

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

TÜRKİYE'DE HAZİNE TAŞINMAZLARI POLİTİKASININ DEĞİŞİMİ

TEZLİ YÜKSEK LİSANS TEZİ

BİLGE CİVELEK

ANKARA, 2022

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

TÜRKİYE’DE HAZİNE TAŞINMAZLARI POLİTİKASININ DEĞİŞİMİ

TEZLİ YÜKSEK LİSANS TEZİ

BİLGE CİVELEK

PROF. DR.CAN UMUT ÇİNER

ANKARA, 2022

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

TÜRKİYE’DE HAZİNE TAŞINMAZLARI POLİTİKASININ DEĞİŞİMİ

TEZLİ YÜKSEK LİSANS TEZİ

PROF. DR. CAN UMUT ÇİNER

TEZ JÜRİSİ ÜYELERİ

ADI VE SOYADI

İMZA

- 1. Prof. Dr. Birgül AYMAN GÜLER**
- 2. Prof. Dr. Can Umut ÇİNER**
- 3. Doç. Dr. Tolga BÖLÜKBAŞI**

TEZ SAVUNMASI TARİHİ

12.09.2022

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Prof. Dr. Can Umut ÇİNER danışmanlığında hazırladığım “ Türkiye’de Hazine Taşınmazları Politikasının Değişimi (Ankara,2022) ” adlı yüksek lisans tezindeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

Tarih:

Bilge CİVELEK

İmza

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR.....	iii
TABLOLAR.....	V
GİRİŞ.....	1
BİRİNCİ BÖLÜM: HAZİNE TAŞINMAZI NEDİR?	12
1.HAZİNE TAŞINMAZI- KAMU MALLARI İLİŞKİSİ.....	12
2.HAZİNE TAŞINMAZININ KAPSAMI	17
3.HAZİNE TAŞINMAZININ ÖZELLİKLERİ.....	21
İKİNCİ BÖLÜM: KAMU YARARINA HAZİNE TAŞINMAZLARININ YÖNETİMİ	23
1.MİLLİLEŞTİRME (DEVLETLEŞTİRME) POLİTİKASI.....	23
1.1. AMAÇ VE İLKELER	25
1.2. ARAÇ VE YÖNTEMLER	26
1.2.1.Uluslararası Anlaşmalar ile Hazineye Taşınmaz İntikali	26
1.2.2.Kanunlar ile Hazineye Taşınmaz İntikali	28
1.2.2.1.Doğrudan İntikal:	28
1.2.2.2. Satın Alma	29
2.TOPRAK REFORMU POLİTİKASI.....	31
2.1. AMAÇ VE İLKELER	34
2.2. ARAÇ VE YÖNTEMLER	38
2.2.1. Toplulaştırma.....	39
2.2.2. Kamulaştırma	40
2.2.3. Dağıtım.....	42
3.İSKÂN POLİTİKASI.....	46
3.1. AMAÇ VE İLKELER	48
3.2. ARAÇ VE YÖNTEMLER	52
3.2.1. Yeni İdari Birimler Kurma.....	53
3.2.2. Dağıtım.....	56
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: PİYASA ODAKLI HAZİNE TAŞINMAZLARININ YÖNETİMİ	60
1.TARIM REFORMU POLİTİKASI.....	60

1.1. AMAÇ VE İLKELER	63
1.2. ARAÇ VE YÖNTEMLER	67
1.2.1. <i>Yeni İdari Teşkilat</i>	67
1.2.2. <i>Kamulaştırma ve Satın Alma</i>	70
1.2.3. <i>Toplulaştırma</i>	72
1.2.4. <i>Dağıtım</i>	75
2. KENTLEŞME POLİTİKASI	77
2.1. AMAÇ VE İLKELER	81
2.2. ARAÇ VE YÖNTEMLER	85
2.2.1. <i>İmar Planları</i>	85
2.2.2. <i>Kamulaştırma</i>	87
2.2.3. <i>İmar Affı Getirme</i>	88
2.2.4. <i>Bedelsiz Arsa Devirleri Yapma</i>	90
2.2.5. <i>Devlet ve Piyasa Aktörlerini Artırma</i>	91
3. ÖZELLEŞTİRME POLİTİKASI	94
3.1. AMAÇ VE İLKELER	96
3.2. ARAÇ VE YÖNTEMLER	99
3.2.1. <i>Satış</i>	100
3.2.2. <i>Kiralama</i>	101
3.2.3. <i>Ön İzin, İrtifak Hakkı Tesisi ve Kullanma İzni</i>	103
3.2.4. <i>Trampa</i>	104
3.2.5. <i>Ecrimisil ve Tahsis</i>	105
3.2.6. <i>Arsa veya Kat Karşılığı İnşaat</i>	106
SONUÇ	108
KAYNAKÇA	113
ÖZET	128
ABSTRACT	130

KISALTMALAR

AB: Avrupa Birliği

ABD: Amerika Birleşik Devletleri

ARIP: Tarım Reformu Uygulama Projesi- Agricultural Reform Implementation Project

AÜ: Ankara Üniversitesi

AYM: Anayasa Mahkemesi

BM: Birleşmiş Milletler

ÇTK: Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu

DB: Dünya Bankası

DPT: Devlet Planlama Teşkilatı

FAO: Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü- Food and Agriculture Organization of the United Nations

ILO: Uluslararası Çalışma Örgütü- International Labour Organization

IMF: Uluslararası Para Fonu-International Monetary Fund

KİT: Kamu İktisadi Teşebbüsü

KHGM: Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü

MEGİP: Milli Emlak ve Gecekondu Islah Projesi

OECD: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü

OTP: Ortak Tarım Politikası

SAL: Yapısal Uyum Kredisi-Structural Adjustment Loan

SECAL: Tarım Sektörü Yapısal Uyarlama Kredisi-Sector Adjustment Loan

SSCB: Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği

TAKBİS: Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

TBB: Türkiye Barolar Birliği

TCBCA: Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Cumhuriyet Arşivi

TOKİ: Toplu Konut İdaresi

TMMOB: Türkiye Mimarlar ve Mühendisler Odası

TRGM: Tarım Reformu Genel Müdürlüğü

MEGM: Milli Emlak Genel Müdürlüğü

MEGSİS: Mekânsal Gayrimenkul Sistemi

SBE: Sosyal Bilimler Enstitüsü.



TABLÖLAR

Tablo 1: Hazine Taşınmazları Politikası.....	8
Tablo 2: Taşınmaz Mülkiyeti İçinde Hazine Taşınmazlarının Yeri	16
Tablo 3: Hazine Adına Tescilli Taşınmazların Cinslere Göre Dağılımı.....	20
Tablo 4: Millileştirilen Yabancı Şirketler	30
Tablo 5: ÇTK Uygulama Sonuçları.....	44
Tablo 6: 1753 Sayılı Toprak ve Tarım Reformu Yasası Uygulama Sonuçları	45
Tablo 7: 1923-1960 Döneminde Göçmenlere Dağıtılan Topraklar.....	58
Tablo 8: 3083 Sayılı Kanun Kapsamında Yapılan Toplulaştırmalar.....	75
Tablo 9: Arazi Dağıtımı Tamamlanan Yerler	76
Tablo 10: Yıllara Göre Kiralanan Hazine Taşınmazları	77
Tablo 11: 2021 Yılı Taşınmaz Satışından Elde Edilen Gelirler	100
Tablo 12:2021 Yılı Taşınmaz Kiralama Gelirleri.....	102
Tablo 13: Ön İzin, İrtifak Hakkı ve Kullanma İzni Gelirleri	104
Tablo 14: Yıllara Göre Tahsis Edilen Taşınmaz Sayıları	105

GİRİŞ

Bu tezde Türkiye’de hazine taşınmazları politikasında etkili olan politikalar ve bu politikaların değişimi ele alınacaktır. Hazine malları, hukuki bir özne olarak devletin kendi mülkiyet hakkını nasıl kullandığını ve bu hakkını yönetirken nasıl örgütlendiğini göstermektedir. Devlet hazinesinin taşınmazları söz konusu olduğunda, bireysel mülkiyet ilişkilerinden farklı olarak halkın ortak yararı ve dolayısıyla kamusal mülkiyet ilişkileri geçerli hale gelmektedir.

Toprak üzerinde hüküm süren, otoritesi bulunan, kurallar koyan ve uygulayan bir örgütlenme biçimi olan devlet, kamu adına mülkiyet hakkını taşınır ve taşınmaz malları üzerinde kullanır. “Sahibi olduğu” ve “hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerler” deki taşınmaz mallarının statüsünü belirlemekte, değiştirmekte ve ihtiyaç duyduğunda satabilmektedir. Devlet, sadece yükümlü olduğu kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için de taşınmazlarını kullanmaktadır. Hatta bir taşınmazını kamu hizmeti için tahsis ederken aynı taşınmazın gerektiğinde hukuki statüsünü değiştirerek taşınmazını özel hukuk öznelerine satabilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda idari teşkilat içinde bulunan kamu idarelerinin kamu hizmeti sunmak için taşınmaz edinebileceği ve bu taşınmazların Hazine adına, diğer kamu idarelerinin taşınmazlarının ise tüzel kişilikleri adına tapu siciline tescil edileceği düzenlenmiştir. Aynı kanunda Hazine adına tescilli taşınmazların Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından yönetileceği belirtilmiştir. Bu kanundaki taşınmaz mülkiyeti, kamu hizmeti sunmak nedeniyle hak sahipliğine bağlı olarak taşınmaz üzerinde tasarrufta bulunmayı ifade etmektedir.

Toprak üzerinden yaptığı analizlerde Ömer Lütfi Barkan, tarihte bütün zenginliklerin topraktan geldiğinin üzerinde durmuş ve “çiftçi memleketlerinde bir karış toprak meselelerinin” ne denli önemli olduğunu vurgulamıştır. Bu meselelerin büyük tarihsel olayların “gizli zembereği” olduğunun da altını çizmiştir (Barkan, 1980: 25).

Devletin toprakları üzerindeki mülkiyeti, bireyin özel mülkiyetinden daha güçlü bir mülkiyet biçimi olarak düşünülmüştür. Çünkü bir karış toprağın bile önemli olduğu coğrafyamızda, hazinenin taşınmazları üzerindeki tasarruflar, ortak yararı gerektirme zorunluluğunun yanında temelde ülkenin refahını da artırmalıdır. 1982 Anayasasının mülkiyet hakkını düzenleyen 35. maddesi herkesin mülkiyet hakkı olduğunu belirtmiş ve hemen ardından bu hakkın ancak kamu yararına sınırlanabileceğini ve kullanılmasının toplum yararına aykırı olamayacağını açıklamıştır. Burada anayasanın, kamu yararını ve toplum yararını, bireyin mülkiyet hakkından daha önemli bir konuma yerleştirdiği sonucu ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla devletin mülkiyet hakkının temelinde daha güçlü bir kamu yararı vurgusunun olması gerekmektedir.

Hazinenin¹ mülkiyetinde bulunan taşınmazların idaresi, Türkiye’de her zaman tartışılan ve eleştirilen bir konu olmuştur. Hazine taşınmazları ile ilgili yapılan haberlerden² sonraki tartışmalar, genellikle bu taşınmazların gereksiz yere piyasa koşullarına terk edildiği ve rant elde edildiği noktasında birleşmektedir. Öte yandan bu taşınmazların zaten atıl vaziyette kaldıkları için ekonomik olarak değerlendirilmesi

¹ Bu tezde, “Hazine” olarak genel bütçeli kamu kuruluşlarını içine alan devlet tüzel kişiliği kastedilmektedir. Kanuni düzenlemelerde “Devlet”i Ali Osman, Devlet, Maliye, Maliye Hazinesi, Devlet Hazinesi, Milli Emlak şeklinde sözcüklerle ifade edilmiştir (Kardeş, 2006: 1) .

² 9 Mayıs 1963 tarihli Vatan Gazetesi’nde “*Toprak reformu kanunu çıkıyor.*” şeklinde ilk sayfada haber verilmiştir (Vatan, 1960). 1 Kasım 2021 tarihli Hürriyet Gazetesi’nde “*Hazine taşınmaz portföyü genişletilerek yatırımcılara açılacak*” şeklinde haber yapılmıştır (Hürriyet, 2021). Gecekondu bölgeleri ile ilgili “*Hazine arazilerine yapılan gecekondu, sahiplerine satılıyor.*” haberi de kentleşme sürecindeki hazine arazilerinin akıbetini gösteriyordu (NTV, 2021).

gerektiği öne sürülmüştür. Bu kadar tartışılması ve eleştirilmesinde taşınmazların ülkemizde önemli bir sermaye birikimi aracı olarak görülmesinin etkisi bulunmaktadır. Taşınmaz çeşidine göre barınma, tarımsal üretim yapma, sanayi üretimi için kaynak oluşturma, alınıp satılabilme gibi özellikleri nedeniyle malikine birçok ayrıcalık sağlamaktadır.

Yönetim şekli ve uygulamaları üzerinden yapılan düzenlemeler ve tartışmalar bir yana hazine taşınmazı kavramı üzerinden yapılan teorik tartışmalar da bulunmaktadır. Hazine taşınmazları kamu malı olarak değerlendirilirse ve kamu malları da idare hukukunun konusudur denilirse, konu tamamen idare hukuku alanına dahil olmaktadır. Nitekim hazine taşınmazları ile ilgili bütün çalışmalar çoğunlukla konuyu hukuk alanından yararlanarak değerlendirmiştir. Hazine taşınmazları ile neyin kastedildiğini belirlemek için kamu malları konusu ele alınmış ve sınıflandırma yapılırken kamu mallarına ilişkin sınıflandırmalar kullanılmıştır. Hazine taşınmazları ile işlemler ve bu taşınmazları kullanma ve yararlanma biçimleri kamu malları başlığı altında açıklanmıştır.

Hazine taşınmazları ile ilgili çalışmaların yine büyük çoğunluğunda Medeni Hukukta ve Borçlar Hukukunda temelini bulan sözleşme biçimleri ele alınmıştır. Hazine taşınmazları anlatılırken özellikle eşya hukuku alanından yararlanılmıştır. Bu tezin zorluklarının başında, konunun bu kadar hukuk alanından yararlanılarak açıklanması gelmektedir. Çünkü bu durum, hazine taşınmazlarında devletin hangi politikaları neden esas aldığını göstermede yetersiz kalmaktadır. Öte yandan yazılan kitapların çoğunda da hazine taşınmazları ile ilgili mevzuat derlenmiştir. Mevzuat derlemeleri bu tezde, yapılan mevzuat değişikliklerini takip etmede kolaylaştırdığı için politika belirlemede ve politika değişimlerini saptamada yarar sağlamaktadır.

Yapılan çalışmalardaki hukukun ağırlığının yanında, bu tezde zorluk olarak görülebilecek bir husus da kamu mallarına ilişkin teorinin ithal edilmiş olmasıdır. Onar, “Türk hukukunda amme emlaki ve bu arada tahsisi hakkında henüz müspet kaideler ve

takarrür etmiş içtihat yoktur.” demektedir (Onar, 1966: 1555-1556). Gülan’a göre ise “Kamu hukuku alanında Fransa’dan etkilenmiş olan ülkemiz, kamu malları teorisini de ithal etmiştir. Pozitif hukuk kuralları konulmuş, doktrin tarafından sistemleştirilmiş ve yargı kararları ile işlenmiş bir kamu malları rejimi ortaya konulmadığı için bir hukuki kesinlik ve belirginlik bulunmamaktadır” (Gülan,1999: 4). Hukuki kesinliğin olmayışı, kamu mallarına ilişkin tam bir tanımlamanın da yapılamadığını göstermektedir.

Gülan’ın yaptığı tespitlerin sonraki yıllarda geçerliliğini koruduğu anlaşılmaktadır. “Doktrinde kamu mallarından yararlanmaya hâkim olan pozitif hukuk kurallarından ziyade, kamu malları rejimine hâkim olan ilkelerden bahsetmek alışkanlığı devam etmektedir” (Arslan, 2017: 68). Onar’ın 1966 yılındaki bu görüşünden sonra, günümüze kadar kamu malları konusunda yazılan kitaplarda, idarenin yaptığı uygulamalar ve içtihatlar artsa da yine de en geniş kavramsallaştırmaların olduğu belirsiz bir kamu malları açıklaması yapma yolunun tercih edildiği söylenebilir.³ Hukuksal boyutta bulunan belirsizliklerin yanı sıra, ülkemize özgü yönetsel ve ekonomik politika değişiklikleri de kamu malları içinde açıklanan hazine taşınmazlarını kavramsallaştırmayı zorlaştırmaktadır.

Hazine taşınmazlarının yönetiminde açık olan konu ise, bu taşınmazların yönetiminde Milli Emlak Genel Müdürlüğü’nün genel yetkili olmasıdır. Milli Emlak Genel Müdürlüğü’nün yapısı Osmanlı döneminde şekillenmiş ve bu yapı Maliye Bakanlığı içinde örgütlenmiştir. Cumhuriyet döneminden 2018 yılında yayınlanan 1

³ Şeref Gözübüyük, (2016), en geniş anlamıyla kamu malları tanımı yaparken, Kemal Gözler de buna benzer şekilde, hangi hukuki rejime tabi olduğuna bakmaksızın idari teşkilatın sahibi olduğu tüm malları kamu malı olarak saymaktadır (Gözler, 2009: 819). Sonrasında ise kamu malının sahibi yerine daha çok devletin hüküm ve tasarrufu altında olma deyiminin daha çok kullanıldığını görmekteyiz (Gülan, 2004).

sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine kadar bu örgütlenme biçimi değişmemiştir. Kararname ile Milli Emlak Genel Müdürlüğü, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na bağlanmıştır (1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018: 99).

Hazine taşınmazlarının yönetiminde, genel yetkili Milli Emlak Genel Müdürlüğü olmasına rağmen çeşitli kanunlar ile parçalı olarak başka idarelere de yetkiler verildiği görülmektedir. Kültür ve Turizm Bakanlığı, Karayolları Genel Müdürlüğü, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Orman Genel Müdürlüğü, Milli Savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Cumhurbaşkanlığı, Sayıştay ve TBMM görevleri sebebiyle hazine taşınmazlarının yönetiminde söz sahibidirler. Parçalı olarak birçok kanunda ve birçok kurumda hazine taşınmazlarının yönetimi ile ilgili yetkiler bulunması, hem yönetim açısından hem de bu tez açısından içinde zorluklar barındırmaktadır.

Bu tezin zorluklarını tespit ettikten sonra tez konusunun sorularını şu şekilde sıralayabiliriz: Türkiye'de hazine taşınmazları nasıl yönetilmektedir? Hangi politikalar, hazine taşınmazlarının yönetiminde etkili olmuştur? Hazine taşınmazlarında etkili olan politikaların amaç ve ilkeleri, araç ve yöntemleri ve değişimi neyi göstermektedir? Bu tezin araştırma soruları bunlardır ve tez boyunca bu sorulara cevap aranmıştır. Araştırma soruları çerçevesinde devletin hazine taşınmazı uygulamaları, iki önemli tarihsel dönem içinde ele alınmıştır. Bu tarihsel dönemler, politika değişimini anlamlandırması bakımından önem arz etmektedir.

Bu tezin tezi şudur; Türkiye'de hazine taşınmazları politikası, 1980'li yıllara kadar kamu yararı ekseninde iken 1980'lerden sonra piyasa odaklı eksene geçmiştir. Hazine taşınmazlarında etkili politikalar, bu ana tez kapsamında iki ana bölüme ayrılarak açıklanmıştır. Bu iki bölümlük temel ayrım, politikaları kamu yararı-piyasa odaklılık ikiliğinde belirlemiştir. Politikaların yürütüldüğü yıllar kesin olarak ayrılmamakla birlikte kamu yararından piyasa odaklılığına doğru olan politika değişikliğindeki ana kırılma

yılıının 1980'ler olduğu öne sürölmüştür. Kalkınma planları, çıkarılan yasalar, yapılan akademik çalışmalar ve politika uygulamalarının tümü, 1980'lerdeki ana politika değişimini işaret etmektedir. Bu değişim, hazine taşınmazları politikasının kamu yararından piyasa odaklı yöne doğru olan farklılığı anlatmaktadır.

Politikaların açıklanmasına geçilmeden önce, tezin ana kavramı olan hazine taşınmazlarının kamu malları ile olan ilişkisi ele alınacaktır. Bu ilişki açıklanırken idare hukukundan yararlanılacaktır. Medeni Hukukun ve Borçlar Hukukunun ilgili kısımlarına da yeri geldikçe değinilecektir. Ama bu yöntemlerin kullanılması ve hukuk alanından yararlanılması nedeniyle bu tez, hukuksal metin olarak değeriendirilmemelidir. 'Hazine taşınmazı nedir?' sorusunun cevabı için bu yönteme başvurulmuştur. Bu anlamda konunun interdisipliner bir yapısı olduğu söylenebilir.

Hazine taşınmazının kavramsal açıklamasından sonra kamu yararı-piyasa odaklılık temelinde değışen politikalara geçiş yapılacaktır. Tezin ana ayrımı olan kamu yararı-piyasa odaklılık ikiliğı şu şekilde açıklanmaktadır; Cumhuriyet'in kuruluşundan 1980'lere kadar yürütölen/yürütölmeye çalışılan kamu politikalarının temel amacı, kamu yararı olarak belirlenebilir. 1980'li yıllara kadar hazine taşınmazlarının yönetiminde, taşınmazların hazineye kazandırılması ve hazinenin yönetiminde bırakılması esas alınmıştır. Eğer bu taşınmazlar, kamu mülkiyetinden özel mülkiyete geçecek ise bu ancak kuruluş dönemine özgü saiklere göre ve saf ekonomik gerekçelerle değil ülkenin ve toplumun yararına göre olmalıdır.

Tezin ikinci bölümündeki hazine taşınmazlarında etkili kamu yararı eksenindeki politikalar, taşınmazları millileştirmek, iskân sorunlarını çözmek ve toprak reformunu yapmak olarak belirlenmiştir. Bu politikaların ortak yanı, hazine taşınmazlarını kamunun yararını gözeterek yönetmesidir. Yönetimin ana gayesi, bu dönemde yeni kurulan devleti sağlam temellere dayandırmaktır. Bunu başarmak için de kullandığı araçlardan biri, hazine taşınmazları olmuştur.

Tezin üçüncü ana bölümü, kamu yararı-piyasa odaklılık ikiliğindeki piyasa odaklılığı bölümüdür. Bu bölümde, hazine taşınmazları için etkili kamu politikalarının tarım reformu, kentleşme ve özelleştirme olduğu açıklanmıştır. 1980’li yıllardan itibaren hazine taşınmazlarının yönetiminde ekonomik amaçlar daha çok ön plana çıkmıştır. Bu dönemde, hazine taşınmazlarının ekonomiye kazandırılması yönünde uygulamalar yapılmıştır.

Bu tezde yöntem olarak, kamu politikası yapısı yaklaşımından yararlanılmıştır. Bir kamu politikası olarak hazine taşınmazları politikasının nasıl oluştuğunu belirlemek için öncelikle kavramsal açıklamalar yapılmış ve tanımlamalara başvurulmuştur. Hazine taşınmazları politikasında etkili olduğu öne sürülen kamu politikalarının her biri ayrı ana başlıklarda açıklanmıştır. Bu politikaların her birinin amaç ve ilkeleri belirlenerek politikaların yürütülmesinde kullanılan araç ve yöntemler açıklanmıştır. Bu amaçları gerçekleştirmek için yapılan hukuki düzenlemeler ve kalkınma planları temel belgeler olarak belirlenmiştir. Kanun uygulamaları ve sonuçları da ortaya konulmaya çalışılmıştır. Uygulama sonuçları ile ilgili olarak ulaşılabilen istatistiki veriler de teze eklenmiştir.

Her bir politika için amaç ve ilkeler ile araç ve yöntemleri belirleme sürecinde Graziano’nun ‘Europeanization and Domestic Employment Policy Change: Conceptual and Methodological Backround adlı makalesindeki, amaçlar ve ilkeler, araçlar ve yöntemler üzerinden yaptığı bir kamu politikası yapısını ve değişimini belirlemesinden etkilenilmiştir (Graziano, 2011). Ayrıca, bir kamu politikasındaki değişimi, kurumlar, fikirler ve ilgi alanları üzerinden açıklayan çalışmalardan yine bu tezdeki politikanın yapısını ve değişimini anlama ve açıklamada yararlanılmıştır. (Bölükbaşı ve Ertugal, 2013) Böylelikle, tez konusu olan hazine taşınmazları politikasının değişimini daha açık bir şekilde görmek amaçlanmıştır.

Tablo 1: Hazine Taşınmazları Politikası

CUMHURİYET'TEN 1980'LERE			1980'LERDEN GÜNÜMÜZE		
Kamu Yararı			Piyasa Odaklılık		
Politika	Amaç ve İlke	Araç ve Yöntem	Politika	Amaç ve İlkeler	Araç ve Yöntem
Millileştirme	Ekonomik Bağımsızlık	Anlaşma ve Yasalarla Taşınmaz İntikali	Özelleştirme	Ekonomiye Kazandırma	Satış
	Ulusal Kalkınma	Doğrudan İntikal		Yatırım ve İstihdam	Kiralama
	Kamu Hizmeti Sunma	Satın Alma		Gelir Artırma	Trampa
Toprak Reformu	Çiftçiyi Topraklandırma	Kamulaştırma	Tarım Reformu	Verimlilik	İrtifak Hakkı Kurma ve Tahsis
	Sosyal Adalet	Toplulaştırma		Rekabetçi ve serbest piyasaya uyumlu tarım	Arsa Payı Karşılığı İnşaat
	Arazi Toplulaştırma	Dağıtım		Sürdürülebilirlik	Yeni idari yapı
İskân	Toprak ve Suyun Islahı		Kentleşme		Toplulaştırma
	Ulus İnşası	Yeni Teşkilat		Toplu Konut	Dağıtım
	Güvenlik	Dağıtım		Arsa Üretimi	
İskân	Nüfusu Artırma		Kentleşme	İmar Affı	İmar Planları
					Kamulaştırma
					Bedelsiz Arsa Devirleri
İskân			Kentleşme		İmar Affı
					Devlet-Piyasa Aktörlerini Artırma

Yukarıdaki tablo, bu tezin temel aldığı ayrımları göstermektedir. 1980'lere kadar hazine taşınmazlarında hazineye intikal ettirme, satın alma, kamulaştırma, idari teşkilat oluşturma, toplulaştırma ve dağıtım şeklindeki yöntemler kullanılmıştır. Bu yöntemler ile ülkede bir yeniden mülkiyet dağıtımının amaçlandığı söylenebilir.

1980'lerden itibaren hazine taşınmazlarının tarım reformu kapsamında kamulaştırılması, toplulaştırılması, dağıtımı ve idari teşkilatının kurulması, tarım

sektörünün geliştirilmesi ve tarım topraklarından maksimum verimin alınmasına yöneliktir. Kentleşme politikasında, imar planları, kamulaştırma, devlet ve piyasa aktörlerini artırma, imar affı getirme ve bedelsiz devirler yapma yöntemleri etkilidir. Bu yöntemler, kentleşme politikasını piyasa odaklı temel üzerinde uygulandığını göstermektedir. En nihayetinde özelleştirmede ise satış, kiralama, trampa, irtifak hakkı tesisi, kullanma izni, arsa payı karşılığı inşaat, tahsis ve ecrimisil yöntemleri ön plandadır. Tarım reformu politikasında bir önceki dönemin araç ve yöntemleri kullanılıyor gibi görünse de bu yöntemler artık piyasa koşullarına göre şekillenmiştir. Başka bir deyişle bu yöntemler, hazine taşınmazlarını ekonomik gerekçelerle ele almıştır. Artık kuruluş dönemine özgü kurallar geçerli değildir. Kentleşme ve özelleştirme politikalarının yöntemleri ise artık tamamen farklıdır.

Tezin ikinci bölümündeki millileştirme, toprak reformu ve iskân politikalarına bakarak bir kamu politikası olarak hazine taşınmazları politikasının nasıl oluştuğu görülebilmektedir. Üçüncü bölümdeki tarım reformu, kentleşme ve özelleştirme politikalarına bakarak ise ilk politikaların ne yöne doğru değiştiğini anlamak mümkündür. İkinci ve üçüncü bölümdeki politikalar birbirine karşıtlık temelinde belirlenmiştir Buna göre, hazine taşınmazları yönetiminde etkili millileştirme özelleştirmeye, toprak reformu tarım reformuna, iskân ise kentleşmeye dönmüştür. Türkiye'nin hazine taşınmazı politikasındaki değişimin, bu değişim olduğu açıklanmaktadır. Değişimin yönü, devlet yönetimindeki piyasa koşullarına göre değişen yönetim anlayışını da göstermektedir.

Hazine taşınmazlarının yönetiminde kamu yararı temelinde yürütülen millileştirme, toprak reformu ve iskân politikaları ile ilgili çok fazlasıyla çalışma bulunmaktadır. Fakat bu çalışmalarda çoğunlukla politikaların sosyal, ekonomik ve siyasi

boyutları değerlendirilmiştir.⁴ Hazine taşınmazlarının yönetimi boyutuyla konunun değerlendirildiği çalışmalara ise nadiren rastlanılmıştır. Bu çalışmalarda yine başka bir konunun içinde hazine taşınmazları ile ilgili bir değerlendirme yaparak genellikle istatistik sonuçların çalışmalara eklendiği görülmüştür.⁵

Piyasa odaklılığı temelinde yürütülen kamu politikaları olan tarım reformu, kentleşme ve özelleştirme politikaları ise iktisadi, siyasi, hukuki ve sosyolojik etkileri bakımından çalışmalara konu olmuştur. Hazine taşınmazları ile ilgili çalışmaların çoğunluğunda hazine taşınmazlarının bir ekonomi aracı olarak ele alınması gerektiği yönünde tavsiyeler sunulmuştur.⁶ 2000’li yılların başındaki birçok çalışmaya göre Cumhuriyet kurulduktan sonra günümüze kadar, bu taşınmazlar ‘atıl’ vaziyettedir ve ekonomik değerlemesi yapılarak piyasanın hizmetine sunulmalıdır. Böylece, taşınmazların ülke ekonomisine katkısı olacaktır.

Hazine taşınmazlarını kısmi olarak ele alan başka bir alan da gayrimenkul geliştirme alanıdır. Taşınmazlarla ilgili genel nitelikte çalışmalar yapan bu alan, özel mülkiyetteki taşınmazları da içine almaktadır. Fakat bu alanın da hazine taşınmazları ile ilgili çalışmalarında, bu taşınmazların ekonomik değeri üzerinde durmayı ihmal etmediği anlaşılmaktadır. Konunun yönetim bilimsel boyutu yine göz ardı edilmiştir. Oysaki

⁴ Acar’ın 1991 yılında yayınladığı ‘Tarihsel Açıdan Türkiye Ekonomisi ve İzlenen İktisadi Politikalar’ adlı çalışması, iktisat alanı üzerinden hazine taşınmazlarını belli yerlerde ele almıştır.

⁵ Örneğin Cevat Geray’ın, göçmenlerin iskânı üzerinden yazdığı ‘Türkiye’den ve Türkiye’ye Göçler ve Göçmenlerin İskânı (1923-1960)’ adlı kitabı.

⁶ Örneğin, Söyler’in 2005 yılında yayınladığı ‘Devlet Mallarının Kamu Finansmanı Açısından Değerlendirilmesi’, adlı kitabı.

Türkiye’de taşınmaz meselesi sadece bu alanların konusu değildir. Konunun yönetsel boyutu daha çok araştırılmalı ve bu alanın bilgisi üretilmelidir. Tezin kaynakları arasında çoğunlukla bu çalışmalar bulunmaktadır. Bütün bu metinlerden ‘kazı yaparak’ yararlanılmaya çalışılmıştır. Bu tezde naçizane amacım konunun yönetim bilimsel boyutunu biraz aralamaktır.



BİRİNCİ BÖLÜM: HAZİNE TAŞINMAZI NEDİR?

1.HAZİNE TAŞINMAZI- KAMU MALLARI İLİŞKİSİ

Bir tüzel kişilik olarak devlet, hukuk düzeninde mal edinme, edindiği mallar üzerinde tasarrufta bulunma yetkilerine sahiptir. Edindiği mallar üzerindeki yetkilerini belli hukuk normlarına göre kullanmaktadır. Devletin sahibi olduğu mallara, en geniş kapsamıyla kamu malları denilmektedir.

Kamu mallarının ne olduğu konusunda bir tanımlama yapılmak istenirse, idare hukuku alanından yararlanmak gerekmektedir. Çünkü kamu malı kavramın içeriği, temel olarak idarenin yapıp ettiklerinden ve koyduğu kurallardan oluşmaktadır. İdare hukukunda kamu malları, kamu hizmeti üretimi sırasında kullanılan mallar olarak değerlendirilmektedir. İdare, kamu hizmeti görevlerini yerine getirirken taşınır ve taşınmaz malları kullanır.

“Kamu malları, devlet malları, idare malları, amme emlakı, milli emlak” gibi birçok terim bu malları anlatmak için kullanılmaktadır. Şeref Gözübüyük’ün deyimine göre, “kamu malları, devlete ait mallardır” (Gözübüyük, 2016: 263). Devlete ait olan bu mallar yine Gözübüyük’ün belirlediği türlere göre, “kamu hizmetleri için kullanılan mallar, doğal kaynak niteliği olan mallar, herkesin ortak kullanımında olan mallar, kimsenin egemenliğine verilemeyecek olan mallar ve kamu kurumlarının özel mülkiyetinde olan mallardır” (Gözübüyük, 2016: 263). Yukarıdaki tanıma benzer şekilde, “devamlı olarak umumi gayelere, halkın kullanma ve faydalanmasına tahsis edilen eşyalardır.” şeklindeki tanım da kamu malının kamu yararı amacını ön plan çıkarmaktadır (Sönmez, 1998: 94).

Devlete ait olan malların hepsi kamu malı olarak nitelendirilse ve kavram çoğunlukla idare hukuku alanında anlamlandırılmaya çalışılsa da Türkiye’de kamu mallarını düzenleyen tek bir yasal düzenleme yoktur. Yasal düzenlemeler, kamu hukukunda idare hukuku alanını ilgilendirdiği gibi medeni hukuk ve borçlar hukuku gibi özel hukuk alanlarını da ilgilendirmektedir.

Kamu mallarının ne olduğunu açıklamada daha çok kamu mallarıyla ilgili sınıflandırmalar kullanılmıştır. Bu sınıflandırmalar, kamu mallarının içeriğini anlamada kolaylık sağlamaktadır. Türkiye’de kamu malları konusundaki sınıflandırmalarda, Fransız hukukunun etkisi görülmektedir. Bu sınıflandırmalarda temel ayırım, kamu mallarının kamu hizmeti için ayrılmış olmasını veya halkın birlikte kullandığı yerler olup olmamasını ölçüt olarak kullanmaktadır (Şimşek, 2013: 243). Kamu hizmetine tahsisli olan ve kamunun ortak kullanımında bulunan mallar, kamu malıdır. Dolayısıyla bu nitelikleri haiz olan taşınmazlar da kamu malları içinde sayılmaktadır.

3402 sayılı Kadastro Kanununda, kamu malları için yapılan sınıflandırma, hem kamu mallarının ölçütü hem de örneklendirilmesi açısından daha geniş bir sınıflandırmadır. Kanuna göre “Kamunun ortak kullanılmasına veya bir kamu hizmetinin görülmesine ayrılan yerlerle Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan sahipsiz yerler” kamu malı olarak sayılmıştır (3402 sayılı Kadastro Kanunu, 1987: 16). Kanunun yapmış olduğu bu sınıflandırmadaki ayırım, ortak kullanımda olma, kamu hizmetine tahsis edilme ve devletin hükmü altında olma özelliklerine göre yapılmıştır.

Sınıflandırmalar neticesinde günümüzde, hukuksal olarak varılabilen sonuç şudur; kamu malları ve kamunun özel malları bulunmaktadır. Bu ayırım ile birlikte idarenin, birtakım istisnai durumlar olsa dahi, özel hukuk mülkiyetine dayanan özel malları olduğu kabul görmüştür (Gölan, 1999: 80).

Bu genel kabule rağmen idarenin özel mülkiyetinin, tam anlamıyla bir özel mülkiyet olmadığı öne sürülmektedir. Çünkü idare, bir özel hukuk kişisi gibi hareket edemez. İdare, özel hukuk kişilerinin taşınmaz maliki olarak özgür iradesiyle karar verdiği şekilde, mülkiyetindeki malı kullanamaz, yararlanamaz ve tasarruf edemez. Bu nedenle kamu malları ve kamunun özel malları ayırımının hatalı olduğunu öne süren görüşler de bulunmaktadır (Karahanoğulları, 2021: 3).

Onar, “kamu malları üzerindeki hakkın bir mülkiyet hakkı olmadığını, idarenin yetkisinin bir gözetim ve denetim yetkisi” olduğunu savunmaktadır (Onar, 1966: 1328). Bu açıklama, kamu mallarını bir mülkiyet ilişkisi içinde değerlendirmemektedir. Duran ise “idarenin kamu malları üzerinde bir idari mülkiyet hakkı olduğunu” öne sürmektedir (Duran, 1982: 260). İdarenin kamu malları üzerinde bir hakkı olmadığını ve sadece bir yetkiye sahip olduğunu işaret etmektedir. İdarenin kamu malları üzerinde bir mülkiyet ilişkisinin olmadığı yönündeki açıklama, hazine taşınmazlarının kamu malları içindeki yerini belirlemeyi neredeyse imkânsız kılmaktadır. Fakat kamu mallarını, devletin mülkiyetinde olan mallar olarak değil mülkiyeti de içine alan devletin sahipliğindeki mallar olarak açıklayan görüş, (Karahanoğulları, 2021: 2-4) hem kamu mallarını anlamada hem de hazine taşınmazlarının yerini belirlemede kolaylık sağlamaktadır.

Kamu mallarını anlamak için kamu malları ile ilgili sınıflandırmalar ve idarenin mülkiyetinin içeriği konusundaki görüşlerden sonra kamu mallarının özelliklerine başvurmak gerekmektedir. Bu özellikler, kamu malları kavramının içeriğini anlama açısından vazgeçilmezdir. Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki kamu malları, alım-satıma konu olmazlar. Bu özellik, kamu mallarının olmazsa olmaz özelliğidir. Bu özellik gereğince bir kamu malı satılamaz ve başkasına devredilemez. Tahsis amacına aykırı bir şekilde alım-satım ve takas gibi işlemlerle kamu mülkiyetinden çıkması halinde ise bu tür işlemlerin hepsi geçersiz sayılır (Gülan, 1999: 121).

Kamu malları üzerindeki kamu mülkiyeti, zamanaşımı ile değişmez (Gülan, 1999: 130). Bu özellik şunu açıklamaktadır; bir kamu malını, belirli süre ile zilyetliğinde bulunduran kişi, bu mal üzerinde mülkiyet veya başka bir hakkı kazandığını ileri süremez. Bu özellik, kamu mallarının satılamayacağı ilkesi ile beraber düşünülmelidir. Bu ilkenin yasal ve anayasal temelleri bulunmaktadır. Örneğin, 3402 sayılı Kadastro Kanununa göre;

“Orta malları, hizmet malları, ormanlar ve Devletin hüküm ve tasarrufu altında olup da bir kamu hizmetine tahsis edilen yerler ile kanunları uyarınca Devlete kalan taşınmaz mallar, kazandırıcı zamanaşımı yolu ile iktisap edilemezler” (3402 sayılı Kadastro Kanunu, 1987: 18/2).

