

Türkiye’de Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi

# AKADEMİK ARAŞTIRMA ÇALIŞMASI

## TAPU HİZMETLERİ VE ETİK

Doç. Dr. Hamza ATEŞ  
Doç. Dr. H. Emre BAĞCE  
Yrd. Doç. Dr. Mustafa Lütfi ŞEN

Mayıs 2009



Council of Europe  
Conseil de l'Europe



European Union  
Union européenne

**TYEC Project**  
Türkiye’de Kamu Hizmetlerinde Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi

Araştırma No: 6

# **TAPU HİZMETLERİNDE ETİK ARAŞTIRMASI**

## **ARAŞTIRMA RAPORU**

**Doç. Dr. Hamza ATEŞ**

**Doç. Dr. H. Emre BAĞCE**

**Yrd. Doç. Dr. Mustafa Lütü ŞEN**

**Mayıs 2009**

## ÖNSÖZ

Bu çalışma, Avrupa Konseyi ve Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından yürütülen “Türkiye’de Yolsuzluğun Önlenmesi için Etik Projesi” çerçevesinde gerçekleştirilen 10 akademik araştırmadan birisidir.

Bu çalışmanın gerçekleştirilmesinde vermiş oldukları destekten dolayı, başta Kamu Görevlileri Etik Kurulu Başkanı Prof. Dr. Bilal Eryılmaz olmak üzere, Kamu Görevlileri Etik Kurulu çalışanlarına, yine başta Sayın Tapu ve Kadastro Genel Müdürü Mehmet Zeki Adlı ve İç Denetim Birimi Başkanı Yener Karataş olmak üzere Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü yöneticilerine, anketlerin uygulandığı Kocaeli, Yalova, İstanbul, Ankara, Erzurum, Samsun, Antalya, İzmir, Manisa ve Konya’da bulunan Tapu ve Kadastro Bölge Müdürlerine, tapu sicil müdürleri ve çalışanlarına, Emlak Odaları yöneticilerine şükranlarımızı sunarız.

Raporun hazırlanmasında büyük özen göstermiş olmamıza rağmen, sonucun kusursuz olduğu iddiasında değiliz. Her türlü eksiklik ve hatanın sorumluluğu araştırmacılara aittir. Çalışmanın ilgililerine ve yönetim etiği konusunda çalışanlara yararlı olmasını dileriz.

Şubat 2009

Doç. Dr. Hamza ATEŞ  
Doç. Dr. H. Emre BAĞCE  
Yrd. Doç. Dr. Mustafa Lütfi ŞEN

## İçindekiler

ÖNSÖZ .....	ii
GİRİŞ .....	1
Araştırmanın Amacı ve Kapsamı .....	1
Tapu Hizmetlerinde Etik Üzerine Yapılmış Çalışmalar .....	2
KURUM TANITIMI .....	5
Tarihi Gelişimi ve Görevleri .....	5
Teknolojik Altyapısı .....	6
Örgüt Yapısı .....	7
Personel Yapısı .....	8
ARAŞTIRMA YÖNTEMİ .....	9
ÖRNEKLEM PROFİLİ .....	12
Çalışan Profili .....	12
Vatandaş Profili .....	14
ÇALIŞANLARIN MESLEKLERİNE BAKIŞI .....	18
MEVCUT DURUMA İLİŞKİN GÖZLEMLER .....	20
Rehberlik ve Danışmanlık Hizmetlerinin Yeterliliği .....	20
Ayrımcılığa Karşı Alınan Önlemler .....	21
Eşitlik İlkesiyle Örtüşmeyen Uygulamalar .....	22
Fiziki Koşulların Yeterliliği .....	23
KURUMUN İMAJI .....	25
Çalışanların Bakışıyla Kurumun İmajı .....	25
Vatandaşların Bakışıyla Kurumun İmajı .....	26
Üst Yöneticilerin Bakışıyla Kurumun İmajı .....	29
ETİK ALGILAR .....	32
Çalışanların Etik Algıları .....	34
Vatandaşların Etik Algıları .....	42
Üst Yöneticilerin Etik Algıları .....	44
ETİK DIŞI DAVRANIŞLARIN YAYGINLIĞI .....	46

Çalışanların Bakışıyla Etik Dışı Davranışlar ve Yaygınlığı.....	46
Vatandaşların Bakışıyla Etik Dışı Davranışların Yaygınlığı.....	58
ETİK DIŞI DAVRANIŞLAR KARŞISINDAKİ TUTUM.....	61
Vatandaşların Tutumu .....	61
TKGM'nin Tutumu .....	62
ETİK DIŞI DAVRANIŞLARIN NEDENLERİ.....	65
Çalışanlara Göre Etik Dışı Davranışların Nedenleri.....	65
Vatandaşlara Göre Etik Dışı Davranışın Nedenleri .....	74
Üst Yönetime Göre Etik Dışı Davranışların Nedenleri.....	75
Gayrimenkulün Rant Aracı Olarak Görülmesi.....	75
Sorunlu ve Disiplinsiz Paydaşlar: Emlakçı ve Araçlar.....	75
Kurumsal Yapı ve Mevzuattaki Yetersizlikler .....	77
TKGM'NİN ETİK DIŞI DAVRANIŞLARI ÖNLEME YÖNÜNDEKİ ÇABALARI.....	79
SONUÇ VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ .....	83

## GRAFİK LİSTESİ

Grafik 1. Çalışanların Eğitim Durumu .....	12
Grafik 2. Kamu Görevinde Çalışma Süresi .....	13
Grafik 3. Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü'nde Çalışma Süresi .....	13
Grafik 4. Vatandaşların Yaş Dağılımı.....	15
Grafik 5. Vatandaşların Eğitim Durumu.....	15
Grafik 6. Vatandaşların Meslek Dağılımı .....	16
Grafik 7. Tapuda Yapılan İşlem Sayısı .....	17
Grafik 8. Çalışanların Mesleklerine Bakışı.....	18
Grafik 9. Vatandaşa Verilen Rehberlik ve Danışmanlık Hizmetlerinin Yeterlilik Düzeyi .....	20
Grafik 10. Bilgilendirme Araçlarının Yeterliliği .....	21
Grafik 11. Ayrımcılığa İlişkin Önlemler ve Yeterliliği.....	22
Grafik 12. Personel İşlemlerinde ve Sosyal İmkânlardan Yararlanmada Kuralların Eşit Uygulanması .....	22
Grafik 13. TKGM'nin Çalışan Nezdindeki İmajı .....	25
Grafik 14. Yöneticilerin Yolsuzluğun Önlenmesi ve Etik Davranışların Geliştirilmesine Verdiği Öncelik .....	26
Grafik 15. Tapu Sicil Müdürlüklerinde Torpil Yaptırmadan veya Görevlilere Herhangi Bir Menfaat Sağlamadan İş Yaptırma .....	27
Grafik 16. Tapu Müdürlüklerinde Yolsuzluk ve Rüşvetin Yaygınlığı.....	27
Grafik 17. TKGM'nin Yolsuzluk, Suiistimaller ve Diğer Etik Dışı Davranışları Önleme Konusundaki Çabası .....	28
Grafik 18. Yöneticilerin Yolsuzluğun Önlenmesi ve Etik Davranışların Geliştirmesine Öncelik Vermesi.....	29
Grafik 19. TKGM Çalışanlarının Kurum Değerlerini ve Çalışma Prensiplerini Bilme Düzeyi .....	35
Grafik 20. TKGM Çalışanlarının Etik İlkeleri Bilme Düzeyi .....	35
Grafik 21. Memurların, Vatandaşların İşlerini Yapma Karşılığında Menfaat Talep Etmesi.....	36
Grafik 22. Kurumda İş Yaptıran Vatandaşlardan Gelen Hediyeleri Kabul Etmek .....	37
Grafik 23. Vatandaşların İş Sonunda Kendi İstekleri İle Verdikleri Bahşışleri Kabul Etmek .....	37
Grafik 24. Tanıdıkların ve Diğer Yakınların Tapu İşlemlerini Daha Hızlı Yapmak .....	38
Grafik 25. İş Sahibi Tarafından Menfaat Vaat Edildiği Takdirde, Mesai Saati İçerisinde Yapılması Gereken Bir İş, Mesai Sonrası Fazla Çalışarak Bitirmek.....	38
Grafik 26. TKGM Çalışanlarının Etik Dışı Fiilleri Yapma Sıklığı .....	39
Grafik 27. TKGM Çalışanlarının Etik Dışı Davranışları Üst Makamlara İletme Sıklığı .....	40
Grafik 28. Etikle İlgili Hizmet İçi Eğitim Alma Durumu.....	41
Grafik 29. Etikle İlgili Alınan Hizmet İçi Eğitimin Yeterlilik Düzeyi .....	41

Grafik 30. Hediye, Bahşış ve Rüşvet Hakkındaki Düşünceler.....	42
Grafik 31. Bahşışle İlgili Düşünceler .....	42
Grafik 32. Hediyeyle İlgili Düşünceler.....	43
Grafik 33. İşi Hızlandıracağı Düşüncesi İle Çalışanlara Ek Menfaat Teklif Etme .....	44
Grafik 34. Mevzuata Aykırı İşlem Yaparak Menfaat Sağlama.....	46
Grafik 35. Bilerek ve İsteyerek Memurların Mevzuata Aykırı Şekilde Tapu İşlemleri Yapması .....	47
Grafik 36. Mevzuata Uygun Yapılan İşlemlerle İlgili Bahşış Veya Hediye Kabul Etme.....	48
Grafik 37. Kâğıt, Toner, Kalem vb. Sarf Malzemelerinin İş Takipçilerince Temin Edilmesi.....	48
Grafik 38. İlgisi Olduğunu İspat Ettikleri Halde, Tapu Bilgilerinin İlgililerine Gösterilmemesi.....	49
Grafik 39. İşlemlerle İlgili Gereksiz Bilgi ve Belge İsteme .....	50
Grafik 40. Vatandaşları Emlakçılara ve İş Takipçilerine Yönlendirme.....	51
Grafik 41. Vatandaşları Yanlış Yönlendirerek İşlemlerin Sürüncemede Bırakılması.....	51
Grafik 42. Vatandaşı Yıldırma Amacıyla, Yapılacak İş ve İşlemleri Olduğundan Zor ve Fazla Gösterme .....	52
Grafik 43. Akraba, Eş, Dost, Hemşeri, Siyasal Görüş vb. Bir Nedenle Ayrımcılık veya Kayırmacılık Yapma .....	52
Grafik 44. Emlakçılara ve İş Takipçilerine Ayrıcalıklı İşlem Yapılması ve Öncelik Tanınması .....	53
Grafik 45. İş Sahiplerinden Özel Çıkar Sağlamak Amacıyla, Mesai Saatleri Dışında Çalışılması.....	53
Grafik 46. İlgilisi Olmayan Kişilere, Tapu Bilgilerinin Verilmesi .....	54
Grafik 47. Kurumdan Ayrılan veya Emekli Olan Memurların Hizmetlerden Ayrıcalıklı Faydalandırılması .....	55
Grafik 48. Kurumun Fotokopi Makinesi, Yazıcı, Faks vb. Araçlarının Kişisel Amaçla Kullanılması.....	55
Grafik 49. İşlerini Yaparken Savurganlık Yapma .....	56
Grafik 50. Hizmetten Yararlananlara Kötü Davranma.....	57
Grafik 51. Amirinin veya İş Arkadaşının Hatalarını Örtbas Etme, İlgili Yerlere Bildirmeme.....	57
Grafik 52. Kuraldışı Menfaat Sağlamanın Yaygınlığı .....	58
Grafik 53. Kuraldışı Menfaat Sağlama Yöntemleri .....	59
Grafik 54. Sağlanan Kuraldışı Menfaatin Miktarı.....	60
Grafik 55. Kural Dışı Menfaat Talebi veya Etik Dışı Davranışla Karşılaşma Durumunda Gösterilen Tepki.....	61
Grafik 56. Şikâyet Etmenin Etkililiği.....	62
Grafik 57. Tapu İşlemleri Konusunda Vatandaşların Bilgi Sahibi Olmaması .....	66
Grafik 58. Çalışanların Maaşlarının Düşüklüğü ve Yeterli Mesai Ücreti Almadan Fazla Çalışmaları.....	67
Grafik 59. Başka Kurumlara Göre, Tapuda Çalışanların Sosyal ve Mali Haklarının Az Olması .....	67
Grafik 60. Kurumun İşleyişinde İletişimin Yetersizliği.....	68
Grafik 61. Emlakçı ve Araçların Varlığı.....	68

Grafik 62. Vatandaşların, Haksız Taleplerinin Yerine Getirilmesi İçin Etik Dışı Davranışı Teşvik Etmesi .....	69
Grafik 63. Mevzuatın, Etik Dışı Davranışları Önlemekte Yetersiz Olması .....	69
Grafik 64. Çalışma Ortamının Kötü Olması .....	70
Grafik 65. Vatandaşların İşlerini Biran Önce Yaptırmak İstemeleri, Sıralarını Beklememeleri .....	70
Grafik 66. Memurların, Sorumluluğu Fazla Olan İşlerin Altına İmza Atmaları.....	71
Grafik 67. İş Yükünün Fazlalığı.....	71
Grafik 68. Tapu İşlemlerinin Uzun Sürmesi .....	72
Grafik 69. Meslek Ahlakı Kurallarının ve Diğer Etik İlkelerin Bilinmemesi.....	73
Grafik 70. Bahşış ve Hediye Gibi Kültürel Alışkanlıkların Toplumda Yaygın Olması .....	73
Grafik 71. Kurumun Kamuoyundaki Olumsuz İmajının, Herkesi Bu Yönde Hareket Etmeye Teşvik Etmesi .....	74
Grafik 72. Vatandaşa Göre Kuraldışı Menfaat Sağlamanın Nedenleri.....	74



## **TABLO LİSTESİ**

Tablo 1. Örneklemin Kamuda ve TKGM’de Çalışma Süreleri.....	14
Tablo 2. Tapuda Bulunma Nedenine Göre Kuraldışı Ödeme Sıklığı.....	59
Tablo 3. TKGM’de Çalışanları Etik Dışı Davranışlara Teşvik Eden Nedenler .....	87

## GİRİŞ

Bu çalışma, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün yasal, kurumsal ve usul çerçevesini; tapu hizmetlerinin verilmesindeki karmaşık yapıyı, riskleri ve hassas konuları, etik çerçevesinde incelemeyi amaçlamaktadır. Araştırmada özellikle görevin kötüye kullanılmasına neden olan fırsatlar ve girişimler ele alınmaktadır.

### Araştırmanın Amacı ve Kapsamı

Bu çalışmanın amaç ve kapsamı konusunda şu noktaların vurgulanması önem arz etmektedir:

- Problemin daha çok uygulama ile ilgili alanlarda görülmesi nedeniyle, kavramsal tartışmalar, teorik ve masa başı çalışmalardan ziyade, uygulama sorunları esas alınmıştır. “Halen mevcut olan” ile “kâğıt üzerinde mevcut olduğu varsayılan” arasındaki ayrıma özen gösterilmiştir.
- Araştırmada “aşağıdan yukarıya” (bottom-up) bir yaklaşım benimsenmiştir. Taşrada memur ile vatandaş arasındaki ilişkilerin boyutları ve neden-sonuç ilişkilerinden yola çıkarak bir modelleme yapma amacı ön plana çıkmıştır. Bu süreçte yer alan dört temel aktör olan kamu kurumunun merkez teşkilatı, onun politikalarından etkilenen ve uygulamanın yapıldığı taşra teşkilatı, örgütsüz vatandaşlar ve kamu hizmeti sunumunda kamu kurumu ile vatandaş arasında aracılık rolü oynayan ve bu işten para kazanan kesimler bir bütün olarak bu modelin içerisinde yerini rolleriyle orantılı bir şekilde almıştır. Böylece, hangi etik dışı davranışın hangi temel aktör ile daha fazla ilgili olduğunu tespit etmek de kolaylaşmış olmaktadır.
- Araştırma, sadece kamu personelinin bazı tutum ve davranışları ile ilgilenme ile sınırlı kalmayıp, sorunun sisteme ait kökenlerine de değinmeyi amaçlamıştır. Bu nedenle, kamu personelinin davranışlarının yanı sıra, onların bu davranışlarının altında yatan kültürel olgular ve algılamalar, kurumsal yapıdan, mevzuattan veya vatandaş tutumlarından kaynaklanan sorunlar araştırma kapsamı içerisine alınmıştır. Sorunların bilinçli şekilde yapılan yolsuzluklar kadar çeşitli prosedürler, yapısal sorunlar veya idari kültürden kaynaklanan kökenlerinin de olduğu, araştırma dizaynında göz önünde tutulan hususlardan birisi olmuştur. Ayrıca, tapu hizmeti sunumunda rol oynayan diğer paydaşların bu süreçteki rolleri ve görüşleri de araştırma kapsamına dâhil edilmiştir.
- Araştırma, suçlu aramayı değil, sistemin iyileştirilmesini hedeflemektedir. Bunu yaparken de, somut neticelerin alınmasına ve uygulanabilir önerilerin oluşturulmasına dikkat edilmiştir. Bu nedenle, iktisadi kaynakların kamu yararına kullanılmaması, siyasi kararların alınmasında etik dışı davranılması gibi büyük ölçekte yapılan ancak nedenleri konusunda büyük tartışmalar bulunan ve çözüm önerileri devletin yeniden yapılandırılması gibi çok büyük çaplı çabalar gerektiren siyasi nitelikteki yolsuzluk ve diğer etik dışı davranışlar kapsam dışı

birakılmıştır. Araştırma, “idari yolsuzluk” olarak kategorize edilebilecek görece küçük çaplı ancak yaygın davranışlarla sınırlı kalmıştır.

- Ancak, bu çalışmada sadece rüşvet gibi popüler yolsuzluklar değil, farklı idari yolsuzluk türleri ve diğer etik dışı davranışlar bir bütün olarak araştırılmıştır. Bu konuda Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nca belirlenen etik davranış ilkeleri temel alınmıştır. Tabii ki, pozitif hukuka aykırılık teşkil eden ve bu nedenle denetim mekanizmaları tarafından takip edilen etik dışı davranışlar olduğu kadar, toplumun ve idarenin gözünde görece daha masum olduğu kabul edilen etik dışı davranışlar da bulunmaktadır. Özellikle, etik dışı davranışların toplum gözünde bazıları kesinlikle hoşgörülemez, bazıları duruma göre hoşgörülebilir veya hoşgörülemez, bazıları ise daha masumane görülerek büyük ölçüde hoşgörülebilir olarak kategorize edildiği de bir gerçektir. Toplumun meşru olarak gördüğü bir davranışın idare tarafından yaptırıma tabi tutulması, yaptırıma tabi tutulsa bile bu yaptırımların etkili olarak uygulanabilmesi çok zor olmaktadır. Çünkü, vatandaşların kendilerince masumane görülen etik dışı davranışlarda tepkilerini dile getirme, şikayet ve dava açma gibi mekanizmaları kullanma sıklıkları, bu tür durumlarda çok düşük olmakta, bu da bu tür davranışların açığa çıkarılmasını engellemektedir. Bu nedenle, etik dışı davranışların oluşması ve önlenmesinde toplumsal meşruiyetin önemli rolü araştırmamızda da göz önünde bulundurulmuştur.

## Tapu Hizmetlerinde Etik Üzerine Yapılmış Çalışmalar

Tapu hizmetleri, halkın önemli bir kısmının ilgi alanına girmesine ve buradaki sorunlar yoğun bir kamuoyu ilgisi çekmesine karşın, hakkında çok az araştırma yapılan kamu hizmetlerinden birisidir. Yapılan literatür taramasında, özellikle tapu hizmetlerinde etik konusuyla doğrudan ilgili çok fazla araştırma yapılmamış olduğu gözlemlenmiştir.

Doğrudan tapu hizmetleri üzerine bina edilmiş olmasa da, tapu hizmetlerinde yolsuzlukları da kapsamına alan önemli bir çalışma, Fikret Adaman, Ali Çarkoğlu ve Burhan Şenatalar’ın 2001 yılında kaleme aldıkları, **Hanehalkı Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler** kitabına konu olan ve on kamu kurumunda yolsuzluk algısı ve etik davranış ilkelerine uyumu araştıran çalışmadır. Bu çalışmada, tapu dairelerinde oldukça olumsuz bir profil çizilmektedir. Örneğin, kurumlarda rüşvet ve yolsuzluğun yaygınlığı sıralamasında tapu daireleri on üzerinden 6,8 ile dördüncü sırada yer almaktadır. Tapu hizmetlerinde yolsuzluğun önlenmesi için yapılması gereken reformlara vatandaşların yaklaşımları da şöyle sıralanmaktadır: Denetimin artması (%33), halkın hesap sorabileceği düzenlemelere gidilmesi (%17), personelin maaşının yükseltilmesi (%16), kaynakların ve hizmet kapasitesinin artırılması (%14), bürokratik formalitelerin azaltılması (%12) ve siyasilerin müdahalelerinin önlenmesi (%6). Bu araştırma, kamu kurumlarında yolsuzluğun nedenleri ve çözüm önerileri konusunda çok önemli bulgulara sahip olması, konuya yeni bir yaklaşım getirmesi ve farklı kurumlar arasında karşılaştırma yapması bakımından önemlidir. Ancak, farklı kamu hizmetlerini ve kurumları

dikkate alması yönüyle, inceleme alanına giren kurumlarda detaylı sorgulamalar yapma ve o kuruma / hizmete özel nedenleri bulma ve çözüm önerileri geliştirme imkânı vermemektedir. “Tapu Hizmetlerinde Etik Araştırması”, bu konudaki önemli bir eksikliği gidermektedir.

Konumuzla doğrudan ilgili olarak son yıllarda yapılmış tek araştırma, Türk İmar-Sen Sendikasının, son yıllarda tapu sicil müdürlüklerinde yaşanan rüşvet olaylarını değerlendirmek ve tapuda görevli memurların bu olaylardan nasıl etkilendiğini belirlemek amacıyla, 5-25 Haziran 2008 tarihleri arasında 643 tapu çalışanı üzerinde yapmış olduğu **Tapu Hizmetlerinde Yolsuzluk Anketi**'dir (2008). Anket bulguları arasında iki husus öne çıkmaktadır. Birincisi, tapu sicil memurlarının, kendi kurumlarındaki rüşvet haberleri ve kurumun imajının giderek bozulmasından olumsuz etkilenmeleridir. Ankete göre, memurların %77'si tapudaki rüşvet haberlerinden olumsuz etkilenmiş durumdadır. Hatta bunların %58'i, bu nedenle, imkânı olsa başka bir kuruma geçmek istediğini belirtmektedir. İkincisi, bu kurumda çalışan memurların çoğunluğuna vatandaşlarca rüşvet teklif edilmiş olmasıdır. Buna göre, tapu çalışanlarının %41'ine 10'dan fazla, %38'ine 5'ten fazla, %21'ine ise 1 kez rüşvet teklif edilmiştir. Üstelik bu rüşvet tekliflerinin %48'i, usulsüz bir işin görülmesi için yapılmıştır. Ankete katılanların %39'una rutin bir işlemi yapmaları için bile rüşvet teklif edilmiş olması da, anketin bir diğer çarpıcı bulgusudur.

Her ne kadar doğrudan tapu hizmetleri ve etik ile ilgili olmasa da, TKGM'nin işleyiş, kurumsal yapı ve insan kaynakları sorunlarına ilişkin olarak burada zikredilmesi gereken birkaç araştırma daha bulunmaktadır. Bunlardan ilki, Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı'ndan Arif YILDIRIM başkanlığında bir ekibin gerçekleştirmiş olduğu **Tapu ve Kadastro Hizmetlerinde Etkinlik** (2004)'dir. Bir diğer araştırma, Deha Danışmanlık'tan Sami ŞENER başkanlığındaki bir araştırmacı grubunun TKGM'nin **İstanbul Bölge Müdürlüğü'nde Çalışma Performansı ve Kurumsal Projeksiyon** başlıklı araştırmasıdır (2007). Tapu sicil müdürleri Musa KAYA ve Metin İPEKER'in, **TKGM Elazığ Bölge Müdürlüğüne Bağlı Taşra Birimlerindeki Sorunlar ve Çözüm Önerileri** başlıklı yayınlanmamış araştırma notu (2007) da, kurum içerisinden bir ekibin gözlemlerini yansıtmaları bakımından önem taşımaktadır. Aynı araştırma notunun ekinde, Elazığ Bölge Müdürlüğü'ne bağlı 44 tapu sicil müdürlüğünde gerçekleştirilen bir personel memnuniyet araştırması yer almaktadır. Yine Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü İç Denetçisi Erdal Dayıoğlu tarafından yapılan “Tapu Personelinin İhtiyaç ve Beklentileri ile Bu Konuda İyileştirilmesi Gereken Alanların Belirlenmesi” konulu çalışan memnuniyeti anketine dayalı bir araştırma da kurum içerisinde yapılmıştır (2008). Ayrıca, çeşitli tarihlerde yazılan TKGM Teftiş Raporları ile TKGM Faaliyet Raporları'nda (2006, 2007 ve 2008) ve kurumun 2009 yılında yayınlamış olduğu **Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü** başlıklı tanıtım kitabında da, kurumun önemli sorunlarına ilişkin değerlendirmelere rastlamak mümkündür.

Tapu Hizmetlerinde Etik Araştırması, yukarıda zikredilen çalışmalarca belli ölçüde ele alınan büyük boşluğun doldurulmasına katkı sağlamayı amaçlamaktadır. Hatta bu

alanda ilk kez böylesine kapsamlı bir çalışma yürütüldüğünü söylemek abartı olmayacaktır.

Çalışmada, önce Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün tarihçesi, hizmet alanları, teknolojik altyapısı, örgütsel yapısı ve personel yapısı kısaca tanıtıldıktan sonra, araştırma yöntemi detaylarıyla sunulmaktadır. Çalışmanın daha sonraki bölümleri ise, araştırma bulgularına ayrılmıştır. Araştırma bulguları, çalışanların mesleklerine bakışı ve kurum imajı, mevcut duruma ilişkin gözlemler, çalışanların ve vatandaşların etik algıları, etik dışı davranışlar ve yaygınlığı, etik dışı davranışlar karşısındaki tutumlar, etik dışı davranışların nedenleri ve TKGM'nin etik konusundaki çabaları başlıkları altında incelenmiştir. Raporun sonunda, sonuç ve önerilere yer verilmiştir.

## KURUM TANITIMI

Bu kısımda, araştırmanın yürütüldüğü Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'ne (TKGM) ilişkin genel bilgilere yer verilecektir.

### Tarihi Gelişimi ve Görevleri

TKGM, ülkenin en eski ve en köklü kurumlarından birisidir. Kuruluşu 1847 yılına dayanmaktadır. Ancak, bugünkü statüsüne 26 Eylül 1984 çıkarılan Teşkilat Kanunu ile kavuşmuştur. Cumhuriyet Döneminde, sırasıyla Maliye Bakanlığı, Adalet Bakanlığı ve Başbakanlığa bağlı olarak idare edilen bu kurum, 2002 yılında Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na bağlanmıştır.

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, merkez ve taşra teşkilatından meydana gelmektedir. Kurumun, örgütlenme, yetki, görev ve sorumluluklarının çerçevesini, 3045 sayılı Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun çizmektedir. Bu kanunun 2. maddesine göre TKGM; taşınmaz mallarla ilgili akitlerle her türlü tescil işlerinin yapılmasını, hazinenin sorumluluğu altındaki tapu sicillerinin düzenli bir biçimde tutulmasını, siciller üzerinde değişikliklerin takibini, denetlenmesini, sicil ve belgelerin korunmasını ilgili mevzuata uygun olarak sağlamak, ülke kadastro sununun yapılmasını, uygulanmasını sağlamak ve yeni tapu sicillerinin düzenlenmesi için temel prensipleri tespit etmek gibi hizmetlerle görevlidir. Buradan anlaşılacağı üzere, TKGM'nin rol, görev ve yetkileri iki temel kamu hizmetine yöneliktir: Tapu hizmetleri ve kadastro hizmetleri. Tapu hizmetlerinin çok önemli bir kısmı, tapu sicil kayıtlarında yer alan taşınmazlara ait her türlü değişikliği kaydetme işlemlerinden oluşmaktadır. Tapu sicil kayıtları ise, bir toprak parçasında mülkiyet ve kullanım haklarının kimlere ait olduğunu gösteren ve devletin hafızası olarak nitelendirilebilecek kayıtlardır. Bu kayıtlar, ilgililerine açıklık ve mülkiyette devlet garantisi dikkate alınarak tutulurlar.

İnceleme konumuzu oluşturan tapu sicil müdürlüklerinde akitli işlemler, akitsiz işlemler ve diğer işlemler olmak üzere 3 çeşit işlem gerçekleştirilmektedir. Tapu sicil müdürlüklerinde iş yaptırmak isteyenler, ya bizzat kendileri gelerek veya yetki verdikleri bir temsilcileri aracılığıyla işlerini yaptırabilmektedirler. Günümüzde tapu sicil müdürlüklerinde emlakçı veya diğer araçlarla iş yaptırmak yaygın bir pratik haline almıştır. Her ne kadar akitli işlemlerde iş sahibinin akit anında kendisinin tapu sicil müdürlüğüne gelmesi gerekmeğe de, her türlü hazırlık ve akit sonrası işleri araçlar yapabilmektedir. Önceki dönemlerde döner sermaye ücretleri ile Tapu ve Kadastro Vakfı'na yapılan bağışlar tapu sicil müdürlüklerinde tahsil edilmekteydi. Son yıllarda yapılan düzenleme ile tapu sicil müdürlüklerinde para tahsilatı hiç bir şekilde yapılmamaktadır. Tapu harçları ile döner sermaye ücretleri banka şubelerine yatırılmaktadır. Vakfa yapılan bağışlar ise tamamen kaldırılmıştır. Bununla beraber,

kamuoyunda tapu sicil müdürlüklerinde hizmetten yararlananlar ile görevliler arasında para alışı verışı olduğuna ilişkin yaygın bir kanaat bulunmaktadır.

Tapu sicil hizmeti, devletin egemenliği ile ilgili önemli bir alandır. Tapu Sicil Müdürlüklerinde halen yılda 6.500.000'den fazla tapu işlemi gerçekleştirilmekte ve ortalama 20 milyon civarında vatandaş tapu sicil müdürlüklerinden hizmet almaktadır. Bu nedenle tapu sicil müdürlükleri devlet ile vatandaşlar arasında önemli bir irtibat noktası ve köprü konumundadır.

Tapu sicil müdürlüklerinde oldukça fazla bir iş yükü bulunmaktadır. Personel sayısında önemli bir artış olmamasına rağmen, işlem sayısı hızla artmaktadır. Örneğin, 2003 yılında 2.730.432 adet işlem gerçekleşirken, 2008 yılında tapu sicil müdürlüklerindeki işlem sayısı 6.584.783'e yükselmiştir. İşlem hacminin %141 artmasına karşılık, aynı yıllar içerisindeki personel artışı ise sadece %21 civarındadır. 2003 yılında personel başına ortalama 506 işlem düşerken, bu rakam 2008 yılında yaklaşık iki katına çıkarak 1.006'yı bulmuştur.

Ayrıca, tapu hizmetlerinden alınan harçlar nedeniyle, hazineye önemli bir katkı da sağlanmaktadır. Örneğin, 2008 yılında hazineye aktarılan miktar 2.156. 695.801 TL'dir. Kuruma aynı yıl hazine tarafından tahsis edilen bütçenin sadece 422.447.000 TL olduğu dikkate alınırsa, TKGM'nin aldığı ödeneği yaklaşık dört katıyla hazineye geri iade ettiği düşünülebilir.

