ikincil ve üçüncül düzey düzenlemeler dikkate alınmalıdır.⁸⁰

SGB'ler, görevlerini daha etkili yürütebilmek üzere internet sayfalarına sahip olmalı ve bu sayfalarda i ve dış paydaşlarla iletişimi sağlayacak iyi uygulama örnekleri, forum ve sıkça sorulan sorular gibi kısımlara yer vermelidir.

⁸⁰Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014

MALİ YÖNETİM VE KONTROL MERKEZİ UYUMLAŞTIRMA BİRİMİ (MYK MUB)

MYK MUB, görevlerini yerine getirirken bilgi ve iletişim alanında;

Bilgilerin paylaşılabilceği bir ortak ağ (web tabanlı) oluşturur. Bu çerçevede iç kontrol sistemine ilişkin gerekli bilgilerin, SGB ile MYK MUB arasında paylaşılması sağlanır. İç kontrol alanında yer alan aktörlere ve üst yöneticilere yönelik eğitim, panel ve konferanslar düzenler.⁸¹

İdarelerin SGB'leriyle bilgi ve iletişimi sağlamak üzere MYK MUB bünyesinde, idarelerden sorumlu personel görevlendirilir. SGB'lere resmi yazı, çağrı merkezi, telefon, forumlar gibi iletişim araçları yoluyla bilgi ve danışmanlık sağlar.

Kamu idarelerinin, bilgi ve iletişim alanında bu Rehberde yer alan uygulama ve yöntemlerle birlikte, mevzuatta doğrudan bilgi ve iletişim alanına yönelik düzenlemeleri de dikkate almaları gerekmektedir.

C. BİLGİ

Güvenilir ve uygun bilginin ön koşulu, iş ve işlemlerin anında kaydedilmesi, uygun biçimde sınıflandırılmasıdır. İç kontrol, mali bilgilerin yanı sıra mali olmayan bilgilerin de elde edilmesi, sınıflandırılması, kaydedilmesi, kullanımı ve raporlanmasını içermektedir.

Kamu idarelerinde kullanılan bilginin aşağıdaki özellikleri taşıması gerekmektedir:

- **Zamanlı:** Bilgi, doğru zamanda, ilgili personel tarafından elde edilmeli ve iletilmelidir.
- **İlgili:** Bilgi, her bir faaliyet, iş veya eylemin kendisini ilgilendirmelidir.
- **Erişilebilir:** Bilgi, gerekli olduğu anda ve gelecekte ihtiyaç duyan kişiler tarafından erişilebilir olmalıdır. Bilginin elde edilmesini, depolanmasını, iletilmesini ve kullanımını kolaylaştırmak üzere kullanıcılara gerekli teknolojik imkânlar sağlanmalıdır.

⁸¹ Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014

- **Anlaşılabilir:** Tanımlanan bilgi, idarenin tüm kademelerinde yer alan kullanıcılar için aynı anlamı ifade etmelidir. Ayrıca, dış paydaşlarla paylaşılan bilgi, kullanıcılar için açık ve anlamlı olmalıdır.

- **Kullanılabilir:** Mevcut bilgi, elde edilme amacına uygun olarak kullanıcıların ihtiyaçlarını karşılamalıdır.

- **Tam:** Bilginin içeriği ve şekli, etkin ve etkili kullanımı sağlayacak şekilde eksiksiz olmalıdır.

- **Doğru:** Bilgi, ilgili olduğu amaç, hedef ve faaliyetlere ilişkin hususları tam ve gerçek olarak yansıtabilmelidir.

- **Güncel:** Bilgi, kullanıcıların ihtiyaçlarıyla ilgili ve güncel olmalıdır. Bilginin güncel olmaması, karar alma ve hizmet sunumunu olumsuz etkileyebilir. Yöneticiler ve personel bilginin güncel tutulması için gereken önlemleri almalıdır.⁸²

BİLGİ YÖNETİMİ:

Bilgi yönetimi, bilgi ihtiyacının planlanması, bilginin kurum içi veya dışı kaynaklardan elde edilmesi, tasnif edilmesi, depolanması, yorumlanmak üzere ilgili yerlere doğru zamanda gönderilmesi ile güncellenmek üzere gözden geçirilmesi ve imha edilmesi sürecidir.

BİLGİ İHTİYACININ PLANLANMASI

Bilgi ihtiyacının planlanması, stratejik amaç ve hedefler ile performans hedeflerinin ve bu hedeflere ulaşmak için bilgi ihtiyaçlarının belirlenmesi ile başlar. İdarenin faaliyetlerini etkin bir şekilde sürdürebilmesi amacıyla, stratejik düzeyden operasyonel düzeydeki faaliyetlere kadar tüm aşamalarda;

- kimin,
- ne tür bilgiye,
- ne zaman, hangi kaynaklardan ve
- hangi kapsamda ihtiyaç duyacağının değerlendirilmesini içermektedir.⁸³

⁸² Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014

⁸³ Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014

Bilginin organizasyonu; bilgi kullanımında, paylaşımında, arşivlenmesinde ve yok edilmesinde idarenin faaliyetleri ile ilişkisinin kurulması, idare ve diğer paydaşlar açısından bu sürecin ve erişimin kolaylaştırılması ile ilgilidir.

Bilginin etkin bir şekilde organizasyonunda aşağıdaki hususlara dikkat edilmelidir:

✚ İdareler, belirlenmiş standartlara uygun olarak tüm evraklar, iş ve işlemlerin kaydedildiği, sınıflandırıldığı ve dosyalandığı kapsamlı ve güncel sistemlere sahip olmalıdır.

✚ Kamuoyuna iletilecek bilginin, uygun yer, zaman ve şekilde sunulması gerekmektedir.