Yine Anayasaya göre “Devlet ormanlarının mülkiyeti devrolunamaz. Bu ormanlar zamanaşımı ile mülk edinilemez” (Anayasa, 1982: 169/2).

Kamu malları, satış, bağış, ölünceye kadar bakma akdi gibi özel hukuk işlemlerine konu olamazlar. Bu özelliğin kapsamı çok geniştir. Gülan, bu özelliğin kapsamını belirlerken kamu mallarının özel hukuk sözleşmelerine konu olamayacağını, kamu mallarının tapu sicilinde kaydının tutulamayacağını ve bu malların haczedilemeyeceğini açıklamaktadır (Gülan, 1999: 134-149). Ayrıca kamu malları kamulaştırmaya konu olamazlar ve kamu malları özel olarak korunurlar.

Kamu mallarının bu özellikleri onları ayrıcalıklı bir konumda tutmaktadır. Bu ayrıcalık, aslında kamu malını koruma ve kamu yararının gerektirdiği şekilde kullanma amacı gütmektedir. Fakat hazinenin taşınmazları için yukarıda sayılan özellikler tümüyle geçerli değildir. Hazine taşınmazları, kamu malları içinde özel mülkiyet uygulamalarına daha yakın bir yerde durmaktadır.

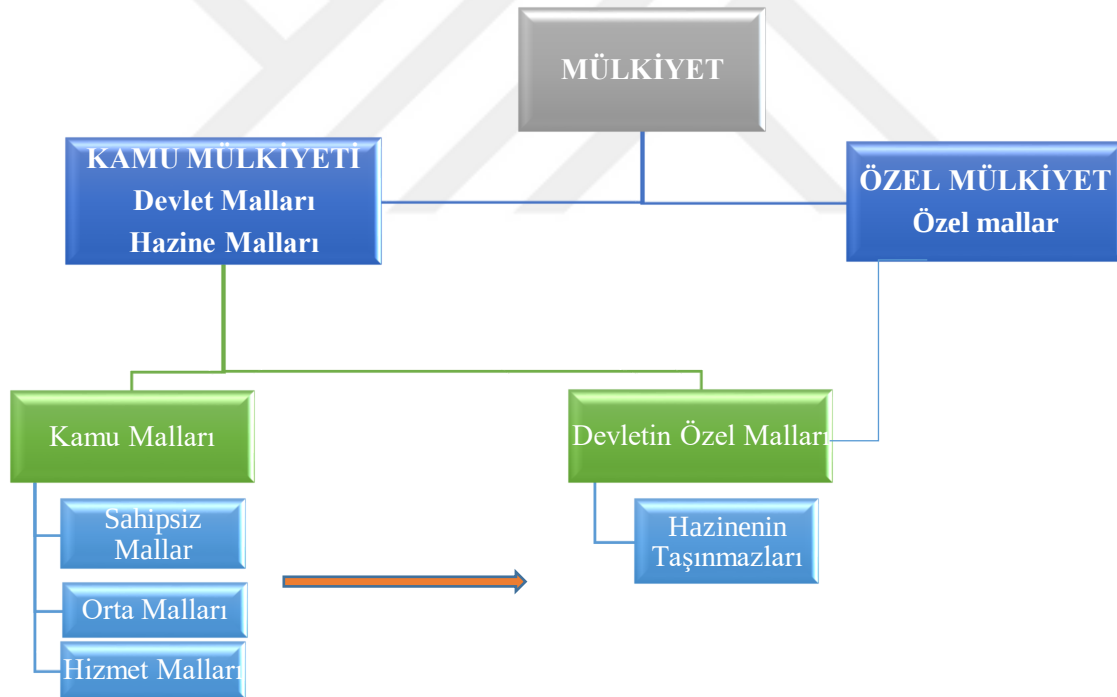
“Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde doğrudan bir etkisi olmayan ve halkın ortak kullanımına ve yararlanmasına tahsis edilmemiş olma özelliklerine sahip olan taşınmazlara, sağladıkları gelir ve dolaylı olarak kamu yararı sağlaması nedeniyle hazinenin özel malları denir” (Akdoğan, Kırbaş, Eyüpgiller, 1986: 44).

Hazine mallarını ekonomik değeri üzerinden tanımlayan bu açıklama, kamu hizmetine kullanılmayan ve ortak kullanım ve yararlanmaya tabi olmayan malları hazinenin özel malları olarak açıklamaktadır. Bu yönüyle de hazine taşınmazı kavramını açıklamada bize daha net bir anlam vermektedir. Hazinenin özel mallarının parasal değeri nedeniyle dolaylı yoldan idareye hizmet sunarken yararı bulunmaktadır. Hazinenin özel malları, kural olarak özel hukukun kaidelerine tabidir. Devlet, bir özel hukuk öznesi gibi bu mallar üzerinde yetkisini kullanır (Ekrem, 1999: 59). Ama hazinenin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazların da yine bir kamu yararı gütmeye amacı olduğu unutulmamalıdır.

Hazinenin özel taşınmazları hakkında özel hukuktaki mülkiyet hakkına ilişkin hükümler uygulanmaktadır. Fakat özel hukuk kuralları uygulanırken istisnai olarak idare hukukunun kuralları da uygulanabilmektedir. Burada devletin mülkiyet hakkı söz konusu olduğu için devletin gözetim ve denetim yetkisi de devreye girmektedir.

Kamu malları ile hazinenin özel malları arasındaki ayrım mutlak bir ayrım değildir. Kamu hizmetine tahsis edilmiş olan bir bina, hizmet malı olarak kullanılırken, kamu hizmetine tahsis edilmiş olma özelliği kaldırılarak hazinenin özel mülkiyetinde bulunan bir taşınmaz mal olabilir. Devletin hüküm ve tasarrufu altında olan kıyılar kamu malı olarak sayılırken ve kıyılarda özel mülkiyet söz konusu olamazken, istisnai olarak özel mülkiyete konu işlemlere tabi olabilmektedir.

Tablo 2: *Taşınmaz Mülkiyeti İçinde Hazine Taşınmazlarının Yeri*



Kaynak: (Aydınlı, (1992), Gözübüyük, (2016), Kardeş, (2016), 3402 sayılı Kadastro Kanunu, 1987)

Şemaya göre, tezin ana kavramı olan hazine taşınmazları, devletin özel malları içinde yer almaktadır. Bütün bu değerlendirmeler sonucunda hazine taşınmazları ile ilgili öncelikle şunu söyleyebiliriz; hazine taşınmazları, kamu malları için Şeref Gözübüyük'ün

yapmış olduğu genel tanımlamanın içinde yer almaktadır. Kamu mülkiyeti ve özel mülkiyet arasındaki yeri açısından düşünüldüğünde, hazine taşınmazlarını, özel mülkiyete daha yakın bir konuma yerleştirebiliriz. Ama unutulmamalıdır ki bu konum, tam anlamıyla özel mülkiyetin ve piyasa koşullarının geçerli olduğu konum değildir.

Genel bütçeli kuruluşların tapu sicilinde hazine adına kayıtlı taşınmazlarının yanında, niteliği gereği hazine adına tescilli olan tüm taşınmazlar hazinenin özel mülkiyetindedir ve bu taşınmazların yönetimi Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı bünyesindeki Milli Emlak Genel Müdürlüğü tarafından yönetilmektedir (Kardeş, 1999: 1). Genel bütçe kapsamındaki herhangi bir idarenin satın aldığı, kamulaştırdığı veya inşa ettirdiği taşınmazın ilgili idare tarafından kullanımı Milli Emlak Genel Müdürlüğü'nün tahsis yetkisi ile gerçekleşebilir (Karakuş, 2010: 136).

2.HAZİNE TAŞINMAZININ KAPSAMI

Hazine taşınmazlarının ekonomiye kazandırma amacıyla olan 4706 sayılı Kanun, konu olarak kendisine 'hazineye ait taşınmazlar' şeklinde bir kavram kullanarak çok genel bir kapsam çizmiştir (4706 Sayılı Kanun, 2001). Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelikte ise yönetmelik konusu olan taşınmazlar, 'tarihi ve bedii değeri olan taşınmazlar hariç olmak üzere, Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazlar ile devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler' şeklinde belirlenmiştir.

Hazine taşınmazlarının kapsamını temel olarak belirleyen ilk düzenleme 26.05.1927 tarih 1050 sayılı Mülga Muhasebe-i Umumiye Yasasının ikinci maddesidir. Maddeye göre; "Devletin emvali, ... her türlü menkul ve gayrimenkul eşya, emval ve kıyem ve bunların hasılat ve icraatı ile bedellerinden terekküp eder" (1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 1927: 2). Aynı kanuna göre, devletin taşınmaz mallarının tapu dairesince Hazine adına kaydedileceği ve Maliye Bakanlığı tarafından yönetileceği belirtilmiştir. Ayrıca bu taşınmaz mallar bir idareye tahsis edilebilir veya kiralanabilir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda ise hazineye ait olan malların kapsamının daha geniş kalemlerde sayılmış ve taşınmaz mallar ve bu mallardan elde edilen gelirler yine gelir kalemi olarak belirlenmiştir (5018 sayılı Kanun, 2003: 3).

Bu iki kanunda belirtilen hazinenin taşınmaz mallarının örnekleme yoluyla sayıldığı kanun ise 3402 sayılı Kadastro Kanunudur. Kamu mallarını, örnekleme yoluyla belirlemiş olan kanun, bu taşınmazların kullanma biçimini de belirlemiştir. Kanunun kamu mallarını, hizmet malı, orta malı ve sahipsiz mallar şeklinde bir sınıflandırmaya tabi tutmuştur.

Kamu hizmetinde kullanılan resmi yapılar, sağlık tesisleri, kütüphaneler, ibadet yerleri, çeşme ve kuyular yunak ile kapanmış yollar, meydanlar, pazar yerleri, parklar, bahçeler, boşluklar hizmet malları olarak sayılmıştır.

Mera, yaylak, kışlak, otlak, harman ve panayır yerleri, yol, meydan, köprü gibi taşınmazlar orta malları olarak sayılmıştır. Kayalar, tepeler, dağlar ve bunlardan çıkan kaynaklar, tarıma elverişli olmayan yerler, deniz, göl ve nehirler ise sahipsiz yerler olarak nitelendirilmiştir. Bu taşınmazların ise devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu belirtilmiştir (3402 sayılı Kadastro Kanunu, 1987: 16).

Bu tezin ana kavramı olan hazine taşınmazı kavramı ile hazinenin özel mülkiyetinde bulunan başka bir deyişle hazine adına tapu kütüğüne tescil edilmiş olan arsa, arazi, bina gibi taşınmazlar kastedilmektedir. Ayrıca hazine adına bir tescilin olmadığı devletin hüküm ve tasarrufu altında olan yerler de kanunlardaki kapsama bağlı olarak hazine taşınmazı kavramı içinde değerlendirilmektedir.

Hazine taşınmazları kavramı içerisinde açıklanması gereken diğer kavram ise devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerdir. Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yer kavramının doğrudan yasal bir tanımı yoktur. Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler, bu yerlerin doğası gereği herkesin yararlanabildiği, kullandığı yerlerdir ve kullanım ve yararlanma için ayrı bir işlem gerekli değildir (Aydınlı, 1992: 67).

Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler, Medeni Kanunun 715. maddesinde belirtilmiştir. Maddeye göre “sahipsiz yerler ile yararı kamuya ait mallar devletin hüküm ve tasarrufuna tabidir. Aksi ispat edilmedikçe, yararı kamuya ait sular ile kayalar, tepeler, dağlar, buzullar gibi tarıma elverişli olmayan yerler ve bunlardan çıkan kaynaklar, kimsenin mülkiyetinde değildir ve hiçbir şekilde özel mülkiyete konu olamaz” (4721 sayılı Türk Medeni Kanunu, 2001: 715).

Anayasada devletin hüküm ve tasarrufunda olan yerlerin kapsamını genişleten bir düzenleme bulunmaktadır. Kıyılar, ormanlar ile tabii servetler ve kaynaklar özellikle belirtilerek bu kapsam içine alınmıştır. Bu durumda devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerin tam olarak bir sınırı olmadığı sonucu ortaya çıkmaktadır.

Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler ile ilgili Suat Şimşek ikili bir sınıflandırma yapmıştır. Sınıflandırmaya göre, ilk gruptakilerin özel mülkiyete tabi olması mümkün olmayan yerlerdir. Kıyılar, ormanlar, tabii servetler ve kaynaklar gibi. İkinci gruptakiler ise özel mülkiyete konu olabilecek bir yapıda iken henüz üzerlerinde bir mülkiyet ilişkisinin kurulmadığı yerlerdir (Şimşek, 2013: 260). Bu sınıflandırma bir ayırım yapsa bile devlet, hüküm ve tasarrufu altında bulundurduğu bu yerlerin sahibidir. Bu yerler yasal düzenlemeler ile mülkiyet ilişkisi kurulabilir hale gelmektedir. Bu taşınmazlarla ilgili bir mülkiyet söz konusu olduğunda ise öncelikli olarak bu taşınmazlar hazine adına tescil edilir. Böylece hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmaz niteliğini kazanır. Bu durum, devletin hüküm ve tasarrufunda olan yerlerdeki mülkiyet ilişkisi kurulamayacağına ilişkin kuraldan sapmalar olarak belirlenebilir.

Örneğin, Orman Kanununa göre, devletin hüküm ve tasarrufunda bulunan ormanlarda, orman niteliğini kaybetmiş olan alanların tespiti yapıldıktan sonra öncelikle hazine adına tescili yapılır. Sonrasında ise bu taşınmazlar, kullanıcıları adına devirleri yapılarak tapu siciline tescil edilirler. Meralar da başka bir örnek olabilir. 1998 tarihli 4342 sayılı Kanuna göre, meralar üzerinde özel mülkiyet kurulamaz. Mera amacı dışında

kullanılamaz, zaman aşımına tabi tutulamaz ve mera sınırları küçültülemez. Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Meraların kullanım hakkı ise köy ve belediyelere aittir. Fakat kanuna 2004 yılında eklenen geçici madde ile belediye ve mücavir alan sınırları içinde 2003 yılından önce kesinleşen imar planları gereğince yerleşim yeri olan meralar, tahsis amacı değiştirilerek Hazine adına tescil edilirler. Bu haliyle devletin hüküm ve tasarrufunda olan meralar, hazinenin özel mülkü haline gelebilmektedir. Verilen bu örnekler, bu tezin ana tezi olan hazine taşınmazlarının kamu yararına yönetimden piyasa odaklı yönetime doğru kayışını da göstermektedir.

Tablo 3: *Hazine Adına Tescilli Taşınmazların Cinslere Göre Dağılımı*

Taşınmaz Cinsi	Adedi	Yüzölçümü
Arazi	1.125.715	51.777.449.060
Arsa	548.466	2.616.144.314
Bağ-Bahçe	296.453	1.140.631.329
Bina	148.545	662.378.148
Kıyı ve Dolgu Alanları	11.747	149.060.084
Orman	502.843	220.262.515.796
Orta Malları	99.389	6.696.238.831
Su ve Su Ürünü Alanları	57.453	1.519.094.179
Tarihi ve Kültürel Alanlar	5.066	97.930.182
Tarla	1.528.692	19.378.745.127
Diğer	75.428	7.413.637.533
Toplam	4.399.797	311.713.637.533

Kaynak: Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022: 247

Yukarıdaki tablo, hazinenin özel mülkiyetinde olan başka bir deyişle tapu sicilinde hazine adına tescilli taşınmazları göstermektedir. Tablodan anlaşıldığı üzere, devletin hüküm ve tasarrufunda olan ormanların, tarihi ve kültürel alanların, kıyı ve dolgu alanlarının hazinenin özel mülkiyetinde olan taşınmazlar haline gelmiştir. Öte yandan hazine mülkiyetinde olan arazi, arsa, bağ-bahçe, tarla ve bina cinsindeki taşınmazların sayısının daha çok olduğu anlaşılmaktadır.

Bu tezde hazine taşınmazı kavramı ile hazinenin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlar ile devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerler kastedilmektedir. Çalışma, bu kapsamı içeren hazine taşınmazları kavramı üzerinden yapılacaktır.

3.HAZİNE TAŞINMAZININ ÖZELLİKLERİ

Kanunlarda hazine taşınmazlarının, '*milli emlak*', '*emval-i gayrimenkule*', '*gayrimenkul emval*', '*gayrimenkul mal*', '*gayrimenkul*', '*taşısız mal*', '*taşınmaz*' gibi kavramlarla ifade edildiği görülmektedir. Kanunlardaki bu kavramlar bir bütün olarak hazine taşınmazlarını anlatmaktadır. Öte yandan '*milli emlak*' kavramı '*Hazine*' anlamında da kullanılmaktadır. Hazine kavramından ise Devlet tüzel kişiliğinin adı anlaşılmalıdır (Kardeş, 2006: 1-3).

Hazine taşınmazı ile neyin kastedildiği belirlendikten sonra bu taşınmazların genel özelliklerine bakmak gerekir. Hazinenin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazların yönetiminde karma bir sitem olduğu söylenebilir. Bu taşınmazların yönetiminde asıl olarak Medeni Hukuk kuralları geçerlidir. Bu taşınmazların hazine tarafından satın alınması, mirasla edinilmesi veya bağışlanması mümkün olabileceği gibi satılması veya üzerinde irtifak hakkı kurulması da mümkündür. Örnek olarak verilen taşınmaz üzerindeki bu haklar, aslında bir Medeni Hukuk öznesi olan gerçek kişilerin kendi taşınmazları üzerinde sahip olduğu haklara benzer niteliktedir. Hazine burada bir özel hukuk öznesi olarak hareket eder.

Öte yandan hazinenin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlara, kamu hukuku kuralları da uygulanabilmektedir. Hazine taşınmazlarının dış ilişkilerinde özel hukuk kurallarının, iç ilişkilerinde ise kamu hukuku kuralları uygulandığı etkili olduğu öne sürülmektedir. Örneğin bir hazine taşınmazının korunması ve haksız el atmaların önlenmesi için adli mahkemelere gidilirken, taşınmazın satılması için ihale mevzuatının uygulanması gerekmektedir. Tapu kütüğünde hazine adına tescilli bir taşınmaz, gerçek kişi tarafından kiralandığında hazine ile gerçek kişi arasında Borçlar Hukuku hükümleri

uygulanırken, taşınmazın yönetim şekli ve kayıtlarının tutulma biçimi ve denetiminde kamu hukuku kuralları uygulanmaktadır (Söyler, 2005: 58).

Hazine taşınmazlarının, kamu mallarında olduğu gibi üzerlerine haciz konulamaz (Arslan-Yılmaz, 1988: 245). Öte yandan hazine taşınmazları üzerine haciz konulabileceğine ilişkin görüşler de bulunmaktadır. Bu görüşler, kamu mallarının üzerine haciz konulamayacağı fakat özel hükümlere tabi olan taşınmazlara ise haciz konulabileceği yönündedir (Söyler, 2005: 58).

Hazine taşınmazları belli bedeller karşılığında devredilebilirler (Kırbaş, 1985: 29). Bedelsiz devir edilmeme kuralı ancak bu taşınmazların bazı kurumlara veya hizmetlere tahsis edilmesi halinde uygulanmayabilmektedir. Bu şekilde devirler de yine özel kanun hükümleri doğrultusunda yapılmaktadır.

Kamu mallarının tapu kütüğüne tescili yapılmamakta iken hazinenin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlar ‘Maliye Hazinesi’ adına tapu kütüğüne kaydedilirler. Hazinenin taşınmazlarındaki uyuşmazlıklarla ilgili davalar adli yargıda görülmektedir. Bu özellikler de yine hazine taşınmazlarının özel hukuk hükümlerine tabi olmasının bir sonucudur. Hazine taşınmazlarının bu özellikleri onları saf olarak kamu malı olarak ifade edilen malların özelliklerinden ayırmaktadır. Hazine taşınmazlarının kamu mallarına hâkim olan idare hukuku alanı ile kişilerin özel mülkiyetinde bulunan mallara hâkim olan medeni hukuk alanı arasında bir noktada durduğunu söylemek mümkündür. Fakat özel hukuk alanına daha yakındır.

Tezin ana kavramı olan hazine taşınmazı kavramının içeriğinin bu şekilde açıklanması, hazine taşınmazlarında etkili olan kamu politikalarını anlamak ve değerlendirmek konusunda önemli bir aşamadır. Hazinenin özel mülkiyetinde olan taşınmazlar ile devletin hüküm ve tasarrufu altında olan yerler olan hazine taşınmazlarında etkili olan politikaların belirlenmesi açısından da kavramsal açıklamalar hayati önemdedir.

İKİNCİ BÖLÜM: KAMU YARARINA HAZİNE TAŞINMAZLARININ YÖNETİMİ

1.MİLLİLEŞTİRME (DEVLETLEŞTİRME) POLİTİKASI

Cumhuriyet'in kuruluşu ile birlikte hazine mallarının yönetiminde etkili olan politikaların başında millileştirme politikası gelmektedir. Bu politika uzun yıllar, canla başla savunulan ve uygulanan bir politika olmuştur.

Ülkü Azrak'ın Millileştirme ve Kamu Hizmeti başlıklı makalesinde yaptığı tanımlamada “millileştirme, özel mülkiyet konusu teşebbüs ve malların ulusun, yani Devletin mülkiyetine geçirilmesidir” (Azzrak, 1970: 45). Bu tanımlamaya göre özel sektörden kamu sektörüne bir mülkiyet devri söz konusudur. Devredilen, yabancı teşebbüsün taşınmazlarını da içine alan tüm malvarlığı değerleridir.

Millileştirme politikası, devletleştirme başlığı altında Türkiye’de anayasal ve yasal metinlerin içinde kendine yer bulmuştur. Sosyal ve ekonomik hakları ilk defa düzenleyen 1961 Anayasası’nda ve 1982 Anayasası’nda devletleştirme ayrı bir madde olarak düzenlenmiştir. 1982 Anayasası’nın öngördüğü biçimde 1984 tarihli 3082 sayılı Yasa ile devletleştirme ayrı bir kanun olarak yürürlüğe girmiştir. Burada ayrı bir kanun olarak 1984’te düzenlenen devletleştirme uygulamalarının, çoğunlukla bir Cumhuriyet Dönemi politikası olduğunu belirtmek gerekir.

Cumhuriyet'in kuruluş yıllarında, hızlı kalkınmayı gerçekleştirme öncelik olarak belirlenmiştir. Hızlı kalkınmayı sağlamak için öncelikli olarak İzmir İktisat Kongresi’nde belirlenen temel politikalar uygulansa da 1930’ların başından itibaren devlet öncülüğünde ekonomik kalkınmayı sağlamak anlamına gelen devletçilik politikaları uygulanmıştır. Bu doğrultuda yeni ve bağımsız bir ülke olabilmenin koşulu olarak millileştirmeler yapılmıştır.

Bu dönemde uygulamaya konulan millileştirme politikaları, maliye politikalarından ayrı değerlendirilmemelidir. Atatürk’ün maliye politikalarının

temellerini anlamak için Cumhuriyete miras kalan ekonomik yapı ve şartları düşünmek gerekir. Osmanlı'nın son döneminde tarım temelli bir nüfus çoğunluğu bulunmaktaydı. İç ve dış ticaret ise bir azınlık faaliyeti olarak görülüyordu. Sanayi ürünleri ihtiyacı, tamamen dışardan satın alınarak giderilebiliyordu (Aktan, 1998: 29-30). Dış ülkelere verilen imtiyazların alanları gittikçe artmıştır. Altyapı, ulaşım ve doğal kaynaklar gibi birçok stratejik ve aynı zamanda ekonomik değeri bulunan alanlar, Avrupa ülkelerinin güdümüne girmiştir. Osmanlı yönetimi bu ilkelerin baskısı altında kalarak daha çok borç almış ve zaman içinde bu borçlar da ödenemez duruma gelmiştir (Tesbi, 2001).

Osmanlı, 1881'de Deyun-u Umumiye İdaresi altında artık yabancı devletlerin denetimi altına girmiştir. Kurulan Deyun-u Umumiye İdaresi, uygulamaları ile adeta ayrı bir bakanlık konumunda olduğu söylenebilir. Çünkü Osmanlı'nın ekonomik ve mali kaynakları üzerinden doğrudan vergileme hakkını kullanıyordu ve bu durum devletin vergileme hakkının da elinden alındığı anlamına geliyordu (Tokgöz, Duru vd. 1999-1982: 20, 84-85). Millileştirme politikası, Osmanlı'dan kalan ekonomik sorunların bir daha yaşanmaması için bulunan çözümlerden birisiydi. Devletçilik etrafında şekillenen politikalar ile bu dönemde millileştirme uygulamaları hız kazanmıştır (Yaşa, 1980: 84).

Millileştirme politikası, hükümetçe stratejik görev alanı olarak kabul edilmiştir. Öyle ki, Osmanlıdan kalan borçlar ertelense bile millileştirmeler ile ilgili uygulamalar öncelik sahibidir (Kuruç, 1993: 56). Çoğu İngiliz ve Fransızlara ait olan şehir hizmetleri ve ulaştırma alanlarında faaliyette bulunan yabancı sermayeli şirketler devletleştirilmiştir (Acar, 1991: 38).

Millileştirme politikası ile yabancı şirketlerin elinde bulunan malların devletin mülkiyetine geçmesi, hilafetin kaldırılması ile birlikte mallarının milletin egemenliğine verilmesi, ormanların ve maden sahalarının mülkiyetinin kamuya geçmesi gibi birçok uygulamayı görmek mümkündür. Yeni kurulan devlet, imparatorluk döneminden kalan çeşitli kurumları ve uygulamaları kaldırmış ve bu kurumlara ait malları devletin

mülkiyetine geçirmiştir. Millileştirme ile birlikte, hazineye intikal eden taşınmaz malların hem miktarı hem de çeşitleri en çok bu dönemde artmıştır. Zaten hazinenin mal satması değil her türlü taşınmaz malın milletin emrine geçmesi yani hazinenin mal edinmesi temel alınmıştır. Bu temel üzerinde, hazine taşınmazları özelinde millileştirme politikası ile ilgili amaç ve ilkeleri belirleyerek politika kapsamında kullanılan araç ve yöntemlerin üzerinde durulabilir.

1.1. AMAÇ VE İLKELER

Hazine taşınmazlarının yönetiminde, Cumhuriyet Dönemi'nde etkili olan millileştirme politikasının amaçlarını ve ilkelerini belirlerken dönemin ekonomi politikalarının amaç ve ilkelerine bakmak gerekir. Çünkü millileştirme politikası, çoğunlukla yeni kurulmuş devletin ekonomi alanını etkilemekteydi.

Lozan Barış Antlaşması'nın bir amacı, Türkiye'nin siyasal bağımsızlığını sağlamak iken diğer bir amacı ise siyasal bağımsızlıkla birlikte ekonomik bağımsızlığı sağlamaktır. Kapitülasyonların kaldırılması, yabancılara verilen ayrıcalıkların sonlandırılması, gümrük tarifeleri ve Musul petrolünün gelirleri gibi birçok ekonomik konu Lozan Görüşmelerinin ana konularıydı. Lozan Barış Antlaşması ve İzmir İktisat Kongresi'nde alınan kararlar aslında 1930 yılına kadarki ekonomi politikasını oluşturuyordu. Bu ekonomi politikası, ekonomik bağımsızlığı gerçekleştirmeliydi. Millileştirme politikası da yabancı şirketlerin işletme ve mallarını devlet mülkiyetine geçiren bir politika olması nedeniyle *ekonomik bağımsızlığı* temel amaç olarak belirlemiştir.

1930'lu yılların başından itibaren devletçilik ilkesiyle birlikte devlet öncülüğünde sanayileşme adımları atılmaya başlanmıştır. Millileştirme uygulamaları, devletçilik ilkesi içinde düşünülmelidir. Devletçilik ilkesi içinde millileştirme politikasının bir diğer önemli amacı *ulusal kalkınmayı* sağlamaktır.

Ekonomik bağımsızlık ve ulusal kalkınma amaçları, Cumhuriyet Dönemi'nin yönetici kadrosunun en önem verdiği amaçlardı. Millileştirme, yönetici kadronun ekonomide ve siyasetteki hedeflere ulaşma politikasıydı. Millileştirmeler ile amaçlanan, ekonomik kalkınmanın yanında siyasi olarak da bağımsızlıktı (Özer, 2015: 24). Devletin doğrudan uygulamaları ile bazı temel sanayi kuruluşlarının temeli atılırken aynı zamanda toplum menfaati gereğince diğer bir deyişle *kamu yararı* için çoğu yabancı sermaye elinde bulunan hizmetler ve altyapı kuruluşları sistemli bir şekilde millileştirilmiştir (Talas, 1974: 378). Burada bir diğer millileştirme amacı olarak kamu yararı karşımıza çıkmaktadır.

Millileştirme politikasının başka bir amacı ise yabancı şirketlerin elinde bulunan hizmetlerin, bir *kamu hizmeti* olarak tüm ülkeye verilmesini sağlamaktır. Bu amaç ile ulaşım, haberleşme ve maden gibi yabancı şirketler elinde bulunan tüm hizmetler ve bu hizmetler için kullanılan taşınır ve taşınmaz mallar millileştirilmiştir. Artık bu hizmetler, bir kamu hizmeti olarak tüm ülke çapında devlet eliyle sunulmaya başlanmıştır.

Millileştirme politikası ile birlikte yeni kurulmuş bir devlet, bağımsızlık, kalkınma, kamu hizmeti sunma gibi hedeflerini gerçekleştirmek üzere yola çıkarken aynı zamanda kendi egemenlik hakkını kullandığını göstermiştir.

1.2. ARAÇ VE YÖNTEMLER

Cumhuriyet Dönemi'nde hazinenin birçok araç ve yöntem ile taşınmaz mal edindiği anlaşılmaktadır. Kullanılan araç ve yöntemleri şu şekilde sıralayabiliriz:

- Uluslararası Anlaşmalar ile hazineye taşınmaz intikali
- Yasalar ile hazineye mal intikali
- Satın alma

1.2.1. Uluslararası Anlaşmalar ile Hazineye Taşınmaz İntikali

Lozan Anlaşmasının imzalanmasının ardından Türkiye, birçok devletle anlaşma imzalamıştır. Bu anlaşmalarda, taşınmaz malların hazine intikali söz konusudur.

Hazineye mal intikal etmesi, taşınmaz malların herhangi bir parasal bedel ödenmeden devletin mülkiyetine geçmesi olarak açıklanabilir. Hazineye mal intikalini sağlayan ve döneme özgü şartlara tabi olan bu yöntemde uluslararası anlaşmalar araç, intikal işlemi ise yöntem olarak kullanılmıştır.

Nüfus mübadeleleri için başta Yunanistan olmak üzere birçok devletle anlaşmalar imzalanmıştır. Bu anlaşmalarda Türk Vatandaşlığından ayrılan ve vatandaşlığa giren özel kişilerin mülkiyet hukukuna ilişkin hükümler bulunmaktadır. Aynı zamanda bir kısım maddelerde Hükümete dolayısıyla hazineye taşınmaz mal intikalini gerektiren hükümler de içermektedir.

Türkiye'nin Yunanistan ile imzaladığı 10 Haziran 1930 tarihli Ankara Mukavelenamesinin ikinci, altıncı, sekizinci ve on ikinci maddelerinde kimlerin taşınmaz mallarının hazineye intikal edeceği düzenlenmiştir. Anlaşmanın ikinci maddesine göre, mübadele edilen Rumların ülkede kalan taşınmazlarının mülkiyeti, Türkiye'ye geçecektir. Anlaşmanın 6'ncı maddesine göre ise, 24.07.1923 tarihli 9 Numaralı Beyannameden yararlanan Rumların menkul ve gayrimenkul mallarının mülkiyeti Türkiye'ye geçecektir. Anlaşmanın 8'inci maddesine göre, Yunan tebaasından mübadeleye tabi tutulmayanların İstanbul dışındaki taşınır ve taşınmazlarının mülkiyeti Türkiye'ye geçecektir. Ankara Anlaşması'nın 12'inci maddesinde de Rumların taşınmaz mallarının Türkiye'ye geçeceğine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır (Aktaran: Dolmacı, 2016: 172). Burada Türkiye ile kastedilen Hazine'dir.

S.S.C.B. ile yapılan 16 Mart 1921 tarihli Moskova Anlaşmasına göre Artvin, Ardahan ve Kars illerinde oturmakta iken seçim haklarını kullanarak başka yerlere giden Rus uyrukluların taşınmazları hazinenin emrine verilmiştir. Son olarak ise Türkiye ile Bulgaristan arasında yapılan protokol gereğince İstanbul haricindeki Türkiye'nin Avrupa kıtasındaki illerinde yaşayan Bulgarların Türkiye'de bıraktıkları taşınmazların mülkiyeti de hazineye olacaktır (Dolmacı, 2016: 172).

Cumhuriyet dönemindeki uluslararası anlaşmalar, savaşı kazanmış ve sınırlarını çizmiş olan yeni devletin, egemenlik hakları doğrultusunda vatan topraklarını kendi hazinesinin yönetimine almasını göstermektedir. Uluslararası ve devletlerarası anlaşmalar kuruluş sürecine özgü millileştirme politikasının da en önemli aracı olmuştur.

1.2.2.Kanunlar ile Hazineye Taşınmaz İntikali

Millileştirme politikası ile hazinenin taşınmaz edindiği birçok kanun bulunmaktadır. Bu kanunların bir kısmında hazine, taşınmazlar için maddi bir bedel ödemedi doğrudan hazineye intikal yöntemini kullanmıştır. Çıkarılan kanunların bir kısmında ise satın alma şeklinde hazine, taşınmaz mal edinmiştir.

1.2.2.1.Doğrudan İntikal:

Hazineye doğrudan taşınmaz intikalini içeren kanunların başında Emvali Metruke Kanunları gelmektedir. Anılan kanunlar, savaşlar sırasında ve sonrasında kaçak ve yitik kişiler olarak adlandırılan kişiler hakkında çıkarılmış kanunlardır. Bu kişilerden kalan mallar, kayıt altına alınarak Hazineye intikal ettirilmiştir.

Örneğin 20.4.1338 (1922) tarihli 224 sayılı Kanun ile düşman istilasından kurtulan yerlerde bulunan taşınmazlardan, sahipsiz kalmış olanların hazinece idare edileceği belirlenmiştir. 15.4.1339 (1923) tarih ve 333 sayılı Kanun ile bu kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Yapılan yeni düzenleme ile yine aynı şekilde sahipsiz kalmış taşınmazların hazineye devri ile ilgili hususlar daha ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

24.5.1928 tarihinde çıkarılan 1331 Sayılı Temlik Kanununa göre mübadeleye tabi olanlar hariç, sahipsiz bütün malların Maliye Hazinesine intikal edeceği belirlenmiştir. 24.5.1928 tarih ve 1349 sayılı Kanun ile de hazinece el konulan ve idarece emanete alınan taşınmazların bedelleri, 1928 yılı bütçesinin “müteferrik gelirler” bölümünde gösterilerek hazineye intikal etmiştir (1349 sayılı Kanun, 1928).

3 Mart 1924 tarihli ve 431 sayılı hilafetin kaldırıldığı kanun, hazineye mal intikalini sağlayan başka bir kanundur. Kanuna göre “Osmanlı İmparatorluğunda

padişahlık yapmış kimselerin ülke genelindeki arazisi tapuya bağlanmış ve tüm taşınmaz malları, millete intikal ettirilmiştir. Yine kanunun 10. maddesi ile de padişahlığa ait tüm taşınmaz malları kamu malı haline getirilmiştir” (431 sayılı Hilafetin Kaldırılmasına İlişkin Kanun, 1924: 8-10).

Yine 09.07.1945 tarih 4785 sayılı Kanun ile özel mülkiyetteki ve mahalli kurumların mülkiyetinde bulunan ormanlar devletleştirilmiştir. Devletleştirildiği konusunda başka bir işlem yapılmayacağı ayrıca belirtilmiştir. Yasa, doğrudan intikal ile hazinenin taşınmaz edinme yöntemine örnek olarak verilebilir.

1.2.2.2. *Satın Alma*

Millileştirme politikası kapsamında en çok kullanılan yöntem taşınmaz malların satın alınmasıdır. Demiryolları ve işletmeleri, telefon, elektrik, havagazı maden sahaları, su kaynakları ilgili olduğu tüm taşınmaz malları ile birlikte satın alınmıştır. Her bir işletme ve taşınmazlarının satın alındığına ilişkin kanun çıkarılarak resmi gazetede yayınlanmıştır.

Satın alma yöntemi, tam anlamıyla kamulaştırma işlemi olarak düşünülmemelidir. Çünkü kamulaştırma, özel mülkiyetteki taşınmazların devletin mülkiyetine geçirilmesidir. Millileştirme politikalarında kullanılan satın alma yöntemi, sadece taşınmaz malların devlet mülkiyetine geçirilmesi olarak tanımlanamaz. Buradaki satın alma yöntemi, kamu hizmeti veya tekel niteliği taşıyan özel faaliyet ve teşebbüslerin ve onların taşınmaz mallarının devlet mülkiyetine alınmasıdır.

24 Mayıs 1924 tarih 506 sayılı Kanun, demiryollarının millileştirilmesine yönelik olarak düzenlenen ilk kanundur. Demiryollarının yapılması ve işletilmesi konusunda Osmanlı döneminde yabancı şirketlere birçok imtiyaz verilmiştir. İmtiyazların içeriğinde yabancı şirketin karı belli bir düzeyi bulmadığında aradaki farkı devletin ödemesi ve demiryolu yapımı için gereken malzemenin devlet ormanlarından sağlanması gibi yabancı şirketlere verilmiş haklar ve yetkiler bulunmaktaydı. Ayrıca şirketler,

demiryolunu yapacağı arazideki özel mülkiyetteki arazileri kamulaştırabiliyor, yol etrafında fabrika kurabiliyor ve gümrük vergilerinden muaf tutulabiliyordu (Özer, 2015: 25-26). Buradan anlaşıldığı üzere demiryollarının satın alma yöntemiyle millileştirilmesi sadece demiryollarını kapsamamaktaydı. Demiryolu sahasındaki tüm taşınmazlar, hazineye geçmiştir.