## **Teknolojik Altyapısı**

Kurumda, TAKBİS (Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi Projesi), TARBİS (Tapu Arşiv Bilgi Sistemi), Kadastronun Bitirilmesi Projesi, Tusaga-Aktif (Türkiye Sabit GPS Ağı) ve MERLİS (Marmara Depremi Acil Yeniden Yapılandırma Projesi) gibi önemli projelerin sağlamış olduğu bilgi birikimi ve teknolojik kaynaklardan yararlanarak paydaş ve müşterilerine hizmet sunulmaktadır. Ayrıca, Kurumsal Kaynak Planlaması (ERP), Tapu Sicil Uygulama Yazılımları (TSUY), Taşınır Mal Yönetimi Otomasyon Sistemi (TMYOS) ve Harita Bilgi Bankası (HBB) gibi yazılımların tasarımları yapıp kısmen uygulamaya konmuş durumdadır. TKGM'nin bilgi teknolojilerinden yararlanarak hizmet kalitesini artırma çabaları, 2006 yılında Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı tarafından "Kamu Hizmetlerinin Üretiminde Kullanılan Girdi Maliyetlerinin Düşürülmesi İçin Yeni Projeler Geliştirme ve Uygulama Başarı Ödülüne" layık görülmüştür.

TKGM'nin teknolojik altyapı ve teknik donanım olarak yeterli kaynaklara sahip olduğu görülmektedir. Kurumda, 2007 yılı itibarıyla merkez ve taşra teşkilatında kullanılan (çoğunluğu döner sermaye kaynaklarıyla alınmış) 11.120 masaüstü bilgisayar, 558 diz üstü bilgisayar, 7.290 yazıcı, 6.659 telefon ve 1.308 faks cihazı ile muhtelif cins ve yaşta 653 araç bulunmaktadır.

## Örgüt Yapısı

Genel Müdür, TKGM'nin en üst amiridir ve Genel Müdürlük hizmetlerini mevzuata, milli güvenlik siyasetine, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütmekle ve Genel Müdürlüğün faaliyet alanına giren konularda diğer kuruluşlarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevli ve Bakana karşı sorumludur.

Genel Müdür, merkez ve taşra teşkilatının faaliyetlerini, işlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkilidir. Genel Müdürlüğün ana hizmet birimleri ile danışma ve yardımcı birimlerin yönetim ve koordinasyonunda Genel Müdüre yardımcı olmak üzere üç genel müdür yardımcısı görevlendirilmiştir. Genel Müdürlük merkez teşkilatı, ana hizmet birimleri, danışma ve denetim ile yardımcı birimlerden meydana gelmektedir.

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün ana hizmet birimleri şunlardır:

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

Merkez teşkilatındaki danışma ve denetim birimleri şöyle sıralanabilir:

- a) Teftiş Kurulu Başkanlığı
- b) İç Denetim Birimi Başkanlığı
- c) Hukuk Müşavirliği
- d) Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü merkez teşkilatındaki yardımcı birimler ise şöyledir:

- a) Personel Dairesi Başkanlığı
- b) Eğitim Dairesi Başkanlığı
- c) İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı



d) Sivil Savunma Uzmanlığı

Ayrıca merkez teşkilatında 3402 sayılı Kadastro Kanunu'na dayanılarak 1992 yılında kurulan Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğü bulunmaktadır.

Taşra Teşkilatı, Bölge Müdürlükleri ve bunlara bağlı tapu sicil müdürlükleri, kadastro müdürlükleri ve kadastro şefliklerinden meydana gelmektedir.

### **Personel Yapısı**

2008 yılı itibariyle TKGM'nin toplam personel sayısı 16.890 kişidir. Bunların 11.737'si memur, diğerleri sözleşmeli personel (4-B), geçici personel (4-C), daimi işçi veya geçici işçi statüsünde çalışmaktadır. Araştırma konumuz olan tapu sicil müdürlüklerinde toplam çalışan sayısı ise 7.733 kişidir. Bunlardan 6.546'sı tapu işlemi yapmaktadır.

Kurumda, son yıllarda oldukça hızlı bir personel hareketliliğinin yaşandığı görülmektedir. Yılda ortalama 1.500 kişi, tayin, terfi ve kurumdan ayrılma gibi yöntemlerle yer değiştirmektedir. Bu durum, hizmet sunumunda önemli bir handikap oluşturmaktadır. Personel yaş dağılımının çok genç olduğu söylenemez: 3.465 kişi 30 yaş altı, 11.450 kişi 30-49 yaş arası ve diğerleri de 50 ve daha üst yaş grubuna girmektedir. TKGM'de çalışan personelin %43'ü lise ve altı, %30'u ön lisans, %26'sı lisans ve sadece %1'i lisansüstü eğitim mezunudur. TKGM personelinin sadece %21'i kadındır.

## ARAŞTIRMA YÖNTEMİ

Araştırmanın temel adımları Şunlardır: Literatür ve mevzuat taraması, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü merkez teşkilatı yöneticileri ile mülakat, emlakçılık hizmeti sunan kişi ve kurumlarla mülakat, tapu sicil müdürlüklerinde doğrudan tapu hizmeti sunan kamu görevlileri anketi ve tapu hizmeti alan vatandaşlarla yapılan anket.

Ülkemizde tapu hizmetlerinin durumu ve tapu hizmetleri konusunda farklı dönemlerde gerçekleştirilen yenilikler ve tapu hizmetlerinin etik çerçevesi hakkında bir literatür araştırması gerçekleştirilmiştir. Literatür taramasında, her ne kadar tapu hizmetlerinde etkinlik ve verimlilik sağlanmasına ilişkin sınırlı sayıda araőtırmaya rastlanmış; ancak tapu hizmetlerinde etik konusunda kapsamlı bilimsel çalışma yapılmadığı gözlenmiştir. Ayrıca, Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü'nün yapısı, işleyiŐi, son yıllardaki faaliyetleri ve tabi olduğu mevzuat hakkında bilgi toplanmıştır. Kurumun resmi web sitesi, faaliyet raporları, stratejik plan taslağı ve kurumun faaliyetlerine temel teşkil eden mevzuat incelenmiş; tapu hizmetlerinde etkinliğin sağlanması amacıyla hazırlanan kanun taslakları ve kurumun bazı etik sorunların çözümlüne ilişkin yayınlamış olduğu genelgeler gözden geçirilmiştir.

Eylül 2008'de, araştırma konusu kurumun merkez teşkilatı yöneticileri ile bir dizi mülakat gerçekleştirilmiştir. Genel Müdür, üç Genel Müdür Yardımcısı, Teftiş Kurulu Başkanı, İç Denetim Birimi Başkanı ve iç denetçiler, Etik Komisyonu Başkanı ve komisyonun diğer üyeleri, Tapu Dairesi Başkanı, Tasarruf İşlemleri Dairesi Başkanı, Strateji Geliştirme Dairesi Başkanı, Hukuk Müşaviri, Personel Daire Başkanı ve Eğitim Daire Başkanı ile mülakat yapılmıştır.

Mülakatlar, 28 Ağustos, 17 Eylül ve 18 Eylül 2008 günlerinde TKGM'nin Ankara'daki genel merkezinde gerçekleştirilmiştir. Mülakatlar, ortalama 1-1,5 saat arası sürmüştür. Mülakat programının planlanması ve yürütülmesi sürecinde, projede kurum adına iletişim noktası durumundaki TKGM İç Denetim Birimi Başkanı kolaylaőtırıcı bir rol oynamıştır. Ayrıca, araştırma süresince, personel ve vatandaş anketi yürütölen tapu sicil müdürlüklerindeki yöneticiler ve bazı çalışanlarla da, sık karşılaştıkları etik sorunlar, etik sorunların kaynakları, kurumun işleyişinde meydana gelen aksaklıklar ve çözümler önerileri konularında mülakat gerçekleştirilmiştir. Mülakat yapılanların rahatsızlık duyacağı endişesiyle ses kaydı alınmamış, söylenenler hakkında sadece not tutulmuŐtur.

Tapu hizmetlerinin önemli bir paydaŐı konumunda bulunmaları dolayısıyla emlakçılık hizmeti sunan kişi ve kurumlarla görüŐülmesi planlanmış, bu kapsamda emlakçılık sektörünü temsil ettiği düşünölen meslek odaları ve derneklerinden, internette e-posta adresi bulunan 21'ine e-posta aracılığıyla standart bir mülakat soru formu gönderilmiştir. Bu formlardan 6'sı geri dönmüŐtür. Öte yandan vatandaş anketlerinin uygulanması sürecinde emlakçılık işleriyle uğraŐan kişi veya Őirket

temsilcisi 42 kişiyle, tapu sicil müdürlüklerinde karşılaştıkları etik dışı davranışlar, bu davranışlara reaksiyonları, kendilerinin bu davranışlardaki muhtemel rolleri, etik dışı davranışların nedenleri ve çözüm önerileri konularını içeren ayrıntılı görüşmeler gerçekleştirilmiştir.

Mülakatlara ek olarak, TKGM'nin uygulama birimleri olan tapu sicil müdürlüklerinde çalışan personel ile hizmetten yararlanan vatandaşların etik algılarını, uygulamada karşılaşılan etik sorunları ve bu sorunların nedenlerini belirlemeye yönelik bir alan araştırması yapılmıştır. Alan araştırması kapsamında, biri çalışanlara, diğeri ise vatandaşlara yönelik iki ayrı anket formu hazırlanmıştır. Anket sorularının hazırlanması sürecinde bu alanda daha önce yapılmış olan çalışmalar gözden geçirilmiştir. Anketlerin pilot uygulaması Kocaeli ilindeki bir tapu sicil müdürlüğünde gerçekleştirilmiştir. Anketlerde çalışanların ve vatandaşların tutumlarının belirlenmesinde 5'li Likert ölçeği kullanılmıştır.

Anketin uygulanacağı örneklemin belirlenmesinde araştırma sonuçlarının doğruluğu ve güvenilirliği sınırlayıcı unsur olarak alınmıştır. Anket çalışmasında, %95 güvenilirlik seviyesi ve %5 hata oranını sağlayacak büyüklükte bir örneklem kullanılması hedeflenmiştir. Tapu sicil müdürlüklerinde Ağustos 2008 tarihi itibarıyla yaklaşık 7.700 personel (ana kütle-evren) çalışmaktadır. Bu durumda %95 güvenilirlik seviyesi ve %5 hata oranını sağlayacak örneklem büyüklüğü en fazla 364'tür. Ancak araştırma konusunun hassasiyeti nedeniyle bazı çalışanların ankete katılmaktan çekineceği ve anketin uygulandığı tarihte bazı çalışanların izinli olabilecekleri göz önüne alınarak 500 çalışana ve 500 vatandaşa anket uygulanması planlanmıştır. Anket Ekim-Kasım 2008 tarihinde ülke genelindeki farklılıkları dikkate alacak şekilde 10 ilde ve 40 tapu sicil müdürlüğünde uygulanmıştır. Anket uygulanan iller ve tapu sicil müdürlükleri, TKGM yetkilileri ile ortak bir çalışma sonucu belirlenmiştir.

Anketlerin gerçekleştirildiği merkezler ile bu merkezlerin tercih edilme nedenleri aşağıda özetlenmektedir:

- Ülkenin en büyük kenti, gayrimenkul hareketlerinin ve tapu işlemlerinin en yoğun olduğu İstanbul (Fatih 1, Fatih 3, Kadıköy 1-2-3, Ataşehir, Ümraniye ve Sancaktepe Tapu Sicil Müdürlükleri);
- Başkent ve İç Anadolu Bölgesinin en büyük kenti Ankara (Yenimahalle 1-2-3, Keçiören 1-2-3-4 ve Pursaklar Tapu Sicil Müdürlükleri);
- İç Anadolu'nun hızla gelişen ve büyük sanayi ve tarım kenti Konya (Selçuklu 1-2, Meram ve Karatay Tapu Sicil Müdürlükleri),
- Ülkenin turizm başkenti ve emlak hareketleri yoğun olan Antalya (Konyaaltı, Muratpaşa, Aksu ve Kepez Tapu Sicil Müdürlükleri);
- Sanayileşmenin ve emlak hareketliliğinin yoğun olduğu Kocaeli (İzmit 1 ve İzmit 2 Tapu Sicil Müdürlükleri);

- Doğu Anadolu Bölgesinin en büyük merkezlerinden birisi olan Erzurum (Aziziye, Palandöken ve Yakutiye Tapu Sicil Müdürlükleri);
- Karadeniz Bölgesinin en büyük kenti olan Samsun (Atakum, Canik ve İlkadım Tapu Sicil Müdürlükleri);
- Ege Bölgesi'nin en büyük kenti olan İzmir (Bayraklı 1, Bornova 1–2 ve Karşıyaka 1–2 Tapu Sicil Müdürlükleri),
- Ege Bölgesi'nin önemli bir kenti olan Manisa (Manisa 1–2 Tapu Sicil Müdürlükleri),
- Tarım ve turizm kenti Yalova Tapu Sicil Müdürlüğü.

Anketlerin uygulanmasında herhangi bir zorlukla karşılaşılmamış, çalışan anketine katılım, beklenen düzeyde gerçekleşmiştir. Dağıtılan 500 anketten 471'i doldurulmuştur. Yapılan incelemeler sonucunda eksik ve hatalı doldurulan 3 anket geçersiz sayılmış ve 468 anket değerlendirmeye alınmıştır.

Vatandaş anketine katılım ise beklenen düzeyin altında gerçekleşmiştir. İşlem yapmak üzere tapu sicil müdürlüklerine gelen vatandaş ve iş takipçilerinin bir kısmı, yoğunluklarını ileri sürerek, bir kısmı da işleri olumsuz etkilenir düşüncesiyle ankete katılmaktan kaçınmışlardır. Bu nedenle 500 anketin ancak 343'ü uygulanabilmiştir. Yapılan incelemeler sonucunda eksik ve hatalı doldurulan 5 anket geçersiz sayılmış ve 338 anket değerlendirmeye alınmıştır.

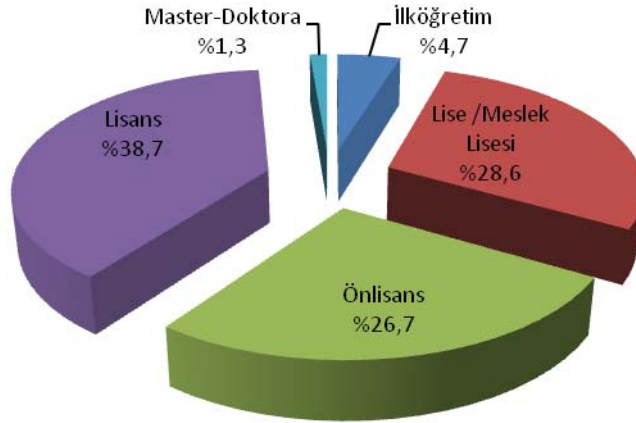
## ÖRNEKLEM PROFİLİ

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

### Çalışan Profili

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

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



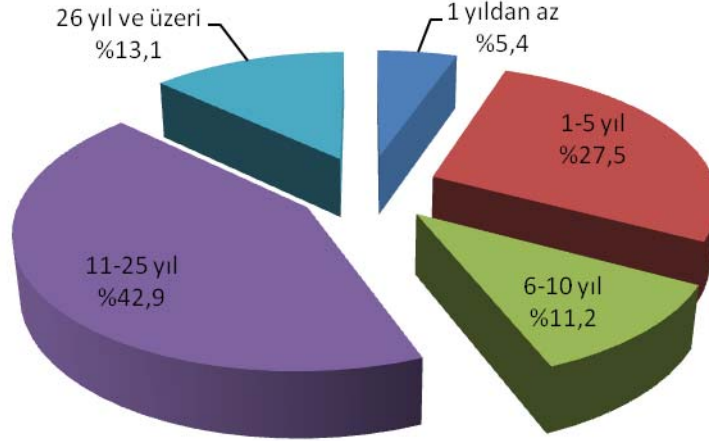
Grafik 1. Çalışanların Eğitim Durumu

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

TKGM son yıllarda, 4 yıllık yüksekokul mezunlarını istihdam etmeye başlamıştır; son 3-4 yılda tapu ve kadastroda 6.000 civarında yeni üniversite mezunu eleman alınmış, bu durum işlemlerde de seviyeyi yükseltmiş ve bunun olumlu sonuçları görülmeye başlamıştır.

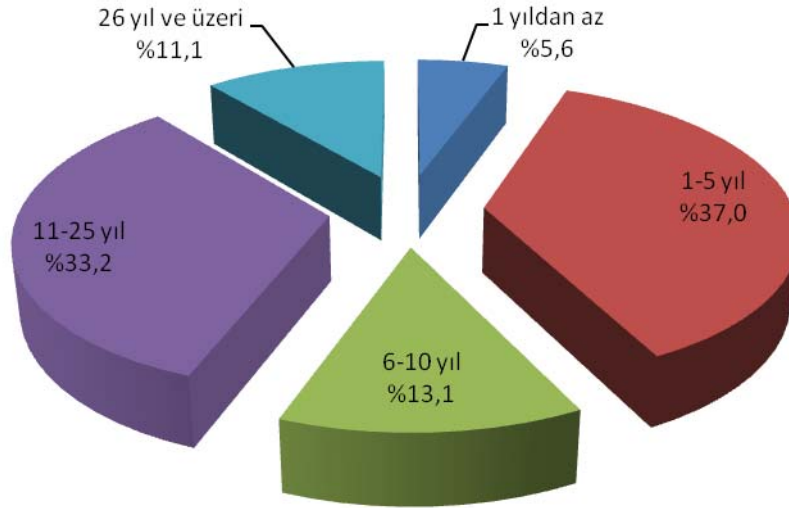
Her ne kadar yüksek öğrenim görmüş personel sayısı fazla olsa da, genellikle mezun olunan okulların tapu hizmetlerinin gerektirdiği alanları içermemesi nedeniyle, kurumda mevzuat bilgisi yeterli personel sıkıntısı çekilmektedir.

Örneklemin %56'sı 11 yıl ve üzeri kıdeme sahip tecrübeli personelden oluşmaktadır. Kamu hizmetine yeni katılan ve 5 yılın altında hizmeti olanların oranı ise %32,9'dur.



**Grafik 2. Kamu Görevinde Çalışma Süresi**

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



**Grafik 3. Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü'nde Çalışma Süresi**

Kamu görevindeki çalışma süreleri ile kurumdaki çalışma süreleri karşılaştırıldığında, kurumdaki personel devrinin fazla olduğu görülmektedir. Aşağıdaki tabloya göre, 6-

10 yıl arası kamu görevinde çalışanların %21,2'si, 11-25 yıl arası kamu görevinde çalışanların %24,4'ü ve 26 yıl ve üzeri kamu görevinde çalışanların ise %14,8'i başka kurumlardan TKGM'ye geçmiştir.

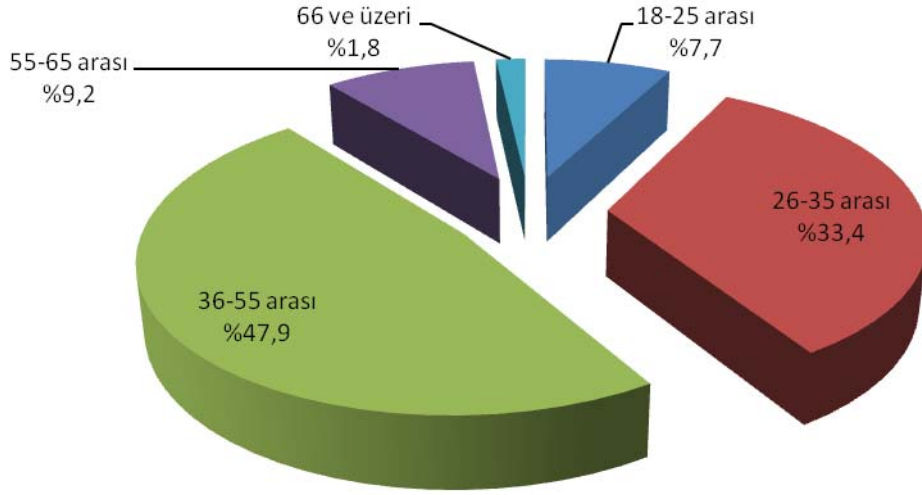
**Tablo 1. Örneklemin Kamuda ve TKGM'de Çalışma Süreleri**

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

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

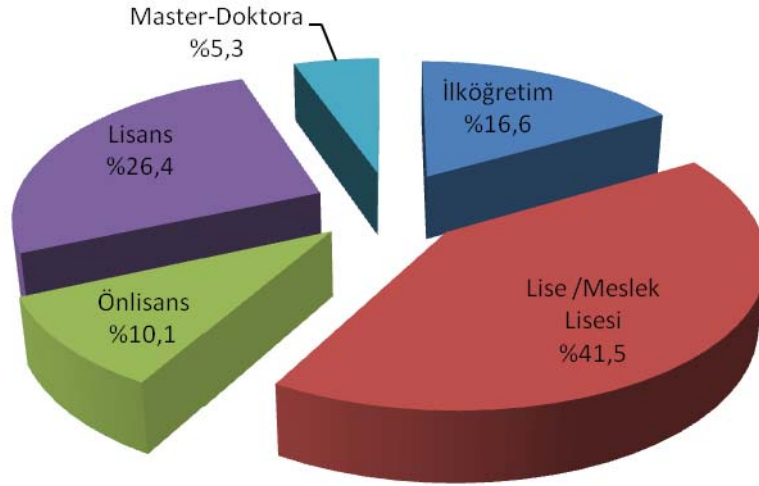
### Vatandaş Profili

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



**Grafik 4. Vatandaşların Yaş Dağılımı**

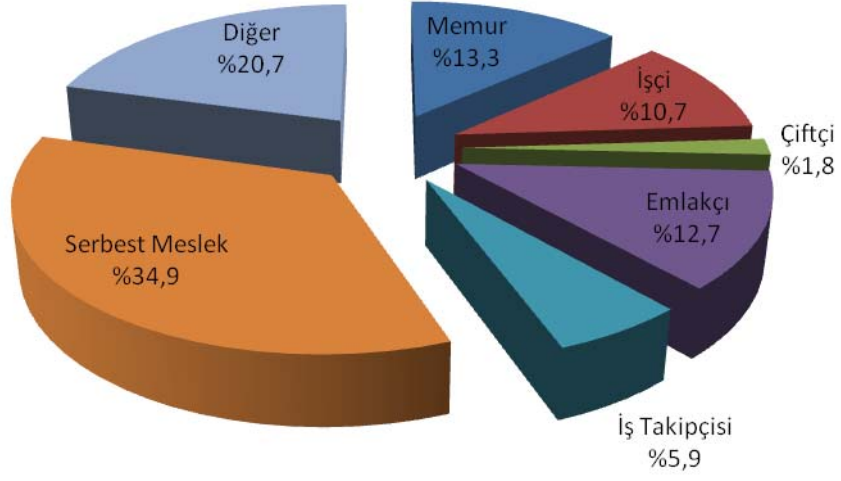
Eğitim durumu bakımından, tapu sicil müdürlüklerinde işlem gerçekleştirenlerin çoğunluğunu (%41,5) lise veya meslek lisesi mezunları oluşturmaktadır. İkinci sırada yükseköğrenim mezunları gelmektedir (%36,5).



**Grafik 5. Vatandaşların Eğitim Durumu**

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

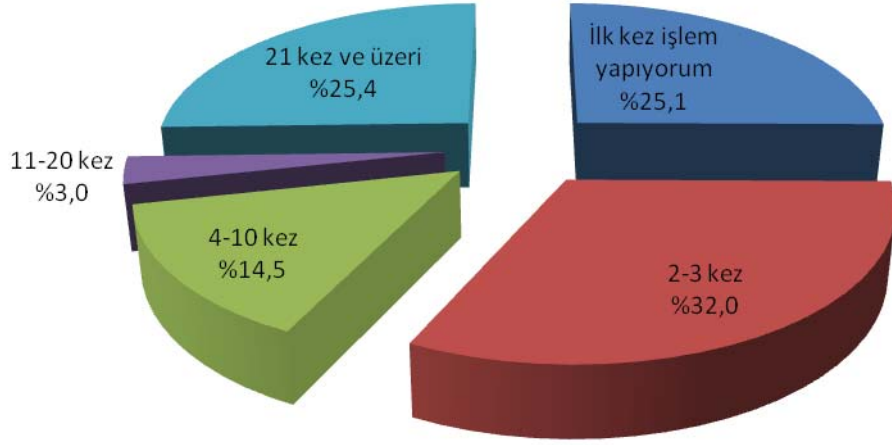




**Grafik 6. Vatandaşların Meslek Dağılımı**

Kendilerini iş takipçisi ve emlakçı olarak niteleyenlerin oranının oldukça düşük (%18,6) olduğu söylenebilir. Bunun temel nedeni, bilgilerin gizli kalacağı yönündeki açıklamalara rağmen, iş takipçisi ve emlakçıların deşifre olmaktan ve sonraki dönemde işlerinin olumsuz etkilenmesinden çekinmeleridir.

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



**Grafik 7. Tapuda Yapılan İşlem Sayısı**

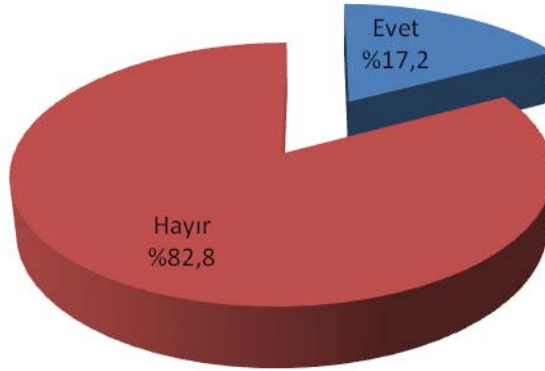
Örneklemin %57,1'i tapu sicil müdürlüğünde 1 ila 3 kez işlem yaptığını ifade etmiştir. 21 kez ve üzeri işlem yapanlar örneklemin yaklaşık dörtte birini oluşturmaktadır.

## ÇALIŞANLARIN MESLEKLERİNE BAKIŞI

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

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

Bugün meslek seçimi yapıyor olsaydınız, tapu memurluğu mesleğini yine seçer miydiniz?



Grafik 8. Çalışanların Mesleklerine Bakışı

Çalışanların %82,8'inin bu soruya "hayır" yanıtı vermesi oldukça dikkat çekicidir. Hatta bazı çalışanların "hayır" yanıtını işaretlemekle yetinmeyip, anket formuna "kesinlikle", "asla", "hiç bir zaman", "kimseye tavsiye etmem" gibi ifadeler eklemeleri, memnuniyetsizliklerinin üst düzeyde olduğunu göstermektedir.

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

Çalışanlara göre bu olumsuzlukların temelinde şu hususlar yatmaktadır:

- *Ücretlerin ve diğer mali hakların düşük olması:* Maaşlar diğer kurumlarla karşılaştırıldığında oldukça düşüktür. Anket uygulanan tapu sicil müdürlüklerinde, özelleştirilen kurumlardan gelen personel haricindeki çalışanların maaşının 950 ile 1.150 TL aralığında olduğu görülmüştür. Bunun yanında, fazla mesai ücretleri de çok yetersizdir. Bu durum, çalışanların ekonomik olarak sıkıntı yaşamamasına, özlük hakları daha iyi olan kurumlara geçmeye çalışmalarına ve dolayısıyla nitelikli personelin azalmasına neden olmaktadır.
- *İş yükünün fazla, çalışanların niteliksiz olması:* Son yıllarda meydana gelen ekonomik canlanma ile birlikte, özellikle tapu sicil müdürlüklerinde iş yükü hızla artmaktadır. Son 5 yılda tapu sicili müdürlüklerinde yapılan işlem (yevmiye) sayısı %142 ve kişi başına düşen işlem sayısı da %99 artmış bulunmaktadır. Toplam işlem sayısı yıllık 6,5 milyona, tapu sicil memuru başına düşen işlem sayısı da 1.006'ya ulaşmıştır. Ancak, aynı dönemde personel sayısındaki artış sadece %21 ile sınırlı kalmıştır. Buna karşılık tapu sicil müdürlüklerinde yeterli nitelik ve nicelikte eleman bulunmamaktadır. Norm kadro çalışması yapılmaması nedeniyle müdürlüklerde ihtiyaçtan az veya fazla sayıda personel çalışmaktadır. Mevcut personelin tamamı, özellikle özelleştirme nedeniyle atanalar, akitli ve akitsiz işlemleri yapacak yeterlikte değildir. Öte yandan tapu işlemlerinin dışında, personelin angarya olarak gördüğü, pek çok iş (mahkeme müzakereleri, icra müdürlüklerinden gelen yazılar, mal varlığı araştırmaları, yeşil kart, haciz vb.) bulunmaktadır. Çalışanlar işlerin yoğunluğu nedeniyle mesai saatleri içerisinde işleri yetiştirememektedir.
- *Hükümetlerin kuruma, kurumun da çalışanına sahip çıkmaması:* Çalışanların büyük bir kısmı öteden beri siyasal iktidarların TKGM'ye sahip çıkmadıkları ve kurumu ihmal ettikleri inancındadırlar. Keza çalışanlara göre, kurum da çalışanına yeterince sahip çıkmamakta, kendilerinin haklarını savunmakta yetersiz kalmaktadır.
- *Çalışanların sorumluluğunun emeklilik ve ölümden sonra da devam etmesi ve mirasçılara kadar uzanması (hazine sorumluluğu):* Tapu işlemlerinde yapılan hatalardan dolayı bir mali sorumluluk söz konusu olduğunda, kurum, çalışanlara rücu etmektedir. Bu sorumluluk silsile yoluyla çalışanların mirasçılara da aktarılmaktadır. Bir çalışan çalıştığı süre içinde binlerle ifade edilebilecek sayıda işlem yapmaktadır. Yapılan işlemlerin mali değeri de oldukça yüksektir. Tüm işlemleri hatasız tamamlama zorunluluğu çalışanlarda stres oluşturmaktadır. Görüşmeler esnasında neredeyse tüm tapu müdürleri, çocuklarına şu vasiyette bulduklarını ifade etmişlerdir: *"Ben ölünce, defin işlemlerinden sonra ilk yapacağın şey mirasımı reddetmek olsun!"*
- *Kurumun ve çalışanların imajının toplum nezdinde olumsuz olması:* Çalışanlar toplum nezdindeki imajlarının çok olumsuz olduğunu, kendilerine önyargılı bir şekilde bakıldığını, bu nedenle yeni tanıştıkları kimselere tapuda çalıştıklarını söyleyemediklerini belirtmişlerdir.

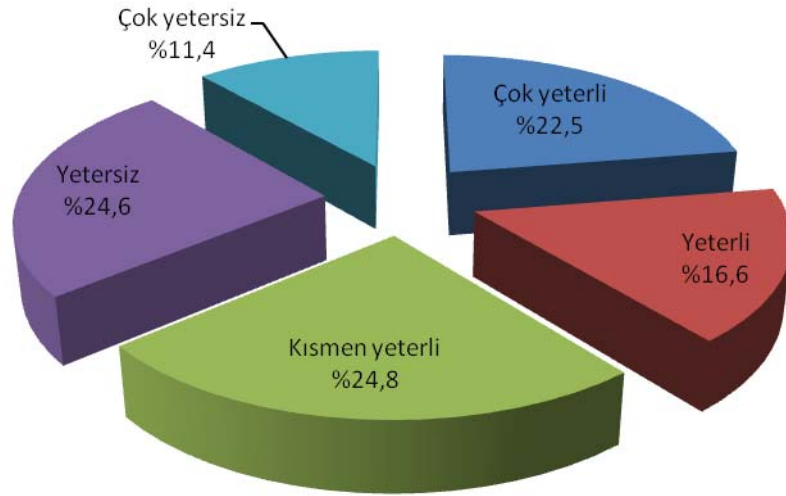
## MEVCUT DURUMA İLİŞKİN GÖZLEMLER

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

### Rehberlik ve Danışmanlık Hizmetlerinin Yeterliliği

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

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

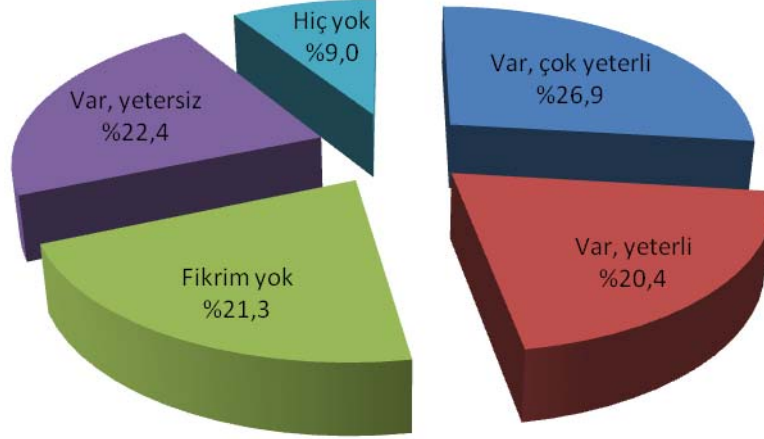


**Grafik 9. Vatandaşa Verilen Rehberlik ve Danışmanlık Hizmetlerinin Yeterlilik Düzeyi**

Çalışanların %39,1'i müdürlüklerindeki rehberlik ve danışmanlık hizmetlerinin yeterli, %36'sı ise yetersiz olduğu düşüncesindedir. Kismen yeterli olduğunu düşünenlerin oranı ise %24,8'dir.