✚ Bilgi stoklarından ve bilgi işlem altyapısına ilişkin hizmetlerin yerine getirilmesinden sorumlu olan birimler (bilgi işlem daireleri, kütüphane hizmetleri vb.) kullanıcıların bilgi ihtiyaçlarını tespit etmeli; kullanıcı ihtiyaçlarının daha iyi karşılanması, daha kolay ve hızlı erişimin sağlanması için hizmetlerini iyileştirmelidir.

✚ Diğer kamu idareleri tarafından da kullanımı mümkün olan bilgilerin yasal sınırlamalara tabi olup olmadığı kontrol edilmelidir.

✚ İdareler, varsa yayınlarını belirlenmiş standartlara uygun olarak sınıflandırmalı, güncel olarak depolamalı (kütüphanesinde ve elektronik ortamda) ve bunlara erişimi sağlamalıdır.

✚ İdareler tarafından yayımlanan dokümanlardan uygun görülenlere idarelerin internet sayfalarında ayrıca yer verilmelidir.⁸⁴

Güçlü bir bilgi iletişim sisteminin kurulabilmesi için, elektronik ortamdakiler dâhil gelen ve giden her türlü evrak ile iç haberleşmenin, iş ve işlemlerin kaydedilmesi, sınıflandırılması, dosyalanması ve arşivlenmesi ile bu hizmetlerin

⁸⁴ Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014

kapsamlı ve güncel bir sisteme sahip olması gerekmektedir. Bu dokümanlara ihtiyaç duyulduğunda kolayca ulaşılabilmelidir.⁸⁵

Kayıt işlemi; başlangıç ve onay aşamaları ile birlikte, iş ve işlemlerin bütün süreçlerini kapsayacak şekilde, nihai tasnife kadar sürdürülmelidir. Bu husus, bütün dokümanların düzenli olarak güncellenmesi için de geçerlidir.

Tapu müdürlüklerinde 2010/20 sayılı genelge ile arşiv evrakının ve diğer evrakın dosyalanması konusunda ayrıntılı düzenlemeler bulunmaktadır. Bu genelge müdürlük evrakının işlem esnasında bulunabilmesi için önem arz etmektedir. Taşınmaz kayıtlarının tutulduğu bütün evrakın düzenlenmesi genelge doğrultusunda yapılmaktadır.

Ayrıca arşiv evrakının taranarak elektronik ortama aktarılması için çalışmalar başlatılmış ve işlemler yapıldıkça elektronik ortama aktarılmaktadır.

Hangi ortamdan alındığına bakılmaksızın (kâğıt, faks, e-posta veya elektronik ortam gibi) tüm belgeler, resmi bir dosyaya veya elektronik ortama, uygun bir kayıt planı çerçevesinde kaydedilmeli ve korunmalıdır. Bu prosedürler çalışanlara yazılı olarak duyurulmalıdır.

Arşiv hizmetleri; idarelerin ve kişilerin ellerinde bulunan ve ileride arşiv malzemesi haline gelecek malzemenin tespit edilmesi, herhangi bir nedenle bunların kayba uğramaması, gerekli şartlar altında korunmalarının temini ve millî menfaatlere uygun olarak değerlendirilmelerini, korunmasına gerek görülmeyen malzemenin ayıklama ve imhasını içerir.⁸⁶

BİLGİNİN KULLANILMASI VE PAYLAŞIMI

Bilginin kullanımı ve paylaşımı, idarenin faaliyetlerinde görev alanlar ve diğer paydaşlar açısından hesap verilebilirlik ve saydamlık ilkelerinin yerine getirilmesi, iş ve işlemlerin sürekliliğinin sağlanması için önem arz etmektedir.

Bilgi, iletiildiği ve paylaşıldığı sürece yenilenir ve değerlendirilir. Bilgi yönetiminde de kurumsal bilginin kurum içinde ve dışında düzenli olarak iletimi ve paylaşımı esastır. Kurumsal bilgi paylaşımı, bilginin ilgili kişi ve mercilere ulaştırılması,

⁸⁵ Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014

⁸⁶ Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014

onların çalışmalarından haberdar edilmesi, geri bildirimlerin alınması ve değerlendirilmesi ve tekrar iletilmesinden oluşan bir döngüdür.⁸⁷

➤ **Bilginin Gözden Geçirilmesi ve Korunması**

İdareler bilgi ihtiyacının planlanması, bilginin oluşturulması, toplanması, belirlenmesi, tanımlanması, kullanımı ve paylaşımı gibi bilgi yönetiminde yer alan temel süreçleri periyodik olarak değerlendirmeli ve sonuçlar yöneticilerle paylaşılmalıdır. Bilgiler, kayba, yetkisiz erişime, kullanıma, değiştirmeye ve yok etmeye karşı da korunmalıdır.

Bilginin değeri, bilginin sadece nasıl kullanıldığını ve korunduğunu değil, aynı zamanda ne zaman ve nasıl yok edileceğini de belirler. Bilginin ne kadar süre elde tutulması gerektiği hususunda mevzuat, bilgi politikaları ve ihtiyaçlar gibi faktörler etkili olabilir. Korunan bilginin gerekli onaylar alınarak ilgili mevzuatına uygun şekilde yok edilmesi gerekmektedir.⁸⁸

Bilgi güvenliğinin amacı;

- Bilgi bütünlüğünün korunması,
- Gizliliğin korunması (yetkisiz erişimin engellenmesi),
- Kullanılabilirliğin ve sistemin devamlılığının sağlanmasıdır.

Bilgi kâğıt üzerinde yazılı olabileceği gibi elektronik ortamda saklanabilen ve kişiler arasında sözlü olarak ifade edilebilen bir yapıda da olabilir. Hangi formda olursa olsun, bilgi mutlaka uygun bir şekilde kaydedilmeli, korunmalı, kâğıt veya elektronik ortamda yedeklenmelidir. Bilgi güvenliği, idare içindeki değerli bilgi varlıklarının kaybedilmesi, yanlış kullanılması ve zarar görmesini önlemeyi ifade eder.⁸⁹

⁸⁷ Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014

⁸⁸ Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014

⁸⁹ Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014



Şekil 15: BİLGİ YÖNETİMİ SÜRECİ

D.İLETİŞİM

İletişim, kişiler, birimler ve/veya idareler arasında, amaç ve hedefler çerçevesinde hizmet sunumu, kararları destekleme ve paylaşma, faaliyetleri yürütme ve koordine etme gibi amaçlarla yapılan bilgi paylaşımı ya da değişimidir.