Tablo 4: *Millileştirilen Yabancı Şirketler*

YILLAR	İŞLETME ADI
1928	Haydarpaşa Liman İşletmesi
1931	Mudanya - Bursa Demiryolu Türk Anonim Şirketi
1933	İstanbul Türk Anonim Su Şirketi
1933	İzmir Rıhtım Şirketi
1934	İstanbul Rıhtım, Dok ve Antrepo Türk Anonim Şirketi
1934	İzmir- Afyon ve Manisa Bandırma Hattı
1935	Aydın Demiryolu Şirketi
1936	İstanbul Telefon Türk Anonim Şirketi
1937	Ereğli Şirketi(Ereğli Limanı, Zonguldak- Çatalağzı Demiryolu Hattı, Maden İşletmeleri)
1937	İzmir Telefon Türk Anonim Şirketi
1938	İstanbul Elektrik Türk Anonim Şirketi
1938	Üsküdar ve Kadıköy Elektrik Türk Anonim Şirketi
1939	İstanbul Tramvay Şirketi
1939	İstanbul Türk Anonim Tünel Şirketi
1939	Ankara Elektrik, Ankara Havagazı ve Adana Elektrik Türk Anonim Şirketi

Kaynak: (Özer, 2015)

Tabloya bakıldığında, millileştirme uygulamalarının Cumhuriyet'in ilk yıllarından 1940'lara kadar sürdüğü görülmektedir. "Bu millileştirmeler sonucunda yabancı şirketlere tazminat olarak 236,5 milyon İsviçre Frangı, 34,8 milyon İngiliz Sterlini ve 10,7 milyon Türk Lirası ödendiği belirtilmiştir" (Alpar, 1983: 509). Bu ödemelerin miktarları, onlarca yıllık savaşlardan sonra ekonomisi çökmüş ve sanayisi olmayan yeni kurulmuş bir devletin, millileştirmelerdeki kararlılığını göstermektedir.

Satın alma yöntemi ile millileştirmelerin yapıldığı bir önemli stratejik alan madencilik sektörüdür. Cumhuriyetin kuruluşundan 1930'lara kadar, madencilikte Türk

ve yabancı şirketler yarı yarıya paylara sahipti (Turan, 1983: 1329). Görece dengeli bir durum söz konusuydu. Bu denge Türk şirketleri lehine değişmeliydi.

Maden sahalarının devletin mülkiyetine geçişinde önemli bir adım olan geniş maden yatağına sahip Ereğli Şirketi, Fransızlardan satın alınmıştır (3146 sayılı Kanun, 1937). Satış mukavelesi kanunla onaylanmıştır. Ereğli'deki maden sahalarının imtiyazını elinde bulunduran şirket, Zonguldak ve Çatalağzı demiryolu hatlarını, Türkiye genelinde kendisinin sahip olduğu ve üçüncü şahıslar adına kayıtlı bulunan taşınır ve taşınmaz mallarını ve maden işletmesine ait yerüstü ve yeraltı mallarını devlete devretmiştir.

Diğer önemli bir maden sahası, Ergani Bakır Madenleridir. Bu maden sahasında devlet ve Deutsche Bank hissedar iken çoğunluk hissesi Almanlara aitti ve bankanın hisseleri 1936 yılında satın alınmıştır. Keçiözümlü Kükürt Madeni işletme imtiyazı 1932 yılında iptal edildi. Maden sahası Fransız ve İtalyanlardan alınarak daha sonra millileştirildi. Yine Kuvayirhan Bakır Madenindeki imtiyaz hakları, 1939 yılında kamu mülkiyetine geçmiştir (Turan, 1983: 1336-1339).

Millileştirme politikalarının uygulandığı başka bir alan da ülkenin altyapı tesislerindeydi. 1933 yılında bu alanda yapılan en değerli işlem, İzmir Rıhtım Şirketi'nin satın alınmasıdır. “Şirkete ait rıhtım ve rıhtımda işletilen tramvay, 12 Haziran 1933 tarih 2309 sayılı kanunla 7.827.430 Fransız Frangına denk gelen 652.290 liraya millileştirildi” (Tekeli ve İlkin, 1982: 262).

Bu millileştirmeden sonra 23 Aralık 1934 tarih 2665 nolu kanunla İstanbul Rıhtım Dok ve Antrepo Türk Anonim Şirketi, Fransızlardan satın alınarak millileştirildi (TBMM, Kanun No:2665, 1934). Yapılan anlaşma ile şirketin mal varlıkları devletin mülkiyetine geçmiştir.

2.TOPRAK REFORMU POLİTİKASI

Hazine taşınmazları yönetiminde, toprak reformu politikası önemli ve uzun süreli bir politika olarak varlığını sürdürmüştür. Toprak reformu, siyasi, sosyal ve iktisadi

boyutlarıyla sürekli tartışılmıştır. Cumhuriyet'in kuruluşundan itibaren 1980'li yıllara kadar, toprak reformunu yapmak hem siyasi hem de sosyal açıdan döneme damgasını vurmuştur.

Reformu gerçekleştirmek üzere birçok çalışma, plan ve araştırma yapılmıştır. Bunların sonucunda ise birçok kanuni düzenleme yapılmıştır. Kanuni düzenlemelerin uygulanması sürekli olarak mercek altına alınmıştır. Cumhuriyet döneminin beş yıllık kalkınma planlarında ve planlı dönemde Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'ndan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'na kadar olan tüm planlarda toprak reformu, tarımdaki mülkiyet sahiplerini ve mülkiyet biçimlerini değiştirmek üzere önemli bir politika olarak öne çıkarılmıştır. En nihayetinde 1980'lere kadar uygulaması olan Türkiye'deki toprak reformu politikası genel kaniya göre başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Başarısız olduğu belirtilen toprak reformu, hazine taşınmazlarının yönetiminde nasıl bir yer kaplamıştı? Reform çalışmalarında hangi araç ve yöntemler kullanılmıştır? Bu soruları cevaplamadan önce '*toprak reformu nedir*' sorusunu yanıtlayalım.

Toprak reformunun birçok tanımı bulunmakla birlikte, Hamitoğulları'nın yapmış olduğu tanım, konunun reform niteliğini daha çok ön plana çıkarmaktadır. Hamitoğulları'na göre toprak reformu;

“İnsanla toprak arasındaki tüm ilişkileri, tarımsal ürünü ve verimi artıracak, topraktan geçimini doğrudan doğruya sağlayan kesimin hayat seviyesini ekonomik ve sosyal yönden yükseltecek, tarım sektörünün ulusal ekonomi içinde, iktisadi kalkınmayı destekleyecek bir biçime girmesini sağlayan tüm tedbirlerin uygulanmasına imkân veren bir ıslahattır” (Hamitoğulları, 1966: 24).

Bu tanımdan anlaşıldığı üzere toprak reformu, yanlış veya eksik olarak bilindiği üzere sadece topraksız olan her köylüye sadece toprak dağıtmak değildir. Toprak dağıtımı, yapılan reformun sadece bir kısmını kapsamaktadır. Devletin mülkiyetindeki araziler ile özel mülkiyetteki arazilerin topraksız çiftçiler veya tarım işçileri lehine yeniden düzenlenmesi ve böylece kırsal kalkınmayı sağlama hedefi olan toprak reformu, aslında “hükümet destekli mülkiyet transferi” olarak açıklanmaktadır (Türker, 2010: 41).

1964 yılında, meclise sunulan Toprak Reformu Yasa Tasarısına ilişkin görüşlerini sunan Türkiye Ticaret, Sanayi ve Ticaret Borsaları Birliği, tasarının tarım alanındaki kişilerin birbiriyle, devletle, anayasa ile kurulmuş hukuki düzen ve ekonomik yapı ile olan ilişkilerini değiştirdiğini söylemiştir. Hızlı ve derin bir değişim yaşanmaktadır ve üstelik sadece insanın toprakla olan ilişkisini değiştirmemektedir (Türkiye Ticaret, Sanayi ve Ticaret Borsaları Birliği, 1965: 3).

Arazi mülkiyetindeki dengesizliklere çözüm olarak toprak reformunun gerçekleştirilmesi gerektiğini öne süren görüşler bulunmaktadır. Bu dengesizlik şöyle açıklanabilir; “bir tarafta verimli arazileri elinde tutan bir azınlık, diğer tarafta ise milyonlarca arazisiz ortakçı, kiracı ve tarım işçisinin bulunması” (Aksoy, 1984).

Birleşmiş Milletlerin konuya yaklaşımı, geniş çaplı bir toprak reformu anlayışını öne çıkarmaktadır. Birleşmiş Milletler, 1954-1956 tarihli toprak reformu konusundaki raporlarından sonra 1962 tarihli raporunda, toprak reformunu ilk akla gelecek şekilde toprak tasarrufundaki değişimler olarak açıklamaktadır. Toprak tasarrufundaki değişimlerle birlikte, tarımsal kredi, tedarik, pazarlama, yayın ve araştırma alanlarını da reform kapsamına almaktadır. Bu alanlardaki kamusal ve ticari örgütlenmeler, kooperatifler gibi yapıların da kurulması ve güçlendirilmesi gerektiğini belirtmektedir. Gerçek bir toprak reformu, tarımsal yapıyı düzelterek ekonomik ve sosyal gelişme önündeki engelleri kaldıracak önlemlerin bütününe kapsamaktadır (United Nations, 1962).

Bütün bu yaklaşımlardan çıkarılan sonuca göre, toprak reformu, arazi ile onu işleyen arasındaki ilişkileri düzeltmek için devlet tarafından alınan her türlü tedbiri ve uygulamaları içerisine alır. Bu tedbirlerden birkaçını şöyle sıralayabiliriz;

“Büyük arazilerin bir kısmının kamulaştırılması ve arazinin işleyenlere dağıtılması, tarım arazilerinin onunla organik bağı olanların mülkiyetine verilmesi, devlet arazilerinin arazisiz veya yeterli arazisi olmayan çiftçilere dağıtılması, devlet arazisi veya ıslah edilen tarım arazisi üzerinde planlı yerleşmeler yapılması, küçük parçalara bölünmüş arazi mülklerinin toplulaştırılması, tarım işletmelerinin oluşturulması” (Aktan, 1965).

Reformun devlet eliyle yapılması ve arazi mülkiyet transferinin devlet tarafından gerçekleştirilmesi nedeniyle konunun yönetsel boyutu ön plana çıkmaktadır. Türkiye’ye özgü yönetim geleneklerinin yanı sıra ülkenin toplumsal yapısı da bu politikanın hem oluşturulmasında hem de yürütülmesinde etkili olmuştur. Hatta bu gelenekler ve toplumsal yapı yeri geldiğinde politikanın yürütülmesini engellemiştir.

Türkiye’de 1930’ların başında işlenebilir haldeki tarım topraklarının %40-50’si büyük toprak sahiplerinin ve ağaların tasarrufunda bulunmaktaydı. Tarım topraklarının % 40 ise orta seviyedeki çiftçinin ve işçi çalıştırabilen varlıklı köylünündü. Ülke nüfusunun %65-70’ini kapsayan yoksul köylüler ve topraksız çiftçiler ise ülkedeki işlenebilir toprakların sadece % 5-10’u civarında toprağa sahiptiler (TMMOB, 1978: 77-78). Ülkedeki toprak mülkiyetinin bu durumu, tarım ekonomisinin gelişmesini engelliyordu.

Toprak reformu politikası, Türkiye’de siyasi açıdan yeni partilerin ortaya çıkmasını sağlamış ve ülkede demokrasi anlayışını değiştirmiş bir politika olarak karşımıza çıkmaktadır. Yönetsel anlamda ise yeni politika araçlarının oluşturulmasına ve yeni idarelerin kurulmasına yol açmıştır. Birçok çalışmanın yapıldığı toprak reformu kapsamında sadece 1960-1971 yılları arasında yedi tane toprak reformu yasa tasarısı hazırlanmıştır (Aktan, 1971: 5-6). 1980’li yıllara kadar olan süreçte çıkarılabilen iki önemli yasa, bu politikanın en somut ve etkili araçlarıdır: 1945 tarihli 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Yasası ve 1973 tarihli 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Yasası.

2.1. AMAÇ VE İLKELER

Toprak reformu politikası, toplumsal, yönetsel, iktisadi ve siyasi olmak üzere çok boyutlu bir politikadır. Her bir boyutu ile ilgili de birçok amacı ve ilkesi vardır. Bu tezde konu gereği yönetsel boyutu üzerinde durulacaktır.

Toprak reformunu gerçekleştirmek üzere Cumhuriyet’in ilk yıllarından itibaren birçok kanuni düzenleme yapılmıştır. Reşat Aktan’a göre Cumhuriyet’in ilk yıllarında

ülkenin toprak sorunlarının bertaraf edilmesi ve Osmanlı arazi düzeninin tam anlamıyla ortadan kaldırılması için atılan adımlar sınırlı kalmıştır. Atılan birkaç adım ise şöyle sıralanabilir:

- “1924 Bütçe Kanunundaki ‘devlete ait arazilerin topraksız çiftçilere satılması’ yönündeki hüküm,
- 1929 yılında çıkarılan bir kanunla büyük arazi ve nüfuz sahibi kişilerin göç ederken tarım topraklarının kamulaştırılarak topraksız kişilere ve göçmenlere verilmesi,
- 1934 tarihli İskân Kanununun çiftçi göçmenlere toprak verilmesine ilişkin hükmü, hazine ve vakıf topraklarının topraksızlara satılabileceğine dair kanun” (Aktan, 1971: 40).

Atılan bu adımlar, toprak reformunun daha kuruluştan itibaren gerçekleştirmek istendiği anlamına gelmektedir. Yukarıda sayılan kanunlar ile önemli bir ilerleme sağlanamamıştır. Büyük tartışmalar neticesinde yürürlüğe giren 1945 tarihli Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu (ÇTK) Türkiye’de toprak reformunun amaçlarını ve ilkelerini belirleme açısından bize daha net veriler sunmaktadır.

Çiftçiye Toprak Dağıtılması ve Çiftçi Ocakları Kurulması Hakkında Kanun Tasarısının gerekçe bölümünde; “Bir milletin üremesi, iktisatça gelişmesi ve kuvvetlenmesi, her şeyden önce, o milletin vatan olarak benimsediği arazinin genişliğine; çeşitliliğine ve yarayışlılığına bağlıdır...” şeklindeki tespitten sonra arazi büyüklüğü, çeşitliliği veya verimliliğinin tek başına bir şey ifade etmeyeceği açıklanarak ülkedeki arazi mülkiyet yapısının değişmesi gerektiği belirtilmiştir (TBMM, 1945: 1-8).

Görüldüğü üzere kanun tasarısı, ülkedeki arazi mülkiyet rejimini değiştirmeyi amaçlıyordu. Tabi ki tasarının amacı sadece bununla sınırlı değildi. Mülkiyetin yanı sıra araziyi işletme şeklinin de değiştirilmesi amaçlanmaktaydı. Ortakçılıkla arazi işletilmesi, hem Osmanlı’dan kalma vakti geçmiş bir uygulamaydı hem de tarımsal ilerlemede engel olarak görülüyordu. Bunu kanun gerekçesindeki şu cümlelerden anlıyoruz;

“Arazinin işletilmesi rejiminin içtimai tesirleri de gözden ırak tutulmayacak kadar büyüktür. Arazinin sahipleri tarafından işletilmesini ana prensip sayan bir işletme rejimi toprağına bağlı, köklü, kendi mülküne dayanır müstakil bir çiftçi kalabalığı yaratır. Bu çiftçi kalabalığı her çeşit içtimai sapkınlıklara karşı durur. Türkiye’nin Osmanlı İmparatorluğu’ndan devraldığı ortakçılıkla

arazi işletme şekline en ziyade büyük arazi mülklerinde rastlanmaktadır....
Bu sistem kendi içinde, Türkiye ziraatının teknik, iktisadi ilerlemesini
köstekleyen bütün engel kuvvetleri toplamaktadır” (TBMM, 1945:6).

Memleketteki arazilerin tapulamasının yapılarak sınırlarının tespit edilmesi, arazilerin tescil işlemlerinin yeniden düzenlenmesi ve arazinin teknik bakımdan ıslahı gibi diğer konular da tasarı gerekçesinde sıralanmıştır. Bunları yapabilmek için de öncelikle toprak dağıtımının yapılması ve müstakil çiftçi ocaklarının kurulması gerekmektedir (TBMM, 1945).

Kurulan Geçici Komisyon, raporunda Hükümetin tasarısındaki tespitlere katılmış ve fakat tasarı ile ancak bir iki sorunun çözülebileceğini ve asıl sorunların çözülemeyeceğini öne sürmüştür. Tasarının amacı, tarımsal işletmelerin sayısını artırmak olmalıydı. Tarımsal işletmelerin de piyasa için üretim yapacak ve tarım tekniğini uyum sağlayacak düzenlenmeleri gerekiyordu. Bu durumu değiştirmek için aslında iç iskân politikası uygulanmalıydı (TBMM, 1945: 10-11).

Toprak reformunu gerçekleştirmek üzere yürürlüğe giren 1945 tarihli Çiftçiyi Topraklandırma Kanununda amaçlar şu şekilde sıralanmıştı:

- “Arazisi olmayan veya yetmeyen çiftçileri, aileleri ile beraber geçimlerini sağlayacak ölçüde araziye sahip kılmak,
- Kendilerine arazi verilen ve yeter arazisi olan çiftçilerden muhtaç bulunanlara kuruluş, onarma ve çevirme sermayesi, canlı ve cansız demirbaş vermek,
- Yurt topraklarının sürekli olarak işlenmesini sağlamak” (4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu, 1945).

Maddeden anlaşıldığı üzere kanun sadece arazi mülkiyet biçimlerini değiştirerek toprak reformunu yapmayı değil, tarım yapılırken kullanılacak araçlar için sermaye ve canlı ve cansız demirbaş vermeyi de düzenleyerek tarımda reform yapmayı da hedeflemiştir. Toprak ve tarım reformunun birlikte yürütülmesi, ülkenin ihtiyacı olan politika biçimi idi.

Toprak reformu ile tarım sektörüne yeni bir temel kazandırmak, tarımsal maliyeti azaltarak tarım ürünlerinin miktarını artırmak, toprağı ıslah etmek, köylünün yaşam

kalitesini artırmak ve bütün bunların sonucunda tarımın, ulusal ekonomiye sosyal ve ekonomik bütünleşmesinin sağlanması amaçlanmaktadır (Hamitoğulları, 1966: 24).

4753 sayılı yasa yürürlükte iken ve bu sırada yeni bir toprak reformu yasının hazırlığı yapılırken Yüksek Planlama Kurulu'na Toprak Reformunun Temel İlkeleri ve Stratejine İlişkin Esaslar hazırlanmış ve bu belge, Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmiştir. Bu belgeye göre reform ile “topraksız ve az topraklı çiftçi ailelerinin insan onuruna yaraşır bir yaşama düzeyine kavuşmalarının” amaçlandığı ve toprak sahibi olunca “Türk çiftçisinin sosyal ve ekonomik yaşantısında köklü değişiklikler yapılacağı” açıklanmıştır. Toprak reformunun amacı sadece bu değildi ve “mülkiyet dağılımı ve toprağı tasarruf düzeninin yapısında saklı bulunan hürriyetleri kısıtlayıcı engellerin kaldırılması ile kırsal topluluklarda demokrasinin yerleşmesi” de amaçlanıyordu (YPK, 1971).

Toprak reformunun ikinci ve son yası, 19 Temmuz 1973 tarihinde resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunudur. Bu yasa, Türkiye'deki toprak reformu politikasının amaçlarını ve ilkelerinin değışen yönünü göstermektedir. Yasanın iki temel ilkesi bulunmaktaydı: Sosyal adalet ve verimlilik. Toprak reformu, bu ilkeleri esas alarak uygulanmalıydı.

Yasanın birinci maddesinde toprak reformunun tanımı yapılıyordu: “Toprak reformu, toprak mülkiyet dağılımının, tasarruf ve işletme şeklinin ve işletmelerle ilgili yapının verimlilik ve sosyal adalet ilkelerine uygun olarak düzenlenmesidir” (1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu, 1973). 1945 tarihli Çiftçiyi Topraklandırma Yasasından sonra 1973'te 1757 sayılı Yasa ile sosyal adaleti sağlamak üzere toprağın yeniden dağıtımı ve mülkiyet ilişkisinin yeniden düzenlenmesi öngörülmüştür. Yasada çok geniş şekilde açıklanan amaçlar temel olarak şöyle sıralanabilir:

- Toprağın verimli şekilde işletilmesi, verimi sürekli artırmak ve tarımsal yapıyı kalkınmayı sağlayacak şekilde düzenlemek,

- Topraksız veya az topraklı çiftçi ailelerini tarımsal aile işletmesi haline getirmek için topraklandırılması ve örgütlenmelerinin sağlanması,
- Toprak ve tarım reformu kooperatiflerini kurmak,
- Tarımda kiracılık ve ortakçılığın bir düzene sokulması,
- Tarım arazilerinin parçalanmasını önlemek,
- Örnek köyler kurmak,
- Toprak ve su kaynaklarının teknik ve ekonomik olarak kullanılması ve ıslahı.

DPT'nin 5. Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda toprak reformu konusu tartışılmış ve 1757 sayılı Kanunla birlikte gelen toprak reformunun ana ilkeleri üzerinde durulmuştur. Rapora göre kanun ile bölgesel olarak yararlı ve zorunlu düzenlemeler getirilmiştir. Toprağı, sahibinin verimli şekilde işlemesi, hiç toprağı olmayan ve toprağı yeterli olmayanların topraklandırılmasında yeterli gelir sağlanması, toprak parçalanmasının önlenmesi ilkeleri temel alınmıştır. Çiftçilerin birlikte çalışmasını sağlayacak yapıların oluşturulması, kiracılık ve ortakçılık sorunlarının giderilmesi, orta malları olan mera, yaylak ve kışlakların kadimden gelen sorunlarının çözülmesi ve son olarak şahıs arazilerinin kamulaştırılması ilkeleri belirlenmiştir (DPT, 1984: 14-15).

Her iki toprak reformu yasası da temelde, tarımsal arazi üzerindeki mülkiyet biçimlerini değiştirmeyi amaçlamıştı. Cumhuriyet'in kuruluşundan 1980'li yıllara kadar geçen süreçte, toprak reformunu gerçekleştirmenin amacının sadece taşınmazların kuru mülkiyetinin değişmesi olarak belirlenemeyeceğı sonucu ortaya çıkmaktadır. Toprak reformu, en nihayetinde Türkiye'nin Osmanlı'dan kalan ve ulusal kalkınmayı engelleyen toplumsal ve iktisadi yapısını kökten değişikliklerle değiştirmeyi amaçlıyordu. Bu amaçlar için, politika araçları ve yöntemleri belirlenerek uygulamaya konulmuştur.

2.2. ARAÇ VE YÖNTEMLER

Toprak reformu politikasının uygulanmasında 1945 tarihli Çiftçiyi Topraklandırma Yasası ve 1973 tarihli Toprak ve Tarım Reformu Yasasında belirtilen araç ve yöntemler

kullanılmıştır. İki kanun ve uygulamalar göz önünde bulundurulduğunda bu araçları ve yöntemleri şu şekilde sıralayabiliriz: Toplulaştırma, kamulaştırma ve dağıtım. Toprak reformu çalışmaları, bu üçlü uygulama yöntemi üzerinden yürütülmüştür. Bu yöntemler, kanunların yürürlükte olduğu dönemler boyunca, hazine taşınmazları politikasının yürütülüş biçimini belirlemiştir.

2.2.1. Toplulaştırma

Arazi toplulaştırması, tarım için gerekli büyüklükte olmayan tarım arazilerinin belirli yöntemlerle yeterli tarım arazisi büyüklükleri oluşturacak şekilde birleştirilmesidir. Toplulaştırma ile ilgili mevzuat düzenlemeleri, işlevsel açıdan bir açıklama ile daha net bir tanımlama yapmıştır.

“Arazilerin doğal ve yapay etkilerle bozulmasını ve parçalanmasını önlemek, parçalanmış arazilerde ise doğal özellikleri, kullanım bütünlüğü ve mülkiyet hakları gözetilerek birden fazla arazi parçasının birleştirilip ekonomik, ekolojik ve toplumsal yönden daha işlevsel yeni parsellerin oluşturulmasını ve bu parsellerin arazi özellikleri ve alanı değerlendirilerek kullanım şekillerinin belirlenmesini ve arazi gelişimi hizmetlerinin sağlanması” olarak kavramsallaştırılmıştır (Arazi Toplulaştırma Uygulama Yönetmeliği, 2017: 4).

Toplulaştırma, Türkiye’de 1960’lı yıllarda uygulanmaya başlanmıştır. Ama şunu hemen belirtmek gerekir; tarım arazilerinin toplulaştırmaları, toprak reformu kapsamında değil Dünya Bankasının verdiği bir kredinin koşulu olması nedeniyle başlamıştır (Gün, 1996: 55). 1945 yılında çıkarılan Çiftçiyi Topraklandırma Yasasının öngördüğü bir yöntem olmasa da 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanununda, toprak reformu kapsamında ayrıntılı olarak düzenlenen bir yöntemdir.

Türkiye’de toprak toplulaştırması konusunda ilk yasal düzenleme Türk Yurttaşlar Yasasının 703. Maddesidir. Toprağın ve suyuollarının ıslahı, bataklıkların kurutulması, orman ve köy arazisi parçalarının birleştirilmesi, yol açılması gibi uygulamaları düzenlemiştir (Türk Yurttaşlar Yasası, 1926). Yasa maddesinin uygulanması, 7457 sayılı Topraksu Genel Müdürlüğü Kuruluşu ile ilgili yasanın yürürlüğe girmesi ile olmuştur. 1961-1966 arasındaki toplulaştırma uygulamaları Topraksu Genel

Müdürlüğü'nce yapılmıştır. Yine toplulaştırma ile ilgili bir diğer yasa, 1934 tarih 2613 sayılı Kadastro ve Tapu Tahriri Yasasıdır. Fakat bu yasa, tarım arazilerini birleştirmeyi değil arsaların biçimlerini düzeltmek ve birleştirmek gibi bir amaç edinmiştir. Toprak reformu ile ilgili ilk derli toplu kanun olan 1945 tarihli Çiftçiyi Topraklandırma Yasasında toplulaştırmaya ilişkin hüküm bulunmasa da yukarıda bahsi geçen yasalar kapsamında toplulaştırmalar yapılmıştır.

1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Yasası (1973), toplulaştırmayı bir yöntem olarak ayrıntıları ile düzenlemiştir. Yasanın 87. ve 103. maddeleri toprak reformu kapsamında toplulaştırmayı ayrı bir bölümde açıklamıştır. Taşınmaz maliklerinin istemine bağlı olarak toplulaştırma yapılabileceği gibi toprak ve tarım reformu bölgelerinde, reformun amaçlarını gerçekleştirmenin zorunlu olduğu hallerde toprak maliklerinin muvafakatleri aranmadan zorunlu toplulaştırma yapılabilecektir. Yasa ile birlikte ayrıca Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı kurulmuştur. Toplulaştırma uygulamaları da bu müsteşarlık tarafından yapılacaktır.

Yasa, yaklaşık beş yıl yürürlükte kalmış ve 1978'de yürürlükten kaldırılmıştır. Yürürlükte kaldığı süreçte reform bölgelerinde toplulaştırma uygulaması ise hiç yapılmamıştır. Bu dönemdeki toplulaştırma uygulamaları, toprak reformu bölgeleri dışında Topraksu Genel Müdürlüğü tarafından yapılan uygulamalar olmuştur (Gün, 1996: 64).

2.2.2. Kamulaştırma

Toprak reformu politikasının uygulanmasında kullanılan bir başka yöntem kamulaştırmadır. Kamulaştırma en yalın tanımıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmazların mülkiyetinin kamu yararı gözetilerek ve taşınmaz bedeli ödenerek idarenin mülkiyetine geçirilmesidir.

Kamulaştırmanın, toprak reformu kapsamında kullanılan bir yöntem olarak ortaya çıkması, toprak reformu kanunlarının çıkış sürecine benzer şekilde çok tartışmalı

olmuştur. 1945 tarihli Çiftçi Topraklandırma Yasasının çıkış sürecinde, toprak reformunun belki de en radikal yöntemi sayılabilecek bir yöntem üzerinde duruluyordu: Çiftçilere toprak dağıtılmasının yanında çiftçi ocaklarının kurulması. Çiftçi ocaklarının kurulması Hükümetin ortaya koyduğu bir yöntemdi. Öyle ki bu yöntem, “öz dava” olarak nitelendiriliyordu (TBMM, 1945: 6). Yasa tasarısının kendisi, önemli bir toprak reformu girişimi iken, çiftçi ocaklarının kurulması ile pre-kapitalist bir üretim ilişkisi ürünü olan ortakçılık rejiminin sonlandırılması amaçlanıyordu. Böylece, sanayi sektöründeki gelişmelerin yanında diğer önemli bir paydaş olan tarım sektöründe de gelişme sağlanabilecekti (Eşiyok, 2013: 190).

Kanun tasarısını görüşmek üzere kurulan Geçici Komisyon, raporunda “memleket menfaatlerine uygun telakki edilmediğinden ocak müessesesinin tasarıdan çıkarılması Hükümetin de muvafakatiyle kabul edilmiştir.” denilerek çiftçi ocaklarının kurulması, kanun tasarısından çıkarılmıştır (TBMM, 1945: 16). Çiftçi Ocağı Arazisi, bir çiftçi ailesinin geçinmesine yetecek genişlikteki arazi idi. Barkan, Çiftçi Ocakları düzenlemesinin kanundan çıkarılmasını, kanunun gerçek bir toprak kanunu olma vasfını yitirmesi olarak değerlendirecektir (Barkan, 1980: 468).

Kamulaştırma, toprak reformunda kullanılan bir yöntem olarak işte bu çiftçi ocakları düzenlemesinin tasarıdan çıkarılması sonucu olarak tasarıya girmiştir. Pre-kapitalist döneme ait bir kurum olan büyük toprak sahipleri, çiftçi ocaklarını kendilerine tehdit olarak görüp tasarıdan çıkarmayı başarmışlardı. Fakat İsmet İnönü ve CHP’nin reformcu kanadı, kamulaştırma maddesi olan 17. maddeyi tasarıya eklemişlerdir ve tasarı böylece kanunlaşmıştır (Eşiyok, 2013: 193).

Kanunun, 14. maddesinde hangi arazilerin kamulaştırılacağı ve kamulaştırmanın nasıl yapılacağı belirtilmiştir. Toprak reformunu gerçekleştirmek için, vakıf arazileri, özel idare ve belediyelerin mülkiyetindeki bir kamu hizmetine tahsisli olmayan arazileri, gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerinin mülkiyetindeki beş bin dönümü aşan miktarları,

Tarım Bakanlığı’nca kamulaştırılabilecekti. Ayrıca 17.maddede belirtildiği üzere, “Topraksız veya az topraklı olan ortakçılar, kiracılar veya tarım işçileri tarafından işlenmekte bulunan arazi, o bölgede 39 uncu madde gereğince dağıtımına esas tutulan miktarın kendi seçtiği yerde üç katı sahibine bırakılmak şartıyla yukarıda yazılı çiftçi ve işçilere dağıtılmak üzere kamulaştırılabilir. Sahibine bırakılacak olan arazi 50 dönümden aşağı olamaz.”

Çiftçiyi Topraklandırma Kanununun en radikal ve reformist kabul edilen 17. maddesi yürürlüğe girse de hiç uygulanamamıştır. 22.3.1950 tarih ve 5618 sayılı kanunla, ÇTK’ da yapılan diğer bazı değişikliklerle, kanunun ilk şeklindeki "50 dönümü aşan özel mülklerin kamulaştırılabileceği" hükmü kaldırılmıştır.

1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu, kamulaştırmayı hem bir yöntem olarak düzenlemiş hem de uygulamıştır. Kanun kapsamında en çok kamulaştırma, pilot bölge olarak seçilen Şanlıurfa’da yapılmıştır. Kanun, ülke genelinde bir şekilde atıl vaziyette olan birçok taşınmazı kamulaştırma amacındadır. Böylece kullanılmayan araziler de değerlendirilebilecekti. Bütün bu araziler toprak ve tarım reformu kapsamına alınarak topraksız köylülere dağıtımda kullanılacaktı.

2.2.3. Dağıtım

Türkiye’de toprak reformu politikalarının uygulanmasında son yöntem dağıtımdır. Dağıtım, aslında uygulamanın son aşamasıdır. Bu aşamada, ‘toplulaştırılan’ veya kamulaştırılan taşınmazlar artık çiftçilik yapacak ailelere dağıtılacaktır. 15 Haziran 1945 yılında kabul edilen Çiftçiyi Topraklandırma Kanunun 8.maddesinde dağıtılacak araziler sayılmıştır;

“Devletin hüküm ve tasarrufu veya özel mülkiyetinde olan fakat kamu hizmetlerinde kullanılmayan araziler,
Köy, kasaba veya şehrin orta malı olan arazilerin ihtiyaçtan fazla olan parçası,
Sahipsiz araziler,
Bataklıkların kurutulması ve göl ve nehirlerin kurumması ve doldurması sonucu elde edilen araziler,
Kamulaştırılacak araziler” (ÇTK, 1945).

Kanun, özellikle devletin elinde bulunan taşınmazları dağıtılacak araziler olarak belirlemiş ve öncelikli olarak bu arazilerin dağıtımını öngörmüştür. Dağıtım çalışmalarında kamulaştırma yapma işlemlerine de çok başvurulmamış, çoğunlukla hazineye ait arazilerin dağıtımı yolu seçilmiştir. Göçmenlere dağıtılan topraklar da eklenmiş haliyle toplamda “350 bin civarında aileye yaklaşık 18 milyon dönüm toprak dağıtılmıştır” (Çevik, 2017).

“1947-1972 yılları arasında 24.919.367 dönüm arazinin hazinenin mülkiyetine geçirildiği ve bunun 22.313.646 dönümünün halka dağıtıldığı belirlenmiştir” (Taraklı, 1976). Toprak reformu kapsamında yapılan arazi dağıtımları çoğunlukla 1950-1960 yılları civarında yapılmıştır. Dağıtılan toplam arazi sayısına (18.737.536 dönüm) göre düşünüldüğünde %96,6 oranında hazine arazisi dağıtılmıştır. Geri kalan oranı ise vakıf taşınmazları ve özel taşınmazlar oluşturmuştur (Erdost, 2010: 25-30).

Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ile birlikte tarımsal yapıdaki mülkiyet ilişkileri üzerinde önemli bir değişiklik yapılmadığını, kamulaştırma rakamlarından anlayabiliriz. Kanunun yürürlükte bulunduğu otuz yıla yakın süreçte sadece 153.588 dönüm arazi kamulaştırılmıştır (Çavuşoğlu, 2020: 24).

Toplam kamulaştırılan arazi oransal olarak Hazine adına tescilli arazilerin sadece %0.62’sini oluşturmaktadır. “153.588 dönüm olarak kamulaştırılan araziden %35.32’sini gerçek kişilerden alınanlar ve % 52.65’i vakıflardan ve % 12.03’ünün özel idare ve belediyelerden alınmıştır.” (Taraklı, 1976). Bu Kanun ile “1947-1972 döneminde bütün yurttan olmak üzere 1.423 köyde 13.149 göçmen aileye ortalama 60,34 dekar ve toplam olarak da 793.405 dönüm arazi dağıtımı” yapılmıştır (Aksoy, 1984).

Dağıtımı yapılacak toprakların belirlenmesi aşamasında, güvenilir bir yöntem kullanılmadığı ve bu yöntemi belirlemek için de çok da önem verilmediği belirtilmiştir. Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüğü’ne bağlı toprak dağıtım komisyonlarınca yapılan dağıtımlarda kullanılan yöntem güçlü bir yasal dayanağı olmadan uygulanmıştır. Yasa ile

giderek daha kısıtlı dağıtımlar yapılmış ve hazine arazilerini işgal edenler ise korunmuştur (Özen, 1978: 100).

Tablo 5: ÇTK Uygulama Sonuçları

Toprak Kaynakları	Kilometrekare
Hazine Toprakları	24.919
Kişilerden Kamulaştırılanlar	54
Vakıflardan Kamulaştırılanlar	81
Özel İdare ve Belediyelerden Alınanlar	18
Dağıtılmamış Kalan Topraklar	1.787
Dağıtılan Topraklar	22.314
Tahsis Edilen Mera	35.177
Toplam	84.350

Kaynak: (Özen, 1978: 101)

Yukarıdaki istatistiki bilgiler, 1945 yılında çıkarılan ve uzun süre yürürlükte bulunan Çiftçiyi Topraklandırma Kanununun ve o dönem izlenen yönetsel politikayı hazine taşınmazlarının dağıtımı olarak nitelendirilmesini gerektirmektedir. Mülkiyet ilişkilerinin kökten değişimi yerine, kanunun ılımlı bir toprak reformu niteliği daha çok öne çıkmaktadır. Kanunun gerçek nitelikleri ile kamuya tam olarak tanıtılamaması ve kanunun yürürlükte bulunduğu süreçte yapılan siyaset nedeniyle kanunun uygulanması zorlaşmıştır. 1947’den sonra daha az uygulanmıştır; daha çok devlete ait olup fazla verimli olmayan araziler dağıtılmıştır. Özel mülkiyetteki taşınmazların kamulaştırılması ise nadiren uygulanabilmiştir (Aktan, 1971: 40).

1757 Sayılı Kanun kapsamında kamulaştırılan arazilerin ve devletin hüküm ve tasarrufunda olup kamu hizmetlerinde kullanılmayan araziler dağıtımda önceliğe sahiptir.

Yasada sayılan araziler dağıtımda esas alınacaktı. Bu araziler ise;

“Tapulama Kanununun 38. maddesine istinaden hazine mülkiyetine verilen araziler, kullanılmayan hazineye ait arazi, mera, yaylak ve kışlaklar, mülkiyeti Hazineye ait olup özel kanunlarla bedelsiz olarak belediyelere devredilen ve yapılan güncel imar planlarına istinaden ihtiyaç fazlası olan arazi parçaları, orman sayılmayan arazi, göllerin ve bataklıkların kurutulması

veya doldurulması ile meydana gelen arazi, iskân kanunlarına göre terk edilen araziler” (1757 sayılı Kanun, 1973).

1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Yasası, 12 Mart sonrası oluşturulan teknokrat hükümetin eseri idi. İçeriği göz önünde bulundurulduğunda çağdaş ve demokratik bir yasa olarak nitelendirilebilirdi (Tekelioğlu, 2010: 42). Ayrıntılı şekilde toprak reformunun usul ve esaslarını düzenlemiş ve gerçek bir reformu amaçlamıştır. Dağıtımın nasıl yapılacağı da ayrıntılıdır. Sadece aile başkanlarına topraklar verilecekti ve kanunun gereklerine tarım yapılmaması halinde geri alınabilecekti.

Tablo 6: 1753 Sayılı Toprak ve Tarım Reformu Yasası Uygulama Sonuçları

Toprak Kaynakları	
Kamulaştırılan Araziler	1.693.937 dönüm
Tapulamadan Elde Edilen Araziler	1.207.751 dönüm
Mera Dağıtımı	3.011.808 dönüm
Dağıtılan Topraklar (Urfa)	231 km ²
Topraklandırılan Aile Sayısı (Urfa)	1.218
Toprak İsteyen Aile Sayısı (Urfa)	75.700
Kamulaştırma Yapılan Köy Sayısı (Urfa)	329

Kaynak: (Özen, 1978: 102, DPT, 1984)

Tablo, pilot il olarak seçilen Urfa’da kamulaştırma ve dağıtıma ilişkin bilgiler verse de dağıtılan toprakların kaynağı konusunda bir veri sunmamaktadır. Dağıtılan toprak alanı ise kamulaştırılan toprak alanının gerisinde kalmaktadır. Dağıtım yapılan aile sayısı da toprak talebinde bulunan aile sayısının hayli uzağındadır. Ülke genelinde kamulaştırılan ve tapulamadan elde edilen arazilerle ilgili bir veri elimizde bulunurken, yine ülke genelinde ne kadar arazi dağıtımı yapıldığı konusunda farklı rakamlar olması nedeniyle net bir veri bulunmamaktadır.