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

### Bilgilendirme panoları ve iş süreçlerini anlatan broşürler



Grafik 10. Bilgilendirme Araçlarının Yeterliliği

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

Anketlerin uygulanması sürecinde yapılan gözlemler sonucunda, tapu sicil müdürlüklerindeki bilgilendirme araçları ile rehberlik ve danışmanlık hizmetlerinin pek yeterli olmadığı kanaatine ulaşılmıştır. Bir tapu sicil müdürlüğünde, belli bir süre kendi olanakları ile vatandaşa yönelik bilgilendirici broşürler hazırlandığı belirtilmiştir. Bunun dışında, tapu sicil müdürlüklerinde hizmetler konusunda vatandaşları bilgilendirici afiş, broşür, dergi ve bülten gibi basılı materyale rastlanmamıştır. Müdürlüklerde bilgilendirme panolarına, kapılara ve duvarlara asılmış ve işlemlerle ilgili açıklayıcı bilgiler içeren bazı yazıcı çıktıları vardır, ancak bunlar hem yetersizdir, hem de vatandaşın dikkatini çekmekten oldukça uzaktır. Bazı müdürlüklerde, kurumların girişlerinde danışma birimi bulunmaktadır. Ancak bu birimlerin yetersiz olduğu, bu nedenle ziyaret edilen müdürlüklerin hepsinde, vatandaşların, çok basit konularda bile, danışmak amacıyla tapu sicil müdürlerinin kapısını çaldığı görülmüştür.

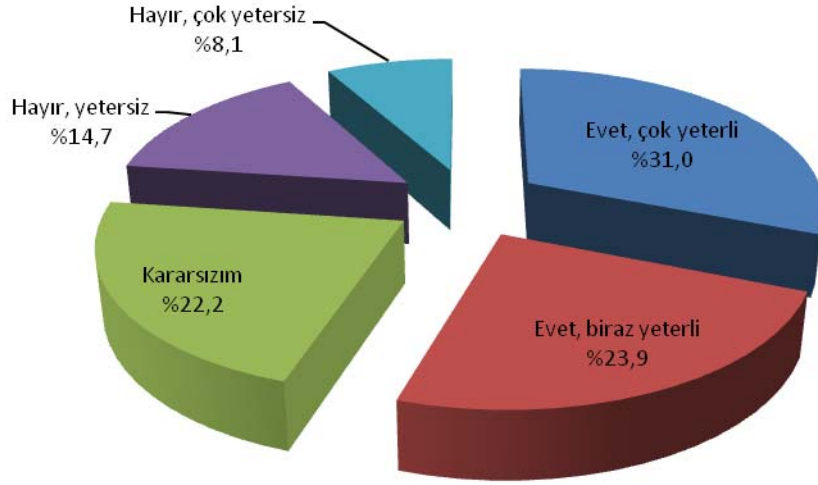
Kurumun internet sayfasında bulunan kapsamlı bilgiler, karmaşık bir görünüm sergilemektedir; vatandaş ihtiyacı olan bilgiye kolaylıkla ve basit şekilde ulaşmakta güçlük çekmektedir.

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

### Ayrımcılığa Karşı Alınan Önlemler

Mevcut durumda ayrımcılığa karşı alınan önlemleri ve bunların yeterliliğini belirleyebilmek için çalışanlara "kurumda her türlü (örneğin kadınlara, etnik

gruplara, engellilere, vb. yönelik) ayrımcılığa karşı önlem alınmakta mıdır ve alınıyorsa bu önlemler ne derece yeterlidir?” sorusu yöneltmiştir.

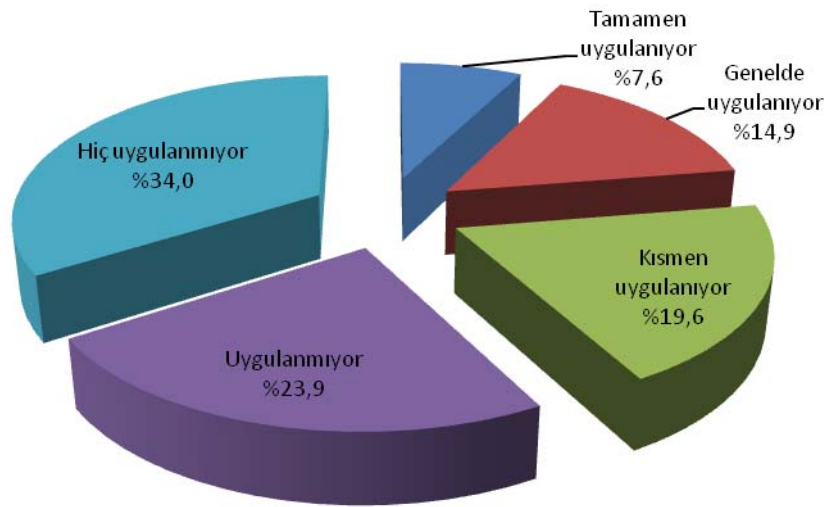


Grafik 11. Ayrımcılığa İlişkin Önlemler ve Yeterliliği

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

### Eşitlik İlkesiyle Örtüşmeyen Uygulamalar

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



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

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

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

### **Fiziki Koşulların Yeterliliği**

Genel Müdürlük, merkez binasında, Oran Sitesi kampüsündeki eğitim merkezi ve Genel Müdürlük ek hizmet binalarında ve Demirtepe ek hizmet binasında hizmet vermektedir. Genel müdürlük hizmet binaları yeterli görülse de, aynı durum taşradaki hizmet birimleri için geçerli değildir. TKGM'nin taşra hizmet birimleri olan tapu sicil müdürlüklerinin büyük bir kısmı (678 adet) hükümet konakları içerisinde yer almaktadır. 73 adedi TKGM tahsisli binalarda, 214 adedi kiralık binalarda ve 53 adedi de bedelsiz olarak kiralanmış binalarda hizmet vermektedir. Hizmet binalarının önemli bir kısmının, etkili ve verimli hizmet yürütebilmek için yeterli olmadığı görülmektedir. Hükümet konaklarında tapu sicil müdürlüklerine tahsis edilen odaların hizmete elverişsizliği, arşivler için yeterli alan bulunmaması ve hizmet alan vatandaşlar için uygun büyüklük ve kalitede yer ayırlamaması, hizmet kalitesinde düşüşe neden olmaktadır.

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

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

Öte yandan, tapu sicil müdürlüklerinde kamera sistemi bulunmaktadır. Kameralar resmi evrak imzalayanları, vatandaşla memurun bulunduğu bankoyu ve yankesiciliği



önlemek için vatandaş bekleme salonlarını görüntülemektedir. Tapu sicil müdürlüklerinin birçoğunda, yer sorunları nedeniyle vatandaş bekleme salonlarının yetersiz ve bakımsız olduğu görülmektedir.

Tapu sicil müdürlüklerinde gerçekleştirilen görüşmelerde, toner, kâğıt vb. sarf malzemelerinin temininde, elektronik araç-gereçlerin bakım ve onarımında, bazı faturaların ödenmesinde müdürlüklerin sıkıntı yaşadığı ifade edilmiştir. Bazı müdürlüklerde, sarf malzemelerinin araçlar ve emlakçılar tarafından sağlandığı, bu durumun ise kurumun ve çalışanların vatandaş karşısındaki saygınlığını düşüren bir faktör olarak değerlendirildiği görülmektedir. Aynı zamanda bu durum, söz konusu imkânları sağlayanların kendilerine ayrıcalıklı davranılmasını talep etmelerine kapı aralayan bir ortam oluşturmaktadır.

Kurumun üst düzey yöneticileri ise, bu tür ihtiyaçların yeterince karşılandığını, Maliye Bakanlığı ile yapılan görüşme sonucunda, aksaklıkları ortadan kaldırmak amacıyla 2009 yılından itibaren söz konusu harcamalar için döner sermayeden ödenek aktarılacağını, böylece tapu sicil müdürlüklerinin kendi ihtiyaçlarını yerel olarak temin edebileceklerini ifade etmişlerdir.

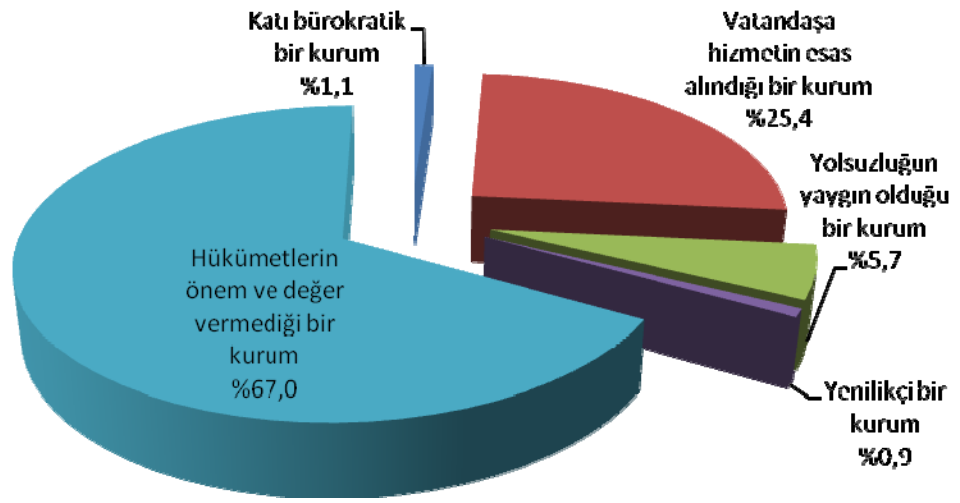
Tapu sicil müdürlüklerinde çalışanlar tarafından önemle vurgulanan hususlardan birisi de yemek, servis ve lojman gibi imkânların yetersizliğidir.

## KURUMUN İMAJI

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

### Çalışanların Bakışıyla Kurumun İmajı

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



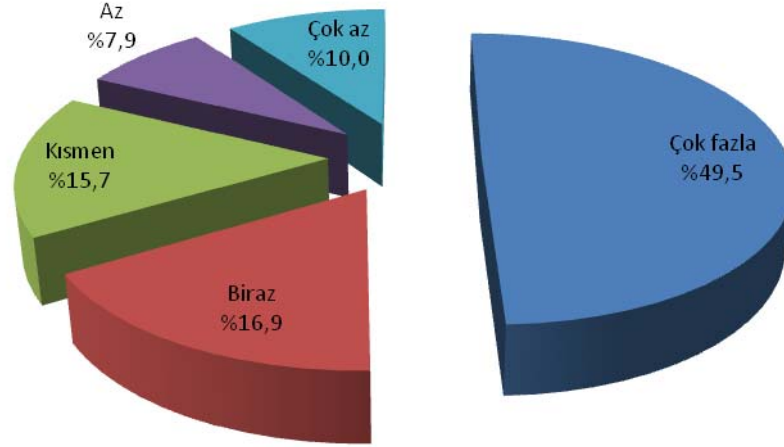
Grafik 13. TKGM'nin Çalışan Nezdindeki İmajı

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

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

Çalışanların yaklaşık yarısı (%49,5) yöneticilerin yolsuzluğun önlenmesi ve etik davranışların geliştirilmesine çok fazla öncelik verdiği görüşündedir. Yöneticilerin

çabasını yetersiz (az ve çok az) bulanların oranı ise azımsanmayacak niteliktedir (%17,9).

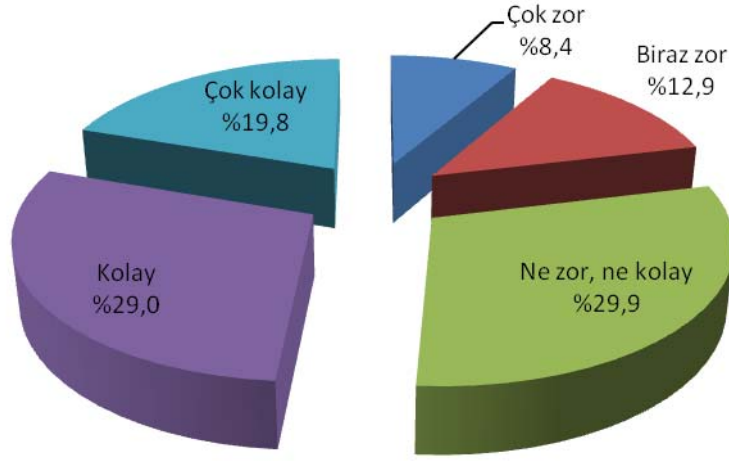


**Grafik 14. Yöneticilerin Yolsuzluğun Önlenmesi ve Etik Davranışların Geliştirilmesine Verdiği Öncelik**

### **Vatandaşların Bakışıyla Kurumun İmajı**

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

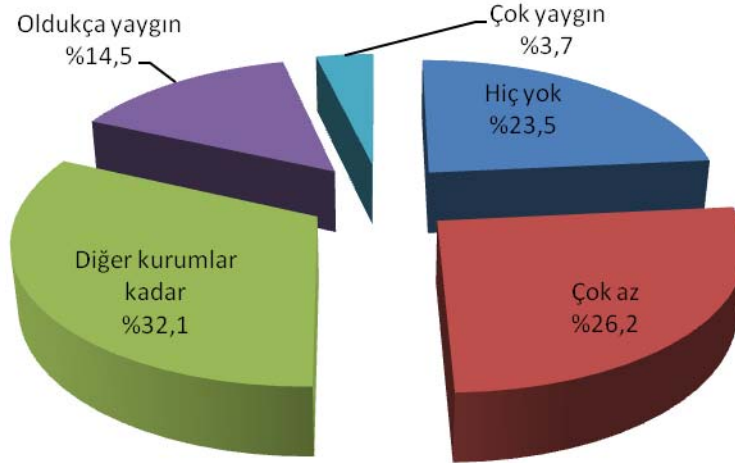
Kurumdaki etik dışı davranışların yaygınlık düzeyini belirlemeye yönelik olarak vatandaşlara ilk olarak, *“sizce, tapu sicil müdürlüklerinde torpil yaptırmadan veya görevlilere herhangi bir menfaat sağlamadan iş yaptırmak mümkün müdür?”* sorusu yöneltilmiştir.



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

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

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



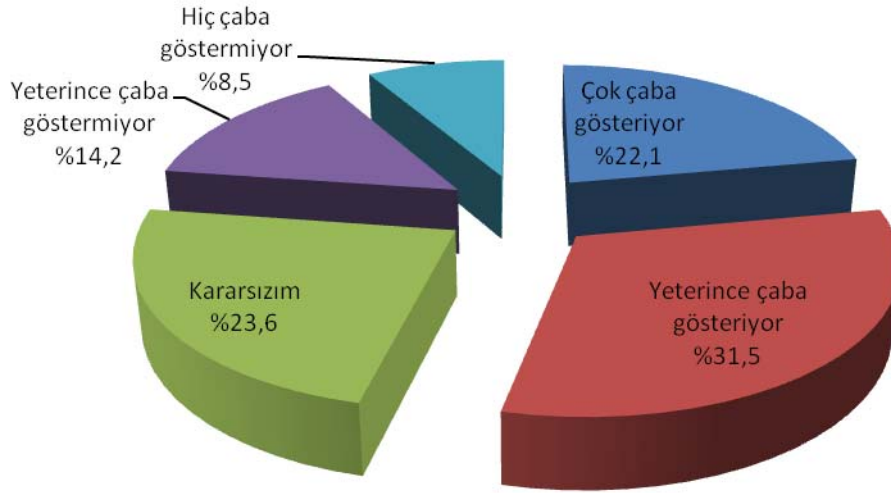
**Grafik 16. Tapu Müdürlüklerinde Yolsuzluk ve Rüşvetin Yaygınlığı**

Ankete katılanların %23,5’i tapu müdürlüklerinde yolsuzluk ve rüşvetin hiç olmadığını, %26,2’si çok az ve %32,1’i ise diğer kurumlar kadar olduğunu

belirtmişlerdir. Yolsuzluk ve rüşvetin “oldukça” ve “çok” yaygın olduğunu düşünenlerin oranı ise %18,2’dir.

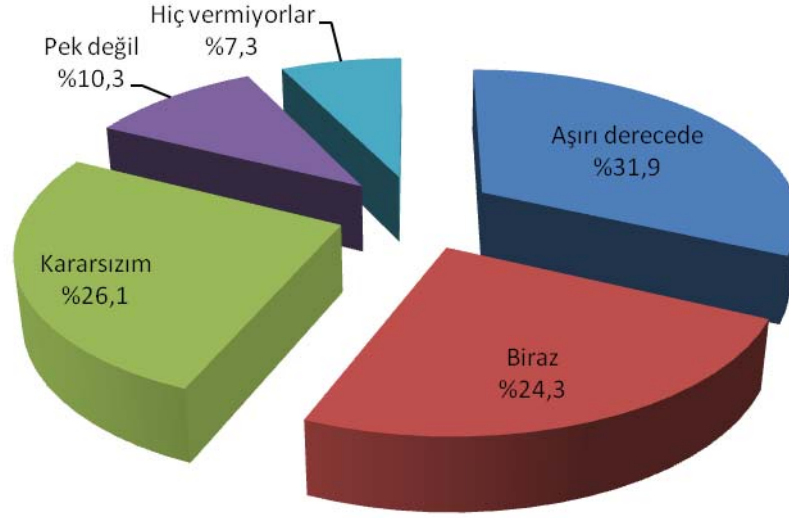
Her iki soruya verilen cevaplar karşılaştırıldığında, ankete katılanların kendi içinde tutarlı oldukları görülmektedir. Torpil yaptırmadan veya görevlilere herhangi bir menfaat sağlamadan iş yaptırmamanın “kolay” veya “çok kolay” olduğunu düşünenlerin oranı (%48,8) ile tapu sicil müdürlüklerinde yolsuzluk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

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



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

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



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

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

### Üst Yöneticilerin Bakışıyla Kurumun İmajı

Yukarıdaki verilerden görüldüğü üzere, TKGM'nin çalışanlar ve vatandaşlar nezdindeki imajı çok olumlu değildir. Kuruma yönelik bu imajın oluşmasında, kurumun kendi imajını oluşturmada yetersiz kalması rol oynamaktadır.

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

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

Buna karşılık taşrada görev yapan bazı yönetici ve çalışanlar ise, üst düzey yöneticilerin kendilerinin sorunlarıyla yeterince ilgilenmediklerini, genel müdürlükte görev yapanların yeterince taşraya gelmedikleri için taşrada karşılaşılan sorunları

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

Merkez-taşra ilişkilerinde sorun bulunduğunu üst yönetim de kısmen kabul etmektedir; görüşmelerde en kısa zamanda tüm taşra birimlerinin ve personelinin ziyaret edilmesinin planlandığı kaydedilmiştir.

Üst düzey yöneticiler, tapu hizmetlerinden yararlansın veya yararlanmasın, vatandaşların büyük bir kesiminin kurum hakkında olumsuz algılama içinde olduğu görüşündedir. Halkla ilişkiler çalışmalarının eksikliği nedeniyle kurum imajının oluşturulamadığını teyit etmektedirler. Bu sorunların giderilmesi için, eğitime, halkla ilişkiler uygulamalarına ve tanıtıma önem verilmesi gerektiği bazı yöneticiler tarafından ifade edilmiştir.

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

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

Yöneticilere göre, kurumun imajını olumsuz etkileyen diğer bir unsur da, kurumlar arası ilişkilerdir. Başka kamu kurumlarının, kendi görevlerini tam anlamıyla yerine getirmemesi nedeniyle, hem tapu sicil müdürlüklerinin iş yükü artmakta, hem de gereksiz yere vatandaşlar ilgili kurumlara yönlendirilmek durumunda kalmaktadır. Örneğin belediyeler, her yılbaşında taşınmazların emlak vergisi rayiç bedellerini açıklamak ve tapuya göndermek durumunda olmasına rağmen, birçok belediye bu yükümlülüğünü yerine getirmediğinden, işlem için tapu sicil müdürlüğüne gelen vatandaşlar, tapu harcına esas alım satıma yönelik rayiç bedeli öğrenmek için

belediyeye yönlendirilmek durumuyla karşılaşmaktadır. Bu gerçeği bilmeyen vatandaşlar, tapu görevlilerinin kendilerine zorluk çıkardıklarını düşünmektedirler.

Tapu Sicil müdürlüklerinin aşırı zaman ve enerji kaybına yol açan ve kurum imajını sarsan diğer bir durum, başka kurumlardan gelen evrakların sahte olup olmadığının araştırılmasıdır. Noter vekâletleri, icra yazı ve müzekkereleri, mahkeme kararları tapu sicil dairelerine ulaştığında, ilgili evrakların sahte olup olmadığı ilgili kurumlarla genelde telefonla iletişime geçilerek teyit edilmektedir. Ayrıca, ilgili evrak, örneğin noter vekâletnamesi geçerli olsa dahi, evraktaki kişilerin gerçek olup olmadığı araştırılmak durumunda kalınmaktadır. Öte yandan, vatandaşın kurum dışına (vergi dairelerine, bankalara vb.) harç ödemek için gitmesi durumunda, dekontların sahtesinin yapılabilmesi bakımından mahzur doğurabilmektedir. Tapu memurları, işlemlerde kullanılan her türlü belgenin sahteciliğe karşı kontrollerinden de sorumludur.

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



## ETİK ALGILAR

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

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

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

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

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

Yönetici ve çalışanlarla yapılan görüşmeler sonucunda, tapu dairelerinde çarpıtıcı rüşvetin (örneğin bir başkasının gayrimenkulünü rüşvet karşılığında rüşveti verenin üzerine geçirmek) olması ihtimalinin çok düşük olduğu kanaatine varılmıştır. Bunun

temel nedeni, bu tür işlemlerde ortaya çıkan zarardan işlemi yapan kişinin mirasçısına varan bir sorumluluğunun bulunmasıdır.

Tapu sicil dairelerinde var olduğu iddia edilen rüşvet türü “çabuklaştırıcı” rüşvettir. Vatandaşlar, taraflardan herhangi biri işlem yapmaktan vazgeçebilir endişesiyle, işlemlerinin bir an önce bitmesini istemektedirler. Başka kamu kurumlarında günlerce süren işlemlere herhangi bir tepki göstermeyen bir vatandaş, tapuda işi gecikince deyim yerinde ise “kıyameti koparmak”tır. Bu nedenle, işlerini hızlandırarak görmek isteyenler, bazen rüşvet vermek durumunda kalabilmektedirler. Söz konusu uygulamaya “bürokratik çarkın yağlanması” adı verilmektedir.

İşleri hızlandırmak karşılığında kamu görevlisine sağlanan tüm menfaatleri “rüşvet” olarak nitelenebilir müdür? Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde, sağlanma biçimi ve zamanına göre, işleri hızlandırmak adına kamu görevlisine sağlanan menfaatler üç farklı şekilde isimlendirilebilir:

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

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

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

Her ne kadar bu şekilde kavramsal bir ayırım yapmak mümkünse de, uygulamada kamu görevlisine sağlanan menfaatin isimlendirmesinde ciddi zorluklar yaşanacağı kuşkusuzdur. İşlerin hızlandırılması karşılığında tarafların “anlaşması” durumunda “çabuklaştırıcı” rüşvetten (TCK’ya göre “görevi kötüye kullanma”dan) söz edilebilecektir. Ancak bu tür anlaşmalar taraflar arasında “gizli” olarak yapıldığından, delillendirilmesi son derece güçtür. Yine aynı kurumda her gün iş takip eden

“aracı”ların işlerinin “rutin” olarak hızlı yapılması karşılığında başlangıçta bir kez “gizli” olarak anlaşmaları mümkündür. Böyle durumlarda sağlanan çıkarlar, anlaşma ispatlanamadığı için mecburen “bahşış” kategorisinde değerlendirilecektir.

Olayın hukuki ve etik boyutuna gelince, 5237 sayılı yeni Türk Ceza Kanunu, sadece yoldan çıkarıcı, çarpıtıcı ya da ağır rüşvet olarak adlandırılan rüşvet türünü suç olarak kabul etmektedir. Kanuna göre “*rüşvet, bir kamu görevlisinin, görevinin gereklerine aykırı olarak bir işi yapması veya yapmaması için kişiyle vardığı anlaşma çerçevesinde bir yarar sağlamasıdır*” (md. 252/3). Yeni kanun, literatürde hızlandırıcı, çabuklaştırıcı ya da hafif rüşvet olarak değerlendirilen eylemi ise “görevi kötüye kullanma” olarak değerlendirmektedir (md. 257). Oysa 765 sayılı eski Türk Ceza Kanunu, çabuklaştırıcı rüşveti “hafif rüşvet” kapsamında ele almakta idi.

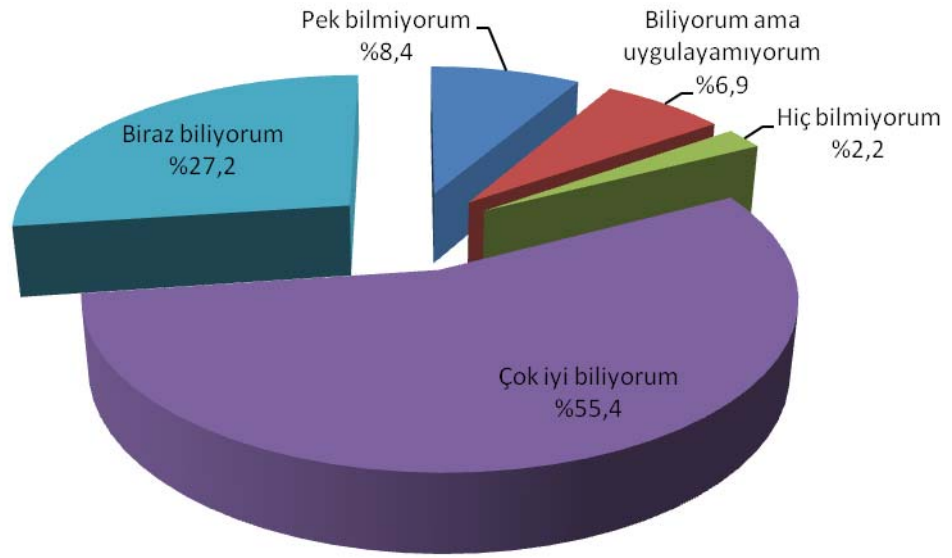
Mevcut düzenlemeye göre hediye ve bahşış, TCK kapsamında suç olarak değerlendirilmemektedir. Ancak yukarıda açıklandığı üzere “çıkar çatışması” doğurduğundan her ikisi de “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”te belirlenen etik davranış ilkelerine aykırıdır.