İletişim; kurum içi, kurum dışı, sözlü, yazılı veya elektronik olabilir. Sözlü iletişimin yeterli görüldüğü hallerde, sözlü olarak iletilen bilgilerden sadece önemli olanların belgelendirilmesi yeterlidir. Böylece, daha sonra erişim yetkisi verilen kişiler tarafından kullanılmak üzere önemli bilgilerin kaydı tutulmuş olur.

ETKİLİ İLETİŞİM KANALLARININ TEMEL ÖZELLİKLERİ

- Doğru bilgiyi uygun zamanda sağlar.
- Kişisel talepleri karşılar.
- Çalışanları rol ve sorumlulukları hakkında bilgilendirir.
- Raporlamayı destekler.
- Çalışanlara, iyileştirmeye yönelik önerilerde bulunma imkânı sağlar.
- Üst yönetime anlaşılır mesajlar iletir ve bu şekilde karar almalarını sağlar.

- Çalışanları iç kontrolün ve karar alınmasının önemi hususunda bilgilendirir.
- Kurum içi ve dışına yöneliktir.
- Hedef kitleler doğru olarak belirlenmiştir. ⁹⁰

E.RAPORLAMA

Etkili bir iç kontrol sistemini kurabilmek ve özellikle izleme faaliyetlerini kolaylaştırmak açısından raporlama önemli bir araçtır. Yöneticiler karar verirken kendilerine sunulan raporları dikkate alır. Bu bağlamda, doğru, kısa ve öz raporlar yöneticilerin işini kolaylaştıracaktır. Diğer yandan, iletişim ve raporlama, risk yönetimi ve izlemenin önemli bir unsurudur. ⁹¹

İdareler, politikaları, programları, faaliyet ve projelerine ilişkin mali ve mali olmayan bilgileri ve sonuçları yazılı veya sözlü olarak ilgili kişi ve mercilere, belirli zamanlarda bildirmelidir. Bu kapsamda, idare içinde yatay ve dikey raporlama ağı yazılı olarak belirlenmelidir. Ayrıca, her idare, dış raporlama mekanizmalarını da dikkate almalıdır.

Dikey raporlama, çalışanların yöneticilere yaptığı raporlamadır.

Yatay raporlama ise aynı kademede yer alan kişi ve bölümler arasında gerekli olan bilgi akışıdır.

Etkili bir raporlama için;

- Hangi raporların, kim tarafından, ne sıklıkta, ne zaman hazırlanacağı, kime sunulacağı, dayanağı ve hazırlanan raporların kim tarafından kontrol edileceği açıkça belirlenmiş ve personele duyurulmuş olmalıdır. Raporlar, mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleriyle uyumlu olmalıdır.
- Raporlarda yer alan bilgiler; doğru, güncel, tarafsız, tam, ilgili ve yeterli detayda olmalıdır.
- Raporlarda, herkesin anlayabileceği ortak ve açık bir dil kullanılmalıdır.

⁹⁰ Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014

⁹¹ Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014 (Bundan sonra A.g.e. şeklinde kısaltılacaktır.)

- Raporlar, belirli dönemlerde ve zamanında hazırlanmalı, yıllar itibarıyla karşılaştırma yapmaya olanak sağlamalıdır.
- Rapor, okuyucunun dikkatini çekecek şekilde hızlı ve kolay okunabilir, biçim ve sayfa düzeni yapılmış, yeterli ve uygun görsel malzemeler kullanılmış bir içerikte olmalıdır.
- Ayrıca, tüm raporlarda sonuç ve değerlendirme kısmına yer verilmelidir.
- İstenen raporun formatı, rapor isteyen idare/birim tarafından önceden belirlenerek ilgili idare/birime bildirilmelidir.⁹²

Kurum içi yatay raporlamaya örnek:

- ✓ Bir eğitim programına katılan personelin eğitim sonuçlarına ilişkin hazırlayacağı raporu meslektaşları ile paylaşması.
- ✓ Diğer birimler ile paylaşılan toplantı tutanakları.

Kurum içi dikey raporlamaya örnek:

- ✓ Üst yönetime sunulan Konsolide Risk Raporu,
- ✓ Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı izleme raporları,
- ✓ Üst yöneticilerin bilgisine sunulan toplantı tutanakları,
- ✓ Üst yönetime sunulan iç denetim raporları,
- ✓ Üst yönetime sunulan üçer/altışar aylık faaliyet raporları,
- ✓ Yurtiçi/dışı staj raporları⁹³.

F. USULSÜZLÜK VE YOLSUZLUKLARIN BİLDİRİLMESİ

Hesap verebilirliğin ve şeffaflığın önemli unsurlarından biri de çalışanların ve paydaşların etkili bir biçimde endişelerini dile getirmelerine imkân tanıyacak bir mekanizmanın bulunmasıdır.

Türk Ceza Kanununun 279 uncu maddesinde, kamu adına soruşturma ve kovuşturmayı gerektiren bir suçun işlendiğini göreviyle bağlantılı olarak öğrenip de yetkili makamlara bildirimde bulunmayı ihmal eden veya bu hususta gecikme gösteren kamu görevlisinin suç işlemiş sayılacağı hükme bağlanmıştır.

⁹²A.g.e

⁹³A.g.e

Usulsüzlük, mevcut kuralların ihlaline neden olan fiil veya ihmali; yolsuzluk ise idare personelinin veya üçüncü şahısların kasıtlı olarak, adil veya yasal olmayan bir menfaat sağlamak amacıyla mevcut kurallara uygun olmayan davranışlarda bulunmalarını ifade eder.