10 Mayıs 1977’de Anayasa Mahkemesi, 1757 sayılı kanunu usul hatası yüzünden iptal etmiştir (AYM, 1977). Yasa, sadece 4-5 yıllık uygulaması olan bir toprak reformu

aracı olarak kalmıştır. Yapılan kamulaştırma işlemleri de dava yoluyla iptal edilmiş ve kamulaştırılan topraklar, büyük toprak sahiplerine geri dönmüştür.

Toprak reformunu gerçekleştirmek, Cumhuriyet'in kuruluşundan itibaren uzun yıllar, Türkiye siyasetine ve dolayısıyla hazine taşınmazlarının yönetimine damgasını vuran bir politikaydı. Yapılan bütün çalışmalar ve çıkarılan kanunlara rağmen başarıya ulaşan bir politika olamadı. Bu süreçte sadece hazinenin mülkiyetinde bulunan tarım arazilerinin bir kısmı dağıtılabildi. Geniş çaplı bir reform gerçekleştirilemedi ve toprak mülkiyet ilişkileri, toprak reformunun amaç ve ilkeler doğrultusunda düzenlenemedi.

Yasalar ile birçok yöntem ve aracın kullanılması öngörülse de, tam anlamıyla bir uygulama sağlanamamıştır. Bu başarısızlık, tek başına yönetim politikası araçlarına ve yöntemlerine mal edilemez. Türkiye'nin siyasi, sosyal ve ekonomik yapısını değiştirmek üzere yapılan toprak reformu uygulamaları, yine Türkiye'nin siyasi, sosyal ve ekonomik yapısı nedeniyle başarısız oldu. 1980'li yıllardan sonra ise konu, toprak reformu olarak değil tarımın geliştirilmesi ve güçlendirilmesi anlamına gelen tarım reformu olarak ele alınacaktı.

3.İSKÂN POLİTİKASI

İskân politikası, Osmanlı'dan sonra Cumhuriyet Dönemi'nden günümüze kadar hazine taşınmazları politikasını meşgul etmiş konulardan birisidir. Bulunduğumuz coğrafya, göçlerin sık sık yaşandığı bir coğrafyadır. Savaşlar, ekonomik sorunlar, siyasi amaçlar bu göçlerin yaşanmasını etkileyen nedenlerin başında gelmektedir. Yaşanan göçler ve göç edenlerin yerleştirilmesi, Türkiye'nin ciddi bir iskân politikası oluşturması gerekliliğini ortaya koymuştur.

Uzun yıllar savaşlar görmüş, birçok göçün yaşandığı Anadolu Coğrafyasında artık yeni kurulan ulus devletin yapısına uygun bir iskân politikası oluşturulmalıydı. Belirtilen dönemdeki iskân politikalarının uygulanmasında, dışarıdan gelen göçmenlerin iskânı ile birlikte iç iskân da önemli bulunmuştur. Çünkü ülke içerisinde bulunan bazı aşiretler veya

ailelerin bir kısmı göçebe halde, bir kısmı ise suça karışmaya meyilli haldeydiler. Bu durum bir ulus devlet için sorun olarak görülüyordu. Cumhuriyet döneminde, sorunları çözmek üzere iskân politikaları yürütölmeye başlanmıştır (Sarı, 2011: 87-96).

İskân kavramı, en basit anlamı ile ‘beşeri bir yerleşmeyi’ anlatmaktadır (Halaçoğlu, 2006: 1). Bu yerleşme, zorunlu veya isteğe bağılı yer değıştirmeleri de kapsamaktadır. Göçebe çoban kavimlerin çadır toplulukları, mevsimlere göre yapılan yer değıştirmelerle yerleşilen ovalar ve yaylalar, yerleşik kavimlerin barındıkları mesken, kasaba ve şehirler beşeri yerleşmenin içinde bulunmaktadır (Tanoğlu, 1966: 1). Bu tanımlama, yerleşilen mekân temelli bir tanımlamadır. Mekân temelli tanımlama, bu tez kapsamında ele aldığımız hazine taşınmazları ile ilintilidir.

Kentbilim Terimleri Sözlüğünde, iskân bir eylem olarak tanımlanmaktadır ve bu eylem, bir toplumsal kümenin veya kalabalık bir nüfus topluluğunun, yaşamak ve hayatını idame ettirmek ve çalışarak üretimde bulunmak için bir yeri seçmesi şeklinde açıklanmıştır (Keleş, 1998: 146). Yer seçimi, ekonomik etkinliklerini sürdürmenin yanı sıra toplumsal yaşamı kurmak anlamını da içermektedir.

Ruşen Keleş’in Kentbilim Terimleri Sözlüğünde iskân sözcüğü, yerleştirim olarak Türkçeleştirilmiş ve “özellikle hükümetlerce uygulanan yöneltirer sonucunda yerinden, yurdundan, barkından edilen bireylerin ve ailelerin yeni yerleşim yerlerine taşınmaları, oralarda konutlandırılıp, çalışma olanaklarına kavuşturulmaları” şeklinde tanımlanmıştır (Keleş, 1998: 140).

Nüfusun belli bir yerde yerleştirmenin sağlanması, toplumsal hayatı etkilediğı gibi, yerleştiren özne olarak devlet yönetimini de doğrudan etkilemektedir. Dengeli bir nüfus dağılımı, ekonomik üretimin devamı ve ekonomik üretimden herkesin yararlanması, iskân yerlerinin korunması ve geliştirilmesi iskân politikasının yakından ilgili olduğu konular olarak sıralanabilir. Konuların, iskânın yapılaş biçimine ve iskân edilenlerin özelliklerine göre genişlemesi mümkündür.

İskân politikası yönetsel alanda, kanuni düzenleme şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Türkiye'nin iskân politikasının temel belgesi sayılan 1934 tarihli 2510 sayılı İskân Kanunu, iskân kavramını, aileyi ve ailenin ihtiyaçlarını esas alarak tanımlamıştır. Kanuna göre, bir aileye, aile bireylerinin sayısına ve ihtiyaçlarına göre, barınma için ev veya ev yeri, geçimini sağlaması için sanatkâr veya tüccar ise dükkân, mağaza ve sermaye, çiftçi ise yeterli toprak ile çift hayvanı, çiftçilik için gerekli malzemeyi temin ederek iskân sağlanabilir.

Türkiye, özellikle kuruluş sürecinde bir iskân politikası uygulamak zorunluluğu içinde kalmıştır. İskân işleri, yeni kurulan devletin belki de en çok çaba sarf ettiği işlerin başında gelmekteydi. Balkan Savaşları nedeniyle başlayan ve Kurtuluş Savaşı'nın kazanılmasından sonra yapılan uluslararası anlaşmalar ile devam göçmen hareketleri, devletin önemli gördüğü bir alan olmuştur (Yavuz, 1980: 39). Nüfus değişimi, savaş sonrası dönemde yeniden ülkenin imarı ve ulus devlet yaratma düşüncesinin yanı sıra ülke güvenliğinin sağlanması da iskân politikasını daha da önemli hale getirmiştir.

Cumhuriyet'in ilk yıllarında iskân, nüfus politikası ve ulus devlet olma fikri ile yakından ilgili iken, 1950'lerden sonra kentleşme politikası ile bütünleşmiştir. Bu yönüyle iskân politikası çok yönlü süreçleri olan ve ülkeyi ilgilendiren güncel konulara göre değişen bir politika olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır.

Bu tezde, iskân politikasının Cumhuriyet'in ilk yıllarından 1980'li yıllara kadar olan süreci ele alınacaktır. Bu süreçte, birçok alanı ilgilendiren iskân politikasının yerleşim meselesi üzerinden hazine taşınmazlarının yönetimine yansımaları değerlendirilecektir.

3.1. AMAÇ VE İLKELER

Türkiye'nin iskân politikasının ilk aşamasını mübadele oluşturmaktadır. Mübadele ile birlikte Rum ve Türk nüfusunun karşılıklı olarak yer değiştirmiştir. Bu mübadele, hızlı bir şekilde uygulanması nedeniyle düzenli ve yerleşik bir iskân

politikasının ürünü olmamıştır. Fakat düzenli bir iskân politikasının oluşmasının ilk aşaması olarak yeni kurulan bir devlete deneyim kazandırmıştır. Mübadele yıllarında 885 sayılı İskân Kanunu yürürlükte iken 1934 tarih 2510 sayılı İskân Kanunu, Türkiye'nin iskân politikasını düzenli hale getirmiştir.

İskân politikasının amaç ve ilkeleri, kuruluş dönemine özgü koşullarla şekillenirken sonraki süreçte, ulus devlet fikri etrafında birleşmiştir. Savaş sonuçlanmış ve ülkenin yeniden imarı ve iskânı gerekmiştir. Bu dönemdeki iskân politikası, güvenlik, imar, nüfusu artırma ve çiftçiyi topraklandırma uygulamaları ile birlikte yürütülmüştür. Koşullar ne olursa olsun hazine taşınmazları her dönemde yerleşim için kullanılmıştır ve dağıtımına tabi tutulmuştur.

Nüfus politikası, ülkenin ekonomik ve sosyal kalkınmasını sağlayacak insan öznesine sahip olmak, dıştan gelecek tehditlere karşı etkin bir nüfus oluşturmak ve artık Türkiye sınırları içinde bulunmayan bölgelerdeki Türk nüfusunu ülkeye getirmek amaçlarını gütmektedir. Bu yaklaşım, çıkarılan yasalara da yansımıştır (Arı, 1992: 413; Arı, 2003: 28-29). Dışarıdan gelen nüfus ile birlikte içeride yerleşik halde bulunmayan nüfusun da yerleştirilmesi amaçlanmıştır. Ayrıca, yaşanan isyanlar nedeniyle ülke içi yer değiştirmeler ile iskân ettirilen bir nüfus da bulunmaktadır.

İskân politikasının amaçları, zamana ve mekâna göre değişiklik göstermiştir. Tekeli ve Tercan, değişen amaçları belli bir sınıflandırma içine almıştır. Bu amaçlar, güvenliği ve kamu düzenini sağlama, nüfus politikalarını yürütme ve üretimin devamını getirme şeklinde açıklanabilir (Tekeli, 1990: 50-51 ve Tercan, 2008: 47-48, aktaran Sarıgül, 2012). Bu üç amaç, göçmenlere ve zorunlu göçe tabi tutulanlara dağıtılacak ve hatta dağıtılamayacak hazine arazilerinin belirlenmesini etkilemiştir.

Güvenlik ve kamu düzeninin sağlanması, içinde hem içerde hem dışarda güvenliğin ve kamu düzeninin sağlanması olarak düşünülmüştür.(Sarıgül, 2012:4) Dışardan gelen göçmenlerle birlikte, ülke içinde göç eden unsurların da yerinin

belirlenmesi ve yerleştirilmeleri, bu amaç etrafında şekillenmiştir. İşkân politikasının, nüfus politikası ile birlikte uygulanmasındaki temel amaç, ulus devlet fikrine bağlı olarak bir ulus oluşturma çabası etrafında belirlenmiştir. Üretimin devamlılığı için de hem tarım hem sanayinin yoğun olduğu yerlerde göçmenleri iskân etme yolu seçilmiştir. Buradaki amaç ise üretimi en üst seviyeye çıkarmak olmuştur (Sarığül, 2012: 5).

Çıkarılan 1926 tarihli ilk iskan kanunu, dışarıdan göçmen olarak kabul edilecekleri “Türk harsına dahil olmayanlarla... anarşistler, casuslar, ingeneler ve memleket haricine çıkarılmış olanlar kabul edilmezler” şeklinde yaptığı düzenleme ile belirlemiştir. Göçmen olarak Türk harsına dâhil olma kıstasının getirilmesi, yeni ulus-devlet olma fikri ile örtüşmektedir. 1920’lerden 1930’ların sonuna kadar etkili olan nüfus artırma politikası ve iskân, bu kanun temelinde yürütölmüştür.

1934 tarihli 2510 sayılı İşkân Kanunu, 885 sayılı Kanununa göre daha sistematik bir iskân politikasını hayata geçirmiştir. Kanunun gerekçesi İçişleri Bakanlığı’na hazırlanmış ve 1932 yılında TBMM Başkanlığı’na sunulmuştur. Kurulan Geçici Komisyon, tasarıya ilişkin raporunda, doğudan batıya yapılan göçleri irdelemiş, Türkiye’nin nüfusunu ve toprak durumunu değerlendirmiştir (oker, 1996: 348).

Tasarı gerekçesinde, Türkiye’ye iskân konusunda Osmanlı’dan kalan sorunlar ön plana çıkmıştır. Askeri ve siyasi mağlubiyetler nedeniyle sınırların daraldıkça yabancı ölkelerde kalamayan muhacirlerin yurtlarını terk ederek anavatana sığındıkları ve bu durumun neredeyse üç yüzyıldan beridir sürdüğü tespiti yapılmıştır. Muhacirlerin sistemli bir politika ile iskân edilmediği, Türk költürü içinde kaynaştırılmadığı ve anadil olarak Türkçeyi benimsemedikleri anlatılmıştır. Eleştiri konusu diğer husus ise devletin uyguladığı aşiret politikasıdır. Aşiretlerin kendi haline bırakılmasının onların nüfuzunu artırdığı ve bunun birçok problem yarattığı belirtilmiştir (İşkân Kanunu Muvakkat Encümen Mazbatası, 1934).

Osmanlı'dan kalan sorunların çözümünün yanı sıra aslında iki önemli husus ön plana çıkmıştı: Türk kültürünü kuvvetlendirmek ve dil davasını çözüme kavuşturmak. Bunu gerçekleştirmek için yurtdışında kalmış soydaşlar ülkeye gelmeli ve ülkede yurt tutmalıydılar. “Türkiye Cumhuriyeti de ancak gönül ve kafa birliği ile dil birliğini göz önüne alarak bir soyun tek çocuğu saydığı Türklüğün iç ve dış güçlerini birleştirip yükselterek her şeyi ancak bu büyük Türke bağlamayı kendisine ülkü ve amaç yapmıştır” (TBMM, 1934).

Türkiye, dışarıda kalan soydaşlarını sınırları içinde toplamak istiyordu. Bu yüzden dışarıdan gelen göçler devlet eliyle destekleniyordu. Dış göçlerin desteklenmesi ile boş topraklar işletilebilecek ve nüfusu çoğaltılabilecekti. İçerideki unsurları temsil edilecek ve özellikle Balkanlarda kalan unsurları kurtarılabilecekti (Pekel, 1938: 8, Sarı, 2010: 164). İskân, yürütülme biçimi açısından bu temele sıkı sıkıya bağlanmaktaydı.

İşletilmeyen büyük topraklar olduğu gibi toprak ağalarının elindeki toplanması ile birlikte ülkenin bir toprak sorunu vardı ve kanun bu soruna da çözüm bulmalıydı. Yine Doğu ve Güneydoğu'daki isyanların engellenmesi de başka bir amaçtı. Ülke içi yer zorunlu yer değiştirmelerle birlikte boşaltılan yerlere dışarıdan gelen Türk unsurlar iskân edilebilecekti (Sarı, 2010: 164).

1934 yılında yürürlüğe giren 2510 sayılı kanun, Türkiye'nin iskân politikasının temel belgesi olarak kabul edilmektedir. Türk kimliğinin unsurlarının açıklandığı ve etnik bir temele oturtulduğu 1930'lu yıllarda yürürlüğe giren kanun, yine dönemi yansıtmaktaydı. 1930'lu yılların ulus devlet anlayışını ve ülke için tehdit olan konulara karşı güvenliği sağlama çabalarını göstermektedir.

Kanunda muhacirlerin ve mültecilerin nasıl kabul edileceğini düzenlenirken “Türk soyundan meskûn veya göçebe fertler ve aşiretler ve Türk kültürüne bağlı meskûn kimselerin” göçmen olmaya hak kazanabileceği belirtilmişti. “Türk kökenli yerleşik/göçebe bireyler ile Türk kültürünü paylaşan yerleşik kimseler” göçmen biçimi

olarak belirlenmiştir. Yasaklanan göçmenler ise “Türk kültürünü paylaşmayan yerleşik kimseler ve Türk kökenli olmayan göçebe bireyler” şeklinde belirlenmiştir (Çağaptay, 2002: 232).

Kanunda göçmenlerin iskânına yönelik düzenlemelerde, Türk ırkından olan ve hükümetten iskân yardımı istemediklerini yazı ile bildirenler ülke içinde yerleşim yeri açısından serbest bırakılmışken Türk olmayanlar ile iskân için yardım talebinde bulunanların ise devletin belirlediği yerde iskân edileceği açıklanmıştır. Yine burada Türk kimliği üzerinden bir belirleme yapıldığı anlaşılmaktadır.

İskân politikasının yukarıda belirtilen amaçları ve ilkeleri, Cumhuriyet’in kuruluşundan itibaren etkili olmuştur. Bu amaçlar ve ilkeler çerçevesinde, kullanılacak araçlar ve yöntemler belirlenmiştir. Güvenlik, üretim ve nüfusu kaynaştırma amaçları doğrultusunda belirlen araçlar ve yöntemleri, toprak reformu politikası ile birlikte düşünmek gerekir. Çünkü uzun yıllar, iskân ve toprak reformu uygulamaları bazı noktalarda benzeşmiştir. Bunların ortak noktaların başında çiftçi göçmenlere dağıtılan hazine arazileri gelmektedir.

3.2. ARAÇ VE YÖNTEMLER

Cumhuriyet döneminden itibaren 1950’li yıllara kadar olan iskân politikası, belirlenen hedefleri gerçekleştirmek üzere yöntemler uygulamıştır. Bütün yöntemlerin ve kullanılan araçların ortak özelliği, devlet eliyle iskân edilme şeklinde olmalarıdır. Devlet eliyle yürütülen iskân politikası, iskân edileceklerle ilişkin ‘zorunlu yer değiştirme’ ve ‘yerleştirilmeyi’ barındırmaktadır.

Mübadele yıllarının kanunu olan 885 sayılı İskân Kanunu ve 13 Ekim 1923 tarihinde kurulan iskân politikasının idari teşkilatı, iskân açısından bize Cumhuriyet’in ilk deneyimlerini göstermektedir. 885 sayılı kanun, Dâhiliye Vekâlet’ine muhacirlere iskân mahalleleri kurma yetkisi vermiştir. İskân mahallelerinin kurulması ile birlikte muhacirlere Borçlanma Kanununa göre gerekli mesken, yeteri kadar arazi ve dükkân

şeklinde taşınmazlar, hayvanat ve sermaye verileceği belirtilmiştir. Tahsis edilecek taşınmazların öncelikle hazineye ait yerlerden karşılanacağı düzenlenmekle birlikte emvali metruke mallarının tahsis edilebileceği ve gerekirse çiftliklerin satın alınabileceği yöntem olarak belirlenmiştir (885 sayılı İskân Kanunu, 1926).

1934 tarihli İskân Kanunu ise ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiş bir iskân politikası ürünüdür. Kanunda iskân edilecek kişilerin belirlenmesi, iskân biçimlerinin oluşturulması, taşınmazlara devletçe el konulması, kamulaştırılması ve yeniden dağıtımı şeklinde birbiri ile organik bağı olan yöntemler bulunmaktadır. Bu yöntemler sırasıyla bir süreci belirlemektedir. Bu tezde bu yöntemleri uygulayacak araç olarak yeni idari birimlerin kurma, yöntem olarak ise dağıtım belirlenmiştir. Kamulaştırmaya ise uygulaması olmadığı için değinilmeyecektir.

3.2.1. Yeni İdari Birimler Kurma

İskân politikasını uygulayacak idari birimler, çeşitli dönemlerde farklı yapılarda oluşturulmuşlardır. Savaş sonrası süreçte mübadele işlerini yürütmek üzere, ilk olarak bakanlık biçiminde bir yapı olarak Mübadele, İmar ve İskân Vekâleti kurulmuştur (Mübadele, İmar ve İskân Kanunu, 1923). Vekâlet, savaş sonrası dönemde kurulan radikal yetkileri ve uygulamaları olan bir idari yapı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Vekâlet, geniş yetkilerle birlikte Türk ve Yunan devletlerinin kurdukları ulus devletin gereği olarak yaptıkları nüfus homojenleştirme hedefi için çalışmalarını sürdürmüştür. Söz konusu vekâlet için iskân politikasını uygulama yöntemi, uzun yıllar savaşlar görmüş devletin bir refleksi olarak vatan savunmasına uygun bölgeler belirlemek ve muhacirleri buna uygun şekilde yerleştirmek olmuştur. Mübadele işleri için gerekli tüm taşınır ve taşınmaz mallar vekâlete devredilmiş ve iskân politikası gereği taşınmaz dağıtımı bu birim tarafından yapılmıştır.

Vekâletin, geniş yetkilerine rağmen uygulamada diğer vekâletlerle birçok sorun yaşadığı anlaşılmaktadır. TBMM'ye sunulan kanun teklifi gerekçesinde, vekâlete hangi

birimlerin bağılı olduğu ve verilen idari emirlerin kim tarafından yapılacağı konularında sorunlar olduğu vurgulanmıştır. Vekâletin işleri için görevlendirilen diğer vekâlet memurlarının görevlerinin iç içe geçtiği ve diğer vekâletler ile yetkilerin çatıştığı belirtilmiştir. Verimli bir iskân politikası için yetkilerin aslında mülki idare amirlerine verilmesini sağlayacak bir idari yapının gerekli olduğu fikri öne çıkarılmıştır (İnan, 2014: 88). Açıklanan nedenlerle Dahiliye Vekaleti bünyesinde kurulan genel müdürlük lağvedilmiştir (1924). Dâhiliye Vekâleti bünyesinde iskân işlerinin yürütülmesi, konunun bir güvenlik sorunu olarak ele alındığı anlamına gelmektedir. Ülke dışından gelenlerin kimliği ve bazı kişilerin ülkeye girmelerine izin vermemek önem kazanmıştır (Gök, 2005: 53).

İskân politikasında temel alınan ve bir sistematığı olan 2510 sayılı İskân Kanunu (1934) farklı bir yönetim yapısını öngörmüştür. Bu teşkilat yapısı, yine Dâhiliye Vekâleti bünyesinde bir komisyon kurma biçiminde oluşturulmuştur. Komisyon, İçişleri, Savunma, Dışişleri, Maliye, Eğitim, Ekonomi, Tarım, Sağlık vekilleri, Ziraat Bankası'nın seçtiği kişilerden ve İçişleri Bakanlığı'nın dışarıdan aldığı üç kişiden oluşmaktaydı. Komisyonun üyeleri dikkate alındığında, iskân politikasının çok geniş bir alanı kapsadığı bir kez daha karşımıza çıkmaktadır.

Merkezi İskân Komisyonu, iskân için belirlenen yerleri araştırmak, bir ve iki numaralı bölgeler ve bu bölgelerdeki programlar hakkında tetkikler yapmak, iskân etmeye uygun toprak ve yapıları araştırmak, muhacirlerin sevki, iskân bütçesinin uygulanması konularında görüş bildirmek ve iskân için görevli bulunan devlet birimlerinin birlik içinde çalışması için gerekli tedbirleri almakla görevlendirilmiştir. Bu haliyle komisyon, iskânın yürütülmesinde başlıca merkezi birim haline gelmiştir.

2510 Sayılı İskân Kanunu, iskân örgütlenmesinde ayrıca umumi müfettişliklere yetki vermiştir. Umumi Müfettişlik teşkilatı kurulmuş olan bölgelerde, muhacir, nakil

edilen ve göçebelerin iskân edilip üretici haline gelmelerinden birinci derecede sorumlu tutulmuşlardır.

İskân politikalarının sürdürülmesinin bir ayağı da iskân edilenlerin toplumsal sağlığını iyileştirme ve koruma oluşturmuştur. Göçmenlerin bulaşıcı hastalık sorunu nedeniyle iskân işleri ile ilgili yetkilerin Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekâlet'ine devredildiği görülmektedir (1935). İskânla ilgili olan nakil, iskân ve iâşe konuları bu vekâlete bağlı genel müdürlük tarafından yerine getirilirken iskân yerlerinin tespiti ve kültürel konular Dâhiliye Vekâlet'inde bırakılmıştır.

1940'lı yıllara gelindiğinde, iskân politikasının, toprak reformu politikası ile bütünleştiğine dair emareler gösteren idari bir yapılanmanın oluşturulduğunu söylemek mümkündür. 1945 tarihli 4753 sayılı ÇTK'da belirtilen görevleri yerine getirmek üzere Tarım Bakanlığı bünyesinde Toprak İşleri Genel Müdürlüğü kurulmuştur (4784 sayılı Kanun, 1945). Milli Emlak Genel Müdürlüğü'ne bağlı bulunan Toprak Tevzi Komisyonlarının yaptığı dağıtım işlemleri de bu genel müdürlüğe devredilmiştir.

1950'de yeni bir düzenleme ile (5613: 1950) İskân Umum Müdürlüğü ve Toprak İşleri Genel Müdürlüğü birleştirilmiştir. Artık Tarım Bakanlığına bağlı olarak hizmet veren Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüğü iskân işlerini yürütmeye başlamıştır.

Müdürlük, 1951'de Bulgar göçmenlerinin yerleştirilmesi nedeniyle Başbakanlığa bağlanmıştır. 1958'e gelindiğinde ise, Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüğü, İmar ve İskân Bakanlığı içinde çalışmalarını sürdürmüştür. Mübadele, İmar ve İskân Vekâlet'inden Başbakanlığa kadar değişen iskân politikasının idari örgütü, tekrar imar ve iskân adı altında bir bakanlık olarak örgütlenmiştir. Böylece iskân politikası tekrardan imar ile birleşmiştir. Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüğü, yeni çıkarılan yasa ile birlikte İmar ve İskân Bakanlığı'nın birimi haline gelmiştir (7116 sayılı Kanun, 1958).

İskân politikasının Cumhuriyet Dönemi'nden 1960'lı yıllara kadar olan sürecinde, idari yapısının sürekli değiştiği söylenebilir. Komisyon biçimindeki idari yapılardan

başlamak üzere genel müdürlük ve sonuçta bakanlık şeklinde oluşturulan idari yapılanma söz konusu olmuştur. Bu yapı değişikliklerinin bir nedeni politika yürütülmesinde çıkan sorunları çözmeye yönelik iken başka bir nedeni ise iskân politikasından elde edilmesi istenen sonuçları gerçekleştirmek içindir.

3.2.2. Dağıtım

İskân politikasında hangi dönem olursa olsun göçmenlere hazine taşınmazları dağıtılmıştır. Mübadele yıllarında, emvali metruke mallarının dağıtımına öncelik verilse de bu malların dağıtımı konusunda sorunlar yaşanmıştır. Bu durum da göz önünde bulundurularak yapılan bütün kanuni düzenlemelerin çoğunda göçmenlere hazine arazilerinin dağıtılacağını ve bunun nasıl yapılacağını düzenlemiştir. İskân politikasının yürütülmesinde devlet eliyle taşınmaz dağıtımı esas yöntem olmuştur. Dağıtım, göçmenlerin barınması ve hayatını sürdürmesine yetecek kadar taşınmazın ona tahsisi anlamına gelmektedir.

Dağıtım, her bir göç dalgasının oluş biçimine ve göçmenlerin yapısına göre şekillenmiştir. Politikanın yürütülmesinde kamulaştırma veya satın alma gibi yöntemlere pek başvurulmadığını görüyoruz. Bu da göçmenlerin hızlı bir şekilde iskânını sağlamak için zaten devletin mülkiyetinde olan taşınmazların verilmesinin uygun yöntem olarak seçildiğini göstermektedir.

Her bir göç yeni bir taşınmaz dağıtımını gerektirmiştir. Cumhuriyet döneminin ilk iskân kanunu olan 885 sayılı İskân Kanunu, daha genel bir biçimde ayrıntıya yer vermeden devlet arazilerinin göçmenlere tahsisini düzenlemiştir. 2510 sayılı İskân Kanunu ise daha geniş bir şekilde arazilerin tahsisine yer vermiştir.

Cumhuriyet'in ilk yıllarındaki iskân için toprak dağıtımı, savaş sonrası süreçte muhacirlerin ve diğer göçmenlerin yerleştirilmesine yöneliktir. 2510 sayılı yasadaki toprak dağıtımı, kanunun öngördüğü amaçları ve aynı zamanda bir ulus devlet olma fikrini yansıtıyordu. İskân için ailelere, ev veya ev yeri, tarım toprağı, dükkân veya

mağaza gibi taşınmazlarla birlikte sermaye, çift hayvanı, tohumluk, ahır ve samanlığı vermeyi taahhüt ediyordu kanun.

Kanuna göre ülke üç bölgeye ayrılmıştır: 1 numaralı Türk nüfusun artması istenen yerler, 2 numaralı Türk kültürü temsil eden nüfusun iskân edileceği yerler ve 3 numaralı boşaltılması gereken ve iskânın yasaklandığı yerler. Bu şekilde bölge çağında bir iskân politikasının yürütülmeye çalışıldığını söylemek mümkündür. Bu bölgeler, güvenlik ve nüfusu kaynaştırma çabaları doğrultusunda belirlenmiştir.

İskân politikasının bir diğer yönünü Türkiye'nin aşiretleri hukuken tanımaması oluşturmaktadır. Aşiret reisliği, beyliği, ağalığı şeklindeki hiçbir kurumun tanınmadığı özellikle belirtilerek bu kişilere ait olduğu öne sürülen bütün kayıtlı ve kayıtsız malların devletin mülkiyetine geçtiği açıklanmıştır. Aşiretlerin bu toprakları göçmenlere verilebileceği gibi topraksız ve az topraklı çiftçilere de verilebilecekti. Aşiretler ancak sınırların korunması için görevlendirildikleri takdirde devlette bir hukuki karşılığı olabilecekti. Bu düzenleme, devletin feodal yapılara olan bakış açısını ortaya koyuyordu ve topraklarına el konulan bu yapıların tamamen tasfiyesi amaçlanıyordu.

Ülkede iskânı öngörülen birinci ve ikinci bölgedeki; bütün milli topraklar, başka bir deyişle mera, baltalık ve fundalık gibi ihtiyaçtan fazla olan orta malları, şehir, kasaba ve köylerin dışındaki orman olmayan boş yerler, gerekli olması halinde ormanlardaki yerler ve satın alınacak veya kamulaştırılacak olan çiftlikler göçmenlere dağıtılabilecekti. Sınırları belirlenip haritaya bağlanan bu yerler, arazi komisyonları vasıtası ile göçmenlere verilecekti. Dağıtıma tabi olan yerler, herhangi bir kişinin işgali altında olursa, bu yerleri tahliye mülki idare amirleri yetkili kılınmıştır. Ayrıca yerleri değiştirilen ve göç edenlerin mallarının bir yıl içinde tasfiye etmeleri zorunlu hale getirilmiştir. Bu sürede tasfiye edilmeyen yerler, devletçe tasfiye edilecekti. Toprak dağıtımın şartları göz önünde bulundurulduğunda kanunun, radikal düzeyde bir iskân politikasını yürütmek üzere tasarlandığını söylemek mümkündür.

1938 yılına kadar hangi göçmenlere ne kadar toprak dağıtıldığını Ömer Lütfi Barkan'dan öğreniyoruz. Barkan'a göre,

“1923 yılından itibaren doğu göçmenlerine 122.937 dönüm arazi, 380.243 mübadile 4.482.567 dönüm arazi, 98.606 dönüm bağ, 160.300 dönüm bahçe, 247.295 muhacir ve mülteciye 1.450.280 dönüm arazi, 58.814 dönüm bağ, 8.359 dönüm bahçe, toprağa muhtaç yerli çiftçilere ise 731.450 dönüm arazi verilmiş olup, toplamda 6.787.234 dönüm arazi, 157.420 dönüm bağ, 168.659 dönüm de bahçe verilmiştir. 2510 sayılı kanunun yürürlüğe girmesinden sonra, 1938 yılına kadar 28.536 aile muhacir ve mülteciye 1.151.690 dekar, 2.426 hane nakil edilen şahıslara 149.021 dekar, 48.411 hane topraklı veya az topraklı çiftçiye 1.517.235 dekar, 7.886 hane göçebeye 129.388 dekar, 1.436 hane doğal afete uğrayanlara 52.491 dekar toprak dağıtımı yapılmış olup, toplamda 88.695 aileye, 2.999.825 dekar arazi dağıtılmıştır ” (Barkan, 1980: 455).

Tablo 7: 1923-1960 Döneminde Göçmenlere Dağıtılan Topraklar

Yıllar	Aile Sayısı	Kültür Toprağı (Dekar)	Aile Başı Ortalama
1923-1933	157.739	6.258.928	29.6
1934-1949	62.849	2.866.085	45.6
1950-1960	21.496	1.165.806	54.2
Toplam	242.081	10.291.419	42.5

Kaynak: (Geray, 1962: 56)

Yukarıdaki tablo, Geray'ın araştırma projesinde verdiği bilgilere göre şekillenmiştir. Tabloya göre en çok toprak dağıtımı, 1923-1933 yılları arasında yapılmıştır. Sonrasında, hem dağıtılan toprak miktarında hem de aile sayısında azalma olduğu görülmektedir. Kültür toprağı ile kastedilen topraklar, daha önceden işlenmiş ve kullanılmış cinsi bağ, bahçe ve tarla olan topraklardır. İskânda dağıtılan topraklarla birlikte, göçmenlerin çiftçi olarak tarımsal üretime katkıda bulunması istenmiştir. Bu nedenle sadece toprak değil, kredi, tohumluk ve tarım araçları da dağıtılmıştır. Ayrıca barınmayı sağlayacak konut yardımları yapılmıştır. Konut yardımından sanatkâr göçmenler de yararlanmıştır (Geray,1962: 55-67).

Barkan ve Geray'dan alınan verilerin farklı olduğu gör÷lmektedir. Bu durum, o dönemde toplanan verilerin nasıl toplandığı ve belirlendiği konusunda kesin sonuçlar olmadığını göstermektedir. Çiftliklerin kamulaştırılması yolu ile yeniden dağıtım yapma yöntemi de kullanılmıştır. Bununla ilgili kesin bir veriye ulaşılammamakla beraber bu şekilde yapılan dağıtımın sınırlı olduğu söylenebilir. İskân için yapılan toprak dağıtımı, emvali metruke mallarından ve ön önemlisi hazine arazilerinden yapılmıştır. Nüfusu homojenleştirmek, göçmenleri çiftçi haline getirerek tarımsal üretimi sağlamak üzere yapılan toprak dağıtımları uzun yıllar hazine mallarının yönetimine damgasını vurmuştur. Dağıtım işlemlerinin sonuçları ise beklenen sonuçlar olmamıştır.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: PİYASA ODAKLI HAZİNE TAŞINMAZLARININ YÖNETİMİ

1.TARIM REFORMU POLİTİKASI

1980’li yıllara gelinceye kadar ‘*toprak reformu*’, hazine arazilerinin yönetiminde etkili bir politika iken 1980’ler ve sonrasında artık bu politika yerini ‘*tarım reformu*’na bırakmıştır. Politika değişikliği, devletin yönetimindeki temel değişimlerle birlikte düşünülmelidir. Devlet yönetimindeki değişimi açıklamak, bu tezin konusu olmadığından hazine taşınmazları yönünden konuyu açıklama gayretinde olmak gerekir.

Bu dönemde Türkiye, Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu gibi birçok örgüt ile anlaşmalar yapma yoluna gitmiştir. Yapısal Uyum Kredisi (SAL) adlı kredileri almaya başlayan Türkiye, 1985 yılından itibaren “Sektörel Uyarlama Kredileri” (SECAL)’ni almaya devam etmiştir. 1985 tarihli Tarım SECAL ile Türkiye, tarım reformu politikasında, tarım sektörünün yapısını, kredi alınan örgütlerin istediği şekilde düzenlemeyi kabul etmiştir (Güler, 2005: 202). Dünya genelindeki liberalleşmeden etkilenen Türkiye, uluslararası örgütlerle yaptığı anlaşmaların etkisiyle politikalarını belirlemeye başlamıştır. Tarım alanında etkili olan bu politikalar, neoliberal çerçevede oluşturulmuştur. Türkiye, tarımda toprak reformundan sadece tarım reformuna geçmek zorunda kalmıştır.

1980’lere gelindiğinde, Türkiye’de tarımdaki toprak mülkiyeti halen daha çözülmesi gereken bir sorun olarak durmaktaydı. Toprak reformu çalışmalarından istenen sonuçlar elde edilememiş, büyük toprak sahiplerinden kamulaştırılan taşınmazların dağıtımı yapılamamış ve toprak reformu politikası, hazine taşınmazlarının dağıtımından öteye geçmemiştir.

Hem toprak reformu çalışmalarından kaynaklanan sorunların hem de uluslararası örgütlerle yapılan anlaşmaların varlığında Türkiye, bu kere tarım reformunu yapmak üzere politika belirlemiştir. Tarım reformu politikası ile birlikte artık ülke genelindeki

tarımsal mülkiyet dağıtımını kamu yararı için yeniden düzenlemek değil, uluslararası örgütlerin de etkisiyle mevcut mülkiyet biçimlerinde bazı ufak değişikliklerle aslında sadece tarım sektöründe verimi artırmak ön plana çıkmıştır.

Bu politika değişikliği kendisini hukuksal düzenlemelerde göstermiştir.1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu’nu, 1982 Anayasası’nın 44. Maddesine göre iptal edilmiş ve uzun süre yeni bir düzenleme yapılamamıştır. Oluşan hukuki boşluğu doldurmak amacıyla altı yıl sonra tarımın geliştirilmesi için ve geniş anlamda tarım reformunu sağlamak üzere 01.12.1984 tarihinde 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Yasası yürürlüğe girmiştir. Bu yasa toprak reformu sürecinin son yasasıdır ve artık sınırlı bir reform dönemini başlatmıştır. 1985 yılında da politikayı uygulamak üzere Tarım Reformu Genel Müdürlüğü kurulmuştur (3155 sayılı Kanun, 1985).

Amerika Birleşik Devletleri, 1950’ler itibariyle, toprak reformunu az gelişmiş ülkelerde uygulanması gerekiyormuş gibi tutum göstermiştir. Ama bu tavır, toprak reformunun eksik yanlarını öne çıkarmayı da sürdürmüştür. Reforma çok daha ‘geniş anlamlar’ yüklemiştir. Bu geniş anlam, tarımsal faaliyetlerden elde edilen ürün miktarının artması ve bu faaliyetlerin daha sistemli hale getirilebilmesi için tüm önlemleri toprak reformuna dâhil etmek anlamına gelmektedir.

Tarımda üretimi artırmak üzere tarımsal altyapının iyileştirilmesi için alınabilecek tüm önlemleri kapsamına alan uygulamalara tarım reformu denir. Toprak reformundan farklılaştığı nokta, toprak üzerindeki mülkiyet hakkının yeniden düzenlenmesi için toprak dağıtımı amacı taşımamasıdır. Tarım reformu, var olan toprağın mülkiyetini değiştirmeden o topraktan alınacak verimin artırılması için uygulanır.