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

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

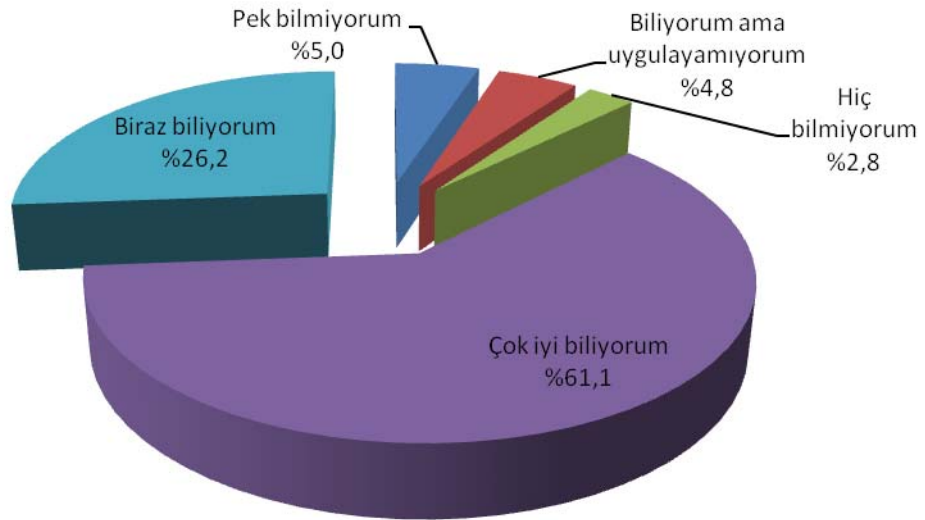
### **Çalışanların Etik Algıları**

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



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

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

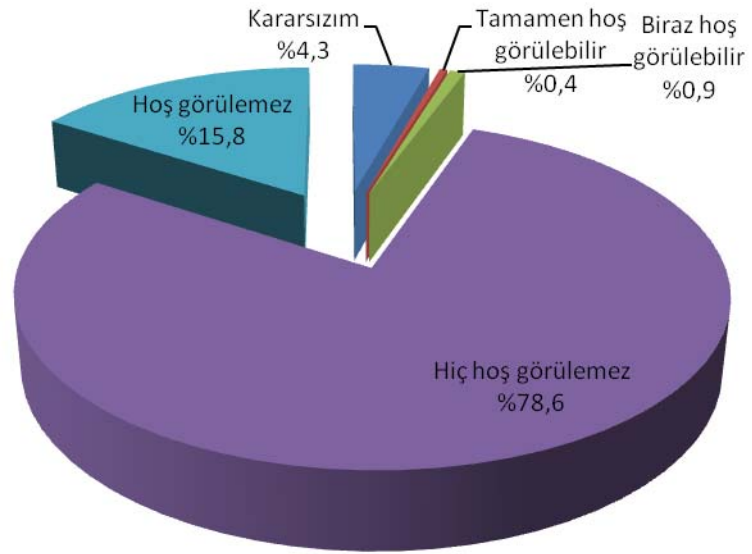


**Grafik 20. TKGM Çalışanlarının Etik İlkeleri Bilme Düzeyi**

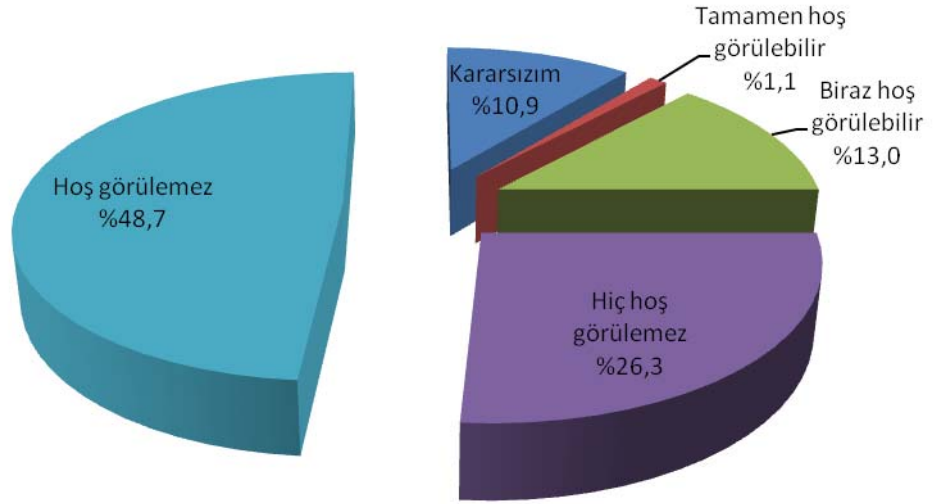
Kurumlarının değerlerini ve çalışma prensiplerini bilenlerin %6,9'u ile tapu hizmetlerini yerine getirirken, uyulması gereken etik ilkeleri bilenlerin %4,8'inin bunları uygulamadıklarını ifade etmeleri dikkat çekicidir. Söz konusu değer ve ilkeleri bilmediğini belirtenlerin oranı ise sırasıyla %10,5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

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

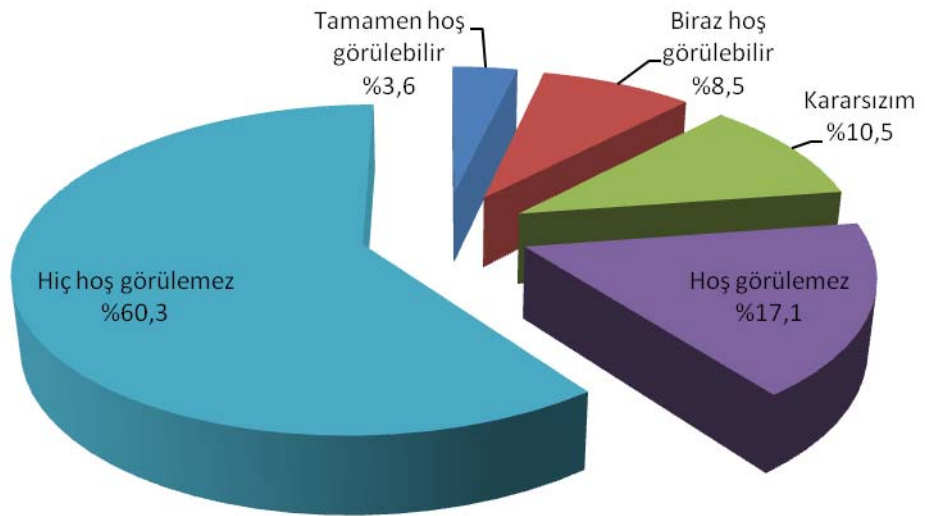
- Memurların, vatandaşların işlerini yapma karşılığında menfaat talep etmesi,
- Kurumda iş yaptıran vatandaşlardan gelen hediyeleri kabul etmek,
- Vatandaşların iş sonunda kendi istekleri ile verdikleri bahşişleri kabul etmek,
- Tanıdıkların ve diğer yakınların tapu işlemlerini daha hızlı yapmak,
- İş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



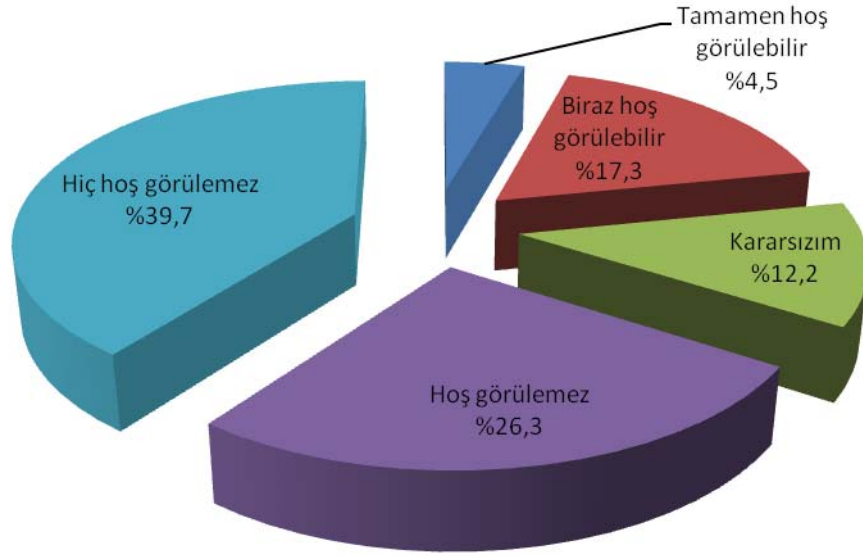
**Grafik 21. Memurların, Vatandaşların İşlerini Yapma Karşılığında Menfaat Talep Etmesi**



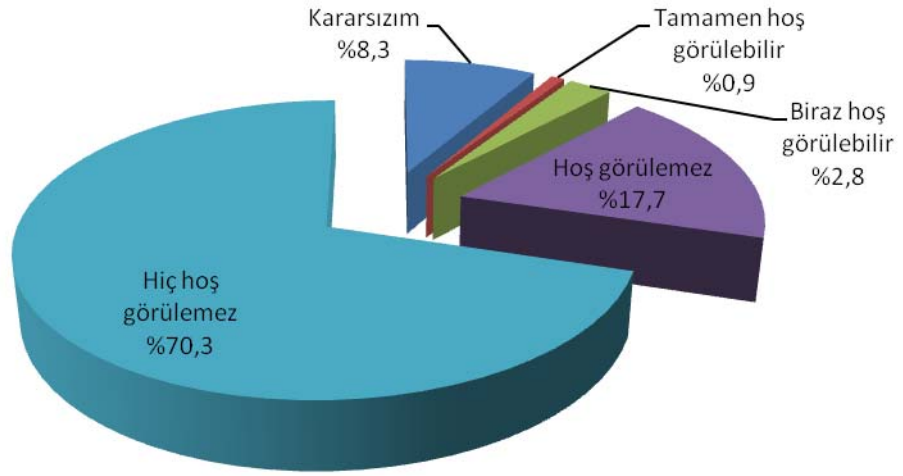
**Grafik 22. Kurumda İş Yaptıran Vatandaşlardan Gelen Hediye­leri Kabul Etmek**



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



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



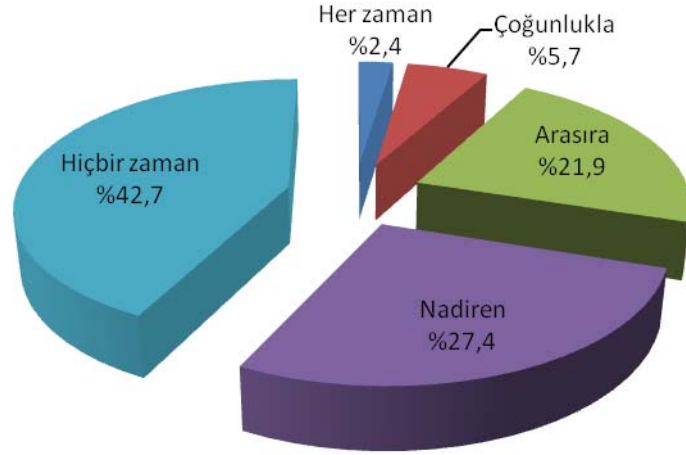
**Grafik 25. İş Sahibi Tarafından Menfaat Vaat Edildiği Takdirde, Mesai Saati İçerisinde Yapılması Gereken Bir İş, Mesai Sonrası Fazla Çalışarak Bitirmek**

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

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

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

**İşinizi yaparken, etik bulmadığınız şeyleri yapmak zorunda kalıyor musunuz?**

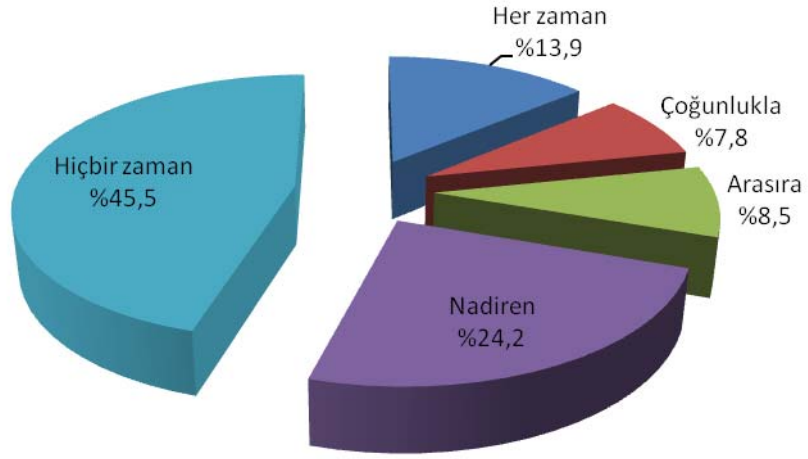


**Grafik 26. TKGM Çalışanlarının Etik Dışı Fiilleri Yapma Sıklığı**

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

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



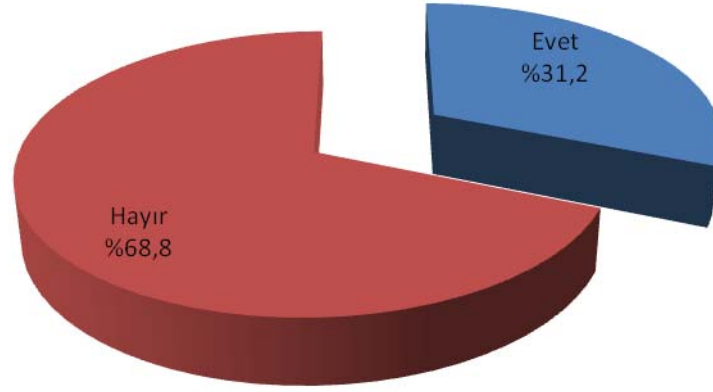


**Grafik 27. TKGM Çalışanlarının Etik Dışı Davranışları Üst Makamlara İletme Sıklığı**

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

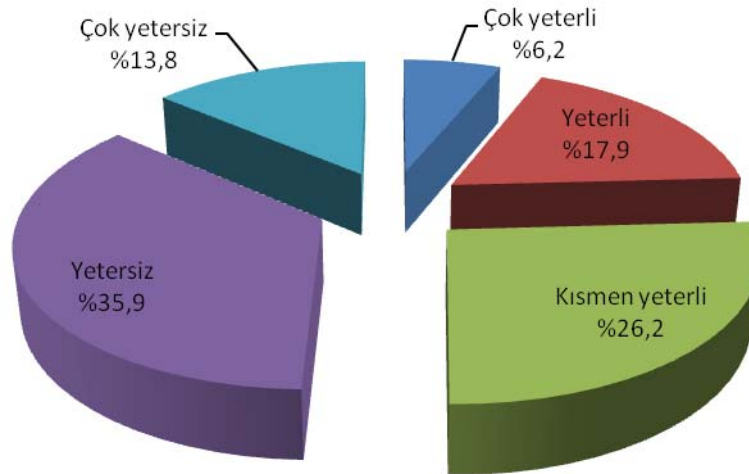
Bilindiği gibi, etik dışı davranışları üst makamlara iletme, yani ihbarcılık (whistle blowing), hem halk, hem de çalışanlar arasında genel kabul görmemekte, muhbirlere (whistleblower), "gammazcı" veya "ispiyoncu" gibi aşağılayıcı sıfatlar yakıştırılmakta ve söz konusu kişiler toplum içerisinde dışlanmaktadır.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

Etik algıları kapsamında, çalışanlara son olarak, etikle ilgili hizmet içi eğitim alıp almadıkları, aldılarsa bunun yeterli olup olmadığı hususundaki görüşleri sorulmuştur.



**Grafik 28. Etikle İlgili Hizmet İçi Eğitim Alma Durumu**

Soruya verilen cevaplardan, çalışanların yaklaşık üçte birinin (%31,2) hizmet içi eğitim aldığı sonucu çıkmaktadır. Etikle ilgili hizmet içi eğitim aldığı ifade edenlerin yaklaşık yarısı aldığı eğitimi yetersiz bulmaktadır.

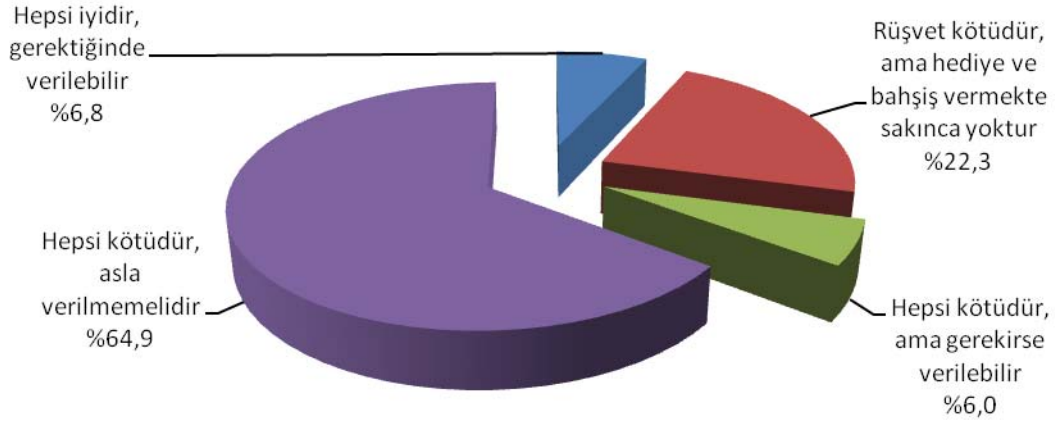


**Grafik 29. Etikle İlgili Alınan Hizmet İçi Eğitimin Yeterlilik Düzeyi**

Üst düzey yöneticilerle yapılan görüşmelerde, hizmet içi eğitimlerin etik davranışların gelişmesi bakımından faydalı olduğu ifade edilmiştir. Ancak henüz doğrudan etikle ilgili bir eğitim programı uygulanmamıştır. Personeli motive etmek için düzenlenen hizmet içi eğitim programı içerisinde etik eğitimi sınırlı ölçüde yer almıştır. Her ne kadar içeriği oldukça yetersiz olsa da, 2006 yılından bu yana düzenlenen görevde yükselme ve intibak eğitimlerinde “Mesleki Etik ve Davranış Kuralları” dersi okutulmaktadır. Bu dersi alan personelin sayısının da giderek artmakta olduğu gözlenmektedir. Bu sayı, 2006 yılında 1.257 iken, 2007’de 876’ya düşmüş, ancak 2008’de 3.343’e ulaşmıştır.

## Vatandaşların Etik Algıları

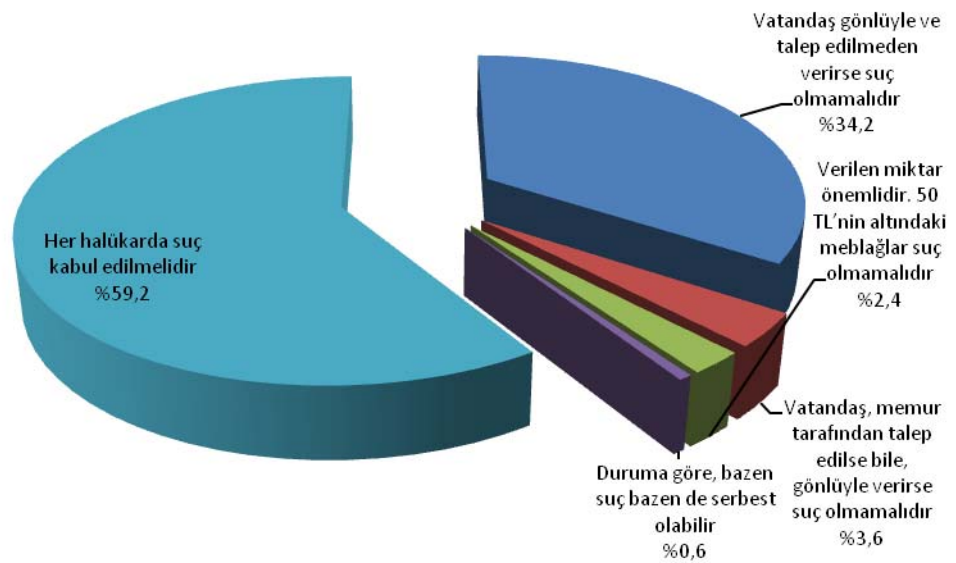
Vatandaşların etik algılarını ölçebilmek için, öncelikle hediye, bahşış ve rüşvet hakkındaki düşünceleri sorulmuştur.



Grafik 30. Hediye, Bahşış ve Rüşvet Hakkındaki Düşünceler

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

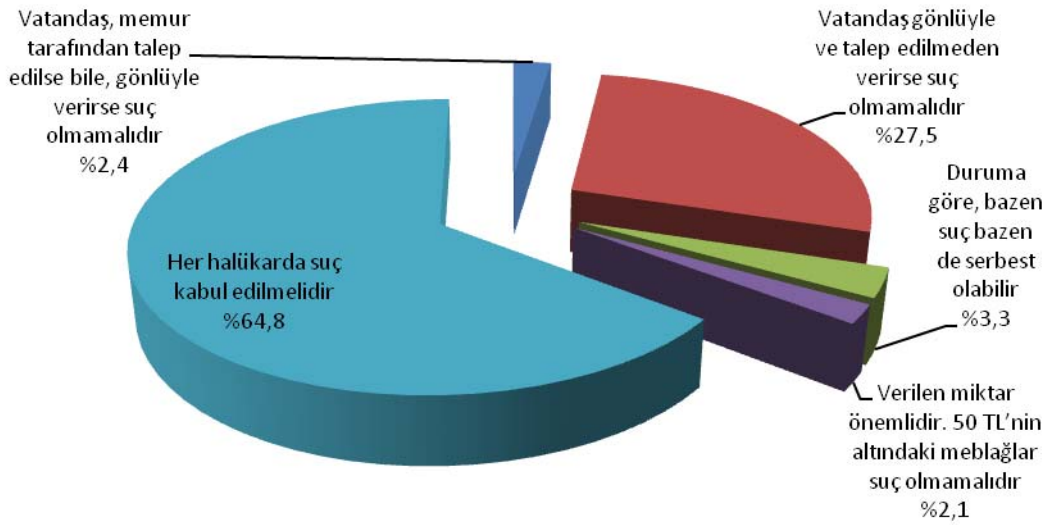
İkinci olarak vatandaşlara, "kamu görevlilerine, yapılan işten sonra bahşış verilmesi sizce suç kabul edilmeli midir?" sorusu yöneltilmiştir.



Grafik 31. Bahşışle İlgili Düşünceler

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

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

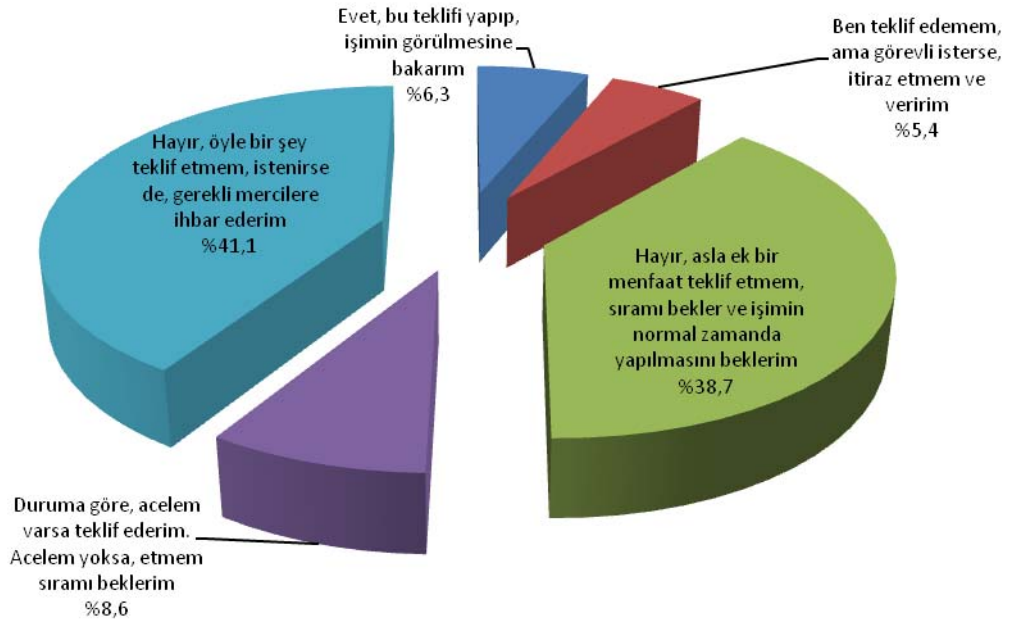


Grafik 32. Hediyeyle İlgili Düşünceler

Vatandaşların etik algılarını belirlemek amacıyla kendilerine yöneltilen son soru şudur: “Tapu sicil müdürlüğünde işlerinizi hızlandıracağı kanaatine varırsanız, memurlara ek bir menfaat teklif eder misiniz?” Bu soruya verilen yanıtlar yoluyla, tapu sicil müdürlüklerinde karşılaşılan etik dışı davranışlarda vatandaşın etkisini de belirlemek mümkün olabilecektir.

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

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



**Grafik 33. İşi Hızlandıracağı Düşüncesi İle Çalışanlara Ek Menfaat Teklif Etme**

## Üst Yöneticilerin Etik Algıları

TKGM üst yöneticilerine ve tapu sicil müdürlerine göre, tapuda rüşvet veya yolsuzluk söz konusu değildir, ancak tapu işlemlerinde hediye ve bahşiş tarihsel arka planı da bulunan bir gerçeklik ve sorundur. Hediye toplumsal bir alışkanlıktır. Çalışana hediye veya bahşiş verilmesi çoğunlukla işlemleri hızlandırma amacı gütmektedir; bazen de gayrimenkul alan kişilerin işlemlerinin tamamlanması sonucu duyduğu memnuniyetin bir ifadesi olarak görülmektedir. TKGM yetkilileri kurumda hediye ve bahşiş olgularının varlığını kabul etmektedirler; ancak bu tür uygulamaların etik dışı davranış kapsamında değerlendirildiğini vurgulamaktadırlar. Mevzuata göre, memurlar maaş aldıkları için başka bir menfaat sağlayamazlar. Menfaat sağlamaları durumunda kendilerine yaptırım uygulandığı, haklarında idari ve cezai soruşturmalar yapıldığı, soruşturmalar sonucunda cezalar verildiği belirtilmektedir.

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

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

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

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

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

## ETİK DIŞI DAVRANIŞLARIN YAYGINLIĞI

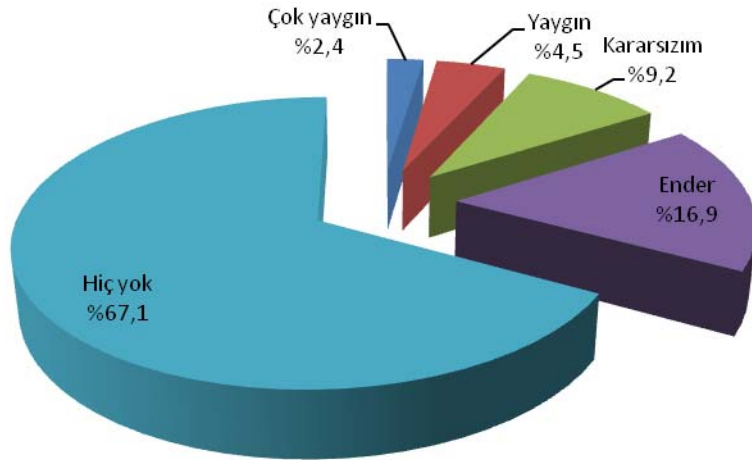
Bu kısımda, tapu sicil m¼d¼rl¼klerinde etik dışı davranışların yaygın olup olmadığı çalışanların, ¼st d¼zey y¼neticilerin ve vatandaşların bakış açılarıyla ele alınacaktır.

### Çalışanların Bakışıyla Etik Dışı Davranışlar ve Yaygınlığı

Çalışanlara uygulanan ankette, bazı etik dışı davranışlar sıralanmıŐ, çalışanlardan bu davranışların kurumda ne derece yaygın olduğunu “ok yaygın”, “yaygın”, “kararsızım”, “ender” ve “hiç yok” biçiminde derecelendirmeleri istenmiŐtir.

“arpıtıcı r¼Ővetin” kurumda ne derece yaygın olduğu hususundaki g¼r¼Őlerini alabilmek amacıyla çalışanlardan “*mevzuata aykırı işlem yaparak menfaat sağlama*” ve “*bilerek ve isteyerek memurların mevzuata aykırı Şekilde tapu işlemleri yapması*” eylemlerinin kurumdaki yaygınlığını derecelendirmeleri istenmiŐtir.

G¼r¼ld¼Đ¼ gibi aslında iki ifade neredeyse aynı anlama gelmektedir. İkinci ibarede, ilkinden farklı olarak “bilerek ve isteyerek” kelimeleri eklenmiŐ, “menfaat sağlama” kelimeleri çıkarılmıştır. İbareler, anketteki tablonun farklı alanlarına yerleŐtirilmek suretiyle verilen cevapların karŐılaŐtırılması amaçlanmıŐtır.

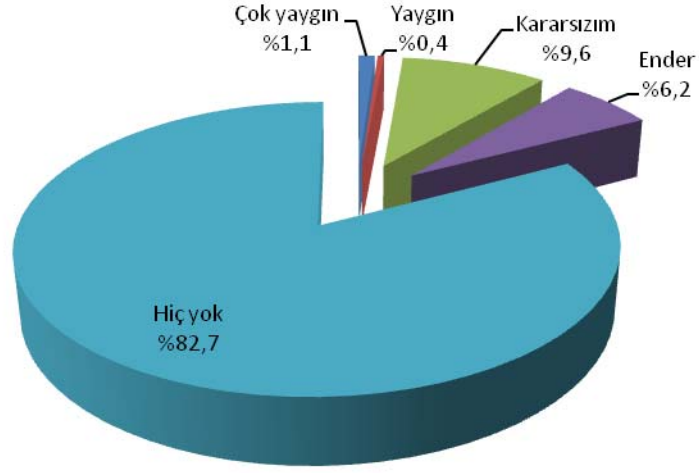


Grafik 34. Mevzuata Aykırı İşlem Yapararak Menfaat Sağlama

Çalışanların %67,1'ine g¼re, tapu dairelerinde *mevzuata aykırı işlem yaparak menfaat sağlama* eylemi hiç gerçekleŐmemektedir. %16,9'u ise bu davranışın ender olduğu d¼Ő¼ncesindedir. Esas ¼nemli sonuç çalışanların %6,9'unun çarpıtıcı r¼Ővetin yaygın ve çok yaygın olduğuna inanmasıdır.

“*Bilerek ve isteyerek memurların mevzuata aykırı Şekilde tapu işlemleri yapması*” eylemine tapu dairelerinde hiç rastlanılmadığını d¼Ő¼nenlerin oranı %82,7'dir. Bu

eylemin ender olduğunu düşünenler %6,2 ve yaygın ve çok yaygın olduğunu düşünenler ise %1,5'tir.

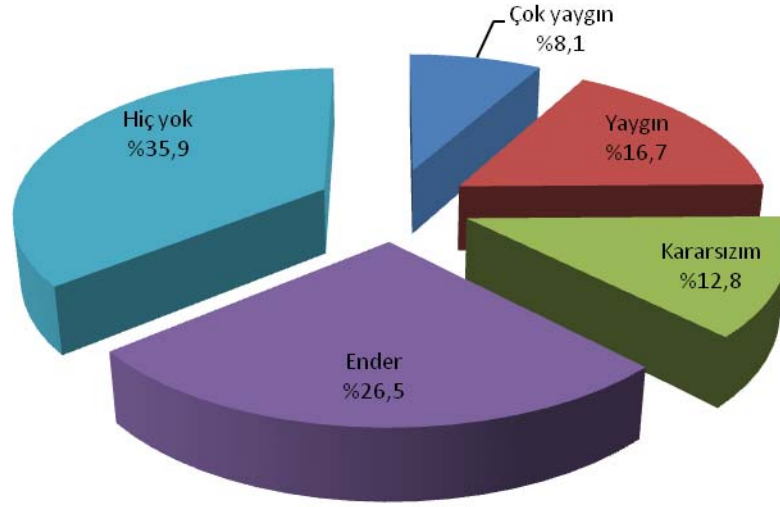


**Grafik 35. Bilerek ve İsteyerek Memurların Mevzuata Aykırı Şekilde Tapu İşlemleri Yapması**

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

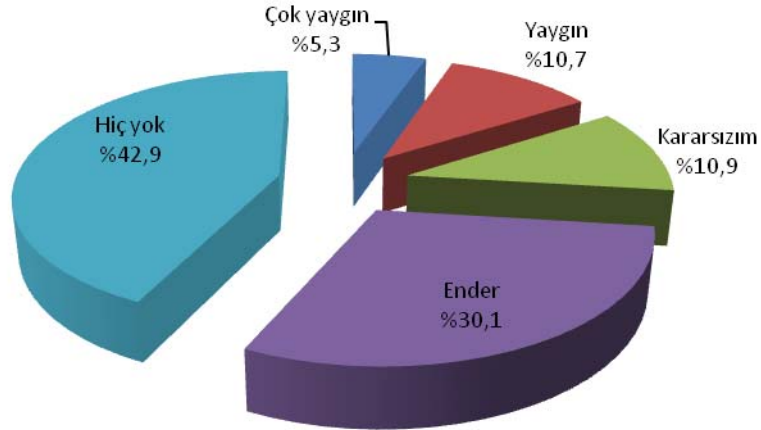
Çalışanlara çıkar çatışması kapsamında iki eylemin ne derecede yaygın olduğu sorulmuştur. Bunlar “mevzuata uygun yapılan işlemlerle ilgili bahşiş veya hediye kabul edilmesi” ile “kâğıt, toner, kalem vb. sarf malzemelerinin iş takipçilerince temin edilmesi”dir.





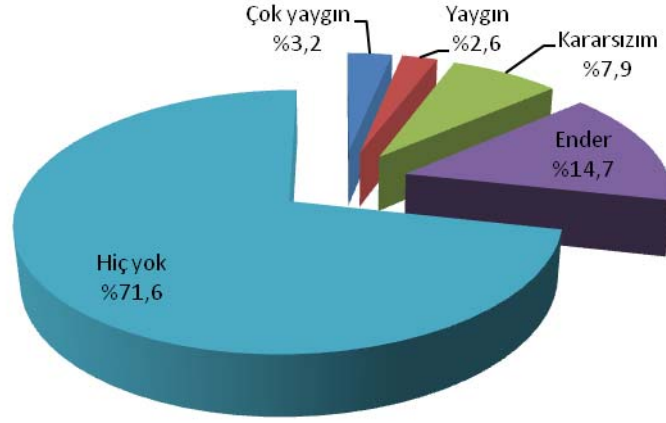
**Grafik 36. Mevzuata Uygun Yapılan İşlemlerle İlgili Bahşış Veya Hediye Kabul Etme**

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



**Grafik 37. Kâğıt, Toner, Kalem vb. Sarf Malzemelerinin İş Takipçilerince Temin Edilmesi**

Çalışanların %42,9'una göre, tapu sicil müdürlüklerinde kâğıt, toner, kalem vb. sarf malzemeleri iş takipçilerince temin edilmemektedir. %30,1'lik bir kesim söz konusu eyleme ender rastlanıldığını, %16'sı ise sarf malzemelerinin iş takipçilerince temin edilmesinin yaygın ve çok yaygın olduğu düşüncesindedir.

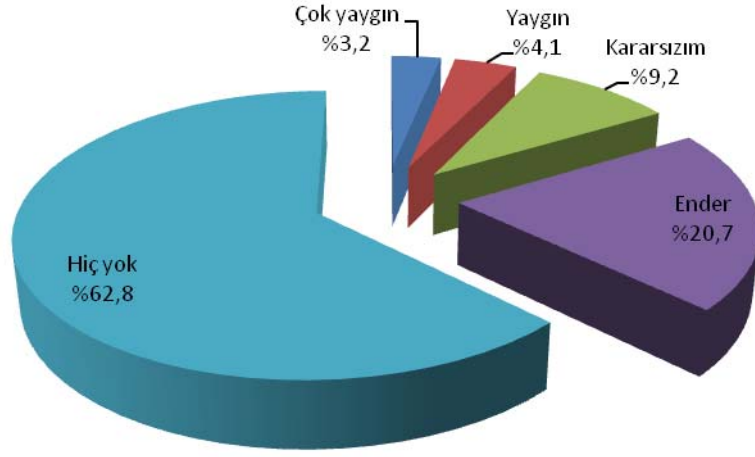


**Grafik 38. İlgisi Olduğunu İspat Ettikleri Halde, Tapu Bilgilerinin İlgililerine Gösterilmemesi**

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

Çalışanların büyük bir çoğunluğu (%71,6) böyle bir davranışa hiç rastlanılmadığını, %14,7’si ender olarak rastlanıldığını ifade etmişlerdir. Söz konusu eylemin yaygın ve çok yaygın olduğunu düşünenlerin oranı oldukça düşüktür (%5,8).