İhbar, idare içerisindeki, yasa-dışı ve etik değerlere uygun olmayan davranış ve eylemlerin idareye ve idare dışındaki üçüncü şahıslara veya kurumlara zarar vermemesi için bilgi sahibi kişiler (çalışanlar veya paydaşlar) tarafından ilgili birimlere veya kişilere bildirilmesidir.⁹⁴

Bu kapsamda idareler, usulsüzlük, yolsuzluk ve hataların kendilerine bildirilmesi ve değerlendirilmesine ilişkin olarak yöntemler belirlemeli ve bunları duyurmalıdır. İdareler ihbar sistemlerini geliştirirken söz konusu düzenlemeleri de dikkate almak suretiyle, kendi kurumsal yapıları ve raporlama mekanizmalarına uygun olarak çalışanlarının ve üçüncü kişilerin bildirimde bulunabilecekleri iç düzenlemelere sahip olmalıdır.

Bu düzenlemelerde;

- Nelerin ihbar edilebileceği,
- İyi niyetli ihbarcının güvenliğinin ve gizliliğinin nasıl sağlanacağı,
- İhbarın idare içinde hangi aşamalardan geçilerek yapılabileceği (sırasıyla; birinci amir, birim amiri, iç denetim birimi amiri veya insan kaynakları birimi amiri veya mali hizmetler birim amiri, üst yönetici),
- Yapılan ihbarların idarece nasıl değerlendirileceği ve hangi eylemlerin gerçekleştirileceği (kurum içi inceleme veya resmi soruşturma gibi),
- İhbarcıya konuyla kimin ilgilendiğinin, onunla iletişime geçip geçemeyeceğinin ve değerlendirme ve/veya sonuçların bildirilmesi gibi hususlara, yer verilmelidir.⁹⁵

⁹⁴A.g.e

⁹⁵A.g.e

6.İZLEME

İzleme; idarenin amaç ve hedeflerine ulaşma konusunda iç kontrol sisteminin beklenen katkıyı sağlayıp sağlamadığının, iç kontrol standartlarına uyum çerçevesinde değerlendirilmesi ve sistemin iyileştirmeye açık alanlarına yönelik eylemlerin belirlenmesidir.

İzleme ile idarenin faaliyetlerinin amaç doğrultusunda, hedeflerle uyumlu olarak yürütülüp yürütülmediği, risk yönetimi esasları çerçevesinde gerekli kontrollerin öngörülüp öngörülmediği, söz konusu kontrollerin uygulanıp uygulanmadığı, iletişimin açık ve yeterli olup olmadığı gibi hususlar tespit edilip değerlendirilmektedir.⁹⁶

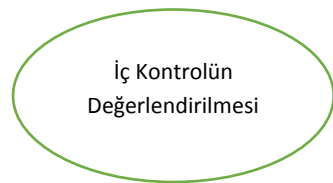
Bu nedenle izleme iç kontrol sisteminin diğer bileşenleriyle etkileşim halinde işleyen bir süreçtir.

İç kontrol sisteminin izlenmesinde katılımcılık esastır. İzlemede; soru formları, iç ve dış denetim raporları, kişi ve/veya idarelerin talep ve şikâyetleri, bütçe bilgileri, ön mali kontrole ilişkin veriler ile birim yöneticilerinin görüşlerinden yararlanılmalıdır.

İzlemenin Temel Amaçları

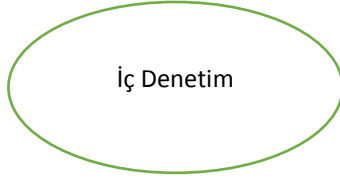
- İç kontrol sistemine ilişkin sorunları zamanında tespit edip giderebilmek,
- İç kontrol sisteminin etkinliğini düzenli aralıklarla teyit etmek,
- İç kontrol güvence beyanları için kanıt oluşturmak.

A.İZLEME STANDARTLARI



Kurulmuş olan iç kontrol sisteminin belirli periyotlarla değerlendirilmesidir.

⁹⁶A.g.e



Bağımsız bir iç denetim birimi oluşturularak iç denetim faaliyeti sağlanmalıdır.

ŞEKİL 16: İZLEME STANDARTLARI

B. ROLLER VE SORUMLULUKLAR

1. KAMU İDARELERİNDE İZLEME ROL VE SORUMLULUKLARI

ÜST YÖNETİCİ

İç kontrol sisteminin izlenmesinde temel sorumluluk üst yöneticiye aittir. 5018 sayılı Kanunun 11 inci maddesinde de bu husus vurgulanmış ve üst yöneticilerin mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi ve izlenmesinden sorumlu oldukları ifade edilmiştir.

Üst yönetici bu sorumluluğunu iç denetim birimi, strateji geliştirme birimleri (SGB) ve harcama yetkilileri aracılığıyla yerine getirir.⁹⁷

Üst yönetici idaresince her yıl hazırlanan iç kontrol sistemi değerlendirme raporunu onaylar. Üst yönetici ayrıca, iç kontrol güvence beyanı aracılığıyla her yıl iç kontrol sisteminin idaresinin amaç ve hedeflerine ulaşma konusunda makul güvence sağladığını kanıtlara dayalı olarak beyan eder. Bu kapsamda harcama yetkilileri tarafından sunulan birim faaliyet raporları ekindeki güvence beyanlarını da değerlendirir. Üst yönetici, iç ve dış denetim sonucunda ortaya konulan tavsiyelerin yerine getirilmesini sağlar.⁹⁸