“...toprak reformu mevcut üretim ilişkilerindeki gelişme sürecinde gecikmiş bir yapının yeniden düzenlenmesi, ‘ıslah’ edilerek mevcut genel yapının özelliklerine uydurulması demektir. Bu nedenle toplumun temelini oluşturan iktisadi ilişkilerle ilgilidir. Bu nedenle de, sınıfsal ve siyasal özelliği ağırlık kazanır. (...) Öte yandan, sorunu, tümüyle teknik, ekonomik görmek, konunun bir başka konu olan tarım reformu ile karıştırılmasına yol açar. Çünkü toprak

reformu nedeniyle üretim kayıplarının engellenmesi, üretimin artırılması, bu amaçla tarımda teknolojik ve örgütsel ekonomik düzenlemeler, tümüyle tarım reformunun alanına girmektedir” (Börtücene, 1978: 70).

Toprak ve tarım reformu arasındaki fark, yukarıdaki açıklamadan da anlaşıldığı üzere, toprak reformu bütüncül nitelikte ve tüm toprak mülkiyetini yeniden düzenlerken tarım reformu konuyu doğrudan ekonomik olarak algılamaktadır. Tarım reformu, tarımsal üretimin ve verimin artırılması için alınacak önlemleri kapsamaktadır. Bu önlemler içine, tarımsal mekanizasyon, kredi kolaylıkları, tarımdan alınan vergiler, tarım ürünlerinin pazarlanması eğitimi, iyi tohum, sulama, gübreleme gibi alanlardaki tüm tedbirleri koyabiliriz. Bu tanımlamaya benzer şekilde, başlangıçta ABD tarafından ileri sürülen tarım reformu anlayışı sonrasında diğer uluslararası örgütler tarafından kabul edilmiştir. Birleşmiş Milletler, Uluslararası Gıda ve Tarım Örgütü (FAO) ve Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) bunların başında gelmektedir (Aksoy, 1984: 236-238).

Politika değişikliği ile sanki toprak reformu ve tarım reformu birbirine karşıt olarak görülse de aslında hazine taşınmazlarının yönetiminde bu iki reform biçimi birlikte yürütülmelidir. Bir yandan ülke genelindeki tarım arazilerinin mülkiyet biçimlerini topraksız ve az topraklı çiftçiler lehine düzenlemek gerekir. Öte yandan ise tarımsal ilerlemeyi sağlayabilmek için gerekli tarımsal desteklemeleri yapılmalı ve ülkenin yapısına göre diğer tedbirleri alınmalıdır. Kısaca, iki politika birbirini tamamlayacak şekilde olmalıdır. Fakat Türkiye’de tartışmalar uzun süre, tarım reformu mu yapılmalı, toprak reformu mu yapılmalı soruları etrafında sürdürülmüş ve tarım reformu politika olarak belirlenmiştir. Aslında bu tartışmaların temelinde kamu yararına bağlı olarak mı yoksa piyasa odaklı olarak mı reform yapılmalı sorusu yatmaktadır. Türkiye 1980’lerden sonra tarım reformuna geçiş yaparak bu soruyu cevaplandırmıştır. Toprak reformu ve tarım reformunu birbirini tamamlayan politikalar olarak değil ayrı anlam ve mahiyeti olan politikalar olarak değerlendirmiştir. Toprak reformu tecrübesinden dolayı toprak reformunun bazı araçlarını kullanmayı hukuki düzenlemelere eklemiş olsa da belli

bölgelerde tarımda sulama temelinde sınırlı bir reform yapma amacı güdülmüştür. Bu tarım reformu politikasının amaçları ve ilkeleri nelerdir ve hangi araç ve yöntemleri kullanmıştır?

1.1. AMAÇ VE İLKELER

Türkiye 1980'lerin başından itibaren 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Yasası kapsamında ülkedeki tarım reformu politikasını dolayısıyla da tarım politikalarını yürütmeye başlamıştır. İptal edilen toprak reformu yasasının yerine gelen bu yasa halen birçok değişiklikle birlikte yürürlüktedir.

Tarım reformu politikası ile artık tarım arazilerinde yeniden bir mülkiyet dağılımının amaçlanmadığı, tarım reformu kavramını açıklarken de belirtilmiştir. Tarım reformu politikası, 1980'lerde başlayan süreç ile birlikte uluslararası örgütlerinin politikaları ile şekillenmiştir. Bu süreçte önemli olan belge, Ortak Tarım Politikası belgesidir. OTP, Avrupa Birliği'nin belirlediği ve uzun yıllar boyunca şekillenmiş bir politika belgesidir. Bu politikanın amaçları;

- Tarımsal ürünlerin sürdürülebilirliğini sağlamak,
- Kırsal kesim nüfusunun sosyal ve ekonomik hayatını güvence altına almak,
- Tarımı rekabetçi ve ticari serbestleşmenin yaşandığı piyasa ekonomisine uyumlu hale getirmek,
- Tarımsal nüfusun getireceği yükleri azaltmak olarak belirlenmiştir (Güder, 2003: 1).

Uluslararası örgütlerin, kredi anlaşmalarının ve AB etkisinin daha çok görülmeye başladığı süreçte yapılan kanuni düzenlemeler, tarım reformu politikasının amaçlarını ve ilkelerini belirlemekteydi. 3083 sayılı Kanunda;

“Topraktan verim alınacak şekilde toprağın işletilmesi, tarımsal üretimin sürekliliğinin sağlanması ve tarımda istihdamın artırılması,
Topraksız ve az topraklı çiftçilere Devlet mülkiyetindeki toprakların dağıtımı ve gerekli eğitimin verilmesi,
Parçalanmış tarım topraklarının toplulaştırılmasını sağlamak ve tarım topraklarının parçalanmasını önlemek,

Yeni yerleşim yerleri kurmak,
İhtiyaca göre tarım arazisini diğer işlere tahsis etmek,
Dağıtılmayan tarım arazisinin ne olacağına karar vermek,
Bakanlar Kurulunca gerekli görülen hallerde, Milli Güvenlik nedeniyle taşınmazların mülkiyet ve tasarruf biçimlerinde ve yerleşim yerleri hakkında düzenleme yapmak” temel amaçlar olarak sıralanmıştır (3083 sayılı Kanun, 1984).

Yasanın amaçları değerlendirildiğinde ilk göze çarpan husus, topraktan elde edilecek verimin ve tarımsal üretimde sürekliliğin sağlanmasıdır. Bu amaç, uluslararası örgütlerin tarım reformu amaçlarıyla benzeşmektedir. Diğer önemli husus ise topraksız ve az topraklı çiftçilere doğrudan devletin mülkiyetindeki arazilerin dağıtımıdır. Devlet mülkiyetinde bulunan hazine taşınmazları, tarımdan elde edilecek verimin artırılması ve tarımsal üretimin sürekliliğinin sağlanması için doğrudan çiftçilere verilecektir. Bu iki amaç toprak reformundan tarım reformu politikasına geçişin en önemli göstergesidir. Çünkü devletin elinde bulunan arazilerin çiftçilere dağıtılması, yeniden bir arazi mülkiyet dağılımı yapmak değildir. Bu sadece Devletin tek taraflı olarak elindeki arazileri çiftçiye satmasıdır. Bunu başka bir kanun ile yapmak da mümkündür. Bu değişimin yanında milli güvenlik nedeniyle mülkiyet ve tasarruf biçimlerinde yapılacak değişikliklerin ise ne kadar tarım reformu yapmak olduğu belirsiz ve tartışmalıdır (Gün, 2001).

3083 sayılı yasanın öngördüğü haliyle reform bölgeleri, sulama yapılacak yerlerde Bakanlar Kurulunun belirlediği alanlar olacaktır. Buradan bakıldığında tarım reformunun sınırlı bölgelerde yapılacağı anlaşılmaktadır. Bu amaç, toprak reformundan tarım reformu politikasına geçişin bir diğer göstergesidir. Bütün ülkeyi kapsayan, genel nitelikte bir reform anlayışının olmadığını göstermektedir.

Tarım reformu politikasının gerçekleştirmek istediği amaçlardan biri de tarım topraklarının parçalanmasını önlemek ve parçalanmış toprakları toplu hale getirmektir. Toprak reformu politikası ile başlayan toplulaştırma uygulamaları, halen tarım reformu politikasının amaçlarına uygun olarak yürütülmektedir. Fakat toplulaştırma

uygulamalarının da kanunun saydığı ilk amaç olan tarımda verim ve üretimde sürekliliğin sağlanması amacına bağlı olduğu unutulmamalıdır.

Yasada temel amaçlar bu şekilde belirlenirken yasanın geçici maddeleri aslında bize toprak reformu politikasının sonuçlarını da ortadan kaldırılma amacı olduğunu göstermektedir. Bu maddeler, tarım reformu politikasına geçişin belki de en önemli göstergesini sunmaktadır. Geçici maddelerde, mülga 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanununa göre toprakları kamulaştırılanların başvurması halinde, 3083 sayılı Yasanın düzenlediği “Sahibine Bırakılacak Arazi” başlığı altındaki hükümler uygulanacağı belirtilmiştir. Kısaca, toprak reformu kapsamında uygulama yöntemlerinden biri olan kamulaştırma ile büyük toprak sahiplerinden Devletin mülkiyetine geçen araziler, tekrardan bu kişilere geri verilecektir. Yasanın geçici 3. maddesinde ise 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ile dağıtılan arazilerin başkalarına devredilmesi nedeniyle açılan satış iptal davalarının da düşeceği düzenlenmiştir. Bu iki madde bir anlamda, geriye dönük olarak toprak reformu kapsamında Cumhuriyet’ten itibaren yapılabilen uygulamaların sonuçlarını ortadan kaldırmıştır.

Ayrıca yasa yeni yerleşim yerleri oluşturmayı ve zorunlu hallerde tarım arazisinin diğer amaçlar için kullanmayı da amaç edinmiştir. Tarım arazisinin, tarım dışı alanlarda kullanılmaya başlandığını gösteren ilk düzenlemeden biri de 3083 sayılı kanun olmuştur. Bir tarım reformu yasının, tarım arazilerini tarım dışı amaçlarla kullanılacağını belirtmesi altı çizilmesi gereken bir husustur. Dağıtımı yapılmayan arazinin ne olacağı konusu ise belirsiz bırakılmıştır.

Tarım politikalarında reform yapılacağı dolayısı ile tarım reformu politikasının uygulanacağı 7. ve 8. Beş Yıllık Kalkınma Planlarından anlaşılmaktadır. Bu kalkınma planlarında, rekabetçi piyasa koşullarına uyan bir tarım sektörünün oluşturulması, çiftçi kayıt sistemi ve tarımda bilgi sisteminin oluşturulması, tarımda sigorta ile ilgili kanuni

düzenleme yapılması, kırsal kalkınmayı gerçekleştirmek, tarımın sanayi ile uyumlaştırılması, tarım satış kooperatiflerinin bağımsız yapılara dönüştürülmesi, çerçeve tarım kanunu düzenlenmesi ve tarımda faaliyet gösteren KİT'lerin özelleştirilmesi gibi temel amaç ve ilkeler belirlenmiştir (Yavuz, 2006: 49). Kalkınma planlarındaki bu amaç ve ilkeler, tamamen piyasa odaklı bir reform arayışı olduğunu ve bu arayışın plan dâhiline alındığını göstermektedir.

Tarım alanındaki SECAL ve SAL anlaşmalarından sonra IMF ile imzalanan 1999 tarihli stand-by anlaşması ile birlikte 2001 yılında Dünya Bankası tarafından hazırlanmış Tarım Reformu Uygulama Projesi (ARIP), Türkiye’de uygulanmaya başlamıştır (Bilir, 2012: 51). Bu proje, tarım reformu adı altında sunulmuş olsa da 1984 yılında yürürlüğe giren ve halen yürürlükte olan tarım reformu kanununda belirtilen amaç ve ilkelerden daha ileri seviyede piyasa odaklılık amacını tarım reformu kapsamına almıştır.

Proje kapsamında, tarımsal destek yerine doğrudan gelir desteğine geçiş, bunun için çiftçi kayıt sisteminin tamamlanması, KİT’lerin ve tarıma teknolojik girdi sağlayan kurumların özelleştirilmesi, arz fazlası olan ürünlerin ekiminin azaltılması, tarımın dış ticarete açılarak liberalizasyonun sağlanması, tarım satış kooperatiflerinin yeniden yapılandırılması, yasalar ile tarımda piyasa egemenliğinin artırılması öne çıkan amaç ve ilkeler olarak belirlenmiştir (Oyan, 2009: 237). Projenin uygulanması ile birlikte, belirlenen hedeflerin de ötesinde Türkiye’de tarım reformu politikasında sermayeden ve büyük toprak sahiplerinin daha da kar ettiği bir sonuç ortaya çıkmıştır. Oyan, bu projeyi şu şekilde açıklamıştır:

“2000-2008 arasında uygulanan Tarım Reformu Uygulama Projesi (TRUP/ARIP) (...) 2000 sonrasının istikrar ve yeniden yapılandırma programları kapsamında hiçbir sektör için tarım sektörü için olduğu kadar bir ‘baştan aşağı yapılandırma’ tasarlanmamıştı. Ve beklenen sonuçlar elde edildi: Tarımda hızlı bir tasfiye süreci işlemeye başladı. Kaybedenler arasında sınıfsal ayırım yapmak bile zor; küçük çiftçiden büyük çiftçiye kadar her kesim kaybetti. Ama şu farkla ki, dayanma gücünü yitiren küçük çiftçilerin en yoksul katmanları kırsal göç kervanına katılmak zorunda kaldılar; diğerleri için yoksullaşma/küçülme süreci devam ediyor” (Oyan, 2009: 238).

Tarım reformu politikasına daha geçilmeden, etkin bir toprak reformu uygulama amacıyla olan Türkiye’de, 1969 yılında Suat AKSOY’un tarım reformu konusundaki görüşü aslında bize olacakları daha önceden göstermekteydi.

“(…) tarım reformu denen bu yolla, geniş toprak sahiplerinin durmadan zenginleşmesi hedef alınmıştır. Bu zenginleşme devlet kaynaklarının insafsızca sömürülmesi, ortakçı ve kiracıların işledikleri topraklardan kovulması, küçük mülk sahiplerinin topraklarını yitirmesi ve sayıları gittikçe artan bir tarım işçisi kütlesinin daha fazla sömürülmesi pahasına gerçekleştirilmiştir. Böylece küçük bir toprak azınlığı sefahatleri dillere destan olan bir hayat sürerken, geniş köylü kütleleri daha sefil bir duruma düşmüş ve tarımdaki çelişme had safhaya ulaşmıştır. İşte bugün yeni bir şeymiş gibi tarım reformu adı ile ileri sürülen görüş, böyle sancılı bir gelişmenin ve mevcut çelişkilerin daha şiddetlenerek devamını istemekten başka bir anlam taşımaz” (Aksoy, 1969: 131, Aktaran: Bilir: 2012: 52).

Tarım reformu politikasının amaç ve ilkelerini, 1980’lerin neoliberal politikaları çerçevesinde belirleyen Türkiye, günümüze kadar bu politika çerçevesinde tarımsal politikalarını yürütmektedir. 3083 sayılı kanun, tarım reformu konusunda belirlediği ilkeler ve amaçlara uygun araçlar ve yöntemler ile bugün halen tarım reformunu sürdürmektedir. Fakat bu politika, arazi mülkiyeti açısından sadece hazine taşınmazlarının dağıtımı olarak sınırlıdır.

1.2. ARAÇ VE YÖNTEMLER

Tarım reformunu politikasını uygulamak üzere yeni bir idari teşkilatın kurulması, kamulaştırma, toplulaştırma uygulamaları ve arazi dağıtımı kullanılan araçlar ve yöntemler olarak belirlenmiştir. Bu araç ve yöntemler, tarım reformunun hazine taşınmazlarını ilgilendiren kısmı üzerinden oluşturulmuştur. Elbette ki tarım reformunun başka araç ve yöntemleri de bulunmaktadır. Fakat bu araç ve yöntemler, bu tezin konusu olmadığından bu yöntemlere yer verilmeyecektir.

1.2.1.Yeni İdari Teşkilat

Tarım reformu politikasının uygulanması için önceki idari teşkilat yapısı da değişikliğe uğramıştır. 3155 sayılı Yasa ile kurulan Tarım Reformu Genel Müdürlüğü (TRGM), tarım reformu kapsamında 3083 sayılı Yasanın öngördüğü görevleri yapmak

üzere faaliyetlerine başlamıştır. Dünya Bankası ile yapılan anlaşmaların ve program bazı kredilerin alındığı dönemde kurulan TRGM, tarımsal üretimin artırılması ve tarımsal faaliyetleri düzenlemek için araç olarak kullanılmıştır.

Kuruluş kanunu hükümlerini iki temel bölüme ayırabiliriz. Birinci bölümde arazi mülkiyeti ile ilgili düzenlemeler varken ikinci bölümde tarım politikaları ile ilgili düzenlemeler bulunmaktadır. Başka bir deyişle birinci bölümde kamulaştırma, arazi dağıtımı, arazi toplulaştırması, arazi kiralaması gibi toprak reformu politikalarına benzer şekildeki yöntemler düzenlenmiştir. İkinci bölümde ise tarım topraklarından alınacak verimi artırmak üzere alınacak önlemler yer almaktadır. Örneğin, toprağın verimli şekilde işletilmesi, işletilmesinin korunması, tarımda istihdam imkânlarının geliştirilmesi gibi.

Genel Müdürlük, öncelikli olarak tarım reformu uygulanacak alanları belirlemede yetkilidir. Kuruluş yasasında belirtildiği üzere, uygulama alanları ile ilgili ön etüt araştırmalarını yapmalı, bu alanların öncelik sırasını belirlemeli ve tarım reformu uygulanmasını uygun gördüğü yerleri, Bakanlık Makamına önermelidir.

Kanuna göre Bakanlar Kurulu Kararı ile tespiti yapılan sulama yerlerinde, devletin hüküm ve tasarrufu altında olan veya Hazine adına tescilli olan ve başka bir iş için kullanılmayan tarım arazilerini, topraksız veya az topraklı çiftçiye dağıtma ve kiralama işlemlerini doğrudan Genel Müdürlük yapacaktır. Yine üretime uygun olmayacak şekilde bölünmüş tarım arazisini toplulaştırmak yetkisi de bu idareye verilmiştir. Gerekğinde uygulama bölgelerinde kamulaştırma yapma yetkisi de bulunmaktadır.

Genel Müdürlük ana hizmet birimleri, Arazi İşleri, Kamulaştırma, Toplulaştırma ve Dağıtım ve Destekleme Dairesi Başkanlıkları olarak belirlenmiştir. Arazi İşleri Daire Başkanlığı, uygulama bölgelerinde yeni tarım alanları kazanmak, zilyetleri tarafından tarıma uygun hale getirilen araziye tarım reformu kanununa göre dağıtmak ve tescil işlerini yürütmekle yetkilidir. Toprak ve su gibi doğal kaynakların ekonomik şekilde

korunmasıyla da görevli olan Başkanlık, arazilerin hangilerinin tarım dışı amaçlarla kullanılacağını belirlemek ve ilgili kuruluşlarla işbirliği içinde tahsislerini sağlamak, hayvancılık için gerekli orta mallarının tespit ve tahsis işlemlerini yürütmekle de yetkilidir.

Kamulaştırma, Toplulaştırma ve Dağıtım Dairesi Başkanlığı, uygulama bölgesindeki tarım arazilerinin mülkiyet çalışmalarını yapmak, bu arazilerde kamulaştırma ve dağıtım işlemlerini uygulamakla yetkilendirilmiştir. Tarım arazilerinin dağıtımını dışında bu arazilerin kiralama işlerini de yürütmektedir. Ayrıca çokça bölünmüş ve artık tarım için yeterli büyüklükte olmayan arazilerin toplulaştırma uygulamalarını yapmakla görevlidir.

Genel Müdürlüğün yetkilerindeki dikkat çeken husus, bu yetkilerini kullanırken mutlaka ilgili diğer kuruluşlar ile işbirliği içinde çalışmak ve işlemlerini diğer kuruluşlar aracılığı ile yapmaktadır. Kurulan Genel Müdürlük, 3083 sayılı Yasada belirtilen amaçları gerçekleştirmek üzere oluşturulmuş bir yapı olmakla birlikte, yetkilerini kullanırken Maliye Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğü, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü ve Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü ile işbirliği içindedir.

Tarım Reformu Genel Müdürlüğü'nün teşkilatının kanundaki ilk yapısı sonrasında değişikliğe uğramıştır. Bu yapıda teşkilatlanmayı değiştiren Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikasına da bakmak gerekir. Bu politika ile birlikte kırsal kalkınma ön plana çıkmıştır. Ortak Tarım Politikasındaki değişikliklere uygun olarak Türkiye'deki teşkilat yapısı da değişime uğramıştır. Çünkü OTP, kırsal alandaki dengeli gelişmeyi, tarımın geleceği ile ilişkilendirmiştir. Bu nedenle de tarım alanında yeniden bir politika benimsenmesi gerektiğini ön plana çıkarmıştır. (Salihoğlu, 2006: 4) Tarım reformu politikasının içeriğine kırsal kalkınma eklenmiş böylece Tarım Reformu Genel Müdürlüğü'nün eski gücü erimeye başlamıştır. Diğer yandan Kırsal Kalkınma Genel

Müdürlüğü'nün kurulması söz konusu olmuştur. Hem kalkınma planlarında hem de AB politikalarına uyum kapsamında artık öne çıkan temel kavram tarım reformu değil kırsal kalkınma olmuştur.

Bugün Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, Tarım ve Orman Bakanlığı içinde bir genel müdürlük olarak yapılanmıştır. Artık 3155 sayılı yasanın yürürlüğe girdiği zamandaki yapıyı görmek mümkün değildir. 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde, genel müdürlüğün görevleri, rekabetçi bir tarım sektörünü oluşturmak, tarımsal ve kırsal kalkınmayı desteklemek, tarımsal veri toplamak ve analizini yapmak ve tarım ürünü pazarlamak şeklindeki piyasa odaklı görevlerdir. Arazi dağıtımı, topraklandırma ve toplulaştırma gibi görevleri bulunmamaktadır. Arazi dağıtımı konusu arazi edindirme işlemi yapmak şeklinde belirtilmiştir. Toplulaştırma görevi ise artık Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'ne devredilmiştir.

Tarım Reformu Genel Müdürlüğü'nün idari yapısının yaşadığı değişim, tarım reformu konusundaki anlayış değişimini de göstermektedir. Bugün arazi edindirme kapsamında hazineye ait taşınmazların dağıtımına devam edilmektedir. Ama artık bu bir dağıtım değil hazine arazilerinin satışı veya kiralanması halidir. Bu durum, hazine arazilerinin yönetiminde etkili olan tarım reformu politikasının, doğrudan piyasa mekanizmasına uymayı sağlayacak bir reform politikasına döndüğünü göstermektedir. Günümüzde TRGM, tamamen piyasa odaklı bir tarım politikası yürüten bir kurum olmuştur. Bu tarım politikasının artık bir mülkiyet ve tasarruf biçimlerini yeniden değiştirmek gibi bir amacı ise yoktur.

1.2.2. Kamulaştırma ve Satın Alma

Türkiye tarım reformu politikası ile birlikte, uygulama bölgelerinde başka bir yöntem olarak kamulaştırmayı belirlemiştir. Kamulaştırma, toprak reformu politikasının da uyguladığı yöntemlerden biriydi. Hatta bu yöntem, üzerinde en çok tartışılan yöntemdi ve radikal bir toprak reformu gerçekleştirmenin en önemli aracı olarak görülüyordu.

Nitekim toprak reformu kapsamında, özellikle büyük toprak sahiplerinin elinde bulunan belli miktardaki tarım arazisi kamulaştırılarak topraksız çiftçilere dağıtılmak üzere uygulayıcı kuruluşun emrine verilmekteydi.

Tarım reformu politikasının uygulama yöntemlerinden olan kamulaştırma uygulamaları, 3083 sayılı kanunda yerini almıştır. Buna göre, gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerinin mülkiyetindeki arazi ve diğer gayrimenkuller kamulaştırma yolu ile uygulayıcı kurumun tasarrufuna geçecekti. Bölgedeki dağıtım normunun on katını aşan, özel mülkiyetteki tarım toprakları ve bu topraklar üzerinde bulunan tesisler kamulaştırılabilecekti. Toprağı kamulaştırılacak olan maliklere, kendisine bırakılacak arazi bölümü konusunda seçim hakkı tanıyan kanun, kurulacak bedel takdir komisyonlarının belirlediği bedeller karşılığında uygulama bölgeleri ile sınırlı olarak tarım topraklarını, dağıtmak üzere devletin mülkiyetine alabilecekti. Kanundaki bu düzenlemeye bağlı olarak uygulama yönetmeliği de çıkarılmış ve kamulaştırmanın ayrıntıları düzenlenmiştir. Kamulaştırma bedellerinin peşin ve nakit olarak ödeneceği belirtilmiştir. Bu ödeme süresi ise beş yıldır.

Yasaya bakıldığında, tarım reformu ile birlikte sanki yeniden topraksız çiftçilere dağıtmak üzere kamulaştırma yapılacağı sanılmaktadır. Oysaki bu şekilde tarım reformu kapsamında kamulaştırma yapmak daha başından zor bir yöntem olmuştur. Çünkü kamulaştırmaların devlete getireceği mali yük oldukça fazladır. Yasadaki kamulaştırma düzenlemesi, anayasal hakları kullanmaması yönünden eleştirilmiş ve büyük bir eksiklik olarak nitelendirilmiştir (Aksoy, 1964: 83-85). Kamulaştırma yönteminin, bir tarım reformu yöntemi olarak sadece kanunda yer aldığı söylenebilir.

Önceki reform yasalarında kamulaştırmanın yanında satın alma yöntemi ile hazinenin arazi edinmesi yolu düzenlenmiş olsa da 3083 sayılı Yasa böyle bir yöntem düzenlememiştir. Tarım reformu politikasında kamulaştırma bir yöntem olarak sayılmış ve uygulaması olmayan bir yöntem olarak kalmıştır. Bu yasanın bir diğer özelliği, önceki

toprak reformu uygulamaları kapsamında uygulanan kamulaştırma yöntemi ile devletin mülkiyetine geçen tarım topraklarını sahiplerine iade etmesi olmuştur.

1980'lerden itibaren yapılan tarım reformunun aslında sulama temelli olduğunu ve doğrudan tarım arazilerinde bir yeniden mülkiyet dağılımı amacını taşımadığını yukarıda belirtmiştir. 3083 sayılı Yasa ile birlikte dağıtılan hazine arazileri ile tarımsal üretimde bir yol kat edilmeye çalışılsa da yasanın geçici 1. ve 3. maddeleri ile birlikte, toprak reformu kapsamında dağıtılan tarım arazilerinin sahiplerine iadesi söz konusu olmuştur. Buna bağlı olarak ilk uygulama bölgesi olan Şanlıurfa'da "95.029 hektar arazi eski sahiplerine iade edilmiştir" (Kumal, 1992: 26, DPT, 2000). Tarım Reformu Genel Müdürlüğü'nün verilerine göre ise ülke genelinde "kamulaştırılan 1.690.105 dekar toprağın 950.226 dekarlık bölümü eski sahiplerine" iade edilmiştir (Gün, 2003:7). Bu alanların büyük çoğunluğu sulamaya açılacak arazilerdir ve bu haliyle tekrar büyük toprak sahipleri lehine ekonomik kar sağlamıştır. Yapılan iadeler, toprak reformu çalışmalarının başarmak istediği mülkiyet ve sosyal yapı değişikliklerinin nasıl başarısızlıkla sonuçlandığının da bir göstergesi olmuştur. Öte yandan, 3083 sayılı yasanın daha önceki toprak reformu yasaları döneminde yapılan kamulaştırma yolu ile elde edilen tarım arazilerini maliklerine iade etmesi, zaten kamulaştırma yolunu yasada düzenlemesine rağmen daha başından bu yolu kullanmak istemediğini gözler önüne sermektedir.

1.2.3.Toplulaştırma

Tarım reformu politikasının uygulama yöntemlerinden birisi de yine toprak reformu politikasının da yöntem olarak belirlediği toplulaştırma uygulamalarıdır. Toplulaştırma uygulamaları, toprak reformu politikası sürecinde başlayan bir uygulamadır. Bu uygulama, temelde parçalanmış tarım arazilerinin ekonomik değer oluşturması için birleştirilmesini amaçlar. Diğer taraftan da mevcut tarım arazilerinin parçalanmasını da önler.

Toprak reformu politikasının uygulanmasından sonra tarım reformuna geçiş ile birlikte toplulaştırma daha çok önem kazanmıştır. Çünkü tarım reformu politikası, asıl olarak tarımda verimi artırmayı ve tarımsal üretim sürekliliğini sağlamayı hedefler. 1980’li yıllara gelindiğinde toplulaştırma konusunda belli bir yol kat etmiş olan Türkiye, sulama alanlarında toplulaştırma uygulamalarını devam ettirmiştir. Burada hemen şunu belirtmek gerekir ki, toplulaştırma uygulamaları sadece tarım reformu politikasının uygulandığı bölgelerde değil ülke çapında uygulanmıştır.

Avrupa Birliği’nin Ortak Tarım Politikası da yukarıda da bahsedildiği üzere tarımda verimliliği amaçlayan bir politikadır. Tarım sektöründeki gelirin artırılmasını, çiftçiliğin zen gerektiren değerli bir meslek olduğu anlayışının yerleştirilmesini ve tarım alanındaki gn önlenmesini amaçlayan bu politika, bu amaçlara en uygun aracın arazi toplulaştırması olduğunu ngrmştir (DPT, 2000: 23-24).

1980’lerde Türkiye’de şehirleşme ve sanayileşme artmış ve artık evre sorunları gündeme gelmeye başlamıştır. Bu bir evre bilinci oluşturmaya da başlamıştır. evre bilinci ile birlikte toplulaştırma uygulamaları, sadece kırsal alandaki arazilerin birleştirilmesi olarak değil aynı zamanda insanlar için barınma, çalışma, dinlenme alanlarının oluşturulması olarak da grlmştir. Doğal hayatı koruma gibi anlamlar da yüklenmeye başlanmıştır. Bu şekilde düşünüldüğünde 3083 sayılı kanun ve kanunun uygulama yönetmeliği ile devam eden toplulaştırma uygulamalarının yararlarını şu şekilde derleyebiliriz:

“Arazi ve ürün kayıplarını azaltmak
Büyük parseller oluşacağı için giderlerde ve girdi maliyetlerinde azalma
olacağı için üretim maliyetini düşürmek,
Ulaşım, işçi ve yakıttan tasarruf etmek,
Tohum, gübre ve ilaç gibi tarımsal girdileri en azami seviyede verimli
olarak kullanmak,
Sulama projelerinin uygulanmasını kolaylaştırmak,
Parsellerdeki mülkiyet ve sınır uyuşmazlıklarını gidermek
Hazine arazilerinin birleştirilmesi ile dağıtıma hazır hale getirmek”
(Ballı, 1998: 1-2).

Görüldüğü üzere toplulaştırma uygulaması, tarım reformu politikasının amaçlarını gerçekleştirmede önemli bir dayanaktır. Yasanın 6. maddesi, toplulaştırmayı düzenlemiştir. Uygulama bölgelerinde kişilerin veya ilgili kurumun toplulaştırma uygulanması için talepte bulunabileceği belirtilmiştir. Toplulaştırma işlemlerinden sonra dağıtılan veya sahibine verilen tarım topraklarının maliklerine, diğer arazilerin ise hazine adına tapuya tescil edileceği belirtilmiştir. Maliklere yazılan arazilerinin, dağıtım normundan daha küçük parçalara ayırmanın da yasaklandığı görülmektedir.

Onuncu Kalkınma Planı kapsamında düzenlenen Tarım Arazilerinin Sürdürülebilir Kullanımı Çalışma Grubu Raporuna göre, 1984 yılında Topraksu teşkilatının kaldırılmasıyla birlikte, TRGM tarafından tarım reformu kapsamında 1984-2005 yılları arasında 220 bin hektarda toplulaştırma çalışması yapılmıştır (Tarım Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2014: 28).

TRGM, toplulaştırma çalışmalarını hem özel mülkiyetteki hem de hazine arazileri üzerinde sürdürmüştür. Parçalı haldeki arazilerin dağıtımı daha zor olacağından, özellikle sulama bölgelerindeki arazilerin toplulaştırılması hedeflenmiştir. Toplulaştırılan araziler, topraksız veya yeter toprağı bulunmayan çiftçilere dağıtımaya hazır hale getirilmiştir. Bu yöntemden sonraki aşama ise artık dağıtımdır.

Toplulaştırma yönteminin bu şekilde yasadaki düzenlenmesi, birçok noktada eleştirilmiştir. Eleştirilerin başında kanunda toprak reformu ile toprak toplulaştırması gibi kavramların birbirine karıştırılması gelmektedir. Toplulaştırma sonucunda arazi dağıtımının da yapılabileceğinin düzenlenmesi ile toplulaştırmanın yanlış değerlendirildiği öne sürülmüştür. Toplulaştırma bir dağıtım veya kamulaştırma işlemi olarak düşünülmemelidir. Toprak reformunun temelindeki yöntemler olan kamulaştırma ve dağıtım toplulaştırma içinde olmamalıdır. Toplulaştırma ile sadece arazilerin birleştirilmesi gerekmektedir (Gün, 2003: 6).

Toplulaştırma ile dağıtımdan önce yapılarak arazi btnlğnn sağlanması yanında yine köy tüzel kişilikleri adına kayıtlı olan ayır ve meraların da btnlğnn sağlanması amaçlanmıştır. Toplulaştırma ile eskiden beri köyler arasında büyük sorun teşkil eden mera ve ayır alanlarının sınırlarının ve mülkiyetinin tespiti açısından da önemli görülmektedir. Bu durumda toplulaştırma, hem hazine arazilerinin hem de köy tüzel kişiliklerinin arazilerinin ekonomik anlamda değer kazanmalarını sağlayacak bir araç olmuştur.

Tablo 8: 3083 Sayılı Kanun Kapsamında Yapılan Toplulaştırmalar

Toplulaştırma Yapılan İl Sayısı	42
Toplulaştırma Yapılan İlçe Sayısı	150
Toplulaştırma Yapılan Yerleşim Sayısı	2590
Toplulaştırma Yapılan Arazi Miktarı	692.000 hektar

Kaynak: TRGM, 2010-2014, Aktaran: (Bilir, 2012: 95).

Yukarıdaki tablo, 2012 yılında yapılan değerlendirmelere göre belirlenmiştir. Buna göre uygulama bölgelerinde önemli miktarda toplulaştırmalar yapıldığı sonucuna varılmaktadır.

1.2.4.Dağıtım

Tarım reformu politikasının uygulandığı yerlerin başında 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanununda olduğu gibi şanlıurfa gelmektedir. 3083 sayılı Yasa ile birlikte şanlıurfa İli yeniden 1986 yılında uygulama alanı olarak belirlenmiştir. Sonrasına bakılacak olursa, 1989’dan itibaren 1992 yılına kadar Aksaray, Ankara, Aydın, Edirne gibi birçok ilin uygulama alanı olduğuına dair kararlar yürürlüğe girmiştir (DPT, 2000).

Uygulama bölgelerinde, kanunda yapılacağı belirtilmesine rağmen kamulaştırma yapılmadığı için bu politika kapsamında sadece hazine taşınmazları dağıtıma tabi tutulmuştur. Nitekim 3083 sayılı Yasada da hazine taşınmazlarının dağıtılacağı açıkça belirtilmiştir. Dağıtılacak arazi büyüklüğü, iklim, toprağın durumu, bölgedeki işletme büyüklüğü gibi şartlar doğrultusunda belirlenecektir. Kesin toprak normu ise Bakanlar

Kurulunca belirlenecektir. Dağıtımdan yararlananlar, uygulayıcı kuruluşa borçlanma suretiyle aldıkları taşınmazları adlarına tapuya tescil ettirebileceklerdir (3083 sayılı Yasa, 1984).

1984 yılından itibaren uygulanan tarım reformu politikalarında, ülkenin iskân politikasının etkili olduğunu görmekteyiz. Bir tarım reformu kanunu olan 3083 sayılı Yasanın 7. maddesi, uygulayıcı kuruluşun tasarrufuna geçen toprakların dağıtılmasının yanı sıra kiraya verilebileceğini ve hatta yerleşim projelerinin gerçekleştirilmesi amacıyla da kullanılabileceğini düzenlemiştir. Bu düzenleme, aslında bize 3083 sayılı Yasa ile birlikte bir toprak reformu amacının olmadığını ve temel amacın tarımsal altyapıların ve kırsal yerleşmelerin düzenlenmesinde tarım arazilerinin kaynak olarak kullanmak olduğunu göstermektedir.

Toprak dağıtımı, aile bazında yapılırken bu ailelerin uygulama bölgesinde ikamet ediyor olması, çiftçi olması, dağıtılacak toprak büyüklüğünden fazla araziye sahip olmaması ve yaşadığı bölgede devletçe verilen arazileri ve uygulama ilanından sonra da kendi arazilerini satmamış olması gerekmektedir.

Tablo 9: *Arazi Dağıtımı Tamamlanan Yerler*

Sıra No	İli	Dağıtılan Arazi (ha)	Çiftçi Sayısı
1	Şanlıurfa	276.618	4.470
2	Aydın	20.814	710
3	Ankara	92.027	982
4	Eskişehir	111.103	1.020
5	Çankırı	9.537	168
6	Edirne	90.143	3.173
7	Tekirdağ	16.026	228
8	Kırklareli	3.665	59
9	Konya	317.167	3.764
10	Karaman	45.689	677
11	Mersin	9.384	329
12	Aksaray	42.410	357

13	Yozgat	11.867	183
14	Kayseri	8.339	296
15	Iğdır	11.610	165
Toplam Proje Sayısı		1.066.399	16.581

Kaynak: Tarım ve Orman Bakanlığı, 2022. Şanlıurfa 2021 yılı verileri dâhil değildir.

Tablodan anlaşıldığı üzere Şanlıurfa ili dağıtılan arazi miktarında ve toprak alan çiftçi sayısında başı çekmektedir. Sonrasında ise Konya ve Edirne gelmektedir. 2021 yılı itibarı ile toplamda 1.066.399 dağıtım projesi tamamlanmış ve 16.581 çiftçiye dağıtım yapılmıştır.

Tablo 10: Yıllara Göre Kiralanan Hazine Taşınmazları

Yıllar	Kiracı Sayısı	Kiralanan Hazine Arazisi (ha)	Kira Tutarı (TL)
2010-2011	9.014	52.562	7.719.996,00
2011-2012	13.129	72.161	11.946.915,00
2012-2013	11.638	66.720	11.700.885,00
2013-2014	11.354	63.612	11.806.123,00
2014-2015	11.698	69.302	12.732.565,00
2015-2016	10.352	56.930	13.421.129,00
2016-2017	10.105	55.418	14.549.026,57
2017-2018	10.714	56.076	15.999.978,36
2018-2019	10.902	57.202	18.884.682,00
2019-2020	10.131	56.523	26.946.938,00
2020-2021	391	2.305	922.120,00
Toplam	109.428	608.811	146.630.358

Kaynak: Tarım ve Orman Bakanlığı, 2022.

Tarım ve Orman Bakanlığı verilerine göre hazırlanan bu tabloda ise hazine arazilerinin önemli arazi büyüklüklerinde kiralandığını ve gelir elde edildiği görülmektedir. Burada Şanlıurfa'nın 2021 yılı verileri haricinde bir değerlendirme yapılmıştır.