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



**Grafik 39. İşlemlerle İlgili Gereksiz Bilgi ve Belge İsteme**

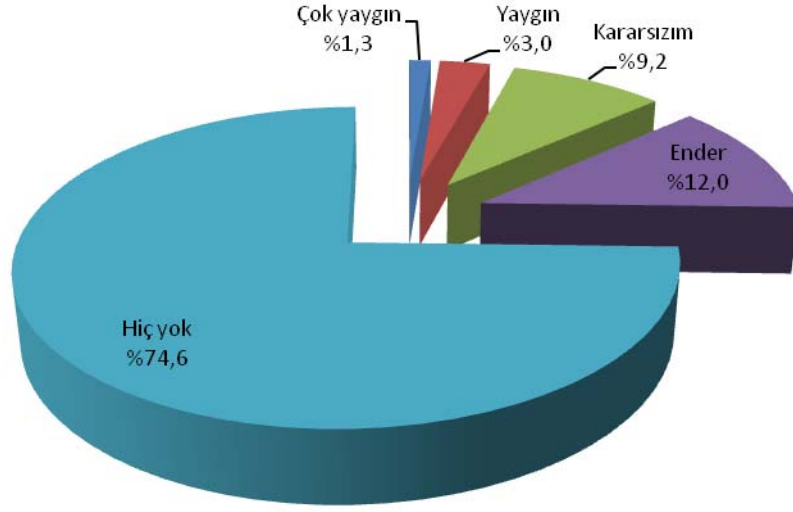
Çalışanların yarısından fazlası (%62,8) vatandaşlardan gereksiz bilgi ve belge istenmediği görüşündedir. Söz konusu eylemin yaygın ve çok yaygın olduğunu düşünenlerin oranı %7,3'tür.

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

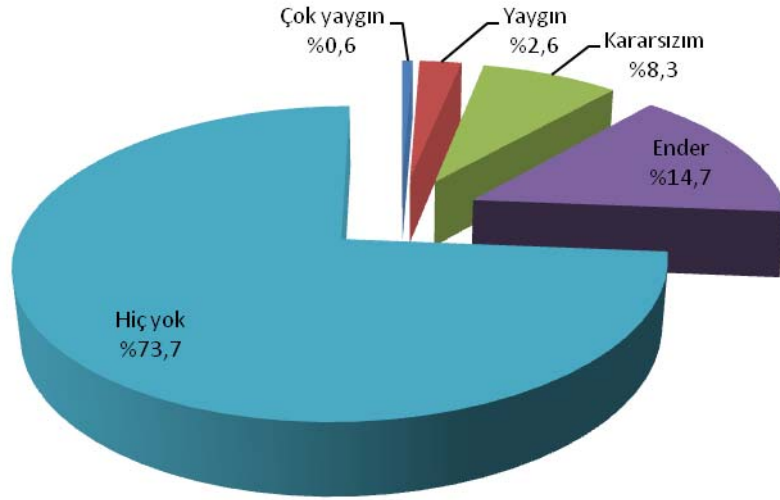
Bu kapsamda çalışanlara aşağıdaki davranışların tapu sicil müdürlüklerindeki yaygınlık derecesi sorulmuştur:

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

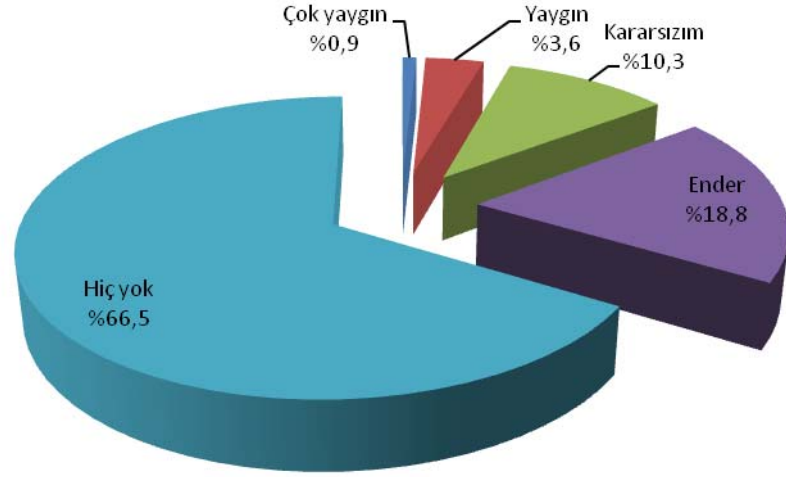
Aşağıdaki grafiklerde de görüleceği üzere, çalışanların yaklaşık dörtte üçü ilk iki eylemin tapu sicil müdürlüklerinde hiç olmadığını belirtmişlerdir. Üçüncü eylemin bulunmadığını söyleyenlerin oranı bir miktar daha düşüktür (%66,5). Söz konusu eylemlerin yaygın ve çok yaygın olduğunu düşünenlerin oranı ise oldukça düşüktür.



**Grafik 40. Vatandaşları Emlakçılara ve İş Takipçilerine Yönlendirme**



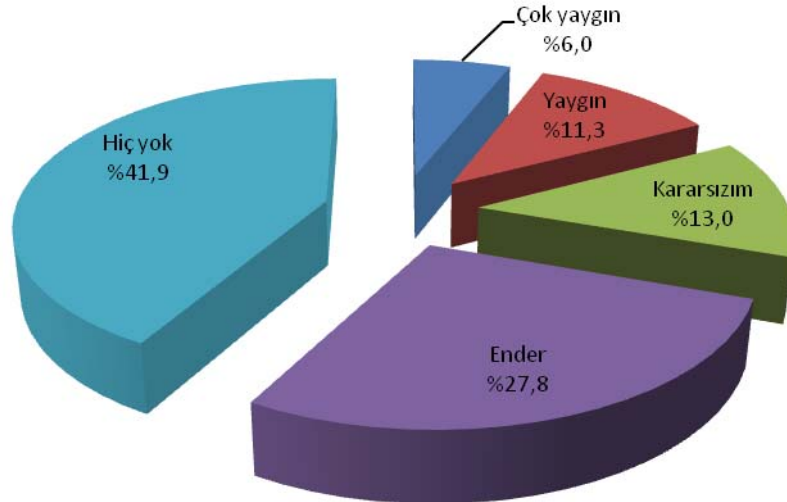
**Grafik 41. Vatandaşları Yanlış Yönlendirilerek İşlemlerin Sürüncemede Bırakılması**



**Grafik 42. Vatandaşı Yıldırma Amacıyla, Yapılacak İş ve İşlemleri Olduğundan Zor ve Fazla Gösterme**

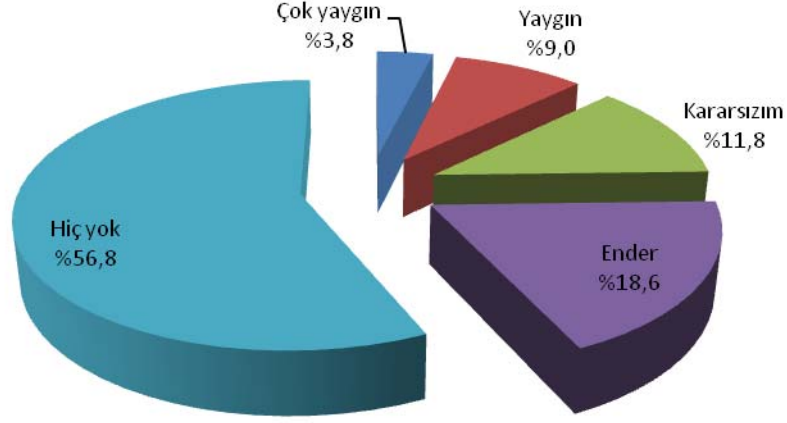
Bilindiği gibi, kamu görevlilerinin akraba, eş, dost ve hemşehri kayırmacılığı, siyasal kayırmacılık veya herhangi bir nedenle ayrımcılık veya kayırmacılık yapmaları etik davranış ilkelerine uygun değildir (Etik Yönetmeliği, md. 14). Hizmet kayırmacılığı olarak adlandırılan bu etik dışı davranış, aynı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

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



**Grafik 43. Akraba, Eş, Dost, Hemşehri, Siyasal Görüş vb. Bir Nedenle Ayrımcılık veya Kayırmacılık Yapma**

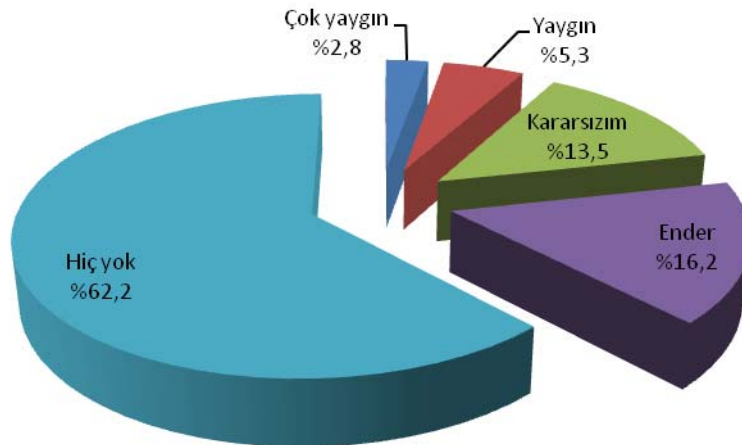
Çalışanların %41,9'una göre tapu dairelerinde "hizmet kayırmacılığı" bulunmamaktadır. %27,8'lik bir kesim ender olarak hizmet kayırmacılığı yapıldığı düşüncesindedir. Kayırmacılığın yaygın ve çok yaygın olduğu kanaatini taşıyanların oranı ise %17,3'tür.



**Grafik 44. Emlakçılara ve İş Takipçilerine Ayrıcalıklı İşlem Yapılması ve Öncelik Tanınması**

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

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

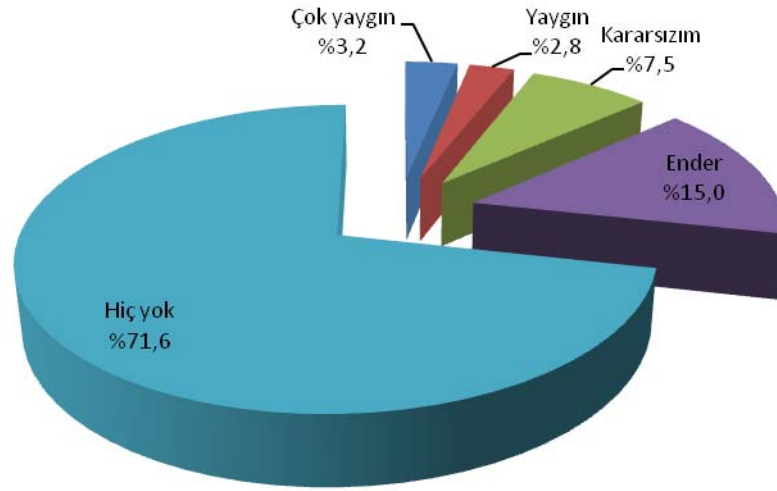


**Grafik 45. İş Sahiplerinden Özel Çıkar Sağlamak Amacıyla, Mesai Saatleri Dışında Çalışılması**

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

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

Bu bağlamda çalışanlara “ilgilisi olmayan kişilere, tapu bilgilerinin verilmesi” eyleminin yaygınlık derecesi sorulmuştur.

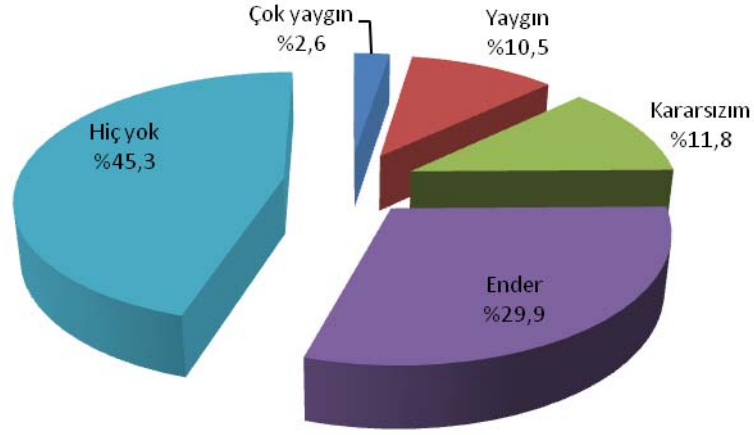


**Grafik 46. İlgilisi Olmayan Kişilere, Tapu Bilgilerinin Verilmesi**

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

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

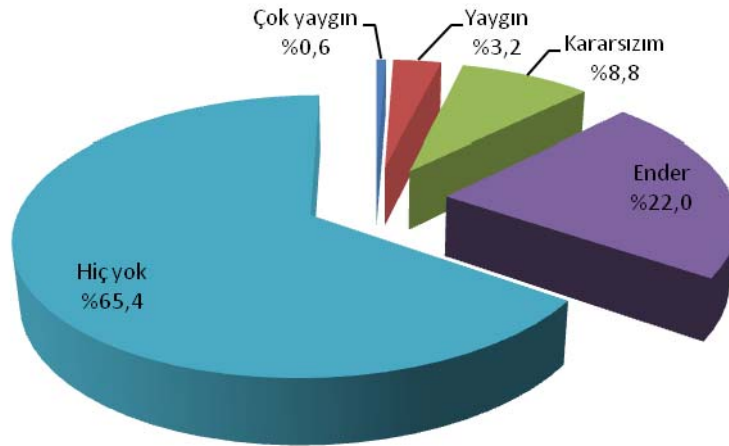
Oysa, bu davranış etik davranış ilkelerine aykırıdır. Kamu görevlileri, eski kamu görevlilerini kamu hizmetlerinden ayrıcalıklı bir şekilde faydalandıramaz, onlara imtiyazlı muamelede bulunamaz (Etik Yönetmeliği, md. 21).



**Grafik 47. Kurumdan Ayrılan veya Emekli Olan Memurların Hizmetlerden Ayrıcalıklı Faydalandırılması**

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

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

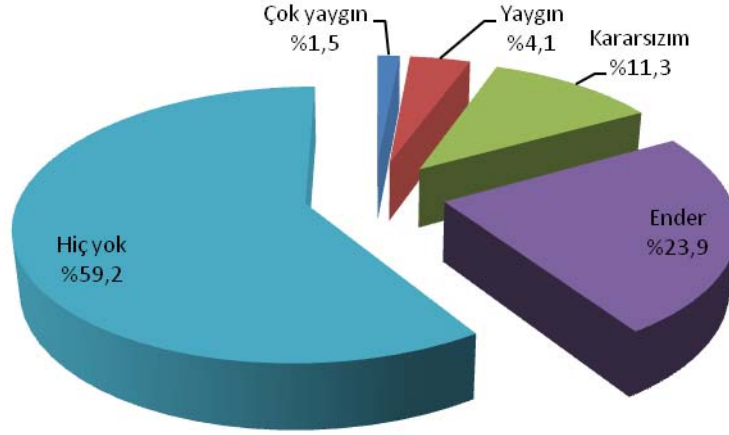


**Grafik 48. Kurumun Fotokopi Makinesi, Yazıcı, Faks vb. Araçlarının Kişisel Amaçla Kullanılması**



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

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

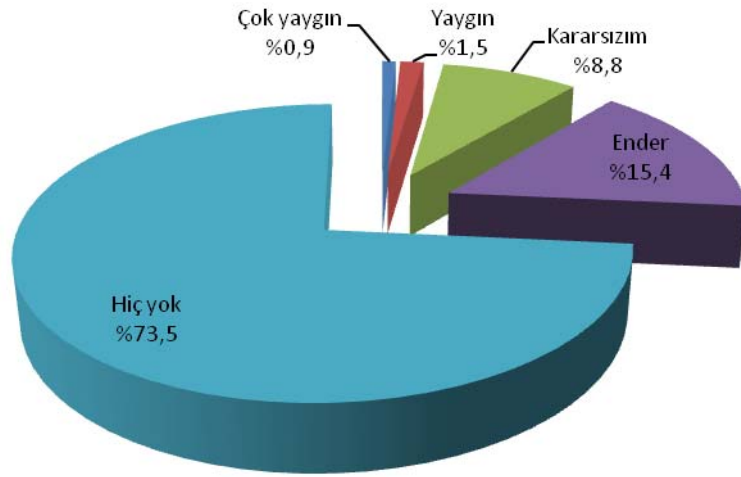


**Grafik 49. İşlerini Yaparken Savurganlık Yapma**

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

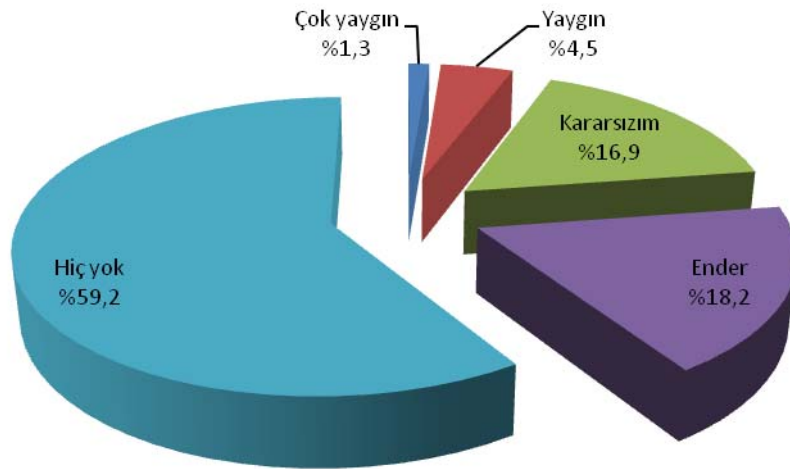
Vatandaşların kamu kurumlarıyla ilgili başlıca şikâyetlerinden biri, görevlilerin kendilerine nazik ve saygılı davranmadığı yönündedir. Oysa kamu hizmetleri vatandaşlardan toplanan vergilerle finanse edilmektedir. Kamu görevlilerinin kamu hizmetinin emanet olduğu düşüncesiyle, vatandaşlara karşı nazik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

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



**Grafik 50. Hizmetten Yararlananlara Kötü Davranma**

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



**Grafik 51. Amirinin veya İş Arkadaşının Hatalarını Örtbas Etme, İlgili Yerlere Bildirmeme**

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

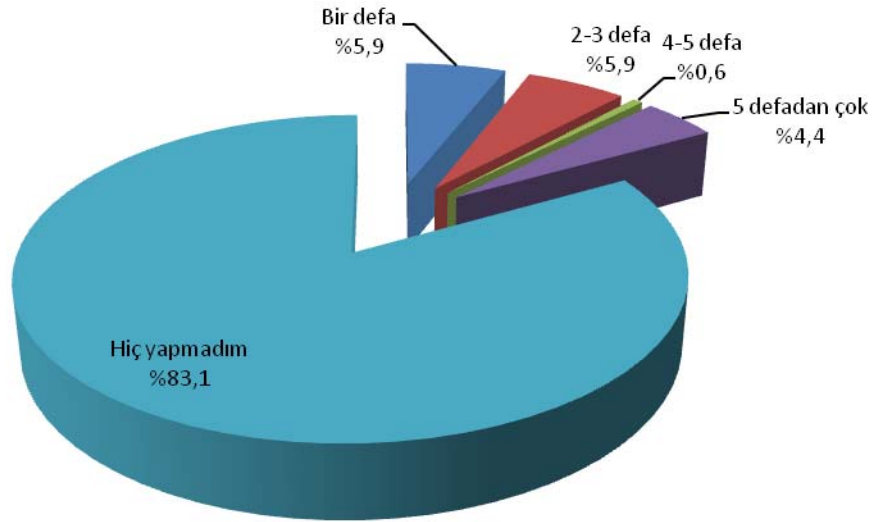
## Vatandaşların Bakışıyla Etik Dışı Davranışların Yaygınlığı

Vatandaşlara uygulanan ankette de, etik dışı davranışların yaygınlık derecesini belirlemeye yönelik sorulara yer verilmiştir. Burada, çalışan anketinde olduğu gibi, etik dışı davranışlar tek tek sıralanmamış, genel anlamda kural dışı menfaat sağlamanın yaygınlığı, ne şekilde gerçekleştiği ve miktarını belirlemeye yönelik üç soru sorulmuştur.

Sorulara ve sonuçlara geçmeden önce önemli bir hususu vurgulamakta yarar görülmektedir. Anket formlarında kişisel bilgilerin istenmediği ve cevapların hiçbir kişi veya kurumla kesinlikle paylaşılmayacağı yazılmış ve uygulama aşamasında da sözlü olarak tek tek ankete katılanlara bu hususlar açıklanmış olsa da, vatandaşlar, bu sorulara üç nedenden dolayı cevap vermekten çekinmiş olabilirler.

Birincisi, vatandaşların kamu görevlilerine menfaat sağlaması Ceza Kanunu'na göre rüşvet suçunu oluşturmaktadır. Rüşvet suçunda hem alan hem de veren suçludur. İkincisi yolsuzluklar taraflar arasında "gizli" olarak yapılmakta, mümkün olduğunca da gizlilik kuralına riayet edilmektedir. Yolsuzluğa bulaşanlar, kolay kolay bunu deklare etmemektedir. Üçüncüsü ise, bazı vatandaşların, olumsuz cevaplar vermeleri durumunda sonraki dönemlerde tapu dairelerindeki işlerinin aksayacağı kanaatini taşımalarıdır. Bu hususlar görüşmeler esnasında bazı vatandaşlarca açıkça dile getirilmiştir.

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



Grafik 52. Kuraldışı Menfaat Sağlamanın Yaygınlığı

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

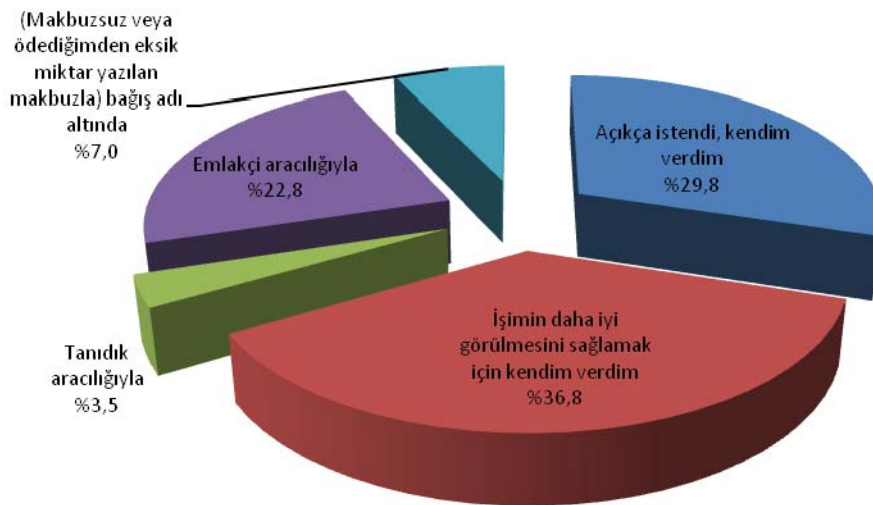
**Tablo 2. Tapuda Bulunma Nedenine Göre Kuraldışı Ödeme Sıklığı**

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

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

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

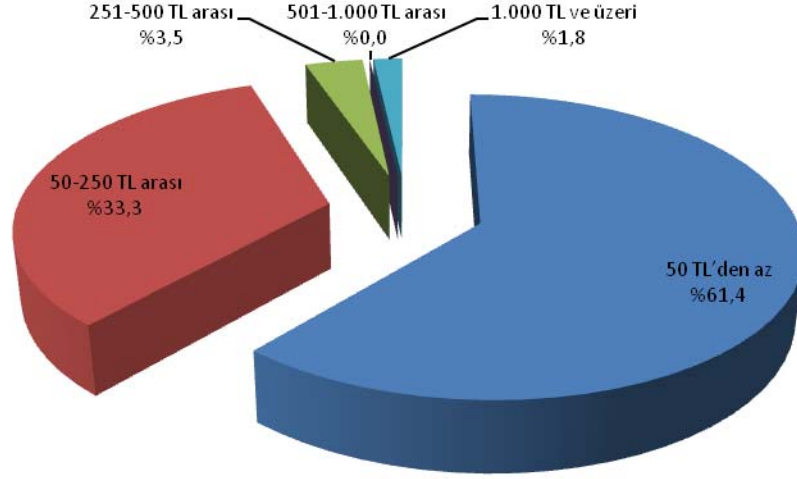
Kural dışı menfaat sağlayan vatandaşlara, bunun ne şekilde gerçekleştiği sorulmuştur.



**Grafik 53. Kuraldışı Menfaat Sağlama Yöntemleri**

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

Son olarak vatandaşlara, sağlanan kuraldışı menfaatin miktarı sorulmuştur.



**Grafik 54. Sağlanan Kuraldışı Menfaatin Miktarı**

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

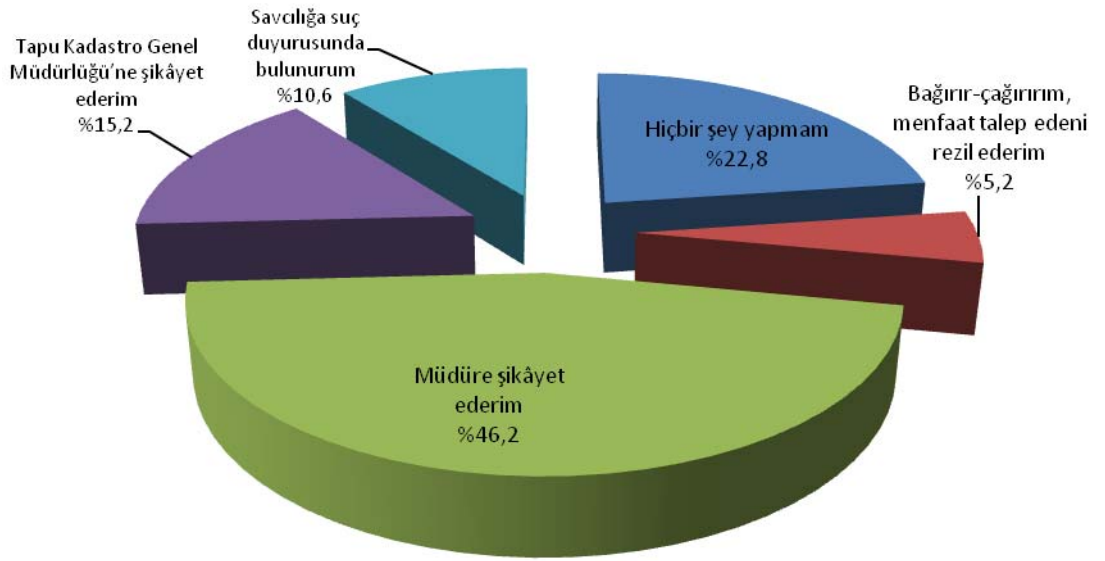
Vatandaşlarla yapılan görüşmelerde de, işlem başına genelde 20-100 TL arası ödeme yapıldığı ifade edilmiştir. Bilindiği üzere, elde edilen menfaatin fazla olmadığı ve yaygın olarak gerçekleşen kuraldışı ödemelerde, ödeme miktarı sabitleşmeye yakındır. Ödemenin yapılmasına ilişkin de standart mekanizmalar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

## ETİK DIŞI DAVRANIŞLAR KARŞISINDAKİ TUTUM

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

### Vatandaşların Tutumu

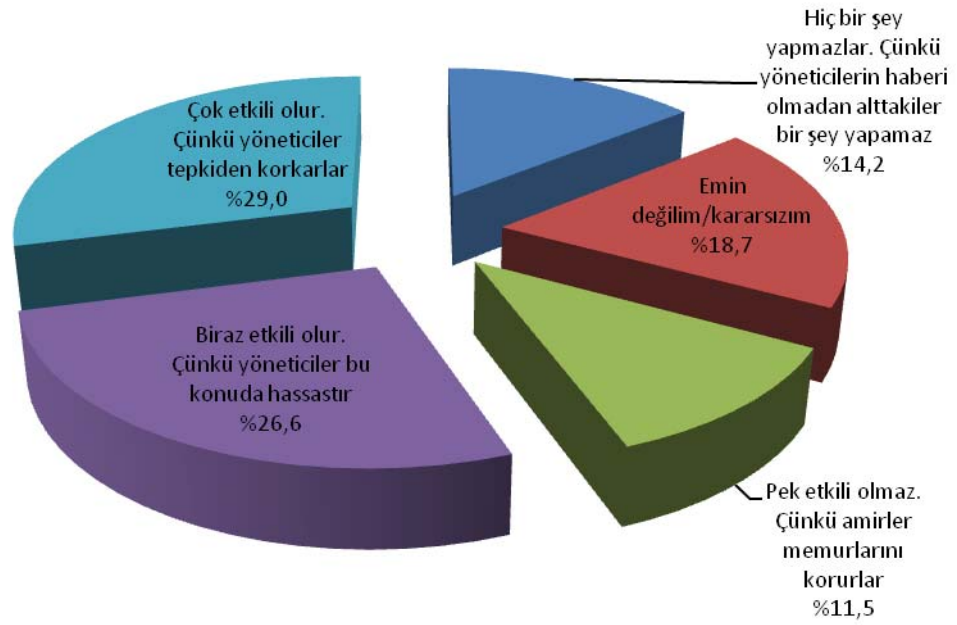
Vatandaşların etik dışı davranışlar karşısındaki tutumlarını belirleyebilmek için “*Tapu müdürlüğünde bir kural dışı menfaat talebi veya etik dışı davranışla karŐılaŐırsanız nasıl davranıŐrsınız?*” sorusu yöneltilmiştir.



**Grafik 55. Kural Dışı Menfaat Talebi veya Etik Dışı Davranışla Karşılaşma Durumunda Gösterilen Tepki**

Elde edilen bulgulara göre, etik dışı davranışla karşılaşan vatandaşların yarısına yakını (%46,2) müdüre Şikâyet etme eğilimindedir. Vatandaşların yaklaşık üçte biri (%33,8), böyle bir durum karşısında tepkisiz kalacağını dile getirmektedir. Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü'ne Şikâyet etmeyi tercih edenler %15,2'dir. Etik dışı davranışla karŐılaŐtıĐında bağırıp çağıracağını ve menfaat talep edeni rezil edeceğini söyleyenler ise azınlıktadır (%5,2).

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



**Grafik 56. Şikâyet Etmenin Etkililiği**

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

### TKGM'nin Tutumu

TKGM'nin üst düzey yöneticilerine göre, diğer kamu hizmetlerinde olduğu gibi tapu hizmetlerinde de, yolsuzluk ve diğer etik sorunların azaltılmasının önemli araçlarından birisi, etkin bir denetimdir. TKGM'de müfettişlerin 1/3'ü soruşturmaya, 2/3'ü teftişe ayrılmaktadır. Kurum kamu yönetiminde ortaya çıkan yeni denetim anlayışını benimseyerek, müfettişlerin danışmanlık (rehberlik) misyonlarını ön plana çıkarmayı amaçlamaktadır. Ancak yeni anlayış konusunda birtakım sıkıntılar mevcuttur. Yeniliklere ayak uydurmak için, müfettişlere araştırmalar yaptırılmaktadır; ancak eğitimlerinin yeterli olmaması ve kimilerinin kendilerini yenileyememesi dolayısıyla sorunlarla karşılaşmaktadır. TKGM, müfettişlerin bilgi ve görgülerini artıracak eğitim uygulamaları planlamaktadır. TKGM Teftiş Kurulu, rutin denetimlerinin yanında, ihtiyaca göre gizli denetimler de yapmak suretiyle kurumsal işleyişin kanuni ve etik ilkelere uygun hale getirilmesi için faaliyetlerde bulunmaktadır. Yönetici ve denetim elemanlarının memur ve vatandaş ilişkilerini gözlemleyerek (örneğin zaman zaman vatandaş kılığında girerek) işlemleri denetlemelerinin, bir takım etik dışı davranış ve uygulamaların ortaya çıkarılması açısından olumlu katkıda bulunduğu, hem mülakat yapılanlar tarafından ifade edilmekte, hem de basın ve yayın organlarında örnekleriyle yer almaktadır.