İÇ DENETİM BİRİMİ

İç denetim biriminin, iç kontrol sisteminin yeterliliği, etkinliği ve işleyişiyle ilgili olarak yönetime bilgi sağlama, değerlendirme yapma ve öneride bulunma fonksiyonu bulunmaktadır. Söz konusu değerlendirme ve önerilerini profesyonel bir mesleki yargı çerçevesinde üst yöneticiye ve birim yöneticilerine raporlamaktadır. İç

⁹⁷ Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014

⁹⁸A.g.e

denetim birimi ayrıca, iç kontrol sisteminin sağlıklı olarak işletilmesi sorumluluğunu taşıyan üst yöneticiye güvence ve danışmanlık hizmeti vermektedir.⁹⁹

İç denetim raporları doğrudan üst yöneticiye sunulur. Bu raporlar üst yönetici tarafından değerlendirilmek suretiyle gereği için ilgili birimler ile SGB'ye verilir. İç denetim raporları ile bunlar üzerine yapılan işlemler, raporun kendisine sunulduğu tarihten itibaren en geç iki ay içinde üst yönetici tarafından İç Denetim Koordinasyon Kuruluna(İDKK) gönderilir.¹⁰⁰

İç denetim faaliyeti sonucu denetçi tarafından önerilen düzeltici işlem ve tavsiyeler, ilgili raporda belirtilen süre içerisinde denetlenen birim tarafından yerine getirilir. İç denetim raporunda belirtilen önlemlerin alınıp alınmadığı iç denetim birimi başkanı tarafından izlenir. İç denetim birimleri denetim raporlarının uygulanmasına ilişkin bir izleme sistemi oluştururlar.¹⁰¹

İÇ KONTROL İZLEME VE YÖNLENDİRME KURULU (İKİYK)

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

STRATEJİ GELİŞTİRME BİRİMİ (SGB)

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

Bu kapsamda SGB'ler iç kontrol sistemini değerlendirme çalışmalarını koordine eder. Çalışma grubu oluşturarak veya kontrol listeleri, anketler, soru formları vb.

⁹⁹A.g.e

¹⁰⁰A.g.e

¹⁰¹ Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014

araçlardan yararlanarak yapmış olduğu değerlendirme sonucunda elde ettiği bulguları bir rapor halinde İKİYYK'nın uygun görüşüyle üst yöneticiye sunar.¹⁰²

SGB yöneticisi idarenin faaliyetlerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamak üzere iç kontrol süreçlerinin işletildiğine yönelik beyanı imzalar.

SGB personeli de iç kontrol sisteminin değerlendirilmesi sürecinde aktif rol alır ve değerlendirmeye yönelik İç Kontrol Sistemi Soru Formunun doldurulmasında birimlere rehberlik sağlar.

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

HARCAMA YETKİLİLERİ

Harcama yetkililerinin sürekli izleme sorumlulukları vardır. Bu kapsamda alt birimlerde kontrollerin ne derecede uygulandığını ve alt birim yöneticilerinin kendi birimlerindeki izleme sorumluluğunu nasıl yerine getirdiklerini incelemesi gerekmektedir.¹⁰³

Bunun yanı sıra, harcama yetkilileri SGB'lere iç kontrol sisteminin yıllık değerlendirilmesine yönelik gerekli bilgileri sağlar, İç Kontrol Sistemi Soru Formunu doldurur ve üst yöneticiye sunulmak üzere her yıl iç kontrol güvence beyanını imzalar. Harcama yetkililerinin ayrıca iç ve dış denetim raporlarında yer alan önerilere ilişkin önlemleri alma sorumluluğu da bulunmaktadır.

DiĞER YÖNETİCİ VE ÇALIŞANLAR

Diğer yöneticiler, kendi alanlarında iç kontrolün etkin işleyişinden sorumludurlar. Bu nedenle birimlerindeki tüm faaliyet ve işlemleri izlemeleri gerekmektedir. Çalışanlar kurumun günlük faaliyetlerini detaylı olarak bildiklerinden, mevcut kontrol faaliyetlerine rağmen ortaya çıkan sorunları çok çabuk ve kolay tespit edebilmektedir. Bu nedenle çalışanların sorumluluğu kendi

¹⁰² Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2014

¹⁰³A.g.e

görevlerini yürütürken iç kontrol sistemini de izlemek ve bir sorun tespit ettiğinde yöneticisini durumdan haberdar etmektir.¹⁰⁴

2.İZLEMEYE İLİŞKİN DİĞER ROL VE SORUMLULUKLAR

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 55 inci maddesi ile İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasların 9 uncu maddesinde, malî yönetim ve iç kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemlerin Maliye Bakanlığınca geliştirileceği ve uyumlaştırılacağı, kamu idarelerine rehberlik hizmeti verileceği hükme bağlanmıştır.

Bu çerçevede Maliye Bakanlığı,

- İç kontrol standartlarına uyulup uyulmadığı,

- İç kontrol ve ön malî kontrol düzenleme ve uygulamaları hakkında idarelerden rapor ve bilgi olarak sistemlerin işleyişini izleme,

-Ulusal ve uluslararası iyi uygulama örneklerini araştırarak bunların uygulanması yönünde çalışmalar yapar.¹⁰⁵

Ayrıca, kamu idarelerinin üst yöneticileri tarafından onaylanarak gönderilen İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporlarını esas alarak, kamuda iç kontrol sisteminin işleyişini yıllık olarak değerlendirir ve hazırladığı değerlendirme raporunu Maliye Bakanlığı Üst Yöneticisine ve Maliye Bakanına sunar. Söz konusu rapor kamuoyuna da açıklanır.