2. KENTLEŞME POLİTİKASI

Türkiye, 1950'lerin başında başlayan ve halen süren bir kentleşme süreci içindedir. Bu süreç oldukça da hızlı devam etmektedir. Sosyo-ekonomik yapıda önemli

değişimler yaşanmıştır ve yaşamaya devam etmektedir. Şehir nüfusu artmış, şehirler büyümüş ve en nihayetinde ülke genelinde şehirler, kentleşmenin getirdiği büyük sorunlarla karşı karşıya kalmıştır. Kentler, hızlı bir şekilde bir dönüşüm yaşamaya başlamışlardır. Süreç içinde yeni şehir merkezleri oluşmuş, merkezi alanlar yenilenmiş, kentler bulundukları bölgenin şartlarına bağlı olarak gelişim yönlerini değiştirmiştir. Dönüşüm ile birlikte, yeni uydu kentler, yaşam alanları oluşmuş ve kent etrafındaki yeşil alanlar ve tarım toprakları barınma alanlarına evrilmiştir (Tekeli, 1991: 41).

Kent, en basit anlamıyla, belli bir nüfus düzeyinin üzerinde olduğu için köyden ayrılan, ekonomik anlamda üretim, dağıtım ve tüketim sürecinde sürekli değişen ve artan toplumsal ihtiyaçları gideren ekonomik bir mekanizma ve bir mekânsal yerleşme biçimidir (Keleş, 2010: 97-98). Kentleşme kavramının neyi ifade ettiği konusunda Ruşen Keleş, kentin dar anlamı üzerinden yaptığı tanımda, kent sayısı ve kentte yaşayan nüfusun artışı üzerinden bir değerlendirme yapmıştır. Kentleşme, dar anlamlı tanımına göre, “kent sayısının ve kentlerde yaşayan nüfusun artmasıdır” (Keleş, 2010: 279). Bu tanımlama, kentleşme kavramını sayısal verilere dayalı olarak belirlemiştir. Yine Ruşen Keleş’in, kentleşme kavramını, ekonomik ve sosyal yönlerle birlikte kentsel yaşam ve kentli bireyin davranışları üzerinden en geniş anlamıyla tanımladığını görülmektedir. Buna göre kentleşme;

“Sanayileşmeye ve ekonomik gelişmeye koşut olarak kent sayısının artması ve bugünkü kentlerin büyümesi sonucunu doğuran, toplum yapısında artan oranda örgütlenme, işbölümü ve uzmanlaşma yaratan, insan davranış ve ilişkilerinde kentlere özgü değişikliklere yol açan bir nüfus birikim sürecidir” (Keleş, 2010: 27).

Yukarıdaki tanım, kentleşmenin bir ülkenin toplumsal ve ekonomik yapısının nasıl değiştirebileceğini anlamak açısından önemli bir tanımdır. Tanım, toplum yapısından bireyin davranışına uzanan bir değişimi anlatmaktadır. Kente özgü bir nüfus birikim süreci olarak karşımıza çıkan kentleşme, bir mekân üzerinde yerleşim olması açısından tezimizi ilgilendirmektedir.

Kentleşmeyi, dar ve geniş anlamı üzerinden tanımladıktan sonra bir de kentleşme politikasının ne olduğunu kavramsallaştırmak gerekir. “Kırsal alanlardan kentlere akının hızını, biçimini, bölgeler arasındaki dağılışını, uzun dönem için ülkenin kalkınmasına yardım edecek biçimde etkilemeyi ve köylerde, kentlerde yarattığı sorunların çözümünü amaçlayan ilke ve önceliklerle ilgili eşgüdümlü önlemlerin tümü ” kentleşme politikasıdır (Keleş, 2010: 52). Tanım bize, kentleşme politikasının belli ilkelere ve önceliklere sahip olması gerektiğini söylerken aynı zamanda, bu ilke ve öncelikleri belirleyen bir öznenin varlığından da söz etmektedir. Toprak ve dolayısıyla mekân üzerinde örgütlenmiş olan devlet, kentleşme politikasını belirleyen ve uygulayan öznedir.

Ülkemizdeki hızlı kentleşme ile birlikte yaşanan en büyük sorun, barınma sorunudur. Barınma sorununun çözümü için etkili bir arsa ve konut politikasının uygulanması gerekmiştir. Özel mülkiyet üzerinden yapılan tartışmalar bir yana, devlet bu süreçte kentleşmenin hızına yetişemese de belli bir arsa ve konut politikası oluşturmaya başlamıştır. Elinde bulundurduğu taşınmazları, çeşitli araç ve yöntemler ile bu politikanın yürütülmesi için kullanmaya başlamıştır.

Kentleşme politikası, hazine taşınmazlarının yönetimine iki yönden etkide bulunmuştur. Birinci yön, hazine taşınmazlarının arsa üretimi için kullanılmaya başlanmasıdır. Dolayısıyla hazine taşınmazları bu kere, önemli bir kentleşme sorunu olan barınma sorununu çözmek ve konut ihtiyacını gidermek üzere değerlendirilmeye başlanmıştır. Elbette ki bu süreç, sadece bunlarla sınırlı kalmamış giderek hazine taşınmazları, uygulamalarla birlikte kentsel rantın önemli bir aracı haline gelmiştir. 1980’lerden sonra hazine taşınmazlarında artık kamu yararından ziyade ekonomik gerekçelerin olduğu unutulmamalıdır.

Kentleşme politikasının hazine taşınmazlarının yönetimini etkileyen diğer yönü ise hazine taşınmazları üzerinde yapılan kaçak yapılarla mücadeledir. Birinci yön, hazine

taşınmazlarının arsa üretimi için kullanımı şeklinde karşımıza çıkarken ikinci yön, hazine taşınmazları üzerindeki kaçak yapılara imar afları ile hukukilik kazandırmak şeklindedir.

Cumhuriyetin ilk yıllarından 1950’li yıllara kadar ‘modern, bilinçli, sistemli ve gayretli’ bir anlayış ile yürütülen kentleşme eğilimleri, kentleşme hızı nedeniyle geride kalmış ve sağlıksız bir kentleşme ortaya çıkmaya başlamıştır. 1960’larda gecekondular artmaya başlamış ve 1970’lerde sorunun iyice büyümüş ve 1980’lerden itibaren ise ruhsatsız yapılaşmış alanlara ıslah imar planları ile birlikte af kanunları çıkarılmaya başlanmıştır (Özden, 2006). Kırdan kente göç ile birlikte özellikle kamu arazileri ve ormanların üzerinde yapılan kaçak yapılar önemli bir rant aracı haline gelmiştir (Peynircioğlu, Sarıtaş, 2008: 1). DPT raporlarında kentlerdeki yapı stokunun büyük bir bölümünün imar kurallarına aykırı ve kaçak yapılardan oluştuğu tespiti yapılmıştır (DPT, 2001: 9-10).

Kentleşme kaynaklı barınma sorununu çözmek üzere birbiri ardına birçok yasal düzenleme yapılmıştır. 1984 tarihli 2981 sayılı imar affı olarak bilinen kanun, 775 sayılı Gecekondu Kanunu, 2487 ve 2985 sayılı Toplu Konut Yasaları, 3194 sayılı İmar Kanunu, 6306 sayılı Kentsel Dönüşüm Kanunu gibi kanunlar bunların başında gelmektedir. Dolaylı olarak Kıyı Kanunu, Boğaziçi Kanunu ve Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu da önemli kentleşme düzenlemeleridir. Bu kanunların, yeni çıkarılan birçok kanunla kapsamı genişletilmiş ve değiştirilmiştir. Bu kanunlar, alt düzenlemeleri ile birlikte önemli bir kentleşme politikası belirleme araçları olmuşlardır.

Bütün sıkıntılı kentleşme sürecine rağmen, hazine taşınmazlarının yönetiminde kentleşme sorunlarının çözümüne ağırlık verilmiştir. Çıkarılan hemen hemen bütün arsa ve konut üretimi, imar ve şehircilik yasalarında hazine taşınmazlarına ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. Hazine taşınmazlarının arsa üretimi için kullanılmaya başlanması ile birlikte konu kentsel rant üretme biçimine dönmüştür. Hazine taşınmazlarının kentleşme süreci içinde nasıl yönetileceği konusunda belirlenen amaç ve

ilkeler bu taşınmazların yönetiminde kullanılan araç ve yöntemler, 1980'lerle başlayan piyasa odaklı yönetimin en önemli göstergeleri olmuştur.

2.1. AMAÇ VE İLKELER

Kentleşme politikasının amaç ve ilkeleri, Türkiye'de 1980'li yıllara kadar farklı bir düzlemde iken 80'lerden sonra farklı bir düzlemde değerlendirilmiştir. Bu düzlem değişimini, planlı döneme ait kalkınma planlarını ve 1980'lerden sonraki kalkınma planlarını karşılaştırdığımızda net bir şekilde görmekteyiz.

Kalkınma planlarında kentleşme politikası, arsa, konut ve yerleşme konuları üzerinden kendine yer bulmuştur. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, devletin her türlü arsa alım-satımı konusunda tedbirler alması gerektiği, bilerek yapı yapılmayıp boş olarak bekletilen arsalardan vergi alınacağı, alt yapı yatırımları sonucu değeri artan arsaların bu değer artışlarının kamu kamuya kazandırılması gerektiği ve devletin elinde bulunan arsa ve arazilerin öncelikle düşük gelirli kimseler için kullanılacağı ilkeleri benimsenmiştir. Ayrıca gecekondulara çözüm için ucuz arsa sağlama, halk konutları yapma ve mevcut gecekondularda alt yapının iyileştirilmesi amaç ve ilkeler olarak sıralanmıştır (BBYKP, 1963-1967: 434-435). İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında, ilk plana benzer şekilde ilkeler ve tedbirler ön plana çıkmıştır. Devletin mülkiyetindeki arazilerle ilgili birçok temel ilke belirlenmiştir. Bu arazilerin satılmayacağı ve gerekli alt yapı iyileştirmelerinden sonra kiralanabileceği ana ilke olarak sayılmıştır. Kent çeperlerinde kamu idarelerinin büyük çapta toprak biriktirmesinin arsa spekülasyonlarını engelleyeceği açıklanmıştır. Devletin mülkiyetinde bulunan arsa ve arazilerin tek elden yönetilmesi için arsa ofisinin kurulmasının uygun olacağı sonucuna varılmıştır (İBYKP, 1968-1972: 280-285).

İlk iki planda belirtilen ilkeler ve amaçlar, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da varlığını devam ettirmiştir. Kalkınma planlarındaki, düzlem değişikliği Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda gerçekleşmiştir. Kamu kaynakları, arsa temininde kullanılacak

ve toplu konut projelerine hız verilecektir. Bunun için de kentlerin gelişme gösterdiği alanlarda toprak stoklaması yapılacaktır. Hazine taşınmazları, yeni yerleşmeler için kullanılmak üzere toplu konut üretimine hazır hale getirilecek ve böylece arz-talep dengesi oluşacak e arsa fiyatları üzerindeki baskı azalacaktır (BBYK, 1985-1989: 166). Kentsel arsa üretimi konusunda piyasa odaklı olarak yapılan bu öneriler, hazine taşınmazlarının ekonomiye kazandırılması ile piyasayı düzenlemeyi öne çıkarmıştır.

Kalkınma planlarındaki durum böyle iken 1982 Anayasası, konut hakkını ayrı bir maddede bir hak olarak düzenlemiştir. 57. maddeye göre, devlet konut gereksinmesini karşılayacak önlemleri alacaktır. Dolayısıyla devlet, kendisine barınma sorununu çözmek üzere görev yüklemiştir. Konut ihtiyacını, kentlerin kendine özgü durumlarını ve çevre koşullarını göz önünde bulundurarak giderecektir. Ayrıca toplu konut üreten teşebbüsleri de destekleyecektir (1982 Anayasası, 57). Bu madde hükmü, konut üretimi konusunda bir planlama olacağını ve barınma sorununun kentsel ve çevresel bir bağlamda düşünüldüğünü göstermektedir.

1996'da İstanbul'da yapılan BM Habitat II Konferansında barınma ve yerleşim yerleri konusunda on tane temel ilke belirlenmiştir. Bu ilkeler, hakça insan yerleşmelerinin sağlanması, yoksulluğun kökünün kazınması, sürdürülebilir gelişme, yaşam kalitesinin yükseltilmesi, toplumun temel birimi olan ailenin korunması ve insan haklarının benimsenmesi gibi Birleşmiş Milletlerin diğer sözleşmelerinde kabul ettiği insan hakları temelinde oluşturduğu ilkelerdir. Ayrıca herkese yeterli konut sağlanması için çok aktörlü bir katılımının sağlanması, dayanışma, hoşgörü ve ayrım gözetmemenin etkin kılınması, yerleşmeler konusunda devletlerin politikalar geliştirerek şimdiki ve gelecek kuşakların çıkarlarını koruması ve sağlık hizmetlerine uygun yerleşmelerin yapılması gibi yerleşim yerlerinin özelliklerini belirten temel ilkeler de deklarasyon metnine eklenmiştir (BM, 1996: 22-36). Katılımcı ülkeler bu deklarasyonda belirlenen

ilkeler doğrultusunda, herkese konut sağlamayı, sürdürülebilir bir çevrede yaşamayı ve katılımcılığın etkin kılınmasını taahhüt etmişlerdir.

Deklarasyona bağlı olarak Türkiye, Ulusal Rapor ve Eylem Planı'nı yayınlamıştır. Bu planda ülkedeki yerleşime konusunda mevcut durumun analizinin yapılmasından sonra kentsel rantın düzenleme altına alınması ve arsa üretiminin sağlanması için yapılacak işler belirlenmiştir. Bu işlerin başında kentler için arsa üretimini ve arsaların vergilendirilmesini düzenleyen bir yasanın çıkarılması istenmiştir. Bu yasa ile imar sonucunda oluşan rantın, bir vergi-finance sistemi ile altyapı harcamalarına aktarılmasının önünün açılması amaçlanmıştır. Ülkedeki toprakların bir dökümü için hazine taşınmazlarının, tarım ve orman alanlarının sınırlarının belirlenmesi ve devletin hüküm ve tasarrufu altında olan yerlerin tespitinin yapılması önerilmiştir. Ayrıca plana göre belediyelerin imar planı uygulamalarını ve arsa üretimi kolaylaştırmak için hazine arsalarının devrinin kolaylaştırılması gerektiği belirtilmiştir. Yine eylem planına göre hazine taşınmazlarına sahip çıkılması da gerekmektedir. Bu taşınmazlar sadece gelir elde etme amacıyla değil planların hayata geçirilmesi amacı ile kullanılmalıdır (Habitat II, 1996: 90-91).

Konferansın öne sürdüğü amaç ve ilkeler bu şekilde iken yapılan yasal düzenlemeler ile arsa üretimi konusunda hazine arsalarının sıkça kullanılması yolu seçilmiştir. Artık konut politikası ve buna bağlı arsa üretimi ve hazine taşınmazlarının arsa üretiminde kullanılması, ülke genelindeki tüm gelir gruplarının konut ihtiyacını karşılamayı amaç edinmiştir. Fakat 1961 Anayasasında olduğu gibi öncelikle yoksul ve dar gelirlilerin barınma ihtiyacını karşılamak gibi bir amaç belirtilmemiştir.

Habitat II programları sonrasında da devam etmiştir. Son olarak 2017 yılında Yeni Kentsel Gündem yayınlanmıştır. 2016 yılında, Ouito'da, BM Habitat III Konferansında, önceki bildirgeler aynı şekilde onaylanmış ve yeni bir kentsel gündem belirlenmiştir. Artık kentin gündemine, göçmenlere uygun sürdürülebilir kentsel yaşam alanlarının

oluşturulması, dijitalleşme, afetler ile mücadele dâhil edilirken şeffaf, hesap verebilir ve katılımcı bir değerler dizisi ile yola devam edileceği belirtilmiştir (BM, 2017). Türkiye, bu gündeme bağlı olarak oluşturduğu Ulusal Raporunu 2021 yılında yayınlamıştır. Raporda kentsel dönüşüm, gecekonduların dönüştürülmesi, kamulaştırma gibi konular ele alınmış ve toplu konut üretimi ile ilgili istatistikler paylaşılmıştır. Ayrıca dijitalleşme adımları olarak TAKBİS ve MEGSİS verilerinin analizinden ve bu sistemlerin diğer bilgi sistemleri ile karşılaştırmalarının yapılmasından bahsedilmiş ve böylece sıfır ve ikinci el konut stokunun belirlenmesi yoluna gidildiği anlatılmıştır (Ulusal Rapor, 2021).

Arsa üretimine bağlı konut sektöründe hâkim politika, uluslararası belgelerde ve yasal düzenlemelerde kamu yararına yönelik olarak düşünülse ve planlansa da asıl olarak ekonomik bir temele dayanmaktadır. Burada ön plana çıkarılan amaçlar, toplu konut üretme, büyük girişimcinin şartlarını kolaylaştırma ve oligopolleşmeyi teşvik etme gibi amaçlardır. Konut alanı, oluşturduğu istihdam imkânları ve konut yapımı için gerekli malzemeleri üreten sanayi kuruluşlarına olan olumlu yöndeki katkısı nedeniyle ekonomide önemli bir anahtar gibi görülmekteydi (Korum, 1982: 107). Bu nedenle devlet, toplu konut üreten teşebbüsleri desteklemeyi ilke olarak belirlemiştir. Aslında bu dönemde başlayan arsa üretimi ve konut politikası, konut sermaye birikimi yapmayı sağladığı için sermaye birikiminin kurtarıcısı olarak görülmüştür (Çoban, 2012: 91).

Kentleşme sürecinde hazine taşınmazlarının yönetiminin bir yönünü arsa üretimine bağlı konut üretimi oluştururken bir yönünü de bu taşınmazlar üzerindeki mevcut kaçak yapılara hukukilik kazandırmak olduğunu yukarıda belirtmiştik. Mevcut kaçak yapılar yani gecekondu uzun süre ülke gündemini meşgul etmiştir. Büyük siyasi pazarlıkların ana konusu haline gelmiştir. Ama yürütülen politika, yine 1980'ler ile kesin uygulamalarını gördüğümüz taşınmazların ve dolayısı ile gecekonduların ticarileşmesi yönünde olmuştur. Gecekondu ile ilgili düzenlemeler, barınma ihtiyacının giderilmesi amacına yönelik olmaktan ziyade rant elde etme amacı için yapılmıştır (Genç, 2014: 18).

Hazine taşınmazları, kentleşme politikasında ekonomik bir çerçevede değerlendirilmiştir. Devlete gelir sağlamasından çok konu olduğu imar planlarında daha çok bireysel kazanç sağlamıştır. Kentsel arsa üretimine katılan hazine taşınmazları, 1980'lerden sonra konut ve kentleşme politikalarının en açık hedefi olan mülk edinme ve sermaye biriktirme için kullanılmıştır.

2.2. ARAÇ VE YÖNTEMLER

Hazine taşınmazlarının yönetiminde toplu konut üretme, arsa üretimini sağlama ve en nihayetinde mülk edinme ve sermaye biriktirme amaçlarını gerçekleştirmek üzere birçok araç ve yöntem kullanılmıştır. Yapılan her kanuni düzenleme, yeni bir yöntem belirlemiştir. Kullanılan araç ve yöntemler başarılı olamayınca veya eksik kalınca yeniden başka bir yöntem oluşturma gayreti içine girilmiştir. Ama geliştirilen her yöntemin eğilimi, hazine taşınmazlarını daha kolay biçimde herhangi bir engele takılmadan piyasaya kazandırmak yönünde olmuştur. Kullanılan araç ve yöntemleri planlama, kamulaştırma, imar affı getirme, bedelsiz arsa devirleri yapma ve devlet ve piyasa aktörlerini artırma şeklindeki başlıklar altında sıralayabiliriz.

2.2.1. İmar Planları

İmar planları ile kentleşme sürecinde kullanılan araçların başında gelmektedir. Arsa spekülasyonlarını önleme, sağlıklı ve düzenli kentleşmeyi sağlama gerektiğinde belli bölgeler için yapı yasağı getirme gibi birçok önemli konuda etkili bir araçtır. En önemli etkisi ise kentsel rantın artırabilmesi veya azaltabilmesidir. Bu etkisi sadece özel mülkiyetteki taşınmazları değil hazine taşınmazları açısından da geçerlidir.

İmar planı, bir bölgenin veya bir taşınmazın kullanım amacını, kullanma şeklini, yapı koşullarını belirleyen bir idari işlemdir. 3194 sayılı İmar Kanununa göre, imar planları, nazım imar planı ve uygulama imar planı olarak ikiye ayrılmaktadır. Nazım imar planlarında imar planı kapsamındaki genel kararlar bulunurken uygulama imar planları, imar bölgesindeki yapı adalarını, parsellerini, yapı yoğunluğunu, kat yüksekliklerini ve

yollar ile diğer ortak kullanım alanlarını pafta, dağıtım cetvelleri ve notlar ile gösteren teknik nitelikli planlardır. Uygulama imar planları, nazım imar planına uygun olmalıdır.

İmar planı kapsamına, plan yapılacak bölgede, konut alanları, yeşil alanlar, okul, cami, pazar yeri gibi ortak kullanılan yerler gibi birçok yerin planı yapılır. Sanayi bölgeleri, ticaret alanları ve konut ve yerleşim alanlarının yeri ve kullanım biçimleri bu planlar ile belirlenir.

3194 sayılı kanunun 18. Maddesi gereğince yapılan imar uygulamalarında hazine adına kayıtlı taşınmazlar, devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerler ve meralar belli koşullara tabi olarak düzenlemeye tabi tutulabilirler. Plan bölgesinde bulunan devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerler, plan gereği bir amaç için kullanılacaksa öncelikle Maliye Hazinesi adına tescilleri yapılır. Meraların imar kapsamında düzenlemesinin yapılabilmesi için ise öncelikle mera vasfının kaldırılması gerekmektedir.

Plan bölgesindeki hazine taşınmazları, Milli Emlak Genel Müdürlüğü'nün taşra temsilcileri aracılığı ile takip edilir. Bu takipte, hazine adına kayıtlı taşınmazlardan oluşan parsellerinin yüzölçümlerinin ve hak sahipliğinde olan değişimler kontrol edilmelidir. Plan bölgesindeki hazine taşınmazları da plana dâhil edilerek kent içindeki sosyal altyapıların oluşturulmasından tahsis biçimi değiştirilerek satılmasına kadar olan işlemlere konu olabilir.

Genel olarak imar planları ülkemizde her zaman kentsel getirimin daha çok artmasına yol açacak şekilde yapılmaktadır. İmar planları sonucunda ortaya çıkan getirimin dengelenmesi açısından düzenleme ortaklık payı (hamur kuralı) kuralı uygulanmaktadır. İmar Kanununun 18. maddesinde, imar uygulaması yapılan yerlerde arazi ve arsaların dağıtımı esnasında arazi ve arsaların yüzölçümlerinden oluşan değer artışı nedeniyle alınan pay olarak düzenlenmiştir. Bu pay, arazi ve arsaların yüzde

kırkından fazla olamaz. Alınan düzenleme ortaklık payları, imar bölgesinin ihtiyacı olan ortak kullanım alanları gibi toplumsal hizmetlere ayrılır ve başka amaçla kullanılamaz.

İmar planları, kentleşme politikası kapsamında hazine taşınmazlarından arsa üretmek üzere kullanılan bir yöntemdir. İmar planları sonucunda arsa niteliğinde yeniden üretimi yapılan olan hazine taşınmazları, kentleşmenin önemli sorunlarından olan barınma sorununu çözmek üzere belediyelere veya TOKİ'ye devredilebilmektedir. Hazine taşınmazlarının plan sürecinde yola, yeşil alana, ortak kullanım yerlerine terki söz konusu olabilmektedir. Bunların dışında, hazine arsaları organize sanayi bölgeleri için kullanılabileceği gibi doğrudan konut yapmak üzere satılarak özel mülkiyete geçişi de mümkündür.

2.2.2. Kamulaştırma

Kamulaştırma yöntemi, hazine taşınmazlarının yönetiminde etkili politikaların neredeyse tümünde kullanılan bir yöntemdir. Kentleşme sorunlarının çözümü konusunda da kamulaştırma etkili bir araç olarak kullanılmaktadır. 1983 yılında yürürlüğe giren 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu, idarelerin kamu hizmeti ve teşebbüslerini yürütmek amacıyla ihtiyaç duyduğu taşınmaz malları, kaynakları veya irtifak haklarını bedellerini ödemek kaydı ile kamulaştırabileceğini düzenlemiştir.

Kamulaştırma, kentsel planlama yapılırken başvurulacak yöntemlerden birisidir. Bu yöntem ile birlikte, aslında özel mülkiyete sınırlama getirildiği de belirtilebilir. Fakat bu sınırlama elbette ki kamu yararı amacıyla yapılan bir sınırlamadır. Kamulaştırma Kanununun 6. maddesinde imar planına veya özel plan ve projelere bağlı olarak yapılan kamulaştırmalarda kamu yararı kararına gerek olmadığı belirtilmiştir. Bu şekilde idare, ihtiyaç duyduğu arsa ihtiyacını imar planı kapsamında kamulaştırma yaparak giderebilmektedir.

Kamulaştırma yöntemi, kentleşme süreci içinde kentsel rantın artmasının önüne geçilmesi ve arsa spekülasyonlarının önlenmesi için bir tedbir olarak düşünülmüştür.

Aslında kentsel alandaki rantın kamuya aktarılma yöntemi olduğu da söylenebilir. Devlet ve kamu tüzel kişileri, kamu yararı söz konusu olduğunda, bedelini ödeyerek özel mülkiyetteki taşınmazları kamu mülkiyetine geçirerek, kent yaşamının gerektirdiği hizmetlerin görülmesini sağlama amacı içindedir (Köycü, 2006: 120).

Kamulaştırma yolu ile idare, kamu hizmetleri için gerekli arsa teminini sağlarken öte yandan son dönemlerde kentsel dönüşüm kapsamında yine sıkça kamulaştırma yöntemini kullanmaktadır. Kentsel dönüşümü hızlı bir şekilde tamamlamak için verilen acele kamulaştırma kararları ile özel mülkiyetteki taşınmazlar kamulaştırılmaktadır. Kamulaştırma sürecinin ardından, kentsel dönüşüm alanında yeniden konut, yeşil alan veya sanayi ticaret bölgeleri belirlenmektedir. Bu bölgelerde, dönüşümden sonra kamu mülkiyetinde bulunan taşınmazların satılması söz konusu olabilmektedir. Böylelikle, başlangıçta kentsel rantın kamuya aktarılması için tedbir olarak kullanılan kamulaştırma yöntemi, yine rantı artıran bir yöntem haline gelmektedir.

2.2.3. İmar Affı Getirme

Türkiye, uzun yıllar boyunca hızlı kentleşme nedeniyle oluşan çarpık kentsel yerleşme biçimlerini çıkarılan bir dizi yasa ile düzenlemeye çalışmıştır. Bu düzenleme ise çoğunlukla ‘af etme’ şeklinde olmuştur. 1945’ten itibaren çıkarılan her yasa, yürürlüğe girdiği tarihe kadar yapılan gecekonduları kaçak yapı olmaktan çıkararak sahiplerine devrini sağlamıştır. 6188, 775, 1990, 2805, 2981, 3290 ve 3366 sayılı yasalar, gecekondulara af getiren yasalar olarak sayılabilir (Akdemir, 1998: 45).

Gecekondu, 775 sayılı Gecekondu Yasası’nda, “imar ve yapı işlerini düzenleyen mevzuata ve genel hükümlere bağlı kalınmaksızın kendisine ait olmayan arazi ve arsalar üzerinde sahibinin rızası alınmadan yapılan izinsiz yapılar” olarak tanımlanmıştır (775 sayılı Gecekondu Yasası, 1966). İzinsiz yapı olarak belirtilen gecekondu, özel mülkiyette bulunan taşınmazların, hazinenin, kamu idarelerinin, belediye ve vakıfların taşınmazların üzerinde yapılmıştır. Kente göç eden insanların, hazineye ve diğer kamu

idarelerine ait taşınmazlara yaptıkları gecekondular, ilk olarak barınma sorununa bir çözümdü. Sonraki kentleşme sürecinde ise kişilerin kendi barınma ihtiyacını giderme amacından çıkarak sürekli olarak yapılan yeni gecekondularla ekonomik rant sağlama amacı güdülmüştür (Akdemir: 1998: 1).

1984 yılında çıkarılan 2981 sayılı Yasa ile birlikte, mevcut gecekondular bölge imar affı getirilerek ıslah edilmeye çalışılmıştır. Kendisinden önceki 2805 sayılı Yasa, gecekondular sorununa ‘çözüm getirmemiştir.’ Yerel seçim öncesi bir yatırım olarak düşünülen 2981 sayılı Yasa, gecekondular sahiplerine, yasanın yürürlüğe girmesi ile birlikte altı ay içinde başvuruları halinde gecekondular için ‘Tapu Tahsis Belgesi’ alma imkânı sağlamıştır. Yani aslında kaçak olan yapılar, artık yasal bir zemine oturacaktır. Gecekondular sahipleri, belediye ve valiliklere başvurarak yapılan değerlendirmeler neticesinde tapu alabileceklerdir. Kaçak yapılar hazine, belediye, vakıf veya il özel idaresi taşınmazları üzerinde ise bu arazilerin bedelinin ödenmesi koşulu ile tapu tahsis belgesi verilebilecektir.

2981 sayılı Yasa kapsamında yeminli özel teknik bürolar oluşturulmuştur. Bu bürolar da imar affı sürecinde devlet ile vatandaş arasındaki aracı kurumlar olarak görev yapmış ve vatandaşın tapu tahsisi için ilk başvurduğu yerler olmuşlardır. Bürolar, başvurular ile ilgili tespit ve değerlendirmeler yaparak dosyanın ilgili idarelere verilmesi ile görevlidirler (Erdoğan, Ömürgönülşen, 1989: 180-184).

Tapu tahsis belgeleri, ıslah imar planlarının yapılması ve kadastro çalışmalarının tamamlanması ile birlikte hak sahiplerine verilecek tapuya temel oluşturmuştur. Tapu tahsisi belgeleri, ıslah imar planları yapıldığında yerleşim alanı içinde kalıyorsa tapuya dönüşebilmektedir. Eğer bu yapıların bulunduğu yerler, yerleşim alanı değilse devlet bu belgeye dayanarak belge sahibine yeni bir arsa tahsis etmekte veya tapu tahsis belgesi verilen yapının bedelini ödemektedir. Kaçak yapıların tapu tahsis belgesi alması ile birlikte yeni bir mülkiyet oluşturma biçimi meydana gelmiştir. Böylelikle hazine

taşınmazları üzerindeki kaçak yapılar, hazine taşınmazlarının gecekondulara sahibine devrini sağlamıştır. Yasalar, gecekondular karşısında fiili bir kabullenışı göstermektedir.

2.2.4. Bedelsiz Arsa Devirleri Yapma

Kentleşme politikası sürecinde hazine taşınmazlarının yönetiminde etkili olan ve bu taşınmazları kentsel rantın bir parçası haline getiren bir başka yöntem de hazine taşınmazlarının bedelsiz olarak diğer idarelere devredilmesidir. Bu devirler, toplu konut üretme ve imar affı amacıyla yapılmıştır. Bu devir yöntemi, sıkça kullanılan bir yöntemdir. Toplu konut üretimi için arsa temini konusunda TOKİ'ye yapılan bedelsiz devirler başı çekmektedir. Öte yandan imar affı kapsamında, hazine arazileri üzerinde yapılan gecekondularla ilgili işlemler için de hazine arazilerinin belediyelere veya il özel idarelerine devredilmiştir.

Hazine taşınmazlarının bedelsiz devri konusunda birçok yasal düzenleme bulunmaktadır. Kentleşme sorunlarının çözümü açısından konuya baktığımız için burada toplu konut üretimi nedeniyle yapılan taşınmaz devirlerine yoğunlaşmak gerekmektedir. Yukarıda belirttiğimiz üzere, 1982 Anayasası, artan konut talebi karşısında toplu konut girişimlerini destekleyeceğini düzenlemiştir. Bu nedenle de toplu konut üretimini destekleyen bir dizi yasal düzenleme yapılmıştır.

1980'lere gelindiğinde konut piyasasını canlandıracak bir düzenleme yapılmış ve 2487 sayılı Toplu Konut Yasası, 1981 yılında yürürlüğe girmiştir. Yasaya göre, toplu konut alanları, 750-1000 konutluk üretim alanlarını kapsıyordu.(2487 sayılı Toplu Konut Yasası,1981) İmar ve İskân Bakanlığı ve belediyelerin anlaşması ile birlikte toplu konut üretim alanları tespit edilecektir. Bu konut alanlarında konut yapmayı desteklemek üzere de Kamu Konut Fonu oluşturulmuştur. Yasanın, konut üretmek üzere arazi ve arsa sağlanmasını düzenleyen 5. maddesine göre, toplu konut alanı ilan edilen bölgelerdeki hazine taşınmazları bedelsiz olarak konut üretmeye tahsis edilecektir. Görüldüğü üzere, toplu konut üretimi için hazine arazilerinin bedelsiz devri yasal althğına kavuşmuştur.

2487 sayılı Yasa, yürürlüğe girmesinden itibaren sıkça başarısızlıkla suçlanmış ve 1984 yılına gelindiğinde ikinci toplu konut yasası yürürlüğe girmiştir. 2985 sayılı Toplu Konut Yasası, bu kere, toplu konut fonunu oluşturmuştur. Fondan, konut yapım şirketlerinden büyük ortaklıklara, yapsatçılardan sanayi kuruluşlarına kadar birçok kişi, kurum ve kuruluş yararlanmıştır (Çoban, 2012: 94). Fonlar ve kredi desteklerinin yanında konut üretimi için gerekli arsa temini konusunda sıkıntılar yaşanmıştır. Her iki yasa döneminde de kamunun dolayısıyla hazinenin taşınmazlarının toplu konut üretiminde kullanılması yolu seçilmiştir (Geray, 1988: 15). Toplu konut yasalarında ve 1164 sayılı Arsa Üretimi ve Değerlendirilmesi Hakkında Kanunda yine hazine arazilerinin bedelsiz Toplu Konut İdaresi'ne devredileceği belirtilmiştir. Oluşturulan fonlar, fondan yararlanan kişiler ve kurumlar, yapılan kredi destekleri bir arada değerlendirildiğinde, konut sorununu çözmekten çok fon ile birlikte, ekonomik amaçlar güdüldüğü sonucu ortaya çıkmaktadır.

Hazine arazilerinin bedelsiz devredilme yönteminin kullanıldığı bir diğer alan ise imar affıdır. Kaçak yapılara ilişkin devletin politikasının af etme olduğunu yukarıda belirtmiştir. Kaçak yapıların bulunduğu hazine taşınmazları, çıkarılan gecekondü affı yasaları ile birlikte yine ilgili belediye veya özel idarelere devredilmiştir. Bu idareler de bu yerleri satarak tapu tahsis belgelerini yapı sahiplerine vermişlerdir.

Tapu tahsis belgeleri, imar ve gecekondü afları ile birlikte alt gelir grubundaki kişiler de bu rant dağıtımından yararlanmıştır (Boratav,1995: 165,173). Hem toplu konut üretimi kapsamında hem de imar affı nedeniyle uzun yıllar hazine taşınmazlarının bedelsiz devirleri gerçekleştirilmiştir. Bu devirler, kamu yararını sağlamak üzere arsa spekülasyonunu önlemek değil daha çok devlet eliyle rant dağıtımından öteye geçmemiştir.

2.2.5. Devlet ve Piyasa Aktörlerini Artırma

Kentleşme politikası kapsamında, sorunların çözümü açısından kullanılan araçlardan birisi de birden fazla yeni idari teşkilatın kurulması veya yapılarının

değiştirilmesidir. Bu idari yapıların yanında piyasada, konut ve arsa alanında faaliyette bulunan birçok aktör yer almıştır. Arsa ofislerinin kurulması, Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü'nün yerine Başbakanlığa bağlı Toplu Konut İdaresi (TOKİ)'nin kurulması, belediyelere yetki verilmesi, sonrasında Toplu Konut İdaresi'nin ve Maliye Bakanlığı'na bağlı Milli Emlak Genel Müdürlüğü'nün Çevre ve Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na bağlanması gibi birçok adımlar atılmıştır. Genel idari teşkilatta yaşanan değişimlerin dışında konut üretimini yapmak üzere kamu özel ortaklıklarının kurulması, piyasa aktörlerinin sayısının artması gibi daha birçok aktörün konut üretimi sürecine dâhil edildiğini görmekteyiz.

Arsa Ofisi'nin kurulması 1969 yılına dayanmaktadır. Arsa fiyatlarındaki aşırı artışların önüne geçmek üzere piyasadan arsa alım-satımı yapmak, arazi ve arsa üretmek üzere İmar ve İskân Bakanlığı'na bağlı olarak kurulmuştur (Arsa Üretilmesi ve Değerlendirilmesi Hakkında Kanun, 1969). 1989 yılında, Maliye Bakanlığı'na bağlanmıştır. Arsa üretimini yapmak, ürettiği arsaları satmak, kiralamak, trampa veya irtifak hakkı tesis etmek gibi birçok yetkisi bulunan Arsa Ofisi, 2001 yılında kamulaştırma yöntemini de yetkileri arasına katmıştır. Arsa Ofisi, devrettiği arsaların amacına uygun kullanıp kullanılmadığını denetleyen bir kurum olmasının yanında Hazine, Arsa Ofisine sormadan arsa satış işlemlerini yapamamaktaydı. Arsa Ofisi'nin yapısı ve yetkileri sıkça eleştirilmiştir. Kamu adına arsa spekülasyonunu engellemesi ve belediyelerin politikaları üzerinde bir kontrol gücü olması nedeniyle Arsa Ofisi'nin yeterince piyasa odaklı çalışmadığı anlamına gelmiştir (Karaman Toprak, 1994: 6). Nitekim 2004 yılında kuruluş yasası olan 1164 sayılı Kanunda yapılan değişiklikler ile birlikte Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü'nün yetkileri TOKİ'ye devredilmiştir.

775 sayılı Gecekondu Yasası, 3194 sayılı İmar Yasası ve 2981 sayılı Yasa ile birlikte, hazine arazilerinin bedelsiz devredildiği kurumlardan biri de belediyelerdir. Belediyeler, imar planları kapsamında bedelsiz arsa üretimi yapabildikleri gibi konut ve

toplu konut yapmak, satmak, kiralamak, trampa etmek yetkilerini haizdir. Belediyelerin, arsa ve konut ile ilgili politikaları, özellikle Arsa Ofisi'nin yetkilerinin TOKİ'ye devredilmesinden sonra piyasa odaklı bir anlayış ile devam etmiştir.

Kentsel arsa üretimi ve konut yapımı politikasında bekli de en etkili kurum TOKİ'dir. 1984 yılında 6385 sayılı Toplu Konut Yasası ile birlikte kurulan bu yapı, yıllar içinde yetkilerini artırarak faaliyetlerine devam etmiştir. 1164 sayılı Toplu Konut Üretimi ve Değerlendirilmesi Hakkında Kanuna 2001 yılında eklenen ek maddede 2004 yılında yapılan değişiklikle arsa üretim alanlarındaki hazine taşınmazları ve Hazine adına yazılacak taşınmazların mülkiyetinin, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'na bedel alınmadan devredileceği düzenlenmiştir.