TKGM Teftiş Kurulu'na yılda ortalama 600 civarında resmi yazı, ihbar ve şikâyet geldiği kayıtlardan anlaşılmaktadır. Ayrıca, kaymakamlık, valilik, bölge müdürlüğü ve savcılıklara yılda ortalama 300 civarında şikâyet dilekçesi gönderilmektedir. Bu dilekçelerin en fazla kamu görevlilerinin görev karşılığı çıkar sağlama girişimleri hakkında olduğu beyan edilmektedir.

Teftiş Kurulu Başkanlığı, kendisine ulaştırılan tüm dilekçelerin incelendiğini ve gerek duyulması halinde ilgili kamu görevlisi hakkında soruşturma açıldığını beyan etmektedir. Müfettişlere inceleme, ön inceleme ve soruşturma kapsamında 2006 yılında 285, 2007 yılında da 263 emir verildiği kayıtlarda yer almaktadır. Müfettişler, 2007 yılında yapmış oldukları inceleme veya soruşturma sonucu 321 kez disiplin cezası önermişler, 242 kez de soruşturma izni verilmesi veya verilmemesini talep etmişlerdir.

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

Ancak, yine de vatandaşların ve çalışanların, şahit oldukları kanun dışı veya etik dışı davranış ve uygulamalar hakkında TKGM'ye şikâyette bulunma oranlarının düşük olduğu kanaati hâkimdir. Ayrıca, kamuoyunda da, kurumsal denetimlerin etkililiği konusunda tereddütler oluşmaktadır. Örneğin, kendileriyle mülakat yapılan emlakçılar önemli bir kısmı, tapu sicil müdürlüklerinin uzun zamandır denetlenmediğini bildiklerini, hatta bazı denetimlerin de çok yüzeysel olarak yapıldığını, özellikle bazı özelleştirme nedeniyle atanan denetim elemanlarının yeterli olmadığını bizzat tapu müdürlerinin kendilerine söylediklerini ifade etmişlerdir. Bu yüzden, bilgi teknolojileri de kullanılarak, denetimin hiçbir açık bırakmayacak şekilde etkin hale getirilmesi ve denetimin kalitesinin artırılması, modern denetim tekniklerinin uygulanması, teftiş kurulunun bütçe ve mali imkânlarının geliştirilmesi önem taşımaktadır.

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

Öte yandan, TKGM yetkilileri, çalışanların mal bildirimlerinin düzenli olarak takip edildiğini belirtmektedirler. Bu da, çalışanların etik dışı yollarla kazanç elde edip



etmediklerinin belirlenmesinde ve çalışanların etik dışı kazanç yollarından uzak durmasında belli ölçüde etkili olmaktadır.

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

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

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

## ETİK DIŞI DAVRANIŞLARIN NEDENLERİ

Mülakatlarda ve anketlerde çalıŐanlara, vatandaŐlara ve TKGM'nin űst dűzey yűneticilerine etik dıŐı davranıŐların nedenleri sorulmuŐtur. Etik dıŐı davranıŐların nedenlerine dair verilen yanıtların özűm űretilmesi bakımından da oldukça yol gűsterici olduĐu kaydedilmelidir.

### ÇalıŐanlara Gűre Etik DıŐı DavranıŐların Nedenleri

Çalışanlardan etik dışı davranışların nedenlerine dair verilen 15 deĐiŐkeni “ok etkili”, “etkili”, “kararsızım”, “pek etkili değil” ve “hiç etkili değil” biçiminde derecelendirmeleri istenmiŐtir.

Etkili ve çok etkili cevapları birlikte değerlendirildiğinde, çalıŐanların %50'sinden fazlasının etik dıŐı davranıŐların nedenleri içerisinde űne çıkardıkları hususlar sırasıyla ūunlardır:

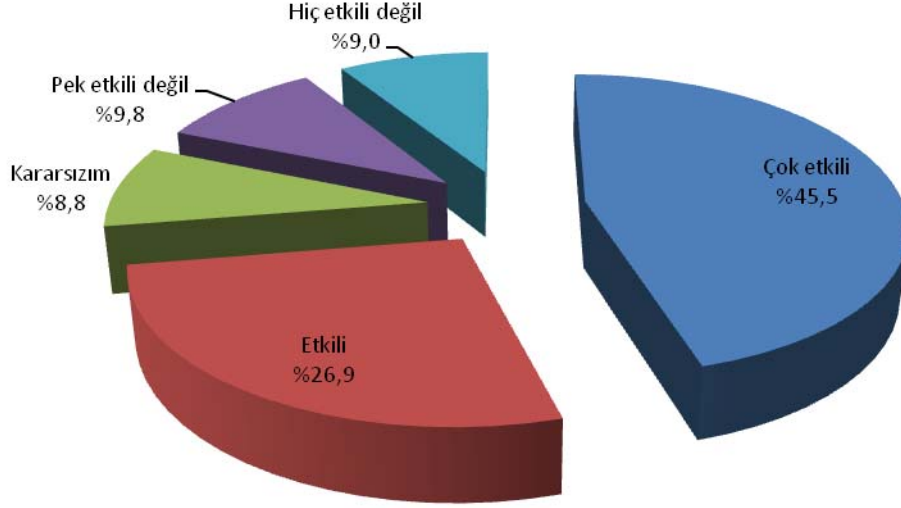
- BaŐka kurumlara gűre, tapuda çalıŐanların sosyal ve mali haklarının az olması (%83,1),
- İŐ yűkűnűn fazlalıĐı (%81),
- ÇalıŐanların maaŐlarının dűŐűklűĐű ve yeterli mesai űcreti almadan fazla alıŐmaları (%78),
- VatandaŐların iŐlerini bir an űnce yaptırarak istemeleri, sıralarını beklememeleri (%76,1),
- Memurların, sorumluluğu fazla olan işlerin altına imza atmaları (%73,1).
- Kurumun kamuoyundaki olumsuz imajının, herkesi bu yűnde hareket etmeye teŐvik etmesi (% 68,8)
- Kurumun işleyişinde iletişimin yetersizliği (%62,7)
- ÇalıŐma ortamının kűtű olması (%59,4)
- BahŐıŐ ve hediye gibi kűltűrel alıŐkanlıkların toplumda yaygın olması (%55,8)
- Emlakçı ve aracılardan varlığı (%54,7)

AŐaĐıdaki űĐeler ise, çalıŐanların %50'sinden daha azına gűre, etik dıŐı davranıŐlar űzerinde etkilidir:

- Vatandaşların, haksız taleplerinin yerine getirilmesi için etik dışı davranışı teşvik etmesi (%45,5),
- Meslek ahlakı kurallarının ve diğer etik ilkelerin bilinmemesi (%45,1),
- Tapu iŐlemlerinin uzun sűrmesi (%44,9),
- Mevzuatın, etik dıŐı davranıŐları űnlemekte yetersiz olması (%38,7),

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

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

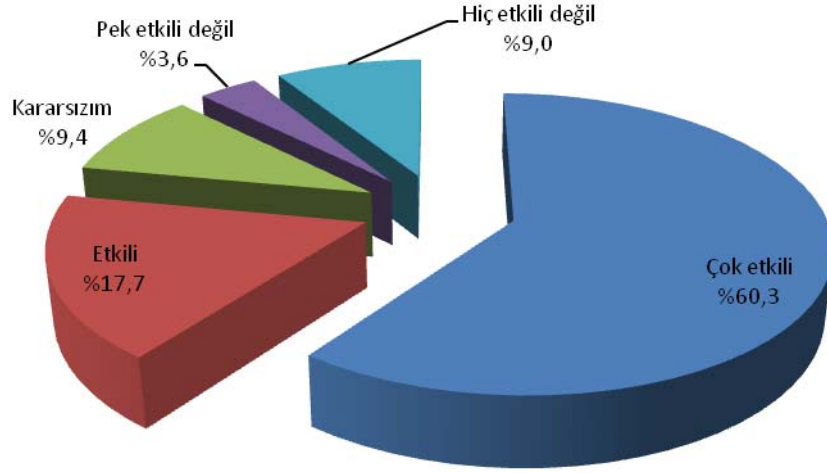


**Grafik 57. Tapu İşlemleri Konusunda Vatandaşların Bilgi Sahibi Olmaması**

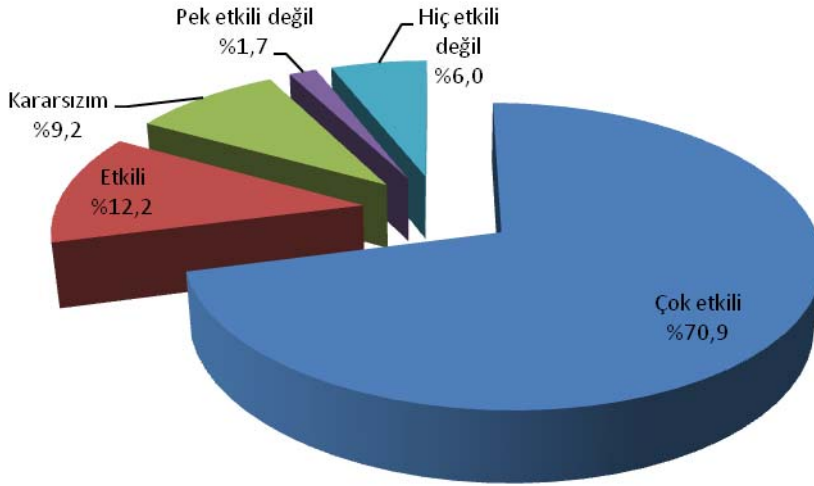
Anketlerin uygulanması sürecinde, gerçekten de iş sahiplerinin büyük bir kısmının yeterli bilgiye sahip olmadığı, bu nedenle müdür ve görevlilerden kurallara uygun olmayan taleplerde buldukları gözlemlenmiştir. Örneğin bir alım-satım işlemine başlanılabilmesi için tarafların nüfus cüzdanlarının asıllarını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

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

Yapılan görüşmelerde, çalışanlar, aşırı iş yükü altında ezildiklerini, vatandaşların işlerinin hemen bitirilmesi yönünde kendilerine baskı yaptığını, işlemlerin mesai saatleri içerisinde yetişmediğini, diğer kurumlarda çalışanların mesai bitiminde evlerine gittiklerini, kendilerinin ise mesai sonrası çalışmak zorunda olduklarını, bu çalışma temposuna rağmen maaşlarının ve mesai ücretlerinin çok düşük olduğunu ifade etmişlerdir. Çalışanların büyük çoğunluğu haksızlığa uğradığını düşünmekte, bu nedenle kendilerine sağlanan çıkarları meşru görebilmektedir.



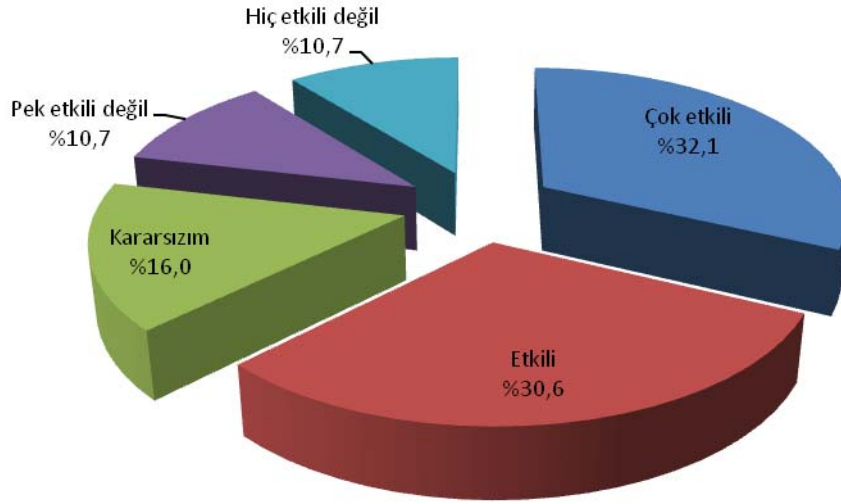
**Grafik 58. Çalışanların Maaşlarının Düşüklüğü ve Yeterli Mesai Ücreti Almadan Fazla Çalışmaları**



**Grafik 59. Başka Kurumlara Göre, Tapuda Çalışanların Sosyal ve Mali Haklarının Az Olması**

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

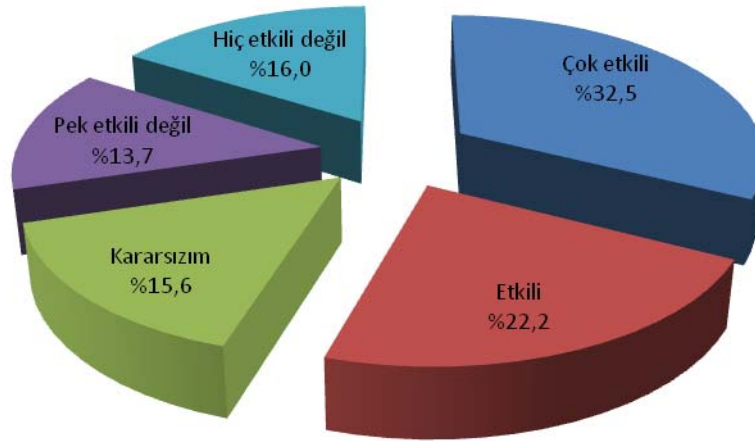
Çalışanların %52,7'si, kurumun iç iletişimindeki yetersizliğinin etik dışı davranışlara neden olduğu kanaatindedir.



**Grafik 60. Kurumun İşleyişinde İletişimin Yetersizliği**

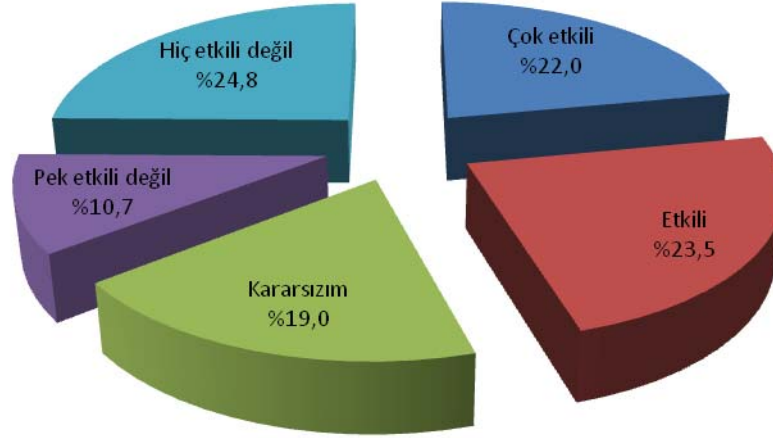
Özellikle merkez-taşra ilişkilerinde yaşanan iletişim sorunları, etik dışı davranışlara neden olabilecek türdendir. Genel müdürlükçe yeterince ve zamanında temin edilememesi nedeniyle sarf malzemelerinin araçlara aldırılması buna örnek olarak verilebilir.

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



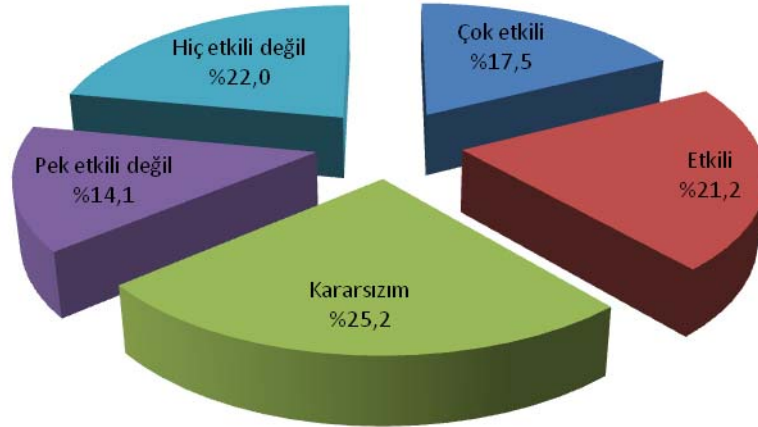
**Grafik 61. Emlakçı ve Aracıların Varlığı**

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



**Grafik 62. Vatandaşların, Haksız Taleplerinin Yerine Getirilmesi İçin Etik Dışı Davranışı Teşvik Etmesi**

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

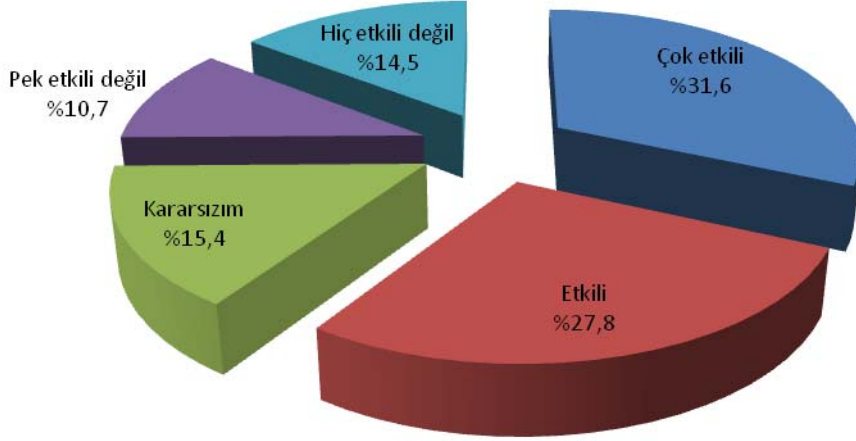


**Grafik 63. Mevzuatın, Etik Dışı Davranışları Önlemekte Yetersiz Olması**

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

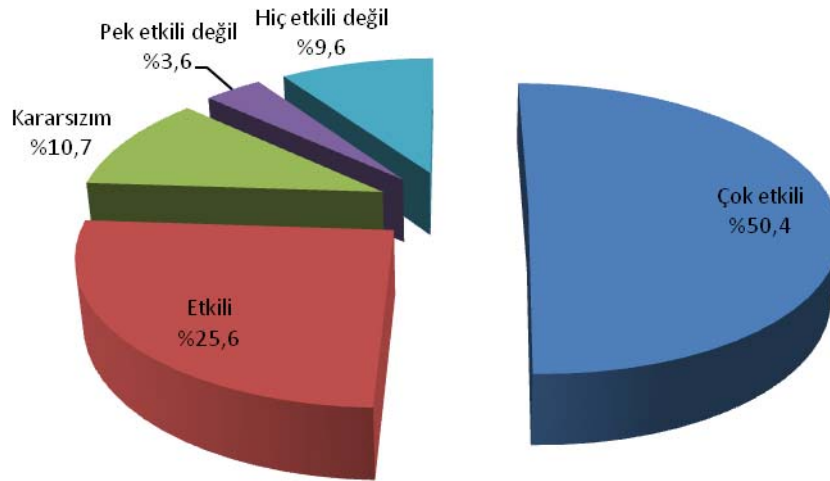
Öte yandan, çalışma ortamının fiziki anlamda kötü olmasının yanında, iş sahipleri ile memurların yüz yüze görüşmesi ve birebir muhatap olmasının da etik dışı davranışların oluşmasında önemli bir etken olduğu gözlenmiştir. Uygulamada, işlem müdür ya da yetkilendirdiği bir kişi tarafından doğrudan memura havale edilmekte, iş sahibi evraklarını memura kendisi götürmekte, bunun sonrasında imza aşamasına

kadar iş sahibi ile çalışan bankoda birebir muhatap olmaktadır. Banko sisteminde tüm personel ile iş sahipleri ve araçların aynı ortamda karşı karşıya gelmesi, denetimi zorlaştırmakta ve etik dışı davranışların ortaya çıkmasına zemin hazırlamaktadır.



**Grafik 64. Çalışma Ortamının Kötü Olması**

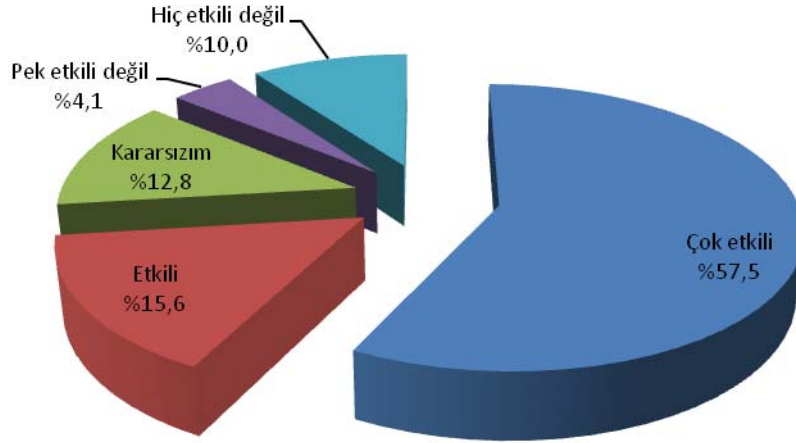
Vatandaşların işlerini sıra beklemeden ve biran önce yaptırmak istemelerini, çalışanların %76'sı etik dışı davranışların bir nedeni olarak görmektedir,



**Grafik 65. Vatandaşların İşlerini Biran Önce Yaptırmak İstemeleri, Sıralarını Beklememeleri**

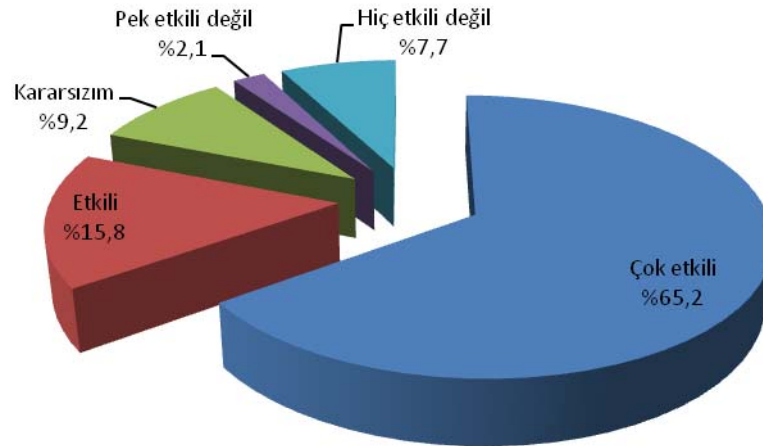
Anket uygulamaları sırasında, gerçekten de, tapu sicil müdürlüklerine iş için gelen vatandaşların, işlerinin çok hızlı bir biçimde bitmesini istedikleri gözlemlenmiştir. İşlerinin geciktiğini düşünen vatandaşların, görevlilerle tartıştığına çokça şahit olunmuştur.

Çalışanların %73,1'i sorumluluğu fazla olan işlerin altına imza atmalarını etik dışı davranışların nedeni olarak görmektedir. Görüşülen çalışanların önemli bir kısmı, her işlemde çok büyük rakamların altına imza attıklarını, attıkları bu imzadan sadece kendilerinin değil, mirasçılarının da sorumlu olduğunu, buna karşılık kendilerine mali sorumluluk tazminatı ödenmediğini, bu kadar yoğunluk arasında mutlaka hata yapılabileceğini, böyle bir risk altında çalışmaktan dolayı psikolojik olarak yıprandıklarını ve tedavi gördüklerini ifade etmiştir. Yetersiz ücrette olduğu gibi, çalışanların çoğunluğu bu konuda da haksızlığa uğradığını düşünmekte ve kendilerine sağlanan çıkarları, ilerleyen yıllarda karşılıklarına çıkma ihtimali bulunan mali sorumluluklara karşı bir sigorta olarak görebilmektedir.



**Grafik 66. Memurların, Sorumluluğu Fazla Olan İşlerin Altına İmza Atmaları**

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



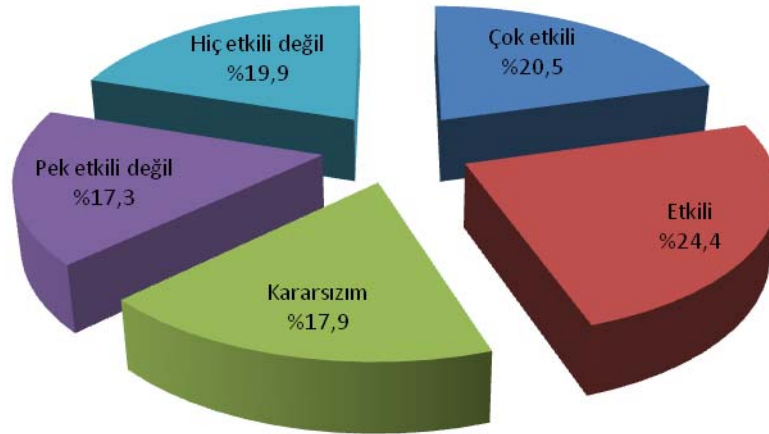
**Grafik 67. İş Yükünün Fazlalığı**



Anketin uygulandığı tarihlerde dünyada ortaya çıkan ekonomik krizin gayrimenkul sektörünü de etkilediği, bu nedenle önceki dönemlere göre tapu sicil müdürlüklerinin işlem sayısında ciddi anlamda düşüşler olduğu ifade edilmiştir. Buna rağmen ziyaret edilen tapu sicil müdürlüklerinin bazılarında kayda değer bir iş yoğunluğuyla karşılaşılmıştır. Sağlıklı bir personel planlaması yapılamadığı için, işlem sayısına göre, bazı müdürlüklerde fazla, bazılarında ise yetersiz sayıda personel bulunduğu görülmüştür.

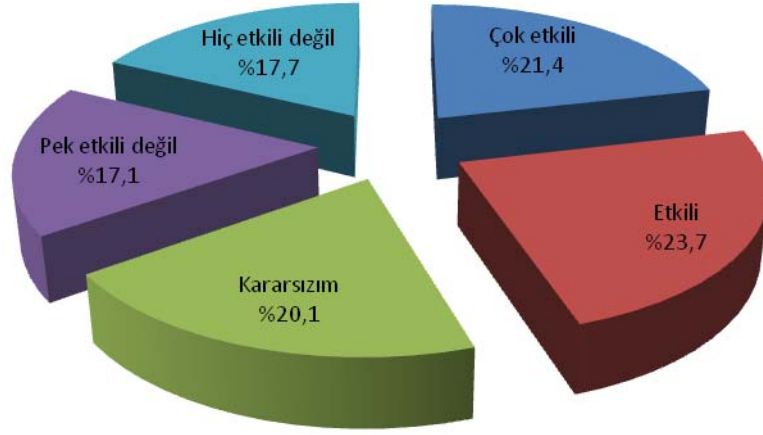
Bilindiği gibi ekonomik anlamda yolsuzluklar, kamu kurumlarının sunduğu hizmet arzının talebi karşılayamaması durumunda ortaya çıkmaktadır. Yoğun başvurunun olduğu müdürlüklerde, mevcut kapasite ile talepler yeterince karşılanmadığı için, hizmetten hızlı yararlanmak isteyenler etik dışı davranışlara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

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



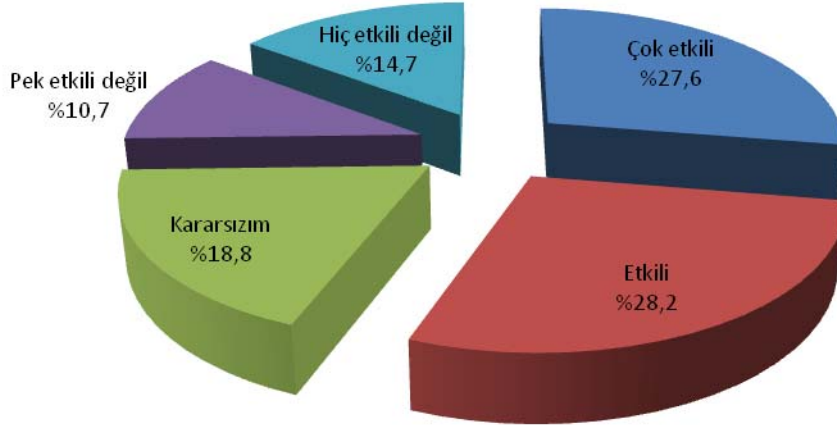
**Grafik 68. Tapu İşlemlerinin Uzun Sürmesi**

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



**Grafik 69. Meslek Ahlakı Kurallarının ve Diğer Etik İlkelerin Bilinmemesi**

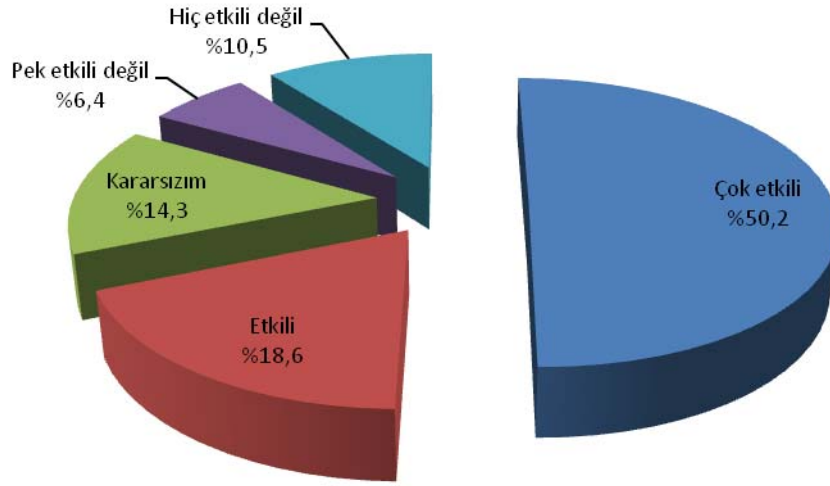
Çalışanların yarısından fazlası, bahşış ve hediye verme gibi alışkanlıkların toplumda yaygın olmasını etik dışı davranışın bir nedeni olarak görmektedir.



**Grafik 70. Bahşış ve Hediye Gibi Kültürel Alışkanlıkların Toplumda Yaygın Olması**

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

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

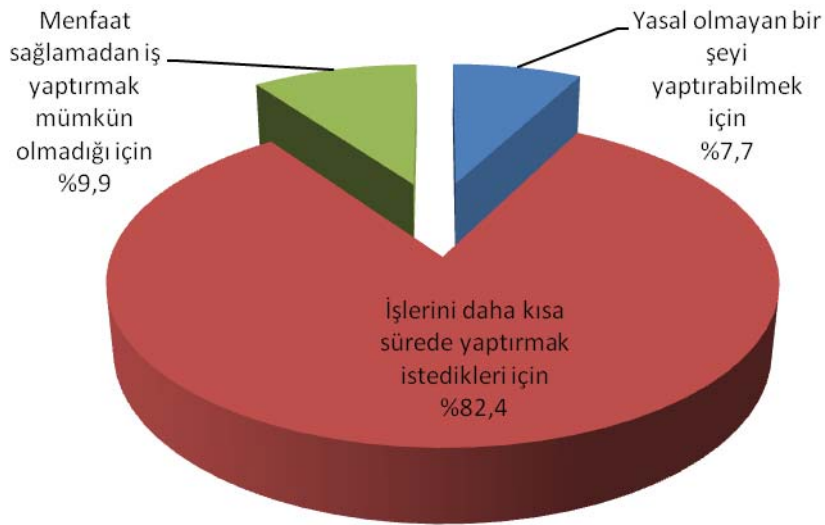


**Grafik 71. Kurumun Kamuoyundaki Olumsuz İmajının, Herkesi Bu Yönde Hareket Etmeye Teşvik Etmesi**

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

### Vatandaşlara Göre Etik Dışı Davranışın Nedenleri

Vatandaşlara da kuraldışı menfaat sağlamanın nedeni sorulmuştur.