Dış denetim görevi ise Sayıştay tarafından yürütülmektedir. Dış denetimin amacı; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının TBMM'ye raporlanmasıdır. Dış denetim; düzenlilik denetimi ve performans denetimi olarak ikiye ayrılır. Düzenlilik denetimleri çerçevesinde kamu idarelerinin iç kontrol sistemleri de değerlendirilir ve geliştirilmesine yönelik önerilerde bulunulur.¹⁰⁶

¹⁰⁴A.g.e

¹⁰⁵A.g.e

¹⁰⁶A.g.e

C. İZLEME YÖNTEMLERİ

1. SÜREKLİ İZLEME

Sürekli izleme; idare faaliyetlerinin yürütülmesi sırasında, devamlı olarak faaliyetleri yürüten personel ve onları hiyerarşik olarak kontrol etmekle görevli yöneticiler tarafından gerçekleştirilmektedir. Sürekli izleme; düzenli yönetim ve gözetim faaliyetlerini, karşılaştırmaları ve personelin görevlerini yürütürken almış olduğu diğer önlemleri kapsamaktadır.

Sürekli izleme örnekleri:

- Mali raporların ve faaliyet raporlarının gözden geçirilmesi ve değerlendirilmesi
 - Üçüncü şahıslardan gelen şikâyet ve iddiaların araştırılması
 - Çalışanların görüşlerinin alınması ve değerlendirilmesi
 - Çalışanların etik kurallara uyumunun izlenmesi
 - Periyodik değerlendirme toplantıları yapılması
 - Stratejik plan ve performans programında yer alan hedeflerin gerçekleştirmelerine ilişkin periyodik raporların değerlendirilmesi,
 - Ön mali kontrol sonucu uygun görülmediği halde harcama yetkilileri tarafından gerçekleştirilen mali işlemlere ilişkin aylık raporların üst yönetici tarafından değerlendirilmesi,
 - Kurum dışı kaynakların, kurum içi işlemleri doğrulaması ya da sorunları açığa çıkarması. Örneğin, döner sermaye ücretinin, vergi ve harçların tahakkukunun ve tahsilinin yapılıp yapılmadığı gibi.
 - İç ve dış denetçilerin iç kontrol sisteminin geliştirilmesine ilişkin tavsiyelerinin yerine getirilmesi ¹⁰⁷

İzlemeye İlişkin Kilit Unsurlar

- Sürekli izleme ve özel değerlendirme yöntemleri birbirinin alternatifi olmayıp idarenin yapısına uygun olarak bu iki yöntem de kullanılmalıdır.
- Sürekli izleme yöntemleri etkin bir şekilde uygulansa dahi iç kontrol sistemi bir bütün olarak özel değerlendirmeye tabi tutulması uygun olacaktır.

¹⁰⁷A.g.e

- Özel değerlendirmenin kapsam ve sıklığı belirlenirken; risk değerlendirmesi, risklere verilecek cevaplardan veya kontrol faaliyetlerinin uygulanmasından sorumlu personelin yetkinlik ve deneyimi ile sürekli izleme yöntemlerinin etkinliği dikkate alınmalıdır.
- Sürekli izleme ve özel değerlendirme sonucunda tespit edilen eksiklikler gerekli önlemleri alma konumunda olanlara raporlanmalıdır. Söz konusu eksikliklerin rapor edilmesi ve ilgili düzeltici eylemlerin gerçekleştirilmesi için prosedürler de idarede mevcut olmalıdır.
- İzleme faaliyetleri yalnızca başarısızlık, hata, yanlış ve zayıflık gibi durumlarda değil; sürekli ve günlük faaliyet, program ve projelerle bütünleşik bir biçimde yürütülmelidir.¹⁰⁸

2. ÖZEL DEğERLENDİRMELER

Özel değerlendirmeler; iç kontrol sisteminin etkinliğinin değerlendirilmesi amacıyla yönetim ve çalışanlar tarafından gerçekleştirilen değerlendirme faaliyetleridir. Özel değerlendirme faaliyetleri; öz değerlendirme çalışmaları yapılması, soru formlarının/anketlerin kullanılması ve çalışma grubu oluşturulması şeklinde gerçekleştirilebilir. Soru formları/anketler kullanılarak iç kontrol sistemi hakkında detaylı bilgi alınabilir. Soruların subjektif değerlendirmeye meydan vermeyecek şekilde açık ve net bir şekilde hazırlanması ve olumsuz bir yanıtın potansiyel bir zayıflığı ortaya çıkaracak şekilde tasarlanması uygun olacaktır.¹⁰⁹

DEğERLENDİRME SÜRECİ

İç kontrol sisteminin belirli dönemlerde değerlendirilmesi ve gerekli önlemlerin tespit edilerek uygulamaya dâhil edilmesi sistemin etkinliğinin sağlanması açısından son derece önemlidir.

İç kontrol sisteminin değerlendirilmesi; idarenin amaç ve hedeflerine ulaşma konusunda sistemin beklenen katkıyı sağlayıp sağlamadığının iç kontrol bileşenleri özelinde incelenmesi ve sistemin iyileştirmeye açık alanlarının tespit edilerek

¹⁰⁸A.g.e

¹⁰⁹A.g.e

düzeltilici önlemlerin belirlenmesini kapsayan bir süreçtir. Bu süreçte SGB'lerin aktif rol oynaması gerekir.

İç kontrol sisteminin değerlendirilmesinin esas olarak Örnek İç Kontrol Sistemi Soru Formu aracılığıyla yapılması önerilir. Soru Formuna idare tarafından yeni sorular eklenmesi mümkündür. Bununla birlikte değerlendirme sürecinde başka araçlardan da yararlanılabilir. Değerlendirme yılda en az bir kez yapılır. Değerlendirmenin üçer ve altışar aylık dönemler itibarıyla yapılması da mümkündür.