TOKİ'nin bu bölgelerde imar planı yapma veya yaptıрма, kamulaştırma yapma, sağladığı arazileri satma, kiralama, trampa etme veya irtifak hakkı kurma yetkisi elde etmiştir. Bütün yetkiler göz önünde bulundurulduğunda, TOKİ'nin merkezi yönetim içinde taşınmaz yönetimi konusunda önemli bir aktör olduğu su götürmez bir gerçektir. Hem 2985 sayılı Toplu Konut Yasası hem 1164 sayılı Yasa kapsamında TOKİ'nin yapacağı işler, 70 sayılı KHK'nın 38 ve 50. maddeleri, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi değildir.

Milli Emlak Genel Müdürlüğü, hazine taşınmazlarını yöneten ana yapı olarak varlığını sürdürmektedir. Maliye Bakanlığı'na bağlı bir yapı iken artık Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı bünyesinde faaliyetlerini sürdürmektedir. Hazine taşınmazlarının kentleşme sürecinde yönetimi konusunda birçok uygulaması bulunan bu genel müdürlük, 1996 yılında MEGİP (Milli Emlak ve Gecekondlu Islah Projesi'ni başlatmıştır. Proje ile hazine taşınmazlarını bir plan dâhilinde değerlendirmek ve bu taşınmazların yasa dışı şekilde işgal edilmesini engellemek üzere Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü ve belediyeler ile birlikte ortak çalışmalar yapılmaya başlanmıştır (Akdemir, 1998: 62).

Başlangıç açısından kentleşme için çözüm olarak sunulan bu proje, hazine taşınmazlarının piyasaya devrini sağlayan bir proje olmuştur. Hazine, taşınmazlarını Ofis'e devredecek, Ofis ile belediyeler birlikte hareket ederek taşınmazların satışını yapacaktır. Proje kapsamında sadece hazine taşınmazları değil kamuya ait gayrimenkullerden uygun olanların da satışı öngörülmektedir. Bu arsalar, kentlerde şehirciliğe uygun yerlerdeki arsalar olacaktır. Gecekondu bölgelerinde ise yapılacak planlar ile işgal edilmiş yapıların bedel karşılığında satılması öngörülmüştür. Bu proje, hazine taşınmazlarının kentleşme politikası kapsamında nasıl kullanıldığını göstermektedir. Ayrıca proje, çok aktörlü ortaklıklar ile uygulanmıştır.

Kooperatifler, Emlak Bankası, gayrimenkul yatırım ortaklıkları, şirketler gibi piyasa aktörleri de kentleşme politikası uygulamalarında etkili olmuşlardır. Özellikle, 1990'lı yıllara kadar yapı kooperatifleri aracılığıyla önemli miktarda konut üretimi sağlanmıştır.

Arsa ve konut üretimi politikasında, devlet eliyle birçok araç ve yöntemin kullanılarak rantın çoğaltıldığı ve dağıtıldığı sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu politikada hazine taşınmazları bir araç olarak kullanılmış ve çoğunlukla bedelsiz devirler ile çok aktörlü arsa ve konut sektörüne dâhil olmuştur. Kentleşme politikası gereğince kullanılan araç ve yöntemler, 1980'ler ile başlayan piyasa odaklı hazine taşınmazlarının yönetimini konusunda önemli göstergeler sunmuştur.

3. ÖZELLEŞTİRME POLİTİKASI

Hazine taşınmazlarının yönetiminde 1980'lerde başlayan ve etkisi son yıllarda iyice artan politika, hazine taşınmazlarını özelleştirmeye yönelik politikadır. Hazine, taşınmazlarını 1980'lerden sonraki süreçte tamamen piyasa odaklı bir bakış açısı ile ele almaktadır. Hazinenin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlar ile devletin hüküm ve tasarrufunda olan yerler, ekonomik gerekçeler ile piyasaya terk edilmektedir.

Türkiye'nin ekonomide dışa açık büyüme modelini benimsediği dönem olan 1980'li yıllar, aslında dünyada da sermayenin mülkiyeti konusunda değişimlerin yaşandığı dönemdir. Özel girişimciliği temel alan neoliberal politikalar bütünüyle egemen hale gelmiştir. Öte yandan Sovyetler Birliği'nin çöküşü ile birlikte kamu mülkiyeti konusundaki fikirler ve uygulamalar özel mülkiyete yönelmeye başlamıştır (Kepenek, 2012). Tabi ki Türkiye de bu yaşananlardan etkilenmiştir. Türkiye 1980 yılından itibaren ekonomik bunalımdan çıkmak için özelleştirmeyi temel alarak faaliyetlere başlamıştır.

“Özelleştirme, kamuya ait mal varlığının ya da para ile ölçülen kamu kaynaklarının özel mülkiyete aktarılması” olarak tanımlanabilir (Kepenek, 2012: 284). Bu anlayışa özgü biçimde kaynakların etkin, verimli ve hesap verebilir şekilde kullanılması gerekmektedir. Bu ise kamu mülkiyeti ile olacak bir şey değildir ve kamunun mülkiyetindeki kaynaklar özel kesime aktarılmalıdır.

Özelleştirme politikası, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında başta KİT'ler olmak üzere bütün alanların içine yerleştirilmiştir. (ABYKP, 1989) Kalkınma planlarında ve yasal düzenlemelerde, özelleştirme Türkiye'de KİT'lerin özelleştirilmesi olarak anlaşılsa da aslında tüm devlet yönetimini baştanbaşa değiştiren ve dönüştüren uygulamalar haline gelmiştir. Kamu hizmetinin anlamı değişmiş, hangi hizmetlerin gelir getirdiği konusunda tartışmalar yapılmış ve neredeyse asli ve sürekli nitelikteki kamu hizmetleri bile özel kesimin eline bırakılmıştır.

Gelir getirici, rantı artırıcı ve alım satımı revaçta olan özellikleri nedeniyle Hazine taşınmazları da bu süreçten payını almıştır. Hazine taşınmazları, piyasa koşulları çerçevesinde 'atıl' vaziyetteki halinden kurtarılarak kamu mülkiyetinden çıkarma ve mülkiyeti tabana yayma şeklindeki bir politika ile yönetilmeye başlanmıştır. Bu tezin ikinci bölümünde açıklandığı üzere devletin mümkün olduğunda çok taşınmazı mülkiyetine geçirmesi, başka bir deyişle millileştirmesi ve kendi mülkiyetinde bulundurması esas iken artık hazinenin taşınmazları, gelir getirici özelliği nedeniyle kamu

mülkiyetinden çıkarılmalı ve özelleştirilmeliydi. Hazine taşınmazlarının özelleştirilmesi politikası, özellikle 2000’li yıllarda sürekli kapsamı ve yöntemleri genişletilerek uygulanmıştır.

3.1. AMAÇ VE İLKELER

Hazine taşınmazlarının, özelleştirme politikaları kapsamında piyasaya terk edilmesinin amaçlarını ve ilkelerini belirlemek aslında çok basit bir iş olabilir. Çünkü temel amaç, taşınmazların hızlı bir şekilde ekonomiye kazandırılmasıdır. Fakat bu ekonomiye kazandırma amacı nasıl bir anlam taşımaktadır ve belli ilkelere bağlılığı var mıdır sorusu temel alınmalıdır.

1995 yılında 4070 sayılı Hazineye Ait Tarımsal Arazilerin Satışı Hakkında Kanun yürürlüğe girmiştir. Kanun, hazinenin tarımsal arazilerinin az topraklı veya topraksız olup taşınmazı kiralayanlar, diğer hissedarlara ve kullanıcılara satılabileceğini düzenlemiştir. Tarımsal arazilerin on yıl boyunca tarım amacı dışı kullanılamayacağı belirtilmekle birlikte amaç dışı kullanım olacaksa Tarım ve Orman Bakanlığı’ndan izin alma şartını getirmiştir (4070 Sayılı Kanun, 1995). Kanundaki az topraklı veya topraksız çiftçilere hazine taşınmazını satma düzenlemesi, Cumhuriyet’in ilk yıllarından 1980’lere kadar yapılmak istenen toprak reformu politikasından sonra nasıl bir politikaya geçildiğini göstermektedir. Ayrıca taşınmazların sadece tarım yapmak üzere satma amacı bulunmamaktadır.

2001 yılında 4706 sayılı Kanun, hazine mallarının değerlendirilmesi için yürürlüğe girmiştir. Kanununda bir vergi ile ilgili düzenleme ile hazine taşınmazlarının değerlendirilmesi konusu bir arada ele alınmıştır. Kanunun yayınlandığı 18.07.2001 tarihli resmi gazetede ilk halinde kanunun amacı açıkça, “Hazineye ait taşınmaz malların daha kısa sürede ekonomiye kazandırılması ve Bakanlar Kurulu kararı ile satış kapsamına alınan Hazineye ait taşınmaz malların satış işlemlerine ilişkin esas ve usulleri düzenlemek” olarak yazılmıştır (4706 sayılı Kanun, 2001). Kanun, hazine taşınmazların

satışı konusunda özel olarak hazırlanmıştır. 2001 yılı, Türkiye için ekonomik kriz dönemidir. Yaşanan krizin etkisiyle yapılan kanuni düzenlemelerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır bu kanun ve yürürlüğe girdiğinde sadece on maddeden oluşmaktaydı.

Yasa ile birlikte hazine taşınmazlarının, karşılıklı olmak şartı ile yabancı devletlere, üzerinde irtifak hakkı kurulmuş olanların hak lehtarlarına, imar planı içinde ve dışında belli nispetlerde hissedarlara, köylerdeki ve belediye ve mücavir alan dışındakilerin kullanıcılarına, vakıflara, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına doğrudan satılabileceği düzenlenmiştir.

Yasada 2003 yılında yapılan değişiklikler ile hazine taşınmazlarının satılabileceği kişi ve kurum sayısının artırılmıştır. Buna göre hazine taşınmazları, sadece irtifak hakkı sahiplerine değil sınırlı ayni hak sahiplerine, tapu fazlalıklarının tapu maliklerine, serbest bölgedeki taşınmazların gerçek veya özel hukuk tüzel kişilerine, konut üretmek için belediyelere, vakıf üniversitelerine, kooperatiflere, ticaret borsalarına, teknoloji geliştirme bölgelerinde yönetici şirkete satılabilir. 2009 yılında kanuna eklenen madde ile birlikte, yatırım amaçlı olarak talep edilen hazine taşınmazları üzerinde tarım, hayvancılık, eğitim ve turizm yatırımları için kırk dokuz yıl süreli irtifak hakkı kurulabileceği düzenlenmiştir. 2015 yılında eklenen madde ile Kızılay Derneği, Yeşilay Cemiyeti, Darülaceze, Darüşşafaka ve Türk Hava Kurumu'na yine hazine taşınmazları üzerinde irtifak hakkı kurulabileceği hüküm altına alınmıştır. 2017 yılında yapılan değişiklikle birlikte ise kamu konutlarının satılacağı hükme bağlanmıştır. Yasada yapılan değişiklikler ile birlikte hazine taşınmazlarının hem tasarruf yöntemleri genişletilmiş hem de satılabilecek, kiralanacak veya bir irtifak hakkı kurulabilecek kişi, kurum ve kuruluşlarının sayısı gittikçe artmıştır.

Hazine taşınmazlarının özelleştirilmesinde en kapsamlı yasa 4706 sayılı Yasa iken başka özel konulu yasalar ile de taşınmazların satışına ilişkin düzenlemeler

bulunmaktadır. Bu yasalar ile orman, yayla, mera gibi orta mallarının yanı sıra devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerin piyasa koşullarına göre değerlendirilmesi amaçlanmıştır. Örneğin 2924 sayılı Orman Köylülerinin Kalkındırılmasına ilişkin Kanun, 6292 sayılı Kanun gereği orman sınırı dışına çıkarılan yerlerin satışı, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 30. maddesi gereğince yapılan satışlar, 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 72. maddesi gereğince kamu yararına çalışan derneklere yapılan satışlar, 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanununa göre satış, 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu ve daha birçok kanun. Sayılan kanunların ortak noktası, hazinenin elinde bulunan taşınmazları satmak veya uzun süreli kullanım hakları ile özel kişi veya kurumlara tahsis etmektir.

Hazine taşınmazlarının yönetiminde genel yetkili olan MEGM'nin, 2021 yılı Faaliyet Raporunda, hazine taşınmazlarının yönetimi konusunda belirlenen temel hedefler arasında, hazine taşınmazlarından sağlanan gelirlerin çoğaltılması, yatırım ve istihdam için sunulan taşınmazların kapsamının genişletilmesi ve ekonomik ihtiyaçları karşılayacak şekilde idari yapının düzenlenmesi bulunmaktadır. Rapor, 2021-2024 yıllarını kapsayan Orta Vadeli Programların makroekonomik hedef ve politikalarına atıf yapmıştır. Orta vadeli programların belirlediği hazine taşınmazlarının yatırımcılara sunulması için gerekli işlemlerin yapılması ve taşınmazlarda yatırımın teşvik edilerek taşınmazların ekonomiye kazandırılması ilkelerinin ve amaçlarının genel müdürlükçe de benimsediğini belirtmiştir (MEGM, 2022: 36-37).

Faaliyet raporunda, proje temelli özel sektör yatırımlarından tarımsal üretimin artırılmasına, hayvancılığın geliştirilmesine, eğitim ve sosyal sorumluluk projelerinden yeşil alanların artırılmasına kadar birçok alanda hazine taşınmazlarının kullanıldığı açıklanmıştır. Yine orman vasfını yitirmiş arazilerin satışı, organik tarımın geliştirilmesi ve turizmin geliştirilmesine kadar birçok alanda yapılan projelerden bahsedilmiştir. Rapor, bu projelere yapılacak hazine taşınmazı arzının temel alındığını anlatmaktadır. Bu

doğrultuda, hazine taşınmazlarının döküm çalışmalarının ve taşınmaz değerlemelerinin yapılacağı öngörülmüştür (MEGM, 2021: 36-37).

Hazine taşınmazlarının özelleştirilmesindeki temel amaç ekonomiye katkı sağlamaktır. 1980'lerden itibaren kabul edilen kalkınma planlarında, hazine taşınmazları kamu finansman kaynağı olarak iktisadi alanın koşullarına göre değerlendirilmesi ilkesi ön plana çıkmıştır. Özellikle 1990'larda yürürlüğe giren yasal düzenlemeler ile kamu mülkiyetinde bulunan taşınmazlar, devletin hüküm ve tasarrufu altında olan yerler ve orta malları çeşitli araç ve yöntemler ile ekonomik değer kazanacak şekilde yönetilmeye başlanmıştır. Özelleştirme politikası ile hazine taşınmazları yeniden keşfedilmiş ve ekonomi için kaynak olarak görülmüştür.

3.2.ARAÇ VE YÖNTEMLER

Özelleştirme politikaları kapsamında hazine taşınmazlarının tasarrufunda kullanılan araçlar ve yöntemler temel olarak satış, kiralama, irtifak hakkı tesisi, trampa, ecrimisil ve tahsis olarak belirlenebilir. Bunlar geleneksel yöntemler olarak kabul edilmektedir. Bu yöntemlerin kapsamı, yapılan sempozyumlarda ve kurumsal çalışmalarda yeni yollar belirtilerek genişletilmeye çalışılmıştır. Örneğin, 14. Maliye Sempozyumunda özel olarak kamu taşınmazları ele alınmış ve birçok tezde bu taşınmazların teorideki yeri ve ekonomiye kazandırılması açısından uygulanabilecek yeni yöntemler üzerinde durulmuştur. Gayrimenkul yatırım ortaklığı yolu ile sanayi, ticaret ve turizm amaçlı olarak devirler, bedelsiz devirler, sit alanları için sertifika verilmesi, sosyal konutların satışı gibi yeni yöntemler ortaya konulmuştur (Cansızlar, 1999). Bunların dışında arsa veya kat karşılığı inşaat yöntemi, yap-işlet-devret modeli uygulanarak hazine taşınmazlarının ekonomiye kazandırılması yönünde öneriler bulunmaktadır (Söyler, 2005). Bu tez kapsamında yapılan yasal düzenlemelerde uygulaması bulunan satış, kiralama, ön izin, irtifak hakkı izni ve kullanma izni, ecrimisil ve tahsis, trampa ve arsa payı karşılığı inşaat araç ve yöntemler belirlenmiştir.

3.2.1. Satış

Satış işlemleri, hazine taşınmazlarının ekonomiye kazandırılması için uygulanan yöntemlerin başında gelmektedir. Ülkemizde kullanılan yöntemlerin en geleneksel olanıdır. Satış yöntemini, mülkiyeti devir borcu doğuran bir yöntem olarak satıcı ve alıcı şeklinde iki tarafın bulunduğu, satıcının bir taşınmazının mülkiyet hakkını, alıcıya vermeyi, alıcının da üzerinde anlaşılan değeri satıcıya ödemeyi borçlandığı sözleşme olarak açıklayabiliriz (Yavuz, 2004: 22).

Hazine taşınmazlarının satışının kapsamında hazinenin özel mülkiyetinde bulunan Maliye Hazinesi adına tescilli taşınmazlar ile birlikte tescilli olmayan devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler ile yine vasfı değiştirilen orta malları bulunmaktadır. Devletin hüküm ve tasarrufunda olan yerler ile orta mallarının satılabilmesi için özel kanun hükümlerine göre vasıflarının değişmesi ve belli şartların yerine getirilmesi sonucu Maliye Hazinesi adına tescili gerekmektedir. Satış yöntemi kullanılarak ekonomiye kazandırılan taşınmazlarla ilgili temel yasa 4706 sayılı Yasadır. Bu yasanın dışında özel olarak hazine taşınmazlarının satışını belirleyen yirmi dört ayrı düzenleme bulunmaktadır. Bunlardan kamu konutlarının, 2-B taşınmazlarının ve tarımsal arazilerin genel nitelikte doğrudan satışı yapılmaktadır (Akcan, Karaca, Torun, Dinçsoy, Sinat, 2022). Taşınmazların satış işlemleri, 4706 sayılı Kanuna göre doğrudan satış şeklinde yapılabileceği gibi 2886 sayılı Kanunda belirtilen ihale yöntemleri kullanılarak da yapılmaktadır. 4706 sayılı Kanun, satış işlemlerinin daha kısa sürede yapılmasını sağlamaktadır.

Tablo 11: 2021 Yılı Taşınmaz Satışından Elde Edilen Gelirler

GELİR TÜRÜ	BÜTÇE GERÇEKLEŞMELERİ (bin TL)					
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Lojman Satışı	117	604	3.950	9.963	1.284.862	659.340
Sosyal Tesis Satışı	0	0	0	0	1.387	507

Diğer Bina Satış Gelirleri	1.717	1.969	572	66	0	0
Arazi Satışı	96.589	172.517	613.349	658.864	653.946	1.681.452
Arsa Satışı	550.778	785.566	539.761	202.304	148.561	139.302
Diğer Taşınmaz Satışı	1.739	1.569	1.305	599.483	291.195	134.768
2B Satışı	939.670	1.214.583	980.229	960.409	742.752	786.191
Proje Alanlarında 2B taşınmazları satışı	185.423	56.676	45.596	46.492	16.521	4.966
Hazineye Ait Tarım arazilerinin satışı	89.293	107.961.	86.878	102.277	190.882	271.027
Yapı Kayıt Belgesi satışları	0	0	0	0	21.724	98.848
Toplam	1.865.326	2.341.445	2.271.640	2.581.858	3.351.830	3.776.401

Kaynak: (MEGM Faaliyet Raporu, 2022: 42)

Tablodan anlaşıldığı üzere MEGM, yıllar içinde taşınmaz satışından elde ettiği gelirleri artırmıştır. Lojman ve sosyal konutlar ile hazineye ait tarım arazilerindeki satış miktarlarındaki artış göze çarpan hususlardır. Arsa ve arazi satışları da önemli gelir getiren kalemler olarak sayılabilir.

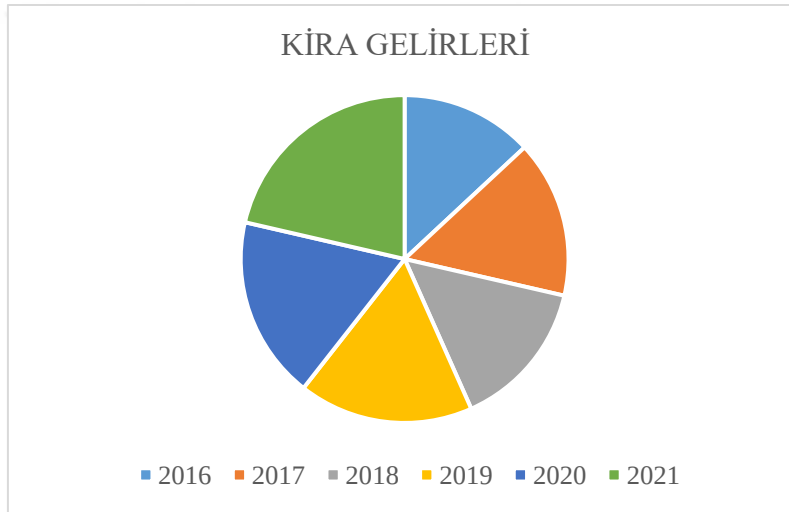
3.2.2.Kiralama

Hazine taşınmazlarının tasarruf yöntemlerinden biri de kiralama yöntemidir. Kiralama yöntemi de en sık kullanılan geleneksel yöntemlerden biri olarak kabul edilmektedir. Kira sözleşmeleri, iki taraflı, ivazlı ve temelinde kullandırma amacı olan sözleşmelerdendir. Türk Borçlar Kanununa göre, kira sözleşmesi, “Kiraya verenin, bir şeyin kullanılmasını veya kullanmayla birlikte ondan yararlanılmasını kiracıya bırakmayı, kiracının da buna karşılık kararlaştırılan kira bedelini ödemeyi üstlendiği sözleşmedir” (6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu, 2011). Konumuz açısından kiralama ise hazinenin mülkiyetinde bulunan bir taşınmazın bedeli alınarak yetkili organların kararları

doğrultusunda süreli olarak başkasının kullanımına ve yaralanması için yapılan sözleşmelerdir.

Hazine taşınmazları ile ilgili kiralama işlemlerini, 4706 sayılı Kanun ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 76. maddesine göre ve ayrıca 327 sayılı Milli Emlak Genel Tebliği'nde belirlenen hususlara göre yapmaktadır. Kiralama işlemlerinde kapalı teklif, açık teklif ve pazarlık usulleri uygulanmaktadır. Hazine taşınmazları en fazla on yıl süre ile kiralanabilmektedir. Fakat turizm, enerji üretimi ve dağıtımı ve doğal gaz iletim, dağıtım ve depolama ile ilgili kiralama süreleri on yıldan fazla olabilir.

Tablo 12:2021 Yılı Taşınmaz Kiralama Gelirleri



Kaynak: MEGM 2021 yılı Faaliyet Raporu, 2022

Rapora göre, “2021 yılı için 1.772.520.000 TL kira geliri hedefi konulmuş ve 1.921.985.000 TL gelir elde edilmiştir. % 108,4 oranında başarı sağlanmış ve bir önceki yıla göre % 19 oranında kira gelirlerinde artış sağlanmıştır” (MEGM, Faaliyet Raporu, 2022: 43).Taşınmazların kiralamalarından elde edilen gelirler, pandemi yılı olan 2020 yılında dahi artış göstermiştir.

Tarımsal ve ticaret için yapılan kiralama işlemleri dışında son yıllarda tıbbi ve aromatik bitkiler ile süs bitkisi yetiştirmek üzere 6.7 milyon metrekarelik hazine taşınmazı kiraya verilmiştir. Yine ağaçlandırma yapmak üzere kiraya verilen hazine

taşınmazı sayısı 2016 yılında 28 adetten 3.883.220 metrekare iken 2021 yılında 139 adetten 15.986.832 metrekare olmuştur (MEGM, 2022: 60).

3.2.3.Ön İzin, İrtifak Hakkı Tesisi ve Kullanma İzni

Hazine taşınmazları üzerinde irtifak hakkı tesisi yöntemi, geleneksel uygulama yöntemlerinden bir başkasıdır. Bu işlem, yapılan yönetmelik düzenlemesi ile ön izin, irtifak hakkı tesisi ve kullanma izni verilmesi şeklinde aşamalara bölünmüştür.

İrtifak hakkı tesisi, ivazlı ve iki taraflı bir sözleşmedir. Medeni Hukukta mülkiyetten gayri ayni hak olarak tabir edilmiştir. İrtifak hakkı, taşınmaz sahibinin mülkiyete özgü bazı haklarını başkasının kullanmasına katlanmayı içermektedir. Taşınmaz üzerinde kurulan bir yükümlülüktür. Hazine taşınmazları üzerinde yapı yapacak veya onu kullanacak kişi ile mal sahibi olarak hazine arasında yapılan sözleşmeler ile kurulun bir haktır ve bu hak taşınmazın tapu kaydına tescil edilir.

2007 yılında yürürlüğe giren Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik'te aslında hazine taşınmazlarının özel kesime aktarılmasını sağlayan tüm yöntemler düzenlenmiştir. Bu yönetmeliğe göre, ön izin, taşınmaz üzerinde irtifak hakkı kurulmadan ve kullanım izni verilmesinden önce, taşınmazla ilgili kadastral işlemlerin yapılması, imar planlarının yaptırılması, uygulama projelerinin onaylanması gibi işlemlerin yapılabilmesi için idare tarafından irtifak hakkı verilecek kimselere verilen izin olarak belirlenmiştir (Kamu Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik, 2007). Kullanma izni ise devletin hüküm ve tasarrufunda bulunan yerler için kişiler lehine idarece verilen izni anlatmaktadır. Hazinenin bütün bu yöntemleri kullanabilmesi 4706 sayılı Kanuna dayanmaktadır.

İrtifak hakkı tesisi, hazine taşınmazları üzerinde eğitim, sağlık, sosyal projeler, sanayi gibi amaçlar için kurulmaktadır. Burada yine ihale yöntemleri kullanılarak haklar verilmektedir. İrtifak haklarının süresi otuz yıl olarak belirlenmiştir.

Tablo 13: Ön İzin, İrtifak Hakkı ve Kullanma İzni Gelirleri

YILLAR	GELİRLER (BİN TL)
2016	415.535
2017	771.721
2018	1.700.806
2019	163.611
2020	1.074.277
2021	1.832.139
TOPLAM	5.958.089

Kaynak: (MEGM 2021 Faaliyet Raporu,2022: 42)

Rapora gelirlerdeki artışı göstermektedir. 2016 yılında 415.535 TL olan irtifak hakkı geliri, 2021 yılında 1.536.771.000 TL olmuştur. Rapora göre hedef üzerinde bir gelir elde edilmiş ve % 71 oranında bir artış gerçekleşmiştir (MEGM, 2021 Faaliyet Raporu, 2022: 42-43).

2017 yılından 2021 yılına kadar hazine taşınmazları üzerinde daha çok eğitim amaçlı irtifak hakları kurulmuştur. Ardından sanayi ve sağlık amaçlı irtifak hakları sayıca artış göstermiştir. Yıllar itibariyle ise en çok 2017 yılında irtifak hakkı tesisi işlemleri yapılmıştır. Bu yılda 15.853.084 metrekare alanı kapsayan hazine taşınmazında irtifak hakkı kurulması için talimat verilmiştir. En az irtifak hakkı tesisi talimatı ise 2019 yılına ait olup 1.373.451 metrekare alını kapsamaktadır (Tunçez, Bozkurt, 2022: 41).

3.2.4.Trampa

Hazine taşınmazlarının özelleştirilmesi politikası kapsamında, trampa da uygulanan yöntemlerden birisidir. Trampa, bir taşınmazın mülkiyetinin başka bir taşınmazın mülkiyeti ile karşılıklı olarak değiştirilmesidir. Hazine taşınmazları ile özel bütçeli kuruluşlara, gerçek ve tüzel kişilere ait taşınmazların mülkiyeti, ihtiyaca göre karşılıklı olarak değiştirilmektedir. Sadece kamu hizmeti nedeniyle değil, sit alanlarında

kalan taşınmazlar ve vakıfların taşınmazları, hazine taşınmazları ile trampa edilebilmektedir.

Devlet İhale Kanununa göre yapılan trampa işlemleri ana kalemi oluşturmaktadır. 2021 yılında toplamda 3.333.982.401,04 TL bedelli ve 3.440.116,17 metrekare alanda 596 taşınmazda trampa işlemleri yapılmıştır. Ayrıca yürürlüğe giren 2863 sayılı Yasa gereğince Kültür ve Turizm Bakanlığı'nca sit alanında bulunan ve takasa uygun olan taşınmazlar belirlenmektedir. I. ve II. derece sit alanları içinde bulunan bu taşınmazlar ile hazine taşınmazları trampa edilmektedir. Bu mülkiyet değişimi ile sit alanlarında bulunan taşınmazların korunması amaçlanırken karşılığında parasal bir değer ödenmese bile hazine taşınmazı ile trampa yapılması sonucu yine bir devir söz konusu olmuştur (MEGM, 2022: 51-52).

3.2.5.Ecrimisil ve Tahsis

Hazine taşınmazlarının yönetiminde ecrimisil ve tahsis uygulamaları temel olarak bir özelleştirme yöntemi değildir. Bu yöntem, bir hazine taşınmazının izin olmadan başka kişilerce işgal ve tasarrufta bulunulması nedeniyle, idarenin bir zararı olup olmadığına ve kişilerin kusuruna bakılmadan taşınmazın önceki haliyle elde edilebilecek muhtemel gelirinin hesaplanarak bu gelirin kişilerden tazminat yoluyla alınmasıdır. 2021 yılında 82.846 taşınmazdan 681 milyon TL ecrimisil alınmıştır (MEGM, 2022: 64).

Tahsis ise, hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazların ve devletin hüküm ve tasarrufu altında olan yerlerin kamu hizmeti ve kamu yararı amacıyla kamu idarelerinin kullanımına bırakılmasıdır. Ticari nitelikte olmayan kamu hizmetleri için uygulanan bu yöntem, sadece genel ve özel bütçeli kuruluşlar ile mahalli idareler için kullanılmaktadır.

Tablo 14: Yıllara Göre Tahsis Edilen Taşınmaz Sayıları

Yıllar	Taşınmaz Adedi	Yüzölçümü (m ²)
2016	28.634	10.435.684.829
2017	23.687	7.827.221.100

2018	17.224	3.185.653.949
2019	15.741	3.678.395.583
2020	13.588	3.342.248.073
2021	12.699	2.691.036.444

Kaynak: (MEGM, 2022)

Tabloya göre tahsis edilen taşınmaz sayısı en çok 2016 yılına aittir. Bu tahsisler bedelsiz olarak yapılmaktadır. Bu tahsislerin dışında organize sanayi bölgelerine de bedelsiz devirler yapılmıştır. 2021 yılı itibarıyla 10.465.551,45 metrekarelik hazine taşınmazının tahsisi söz konusu olmuştur (MEGM, 2022: 78).

3.2.6.Arsa veya Kat Karşılığı İnşaat

Hazine taşınmazlarının özelleştirilmesi politikası kapsamında ele alınması gereken bir yöntem de arsa veya kat karşılığı inşaat yapılması yöntemidir. Esasında arsa veya kat karşılığı inşaat sözleşmeleri Borçlar Kanununda özel olarak düzenlenmiş bir sözleşme türü değildir. Fakat özel hukuk uygulamalarında son dönemde oldukça popüler bir sözleşmedir. Özellikle kentsel dönüşüm uygulamalarının vazgeçilmez uygulamalarındandır.

Bu sözleşmeler hazine taşınmazlarının özelleştirilmesinde de yeni bir yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik’te arsa karşılığı olarak inşaat şeklinde geçmektedir. Hazine taşınmazında yapılacak yapı bedeline karşılık başka bir hazine taşınmazının verilmesini ifade etmektedir.

“Arsa veya kat karşılığı inşaat sözleşmeleri, iki tarafa borç yükleyen ivazlı ve çift tipli karma sözleşmelerdir” (Karahasan, 1997: 628). Sözleşme ile arsa sahibi, para yerine arsasının tamamını veya belli bir hisseyi yükleniciye devretmektedir. Buna karşılık olarak belirli sayıda daire sahibi olmaktadır. Yüklenici ise inşaatı tamamlamanın karşılığında yine belirli sayıda daire almakta ve bunları satarak kar sağlamaktadır. Uygulamada bu sözleşmelerin “inşaat sözleşmesi, kat yapım sözleşmesi, taşınmaz mal satışı ve inşaat

sözleşmesi ve kat karşılığı inşaat sözleşmesi şeklinde birçok isimle düzenlendiği görülmektedir” (Yavuz, 2004: 322).

Bu sözleşme yönteminin hazine taşınmazlarının ekonomiye kazandırılması açısından önemli bir yol olduğu öne sürülmektedir. Devlet, arsa karşılığında hem kamu hizmetinde kullanılabilecek binalar edinecektir ve kamu finansmanını bu şekilde sağlayabilecektir. Bedeli yüzünden kiralanamayan ve satılamayan taşınmazlar böylelikle daha kolay tasarrufa konu olabilecektir. Tabi ki inşaat sektörünün de canlandırıcı etkisi yadsınamayacak derecede önemli olacaktır. İnşaat sonucunda taşınmazlar satıldığında gelir elde edileceği gibi bu sırada alınan vergiler ile de kamu gelirleri artacaktır (Söylar, 2005: 296-297).

MEGM’nin 2021 yılı Faaliyet Raporunda, hazineye ait taşınmazların 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik ve 298 sayılı Milli Emlak Genel Tebliğine dayanarak arsa veya kat karşılığı inşaat sözleşmelerine konu olduğu belirtilmiştir. Ayrıca bu yöntem ile kamu kurumlarının ihtiyaç duyduğu hizmet binalarının yaptırıldığı açıklanmıştır. (MEGM 2021 Faaliyet Raporu, 2022: 53).

Arsa payı karşılığı inşaat yöntemi ile hazine taşınmazlarının ekonomiye kazandırılması süreci yeni bir süreçtir. Bu yöntem ile birlikte hazine taşınmazları aracılığı ile bir kamu finansmanı sağlama amacı içinde olduğu söylenebilir.

SONUÇ

Bu tezde, hazine taşınmazları politikasında etkili olan kamu politikaları ve bu politikaların değişimi ele alınmıştır. Türkiye’de hazine taşınmazları nasıl yönetilmektedir? Hangi politikalar, hazine taşınmazlarının yönetiminde etkili olmuştur? Hazine taşınmazlarında etkili olan politikaların amaç ve ilkeleri, araç ve yöntemleri ve değişimi neyi göstermektedir? Bu soruların etrafında şekillenen tez, temel olarak 1980’li yıllara kadar hazine taşınmazları politikasında kamu yararı etkili iken 1980’lerden sonra piyasa odaklılığın etkili olduğunu öne sürmektedir.

Politikalar açıklanmadan önce hazine taşınmazı kavramına değinilmiştir. Hazine taşınmazları, hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazlar ve devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerdir. Tezin ana kavramı olan hazine taşınmazları ile kastedilen budur. Hazine taşınmazı ile ilgili bu belirlemeden sonra politikalar, kamu yararı- piyasa odaklılık ikiliğinde belirlenmiştir. Başka bir deyişle belirlenen politikalar, hazine taşınmazlarında kamu yararı esaslı politikalardan piyasa odaklı politikalara geçişi göstermektedir.

Kamu yararı temelinde yürütülen politikalar, millileştirme, toprak reformu ve iskân politikalarıdır. Kuruluş, ekonomik bağımsızlık, yeniden mülkiyet dağıtımı ve ulusal kalkınma etrafında birleşen bu politikalar, 1980’li yıllara kadar etkili olmuştur. Millileştirme politikaları, ekonomik bağımsızlık, ulusal kalkınma ve kamu hizmeti sunma amaç ve ilkeleri çerçevesinde yürütülmüştür. Bu politika ile Osmanlı döneminde yaşanan ekonomideki sorunlardan ders alındığı gösterilmek istenmiş ve devletçilik ilkesi öncülüğünde yabancı devletlerin elinde bulunan mal varlığı değerleri millileştirilmiştir. Millileştirmeler önemli stratejik alanlarda gerçekleştirilmiştir. Demiryollarından, maden sahalarına, ulaşımdan altyapı hizmetlerine kadar olan bu alanlardaki yabancı şirketlerin etkinliğine son verilmiştir. Bu şirketlerin elinde bulunan mal varlığı değerleri ve imtiyazlar, satın alma yöntemi ile hazineye intikal ettirilmiştir. Ormanlar gibi önemli

kaynaklar hakkında kanunlar çıkartılmış ve başka bir yönteme ihtiyaç duyulmadan kanun ile ormanlar hazine mülkiyetine geçirilmiştir.

Millileştirmelerin politikasında etkili olan diğer yöntem, uluslararası anlaşmalar ve kanunlar ile yapılan hilafete, sahipsiz mallara ve mübadillere ait malların hazineye intikal ettirilmesi olmuştur. Bu dönemde, yeni kurulan devleti tüm yönleriyle sağlam temellere oturtma gayreti, hazine taşınmazları politikasında etkili olmuştur. Asıl amaç bağımsızlık iken kamu yararı gözetilerek hazinenin mal edinmesi amacı güdülmüştür.

Kamu yararına hazine taşınmazları yönetiminde etkili diğer kamu politikası toprak reformu politikası olarak belirlenmiştir. Toprak reformu, 1980'li yıllara kadar birçok kanuni düzenleme ile yapılmaya çalışılmıştır. Bu politika ile tarımsal mülkiyet alanındaki mülkiyet biçimlerini yeniden düzenleyerek, ülkenin sosyo-ekonomik yapısını değiştirmek amaçlanmıştır. Bu amaç çerçevesinde kamulaştırma, toplulaştırma ve dağıtım yöntemleri kullanılarak tarımsal mülkiyet biçimlerini yeniden düzenlenmesi yoluna gidilmiştir. Az topraklı ve topraksız çiftçiler lehine düzenlenecek tarımsal mülkiyet biçimleri ile ülkedeki büyük toprak sahiplerinin etkisi ve gücü kırılmaya çalışılmıştır. Çoğunlukla Şanlıurfa'da uygulaması görülen bu reform politikasında, kamulaştırma yöntemi sıkça başvurulmuş bir yöntem olamamıştır. Genellikler hazinenin elinde bulunan arazilerin dağıtımı söz konusu olmuştur. Reform kapsamında çıkarılan iki kanunun hem çıkış sürecinde hem de uygulanmasında zorluklarla karşılaşmıştır. Son çıkarılan yasanın Anayasa Mahkemesi kararı ile iptal edilmesi ve sonrasında düzenlenen tarım reformu yasası ile kamulaştırılan toprakların iadesi sonucu uzun yıllar süren toprak reformu çalışmaları başarısızlığa uğramıştır. 1980'lerden itibaren ise toprak reformu yerini ülkenin dışa açılımı ile birlikte tarım reformu uygulamalarına bırakmıştır.

Hazine taşınmazlarında kamu yararı ekseninde etkili olan diğer politika ise iskân politikası olarak belirlenmiştir. Ülkedeki imar, nüfusu artırma ve çiftçiyi topraklandırma uygulamaları ile birlikte yürütülen bu politikada, kamulaştırma yöntem olarak seçilmiş

olsa da çok az uygulanan bir yöntem olmuştur. Ülkedeki nüfusu Türk olanların ve Türk kültüründen gelenlerin lehine düzenlemeyi amaç edinen bu politika, hazinenin mülkiyetindeki taşınmazları gelen göçmenlere dağıtmıştır.