**Grafik 72. Vatandaşa Göre Kuraldışı Menfaat Sağlamanın Nedenleri**

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

## Üst Yönetime Göre Etik Dışı Davranışların Nedenleri

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

### Gayrimenkulün Rant Aracı Olarak Görülmesi

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

Türkiye’de gayrimenkulün bir rant ve yatırım aracı olarak görülmesine rağmen, tapu masrafları diğer ülkelere göre göreceli olarak daha düşüktür. Bazı bölgelerimizde gayrimenkul aynı gün içinde birden fazla kez el değiştirerek borsa gibi işlem görmektedir. Bu da gayrimenkul devirlerinin artmasını tetiklemektedir. Ekonomik kriz dönemlerinde bile gayrimenkul kredi ve ipotek aracı olarak, çoğu zaman muvazaalı biçimde, sürekli el değiştirmektedir. Bu tür koşullar dolayısıyla kurumun gerçekten ihtiyacı olanlara hizmet vermesinde aksamalar görülmektedir.

### Sorunlu ve Disiplinsiz Paydaşlar: Emlakçı ve Aracılar

TKGM üst yönetimi ile tapu sicil müdürlüklerinde yapılan mülakatlarda, emlak sektörünün disiplinsiz yapısı hep ön plana çıkarılmıştır. Onlara göre emlakçılık mesleğinin altyapısı sağlıklı olarak oluşturulmamıştır. Yılda yaklaşık 20 milyon tapu işlemi yapılan bu sektörde, aracılık hizmetleri, büyük çoğunluğu meslek eğitimi almamış, etik anlayışı ve meslek disiplini bulunmayan aracı ve emlakçılar tarafından yerine getirilmektedir. Emlakçılar ve aracılardan heterojen bir görünüm sergilemektedirler; her meslekten memur ve işçi emeklileri, yeni büro kuranlar, farklı eğitim düzeyinden kişiler ve işsizler bu alanda çalışma yapmakta ve kurum çalışanlarıyla kendi yöntemlerine göre ilişki biçimleri geliştirmektedirler. Emlakçılık veya aracılık yapanların bir kısmını ise tapudan emekli olan müdür veya personel oluşturmaktadır. Ankara merkezli bir emlakçı derneği temsilcisi de, emlakçıların

heterojen yapısını, kurumsal ilişki ve iletişimi zedeleyen bir unsur olarak değerlendirmektedir.

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

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

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

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

Tapu sicil müdürlüklerinde işlem yapabilmelerine ilişkin yasal bir düzenleme bulunmaması nedeniyle, emlakçıların yaptıkları işlemlere ilişkin yasal bir sorumlulukları da bulunmamaktadır. Yasal bir düzenleme bulunmadığından, emlakçıların tapu sicil müdürlükleri ile ilişkileri TKGM’ce çıkarılan genelgelerle düzenlenmiştir. TKGM’ye göre, bu sorunların aşılabilmesi bakımından, mali müşavirlerde olduğu gibi, yasal bir düzenleme yapılması son derece önemli bir husustur. Mali müşavirlerin maliye ve vergi daireleri karşısında sorumlu olması gibi, tapu hizmetlerinde aracılık işlevini gören kimselerin (emlakçı, iştakipçisi vb.) de kayıt altına alınması gerekmektedir. Bunun çözümü olarak halen TBMM’de bulunan

emlak müşavirliği yasa tasarısının acilen meclisten geçmesi önerilmektedir. Bu taslağın kanunlaşması durumunda, emlakçıların kayıt ve denetim altına alınacağı, emlakçılık ve aracılık mesleğinin belirli bir disiplin ve standarda sokulacağı ve standartları sağlamayan ehliyetsiz kişilerin çalışmasının önünün alınacağı öngörülmektedir.

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

Üst düzey yöneticilere göre, tapunun doğasında özerklik vardır. 2644 sayılı Tapu Kanunu'na göre, "akte ve tescile müteallik tapu işleri idari emirlerle durdurulamaz" (md. 28). Medeni Kanun'a (md. 1016) ve Tapu Sicil Tüzüğü'ne (md. 23) göre, tapu sicil müdürleri akit, tescil, terkin, şerh, değişiklik ya da bir yanlışlığın düzeltilmesi (tashih) gibi talepleri kanun, tüzük, ve yönetmelik hükümlerine uygun bulmaz veya dayanağı belgeleri eksik görürlerse istemi reddetmeye yetkilidir. İcra dairelerince yazılan müzekkereler ile diğer resmi makamlar tarafından gönderilen resmi yazıların da aynı hükümlere göre reddi mümkündür. Söz konusu düzenlemeler, tapu hizmetlerinin özerk bir yapıda örgütlenmesini gerekli kılmaktadır. Ancak mevcut örgüt yapısı bu ihtiyacı karşılamakta yetersizdir.

5442 sayılı Kanun gereği, her ilçede en az bir tapu sicil müdürlüğü bulunmaktadır. Bu nedenle, ülke genelindeki tapu sicil müdürlüğü sayısı 1.018'e ulaşmıştır. Ancak, gerekli niteliklere sahip eleman yetersizliği nedeniyle, özellikle iş yükü az olan müdürlüklere yönetici ve personel atanamamaktadır. Halen müdürlüklerin %35'inde tapu sicil müdürü, %1,3'ünde de hiç personel bulunmamaktadır. Bu müdürlüklerde, geçici görevlendirmeler ile işler yürütülmeye çalışılmaktadır. Geçici görevle bu müdürlüklere giden personel, yolluk ve kalacak yer açısından sıkıntı çekmektedir. Geçici olduğu için de işleri sahiplenmemektedir. Bu nedenle, yıllık işlem sayısı 500'ün altında olan müdürlüklerin kapatılması yerinde olacaktır. Ancak, özellikle yerel siyasi müdahaleler nedeniyle küçük ilçelerdeki tapu sicil müdürlüklerinin kapatılmasına karşı direniş olduğu anlaşılmaktadır.

Tapu kurumunda tarihsel olarak oluşturulan muhafız-memur yapılanması, ara yönetim kademelerinin bulunmaması nedeniyle yetersiz ve işlevsiz kaldığından bugünkü sisteme geçilmiştir. Ancak mevcut yapı, uygulamada eski yapıyla benzerlik arz etmektedir. Tapu Sicil Müdürü, müdürlüğünde tek başına amir konumunda bulunmaktadır. Gelen işleri diğer personele havale etmekte, personel işlemleri tamamladıktan sonra müdüre sunmakta, müdürün incelemesinden geçen işlemler imzaya hazır hale gelmektedir. Ziyaret edilen müdürlüklerin çoğunda, nitelikli personel yetersizliği nedeniyle, müdür yardımcısı ve şeflerin de diğer personelle birlikte işlem yaptıkları görülmüştür. Müdür müteselsil sorumlu olması nedeniyle yetki devredememekte veya çok sınırlı düzeyde yetki devrinde bulunmakta; bu nedenle aşırı yükün altında ezilmektedir. Böyle bir yapıda, müdürlerin yönetim ve denetim fonksiyonlarını yerine getirebilmeleri mümkün değildir.

Tapu hizmetleri ile ilgili çok fazla hukuki düzenleme bulunmaktadır. Çalışanların bu mevzuatı güncel olarak takip etmesi gerekmektedir. TKGM, en fazla genelge çıkaran

kurumlardan birisidir; dolayısıyla kurum çalışanları da çok sayıda genelgeyi uygulamak durumundadır. Tapu sicil müdürleri ile yapılan görüşmelerde, zaman zaman genelgelerin belirsizlik taşıdığı ve bunun da uygulamada farklılıklara ve sıkıntılara yol açtığı ifade edilmiştir.

Tapu sicil müdürlüklerinde yapılan görüşmelerde, kâğıt, toner gibi ihtiyaçların temininde sıkıntı yaşandığı, zaman zaman bu malzemelerin aracılar vasıtasıyla temin edildiği, hatta önceki dönemlerde bu tür ihtiyaçların yerel imkânlarla temin edilmesi yönünde genelge bile gönderildiği, bunun da etik dışı davranışların oluşmasına zemin hazırladığı ifade edilmiştir. Üst düzey yöneticiler ise, önceki dönemlerde bu tür sıkıntıların yaşandığını, ancak şu anda döner sermaye kanalıyla alınan malzemelerin Bölge Müdürlükleri aracılığı ile dağıtıldığını, bu konuda sorun olmaması gerektiğini belirtmişlerdir.

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

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

- Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi (TAKBİS) tapu sicil ve kadastro müdürlüklerindeki işlemlerin mevzuata uygun Şekilde bilgisayar ortamında yürütülmesini sağlamaktadır. Genel müdürlük, bölge müdürlükleri ve tapu sicil müdürlükleri bu sistemle bütünleŐmiştir. Çoğu tapu sicil müdürlüğünde uygulanmaya başlanmış olup, diğerlerinde de uygulanması için çalışmalar yürütölmektedir. TAKBİS üzerinden tapu sicil müdürlüklerinin işlemleri izlenebilmektedir. Bu kapsamda, 2008 yılından itibaren, TAKBİS sistemine geçen tapu sicil müdürlüklerinin yevmiye defterlerinin elektronik ortamda tutulması zorunlu hale getirilerek, personelin iş yükünün dengelenmesi, işlemlerin hızlandırılması, ayrıca sahtecilik ve diğer etik dışı davranışların önlenmesi hedeflenmiştir.
- Tapu hizmetlerinde kimlik sahteciliğinin önlenmesi amacıyla, TAKBİS'e geçmiş tapu sicil müdürlüklerinin Nüfus ve Vatandaşlık İŞleri Genel Müdürlüğü kayıtlarına doğrudan erişebilmesini sağlayan bir protokol, iki kurum arasında imzalanmış ve 2007/11 sayılı genelge ile düzenlenmiştir.
- Çalışanların etik dışı davranışlardan uzak tutulması, bekleme salonlarında gerçekteşen yankesicilik ve hırsızlık olaylarına karışan kişilerin tespiti ve vatandaşların can ve mal güvenliğinin sağlanması amacıyla Kasım 2007 tarihi itibariyle işlem yoğunluğu fazla olan birimler başta olmak üzere, tapu sicil müdürlüklerine güvenlik kamerası kurulmaya başlanmıştır. Halen işlem yoğunluğu fazla olan 214 merkezde güvenlik kamerası sistemi kuruludur. Bu kameralar, binanın veya dairelerin giriŐi, vatandaşla memurun buluŐtuėu banko, akit işlemlerinin alınacağı akit masası ve bekleme salonlarını görüntölemektedir. Kamera uygulaması, başlangıçta çalışanlar tarafından tepkiyle karşılanmıştır. Ancak zamanla çalışanlar bu duruma alışmış ve sistemi kendileri açısından da bir güvence olarak değerlendirmeye başlamıştır. 2007'de 60, 2008'de ise yaklaşık 70 sahtecilik olayı kameralar sayesinde tespit edilmiştir.
- Tapu sicil müdürlüklerinde bekleme salonlarına LCD ekranlar konularak, işlemlerin hangi aşamada olduğu, kurumdaki iş akıŐı, tapu işlemleri ve gerekli evraklar konusunda vatandaşın bilgilendirilmesi ve çıkabilecek olumsuzlukların giderilmesi amacıyla çalışmalar yapılmaktadır. 2007 yılında 20 müdürlüğe LCD ekran takılmış olup, 2008 yılında bu sayının 302'ye çıkarılmıştır. Bu uygulama sayesinde vatandaşların işlerini hızlandırmak için etik dışı önerilerde bulunmayacağı düşünölmektedir.



- 2003 yılında danışma ve destek birimi olarak Alo Tapu-Kadastro hattı kurulmuştur. Bu hatta ulaştırılan şikâyet veya talepler kayda alınarak gerekli inceleme ve araştırmalar yapılmakta ya da ilgili birimlere iletilmektedir. Temel amacın; vatandaş memnuniyetinin artırılması, ihtiyaç ve beklentilerin hızlı ve sağlıklı karşılanması, yasal ve ahlaki olmayan tutum ve davranış içerisindeki personel hakkında bilgi alınması ve şeffaflığın sağlanması olduğu belirtilmektedir. Alo Tapu-Kadastro hattına ilişkin afişler tapu sicil müdürlüklerinde vatandaşların kolaylıkla görebileceği yerlere asılmıştır. Bu afişlerde, bölge müdürlüğü, genel müdürlük ve bakanlığa ait telefon, e-posta ve internet sayfası bilgileri bulunmaktadır. Vatandaşlar bu hattın niteliğini ve işleyişini bütünüyle kavramadığı ve onun işlevselliğine tam olarak ikna olmadığı için sınırlı bir işlev görmektedir.
- İlk müracaat sırasına göre işlemlerin yürütülmesi amacıyla sıramatik gibi uygulamalar denenmektedir. Bu uygulama ile vatandaşların sıra bekleme zorunluluğunu kabullenmeleri ve işlerini daha hızlı yaptırmak amacıyla etik dışı önerilerde bulunmalarının önlenmesi amaçlanmaktadır.
- Tapu sicil müdürlüklerinde iş akışının hızlandırılması, işlemin aynı iş günü içerisinde tamamlanarak vatandaş memnuniyetinin artırılması, eksik bilgi ve belgeyle işleme başlanmaması amacıyla ön başvuru sistemine geçilmiştir. Ancak, yapılan denetimlerde ön başvuru sisteminin tam olarak uygulanmadığı, formun tüm sütunlarının doldurulmadığı ve başvuru işlem belgesinin bir suretinin talep sahibine verilmediği görüldüğünden, tapu sicil müdürlerine 2007 yılından itibaren bu konuda eğitim vermeye başlanmıştır. Bu uygulama TAKBİS sistemiyle bütünleştirilmiş, böylece elektronik ortamda takibi kolaylaşmıştır. Ön başvuru sistemi sayesinde, başvuruların tamamı kayıt altına alınmakta ve işlemlerin başvuru sırasına göre gerçekleşip gerçekleşmediği tespit edilebilmektedir.
- TKGM, 2007 yılında iş yükünün artışı ve mesai dışı saatlerde çalışmayı önleme amacıyla, işlem yoğunluğu bulunan müdürlüklerde ihtiyaç duyulması halinde taleplerin alınmasını belirli bir saat aralığıyla sınırlandırma uygulamasını başlatmıştır. Bu uygulamada, sabah 08:00'ten öğle 13:00'e kadar talepler alınıp, öğleden sonra işlem yapılmaktadır. Vatandaşların önceden ve yeterince bilgilendirilmesi ve şeffaf biçimde uygulanması durumunda, bu uygulama vatandaşların aracılara başvurmadan kendi işlemlerini takip etmelerini özendirir.
- Müdür ve müdür yardımcısı gibi yönetici konumunda bulunanlar kendilerinin veya eşlerinin doğdukları yere tayin edilmemektedir. Ayrıca, 2008 yılı itibarıyla bölgelerde personel rotasyonu uygulaması başlatılmıştır. Bu uygulamaya göre, doğu illerinde 2 yıl çalışma zorunluluğu bulunmaktadır; 1. bölgede 7 yılını dolduran müdür, müdür yardımcısı ve bölge müdürlerinin yerleri, tercihleri de dikkate alınarak değiştirilmiştir. Belirli aralıklarla çalışanların görev yerini değiştirmek suretiyle etik dışı davranışlara neden olan kümelenmelere engel olunması amaçlanmaktadır.

- Bazı tapu sicil müdürlüklerinde işlemlerdeki artış gerekçe gösterilerek, belediyeler veya diğer kurumlardan geçici statüde elemanlar çalıştırılması adeta gelenek haline almış bulunmaktadır. Ancak, bu personeli görevlendiren kurumların muhtemel etik dışı taleplerini önlemek amacıyla, TKGM 2006 yılında yayınladığı bir talimat ile mülki amirler ve bölge müdürlüklerinin yazılı bilgi ve olurları dışında belediyelerden veya başka kurumlardan geçici de olsa personel ile ücretleri memurlar veya başka kişiler tarafından karşılanan ve kamu görevlisi olmayan personel çalıştırılmasını yasaklamıştır.
- Tapu sicil müdürlüklerinde zaman zaman karşılaşılan sahtecilik olaylarına karşı, bunları fark eden veya açığa çıkaran dikkatli personelin ödüllendirilmesi uygulaması başlatılmıştır. TKGM yöneticileri ile yapılan görüşmelerde, 2007 yılı içinde 42 sahtecilik girişiminde bulunduğu ve bu girişimlerin 30'unun personel tarafından fark edilerek önlendiği; bu sahtecilik girişimlerini fark eden personelin tümünün ödüllendirildiği kaydedilmiştir.
- TKGM'de aday memur eğitimi, intibak eğitimi, görevde yükselme eğitimi ve geliştirme eğitimi uygulanmaktadır. İntibak eğitimi ile görevde yükselme eğitimlerinin içerisinde mesleki etik eğitimi de verilmektedir. 2008'de 6.132 kişi farklı düzeylerde eğitime katılmıştır. Eğitimlerde sahteciliği önleme konusunda dersler de yer almıştır. Kurumda eğitim-ihitiyaç analizinin yapılmadığı, pratik ihtiyaçlar doğrultusunda eğitim düzenlendiği ifade edilmiştir.
- Yetkililer kurumda son yıllarda hizmet içi eğitime önem verdiklerini ifade etmektedirler. Her yıl seminer ve moral motivasyon çalışması yapıldığı, iki yıldır da her bölgeden en başarılı müdürlere maaş ödülü ve takdirname verildiği belirtilmektedir. Ayrıca kurum, diğer ülkelerdeki tapu sicil uygulamalarını incelemek üzere personeli yurtdışında eğitime göndermeyi planlanmaktadır.
- Kamuoyunda TKGM'ye ilişkin hassasiyete paralel olarak Teftiş Kurulu Başkanlığı ve bölge müdürlüklerince yapılan denetimlerin daha etkin hale getirildiği kurum üst yöneticileri tarafından ifade edilmektedir. Ayrıca, Tapu Dairesi Başkanlığı bünyesinde, teftiş kurulu, bölge müdürlükleri veya mülki idare amirlerinden gelen denetleme ve inceleme raporları ile Alo Tapu ve Bilgi edinme hatlarına gelen bilgi ve taleplerin değerlendirilmesi, TAKBİS'e geçen müdürlüklerin iş akışlarının takip edilmesi amacı ile inceleme ve denetim birimi oluşturulmuştur.
- Takipçilik müessesesinin tam anlamıyla disipline edilmesi ve kayıt altına alınabilmesi için yasal bir düzenleme şart görünmektedir. Ancak yine de, mevcut mevzuat içerisinde, TKGM bu soruna kısmi de olsa bir çözüm bulabilmek için uğraş vermektedir. TKGM, emlakçılarının iş takip edebilmelerine imkan sağlayacak, buna karşılık kayıt dışılığı önleyecek çeşitli yöntemler üzerinde durmaktadır. 2007 tarihinde yayınlanan bir genelge (2007/4-1642 sayılı) ile; mal hak sahibi ile emlakçının aralarında düzenleyecekleri iş takibi (Tellâliye) sözleşmesi ile "ilgili meslek odaları, ticaret odası, esnaf ve zanaatkârlar odası" gibi yetkili odalarca verilmiş kimlik ve yetki belgesini tapu sicil müdürlüklerine ibraz etmeleri halinde emlakçılarının iş takip edebilmelerine imkan tanınmıştır. Bu uygulama, kayıtlı iş yapan ve daha çok emlakçılık şirketlerinin oluşturduğu bir

emlakçılar grubu tarafından memnuniyetle karşılanmıştır. Bununla beraber, bunun büyük emlak şirketlerini kayırmak ve küçük çaplı emlakçılık işi yapanları cezalandırmak için yapılmış olduğunu düşünenler de bulunmaktadır. Ayrıca, görüşme yapılan bazı emlakçılar, bu tür açıklamaların genelde sözde kaldığını düşünmekte ve uygulamada tüm emlakçıların tapu sicil müdürlüklerinde iş yapmasına göz yumulduğunu, TKGM yetkilileri ise, bu konudaki uygulamanın titizlikle takip edildiğini belirtmektedir. Yolsuzluk ve etik dışı davranışların özellikle tapu sicil müdürlüklerinde emlakçıların iş takibi yaptığı işlemlerde yoğunlaştığı dikkate alındığında, bu uygulamanın devam etmesi ve takibinin gerekli olduğu ortaya çıkmaktadır.

- Kurum, yetersiz bile olsa, etik dışı davranışlarla mücadele ve etik kültürünün geliştirilmesi konularında 2010-2014 yıllarını kapsayan stratejik planına hükümler koymak suretiyle yolsuzluk ve etik konularını ciddiye aldığını göstermektedir. Ayrıca, TKGM'nin farklı tarihlerde yayınladığı genelgeler incelendiğinde, iş sahibi vatandaşlara iyi davranılması, hizmetlerin hızlandırılması ve güler yüzle gerçekleştirilmesi, vatandaş memnuniyetine dikkat edilmesi, vatandaş şikâyet ve taleplerine duyarlı davranılması, vatandaş şikâyetlerinin mutlaka incelenmesi, vatandaşların iş ve işlemler hakkında bilgilendirilmesi, eski kurum personeli dâhil hiç kimseye ayrıcalıklı davranılmaması ve sadece yasal belgelere sahip emlak komisyoncularının iş takibi yapabilmelerine izin verilmesi gibi etik dışı davranışları önleme mekanizmaları konusunda çok sayıda genelge ve emirler bulunmaktadır. Bu genelgelerin, özellikle etikle doğrudan veya dolaylı ilgili olanların, son yıllarda giderek yoğunlaştığı dikkat çekmektedir. Bu da, kurumun kamuoyundaki olumsuz imajına karşı giderek daha fazla bir bilinç kazandığı ve etik dışı davranışları önleme çabası içinde olduğunu göstermektedir.

## SONUÇ VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Araştırma sonucunda elde edilen bulgular ile etik dışı davranışları önlemeye yönelik çözüm önerileri şöyle sıralanabilir.

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

Tapu sicil müdürlüklerindeki **mevcut duruma** ilişkin elde edilen bulgular şöyle sıralanabilir:

- Çalışanların yarısından fazlası, rehberlik ve danışmanlık hizmetleri ile bilgilendirme araçlarını yeterli bulmaktadırlar. Ancak yapılan gözlemlerde, Tapu sicil müdürlüklerinde hizmetler konusunda vatandaşları bilgilendirmeye yönelik araçların ve danışma hizmetlerinin yetersiz olduğu kanaatine varılmıştır. Bu nedenle vatandaşlar, kendilerine yardımcı olacak araçlara yönelmektedir.
- Kurumda ayrımcılığa karşı önlem alındığı düşünülmektedir Ancak, ankete katılan çalışanların yarısından fazlası, kurumun, işe alım, terfi ve yer değiştirme gibi personel işlemlerinin uygulanması ile lojman tahsisi gibi sosyal imkânların dağıtımında eşitlik ilkesine uygun davranmadığını ifade etmektedirler.
- Kurum, fiziki koşullarını iyileştirmek için çaba göstermekteyse de, bazı merkezlerde bu yönde önemli sıkıntılar mevcuttur.
- Bazı sarf malzemelerinin temininde, elektronik araç-gereçlerin bakım ve onarımında ve bazı faturaların ödenmesinde müdürlükler sıkıntı yaşamakta, bazı müdürlüklerde, söz konusu ihtiyaçlar araçlar ve emlakçılar tarafından sağlanmaktadır. Bu durum, imkânları sağlayanların kendilerine ayrıcalıklı davranılmasını talep etmelerine kapı aralayan bir ortam oluşturmaktadır.
- Çalışanlara göre yemek, servis ve lojman gibi sosyal imkânlar yetersizdir.

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

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

- Sayıları fazla olmasa da çalışanların bir kısmı, TKGM'yi "yolsuzluğun yaygın olduğu bir kurum" olarak algılamaktadır.
- Hizmetten yararlanan vatandaşların yaklaşık yarısı, tapu sicil müdürlüklerinde torpil yaptırmadan veya görevlilere herhangi bir menfaat sağlamadan iş yaptırılabilceği düşüncesindedir.
- Vatandaşların yaklaşık dörtte üçü, tapu sicil müdürlüklerinde az ya da çok yolsuzluk ve rüşvetin bulunduğu inanmaktadır.
- Çalışanların yarısından fazlası, yöneticilerin etik dışı davranışları önlemeye yönelik çabalarını olumlu bulmaktadır.
- Vatandaşların da yaklaşık yarısı, kurumun ve taşradaki yöneticilerin etik dışı davranışları önlemeye yönelik çabalarını olumlu bulmaktadır. Onların bakış açısına göre, etik dışı davranışlarla mücadelede taşradaki yöneticilerle TKGM arasında çok büyük bir farklılık bulunmamaktadır.
- Çalışanlara ve üst düzey yöneticilerin bir kısmına göre, merkez-taşra ilişkilerinde iletişim sorunları yaşanmaktadır.
- Üst yöneticiler, vatandaşların, savcılarının ve polisin nezdinde kurum imajının olumsuz olduğunu, medyanın da kuruma yönelik olumsuz imajın yaygınlaştırılmasında rolü bulunduğunu düşünmektedir.
- Kamuoyu nezdindeki olumsuz imajının düzeltilmesinde halkla ilişkiler çalışmalarının eksikliği nedeniyle kurumun çabaları yetersiz kalmaktadır.
- Tapu sicil müdürlüklerindeki etik dışı davranışlar, geçmiş dönemlere göre önemli ölçüde azalma göstermektedir. Yolsuzluklara karşı yapılan operasyonlar ile kurum yönetiminin aldığı tedbirler bu gelişmeye katkı sağlamaktadır.

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

- Çalışanların büyük bir çoğunluğu, kurumlarının değerleri ve çalışma prensipleri ile tapu hizmetlerini yerine getirirken uyulması gereken etik ilkeleri bilmektedir.
- Çalışanlar ve üst düzey yöneticiler, etik dışı fiilleri genelde hoş görmemektedir. Hizmet kayırmacılığı ile hediye ve bahşiş alma kısmen hoş görülmektedir.
- Vatandaşların yaklaşık üçte ikisi de rüşvet, hediye ve bahşiş gibi etik dışı davranışları hoş görmemektedir. Öte yandan sadece rüşveti kötü olarak görüp, hediye ve bahşiş vermenin sakıncalı olmadığını düşünenlerin oranı da azımsanmayacak yüksekliktedir.
- Vatandaşların yarısından fazlası, hediye ve bahşişin her halükarda suç kabul edilmesi gerektiği görüşündedir. Ancak önemli bir kısmı da gönüllü olarak ve istenmeden verilirse suç kabul edilmemesi gerektiği düşüncesindedir.
- Çalışanların yarısından fazlası çeşitli sıklıklarda etik dışı davranışları yapmak zorunda kalmaktadır.

- Vatandaşların büyük bir çoğunluğu işlerini hızlandıracağı düşüncesiyle çalışanlara ek menfaat temin etmeden yana değildir.
- Çalışanların yarısından fazlası etik dışı davranışları çeşitli sıklıklarda üst makamlara iletmektedir.
- Çalışanların yaklaşık üçte biri hizmet içi eğitim almıştır. Ancak alanların yaklaşık yarısı aldığı eğitimi yetersiz bulmaktadır.
- TKGM üst yöneticilerine ve tapu sicil müdürlerine göre, tapuda rüşvet veya yolsuzluk söz konusu değildir, ancak hediye ve bahşış tarihsel arka planı da bulunan bir gerçeklik ve sorundur. Onlara göre, hediye ve bahşış almak etik dışı bir davranıştır.

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

- Çalışanlar tarafından en yaygın olarak görülen etik dışı davranış “mevzuata uygun yapılan işlemlerle ilgili bahşış veya hediye kabul etme”dir. Bunu “akraba, eş, dost, hemşehri, siyasal görüş vb. bir nedenle ayrımcılık veya kayırmacılık yapma” ve “kâğıt, toner, kalem vb. sarf malzemelerinin iş takipçilerince temin edilmesi” izlemektedir.
- En az yaygın olduğu belirtilen üç etik dışı davranış ise “bilerek ve isteyerek memurların mevzuata aykırı şekilde tapu işlemleri yapması”, “hizmetten yararlananlara kötü davranma” ve “vatandaşları yanlış yönlendirerek işlemlerin sürüncemede bırakılması”dır.
- Vatandaşların büyük bir çoğunluğu, çalışanlara kuraldışı menfaat sağlamamaktadır. Menfaat sağlayanlar arasında da, en yaygın neden, “işlerinin daha iyi görülmesi için kendileri menfaat sağlamak”dır. Menfaatin çalışanlar tarafından açıkça istenmesi ile emlakçılar aracılığı ile sağlanmasını da göz ardı etmemek gerekmektedir.
- Sağlanan menfaatin yarısından fazlası 50 TL’nin altındadır.

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

- Etik dışı davranışla karşılaşan vatandaşların yarısına yakını (%46,2) müdüre şikâyet etme eğilimindedir. Vatandaşların yaklaşık üçte birinin (%33,8), böyle bir durum karşısında tepkisiz kalacağını dile getirmeleri ise kayda değer bir husustur.
- Vatandaşların yarısından fazlası, menfaat taleplerine karşı şikâyetin kısmen veya çok etkili olacağını, çünkü yöneticilerin bu konuda hassas olduğuna ve tepkiden korkacaklarına inanmaktadırlar. Vatandaşların dörtte biri ise, yöneticilere yapılacak şikâyetin etkili olmayacağını, çünkü yöneticilerin haberi olmadan alttakilerin bir şey yapamayacağı ve amirlerin memurlarını korudukları kanaatindedir.

- TKGM üst yöneticilerine göre, tapu hizmetlerinde, yolsuzluk ve diğer etik dışı davranışların azaltılmasının önemli araçlarından birisi, etkin bir denetimdir.
- Üst düzey yöneticilere göre, kurum, tüm şikâyetlerin üzerine kararlılıkla gitmektedir. Ancak, etik dışı uygulamaların ortaya çıkmaması konusunda, personel dayanışma duygusu içerisinde hataları örtme eğilimiyle hareket etmektedir.
- TKGM'nin aldığı önlemler ile polisin düzenlediği operasyonlar sonrasında, tarafların etik dışı davranışlarla ilgili görüşmeleri kurum dışına kaymıştır, bu nedenle rüşvet ve yolsuzlukları işyerinde tespit etmek giderek zorlaşmaktadır.

TKGM'nin; hizmet mekânlarının yetersizliği, personel azlığı ve artan işyükü, personel ücretlerinin yetersizliği, kurumsal yapıdaki aksaklıklar, mevzuatın eskiliği ve yetersizliği, vatandaş ve emlakçılarla ilişkilerdeki sorunlar ve kurumun kamuoyundaki imajının olumsuz olması gibi önemli sorunları bulunmaktadır. Söz konusu sorunlar, kurumda bir takım yolsuzlukların ve diğer etik dışı davranışların oluşmasına yol açmaktadır. Tablo 3, çalışanları etik dışı davranışlara teşvik ettiği saptanan unsurları, 5 kategori halinde göstermektedir.

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

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

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

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

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

## ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Bu çalışmanın temel amacı, tapu hizmetlerinde etik konusunda sorun alanlarını tespit ederek, bu sorunların çözümü için somut ve uygulanabilir öneriler oluşturmaktır. Önerilere geçmeden önce, çözüm stratejilerine ilişkin bazı değerlendirmelerde bulunmakta yarar vardır.



Bilindiği gibi, kamu görevlilerini etik ilke ve standartlara uygun olarak davranmaya yöneltme konusunda iki farklı yaklaşım bulunmaktadır. Birincisi “kurallar etiği” yaklaşımıdır. Bu yaklaşımda, uyulması gereken etik kurallar yaptırımları ile birlikte belirlenmekte ve kurallara uymayanlara belirlenen yaptırımlar uygulanmaktadır. Böylece kamu görevlileri etik kurallara uymaya “zorla”nmaktadır. Kurallar etiği, tek başına kamu görevlilerini etik davranışlara yöneltmede yetersiz kalmaktadır. Örneğin uzun yıllardır hediye alma Devlet Memurları Kanunu’nda tamamen yasaklanmıştır, ancak memurlar bu zamana kadar hediye almaya devam etmişlerdir.

İkinci yaklaşım, “erdem etiği” yaklaşımıdır. Bu yaklaşıma göre, erdemli kamu görevlileri, dışsal kurallar ve denetimlerden ziyade, içsel güdülere bağlı olarak etik davranışa yönelecek, başka bir anlatımla, etik ilkelere “gönüllü olarak” ve “içten gelerek” uyacaktır.

Tapu hizmetlerinde etik dışı davranışları önleyebilmek adına, her iki yaklaşıma uygun önlemlerin birlikte alınması gerekmektedir. Kısa dönemde, ilkesiz, etik dışı davranışları kanıksamış, ahlakı yok sayan, fırsatlar ve yeterli özendirici koşullar oluştuğunda, kişisel kazanç için her türlü durumu değerlendirebilecek yoldan çıkarıcı (ahlaksız) kamu görevlilerinin (Steinberg-Austern, 1996: 79-80), “zorla”ma olmadan etik davranmalarını beklemek iyimserlik olacaktır. Bu nedenle kısa dönemde bir takım zorlayıcı önlemler almakla birlikte, uzun dönemde tapu çalışanlarını “içten” gelerek etik davranmaya yöneltici kalıcı önlemlere de ihtiyaç bulunmaktadır.

Bir başka önemli strateji, yolsuzluğa neden olan faktörlerin ortadan kaldırılmasına yönelik önlemlerin alınmasıdır. Bilindiği gibi, Merton’a göre, toplumsal ve yasal kurallara aykırı olmasına rağmen yolsuzluğun varlığını sürdürmesi, gizli bir işlevi gördüğünü göstermektedir. Diğer bir deyişle, gereksinim duyulan belli işlevleri yerine getirecek biçimsel süreçler ve yapılar yoksa ya da yetersizse, bu işlevi görecektir yapılar ve süreçler oluşmaktadır (Berkman, 1983: 100). Tapu hizmetlerinde de, farklı nedenlerle, vatandaş taleplerinin zamanında ve hızlı olarak karşılanamaması, hediye ve bahşiş uygulamasına neden olmaktadır. Bu uygulamayla, menfaat sağlanan personel, kapasitesinin üzerinde veya mesai saatlerinin dışında da çalışarak işlemleri tamamlamakta, böylece işler hızlanmaktadır. Personele sağlanan menfaat, bir nevi “prim” işlevi görmektedir.

Bu genel açıklamalar çerçevesinde, daha önce sunulan alan araştırmasının bulguları da dikkate alınarak, vatandaş memnuniyetinin sağlanmasına ve etik dışı davranışların önlenmesine katkıda bulunacak bazı öneriler, “insan kaynaklarının geliştirilmesi ve kurumsal yapının reorganizasyonu”, “halkla ve diğer kurumlarla ilişkilerin geliştirilmesi”, “emlakçılık ve aracılık hizmetlerinin yeniden yapılandırılması”, “mevzuatın gözden geçirilmesi”, “teknolojik altyapıdan daha fazla yararlanılması”, “iş süreçlerinin iyileştirilmesi” ve “etik komisyonunun işlevinin artırılması” başlıkları altında kısaca özetlenmektedir.

### **İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi ve Kurumsal Yapının Reorganizasyonu**

Öncelikle, tapu sicil müdürlüklerinde görev yapan personelin mesleklerine bakışlarını değiştirecek, kurumsal bağlılıklarını güçlendirecek, sahipsizlik hislerinin giderilmesini sağlayacak ve moral ve motivasyonlarını artıracak önlemlere ihtiyaç bulunmaktadır. Bu kapsamda, etkili bir iletişim ve sorun çözme mekanizmasının kurulması hayati önem arz etmektedir.

Acil olarak yapılması gerekenlerden birisi, adil ve yeterli bir ücret rejiminin kurulmasıdır. Personele, verdiği emek ve üstlendiği sorumlulukla orantılı maaş ödenmelidir. Maaşların belirlenmesinde hem kurum içi, hem de kurumlar arası dengeler gözetilmelidir. Eşit işe eşit ücret uygulamasına bir an önce geçilmelidir.

Öte yandan, çalışanlara döner sermayeden pay da ödenmelidir. Son dönemde, 15.1.2009 tarih ve 5831 sayılı Tapu Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile çalışanlara döner sermayeden pay verilmesine ilişkin bir düzenleme yapılmıştır. Buna göre, 31.12.2012 tarihine kadar, TKGM'nin merkez ve taşra teşkilatı kadrolarında görev yapan personel ile sözleşmeli personele, fiilen yaptıkları fazla çalışma karşılığında ayda 60 saati ve yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nda belirtilen fazla çalışma saat ücretinin üç katını geçmemek üzere, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nce belirlenecek esaslar çerçevesinde döner sermaye bütçesinden fazla çalışma ücreti ödenecektir.

Görüldüğü gibi, bu düzenleme ile geçici bir süre için ve yapılan fazla mesai karşılığında döner sermayeden çalışanlara pay verilmesi öngörülmektedir. Bu düzenleme ile zaten şikâyet konusu olan, mesai saatleri dışında çalışma teşvik edilmektedir. Çalışanlar döner sermayeden pay alabilmek için, işlerinin bir kısmını mesai saatleri içerisinde bitirmeyerek, mesai saatlerinin dışına taşıracaklardır. Oysa yapılması gereken, özellikle tapu sicil müdürlüklerinde görev yapan personele yaptığı işlem başına döner sermayeden pay ödenmesidir.

Diğer bir önemli husus TKGM'nin örgüt bakımından yeniden yapılandırılması gereğidir. TKGM'nin teşkilat yapısının gözden geçirilerek özerkliğinin sağlanmasının, kurumsal işleyişin daha sağlıklı hale gelmesine yardımcı olacağı düşünülmektedir. Örneğin TKGM'nin idari ve mali anlamda özerk bir *"hizmet yerinden yönetim kuruluşu"* olarak örgütlenmesi tartışılmalıdır.

Mevcut yapının korunması durumunda ise, özellikle sarf malzemelerinin temini ve küçük bakım ve onarımların yapılması konusunda bölge müdürlüklerine ve tapu sicil müdürlüklerine daha fazla yetki ve sorumluluk devredilmesi, tapu hizmetlerinde hız ve verimliliği artıracaktır.

Ayrıca kurumun örgüt ve personel yapısının iyileştirilmesi amacıyla norm kadro çalışması yapılmalıdır. Bu kapsamda yürütülecek örgüt analizi çalışmasıyla, merkez ve taşra teşkilatı gözden geçirilebilecektir. Mevcut yapıda, her ilçede tapu sicil müdürlüğü bulunmasının, iş yükünün aynı olmaması dolayısıyla verimsizliğe yol açtığı görülmektedir. 15–20 günde bir işlem gerçekleşen yerler olduğu gibi, yıllık 35 bin işlem yapılan tapu sicil müdürlükleri de bulunmaktadır. Bu nedenle,

vatandaşların mağdur olmaması için gerekli tedbirler alınmak şartıyla, her ilçede tapu müdürlüğü kurulması zorunluluğu kaldırılabilir. Yine norm kadro kapsamında yürütülecek iş analizi çalışmaları ile personelin görev tanımları ile görev gerekleri belirlenebilecek, unvan standardizasyonu sağlanabilecek, tapu hizmetlerinin daha verimli sunulabilmesi için gerekli hiyerarşik yapı kurulabilecek, iş ölçümü çalışmaları sonucunda da müdürlüklerde istihdam edilmesi gereken optimum personel sayıları hesaplanabilecek, personelin müdürlükler arasında dengeli olarak dağıtılması sağlanacak ve iş yoğunluğu bulunan müdürlüklerdeki personel açığı karşılanabilecektir.

TKGM personelinin daha nitelikli ve donanımlı hale getirilmesi için; mevcut personelin eğitilmesi kadar, yeni alınacak personelde aranacak niteliklerin artırılması da gerekmektedir. Özellikle hukuk ve yönetim eğitimi almış üniversite mezunlarının hizmete alınabilmesi sağlanmalıdır. Nitelikli personel açığının kapatılabilmesinin bir yolu da, tapu kadastro eğitimi veren eğitim kurumlarının gözden geçirilmesidir. TKGM'nin çabaları sonucunda Tapu Kadastro Meslek Yüksekokulu'nun 4 yıllık Yüksek Okul haline getirilmesi sevindirici bir gelişmedir. Söz konusu Yüksek Okulun kontenjanın artırılması ve mezunlarının kariyer mesleği haline getirilecek "tapu uzman yardımcılığı" ve "tapu uzmanı" kadrolarına atanması düşünülebilir.

Çalışanların moral ve motivasyonlarının artırılması açısından, sosyal haklarının ve çalışma ortamlarının iyileştirilmesi, çalışanlara yönelik yemek ve servis hizmetlerinin kalitesinin artırılması gibi tedbirlerin alınması önemlidir. Bu kapsamda, ayın başarılı personeli seçimi, kurum içi ödüllendirmeler ve doğum ve evlenme yıldönümlerinde personele bir gün izin verilmesi gibi uygulamalar yapılabilir. Ayrıca, etik davranışları bakımından örnek olan memurların ödüllendirilmesi de bu tür davranışların yaygınlaştırılmasına aracılık edecektir.

TKGM'de etik dışı davranış ve tutumları önlemenin en etkili yöntemlerinden birisi de, personele yönetim ahlakı ve etik değerler eğitimi verilmesidir. Etik konuları, hizmet içi eğitim programlarının ağırlıklı bir boyutu haline gelmelidir. Özellikle, tapu sicil müdürlüklerinde müdürün rolünün çok önemli olması dolayısıyla, müdürlerin seçimi, eğitimi ve etik değerlerle donatılmasına azami gayret gösterilmesi gerekmektedir. Öte yandan, toplumun doğruluk, dürüstlük, kul hakkı yememe gibi temel değerlerinin giderek aşınması sonrasında yolsuzluk olaylarının artması dikkate alındığında, sadece memurlara değil, tüm topluma yönelik bir ahlaki bilinçlenme kampanyası başlatılması yerinde olacaktır. Hatta, vatandaşlardan kaynaklanan sorunları gidermek ve vatandaşları etik davranışlar konusunda bilinçlendirmek amacıyla anaokulundan itibaren etik ile ilgili konularda etkili bir eğitim verilmesi gerekmektedir. Çünkü etik dışı davranışların arz ve talep boyutlarının birbirinden ayrılması mümkün değildir.

### **Halkla ve Diğer Kurumlarla İlişkilerin Geliştirilmesi**

Araştırma sonuçları, TKGM'nin halkla ve diğer kurumlarla ilişkilerinin geliştirilmesi konusunda ciddi adımlar atması ve profesyonel çalışmalar yapmasının gerekliliğini

ortaya koymaktadır. Medya, vatandaşlar ve diğer kurumlar nezdinde TKGM'nin imajının olumlu yönde geliştirilmesi, kurumun temel önceliklerinden olmalıdır.

Bu kapsamda, örgüt kültürü toplumla paylaşılmalıdır. TKGM, etiğe dayalı olarak oluşturacağı örgüt kültürünü, belli dönemlerde örgüt dışarısındakilerle ve özellikle hizmetlerinden yararlanan vatandaşlarla paylaşmalıdır. Böylece kurum imajı vatandaşlarca doğru bir şekilde algılanabilecektir. Son zamanlarda etik dışı davranışlarda meydana gelen azalmalar ile tapu hizmetlerinin sunulmasında kaydedilen iyileşmelerin vatandaşlarla paylaşılması bu açıdan önemlidir.

Vatandaşlar nezdinde kurum imajının düzeltilmesi için; tapu dairelerinde, vatandaşların bekleyecekleri rahat ortamların oluşturulması, tapu sicil müdürlüklerinin hizmet mekânlarının hizmet gereklerine uygun binalarda sürdürülmesi için gerekli girişimlerin yapılması, kurumun etik değerlerinin kurumda görünür yerlere asılması, halkın talep ve şikâyetlerinin düzenli bir şekilde alınması ve değerlendirilmesi, güvenlik kamera sisteminin çalışanları incitmeye özen gösterilerek yaygınlaştırılması ve kurumsal kimlik çalışmalarının hızlandırılması gibi adımların çok daha ciddi olarak atılması gerekmektedir. Ayrıca, vatandaşların tapu işlemleri konusunda bilinçlendirilmesi ve bilgilendirilmesi hayati önem taşımaktadır. Örneğin, tapu işlemlerinde aracı kullanmaya gerek olmadığı, işlemlerin bir günde tamamlanabildiği, tapu harcını düşük yatırmanın getireceği sorunlar, tapu işlemleri ile ilgili temel bilgiler, muvazaalı işlemlerin getireceği sorumluluk ve memurların etik dışı taleplerine karşı yapılması gerekenler vatandaşlara kısa ve öz şekilde anlatılabilir.

Basın ve kamuoyu nezdinde kurum imajının değiştirilmesi için de, halkla ilişkiler çalışmalarının daha etkili şekilde yürütülmesi gerekmektedir. Kurumun daha iyi tanıtılması için çeşitli kampanyalar düzenlenmesi ve basının daha sık ve doğru bilgilendirilmesi gibi faaliyetler de kurum imajının değişmesine katkı sağlayacaktır.

TKGM çalışanlarının içinde buldukları sahipsizlik ve hükümetin kendilerine değer vermediği hissini gidermek amacıyla, kurum içi ve kurum dışı ilişkilerin geliştirilmesi gerekmektedir. Örneğin, Bakanlar Kurulu, TKGM'den sorumlu bakan, müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür gibi karar vericiler arasında iletişimin sağlıklı şekilde gerçekleştirilmesi, kurum ihtiyaçlarının karşılanmasında önemli rol oynayacaktır.

### **Emlakçılık ve Aracılık Hizmetlerinin Hukuki Altyapısının Oluşturulması**

Günümüzde emlakçılık mesleği standardize edilmiş ve disiplin altına alınmış değildir. Bu durum, haksız rekabete yol açmakta, korsan emlakçılık yapanlara vergisini veren emlakçı esnafı karşısında avantaj sağlamaktadır. Ayrıca bunların etik dışı davranışları da tüm emlakçılara mal edilmektedir. Bu nedenle, emlakçılık mesleğinin kayıt ve disiplin altına alınmasını, görev ve sorumluluklarının standarda kavuşturulmasını ve emlakçılık mesleğini belirli sertifikaları almış eğitilmiş ve bilgili kişilerin yapmasını öngören ve TBMM gündeminde bulunan Emlak Müşavirliği Yasa Taslağı'nın

yasalaştırılması gerekmektedir. Böylece emlakçılık işlerine standart getirilmesi, kayıt dışılığı önleyip emlak sektöründe güven sağlanması ve tapu sicil müdürlüklerinde emlakçılara yönelik şikâyetlerin azaltılması sağlanmış olacaktır.

Tapu sicil müdürlüklerinde iş yükünü azaltma ve tapu hizmetlerinde sorumluluğu paylaştırmanın etkili yöntemlerinden birisi, tapu hizmetlerinde aracılık müessesesini resmileştirerek, yeminli mali müşavirlik uygulamasına benzer, yeminli emlak müşavirliği sisteminin kurulması olabilir. Yeminli emlak müşavirleri, her türlü tapu bilgilerini sağlamada vatandaşa yardımcı olmanın yanı sıra, tapu işlemlerinin bir kısmını da üstlenebilir. Böylece, işlem anında yeminli emlak müşaviri de bulunacağı için, sahtecilik durumunda emlak müşaviri de sorumlu tutulabilir. TAKBİS ve diğer bilgi sistemlerinde yeminli emlak müşavirlerinin kullanımı için uç verilmesi gibi tedbirlerle bu sistemin işlenmesi sağlanabilir.

### **Mevzuatın Gözden Geçirilmesi**

Tapu hizmetlerinde etik dışı davranışları önlemenin önemli bir aracı da, tapu mevzuatının yeni ihtiyaçlar doğrultusunda güncellenmesidir. Hizmetlerin etkili, hızlı ve verimli sunulması ve dolayısıyla etik dışı davranışlara gerek bırakılmaması yönünde atılan bazı adımlar, sıklıkla mevzuat engeline takılmaktadır. Örneğin, tapu sicil müdürleri ve memurlarının, Medeni Kanun'un 1007. maddesinin getirdiği sorumluluğun etkisiyle, aşırı titiz davranarak belge kontrolü için gereğinden fazla zaman ayırma eğiliminde olmaları, tapu işlemlerinin görece yavaşlamasına neden olmaktadır. Bu eğilimi engellemek ve tapu işlemlerinin hızlandırılmasını sağlamak için, "mesleki sigorta" uygulamasının değerlendirilmesi gündeme gelebilir. Bu uygulama ile çalışanların ağır sorumluluktan kaynaklanan iş "stres"leri azaltılabileceği gibi, hazinenin üstleneceği sorumluluk da ortadan kaldırılabilir. Bununla birlikte, böyle bir düzenlemenin, sorumluluktan kurtulan çalışanları yetkilerini kötüye kullanmaya teşvik edebileceği ve "çarptıcı" rüşvet uygulamasına kapı aralayabileceği de dikkatten uzak tutulmamalıdır.

Ayrıca, mevzuatın yolsuzluk ve etik dışı davranışlara ağır ceza verilecek şekilde değiştirilmesi, caydırıcılık sağlanması bakımından önemlidir. Ancak, kural konulması kadar, konulan kuralların uygulanmasının da önemli olduğu unutulmamalıdır.

### **Teknolojik Altyapıdan Daha Fazla Yararlanılması**

Tapu işlemlerinin hızlandırılması için, bilgi teknolojilerinden daha fazla yararlanılması ve tapu hizmetlerinde otomasyonu sağlayan ve memurların insiyatifini azaltan TAKBİS gibi çeşitli programların, tüm tapu sicil müdürlüklerine yaygınlaştırılması gerekmektedir. Çünkü bu programlar aynı zamanda etik dışı girişimlere de imkân vermemektedir. Örneğin, TAKBİS sisteminde bir işlem bitmeden bir memurun başka bir işleme başlaması mümkün olmamaktadır. Bu da, vatandaşların kendi işlerinin hızlandırılması için ilgili memura baskı yapma veya menfaat sağlama eğilimlerini yavaşlatmaktadır. Ancak, teknolojinin gün geçtikçe daha fazla gelişmesi, kamu kurumlarının sürekli teknolojinin yeni imkânlarını takip

etmeleri gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır. Çünkü gelişen teknoloji sayesinde işler giderek daha hızlı ve kolay hale gelmekte, etik dışı davranışları önleme kapasitesi olan yeni imkânlar gelişmektedir.

Örneğin, noterlerin verdikleri vekâletnamelerin on-line ortama taşınması ve bunların TAKBİS sistemi ile uyumlu hale getirilmesi, nüfus cüzdanlarının çipli olması gibi uygulamalar, çeşitli vekâletname ve kimlik yolsuzluklarını önleyecektir. Fakat teknolojinin yeni yolsuzluk ve etik dışı davranış tipleri ve imkânları yarattığı da dikkate alınarak, veri güvenliğine önem verilmelidir. Ayrıca, Adalet, İçişleri, Maliye Bakanlıkları, belediyeler, noterler, icra daireleri ve nüfus daireleri ile Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü arasında etkili ve verimli bir “veri paylaşım sistemi”nin geliştirilmesi, kurum üzerinde oluşan yükleri büyük ölçüde ortadan kaldıracaktır.

Öte yandan, tapu işlemleri ile ilgili harç ve ödemelerin, çoğu zaman müdürlüklerin oldukça uzağındaki bankalara yatırılıyor olması vatandaşlarca dile getirilen önemli bir şikâyettir. Tapu sicil müdürlüklerinde para alış verişi olmaması amacıyla, ödemeler bankalara yapılmaktadır. Bu uygulama yolsuzluğun önlenmesi bakımından faydalı olmasına karşın, işlem sürecini uzatmaktadır ve sahte dekont sorunlarına yol açmaktadır. Bankaların tapu sicil müdürlüklerinde vezne açmaları konusunda çaba gösterilmelidir. Yine müdürlüğün içerisindeki bir bilgisayardan internet bankacılığı yoluyla ya da konulacak bir bankamatik aracılığıyla para yatırılmasını sağlayacak mekanizmalar oluşturulabilir.

Para ile ilgili bir başka sorun da, yaşanan güvensizlik nedeniyle, aktin imzalanması öncesinde para alış verişinin çoğunlukla gerçekleştirilememesidir. Bu durumda alıcı ve satıcılar arasındaki para transferinin müdürlüklerde elden yapılması nedeniyle hırsızlık ve yankesicilik olayları meydana gelebilmekte, ayrıca kayıt dışılık da teşvik edilmektedir. Bazen de imza sonrasında alıcının ödeme yapmaması nedeniyle satıcı mağdur olmaktadır. Bir veya birkaç banka ile anlaşmak suretiyle, alıcının parayı bankaya yatırması, aktin taraflar arasında imzalanması sonrasında tapu sicil müdürünün sisteme girip para transferine onay vermesi ile paranın alıcının hesabına transferini sağlayan güvenli bir sistem kurulabilir. Böylece hem hırsızlık olaylarının önüne geçilmiş, hem de değerinin altında alım satım yapılması ve kayıt dışılık önlenmiş olacaktır.

### **İş Süreçlerinin İyileştirilmesi**

Kurumda iş süreçlerinin gözden geçirilmesi, iş süreçlerinin basitleştirilmesi ve işlerin kolaylaştırılması için çeşitli önerilerin değerlendirilerek makul olanların uygulanması, etik dışı davranışların gerekçelerini de azaltacaktır.

Rüşvet, hediye ve bahşış gibi etik dışı davranışların en temel nedenlerinden birisi olarak tapu hizmetlerinde iş ve işlemlerin yavaş yürümesi görülmekte, işlerin basitleştirilip hızlandırılması neticesinde suiistimallerin azalacağı düşünülmektedir. Her ne kadar, Avrupa ülkeleri ile karşılaştırıldığında, Türkiye’de tapu işlemleri hız yönünden Avrupa’nın önünde ise de, işlem hızının alınacak tedbirler ve özellikle

bürokratik işlemlerin azaltılması ve bilgi teknolojilerinden daha fazla yararlanılması ile daha da artırılması mümkündür.

### **İç Denetimin Rol ve Fonksiyonunun Artırılması**

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 63 ve 64. üncü maddeleri, iç denetim kavramı ve iç denetçilik mesleği ile iç denetçilerin görevlerini düzenlemektedir. TKGM’de İç Denetim Birimi oluşturularak, iç denetçi ataması yapılmıştır.

İç denetim, kamu kurumunun çalışmalarını geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan danışmanlık faaliyetidir. İç denetim faaliyeti, kurumların yönetim ve kontrol yapılarının ve malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir. İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır.

Görevlerini, mevzuat gereği bağımsız olarak yerine getiren iç denetçilerin rehberlik ve danışmanlık görevlerini yerine getirirken, kurumun etik konusundaki faaliyetlerinin geliştirilmesinde önemli rol oynayabilirler. Özellikle kurumun etik ilkelerin hayata geçirilmesine yönelik olarak atmış olduğu ve bu raporda daha önce dile getirilen adımların süreklilik kazanıp iş ve meslek etiğinin kurumsallaşmasının gözlenmesi, iç denetim biriminin kuruma önemli katkılarından birisi olacaktır.

### **Etik Komisyonunun İşlevinin Artırılması**

Kurumda etik bilincin geliştirilmesi ile ilgili çalışmalar oldukça yenidir ve yerleşip meyve vermeye başlaması zaman alacaktır. Örneğin, mevzuat gereği “Etik Sözleşmesi”, TKGM çalışanları tarafından imzalanmıştır. Ancak görüşmelerde, çalışanların bir kısmının imzaladıkları etik sözleşmesinin farkında olmadığı, bir kısmının da bunun önemini henüz kavrayamadığı görülmüştür.

Kurumda etik çalışmalarının görece çok yeni olması, Etik Komisyonu’na önemli görevler yüklemektedir. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nca hazırlanan Yönetmeliğe göre, etik komisyonunun görevleri, etik kültürünü yerleştirmek ve geliştirmek, personelin etik davranış ilkeleri konusunda karşılaştıkları sorunlarla (etik ikilemler) ilgili olarak tavsiyelerde ve yönlendirmede bulunmak ve etik uygulamaları değerlendirmektir. Buna göre komisyonun yaptırım uygulama yetkisi bulunmamaktadır. Yönetmelik, Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun görev alanı dışındaki kamu görevlilerinin etik ilkelere aykırı davrandığı yolundaki başvuruların, disiplin kurullarına yapılmasını hükme bağlamıştır. Disiplin kurullarının verdiği etik ilkeye aykırı davranışın varlığı veya yokluğu konusundaki kararlar ilgili

kurum veya kuruluş yetkilisine, hakkında başvuru yapılan kamu görevlisine ve başvuru sahibine bildirilmekte, kamuoyuna duyurulmamaktadır.

Oysa etik ilke ve standartlar bir disiplin kuralı değildir. Bu nedenle etik ilkelere aykırılık başvurularının “disiplin kurulları”na yapılması anlamlı değildir. Etik ilkeler, disiplin kuralı haline dönüştürüldüğünde, kural ihlalinde bulunana disiplin cezası verilmesini gerektirir. Bilindiği gibi, etik ilke ve standartlara uymayanlara karşı uygulanacak yegâne yaptırım ise, onları “kınamak”tır.

Bu nedenle, etik konusunda araştırma ve incelemeler yaparak kuruma özgü etik ilke ve standartları belirleyen etik komisyonu, bu ilkelere aykırı davranışlara ilişkin iddiaları da araştırabilmeli ve gerekli yaptırımları uygulayabilmelidir. Öte yandan, Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun başvuruya konu işlem veya eylemi gerçekleştiren kamu görevlisinin etik davranış ilkelerine aykırı işlem ve eylemine ilişkin kararlarının “Resmi Gazete”de yayımlanması gibi, etik komisyonun vereceği kararlar da örneğin “kurumun internet sitesi”nde yayınlanabilir. Yönetmeliğin bu şekilde değiştirilmesinde yarar bulunmaktadır.



## KAYNAKÇA

- Adaman, Fikret, Ali Çarkoğlu ve Burhan Şenatalar (2001), **Hanehalkı Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve nlenmesine İlişkin neriler**, İstanbul: TESEV Yayınları.
- Adaman, Fikret, Ali Çarkoğlu ve Burhan Şenatalar (2003), **İŞ Dünyası Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve nlenmesine İlişkin neriler**, İstanbul: TESEV Yayınları.
- Aktan, CoŐkun Can (Ed) (2001), **Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri**, Ankara: Hak-İŞ Yayınları.
- Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu (2005), **Kanun ve İlgili Düzenlemeler**, Ankara: Kamu Görevlileri Etik Kurulu Yayınları.
- Berkman, A. Ümit (1983), **Az geliŐmiŐ ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet**, TODAİE Yayını, Ankara.
- Bowman, S. James (2000), “Towards a Professional Ethos: From Regulatory to Reflective Codes”, **International Review of Administrative Sciences**, Vol. 66, pp. 673-687.
- Çay, T. ve diğerleri (2005), “Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü’nün Yeniden Yapılandırılması zerine Bir Çalışma”, **TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası 10. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı**, 28 Mart - 1 Nisan, Ankara.
- Dayıoğlu, Erdal (2008), “Tapu Personelinin İhtiyaç ve Beklentileri ile Bu Konuda İyileştirilmesi Gereken Alanların Belirlenmesi”, Yayınlanmamış Araştırma Raporu, Ankara.
- Gl, Hasan (2006), “Etik Dışı Davranışlar ve UssallaŐtırılması: Devlet Hastanelerinde Bir Uygulama”, **Selçuk Üniversitesi Karaman İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 9, Sayı:10, ss. 65-79.
- Şener, Sami (2007), **TKGM İstanbul Bölge Müdürlüğü’nde Çalışma Performansı ve Kurumsal Projeksiyon**, İstanbul: Deha Danışmanlık, Yayınlanmamış Araştırma Raporu.
- Kaya, Musa ve Metin İpeker (2007), **TKGM Elazığ Bölge Müdürlüğüne Bağlı Taşra Birimlerindeki Sorunlar ve Çözüm nerileri**, Yayınlanmamış Araştırma Notu.

- Koçak, Süleyman (2005), "Teşkilatımızın Sorunları, Yeniden Yapılandırılması ve Çözüm Önerileri", **Mülkiyet Dergisi**, Sayı 53, ss. 24-25.
- Mataracı, Orhan ve Mustafa İlker (2002), "TAKBİS-Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi", **Selçuk Üniversitesi Jeodezi ve Fotogrametri Mühendisliği Öğretiminde 30. Yıl Sempozyumu**,16-18 Ekim, Konya.
- Muncy, J.A. and S.J. Vitell (1992), "Consumer Ethics: An Investigation of the Ethical Beliefs of the Final Consumer", **Journal of Business Research**, No. 24, pp.297-311.
- Özsemerci, Kemal (2005) "Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Yozlaşmanın Kültürel Altyapısı" **Sayıştay Dergisi**, Sayı 58.
- Steinberg, Sheldon S. Ve David T. Austern (çev. Turgay Ergun) (1995), **Hükümet, Ahlak ve Yöneticiler**, Ankara. TODAİE Yayınları.
- Şen, Mustafa Lütfi (2005), "Kamu Görevlilerini Yoldan Çıkaran Bubi Tuzakları: Hediye ve Kişisel Kullanım Amacıyla Yapılan Bağışlar", **2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Sakarya, ss. 361-376.
- Stevens, B. (1999), "Communicating Ethical Values: A Study of Employee Perceptions", **Journal of Business Ethics**, No. 20, pp. 113-120.
- Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü (2007), **2006 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara: TKGM.
- Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü (2008), **2007 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara: TKGM.
- Tarhan, Bülent (2006), **Yolsuzlukla Mücadele: Kanunlar, Yönetmelikler, Uluslararası Sözleşmeler, Eylem Planları**, Ankara: TEPAV Yayınları.
- TBMM (2003), **Yolsuzlukların Sebeplerinin, Sosyal ve Ekonomik Boyutlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu Raporu**, Ankara.
- Türk İmar-sen Sendikası (2008), **Tapu'da Çalışanların Yüzde 79'una Rüşvet Teklif Edilmiş**, <http://www.turkimarsen.org.tr/content/view/389/56/>, 17.08.2008.
- TÜSİAD (2002), **Kamu Reformu Araştırması**, İstanbul: Lebib Yalkın Yayınlar.
- Wong, S. C. K. (1998), "Staff Job-Related Ethics of Hotel Employees in Hong Kong", **International Journal of Contemporary Hospitality Management**, Vol. 10, No. 3, pp.107-115.

Yıldırım, Arif ve diğeri (2004), **Tapu ve Kadastro Hizmetlerinde Etkinlik**, Ankara: Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı.

Yüksel, Cüneyt (2005), **Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik**, İstanbul: TÜSİAD Yayınları.

Zimmerman, Joseph (1994), **Curbing Unethical Behavior in Government**, Connecticut: Greenwood Press.

Bu akademik araştırma çalışması, Avrupa Birliği tarafından finanse edilen, Avrupa Konseyi'nce Kamu Görevlileri Etik Kurulu ile işbirliği halinde yürütülen "Türkiye'de Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik (TYEC)" projesi kapsamında hazırlanmıştır.

TYEC'in genel hedefi; etik davranış kurallarının uygulanması ve yaygınlaştırılması, yolsuzlukla mücadele tedbirlerinin geliştirilmesi yoluyla, Avrupa ve diğer uluslararası standartlara uygun olarak Türkiye'de yolsuzluğun önlenmesine katkıda bulunmaktır.



Council of Europe  
Conseil de l'Europe



European Union  
Union européenne

T.C. Başbakanlık  
Kamu Görevlileri Etik Kurulu

Başbakanlık Yeni Bina (DPT Binası)  
Necatibey Caddesi No:108 Kat:1  
Yücetepe Ankara

Tel : 90 312 4191533  
Faks : 90 312 4241774  
www.kamuetik.gov.tr

Avrupa Konseyi  
İnsan Hakları ve Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü  
İşbirliği Müdürlüğü  
Mali Suçlar Bölümü  
Yolsuzluk ve Dolandırıcılık Birimi  
F-67075 Strasbourg Cedex Fransa

Tel : 33 3 88412354  
Faks : 33 3 90215650  
www.coe.int/tyec