Değerlendirme sürecinin koordinasyonu, soru formlarının ilgili birimlere gönderilmesi ve cevapların derlenmesi görevi SGB'nin iç kontrol alt birimine aittir. Soru formlarının doldurulmasında destek sağlamak amacıyla SGB'den görevlendirilecek personele ve değerlendirme sürecine ilişkin bir planlama yapılmalıdır. Planlamada her birim için bir temsilci görevlendirilmesine özen gösterilmeli, personel sayısının yeterli olmadığı durumlarda en az bir sorumlu personel belirlenerek ilgili birimlere bildirilmelidir. Söz konusu personel soru formlarının doldurulmasında birimlere rehberlik sağlamalıdır.¹¹⁰

DEĞERLENDİRME SONUÇLARININ RAPORLANMASI

SGB, iç kontrol sisteminin oluşturulması ve geliştirilmesi için gerçekleştirilen faaliyetler ile sistemin işleyişi, etkililiği ve etkinliği konusundaki değerlendirmelere ilişkin rapor hazırlar.

Söz konusu raporun hazırlanmasında “**İç Kontrol Sistemi Soru Formu**” önemli bir dayanak oluşturmaktadır. Raporda, iç kontrol sisteminin işleyişinin yanı sıra sistemin güçlendirilmesine yönelik olarak atılan adımlara ilişkin bilgilere de yer verilmelidir. Yine raporda, kontrollerin mevcut veya yeterli olmadığı alanlar, kontrollerin gereken şekilde işlemediği alanlar, kontrollerin aşırı olduğu alanlar veya tespit edilen sorunları ele almak üzere hazırlanan planlar ve çizelgeler gibi konulara yer verilmelidir.¹¹¹

Düzenlenen rapor; İKİYK tarafından değerlendirilir ve varsa rapora ilişkin eksiklikler tamamlandıktan sonra uygun görüşle üst yöneticinin onayına sunulur. Üst

¹¹⁰A.g.e

¹¹¹ Kamu İç Kontrol Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2014

yönetici tarafından onaylanan iç kontrol sistemi değerlendirme raporu, izleyen yılın Haziran ayı sonuna kadar SGB tarafından Maliye Bakanlığına gönderilmelidir.

DEĞERLENDİRME RAPORLARININ İZLENMESİ

İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporunda iyileştirmeye açık alanlar olarak tespit edilen hususlarla ilgili olarak alınması gereken önlemler, yapılması gereken faaliyet ve düzenlemeler yönetim sorumluluğu çerçevesinde belirlenmelidir. Bazı alanlarda boşlukların giderilmesi için birim yöneticilerinin harekete geçmesi gerekecektir.¹¹²

Ayrıca birimlerin çoğunun zayıf not aldığı tespit edilmiş yatay sorunlar bulunması halinde iyileştirmeye yönelik eylemlerin üst yönetici tarafından başlatılması uygun olacaktır.

Alınması gereken önlemler, yapılması gereken faaliyet ve düzenlemeler, bir eylem planı çerçevesinde ve belirli bir zaman sürecine bağlanarak uygulanmalıdır. SGB, söz konusu önlem, faaliyet ve düzenlemelerin uygulama sonuçlarını en az altı ayda bir izlemeli, değerlendirmeli ve uygulama sonuçları hakkında üst yöneticiyi bilgilendirmelidir.¹¹³

¹¹²A.g.e

¹¹³A.g.e

SONUÇ

Yönetim kavramı sosyal bilimlerde tartışılan ve çeşitli tanımları yapılan bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü ve taşra teşkilatı olan bölge müdürlükleri bünyesindeki tapu müdürlükleri yönetme, yönetim ve hatta yönetişimin ve vatandaş ile idarenin birebir karşılaştığı yerler olarak karşımıza çıkmaktadır. Klasik yönetimin temel bileşenleri olan işbölümü, otorite ve hiyerarşinin devlet yönetimine yansıma biçimi olan bürokrasi kavramı zaman içinde çağın yenilikleriyle birlikte değişmiş ve dönüşmüştür. Tapu müdürlüklerinde etkin ve verimli bir yapı oluşmasını sağlamak için öncelikle personel yapısının değişen yönetim yapısına ve ihtiyaçlara göre geliştirilmesi gerekmektedir.

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün tarihsel kökenleri, Osmanlı Devleti'nde ilk memuriyetlerden olup Orhan Bey Devri'nde ihdas edildiği ileri sürülen ve kurum olarak ilk defa Fatih'in Teşkilat Kanunnamesinde rastladığımız Defterhane veya Defter-i Hakani adı verilen teşkilata dayanmaktadır. Defterhane Osmanlı Devleti'nde arazi ile ilgili muameleleri ihtiva eden defter ve belgelerin muhafaza edilip, bunlarla ilgili işlemlerin yapıldığı daire olmasından dolayı, teşkilatın en önemli görev alanını söz konusu defterlerin muhafazası ve bunlar üzerinde yapılan işlemlerin yürütülmesi oluşturmaktadır.¹¹⁴

Tapu müdürlüklerinde 2014/1 sayılı genelgede yapılan müdürlük gruplandırılmasına göre iş ve işlemlerin akış süreçleriyle ilgili düzenlemeler bulunmaktadır. İstemler başvuru birimi tarafından alındıktan sonra başvuru birim sorumlusu tarafından personele havale edilmektedir. Danışma birimi vatandaşın işlemler hakkında bilgi sahibi olmasını ve sıramatik ile müdürlükteki yığılmaların engellenmesini sağlamıştır. Yetki devri uygulaması yine anılan genelge ile açık düzenlemelere tabi tutulmuştur.

Tapu sicili ile ilgili akitli, akitsiz ve resmi yazıyla yapılan işlemleri yapan müdürlükler Tapu ve Kadastro Modernizasyon Projesi kapsamında yenilenmiş TAKBİS ile birlikte elektronik tapu sicili oluşturmada önemli aşamalar kaydetmiştir. İş sürekliliği, TAKBİS idame projesi diğer önemli aşamaları oluşturmaktadır.

¹¹⁴ Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, Çanakkale Zaferinin 100 yılı Anısına Tapu ve Kadastro Şehitleri, 2015.