Millileştirme, iskân ve toprak reformu politikaları, hazinenin mülkiyetindeki taşınmazların benzer yönlerini hem amaç ve ilkelerinde hem de kullanılan araç ve yöntemlerde görmekteyiz. Bu politikalar, kamu yararını gözetir ve bir hazine taşınmazı kamusal mülkiyetten özel mülkiyete geçecekse ancak hem toplumun hem devletin çıkarları doğrultusunda el değiştirebilir.

Hazine taşınmazlarında 1980'lerden sonra uygulanan politikalar, artık piyasa odaklılığı çerçevesine yerleşmektedir. Hazine taşınmazları, ekonomiye kazandırılması gereken taşınmazlardır. Başka bir deyişle, hazine taşınmazları, piyasanın ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde kamu mülkiyetinden özel mülkiyete geçmelidir. Hazine taşınmazlarında piyasa odaklı eksenindeki politikalar ise tarım reformu, kentleşme ve özelleştirme politikaları olarak belirlenmiştir.

Tarım reformu ile tarımsal verimin artırılması ve tarımsal sürdürülebilirliğin sağlanması amaçlanmıştır. Tarım reformunun ilk uygulaması, toprak reformu uygulaması nedeniyle kamulaştırılan taşınmazların, sahiplerine iade edilmesi olmuştur ve bu politika kapsamında kanuni düzenlemelerde bulunmasına rağmen artık kamulaştırma yöntem olarak kullanılmamıştır. Toplulaştırma ve dağıtım uygulamaları, tümüyle sulama bölgelerinde yapılmıştır. Bu anlamda da sınırlı bir tarım reformu anlayışına geçildiği açıktır. Tarım politikalarında bu süreç içinde uluslararası kuruluşların ve diğer ülkelerin etkisini daha çok görmekteyiz. Dağıtım ise tamamen hazine arazilerinin dağıtımı şeklinde olmuş ve artık 'tarımsal mülkiyet biçimlerini değiştirmek' değil, topraksız ve az topraklı çiftçinin 'arazi edinmesi' ön plana çıkmıştır.

Piyasa odaklı politikalarda bir diğer politika kentleşme politikası olarak belirlenmiştir. Bu politika, hazine taşınmazlarını iki yönden etkilemiştir. Bu politikanın

bir yönünü hazine taşınmazlarını kentsel arsa üretimi için kullanmak oluştururken iken diğer yönünü hazine taşınmazlarını imar affı sürecinde kullanmak oluşturmaktadır. Hazine taşınmazları, konut ihtiyacını karşılamak için gerekli olan arsa üretimi sürecine dâhil olmuştur. Yine hazine taşınmazları üzerinde yapılan kaçak yapılara getirilen af yasaları ile birlikte hazine taşınmazlarının satışı yolu seçilmiştir. Böylelikle hazine taşınmazları, imar affı kapsamında araç olarak kullanılmıştır. İmar planları, imar afları ve bedelsiz devirler ile birlikte hazine taşınmazları sürekli olarak rantın yeniden dağıtılmasında değerlendirilmiştir.

Piyasa odaklı anlayışın son politikası ise özelleştirme politikasıdır. Bu politika ile artık hazine taşınmazları, doğrudan özel mülkiyet konusu haline gelmiştir. MEGM, faaliyet raporlarında sürekli uygulanan projeler ile hazine taşınmazlarının değerlendirilmesi sonucu ne kadar çok gelir elde edildiğinin altını çizmiştir. Piyasa ekonomisini desteklemek, yönetimin en çok yaptığı şey olmuştur. Politika uygulanmasında birçok araç ve yöntem geliştirilmiştir. Bu araçların yanında işlemlere konu olan hazine taşınmazlarının cins olarak kapsamı da genişletilmiştir. Devletin hüküm ve tasarrufunda olan yerler de artık ekonomiye kazandırılan taşınmazların kapsamına girmiştir. Doğrudan satış, kiralama, irtifak hakkı tesisi, trampa, ecrimisil, tahsis ve en nihayetinde yeni bir yöntem olarak arsa payı karşılığı inşaat yöntemleri ile hazine taşınmazlarından gelir elde edilme yolu seçilmiştir. Devletin hüküm ve tasarrufu altında olan kıyılar ve su kaynakları üzerinde uzun yılları kapsayan kullanma izinleri verilmiştir. Kamu yararından piyasa odaklılığa geçiş ile birlikte toprak reformu tarım reformuna, iskân kentleşmeye ve en nihayetinde millileştirme de özelleştirmeye dönüşmüştür. Bu geçişin, kamusal mülkiyetin anlam ve içeriğini de değiştirdiğini söylemek mümkündür.

Son olarak şunu da belirtmek gerekir; kamu yararı temelindeki politikalar, kolaylıkla uygulanamamıştır. Özellikle toprak reformu politikasının başarısızlıkla

sonuçlandığı söylenebilir. Piyasa odaklılığı temelinde uygulanan politikalar çok daha kolay uygulanabilmektedir.



KAYNAKÇA

- ACAR, Y., (1991), '**Tarihsel Açidan Türkiye Ekonomisi ve İzlenen İktisadi Politikalar**', Dora Yayınları, İstanbul.
- AKCAN, A., KARACA, M., DİNÇSOY SİNAT, E., (2022), "**Özel Satış**", T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı MEGM, Yayın No: 2022/10, Ankara.
- AKDOĞAN, A., KIRBAŞ, S., EYÜPGİLLER, S., (1986), '**Açıklamalı Maliye ve Vergi Sözlüğü**', Birlik Yayıncılık, Ankara.
- AKDEMİR, M., (1998), '**Gecekondulmuş İslah Projeleri Uygulamaları ve Hazine Taşınmaz Malları ile İlişkileri**', Maliye Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara.
- AKSOY, S., (1964), '**Toprak Reformunun Hukuki Esasları**', Ankara Basım ve Ciltevi, Ankara.
- AKSOY, S., (1969), '**100 Soruda Türkiye'de Toprak Meselesi**', İstanbul: Gerçek Yayınevi, İstanbul.
- AKSOY, S., (1984) '**Tarım Hukuku**', Ankara Üniversitesi Ziraat Fakültesi Yayınları 907 Ders Kitabı 254, Ankara, s. 231-263.
- AKTAN, O. H., (1998), 'Atatürk'ün Ekonomi Politikası: Ulusal Bağımsızlık ve Ekonomik Bağımsızlık', **Hacettepe Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi**, Cumhuriyet'in 75. Yılı Özel Sayısı, Ankara, s.29-30.
- AKTAN, R., (1965), 'Türkiye'de Toprak Reformu', **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt:20, S:2. Ankara.
- AKTAN, R., (1971), 'Türkiye'de Toprak Reformu Çalışmaları', **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt:26, Sayı:3, Ankara.
- AKTAN, R., (1971), '**Türkiye'de Toprak Reformu Çalışmaları**', Toprak Reformu ve Ekonomi Gelişme Semineri, İstanbul.

- ALPAR, C., (1983), '**Yabancı Sermaye**', Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt:2, İletişim Yayınları, İstanbul.
- ARI, K., (1992), 'Cumhuriyet Dönemi Nüfus Politikasını Belirleyen Temel Unsurlar,' **Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi**, Sayı:23, Cilt: VIII, s.409-420.
- ARI, K., (2003), 'Cumhuriyetin Nüfus Politikası', **Toplumsal Tarih**, Sayı:119, s.28-32.
- ARSLAN, K. O., (2017), 'Kamu Malı Niteliğinin Tespiti ve Kamu Mallarından Yararlanmanın Esasları', **TBB Dergisi**, Sayı:131, s.57-86.
- ARSLAN, R., YILMAZ E., (1988), '**İcra İflas Hukuku**', Yetkin Yayınları, İstanbul.
- AZRAK, A.Ü., (1970), 'Millileştirme ve Kamu Hizmeti', **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Sayı:1-4, İstanbul.
- AYDINLI, B., (1992), '**Türk Hukukunda Kamu Malları**', T.C. Maliye ve Gümrük Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, s.67.
- BALLI, B.,(1998), '**Arazi Toplulaştırmasında Amaç, Gelişim ve Hedefler**', Ankara.
- BARKAN, Ö.L., (1980), '**Türkiye'de Toprak Meselesi Toplu Eserler 1,**' Gözlem Yayınları, İstanbul.
- BM, (1996), '**İnsan Yerleşimleri Konferansı Habitat II İstanbul Deklarasyonu.**' <https://webdosya.csb.gov.tr/csb/dokumanlar/mpgm0029.pdf>. Erişim: 30.05.2022.
- BM, (1996), '**İnsan Yerleşimleri Konferansı Habitat II Ulusal Rapor ve Eylem Planı**', <https://webdosya.csb.gov.tr/db/habitat/editordosya/file/dokumanlar/Ulusal%20Rapor%20ve%20Eylem%20Plan%C3%84%C2%B1.pdf>. Erişim:30.05.2022.
- BM, (2017), '**Herkes İçin Sürdürülebilir Kentler ve Yerleşimlere İlişkin Kito Bildirgesi Yeni Kentsel Gündem,**' <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Turkish.pdf>. Erişim:30.05.2022.

- BM, (2021), ‘Yeni Kentsel Gündemin Uygulanmasına İlişkin Ulusal Rapor’,
<https://webdosya.csb.gov.tr/db/habitat/haberler/bm-habitat--8230-54330-20210817155232.pdf>.
- BİLİR, M.C., (2012), ‘Türkiye’de Toprak Sorunu ve Köylülük’, Marmara Üniversitesi SBE Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- BORATAV, K.,(1995), ‘İktisat Tarihi 1981-1994’, Sina AKŞİN (Der.) **Türkiye Tarihi 5:Bugünkü Türkiye**, Cem Yayınevi, İstanbul, s.159-213.
- BÖLÜKBAŞI, H. T., ERTUGAL, E., (2013), ‘Europeanization of Employment Policy in Turkey: Tracing Domestic Change Through Institutions, Ideas and Interests,’ South European Society and Politics, Vol.18, No.2, s. 237-257.
<http://dx.doi.org/10.1080/13608746.2013.784436>.
- BÖTÜCENE, İ., (1978), ‘**Toprak Reformu**’, Toprak Reformu Kongresi Ankara: TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, s. 70.
- CANSIZLAR, D., (1999), “Mevcut Sorunlara Çözüm Önerileri ve Yeni Uygulamalar”, **14. Maliye Sempozyumu: Kamu Kesimi Finansmanında Vergi Dışı Normal Gelirler ile Özel Gelirler ve Fonlar**, ss. 100-110, Antalya.
- ÇAĞAPTAY, S., (2002), ‘Kemalist Dönemde Göç ve İskan Politikaları: Türk Kimliği Üzerine Bir Çalışma’, Çeviren: Defne ORHUN, **Toplum ve Bilim**, Sayı:93, s.218-241.
- ÇAVUŞOĞLU, S., (2020), ‘Türkiye’de Hazine Arazilerinin Dağıtımına İlişkin Yasal Düzenlemeler ve Politikalar’, Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetim Anabilim Dalı, Ankara Üniversitesi SBE Dönem Projesi, s. 24.
- ÇEVİK, Z., (2002), ‘Cumhuriyet Türkiye’sinde Toprak Reformu ve Uygulamaları’, Türkler Ansiklopedisi, C.XVII, S.677-686.

- Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, (2022) '**2021 Yılı İdari Faaliyet Raporu**', Erişim: <https://webdosya.csb.gov.tr/db/strateji/icerikler/csb-2021-yili-idare-faaliyet-raporu-20220610102116.pdf>.
- ÇOBAN, A. N., (2012), 'Cumhuriyet'in İlanından Günümüze Konut Politikası', **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt:67, No:3, s.75-108.
- ÇOKER, F., (1996), '**Türk Parlamento Tarihi TBMM-IV Dönem 1931-1935, Cilt:1**, TBMM Vakfı Yayınları, No:11, Ankara.
- DOLMACI, İ., (2016), '**Milli Emlak**', Maliye Hesap Uzmanları Derneği, İstanbul.
- DPT, (1984), '**Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu**', Yayın No: DPT,1960 ÖİK:307.
- DPT (1986), '**Temel Ekonomik Göstergeler**', Ankara.
- DPT, (2000), '**Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Tarımsal Politikalar ve Yapısal Düzenlemeler Özel Komisyon Raporu**', Ankara.
- DPT, (2000), '**Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Konut Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu**,' Ankara.
- DPT, (1963), '**Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)**', Başbakanlık Devlet Matbaası, Ankara.
- DPT, (1968), '**İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)**', Ankara.
- DPT, (1973), '**Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)**', Ankara.
- DPT, (1979), '**Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)**', Yayın No:1664, Ankara.
- DPT, (1985), '**Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)**', Yayın No:1974, Ankara.
- DPT, (1990), '**Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)**', Yayın No:2174, Ankara.
- DPT, (1996), '**Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)**', Ankara.

- DPT, (2001), '**Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)**', Ankara.
- DPT, (2007), '**Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013)**', Ankara.
- DPT, (2014), '**Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2014-2018)**', Ankara.
- DURAN, L., (1982), '**İdare Hukuku Ders Notları**,' İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, s.260.
- DURU, C., (1982), '**Atatürk Dönemi Maliye Politikası**,' TİSA Matbaacılık, Ankara, s. 84-85.
- ERDOĞAN, M., ÖMÜRGÖNÜLŞEN, U., (1989), 'Yeminli Özel Teknik Bürolar: Gecekondu Sorunu, İmar Affı ve Kamu Hizmetlerinin Özel Kişilere Gördürülmesi Açısından Bir Değerlendirme,' **Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:7, Sayı:1-2. Ankara.
- ERDOST, M.İ., (2010), 'Toprak Mülkiyeti Sempozyumu Açılış Bildirisi,' **ODTÜ Sempozyum Bildirileri**, Memleket Yayınları No:5, Ankara, S.25-30)
- EKREM, E., (1999), '**Teoride Kamu Taşınmaz Malları**', XIV. Türkiye Maliye Sempozyumu, Eskişehir Anadolu Üniversitesi, İ.İ.B.F. Yayını No: 1176/165.
- EŞİYOK,B.A.,(2013), 'Türkiye'de Başarısız Kalmış Bir Reform Girişimi: 1945 Tarihli Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu Ve Günümüze Uzanan Süreç,' **Memleket Siyaset Yönetim Dergisi**, Sayı:19-20,Ankara.
- GERAY,C., (1962), '**Türkiye'den ve Türkiye'ye Göçler ve Göçmenlerin İskanı (1923-1960)**', Türkiye İktisadi Gelişmesi Araştırma Projesi, Ankara Üniversitesi, SBF Maliye Enstitüsü Yayınları, No:64, Ankara.
- GERAY, C., (1988), '**Birleşmiş Milletler Konut Yılında Konut Kooperatiflerinin Yönetsel Sorunları**', BM Türk Derneği 1987 Yıllığı (Konut Özel Sayısı), BM Türk Derneği Yayını:1-21.

- GENÇ, F.N.,(2014), ‘Gecekonduyla Mücadeleden Kentsel Dönüşüme Türkiye’de Kentleşme Politikaları’, **Adnan Menderes Üniversitesi SBE Dergisi**, Cilt:1, Sayı:1, s. 15-30.
- GÖK, S., (2005), ‘**Tek Parti Döneminde Doğu ve Güneydoğu Anadolu’da İskan Politikaları (1923-1950)**,’ Dokuz Eylül Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü Doktora Tezi, İzmir.
- GRAZIANO, P.R., (2011), ‘Europeanization and Domestic Employment Policy Change: Conceptual and Methodological Background’, **An International Journal of Policy, Administration and Institutions**, Vol.24, No.3., s.s: 583-605, Wiley Periodicals.
- GÖZLER, K., (2009), ‘**İdare Hukuku**’, Cilt II, Ekin Bas. Yay. Dağ., Bursa.
- GÖZÜBÜYÜK, Ş., (2016), ‘**Yönetim Hukuku**,’ Turhan Kitabevi, Ankara.
- GÜDER, G., (2003), ‘Avrupa Birliği Kırsal Kalkınma Politikaları ve Değişim Eğilimleri’, **AB Genişleme Sürecinde Türkiye-Tarımsal ve Kırsal Politikalar Sempozyumu**, Kozan Ofset, Ankara.
- GÜLAN, A., (1999), ‘**Kamu Mallarından Yararlanma Usullerinin Tabi Olduğu Hukuki Rejim**,’ İstanbul, s.4.
- GÜLAN, A., (2004), ‘**Kamu Malları**’, Özay İl Han, Günışığında Yönetim İçinde, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- GÜLER, B.A., (2005), ‘**Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**’, İmge Yayınevi, Ankara.
- GÜN,A.S.,(1996), ‘**Türkiye’de Uygulanana Toprak Toplulaştırma Yöntemlerinin Karşılaştırılması**,’ Ankara Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Doktora Tezi, Ankara.
- GÜN, S., (2001), ‘**Türkiye’de Tarım Politikalarının Mülkiyet Durumu ve Uygulanan Politikalar**,’ Cumhuriyetin 100. Yılına Türk Tarımının Hedefleri Sempozyumu, Ankara.

- GÜN, S., (2003), '**Türkiye'de Toprak Reformu**', Ankara Üniversitesi Tarım Ekonomisi Bölümü, https://www.researchgate.net/publication/280386138_TURKIYEDE_TOPRAK_REFORMU.
- HALAÇOĞLU, Y., (2006), '**XVIII. Yüzyılda Osmanlı İmparatorluğunun İskan Siyaseti Ve Aşiretlerin Yerleştirilmesi**,' Türk Tarık Kurumu Yayınları, Ankara.
- HAMİTOĞULLARI, B., (1966), Türkiye'de Toprak, Toprak Reformu ve İktisadi Kalkınma', **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt 21, Sayı:01, Ankara.
- İNAN, C. E., (2014), 'İskana Yönelik Örgütsel Yapı Üzerinden Bir İnceleme', **Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**, Sayı:22.
- Kalkınma Bakanlığı, (2014), '**Onuncu Kalkınma Planı Tarım Arazilerinin Sürdürülebilir Kullanımı Çalışma Grubu Raporu**', Tarım Özel İhtisas Komisyonu, Ankara.
- https://www.sbb.gov.tr/wpcontent/uploads/2018/10/10_TarimArazilerininSurdurulebilirKullanimiCalismaGurubuRaporu.pdf.
- KARAHANOGULLARI, O., (2021), '**Genel İdare Hukuku: Kamu Hizmetinin Eşyası: Kamu Malları**.' <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/kamuhizmetininesyasi.pdf>.
- KARAHASAN, M.R., (1997), '**İnşaat, İmar, İhale Hukuku**', Cilt:1, Beta Yayını, Ankara, s.628.
- KARAKUŞ, E., (2010), Devletin Taşınmaz Mülkiyeti, **Toprak Mülkiyeti Sempozyum Bildirileri**, Memleket Yayınları:5, Yayına Hazırlayan: Sonay Bayramoğlu Özuğurlu, Ankara.
- KARDEŞ, S., (1999), **Hazine Malları**, Maliye Bakanlığı APK Kurulu Başkanlığı Yayınları, Ankara.
- KARDEŞ, S., (2016), '**Milli Emlak**', Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, Yayın No:15, Ankara.

- KELEŞ, R., (1998), '**Kentbilim Terimleri Sözlüğü**', İmge Kitabevi Yayınları, Ankara.
- KELEŞ, R., (2010), '**Kentleşme Politikası**', İmge Kitabevi, Ankara.
- KELEŞ, R., (2021), '**Kentbilim Terimleri Sözlüğü**', İmge Kitabevi Yayınları, Ankara.
- KIRBAŞ, S., (1985), '**Devlet Malları**', Birlik Yayıncılık, Ankara.
- KORUM, U.,(1982), '**1980 ve 1981 Yıllarında Konut Piyasası Konut 81**', Ankara Kent-Koop Yayınları, S.103-143.
- KÖYCÜ, H.K., (2006), '**Türkiye'de Kentsel Toprak Politikalarının Uygulama Aracı Olarak Kamulaştırma**,' Yüksek Lisans Tezi, Danışman: Ayşegül Mengi, Ankara Üniversitesi SBE, Ankara.
- <https://dspace.ankara.edu.tr/xmlui/handle/20.500.12575/29229>.
- KUMAL, M.,(1992), '**Türkiye'de Tarım Reformu Uygulamaları ve Kırsal Kalkınmaya Etkileri**', **Milletler Arası Tarım Reformu ve Kırsal Kalkınma Kongresi, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Tarım Reformu Genel Müdürlüğü Tebliğleri**, Ankara.
- KURUÇ, B., (1988), '**Belgelerle Türkiye İktisat Politikası**,' Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, C.1:1929-1932, 1. Bölüm, Ankara.
- MEGM, (2022), 2021 Yılı İdari Faaliyet Raporu, <https://webdosya.csb.gov.tr/db/milliemlak/icerikler/12.04.2022-faal-yet-raporu-web-tesl-m-ed-len-20220412124708.pdf>.
- ONAR, S.S., (1966) '**İdare Hukukunun Umumi Esasları**,' İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, s.1555-1556.
- OYAN, O., (2009), 'IMF ve Dünya Bankası'nın Tarım Reformu Uygulama Projesinin Bilançosu', **Mülkiye Dergisi**, Cilt:33, Sayı:262, s.237-253, Ankara.
- ÖZDEN P.P. (2006), 'Türkiye'de Kentsel Dönüşümün Uygulanabilirliği Üzerine Düşünceler', **İstanbul Üniversitesi SBF Dergisi**, Sayı:35, s. 215-233, İstanbul.

ÖZER, M. H., (2015), Türkiye’de Devletçi İktisat Politikaları Çerçevesinde Yabancı Sermayeli İktisadi Teşekküllerin Millileştirilmesi ve Ekonomiye Yansımaları 1930-1939), **E-Journal of New World Sciences Academy**.

<https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/187178>.

ÖZEN, H., (1978), ‘Türkiye’de Kadastro Toprak ve Tarım Reformuna Etkileri’, **TMMOB Toprak Reformu Kongresi**, Ankara.

PEKEL, G., (1938), ‘İskan ve Muhaceret’, **1. Siyasi İlimler Mecmuası**, 83, s.8.

PEYNİRCİOĞLU, N., SARITAŞ, E.C., (2008), ‘**Kaçak Yapılaşma**’, DPT, Ankara.

SALİHOĞLU, S., (2006), ‘**Küresel Su Siyaseti Nedir? Su Yönetimi: Küresel Politika ve Uygulamalara Eleştiri**,’ T. Çınar, H. K. Özdiç (ed.), YAYED Memleket Yayınları, 1. Baskı, Ankara, s.4.

SARI, M., (2010), ‘Atatürk Dönemi İskan Politikasında 2510 sayılı Kanunun Yeri ve Önemi’, **Tarihin Peşinde- Uluslararası Tarih ve Sosyal Araştırmalar Dergisi**, (4) s. 163-184.

SARI, M., (2011), ‘Atatürk Dönemi İskan Politikasında İç İskana Yönelik Çalışmalar 1923-1938),’ **CTAD**.7(14), s. 87-96, Ankara.

SARIGÜL, C.E., (2012), ‘**Türkiye Cumhuriyeti’nin İskan Siyaseti**’, İnönü Üniversitesi SBE, Doktora Tezi, Danışman: Abdulkadir Baharçipek, Malatya.

SÖNMEZ, M.T., (1998), “Osmanlıdan Günümüze Toprak Mülkiyeti” Açıklamalı Sözlük, Yayınevi A.Ş., Ankara.

SÖYLER, İ., (2005),‘**Devlet Mallarının Kamu Finansmanı Açısından Değerlendirilmesi**’, Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayın No:2005/368, Ankara

ŞİMŞEK, S., (2020), ‘Kamu Malları Teorisi Açısından Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Yargıtay ve Danıştay Kararları Işığında Bir Değerlendirme, ’ **Adalet Dergisi**, Cilt, Sayı:64, 2020, s.269 – 296.

Tarım ve Orman Bakanlığı, (2022) '**2021 Yılı Faaliyet Raporu**',

https://www.tarimorman.gov.tr/SGB/Belgeler/Bakanl%C4%B1k_Faaliyet_Raporlar%C4%B1/TOB%202021%20YILI%20%C4%B0DARE%20FAAL%C4%B0YET%20RAPORU.pdf

TALAS, C., (1974), **Ekonomik Sistemler**', Doğan Yayıncılık, Ankara.

TANOĞLU, A., (1966), '**Beşeri Coğrafya, Nüfus Ve Yerleşme**,' İstanbul Üniversitesi Yayınları, No:1183, İstanbul.

TARAKLI, D., (1976), '**Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ve Uygulama Sonuçları**,' ODTÜ Yayınevi, 107, Ankara.

TBMM Tutanak Dergisi, Dönem; VII Cilt:17, S. Sayısı: 97 s.1-8.

TEKELİ, İ., (1990), '**Osmanlı İmparatorluğu'ndan Günümüze Nüfusun Zorunlu Yer Değiştirmesi ve İskan Sorunu**,' Toplum ve Bilim, Sayı:50, s:49-71.

TEKELİ, İ., (1991), '**Kent Planlaması Konuşmaları**,' TMMOB Yayını, Ankara.

TEKELİ, İ. ve İLKİN S., (1982), '**Uygulamaya Geçerken Türkiye'de Devletçiliğin Oluşumu**,' ODTÜ Yayını, Yayın No: 39, Ankara.

TEKELİOĞLU, Y., (2010), '**Toprak Reformu ve Urfa Deneyimi**,' YAYED Toprak Mülkiyeti Sempozyum Bildirileri, Memleket Yayınları, Ankara.

TESBİ, M.E., (2001), 'Atatürk Dönemi Türkiye'nin Ekonomi Politikası', **Anamur Akdeniz Postası**, <http://www.tarim.gen.tr/tesbi94.htm>. Erişim: 16.01.2022.

TERCAN, B., (2005), '**Afet Bölgelerinde Yeniden Yerleştirme ve İskan Politikaları: Doğubayazıt Afetzedede Yerleşim Alanları Uygulama Örneği**,' Danışman: Ayşegül Mengi, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi SBE.

TMMOB, (1978), '**Toprak Reformu Kongresi**,' Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, Ankara.

TOKGÖZ, E., (1999), '**Türkiye'nin İktisadi Gelişme Tarihi**,' İmaj Yayıncılık, Ankara.

- TOPRAK, Z. K., (1994), ‘Kent Planlama Çalışmalarında Arsa Faktörü ve Arsa Ofisinin Etkinliği, **Türk İdare Dergisi**, Sayı:402.
- TUNÇEZ, V., BOZKURT, H., F., (2022), “**İrtifak Hakkı**”, T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı MEGM, Yayın No: 2022/3, Ankara.
- TURAN, M., (1983), ‘**Madenciliğimizin Tarihsel Gelişimi**,’ Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, İletişim Yayınları, İstanbul.
- TÜRKER, M., (2010), ‘Dünya’da ve Ülkemizde Toprak ve Tarım Reformu Uygulamaları’, **Üçüncü Sektör Kooperatifçilik**, Cilt:45, Sayı:3, Ankara, s. 38-57.
- Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği, (1965), ‘**Toprak Reformu Kanun Tasarısı Üzerindeki Görüşler**’, Ankara.
- UNITED NATIONS, (1962), Progress in Land Reform, 3rd Report, United Nations, New York.
- YAŞA, M., (1980), ‘**Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ekonomisi 1923-1978**’, Akbank Kültür Yayını, İstanbul.
- YAVUZ, C., (2004), ‘**Borçlar Hukuku**’, Beta Yayınları, No:971/385, İstanbul.
- YAVUZ, F., (1980), ‘**Kentsel Topraklar Ülkemizde Ve Başka Ülkelerde**,’ Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Yayın No: 452, Ankara.
- YAVUZ, F., (2006), ‘**Türkiye’de Tarım Politikaları**’, Türkiye’de Tarım, Editör: F.Yavuz. T.C. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.
- YPK, (1971), ‘**Toprak Reformunun Temel İlkeleri ve Stratejisine İlişkin Esaslar**,’ Başbakanlık Cumhuriyet Arşivi, 30.18.1.2 /270.56.5,5.
- 9 Mayıs 1963 tarihli Vatan Gazetesi, <https://www.gokcekoleksiyon.com/urun/vatan-gazetesi-9-mayis-1963-inonu-istanbulda-acikladi-toprak-reformu-kanunu-cikiyor-gz90481>. Erişim: 03.07.2022, 10.08.2022.

1 Kasım 2021 tarihli Hürriyet Gazetesi, <https://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/hazine-tasinmaz-portfolyu-genisletilerek-yatirimcilara-acilacak-41929498>.

Erişim:09.08.2022.

9 Ekim 2021 tarihli NTV haber sitesi <http://arsiv.ntv.com.tr/news/35593.asp>.

Erişim:09.08.2022.

Mevzuat

1982 Anayasası, Kanun No: 2709, Resmi Gazete Tarih ve Sayısı:09.11.1982/17863.

Anayasa Mahkemesi Kararı (1977), Resmi Gazete Sayısı:15825/Mükerrer, 20 Ocak 1977.

Arazi Topplulaştırma Uygulama Yönetmeliği (2017), Resmi Gazete Tarih ve Sayısı: 09.12.2017/30265.

Arazi Topplulaştırma ve Tarla İçi Geliştirme Hizmetleri Uygulama Yönetmeliği, (2019), Resmi Gazete Tarih ve Sayısı: 07.02.2019/30679.

Arsa Üretimi ve Değerlendirilmesi Hakkında Kanun (1969), Kanun No:1164, Resmi Gazete Tarih ve Sayısı: 10.05.1969/13195.

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018), Kararname No:1, Resmi Gazete Tarih ve Sayısı:10.7.2018/ 30474.

Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu (1945), Kanun No:4753, Resmi Gazete Tarih ve Sayısı:15.06.1945/6032.

Devlet İhale Kanunu (1983), Kanun No:2886, Resmi Gazete Tarih ve Sayısı: 10.09.1983/18161.

Emvali Metruke Kanunları,(1922,1923,1928), Kanun No: 224, 333,1331,1349. <https://gayrimenkulmevzuati.com/emvali-metruke-mevzuati/> Erişim:10.11.2021.

Gecekondu Yasası (1966), Kanun No:775, Resmi Gazete Tarih ve Sayısı: 30.7.1966/12362.

Hazineye Ait Tarım Arazilerinin Satışı Hakkında Kanun, (1995), Kanun No:4070, Resmi Gazete Tarih ve Sayısı: 19.02.1995/22207.

Hazineye Ait Taşınmazların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Hakkında Kanun, (2001), Kanun No:4706, Resmi Gazete Tarih ve Sayısı: 18.07.2001/24466.

Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik (2007), Resmi Gazete Tarih ve Sayısı:19.06.2007/26557.

Hilafetin İlgasına ve Hanedanı Osmanlının Türkiye Cumhuriyeti Memaliki Haricine Çıkarılmasına Dair Kanun, (1924), Kanun No:431, Resmi Gazete Tarih ve Sayısı: 06.03.1924/63.

İmar Kanunu (1985), Kanun No:3194, Resmi Gazete Tarih ve Sayısı:09.05.1985/18749.

İskân Kanunu (1926), Kanun No: 885, Resmi Gazete Tarih ve Sayısı: 01.07.1926/409.

İskân Kanunu, (1934), Kanun No:2510, Resmi Gazete Tarih ve Sayısı:21.06.1934/2733.

İskân Kanunu Muvakkat Encümen Mazbatası (1934). Erişim: 20.04.2022.

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d04/c025/b018/tbmm040250180212.pdf>.

Kadastro Kanunu (1987), Kanun No:3402, Resmi Gazete Tarih ve Sayısı:09.07.1987/19512.

Kamulaştırma Kanunu (1983), Kanun No:2942, Resmi Gazete Tarih ve Sayısı:08.11.1983/18215.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003), Kanun No:5018, Resmi Gazete Tarih ve Sayısı:24.12.2003, 25326.

Kamu Yararının Zorunlu Kıldığı Hallerde, Kamu Hizmeti Niteliği Taşıyan Özel Teşebbüslerin Devletleştirilmesi Usul ve Esasları Hakkında Kanun (1984), Kanun No:3082, Resmi Gazete Tarih ve Sayısı: 01.12.1984/18592.

Mübadele, İmar ve İskân Vekâletinin Lağvı ve Vezâifinin Dâhiliye Vekâletine Devri
Hakkında Kanun (1924), Kanun No: 529, Resmi Gazete Tarih ve Sayısı:
17.01.1924/81.

Mili Emlak Genel Tebliği, (2010) Sıra No:320, Resmi Gazete Tarih ve
Sayısı:24.03.2010/27531.

Muhasebe-i Umumiye Kanunu (1927), Kanun No:1050, Resmi Gazete Tarih ve
Sayısı:09.06.1927/606.

Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu, (2000), Kanun No:4562, Resmi Gazete Tarih ve
Sayısı: 15.04.2000/24021.

Orman Kanunu, (1956), Kanun No:6831, Resmi Gazete Tarih ve
Sayısı:08.09.1956/9402.

Orman Kanununa Bazı Hükümler Eklenmesine ve Bu Kanunun Birinci Maddesinde
Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun,(1945), Kanun No:4785, Resmi Gazete
Tarih ve Sayısı:13.07.1945/6056.

Özelleştirme Kanunu, (1994), Kanun No:4046, Resmi Gazete Tarih ve Sayısı:
27.11.1994/22124.

Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu (1984), Kanun
No: 3083, Resmi Gazete Tarih ve Sayısı: 01.12.1984/18592.

TBMM (1937), Kanun No.3146, ve 09.03.1937 Tarih 6134 sayılı Belge.

TBMM (1934), İstanbul Rıhtım Dok Antrepo Türk A.Ş.'nin Malları ve İmtiyaz
Haklarının Satın Alınmasına Dair Kanun, No: 2665.

Kadastro ve Tapu Tahriri Yasası, (1934), Kanun No:2613, Resmi Gazete Tarih ve
Sayısı: 23.02.1934/2887.

Toplu Konut Yasası (1981), Kanun No:2487, Resmi Gazete Tarih ve Sayısı:
10.07.1981/17396.

Toplu Konut Yasası (1984), Kanun No:2985, Resmi Gazete Tarih ve

Sayısı:17.03.1987/18344.

Toprak ve Tarım Reformu Kanunu (1963), Kanun No:1757, Resmi Gazete Tarih ve

Sayısı:19.07.1973/14599.

Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüklerinin Birleştirilmesi Hakkında Kanun (1950),

Kanun No:5613, Resmi Gazete Tarihi ve Sayısı: 24.03.1950/7465.

Türk Borçlar Kanunu (2011), Kanun No:698, Resmi Gazete Tarih ve

Sayısı:04.02.2011/27836.

Türk Medeni Kanunu (2001), Kanun No:4721, Resmi Gazete Tarih ve

Sayısı:08.12.2001/24607.

Ziraat Vekâleti Toprak Muhafaza ve Zirai Sulama İşleri Umum Müdürlüğü Teşkilat ve

Vazifeleri Hakkında Kanun (1960), Kanun No: 7457, Resmi Gazete Tarih ve

Sayısı:29.02.1960/10444.

ÖZET

Hazine taşınmazlarının maliki Maliye Hazinesidir. Maliye Hazinesi de devletin hazinesidir. Devletin yönetimi altındaki hazine taşınmazlarının yönetiminde, zamana ve kamusal ihtiyaçlara bağlı olarak çok çeşitli politikalar uygulanmış ve buna bağlı olarak birçok hukuki düzenleme yapılmıştır. Bu tezde, hazine taşınmazlarında etkili olan belirli politikalar ele alınmıştır. Politikaların açıklanmasına geçilmeden önce tezin ana kavramı olan hazine taşınmazı kavramının ne olduğu belirlenmiştir. Sonrasında hazine taşınmazlarının yönetiminde etkili olan politikalar, kamu yararı- piyasa odaklılık ikiliğinde iki ayrı bölüme ayrılmıştır. İki bölüm arasında tarihsel süreç olarak bölümlene ise kesin olarak yapılamamaktadır. Çünkü belirlenen politikaların uygulama süreçleri farklılık göstermektedir. Fakat 1980'ler, politikaların kamu yararı-piyasa odaklılık ikiliğinde, kamu yararından piyasa odaklılığa doğru değiştiği yıllar olarak belirlenebilir.

Hazine taşınmazlarının yönetiminde kamu yararı temeline oturan kamu politikalarının, millileştirme, toprak reformu ve iskân politikası olduğu öne sürülmüştür. Piyasa odaklılığı temelinde yürütülen politikalar ise tarım reformu, kentleşme ve özelleştirme politikaları olduğu iddia edilmiştir. Bu politikaların her birinin amaç ve ilkeleri belirlenmiştir. Politikaların uygulanmasında kullanılan yönetsel nitelikteki araç ve yöntemler ayrı ayrı belirlenmiştir. Kamu yararından piyasa odaklılığına doğru değişim yaşayan hazine taşınmazları yönetimi süreci açıklanırken, kamu politikası alanından yararlanılmıştır.

Kamu yararı temelindeki politikaların kolaylıkla uygulanamadığı ve özellikle toprak reformu politikasının başarısızlıkla sonuçlandığı belirlenmiştir. Piyasa odaklılığı temelinde uygulanan politikalarda ise çok daha kolay bir yönetim tarzının olduğu ve diğer politikalar ile karşılaştırıldığında önemli oranda başarı elde edildiği sonucuna varılmıştır.

Anahtar Sözcükler: Hazine Taşınmazı, Millileştirme, Toprak Reformu, İskân, Tarım Reformu, Kentleşme, Özelleştirme, Kamu Yararı, Piyasa Odaklılık, Kamu Politikası.



ABSTRACT

The owner of the treasury real estate is the Treasury of Finance. The Treasury of Finance is also the treasury of the state. In the management of treasury real estate under the administration of the state, various policies have been implemented depending on the time and public needs, and many legal arrangements have been made accordingly. In this study, certain policies that are effective in the management of treasury real estates are discussed. Before explaining the policies, the main concept of the thesis, the concept of treasury real estate, was determined. Afterwards, the policies that are effective in the management of treasury real estate are divided into two separate parts in the duality of public interest-market orientation. As a historical process, partitioning between the two parts cannot be made precisely. Because the implementation processes of the determined policies differ. However, roughly the 1980s can be determined as the years when policies changed from public interest to market orientation in the public interest-market-oriented dichotomy.

It has been argued that the public policies based on public interest in the management of treasury real estate are nationalization, land reform and resettlement policies. It has been claimed that the policies carried out on the basis of market orientation are agricultural reform, urbanization and privatization policies. The aims and principles of each of these policies have been determined. Administrative tools and methods used in the implementation of policies have been determined separately. While explaining the process of treasury real estate management, which has changed from public interest to market orientation, the field of public policy has been used. It has been determined that policies on the basis of public interest cannot be easily implemented and especially the land reform policy has failed. It has been concluded that there is a much easier management style in the policies implemented on the basis of market orientation and a significant success has been achieved when compared to other policies.

Keywords: Treasury Real Estate, Nationalization, Land Reform, Settlement, Agrarian Reform, Urbanization, Privatization, Public Interest, Market Orientation, Public Policy.