Tapu müdürlükleri ilçe teşkilatı olarak yapılanmıştır. Bu tezde tapu ve kadastr o il müdürlüklerinin kurulması ve bu haliyle tüm ilçelerdeki müdürlüklerle iletişimin kolaylıkla yapılabileceği ve tapu hizmetlerinin vatandaşa en yakın yerden verilmesinin daha etkili bir şekilde sağlanacağı belirtilmiştir.

Tapu müdürlüklerinin ihtiyacı doğrultusunda personel sayısının artırılması, nitelikli personel için en az dört yıllık tapu ve kadastr o bölümlerinin lisans öğretimlerinde yaygınlaştırılması ve bu bölümlerde lisans eğitimi almış kişilerin işe alınması, personel özlük haklarının coğrafya durumuna ve ekonomik gerekliliklere göre düzenlenmesi önerilmiştir.

TAKBİS altyapısının güçlendirilmesi ve tapu müdürlüklerinin iş yükünün belli kıstaslar ile düzene konulması gerekmektedir. Bu anlamda öncelikli olarak yukarıda belirtildiği üzere personel yapısının iyileştirilmesi öngörülmüş. Bu çerçevede diğer ülke örneklerine bakılarak tapu işlemlerinde aracılık kurumuna değinilmiştir.

Genel Müdürlüğümüz merkez birimlerinde iç kontrol sisteminin kurulmasını ve Kamu İç Kontrol Standartlarına uyumunu sağlamak üzere 03.05.2013 tarihinden itibaren “TKGM Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı” uygulamaya konulmuştur. Merkez birimlerinde uygulanan iç kontrol sisteminin tapu müdürlüklerinde uygulanma aşamasında iç kontrolün temel bileşenleri olan kontrol ortamı, risk değerlendirme, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim, izleme bileşenleri üzerinden tapu müdürlüğü personelinin sistem hakkında bilgi sahibi olarak sistemi benimsemesi sağlanmalıdır. Burada müdürlüklerin ülkenin mülkiyet sisteminin arşivi olduğu ve taşınmaz ile ilgili sicilleri tuttuğu ve birebir vatandaş ile muhatap olunan idareler olduğu göz önünde tutulmalıdır.

KAYNAKÇA

- Başkanlığı, A. D. (tarih yok). *Defterhane'den Tapu ve Kadastro'ya*. Ankara: TAPU VE KADASTRO GENEL MÜDÜRLÜĞÜ.
- CAN, H. (1991). *Organizasyon ve Yönetim*. Ankara: Adım Yayıncılık.
- ÇETE, M. (2008). *Türkiye İçin Bir Arazi İdare Sistemi Yaklaşımı*.
- DENİZ, D. (2013). *Tapu Sicilinin Elketronik Ortamda Tutulması ve TAKBİS Uygulamaları*. Ankara.
- FİŞEK, K. (2005). *Yönetim*. Ankara: Paragraf Yayınevi.
- GÖZÜBÜYÜK, A. (2001). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- HILL, H. (tarih yok). *Yönetimi Yeniden Düşünmek* (Cilt 52). (A. Mengi, Çev.) Ankara: A.Ü. SBF Yayınları.
- KILIÇ, M. (2004). *Türk Özel Hukukunda Elektronik Tapu Sicili*. Ankara: Ankara Üniversitesi.
- KODAL, M. (2006). *Bilgi Yönetimi Çözümü*.
- Müdürlüğü, T. v. (2015). *Tapu ve Kadastro Şehitleri*. Ankara: ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI.
- ONARAN, O. (1971). *Örgütlerde Karar Verme*. Ankara: SBF Yayınları.
- ÖZÇUBUK, İ. (2008). *İnceleme ve Araştırma Çalışması*. Ankara.
- TKGM. (2015). *Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu*.
- YEŞİL, M. (2010). *Tapu İşlemleri*. Çizge Ofset Matbaacılık.

YARARLANILAN MEVZUAT

- T.C. Anayasası
- 4721 Sayılı Medeni Kanun
- 2644 Sayılı Tapu Kanunu
- 3402 Sayılı Kadastro Kanunu
- 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu

- 634 Sayılı Kat Mülkiyeti Kanunu
- Mülga 21 Haziran 1867 Tarihli Vilayet Tapu Mesalihi Hakkında Talimat
- Mülga 1925 Tarih 658 Sayılı Kadastro Kanunu
- Mülga 08.09.1930 Tarihli Tapu Sicili Nizamnamesi
- Mülga 2015 Sayılı Tapu Sicil Müdürlükleri ve Tapu Sicil Muhafızlığı Teşkilatına Dair Kanun
- Mülga 2997 Sayılı Tapu ve Kadastro Umum Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun
- Mülga 766 Sayılı Tapulama Kanunu
- Mülga 3045 Sayılı Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun
- Mülga 2464 Sayılı Tapu ve Kadastro Umum Müdürlüğü Kadro Cetvelinde Bazı Değişiklikler Yapılmasına Dair Kanun
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- 6083 Sayılı Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun
- 6302 Sayılı Tapu Kanunu ve Kadastro Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun
- 2565 Sayılı Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu
- Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği
- Tapu Müdürlüklerinin Yetki Alanı Dışında Kayıtlı Bulunan Taşınmazlarla İlgili Tapu İşlemlerinin Yapılmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik
- Tapu Müdürlüklerince Düzenlenen Resmi Senetlere İlişkin Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik
- İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik
- Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
- 2010/20 Sayılı Evrak Dosya ve Arşiv Genelgesi
- 2014/1 Sayılı Tapu Müdürlükleri İş Akışı ve Yetki Devri Konulu Genelge
- 2012/2 Sayılı TKGM Taşra Teşkilatının Yetki Görev ve Sorumluluklarına İlişkin Genelge

- 2014/8 Sayılı Yetki Alanı Dışı Tapu İşlemlerine İlişkin Genelge
- Kamu Görevlileri Etik Kurulu Rehberi
- Kamu İç Kontrol Rehberi
- Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği
- TKGM Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı