

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SOSYAL ÇEVRE BİLİMLERİ ANABİLİM DALI

**TÜRKİYE’DE KIRSAL ALANLARDA KADASTRO
VE
SÜRDÜRÜLEBİLİR GELİŞME**

Doktora Tezi

Güler YALÇIN

Ankara-2009

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SOSYAL ÇEVRE BİLİMLERİ ANABİLİM DALI**

**TÜRKİYE’DE KIRSAL ALANLARDA KADASTRO
VE
SÜRDÜRÜLEBİLİR GELİŞME**

Doktora Tezi

Güler YALÇIN

Tez Danışmanı
Prof.Dr. Ayşegül MENGİ

Ankara-2009

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SOSYAL ÇEVRE BİLİMLERİ ANABİLİM DALI

**TÜRKİYE'DE KIRSAL ALANLARDA KADASTRO
VE
SÜRDÜRÜLEBİLİR GELİŞME**

Doktora Tezi

Tez Danışmanı : Prof.Dr. Ayşegül MENGİ

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

Prof. Dr. Ayşegül MENGİ

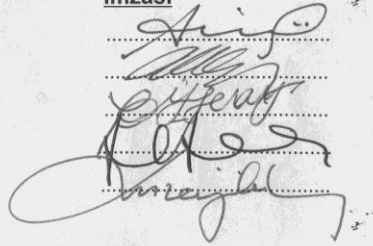
Prof. Dr. Ruşen KELEŞ

Prof. Dr. Cevat GERAY

Prof. Dr. Harun TANRIVERMİŞ

Prof. Dr. Hüseyin ERKAN

İmzası



Tez Sınavı Tarihi21/12/2009.....

TEŞEKKÜR

Doktora dönemi hayatımın önemli bir dönemini kapsadı. Doğal olarak bu çalışma dönemi yalnızca benim değil, ailemin, çalışma arkadaşlarımın, meslektaşlarımın ve dostlarımın yaşamında da etkili oldu. Dolayısıyla, bu insanların tümüne, göstermiş oldukları sabır ve hoşgörü için teşekkür borçluyum.

Tez çalışmam sürecinde sabırla destek veren tez danışmanı hocam sayın Prof. Dr. Ayşegül Mengi'ye, doktora sürecimin her aşamasında ve tezimin olgunlaşması yönünde değerli katkılarda bulan sayın hocam Prof. Dr. Cevat Geray'a, görüş ve katkıları ile tez çalışmamı zenginleştiren değerli hocam Prof. Dr. Ruşen Keleş'e şükranlarımı iletmek isterim.

Doktoraya başlama konusunda beni cesaretlendiren ve doktora çalışmalarım boyunca beni destekleyen değerli hocam Prof. Dr. Erol Köktürk'e, görüş ve önerileri ile doktora tezime önemli katkılarda bulunan değerli hocam Prof. Dr. Hüseyin Erkan'a saygıyla teşekkürlerimi sunmak isterim.

Tez jüri üyesi olarak getirdiği eleştiriler ve yaptığı düzeltmelerle tezin gelişmesine katkıları için değerli hocam Prof. Dr. Harun Tanrıvermiş'e şükranlarımı sunarım.

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	i
KISALTMALAR	iv
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM: KADASTRO VE MÜLKİYET	9
I. Mülkiyetin ve Kadastro Tanımı ve Anlamı	9
A. Mülkiyet	9
B. Kadastro	13
II. Kadastro Gelişim Aşamaları	15
A. Mali Kadastro.....	16
B. Hukuki Kadastro.....	20
C. Çokamaçlı Kadastro.....	23
III. Osmanlı İmparatorluğu'nda ve Türkiye Cumhuriyeti'nde Kadastro Çalışmaları	27
IV. Yabancıların Mülkiyet Edinimi	34
 İKİNCİ BÖLÜM: KIRSAL ALANLARDA VE KIRSAL KALKINMADA MÜLKİYET	 42
I. Kırsal Alanlar ve Kırsal Kalkınma	42
II. Kırsal Alanlarda Mülkiyet	46
A. Tarım Alanlarında Mülkiyet	46
1. Toprak Reformu	48
2. Arazi Toplulaştırması	55
B. Orman Alanlarında Mülkiyet	59
1. 1961 Anayasasına Kadar Orman Alanlarında Mülkiyetin Tarihsel Süreci	61
2. Orman Sınırları Dışına Çıkarma (2/B)	64

3. Orman Köylüleri ve Kalkınmalarının Desteklenmesi	71
4. Orman Alanları ve Kadastro Çalışması	74
C. Mer'a Alanlarında Mülkiyet	75
III. Türkiye’de Kırsal Kalkınma Politikaları ve Mülkiyet	81
A. Planlı Dönem Öncesi	84
B. Planlı Dönem	88
1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)	88
2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)	90
3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1974-1978)	91
4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)	91
5. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)	92
6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)	93
7. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)	95
8. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)	97
9. Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-20013).....	101
C. Avrupa Birliği Süreci	103
1. Tarım Stratejisi (2006-2010) Belgesi	103
2. Tarım Kanunu	104
3. Ulusal Kırsal Kalkınma Strateji Belgesi	105
4. Tarım Politikaları ve Doğrudan Gelir Desteği	108
D. Türkiye’de Bölgesel Gelişme Politikaları Çerçevesinde Kırsal Alanlarda Kadastro ve Mülkiyet.....	119
1. Bölgesel Gelişme Projeleri	120
2. Kalkınmada Öncelikli Yörelere (KÖY).....	121
3. Kırsal Kalkınma Projeleri (KKP).....	123
4. Kırsal Kalkınma Modelleri	123
5. Köylerin Altyapısını Destekleme Projesi (KÖYDES)	126
6. Kalkınma Ajansları	127

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: SÜRDÜRÜLEBİLİR KIRSAL GELİŞMEDE MÜLKİYET

I. Sürdürülebilir Gelişme	129
---------------------------------	-----

II.	Kadastronun ve Mülkiyetin Sürdürülebilir Toplumsal Yaşamdaki Yeri	132
A.	Arazi Sahipliği	141
B.	Arazi Yönetimi ve Arazi Yönetim Sistemleri	145
C.	Arazi Politikaları	149
III.	Kırsal Alanlarda Mülkiyet ve Sürdürülebilir Gelişme	151
A.	Ekonomik Gelişmede	154
B.	Yoksulluğun Azaltılmasında.....	157
C.	Tarımsal Gelişmede.....	160
D.	Kent/Kır Farklılıklarının Azaltılmasında	163
E.	Planlamada ve Arazi Kullanımında	164
F.	Çevresel Zararların Azaltılmasında	172
G.	Arazilerin El Değiştirme İşlemlerinde	177
H.	İyi Bir Arazi Yönetiminde	180
İ.	Vatandaşlık, İnsan Hakları ve Sosyal Adalette	182
J.	Arazi Anlaşmazlıklarının Çözümünde	183
IV.	Türkiye’de Tarım, Orman ve Mer’a Alanlarında Mülkiyet ve Sürdürülebilir Gelişme	189
A.	Tarım Alanlarında	189
1.	Doğrudan Gelir Desteğinde	190
2.	Arazi Toplulaştırmasında	201
3.	Toprak Korumada	206
B.	Orman Alanlarında	209
C.	Mer’a Alanlarında	218
D.	Kırsal Alanlarda Yabancıların Mülk Ediniminde	226
	SONUÇ	236
	KAYNAKÇA	255
	ÖZET	280
	ABSTRACT	281

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
AT	: Arazi Toplulaştırması
ABS	: Arazi Bilgi Sistemi
AÇKS	: Arazi ve Çiftçi Kayıt Sistemi
AIHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AKS	: Arazi Kayıt Sistemi
APTS	: Arazi Parseli Tanımlama Sistemi
BM	: Birleşmiş Milletler
CBS	: Coğrafi Bilgi Sistemleri
CDDK	: Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu
ÇED	: Çevresel Etki Değerlendirmesi
ÇKS	: Çiftçi Kayıt Sistemi
ÇUŞ	: Çok Uluslu Şirketler
DAP	: Doğu Anadolu Projesi
DB	: Dünya Bankası
DDD	: Doğrudan Destek Düzenlemeleri
DGD	: Doğrudan Gelir Desteği
DOKAP	: Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DTÖ	: Dünya Ticaret Örgütü
DYY	: Doğrudan Yabancı Yatırımlar
EİKS	: Entegre İdare ve Kontrol Sistemi

FIG	: Federation Internationale des Geometres: International Federation of Surveyors: Uluslararası Haritacılar Birliği
GAP	: Güneydoğu Anadolu Projesi
GATT	: General Agreement on Tariffs and Trade: Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Antlaşması
HKMO	: Harita Kadastro Mühendisleri Odası
IBRD	: International Bank of Reconstruction and Development: Uluslararası Kalkınma ve Yeniden Yapılanma Bankası
IMF	: International Monetary Fund: Uluslararası Para Fonu
IPARD	: Instrument for Pre-Accession-Rural Development: Kırsal Kalkınmada Katılım Öncesi Mali Araç
KDS	: Karar Destek Sistemleri
KVA	: Konumsal Veri Altyapısı
KKP	: Kırsal Kalkınma Projeleri
KÖY	: Kalkınmada Öncelikli Yöreler
KÖYDES	: Köylerin Altyapısını Destekleme Projesi
OECD	: Organization for Economic Co-operation and Development: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
OGM	: Orman Genel Müdürlüğü
ORKÖY	: Orman Köy İlişkileri Genel Müdürlüğü
OTP	: Ortak Tarım Politikası
TKBM	: Tapu ve Kadastro Bölge Müdürlüğü
TKGM	: Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü
TKİB	: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı

TMK : Türk Medeni Kanunu

TMMOB : Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

TRUP : Tarım Reformu Uygulama Projesi

UKVA : Ulusal Konumsal Veri Altyapısı

ZMO : Ziraat Mühendisleri Odası

GİRİŞ

Ülkelerin en değerli ve önemli kaynakları, topraklarıdır. Toprak, her zaman insanların gönlünü vatanlarına sıkı sıkıya bağlayan maddi ve manevi ilişkilerin en kuvvetlisi olmuştur. İnsanlar, var oldukları günden itibaren, mala sahip olma ihtiyacını duymuşlar ve mal güvencesini aramışlardır. Bu nedenle, toprak ve insan ilişkileri hemen her ülkenin sosyal, siyasal ve ekonomik sorunları ile yakından ilgili bir konudur.

Toprağın altında/üstünde/üzerinde hava ile birlikte yer yüzeyinin bir hacmi gibi tarif edilen arazi, taşınmaz mal mülkiyetine konu olan, yerinde sabit şeylerdir (ESMER, 1984: 59–60). Galip ESMER'in 1980'li yıllarda kullandığı bu arazi tanımı 2000'li yıllarda da kullanılmaya devam etmektedir. Arazi, su, toprak, kayalar, mineraller ve hidrokarbonlar altında veya üzerinde ve üstünde hava ile birlikte yer yüzeyinin bir alanı olarak tarif edilmektedir (HKMO, 2003: 16). Daha hukuki ve teknik ifadelerle ele alınırsa; imar hakkı verilmiş ya da verilmemiş, üzerinde inşaat ruhsatı tanınmış ya da tanınmamış kentsel ve kırsal toprakların tümü arazi kavramı içinde sayılmaktadır (AKDENİZ, 2001: 99–100). Her dönemde ve tüm toplumlarda zenginlik ve ekonomik gelişime altlık olan araziler, toplumların sosyal ve siyasal temeli olarak bilinmektedirler. Ayrıca insanlar ile araziler arasındaki ilişkinin varlığı, kültürel ve duygusal bağlantılar kurulmasına da neden olmaktadır (FIG, 1999).

Ülkenin sosyal, ekonomik ve siyasal düzeninin oluşmasında ve değişmesinde önemli rolü olan araziler için kadastro, en önemli hizmetlerden biri olarak yerini almıştır.

Böylece kadaastro, taşınmaz malların fiili ve hukuki durumlarının eksiksiz olarak belirtilmesinin aracı sayılmıştır. Bunun yanında, kadaastro, bir taşınmazın mülkiyet hakkını belirleme yollarından biridir. Mülkiyet, bir şeyin kendisinin olup, onu yasa çerçevesi içinde istediği gibi kullanabilme hakkını taşıma durumudur yani sahipliktir. Kadaastro, ülke çapında ihtiyaç duyulan ve istenilen bir kamu hizmeti niteliğindedir. Ancak kadaastronun “tapu”ya yönelik işlevlerinin dışında da işlevleri bulunmaktadır. Gelişen ve değişen toplumlarda kadaastro da bu değişime ayak uydurmuş, günümüzün sürdürülebilir gelişme kavramıyla anılmaya başlamıştır. İlk olarak arazilerden adil ve düzenli vergi alınmasını sağlamak amacıyla oluşturulan kadaastronun, toplumsal gelişmeye ve değişmeye bağlı olarak hedefleri de değişmiştir. “Hukuk”, “yönetim”, “ekonomi” ve “çevre” kavramlarıyla “kadaastro” verilerinin ilişkileri zorunlu hale gelmiştir (KÖKTÜRK, 2009: 30).

Genellikle toplumların ekonomik, toplumsal, kültürel, siyasal yapılarının değişmesini, insan yaşamının özdeksel ve ruhsal açılardan değişerek farklı bir yapıya dönüşmesini ifade eden “gelişme” kavramı; “şimdiki kuşakların ihtiyaçlarının gelecek kuşakların ihtiyaçlarını tehlikeye atmadan karşılanmasına olanak veren ekonomik büyüme politikaları” tanımıyla “sürdürülebilir gelişme” tanımına erişmiştir. Günümüzde sürdürülebilir gelişme, ekonomi-toplum-çevre arasında kurulmak istenen dengenin bir anlatımı olarak kullanılmaktadır.

Gelişme ve sürdürülebilir gelişme çabaları içinde kadaastro, taşınmaz mal mülkiyeti hakkının düzenlenmesi, kullanılması ve korunmasının yanında, ülkenin sosyal ve ekonomik kalkınması için toprağa bağlı tüm yatırım projelerinin temelini

oluşturmaktadır. Çünkü tarımsal reformda, vergi alımında, imar hareketlerinde ve kalkınma ile ilgili yatırımların gerçekleşmesinde temel hizmettir. Ayrıca arazi anlaşmazlıklarının giderilmesinde, yoksulluğun azaltılmasında, tarımsal ve ekonomik gelişmede, planlamada ve arazi kullanımında, iyi bir arazi yönetiminde, çevresel zararların azaltılmasında, kent/kır farklılıklarını azaltmak amacıyla uygulanacak politikalarda yeri doldurulamayacak önemli bir araçtır.

Ülkemizde tapu ve kadastro faaliyetlerinin, kentsel alanlar kadar kırsal alanların gelişiminde de önemli işlevleri bulunmaktadır. Kırsal kalkınma, kırsal alanda yaşayanların yaşam koşullarının iyileştirilmesi, gelirlerinin artması, sağlık ve eğitim hizmetleri ile doğal kaynak koruma-kullanma dengesinin sağlanmasıdır. Genellikle kırsal kalkınma ile tarımsal kalkınmanın eş anlamlı olarak kullanıldığı görülmektedir. Tarım ekonomisi, özellikle kırsal halkın yaşamında, temel ve yapısal değişiminde en önemli etmendir (GERAY, 2006b: 33). “Kırsal alan” tanımlamasında tarım arazileri kadar orman arazileri de yer almaktadır. Ekonomik yapısı ağırlıklı olarak tarıma dayalı köylerin önemli bir bölümü ormanların yakınında, ormanların bitişğinde ya da ormanların içinde kurulmuş durumdadırlar. Mer’a alanları da tarım ve orman alanları arasına sıkışmış kırsal alanlar olarak ele alınmaktadır. Orman, tarım ve mer’a alanları, kırsal alan kapsamında olan alanlardır. Bu nedenlerle, bu tez çalışmasında kırsal alanlar olarak tarım arazilerinde kadastro ve mülkiyetin yeri ve önemi incelenirken orman ve mer’a alanlarında da aynı inceleme yapılmıştır.

Tarım alanları, ormanlar ve mer’alar doğal yaşamın ve doğal kaynakların vazgeçilmez unsurlarıdır. Yaşamın her aşamasında önemli bir yeri olan bu topraklar

ulusal, bölgesel ve yerel politikaların belirlenmesinde ve uygulanmasında büyük rol oynamaktadırlar. Kırsal alanlar, özellikle kırsal ve kentsel politikalar, yerel yönetim politikaları ve çevre politikaları ile çok yakından bağlantılıdır ve etkileşim halindedirler.

Günümüzü ve geleceğimizi önemli derece etkileyen tarım, orman ve mer'a alanlarının sınırları ve mülkiyeti de o derecede önem taşımaktadır.

Bu tez çalışmasında kırsal alanlarda kadastronun ve mülkiyetin önemi ve sürdürülebilir gelişmedeki rolü incelenmektedir. Dolayısıyla öncelikle birinci bölümde kadastro ve mülkiyet kavramalarının tanımları verilmekte, işlevlerindeki gelişmeler gösterilmektedir. Kadastronun tarihsel gelişimi ve işlevlerindeki gelişmeler, ayrıntılandırılarak mali kadastro, hukuki kadastro ve çokamaçlı kadastro olarak ayrı ayrı açıklanmaya çalışılmıştır. Taşınmaz malın değerini temel amaç edinen kadastro mali kadastrodur. Hukuki kadastro ise taşınmaza ait yasal bilgileri muhafaza eden tapu kayıtları ve geleneksel kadastronun içeriğini düzenleyen tüzeler için kullanılan ortak bir kavramdır. Çokamaçlı kadastro ise hem hukuki kadastroyu, hem mali kadastroyu, hem de parselle ilgili diğer bütün bilgileri içermektedir. Yeryüzü üzerinde yapılabilecek her çeşit faaliyet ve düzenleme için kaynak veri hazırlayan, verilere konum boyutunu kazandıran, kamu ekonomisinin, hukukun, istatistiğin, kamu yönetiminin ve çeşitli bilimsel araştırmaların ihtiyaçlarına cevap verebilecek nitelikteki kadastro türü, çokamaçlı kadastrodur.

İkinci bölümde sürdürülebilir gelişme kapsamında kırsal alanlarda kadastronun ve mülkiyetin öneminin işlenebilmesi için kırsal alan tanımlamaları, Cumhuriyet dönemi itibariyle Türkiye’de kırsal alanda ve kırsal kalkınma politikalarında kadastro ve mülkiyet konuları ele alınmıştır. Kırsal alanlar olarak tarım, orman ve mer’a alanlarında kadastro uygulamaları ve mülkiyet sorunları incelenmiştir. Tarım alanlarında kadastronun ve mülkiyetin temel araç olduğu toprak reformu ve arazi toplulaştırması; orman alanlarında mülkiyetin tarihçesi anlatılırken 2/B kapsamında orman alanları dışına çıkarılan/çıkarılacak olan alanlar alt başlıklar halinde ayrıca incelenmiştir. Bunların yanında mer’a alanlarındaki mülkiyet olgusu da Cumhuriyet dönemi esas alınarak yasal süreç içerisinde incelenmiştir. Bu bölümde Türkiye’de kırsal kalkınma politikalarının kadastro ve mülkiyet bağlantıları da planlı dönem öncesi, planlı dönem ve Avrupa Birliği süreci olarak üç dönemde anlatılmıştır.

Dünyadaki gelişmeler incelendiğinde, kadastronun vergilendirmeye esas olarak başladığı, ancak gelişen sosyal ve ekonomik değerler ile toprak-insan ilişkilerindeki beklentilerin sonucunda yeni yaklaşımlar kazandığı görülmektedir. 1950 yılından başlayarak Uluslararası Haritacılar Birliği (FIG) tarafından arazi-insan ilişkileri konusunda yoğun çalışmalar yapılmış, toplantılar, seminerler ve kongreler düzenlenmiş, raporlar hazırlanmıştır. Bu gelişmeler eşliğinde, üçüncü bölümde, kırsal alanlarda kadastronun ve mülkiyetin sürdürülebilir gelişmedeki rolleri incelenmiştir. Kadastronun toplumsal bir olgu olduğu, gelişen süreç içerisinde toplumun ihtiyaçlarının karşılanmasında farklı görevler taşıdığı; Türkiye’de tarım, orman ve mer’a alanlarının sürdürülebilir kullanımında ve korunmasında kadastro ve mülkiyetin önemi üzerinde durulmuştur. Kadastro çalışmalarının ve mülkiyetin,

sosyal yaşam, toprak reformu, arazi toplulaştırması, tarım reformu kapsamında rolü ve önemine yer verilmiştir. En az bu konu kadar önemli olan orman sınırlarının belirlenmesi; orman alanlarının orman dışına çıkartılması, tarım alanına dönüştürülmesi, turizm, konut, sanayi gibi amaçlarla kullanılması sürdürülebilirlik kapsamında ele alınmıştır. Aynı şekilde tarım, orman ve mer'a alanlarının amaç dışı kullanılmasının ve tahribinin önlenmesi için de mülkiyetin ve sınırların doğru ve tam olarak bilinmesi ve belirlenmesi gerektiği vurgulanmıştır.

Birçok yasal düzenlemeye konu olan tarım, orman ve mer'a arazileri kentsel gelişme için gereksinme duyulan alanların karşılandığı topraklardır. Kamu yatırımları, sanayi yatırımları, eğitim yatırımları, turizm yatırımları, doğal afetlerden sonra yerleşme, gecekondü yapımı ve kentsel dönüşüm projelerinin uygulanması amacıyla bu alanlar kullanılmaktadır.

Bir yandan devlet mülkiyetinde olan tarım toprakları özel mülkiyet konusu yapılmakta, diğer yandan verimli tarım topraklarının nitelikleri değiştirilerek yerleşmeye açılmaktadır. Ancak ister özel mülkiyette olsun, ister devlet mülkiyetinde olsun nitelikli tarım toprakların korunması ve bu amaç dışında kullanılmasının önlenmesi gerekmektedir.

Ülkelerin en değerli varlıklarından ve en önemli servet kaynaklarından olan arazilerin mülkiyetinin ya da kullanımının yabancılara geçmesinin öneminden dolayı, tezde, "Yabancıların Mülkiyet Edinimi"ne özellikle yer verilmiştir. Birinci bölümde Cumhuriyet dönemiyle birlikte yabancılara arazi satışının yasal süreci izlenmiştir.

Tarım, orman ve mer'a alanlarının niteliklerinin ve tahsis amaçlarının değiştirilerek satışa sunulması, bu şekilde yabancılara arazi satışı ya da bu verimli toprakların yabancılara tahsisi, üçüncü bölümde sürdürülebilir gelişme bakış açısıyla ortaya konmuştur.

Bu tez çalışmasının amacında, gelişen ve küreselleşen dünya düzeninde kadastronun çok boyutlu bir yeri ve önemi olduğu; kadastro bilgilerinin toplumun huzuru, refahı ve gelişiminde, toplumlar arası ilişkilerde, plan-proje uygulamalarında, yaşam standartlarını düzenleyen faaliyetlerde, disiplinler arası birçok çalışmada temel veri olarak kullanıldığı vurgulanmaktadır. Ayrıca kadastro, arazi yönetim sisteminin kurulması ve uygulanmasında yeri doldurulamaz bir altlıktır. Arazi kaynaklarının iyi bir şekilde kullanılması işlemi olan arazi yönetimi, sürdürülebilir gelişme için gerekli olan doğal kaynakların ve arazinin yönetimi ile ilgili tüm faaliyetleri kapsamaktadır.

Tezin çıkış noktası Birleşmiş Milletler (BM) ve Uluslararası Haritacılar Birliği (FIG)'nin ortaklaşa hazırlayıp sundukları Kadastral Reform Üzerine Bogor Bildirisi (1996) ve Sürdürülebilir Kalkınma için Taşınmaz İdaresi Bathurst Bildirgesi (1999) olmuştur. Tezin konusu olan kırsal alan kadastrasının ve kırsal alanda mülkiyetin sürdürülebilir gelişme kapsamında sosyo-ekonomik ve çevresel anlamda insan yaşamına etkileri ele alınmaktadır.

Tezin konusu, sürdürülebilir gelişmede kadastronun gerekliliği üzerinedir. Kadastro, sürdürülebilir gelişmenin tek unsuru olmamakla birlikte temel taşlarından biridir. Kadastro ve mülkiyet, yatırımların güvenle yapılmasında, planlama ve projelerde,

sosyal ilişkilerde ve girişimlerde ihtiyaç duyulan ilk bilgilerdendir. Dolayısıyla kadastro gelişimin ve iyi yönetimin odağındaki alanlardan birisidir, temeli kadastro olan sağlam bir arazi yönetimi olmadan sürdürülebilir gelişmeden bahsetmek mümkün değildir.

BİRİNCİ BÖLÜM: MÜLKİYET VE KADASTRO

I. Mülkiyetin ve Kadastro'nun Tanımı

A. Mülkiyet

“Mülkiyet, bir şeyin kendisinin olup, onu yasa çerçevesi içinde istediği gibi kullanabilme hakkını taşıma durumudur, yani sahipliktir” (ERKAN, 1991: 8). Günümüzde “mülkiyet”, bir taşınmazın sahibi olmayı, taşınmazı kullanmayı, ipotek edebilmeyi, satabilmeyi sağlayan bireysel bir hak olarak tanımlanmaktadır (KELEŞ, 1998: 67). Ancak mülkiyet kavramı, insanlık tarihi kadar eskidir, günümüze kadar gelişmiş ve değişikliklere uğramıştır.

Eski çağlarda göçebe yaşayan topluluklarda, ortak kullanım yerleri (otlak, kışlak, vb.) topluluğun mülkiyetinde olmuştur. Göçebe yaşamdan yerleşik ve tarımsal yaşama geçilmesiyle tarım toplulukları için geçimlerini sağladıkları toprakların önemi artmıştır. Böylelikle toprakların güvence altına alınması ve tarımın güvence altında yürütülmesi için araziler, ortak kullanım mülkiyetinde ortak parçalara ayrılmıştır. Büyük Selçuklu İmparatorluğu döneminde, tarım topraklarıyla hem halkın geçiminin sağlanması hem de askeri bir devlet olan Selçuklular ordusunun korunması amaçlanmıştır. Selçuklularda, imparatorluk, toprakların tümünün sahibidir. Ayrıca “has” adı verilen Sultan topraklarının vergi gelirleri hazineye yatırılmaktadır. Has arazi dışında, savaşta başarı gösteren komutan ve askerlere küçük parçalara ayrılarak verilen araziler vardır ki bu arazilere sahip olanlar, toprağı

işleyen çiftçilerden sadece belli miktarda vergi almaktadır (SEYLAM/YURTTAŞ, 2008: 17). Selçuklularda sınırlı da olsa özel mülkiyet arazilerine rastlanmaktadır. Osmanlılar dönemindeki arazi mülkiyeti sistemi, tımar (dirlik) sistemi olarak tanımlanmıştır. Bu sistemde arazinin kuru mülkiyeti devlete aittir. Tımar sahipleri, araziye kullanma hakkına sahiptirler (SEYLAM/YURTTAŞ, 2008: 18). Osmanlı İmparatorluğu'nda araziler, mülkiyet açısından Miri (Devlet), mülk (özel) ve vakıf olmak üzere 3 gruba ayrılmıştır. Osmanlılarda tarım arazilerinin tümü tımar sistemi içerisinde olup, özel arazilerde miras hükümlerine göre, devlet arazilerinde ise örfi hukuk, gelenek ve göreneklerine göre işlem yapılmıştır (SEYLAM/YURTTAŞ, 2008: 19). Ancak Devlet'e ait toprakları işleyen köylünün tam bir mülkiyet hakkı olmadığı gibi¹, tımar sahibi köylüyü bir kiracı ya da yarıcı gibi çalıştırmıştır (AKDENİZ, 2001: 24-25).

Fatih Sultan Mehmet zamanında yapılan düzenlemeyle vakıf ve mülk araziler devletleştirilmiş, miri arazi haline getirilmiştir. Ancak Kanuni Sultan Süleyman zamanından itibaren miri arazi sisteminde bozulmalar başlamıştır. Çeşitli önlemlere rağmen tımar sisteminin bozulmasının ardından toprak rejimi, 1826 yılında Tanzimat Fermanı ile gündeme gelmiştir. Ancak tutulan kayıtlarda ve bu kayıtlara dayanılarak verilen edinme senetlerinde usulsüzlüklerin olması sonucunda, senetler 1847 tarihli tüzükle² Merkezi İdare'ye³ verilmiştir (SEYLAM/YURTTAŞ, 2008: 19-20).

¹ “Köylü işlediği tarlayı satmak, hibe etmek, vakfetmek, vasiyet etmek, mirasçılara aktarmak, istediği şekilde kullanmak ve değerlendirmek, işlemek ya da işlememek özgürlüğüne sahip değildir” (AKDENİZ, 2001: 25)

² 1847 tarihli tüzük: Tapu Hakkında İcra Olunacak Nizam

³ Merkezi İdare: Defterhaneyi Amire Kalemi.

3 Kasım 1839'da Gülhane Parkı'nda Tanzimat Fermanı'nın okunmasıyla arazi mülkiyet sisteminin, Batı hukuku çerçevesinde ele alındığı bir dönem başlamıştır. Mirî arazi mülkiyeti kurallarının Batının özel mülkiyet anlayışına göre değiştirilmesi yolunda hazırlıklar yapılmıştır. 1858 yılında yeni mülkiyet sistemini belirleyen "Arazi Kanunname-i Hümayunu"⁴ düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre mirî arazilerin kuru mülkiyeti yine devlete aitti. Ancak Devlet, "tefviz"⁵ denilen bir sözleşme ile arazilerin kullanma ve yararlanma hakkını kişilere devredebilmekteydi (ERKAN, 1991: 17).

1910 tarihli kanun ile araziye kiracı olarak kullanan köylünün tasarruf hakkının ipotek edilmesine, borcuna karşılık satılmasına olanak sağlanmıştır. 1911 tarihli kanunla⁶ da köylünün devlet arazisi ya da vakıf arazisi üzerindeki hakkını devretmesi, kiraya vermesi, ödünç vermesi ya da borcuna karşılık göstermesi yasallaşmıştır. Yani arazi üzerinde sadece kiracı olan köylü, arazisinin mülk olarak sahibi olma hakkını kazanmıştır. 1926 tarihli Medeni Kanun⁷ ile Osmanlı İmparatorluğu'ndan devralınan mülkiyet biçimlerinden birisine kesin ya da açık olarak son verilmemiştir. Ancak devlet arazilerinin tasarrufuna ilişkin hususlar, özel mülk arazileri çerçevesinde yürütölmeye başlanmıştır. Devlet, özel mülkiyetteki bir araziye, tasarrufta bulunan kişiden, Medeni Kanun'da özel mülk araziler için belirtilen hükümlere uygun biçimde alabilir, satabilir. Sonuç olarak köylü,

⁴ 1858 tarihli Arazi Kanunname-i Hümayunu'na göre ülke arazileri 5 grupta toplanmıştır:

1- Arazi memluke (mülk araziler)

2- Arazi miriye (devlet arazileri)

3-Arazii mevku fe (vakıf arazileri)

4-Arazii metruke (kamunun kullanımına bırakılmış topraklar)

5- Arazi mevat (ölü topraklar) (ERKAN, 1991: 17).

⁵ "Tefviz: Mirî arazinin çıplak mülkiyetinin devlette kalması, kullanma ve yararlanma hakkının belirli bir bedel karşılığında ve süresiz olarak özel kişilere devredilmesidir".

⁶ 1911 tarihli Emvali Gayrimenkulenin Sureti Tasarrufuna Dair Kanun

⁷ Medeni Kanun (Yayınlanma tarihi: 4.04.1926, Yürürlük tarihi: 4.10.1926) (ERDOST, 2005: 315)

tasarrufunda bulundurduğu arazinin mülkiyetine filen sahip olma hakkını kazanmıştır (ERDOST, 2005: 314-315).

Osmanlı devletinde özel mülkiyete doğru gelişen süreç, Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasından sonra yasal nitelik kazanmıştır. Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında Türk Medeni Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle özel mülkiyet hakkı hukuk sisteminde yerini almıştır (KUNDAKÇI/ERGÖNÜL, 2005: 385). Medeni Kanunu'nun ikinci bölümü taşınmaz mülkiyetinin konusuna, kazanılmasına ve kaybına ayrılmıştır. Kanunun 704. maddesine göre taşınmaz mülkiyetinin konusu üç grup halinde ele alınmıştır, ilk grubu da “araziler”dir.

Bir taşınmazın mülkiyetini, kimin olduğunu kanıtlamaya yarayan, mülkiyetin sağladığı yetkileri kullanmaya olanak veren, tüzel bir değeri olan belge “tapu”dur. Taşınmaz malların kimin olduğunu, niteliklerini, konumlarını, bulundukları ada⁸ ve parsel⁹ sayılarını gösteren, taşınmaz alım satımlarında işlemin güvenilirliğini sağlamak için yararlanılan ve Tapu Sicil Müdürlüklerince tutulan büyük defter ise “tapu (sicil) kütüğü”dür (KELEŞ, 1998: 113). Tapu sicil kütükleri devlet güvencesinde tutulan defterler, tapular ise Devlet tarafından verilen belgelerdir.

Türk Medeni Kanunu'na göre tapu sicillerinin beş temel ilkesi vardır:

⁸ “Ada: Kadastro Adası: Çevresi dere, deniz, göl, dağ vb. doğal sınırlarla ya da karayolu, demiryolu, cadde, meydan gibi yapay tesislerle çevrili parseller topluluğudur.” (ERKAN, 1991: 3)

⁹ “Parsel: Kendi içinde kapanan bir sınırla çevrili yeryüzü parçasıdır. Ancak yeryüzü parçalarını doğal olarak ayıran bir sınır yoktur. Parseli diğer parsellerden ayıran sınır, görelî bir ölçü ya da tesistir. Sınırlar arazide insan eli ile yapılacak işaret ya da tesislerdir: Çit, tahta perde, duvar, tel örgü, dikenli tel, demir parmaklık vb. Parsel sınırları kırsal alanlarda tonç, hendek, ark, çalı gibi zeminle aynı yapıdaki malzeme ya da bitkilerle de belirli hale getirilebilir. Sınırlandırma, arazide hiç tesis yapmadan teknik yolla yani plan ve haritalar üzerinde de gerçekleştirilebilir” (ERKAN, 1991: 2-3)

- Tescil ilkesi,
- açıklık ilkesi,
- devletin sorumluluğu ilkesi,
- güven ilkesi,
- nedensellik ilkesi.

Tescil, taşınmaz mal üzerindeki mülkiyetin kazanılması ya da taşınmaz üzerindeki herhangi bir ayni hakkın tapu sicil kütüğüne kaydedilmesidir. Taşınmaz mal üzerindeki her türlü hak, tescil işlemiyle kazanılmaktadır. Tapu sicili, taşınmaz mallar üzerindeki ayni hakları göstermek üzere tutulduğundan ve taşınmaz mallara ilişkin ayni ve kişisel hakları belirttiğinden, bu haklara herkesin saygı göstermesini sağlamak gerekir. Bu nedenle, taşınmaz üzerindeki haklar ve kısıtlamalar, ilgisi olduğunu kanıtlayan herkese açıktır. Tapu sicillerinin tutulmasından ve bundan dolayı doğacak olan zararlardan devlet sorumludur. Bu nedenle herkes tapu sicilindeki bilginin doğru ve tam olduğuna güvenmek durumundadır. Tapudaki duruma dayanarak ve iyi niyetle bir hak edinen kişinin hakkı geçerlidir. Bütün bu ilkelerle beraber tescil, hukuki işlemin geçerliliğine bağlıdır. Geçerli bir hukuki nedene dayanmayan tescil, hatalı bir tescildir (ERKAN, 1991: 35-36).

B. Kadastro

Kadastro, bir taşınmazın mülkiyet hakkını belirleme yollarından biridir. Öyle ki “kadastro” ile “tapu” sözcüklerinin özdeş sözcükler gibi kullanıldığına rastlanmaktadır ve kadastro, tapu vermek olduğu algısı ortaya çıkmaktadır

(KÖKTÜRK, 2009: 30). Bu temel görevin ötesinde kadastro, toplumsal bir olgudur ve çalışmalarının sonucunda, toprak ile toprağı kullanan insanın ilişkilerini yansıtmaktadır. Toplumların gelişimi ve toplumsal değişimin temelinde üretim ve mülkiyet ilişkilerinin değişimi bulunmaktadır (KÖKTÜRK, 2004: 49).

Kadastro, ülkenin kökenine, tarihine, kültürel gelişimine dayalı olarak farklı şekillerde tanımlanabilmektedir (ENEMARK, 2005). “Kadastro” terimi ile Türkiye’de genel olarak taşınmaz mallar kadastrosu anlaşılmaktadır. “Taşınmaz mal, taşınamayan ve yeryüzü üzerindeki yeri değiştirilemeyen eşyadır” (ERKAN, 1991: 1-8). Temelde kadastro, arazi parsellerinin konumlarını ve mülkiyetini tanımlayan bir kayıttır (ENEMARK, 2005). Kadastroda kayıt birimi parseldir yani kendi içinde kapanan bir sınırla çevrili yeryüzü parçasıdır. Kadastro çalışmaları da haritalara ve ölçülere dayanan parsel sınırlandırmalarıdır. Bununla birlikte genellikle taşınmaz malların sicilleri (kayıtları) de kadastro olarak anlaşılmaktadır. Bir ülkedeki her çeşit arazi ve mülklerin yeryüzü üzerindeki yer ve konumlarını, alanlarını, değerlerini, üzerlerindeki her tür hak ve yükümlülükleri tespit ederek plana bağlama işi, kadastro olarak tanımlanmaktadır (ERKAN, 1991: 1-8). Uluslararası Haritacılar Birliği (FIG)¹⁰, kadastroyu, arazi üzerindeki tüm yararların (hakların, sorumlulukların, kısıtlamaların) kayıtlarının tutulduğu parsele dayalı güncel arazi bilgi sistemi¹¹ olarak tanımlamaktadır (FIG, 1995).

¹⁰ FIG: Federation Internationale des Geometres (International Federation of Surveyors): 1878 yılında Paris’te kurulmuştur. Bütün ölçme ve haritacılıkla ilgili disiplinleri tek bir çatı altında toplayan uluslararası, Birleşmiş Milletlerce de tanınmış sivil toplum örgütüdür.

¹¹ Arazi Bilgi Sistemi: Arazinin tek ve iyi tanımlanmış birimi olan parselin grafik bilgileri (konum, sınırlar, koordinatlar vb.) ile sözel bilgileri (malik adı, edinim şekli, kullanım tipi vb.) ayrı ayrı tutulmakta iken birleştiren sistemdir (FIG, 1995).

Kadastronun temel amaçlarından biri, parsellerin mülkiyet sınırlarının ve sahiplerinin belirlenmesidir. Tarımsal faaliyetlerde kadastro hem sınır anlaşmazlıklarının önlenmesinde, hem de toprak ve tarım reformunda, arazi toplulaştırması çalışmalarında, arazi düzenlemesinde, üretim planlamasında, rekolte tahminlerinde, sağlıklı şehirleşme için imar planlarının yapılmasında, yatırım ve projelerin planlanmasında büyük fayda sağlamaktadır (TÜDEŞ/BIYIK, 2001:3-9).

II. Kadastronun Gelişim Aşamaları

Kadastronun, toplumsal gelişmeye bağlı olarak toplumun ihtiyaçlarını karşılamak için kapsamının ve içeriğinin, içeriğe bağlı olarak hedeflerinin ve temel ilkelerinin değiştiği gözlenmektedir. Bu değişimde değişmeyen tek şey kadastro nesnesidir, yani “taşınmaz mallar”dır (KÖKTÜRK, 2004: 49).

Kadastro, tek boyutluluktan çok boyutluluğa doğru gelişimde, değişen amaçlara göre üç gruba ayrılmaktadır: Mali kadastro, hukuki kadastro ve çokamaçlı kadastro.

Birincisi taşınmazın değerini tespit etmeyi amaç edinen, başlangıcı 1800’lü yıllara dayanan, adil ve doğru bir vergilendirmenin gerçekleştirilmesi amacını taşıyan, toprağı zenginlik kaynağı olarak gören mali kadastrodur. Hukuki kadastro, arazi üzerindeki hakların hukuki olarak kayıt altına alınması hizmetini sunmaktadır. Çokamaçlı kadastro ise hem mali, hem hukuki, hem de parsel ait diğer bilgileri içeren ve tutan çok boyutlu bir kadastrodur (DALE/McLAUGHLIN, 1990:13-ENEMARK, 2001a). Hem hukuki kadastro hem de mali kadastro içinde ele alınan

dallar, çokamaçlı kadastronun birer parçasını oluşturmaktadırlar. Kadastronun “çokamaçlı” boyutu kazanması ile birlikte, birçok unsuru bünyesinde barındırması gerekliliğinden dolayı, “taşınmaz idaresi” ve “arazi yönetimi” kavramları da kadastro ile beraber anılmaya başlamıştır (ÇAĞDAŞ/GÜR, 2003).

Birbirlerinden ayrılarak açıklanmaya çalışılacak olan bu üç grup kadastro, birbirlerini zincirleme olarak çok yakından etkilemektedir. Güvenilir mülkiyet duygusu, taşınmaz üzerindeki yatırımların artmasına, yatırımların artması ekonomik hareketliliğe dönüşebilmektedir. Bu hareketlilik, her bir taşınmazın değeri üzerinde ve mülkiyet ediniminde önemli rol oynamaktadır.

A. Mali Kadastro

İlk toplumların doğuşundan bu yana toprak, kişisel ve toplumsal zenginliğin başlıca kaynağı olmuştur (ÖZEN, 1971: 8). Bugünkü anlamda kadastro, 19. yüzyıl başlarında, Batı Avrupa ülkelerinde başlamıştır. Bu dönemde, toprak vergisi devletin en önemli gelir kaynağı olmuştur. Tarımsal araziler üzerindeki mülkiyetin vergilendirilmesi, ürünün denetim altına alınması gerekmiştir. Bu sebeple 1808’de I. Napolyon döneminde Fransa’da, her arazi parçasının ölçülmesine ve değerlerinin belirlenmesine başlanmıştır. Bu ilk kadastro olmuştur. **Vergi kadastrosu** olarak adlandırılan bu ilk kadastralarda, amaç, vergilerin toplanması için altlık oluşturmaktır (KÖKTÜRK, 2004: 50-51)

Kadastronun uygulanmaya başlandığı yıllarda en önemli üretim aracı olan tarım topraklarının vergilendirilmesi amacıyla parasal değerlerine, verimliliklerine, yüzölçümlerine ilişkin verileri hazırlama ve bu verileri sınıflandırarak gösterme, vergileri arazinin değeri ile orantılı biçimde eşit şekilde dağıtabilmek için arazilerin konumunu, özelliklerini ve değerini bilme ihtiyacı vergi kadastrasının nedenidir (ERKAN, 1991: 6 - ÖZEN, 1971: 8). Bu dönem için kadastro, her bir parselin değerini ve o parsel için ait vergiyi belirlemek için gerekli bilgiyi sağlayan arazi parsellerinin envanteri olarak tanımlanabilmektedir (DALE/McLAUGHLIN, 1990: 46).

Ülkemizde kadastral sistem içerisinde vergi amaçlı bir bilgi toplanmamakta ve tutulmamaktadır. Arazilerin ve binaların vergi değerleri, tapu kütüğündeki beyan değerleri üzerinden belirlenmektedir.

Türkiye sınırları içinde bulunan arazi ve arsalar Emlak Vergisi Kanunu hükümlerine göre Arazi Vergisine tabidir. Belediye sınırları içinde belediyece parsellenmiş arazi arsa sayılmaktadır. Belediye sınırları içinde veya dışında bulunan parsellenmemiş arazilerden hangilerinin Emlak Vergisi Kanuna göre arsa sayılacağı Bakanlar Kurulu kararı ile belli olmaktadır. Aksine hüküm olmadıkça bu kanunun diğer maddelerinde yer alan arazi tabiri arsaları da kapsamaktadır¹². Vergi Usul Kanununa göre arazinin mevkii (mahalle veya köy, sokak ve kapı numarası), cinsi, büyüklüğü, genişliği arazinin değerlendirilmesinde yer alan özelliklerdendir¹³.

¹² 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu Madde 12 (RG: 11.08.1970, 13576)

¹³ 213 sayılı Vergi Usul Kanunu (RG: 10.01.1961, 10703 – 10705)

Tapu Sicil Müdürlükleri ve Kadastro Mdrlkleri¹⁴, vergilendirme amaçlı, ilgili kurumlara gerekli verileri sunmakta ve bu verileri güncel tutmaktadırlar. Bizdeki kadastro, doğrudan bir mali kadastro değildir, ancak tapu sicil ve kadastro müdürlüklerinin verileri, kadastro nun mali boyutunda temel oluşturmaktadırlar (DEMİR, 2006). Emlak vergisi, en eski ve en yaygın vergilendirme türlerinden biridir ve belirlenen vergi ölçütüne göre belirli dönemlerde taşınmazlardan düzenli olarak alınmaktadır. Vergiye konu olacak taşınmazların tanımlanması, boyutu, cinsi, kullanım niteliği, vergi yükümlülükleri, satış fiyatı, kirası, parsel üzerindeki yapı... vb. bilgiler tam olmak zorundadır. Böylelikle taşınmaza ait malik bilgisinin yanı sıra diğer tamamlayıcı bilgilerle birlikte kadastro nun emlak vergisindeki mali boyutu yerini almış olmaktadır (AğDAş vd., 2003: 68-76).

Sanayileşmenin artmasıyla ticari ilişkiler gelişmiş ve arazilerin karşılık gösterilmesiyle para dolaşımı hız kazanmıştır. Bu dönemle birlikte arazilere bir ekonomik değişim değerinin verilmesi sonucunda, kadastro da **ekonomik kadastro** adını almıştır (ERKAN, 1991: 6). Bu dönemde, tüm değerler metalaşma sürecine girmiş, arazi dolaşımı ile kentsel ve tarımsal topraklar karşılık gösterilerek para dolaşımı önem kazanırken, konusu taşınmazlar olan kadastro yeni işlevler ve görevler üstlenmiştir.

Kadastro nun araç olarak kullanıldığı ve kadastro nun mali önemini ortaya çıkaran bir başka işlem kamulaştırmadır. Teknolojik gelişmeler ve nüfusun artışı ile ulaşım yollarına, hava alanlarına, barajlara, limanlara duyulan ihtiyaç da artmakta, bunun

¹⁴ Kadastro Müdürlükleri, taşınmazların sınırlarını arazi üzerinde belirleyip haritalar üzerine işleyerek teknik özelliklerini gösteren; Tapu Sicil Müdürlükleri ise taşınmazlara ait sözleşme, tescil (tapu siciline kayıt), değişiklik, terkin (tapu sicilinden silme) işlemlerini yapan birimlerdir.

doğal sonucu olarak kamulaştırma işlemi gerekmektedir (SEYLAM/YURTTAŞ, 2008: 13). 05.05.2001 tarih ve 4650 Sayılı Kanun ile Değişik 1983 tarihli 2942 Sayılı Kamulaştırma Kanunu'nda da açıklandığı gibi kamulaştırmada, taşınmaz malın bedeli hesaplanmaktadır. Kamulaştırmada asıl amaç kamu yararını gerçekleştirmektir, ancak taşınmaz mal malikine de bir bedel ödenmesi zorunlu kuraldır. Kamulaştırmaya konu taşınmazın bedelinin belirlenmesinde taşınmaz değerinin tespitinde, arazinin tapu belgelerindeki kayıtlı maliki, cinsi, yüzölçümü, taşınmazın kendisinin veya emsallerinin satış değeri göz önüne alınmaktadır. Kamulaştırmalarda satın alma usulünün öncelikle uygulanması esastır, bu uygulama da tapuda kayıtlı taşınmaz mallar üzerinden yapılabilmektedir (AKDENİZ, 2001: 76-79). Kamulaştırma planlarının hazırlanması, kadastro gören yerler, kadastro görmeyen yerler ve kadastrusu süren yerler olarak üç ayrı çalışmada yapılmaktadır. Buna ilave olarak sınırların belirlenmesi, mülkiyet listelerinin çıkarılması ve alanların hesaplanması kamulaştırmaya konu taşınmazın değerinin tespitinde en önemli bölümdür (YILDIZ, 2000: 50).

Taşınmazların ekonomik değerinden faydalanılabildiği en önemli alanlardan birisi ipotek işlemleridir; yani doğmuş ya da ileride doğma ihtimali olan bir borç için taşınmazın teminat olarak gösterilmesidir. İpotek işlemleri konut yapanlar, işletmeciler, ihracatçılar, esnaf ve sanatkarlar, turizm tesisi yapanlar, ilgili bankalar ve kamu kurum ve kuruluşları ile tarımsal kredi sağlayacaklar için uygulanmaktadır (DÖRTGÖZ, 2000: 226). Taşınmaz alımında nakit kaynağa ihtiyaç duyulması ancak taşınmaz karşılığının tamamının nakit olarak ödenmesinin ekonomik gücü zorladığı

durumlarda, taşınmaz değerin bir bölümünün karşılandığı kredi yöntemine başvurulmaktadır.

Mali kadastro (vergilendirme, kamulaştırma, ipotek vb.) için gerekli olan malik, satış, nitelik, yüzölçümü gibi bilgilerin bir kısmı tapu sicil ve kadastro müdürlüklerinden sağlanabilmektedir. Mali kadastroda ilk adım, değerlendirilmek istenen parselin tanımlanmasıdır. Son adım ise taşınmazdan malik/maliklerin belirlenmesidir. Bu kişiden ya da kişilerden vergi alınacak, onlara kredi verilecek ya da onlara ödeme yapılacaktır. Bu sebeple mali kadastro ile hukuki kadastro arasında sıkı bir bağlantı bulunmaktadır (DALE/McLAUGHLIN, 1990: 46-55).

B. Hukuki Kadastro

Ülkemizde de geçerli olan ve uygulanan kadastro için kullanılan “hukuki kadastro” terimi, taşınmaz mallara ait hukuki bilgileri toplayan ve muhafaza eden tapu kayıtları için kullanılan ortak bir terimdir. Taşınmaz hakları, toplumdaki diğer haklardan farklı, özel haklardır. Bu haklar, araziyi kullanım hakkını düzenlemektedir. Araziyi kullanım hakkında teorik olarak nesne (arazi) ve özne (kişi) arasında ya sahiplik ya da hak, yükümlülük ve kısıtlama gibi bağlantılar bulunmaktadır. Haklar ve kısıtlamalar, genellikle, her ülkenin kendi kültürel, toplumsal ve siyasal faaliyetlerinin bir sonucudur ve her toplum kendine özgü hukuki bir kadastroya ihtiyaç duymaktadır (PAASCH, 2004).

Hukuki kadastro, arazi üzerindeki hakların ve bu haklara dayalı belgelerin tutulmasıdır. Kadastro olmadan tapu kayıtlarının etkin olması beklenememektedir. Nüfusun artması ile birlikte arazide yerleşme ve toprağı işleme ihtiyaçlarının da artması sonucunda arazi yönetimine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu durum arazi üzerindeki yasal haklar ile arazi üzerindeki kontrolün önemini ve aciliyetini göstermektedir (DALE/McLAUGHLIN, 1990: 19-35).

Toplumların gelişmesiyle üretim ve mülkiyet ilişkileri de değişmeye başlamıştır. Üretim ilişkileri, ürünlerin paylaşımı ve işbölümünde, taşınmaz mülkiyetinde değişimler yaratmıştır. Bu durum, kadastronun da içeriğinin değişmesine neden olmuştur. Mülkiyet hakkının devlet tarafından güvence altına alınması, kadastronun temel işlevi haline gelmiştir. Kadastro, mülkiyet hakkını tanımlama, sınırları belirleme ve ölçme, plana bağlama ve sonuçları kütüklere yazma ile hukuk kadastrosu görevini üstlenmiştir, ayrıca insanlar arası ilişkileri düzenleme görevini yapmaktadır (KÖKTÜRK, 2004: 52).

Hukuk kadastrosu, taşınmaz sınırlarının arazide uygun biçimde işaretlenerek yeterli incelikte ölçülmesi, taşınmazların maliklerinin tespit edilmesi, taşınmazlar üzerindeki hak ve yükümlülüklerin belirlenmesi ve sonuçta tapu sicillerine aktarılması amaçlarını taşıyan kadastro türüdür. Taşınmaz mülkiyetinin devlet güvencesi altına alınmasına ve taşınmazlar üzerindeki her tür hak ve yükümlülüklerin gösterilmesine yaramaktadır (ERKAN, 1991: 6). Kadastro Kanunu, taşınmazların geometrik ve hukuki durumlarını tespit ederek tapu sicilini kurmayı amaçlamaktadır, Türk Medeni Kanunu da tapu sicillerini aynı haklar için en büyük güvence saymaktadır.

Özel mülkiyet hakkı kadaastro ile devlet tarafından tescil edilmekte ve toplum tarafından da kabul edilmektedir. Kadaastro daima taşınmaz özel mülkiyetinin var olduğu ve geçerli olduğu toplumlarda oluşmuştur. Türkiye de taşınmaz özel mülkiyetinin yaygın olduğu toplumlardan biridir (ÖZEN, 1971: 10). Özel mülkiyet hakkının olduğu ülkelerde devletin, taşınmaza ilişkin asıl görevlerinden biri devletin mülkiyetine ve özel mülkiyete konu olan taşınmazları korumaktır (AÇLAR/ÇAĞDAŞ, 2002: 20). Bir taşınmazın yasal sahipliği konu olduğunda mülkiyet, kira, kısıtlama, miras, ipotek ve toplumsal haklardan bahsedilmiş olmaktadır (FIG, 1995).

1982 Anayasası'nın 35. maddesi herkesin mülkiyet ve miras hakkına sahip olduğunu ifade ederken, aynı zamanda özel mülkiyet haklarının kamu yararı amacıyla ve kanunla sınırlandırılabilceğini de hükme bağlamıştır. Mülkiyet hakkının kullanımının hiçbir şekilde toplum yararına aykırı olamayacağı belirtilmiştir. 1982 Anayasası'nın 46. Maddesi de özel mülkiyete konu olup toplum yararı için kamulaştırılmak istenen taşınmazlar için düzenlenmiştir. Ülkemizde özel mülkiyete konu taşınmazların dışında, kıyı, maden, orman gibi alanlar devletin mülkiyetinde bulunmaktadır. Kıyıların Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunduğu 1982 Anayasasının 43. maddesinde açıkça belirtilmiştir. Anayasanın 169. maddesi ile de Devlet ormanlarının mülkiyetinin devrolunamayacağı, bu ormanların mülkiyetinin zaman aşımı ile kazanılamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Anayasal bir koruma ve güvence altına alınan ormanlar, Devletin hüküm ve tasarrufu altında sahihsiz mallar olarak sayılmaktadırlar. Orman alanları özel mülkiyete konu olmayıp, nitelikleri gereği kamunun ortak kullanımına açık alanlardır. Ormanların sınırlandırılması ve bir kamu malı olarak maliye hazinesi adına tapu kütüğüne tescil edilmesi “orman kadastro” olarak adlandırılmaktadır (KÖKTÜRK/KÖKTÜRK, 2005: 87). 5304 Sayılı Kanunla Değişik 3402 Sayılı Kadastro Kanunu’nun 16/d maddesinde de kayalar, tepeler, dağlar, tarıma elverişli olmayan sahihsiz yerlerin, deniz, göl, nehir gibi genel suların özel mülkiyet anlamında tescil ve sınırlamaya tabii olmadığı belirtilmektedir.

Hukuki kadastroda en önemli dayanak, mülkiyet güvenliğidir. Bununla beraber mülkiyet bilgilerinin açıklık ve güncelliği, yerindelik ve uygunluğu, doğruluğu hukuki kadastroda önemle vurgulanması gereken faktörlerdir.

C. Çokamaçlı Kadastro

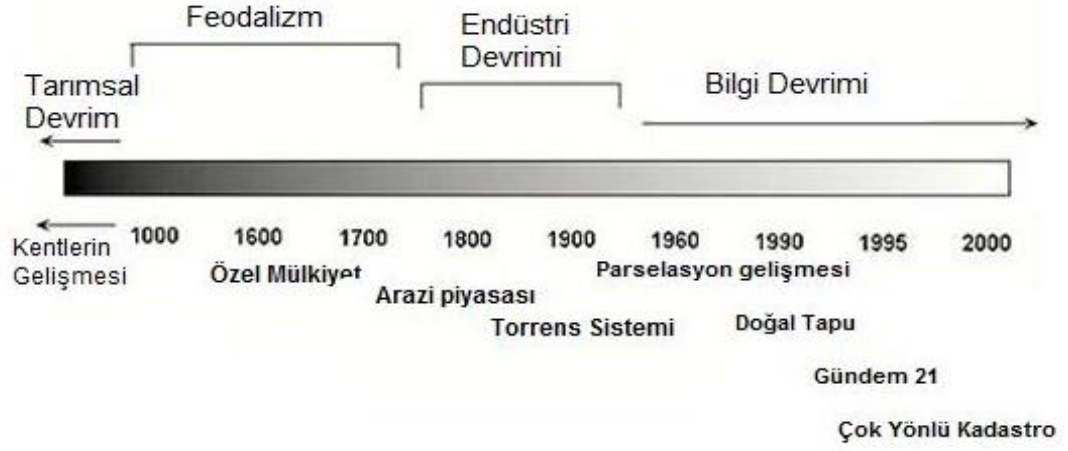
Kadastronun tanımı yapılırken de belirtildiği gibi çokamaçlı kadastro hem hukuki kadastroyu, hem mali kadastroyu, hem de parselle ilgili diğer bilgileri içermektedir. Yeryüzü üzerinde yapılabilecek her çeşit faaliyet ve düzenleme için kaynak veri hazırlayan, verilere konum boyutunu kazandıran, kamu ekonomisinin, hukukun, istatistiğin, kamu yönetiminin ve çeşitli bilimsel araştırmaların ihtiyaçlarına cevap verebilecek nitelikteki kadastro türü, çokamaçlı kastrodur (ERKAN, 1991: 6). Tüm taşınmazları güvence ve denetim altına alan, planlı kalkınmaya gerekli veriler bulunduran, merkezi yönetimin ve yerel yönetimlerin gereksindikleri bilgileri

kapsayan, teknolojik gelişmeleri kadastral çalışmalara uyarlayan, mekansal bilgi sistemlerinin kurulmasına temel olan, verilerin güncel tutulmasını ve sürekli akımını sağlayan, dinamik ve sistemli bir süreçtir (KÖKTÜRK, 2004: 53).

Günümüzde kullanılan çokamaçlı kadastro kavramına Şekil 1’de de görüldüğü gibi tarımsal çağdan ve feodal çağdan bugüne kadar değişerek ve gelişerek gelinmiştir. Arazi yönetim sistemlerindeki en önemli etkilerden biri, arazi üzerindeki değişen insan ilişkileridir ve bu ilişkiler de her zaman dinamiktir. Her batı ülkesi, farklı oranlarda değişimi yaşamış olsa da, insan ve arazi ilişkilerinde temel kabul edilen dönemler tanımlanmıştır: Tarımsal, feodal, endüstri ve bilgi devrimleri. Daha sonra bu değişim sürdürülebilir gelişme, küreselleşme, ekonomik reform ve bilgi teknolojilerinde yer almaya başlamıştır.

Kadastronun nesnesi olan arazi ile insan ilişkilerinin dinamik doğası arazi yönetim sistemlerinin evrimiyle de açıklanmaktadır, dört grupta ele alınmaktadır ve bu değişimler doğada gittikçe artmaktadır. Bu noktada çokamaçlı kadastro, kadastral uygulamaların evrimlerinde geline son durumdur ve 1980’lerden sonra bilgi devrimi, sürdürülebilir gelişme, sosyal eşitlik ile birlikte anılmaya başlamıştır. Bu dönemde arazi ise zenginlik ve mal olarak toplumsal kıt kaynaktır (TING/WILLIAMSON, 1999a).

Şekil 1: Kadastro’da ekonomik ve toplumsal gelişmeye koşut olarak içerik değişmesi (TING/WILLIAMSON, 2001 - TING/WILLIAMSON, 1999a).



Çokamaçlı kadastro bir anlamda Arazi Bilgi Sistemi (ABS)’dir. Hukuki ve mali kadastronun bütün fonksiyonları, ABS’nin altkümeleridir. Her bir fonksiyon arazi ile ilgili kaydedilen hakları ve belirlenen değerleri desteklemektedir. Böyle bir kadastral sistemde, kadastronun grafik parsel bilgileri üzerine, mülkiyet, ekonomi, planlama, istatistik, yönetim gibi birçok alt dal eklenerek, tüm bilgilerin birbirleriyle bağlantılı olduğu bir bilgi sistemi kurulma şansı bulunmaktadır. Çokamaçlı kadastro, ABS’nin evrensel kavramına en yakın olan kavramdır (DALE/MCLAUGHLIN, 1990: 63) ve kadastroya bakışın yönünü “arazi yönetimine” doğru değiştirmektedir. Dünyada, arazi ve mülkiyet verilerinin yönetimi; veri niteliğine, verilerin güncel, hassas, yeterli ve kolay ulaşılabilir olmasına bağlı olan bu yönetim, “kadastro bilgi sistemi”dir. Üzerine gerekli olan diğer bilgiler eklenen, tutulan ve kullanılan bu kadastro bilgi sistemi; altyapı bilgi sistemi, çevre bilgi sistemi, sosyoekonomik bilgi sistemi gibi sistemlere altlık sağlayabilmektedir (BEŞİKTEPE/DEMİR, 2005). Bu demektir ki çokamaçlı kadastro, arazi parseli ile birlikte fiziksel özellikleri (insan yapımı nesneler: binalar, boru hatları...), doğal özellikleri (bitki örtüsü, jeolojik yapısı, su kaynakları, toprak tipi...), mülkiyet ve idari sınırları, arazi değeri ve kullanımını,

iklimi, güvenliği, sanayi, ulaşımı, altyapıyı (elektrik, gaz, telefon, kanalizasyon...), acil durum hizmetlerini de kapsamaktadır (DALE/McLAUGHLIN, 1990: 68-79).

HOPFER (2003: 8-9) bildirisinde çokamaçlı kadastro yolunda hukuki kadastro ile mali kadastroyu kadastro parsel numarasına göre entegre ederek en iyi şekilde açıklamaktadır ve arazi üzerinde birçok faaliyeti tek bir ortak noktada birleştirmektedir: Arazi kaydı, arazi vergilendirmesi, kentsel planlama, kentsel yenileme ve rehabilitasyon, çevresel planlama ve kirliliği önleme, bina ruhsatlarının düzenlenmesi, kalkınmaya yönelik arazi edinimi, yolların, altyapının (su, kanalizasyon, elektrik) ve kamu arazilerinin yönetimi gibi. Bu faaliyetlerin hepsine veri hazırlayan bir bilgi sistemi olarak çokamaçlı kadastro yani arazi bilgi sistemi adı altında toplamaktadır.

Kadastro, günümüzde kırsal ve kentsel alanlardaki fiziksel planlamaların veri temeli durumundadır. “Arazi Toplulaştırması, organize toplumsal etkinliklerden toplu biçimde yaşama ilkesine dönük olarak hizmet sunan, ulusal savunma, her türlü kadastro, imar uygulaması, kentsel ve kırsal toprak reformu, tarım reformu gibi toplum düzenini sağlamayı, özellikle bireyler, kurum ve kuruluşlar, uluslar vb özel ve tüzel kişiler arasındaki ilişkilerin (hak, yetki ve sorumluluk gibi) dengeli bir uyum içinde sürdürülmesini sağlamayı amaçlayan etkinlikler arasında yer almaktadır” (DEMİREL/KÖKTÜRK, 1986: 31). Kadastro, küçük ve parçalı toprak mülkiyeti yapısına son vermeyi amaçlayan arazi toplulaştırmasına, büyük toprak mülkiyeti yapısına son vermeyi, bu yapının doğurduğu siyasal, ekonomik ve toplumsal baskıyı

kırmayı amaçlayan, tarım reformunu da kapsayan toprak reformuna hizmet etmektedir (YILDIZ vd, 2005).

III. Osmanlı İmparatorluğu'nda ve Türkiye Cumhuriyeti'nde Kadastro Çalışmaları

Osmanlı İmparatorluğu'nda kadastro çalışmalarına ilişkin ilk Kanun, 05.12.1912 tarihli “Emvali Gayrimenkulenin Tahdit ve Tahriri Hakkında Kanunu Muvakkat”dır. Bu kanuna göre, “ülke sınırları içindeki bütün taşınmaz mallar, özel bir kurul tarafından, arazide sınırlandırılacak, gelirleri ve değerleri tahmin edilerek deftere kaydedilecektir”. Çalışmalar Konya-Çumra-Alibey Hüyüğü köyünde başlanmışsa da 1. Dünya Savaşı nedeniyle çalışmalar sürdürülememiştir (SEYLAM/YURTTAŞ, 2008: 21)

Osmanlı mülkiyet sistemini devralan Türkiye Cumhuriyeti'nde, kuruluşundan günümüze kadar mülkiyet ve kadastro konularında önemli süreçler yaşanmıştır.

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan sonra, ilk kadastral nitelikli çalışmalar, 1924 tarihli ve 474 sayılı kanun ile gündeme gelmiştir, 1921 tarihli Moskova Anlaşması ile Türkiye sınırları içine alınan Kars, Ardahan, Artvin illeri ve çevresinde yapılmıştır¹⁵. Kanun, o günün gereksinimlerine uygun bir kadastro öngörmüştür. Taşınmaz malların iyelik durumu belirlenecek, gelirleri ve değerleri kestirilecek ve belirlenecek, taşınmaz mallar ölçülerek plana bağlanacaktır. Ancak, Tapu ve

¹⁵ 14.04.1924 gün ve 474 sayılı “Artvin, Ardahan, Kars illeriyle Kulp ve Iğdır kazaları ve Hopa kazasının Kemalpaşa Nahiyesindeki Arazideki Tasarrufa Ait Kanun” (R.G.: 26.04.1924, 69).

Kadastro Genel Müdürlüğü bu çalışmaları, düzenlenmiş olması gereken planların birer örnekleri Genel Müdürlük merkez arşivinde bulunmadığından, kadastro olarak kabul etmemiştir (ERKAN, 1991: 26).

474 sayılı Kanun, sadece Artvin ve Kars illeri çevresinde kadastro çalışması öngörmüş olduğundan, Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde tam bir kadastro uygulaması gerçekleştirebilmek amacı ile 1925 yılında 658 sayılı Kadastro Kanunu yürürlüğe konulmuştur¹⁶. Kanunla taşınmaz mallara ait hukuki işlemlerin yapılması ve belgelenmesi, taşınmaz malların yüzölçümlerinin, mevkilerinin ve geometrik durumlarının gösterilmesi; taşınmaz mal vergisinin belirlenmesine yarayacak defter ve belgelerin düzenlenmesi ve korunması amaçlanmıştır (SEYLAM/YURTTAŞ, 2008: 26).

658 sayılı Kadastro Kanunu'nun bugün bile erişilmesi amaçlanan içeriği bulunmaktadır. Kanun gerekçesinde, kadastro, taşınmazların yalnızca mali yönü ile vergi miktarını belirleyen bir kamu hizmeti olarak görülmemesi gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca kadastro, yararlarını da içeren tanımları yapılmıştır. Kadastro,

- Yerleşme alanlarında ve tarımsal alanlarda yol, demiryolu, su kanalı, sanayi bölgelerinde ve belediye hizmetlerinde altlık olarak kullanılan,
- Devretme, ayırma, birleştirme, rehin verme, miras yolu ile bırakma. Teminatı haciz vb. yollarla taşınmazlar üzerinde oluşan değişiklik ve olayları izlemeyi amaç edinen,

¹⁶ 22.04.1925 tarihli ve 658 sayılı Kadastro Kanunu (R.G.: 02.05.1925, 99).

- Her tür taşınmazın değerini belirlemeye altlık olan,
- Sosyal ve ekonomik her tür sorun ve yatırımlara altlık olan ve bu amaçla gereken bilgileri, mekanla ilişkili biçimde verebilen bir kamu hizmetidir (ERKAN, 1991: 27).

1926 tarihinde Türk Medeni Kanunu’nun yürürlüğe girmesiyle amaç “mülkiyet hakkının güvencelenmesi”de sabitlenmiştir (KÖKTÜRK, 2004: 55).

658 sayılı Kadastro Kanunu’nun 10 yıllık uygulanması sonucunda, bu Kanunun uygulanması sırasında karşılaşılan hukuki ve teknik sorunlara, edinilen deneyimler ışığında çözümler getirmek üzere 1926 yılında kabul edilen Türk Medeni Kanunu ile 1930 yılında yürürlüğe konulmuş olan Tapu Sicil Tüzüğüne uygun düşecek bir kadastro kanununun gerektiği düşünülmüş ve 15.12.1934 günlü 2613 sayılı “Kadastro ve Tapu Tahriri Kanunu” yürürlüğe konulmuştur. Bu tarihten sonra 2613 sayılı Kadastro ve Tapu Tahriri Kanunu¹⁷ ile kadastro çalışmaları başlamıştır. Bu kanuna göre kadastro çalışmaları, il ve ilçelerde ve belediye sınırları içinde kalan arazilerde uygulanmıştır. Şehir/köy yani kent/kır ayrımı yapılmadan tapusuz arazileri tapulama, kadastro planlarını ve haritalarını yapma, arazilerin fiili durumunu yasallaştırma amaçlanmıştır. 1950 yılına kadar kentlerde ve köylerde birçok arazi tapuya kaydedilmiştir (TÜDEŞ/BIYIK, 2001: 28).

İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra tarım ürünlerine duyulan ihtiyacın artması, tarım arazilerinin en kısa sürede belirlenmesi gereğini ortaya çıkarmıştır. Bu ihtiyacın

¹⁷ 2613 sayılı Kadastro ve Tapu Tahriri Kanunu (RG: 23.10.1934, 2887).

giderilebilmesi, kent merkezleri dışındaki alanların kadastrounun yapılabilmesi için 16.03.1950 tarih ve *5602 sayılı Tapulama Kanunu*¹⁸ kabul edilmiştir.

5602 sayılı Kanun'un da yetersiz görülmesi ile 1964 tarihinde *509 sayılı kanun*¹⁹ yürürlüğe konmuştur. Anayasa Mahkemesi'nin 16.11.1965'te 965/95 sayılı kararı ile şekil yönünden iptal edilen bu kanunun ardından 26.08.1966 tarihinde *766 sayılı Tapulama Kanunu*²⁰ kabul edilmiştir. *509 ve 766 sayılı kanunlar, 5602 sayılı Kanunun* devamı olarak il ve ilçelerin belediye sınırları dışındaki arazilerde yani bucak ve köylerdeki kadastro çalışmalarıdır.

İl ve ilçelerin merkez belediye sınırları içindeki arazilerin kadastro 2613 sayılı Kanun ile bucak ve köylerdeki kadastro çalışmaları 766 sayılı Tapulama Kanunu ile yapılmıştır. Aslında her iki kanun da aynı amaca yönelik hizmet vermiştir. Kentsel ve kırsal alanlardaki bu çalışmalar, ayrı kanunlar ve uygulamalarla 1987 tarihine kadar devam etmiştir (ERDOĞAN, 2005: 7-8).

09.10.1987 tarihinde yürürlüğe giren *3402 sayılı kanun*²¹ ile *2613 sayılı Kadastro Kanunu* ve *766 sayılı Tapulama Kanunu* yürürlükten kaldırılarak tek çatı altında toplanmıştır (SEYLAM/YURTTAŞ, 2008: 153). Böylelikle kadastro yapılacak arazinin belediye sınırları içinde veya dışında olması farkı ortadan kalkmıştır. 3402 sayılı kanunun temel amacı da tapu sicil sisteminin kurulmasıdır.

¹⁸ 5602 sayılı Tapulama Kanunu (RG: 22.03.1950, 7463)

¹⁹ 509 sayılı Tapulama Kanun (RG: 1-3-4.08.1964, 11769, 11770,11771).

²⁰ 766 sayılı Tapulama Kanunu (RG: 12.07.1966, 12346).

²¹ 3402 sayılı Kadastro Kanunu (RG: 09.07.1987, 19512).

Günümüzdeki kadaastro çalışmaları, kentsel ve kırsal alan ayırımı yapılmadan 22.05.2005 tarihli 5304 sayılı kanunla değişik 3402 sayılı Kadaastro Kanunu’na²² göre yürütölmektedir. 5304 Sayılı Kanunla Değişik 3402 Sayılı Kadaastro Kanunu’na göre kadaastronun amacı “...taşınmaz malların sınırlarını arazi ve harita üzerinde belirterek hukuki durumlarını tespit etmek suretiyle 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu’nun öngördüğü tapu sicilini kurmak,...” tır. Kadaastro Kanunu’nun 11. maddesi ile kadaastro çalışmaları sırasında tutulan tutanakların kesinleşme tarihleri tescil (kayıt) olarak gösterilmek suretiyle tapu kütüklerine kaydedilmesi hükme bağlanmıştır. Bu maddeler içerisindeki “tapu sicili kurmak” ve “tapu kütüklerine kaydedilir” ifadeleri, 18.05.1994 tarih ve 94/5623 nolu Tapu Sicil Tüzüğü’nün 4. maddesine göre taşınmaz mal ile üzerindeki mülkiyet haklarının durumlarının devletin sorumluluğu altında tescil ve açıklık ilkelerine göre tutulması ve gösterilmesi anlamını taşımaktadır. Bu hükümlerden de anlaşılacağı üzere kadaastro sadece taşınmaz malların arazi sınırlarının belirlenmesi değildir, bununla beraber mülkiyetin de belirlenmesidir²³.

Sürdürölen kadaastro çalışmaları, özel mülkiyeti konu alan kadaastro çalışmalarıdır ve Tapu ve Kadaastro Genel Müdürlüğü (TKGM) bünyesinde yürütölmektedir. ERKAN (2009: 34), arazilerin ilk tesis kadaastrolarının tamamlanma durumunu mahalle²⁴, köy²⁵, birim²⁶, alan ve yüzde (%) olarak ifade etmiştir. 780.000 km²’lik öлке yüzölçümünün 540.000 km²’si kadaastrolanacak alandır ve birim (mahalle+köy)

²² 5304 sayılı Kanunla Değişik 3402 sayılı Kadaastro Kanunu (RG: 03.03.2005, 25744).

²³ Türk Medeni Kanunu (RG: 04.04.1926, 339) madde 717.

²⁴ Mahalle: Kentsel alanlardaki kadaastro çalışma alanıdır.

²⁵ Köy: Kırsal alanlardaki kadaastro çalışma alanıdır.

²⁶ Birim: Mahalle ve köy ayırımı yapılmaksızın tüm kadaastro çalışma alanlarına verilen addır.

bazında %91.09'luk oranla kadastro tamamlanmış, %7.77'lik oranla kadastro devam etmektedir. %1.14 oranındaki birimin kadastroına başlanmamıştır.

Devam eden birimlerin kadastrounun 2009 yılında tamamlanması hedeflenmiştir (ERKAN, 2009: 34). Mart 2009 tarihi itibarıyla ise %91.5 oranla 48189 birimin kadastrou tamamlanmış, %6.4 oranıyla 3388 birimin kadastro çalışmaları devam etmektedir²⁷. Bu demektir ki, tesis kadastrou çalışmalarının tamamlanmasında sona yaklaşılmasıyla birçok projenin oluşturulmasında ve sürdürülmesinde engel olarak görülen tapu ve kadastro verilerinin eksikliği problemi ortadan kalkmış olmaktadır.

Kentsel Alan Kadastrounun Tamamlanma Durumu

Birim bazında	Alan bazında
Toplam Mahalle Sayısı : 17.984	Toplam Alan : 50.830 km ²
Biten mahalle Sayısı : 17.434	Biten Alan : 49.276 km ²
Devam eden : 512	Kalan Alan : 1.554 km ²
Kalan : 38	

(TMMOB HKMO, 2009: 10)

Kırsal Alan Kadastrounun Tamamlanma Durumu

Birim bazında	Alan bazında
Toplam köy Sayısı : 34.645	Toplam Alan : 489.170 km ²
Biten köy Sayısı : 30.505	Biten Alan : 441.530 km ²
Devam eden : 3.576	Kalan Alan : 47.640 km ²
Kalan : 564	

(TMMOB HKMO, 2009: 10)

²⁷ <http://www.e-tkbm.gov.tr/publisher/projeizleme.htm>, 11.03.2009.: Kadastro çalışmalarına başlanmamış birimler, topoğrafya ve güvenlik şartlarından dolayı sorunlu birimlerdir. Sadece köy bazlı incelediğimizde kadastro kalan köy sayısı 505, sorunlu köy sayısı ise 484'tür. %88.6 oranla 30670 köyün kadastrou tamamlanmıştır.

Oransal Olarak Kadastro Sonuç Durumu

Köy+Mahalle Kadastro	(Birim Bazında)	%
Toplam Köy+Mahalle Sayısı	52.629	-
Toplam Biten Köy+Mahalle Sayısı	47.939	% 91.09
Devam Eden Köy +Mahalle Sayısı	4.088	% 7.77
Kalan Köy+Mahalle sayısı Sayısı	602	% 1.14

(TMMOB HKMO, 2009: 11)

Alansal Olarak Kadastro Sonuç Durumu

Köy+Mahalle Kadastro	(Alan Bazında)
Toplam Alan (Tahmini)	540.000 km ²
Biten Alan	490.806 km ²
Kalan Alan	49.194 km ²

(TMMOB HKMO, 2009: 11)

Taşınmaz malların yer yüzü üzerindeki konumlarını, sınırlarını, maliklerini ve taşınmazlar üzerindeki mülkiyete ilişkin diğer hak ve yükümlülükleri, kalıcı ve kesin biçimde belirleyen ve hedefi tapu sicilini oluşturmak olan kadastro, Türk Medeni Kanunu'nun tapu sicil ilkelerini de aynen kabul etmektedir.

Tapu sicillerinin bu derece, açık, güvenilir, eksiksiz ve doğru olarak kabul edilmesi kadastroyu ülkedeki kalkınma hizmetlerinin düzenli yürütülebilmesi için gerekli temel altlık konumuna koymuştur. Sosyal, ekonomik, teknik ve hukuki alanlardaki gelişmeler, şehirleşme, imar hareketleri, yol, baraj, sulama, kurutma tesisleri, araziye ilişkin vergiler ve krediler, kamulaştırma işlemleri, toprak ve tarım reformu ve benzeri hizmetlerin kadastro çalışmalarına dayanması da kadastro'nun öneminin bir

göstergesidir. Kadastro çalışmalarının hızlandırılması ve en kısa zamanda tesis kadastrounun tamamlanması Kadastro Kanunu'nun hükümet gerekçesinde de yer almıştır.

IV. Yabancıların Mülkiyet Edinimi

Yabancıların mülkiyet edinimi, toprak ve mülkiyet unsurları üzerine yükselen ve *Yabancılar Arazi Satışı* olarak gündemden inmeyen bir konudur. Türkiye'de yabancılar arazi satışı 1980'li yıllardan günümüze kadar gündemdeki yerini korumaktadır.

“Yabancı”, “başka bir millet uyruğuna tabi olan yani yabancı uyruklu gerçek kişileri, yine başka bir millet uyruğuna tabi olan ancak başka bir ülkede kendi ülkelerinin Ticaret Kanunu'na göre kurulmuş tüzel kişiliğe sahip ticari şirketleri ve Türk Ticaret Kanunu'na göre yabancıların kurdukları ya da iştirak ettikleri yani sermayesi yabancılar ait olan ticari şirketleri (doğrudan yabancı yatırımları) ifade etmektedir” (HKMO, 2006: 12).

Arazi alım-satımı koşullarını ve sürecini açıklayan temel kanun Tapu Kanunu²⁸'dur. Bunun yanında, Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu, Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu, Turizmi Teşvik Kanunu, Maden Kanunu, Özelleştirme Kanunu, Petrol Kanunu, Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu, Endüstri Bölgeleri Kanunu, Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu, Milletlerarası Özel Hukuk ve Usul

²⁸ 2644 sayılı Tapu Kanunu, RG: 29.12.1934, 2834. (5444 Tapu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG: 07.01.2006, 26046).

Hukuku Hakkında Kanun, Hudutlar Dahilinde Tebamızın Emlakine Vaziyet Eden Devletlerin Tebaaları Emlakine Karşı Mukabelei Bilmisil Tedbiri İttihazı da yabancılara arazi satışını düzenleyen mevzuattır (CDDK, 2006 – HKMO, 2006: 31). Bunlarla birlikte yabancılara arazi satışı Orman Kanunu, Hazine ve 2/B arazilerindeki düzenlemelerle de birlikte anılmaktadır.

18 Mart 1924 tarihli ve *442 sayılı Köy Kanunu*²⁹, nun 87. maddesine göre Türkiye Cumhuriyeti tabiiyetinde bulunmayan şahısların ve şahıs hükmünde bulunan cemiyet ve şirketlerin arazi ve emlak almaları yasaklanmakta iken, 22.12.1934 tarih ve *2644 sayılı Tapu Kanunu*’nun³⁰ 35. Maddesi, kısıtlayıcı hükümlere uymak ve karşılıklı olmak şartıyla yabancı gerçek kişilere Türkiye’de taşınmaz mal edinme hakkı tanımaktadır. Anayasa Mahkemesi’nin 2005/14 sayılı kararına göre karşılıklılık ilkesi, “bir yabancının Türkiye’de bir haktan yararlanabilmesinin, Türkiye vatandaşlarının da o yabancının ülkesinde aynı tür ve nitelikte olan haklardan yararlandırılmasına bağlı olması” demektir.

2644 sayılı kanun ile yabancılara arazi satışı “karşılıklılık ilkesi” ile kısıtlanmış olmaktadır. Ancak 21.06.1984 tarihli ve *3029 sayılı kanun*³¹ ile Tapu Kanunu’nun ve Köy Kanunu’nun ilgili maddelerinde düzenleme yapılarak Suudi Arabistan, Kuveyt, Oman Sultanlığı, Bahreyn, Katar, Birleşik Arap Emirlikleri uyruklu kişilerin karşılıklılık ilkesi aranmaksızın belediye sınırları içinde taşınmaz edinmeleri imkanı sağlanmıştır (ERDOST, 2006: 57-97 - HKMO, 2006: 19-20). 3029 sayılı kanun, Anayasa Mahkemesi’nin 1984/14 Esas Nolu kararı ile 3029 Sayılı Kanun’un 1. ve 2.

²⁹ 442 sayılı Köy Kanunu (RG: 07.04.1924, 68)

³⁰ 2644 sayılı Tapu Kanunu (RG: 29.12.1934, 2892).

³¹ 3029 sayılı Kanun (RG: 28.06.1984, 18445).

maddelerinin Anayasa'nın Başlangıç Bölümü'ne, 3., 7., 16., 44. ve 45. maddelerine aykırılığı öne sürülerek iptal edilmiştir (MENGI/KELEŞ, 2003: 77). 22.04.1986 tarihli ve 3278 sayılı kanun³² yabancı gerçek kişilerin taşınmaz edinmesinin yanı sıra yabancı ülkelerin de Türkiye'de taşınmaz ediniminin önü açılmış ve karşılıklılık ilkesi kaldırılmıştır. Bu kanun yabancılara arazi satışının önündeki engelleri kaldıran bir yasa olmuştur ve yine Anayasa Mahkemesi'nin 1986/24 sayılı kararı ile iptal edilmiştir (ERDOST, 2006: 57-97 - HKMO, 2006: 19-20). 2003 yılından itibaren Köy Kanunu, Tapu Kanunu, Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu, Turizmi Teşvik Kanunu ve Endüstri Bölgeleri Kanunu gibi birçok yasada yabancıların taşınmaz edinimi önündeki kısıtlamalar kaldırılmıştır.

Yabancı gerçek kişilerin, köylerde taşınmaz edinimini yasaklayan *Köy Kanunu*'nun 87. maddesi 03 Temmuz 2003 tarihli ve 4916 sayılı kanun³³ ile iptal edilerek, köy arazilerinde yabancı gerçek kişilerin taşınmaz edinimi serbest bırakılmıştır. Kanunun 19. maddesi Anayasa Mahkemesinin 2005/14 nolu kararı ile iptal edilmiştir³⁴. Tapu Kanunu'nun 35. maddesinde yapılan değişiklikle karşılıklılık ilkesi yeniden kaldırılmıştır (HKMO, 2006: 20-21 - ÜLKÜ, 2006).

Yabancılara ülke genelinde arazi satışı ile ilgili bir diğer düzenleme de 29.12.2005 tarihli ve 5444 sayılı kanun³⁵dur. 5444 sayılı kanun, yabancıların Türkiye'de taşınmaz mal edinebilmelerinin koşullarını içeren 2644 sayılı *Tapu Kanunu*'nun 35. maddesini yeniden düzenlemektedir. Bu yeni düzenlemeyle, Tapu Kanunu'nun 35.

³² 3278 sayılı kanun (RG: 06.05.1986, 19099).

³³ 4916 sayılı kanun (RG: 19.07.2003, 25173).

³⁴ (RG: 26.04.2005, 25797).

³⁵ 5444 sayılı kanun (RG: 07.01.2006, 26046)

maddesi yabancı gerçek kişilere ülke genelinde bir köye bağlı olmayan bağımsız çiftlikleri ve köy dışında kalan arazileri toplam yüzölçümü iki buçuk hektara kadar edinme olanağı sağlamaktadır. Yüzölçümü miktarının otuz hektara kadar arttırılabilmesine Bakanlar Kurulu yetkilidir. 5444 sayılı kanun “Yabancı uyruklu gerçek kişiler ile yabancı ülkelerde kendi ülkelerinin kanunlarına göre kurulan tüzel kişiliğe sahip ticaret şirketlerinin; sulama, enerji, tarım, maden, sit, inanç ve kültürel özellikleri nedeniyle korunması gereken alanlar, özel koruma alanları ile flora ve fauna özelliği nedeniyle korunması gereken hassas alanlarda ve stratejik yerlerde kamu yararı ve ülke güvenliği bakımından taşınmaz ve sınırlı aynî hak edinemeyecekleri” açıkça ifade edilmektedir. Yabancı uyruklu gerçek kişilerin il bazında edinebilecekleri taşınmazların tespitinde, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının tescile esas koordinatlı harita ve planları içeren teklifi üzerine, il yüzölçümünün binde beşini geçmemek şartıyla yine Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır.

5444 sayılı kanunla değişik 2644 sayılı Tapu Kanunu’nun 35. maddesinin birinci fıkrasının dördüncü cümlesi olan “Bu fıkra da belirtilen koşullarla, yüzölçümü miktarını otuz hektara kadar arttırmaya Bakanlar Kurulu yetkilidir” hükmü ile yedinci fıkrasında yer alan “ve yabancı uyruklu gerçek kişilerin il bazında edinebilecekleri taşınmazların, illere ve il yüzölçümüne göre binde beşi geçmemek üzere oranını tespiti” ibaresi Anayasa Mahkemesinin 11.04.2007 tarihli ve 2006/35 E, 2007/48 K. sayılı kararı ile iptal edilmiştir.³⁶ İptal kararı 16.01.2008 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. İptal kararının yürürlüğe girdiği

³⁶ Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü’nün 1662 nolu genelgesi. (2008/12, 17.07.2008 tarihli ve B.09.1.TKG.0.16.00.0.1/350-353/1069 sayılı yazısı ile duyurulmuştur)

16.04.2008 tarihi itibariyle yeni yasal düzenleme yapma çalışmaları devam etmiştir. Anayasa Mahkemesinin 4 kez iptal ettiği Tapu Kanunu Değişikliği 5. kez 5782 sayılı kanun³⁷ ile yürürlüğe girmiştir.

5444 sayılı kanunda olduğu gibi 5782 sayılı kanunda da bazı kavramların tanımı yapılmamaktadır. Bunlardan “stratejik yer” ve “özel koruma alanları” ile hangi tür alanların kastedildiğinin açıklanması gerekmektedir. “Stratejik yer” kavramı, “askeri yasak ve güvenlik bölgesi” kavramından ayrı gibi görünmektedir; çünkü kanunda ayrıca “askeri yasak ve güvenlik bölgesi” kavramı kullanılmaktadır. “Özel koruma alanı” kavramı ile “özel güvenlik bölgesi”nin kastedilip kastedilmediği de anlaşılamamaktadır (Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi, 2005). Burada özel koruma alanlarının korunması, çevresel değerlerin ve güzelliklerin korunması ve gelecek kuşaklara aktarılması, sürdürülebilir gelişmenin sağlanabilmesi amacını da taşımaktadır.

5782 sayılı kanunla değişik 2644 sayılı Tapu Kanununun 35. maddesine göre yabancılara satılacak toplam arazi miktarı her ilde “merkez ilçe ve ilçeler bazında, uygulama imar planı ve mevzii imar plan sınırları içerisinde kalan toplam alanların yüzölçümünün %10’u olarak belirtilmektedir. Ayrıca “yabancı uyruklu bir gerçek kişinin ülke genelinde edinebileceği taşınmazlar ile bağımsız ve sürekli nitelikte sınırlı ayni hakların toplam yüzölçümü 2,5 hektarı geçemez” ibaresi yer almaktadır. Kabul edilen kanuna göre yabancıların Türkiye’de sahip oldukları tüzel kişiliğe sahip şirketler “faaliyet konularını yürütmek üzere” taşınmaz edinebilmekte ve başka bir

³⁷ 5782 sayılı kanun (RG: 15.07.2008, 26937)

yabancı şirkete tüm haklarını devredebilmektedir. Diğer yandan, *Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu*'nun³⁸ Anayasa Mahkemesi tarafından 05.06.2008 tarihinde iptal edilen “Yabancı yatırımcıların Türkiye’de kurdukları veya iştirak ettikleri tüzel kişiliğe sahip şirketlerin, Türk vatandaşların edinimine açık bölgelerde taşınmaz mülkiyeti ve sınırlı ayni hak edinmeleri serbesttir.” hükmü, 5782 sayılı kanunla Tapu Kanunu’nun 36. maddesi olarak yeniden düzenlenmiştir.

Türk Ticaret Kanunu’na göre kurulan yabancı sermayeli şirketler ile yabancı şirketlerin edindikleri taşınmaz sayısı hakkında bilgi almak, tapu kayıtlarında yalnızca şirket adının yazılı olması nedeniyle mümkün olmamaktadır. Yabancı yatırımcıların Türk Ticaret Kanunu’na göre satın aldıkları Türk şirketi ticaret sicilinde el değiştirse de malik oldukları taşınmazların tapu kayıtlarında herhangi bir belirtme yapılmamaktadır. Bilinebilen kayıtlar tamamen gerçek kişilere yani şahıslara ait bilgilerdir. Bu bilgiler Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü’nde tutulmaktadır. Ancak tüzel kişiliğe sahip olan yabancı şirketlere yapılan taşınmaz satışı konusunda bilgilerin tutulabildiği hiçbir sicil bulunmamaktadır. Bu nedenle Türkiye’de yabancı uyruklu uluslararası şirketin ne kadar arazi satın aldığı bilinmemektedir.

Türkiye’de yabancı sermayeye ilişkin olarak kabul edilen ilk yasal düzenleme 1954 tarihli ve 6224 sayılı *Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu*’dur³⁹. Ardından 05.06.2008 tarihinde iptal edilen 2003 tarihli 4875 sayılı *Doğrudan Yatırımlar Kanunu*⁴⁰ gelmektedir. İzlenen dışa yönelme politikaları kapsamında dış yatırımlarla ilgili

³⁸ 4875 sayılı Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu (RG: 17.06.2003, 25141)

³⁹ 6224 sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu (RG: 23.01.1954, 8615)

mevzuatın serbestleştirilmesinin ardından yabancı sermaye girişleri ve dış yatırım alanlarında gelişmeler olmuştur. Doğrudan yabancı yatırımlar yapıldığı ülke ekonomisine üretim, istihdam, gelir, ihracat ve ödemeler dengesi gibi büyüklükler bakımından önemli katkılar sağlamaktadır (TERİN/YILDIRIM, 2008: 2). Doğrudan yabancı sermaye ülkenin kaynak yetersizliği sorununun giderilmesi, ekonomik gelişmenin sağlanması için çözüm olarak düşünülmektedir (BERKÖZ/TÜRK, 2007:5). Dünya’da toplam doğrudan yabancı yatırım tutarının yaklaşık olarak 2/3’ü gelişmiş ülkelere yapılmaktadır. Türkiye’deki doğrudan yabancı yatırımlar, OECD⁴¹ ülkeleri sıralamasında son sıralarında yer alırken, 1997-2006 yılları arasında 23. sıra ile gelişmekte olan ülkeler grubunda yer almaktadır (TERİN/YILDIRIM, 2008: 7). Çin ve Sovyetler Birliği’nden dağılan Doğu Bloğu ülkelerde olduğu gibi Türkiye de son yıllarda Doğrudan Yabancı Yatırımlar (DYY) konusunda artış yaşamıştır (TERİN/YILDIRIM, 2008: 3).

Yabancıların ilgi gösterdiği ve mülk edinmek istediği araziler, daha çok tarım, orman, mer’a alanları ve kıyılardır. Turizmi Teşvik Kanunu ile mer’a ve orman alanlarında binlerce dönüm arazi golf sahalarından turistik tesislere kadar kullanılmak üzere yabancılara tahsis edilmektedir (HKMO Harita Bülteni, 2008: 57). Turizm bölgelerinde, Köy Kanunu ve Tapu Kanunu’nun yabancı uyruklularla ilgili sınırlayıcı hükümlerinin Bakanlar Kurulu kararıyla uygulanmayabileceği görülmektedir⁴². Turizm bölgelerindeki arazilerden gerektiği takdirde vazgeçilebilmekte, turizmi geliştirme ve döviz kazanma amacı ön plana çıkmaktadır. Bu durum arazilerin kolaylıkla yabancılara satılmasını gündeme getirmektedir.

⁴¹ OECD: Organization for Economic Co-operation and Development - Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü

⁴² 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu (RG: 16.03.1982, 17635), madde 8.

Oysaki arazi ve arsa politikalarımız topraklarımızın satılmayıp kamu elinde tutulmasını öğütlemektedir (KELEŞ, 2006: 636-637).

Yabancı uyruklu kişiler ile Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları arasında, ne tapu işlemleri için gerekli belgeler bakımından ne de tapu işlemleri sırasında ödenmesi gereken harç ve vergiler açısından herhangi bir fark bulunmaktadır. Yabancı uyruklu gerçek kişiler, ilgili belediye veya valilikten alınacak yazı ile uygulama imar planı veya mevzi imar planından konut veya işyeri olarak ayrılmış olduğunun belgelendirilmesi kaydıyla, mesken veya işyeri olarak kullanılmak amacıyla tapuya tescil edilmiş taşınmazları edinme istemlerine karşın Tapu Sicil Müdürlüğü'ne başvuru ile yasal süreç başlamaktadır. Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, Dışışleri Bakanlığı tarafından gönderilen karşılıklılık ilkesi bulunan ve bulunmayan ülkelerin listesini tapu sicil müdürlüklerine iletmektedir. Tapu sicil müdürlükleri, istemleri öncelikle bu listeye göre değerlendirmektedir (UZUN/YOMRALIOĞLU, 2007: 6-8).

İKİNCİ BÖLÜM: KIRSAL ALANLARDA ve KIRSAL KALKINMADA MÜLKİYET

I. Kırsal Alan ve Kırsal Kalkınma

Kırsal alan, amaca ve çalışmalara göre farklı tanımlanmaktadır. “Kırsal alan” tanımlanırken nüfus dikkate alındığı gibi bu nüfusun yaşam kalitesinin niteliğini ortaya koymaya yarayan coğrafya, çevre, ekonomik yapı, kentleşme düzeyi, kent merkezine olan uzaklık gibi parametreler de tanımlamalarda etkili olmaktadır (DPT, 2006a: 10-12). Kırsal alanlar, arazi parçası olarak ele alınıp, tarımsal ürün deseni, arazi kullanımı, kentlere olan yakınlık, sosyo-kültürel özelliklerine bağlı olarak sosyal temsil, alışkanlıklar, ekonomik faaliyetlerde çeşitlilik, nüfus azalması ve göç gibi kriterlere dayanarak da değerlendirilebilmektedir. Tüm bunlarla beraber, kırsal alanı ilgilendiren tüm faaliyetler mekansal bir boyutta gerçekleşmektedir (BAKIRCI, 2007: 23-24).

Temel kırsal nüfus doğrudan kara veya denize bağımlı bulunmakta ve tarım, ormancılık ve balıkçılıkla bağlantılı faaliyetleri gerçekleştirmektedir. Burada genellikle tarımda çalışanlar, ormancılık faaliyetleri ve ilgili hizmet sağlayıcılar kırsal sayılma eğilimindedirler. Nüfusun büyük bir kısmı geçimini topraktan yani tarımsal faaliyetlerden sağlıyorsa yerleşme yeri kırsal yerleşme, mesela köy olarak anılmaktadır (BAKIRCI, 2007: 10-16). “Köy” kelimesi ile “ekonomik yapısı büyük bir ağırlıkla tarıma dayalı, kendine özgü toplumsal ilişkileri olan, belli bir yerleşme sınırına sahip birimler” kırsal alan olarak ele alınmaktadır (ÇAĞLAR, 1986: 21). Nur VERGİN (2008: 35)’in tanımına göre köy, “içine kapalı, dış dünyanın etkisinden

uzak, kültürel çeşitliliğe ve mesleki farklılaşmaya sahip olmayan, tarımla sınırlı bir iş-güç, uğraş alanına sahip bir mekandır”. Kırsal alanı etkileyen birçok unsurdan birisi olan nüfus büyüklüğü esas alınarak bir tanım yapılması durumunda 442 sayılı Köy Kanunu (1924)’na göre nüfusu 2.000’den aşağı olan yerleşmeler köy olarak tanımlanmaktadır.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (DPT, 2000a)’na göre ise nüfusu 20.000 ve üzeri olan yerleşmeler kent kabul edilmiştir ki bu alanlar dışında kalan yerler kırsal alan grubuna dahil edilmiş olmaktadır. *Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi Belgesi (DPT, 2006d)’ne* göre de 20.000 ve daha fazla nüfusa sahip kentsel yerleşmeler dışında kalan alanlar, kırsal alan olarak tanımlanmaktadır. *Dokuzuncu Kalkınma Planı (DPT, 2006e)’nda* da, Ulusal Kırsal Kalkınma Strateji Belgesi’nde olduğu gibi kırsal alanlar, 20.000 ve daha fazla nüfusa sahip kentsel yerleşmeler dışında kalan alanlar olarak tanımlanmaktadır. *Dokuzuncu Kalkınma Planı Kırsal Kalkınma Politikaları Alt Komisyonu Raporu (DPT, 2005);* “nüfus yoğunluğu düşük, insani gelişimin unsurları olarak sayılan gelir düzeyi, eğitim ve sağlık hizmetlerinden yararlanma oranı az, gelir getirici faaliyetleri daha çok doğal kaynaklara ve iklime bağlı ve sosyal-kültürel yapı üzerinde geleneklerin egemen olduğu alanlar kırsal alan”dır diyerek geniş bir tanım yapmıştır. *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın Kırsal Kalkınma Özel İhtisas Komisyonu Raporu (DPT, 2000d)* ise, çok basit bir anlatımla kentsel yerleşim yerleri dışında olan yerleri kırsal alanlar olarak nitelendirmiştir. Ülkemizde kırsal alan 81 ilden anakent konumunda olan illerin dışındaki iller ile ilçe, köy ve mezraları ifade etmektedir (DPT, 2000a: 2). Yerleşmeye konu olmamış alanlar, kır yerleşmeler düzeninde yer alan köy altı yerleşmeler, köyler ve çeşitli

ölçütlere göre kent sayılma aşamasına gelmemiş kasabalar da düşünülerek tanım güçlendirilmeye çalışılmıştır (BAKIRCI, 2007: 25).

“Kırsal alan” ifadesi; “kırsal gelişme”, “kırsal kalkınma”, “köy kalkınması”, “toplumsal kalkınma” ya da “toplum kalkınması” ifadeleri ile de beraber anılmaktadır (DPT, 2006a: 13 - ÇAĞLAR, 1986: 9). Kırsal nüfusun kalkınması anlamına gelen “kırsal kalkınma” terimi ilk kez Birleşmiş Milletler Örgütü tarafından “toplum kalkınması” terimi ile dile getirilmiştir (TKİB, 2004: 8). Birleşmiş Milletler Örgütü 1975 yılında kırsal kalkınmayı “bu alanlarda yaşayan en yoksul kesimi oluşturan küçük çiftçiler, kiracı üreticiler ve topraksız köylülerin refah düzeyini yükseltmek” olarak tanımlamıştır (BAKIRCI, 2007: 32). Günümüzde kırsal kalkınma, “insanların insanca yaşam koşullarına erişim olanaklarının artması, gelir dağılımının iyileşmesi, gelir düzeyinin yükselmesi, sosyal ve kültürel alanlarda yerele uygun gelişmelerin sağlanması, doğal kaynakların korunarak kullanılması ve zenginliklerin bireyin hayatına yansıma süreci” olarak kullanılmaktadır (DPT, 2006a: 10-12). Yani, kırsal kalkınma, kırsal alanda yaşayanların yaşam koşullarının iyileştirilmesi, gelirlerinin artması ve gelir dağılımının adaletli olması, sağlık ve eğitim hizmetlerinin sağlanması, doğal kaynakların koruma-kullanma dengesinin sağlanması ve bireylerin kalkınmaya katılımlarının desteklenmesidir.

Tanımlamalardan da anlaşılacağı gibi kalkınma kesin sınırları ve sonucu olmayan dinamik bir süreçtir. Zaman zaman “köy kalkınması” ve “toplum kalkınması” kavramaları da bu dinamik süreçte kullanılmıştır. Bunun yanında temelde kırsal alanda kalkınmayı hedefleyen faaliyetler tanımlanırken “kırsal kalkınma” ile

“tarımsal kalkınma” beraber anılmaktadır. En son belgelerden olan Dokuzuncu Kalkınma Planı Kırsal Kalkınma Politikaları Özel İhtisas Alt Komisyonu Raporu’nda da olduğu gibi kırsal kalkınma politikaları ile ilgili birçok belgede ve uygulamada tarımsal alanlardan da özellikle söz edilmektedir. Türkiye Ziraat Yüksek Mühendisleri Birliği Başkanı Dr. Ahmet Erdurmuş’un da dediği gibi “tüm dünyada kırsal kalkınma çalışmaları içerisinde tarımsal kalkınma önemli yer tutmaktadır”. Bu nedenle kırsal kalkınma, tarımsal kalkınma olarak da düşünülmektedir ve kırsal kesim aynı zamanda tarımsal kesimdir (TZYMB, 2007). Ekonominin temel unsuru olan tarım sektörü, önemli oranda ulusal geliri, istihdamı ve nüfusu bünyesinde barındırmaktadır (DPT, 2000b: 2-4). Dolayısıyla temel olarak beslenme gereksiniminin karşılandığı tarımsal alanlara yönelik olarak tarımsal politikaların oluşturulması gündeme gelmektedir.

“Kırsal alan” tanımlamasında ana konu olarak köyler ve tarım arazileri kadar orman arazileri de yer almaktadır. DPT Dokuzuncu Kalkınma Planı Ormancılık Özel İhtisas Komisyonu Raporu’nda belirtildiği gibi “ormanlar, mer’a ve tarım alanlarının arasında sıkışmış alanlardır” (DPT, 2007: 41-43). Tarımsal alanlar gibi orman alanları da köylerin içinde olabilmektedir. Köylerimizin önemli bir bölümü ormanların yakınında, ormanların bitişiğinde ya da ormanların içinde kurulmuş durumdadır (GERAY, 2006a: 12). Orman bölgelerindeki köy ve belediyelere tahsis edilen, orman içi, orman kenarı ve orman dış sınırında bulunabilen mer’alar da kırsal alan tanımlamasında yer alan arazilerdir.

Bu nedenlerle, bu tez çalışmasında kırsal alan olarak tarım arazilerinde kadastro ve mülkiyet incelenirken orman ve mer'a alanlarında da aynı inceleme yapılmaktadır.

II. Kırsal Alanlarda Mülkiyet

A. Tarım Alanlarında Mülkiyet

Bir tanıma göre “üretim etkinlikleri tarıma dayalı olan kırsal nüfusun yaşadığı ve çalıştığı alan” kırsal alandır (KELEŞ, 1998: 85). Bu nedenle kırsal alan denilince ilk akla gelen tarımsal alanlardır. Tarım alanları, besin kaynağı olma, dolayısıyla yaşam güvenliğini sağlama, sanayiye hammadde üretme, dışsatıma katkıda bulunma, ticaretin önemli bir parçasını oluşturma, çalışan nüfusa istihdam yaratma özellikleri ile önem kazanmaktadır.

Tarımsal alanlarda toprak kaynaklarının korunması ve idare edilmesi konusu ise her zaman gündemdeki yerini korumuştur. 1982 Anayasasının “Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler” bölümünde “Kamu Yararı” başlığı altındaki 45. madde⁴³ ile Devlet, tarım alanlarının amaç dışı kullanılmasını ve tahribini önlemekle yükümlü kılınmıştır.

Ülkemizde tarım sektörü kırsal alanda yaşayan %33'lük bir nüfusun başlıca geçim kaynağını, toplam istihdamın %45'ini, ulusal gelirimizin %11'ini karşılamaktadır (DPT, 2006b: 2-3). Toplumsal ve ekonomik hayatımızda bu derece önemli yere sahip

⁴³ 1982 Anayasası (RG: 09.11.1982, 17863) 45.madde “Devlet, tarım arazileri ile çayır ve mer'aların amaç dışı kullanılmasını ve tahribini önlemek,”

tarım alanlarının miktar olarak kapladığı alan da azımsanmayacak bir miktardır. Türkiye'deki 78 milyon hektar toplam arazinin tarımda kullanılan gerçek arazi miktarının 21,8 milyon hektar olduğu bilinmektedir. Bu da %28'lik bir orana karşılık gelmektedir (DPT, 2006b: 9).

Tarım arazilerinin mülkiyet yapısı yani mülk sahipliği, tarım arazisi büyüklüğü ve tarım parseli sayısı, tarım alanlarındaki gelişmeleri etkileyen faktörlerdir. Kırsal alanlardaki arazilerin mülkiyetini ve büyüklüklerini tespit eden ve kayıt altına alan tapu ve kadastro çalışmalarının tamamlanmış olması sağlıklı bir mülkiyet yapısının kurulmuş olmasına işarettir ve sağlıklı bir arazi-insan ilişkisinin kurulmasına yardımcı olmaktadır. Kırsal alanlardaki kadastro çalışmalarıyla mülkiyet hakkı kazanılmakta ve kırsal arazinin sahipsizlik sorunu ortadan kaldırılmaktadır.

Üretim aracı olan arazi; varıllık düzeyi yönünden (varıl, orta, küçük, yoksul), parsel/işletme büyüklüğü yönünden (büyük, orta, küçük) olduğu gibi mülkiyet biçimi yönünden (arazi sahibi, kiracı, ortakçı) de sınıflandırılabilir. Bu gruplardan birinde görülen dengesizlik tarımsal yapı bozukluklarına sebebiyet vermektedir. Tarımsal yapıdaki bozukluklar ve toprak mülkiyetindeki dengesizlikler, ülke çapında bir toprak reformunu ve arazi parsellerinin toplulaştırılmasını gerekli kılmaktadır.

Mülkiyeti konu alan kırsal gelişme politikalarının dayandığı ve köklü değişiklik amaçlayan temel yaklaşımlardan biri toprak reformudur. Toprak reformu, aynı zamanda tarım reformunun bir gereğidir (TMMOB HKMO/ZMO, 2005: 66-73). Toprak reformunda ana amaç; ülke tarımının geliştirilmesi, toprak varlığının

korunması ve tarımla uğraşanların refahının sağlanması için yoksul, topraksız ya da az topraklı çiftçinin topraklandırılması ve toprakların iyi bir şekilde işletilmesidir. İlk yıllarda reform yapılan bölgede arazi dağıtımına boş araziden, devlet arazisinden, bataklıklardan başlanması ile düzenli işletmelerin korunarak özel mülkiyetin sağlanması hedeflenmiştir (SENCER, 1999: 22-25).

1. Toprak Reformu

Topraksız ve yoksul köylülerin toprak darlığının sebebi, köylünün sermayesizliğine, bilgisizliğine, zihniyet ve mesleki ahlakla ilgili etkenlere bağlanmıştır. Oysaki köylünün toprak sorununun büyük toprak sahipliğiyle, tefecilikle ilişkisi bulunmaktadır (KÖYMEN, 1999: 1-21). Toprak reformu tartışmaları, savaş, isyan ve doğal afetlerden zarar görenler ile nüfus mübadelesi sonucunda Türkiye'ye gelen göçmenlerin iskanına yönelik olmuştur. Bu amaçla dağıtılan hazine arazileri ile yurtdışına göçmek zorunda kalan ve Müslüman olmayan kişilerin terk ettiği topraklar konu edilmiştir. Şeyh Said isyanından sonra (1927 ve 1929 yıllarında) Doğu Anadolu'da bazı ağaların toprakları ellerinden alınmış, bu topraklara karşılık kendilerine batı bölgelerinde toprak verilmiştir (KÖYMEN, 2008:116-117).

1930'larda başlayan toprak reformu tartışmalarında hükümet, topraksız köylüye hazine arazilerinden toprak verilmesini amaçlamıştır. 1937 yılında meclisi açış konuşmasında Atatürk: "Topraksız köylü kalmamalı, bir çiftçi ailesini geçindirecek topraklar bölünmemeli ve büyük çiftliklerin toprağı sınırlandırılmalı" demiştir. Celal

Bayar da bu direktifleri hükümet programına almıştır (KÖYMEN, 2008: 129).

Köylüyü topraklandırma ile ilgili çalışmalar 1945 yılındaki kanunla yoğunlaşmıştır. Tarım ve Toprak Reformu'yla ilgili çalışmalar 1945 yılında çıkarılan 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu⁴⁴ ile fiilen başlamıştır. Çünkü İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, Türkiye'de nüfusun büyük çoğunluğunun geçimini toprağa bağlamış olması ile genel ekonominin gelişmesi ve tarımsal nüfusun yaşam standardının yükselmesi yolunda bir tarım ve toprak reformuna ihtiyaç duyulmuştur. Bu ihtiyaçla hazırlanan kanunun hükümet gerekçesinde, ülke tarım ekonomisinin geri kalmış durumu, özellikle arazi mülkiyeti yapısına ve arazinin işletilmesine dayandırılmıştır. Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'nun 1. maddesi ile dile getirilen amaçlarından ilk vurgulanan "Arazisi olmayan veya yetişmeyen çiftçilerle bu kanun gereğince topraklandırılmaları kabul edilenleri, aileleri ile birlikte geçimini sağlayacak ve işgüçlerini değerlendirecek ölçüde araziye sahip kılmak" olmuştur. Bu işlem için kamulaştırma araç olarak gösterilmiştir. Kanun, "toprakların 5000 dönümünün üstündeki kısmının kamulaştırılmasını" (madde 14/c), ortakçı, kiracı veya tarım işçileri tarafından işlenmekte bulunan arazinin... bu çiftçi ve işçilere dağıtılmak üzere kamulaştırılması"nı (madde 17) öngörmektedir (ERDOST, 2005: 315).

Kanunlaşma olanağı bulamayan 04.08.1961 tarihli Toprak Reformu Kanun Tasarısı'nın hareket noktası ise yurt tarımının geliştirilmesi, toprak varlığının korunması ve tarımla uğraşanların refahının sağlanması için toprak mülkiyeti tasarruf

⁴⁴ 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu (RG: 15.06.1945, 6032)

ve işletmesiyle ilgili toprak statüsünü yeniden düzenlemektir. Her şartta ana amaç, çiftçiye topraklandırmak ve toprakların iyi bir şekilde işletilmesini sağlamaktır (SENCER, 1999: 22–25). Bunun yanında büyük arazi mülkiyetine son vermeyi, bu yapının doğurduğu siyasal, ekonomik ve toplumsal baskıyı kırmayı da içermektedir.

1950’li yıllarda Birleşmiş Milletler (BM) tarafından dar anlamda yapılan toprak reformu tanımı; “toprak mülkiyet tasarruf sistemlerinde çiftçiler lehine bir değişme ve gelişme meydana getiren tedbirler”dir. Geniş anlamdaki tanım ise “toprak mülkiyet ve tasarruf sistemlerinde çiftçiler lehine bir gelişmeyle birlikte çiftçilerin üretim ve gelirlerini arttıracak ve yaşama şartlarını düzeltecek her türlü teknik, ekonomik, sosyal ve politik tedbirler”dir. Bu dönemden sonra konu ele alınırken bazen sadece topraksız çiftçiye toprak dağıtımı olarak algılanmıştır. Bazen de tarım topraklarının parçalanmasının önlenmesi, dağınık tarım topraklarının birleştirilmesi ve topraksız çiftçilerin toprak sahibi yapılması gibi üç ayrı işlem olarak algılanmıştır. 1960 yılında da BM, toprak reformu veya tarımsal kalkınma programında arazi mülkiyet ve kullanma haklarının düzenlenmesi, dağınık arazi parçalarının toplulaştırılarak yeter gelirli işletmeler haline getirilmesi, topraksız veya az topraklı çiftçilerin topraklandırılması, kiracılık ve ortakçılık sistemlerinin ve arazi vergilerinin düzenlenmesi, çiftçilere düşük faizli kredi sağlanması gerektiğini öngörmüştür (BAKIRCI, 2007: 113-115).

Ülkemizde toprak reformu 1960’lı yıllara kadar, büyük arazi mülkiyetinin ve kullanım haklarının topraksız çiftçilere dağıtılması olarak algılanmıştır.

1961 yılında çıkarılan Anayasa tüm sektörlerin olduğu gibi tarım sektörünün de ekonomik ve sosyal açıdan ele alınmasına olanak sağlamıştır. Anayasa hem toprak reformunun yapılması hem de dağıtılacak toprakların kamulaştırılmasına ilişkin hükümler içermektedir. 1961 Anayasası 37. Maddesi'nde:

“devlet toprağın verimli olarak işletilmesini gerçekleştirmek ve topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçiye toprak sağlamak amaçlarıyla gereken tedbirleri alır. Kanun, bu amaçlarla değişik tarım bölgelerine göre toprağın genişliğini gösterebilir. Devlet çiftçinin işletme araçlarına sahip olmasını kolaylaştırır”

hükümü yer almaktadır. Toprak reformunun kanuni tedbirlerle hazırlanacağı, hükümet programlarında da özellikle yer almıştır, 1960'lı yılların başından itibaren “toprak reformu” konusu ilgili çalışmaların yapılması için Tarım Bakanlığı görevlendirilmiştir. Ancak ilerleyen dönemlerde konu öncelik sırasını kaybederek yerini “tarım reformu”na bırakmıştır. (BAKIRCI, 2007: 100-103).

1960'lardan sonra toprak reformu kavramına kamu arazileri üzerinde kullanım ve yararlanma haklarının oluşturulması, tapu ve kadastro işlemlerinin tamamlanması, arazinin vergilendirilmesi ve arazi toplulaştırması eklenmiştir. Ayrıca reforma arazideki özel mülkiyetin dağıtımı da konu olmaktadır.

1961 Anayasası hükümleri ile başka yasal düzenlemelere de gidilmiştir. Bunlardan birisi 26 Temmuz 1972 tarih ve 1617 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Ön Tedbirler

Kanunu⁴⁵, diğeri ise 19 Temmuz 1973 tarih ve 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu⁴⁶'dur.

Toprak ve Tarım Reformu Ön Tedbirler Kanunu, toprak ve tarım reformunun gerçekleştirilebilmesi için gerekli ön tedbirlere ilişkin hükümleri getirmektedir. 25 maddeden oluşan kanun, tarım arazisinin tanımı, toprak ve tarım reformu uygulamalarına etkili olmayan tasarruflar, devir ve temlik hakkının sınırlandırılması, taksim hakkının sınırlandırılması, arazi dağıtımının durdurulması, bildirim verme yükümlülüğü, 766 sayılı Tapulama Kanunu ile ilgili hükümler içermektedir.

Toprak ve Tarım Reformu Kanunu ise kamulaştırma, toplulaştırma, dağıtım, toprak reformu kooperatifleri gibi başlıklarla 17 bölümden ve 237 maddeden oluşmaktadır. Kanun, toprak mülkiyet dağılımı, tasarruf ve işletme şekilleri ve işletmelerle ilgili yapının verimlilik ve sosyal adalet ilkelerine uygun olarak düzenlenmesi amacıyla çıkarılmıştır. Ekonomik, sosyal ve siyasi olmak üzere üç ana amacı içermektedir. Yasanın uygulandığı 5 yıllık süre içerisinde Şanlıurfa ilinde 116.668 hektar arazi tapulama sonucu, 169.011 hektar arazi ise kamulaştırma yoluyla T.C. Maliye Hazinesi'nin mülkiyetine geçmiştir. Ancak Kanunun ilkeleri doğrultusunda kamulaştırma gerçekleştirilememiştir. Kamulaştırılanların da ifraz (bölünme) işlemleri tamamlanmadığından eski arazi sahipleri araziye kullanmaya devam etmiştir. İlan tarihinden itibaren 5 yıl geçmiş olmasına karşın dağıtım yapılamamıştır. Bu durumda Kanun 1977 yılında Anayasa Mahkemesi Kararı ile usul yönünden iptal edilmiştir (BAKIRCI, 2007: 129-131). İptal sonucu, kamulaştırılan topraklar ile

⁴⁵ 1617 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Ön Tedbirler Kanunu (RG: 26.07.1972, 14257)

⁴⁶ 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu (RG: 19.07.1973, 14599)

Hazine topraklarının korunması, kullanılması, dağıtılması, sınırlı sayıda da olsa toprak dağıtılan işletmelerinin devamı, bölgede yapılan yatırımlar, gerçekleştirilen sulama şebekeleri ve diğer altyapılardan yararlanma konularında ve toprakları kamulaştırılan toprak sahiplerinin bu topraklarla ilişkilerinde sorunlar ortaya çıkmıştır (BAKIRCI, 2007: 149). Kanuna tanınan 1 yıllık süre içerisinde de yeni bir düzenleme yapılmadığı için 10 Mayıs 1978’de Kanun yürürlükten kaldırılmıştır

1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu’nun arkasında sorunlar bırakarak yürürlükten kalkmasından sonra 22.11.1984 tarihinde 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu⁴⁷ kabul edilmiştir. Bu kanunun uygulama yönetmeliği ise 29.06.1985 tarih ve 18796 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. 5 Mart 1985 tarihinde 3155 sayılı Tarım Reformu Genel Müdürlüğü’nün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun⁴⁸ yürürlüğe girmiştir. Kanunun amaçları arasında toprak reformunu ve arazi toplulaştırmasını içeren maddeler de bulunmaktadır. Bu kanuna göre başta Şanlıurfa olmak üzere bazı illerimizde köyler için dağıtım normları (dağıtımdan yararlanacak olanlara en az verilecek toprak genişliği) belirlenmiş ve ilan edilmiştir. Ancak her yerde bu hükmün gereği yerine getirilmemiştir. 3155 sayılı kanun, dağıtılan tarım arazisinin bölünemeyeceği hükmünü taşımaktadır. Bu olumlu bir açılmıdır, ancak sahibine bırakılan arazinin bölge için belirlenen dağıtım normunun altına düşmeyecek şekilde mirasçıları arasında bölünebilir olması bir çelişki oluşturmaktadır. Bu olumlu açılımı sağlayan hüküm, parçalanmaya ve topraksızlaşmaya karşı bir tedbir olarak kanunda

⁴⁷ 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu (RG:01.12.1984, 18592)

⁴⁸ 3155 sayılı Tarım Reformu Genel Müdürlüğü’nün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun (RG: 05.03.1985, 18685)

yer almıştır. Kanun, ekonomik işletmeye elvermeyecek kadar parçalı arazilerin, sahiplerinin onayı olmaksızın da toplulaştırılabilmesi yolunu açmıştır. Ayrıca kanun bitkisel üretim yapılan alanlar ile çayır ve mer'a alanlarının yeniden belirlenmesine olanak sağlamaktadır. Bunun yanında 3155 sayılı kanunla 1757 sayılı kanuna göre kamulaştırılmış arazilerin eski sahiplerine iade edilmesi yolu açılmıştır. Ancak fiilen kamulaştırma yapmak ekonomik nedenlerle mümkün olmamıştır (BAKIRCI, 2007: 163).

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra toprak reformu çalışmalarının bir başka ayağı Marshall Planı olmuştur. Bu planla sağlanan kredilerle tarımda hızlı bir traktörleşme süreci başlamıştır. Bu sebeple köylerden kentlere göç bile yaşanmıştır. Makineleşmenin etkisiyle yeni arazi satın alma ihtiyacı artmıştır. Mülkiyetteki bu genişleme hem aynı köy sınırları içinde, hem de başka köy sınırlarına aşmak suretiyle ortaya çıkmıştır. Bir başka yönüyle de traktörlenen büyük toprak sahipleri, küçük köylüleri topraksızlaştırarak, kentlere doğru itmiştir (KÖYMEN, 2008: 135–137).

1980'li yıllardan sonra liberal ekonomi ile “arazi piyasası” oluşmaya başlamıştır. 1980 ve 1990'lı yıllardan sonra piyasaya dayalı bir toprak reformu gündeme gelmiştir, devlet topraklarının mülkiyet ve kullanım haklarının dağıtımı, kırsal alanlarda yoksulluğun, mülkiyetin ve gelir dağılımındaki eşitsizliğin giderilmesi ve mülkiyet haklarında kadınların toprağa erişiminin güvence altına alınması amaçlanmıştır.

Şimdiye kadar yapılan açıklamalardan da anlaşıldığı üzere, toprak reformu ile topraksız çiftçilere kamu tasarrufundaki arazi dağıtımı yapılırken en uygun parsel büyüklüğü standartlarının korunması da amaçlanmıştır (YILMAZ vd, 2005: 265).

Toprak reformunun hukuksal ve teknik olarak en önemli uygulama aracı mülkiyet dolayısıyla, kadastro ve kamulaştırmadır (DEMİREL/GÜR, 2005: 268–269).

Tarım reformuna da dayalı gerçek anlamda toprak reformu için mevcut arazi mülkiyeti yapısının güvence altına alınmasını amaçlayan kadastronun yapılmış olması gerekmektedir. Kadastro, üretim ilişkilerini etkileyen işlevler yüklendiği gibi toprak reformunu hızlandırıcı ve destekleyici bir araçtır. Mülkiyeti belirleme çalışması olan kadastro ile kamu arazileri ve kamulaştırılacak araziler belirlenmiş olmakta, bu toprakların kişiler adına tapulanmasına olanak sağlanmaktadır. Hukuksal olarak toprak ve tarım reformunun önkoşulu ilk tesis kadastrusunun bitirilmiş olmasıdır. Tapusuz tarım arazilerinde mülkiyet hakkının kimde olduğu bilinmemektedir, dolayısıyla bu araziler üzerindeki haklar belirsizliğini korumaktadır. Teknik açıdan da kadastro, reform için önkoşul oluşturmaktadır. Çünkü tarım arazilerinin yüzölçümleri, sınırları başta olmak üzere, kadastro tabanlı bilgi sistemlerinde entegre edilmiş diğer tarımsal bilgiler, reforma destek verebilecek araçlardır (BÖRTÜCENE, 1978: 88-102).

2. Arazi Toplulaştırması

Daha ekonomik ve daha verimli tarımsal faaliyet yapılabilmesi için toprak reformunun yanı sıra arazi toplulaştırması ile de en uygun büyüklüğe getirilmiş,

tarımsal parsel büyüklüğüne ulaşılması hedeflenmektedir. Sahip olunan tarımsal arazilerin çok parçalı ya da çok ortaklı olması, küçük parçalı arazilerin uygun kullanım dışı kalmasına ve kiracılık-ortakçılık ilişkilerine yönelinmesine neden olmaktadır. Türkiye’de %64.8’lik tarım işletmeleri sayısı oranıyla toplam tarım arazisinin %21.3’ü 50 da’dan daha az toprağa sahip parsellerden, %0.7’si ise %11.4’lük tarım işletmeleri sayısı oranıyla 500 da’dan daha fazla toprağa sahip parsellerden oluşmaktadır ki bu fark toprak mülkiyetinde yaşanan sorunu göstermektedir (TKİB, 2004:15).

Arazi toplulaştırması, ekonomik ve verimli tarımsal üretimin altyapısıdır. Bir işletmeye ait farklı yerlerde bulunan birden fazla parsel veya hissenin, tarımsal işletmeye uygun, daha düzgün geometrik şekilli, daha büyük parseller olarak bir araya getirilmesidir. En dar anlamda arazi toplulaştırması, bir kişiye ya da tarım işletmesine ait olup da üzerinde tarımsal faaliyet yapılmasını güçleştirecek kadar küçük, dağınık ve şekilleri bozuk çok sayıdaki parselin modern tarım işletmeciliğini uygulayacak ve verimliliği artıracak şekilde bir araya getirilerek birleştirilmesidir (HKMO, 2000: 9). Toprak reformunun da, arazi toplulaştırmasının da nihai hedefi ekonomik ve verimli tarımdır (YILMAZ vd., 2005: 255-257).

Ülkemizde arazi toplulaştırması çalışmalarına ilk olarak 1961 yılında, kapatılan TOPRAKSU Genel Müdürlüğü tarafından, 7457 sayılı kanun⁴⁹ ve Türk Medeni Kanunu yasal dayanak alınarak, Konya ili Çumra ilçesi Karkın Köyü’nde başlanmıştır. Bu çalışma 1962 yılına kadar sürdürülmüştür. Mevzuatın yeterli

⁴⁹ 7457 sayılı Toprak Muhafaza ve Ziraî Sulama İşleri Umum Müdürlüğü Kanunu (RG: 27.02.1960)

olmayışı ve yeterli teknik elemanın bulunmayışı sebepleriyle çalışmalara ara verilmiştir. 7457 sayılı kanuna dayanarak 11.07.1966 tarih ve 6/6706 sayılı Bakanlar Kurulu kararnamesiyle, “Arazi Toplulaştırması Tüzüğü” çıkarılmıştır. Ardından esas uygulamaya geçilmiş ve geniş ölçüde çalışmalara başlanmıştır. Uygulamalar bu tüzüğe göre 1973 yılına kadar devam etmiştir. 17.07.1973 tarihinde 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu’nun yürürlüğe girmesi ile bu tüzük yürürlükten kaldırılmıştır. İhtiyaç duyulan ikinci tüzük 24.06.1979 tarih ve 7/18231 sayılı kararnameyle yenilenmiştir. Bu tüzüğe göre çıkarılan 15.11.1980 tarih ve 1711 sayılı yönetmelik kurallarıyla toplulaştırma çalışmalarına devam edilmiştir. 22.11.1984 tarihinde 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu⁵⁰ kabul edilmiştir. Bu kanunun uygulama yönetmeliği ise 29.06.1985 tarih ve 18796 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (ÇEVİK, 2005: 1-8). Son olarak 19.07.2005 tarihinde yürürlüğe konulan 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu’nun⁵¹ 17. maddesi de arazi toplulaştırmasını ve arazi dağıtımını hükme bağlamıştır. Bu Kanunun öngördüğü tüzük de 24.07.2009 günü yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Günümüze kadar yapılan arazi toplulaştırması çalışmalarında tapu ve kadastro açısından pek çok sorunlar yaşanmıştır:

- Kadastro çalışmaları tamamlanmayan alanlarda, arazilerin mülkiyet durumunun belirlenebilmesi için kadastro çalışmaları bitene kadar beklenmek zorunda kalmıştır;

⁵⁰ 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu (RG:01.12.1984, 18592)

⁵¹ 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu (RG: 19.07.2005, 25880)

- Tapu kayıtlarındaki maliklere ait bilgilerdeki hatalar (adının ya da baba adının yanlış yazılması gibi) toplulaştırma çalışmaları sırasında zorluklara sebep olmuştur;
- Tapudaki yüzölçümleri ile arazilerin gerçek yüzölçümlerinin tutmaması sonucunda yanlışlıkların düzeltilmesi için zaman kaybı yaşanmıştır;
- Kadastro çalışması bitmeyen yerlerde parsellerin bir kısmı itirazlı durumda olduğundan, kişiler arasında veya kişilerle hazine arasında yaşanan davalar mahkemelerce çabuk sonuçlanmadığı için projeler aksamıştır;
- Tapu kayıtlarına yansımayan, senetle yapılan alım-satım işlemlerinde malik belirsizlikleri yine uygulamalarda sorunlar yaşanmasına neden olmuştur.

Bunların yanında çok hisselilikten veya maliklerin göç etmesinden kaynaklanan sorunlar da görülmüştür (ÇEVİK, 2005: 6-8).

Toplulaştırmanın yapılabilmesi için tapuda kayıtlı arazilerin ve yasal maliklerin (sahiplerin) bilinmesi, bütün maliklerin bir araya getirilerek rızalarının alınması gerekmektedir. Arazi Toplulaştırma Tüzüğü'ne ve 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu'na göre yapılacak arazi toplulaştırma çalışmalarına başlamadan önce parsellerin kadastro durumundaki zemin etütlerinin yapılması, pafta-zemin uyumsuzlukların giderilmesi, tapu bilgileri ve mirasçılarının durumu ile ilgili olumsuzlukların kaldırılması gerekmektedir. Buradan da anlaşılacağı gibi arazi toplulaştırması, ancak kadastro yapılan yerlerde gerçekleştirilmektedir. Eğer kadastro yoksa kadastro çalışmalarına başlanması ve sonlandırılması beklenmektedir (TARTAR, 2005: 76-77).

Arazi toplulaştırması gibi arazi iyileştirilmesi, arazi birleştirilmesi, arazi kullanım planlaması, tarım, ormancılık ve doğa yönetimi ile bağlantılı çevrenin korunması çalışmaları da kırsal kalkınmaya destek vermektedir. Bu çalışmaların her biri toplulaştırmanın birer bütünleyenisidirler (BALLI, 2005: 114). Bu geniş yelpazeli faaliyetler dizisi, ERKAN (2005: 164-178)'ın da belirttiği gibi, toplulaştırma çalışmalarını “arazi yönetimi” kavramına doğru götürmektedir.

B. Orman Alanlarında Mülkiyet

Türkiye’de ormanlar her zaman en önemli doğal kaynaklar olarak görölmüştür. Ormanlar hem kırsal kalkınma süreçlerinin etkisinde kalmışlar, hem de bu süreçleri etkilemişlerdir. Her dönem yasal düzenlemeler ve uygulamalarla ormanlar korunmaya ve ormanların yok olması riskleri için önlemler alınmaya çalışılmıştır.

*1982 Anayasasının 169. maddesinde*⁵² ormanların korunması ve geliştirilmesi görevi Devlete verilmiştir. Bu maddede, ormanların mülkiyetinin devrolunamayacağı, zaman aşımı ile mülk edinilemeyeceği, kamu yararı dışında irtifak hakkına⁵³ konu olamayacağı belirtilmektedir. *1982 Anayasasının 168. maddesi*⁵⁴ ile “tabii servetler

⁵² 1982 Anayasası madde 169: “Devlet, ormanların korunması ve sahalarının genişletilmesi için gerekli kanunları koyar ve tedbirleri alır. Yanan ormanların yerine yeni orman yetiştirilir, bu yerlerde başka çeşit tarım ve hayvancılık yapılamaz. Bütün ormanların gözetimi Devlete aittir. Devlet ormanlarının mülkiyeti devrolunamaz. Devlet ormanları kanuna göre, Devletçe yönetilir ve işletilir. Bu ormanlar zaman aşımı ile mülk edinilemez ve kamu yararı dışında irtifak hakkına konu olamaz....”

⁵³ İrtifak hakkı: Taşınmaz mallar üzerinde başkalarının yararlanması için kurulmuş, yararlanma, geçit vb. haklar.

⁵⁴ 1982 Anayasası madde 168: “Tabii servetler ve kaynaklar Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. ..”

ve kaynaklar” kategorisi içinde değerlendirilen ormanlar, devletin hüküm ve tasarrufu altındadırlar (TURAN, 2008: 131).

Orman arazileri, köyler ve tarım arazileri kadar “kırsal alan” tanımlamasında yer almaktadır. DPT’nin en son hazırladığı Ormancılık  zel İhtisas Komisyonu Raporu’nda belirtildiği gibi ormanlar, mer’a ve tarım alanlarının arasında sıkışmış alanlardır. Rapor, bilgi sistemlerinin temelini oluşturacak olan ve veritabanının belkemiği olan orman kadastro çalışmalarının bitirilememiş ve mülkiyet sorunlarının giderilememiş olmasından da bahsetmiştir. Bu durumu ormancılık sektörünün zayıf yanları olarak gösterilmiştir (DPT, 2007: 41-43).

1999 yılı sonu itibariyle sağlanan verilere göre ülkemizde yaklaşık olarak 21 milyon hektar orman alanı bulunmaktadır ve bu miktar toplam ülke yüzölçümünün yine yaklaşık olarak %26,6’sını oluşturmaktadır (DPT, 2001: 12). Kırsal alanlardan olan orman arazilerinin izinsiz kullanımları ve orman alanlarının orman dışına çıkarılması, arazi açma nedeniyle yaşanan mülkiyet sorunları, orman içinde ya da bitişiğinde yaşayan köylülerin yaşam koşulları, kırsal kalkınmanın ele alması gereken en önemli konularındandır (DPT, 2006a - DPT, 2000). Orman alanlarının ülke topraklarının geniş bir miktarını kaplıyor olması, bu konularla beraber orman alanlarındaki mülkiyetin ve mülkiyet sorunlarının önemini de arttırmaktadır.

Tüm dünyada olduğu gibi, Türkiye’de de orman sorunları ve ormansızlaşma ulusal ve uluslararası ortamlarda gündeme gelmektedir. Artan nüfus ile birlikte insanlar kendi ihtiyaçlarını karşılayabilmek için arazileri amaçları dışında kullanmaya

başlamışlardır. Orman alanlarının tarıma dönüştürülmesi, tarım ve orman alanlarının kentleşme, konut, turizm, sanayileşme gibi amaç dışı kullanımlarına yönelik kullanılması, ormansızlaşmaya yol açan usulsüz yer açmalar, ormanlık alanlarla tarım alanları arasında sıkışıp kalabilen mer'a ve yaylaların yok olması ile birlikte mülkiyet sorunlarını da ortaya çıkarmaktadır (ERKAN, 2005: 171-174).

Cumhuriyet döneminde tarım topraklarını özel mülkiyete almanın gereği olarak tapu ve kadastro çalışmaları geliştirilirken orman alanlarının kadastro da gündeme gelmiştir.

1. 1961 Anayasasına Kadar Orman Alanlarında Mülkiyetin Tarihsel Süreci

Orman kadastro ile genel kadastro ayrı düşünülemediği gibi Orman Kanunu ile Kadastro Kanunu da birbirinden ayrı düşünülmemektedir. Arazilerin sınırlarını, maliklerini, üzerlerindeki hak ve yükümlülükleri kayda bağlayan *3402 sayılı Kadastro Kanununda*⁵⁵ orman kadastroya yönelik hükümler bulunmakta ve *6831 sayılı Orman Kanunu*⁵⁶ ile ilişkilendirilmektedir (ANBAR, 2005: 18-28). *3402 sayılı Kadastro Kanunundan* önceki kanunlarda ormanlar tapulama dışı bırakılmışlardır (ERDOĞAN, 2005: 62). Bu kanun ile getirilen düzenleme, orman sınırlarının belirlenmesini de hüküm altına almıştır ve Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü (TKGM) ile Orman Genel Müdürlüğü (OGM) arasındaki uyumun sağlanabilmesi için 27.05.1969 ve 27.11.1969 tarihli protokoller imzalanmıştır.

⁵⁵ 3402 sayılı Kadastro Kanunu (RG: 09.07.1987, 19512)

⁵⁶ 6831 sayılı Orman Kanunu (RG: 08.09.1956, 9402)

Orman Kadastro'sunun genel kadastrodan farkı, amaçtan kaynaklanmaktadır. Genel kadastro'nun en önemli amacı özel mülkiyete konu taşınmazlar için sağlıklı ve güvenilir bir tapu sicili sistemini oluşturmaktır. Orman kadastro'sunun amacı ise ülke çapında orman niteliğine haiz yerlerin sınır ve mülkiyet durumlarını belirleyerek tapuya tescil edilmesini sağlamak ve bu şekilde orman varlığını korumaktır (ERDOĞAN, 2005: 62).

Kabul edilen ilk Orman Kanunu 01.06.1937 tarihinde yürürlüğe giren *3116 sayılı kanundur*⁵⁷. Ülkemizde tutarlı bir ormancılık politikasına geçiş bu kanun ile yaşama geçirilmiştir (KUNDAKÇI/ERGÖNÜL, 2005: 386). *3116 sayılı kanun* sadece devlet ormanlarının sınırlandırılmasını, “Devlet Ormanları” olarak adlandırılmış olan ikinci kısımda “Ormanların Sınırlandırılması” başlığı altında hükme almıştır (SINMAZ/KARATAŞ, 1995: 528). Buradaki ormanların sınırlandırılması bir kadastro işlemidir, bir orman kadastro'sudur (SINMAZ/KARATAŞ, 1995: 219). 3116 sayılı kanun uyarınca 01.06.1937 tarihinden başlayarak 10 yıl içerisinde orman kadastro'sunun tamamlanması öngörülmüş (KÖKTÜRK/KÖKTÜRK, 2005: 88) ise de özellikle Devlet ormanlarıyla özel ormanların birbirine bitişik veya biri diğ'erininde içinde olması sebebiyle ölçme zorlukları yaşanmış ve orman kadastro'su tamamlanamamıştır. Bu nedenle 1945 yılında Ormanların Devletleştirilmesi'ne ilişkin *4785 sayılı kanun*⁵⁸ yürürlüğe konulmuştur. Üzerinde orman bulunan tapulu araziler devletleştirildiği gibi Devletten başkasına ait olan ormanlar da yani özel ormanlar da devletleştirilmiştir. Kanunun yürürlük tarihi olan 13.07.1945 tarihinden

⁵⁷ 3116 sayılı Orman Kanunu (RG: 18.02.1937, 3537). Bu kanun, 31.08.1956 tarihli ve 6831 sayılı Orman Kanunu ile 08.09.1956 tarihinde yürürlükten kaldırılmıştır.

⁵⁸ 4785 sayılı Orman Kanununa Bazı Hükümler Eklenmesine ve Bu Kanunun Birinci Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (RG: 13.07.1945, 6056)

sonra yapılan ormanların sınırlandırması ve kadastro su ile bir çalışma alanında tespit edilen orman sınırı, kesin sınır olarak tespit edilmiştir. Orman sınırlarında daraltma ya da genişletme yapılamayacağı yasal olarak ifade edilmiştir (KUNDAKÇI/ERGÖNÜL, 2005: 386-387). 3116 sayılı kanuna göre sadece devlet ormanlarının kadastro su yapılmış iken 4785 sayılı kanunla tüm ormanlar devletleştirilerek sınırlandırma işlemleri yapılmaya başlanmıştır. Bu durum özel mülkiyette olan ormanların da devletleştirilmiş olması sorununu gündeme getirmiş ve ileriki yıllarda orman sınırları dışına çıkarılmalarına zemin hazırlamıştır. Türkiye ormanlarının tümüne yakını yaklaşık %99 ile devlet ormanıdır yani yasal olarak orman rejimi içindeki devlet arazileridir. Geriye kalanlar ise sahipli orman arazileri, orman sayılmayan ağaçlıklar (özel mülkiyete konu olan araziler, özel kayaklıklar vb), orman köyleri (orman içi ve bitişği), orman rejimi dışında korunan bazı alanlardır (DPT, 2000a: 3-5).

5653 sayılı kanuna⁵⁹ göre istisnalar dışında makilikler orman sayılmamıştır, Maki Tefrik (Ayrırma) Komisyonları tarafından orman sınırları dışına çıkarılmışlardır. Bu yerlerin bir kısmı hazine adına tescil edilirken bir kısmı da 5602 sayılı ve 2613 sayılı kanunlara göre şahıslar adına tapuya tescil edilmişlerdir. 4785 sayılı kanuna göre Devletleştirilmiş olan tüm orman alanlarından bazılarının sahiplerine iadesi söz konusu olmuş ve 5658 sayılı kanuna⁶⁰ göre iki şart koşulmuştur: İade edilecek orman, Devlet ormanları içinde olmamalı ve Devlet ormanlarından tamamen ayrılmış olmalı.

⁵⁹ 5653 Sayılı Kanun (3116 sayılı Orman Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun) (RG: 03.04.1959, 3473)

⁶⁰ 5658 Sayılı Kanun (3116 Sayılı Orman Kanununa Bazı Maddeler Eklenmesine ve Bu Kanunun Birinci Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair 4785 Sayılı Kanuna Ek Kanun) (RG: 31.03.1950, 7471).

08.09.1956 tarihinde yürürlüğe giren *6831 sayılı Orman Kanunu* ile ilk olarak orman sınırları ve orman kadastro işlemleri birleştirilmiştir. Sadece Devlet ormanlarının kadastrounu öngören 3116 sayılı kanunla özel ormanlara ilişkin bir işlem yapılamamakta iken, bu eksiklik 6831 sayılı kanunun özel ormanlarda da orman kadastrounu öngörmesi ile son bulmuştur (ERDOĞAN, 2005: 64). 6831 sayılı kanunla, 4785 sayılı kanuna göre devletleştirilmiş ancak nitelik kaybına uğramış olan arazilerin orman sınırları dışına çıkartılması gündeme gelmiştir. Günümüzde de artık “orman niteliğini kaybetmiş alanlar” ve “orman dışına çıkarılmış/çıkarılacak alanlar” gibi ifadeler kullanılmaktadır.

2. Orman Sınırları Dışına Çıkarma (2/B)

6831 sayılı Orman Kanununun ilk metninin 2. maddesi iklim, su ve toprak rejimine zarar vermeyen ve daha verimli kültür arazisi haline getirilmesi uygun görülen ormanların, orman rejimi dışında çıkarılmasına ve orman tanımına dahil olduğu halde orman rejimine tabi tutulmasında fayda görülmeyen sahipli yerlerin serbest bırakılmasına, sahibine iade edilmesine veya amacına uygun özel bir idare tarzının belirlenebileceğine ilişkin hüküm getirmiştir.

1950-1960 yılları arasında uygulanan politikalar ülkede orman tahribini arttırmıştır. Bu tahrip göz önüne alınarak 1961 Anayasasının 131. maddesi ile orman rejimi konusunda çerçeve çizilmiştir. Bu hükümler 1970 yılına kadar ormanların

korunmasında etkili olmuştur. Ancak 1744 sayılı kanunla⁶¹, 1961 Anayasasının yürürlüğe girdiği 15.10.1961 gününden önce bilim ve fân bakımından orman niteliğini tam olarak kaybetmiş yerlerin bazı koşullarla orman sınırları dışına çıkarılmasına imkan verilmiştir. 1973 yılından Orman Kanunu'nun 1983 tarihli değişikliğine kadar orman kadaastro komisyonları daha çok orman sınırları dışına çıkarma işlemleri için çalışmışlardır. Hatta orman sınırları dışına çıkarma işlemini daha önceden sınırlaması yapılmış ormanlara kadar genişletmişlerdir (ERDOĞAN, 2005: 65).

Bir arazinin orman arazisi dışına çıkarılabilmesi için orman kadaastro komisyonunun evvela orman sınırlarını saptaması gerekmektedir; yani o yerde orman sınırlarının belirlenmiş olması gerekmektedir. Bu da ancak bir çalışma alanında genel kadaastro ile orman kadaastrosunun aynı anda yapılması ile mümkündür (SINMAZ/KARATAŞ, 1995: 301). Kadaastro çalışma alanı kırsal alanlarda köy sınırlarıdır, Kadaastro çalışma alanı içerisinde orman arazisi bulunuyor ise durum, çalışmaya başlanılmasından iki ay önce, Tapu ve Kadaastro Genel Müdürlüğü tarafından Orman Genel Müdürlüğü'ne bildirilir. Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan orman arazisinin sınırlarının belirlenmesi işlemi, orman kadaastro ekiplerince, Orman Kanunu hükümleri gereğince gerçekleştirilir.

Bu işleme ait tutanaklar yine 1744 sayılı Kanun hükmüne göre kurulmuş olan kadaastro ekiplerine teslim edilir. Orman arazilerinin sınırları, paftalarına veya haritalarına kadaastro ekiplerince işlenir. Orman sınırını tespit etme yani orman

⁶¹ 1744 sayılı Orman Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna 3 Ek Madde ile Bir Geçici Madde Eklenmesine Dair Kanun (RG: 04.07.1973, 13580)

sınırlaması kadastro ekibinin işi değildir. Kadastro ekibinin işi çalışma alanının sınırını belirlemektir. Bunun sonucunda arazilerin orman dışına çıkarılması işi de kadastro ekibinin işi değildir.

1982 Anayasası ormanlarla ilgili önemli değişiklikler içermektedir. En önemlisi orman sınırları dışına çıkarma işleminin kapsamı genişletilmiştir. Anayasanın 169. maddesi orman olarak korunmasında yarar görülmeyen, aksine tarım alanlarına dönüştürülmesinde kesin yarar görülen yerlerin orman niteliğini kaybetmiş olma şartı aranmaksızın orman sınırları dışına çıkarılmasına imkan vermektedir. 1961 Anayasasının tespit ettiği 15.10.1961 tarihinden önce orman niteliğini kaybetmiş olma şartındaki süre 31.12.1981 tarihine alınmıştır. “31.12.1981” tarihi 23.09.1983 tarihli ve 2896 sayılı Kanunda⁶² da 6831 sayılı Kanunda olduğu gibi 2/B maddesi olarak yerini almıştır. 1982 Anayasasının 170. maddesinde orman dışına çıkarılacak yerlerin öncelikle orman içinden taşınacak orman köylülerine tahsisi öngörülmüştür ve orman köylüsünün kalkındırılmasına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Büyük bir kısmı orman içinde ya da kenarında yaşayan, ormanla etkileşim içinde olan, başka gelir kaynağı olmayan kırsal halkın yani orman köylüsünün ormanla olan etkileşimi ile orman alanlarının daraldığı da bilinmektedir (ÇAĞLAR, 2005: 31-32).

2896 sayılı Kanun, orman kadastro komisyonlarının yapısını değiştirerek kadastro ekiplerini kaldırmıştır. Hukukçu üyenin kadastro komisyonlarından çıkarılması ile kadastro işlemlerinin hukuksal güvencesi de kaldırılmış olmaktadır. Ayrıca bu kanunla ilk kez, daha önceden sınırlaması yapılmış olup da orman sınırları dışında

⁶² 2896 Sayılı Kanun (31.8.1956 Tarihli ve 6831 Sayılı Orman Kanununun Değiştirilmesine ve Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına İlişkin Kanun) (RG: 27.09.1983, 18174)

kalmış ormanların kadastro suna imkan verilmiştir. Bu, aynı yerde ikinci kez orman kadastro su yapılabileceğ i anlamına gelmektedir.

19.06.1986'da yürürlüğe giren 3302 sayılı kanunla, daha önce komisyondan çıkarılmış olan hukukçu üye tekrar kadastro komisyonuna dahil edilmemiştir. Bununla birlikte kanunun 2/B maddesinde “31/12/1981 tarihinden önce bilim ve f en bakımından orman niteliğini tam olarak kaybetmiş yerlerden; tarla, bağ, bahçe, meyvelik, zeytinlik, findıklık, fıstıklık (antep fıstığı, ç am fıstığı) gibi çeş itli tarım alanları veya otlak, kış lak, yaylak gibi hayvancılıkta kullanılmasında yarar olduğu tespit edilen araziler ile şehir, kasaba ve köy yapılarının toplu olarak bulunduğu yerleş im alanlarının orman sınırları dış ına çıkartılacağı hüküm altına alınmıştır. 3402 sayılı Kadastro Kanununun 45. maddesine göre 2/B kapsamında belirtilen yerlerin zilyetleri adına tespitlerinin yapılacağı ile ilgili bölümler yer almakta iken bu bölümler 1998 yılında yargı kararları ile iptal edilmiştir. Bu nedenle orman rejimi dış ına çıkarılan alanların kadastro sunun nasıl yapılacağı ile ilgili olarak, Tapu Sicil Müdürlüğü ve Kadastro Müdürlüğü iş lemleri hakkında genelgeler çıkartılmış tır (ANBAR, 2005: 23).

28.05.1987 tarihinde yürürlüğe giren 3373 sayılı kanun⁶³, orman sınırlaması ve orman sınırları dış ına çıkarma iş lemlerine karşı açılacak davaların Kadastro Mahkemesi'ne bırakılmış olması yeniliğini getirmiştir (ERDOĞ AN, 2005: 66-69).

⁶³ 3373 Sayılı Kanun (6831 Sayılı Orman Kanununun Bazı Maddelerinin Değ iştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Hükümler Eklenmesi Hakkında Kanun) (RG: 28.05.1987, 19473).

6831 sayılı Orman Kanununun 2/B maddesine göre eğer bir orman “bilim ve fen bakımından orman niteliğini tam olarak kaybetmişse, bu durum 31.12.1981 tarihinden önce gerçekleşmişse, şehir, kasaba ve köy yapıları toplu olarak bulunuyorsa”, orman dışına çıkarılabilmektedir. Bununla birlikte bir ormanlık alan “üzerinde ağaç ve ağaçlık toplulukları bulunmuyor, ormancılık faaliyetleri ve ekonomisi yönünden orman kurulmasında yarar olmuyorsa”, orman niteliğini kaybetmiş, orman rejimi dışına çıkarılabilir demektir (ÇAĞLAR, 2005: 31-32). 6831 sayılı Orman Kanunu’nun 2. maddesine göre Orman Kadastro Komisyonlarınca orman sınırları dışına çıkarılan araziler, orman niteliğini kaybetmiş eski orman arazileridir ve bütün orman arazisinin %3’üne karşılık gelmektedir. Türkiye’de orman arazisinin, ülkenin %26’sına karşılık geldiği göz önüne alınırsa, bu oldukça önemli bir miktardır ve yapılan orman sınırlandırma işlemleri Türkiye ormanlarının % 80’ini oluşturmaktadır (AYBAY, 2005: 45). Orman rejimi dışına çıkarılan alanların kadastro ile ilgili bir dizi genelgeler ve yönetmelikler⁶⁴ çıkarılmıştır (ANBAR, 2005: 23). Ancak bugüne kadar orman kadastro ve mülkiyetle ilgili sorunlar henüz çözülememiştir.

Kadastro Kanunu’na göre orman sayılmayan, devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerleri ihya edenler veya halefleri (orman köylüsü) adına zilyetlik tescili isteme hakkı bulunmaktadır. Bu hak mülkiyet hakkı değil, yararlanma hakkıdır. Bu yararlanma da sadece tarım veya hayvancılık faaliyetleri ile sınırlandırılmaktadır.

⁶⁴ 02.09.1986 tarihli 19209 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “6831 Sayılı Orman Kanununa Göre Orman Kadastro ve Aynı Yasanın 2/B Maddesinin Uygulanması Hakkında Yönetmelik”

08.10.1984 tarihli 18539 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “6831 Sayılı Orman Kanununun 2. Maddesi (A) Fıkrasına Göre Orman Sınırları Dışına Çıkartılacak Yerler Hakkında Yönetmelik”

15.07.2004 tarihli 25523 sayılı “6831 Sayılı Orman Kanununa Göre Orman Kadastrounun Uygulanması Hakkında Yönetmelik”

Ormanların zaman aşımı yoluyla mülkiyetinin edinilmesi mümkün olmayacağı gibi, 6831 sayılı Orman Kanununa göre devlet ormanları içinde her türlü inşaat yapılması, tarla açılması ve yerleşilmesi de mümkün değildir. Ormanın geçilmesi ve kullanılması için zorunlu bulunan “orman içi açıklıklar”da da özel mülkiyet yasaklanmıştır (KÖKTÜRK/KÖKTÜRK, 2005: 85-115).

Orman kadastro su ile mülkiyet kadastro su birbirinden ayrı düşünölemeyen, bütün olarak ele alınması gereken iki önemli konudur. Orman kadastro su ndaki sınırlar ile mülkiyet kadastro su ndaki sınırlar teknik olarak uyuşmadığı takdirde yargı yolu aralanmış olmaktadır. Orman alanları her geçen gün daha da daralmaktadır. Bu nedenle ölkemizde orman kadastro su nun en kısa zamanda bitirilmesi, ormandan çıkarma işleminin tamamlanması ve ormanların bir an önce sınırlandırılarak tapu kütüğüne tescil edilmesi gerekmektedir.

Ormanlardaki mülkiyet sorununu giderme görevi 3402 sayılı Kadastro Kanunu ile mülkiyet kadastro su çalışmalarını yürüten Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü’nündür. Teknik olarak arazi uygulaması ve tapuya tescili mümkün olmayan orman dışına çıkarma çalışmalarının Orman Kadastro Komisyonları nca yapılması gerekmektedir (DPT, 2007: 59). Kadastro ekibinin işi çalışma alanının sınırını belirlemektir. Arazilerin orman dışına çıkarılması işi kadastro ekibinin görevi değildir. Ancak kadastro ekibi, orman sınırlarının belirlenmesinde temel çalışmayı yapmakta ve güvenilir bir şekilde tapu siciline önderlik etmektedir. Ölkemizde ormanların belirlenmesi, sınırlarının da belirlenmesi ile mümkün olmaktadır.

6831 sayılı Orman Kanunu 18.11.2003 tarihinde 25293 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 4999 sayılı Orman Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile değiştirilmiş ve 2009 yılına kadar orman kadastrosu bu kanun hükümlerine göre gerçekleştirilmiştir. Ardından orman alanları için 5831 sayılı Tapu Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun 27.01.2009 tarihli 2713 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Değişik kanunda, orman kadastro komisyonunca orman sınırları dışına çıkarılan alanların kadastrosunun yapılarak, Hazine adına tescil edilmesi hükme bağlanmaktadır. 5831 sayılı Kanuna göre; “orman kadastro komisyonlarınca Hazine adına orman sınırları dışına çıkarılan yerler, fiili kullanım durumları dikkate alınmak ve varsa üzerinde muhdesatın kime veya kimlere ait olduğu ve kim veya kimler tarafından ne zamandan beri kullanıldığı kadastro tutanağının beyanlar hanesinde gösterilmek üzere, askı ilanı hariç diğer ilanlar yapılmaksızın öncelikle kadastrosu yapılarak Hazine adına tescil edilmektedir. Hazine adına orman sınırları dışına çıkarılan yerler, daha önce tescil edilmiş olduğuna bakılmaksızın Maliye Bakanlığının talebi üzerine Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünce fiili kullanım durumları dikkate alınmak suretiyle ifraz ve/veya tevhit de yapılabilmektedir..... Kadastro ve ifraz işlemleri, 3194 sayılı İmar Kanunu ile 03.07.2005 tarihli ve 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu’ndaki kısıtlamalara tabii olmaksızın yapılmaktadır”.

2/B alanlarının tapuya tescil işlemi, orman içi köyler halkının arazi koruma ve geliştirme planları çerçevesinde kısmen ve tamamen bu yerlere yerleştirilmesi, zilyetlik yolu ile işgalcilerin mülkiyetine geçmesinin engellenmesi yönünde önemli bir adımdır.

3. Orman Köylüleri ve Kalkınmalarının Desteklenmesi

1982 Anayasasının 170. maddesine göre orman sınırları dışına çıkarılan yerlerin değerlendirilmesine ilişkin olarak 01.01.1984 tarihinde 2924 sayılı *Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi Hakkında Kanun* yürürlüğe girmiştir⁶⁵. Bu kanunla orman köylülerinin kalkınmalarının desteklenmesi amaçlanmıştır. Nakline karar verilen orman içi köyler halkının yerleştirilmesi ve orman sınırları dışına çıkarılmış/çıkarılacak yerlerin değerlendirilmesiyle bu desteğin sağlanması hüküm altına alınmıştır. Kanuna göre tarım alanına dönüşmüş yerler yani bağ, bahçe, meyvelik, zeytinlik, fındıklık, fıstıklık (antepfıstığı) gibi tarım alanları ve buralardaki yapı ve tesislerin yerleri; orman sınırları dışına çıkarıldıkları tarihteki fiili durumlarına göre ifraz edilerek, bu yerleri kullanan kişilere, rayiç bedelleri peşin veya on yıllık süre içinde ve eşit taksitle alınmak üzere, Tarım ve Orman Bakanlığınca satılabileceği belirtilmiştir. 3402 sayılı Kadastro Kanunu'na göre ve 04.11.1995 yürürlük tarihli 4127 sayılı kanuna⁶⁶ göre tarım alanına dönüşmüş yerlerin kadastro öncelikle yapılmaktadır.⁶⁷ Nakledilecek orman içi köyler halkının değiştirilecek veya kamulaştırılacak arazilerinin tapulama hizmetleri ile bu Kanunun 11. ve 12. madde hükümlerine göre değerlendirilecek yerler için ihtiyaç duyulan tapulama hizmetleri, Tarım ve Orman Bakanlığı'nın talebi üzerine Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nce öncelikle yerine getirilmektedir⁶⁸.

⁶⁵ 2924 sayılı Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi Hakkında Kanun (RG: 20.10.1983, 18197).

⁶⁶ 4127 Sayılı Kanun (RG: 04.11.1995, 22453)

⁶⁷ 2924 sayılı kanunun Değişik 28/8/1991 - 3763/2 md.'e göre

⁶⁸ 2924 Sayılı Kanun md.14

ÇAĞLAR (2005: 31-32)'ın belirttiğine göre orman dışına çıkarılmış yerlerin yani 2/B arazilerinin çoğunluğu yoksul orman köylülerinin yerleştikleri, tarım ve hayvancılık yaptıkları yerlerdir. Anayasa'nın 170. maddesine göre de ormanların korunması ve geliştirilmesi ile orman köylüsünün korunması ve kalkındırılmasının desteklenmesi için gerekli tedbirlerin devlet tarafından alınacağı belirtilmiş, devletin doğal kaynakları koruyacağı ve geliştireceği de hüküm altına alınmıştır. (DPT, 2000: 3-5). 1982 Anayasasında, 31/12/1981 tarihinden önce orman niteliğini kaybeden yerlerin değerlendirilmesi, bilim ve fen bakımından orman olarak korunmasında yarar bulunmayan yerlerin tespiti ve orman dışına çıkartılması, değerlendirilmesi ve orman içindeki köyler halkının bu yerlere yerleştirilmesi için anılan yerlerin ihya edilerek bu halkın yararlanmasına tahsis edilmesi hüküm altına alınmıştır. Bu duruma göre 2924 sayılı kanunun 11. maddesine göre orman dışına çıkarılmış (tarım alanına dönüşmüş) yerlerin kadastro, 4127 sayılı kanunun 1. maddesine göre öncelikle yapılmaktadır. 2/B arazilerinin sadece orman köy nüfusuna kayıtlı ve son beş yıldır bu köyde oturan kişilere satılması öngörülmektedir (AYANOĞLU, 2005: 74-77).

1991 yılında orman köylülerinin desteklenmesi amacının dışına çıkılarak, *3763 sayılı kanun* ile 2924 sayılı kanun değiştirilmiştir. Bu değişiklik ile orman köylüsü dışındakilere, orman dışına çıkarılan alanların satılması öngörülmüştür. Bu düzenleme Anayasa Mahkemesi tarafından 30.03.1993 tarihli, 1992/48 Karar ve 1993/14 Esas ile iptal edilmiştir. Ardından 1995 yılında 4127 sayılı yasa ile 2924 sayılı yasa değiştirilmiş, orman köylüsü tanımı yeniden yasaya eklenmiştir. Bu yasayla birlikte 1997 yılında yeniden düzenlenmiş olan Orman Köylülerinin

Kalkınmalarının Desteklenmesi Hakkında Yönetmelik hükümleri uyarınca orman sınırları dışına çıkarılan yerlerden orman köylülerinin nasıl yararlanacağı belirtilmiştir (TURAN, 2008: 142).

2924 sayılı Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi Hakkında Kanunun yürürlükten kaldırılarak yerine “Orman Köylülerinin Kalkındırılmaları ve Hazine Adına Orman Sınırları Dışına Çıkarılan Yerlerin Değerlendirilmesi Hakkında Kanun” şeklinde yeni bir düzenlemeye gidilmesine çalışılmaktadır (HKMO, 2009).

6831 ve 2924 sayılı kanunların uygulaması ile ilgili iş ve işlemleri yapmak ve yaptırmak, orman köylülerinin kalkınma faaliyetlerini desteklemek, orman köyü tespit çalışmalarını yapmak veya yaptırmak gibi orman köylüsüne ait çalışmaları yapmak⁶⁹ ve orman köylüsünün sorunlarını gidermek için Orman Köy İlişkileri Genel Müdürlüğü (ORKÖY) kurulmuştur⁷⁰. 1970’li yıllardan beri orman köylülerine bir fona dayalı olarak ve örgütlü bir biçimde kaynak aktarımı Çevre ve Orman Bakanlığı’nın Orman Köy İlişkileri Genel Müdürlüğü’nce (ORKÖY) yürütülmektedir (DPT, 2007: 40).

ORKÖY’ün asıl amacı ormanların korunması ve geliştirilmesidir. Bununla birlikte orman köylülerinin ekonomik ve sosyal yönden kalkındırılmasını, ormanlarda yaşayan orman köylüsünün kalkınmasını sağlayarak ormanlar üzerindeki olumsuz baskıları

⁶⁹ <http://www.giresun-cevreorman.gov.tr/ORKÖY>, 26.03.2009.

⁷⁰ Orman Bakanı Osman Pepe’nin Kanal 7 Kırmızı Işık Programındaki 19 Ocak 2003 Tarihli Konuşması, <http://www.cevreorman.gov.tr/konusmalar/19ocak.doc>, 26.03.2009.

en aza indirmeyi ve üretici duruma geçirmeyi, 2/B alanlarında orman köylüsünü toprak sahibi yapmayı hedeflemektedir⁷¹.

ORKÖY tarafından hazırlanan ve uygulamaya konan planlar, orman köylerinin sosyo-ekonomik yapılarını ortaya koymakta, köylünün ormanlara olan olumsuz etkisini azaltmak amacıyla gelir arttırıcı ekonomik projeleri kapsamaktadır. Bu çerçevede, ekonomik ve sosyal amaçlı ferdî kredi, tarımsal kalkınma kooperatiflerine kooperatif kredisi, köy tüzel kişiliklerine karşılıksız yardımlar, yol-su-elektrik gibi altyapı yatırımlarıyla destek sağlanmıştır (DPT, 2007: 31).

4. Orman Alanları ve Kadastro Çalışması

Düşünce ve uygulama anlamında orman alanları kadastro açısından ele alındığında orman kadastro görmüş yerler, orman kadastro görmemiş yerler ve orman dışına çıkarılmış yerler olarak incelenebilmektedir:

Orman Kadastro Yapılmış Yerler; orman kadastro uygulanan ve kesinleşen yerlerdir. Söz konusu arazi, harita ve tutanakların kapsamında kaldığı takdirde orman sayılmaktadır. Bir yerin orman sınırları içerisine alınmasının en önemli sonucu, bu alanın Devlet ormanı niteliğine kavuşması ve zamanaşımı ya da ihya yoluyla özel mülkiyete konu olamamasıdır. Orman sınırları içerisindeki bir yerde zilyetlikle, ihya veya zamanaşımı yoluyla mülkiyetin edinilmesi mümkün değildir (BAŞPINAR, 1999). Orman kadastro yapıldığı takdirde, devlete ve özel kişilere ait orman

⁷¹ <http://www.sinopcevreorman.gov.tr/orkoymuhendisligi.htm>, 26.03.2009.

arazileri belirlenmekte, orman arazilerine tecavüzler kolay önlenebilmekte, orman davaları azalmakta ve çözümleri kolaylaşmakta, orman olmasında gerek görülmeyen alanlar orman sınırları dışına çıkarılmakta, orman vasfı belirlenen yerlerde orman işletmesi kolaylaşmaktadır (TÜDEŞ/BIYIK, 2001: 375).

Orman Kadastroyu Yapılmamış Yerler; orman kadastroyu görmeyen yerlerdir ve sınırları da belirsizdir. Bir yerin orman alanı içerisinde kalıp kalmadığı bilinmemektedir.

Orman Sınırları Dışına Çıkarılan Yerler; orman kadastroyu tamamlanmış ve orman sınırları içerisinde tanımlanmış yerlerden, orman sınırları dışına çıkarılmış alandır. Bunun için o yerin öncelikle orman sınırları içerisinde tanımının yapılmış olması gerekmektedir (BAŞPINAR, 1999).

C. Mer'a Alanlarında Mülkiyet

Yürürlükte olan 4342 sayılı Mer'a Kanunu'nun⁷² 2. maddesine göre "mer'alar", hayvanların otlatılması ve otundan yararlanılması için tahsis edilen veya çok eskiden beri bu amaçla kullanılan yerlerdir. Yine 4342 sayılı kanunun 1. maddesine göre amaç; mer'aların, yaylak, kışlak ve kamuya ait otlak ve çayırların tespiti, tahdidi ile köy veya belediye tüzel kişileri adına tahsislerinin yapılmasını, belirlenecek kurallara uygun bir şekilde kullandırılmasını, bakım ve ıslahının yapılarak verimliliklerinin artırılmasını ve sürdürülmesini, kullanımlarının sürekli olarak denetlenmesini ve

⁷² 4342 sayılı Mer'a Kanunu (RG: 28.02.1998, 23772). Bu kanunda günümüze kadar 2004, 2005 ve 2007 yıllarında değişiklikler yapılmıştır.

korunmasını sağlamaktır. Mer'a Kanunu sadece mer'aları değil, aynı zamanda yaylak, kışlak, otlak, çayır tanımlarını da kanun kapsamına almıştır. Çiftçilerin hayvanları ile birlikte yaz mevsimini geçirmeleri, hayvanlarını otlatmaları ve otundan yararlanmaları için tahsis edilen ve çok eskiden beri bu amaçla kullanılan yerler "yaylak"; hayvanların kış mevsiminde barındırılması ve otundan yararlanılması için tahsis edilen ve çok eskiden beri bu amaçla kullanılan yerler "kışlak" olarak tanımlanmaktadır. Mer'aların hukuki durumu ilk olarak 1858 tarihli Arazi Kanunnamesi ile düzenlenmiştir. Bu kanuna göre mer'alar köy halkının ortaklaşa kullanımına bırakılmış, mer'aların otundan ve suyundan sadece köy halkının yararlanabileceği hüküm altına alınmıştır. Bu kullanım türünden dolayı devlet hazinesi olarak tutulmuş ve devlet hazinesi adına vergiler alınmıştır. Ayrıca bu arazilerin satış işlemlerine tabii olamayacağı da belirtilmiştir (ATASOY/BIYIK, 2005: 180).

Cumhuriyet yıllarında çıkarılan 442 sayılı Köy Kanununa göre otlak ve yaylaklar gibi orta malı bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ, bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy oluşturmaktadırlar. Bir köyün sınırları çizilirken dağlık ve ormanlık alanlarda dağınık olan evler, tarlalar, mer'alar parça parça en yakın köye bağlı sayılarak sınır dışı bırakılmakta yalnız her birinin adı sınır kâğıdının altına yazılmaktadır. Ancak Köy Kanunun 6. maddesi 1998 yılında 4342 sayılı Mer'a Kanunu ile değişikliğe uğramıştır: Mer'alar, eğer bir köy sınırı içinde kalıyorlarsa o köyün malı olacak ve diğer köyler eskisi gibi o mer'a alanlarından yararlanacaktır. Eğer mer'alar, hiçbir köy sınırı içinde kalmıyorlarsa bu mer'alardan yararlanan

köylerin ortak malı olacak, her köyün sınır kâğıdında bu hakları yazılacak, ortak korunacak ve eskisi gibi yararlanılacaktır.

Yukarıdaki ifadelerden de anlaşılacağı üzere 1924 yılında çıkarılan 442 sayılı Köy Kanununun 2. ve 4. maddelerinde mer'alara yer verilmiştir. Ancak bu düzenleme mülkiyet ve sınırlandırma ile ilgili olarak açık ve kapsayıcı şekilde olmamıştır. 1966 tarihli 766 sayılı Tapulama Kanunun 35. maddesinde, mer'aların halkın yararlanmasına ayrılmış, orta mallar olduğu ve özel mülkiyete konu olamayacağı belirtilmiştir. 1987 tarihli Kadastro Kanununa göre ise mer'a, yaylak ve kışlaklar orta mallardır. Toplumun tümünün kullanılmasına açık, özel mülkiyete konu olmayan, zaman aşımı ve ihya yoluyla kazanılamayan, zilyedi adına tescil edilemeyen, yanlışlıkla tespit veya tescil edilmişse ve tapuya kayıtlı olsa da hukuki sonuç doğurmayan niteliktedir (TURAN, 2008: 148-149).

4342 sayılı Mer'a Kanununa göre mer'a alanlarının “sınırlandırılması”, “bu yerlerin sınırlarının usulüne uygun olarak 1/5000 ölçekli haritalar üzerinde belirtilmesi ve bu sınırların arazi üzerinde kalıcı işaretlerle işaretlenmesi”; tespit edilmesi ise “bu yerin mer'a, yaylak ve kışlak arazisi olup olmadığının resmi evrakla ve bilirkişi ifadeleri ile belgelendirilmesi” olarak tanımlanmaktadır.

Kırsal alanlardaki mer'aların tespitini, sınırlandırılmasını, tahsislerinin yapılmasını, bakım ve ıslahlarını, verimliliklerinin arttırılmasını ve sürdürülmesini, kullanımlarının denetlenmesini, korunmasını ve gerektiğinde kullanım amacının

değiştirilmesini yasal dayanağa bağlayan Mer'a Kanunu'un 7. maddesi⁷³, mülkiyet kadastrounu konu alan 3402 sayılı Kadastro Kanunu ile bağlantı kurmaktadır. Mer'a Kanunu'na göre, 3402 sayılı Kadastro Kanunu uyarınca programa alınan yerler, çalışmalara başlanmadan önce, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nce, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'na bildirilmektedir. Çalışmalar başlayıncaya kadar komisyonlar tarafından mer'aların tespiti ve sınırlandırmaları yapılarak Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'ne iletilmektedir. Komisyonların belirlenen süre içerisinde tespit ve sınırlandırma işlemlerinin yerine getirememeleri halinde, işlemler 3402 sayılı Kadastro Kanunu hükümlerine göre kadastro komisyonlarınca gerçekleştirilmektedir⁷⁴. Tespit ve tahsis çalışmalarından önce ilgili köylerin muhtarlarından, ilgili orman teşkilatı müdürlüklerinden, ilgili tapu sicil müdürlüklerinden ve ilgili diğer kuruluşlardan mer'a, yaylak ve kışlak olarak tespit edilecek yerler ile ilgili bilgi ve belge örneklerini en kısa sürede komisyona vermeleri gerekmektedir⁷⁵. Mer'a, yaylak ve kışlak olarak tespit edilen ve sınırlandırılan yerlerin haritalarının birer örneği Tapu Sicil Müdürlüğüne gönderilmektedir. Kadastro gören yerler, 3402 sayılı Kadastro Kanununun 16. maddesinin (B) bendine göre düzenlenen özel sicile kaydedilmektedir⁷⁶.

3402 sayılı Kadastro Kanunu'nun 16/B maddesine göre mer'alar, paralı veya parasız kamunun yararlanmasına ayrıldığı veya kamunun çok eskiden beri yararlandığı belgelerle veya bilirkişi ya da tanık beyanı ile ispat edilen orta malı taşınmaz mallar

⁷³ 4342 sayılı Mer'a Kanunu madde 7: “..... 3402 sayılı Kadastro Kanunu uyarınca programa alınan yerler,, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğüne bildirilir. Bu süre içinde ilgili komisyonlar tarafından mer'a, yaylak ve kışlakların tespit ve tahdidi yapılarak, durum Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğüne intikal ettirilir.....”

⁷⁴ 4342 sayılı Mer'a Kanunu madde 7.

⁷⁵ 4342 sayılı Mer'a Kanunu madde 8.

⁷⁶ 4342 sayılı Mer'a Kanunu madde 10.

sınırlandırılmaktadır. Ardından parsel numarası verilerek yüzölçümü hesaplanmakta ve taşınmazlar özel siciline yazılmaktadır. Ancak bu sınırlandırmalar, tapuya tescil anlamında olmadığı gibi özel mülkiyete de konu oluşturmamaktadır.

Mer'alar ile ilgili sorumluluk Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'na ait olduğundan mer'a, yaylak ve kışlakların tespit, tahdit ve tahsisi Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'na yapılmaktadır. Fakat orman içi, orman kenarı ve orman üst sınırı mer'aların korunması, bakım ve ıslahı konusunda Orman Bakanlığı sorumludur. Oluşturulan komisyon ve teknik ekiplerde Kadastro Müdürlüğü'nden de teknik eleman bulunmak zorundadır. Ayrıca orman içi, orman kenarı ve orman dışında bulunan mer'a, yaylak ve kışlakların tespit, tahdit ve tahsisi çalışmalarında, ilgili orman teşkilatından bir orman mühendisi görevlendirilmektedir. Komisyonunda ayrıca, 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu uyarınca reform bölgesi ilan edilen ve arazi toplulaştırması yapılacak alanlarda bulunan mer'a, yaylak ve kışlakların tespit, tahdit ve tahsisi çalışmalarında Tarım Reformu Teşkilatından bir ziraat mühendisi üye olarak görevlendirilmektedir⁷⁷.

Mer'alar, tarım toprakları gibi 1982 Anayasasının "sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler" bölümünde, "kamu yararı" başlığı altında yer almaktadır. "Tarım, hayvancılık ve bu üretim dallarında çalışanların korunması" başlıklı 45. maddeye göre, "Devlet, tarım arazileri ile çayır ve mer'aların amaç dışı kullanılmasını ve tahribini önlemek ..." ile yükümlüdür. Mer'a, yaylak, otlak ve kışlaklar devletin hüküm ve tasarrufu altındaki orta mallardan sayılmaktadırlar. Herkesin veya halkın

⁷⁷ 4342 sayılı Mer'a Kanunu Madde 28 ve Madde 6.

bir kısmının yararlanmasına ayrılan mallar olan mer'alar, nitelikleri değiştirilerek özel mülkiyete konu olmaktadır. Medeni Kanun'un 16. maddesinde de mer'a, yaylak ve kışlakların özel sicile kaydedileceği belirtilmektedir.

Günümüzde mer'a, yaylak ve kışlaklar Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Özel mülkiyete geçirilemezler ve kullanım hakları ise bir veya birden fazla köy veya belediyeye aittir. Bu yerler amaçları dışında kullanılamayacakları gibi, zaman aşımı yoluyla da elde edilemezler ve sınırları daraltılamaz. Özel mülkiyet bulunmamasından dolayı, bu alanlar üzerindeki evlerin tapu siciline tescil edilmeleri söz konusu değildir (ATASOY/BIYIK, 2005: 180).

Mer'a niteliği, mer'alar üzerinde bulunan tahsis kararının kaldırılmasıyla ortadan kalkmış olmaktadır, mer'aların nitelik değişmesi bu yolla mümkün olmaktadır. Kalkınma, yatırımcıların desteklenmesi, iskan, afet, kentleşme gibi olgular sebebiyle oldukça önemli büyüklükteki mer'alar, tahsis amaçları ve nitelikleri değiştirilerek elden çıkarılmıştır. Özellikle özelleştirme sürecinin başlamasıyla kamu yatırımlarına tahsis edilmiş olan mer'alar satılmaya başlamış, imar planlarına konu olmuştur (TURAN, 2008: 148-149).

Mer'alar üzerindeki koruyucu ilkenin kaldırılması amacını da içerecek biçimde 2004, 2005 ve 2007 yıllarında Mer'a Kanununda değişiklikler yapılmıştır⁷⁸. Bu değişikliklerle mer'alar özel mülkiyet konusu haline gelmiş olmaktadır. Mer'aların

⁷⁸ Mer'a Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında 5178 sayılı Kanun (RG: 8 Haziran 2004, 25486), Mer'a Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında 5334 sayılı Kanun (RG: 3 Mayıs 2005, 25804), Mer'a Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında 5685 sayılı Kanun (RG: 20 Haziran 2007: 26558)

tahsis durumlarının değiştirilmesi ile ilgili olan 4342 sayılı Mer'a Kanununun 14. maddesi 5178 sayılı kanun ile değişikliğe uğramıştır, bu maddeye yeni hükümler eklenmiştir. Maden ve petrol arama işlemleri, turizm yatırımları, kamu yatırımları, köy yerleşim planları gibi amaçlarla mer'aların tahsis amacı değiştirilebilmektedir⁷⁹. Yasaya eklenen Geçici 3. madde ile de mer'aların satışına olanak sağlanmıştır⁸⁰.

III. Türkiye’de Kırsal Kalkınma Politikaları ve Mülkiyet

Türkiye’de Kurtuluş Savaşı yıllarından sonra kırsal halka ve kırsal alana verilen önem, 1960 yılından sonra sosyal ve ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilebilmesi amacıyla “planlı dönem” olarak ele alınmıştır. 1980 yılı sonrasında ise Türkiye’de liberal ekonomiye geçiş amaçlı politikalar benimsenmiştir. Bu dönemde; özelleştirme, devletin küçülmesi, dışarıya öncelik verme, turizm ve hizmet sektörlerinin geliştirilmesi ön plana çıkmıştır. Liberal ekonominin kırsal alana ve kırsal alan politikalarına etkileri olmuştur. Tarımsal kesime uygulanan

⁷⁹ 5178 Sayılı Mer'a Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, “MADDE 3 - 4342 sayılı Kanunun 14 üncü maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Madde 14. - Tahsis amacı değiştirilmedikçe mer'a, yaylak ve kışlaktan bu Kanunda gösterilenden başka şekilde yararlanılamaz. Ancak, bu Kanuna veya daha önceki kanunlara göre mer'a, yaylak ve kışlak olarak tahsis edilmiş olan veya kadimden beri bu amaçla kullanılan arazilerden; a) Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının talebi üzerine, 3213 sayılı Maden Kanunu ve 6326 sayılı Petrol Kanunu hükümlerine göre, arama faaliyetleri sonunda rezervi belirlenen maden ve petrol faaliyeti için zaruri olan, b) Kültür ve Turizm Bakanlığının talebi üzerine, turizm yatırımları için zaruri olan, c) Kamu yatırımları yapılması için gerekli bulunan, d) Köy yerleşim yeri ile uygulama imar plânı veya uygulama plânlarına ilave imar plânlarının hazırlanması, toprak muhafazası, gen kaynaklarının korunması, millî park ve muhafaza ormanı kurulması, doğal, tarihî ve kültürel varlıkların korunması, sel kontrolü, akarsular ve kaynakların düzenlenmesi için ihtiyaç duyulan, e) 442 sayılı Köy Kanununun 13 ve 14 üncü maddeleri kapsamında kullanılmak üzere ihtiyaç duyulan, f) Ülke güvenliği ve olağanüstü hal durumlarında ihtiyaç duyulan, g) Doğal afet bölgelerinde yerleşim yeri için ihtiyaç duyulan, yerlerin, ilgili müdürlüğün talebi, komisyonun ve defterdarlığın uygun görüşü üzerine, valilikçe tahsis amacı değiştirilebilir ve söz konusu yerlerin tescilleri Hazine adına, vakıf mer'alarının tescilleri ise vakıf adına yaptırılır. ...”

⁸⁰ 4342 Sayılı Mer'a Kanunu, Geçici Madde 3- (Ek: 27/5/2004-5178/5 md.; Değişik: 20/4/2005 – 5334/1 md.) (Ek fıkra: 3/6/2007-5685/1 md.)

sübansiyonlar kaldırılmaya başlanmış, devletin tarım sektörüne olan desteği azalmıştır. Tarım alanları ve orman alanları amaçları dışında kullanılmaya, turizm ya da ticaret gibi amaçlarla arazilerin kullanılmasının yanı sıra daha sık olarak arazi satışları gündeme gelmeye başlamıştır. En çok dikkat çeken konulardan birisi de yabancıların arazi edinmeleri ile ilgili gelişmeler olmuştur. Tüm bunların yanı sıra kentsel alanlarla kırsal alanlar arasında sosyo-ekonomik farklar yaşanmaya başlamıştır. Kırsal alanlardan kentlere göç artmıştır. Kırsal alanda nüfus ve gelir azalırken, kentleşme hızlanmış, hem kırsal hem de kentsel alanlarda sorunlar yaşanır olmuştur. Böylelikle kent ile kırsal yani köy ile kentin birbirinden ayrılamayacağı görülmüştür.

2000’li yıllarda ise Avrupa Birliği (AB)’ne üyelik sürecinin yaşanıyor olması kırsal alan politikalarında Avrupa Birliği sürecini başlatmıştır. AB’ye üyelik sürecinin yaşanıyor olması 1980’li yıllardan sonra kırsal alanlarla ilgili politikaları ve uygulamaları da etkilemiştir. Özellikle 2000 yılı sonrası; tarım ve kırsal alanlarla ilgili pek çok yasal düzenlemeler yapılmış, bazı kurumlar kapatılmış, tarımsal örgütlenme yapısı ve tarımsal destek sistemi değişmiştir (ÇELİK, 2006: 2).

Ülkemizde, kırsal kalkınma konusunun doğrudan ele alındığı, mevcut durumu anlatan ve ileriye dönük olarak politika belirleyen düzenlemeler bulunmaktadır. Mevcut durum ve kırsal kalkınma politikaları; Tarım ve Kırsal Kalkınma Politikaları Uzun Vadeli Strateji (2001-2023), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), Dokuzuncu Plan (2007-2013), Orta Vadeli Program (2006-2008), Yıllık Programlar,

Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi, Tarım Kanunu ve Tarım Stratejisi (2006-2010) belgeleri çerçevesinde ortaya konulmaktadır (AKSOY vd, 2007: 16).

Kırsal kalkınmanın ana amacı, kırsal kent arasındaki ya da bölgeler arasındaki uçurumu kapatmaktır. Kırsal alanda altyapıyı geliştirmek, kırsal halkın gelirini arttırmak, yeni istihdam alanları oluşturmak gibi kırsal nüfusun ihtiyaçlarını karşılamak, yeni tarımsal uygulamaları yaygınlaştırmak, nüfusu verimli alanlara kaydırmak, geri kalmış bölgelerde kalkınmayı sağlamak amacıyla konmuş hedeflerdir. Bu kapsamda Kırsal Kalkınma Projeleri, Bölgesel Gelişme Projeleri, Köy Kalkınma Modelleri, Köylerin Altyapısını Destekleme Projesi (KÖYDES), Kalkınmada Öncelikli Yöreler (KÖY) uygulamaya geçmiştir. Kırsal kalkınmaya yönelik bu kuramsal ve uygulamalı etkinlikler, yöntem ve kavramlar planlı dönem sonrasında ayrı bir konu başlığı altında ele alınmaktadır.

Cumhuriyet'in kurulmasının ilk yıllarından günümüze kadar her dönemde kırsal kalkınma adına sergilenen yaklaşımlardan birisi Toprak Reformu çalışmaları olmuştur. Toprak reformu ile bağlantılı arazi toplulaştırması çalışmaları da köklü değişiklik amaçlayan yaklaşımlardır. Hizmet ağırlıklı⁸¹, yerleşme düzeninden kaynaklanan sorunlara çözüm⁸² amaçlı yaklaşımları da ayrıca belirtmek gerekmektedir (GERAY, 1999: 10).

Pek çok yazılı yayında olduğu gibi Türkiye'deki kırsal kalkınma çalışma ve faaliyetlerini idare şekli, konuya yaklaşım ve sonuçları açısından üç dönem halinde

⁸¹ Yerleşme ve fiziksel çevrenin iyileştirilmesi, kırsal altyapı, ulaşım, tarımsal gelişme... vb.

⁸² Kırsal kalkınma modelleri, orman köylerinin yerleşimleri... vb.

incelemek mümkündür: Planlı dönem öncesi, planlı dönem, Avrupa Birliği (AB) süreci (PEZİKOĞLU, 2007: 12).

A. Planlı Dönem Öncesi

Türkiye’de kırsal alanda kalkınma sağlanmasına yönelik çalışmalar, Cumhuriyet’in kuruluş yıllarına kadar gitmektedir. Nüfusun büyük bir bölümünün kırsal alanda yaşadığı ve ekonominin ağırlıklı olarak tarıma dayandığı Cumhuriyet döneminde, kırsal kalkınmaya özel bir önem verilmiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarını kırsal kalkınma açısından yeniden düzenleme dönemi olarak değerlendirmek mümkündür. Neredeyse işlemez duruma gelmiş tarımsal yapı ve tarımsal üretim temel sorun olarak ele alınmıştır. Tarım bir ekonomik sektör olarak düşünülerek gelişimin sağlanması için özel çaba harcanmıştır. Kırsal kalkınma çalışmaları kimi zaman yasal düzenlemeler ve idari yapılanmalar şeklinde olurken kimi zaman da kongre ve toplantılar şeklinde olmuştur.

Cumhuriyetin ilk yıllarında kırsal alanı ilgilendiren tarım ve hayvancılık faaliyetleri yanında ormancılık faaliyetine de özel önem verilmiştir. Ormanların işletilmesi için harita ve gözlem işlerini yürütmek üzere amenajman grupları oluşturulmuştur. Ormanların sınırlarının belirlenmesi için sınır komisyonları görevlendirilmiştir. Ormanların korunması, geliştirilmesi, köylülerin ormanlardan belirli sınırlar içinde ücretsiz yararlanması gibi ormancılık faaliyetlerini ilgilendiren kararlar alınmıştır (BAKIRCI, 2007: 55-68).

1923 yılında Atatürk, Anadolu ve Rumeli Müdafâ-i Hukuk Cemiyeti Başkanı sıfatıyla tarıma dayalı maddeleri bulunan bir beyanname yayınlamıştır. Bu beyannamede, aşar⁸³ usulünde ıslah çalışmalarına gidileceğinden, Ziraat Bankası'nın sermayesinin arttırılarak çiftçilerin daha kolay ve daha fazla yardım alabileceğinden, ormanlardan daha fazla yararlanabilmek için önlemlerin alınacağından bahsedilmektedir.

17 Şubat - 4 Mart 1923 tarihleri arasında İzmir İktisat Kongresi toplanmıştır. Kongrede mevcut ekonomik sorunlar ve sorunların çözümüne yönelik konular belirlenmiş, kırsal alanı ilgilendiren ve sonraki dönemlerde yasal düzenlemelere yansıyan önemli kararlar alınmıştır. Tarımsal kredi sorununun çözümlenmesi, tarımsal eğitimin gerçekleştirilmesi ve uygulamalı olması, köy kökenli ancak kentli aydın kişilerin köylerde yerleşmeleri ve kırsal kalkınma girişimlerinde bir misyoner gibi çalışmaları, tarımın makineleştirilmesi, tarımda kapitalistleşme sürecinin hızlandırılması önerilmiştir (ÇELİK, 2006: 236). Arazi ile doğrudan bağlantılı iki karar alınmıştır: Aşar vergisinin kaldırılması ve vergi düzenlemesinin yapılması. Aşar, tarım ürünlerinden hasat sırasında “ürün” olarak alınan vergidir. Köylü için ağa, tefeci, tüccar sömürsünün azalmasını sağlayan aşarın kaldırılması önemli bir karardır. Tarımsal üretimde masraf ve girdiler hesaba katılmayıp sadece üretilen ürün miktarı hesaba katılan ve Osmanlı döneminden gelen, tarımsal gelire yönelik uygulanan aşar vergisi 17 Şubat 1925 tarihinde 552 sayılı kanunla kaldırılmıştır. Fakat devlet, aşarın kaldırılmasından doğan gelir açığını arazi vergisi ve tekel maddelerine zam ile kapatmaya çalışmıştır. Bu durum küçük ve orta ölçekteki

⁸³ Ürün üzerinden alınan vergi.

çiftçinin zararına olmuştur. Bu yıllarda tarım sektöründe öncü rolünü üstelenen Ziraat Bankası, bankacılık alanı dışında tarımın geliştirilmesine yönelik değişik görevler üstlenmiştir. “Satılması mümkün olan gayrimenkul rehni ve kuvvetli kefalet karşılığında çiftçiye kredi kullandırmak” Banka’nın kuruluş görevleri arasındadır.

1924 yılında 442 sayılı Köy Kanunu yürürlüğe girmiştir. Kırsal alana yönelik ilk ve en önemli yasal düzenlemedir. Bu yasa ile kalkınmanın köyden başlaması gerektiği vurgulanmış, köylere hukuki bir kişilik tanınmış ve köy toplulukları özerk bir yapıya kavuşturulmuştur. Bu kanun yoluyla 4000 yıllık bir toprak mülkiyet sisteminin yıkılması, yerine özel mülkiyetin getirilmesi büyük bir reform hareketi olmuştur.

1926 yılında Türk Medeni Kanunu (TMK)’nın kabul edilmesiyle toprak üzerindeki özel mülkiyetin çerçevesi belirlenmiş, özel mülkiyet rejimi getirilmiştir. TMK tarımsal araziye diğer taşınmaz mallarla aynı hukuki statüye tabi tutmuştur. Hızlı nüfus artışı ve sanayileşmenin artan kırsal nüfusu barındıracak biçimde hızlı olmaması arazi sorunlarını gündeme getirmiştir. Toprakların hızlı bir biçimde parçalanması, ekonomik olmayan küçük parsellerin, az topraklı ve topraksız çiftçilerin çoğalması sonucunu doğurmuştur. Mülk ve işletmelerin küçülmesi birtakım sosyo-ekonomik ve teknik sorunların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu durum ekonomik yönden zayıf olan insanların zor durumda kalmalarına yol açmıştır (BAKIRCI, 2007: 60-69).

Cumhuriyetin ilk yıllarında nüfusa göre fazlasıyla tarıma elverişli toprak bulunmasından dolayı az topraklı ya da topraksız köylülerin toprak sahibi yapılması

için kanunlar çıkarılmıştır. 1934 yılında çıkarılan “İskan Kanunu” az topraklı ya da topraksız köylülerin toprak sahibi yapılmasını, ikiden çok nüfuslu ailelere 6-15 hektar arasında toprak verilmesini öngörmektedir. Yine 1934 yılında çıkarılan Tapu Kanunu ile de sahipsiz toprakların tapusunun imar edenlere bedelsiz olarak verilmesi hedeflenmiştir. Bu dönemde devlet mülkiyetinde olan, kamuya ayrılmış yerleri bağ-bahçe yapan kişilere de vergi değerinin belli bir oranı alınarak dağıtım yapılmıştır. Bu yasalar daha çok büyük toprak sahiplerinin işine yaramıştır (ÇELİK, 2006: 238).

1938 yılında tarımla ilgili teknik konuların, köylerin sosyal ve ekonomik sorunlarının konuşulduğu Birinci Köy ve Ziraat Kongresi düzenlenmiş, “köy kalkınması hakkında rapor” hazırlanmıştır. Tarımla ilgili teknik konuların yanında köylerin sosyal ve ekonomik sorunları da ele alınmıştır (BAKIRCI, 2007: 80).

1945 yılında 4753 sayılı “Çiftçiyi Topraklandırma Yasası” çıkarılarak, toprak sahiplerinin siyasi gücünün kırılması, toprak mülkiyetinin tarımsal üretimi arttıracak şekilde yeniden düzenlenmesi, çeşitli nedenlerle kullanılamayan toprakların ekilerek değerlendirilmesi amaçlanmıştır. Çeşitli nedenlerle kullanılamayan toprakların değerlendirilmesi hedeflenmiş ise de kanun, 5000 dekardan geniş işletmelerin kamulaştırılarak çiftçiye dağıtılmasını öngörmektedir. Ancak kanun ile büyük toprak sahiplerinin gücü kırılmamış, daha çok kamuya ait toprakların dağıtımına ilişkin kararlar uygulanmıştır. Kanun; “Topraksız veya az topraklı çiftçileri ailesiyle birlikte geçindirecek ve işgüçlerini değerlendirecek büyüklükte toprağa sahip kılmak; bu kimselere veya toprağı olup da yeteri kadar sermayesi bulunmayan çiftçilere kredi vermek; toprakların sürekli olarak işletilmesini sağlamak” prensiplerini sıralamıştır

(BAKIRCI, 2007: 91). Toprak reformu tartışmaları günümüze kadar gelmiş olsa da 1960 yılından sonra Türkiye’de sosyal ve ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilebilmesi amacıyla planlı dönem başlamıştır.

B. Planlı Dönem

Planlı dönemde kırsal kalkınmanın sağlanabilmesi için çeşitli programlar ve çalışmalar yapılmıştır. Ülkede sosyal ve ekonomik gelişmenin sağlanabilmesi amacıyla planlar ve hükümet programları hazırlanmıştır. Bunlardan ilk sırada sayılabilecek olan, “DPT Kalkınma Planları”dır. Kırsal kalkınma politikaları, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve Dokuzuncu Kalkınma Planı dışındaki planlarda doğrudan yer almamış, konuya *toplum kalkınması* veya *köy kalkınması* başlıkları altında yer verilmiştir. Türkiye 1999 yılında Helsinki Zirvesi’nden sonra AB’ye adaylık sürecine girmiştir. Yapılan çalışmalar Planlı Dönem içerisinde olmasına rağmen ayrı bir başlık altında değerlendirilmeye başlamıştır: “Avrupa Birliği Süreci”. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile Dokuzuncu Kalkınma Planı, AB’ye üyelik yolunda hazırlanmış ulusal belgelerdir.

1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)

1963–1967 yıllarını kapsayan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında kırsallığa ilişkin temel faaliyet alanı olan “tarım” başlığı yer almaktadır. “Kırsal kalkınma” ifadesi doğrudan kullanılmamış, bunun yerine “toplum kalkınması” (köy kalkınması) yer almıştır. Toplum kalkınması adı altında kredilendirme, pazarlama, kooperatifleşme

gibi çözümler öngörülmüştür (DPT, 1963: 101–105). Planın “Genel Kalkınma Politikasının Tarım Kesimine Etkileri” başlığı altında “gelir seviyelerindeki büyük farklılıkların giderilmesi politikası” kapsamında toprak reformundan bahsedilmiştir (DPT, 1963: 146). “Müesseselerde reform” bölümünde, toprak reformu ve arazi toplulaştırması, üretim artışını destekleyecek tedbirler olarak konu edilmiştir. “En küçük işletme genişliğinin tayininde ve en büyük işletme mülkiyetinin sınırlandırılmasında aşırı gelir ayrımlarının azaltılması, bir aile için gerekli olduğu kabul edilen en az gelir ve arazi toplulaştırmasının ne oranda gerçekleştirileceği, büyük ve küçük işletmelerde verimliliği artırma imkanları ve büyük gelirlerin vergilendirilmesi” gibi konulara dikkat çekilmiştir (DPT, 1963: 189). Yapılacak toprak reformunda arazi toplulaştırmasının yer alacağı, toprak dağıtımı sebebiyle mevcut ve kurulacak birimlerin işletiminin sağlanabilmesi için teknik ve ekonomik tedbirlerin alınacağı ifade edilmiştir. Ayrıca toprak dağıtımında sadece devletin olan ya da devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan topraklar üzerinde durulmayacağı, tayin edilecek azami sınırın üstündeki özel mülk topraklarının da kamulaştırılarak dağıtılacağı belirtilmiştir (BAKIRCI, 2007: 112–113).

Birinci Plan döneminde kırsal kalkınmaya yönelik sık sık gündeme gelen konulardan bir diğeri orman köyleri konusudur. Genellikle yüksek ve engebeli bölgelerde yerleşen orman köyleri, topoğrafik sebeplerden dolayı az miktarda ve parçalı arazilere sahiptirler. Buna ek olarak iklimin de olumsuz etkisiyle tarımsal üretim için zor koşullar doğmaktadır. Hem sosyal yaşam yönünden hem de ekonomik yönden zorlanan köy halkı tarımsal arazi elde etmek için orman açma yollarına başvurmakta, orman arazilerini kullanmaktadır (BAKIRCI, 2007: 120–122).

Planda harita, tapu ve kadastro konuları ve çalışmaları “Diğer Kamu Hizmetleri” başlığı altında ele alınmıştır. Şehir kadastrounun 20 yılda bitirilmesi hedeflenmiştir (DPT, 1963: 417-418) ancak kırsala yönelik bir çalışmadan bahsedilmemiştir.

2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968–1972)

1968–1972 yıllarını kapsayan İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında kırsal kalkınma ile ilgili sorunlar *Köy ve Köylü Sorunu* başlığı altında incelenmiştir. Tarımın bir bütün olarak kalkındırılması için ilk planda öngörülen önlemler tekrarlanmış, toprak-insan ilişkilerinin düzenlenmesi konusu da vurgulanmıştır (DPT, 1967: 235-237). Toprak ve Tarım Reformu Ön Tedbirler Kanunu, 1972 yılında, bu kanun döneminde kabul edilmiştir. Arazi toplulaştırması, tarımsal üretimin geliştirilmesi, örgütlenme ve kooperatifleşme doğrultusunda sosyal, ekonomik, politik ve mekansal kararlar üretilmesi önerilmiştir. Ancak bu öneriler gerçekleştirilememiştir.

Planda kırsal alanı ilgilendiren konular arasında sadece tarımsal üretime yönelik değil, hayvancılık, ormancılık ve balıkçılık gibi diğer sektörlerin geliştirilmesine yönelik hedefler de ortaya konulmuştur. Ormancılığın karşılaştığı sorunların başında arazi üzerindeki nüfus baskısı gösterilmiştir. Bu baskı ile orman sınırlarının kesin olarak belirlenmemiş olması orman-halk ilişkilerinin bozulmasına sebebiyet vermiştir. Orman köylerindeki kısıtlı şartlar köy halkının ormana çeşitli şekillerde zarar vermesinin yolunu açmıştır. Planda “tarım reformu” konusu ayrıca yer almıştır. Tarımsal yapının temelindeki aksaklıkların giderilmesine yönelik alınan tedbirleri

içeren tarım reformu çalışmalarında her şeyden önce, toprağın mülkiyet durumunun hukuki yönden kesin ve açık bir şekilde tespitinin zorunlu olduğu belirtilmiştir. Bunun için de tapu ve kadastro çalışmalarının daha hızlı bir şekilde yürütülmesi üzerinde durulmuştur (BAKIRCI, 2007:126–129).

3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1974–1978)

1974–1978 yıllarını kapsayan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında kırsal kalkınma ile ilgili konular *Kırsal Yerleşme* (DPT, 1972: 113) ve *Köy ve Köylü Sorunları* (DPT, 1972: 857) başlıkları altında incelenmiştir. Bu dönemde özellikle tarım ve toprak reformu, tarımda üretimin geliştirilmesi, kooperatifleşme, kredi ve pazarlama etrafında yoğunlaşmıştır. Kırsal alanlarda yaşam düzeyinin iyileştirilmesi, gelir dağılımının düzeltilmesi, verimliliğin arttırılması, insan-toprak ilişkilerinin düzenlenmesi için Toprak ve Tarım Reformu’nun yapılması amaçlanmıştır, ancak gerçekleştirilememiştir.

Ayrıca planda orman köylerinin durumu kırsal kalkınmada önemli bir sorun olarak ele alınmıştır. Köylerin yerleşme konusunun hem orman-köylü ilişkisinde hem de vatandaş-hizmet ilişkisinde sorunlar yarattığı belirtilmiştir (BAKIRCI, 2007: 144).

4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979–1983)

1979–1983 yıllarını kapsayan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda kırsal kalkınma ile ilgili konular *Kırsal Yerleşme* (DPT, 1979: 82), *Köylüye Yönelik*

Politikalar (DPT, 1979: 286) ve *Kalkınmada Öncelikli Yöreler* (DPT, 1979: 291) başlıkları altında incelenmiştir. Planda, kırsal gelişmeyi hızlandırmak için etkili bir toprak reformu, köy kalkınması için devlet destek ve müdahalesi, yeni bir yerleşim düzeninin oluşturulması, kırsal kalkınma politikaları arasında belirlenmiştir. Tarım reformu yoluyla etkili bir toprak reformu yasasının hazırlanarak yasalaştırılacağı ve toprak-insan ilişkilerinin yeniden düzenleneceği savunulmuştur. Buna göre toprak reformunun ülke genelinde ve öncelikle toprak dağılımının adaletsiz olduğu yerlerde hızla geliştirileceği ifade edilmiştir.

Orman köyleri ile ilgili olarak da; orman köylüsünün yaşam düzeyini yükseltmek ve korunmasında etkinliğini arttırmak için devlet-orman-köylü ilişkilerinde sorun yaratan orman mülkiyetinin belirsizliği ile ilgili tüm kuruluşlarla işbirliği yapılacağı ifade edilmiştir (BAKIRCI, 2007: 153).

5. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985–1989)

1985–1989 yıllarını kapsayan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kırsal yerleşmeye yönelik özel bir düzenleme yer almamış, kırsal kalkınma ile ilgili konular *Köye Götürülen Hizmetler* (DPT, 1984: 157), *Kalkınmada Öncelikli Yöreler* (DPT, 1984: 163) başlığı altında incelenmiştir. Köylünün yaşam seviyesini yükseltmek için kırsal kesimde sosyal ve ekonomik hizmetlerin sağlanması, kalkınmada öncelikli yöreler ile diğer bölgeler arasındaki gelişmişlik farkının giderilmesi hedeflenmiştir (DPT, 1984: 1161–162). Miras hukukunda yeni düzenlemeler yapılarak tarım topraklarının mülkiyetinden kaynaklı sorunların çözümlenmesi plana alınmıştır.

Planda harita ve kadastro yapım hizmetlerinde kalkınmada öncelikli illerden başlanacağı ve il düzeyinde projelendirileceği belirtilmektedir. Harita Kadastro Reform Projesi (HAKAR) esasları kapsamında hazırlanacak olan Harita ve Kadastro Ana Planı çerçevesinde faaliyetler gerçekleştirilecektir (SEYLAM/YURTTAŞ, 2008: 160). Kalkınmada öncelikli illerin kadastrounun 8 yılda bitirilmesini öngören proje, Milli Güvenlik Kuruluna sunulmuş, ancak mali olumsuzluklar nedeniyle yürürlüğe girememiştir (SEYLAM/YURTTAŞ, 2008: 162).

Planda ormancılık faaliyetlerinde kadastro ve sınırlandırma işlerinin tamamlanmasına ve amenajman çalışmalarının yoğunlaştırılmasına öncelik verilmesinin esas olacağı vurgulanmıştır. Bu planla birlikte kırsal kalkınma faaliyetlerini yakından ilgilendiren Bölgesel Kalkınma Projelerine verilen önem vurgulanmıştır. Bu dönemde özellikle Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), tarımsal ve kırsal kalkınmada önemli bir yere sahiptir (BAKIRCI, 2007: 169-173).

Bu plan dönemi sonunda bölgelerarası farklılıklar, öngörüldüğü oranda giderilemediği gibi tarım topraklarının mülkiyetinden kaynaklı sorunlar da çözülememiştir.

6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990–1994)

1990–1994 yıllarını kapsayan Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kırsal kalkınma ile ilgili konular *Bölgesel ve Yöresel Gelişme* ana başlığındaki yine *Kalkınmada*

Öncelikli Yöreler (DPT, 1989: 318) ve *Kırsal Alana Götürülen Hizmetler* (DPT, 1989: 321) başlıkları altında incelenmiştir. Kırsal alanda toprağın rasyonel kullanımı için gerekli düzenlemelerin tarımsal araştırma kurumları ile birlikte yapılması, tarımsal yapı bozukluklarının giderilmesini amaçlayan projelere ağırlık verilmesi, köye hizmet götüren kamu kuruluşları arasında koordinasyonun geliştirilmesi ve birbirleriyle uyumlu bütünleşmiş projelerin uygulanması hedeflenmiştir.

Tarım reformu uygulamalarının, teknolojik gelişmeyi ve verimliliği arttırmayı esas alan, çiftçi gelirinin yükseltilmesini amaçlayan bir yapı içinde sürdürülebilmesi; tarım parsellerinin küçük parsellere ayrılmış olmalarının sulama ve üretim girdi maliyetlerinin yükselmesine neden olduğundan, sulama şebekesinin götürülmesi; planlanan alanlarda öncelikle arazi toplulaştırılmasına gidilmesinin esas alınması planın kırsal alanlarla ilgili faaliyetleridir.

Planda kadastro çalışmalarının önemi vurgulanmış, özel sektörün teknik olanaklarından yararlanılarak ilk tesis kadastrasının 10 yıl içerisinde bitirilmesi ve güncellenmesi gereği ortaya konmuştur (SEYLAM/YURTTAŞ, 2008: 160).

Bu dönem sonunda da, az gelişmiş yörelerde tarımsal verim düşük kalmış, tarımsal yapı bozuklukları giderilememiş, altyapı ve temel hizmetler yeterli düzeyde sağlanamamış ve yaşam kalitesi iyileştirilememiştir.

7. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996–2000)

1996–2000 yıllarını kapsayan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda kırsal kalkınma ile ilgili konular, *Kırsal Altyapı* (DPT, 1995: 157) ve *Bölgesel Dengelerin Sağlanması* (DPT, 1995: 170) başlıkları altında incelenmiştir.

“Kırsal Altyapı” başlığı altında sulama yöntemlerinin yaygınlaştırılması, arazi kullanım planlaması çalışmalarının başlatılması, arazi toplulaştırma hizmetlerinin tamamlanması, tarım arazilerinin tarım dışı amaçlarla kullanılmasının önlenmesi, tarımsal ve kırsal kalkınmada önemli yere sahip olan Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamında yürütülen faaliyetlerin hızlandırılması hedeflenmiştir. “Hukuki ve Kurumsal Düzenlemeler” ile Su ve Toprak Yasasının çıkarılması, arazi toplulaştırma hizmetlerinin Toprak Yasası içinde yer almasının sağlanması, tarım arazilerinin tarım dışı amaçlarla kullanımının önlenmesi, tarımsal altyapı hizmetleri anlamında Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü’nün ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün kuruluş kanunlarında düzenleme yapılması, tarımsal altyapı faaliyetlerinin daha etkin yürütülmesi için yeni bir genel müdürlük kurulması planda yer almıştır (DPT, 1995: 219). “Bölgesel Dengelerin Sağlanması” konusu altında ise tarımsal işletme arazi büyüklüklerinin optimum düzeyde oluşturulabilmesi amacıyla kurumsal ve yasal düzenlemeler yapılması, kırsal alan yerleşim düzeninin planlanmasında kırsal yerleşim gruplarının bir üst kademesi olarak Merkez Köylerin planlanması, arazi toplulaştırma ve tarım reformu çalışmalarına devam edilmesi hedeflenmiştir.

Planda tarımın ekonomideki öneminin azaldığı vurgulanmaktadır. Bunun nedeni olarak, arazi kullanım planlarının bulunmayışı, tarım alanlarının tarım dışı kullanımlarının artışı ve erozyon gibi nedenlerle azalması, arazi mülkiyetinde dengesiz dağılımın olması ve küçük işletmelerin sayısının artması gösterilmiştir. Planda kır-kent farkının azaltılması ve tarım işletmelerinin arazi büyüklüklerinin uygun değer düzeyinde oluşturulabilmesi amacıyla kurumsal ve yasal düzenleme çalışmalarının yapılacağı belirtilmiştir (DPT, 1995: 57-64). Ancak Plan döneminde, Toprak ve Su Yasası çıkarılamamış, arazi toplulaştırma çalışmalarında beklenen verim alınamamış, tarım reformu gerçekleştirilememiş ve bölgesel gelişme planda öngörülen düzeyde sağlanamamıştır. Planda Türkiye’de kırsal kalkınmaya yönelik net bir yaklaşım ve politika olmamasının ötesinde herhangi bir yeni öneri de sunulmamıştır.

Toprağa dayalı bilgilerin geniş tabanlı ve sağlıklı bir şekilde toplanarak yararlanmaya sunulması için ilk defa “Tapu Kadastro Bilgi Sistemi”nin kurulmasından bahsedilmiştir. Tapulama ve Kadastro çalışmaları sırasında tespit dışı bırakılmış olan birçok arazinin ve özel mülkiyete konu olabilecek alanların sınırlarının ve yüzölçümlerinin belirtilmesi için 3402 sayılı Kadastro Kanununda değişiklik yapılması ilkesi yer almıştır. Ayrıca plana göre arazi kullanım planlarının bulunmayışı ve tarım dışı arazi kullanımının artışı nedeniyle tarım alanlarının azalması; arazi mülkiyetindeki dağılım bozukluğunu ve miras yoluyla arazilerin bölünmesini engelleyecek yasal zorunluluğun olmamasından dolayı arazi toplulaştırmasına gidileceği konu edilmiştir (SEYLAM/YURTTAŞ, 2008: 196).

8. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001–2005)

1999 Helsinki Zirvesi'nin ardından Türkiye'nin AB'ye adaylık sürecine girmesiyle 2001-2005 yıllarını kapsayan 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, AB süreci ile planlı dönem sürecinin kesişim noktası olmuştur. Bu plan, AB sürecinin ilk kalkınma planı olma özelliğini taşımaktadır.

Kırsal alan politikaları, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'yla, *Bölgesel Gelişme Hedef ve Politikaları* başlığı altında ilk defa *Kırsal Kalkınma* (DPT, 2000a: 70) adıyla yer almıştır. Planın bu bölümünün, amaçları, ilkeleri ve politikaları arasında; sulama projelerinin arazi toplulaştırma ve tarla içi geliştirme hizmetleri ile birlikte yürütülmesinden, kırsal alanda yaşayan ve kamulaştırma nedeniyle baraj gölü altında kalan yerleşim birimlerindeki nüfusun yeni iskan alanlarında ekonomik ve sosyal yaşantılarının iyileştirilmesinden, gelir dağılımındaki dengesiz yapıdan, AB'ye tam üyelik sürecine girerken AB Ortak Tarım Politikası (OTP)'na ve uluslararası gelişmelere uygun bir tarım politikası izlenmesinden bahsedilmektedir.

Tarım konusu ve politikaları, Sosyal ve Ekonomik Sektörlerle İlgili Gelişme Hedef ve Politikaları konulu Sekizinci Bölüm'de Tarımsal Gelişme alt başlığında özel olarak ele alınmış, hayvancılık, su ürünleri, bitkisel üretimin yanı sıra ormancılık da incelenmiştir (DPT, 2000a: 131-142). 2000 yılında üretici gelirlerinde istikrar sağlanabilmesi için yeni bir tarımsal destekleme aracı olarak Çiftçilere Yönelik Doğrudan Gelir Desteği uygulanması yönünde bir pilot proje örneği başlatıldığından, plan, elde edilen sonuçlara göre 2001 yılında bu desteğin ülke genelinde

yaygınlaştırılacağından bahsetmektedir (DPT, 2000a: 131-132). Bununla beraber, kırsal alandaki mevcut durum tanımlanırken orman içi yerleşimlerin düzenlenmesi, ormanların korunması ve geliştirilmesi, bu yönde orman-köylü ilişkilerini düzenleyen uygulamalarda devletin destek sağlaması ele alınan ihtiyaçlardır.

Planın amaçları, ilkeleri ve hedeflerinde arazi, kadastro ve mülkiyet konuları önemli bir yer tutmaktadır. Plana göre tarım politikalarının esasları, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) Tarım Anlaşması'nın öngördüğü yükümlülükler ve AB'ye tam üyelik sürecinde AB Ortak Tarım Politikası ve uluslararası ticaretteki gelişmeler çerçevesinde belirlenecektir. Çiftçi Kayıt Sistemi ve Tapu-Kadastro Bilgi Sisteminin geliştirilmesi, tarımsal veri tabanını kullanan Tarım Bilgi Sistemi'nin kurulması, detaylı toprak etütlerinin ve toprak haritalarının yapılması, toprakların kullanım ve korunmasına ilişkin bir kanun çıkarılması, kadastro çalışmalarının tamamlanması, toprak veri tabanının oluşturulması ile Arazi Kullanım Planının hazırlanması, en uygun işletme büyüklüklerinin (bölünemeyecek en küçük parsel) bölgelere göre tespit edilmesi, Arazi Toplulaştırma Kanununun çıkarılması, bu kanunun Arazi Kullanımı Toprak Koruma Kanunu ile bütünlüğünün sağlanması temel hedeflerdendir.

Bu dönemde de tarım alanlarının tarım dışı kullanımındaki artış, mevcut arazilerin miras ve satış yoluyla bölünmesi nedenleriyle tarım alanlarında azalma ve verim düşüklüğü yaşanmıştır. Yasal düzenlemeye ihtiyaç duyulan arazi toplulaştırma hizmetleri yeterince gerçekleştirilememiştir.

Plana göre ormanlar, sürdürülebilir ormancılık doğrultusunda ekonomik, sosyal, çevresel ve ergonomik ölçütler çerçevesinde yönetilecek, işletilecek ve korunacaktır. 2000 yılı sonu itibariyle ülkenin sosyo-ekonomik kalkınmasına önemli katkılar sağlayan ormanların ancak %77'sinde kadastro sınırlandırma işleri tamamlanmıştır. Kadastro işlerinin tamamlanamaması ormancılık sektörünün temel sorunlarından biridir. Orman alanlarında, korumanın etkinleştirilmesi, kamu yararının gözetilmesi ve yatırımların verimliliği bakımından kadastro sınırlandırma faaliyetinin yoğunlaştırılması esas alınacaktır. Orman, mer'a ve su amenajman planları, sürdürülebilir orman yönetimi ilkeleri doğrultusunda yeniden düzenlenecektir (DPT, 2000a: 131-187).

Kısaca Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın hedef ve politikaları, bölgelerarası dengesizliklerin en aza indirilmesi, kırsal yörelerde yaşayan nüfusun refah düzeyinin yükseltilmesi, AB politikalarına uyum sağlanmasıdır. Kırsal alanda sürdürülebilir kalkınma çerçevesinde istihdamın artırılması, yaşam kalitesinin iyileştirilmesi, etkili örgütlenme ve katılımcılığın desteklenmesi, kırsal altyapı hizmetlerinin yaygınlaştırılması, tarıma dayalı sanayinin geliştirilmesi, sulama projelerinin, arazi toplulaştırma ve tarla içi geliştirme hizmetleri ile birlikte yürütülmesinin sağlanması, kırsal alanda yaşayan nüfusun gelirini arttırmak için girişimcilerin desteklenmesi, bölge planlarıyla uyumlu fiziksel planlama çalışmalarının yapılması ayrıntılı hedeflerdendir.

Planda da vurgulandığı gibi; arazi kullanım planlarının bulunmayışı, tarım alanlarının tarım dışı kullanımlarındaki artış, mevcut arazilerin miras ve satış yoluyla

bölünmesi tarım alanlarında azalmaya ve verim düşüklüğüne neden olmakta; arazi toplulaştırma hizmetleri yeterince gerçekleştirilemediğinden toprakların tahsisi, korunması, sınıflandırılması, kullanım ve üretim planlaması gibi konularda aksaklıklar ve boşluklar oluşmaktadır.

Kırsal alanlardaki yerleşmelerin fiziki yapılarından kaynaklanan sorunlara ilişkin olarak köyleri taşımak ve parçalanmış köyleri birleştirmek amacıyla imar planlı altyapısı hazırlanmış merkezlerin oluşturulacağı; göçmenlerin, göçerlerin ve yerleri kamulaştırılanların yerleştirilmeleri için 2510 sayılı İskan Kanunu'nda gerekli değişiklikler yapılacağı belirtilmiştir (BAKIRCI, 2007: 204).

Bu Plan döneminde de oluşturulan politikalar öngörülen düzeyde gerçekleştirilememiştir. Az gelişmiş yörelerde tarımsal verim düşük kalmış, tarımsal yapı bozuklukları giderilememiş, altyapı ve temel hizmetler yeterli düzeyde sağlanamamış ve kırsal kesimde yaşayanların yaşam kalitesi iyileştirilememiştir. Tarım sektöründeki sorunlar devam etmiş, arazi toplulaştırma çalışmaları istenilen düzeyde olamamıştır. Ancak 2001 yılında, 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun miras hukukuna ilişkin hükümleri, yeterli tarımsal varlığa sahip olmayan tarımsal işletmelerin paylaşırma dışında bırakılması konusunu düzenlemiş ve arazi parçalılığı sorununun daha da ağırlaşmasını engellemiştir. 2005 yılında çıkarılan 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu da toprak kaynaklarının etkin kullanımı konusunda önemli bir gelişme sağlamıştır. 2001 yılından bu yana fiyat desteği yerine uygulanmakta olan arazi alanı bazlı Doğrudan Gelir Desteği ödemeleri ile üretici gelirlerinde belirli bir istikrar sağlanması amaçlanmıştır. 2004 yılında ise Yüksek

Planlama Kurulu Kararı ile “Tarım Stratejisi 2006-2010” belgesi kabul edilmiştir. Bu doğrultuda 2006 yılında 5488 sayılı Tarım Kanunu⁸⁴ çıkarılmıştır (DPT, 2006e: 31).

9. Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007–2013)

2007–2013 yıllarını kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı AB’ye üyelik sürecine katkı sağlayacak temel strateji belgesi olarak tasarlanmıştır. AB’ye üyeliğin gerektirdiği yasal düzenlemelere ve programlara geniş yer vermektedir. Bu nedenle üyeliğe uygun bir özellik taşımaktadır. “Gelişme eksenleri” olarak belirlenmiş stratejik amaçlarının temel ilkelerinin başında “ekonomi, sosyal ve kültürel alanlara bütüncül yaklaşım” gelmektedir. Kırsal kalkınma ile ilgili öngörülerin çerçevesini de, AB müktesebatına uyum oluşturmaktadır. Dolayısıyla “AB Sürecinde Kırsal Kalkınma” ile “Dokuzuncu Plan Kapsamında Kırsal Kalkınma” aynı politika ve uygulamaları içermektedir. Plan, öncelikle, Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi doğrultusunda, Kırsal Kalkınma Planı’nın hazırlanmasını ve uygulamaya geçilmesini öngörmektedir. “Kırsal Kesimde Kalkınmanın Sağlanması”, “Bölgesel Gelişmenin Sağlanması” ekseninde yer alan konulardandır (DPT, 2006e: 4)

Plan, kırsal ve tarımsal kalkınmaya yönelik olarak ilgili tüm belgelerde ve planlarda olduğu gibi özellikle tarımsal işletmelerin küçük ölçekli ve çok parçalı yapıda olmasının verimliliği düşürdüğünden, arazi toplulaştırma çalışmalarının hızlandırılmasından, yasal ve kurumsal düzenlemelerin yapılmasından, ormanların sürdürülebilir yönetimine yönelik çalışmalara devam edilmesinden bahsetmektedir.

⁸⁴ 5488 sayılı Tarım Kanunu (RG: 25.04.2006, 26149).

Plana göre; kadastro çalışmalarının ve yol altyapısının tamamlanamaması, milli park ve benzeri korunan alanların azlığı, odun dışı ürün ve hizmetlere gereken önemin verilmemesi, orman bakım çalışmalarının yetersizliği önemli sorunları oluşturmaktadır (DPT, 2006e: 32). Ayrıca, tarım sektöründe toprak piyasalarının işlemlerini sağlayan ve tarım politikalarının idare ve kontrolüne altyapı oluşturan kadastro bilgilerinin tamamlanarak sayısallaştırılması çalışmalarının bitirilmesi beklenmektedir (DPT, 2006e: 77-78). Ancak önemli bir gelişmedir ki Dokuzuncu Kalkınma Planında Harita-Tapu-Kadaastro sektörü kaldırılmıştır, dolayısıyla özel ihtisas komisyonu ve raporları da bulunmamaktadır (SEYLAH/YURTTAŞ, 2008: 197).

Bu dönemde kapatılan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün köylerle ilgili görevleri İstanbul ve Kocaeli illerinde büyükşehir belediyelerine, diğer illerde ise il özel idarelerine devredilmiştir; kırsal kesimin temel altyapı ihtiyaçlarının karşılanması, hizmet sunumunda bu birimlere öncelik verilmesi plana alınmıştır. Ayrıca 2005 ve 2006 yıllarında köy altyapılarının iyileştirilmesi amacıyla il özel idarelerine ve mahalli idare birliklerine doğrudan kaynak sağlanarak Köylerin Altyapısını Destekleme Projesi (KÖYDES) uygulamaya konulmuştur. Kırsal yerleşim planlamasının kırsal alanın özelliklerine ve kırsal toplumun ihtiyaçlarına göre belirlenmesi, plan yapımında gelişmekte olan merkezi yerleşim birimlerine, turizm bölgelerine, koruma alanlarına ve afet riski yüksek yörelere öncelik verilmesi öngörüler arasında yer almıştır (DPT, 2006e: 95).

C. Avrupa Birliği Süreci

AB’de kırsal kalkınma kavramını turizm, el sanatları, ticaret merkezleri, şirketler, doğal ve kültürel peyzaj, yaban hayatı, parklar, kırsal yerleşmeler, araştırma merkezleri, flora ve fauna, pazaryerleri gibi birçok unsur oluşturmaktadır. Bunların hepsi bir şekilde tarım ve ormancılık faaliyetleri ile entegre olmuş durumdadırlar (AKSOY vd., 2007: 17). Ülkemizde AB ile uyum çalışmaları kapsamındaki çalışmalar, 2001 yılında, ilk Katılım Ortaklığı Belgesi için hazırlanan “2001 Yılı Ulusal Program” doğrultusunda, tarım ve kırsal kalkınma çalışmaları ile hızlandırılmıştır. 8 alt çalışma grubundan birisi Kırsal Kalkınma ve Ormancılık grubu olmuştur. Tez kapsamında bu dönemin kırsal kalkınma adına temel belgeleri olarak Tarım Stratejisi Belgesi, Ulusal Kırsal Kalkınma Strateji Belgesi, en son kanunlarından biri olarak Tarım Kanunu, uygulama olarak Doğrudan Gelir Desteği sayılabilir.

1. Tarım Stratejisi (2006-2010) Belgesi⁸⁵

2006-2010 yılları arasını kapsayan Tarım Stratejisi Belgesi hazırlanmıştır. Bu belge 30.11.2004 tarih ve 2004/92 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararı ile kabul edilmiştir.

Kaynakların etkin kullanımı ilkesi çerçevesinde ekonomik, sosyal, çevresel ve uluslararası gelişme boyutlarını bütün olarak ele alan örgütlü, rekabet gücü yüksek,

⁸⁵ Tarım Stratejisi (2006-2010) Belgesi. (<http://mevzuat.dpt.gov.tr/vpk/2004/92.pdf>, 14.08.2008)

sürdürülebilir bir tarım sektörünün oluşturulması amaçlanmıştır. Avrupa Birliği'ne uyumu da gözeterek, tarım sektörü ile ilgili kesimlerin karar almalarını kolaylaştırmak, sektörün kalkınma hedef ve stratejileri doğrultusunda geliştirilmesini sağlamak ve 2004 sonuna kadar çıkarılacak Tarım Çerçeve Kanunu ile bu kanuna dayalı olarak hazırlanacak ikincil mevzuatın temelini oluşturmak hedeflenmiştir.

Tarım Strateji Belgesine göre, kırsal kalkınma program, proje ve faaliyetlerinde çizilen çerçeve katılımcılık, tabandan yukarı yaklaşım, yerel kapasitenin geliştirilmesi ve kurumsallaşması ilkesi üzerinedir. Tarım dışı sektörlerde istihdamın geliştirilmesi, üretici gelirlerinin arttırılması ve farklılaştırılması, kadın ve genç nüfusun eğitim ve girişimcilik düzeyinin yükseltilmesi, uygun kırsal teknolojilerin geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması esas alınmaktadır. Tüm bunların yanında tarımsal destekleme araçlarından biri olarak Doğrudan Gelir Desteği uygulanmıştır. Ödemelerin tarımsal üretim amacıyla işlenen araziler ve her yıl tespit edilen birim ödeme miktarı (dekar başına TL) üzerinden yapılacağı belirtilmiştir. Böylelikle arazi üzerinden yapılacak destekleme ödemelerinde, arazinin hukuki ve fiziksel durumu bir kat daha önem kazanmıştır.

2. Tarım Kanunu

AB Süreci olarak adlandırılan 2000'li yıllarda, "2006–2010 Tarım Stratejisi Belgesi"ni uygulamak amacıyla, 18.04.2006 tarih ve 5488 sayılı Tarım Kanunu 25 Nisan 2006 tarih ve 26149 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanunda, temel amaç ve ilkeler belirlendikten sonra Türkiye Tarım Politikaları

Öncelikleri arasında; tarımsal işletmelerin altyapılarının geliştirilmesi, tarım sektörünün kredi ve finansman ihtiyacının karşılanmasına ilişkin düzenlemelerin yapılması, destekleme ve yönlendirme tedbirlerinin alınması, doğal afetlere karşı risk yönetimi mekanizmalarının geliştirilmesi, tarım bilgi sistemlerinin kurulması ve kullanılması, arazi toplulaştırması ve arazi kullanım planlarının yapılması, ekonomik büyüklükteki tarım işletmelerinin oluşturulması sıralanmaktadır. Kanunda, arazi esaslı Doğrudan Gelir Desteği tarım destekleme araçlarından birisi olarak sıralanmıştır. Tarımsal desteklemelerin amacı; tarım sektörünün öncelikli problemlerinin çözümüne katkıda bulunmak, uygulanan politikaların etkinliğini arttırmak, sektörün bu politikalara uyumunu kolaylaştırmak olarak tanımlanmıştır (BAKIRCI, 2007: 262-265).

3. Ulusal Kırsal Kalkınma Strateji Belgesi

“Ulusal Kırsal Kalkınma Planı”na altlık oluşturması amacıyla hazırlanan Ulusal Kırsal Kalkınma Strateji Belgesi ülkesel politika ve belgelerdendir. Uluslararası yükümlülüklerin, AB’ye üyelik sürecinin ve tarımsal yapıda hızlanan dönüşümün kırsal kesimde ortaya çıkardığı uyum sorunlarını çözmek ve kırsal kalkınma proje ve faaliyetlerine çerçeve oluşturmak üzere hazırlanmıştır. Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi Belgesi 04.02.2006 tarih ve 26070 sayılı Resmi Gazete ile yürürlüğe konmuştur. Temel hedef kırsal kalkınma faaliyetlerine bütüncül bir politika çerçevesi oluşturmak, ulusal ve uluslararası kaynaklarla finanse edilecek kırsal kalkınma program ve projelerinin hazırlanması ve uygulanması için yol gösterici olmaktır.

Kalkınma planları ile uyum sağlanması amacıyla bu strateji belgesinde kırsal alanlar, “20 000 ve daha fazla nüfusa sahip kentsel yerleşmeler dışında kalan alanlar” olarak kabul edilmiştir. Kırsal kalkınma ise “kırsal alanda sürdürülebilir doğal kaynak kullanımının esas alınması, kırsal nüfusun gelir düzeyinin ve yaşam kalitesinin yükseltilmesi, kent-kır arasındaki gelişmişlik farklarının azaltılması, çevresel ve kültürel değerlerin korunması ve geliştirilmesi, yerelde farklılaşan sosyal, kültürel ve ekonomik özellikleri, ihtiyaçları, potansiyelleri ve dinamiklerin dikkate alınarak çok sektörlü yaklaşımla faaliyetler planlanması, tarımın yeniden yapılandırılmasında ortaya çıkabilecek sosyo-ekonomik ve çevresel olumsuzlukların azaltılması, AB ile ekonomik ve sosyal yakınsamanın ve müktesebat uyumunun sağlanması” olarak ele alınmıştır (DPT, 2006d: 3-4).

Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi Belgesi’nde kırsal istihdamın yaklaşık 2/3’ünü tarım sektörünün oluşturduğu ve ormancılığın tarım sektörünün alt sektörü olduğu vurgulanmıştır. Belgeye göre arazi toplulaştırmasını gerektiren arazi ve işletme yapısı, tarım sektörünün yapısal sorunlarından biridir. Arazi ve işletmelerin dışında ürünlerdeki verim, kalite ve standartlar, sermaye ve mali kaynak, pazarlama, mesleki eğitim, örgütlenme, işbirliği, geçimlik üretim ve yarı-geçimlik üretim de tarım sektörünün yapısal sorunlarını oluşturmaktadır. Bu yapısal sorunların çözümü kırsal ekonominin güçlendirilmesinde önemli rol oynamaktadır.

Strateji Belgesi’nde tespitine yer verilen bir başka konu da kırsal yerleşimlerdir. Kırsal yerleşimlerin plansız, dağınık, küçük ve sayıca fazla olması, köylerin yüksek, engebeli, eğimli alanlara kurulmasına neden olmaktadır. Bu durum da fiziki ve

sosyal hizmetlerin sunumunun aksamasına, topoğrafik konum ve yapılaşma şeklinden dolayı doğal afetlerden kaynaklanan risklere yol açmaktadır. Doğal kaynaklı ve temiz kırsal çevreyi tehdit eden doğal afetler, bilinçsiz ve aşırı kaynak kullanımı, yerleşimlerin altyapı eksikliği, plansız turizm faaliyetleri; su, toprak, orman ve mer'a kaynaklarının kullanımı için sürdürülebilir doğal kaynak yönetimi gerekliliğini gündeme getirmektedir. Ülkemizde kırsal alanlarda en çok yaşanan bir başka sorun toprak erozyonudur. Ülke coğrafyasının aşırı eğimli olması tarım topraklarının yaklaşık %60'ını tehdit etmektedir. Bunun yanında kabiliyetlerine uygun kullanılmayan araziler de %30'u bulmaktadır. Yüksek verimli tarım arazileri tarım dışı amaçlarla kullanılmakta, orman, mer'a, fundalık ve çalılık özellikleri taşıyan araziler ise tarım arazisi veya terk edilmiş tarım arazisine dönüşmektedir (DPT, 2006d: 9-10).

Ayrıca kırsal kalkınma politikalarında yer alması için kontrol ve planın yeri ve önemi konu edilmiştir. Kırsal planlamanın yanı sıra kontrolsüz ve plansız kentleşme, yerleşme, sanayileşme ve turizm faaliyetleri doğal zenginliklerin tahribine ve kırsal ekonominin bağlı olduğu tarım ve kıyı alanlarının kirlenmesine yol açmaktadır.

Belge'nin mevcut durum değerlendirmesinde; tarımsal işletmelerin küçük ve parçalı olması, orman köyleri başta olmak üzere kırsal yerleşimlerde yoksulluğun yaygın olması, yerleşim yerlerinin sayıca fazla, plansız, dağınık ve küçük olması, toprak, su, orman, mer'a gibi doğal kaynakların koruma ve kullanma dengesi ile ilgili sorunların bulunması, kırsal alana hizmet götüren kamu kuruluşları arasında koordinasyon yetersizliği dikkat çeken bazı olumsuzluklardır. Bunun yanı sıra tarımsal destekleme

politikalarının değişme eğilimi, kırsal alanlardan göç, hızlı kentleşme ve turizm faaliyetlerinin doğal kaynaklar üzerindeki baskısının artması ülkemiz için tehditler oluşturmaktadır. Ancak çevrenin korunması ve geliştirilmesi konusunda artan ilgi, kentsel ve kırsal alanlar arasında işlevsel ilişkilerin güçlenmesi, AB'ye katılım süreci ve AB'ye uyum ile güzel fırsatlar olarak değerlendirilmektedir.

4. Tarım Politikaları ve Doğrudan Gelir Desteği

“AB Süreci” olarak değerlendirilen 2000’li yıllarda en çok dikkat çeken ve hızla uygulamaya konulan konular tarımsal alanlar üzerine olmuştur. Dolayısıyla tarım ülkesi olduğu bilinen ülkemizde tarımsal alanlar, ürün ve üreticiyi etkileyen gelişmeler ve tarım politikaları hiç gündemden düşmemiştir.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında besin kıtlığının yarattığı kaygılar, nüfusun büyük bir kısmını oluşturan tarım çalışanlarının gelirlerinin azlığı ve ulusal tarım politikaları arasında derin farklılıkların bulunması AB ülkelerini ortak bir tarım politikası oluşturmaya itmiştir. Ortak Tarım Politikası (OTP) ile Avrupa’da besin güvenliğinin sağlanması, tarımda verimlilik düzeyinin yükseltilmesi, tarımsal pazarlarda istikrarın sağlanması ve tarımsal nüfusun gelirlerinin arttırılması yoluyla tarımda çalışanlara adil bir yaşam standardının garanti edilmesi amaçlanmıştır (DURA/ATİK, 2003: 264). Türkiye’yi de yakından ilgilendiren AB Ortak Tarım Politikası içinde yer alan kırsal kalkınma ile;

- Çevrenin ve kırsal mirasın korunması
- Tarım ve orman sektörünün geliştirilmesi ve güçlendirilmesi

- Kırsal alanların rekabet gücünün artırılması (PEZİKOĞLU, 2007: 13)

hedeflenmiştir.

Ormancılık, tarımsal çevre tedbirleri ve tarım işletmelerinin yatırımları AB kırsal kalkınma politikalarının temel mevzuatı olan 1257/99 sayılı Konsey Tüzüğü'nün kırsal kalkınma tedbirleri arasında yer almaktadır. Arazinin iyileştirilmesi, arazi toplulaştırması, kırsal ekonomi ve toplum için temel hizmetlerin sunulması, köylerin kalkınması ve yenilenmesi, kırsal mirasın korunması, tarımsal kalkınmayla bağlantılı kırsal altyapının iyileştirilmesi, kırsal turizmin teşvik edilmesi, tarım ve ormancılık faaliyetleriyle bağlantılı çevre koruması koşullarının iyileştirilmesi, doğal afetlerle oluşan tarımsal zararların giderilmesi ve uygun koruma tedbirlerinin alınması bu tedbirlerden bazılarıdır (ÇELİK, 2006: 43).

Tedbirler, kırsal ve kentsel bölgeler arasında oluşan dengesizlikleri giderme yolunda izlenen kırsal kalkınma politikalarına ve stratejilerine dayandığında, kırsal alanda yaşayan toplulukların yaşam kaliteleri arttırılmış ve kırsal alanlardaki nüfusun göçü engellenmiş olacaktır.

Kırsal kalkınma yaklaşımlarında, bölgelerin veya ülkelerin kendilerine özel şartları ve nitelikleri nedeniyle farklılıklar görülmektedir. Ülke kaynakları ve özellikleri dikkate alınarak sosyal, ekonomik ve çevresel ihtiyaçlara göre planlamalar yapılmaktadır. Örneğin, Belçika arazi toplulaştırmasını kırsal kalkınma planı içerisine alırken, Fransa arazi kullanımlarını, kırsal alanda yapılan uygulamaları ele

almaktadır. Almanya ise kırsal yerleşim birimlerinin yenilenmesini, toprak kaynaklarının yönetimini konu etmektedir (ÇELİK, 2006: 45 - DPT, 2005).

Yıllardan beri AB'ye katılabilmeyi amaçlayan Türkiye için, AB'nin 1999 yılındaki Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin üyeliğe aday bir devlet olduğu belirtilerek diğer aday ülkeler gibi, mevcut Avrupa Stratejisi doğrultusunda, reformlarını hızlandırması kararlaştırılmıştır. Bu kararın ardından 2001 yılında AB Konseyi Türkiye-AB Katılım Ortaklığı Belgesi'ni onaylamış, Katılım Ortaklığı Belgesi'yle bağlantılı olarak Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Programı kabul etmiştir (BAKIRCI, 2007: 235). 1999 ve 2000 yıllarında hazırlanan İlerleme Raporları'nda kırsal alana ilişkin faaliyetler "tarım" başlığı altında ele alınmışken, DPT'nin Sekizinci Kalkınma Planı döneminde, kırsal kalkınma'ya yönelik özel başlıklar, raporlar ve çalışmalar gündeme gelmiştir. Türkiye'nin AB üyeliğine aday ülke konumunda olmasından dolayı Avrupa Birliği ile ilişkiler ve buna yönelik çalışmalar daha sık gündeme gelmeye ve somut veriler ortaya konulmaya başlamıştır. DPT'nin en son kalkınma planı olan Dokuzuncu Kalkınma Planı ise AB müktesebatına uyum amacını taşıyan bir strateji belgesi olmuştur.

DPT'nin Kalkınma Planlarının dışında Tarım ve Köyişleri Bakanlığı bünyesinde Kırsal Kalkınma Çalışma Grubu, "Avrupa Birliği'ne Üyelik Yolunda Türkiye Kırsal Kalkınma Politikası Raporu"nu hazırlamıştır. Türkiye'de kırsal kalkınmanın mevcut durumu ve geleceğine yönelik perspektiflerin ortaya konulduğu önemli bir dökümandır. Bu konuda bir başka önemli belge ise 2003 yılında yayınlanan Türkiye

Cumhuriyeti Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006)'dır. Plan'da kırsal kalkınmaya yönelik ifadeler "Ulusal Düzeyde Bölgesel Gelişme Stratejisi" başlığı altında yer almıştır. Burada "Kırsal Kalkınma" alt başlığı ile tarımsal arazilere, bölgesel gelişmişlik farklarına, üretim de dahil olmak üzere pek çok konuya vurgu yapılmıştır (BAKIRCI, 2007: 211-213).

1999 yılında aday ülke olan Türkiye'den, her aday ülke gibi tam üye olabilmesi için 29 başlık altında düzenlenen her bir müktesebat başlığı altındaki müzakereleri sonuçlandırması istenmektedir. Bu başlıklardan birisi de Ortak Tarım Politikası (OTP)'dır (YALÇIN/ŞAHİN, 2005: 1). OTP ile düzenli bir ürün arzının garanti altına alınması, tarımda verimlilik düzeyinin yükseltilmesi, tarımsal pazarlarda istikrarın sağlanması, tarımsal nüfusun yaşam düzeyinin, gelirlerinin artırılması yoluyla yükseltilmesi, tarımda çalışanlara adil bir yaşam standardının garanti edilmesi, tüketicilere uygun fiyattan tarımsal ürün sağlanması amaçlanmıştır. Esasında OTP, ürün tabanında ortak piyasa düzenlemeleri içermektedir ki bunlardan birisi de Doğrudan Destek Düzenlemeleri (DDD)'dir. DDD, Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Antlaşması (GATT) gereğince belirli özelliklere sahip ürünlerin üreticilerine yapılan doğrudan parasal yardımlardır. Bununla çiftçilerin gelir düzeylerinin korunması amaçlanmıştır (DURA/ATİK, 2003: 264-265). DDD'de çiftçilere yapılan doğrudan ödemelerin kontrolüne ihtiyaç duyulmuştur ve Entegre ve İdare Kontrol Sistemi (EİKS)'nin oluşturulması gündeme gelmiştir. DDD için Entegre ve İdare Kontrol Sistemi (EİKS)'nin temel unsurlarının oluşturulması gerekmektedir. EİKS, çiftçilere yapılan doğrudan ödemelerin kontrolüne imkan tanıyan bir sistem olduğu için doğrudan ödeme sistemine geçilmesinin ön koşuludur.

Burada özellikle üzerinde durulması gereken konu entegre idare ve kontrol sisteminin kurulması olmaktadır. Sistem esasen AB'de çiftçilere verilen yardımların gerçekten uygun biçimde verilip verilmediği, bu konuda usulsüzlük yapıp yapılmadığını kontrol etmekte kullanılan bir sistemdir. Referans olarak alınan kadastro parselleri ile beyan edilen tarım arazilerinin uyumlu olup olmadığı kontrol edilmektedir. Ürün bazlı doğrudan desteklerden arazi bazlı desteklere geçilmesiyle de Arazi Parseli Tanımla Sistemi (APTS) yerini almıştır. Arazi esaslı yardımların kontrolünde kullanılan referans kadastro parselleri bu sistem için temel unsurlardır. Çiftçilere verilecek olan Doğrudan Gelir Destekleri (DGD)'nin uygulamasına yönelik olan sistemde APTS'nin bulunması gerekmektedir (YALÇIN/ŞAHİN, 2005: 3).

1980'li yıllarda beraber başlayan dışa açılma süreci sonrası, Türkiye'nin Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ)'ndeki yükümlülükleri ve AB'ne üyelik amacı, bu alandaki politikaların gelişiminde önemli dış belirleyiciler olmuşlardır. DGD'nin gündeme alınması bu süreçlerin bir sonucudur (ZEMHERİ, 2008: 51). DPT'nin Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde 9 Aralık 1999 IMF Niyet Mektubu ve Yeniden Yapılandırma Programı Tarım Politikaları açısından yeni bir dönem olmuştur (BAKIRCI, 2007: 190). Uygulanmakta olan mevcut tarımsal destekleme politikalarından vazgeçilerek yerine küçük üreticiyi hedef alan araziye dayalı Doğrudan Gelir Desteği Sistemine geçilmesi, niyet mektubunda yer alan maddelerden birisidir.

18 Aralık 2000 tarihli IMF Gözden Geçirme Mektubu'nda, Tarım Reformu uygulama Projesi (TRUP)'ne olan açık IMF desteği “...*Tüm dolaylı destek politikalarından 2002 sonuna kadar kademeli olarak vazgeçilmesi ve doğrudan gelir desteği (DGD) sisteminin uygulanmasına geçilmesini amaçlayan tarım politikalarının reformunda, program dahilinde şimdiye kadar “önemli ilerlemeler” kaydedilmiştir. Bu reformun Dünya Bankası tarafından Tarım Reformu Yatırım Projesi ile desteklenmesini bekliyoruz.*” ifadesiyle belirtilmiştir. TRUP'un ilk bileşeni DGD Projesi'dir. Küreselleşen Dünya'da ve Türkiye'de, tarım sektörümüze ilişkin politikalar IMF, Dünya Bankası (DB), DTÖ, AB gibi uluslararası örgütlerin etkisiyle ulusüstü tekellerin çıkarı doğrultusunda şekillendirilmektedir. DB, faaliyetlerini kendisine bağlı bir şirket olan IBRD (International Bank of Reconstruction and Development: Uluslararası Kalkınma ve Yeniden Yapılanma Bankası) aracılığı ile sürdürmüştür. (SUIÇMEZ, 2006: 6-7)

2001 yılında hazırlanan AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program'da, tarımsal işlemlerin, üretimin ve üreticilerin birinci derecede bağlı olduğu araziler ön plana çıkarılarak, tarımsal açıdan kısa vadede etkin bir arazi kayıt sisteminin geliştirilmesi, orta vadede ise tarımsal ve kırsal kalkınma politikalarında AB müktesebatına uyum hazırlıklarının tamamlanması taahhüt edilmiştir (BAKIRCI, 2007: 235). 2001 tarihli İlerleme Raporu'nda kırsal alana ilişkin olarak Güçlü Ekonomiye Geçiş programı çerçevesinde tarımsal politikanın ana ilkesi, ülke genelinde çiftçilerin destekleneceği olmuştur. 2002 tarihli İlerleme Raporu ise çeşitli tarımsal destek sistemlerinin doğrudan gelir desteği sistemiyle değiştirilmesini

belirtmektedir. Ancak Entegre İdare ve Kontrol Sistemi (EİKS) ile ilgili uygulamalara ilişkin bir ilerleme kaydedilememiştir. (BAKIRCI, 2007: 242-243).

AB ülkelerinde tarımsal desteklerin yönetiminde ve kontrolünde EİKS kullanılmakta ise de Türkiye’de EİKS henüz oluşum aşamasındadır. Tarımsal parsellerin belirlenmesi, kadastro parseli tabanlı APTS ile gerçekleştirilmektedir. Bu sistem, çiftçiler tarafından beyan edilen tarımsal parseller için konumsal referans olmaktadır. Ancak mevcut kadastro verileri, hiçbir Avrupa ülkesinde tam olarak bu amaçla kullanılamamakta, APTS’lerin kurulumunda yardımcı veriler olarak değerlendirilmektedir (İNAN/ÇETE, 2007: 1-2).

2003 Katılım Ortaklığı Belgesi’nde tarım ve kırsal kalkınmayla ilgili olarak; kısa vadede tarım reformuna devam edilmesi, EİKS’nin kilit unsurlarından olan Arazi Parseli Tanımlama Sistemleri için hazırlık çalışmalarının başlatılması, AB kırsal kalkınma politikası ve ormancılık stratejisine giriş için bir stratejinin belirlenmesi hedeflenmiştir. Orta vadede ise EİKS’nin oluşturulmasının tamamlanması ve AB kırsal kalkınma politikası ile ormancılık stratejisinin uygulanması için gerekli idari yapıların kurulması beklenmektedir (BAKIRCI, 2007: 242-243).

17 Aralık 2004’te müzakere tarihi alınmasıyla Türkiye-AB ilişkileri daha hızlı bir ivme kazanmıştır. 2001 yılındaki Avrupa Komisyonu Ulusal Programı’nın eki niteliğinde ve Türkiye’nin AB ekonomik ve sosyal uyumuna yönelik katılım öncesi mali yardımların programlanmasına stratejik bir çerçeve oluşturmak üzere, 2004-2006 dönemini kapsayan bir Ön Ulusal Kalkınma Planı hazırlanması talep edilmiştir.

AB, OTP ile ilgili müktesebatın uygulanması, aday ülkelerde tarım alanları başta olmak üzere kırsal alanların sürdürülebilir gelişimi için bazı önceliklere ve sorunların çözümüne katkıda bulunmaktadır. IPARD (Instrument for Pre-Accession Rural Development: Kırsal Kalkınmada Katılım Öncesi Mali Araç), bu yardımlardan birisi ve AB'nin katılım öncesi kırsal kalkınma mali yardım programlarından sonuncusudur. IPARD, Avrupa Komisyonu'nun 2007 yılından itibaren Türkiye'ye sağlanan son destek programıdır. Bu program, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı tarafından geliştirilmekte olan Türkiye Kırsal Kalkınma Planı'na dayalı olarak yürütülmektedir. Kırsal Kalkınma ile ilgili program ve projelerden Tarım ve Köyişleri Bakanlığı sorumlu bulunmaktadır (PEZİKOĞLU, 2007: 14). IPARD, AB'ye aday ve potansiyel aday ülkelere destek vermek için oluşturulmuş katılım öncesi bir yardım aracının beş bileşeninden biridir (AKSOY vd, 2007: 18-19). Bu kapsamda IPARD Ajansı yani Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu oluşturulmuştur. Kurum, 18 Mayıs 2007 tarihli ve 26526 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 5648 sayılı kanunla kurulmuştur ve kırsal alanlarda katılım öncesi yardım aracı olarak hizmet vermektedir (AKSOY vd, 2008: 60-66).

AB Ortak Tarım Politikası'na uyum çalışmaları içerisinde AB'ye giriş sürecini yaşayan Türkiye'yi de ilgilendiren ve 20 Eylül 2005 tarihinde kabul edilen 1698/2005 sayılı Konsey Tüzüğü, AB'nin 2007–2013 yıllarını kapsayan yeni dönem kırsal kalkınma politika çerçevesini belirlemiştir.

3 Ekim 2005 tarihinde resmi olarak başlatılan “Türkiye-AB Tam Üyelik Müzakereleri” çerçevesinde 11. Fasıl ile Tarım ve Kırsal Kalkınmadan bahsedilmektedir. Bu fasıl Entegre İdare ve Kontrol Sistemi’ni de içine almakta, arazi ve çiftçi kayıt sistemlerinin geliştirilmesini öne çıkarmaktadır. AB mekanizmalarına uygun olarak tarım arazilerinin tespiti için Arazi Parseli Tanımlama Sistemi (APTS) ve Entegre İdare ve Kontrol Sistemi (EİKS)’nin oluşturulması, Ulusal Çiftçi Kayıt Sistemi’nin geliştirilmesi, destekleme politikalarının üretimden bağımsız hale getirilmesine yönelik adımların atılması gerekmektedir (GÜLER, 2008: 29-30). Tarımsal devlet yardımları da Tarım ve Kırsal Kalkınma faslının bir alt başlığıdır. Bu konu, diğer iki alt başlık olan “doğrudan ödemeler ve tek ödeme sistemi” ve “kırsal kalkınma” ile yakından ilgilidir (ZEMHERİ, 2008: 51).

EİKS’ne doğrudan karşılık gelen Türk Mevzuatı bulunmamakla birlikte, 2001 yılında çiftçilere Doğrudan Gelir Desteği (DGD) uygulamasına, Arazi ve Çiftçi Kayıt Sistemi (AÇKS) Projesi kapsamında değişik kararname ve tebliğler⁸⁶ ile başlanmıştır (YALÇIN/ŞAHİN, 2005: 3).

⁸⁶ Tarımda yeniden yapılanma sürecinde, geleneksel desteklemelerin kaldırılması ile meydana gelen boşluğun DGD uygulamaları ile doldurulması amacıyla 2000 yılında Ankara-Polatlı, Trabzon-Sürmene ve Akçaabat, Adıyaman-Merkez ve Kahta, Antalya-Serik ve Manavgat ilçeleri pilot bölge seçilerek DGD Yapılması ve Kayıt Sisteminin Oluşturulması Projesi 14.3.2000 tarih ve 23993 sayılı RG’de yayımlanan 2000/267 sayılı BKK ve 4.4.2000 tarih ve 24010 sayılı RG’de yayımlanan 2000/14 nolu TKB Uygulama Tebliği ile uygulamaya konmuştur (KIZILASLAN vd, 2007: 117). Bu pilot projeler altyapı koşulları yerine getirilmeden uygulanmaya başlanmıştır, projeden önce üretime, araziye, çiftçiye ilişkin kayıt düzeni kurulmamıştır. Pilot uygulamanın sağlıklı analizi yapılmadan; uygulama, 2001 yılında tarım üreticilerine DGD ödemesi yapılması ve çiftçi kayıt sisteminin oluşturulmasına ilişkin 03.04.2001 tarih ve 24362 sayılı RG’de yayımlanan 2000/2172 sayılı BKK ve 21.06.2001 tarih ve 24439 sayılı RG’de yayımlanan DGD ödemelerine ilişkin 2001/15 nolu Uygulama Tebliği ile, 2001 yılından itibaren ülke genelinde tüm illeri kapsayan şekilde genişletilmiş ve 2002 yılı başından itibaren ödemeler tüm illere yönelik olarak başlatılmıştır. 14.06.2002 tarih ve 24785 sayılı RG’de yayımlanan 2002/4165 sayılı BKK ile 31.07.2002 tarih ve 24832 sayılı RG’de yayımlanan 2002/41 No’lu TKB ve Hazine Müsteşarlığı Uygulama Tebliği; 02.05.2003 tarih ve 25096 sayılı RG’de yayımlanan 2003/13 nolu Uygulama Tebliği; 13.05.2004 tarih ve 25461 sayılı RG’de yayımlanan 2004/22 Nolu Tebliği; 30.04.2005 tarih ve 25801 sayılı RG’de 2005/21 sayılı

Çiftçi Kayıt Sistemi (ÇKS)'nin oluşturulması Tarım Reformu Uygulama Projesi (TRUP) kapsamında başlamıştır. DGD ödemeleri, Çiftçi Kayıt Sistemi (ÇKS) aracılığıyla yapılmıştır (İNAN/ÇETE, 2007: 4). Türkiye’de, DGD’nin başvuruda bulunulan arazinin ekili olması koşuluyla, başvuruda bulunan bütün çiftçilere verilmesi, yardım oranlarında ürüne göre herhangi bir ayrıma gidilmemesi ve başvuruda bulunulan arazide beyan edilen ürünün gerçekte yetiştirilip yetiştirilmediğinin kontrol edilememesi gibi AB’deki EİKS uygulamalarından ayrılan noktalar da bulunmaktadır (YALÇIN/ŞAHİN, 2005: 3). Kontrol işlemlerinin en alt seviyeye indirilebilmesi ve böylece ÇKS’ye dinamik bir yapı kazandırılabilmesi için anahtar veriler kadastro verileridir (İNAN/YOMRALIOĞLU, 2006: 321).

Türkiye’de üretimden bağımsız bir DGD sisteminin uygulanması, üründen çok arazi, arazinin kaydı ve arazi sahibinin önem taşımasına sebebiyet vermiştir. Kadastro ve mülkiyet, tarımsal üretimin arttırılması ve tarım sektörünün geliştirilmesi için önemli araçtır. Bu nedenle kadastro çalışmaları yapılmamış, ilk tesis kadastrosu çalışmaları tamamlanmayan alanlarda TRUP (Tarım Reformu Uygulama Projesi) kapsamında kadastro çalışmaları hızlandırılmıştır.

Türkiye’de, tarım reformu çalışmalarının desteklenmesi amacıyla, kadastro çalışmaları yapılmamış olan kırsal bölgelerin kadastro çalışmalarının tamamlanarak tapu sicilinin oluşturulması Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü sorumluluğunda

Bitkisel Üretimle İlişkili Olarak, Doğrudan Gelir Desteği Ödemesi Yapılmasına İlişkin Tebliğ ile her yıl uygulamalar yenilenmiştir (SUIÇMEZ, 2006: 15-17).

yürütülmektedir.⁸⁷ Proje, kadastro gerçekleştirme oranlarının en az olduğu Adıyaman, Ağrı, Ardahan, Batman, Bingöl, Bitlis, Hakkari, Sivas, Siirt, Kars, Erzurum, Şırnak, Konya, Rize, Diyarbakır, Iğdır, Van, Malatya, Mardin, Muş illerini kapsamaktadır. Daha sonra Antalya, Kayseri, Trabzon ve Çanakkale illerinin bazı birimleri ilave edilmiştir^{88,89}. Tesis kadastrosu ile oluşturulan kadastro paftaları ve tapu kütükleri, kırsal alanların gelişmesini hedefleyen çalışmalar sırasında altlık olarak kullanılacak yasal ve zorunlu bilgi ve belgelerdir (ÜRÜN, 2005: 196).

Çiftçi Kayıt Sistemi, “yönetmelikle oluşturulan ve çiftçilerin kimlik, arazi ve ürün bilgileri ile tarımsal desteklemelere ilişkin bilgilerinin de kayıt altına alındığı veritabanıdır”. DGD ödemeleri kapsamında tarım arazisi ise “Çiftçi Kayıt Sisteminde kayıtlı olan arazidir”. Tarım sektörünün ve kırsal alanın, kalkınma hedef ve stratejileri doğrultusunda geliştirilmesi ve desteklenmesi için tarımsal faaliyette bulunan çiftçilere DGD ödemesi yapılması amaçlanmaktadır⁹⁰. Bu kapsamda çiftçilere, yıl içerisinde işledikleri ÇKS kayıtlı tarım arazisi büyüklüğü dikkate alınarak DGD ödemesi yapılması hüküm altına alınmıştır. Ödemeler, ilgili banka şubelerinde daha önce çiftçiler adına açılan veya açılacak olan hesaplara yapılmıştır (ALTINTAŞ, 2006). Burada kastedilen çiftçi, kayıtlarda arazi sahibi olarak geçen kişidir.

⁸⁷ Bakanlar Kurulu’nun 2001/2707 sayılı Kararıyla 12/7/2001 tarihinde onaylanan Dünya Bankası’ndan sağlanan 4631-TU No.lu 600.000.000 ABD Dolarlık İkraz Anlaşmasıyla finanse edilen “Tarım Reformu Uygulama Projesi (TRUP)’nin A2 ”Kadaastro Çalışmaları” alt bileşeni kapsamında.

⁸⁸ <http://www.tkgm.gov.tr>, 12.11.2007. (Projeler/ARIP) : TRUP kapsamında 3 yılda (2005, 2006, 2007) toplam 2.907.626 adet parseli kapsayan 2980 birimde kadastro çalışmaları başlatılmış ve Ekim 2007 ayı itibarıyla 1266 birimde çalışmalar tamamlanmıştır

⁸⁹ <http://www.hkmo.org.tr/genel/...08.02.2007>. Tapu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Hakkında Odamız (HKMO) Görüşü, 02.03.2009: Son 3 yılda da 6900 köyün kadastrosu hizmet alımı şeklinde özel sektöre ihale edilmiştir

⁹⁰ Kayıtlı ve/veya beyan edilen araziye dayalı desteklemeleri konu alan, 16.02.2007 tarih, 26436 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak 2007/14 tebliğ no ile yürürlüğe giren Doğrudan Gelir Desteği Ödemesi Yapılmasına Dair Tebliğ.

D. Türkiye’de Bölgesel Gelişme Politikaları Çerçevesinde Kırsal Alanlarda Kadastro ve Mülkiyet

Türkiye’de, coğrafi bölgeler olarak sınırlandırılabilen bölgeler arasında büyük dengesizlikler bulunmaktadır. Bölgelerin fiziksel şartlarına da bağlı olarak sosyal, ekonomik, kültürel, etnik, demografik zayıflıklar, bazı yörelerin Cumhuriyetin ilk yıllarından beri problemi olmuştur. Planlı dönem öncesi, ülkede, bölgeler arası dengesizlikler araştırma ve çözümleme konusu olmamıştır. Planlı dönemle birlikte tüm kalkınma planlarında bölgeler arası eşitsizliklerden bahsedilmiş ve önlemler sunulmuştur. Coğrafi bölgelerin dengeli olarak gelişmesi için devletin öncülüğüyle özel kesimdeki girişimcilerle birlikte benimsenen ve uygulanan politika “bölgesel gelişme politikası”dır (KELEŞ, 2006: 382-384).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda diğer planlardan farklı olarak “Bölgesel Dengelerin Sağlanması” ana başlığı yer almıştır. Ekonomik-toplumsal-kültürel-siyasal, her yönüyle, bir bütün olan sürdürülebilir gelişmenin ulusal bütünlüğü arttırmak amacıyla bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltıcı yönde ele alınması, Plan’ın temel ilkelerinden birisidir. Bu amaçla, ülkenin görece olarak geri kalmış yöreleri için bölgesel gelişme projelerinin hazırlanması kabul edilmiştir. Ülkemizde ilk bölge planlama çalışması 1950 sonlarında başlamış, I. ve VII. Plan dönemlerinde hızlanmıştır.

Bölgesel gelişme politikaları ve projelerinin hiçbirinde kadastro çalışmaları ve mülkiyet konusu doğrudan ele alınmamaktadır. Ancak uygulamalar yatırımların,

tarımsal üretimin, kredi hizmetlerinin ve olanaklarının artırılması, altyapının (yol, elektrik, içme suyu vb.) geliştirilmesi, çiftçilerin sosyo-ekonomik durumlarının iyileştirilmesi, ormancılık faaliyetlerinin yürütülmesi gibi pek çok hedefi ön plana almaktadır. Bu hedeflerin her birinin gerçekleşebilmesi ve sürdürülebilir kırsal gelişmenin sağlanabilmesi için mülkiyet önemli bir unsurdur.

1. Bölgesel Gelişme Projeleri

Bölgesel gelişme politikalarında “sürdürülebilirlik” esas alınmaktadır. Yaşam kalitesinin iyileştirilmesi, sosyo-ekonomik dengelerin, kültürel çeşitlilik ve fırsat eşitliğinin, sosyal-ekonomik-siyasal katılımcılığın sağlanması benimsenmektedir (SARICA, 2001: 2). Planlı dönemle birlikte, bölgesel gelişme planları hazırlanmaya başlanmıştır. Bölgelerarası gelişmişlik farklarının azaltılması, geri kalmış bölgelerde yaşayan nüfusun refah düzeyinin yükseltilmesi, göç eğilimlerinin istikrarlı bir dinamiğe kavuşturulması hedeflerine ulaşmak bakımından Zonguldak Projesi, Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), Doğu Anadolu Projesi (DAP), Doğu Karadeniz Bölgesi Gelişme Planı (DOKAP), Yeşilırmak Havzası Gelişim Projesi planları ve çalışmaları bulunmaktadır (SARICA, 2001: 166-204 – KELEŞ, 2006: 391-400).

Ülkemizde ilk hazırlanan bölge planı, Doğu Marmara Bölgesi Planıdır. İstanbul, Kocaeli, Sakarya, Bursa, Balıkesir, Tekirdağ, Edirne, Kırklareli ve Çanakkale’yi içine alan bölgede, İstanbul’un büyümesinin özendirilmesi noktasından hareket edilmiştir, yani kırsal gelişmeye dayalı bir gerekçesi olmayan bölgesel gelişme

projesidir. İstanbul'un büyümesinin yavaşlamasının, ülkenin genel kalkınmasının da yavaşlamasına neden olacağı endişesiyle projeye girilmiştir (KELEŞ, 2006:389).

2. Kalkınmada Öncelikli Yörelere (KÖY)

Kırsal anlamda öncelikli olarak Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri proje kapsamına alınmıştır (DPT, 2000c: 29-30). Öncelikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerindeki illerimiz olmak üzere, ülkenin bazı yöreleri "Kalkınmada Öncelikli Yörelere – KÖY" olarak isimlendirilmiştir. KÖY, Bakanlar Kurulu'na il bazında tespit edilerek Resmi Gazete'de ilan edilmektedir. İlk olarak 1968 yılında 22 il olarak belirlenmiş ise de 13.10.1998 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile Birinci Derecede KÖY kapsamında tüm Türkiye genelinde 49 il ve 2 ilçe bulunmaktadır. (DPT, 2008: 27).

Bu yörelerdeki yayla ve mer'a hayvancılığına ilişkin sorunlar, bölge içi göçün devam etmesi ve işsizliğin artma eğilimine girmiş olması, sosyal ve ekonomik gelişmenin önünde duran önemli engeller olarak görülmektedir. Kalkınmada öncelikli yörelere dikkat edildiğinde serbest bölgelere ve organize sanayi bölgelerine yer verildiği gözlemlenmektedir (SARICA, 2001: 162). Bu noktadan hareketle kırsal alanlardaki gelişmenin ekonomik anlamda uygulanmaya çalışıldığı, bunun yolu olarak da sanayinin seçildiği anlaşılmaktadır.

Doğu Anadolu Projesi (DAP), Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), Doğu Karadeniz Projesi (DOKAP) KÖY'leri kapsayan projelerdir. GAP, toprak ve su kaynaklarını

geliştirerek genel bir sosyo-ekonomik kalkınmaya yönelik bütünleşmiş ve sürdürülebilir insani gelişme ilkesine dayalı bir girişimdir. GAP çerçevesinde sürdürülebilir kalkınmanın temel bileşenleri ekonomik geçerlilik, sosyal, tarımsal, fiziksel, mekansal ve çevresel sürdürülebilirliktir. Bu kapsamda 3 alt projeden birisi “Kırsal Kalkınma” adıyla anılmaktadır. En büyük bileşen olan “Kırsal Kalkınma”, kırsal alanda sürdürülebilir gelir getirici faaliyetlerin desteklenmesi ve çeşitlendirilmesi yoluyla yoksulluğun azaltılması ve istihdam olanaklarının artırılmasını amaçlamaktadır. DAP, ekonomisi büyük ölçüde tarıma dayanan KÖY’leri kapsamaktadır. Bölge, hayvancılık ve çayır-mer’a açısından ülke için önemli bir paya sahiptir. DOKAP’taki illerimizin gelirinin yaklaşık %30’u tarımdan sağlanmaktadır. Bölgedeki ortalama tarımsal işletme büyüklüğü 2,5 hektardır. Tarımsal alan yönetimi ve kullanımındaki hatalar ile arazi yetersizliği temel ekonomik ve sosyal sorunlar arasındadır (TKİB, 2004: 29–31). DOKAP kalkınma hedefleri stratejilerinin dört temel bileşeninden birisi toprak mülkiyeti ve kullanımının iyileştirilmesidir (BAKIRCI, 2007: 195).

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında, kalkınmada öncelikli illerin kadastrounun projelendirilmesi hedef olarak verilmiştir. Kalkınmada Öncelikli İller Kadastro Projesi, kalkınmada öncelikli illerin kadastrounun 8 yılda bitirilmesini öngörmektedir. Proje, Milli Güvenlik Kurulu’na sunulmuş, ancak mali olumsuzluklar nedeniyle yürürlüğe girememiştir (SEYLAM/YURTTAŞ, 2008: 162).

3. Kırsal Kalkınma Projeleri (KKP)

Kırsal Kalkınma Projeleri hem doğal kaynakların daha iyi değerlendirilmesini, hem de kırsal kesimde gözlenen sosyo-ekonomik farklılıkların mümkün olduğunca ortadan kaldırılmasını amaçlamaktadır. Projeler; üretim kaynaklarını en iyi biçimde değerlendirerek bitkisel ve hayvansal üretimin arttırılmasına, kırsal altyapının geliştirilmesine, yeni istihdam alanlarının oluşturulmasına, eğitim ve örgütlenme yoluyla halkın bilinç düzeyinin yükseltilmesine yardımcı olmaktadır (TKİB, 2004: 22-28 - ÇELİK, 2006: 51).

Kırsal Kalkınma Projeleri, 1970'li yıllardan itibaren uygulamaya konmuştur. KKP'ler⁹¹, Türkiye'de il veya iller düzeyinde kamu sektörü ile dış kaynaklı uluslararası finans kuruluşları⁹² tarafından kredili olarak yürütülmektedir (AKSOY vd, 2007:16).

4. Kırsal Kalkınma Modelleri

Kırsal Kalkınma Modelleri, Kırsal Kalkınma Projeleri ile gündeme gelmeye başlayan yaklaşımlardır. Ülkemizde kırsal alan sayılan köy sayısının fazlalığı, köy yerleşimlerindeki dağınıklık, topoğrafik şekillerden kaynaklanan doğal zorluklar ve altyapı yetersizlikleri gibi konular, mali kaynakların yetersizliğinden dolayı sürekli

⁹¹ Çorum-Çankırı KKP (1976-1984), Erzurum KKP (1984-1989), Bingöl-Muş KKP (1990-1995), Yozgat KKP, Ordu-Giresun KKP (1998-2006), Anadolu Su Havzaları Geliştirme Projesi (2004-2012), Erzincan-Sivas KKP (2005-2012), Diyarbakır-Batman-Siirt KKP (2006-2010) olarak sayılabilmektedir (AKSOY vd, 2007:16)

⁹² Dünya Bankası, Avrupa Birliği, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, Uluslararası Tarımsal Kalkınma Fonu, Gıda ve Tarım Örgütü, İktisadi Kalkınma Vakfı vb.

problemlere neden olmuştur. Köy Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden itibaren kırsal alanlara götürülen hizmetlerin arttırılması, kentsel alanlardaki yaşam düzeyine ulaşılabilmesi için farklı hükümet dönemlerinde birçok çözüm yolları geliştirilmiştir (TKİB, 2004: 32).

1960'lı yıllardan sonra Toplum Kalkınması için Örnek Köy, Çok Yönlü Kırsal Alan Planlaması, Merkezköy ve Köykent Modelleri uygulanmaya başlanmıştır (ÇELİK, 2006: 51).

1963-1965 yılları arasında sadece İstanbul ve Ankara illerinin bazı köylerinde uygulanan ve mekansal planlama içeren **Örnekköy Modeli**, köyün yapısal değişiklikleri yerine kırsal yerleşmenin fiziki görünümünü değiştirmeyi ön planda tutmuştur. Öncelikle köy araştırmaları yapılarak, örnekköy olabilecek köyler seçilmiştir. Ardından bu köylerin halihazır (o günkü durumu gösteren) haritaları hazırlanmıştır. Böylelikle eğitim, kültür, tarım, hayvancılık, sulama, içme suyu, elektrik enerjisi, ulaşım durumu ve diğer gereksinimleri belirlenmiştir. Ardından bu köylerle ilgili etüt ve proje hazırlıklarına geçilmiş ve uygulanabilmeleri için beş yıllık programlar oluşturulmuştur. **Toplum Kalkınması Modeli** (1963-1972), kırsal alanda yaşayanların örgütlenmesi, idare ile işbirliği kurması, hizmetlere fiziki ve mali gücü ile katılması veya hizmetleri benimsemesi ve koruması esaslarına dayanmaktadır. Kırsal halkın kendi çabalarının, devletin bu konudaki çabaları ile birleştirilmesi sözkonusudur. Kendine yardım ve destekli imece, gönüllülük ve topluluğun bir bütün olarak ele alınması toplum kalkınmasının dayandığı ana unsurlardır. Bu model ile istenen sonuca ulaşamamıştır. Toplum kalkınmasının

başarısızlığının bir nedeni, halkın girişkenliğini ve gönüllü katılımını özendirecek şekilde yönetim yapısının düzenlenmemiş olmasıdır. Diğer nedeni ise toprak-insan ilişkilerinin dengesizliğidir. Tarım alanındaki yeniliklerden istedikleri biçimde yararlanamayan topraksız ya da az topraklı çiftçilerin köydeki çalışmalara katılmaları sınırlı olmuştur. **Çok Yönlü Kırsal Alan Planlaması Modeli** (1965-1970), kırsal yerleşmelerin toplumsal, fiziksel ve ekonomik sorunlarına eğilerek köy kalkınmasını ilgilendiren tüm konuları kapsamaktadır. Bunların içinde toprağı en verimli şekilde kullanma esasları ve kredi gibi ekonomik konular da bulunmaktadır. Böylelikle kırsal alanlarda kendine yeterli birimler oluşturulmuş, kırsal alan rahatça yaşanabilir bir duruma getirilmiş, kentin çekiciliğı azaltılmış olacaktır. Bu model ile ulusal ölçekte, aile işletmeleri ölçeğinde ve bölgesel ölçekte planlar hazırlanmaktadır. Bölgesel planlar köy ile kent arasında bağ kuran planlardır. İdari birimler arasında işbirliğinin geliştirilememiş olması, yerel yönetimlerin çalışmalarda aktif rol alamaması, projelerde çalışacak tecrübeli personel sıkıntısının yaşanması, maddi olanakların kısıtlı olması modelin başarısız olmasının sebepleri olarak sayılabilmektedir. 1971 ile 1983 yılları içinde gündeme gelen **Merkezköy Modelinde** ana ilke, mekansal planlamayla kırsal alanda yaşayanlara hizmet götürmek olmuştur. Köy ile kent arasındaki dengesizliğin giderilmesinde, kırsal yerleşmelerin ekonomik olarak kalkındırılması göz ardı edilmiştir. Merkezköy Modeli, köy kümeleri arasında en merkezi yerde olan yerleşmeye hizmetlerin götürülmesini, çevredeki yerleşmelerin buradan faydalanmasını içermektedir (ÇELİK, 2006: 54-61). BAKIRCI (2007: 141)'ya göre 1983-1990 itibarıyla Merkezköylere götürülen hizmetler 2 sınıfta ele alınmıştır. Su, elektrik, sağlık, eğitim, ulaşım, haberleşme birinci kademe hizmetler olarak sıralanırken tapu-kadastro faaliyetleri ikinci kademe hizmetler arasında

belirlenmiştir. **Köykent Modeli** (1978-1980 / 2000-2002) ile kırsal alanlar kentleşme ve sanayileşme kavramları ile birleştirilmeye çalışılmıştır. Köykent, kırsal alan nüfusunun toplumsal, kültürel, ekonomik ve kamusal gereksinimlerini karşılayacak şekilde donatılmış kırsal yerleşim birimidir. Kırsal yerleşim yapısının dağınıklığına son vererek toplulaştırmaya dönüştürmek, tarımsal düzeni değiştirmek ve toprak reformu modelin önemli öğeleridir. Köykentler, merkez köylerin basit ekonomik amaçlarının ötesinde, sosyal yönü de olan toplumsal dönüşüm ve kalkınma projesidir. Mekansal planlamayı da içeren köykent projeleri hiçbir dönem başarıya ulaşamamıştır (ÇELİK, 2006: 61-63). Hiçbir zaman uygulanamayan **Tarım Kentleri Modelinde**, tarım kentleri, hizmet ve olanak yönünden köylerin birleştirilmesini esas alan bir projedir. Modele göre 8-10 köy bir birim oluşturacak şekilde bir araya getirilir, bu köylerin merkezindeki köy tarım kenti olarak planlanır, köylerin tarım kenti ile tarım kentinin de en yakındaki kentle ulaşım bağlantısı sağlanır. Tarım kentine tüm devlet olanaklarının götürülmesi planlanmıştır.

5. Köylerin Altyapısını Destekleme Projesi (KÖYDES)

Kırsal yerleşmelerin sayıca fazla ve dağınık olması, kırsal kesime fiziki ve sosyal hizmetlerin zamanında ulaştırılması ve hizmet kalitesinin artırılması yönünde engeller oluşturmaktadır. Kırsal alanlarda elektrik, içme suyu, yol, kanalizasyon gibi altyapı hizmetleri kırsal nüfusun ekonomik ve sosyal ihtiyaçları olarak hayati önem taşımaktadır. Köye yönelik altyapı hizmetlerini götüren Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün 2005 yılında kaldırılmasından sonra, bu görev İstanbul ve Kocaeli illeri dışında il özel idarelerine devredilmiştir. İstanbul ve Kocaeli illerinde ise il

sınırları dahilinde büyükşehir belediyelerince yerine getirilmesi kararlaştırılmıştır. 2005 yılında İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanarak vali ve kaymakamların önderliğinde köylere hizmet götürme uygulamaları başlatılmıştır. Özellikle köylerin yol ve içme suyu sorunlarının çözülmesi hedeflenmiştir (DPT, 2006a: 34). 2005 yılından itibaren köy altyapılarının iyileştirilmesi amacıyla il özel idarelerine ve mahalli idare birliklerine doğrudan kaynak sağlanmış ve Köylerin Altyapısını Destekleme Projesi (KÖYDES) uygulamaya konulmuştur. (DPT, 2006e: 49). Projeler arasında işgücü, sermaye, arazi gibi yatırım girdileri itibariyle yöre halkına ayni veya nakdi katkısı en yüksek olan projelerin gerçekleştirilmesine öncelik verilmektedir. Köy kanalizasyon projeleri, KÖYDES karar kapsamı dışında olup, bu projelere ait yatırım ödeneklerinin İl Özel İdaresi bütçesinden karşılanması esas alınmıştır⁹³.

6. Kalkınma Ajansları

Kırsal kalkınma, bir anlamda, kırsal toplumun ekonomik ve sosyal olanaklarının geliştirilerek bölgesel farklılıkların ortadan kaldırılması ve ulusal bütünlüğün sağlanmasıdır (PEZİKOĞLU, 2007: 12). Yirminci yüzyılda devletler, bölgelerarası eşitsizlik sorununu aşmak ve bölgesel gelişmeyi sağlayabilmek için çeşitli politikalar ve uygulamalar izlemişlerdir. AB, bu doğrultuda geliştirdiği araca “Bölgesel

⁹³ 2008 Yılı Köylerin Altyapısının Desteklenmesi (KÖYDES) Projesi Ödeneğinin İller Bazında Dağılımı, Kullanılması, İzlenmesi Ve Denetimine İlişkin Esas Ve Usullere Dair Karar, http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Projeler/KoydesBelgeleri/2008_Yili_YPK_Koydes_Karari.doc, 26.03.2009.

2009 Yılı Köylerin Altyapısının Desteklenmesi (KÖYDES) Projesi Ödeneğinin İller Bazında Dağılımı, Kullanılması, İzlenmesi Ve Denetimine İlişkin Esas Ve Usullere Dair Karar, http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Projeler/KoydesBelgeleri/2009_KOYDES_YPK_KARAR_METN_Lpdf, 26.03.2009

Kalkınma Programı” adını vermiştir (TURAN, 2005: 159). Türkiye’de, AB katılım süreci ile birlikte, uyum çalışmaları kapsamında yürütülen program ve projeler açısından merkezi olmayan yapılanmaya gidilmiştir. Uyum çalışmalarını planlama, uygulama, izleme ve denetleme açısından farklı kuruluşların devrede olduğu bir sistem uygulamaya konmuştur. Planlama, ilgili kuruluşların katılımıyla DPT ve/veya AB Genel Sekreterliği tarafından gerçekleştirilmektedir. DPT’nin tarım ve kırsal kalkınma konusunu da içeren bölgesel kalkınma programları bulunmaktadır (PEZİKOĞLU, 2007: 14).

Türkiye’nin 2003 tarihli AB Katılım Ortaklığı Belgesi’nde; ulusal kalkınma planı aracılığıyla bölgesel farklılıkların azaltılmasını amaçlayan bir ekonomik ve sosyal uyum için bölgesel kalkınma planlarının oluşturulmasına başlanması, AB müktesebatının uygulanmasını kolaylaştıracak yasal çerçevenin kabul edilmesi, bölgesel kalkınmanın yönetimi için idari yapının güçlendirilmesi yer almaktadır. Buradan hareketle 2006 yılında Kalkınma Ajansları oluşturulmuştur⁹⁴. Kalkınma Ajansları’ndan bölgesel gelişmeyi hızlandırmaları ve bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmaları beklenmektedir. Kamu kuruluşları, özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin işbirliği yapmaları istenmektedir. Ancak çalışmalar özel sektör kontrolünde yürümüştür (KELEŞ, 2006: 366-368). Üstelik küçük ve orta ölçekli sanayi işletmelerinin sağlıklı bir yapıya kavuşturulması, yeni sanayi kollarında teşviklerin sağlanması, işletme faaliyetlerine verimli olarak devam edilmesi Kalkınma Ajansları’nın amaçlarındandır (SARICA, 2001: 183)

⁹⁴ 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun (RG: 08.02.2006, 26074)

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: SÜRDÜRÜLEBİLİR KIRSAL GELİŞMEDE MÜLKİYET

I. Sürdürülebilir Gelişme

Aynı anlamı taşıyan “kalkınma” ve “gelişme” kelimeleri, genellikle toplumların ekonomik, toplumsal, kültürel, siyasal yapılarının değişmesini, insan yaşamının özdeksel ve ruhsal açılardan değişerek farklı bir yapıya dönüşmesini ifade etmektedir (GERAY, 2000: 1). 1987 yılında Birleşmiş Milletler Çevre ve Gelişme Komisyonu’nun yayınladığı Ortak Geleceğimiz adlı raporla tanınmaya ve yaygın olarak kullanılmaya başlanan sürdürülebilir gelişme (kalkınma) kavramı, Çevre Terimleri Sözlüğü (1992: 93)’nde kısaca “şimdiki kuşakların ihtiyaçlarının gelecek kuşakların ihtiyaçlarını tehlikeye atmadan karşılanmasına olanak veren ekonomik büyüme politikaları” olarak tanımlanmıştır. KELEŞ (1998: 112), “sürdürülebilir kalkınma” teriminin dilimizin yapısına uymadığını ve dil duygusuyla bağdaşmadığını ifade ederek, Kentbilim Terimleri Sözlüğü’nde “sürekli ve dengeli gelişme” olarak tanımlamaya almıştır. KELEŞ’e göre “sürekli ve dengeli gelişme”, “çevre değerlerinin ve doğal kaynakların savurganlığa yol açmayacak biçimde akılcı yöntemlerle, bugünkü ve gelecek kuşakların hak ve yararları da göz önünde bulundurularak kullanılması ilkesinden özveride bulunmaksızın ekonomik gelişmenin sağlanmasını amaçlayan çevreci dünya görüşüdür”. Ancak 1970’li yıllardan bu yana sürdürülebilir gelişme kavramı, sadece çevre ile ya da sadece ekonomi ile sınırlı kalmamıştır, ekonomi-toplum-çevre arasında kurulmak istenen dengenin bir anlatımı olarak kullanılmıştır. Bu yaklaşım, ekonomi-toplum-çevre üç

ayağı arasındaki ilişkilerin etik anlayışla gözden geçirilmesini öngörmektedir (KELEŞ/HAMAMCI, 2005: 169-170).

Bununla beraber sürdürülebilirlik bu üç boyutun da ötesinde çok boyutlu bir kavramdır. Sosyal, kültürel, siyasal, kurumsal süreçlerle beraber dayanışma, adalet, nüfus, üretim ve tüketim, enerji kullanımı ve yenilenebilir enerji, gıda sağlığı ve güvenliği, doğal kaynakların kullanımı, araştırma ve geliştirme teknolojileri ile bu teknolojinin kullanımı, ekosistem ve türlerin yok edilmesi, yoksulluk sürdürülebilir gelişmenin ele alınması gereken alanlarındandır (MENGI/ALGAN, 2003: 3-4 - Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu, 1989: 73-102). Her boyut kendi içinde sürdürülebilir gelişme açısından önemli olmakla birlikte, her bir boyut zincirleme bir halde diğer boyutlarla etkileşimli olarak insan yaşamını çok boyutlu olarak etkilemektedir. Buna en güzel örneklerden birisi nüfus artışıdır. Nüfusun artması demek, tüketimin, enerji kaynaklarının, doğal kaynakların daha çok kullanılması, doğal kaynak kıtlığının gündeme gelmesi, yoksulluğun kendisini göstermeye başlaması demektir. Hızla artan nüfusun bilinçsiz ve eğitimsiz davranışları sonucu teknolojinin bilinçsiz ve aşırı kullanılması ile türlerin yok olmaya yüz tutması, tarımsal alanların ve gıda güvenliğinin tehlikeye girmesi gibi olumsuz sonuçlar da beraberinde gelmektedir.

Sürdürülebilir gelişme 1980’li yıllardan itibaren küresel düzeyde dünya gündeminde yer almaya başlamıştır. “Dünya Zirvesi” olarak anılan, 3-14 Haziran 1992 tarihlerinde Brezilya’nın Rio de Janerio kentinde düzenlenen “Birleşmiş Milletler Çevre ve Gelişme Konferansı”, çevre ve gelişme konularında dünya ülkelerini

küresel düzeyde ilk kez bir araya getiren geniş katılımlı konferans olmuştur. Bu konferansın sonucunda Rio Bildirgesi, Gündem21, Orman İlkeleri, İklim Değişikliği Sözleşmesi ve Biyolojik Çeşitlilik adı altında beş temel belge ortaya çıkmıştır. Gündem21, Rio Bildirgesi'nde yer alan ilkelerin uygulama planı olmuştur. En geniş kapsamlı uluslararası uygulama planı olan Gündem21, sürdürülebilir gelişmenin çok boyutlu önkoşullarını, hükümetlerin, gelişme örgütlerinin, Birleşmiş Milletler kuruluşlarının, sivil toplum örgütlerinin, bağımsız sektörün etkinliklerini başlıklar altında toplamıştır.

Toplumsal yaşamın ve insan etkinliklerinin neden olduğu çevresel sorunların giderilebilmesi, toplumsal sağlığın ve huzurun sağlanabilmesi ve korunabilmesi, ekonomik zararların en aza indirilebilmesi, ekonomi-toplum-çevre üçlemesi kapsamında sürdürülebilir gelişmenin sağlanabilmesi için somut uygulamalara gereksinme duyulmasıyla Gündem21 ortaya çıkarılmıştır. İnsan etkinliklerinin neden olduğu yaşamsal sorunların ve zararların yine düzenlenmiş insan etkinlikleri ile giderilebileceği veya azaltılabileceği konusunda hemfikir olunmuştur.

İnsan etkinlikleri ile doğrudan etkileşimli olan konulardan birisi arazidir. Arazi-insan ilişkilerinde kadastro çalışmaları, mülkiyet ve kullanım hakları sürdürülebilir gelişmedeki yerini her zaman korumaktadır.

II. Kadastro ve Mülkiyetin Sürdürülebilir Toplumsal Yaşamdaki Yeri

Çeşitli organizmalarla onların cansız çevrelerinin oluşturduğu ve bir bütün olarak ele alındığı ekosistemin, hava ve su gibi toprak da asıl parçasıdır. Arazi; su, toprak, kayalar, mineraller ve hidrokarbonlar altında/üzerinde/üstünde hava ile birlikte yerküre yüzeyinin bir alanıdır (HKMO, 2003: 16). Kentsel gelişme alanı ve belediye sınırları içinde belediyelerce, gelişme sınırları dışında ise valiliklerce imar hakkı ile donatılmış kadastro ya da imar parsellerine, bununla birlikte inşaat ruhsatı verilebilecek kadastro parsellerine arsa denilmektedir. Bu demektir ki yapılaşmasına izin verilen ya da izin verilmeyen kentsel ve kırsal toprakların tümü arazi kavramı içinde sayılırken imar hakkı ile donatılmış araziler ise arsa olarak tanımlanmaktadır (AKDENİZ, 2001: 99-100).

Arazi her dönemde ve tüm toplumlarda zenginlik ve ekonomik gelişimin bir göstergesi, toplumların sosyal ve siyasal temeli olarak bilinmektedir. Ayrıca insanlar ile araziler arasındaki ilişkinin varlığı, kültürel ve duygusal bağlantılar da kurulmasına neden olmaktadır (FIG, 1999).

Anayasa Mahkemesi, kadastro'nun önemini ve yararlarını sıralarken, aynı zamanda kadastro'nun tanımını da yapmıştır: *“Kadastro, her şeyden evvel memleketin medeni hüviyetinin bir sembolüdür. Kadastro, gayrimenkul servet plasmanlarının en emin koruyucusudur. Kadastro muhtelif geometrik şekiller arz eden gayrimenkullerin yüzölçümlerinin gerçek rakamlarla ifadesidir. Kadastro, imarın ilk şartıdır. Kadastro arazi ıslahının temininde tek vasıta. Kadastro, milli tescinüdü bozan*

amilleri ortadan kaldıran içtimai bir varlıktır. Kadastro, vergi tarh ve cibayetinde adaleti sağlayan Maliyenin istinat edeceği büyük kuvvettir⁹⁵.”
(KÖKTÜRK/KÖKTÜRK, 2009: 2)

Kadastronun konusu topraktır, arsa ve arazidir. Kadastro, belirli toplumlarda belirli hukuk formülleri ile tanımlanan, kabul edilen ve ihtiyaçları karşılayan bir araç olmuştur. Toplumun yapısı ve ihtiyaçları, toplum içindeki siyasal güçlerin yapısı değiştikçe; kadastronun hedefleri, özellikleri ve kapsamı da değişikliğe uğramıştır. Toplumun evrimi kadastronun evrimini belirlemiştir (ÖZEN, 1971: 8).

Bu evrim sürecinde arazi “zenginlik” anlamından “toplumsal kıt kaynak” anlamına doğru bir geçiş sergilemiştir. Arazinin zenginlik ifade etmesi, kadastronun temel kayıt aracı ve mali araç olduğuna işaret etmektedir. Vergilerin düzenli olarak sağlanması, kayıt dışı ekonominin kontrol altına alınması bu mali aracın katkılarındanır.

Doğru ve güvenilir kadastral kayıtlar, her dönem, arazinin mülkiyetinin ispatlanmasında büyük önem taşımaktadır, hatta vatandaşlık gibi önemli bir ayrıcalık dahi kazandırmaktadırlar.

Arazinin mal/eşya olarak görülmesinden sonra bu güvenilir kayıtlar, arazi piyasası aracı olmuştur. Çünkü tapu belgesini içeren kadastral kayıtlar, mülkiyet için delil sağlamaktadırlar ve arazi satışını yaparken gerekli olan güvenin kurulmasına aracı

⁹⁵ Anayasa Mahkemesi’nin 08.02.1973 tarihli ve E. 1972/52, K.1973/5 sayılı kararı.

olmaktadırlar. Kısacası kadastro, mülkiyet kaydı ve arazi vergisi gibi hizmetlerde olduğu gibi arazi piyasasını kurmak, işleyişini kolaylaştırmak ve güvenilir bir şekilde el değişimlerini sağlamak için de gerekliliğini göstermektedir (TING/WILLIAMSON, 1999: 3).

Arazinin kıt kaynak olarak toplumsal yaşamda yer edinmesiyle birlikte kadastro, planlama aracı olarak yerini almıştır. Genişleyen şehirler, artan konut üretimi ve gereksinimi, altyapı üzerinde yoğunlaşan baskı ile daha iyi bir planlamaya ihtiyaç her geçen gün artmaktadır. Günümüzden 25 yıl önce de şehirlerin çarpık bir şekilde gelişmesinden, mülkiyet sorunlarının imar yolsuzluklarına neden olduğundan bahsedilmiştir (YAVUZ/KELEŞ, 1983: 92). Yine günümüzden 60 yıl kadar önceki 1950 tarihli 5602 sayılı Tapulama Kanunu'nun gerekçesinde de "Kadastro imarın ilk şartıdır" denmektedir (YAVUZ, 1980: 72). Arazi kullanım düzenlemeleri için altlık kabul edilen kadastro, istenen amaçlar doğrultusunda arazinin gelişimine rehberlik ederek etkinliğini arttırmaktadır. Ayrıca kadastro, parsellerin kaydıyla şehir planlaması ve elektrik, su, kanalizasyon gibi birçok altyapısal yaşam için faydalı ve gerekli bir araç konumundadır (TING/WILLIAMSON, 1999: 4).

Arazinin toplumsal kıt kaynak olarak yani toplumsal bir sorun olarak karşımıza çıkmasıyla kadastro, arazi yönetim aracı olma görevini de üstlenmiştir. Bugün toplumlar, arazi yetmezliği sıkıntısı ve kaynak kıtlığı ile karşı karşıya kalmış durumdadırlar ve bu yüzden zorunlu olarak daha iyi bir arazi yönetimine ve daha iyi bir arazi kullanım planlanmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

Ülkemizde kadastro, taşınmaz malın iyelik haklarının saptanması, sınırlandırılması, güven altına alınması ve taşınmaz malın dolaşımı süreçlerinden oluşan tüzel bir içeriğe sahiptir. Türk Medeni Kanunu’nun kabul edilmesi ile benimsenen batılı ve çağdaş mülkiyet anlayışı ve arazi rejimi, Cumhuriyet döneminde anayasalara da yansımıştır. Zamanla tüm Dünya’da, kadastroya bakış önemli ölçüde değişmiştir. Kadastro; sürdürülebilir gelişme çerçevesinde çevre, ekonomi ve sosyal adalet kavramlarına hizmet eden bir yapıya kavuşmuştur (BEŞİKTEPE/DEMİR, 2005 - GRANT, 1999 - DEMİR, 2006).

Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu’nun Birleşmiş Milletler (BM) Genel Kurulu adına 1987 yılında hazırladığı “Ortak Geleceğimiz” adlı raporda çevrebilim ile ekonomik kalkınma arasında denge kurulması ve kalkınmanın sürdürülebilir nitelikte olabilmesi için modeller önerilirken “arazi yönetimi” (land management) ve “arazi idaresi” (land administration) kavramları ortaya çıkmıştır. Arazi yönetimi disiplinlerarası bir konudur ve temelini kadastro oluşturmaktadır. Raporda teknolojik, toplumsal, ekonomik ve çevresel değişimler ile sürdürülebilir gelişme ekseninde arazi yönetiminin gereksinimi konu edilmiştir. Mülkiyet ve vergi amaçlarını da içeren geleneksel kadastronun arazinin idaresine doğru yeniden yapılanması da bu kavramlarla gündemde yerini almaya başlamıştır (BEŞİKTEPE/DEMİR, 2005: 151).

Kadaastro tabanlı ve disiplinlerarası iyi bir arazi yönetimi hem kentsel hem de kırsal alanlarda ekonomik ve sosyal gelişime yardımcı olmaktadır. Kadastronun temelini oluşturduğu arazi yönetimi; arazi mülkiyeti ve arazi hakları, arazi değeri, arazi

kullanımı, arazi kalkınması olarak tanımlanmış dört sistemin bileşkesinden oluşmaktadır (ENEMARK, 2005). Bu dört bileşenden oluşan sağlam ve sağlıklı bir arazi idaresi ile kadastro olumlu toplumsal yansımalarını beraberinde getirmektedir: Toplumsal düzenin oluşması, saydam ve etkin arazi piyasasının belirlenmesi, spekülasyonların önlenmesi, hakça bir vergi sisteminin oluşması, yatırımlarda kredi sağlayan mali kurumlar için güvence oluşturulması, arazi toplulaştırması ve kırsal toprak düzenlemesi çalışmalarında başarı sağlanması, tarım topraklarının etkin kullanılması, planlama ve uygulama süreçlerinin hızlandırılması, yasadışı yerleşme ve yapılaşmaların izlenmesi, Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) raporlarının hazırlanması, proje sonuçlarının izlenebilmesi, kamu ve arazi idaresine yönelik politikaların izlenmesi, denetimi, gerektiğinde değiştirilmesi vb. gibi.

Arazinin toplumsal yaşamı ve yaşam ortamını etkilediği her dönemde ve her ortamda konu edilmektedir. Araziyi konu alan toplantılar ve etkinlikler Birleşmiş Milletler başta olmak üzere birçok bilimsel kuruluş tarafından düzenlenmektedir. Bu bilimsel kuruluşlardan biri olan Uluslararası Haritacılar Birliği (FIG)'nin 1995 yılında yayınladığı “Kadastro Üzerine Bildiri”si, arazinin kadastral anlamda önemini, sosyal ve ekonomik gelişimdeki yerini, sürdürülebilir gelişme ve çevresel korumadaki rolünü, uluslararası bir bakış açısından ele alan ilk çalışmadır. Bildiri, kadastronun sürdürülebilir gelişmedeki rolü ve önemi incelenirken başlangıç noktası olarak alınmaktadır. Bu yıldan sonra Arazi Yönetimi Komisyonu düzenli olarak her toplantıda “arazi ve sürdürülebilir gelişme” konusunu ele almıştır. FIG’in Kadastro Üzerine Bildirisinde kadastronun parsel bazlı bir bilgi sistemi olduğu, sosyal ve ekonomik kalkınmadaki önemi vurgulanmıştır. Kadastronun mülkiyete bağlı krediler

için güvence oluşturmaları, taşınmaz vergilendirmesini destekleyecek olan araziye ilişkin hak, kısıtlılık ve sorumluluk kayıtlarını içermesi, devlet topraklarının korunması, sınır anlaşmazlıklarının azaltılması, toprak reformunun uygulanması, doğal kaynakların izlenmesi, geliştirilmesi, kullanım planlarının tasarlanması, çevre yönetiminin desteklenmesi konularının temelini oluşturduğu gösterilmiştir.

1996 yılında BM ve FIG'in ortaklaşa yayınladığı Kadastral Reform Üzerine Bogor Bildirgesi'nde kadastronun Ulusal Konumsal Veri Altyapısı (UKVA)'nın bir parçası olmasına vurgu yapılmıştır. UKVA, konuma dayalı veriler ile iş yapan, genel olarak farklı dil ya da kavramlar kullanan uygulamaların ve kurumların, gereksinim duydukları verilere anında erişim ve kullanım olanağı tanıyan bir altyapıdır. Ayrıca kadastronun taşınmaz piyasalarının etkinliğini kolaylaştıracak, toprakla ilgili tüm hakları koruyacak, uzun dönemli sürdürülebilir kalkınmayı ve arazi yönetimini destekleyecek bir yapıya kavuşması önerilmiştir. BM Avrupa Ekonomi Komisyonu, Arazi Yönetimi Rehberi (Land Management Guidelines) ile kadastronun bireysel ve toplumsal gereksinimlere yanıt verdiğini, arazi yönetim sistemi ile FIG'in Kadastro Bildirisi'nde önem verilen konuların gerçekleştirilebileceğini belirtmiştir (UNECE, 1996).

Kadastronun sürdürülebilir gelişme sürecinde yeniden yapılandırılmaya çalışıldığı bu zaman içerisinde FIG'in 1998 yılında geleceğin kadastrosunu düşünerek yayımladığı "2014 Kadastro" adlı raporu, insan-razi ilişkisinin değişimini ana tema olarak almıştır.

1999 yılında FIG, “Sürdürülebilir Gelişme için Arazi Sahipliği ve Kadastral Altyapı Üzerine Bathurst Bildirgesi”ni hazırlamış ve sunmuştur⁹⁶. Bildirge, arazi politikalarını güçlendirmek amacıyla gelecekteki arazi-insan ilişkisini, sürdürülebilir gelişmedeki arazinin rolünü, arazi sahipliğini ve arazi yönetim sistemlerini, arazi piyasasını, tapu kaydını, konumsal planlamayı ve arazi değerlemesini temel konular olarak almaktadır.

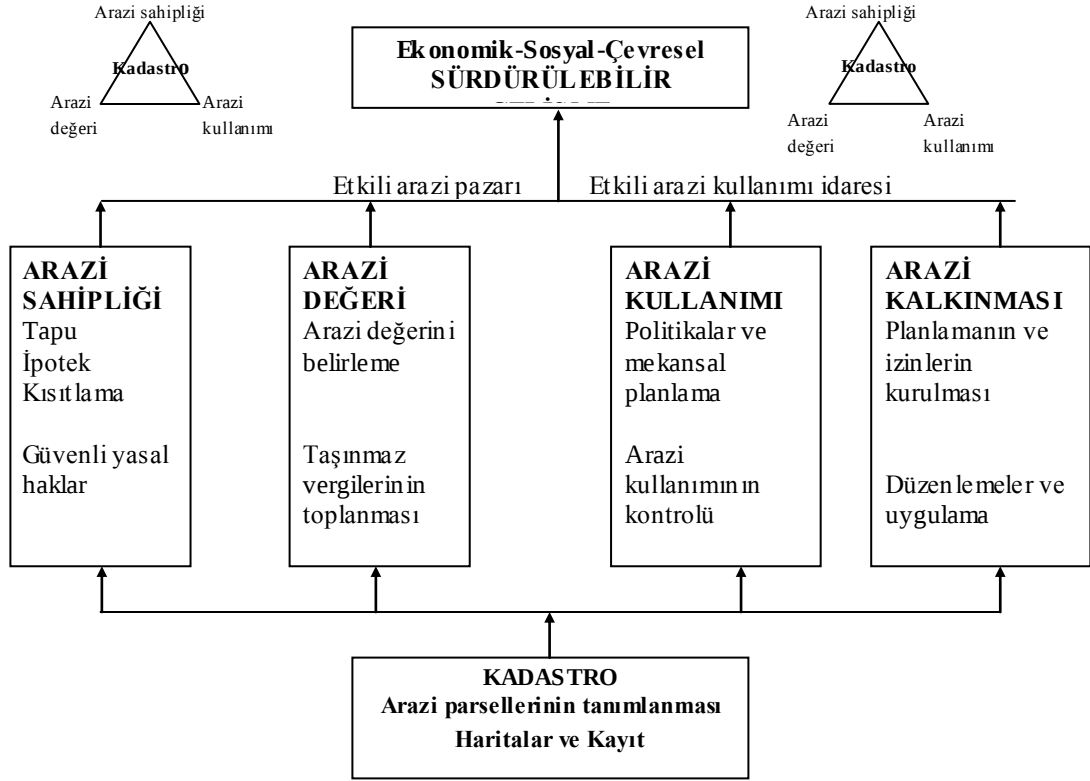
Yukarıda yapılan kısa açıklamalarda görüldüğü gibi sürdürülebilir toplum yaşamı için kadastronun önemi bildiriler, belgeler ve toplantılarla açıkça ortaya konmuştur.

Arazi yönetimi ve arazi politikaları; kullanım, vergilendirme ve sahiplik⁹⁷ gibi birçok faktörle değerlendirildiğinde çokamaçlı kadastroyu çağrıştırmaktadır. Sürdürülebilir gelişme çokamaçlı kadastronun ardından ele alınmış olsa da çokamaçlı kadastronun bir üst şemsiyesi değildir. Ancak çokamaçlı kadastro, kadastronun ve sürdürülebilir gelişmenin gelebildiği en iyi noktadır (HOPFER, 2003: 9). Sürdürülebilir gelişmenin “sosyal-ekonomik-çevresel” olmak üzere üçayağı olduğu gibi kadastronun da “arazi sahipliği-arazi değeri-arazi kullanımı” olmak üzere üçayağı bulunmaktadır. Bu üçayak da “arazi kalkınmasına” destek vermektedir. Şekil 3.1’de görüldüğü gibi arazi sahipliği, arazi değeri, arazi kullanımı ve arazi geliştirme, kendi içlerinde başlı başına birer sistemdirler ve kadastral altyapıyla desteklenerek sürdürülebilir gelişmeye hizmet etmektedirler (ENEMARK, 2001b: 4).

⁹⁶ “Sürdürülebilir Gelişme için Arazi Sahipliği ve Kadastral Altyapı Üzerine Bathurst Bildirgesi”, Birleşmiş Milletler’in Sürdürülebilir Gelişme Birimi, İnsan Yerleşimleri için Birleşmiş Milletler Merkezi, Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Organizasyonu, Afrika Birleşmiş Milletler Ekonomi Komisyonu, Dünya Bankası, Avrupa Birleşmiş Milletler Ekonomi Komisyonu altında çalışan Arazi Yönetimi Çalışanlarının Toplantısı, Asya ve Pasifik Coğrafi Bilgi Sistemleri Altyapısı için Sürekli Komisyon birliklikleriyle hazırlanmıştır.

⁹⁷ Sahiplik: İyelik. İyelik hakkı: Bir taşınmaz mal üzerindeki yasal egemenlik ve bu durumu güvence altına alan hak.

Şekil 3.1: Sürdürülebilir Gelişmede Kadastro ve Arazi Yönetim Sistemleri



(Enemark, 2001b).

Sürdürülebilir gelişme kapsamında kadastro ve mülkiyet incelenirken, mülkiyet hakkının, sınırsız bir hak olarak kabul edilmediği ve kişi yararı ile toplum yararının karşı karşıya kaldığı durumlarda, toplum yararının üstün tutulduğu bilinmektedir. Anayasa Mahkemesi'ne göre, mülkiyet hakkı, eski anlamında bireyin dilediği şekilde kullanabileceği bir hak ve sınırsız bir özgürlük değildir. Anayasa ile benimsenen mülkiyet anlayışında, bu hakkın, kamu yararı amacıyla sınırlandırılacağı ilkesi kabul edilmiştir (KÖKTÜRK, 2003a: 34). Uygun olmayan bir şekilde arazi kaynaklarının ve doğal kaynakların kullanımlarının sebep olduğu çevresel yıkıntılar ve artan toplumsal tehlikeler, mülkiyet haklarını kısıtlayan yasal düzenlemelerle en aza indirilmeye çalışılmaktadır (HKMO, 2003: 35).

Günümüzde kadastro ile sürdürülebilir gelişmenin hayati önemi disiplinlerarası öneme dönüşmüştür. Kadastro, insan faaliyetlerinin etkilediği çevrenin aynası durumundadır, insan topluluğu (toprak, su, hava, bitki örtüsü... gibi kaynaklar üzerinde planlar yapan ve onlar üzerinde işlem yapan grup) ile çevresi arasındaki arayüzdür. Kadastro, birçok elemanı ile birlikte, değişken ve karmaşık bir bilgi sistemidir, çünkü çevrede değişen ve devam eden dönüşümler yaşanmaktadır. Küreselleşen insan faaliyetleri, siyasi-demografik-çevresel faktörlerin birbirine bağımlılığı, sürdürülebilir gelişme ve çevresel normlar kapsamında arazinin yönetiminde yeni bir yaklaşımı etkilemektedir. Toplumsal taleplere göre çevresel kaynakları kullanan insanların faaliyetlerinde kadastronun rolü inkar edilemez. Kadastro bir anlamda, insan faaliyetlerinin geri dönüşüdür (STANGU, 2002). Şu anda dünyadaki en önemli konu, toplumsal kıt kaynak olan arazi ve arazinin mülkiyetiyle ilgili çevresel koşullar üzerinden geniş kapsamlı sürdürülebilir gelişme isteğidir. Kadastroya ilişkin tüm bilgilerin toplandığı ve yönetildiği başarılı bir kadastral sistemle sosyal-ekonomik-çevresel nesneler toplanmaktadır ve kadastral sistem sosyal-ekonomik-çevresel etkileri içselleştiren bir fonksiyon olmaktadır (ENEMARK, 2005). Bu nedenle kadastronun ve kadastral sistemin kilit noktaları olan **arazi sahipliğinin, arazi yönetiminin, arazi yönetim sistemlerinin ve arazi politikasının** kadastro kapsamında ayrıca ele alınması gerekmektedir.

A. Arazi Sahipliği

Arazi sahipliği, çok geniş bir ifadeyle, araziye erişimin ve araziyi kontrol altında tutmanın adıdır. Bu kavram arazi üzerinde haklar, kısıtlamalar ve sorumluluklar ile birlikte düşünülmektedir. Mülkiyet siyasal, ekonomik, teknik, yasal ve kurumsal faktörleri içeren karmaşık bir yapıdır. Zenginlik, g ve değeri birbirine sıkıca bağlamaktadır. Arazi zerindeki mülkiyet, arazinin kontrolü ile toplumun, özellikle de kırsal toplumun kimliğinin önemli bir parçasını oluşturmaktadır (EU, 2004: 2-3).

Kadastral sistemlerde arazi sahipliği ile ilgili en çok mülkiyet, kira ve ipotek kavramları ve işlemleri kullanılmaktadır.

Mülkiyet, parseli kullanmak için kişiye özel bir hak olarak algılanmaktadır. Parsel sahibi, parselini bir başkasına satma, kiralama, rehin olarak gösterme hakkına sahiptir. Ancak bu hakların hepsi yasalarla az ya da çok kısıtlanabilmektedir. Bu kısıtlamalar daha çok toplum yararına veya çevresel koruma amaçlı durumlarda geçerli olmaktadır (FIG, 1995). Arazi ve mülkiyet, ekonomik faaliyetin olmazsa olmaz unsurlarındandır. Bu nedenle mülkiyet ve arazi ile ilgili kurallardan, bireylerin haklarının güven altına alınması beklenmektedir. Çünkü insanın toprakla olan ilişkisi, aynı zamanda diğer insanlarla olan ilişkisini de tanımlamakta ve belirlemektedir (KÖKTÜRK/BAKIRTAş, 2009:1).

Mülkiyet hakkı; kullanım hakkını, gelir getirme hakkını, biçimini ve özünü değiştirme hakkını beraberinde taşımaktadır. Bireylerin işlemlerindeki belirsizliği ve

riski azaltmaktadır. İyi işlemeyen mülkiyet hakları, araziler üzerinde işlem yapmada bireyleri engelleyici bir durum yaratmaktadır. Ayrıca kaynakların verimsiz kullanımına da yol açmaktadır. Diğer yandan mülkiyet hakları üzerindeki belirsizlik bir kaynağın sahipliği veya kontrolü konusunda siyasal ve sosyal çatışmalar yaratabilmektedir (KAYIKÇI, 2008: 82-83). Mülkiyet haklarının sahipliği, modern piyasa ekonomilerinin temelini oluşturduklarından büyümeyi sağlamaktadırlar. Modern piyasa ekonomilerinde yaşam, resmi mülkiyet haklarıyla birlikte refah artışını da getirmektedir (KÖKTÜRK/BAKIRTAŞ, 2009:1).

Mülkiyet ve kullanım hakları, sosyal ve çevresel sorumluluk taşımayı gerektirmektedir. Tapu kaydı, arazi üzerindeki haklarla beraber arazinin sorumluluğunu da getirmektedir. Mülkiyet birçok kırsal gelişme konusunun kalbidir. Araziye erişim, yiyecek hakkı gibi bazı temel ekonomik ve sosyal insan hakları ile ilişkilidir. Mülkiyet, yoksulluğun azaltılması, gıda güvenliği, ekonomik gelişim, halkın idaresi, yerel yönetim, özel sözleşme kanunları, aile ve miras kanunları ve çevresel kanunlar ile sıkı sıkıya bağlantılıdır. Dolayısıyla mülkiyet çok-disiplinli bir yaklaşım gerektirmektedir.

Kira, belirli bir süre için parselin kullanım hakkını garanti etmektedir (FIG, 1995). *İpotek* ise, “doğmuş veya ileride doğması muhtemel bir borç için taşınmaz malın teminat olarak gösterilmesidir”. Eğer arazi sahibi borcun ödenme süresi sona erene kadar yaşamazsa, alacaklının borcunu mirasçılardan temin etme hakkını da beraberinde getirmektedir (DÖRTGÖZ, 2000: 226).

Mülkiyet, kira ve ipotek tanımlarından da anlaşılacağı gibi güvenilirliği olmayan bir arazi sahipliği, çok büyük bir nüfusun ekonomi ile ilgili veya ekonomi dışı birçok yararın uygulanmasından kaçınılmasına sebep olmaktadır. Yatırım, arazi devirleri, kredi edinimi, kaynakların sürdürülebilir idaresi gibi. Arazi üzerinde önemli yatırımların gerçekleştirebilmesi için mülkiyet ve kullanım güvenliğinin önemi her zaman vurgulanmaktadır.

Araziye yönelik yatırımlar, planlama çalışmalarının da bir parçasıdır. Kamulaştırmalar, karayolu projeleri, otoyollar, sulama ağları, turizm projeleri gibi büyük yatırımlarda kadaströ verilerinin sağlıklı olması, uygulama süreçlerinin kısılmasına, proje kararlarının doğru verilmesine, maliyetlerin düşürülmesine katkı sağlamaktadır (KÖKTÜRK/BAKIRTAŞ, 2009: 3). Bazı çalışmalar göstermektedir ki arazinin güvenli hale gelmesiyle yatırımlar 2 kat, arazi değeri ise %30 ila %80 arasında artmaktadır. Deneyimlerle de bilinmektedir ki arazi sahipliği güvenliği, her zaman gereklidir ancak arazinin en iyi şekilde kullanımı için yeterli olmayabilmektedir (DEININGER, 2004: 4-5). Bu aşamada iyi bir arazi yönetimi sisteminde, çevresel kısıtlar ve diğer arazi sahiplerinin hak sınırları devreye girmektedir.

Mülkiyet güvenliğinin varlığı ile insanların haklarını korumaya ayıracakları zaman azalmış olmaktadır. Bunun yerine yatırım için ayrılacak zamanın artmasına katkı sağlanmaktadır. Krediler için bir talebin olması halinde araziye ait resmi belgenin (tapunun) verilmesi üreticinin mali piyasalardaki işlevlerini geliştirmesine ve kredi alabilmesine yardım etmektedir.

Araziyi kullananların ve maliklerin mülkiyet güvenliğinin sağlanmasında en büyük görev devlete düşmektedir ve bu görev çoğunlukla tapu belgeleriyle yerine getirilmektedir. Tapu kütüklerine kaydedilen bütün bilgiler doğru olarak kabul edilmekte ve işlem yapılmaktadır. İşlemler sırasında da güvenlik açısından fotoğraflı nüfus cüzdanları ya da pasaport, taşınmaza ait tapu senedi veya parselin ada/parsel numarasını belirleyen resmi belge istenmektedir (DÖRTGÖZ, 2001). Türkiye’de tapu kayıtlarının devletin güvencesi ve sorumluluğu altında olması sebebiyle arazi sahibi güven içerisinde ve yasalar dahilinde taşınmazında tasarruf edebilmektedir. Ayrıca ilgili vatandaş, Tapu Sicil Müdürlüğü’ne veya Kadastro Müdürlüğü’ne bilgi edinmek amacıyla gitmesi halinde hakkı olan bilgiyi güvenilir bir şekilde elde edebilmektedir. Kayıtların ve belgelerin doğru ve güvenilir olduğunun bilinmesi, arazi üzerindeki kullanım haklarını genişletmekte ve yatırımları arttırmaktadır. Konut inşası, gıda üretimi bu araziler üzerinde yapılmaktadır. Yoksulluk, yatırım ve üretimle azalmaktadır. Kendine güvenle toprağı işleyen halk toplumsal dışlanma hissetmemektedir. Belgelerin güvenliği ile arazi piyasası sürekli işlemekte, sosyal ve ekonomik gelişmeye katkı sağlamaktadır (FIG, 1999).

Güvenilir mülkiyet belgeleri ve hakları, kamu kaynaklarının doğru ve yerinde kullanılmasında sağlıklı bir altlık oluşturmaktadır. Güvenilirlik esasına dayalı olarak arazi bilgilerinin emin bir şekilde kurumlar arasında paylaşılabilmesi ile her çeşit proje ve karar destek sistemleri güvenilir bir biçimde kurulabilmektedir. Araziyle ilgili gerçek ve doğru bilgiye erişim, ekonominin gelişmesine de yardımcı olmaktadır (FIG, 1999). Ancak ülkemizde Çiftçi Kayıt Sistemi kapsamında verilen destekler,

güvenilir mülkiyet bilgilerinin sağlıklı bir altlık oluşturmada yeterli olmadığını göstermektedir. Sadece malik ve yüzölçümü bilgilerine göre verilen yardımlar, araziye asıl işleyene ulaşmamaktadır.

Uzun dönemli mülkiyet ve kullanım haklarında dikkat edilmesi gereken bir nokta da mirastır. Mirasla arazi edinimi garanti altına alınmış olmaktadır ve kadın erkek ayrımının yapılmadan arazi üzerindeki kontrolün el değiştirmesinin izlenebilmesi sürdürülebilirliğin bir parçasıdır. Ancak intikal işlemlerinin zamanında yapılmaması, miras yoluyla arazilerin çok küçük parçalara kadar bölünmesi sürdürülebilir gelişmenin önünde engel olabilmektedir.

Nüfusun artmasıyla kıtlık da, arazinin değeri de artmaktadır. Bu durum, daha önceleri sorgusuz sualsiz bir şekilde üzerlerinde yerleşilmiş arazilerin irdelenmesinin yolunu açmıştır. Ortaya çıkan arazi anlaşmazlıklarının çözümünde otorite sahibi yetkililerin, geleneksel yetkileri tartışılır olmuştur. Arazi anlaşmazlıklarını önlemek için arazileri idare eden kurumların, siyasi güç ve ekonomik kaynaklarla zayıfları ve güçsüzleri koruyan sosyal ölçüleri tekrar yorumlayabilmelerine ihtiyaç duyulmaktadır (DEININGER, 2004: 3-4). Bu ihtiyacın giderilebilmesi için de sağlam bir arazi yönetim sistemi gerekmektedir.

B. Arazi Yönetimi ve Arazi Yönetim Sistemleri

Arazi yönetimi, arazi kaynaklarının gelişimini ve kullanımını yönetme yöntemidir. Yönetimin kapsamında araziye ilişkin kurumlar, politikalar ve hukuki düzenlemeler

bir bütün olarak yer almaktadır. Hızlı nüfus artışıını desteklemek için arazi kaynaklarının etkili kullanımını geliştirmede, konut alanlarına, içme suyu ve kanalizasyon gibi altyapıya hazırlık sağlamada, doğal çevrenin korunmasına yardımcı olmada, arazi piyasasının ekonomik faydalarına erişimde eşitlik ve etkinlik, arazi ve gelişimiyle ilgili harçlar ve vergiler doğrultusunda devlet hizmetlerine destek sağlamaktadır. Arazi yönetimi, arazinin korunmasının, kullanımının, gelişiminin düzenlenmesi; satış, kiralama ve vergi sırasında gelir toplanması; arazinin kullanımından ve mülkiyetinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözülmesi sürecidir. Çevre ve gelişme arasında gerilimin belirlenmesine yardımcı olmada önemli bir role sahiptir. Ancak bu hedeflere ulaşabilmek için öncelikle arazi ile ilgili bilgilerin olması gerekmektedir. Başta parsel tanımlama ve mülkiyet bilgileri olmak üzere araziye ait bilgiler, arazi politikalarının ve stratejik planların uygulanmasında kilit rol oynamaktadırlar.

Arazi yönetim sistemleri çevresel, sosyal ve ekonomik sebeplerle arazi üzerindeki hakları, sınırlamaları ve sorumlulukları idare etmek zorundadır. BM ve FIG'in 1999 yılına ait bildirgesinde, uygun arazi yönetim sistemlerinin sürdürülebilir gelişme amaçlarına erişilmesinde kadastro çalışmalarının destek olmasından bahsedilmektedir. Arazilerin coğrafi konumlarını tarifleyen konumsal veriler, insan- arazi arasında, yoksulluk ve çevre koruma kapsamında devam eden gerilimlerin çözümünde çok değerli bilgilerdir. Bu veriler arazi yönetim sisteminin ve arazi yönetim politikalarının altlığını oluşturmaktadır.

İyi bir arazi yönetimi, dinamik ve sürdürülebilir kararlar verebilmek için parsel bazlı kadastro verilerinin yasal, kurumsal, sosyal, politik, çevresel çerçeve içerisinde kurulmasına ihtiyaç duymaktadır. Sürdürülebilir gelişme çok yönlü karar verebilmeyi, çokyönlü karar verme de güncel ve doğru bilgiye erişimi gerektirmektedir.

Bu aşamada, konumsal açıdan bakıldığında Coğrafi Bilgi Sistemleri (CBS), Konumsal Veri Altyapısı (KVA) ve Karar Destek Sistemleri (KDS) arazi yönetim sistemlerinde özellikle önemini hissettiren konulardır. KVA ve ilgili KDS, insan-arazi ilişkisini değiştirmek ya da korumak için uygun arazi yönetim sistemlerinin gerekli yürütücü güçleridir. Hepsi arazi yönetim sistemlerinin anahtar parçalarıdır ve teknoloji ile etkileşimlidirler: Bilgi teknolojisi, veritabanı teknolojisi, CBS teknolojisi gibi. Teknoloji lokomotif görevini yürütse de, teknolojinin iyi bir yönetim ile dengelenmeye, güvenilir veriye ihtiyacı vardır.

Arazi yönetim sistemleri, etkili bir KDS için güvenilir bir KVA gerektirmektedir. Arazi sahipliğinin yasal güvenliği ve sürdürülebilir karar vermenin hedefleri iyi yönetim sistemini gerektirmekte, iyi yönetim de hükümet içine ve dışına bilgi akışını kolaylaştırmaktadır.

“Yönetim”den, kadastronun da içinde yer aldığı bir devlet yönetimi anlamak gerekmektedir. Devletin bilgi teknolojileri temeline dayanarak yeniden yapılandırılması, “e-Devlet” kavramında odaklanmaktadır. Türkiye bu konuda organizasyon aşamasındadır, uygulamalara henüz geçilememiştir

(KÖKTÜRK/BAKIRTAŞ, 2009: 3). Bu kapsamda çalışmalar Başbakanlığın 04.12.2003 tarihli ve 2003/48 sayılı Genelgesi kapsamında hayata geçirilen e-Dönüşüm Türkiye Projesi Kısa Dönem Eylem Planı ile hayata geçirilmiştir. 2005 yılında “Türkiye Ulusal Coğrafi Bilgi Sistemi (TUCBS) Oluşturulabilmesi İçin Ön Çalışma Raporu-Eylem 47”, kamu kurum ve kuruluşları, büyükşehir belediyeleri, üniversiteler ve özel sektörün katılımıyla Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü sorumluluğunda yürütülmüş ve uygulama dönemi sonunda Devlet Planlama Teşkilatına sunulmuştur. 28/07/2006 tarihli ve 26242 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren ulusal Bilgi Toplumu Stratejisi ve ekinde yer alan Eylem Planı, 2006-2010 döneminde Türkiye’nin bilgi toplumu olma yolunda izlemesi gereken politikalar ile atması gereken adımları belirlemektedir. *Kamu Yönetiminde Modernizasyon* başlığında yer alan “kamu kurumları arasında işbirliği ve birlikte çalışabilirlik yeteneklerinin geliştirilmesi, kaynak israfının azaltılması, iş süreçlerinde verimliliğin artırılması ve bilgiye dayalı politika ve karar oluşturma süreçlerinin geliştirilmesinde bilgi ve iletişim teknolojileri en önemli araç olacaktır” amacına paralel olarak, coğrafi bilgi sunum platformu gibi ortak altyapıların kurulması hedeflenmiş ve eylem planında 75 nolu “Coğrafi Bilgi Altyapısı Kurulumu” eylemi tasarlanmıştır (YALÇIN vd, 2009: 4).

Konumsal (mekansal) bilgi, 21.yy toplumunun değişken ihtiyaçlarına hizmet için gerekli arazi yönetim sistemlerinin gelişiminde temel bilgilerdir. Aynı ortam, ekonomik-sosyal-çevresel gereklilikler arasındaki gerilimleri idare etmek için de gereklidir. Kararların ancak arazi yönetim sistemi içindeki bilgiler ve bilgilerin analizleri kadar iyi olabildiği de bir gerçektir. Veriler, başka bir amaç için

oluşturulmuş verilerle uyumlu ve işbirliği halinde kullanılamıyorsa başka bir amaç için oluşturulmuş bu verinin dönüştürülebilmesi amacı ile yaratılması gerekmektedir. Ayrıca bilgi karar mekanizması ile ilgili olmak zorundadır.

Çevresel yönetim ve sürdürülebilir gelişme için CBS projelerine ihtiyaç duyulmaktadır ve altlık olarak da kadastral veriler kullanılmaktadır. İyi bir arazi yönetimi için devlet, özel sektör ve toplumun tüm kesimleri arasında etkin ilişkiler gerekmektedir. İnsanlar-bilgi-karar vericiler arasındaki ilişki ise etken ve birbirlerine eşit uzaklıkta olmak zorundadır. KDS’de en etkili ve en uygun karar, güvenilir bilginin ve iyi yönetimin ürünüdür. Karar vericiler için bilgi ve veri güçtür. Araziyle ilgili her türlü veriyi konumsal bilgi üzerine yerleştirebildiğimiz için konumsal bilgi yani kadastral veri özellikle güçlü bir araçtır. Bu nedenle arazi yönetim sistemlerinin kurulmasında konumsal veri altyapıları sürdürülebilir gelişmeyle bir bütün düşünülmektedir (TING/WILLIAMSON, 2000).

C. Arazi Politikaları

Arazi politikaları, toplumsal ve ekonomik amaçları karşılama amacıyla, araziye ve arazi yönetimine yönelik olarak benimsenen, arazinin kullanımı ve korunmasına ilişkin oluşturulmuş ilkeler ve alınması gereken önlemler bütünüdür.

Arazi politikası, tüm ülkelerde ekonomik ve sosyal yaşamın ve çevresel sorunların kalbidir. Öncelikli amaç araziye erişimin ve mülkiyetin kime ait olduğunu ve bu servetin farklı iştirakçiler arasında nasıl dağıtıldığını belirlemektir. İnsanlar arasında

arazilere ait hakların dağılımının hem eşitlikte, hem de üretimde çok büyük etkisi vardır. Sorunlu arazi dağılımı, mülkiyet problemleri ve yetersiz arazi yönetimi şiddetli adaletsizliklere ve uyuşmazlıklara sebep olmaktadır. Siyasal, sosyal ve ekonomik gelişmelerde araziler üzerindeki yasal düzenlemelerin, hakların dağılımının ve idari yapıların olumlu ya da olumsuz, uzun ya da kısa dönemli sonuçları olmaktadır. Benzer bir şekilde arazi politikası, sürdürülebilir arazi kullanımı ve çevresel yönetimde altyapıyı oluşturduğu gibi çevresel sürdürülebilirlikte de önemlidir.

Arazi politikası kapsamında pek çok unsur üzerinde önemle durulmaktadır: Mülkiyet ve kullanım kanunları, tapu kaydı, var olan hakların tescil edilmesi, resmi kayıtların güncellenmesi, arazi toplulaştırması ve arazinin tekrar dağıtımı, gerçek sahiplerinden veya kullanıcılarından alınmış arazi hakları için tazminatın ödenmesi, devlet arazisinin özelleştirilmesi, var olan arazi yönetim sistemlerinin etkinliğinin geliştirilmesi, mülkiyetle ilgili idari sorunların ve uyuşmazlık sorunlarının çözümü için kurumsal ve yapısal değişikliklerin oluşturulması, araziye dayalı vergi sisteminin kurulması, yeni arazi kullanım planları kurallarının ve işlemlerinin tasarlanması gibi. (EU, 2004: 10-11).

Bu politikalar bir anlamda devlet, vatandaşlar ve yerel yönetimler arasında güç dağılımını da açıklamaktadır. Siyasi güç, istek ve taahhüt, etkili arazi politikalarının tanımlanması ve uygulanması için anahtar etkenlerdir.

III. Kırsal Alanlarda Mülkiyet ve Sürdürülebilir Geliş me

Nüfus yoğunluğu az olan, geçimin daha çok topraktan sağlandığı yerleşim yerlerine kırsal alan denilebilmektedir. Kırsal kalkınma ise kırsal alandaki insanların yaşam koşullarının artması, gelir dağılımının iyileşmesi, gelir düzeyinin yükselmesi, sosyal ve kültürel faaliyetlerin gelişmesi, doğal kaynakların korunarak kullanılması ve gelecek nesillere bırakılmasıdır.

Günümüzde kırsal alana yönelik çalışma ve planlamalarda konu edilen çevre, yaşam kalitesi, sürdürülebilir doğal kaynak gibi ölçütler ile kalkınmaya “sürdürülebilirlik” boyutu eklenmiş olmaktadır. “Kırsal kalkınma” için kırsal alanda yaşayan nüfusun ekonomik-toplumsal-kültürel-çevresel boyutlarıyla bir bütünlük oluşturduğu ve sürdürülebilir gelişmenin temeli olduğu söylenebilmektedir (DPT, 2006a: 10-12). Kent/kır ayrışımının azaltılması, kırsal alanda yoksulluğun ve kötü beslenmenin önlenmesi, daha iyi ulaşım, refah ve gelir sağlanması, yaşam düzeyinde eşitlik ve adalet ilkelerinin geliştirilmesi temel faaliyetlerden bazıları olarak sayılabilmektedir (DPT, 2000: 3). Bu yaklaşımlardan hareketle, kırsal alan politikaları; kırsal nüfusun ekonomik, toplumsal ve kültürel olanaklarını geliştirmeyi amaçlayan politikalarlardır. Türkiye’de oldukça yüksek oranda bir nüfus kırsal alanda yaşadığından kırsal kalkınma politikaları ve çalışmaları büyük önem taşımaktadır. Kentsel ve kırsal alanlardaki toprakların tümü arazi olarak adlandırıldığında, zenginleşme ve ekonomik büyüme çabalarıyla, kırsal alanlardaki araziler üzerinde planlar ve eylemler arttırılmaya başlamıştır. Kırsal alanlardaki arazilerin en büyük servet

olduğu bilinmektedir. Gelirin, iş istihdamının ve dışarıya satışın kökleri, kırsal üretime ve diğer arazi tabanlı faaliyetlere dayanmaktadır.

İnsanların kültürel ve duygusal değerlerle de bağlandıkları araziler, hem kentsel hem de kırsal alanlarda mülkiyet ve kullanım hakkı ile ekonomik ve sosyal hayatın temelidir (EU, 2004: 1). Arazilerin mülkiyet ve kullanım haklarını güvenilir bir belgeye dayandırması dolayısıyla, kadastro ilk ve temel adımdır.

Kadastronun sürdürülebilir gelişmedeki önemi ve yeri incelenirken, sürdürülebilir gelişmenin sosyal-ekonomik-çevresel olmak üzere üçayağının yani üç boyutunun, kesin çizgilerle birbirlerinden ayrılamayacağı ve sadece birinin kendi sınırları içerisinde incelenemeyeceği ortaya çıkmaktadır. Her bir boyutun diğer boyutlarla etkileşim içinde olduğu gözlemlenmektedir. Buna benzer bir şekilde kadastronun sürdürülebilir gelişmedeki rolünün de kesin çizgilerle ayrılarak sosyal, ekonomik ve çevresel olarak ele alınamayacağı görülmüştür. Çünkü mülkiyet, ekonomiyi etkilerken, ekonomik olgu çevreyi, çevresel olgu da hem ekonomiyi hem de toplumsal yaşamı etkileyebilmektedir. Kadastronun sunduğu olumlu hizmetler ve sonuçları, toplumsal huzurun, toplumsal barışın ve toplumsal güvenin kurulmasında ve devam ettirilmesinde önemli unsurdur.

Kadastronun toplumsal yaşamdaki yerini anlayabilmek için çok fazla düşünülmesini gerektirmeyen konular bulunmaktadır. Kadastro görmemiş yerlerde araziye bulmak ve tanımak için bölgeyi ve sınırları bilen bilirkişilere danışma zorunluluğu vardır. Fakat kadastro gören yerlerde haritaya göz gezdirmek yeterlidir. İstenilen arazi harita

üzerinde bulunduktan sonra parsel numarası ile malik, sınır, yüzölçümü bulmak kadastro ile mümkün olmaktadır. Kadastro kayıtlarında her mülk ve malik anında tespit edilebilmektedir.

Kanlı olaylara varan sınır anlaşmazlıklarında, sınır ile kadastro ve tapu kayıtları uyumadığında asıl olan kayıtlardır. Kayıtlara da itiraz söz konusu ise mahkeme yolu açılmaktadır. Çünkü Medeni Kanun'un 917. maddesine göre tapu sicillerinin tutulmasından devlet sorumludur, devletin güvencesi bulunmaktadır. Arazi sınırlarının ve kayıtlarının sağlıklı olarak belirlenmesi kadastro ile sağlanırken kayıtların sağlıklı olarak tutulması ise tapu kütükleri ile sağlanmaktadır (TÜMER, 1946: 6-8).

Birinci Bölüm'de detaylı olarak ele aldığımız gibi kadastro tanımlamaları içerisinde, yasal kadastro ve mali kadastro yer almaktadır. Hukuki kadastro yani arazi sahipliği ile mülkiyet, kira, kullanım hakkı, kısıtlamalar, sorumluluklar gibi unsurlardan bahsedilmiş olurken mali kadastro yani arazi değeri ile arazinin kalitesi, ekonomik değeri, vergi değeri gibi unsurlar ele alınmış olmaktadır. Her ikisi için de grafik bilgiler (parsellerin konum, sınır ve büyüklük bilgileri) ve sözel bilgiler (mülkiyet ve kullanım bilgileri) olarak gruplandırılan kadastro bilgileri üzerinden araştırma yapılarak ve kadastronun yapısı ve işlevleri dikkate alınarak sürdürülebilir gelişme kapsamında kırsal alanda kadastronun ve mülkiyetin önemi incelenmiştir. Bu araştırma ve inceleme sonucunda; kadastronun arazi anlaşmazlıklarının çözümünde, yoksulluğun azaltılmasında, vatandaşlık-insan hakları-sosyal adaletin kazanılmasında, tarımsal gelişmede, arazi kullanımında, arazi planlamasında,

ekonomik gelişmede, konuma dayalı kurumlar arası projelerde, iyi bir arazi yönetiminde ve çevresel zararların azaltılmasında önemli bir yerinin olduğu görülmüştür. Kırsal alanda kadastronun sürdürülebilir gelişmedeki yeri, rolü ve önemi araştırılırken özetle bu konu başlıkları ele alınmıştır. Ancak bütün bu başlıkları çok kesin çizgilerle birbirlerinden ayırmak mümkün değildir. Her biri bir diğeri ile çok yakından bağlantılı olabilmektedir.

A. Ekonomik Gelişmede

Arazi üzerinde yapılan yatırımlar, bir ülkenin ekonomik gelişimlerini sağlayan çalışmalardır. Sağlıklı kadastro verileri büyük projelerin (kamulaştırma, karayolu, sulama, turizm...) uygulama süreçlerinin kısalmasına, proje kararlarının doğru alınmasına, yatırım maliyetlerin düşürülmesine katkı sağlamaktadır (KÖKTÜRK/BAKIRTAŞ, 2009: 3)

Bireyler seçimlerini çağın kıt doğal kaynağı olan araziler üzerinden yapmaktadırlar. Kaynakların sınırlı olması, tercihlerin bu kaynakların kullanımları arasında yapılmasını gerektirmektedir. Bir bireyin bir taşınmaz mal üzerinde mülkiyet hakkının olması başkalarının aynı taşınmaz mala sahip olabilmesinin önündeki en temel engeldir. Mülkiyet haklarının daha iyi tanımlanması ve korunması, rekabetin toplum açısından net bir fayda sağlamasına yol açacaktır. Mülkiyet haklarının iyi tanımlanmadığı ve korunmadığı durumlarda, bireyler, bu hakların elde edilmesi için diğer kaynaklarını harcayacaklardır (OĞUZ, 2003: 15-16). Mülkiyet haklarının kayıt altına alınması ve korunması, ekonomik anlamda çok önemlidir: İpotek sistemlerinin

oluşturulmasında, taşınmaz malların bir ekonomik değere dönüştürülmesinde, yatırım bankaları ve kredi kuruluşlarınca taşınmaz malların değeri üzerinden fon oluşturulmasında, işletmelerin mali ihtiyaçlarının giderilmesinde, bankalardan konut kredisi (mortgage) amaçlı mali kaynak sağlanmasında. Kayıtlar güvenilir ve güncel verilere dayanmadığı takdirde, taşınmaz malların değerleri üzerinden işlemler ger ekleştirilemeyeceğinden sistemde sorunlar yaşanmaktadır (KÖKTÜRK/BAKIRTAŞ, 2009:1). Tapuda kayıtlı olmayan taşınmazın zilyedinin zilyedlikle iktisap iddiasında bulunması ve kamulaştırma bedelinin zilyede verilmesi söz konusu olduğunda, deliller toplanarak ayrıntılı bir tutanakla belirtilmektedir. Bu tutanakta, zilyedin kimliği, zilyedin başlangıç ve süresi, vergi kaydı, y z l c m  ve o arazinin mülkiyetinin kazanma şartlarının var olup olmadığı belirtilmektedir⁹⁸.

Mülkiyet haklarının tanımlanmasının ve korunmasının sağladığı önemli faydalardan biri de piyasada yapılan işlemlerin korunmasıdır. Arazilerin daha kolay ulaşılabilir olmasını sağlayan ekonomik ve yasal hakların birbiriyle uyumlu halde olması, bireyleri de kayıtlı ekonomide birbirlerine bağlamaktadır. Böylece, kayıt dışı ekonomide kalmanın maliyeti yükselmektedir (OğUZ, 2003: 24). Taşınmaz malların yasal olarak kayıt altına alınması, mülkiyetin tartışmasız olması, taşınmaz malların kanıta dayanan güvenli ve sağlıklı bir sistemle yönetilmesi yolsuzlukların önüne geçilmesini, el değiştirmelerin daha düşük maliyetle olmasını, uzmanlaşmanın ve verimliliğın artmasını sağlamaktadır. Bu, aynı zamanda insan haklarının da genel çerçevesidir (KÖKTÜRK/BAKIRTAŞ, 2009: 1).

⁹⁸ 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu (RG: 08.11.1983, 18215).

Kayıt dışı ekonomiyi takip edebilmenin ve kayıt dışılığın önüne geçebilmenin bir yolu vergilendirme sistemidir. Arazi çok uzun zamandan beri yerel ve ulusal yönetimler için gelir kaynağı olmuştur. Arazinin taşınmaz ve görünür olması, araziye üzerinden para toplanması konusunda kolay bir varlık görevi yüklemektedir. Arazi vergileri, hükümetler için önemli bir gelir kaynağı olmuştur. Tapuda adına kayıtlı olanlardan yani güvenli bir mülkiyet ve kullanım hakkını elinde bulundurandan vergi tahsil edilmektedir. Arazi vergilendirme sistemi, yoksulluğun azaltılması ve sosyal eşitliğin sağlanması konularında da birbirleriyle uyum gerektirmektedir. Bu yüzden arazi vergileri, sosyal ve çevresel hedefleri yükseltmek anlamı taşımaktadır, arazi vurgunculuğunu önlemektedir (EU, 2004: 8).

Taşınmaz mal üzerinden alınan vergilerdeki amaç, yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde gereksinim duyulan kaynakların bir bölümünün karşılanması ve kaynak kullanımının denetlenmesidir, yerel yönetimlere mali kaynak sağlanmasıdır. Gerçek satış değerlerinin tutulmasının önemi, vergi kayıplarının ve kaçaklarının önüne geçilebilmesinde ortaya çıkmaktadır (DEMİR, 2006).

Emlak vergisi, klasik ekonomi teorilerine göre ekonomide zenginlik üreten bir araç olan arazinin yönetiminin ve kullanımının denetim aracıdır. Vergiler, taşınmaz piyasasını düzenleyici ya da belli bir yatırım biçimini özendirici hedefler için kullanılabilir. Böylece maliklerin taşınmaz mallarını daha etkin kullanması, boş kalmış arazilerin değerlendirilmesi ya da satılması özendirilmektedir. Ayrıca her satış, taşınmaz ekonomisinin hareketliliğine katkıda bulunmaktadır. Taşınmazların vergi değerlerine göre hareketliliğin değişiklik gösterdiği gözlemlenmektedir. Arsa

ve araziler için vergi değeri, 213 sayılı Vergi Usul Kanununun asgari ölçüde birim değer tespitine ilişkin hükümlerine göre takdir komisyonlarınca, her il veya ilçe için arazinin cinsi (kıraç, taban, sulak) itibarıyla takdir olunan birim değerlere göre hesaplanmaktadır⁹⁹.

Kamulaştırmanın önemli bir altlığı olan kadastro, sözkonusu taşınmazın bedelinin doğru ve haktan yana sağlanmasında katkıda bulunmuş olmaktadır. Dolayısıyla ekonomik zararın mümkün olduğunca olmamasında, anlaşmazlıkların ve mahkemelerdeki davaların sayılarının azalmasında, toplumsal huzurun korunmasında etkisi vardır.

Arazi politikalarının uygulanmasında bir araç olarak kullanılan kadastro, ölçmeyle ve hukuki yapısıyla arazi değerlemesinde önemli bir parça oluşturmaktadır. En sık kullanılan örnek ise vergilendirme amaçlı değerlemedir. Bunun yanında değerlendirme, taşınmaz maliklerinin tazminatlarını alabilmeleri için kamulaştırma ve arazi toplulaştırması işlemlerinde de önemini korumaktadır (FIG, 1995).

B. Yoksulluğun Azaltılmasında

Hızlı bir gelişmeye rağmen yoksul insanların büyük çoğunluğu kırsal alanlarda yaşamaktadır. Orman köylüsü ya da tarım köylüsü olarak da tanımlanan kırsal halkta en göze çarpan özelliklerden birisi yoksulluk olurken arazinin kontrolü köylü halk için çok önemli bir konudur. Yoksul grupların yaşamını iyileştirmek ve daha fazla

⁹⁹ 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu Madde 29 (RG: 11.08.1970, 13576).

güvenlik sağlamak için doğal kaynaklara ve araziye erişim özellikle önemlidir. Aileler ve kişiler için arazi bir servettir ve zenginlik kaynağıdır.

Kırsal alanda arazisiz veya az toprak sahibi aileler için arazi kullanım, gıda teminatını kazanmak ve mümkün olabilen ekonomik fırsatları genişletmek anlamını taşımaktadır. Bu bağlamda, tarıma yönelik bir yaşam süren halk için, arazinin tekrar dağılımı, hakların kaydedilmesi, arazi piyasasındaki düzenlemeler, arazinin haksız ellere geçmesinden korunması önemli hususlardır. Bununla beraber yalnızca araziye sahip olma ve araziye kullanma, kırsal yaşamı geliştirmek için yeterli olmayabilmektedir. Arazi büyüklüğüne dayalı kredi piyasası, tarımsal büyümeyi, tercihen ekonomik çevreyi kullanma ile ilgili tedbirlerle de desteklemektedir. Kırsal halkın sahip olduğu arazinin kontrolü ve idaresi yani tapu belgelerinin bulunması, arazilerin bakılması ve korunmasına yardım etmeye yarayan garantili bir yoldur. Ortak kullanımda olan kamu malları da yoksul insanlar için ayrı bir önem taşımaktadır. Ortak kullanım hakları, gelişmiş kırsal yaşama ve sürdürülebilir idareye katılım için ekonomik fırsatlarla bütünleştirilmektedir (EU, 2004: 4).

Kırsal alanda yaşayan ve kırsal nüfus olarak değerlendirilen nüfusun büyük çoğunluğu iş olanakları, sigorta, emeklilik, eğitim, sağlık ve kültürel etkinlikler gibi sosyal güvenceden ve sosyal faaliyetlerden yeterince yararlanamayan bireylerden oluşmaktadır. Kırsal kalkınma politikalarında ve uygulamalarında yoksulluk evrensel boyutta ilk sıralara alınan konulardan birisidir. Çünkü yetersiz hizmetlerden en fazla etkilenen toplum kesimlerinin başında yoksullar gelmektedir. Yoksulluk, insanların fiziki ve insani gereksinimlerini karşılamaya yetecek mal ve hizmetleri

alamamalarıdır. Kırsal alanlarda yaşayanları daha fazla etkilemektedir. Çünkü kırsal alanda yaşayanların önemli bir bölümünü topraksızlar veya küçük tarım işletmesi sahipleri oluşturmaktadır (Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, 2004: 11-12).

Tarımsal yapıdaki olumsuzluklar, üretimde verimsizliğe, çiftçi gelirlerinin yeterli düzeye ve istikrara kavuşamamasına ve yaşam kalitesinin iyileşememesine neden olmaktadır ki o da kırsal toplumu yoksulluğa itmektedir. Yoksulluk, gelir kaynaklarının yetersiz ve düzensiz olması, sosyal güvenlik sisteminin dışında kalınmasıdır (DPT, 2006d: 8). Sosyal güvenlik uygulamalarının amacı; belirli risklere karşı maddi güvence sağlayacak parasal yardımın yapılması, herkese insan onuruna yaraşır bir biçimde, gelecek kuşkusuz taşımaksızın, huzur ve refah içinde yaşama hakkının sağlanmasıdır. Toplumun en kalabalık olan kesimi olan tarım kesimi bu sistemden ancak sınırlı bir şekilde yararlanabilmektedir. Genel olarak nüfusun fazlalığı, az topraklı veya topraksız çiftçilerin fazlalığı gibi nedenlerle işleyen bir sosyal güvenlik sisteminin varlığı, zorunlu olmasının yanı sıra oldukça da güçtür (TKİB, 2004: 14-15). Bu olumsuz nitelikleri taşıyan halk Yeşil Kart Sistemi'ne geçmektedir ki bu sistem için özellikle arsa, arazi ve ev gibi mal varlığı araştırması gerektirmektedir (DPT, 2006a – DPT, 2006d: 8). Burada da tapu kayıtlarının önemi ortaya çıkmaktadır.

Yoksulluk, kırsal ekonomide işgücü ve sermaye kaybı, kırsal alandan göç eğilimini de doğurmaktadır. Kırsal göçün en çok yaşandığı yerler, tarım arazileri sınırlı olan ve kent merkezine uzak kırsal yerleşimler, geçim kaynağı ormancılığa dayanan, pazara ve hizmetlere erişim imkanları daha kısıtlı olan orman köyleridir. Orman köyleri,

Türkiye'nin en yoksul ve sosyo-ekonomik açıdan en az gelişmiş toplum kesimlerinden biridir (DPT, 2006d: 8).

C. Tarımsal Gelişmede

Yoksul köylünün en temel uğraşlarından biri olan tarım, ekonomik gelişmeyi belirleyen temel sektörlerden biridir. En temel besin maddelerini temin etmesi ve diğer sektörlerle hammadde sağlanması ile tüm ekonomilere önderlik etme önemini taşımaktadır (SOLMAZ, 2007: 88). Arazi politikasının tarımsal ve ekonomik politikayla sıkı bir bağlantısı bulunmaktadır. Arazi mülkiyetinin ve kullanımının güvenliği, arazi üzerindeki yatırımı ve arazinin gelişimini cesaretlendiren gerekli bir koşuldur. Çiftçileri kuvvetle destekleyen tarımsal politika, yoksulluğun azaltılması ve eşitlikle tarımsal üretimdeki büyümedir. Tarımsal politikada arazi ile ilgili kredi kullanılabilirliği, arazi piyasası gibi bazı etkenler de bulunmaktadır. Tapu kaydı, arazi kullanımının ve mülkiyetinin belirlenmesinde en kesin delildir. Bu belgeye sahip olanlar daha fazla güvenle araziye ve ürüne yatırım yapmaktadırlar. Belgelerle yatırımlar için resmi olarak kredi alma oranı artmaktadır (EU, 2004: 6).

Mülkiyet hakları, tarımsal ekonomide ve ekonomik sistem içinde önemli bir rol oynamaktadır. Örneğin bir çiftçi, ortak mülkiyete açık olan bir arazide ekim yaptığı zaman, bir sonraki yıl da bu tarlayı kendisinin ekeceğini bilemediği için tarlanın ömrünü uzatmaya yönelik bir yatırımda bulunmayacaktır. Bu alanlara yatırım yapmak konusundaki isteksizlik bu kaynakların daha verimli alanlara aktarılmasını

da güçleştirecek ve tarlanın mevcut verimliliğinin korunmasını daha pahalı hale getirecektir (OĞUZ, 2003: 25).

Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Havza Bazlı Destekleme Projesi ile havza bazında desteklemeyi, havza bazında destekleme ile ürün planlamasını, belli ürünlerin sadece belli bölgelerde desteklenmesini hedeflenmektedir.¹⁰⁰ Çiftçiler için kadastro, Havza Bazlı Destekleme Projesi'nde önemli bir altlık oluşturmaktadır.

Kırsal alanda temel üretim aracı olan toprağın dağılımının dengesiz ve adaletsiz olması topraklı, topraksız ve az topraklı köylü gruplarının oluşmasına sebep olmaktadır. Kırsal alanın gelişmesi ve köylünün kalkındırılması, insan-arazi ilişkilerinin reformcu bir anlayışla düzenlenmesine bağlıdır. Toprak reformunun bir tarafı tarımın ekonomi politikasına dayandırılmaktadır. Tarımsal üretim biçimi, toprağa bağlı olarak kırsal alanda oturanların sayısını ve gelişimini etkilemektedir. (TMMOB-HKMO, 1978; 23-31).

Kadaastro, arazi yönetiminin temelini oluşturduğundan, kırsal arazi yönetiminin ve tarımsal üretimin sürdürülebilir gelişiminde kadastro parselleri referanslı Arazi Parseli Tanımlama Sistemi (APTS)'nin kurulması önemli bir araçtır. Türkiye'de APTS'lerin kurulması ile AB kırsal kalkınma programı altındaki tarımsal destekler ve çevre koruma uygulamalarıyla sürdürülebilir tarımsal üretim planlanmaktadır, sürdürülebilir kırsal arazi yönetiminin gerçekleştirilmesi hedeflenmektedir. Ülkemizde kadastro verileri, EİKS ve APTS kapsamında konumsal bileşen olarak

¹⁰⁰ <http://www.tarimdunyasi.net/?p=90>, 24.01.2009.

henüz kullanılamamaktadır. Çünkü bir kontrol mekanizması henüz kurulmamıştır. Çalışmalar kadastro geçmemiş yerlerde sadece beyana dayalı ya da kadastro geçmiş yerlerde ise tapu belgesindeki yüzölçümüne dayalı yürütülmektedir. Sınır tespiti amaçlı yapılan kadastro çalışmalarından önce veya sonra, komşu arazi sahipleri veya kullanıcılar arasında anlaşmazlıklar olduğunda, referans olarak kadastro seçilmediğinde, arazideki veya kullanılan altlıklardaki işaretler yetersiz ise sınırlandırma işleminde zorluklar yaşanmaktadır. Bu sınırlandırmalar ürün planlaması, destekleme, pazarlama, kredi sağlama, ürün sigortalama gibi birçok tarımsal faaliyetlerde ve kırsal gelişme programları için kullanılacağından önemi oldukça büyüktür. O nedenle APTS'lerin kurulumunda parsellerin sınırlandırılmasında kullanılan temel veri kaynaklarından birisi de kadastrodur. APTS'ler kadastro kayıtlarına benzer envanterlerdir ve tarımsal destekleme amacıyla kullanılmaktadırlar (İNAN/ÇETE, 2007: 1-2).

Tarımsal üretimde, üreticiyi fiyat dalgalanmalarına karşı korumak, dengeli ve adil bir gelir dağılımına ulaşmak, tarım sektörü içindeki ve tarım sektörü ile diğer sektörler arasındaki dengesizlikleri gidermek, ekonomik kalkınmaya ivme kazandırmak için arazi yüzölçümlerine dayalı Doğrudan Gelir Desteği (DGD)'nin de içinde yer aldığı tarımsal destekleme politikaları hedeflenmektedir. Farklı dönemlerde farklı uygulamalarla bu amaçlara ulaşabilmek için kullanılan çeşitli tarımsal destekleme araçları ile üreticilerin gelirlerini arttırmak, dünya pazarında rekabet gücü olan sağlıklı, kaliteli ve yeterli tarımsal üretim elde etmek amaçlanmıştır. Şu anki uygulamaya göre, içinde bulunulan yılın DGD ödemesi bir önceki yılın arazi kayıtları (yüzölçümleri-alanları) esas alınarak yapılmaktadır. Temel DGD

ödemesinin yanı sıra toprak analizi yaptıran ve organik tarım yapan üreticilere ek ödeme sağlanmaktadır (SEZER, 2008: 121).

D. Kent/Kır Farklılıklarının Azaltılmasında

Kentsel ve kırsal alanlar arasında ekonomik, sosyal ve çevresel bağımsızlıklar yaşandığı gibi, bu alanların gelişimi için dengeli ve birbirini destekleyen bir yaklaşıma ihtiyaç duyulmaktadır. Kırsal gelişim kentsel gelişimden tamamen ayrı düşünülememektedir. Kentsel alanın gelişimi ile kırsal alanın gelişimi arasındaki bağlantı altyapı yatırımları ile kurulmaktadır. Kırsal altyapı, tarımsal üretimin hem kentsel alanlara hem de ihracat pazarına artan erişim ve üretkenlik için gerekli bir koşuldur. Kırsal alanların temel hizmetlerindeki eksiklikler kırdan kente göçü doğurmaktadır. Göç hareketleri, kırsal ve tarımsal toplum üzerinde olumsuz bir etkiye sebep olmaktadır.

Altyapıyı ve göçü etkileyen faktörlerin başında, sosyal ve ekonomik amaçları karşılamak için araziyi kullanma ve koruma ile ilgili arazi politikaları gelmektedir. Arazinin mülkiyeti, kullanımı, değeri arazi yönetiminde gerekli olan bilgilerdir. Tapu ve kadastro, araziyle ilgili kuralların ve düzenlemelerin uygulanmasını kolaylaştırmak için gerekli olan sistem ve işlemleri sağlamaktadır, arazi yönetiminin de bir parçasıdır.

Kent ile kır arasındaki ilişkilerin denge halinde olabilmesi için yoksulluğun azaltılmasına, temel altyapıya, güvenli zilyetliğe, köy yenileme programlarına,

sürdürülebilir arazi kullanımına ve kaynak yönetimine ihtiyaç duyulmaktadır. Kırsal alanların sürdürülebilir gelişimi için araziye erişimi ve üretken kaynakları garanti altına alma, arazi kullanımıyla ilgili anlaşmazlıkları çözme, etkin bir altyapı oluşturma ve altyapıya erişimi sağlama, tarım ve ormancılığı güvence altına alma, iyi bir yönetime katılma gerekmektedir. Bütün bu çalışmalarda birçok farklı meslek grubunun bir araya gelmesi ve koordineli olarak çalışması zorunludur. Burada kadastro, tüm verilerin üzerine eklenebildiği bir altlık olmaktadır (HKMO, 2007: 10-23).

E. Planlamada ve Arazi Kullanımında

Arazi ile insanların isteklerini uzlaştırmaya her dönem ihtiyaç duyulmuştur. Bu uzlaşmanın “planlama” aracından yararlanarak kamu yararı ilkesi çerçevesinde ve kamu örgütlenmesi içinde sağlanması gerekmektedir (SUIÇMEZ, 2000: 30). Kırsal planlama, kırsal kalkınma için önerilen ekonomik ve sosyal politikalardan biridir. Kırsal arazinin korunması, gelir düzenlemeleri, doğal kaynakların kullanımı ve doğal yaşamın korunması ancak doğru bir planlama ile mümkün olabilmektedir.

Kadastronun verileri, planlamanın analiz aşamasında ve planlama için doğru kararlar verilebilmesinde temel altlıktır. Planlamanın ana ilkesi olan kamu yararı ilkesinin yerinde ve doğru uygulanabilmesinin ölçütlerinden birisi, mülkiyet deseninin toplum yararına düzenlenmesidir. Planlamada kadastro verilerinin dikkate alınması ve verilerin sağlıklı ve güncel olması; verilen plan kararlarının doğru olmasını, kararların toplum yararına alınmasını, planların uygulanabilir planlar olmasını

sağlamaktadır. Planlamayla ilgili yanlış kararlar, kamu düzenini bozabilmekte, toplum içinde huzursuzluklar yaratabilmektedir. Ayrıca yanlış kararlar sonucu yapılan planların bozulup yenilenmesi fazladan ekonomi, fazladan masraf demektir. Sağlıksız planlar, sağlıksız kentsel/kırsal gelişmedir. Bunun hem sosyal hem de ekonomik maliyetinin boyutları ise inanılmaz derecede olabilmektedir (KÖKTÜRK/BAKIRTAŞ, 2009: 3).

ÇELİK (2006: 27), kırsal planlamayı “Kırsal alanların, doğal potansiyeli ile toplumsal gereksinimleri arasında denge sağlamaya yönelik, kırsal alanın ekonomik, sosyal, siyasal ve örgütsel bütün yönlerini kapsayacak katılımcı bir görüşle ele alınması gereken, kır-kent dengesini, kırsal alanların dışı açılmalarını ve kırsal alanların kalkınmasını sağlayan bir çalışma alanı ve planlama türü” olarak tanımlanmıştır. Kırsal planlamanın kalkınma, arazi kullanımı, kaynakların dağıtım ve kullanımı için *planlama disiplini* ile ilişkili olduğu, kırsal ve kentsel alan olarak tanımlanan yerlerin arasında kalan alanları da kapsadığı, bazı durumlarda ise kırsal planlamanın bölge planlaması ile eş tutulduğu ve çalışmaların bölge planı kapsamında yürütüldüğü belirtilmektedir. Pek çok gelişmekte olan ülkede, kırsal planlamayı kalkınmanın bir aracı olarak kullanmak amacıyla araştırmalar yapılmaktadır. Kırsal kalkınmaya yoksulluğu azaltıcı bir mekanizma olarak bakılması ise hâlihazırda bu araştırmaların odağını oluşturmaktadır. Önceleri üretim artışına yönelik olan ve teknik konularla sınırlı planlama hedefleri, günümüzde yoksulluğun azaltılması yönünde değişim göstermektedir. Planlamadaki bu gelişimlere bağlı olarak kırsal planlamanın da odağı değişmektedir. Ayrıca kırsal planlamada, hayvancılık, tarımsal üretim ve ormancılık konularında birbirinden

bağımsız üretilen politikaların yerini sürdürülebilirlik kavramı içinde bütüncül politikalar almaktadır.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kırsal Kalkınma Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda “modern köy” ve “modern tarım” ilkelerinden hareket edilerek; dağınık yerleşim ünitelerinin toplulaştırılması, imarlı ve planlı bir şekilde sosyal, kültürel ve ekonomik tesisler yapılarak, çevredeki küçük ünitelerin bu merkezlerdeki hizmetlerden faydalanması konu edilmiştir. Mevcut yerleşim yerlerinin gelişme alanlarının bir imar planı doğrultusunda yapılması ile gelişigüzel yapılaşmanın önlenmesi, kırsal alanda imar planı uygulamasının zorunlu olması ile afetlerin zararlarının en aza indirilmesi, dağınık ve küçük olan tarım arazilerinin toplulaştırılması hedeflenmektedir.

İlk olarak 1965 yılından itibaren uygulanması düşünülen Çok Yönlü Kırsal Alan Planlaması, hem sosyal hem ekonomik hem de fiziksel planlama olmak üzere üç farklı ancak birbirini bütünler biçimde oluşmaktadır. Fiziksel planlama, altyapı hizmetlerinden biri olan imar düzenlemelerini de kapsamaktadır (GERAY, 1974: 234).

Planlama, dünyanın, ulusların kentsel ve kırsal alanlarının sürdürülebilirliği, sağlıklı ve kaliteli yaşam şartlarının yaratılması için kullanılan araçlardan biridir. Planlama bir anlamda geleceği görme, biçimlendirme ve sorunları çözme sanatıdır. Planlamanın girdisi veri/bilgidir. Sağlıklı politikaların ve plan kararlarının üretilmesi, bu kararların izlenebilmesi yüksek kaliteli, güvenilir veri/bilginin

varlığına ve elde edilebilirliğine bağlıdır. Bilgi altyapısının oluşturulması da kalkınmanın hedeflerinden biri olarak görülmektedir. Planlama girdisi veri/bilgi teknoloji yardımıyla toplanıp, saklanıp ve değerlendirilip, geleceğe ilişkin tehlikeler ve riskler tahmin edilebilmekte, izlenebilmekte, uyarılar yapılabilmekte ve bu yönde insanlar bilinçlendirilebilmektedir. Özellikle afet öncesi, afet anı ve afet sonrası yapılması gerekenlere ilişkin planlamalar insan hayatında inkar edilemez bir yerdedir. İmar planlaması ve yer seçimi konularındaki tasarımlar afet olasılığının göz ardı edilmemesine yardımcı olmaktadır. Dünyanın sürdürülebilirliği yönünde toplum yönlendirilebilmekte ve gerekli önlemler alınabilmektedir (ŞENGEZER/KILIÇ, 2006: 127-130).

Planlama sürecinin ilk aşaması olan bilgi toplama sürecinde sosyal ve ekonomik yapı konusundaki temel verilerin konumsal olarak bağlantılarının kurulabilmesi, adrese bağlı çalışmayı gerektirmektedir. Bu uygulama ve projelerde Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün parsel dayalı verilerinin temel olması beklenmektedir.

Toplumsal ve ekonomik gelecek tüm insanlığı ilgilendirmektedir. Dolayısıyla ortak bir uzlaşma gerekmektedir. Planlama da bu uzlaşmanın bir belgesi olmaktadır. Uzlaşmanın iskeletini de planlamanın temel ilkeleri ve toplum yararı oluşturmaktadır (ŞENGEZER/KILIÇ, 2006: 130). Devletin kamu düzenini sağlamak amacıyla kullandığı planlamanın uygulama araçlarından ikisi imar ve kamulaştırmadır (KELEŞ, 2006: 191-196). İmar, fiziki planlamadır ve İmar Kanunu hükümlerine göre uygulanmaktadır. İmar Kanunu'na göre imar planı yapmak için kadastro zorunluluğu bulunmamaktadır yani kadastro ve plan için beraberlik zorunluluğu öngörülmemiştir

(İmar Kanunu madde 5). Aynı şekilde Kadastro Kanunu da bu beraberliği zorunlu görmeyerek 39. maddesi ile kadastro altyapısı olmadan da imar planı yapılabileceğini kabul etmiş, onaylanmış imar planlarında öncelikli kadastro nun yapılabileceğini belirtmiştir. Oysa ki planlama ve sürdürülebilir gelişme adına, kadastro ve imarın birlikteliğinin, Kadastro Kanunun 1. maddesindeki “mekansal bilgi sistemi” kavramı altında zorunluluk haline getirilmesi gerekmektedir. Kadastro bilgisi ile plan öncesi ve plan sonrası bilginin bütünleştirilmesi çokamaçlı kadastro nun bir yönü olmaktadır (DUYGULUER, 2006: 196-199).

Kır-kent ayrımının azaltılmasında planlamanın önemli bir faydası vardır. Sağlıklı bir şehirleşme için şehirlerin imar planlarının yapılması ve uygulanması gerekmektedir. İmar planları hem kırdan kente göçlerin, hem de şehirlerdeki gecekondulaşmanın azalması için yollardan biridir (TÜDEŞ/BIYIK, 2001: 8).

Planlama sürecinde kadastro verilerinin kullanımında yaşanan sorunlar, daha fazla zaman, emek ve masraf olarak ortaya çıkmaktadır. Bu da hem sosyal hem de ekonomik anlamda huzursuzluk getirmektedir. Burada sürdürülebilirlik anlamında kadastro verilerinin planlama açısından önemi ortaya çıkmaktadır.

Koruma alanlarının sınırlandırılmasında ve koruma amaçlı imar planlarının yapılmasında haritalar temel belgelerdir. Kırsal alanlarda yeterli ölçekte ve mülkiyet işlenmiş haritalar elde edilemediği zaman, sınırlandırma haritaları 1/25000 ölçekli haritalar üzerine ya da kroki şeklinde düzenlenmektedir. Tescil için Tapu Sicil Müdürlüğü’ne gönderilen bu haritalar, çoğu zaman tescil edilememekte ve tapu

kayıtlarına şerh düşülememekte, sınırların araziye aplikasyonu yapılamamaktadır. Kadastro çalışmaları henüz yapılmamışsa, zilyetlik konuları değerlendirilirken yanlış uygulamalar olabilmektedir. Bunun yanında koruma alanları zilyetlikle iktisap edilememektedir. Bu nedenle koruma alanları sınırlandırma haritaları önemli belgelerdir. Ayrıca koruma amaçlı imar planlarının parsel ölçeğinde çözüm üretmeleri zorunluluğundan dolayı, mülkiyet ve sınırlar yeterince işlenmediği zamanlarda, çok daha yoğun bir şekilde plan tadilatları gündeme gelmektedir. Kadastro parsellerinin güncel olmaması da planlamalarda büyük sıkıntılar yaratmaktadır. İfraz gören parsel numaraları, ifraz sonucunda değiştiğinden, güncelleme yapılmadığı takdirde yanlış parsellere koruma alanı şerhi düşülmekte ve çok sıklıkla karar düzeltmeleri kurul gündemine gelmektedir. Korunması gereken alanların sürdürülebilirliği açısından çok önemli bir diğer nokta, tescil dışı alanlardaki korunması gerekli kültür ve tabiat varlıklarının tespitidir. Tespit dışı olduğu için ada ve parsel numarası olmayan ya da ada ve parsel numarası olduğu halde tescil edilmeyen alanların tapu kayıtlarına şerhi düşülemediği için bu alanlar yok sayılmaktadırlar (CANDAŞ, 2006: 202-206).

Plansız ve ölçüsüz arazi kullanımının sonuçları, düzensiz yerleşimlere ve göçlere neden olmaktadır. Hızlı kentsel gelişim nedeniyle kırsal alanlara doğru göç ve yerleşim eğilimi, araziyle ilgili birçok problem doğurmaktadır. Nüfus artışları ve bilinçsiz arazi kullanım şekilleri, tarım alanlarının, orman alanlarının, mer'aların ve kıyıların kaybına yol açmaktadır. Dolayısıyla kentleşmenin ve yerleşimin gelişme yönünün planlama sonucu belirlenmesi ihtiyacı doğmaktadır. Yerleşim bölgelerinde

altyapı gelişimi ve hizmetleri için de arazinin hazırlanması yani planlama gerekmektedir.

Planlama sürecinin en önemli aşamalarından biri mekansal yapının analizidir. Öncelikle halihazır haritalara¹⁰¹ işlenen ya da işlenecek olan mülkiyet yapısı planlama kararlarını etkileyen önemli bilgilerdir. Planlama çalışmalarına başlamadan önce kadastro bilgilerinin halihazır haritalara işlenmesi, planlamadaki tüm unsurların mekansal referanslarla ilişkilendirilmesi anlamına gelmektedir. Kadastro haritalarında bina gibi mekansal referansların fazla olması, halihazır haritalarla kadastro haritalarının uyuşmama sorununa çözüm olabilmekte ve planlamayı hızlandırdığı gibi daha sağlıklı da kılabilir. Kadastro verileri ile halihazır haritalar ve mevcut durum arasındaki çelişkilerden kaynaklanan sorunlar, mekansal yapının, sosyo-ekonomik yapının analizinde ve planlama sonrası uygulama sürecinde yaşanan aksaklıklarda önemli paya sahiptir (KOÇ vd., 2006: 157-159).

Planlamanın ilk adımı kadastro parsellerinin ölçülmesi ve tanımlanmasıdır. Köy ya da mahalle olarak belirlenen kadastro çalışma alanı sınırları içinde kalan adalara 101'den başlayarak ada numarası verilmektedir. Bu ada numaraları aralıksız birbirini izlemektedir. Ada numaralarında karışıklık ve tekrar olmaması için adalar paftalar ile eşleştirilerek tutulmaktadır. Her bir ada içerisindeki parsellere de 1'den başlayarak numara verilmektedir (HKMO, 1995: 96-97). Dolayısıyla kadastro parsellerinin tanımlamaları tektir. Bu teknik olarak eşi olmayan tanımlara bina, tarım, orman,

¹⁰¹ Halihazır harita: Mekansal düzenlemelere altlık olması için yaptırılan 1/5000, 1/1000 ölçekli harita, durum haritası.

altyapı, nüfusbilimi, çevrebilimi gibi bilgiler de bağlanarak geniş ve kurumlar arası bilgi sistemi kurulabilme şansı bulunmaktadır.

Arazi kullanım planlarında altlık olan planlamanın, kırsal gelişim politikalarıyla uyumlu olması beklenmektedir. Planlama, arazi yönetimi açısından arazinin bölünmesini sağlayan bir araçtır. Dikdörtgen parsellerin daha ekonomik olması, altyapı oluşturulurken parselin şekline ve parselin yoğunluğuna önem veriliyor olması arazi yönetimi ile planlama arasında bağlantının bulunduğu işaretlerdir (DUYGULUER, 2006: 197).

Başka bir planlama konusu olan kamu çıkarı için kamulaştırma ve arazi toplulaştırmasında da sınırların ve mülkiyetin önemi tartışılmaz. Kamulaştırma ve toplulaştırmada her bir işlem, parsellerin sınırlarına bağlı olarak tespit edilen arazi miktarı üzerinden maliklere yapılmakta ve tazminat parselin ait değeri üzerinden maliklere ödenmektedir. İşlemler idari, yasal ve mali açıdan arazi ve sahibi üzerinden yapılmaktadır. Kadastronun bilgileri, arazi kullanımı, arsa ve arazi düzenlemelerinde önemli bir rol oynamaktadır.

Kamulaştırmanın tanımları incelendiği zaman, kamulaştırma, toplum yararı için gerekli olduğu hallerde, malikin rızasına bakılmaksızın bedelinin ödenerek özel mülkiyetin sona erdirilmesidir. Bedel tespitinde ilk sıralarda yer alan esaslar taşınmazın kadastro çalışmaları sırasında belirlenen ve ardından tapu kütüklerine tescil edilen cinsi ve yüzölçümüdür. Taşınmaz bedelinin araştırılmasında kullanılan ölçütlerin dağılımına bakıldığında Tapu Sicil Müdürlükleri ilk sıralarda yer

almaktadır. Kanunun uygulanması sırasında yaşanan sorunlar idari ve adli yargıda davaların açılmasına neden olmaktadır. Bu davalar, maliklerin mağduriyetini, plan aşamasından kamulaştırmanın sonuna kadar geçen sürede zaman ve emeğin boşa harcanmasını, davası devam eden taşınmazlar üzerinde yatırımların yapılamamasını gündeme getirmektedir. Hatta bu davalar Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM)'ne kadar uzamaktadır. Bu durumda yargı süreci uzamakta, yatırım maliyetleri planlanandan daha da artmakta, insan hakları ihlali gerekçesiyle ülkemizin itibarı düşmekte, bütçedeki delik büyümektedir. Daha da ileri gidilirse kişi başına düşen milli gelirin düşmesine ve ekonomik gelirin bozulmasına neden olmaktadır. AİHM'de Türkiye ile ilgili alınan kararların %15'i kamulaştırma konusundadır. AİHM'nin kamulaştırma kararları incelendiğinde, davaların kamulaştırma bedellerinin arazinin gerçek bedellerini yansıtmaması, hesaplama yöntemi, çevresel etkiler, bedelsiz kamulaştırma ve tapu iptali gibi gerekçelerle açılmış olduğu görülmektedir (ÇAY/EVREN, 2007).

F. Çevresel Zararların Azaltılmasında

Arazi, çevreyle ilgili bir dizi hizmete sağlam bir arazi politikasının katılımıyla destek vermektedir. Arazi politikası, çevresel çöküşün ve onun sosyo-ekonomik bedellerinin önlenmesinde rol oynamaktadır. Kesin ve korunmuş haklar, arazinin kullanımını düzenleyen ve mülkiyetini tanımlayan etkili kurallar, arazinin uzun dönemli yönetimini sağlayan kurallardır. Arazi yönetimi yerel arazi yönetim kararları için toplumun ihtiyaçlarını, kültürel değerlerini karşılamayı ve uzun dönemli çevresel korumayı amaçlayan bir yönetimdir. Afet yönetiminde iyi bir arazi yönetiminin

önemli rolü bulunmaktadır. Ülkemiz afetler ülkesi olan ve özellikle deprem kuşağında bulunan bir ülkedir (GERAY, 2005: 19). Toprak, su, mera ve orman kaynaklarının, biyolojik çeşitliliğin, doğal güzelliklerin yıpranmasına neden olan tehditlerden birisi de doğal afetlerdir. Türkiye’de kırsal yerleşimlerin plansız, dağınık, küçük ve sayıca fazla olması, köylerin önemli bir bölümünün yüksek, eğimli, engebeli sahalarda kurulmuş bulunmaları, yani kırsal yerleşimlerin topoğrafik konumu ve yapılaşma şekli, doğal afetlerden kaynaklanan riskleri artırmaktadır (DPT, 2006d: 9-10). Yeni yapılaşmanın uygun zeminde ve inşaat kurallarına uygun olarak gerçekleştirilmesi ile kırsal yerleşimlerde, afetlerden kaynaklanan risklerin azaltılması ve güvenli yerleşim koşullarının temin edilmesine yönelik faaliyetlerde etkinlik artırılabilir. Özellikle göç alan, ikinci konut talebinin güçlü olduğu ve nüfus artış hızı yüksek kırsal yerleşimlerde “kırsal yerleşme planlaması”nın rolü büyüktür (DPT, 2006d: 22). Bakanlıkça yapılan planların onaylanmadan inşaata izin verilmemesi, taşınmaz malların bulunduğu alanda onaylı imar planına göre parselasyon haritası yapılarak parsellere ayrılması, bu suretle meydana gelen parsellerin, Bakanlığın isteği üzerine mahalli Tapu Sicil Müdürlüklerince tescil olunması gerekmektedir. Kentsel alanlarda olduğu gibi kırsal alanlarda da planlama yapılırken doğal afet riskine açık alanların park ve yeşil alan olarak ayrılması, bu riskli alanların tapu kayıtlarında belirtilmesi, yerleşim başta olmak üzere başka amaçlarla kullanılmaması afet sırasında meydana gelebilecek hasarı azaltabilecektir. Bunların yanı sıra, önemli bir ekonomik varlık olan ormanlar, aynı zamanda sel gibi bir doğal afeti engelleme ve zararlarını azaltma aracı olduğundan kolayca özel mülkiyete konu edilmemelidir.

Kadastro yapılmış ya da yapılmamış da olsa yangın, sel, heyelan gibi doğal afetler sebebiyle mülkiyet sınırlarının yeniden tespit edilmesi gerekebilmektedir. Bu görevi Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü yerine getirmektedir (TÜDEŞ/BIYIK, 2001: 7). Tapu ve kadastro hizmetlerinin memleketin sosyal, ekonomik ve hukuki alanlardaki rolü ve önemi, bu çalışmaların bazı kanunların özel hükümleri içerisinde de yer almasını gerektirmiştir. Çevresel zararların azaltılmasında önemli desteklerden birisi afet risklerinin önceden belirlenebilmesi ve bütünleşik afet haritalarının yapılmasıdır. Bu çalışmalar Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararname'ye, 7269 sayılı Afetler Kanunu'na ve İmar Kanunu'na göre başlatılmaktadır. Afetler dolayısıyla alınacak tedbirler ve yapılacak yardımların, hüküm altına alındığı Afetler Kanununun kadastro işlerine ilişkin maddesinde, uygulamanın İmar ve İskan Bakanlığı ile Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün bağlı olduğu Bakanlık arasında müştereken tespit edilecek esaslar dahilinde yapılacağı belirtilmektedir. Ardından afet durumunda gerçekleştirilecek olan müşterek çalışmanın aynı Bakanlık (Bayındırlık ve İskan Bakanlığı)'a bağlı bulunan Afet İşleri Genel Müdürlüğü ile Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü arasında yapılması söz konusu olmuştur.¹⁰² Afet konusu acele tedbirler alınması gerekli konular içerdiğinden Kadastro Kanununun normal şartlara göre konulmuş hükümlerinin dışına çıkılması zorunluluğu bulunmaktadır. Afet sebebiyle Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca lüzum görülecek yerlerin kadastro, ilanların yapılmasına ve

¹⁰² 29.05.2009 tarihli ve 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile Kanunun yürürlük tarihinden itibaren bir yılı geçmemek üzere, Başkanlığın faaliyete geçtiğine dair Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu kararıyla birlikte, Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü, Afet İşleri Genel Müdürlüğü ve Sivil Savunma Genel Müdürlüğü kaldırılmakta, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı kurulmaktadır.(RG: 17.06.2009, 27261).

kadastro komisyonlarının kurulmasına lüzum kalmaksızın yapılmaktadır (ESMER, 1984: 1022-1023).

Bu çalışmalar genel anlamda bölgesel planlamadır, kadastro verileri ile diğer veriler kullanılarak yapılmaktadır. Çalışmaların kapsamı deprem, heyelan, kaya düşmesi, çığ, sel konuları üzerine afet tehlike haritalarının ortaya konması, il acil yardım planlarına temel olacak verilerin oluşturulması ve güncellenmesidir. Bir plançı bu haritaların sentezini yaparak diğer faktörlere de bağlı olarak alınması gereken önlemlerin kararını oluşturabilmekte, seçenekleri yöneticilere sunabilmektedir. Gerekli olan bilgilerin parsel esas alınarak kadastro kayıtları ile bütünleşik olması vatandaş bilgilendirme ve sınırlamalardan haberdar etme açısından önemlidir. Tehlike (risk) haritaları, çevre düzeni planlarında bir altlık bilgi olarak kullanılan haritalardır, detay haritalar olarak kullanılmamaktadırlar. Afet risk haritaları aracılığıyla tehlike hesaplamalarında kullanılacak olan kadastral bilgilerin yeteri derecede güvenilir ve eksiksiz olması gerekmektedir. Bütünleşik afet risk haritaları için kullanılacak verilerde çok disiplinli araştırmalarla kadastro bilgileri beslenmelidir. Bu verilerin kullanımı için başka çalışmalara gerek duyulmamalı, kaynak ve zaman tasarrufu sağlanmalıdır. Bir afetin gerçekleşmesinden sonra ise zarar gören malikler, zarar gören ürünler, zarar gören alan miktarı gibi parsel bazındaki çalışmalar için daha detaylı çalışmalar yapılması gerekmektedir. Bu noktada daha büyük ölçekli kadastral haritalara ve bilgilerine ihtiyaç duyulmaktadır. Meydana gelen bir afet sonrasında, kadastro olmayan yerler için 7269 sayılı kanunun 18. maddesine göre, Afet İşleri Genel Müdürlüğü'nün talebi ve Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün talimatı üzerine kadastro çalışmalarına

başlanmaktadır. Kadastro çalışması, sadece Afet İşleri Genel Müdürlüğü'nün gösterdiği yerle sınırlandırılmaktadır. Kadastral işlemlerin, afetin çok hızlı bir olay olmasından dolayı, hızlı yapılması gerekmektedir (NURLU, 2006: 207-210).

Çok amaçlı çevre düzenlemeleri, kırsal düzenlemeye yönelik planlanan projelerden birisidir. Çok amaçlı çevre düzenlemelerinde imar, yerleşim ve mülkiyet yapısı temel olmakla birlikte ulaşım, temiz su ve atık su tesislerinin yapımı, çevrenin, doğal güzelliklerin, flora ve faunanın, tarihi yapıların korunması çevre halkının bu imkanlardan yararlanmasının sağlanması ve kamu yararının kurulması amaçları bulunmaktadır. Böyle bir projeye verilebilecek örneklerden birisi Trabzon Değirmendere Vadisi Çevre Düzenleme (DEVACED) Projesi'dir. Bu projenin devamı olan bir başka proje de çevre koruma amaçlı olarak Değirmendere Havzası'nda mülkiyet ve kırsal arazi düzenlemesinin modellenmesi projesidir (BIYIK, 2005: 82-83).

İyi bir arazi yönetiminde temeli konumsal verilere dayalı Coğrafi Bilgi Sistemleri (CBS) ile desteklenmiş Karar Destek Sistemleri de bulunmaktadır. Doğal afet öncesi, afete açık alanların tespitinde, afet sonrasında ise karar vericilerin etkili faktörlerle daha esnek değerlendirme yapabilmelerine olanak sağlamaktadır. Her çeşit doğal afet öncesi ve sonrası insanların canına gelen zarar kadar malına gelen zararın da hesabı yapılmaktadır. Arazi üzerinden zarar tahmini ve zarar gören maliklerin belirlenmesi, gerektiği takdirde tazminat sağlanması sağlam bir kadastro ve mülkiyet sistemi ile mümkün olabilmektedir (YALÇIN, 2002). Sanayi, ticaret ve turizm işletmelerinin

kurulacağı yerlerin iyi seçilmesi ve yer seçim planlarının doğru yapılması zararın oluşmasını engelleyeceği gibi zarar tahminine gerek kalmayacaktır.

Yaban hayatının biyolojik yoğunluğu olan alanların ve parklar, yeşil kuşaklar gibi ortak kamu alanlarının korunması, erozyon riskinin azaltılması gibi doğru amaçlar için yanlış kullanımlara karşı arazilerin korunmasında da CBS destekli çalışmalar yapılmaktadır. Ayrıca bu korunması gereken alanların kullanımı, kanunlarla kontrol altına alınmakta, özel bir konum verilerek özel çevre koruma alanları oluşturulmaktadır.

G. Arazilerin El Değiştirme İşlemlerinde

Tesis kadastrounun yapılmasının ardından arazinin mülkiyeti ve kullanımı üzerine birçok işlem yapılabilmektedir. Bu işlemler, özellikle arazilerin el değiştirmesi, bir arazi piyasası oluşturmaktadır. Kadastro, arazi pazarı için temel araçtır. Arazi pazarı detaylı bir kadastroya dayandığı zaman etkilidir. Güvenilir bir arazi pazarı sürdürülebilir gelişmeye katkı sağlamaktadır. Ekonomik, sosyal ve çevresel gelişme, işlevsel ve etkili bir arazi pazarına ihtiyaç duymaktadır.

Arazi piyasasındaki satış, kira, ipotek gibi arazi işlemleri için bir maliyet ortaya çıkmaktadır. Her işlem için araştırma ve yol masrafı gibi maliyetlerin dışında belirli harçların ödenmesi gerekmektedir. Mülkiyet haklarının tam olarak tanımlanamadığı durumlarda bireyler mülkiyet haklarını korumak için ilave maliyetlere katlanmak zorunda kalacaklardır. Mülkiyet haklarının elde edilmesinin ve korunmasının söz konusu olduğu her yerde işlem maliyetleri de olacaktır. İşlem maliyetlerini ekonomik

sistemin işletilmesi ve ekonomik faaliyetlerin yürütülmesi için katlanılması gereken maliyetler olarak görmek de mümkündür. Bu faaliyetlerin sonucunda, ortaya çıkabilecek sosyal refah kayıpları da engellenmiş olmaktadır (OĞUZ, 2003: 26-27). Mülkiyet, güvenceli bir sistemle kayıt altına alındığında, arazilerin el değiştirmesi daha kolay ve daha hızlı olmaktadır (KÖKTÜRK/BAKIRTAŞ, 2009: 1)

İşlem maliyetlerinin olmadığı bir sistemde doğal olarak piyasaların varlığına da ihtiyaç yoktur. Bir arazi satın almak için ne zaman alınacağını, arazinin içinde bulunduğu durumu, nasıl satın alınacağını, özelliklerinin ve fiyatının uygun olup olmadığını bilmek gerekmektedir (OĞUZ, 2003: 38-39).

Bunların dışında ülkemizde, mülkiyet işlemlerinde, yani tapu işlemlerinde, işlem maliyeti olarak Harçlar Kanunu'na göre tapu harcı ve Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğü'nce belirlenen tarife göre ücret tahsil edilmektedir (DÖRTGÖZ, 2000).

Arazi piyasasındaki işlemlerin başında satış işlemleri gelmektedir. Satış piyasasındaki faaliyetler, gelecekteki fiyat hareketlerine dayanmaktadır. Kredi almaya imkanı olmayan küçük arazi sahiplerinin bulunduğu riskli yerlerde arazi satışları çok tatmin edici olmamaktadır. İşlem yoğunluğu arazi fiyatlarının bir yükselip bir azaldığı, satışların yoğun olduğu alanlarda yaşanmaktadır. Satış fiyatlarının yüksek olduğu yerlerde ya arazi parçalanması görülmekte ya da satışlar gayri resmi kalmaktadır.

Kırsal alanlarda en çok karşılaşılan ikinci sıradaki işlem ise kira işlemleridir. Kira piyasasında değiş tokuş ücretleri düşüktür, çoğu durumda ödemeler yıllık yapılmaktadır ve başlangıçta sınırlı bir masraf gerektirmektedir. Kiralama işlemleri arazinin sulu ya da kuru tarım arazisi olmasıyla, tarımsal faaliyette bulunmak isteyenlerin sayısıyla orantılıdır. Sözleşme dönemleri taraflar arasında ayarlanmaktadır ve bu göstermektedir ki kira satışa göre daha esnek ve çok yönlü bir anlam taşımaktadır. Kira, arazinin mülkiyetinin edinimi olan daha sonraki aşamaya, mülkiyete geçiş yapmak için bir adımdır. Ülkemizde kırsal alanlarda “ıcara vermek” adı altında hiçbir belgeye dayanmayan, karşılıklı iyiniyetle yıllık kiralamar görülmektedir.

Kira piyasasında, mülkiyeti gösteren belgede bir güvensizlik söz konusu olursa uzun dönemli kira sözleşmelerinden kaçınılmaktadır. Kira sözleşmeleri genelde üretimi arttırmak için kullanılmaktadır. Yoksul üreticilere, görevlerini yerine getirememe risklerinden dolayı sabit sözleşme teklif edilmeyebilmektedir. Bu durumlarda hisseli ürün çözüm olarak sunulmaktadır. Kira piyasasına göre arazi kullanım haklarının el değiştirmesi kırsal ekonomideki üretimi ve refahı geliştirmeye giden bir yoldur. Arazi mülkiyetinin el değiştirme yeteneği, arazinin kredi piyasasındaki rolüne yardımcı olmaktadır. Kredi piyasasında, kira piyasasına göre satış piyasasının daha etkili olduğu bilinmektedir.

İşlemler ve krediler, üretimin gelişmesini etkilemektedir. Krediler, üretim pazarındaki arazi piyasası işlevlerini yönlendirmektedir. Yabancı işgücünün çalıştığı

tarlalara bakıldığında, kendi tarlasını işleyen çiftçilerin sürekli maaş alarak çalışanlardan daha etkili sonuçlar aldıkları görülmektedir.

Kırsal toplumun arazi işlemleri daha çok kendi tapusu olan üreticiler üzerinden yapılmaktadır. Böylelikle işlemler, arazi el değişimlerini kolaylaştırmakta ve kredi piyasasında yardımcı olarak arazinin kullanımı için temel sağlamaktadır. Sermaye piyasasındaki belirsizlikler ve politika bozuklukları, arazi satış piyasası ile birlikte üretimi etkilemekte ve kıtlığa yol açmaktadır. Bu durum bazı gözlemcilerin arazi piyasası faaliyetlerine karşı olumsuz tutum almalarına izin vermektedir (DEININGER, 2004: 7-8).

H. İyi Bir Arazi Yönetiminde

Birçok yazında “iyi yönetim” olarak kullanılan “iyi yönetim” kavramı, arazinin sürdürülebilir gelişimi anlamında, iyi bir arazi yönetim sisteminin kurulmasıyla sağlanabilmektedir. “Yönetişim-iyi yönetim” (governance-good governance) Dünya Bankası’nın kalkınma yönetimi yerine kullandığı OECD’nin de benimsediği bir kavramdır. Yönetişim; “bireyler, kurumlar, kamu ve özel sektör unsurlarının ortak işleri birlikte yönetme biçimlerinin toplamıdır. Farklı çıkarların uyum ve işbirliği sağlanarak harekete geçirilmesiyle işleyen süreçtir”. Bu süreç uzlaşma-uyum üzerine kuruludur, sürekli etkileşim ve güven ilkesi üzerine yükselmektedir. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı’na göre yönetim, “bir ülkenin işlerinin yönetimi için her kademedede kullanılan ekonomik, siyasal ve yönetsel yetkilerin uygulandığıdır”. İyi yönetim hesap verebilirlik, saydamlık, etkililik ve verimlilik, uzak

görüşlülük ve hukuksallık ilkelerine dayanan bir yönetim sistemidir (GÜLER, 2005: 145-149).

Güvenilir yasal altyapıya dayanan kadaastro parsel ve mülkiyet bilgilerinin saydam, etkili, verimli bir uygulamayla diğer kurumlara altlık oluşturmaları, kurumlar arasında işbirliğinin sağlanması açısından iyi yönetimin araziye dayalı ayağıdır. Ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel uygulamaların ve kararların bel kemiği durumundadır.

İyi bir arazi yönetimi;

- Tüm sosyal grupların, vatandaşların haklarını korumaktadır. Savunmasız grupların yasadışı olarak arazilerinden tahliye edilmelerini önlemekte ve miras haklarını korumaktadır.
- Taşınmaz üzerinde yatırım yapmak isteyen kişilerin veya iş gruplarının daha çok kamu güveniyle hareket etmesini sağlamaktadır.
- Arazi mülkiyetinin güvenilirliği üzerinden kredi alabilme imkanını arttırmaktadır, ekonomiyi geliştirmektedir. Saydam ve sorumlu kamu yönetimi ile arazi işlemlerindeki (alım-satım, kira, ipotek gibi) fiyatlar daha düzenli olmakta ve vergilendirme eşit araziler için eşitlik sağlamaktadır.
- Şeffaf devlet arazisi yönetimi ile devlet arazilerini yasadışı yollarla sömürden korumuş olmaktadır.
- Resmi bir arazi piyasası ile kamu hizmetlerinde vergilerin ve gelirlerin daha fazla dönüşünü sağlamaktadır. Çünkü zayıf bir yönetim, kamu ve özel sektörde yapılan işlerin fiyatlarının artışına, arazi kayıt sistemine ve arazi işlemlerine karşı güven eksikliğine neden olmaktadır.

- Saydam, etkili, eşit, zamanında ve adil uyuşmazlık çözümleri anlaşmazlıkları azaltmaktadır.
- Güvenilir ve erişilebilir konumsal veri ile çevre korumayı desteklemektedir. Tam, doğru ve güvenilir konumsal verilerle hükümet çevrenin ve doğal kaynakların idaresinde daha sorumlu olmaktadır (BATSUKH, 2007).

İ. Vatandaşlık, İnsan Hakları ve Sosyal Adalette

Toplumsal huzurun temel taşlarından olan doğru ve güvenilir sınır ile mülkiyet, servetin ve hakların gerektiği gibi korunması imkanını da sağlamış olmaktadır. Demokratik devletler, her vatandaşın, zengin ya da yoksul ayrımı yapmaksızın, hakkını ve servetini korumak durumundadır. Mülkiyet hakları ve kullanım hakları, ifade özgürlüğünün ve bağımsız iletişimin birer ifadesidir. Bu temel medeni ve siyasi haklardan kadınların ve yoksulların da sürdürülebilirlik yolunda güvenle yararlanması beklenmektedir (EU, 2004: 5).

Taşınmaz malların yasal olarak kayıt altına alınması, mülkiyetin tartışmasız olması, taşınmaz malların kanıta dayanan güvenli ve sağlıklı bir sistemle yönetilmesi, yolsuzlukların önüne geçilmesi, el değiştirmelerin daha düşük maliyetle olması, ipotek güvence sistemlerinin oluşturulması, taşınmaz malların bir ekonomik değere dönüştürülmesi, yatırım bankaları ve kredi kuruluşlarınca bu değerler üzerinden fon oluşturulması, işletmelerin mali ihtiyaçlarının taşınmaz mal ile giderilebilmesi, konut kredisine (mortgage) mali kaynak sağlanması gibi mülkiyet hakkına ve mülkiyet güvencesine dayalı pek çok konu, her bireyin beklentisidir ve ihtiyacıdır. Bu, aynı

zamanda insan haklarının ve adaletin bir çerçevesidir (KÖKTÜRK/BAKIRTAŞ, 2009: 1).

Mülkiyet yapısı, toplumdaki güç dağılımını yansıtmaktadır. Mülkiyet ve arazi üzerindeki kontrol gücü, siyasi gücü de beraberinde getirmektedir. Halkın veya azınlık grubunun arazi hakları, vatandaşlığın temel haklarıyla yakından ilişkili olduğunu göstermektedir. Halkın veya etnik-dinsel azınlığın arazi üzerindeki hakları, kültürel yaşamlarını sürdürmeleri, kendi çevrelerini korumaları açısından önemlidir. Ayrıca arazilerin hem kadınlar hem de erkekler tarafından eşit haklar ile sahip olunması, sosyal ve ekonomik cinsiyet eşitliğinin bir göstergesidir. Bu haklar anayasal hukuktan ve miras hukukundan gelmektedir. Kadınların arazi edinimindeki ve kullanımındaki eşit hakları, kadınların ekonomik ve yaşamsal güvenliklerinde önemli etkindir. Kadınlar, arazilerin işlenmesi ve ürün alınmasında geleneksel olarak rol oynamaktadırlar. Bu hakkın sürdürülebilirliğinde yasal, kurumsal ve kültürel etkinin payı bulunmaktadır (EU, 2004: 5).

J. Arazi Anlaşmazlıklarının Çözümünde

Hızlı nüfus artışı, değişen ekonomik koşullar, çölleşme ve iklim değişikliği gibi çevresel değişiklikler arazinin edinimi ve kullanımı için talebi arttırmaktadır. Kıt olan arazi üzerindeki talebin artması, anlaşmazlıkların doğmasına sebep olmaktadır. Bu anlaşmazlıklar, kuralların hızla değişen koşulları yeteri derecede dengeleyememesinden, farklı ve tutarsız kuralların aynı anda var olmasından kaynaklanabilmektedir. Mülkiyete ve arazi sınırlarına dayalı anlaşmazlıklar, malikler

arasında büyük gerilimler yaratabilmektedir. Arazi üzerinde anlaşmazlık olması, o araziye yönelik yatırım yapmaktan kaçınılmasına dolayısıyla arazinin değerinin düşmesine neden olacağından, ekonomik çıkarlar da düşük olmaktadır. Üzerinde anlaşmazlıklar yaşanan araziler için ilgili Devlet kurumlarından sağlanacak belgelerle bu anlaşmazlıklar çözülmek durumundadır. Anlaşmazlıklar çözülürken yönetimle ve toplumsal istikrarla ilgili soru işaretleri de yükselmektedir. Çözüm sırasında özellikle kırsal ve yoksul halkın da erişebileceği bir sistem gerekmektedir (EU 2004: 6).

Arazi üzerindeki rekabet, toplumun ve hukukun arazi mülkiyeti ve kullanımı kurallarıyla düzenlenmektedir. Bu kurallar da sosyal, ekonomik ve siyasal ilişkilerle tanımlanmaktadır. Türkiye’de mülkiyet ve sınır anlaşmazlıkları için çözüm mekanizması Kadastro Mahkemeleri’dir (ÖZMEN/ÇORBALI, 1991: 63). Anlaşmazlıkları ortadan kaldırmak için ise kadastro sınırları ve tapu kayıt işlemleri zorunluluktur.

Arazi anlaşmazlıklarında ilk akla gelen, sınır anlaşmazlıklarıdır. Sınır anlaşmazlıkları doğrudan doğruya sınır çizgisine ilişkin olan, yani yatay sınır çizgisinin varlığı, yeri ve özellikleriyle ilgili noktalarda sınır komşularının karşılaştıkları anlaşmazlıklardır. Sınır anlaşmazlıklarının nedenleri, genellikle iki taşınmaz arasındaki sınır çizgisinin yerinin belli olmaması, bilinmemesi ya da belli olsa da gerçek yerinin değiştirilmiş yahut değişmiş olmasıdır (ZEVKLİLER, 1976: 109-110). Sınır çekişmeleri, yargı organlarını sürekli biçimde uğraştıran ve yüklerini ağırlaştıran bir sorun olmakta ve bu sorun devam etmektedir. Bu davaların özel hukuk ilişkilerini aşır önemli sayıdaki

ceza davalarının da konularını oluşturdıkları görülmektedir. Hatta sınır anlaşmazlıkları yüzünden köylülerin sık sık sorunlar ve anlaşmazlıklar yaşadığı görülmektedir. Hapishanelere kadar dayanan sınır kavgaları eksik olmamaktadır (TÜMER, 1946: 6). Sürekli olarak bir hakimiyet ve güç göstergesi olan araziye ilişkin anlaşmazlıklar ve çatışmalar her zaman olmuştur ve olacaktır. Toprağa sahip olma veya onu koruma içgüdüsünün, mülkiyet davalarına hatta mülkiyet cinayetlerine kadar uzandığına dair adli veriler örnek olarak Trabzon için toplanmış ve irdelenmiştir (UZUN/YOMRALIOĞLU, 2005).

Arazi sınırlarının zamanla belirsiz hale gelmesi, diğer kişilerin arazilerine saygı göstermemeleri, sınırlar belli olmadığı için bilmeyerek komşu taşınmazın sınırını aşarak kendi taşınmazlarını genişletmeleri sonucu sınır anlaşmazlıklarının sayısı artmaktadır. Arazilerin tapuda kayıtlı olmaması, sınır anlaşmazlıkları davalarını arttırmaktadır. Tapuda kayıtlı olmayan, haritası bulunmayan taşınmazların sınırlarının belirlenebilmesi için taş, ağaç, tepecik gibi bazı işaretler kullanılmaktadır. Ancak bu işaretlerin yerleri kolayca değişebilmektedir. Değişen sınırlar komşular arasında sınır anlaşmazlıklarına neden olmaktadır. Bu anlaşmazlıkların çıkmasına engel olmak için öncelikle arazi sınırlarının tam olarak belirlenmesi gerekmektedir. Yaradılışı gereği bencil olan kişilerin bencillikleri, en çok sahip oldukları şeyler arasındaki ilişkilerde yani mülkiyet ilişkilerinde ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle arazi sınırlarının olması ve somut bir biçimde belirlenmesi gerekmektedir.

Taşınmaz sınırlarının belirli hale getirilmesinde ve bu sınırların korunmasında sınır komşularının ve toplumun geniş yararı vardır. Hukuki işlemlerle güvence getirilmiş

sınırların belirli olmasıyla kamu yararı da korunmuş olmaktadır. Sınırlara ve mülkiyete yöneltilmiş bir taşkınlığa karşı, malikin, müdahalenin men'i davası, istihkak davası gibi davalar açma olanağı da bulunmaktadır (ZEVKLİLER, 1976: 3-4).

Sınır anlaşmazlıklarına ilişkin tüm davalarda, kadastrosu yapılmış olup da tapuya kayıtlı taşınmazların belgeleri, ilk önce değerlendirilmesi gereken ve yanlışlığı kanıtlanıncaya dek tüm öteki belgelere ve eylemlere üstün sayılan verilerdir. Arazilerin sınır anlaşmazlıklarını belge esaslı çözümlemek ötekilere kıyasla kolaydır. (ZEVKLİLER, 1976: 269-270). Çünkü anlaşmazlıkların çözümü için mahkemelere başvurulması bir hak ise de her dava ekonomik açıdan masraf demektir. Önemli olan zaman ve para kaybına neden olan anlaşmazlıkların hiç doğmayacağı, sağlam ve güvenilir kadastro kayıtlarının tutulmasıdır.

Ülkemizde kırsal alanlardaki araziler üzerinde yaşanan en büyük sorunlardan biri orman alanlarının mülkiyet ve sınır sorunudur. Ormanların sınırlandırılmasına itiraz davaları araziye ilişkindir. Bu nedenle, davanın o arazinin bulunduğu il veya ilçedeki Kadastro Mahkemesi'nde görülmesi gerekmektedir, yani yetkili mahkeme arazinin bulunduğu yerdeki Kadastro Mahkemesi'dir. Kadastro Mahkemesi, arazi mülkiyetine ve sınırlı ayni haklara, tapuya tescil veya şerh edilecek veyahut beyanlar hanesinde gösterilecek diğer haklara, sınır ve ölçü uyuşmazlıklarına, kadastroya ve tapu sicilini ilgilendiren benzeri davalara ve özel kanunlarca kendisine verilen işlere bakmaktadır. Kadastro mahkemeleri orman sınırlandırma ve 2/B madde uygulamasına konu olan yerler bakımından, süresinde açılacak davalarda görevlidir. Orman kadastrasına

itiraz davalarında ayrıca kadastro tutanağı düzenlenmesine gerek yoktur, altı aylık süre içinde açılan davanın Kadastro Mahkemesi'nde orman sınırına itiraz davası olarak görülmesi gerekmektedir (SINMAZ/KARATAŞ, 1995: 213-221).

Doğal servetler arasında yer alan ormanlar, Orman Kanunu'na göre mülkiyet bakımından, devlet ormanları, hükmi şahsiyete haiz amme müesseselerine ait ormanlar ve hususi ormanlar olarak üç gruba ayrılmaktadır. Ancak mülkiyeti kime ait olursa olsun Anayasa, Orman Kanunu ve Kadastro Kanunu hükümlerine göre Devlet, ormanların korunması ve sahaların genişletilmesi için gerekli önlemleri almakla yükümlüdür. Bir ormanın özel mülkiyete konu olması demek, orman arazisinin konut, turizm, sanayi, endüstri, tarım gibi amaçlar için yani orman amacının dışında kullanılmaya başlanması demektir.

Sınır anlaşmazlıklarını doğurabilecek sınır değişikliklerinin yaşandığı en önemli süreçlerden birisi, kırsal alanlardaki toprağın verimli işletilmesiyle ilgili tedbirlerden biri olan arazi toplulaştırmasıdır. Arazi toplulaştırması yapılan bölgelerde taşınmaz malların kayıtları yeniden düzenlenmektedir. Kadastro işlemi, toplulaştırmanın vazgeçilmez bir parçasıdır. Gerçek bir toplulaştırma kadastrosuz olamamaktadır (ZEVKLİLER, 1976: 115).

Birbirine bitişik araziler üzerindeki hakların kapsamlarının açık bir biçimde belirlenmesi kamu düzeni, hukuk ve komşular arası barış yönünden bir zorunluluktur. Malikin mülkiyet hakkı ile komşusunun mülkiyet hakkının geçerli olduğu alanın birbirinden ayırt edilmesi bu yönden önemlidir.

Ülkemizde mülkiyete dayalı sorunların ve anlaşmazlıkların yargılandığı önemli bir merci Yargıtay'dır. "Yargıtay, adliye mahkemelerince verilen ve kanunun başka bir adli yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar"¹⁰³. Yirmi bir adet hukuk dairesi olan Yargıtay'ın işbölümü incelendiğinde pek çok dairenin mülkiyeti konu alan davalara baktığı görülmektedir¹⁰⁴. Bu da mülkiyete dayalı anlaşmazlıkların fazlalığını ortaya sermektedir ve mülkiyete dayalı anlaşmazlıkların giderilmesinin insan hayatındaki ciddi değerini göstermektedir. Yargıda görülen davaların 1/3'ünün taşınmaz mülkiyetiyle bağlantılı olması kadastronun ve sınır güvencesinin önemini ortaya koymaktadır (KÖKTÜRK/KÖKTÜRK, 2009: 2).

Kırsal alanlarda kadastronun önemi ve rolü üzerine bütün bu genel olarak bahsedilen konulara ek olarak kırsal alanların gruplandırılarak ele alınmasında da fayda görülmektedir. Tez kapsamında temelde kırsal alan olarak tanımlanan tarım alanları, orman alanları ve mer'a alanlarında kadastronun ve mülkiyetin sürdürülebilir gelişmedeki önemi ve rolü ayrıca ele alınmaktadır.

¹⁰³ 1982 Anayasası Madde 154.

¹⁰⁴ <http://www.yargitay.gov.tr/content/blogcategory/0/43/>, 17.03.2009. Birinci, Beşinci, Altıncı, Yedinci, Sekizinci, Ondördüncü, Onaltıncı, Onsekizinci ve Yirminci Hukuk Daireleri.

IV. Türkiye’de Tarım, Orman ve Mer’a Alanlarında Kadastro, Mülkiyet ve Sürdürülebilir Gelişme

A. Tarım Alanlarında

Türkiye’de kırsal alan gelişmelerini amaçlayan çalışmalar ve faaliyetler ulusal ve bölgesel seviyede ele alınmaktadır. Amaç kentsel alanlar ile kırsal alanlar arasındaki farklılıkları azaltmak ve ulusal kalkınmaya katkı sağlamaktır¹⁰⁵. DPT Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi’ne göre kırsal gelişme bölgesel yoğunluklu sosyal, kültürel, ekonomik öncelikleri, ihtiyaçları, değişkenleri içeren çok-sektörlü planlanmış faaliyetlerin tümüdür. 2001-2023 yılları arasını kapsayan Uzun Dönemli Kalkınma Stratejisi’nin temel amacı 2010’lu yıllarda bölgesel güç olarak etkinliği arttırmak ve 2020’li yıllarda Avrupa Birliği’ne tam üyelik sürecinde bilgi toplumuna dönüşüm ve ekonomik ve sosyal yapılanmaya erişimde küresel seviyede etkinliği sağlamaktır (DPT, 2006c: 5). Geçen süre içerisinde DPT tarafından kırsal gelişmeye yönelik hazırlanan her türlü raporda ve en son 2007-2013 yıllarını kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı’nda ülkemizin kırsal kesimi için olumlu ve olumsuz yönler ortaya konmuştur. Olumsuz yönler arasında kadastro nun tamamlanmamış olması da yer almaktadır (DPT, 2006a: 65). Kırsal bölgelerde ve arazilerin yüksek rantlara henüz ulaşmadığı gayri meskûn alanlarda, arazilerin intikallerinin yapılmaması, araziler üzerinden resmiyet dışı satışların yapılması nedeniyle tapu sicil kayıtlarının güncel tutulamaması bir başka olumsuzluktur (YILDIZ/MEŞHUR, 2006: 284). Kadastral

¹⁰⁵ Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, “DG AGRICULTURE, Non-exhaustive list of issues and questions to facilitate preparations for bilateral meetings, Rural Development Policy and Structural/Environmental Measures Country: Republic of TURKEY, (www.abgs.gov.tr/tarama/tarama_files, 25.02.2008).

işlemlerin tamamlanamaması, mülkiyetin belirlenememesi, mülkiyetin ve sınırlarının güncelliğinin kayıtlarla takip edilememesi kırsal alan çalışmalarını olumsuz etkilemektedir.

Kırsal yerleşmelere ait sosyal, ekonomik ve konumsal bilgi ve veriler, en önemli politika alanı olarak öne çıkan kırsal kalkınma faaliyetlerinde gerekli araçlardır. Kırsal alanlardaki veri tabanının oluşturulmasında üretime ilişkin bilgiler, toprak analizleri, toprağın geçmişteki kullanım biçimleri gibi toprak özelliklerini içeren bilgilere temel olan mülkiyete ilişkin bilgiler olması zorunlu bilgilerdir (ŞENGİZER/KILIÇ, 2006: 140). Kırsal alan olarak tanımlanan tarım alanlarında araziye ilişkin bir veritabanının oluşturulmasında genel olarak her bir kadaströ parseli bir tarım parseli olarak alınmaktadır. Kırsal arazi düzenlemelerine bağılı kırsal gelişmelerde başarılı olunabilmesi için ise mülkiyete ilişkin bilgilerin sağlanması ihtiyaç duyulmaktadır ki bu bilgiler tapu ve kadaströ kayıtlarıdır (YALÇIN/ŞAHİN, 2005: 3).

1. Doğrudan Gelir Desteğinde

Tarım arazilerinin mülkiyet ve yüzölçümü değişkenine bağılı olan DGD ödemesi için öncelikle kadaströ çalışmalarının tamamlanması gerekliliğı vardır. Daha sonra, arazi hareketlerinin sürekli izlenerek güncelleştirilmesi ve buna da işlerlik kazandırılması gerekmektedir. DGD ödemeleri için Tarım Reformu Uygulama Projesinden sorumlu Tarım ve Köyışleri Bakanlığı, bölgesel bazda Tarım İl Müdürlüğü başkanlığında,

Kadastro Müdürlüğü, Tapu Sicil Müdürlüğü, Ziraat Odası, Ziraat Bankası, Hazine Müsteşarlığı gibi ilgili kesimlerin de yer aldığı bir çalışma grubu oluşturmuştur.

Kadastro çalışmalarının henüz tamamlanmamış olması durumunda proje kapsamındaki köylerde ifti beyanları esas alınmaktadır. Bu beyanlar sırasıyla köy muhtarlıkları, Ziraat Odası, Tapu Sicil Müdürlüğü, Tarım İl Müdürlüğü elemanları ve nihayetinde beyanların doğruluğu konusunda asıl sorumluluğu taşıyan Tarım İl Müdürlüğü'nce onaylanmaktadır (ÖREN, 2001: 24-28). Ancak desteklemeye tabi olmayan araziler de bulunmaktadır. Bunlardan bazıları:

- Kadastro geçmemiş birimlerde, tapu sicil müdürlüklerinden onaylı tapu zabıt kaydına sahip olmayan ayır vasıflı araziler
- Tapuda tescili bulunmayan mülkiyeti ihtilaflı olup da, DGD askı işlemleri sırasında taraflardan birisince itiraz konusu yapılan araziler
- Orman kadastro ve tesis kadastro tamamlanmamış ormanla ilişkili alanlarda, Orman Genel Müdürlüğü temsilcisinin de bulunduğu tespit komisyonlarınca düzenlenen raporlarda, tarım arazisi haline getirilmediği tespit edilen araziler (ALTINTAş, 2006).

DGD demelerinin temeli olan araziye ve referans kadastro parseli temeline dayanan bir Arazi Parseli Tanımlama Sistemi (APTS) yaklaşımı ile mülkiyeti ve arazinin sosyal kimliğini hiçe sayan yaklaşımların önüne geçilebilmekte ve bütüncül bir arazi yönetimi altyapısı oluşturulabilmektedir. APTS'ler, AB bünyesinde, kırsal arazi yönetimi için birer araç olarak görülmektedir. Türkiye'de kadastro sisteminden bağımsız bir APTS kurulumu ve sistemin işletilmesinin sağlanması ülkeye önemli bir

maddi yük getireceğinden kadastro bir yapılanma ve hızlanma içerisinde. Tarım alanında kısa vadeli çözümler aramak yerine, bu iki yapılanmanın birlikte yürütülmesine çalışılmaktadır (İNAN/ÇETE, 2007: 9).

DGD ödemeleri, çiftçilerin tapu kayıtlarına göre kayıt altına alınması, ödemenin araziye işleyene değil, arazi sahibine yapılması ve ödemelerin herhangi bir ürünle ilişkilendirilmeyerek tüm üreticilere eşit oranda belli bir arazi büyüklüğüne kadar yapılması esasına dayalıdır. Kapsamlı bir tarım reformunun parçası olduğu ve başarılı olunabilmesinin ön koşulunun, gerekli altyapı düzenlemelerinin eşzamanlı gerçekleştirilmesi gerektiği ortaya çıkmıştır (AĞIRBAŞ, 2006: 19). Gerekli altyapı düzenlemelerinin başında da arazi ve mülkiyet sorunlarının giderilmesi, kadastro çalışmalarının tamamlanması gelmektedir (AĞIRBAŞ, 2006: 113-114).

DURUTAN/OKAN (2007) Dünya Bankası temsiliyetinde “TRUP Altındaki Kadastral Çalışmaların Değerlendirilmesi” konulu bir rapor hazırlanmıştır. DGD ödemelerine dolayısıyla kırsal ve bölgesel kalkınmaya altlık olması düşünülerek TRUP altında başlatılan hızlandırılmış kadastro çalışmalarının sosyal etkilerinin değerlendirilmesi amacıyla da 2-9 Eylül 2007 tarihleri arasında anket çalışması yapılmıştır. Çalışma alanı olarak Kars, Malatya, Adıyaman, Mardin, Sivas ve Konya illerindeki köyler seçilmiştir. Her bir il TRUP projesi kapsamında kadastro çalışmalarını yürüten farklı Tapu ve Kadastro Bölge Müdürlükleri sınırları içerisinde kalmaktadır. Toplam 22 köyde araştırma ve anket çalışması yapılmıştır. Bu köyler özellikle büyüklükleri, sosyo-ekonomik durumları, tarımsal yoğunlukları ve ulaşım

anlamında merkeze uzaklıkları yönünden değerlendirilerek seçilmişlerdir. Seçilen bütün köylerin ortak özellikleri:

- Tapu ve kadastro faaliyetleri, fiziksel zorluklar (uzaklık, erişim zorlukları, engebeli topoğrafya, büyük toprak parçalanmaları gibi), orman alanlarıyla yaşanan sıkıntılar ve güvenlik tehlikeleri nedenleriyle uzun yıllar ertelenmiştir.
- Birkaç köy hariç hepsi merkezden uzak, engebeli arazide, orman alanlarına yakın, verimi düşük ve tarımsal alanı sınırlı, sulama sistemi yetersiz, tarımsal makineleşmesi eksik ya da yetersiz, ürün ve çiftlik hayvanları konusunda zayıf, üretimi ve pazarlaması kısıtlı, temel hizmetleri (sağlık, eğitim, yol gibi) yetersiz ve/veya eksik, durağan bir sosyal ve ekonomik yaşamda, düşük bir yıllık geliri olan köylere aittir. Ayrıca geçmişte ve/veya günümüzde dışarıya göç veren köylere aittir. Bu köylere 6'sı Çevre ve Orman Bakanlığı ölçütlerine göre "orman köyü" olarak sınıflandırılmışlardır (DURUTAN/OKAN, 2007: 5-7).

Rapora göre kadastroya dayalı DGD ödemelerinde hükümet de, faydalanan çiftçiler de Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı da kazançlı çıkmıştır. DGD'den faydalananlarda artışlar gözlemlenmiştir. Kesin arazi bilgilerine dayanan ödemeler, haksız ve fazla ödemelerin önüne geçilmesine yardımcı olmuştur. Ayrıca ödemeler için her yıl arazi miktarlarını hesaplamada Bakanlığın harcadığı zamandan ve emekten tasarruf edilmiştir. Ankette çiftçiler DGD ödemelerinden çok memnun olduklarını belirtmektedirler. Bu ödemelerden yararlanabilmek için arazilerini bırakmaktan vazgeçtiklerini ve üretime başladıklarını söylemektedirler. Ödemelerin ekonomik

olarak katkısı olduğunu, öncelikle çocukların eğitiminde kullandıklarını ifade etmektedirler. Kadastro köydeki yaşam biçimlerini değiştirmese de yaşamlarında hayati önem taşıyan DGD ödemelerinde tartışmasız temeller sağlayan bir araç olmuştur (DURUTAN/OKAN, 2007: 26).

TRUP kadastro çalışmalarından önce DGD ödemeleri için beyan edilen ekilebilir araziler ile TRUP kadastro çalışmalarından sonra belirlenmiş olan ekilebilir arazilerin alanları arasında farklar dikkat çekmektedir. Farklı köylerden 50 katılımcı ile yapılan araştırmada TRUP kadastro çalışmalarından sonra DGD ödemeleri için temel olan arazi miktarlarının beyanında değişme olup olmadığı sorulmuştur. %22'si azaldığını, %38'i aynı kaldığını, %40'ı ise arttığını belirtmiştir (DURUTAN/OKAN, 2007: 26-27). Bu demektir ki beyan edilen arazi miktarı, %38 gibi bir oranla gerçek arazi miktarı olmaktadır. Ankete göre doğrudan gelir desteği alanların %62 (%40+%22)'sinin beyan ettiği arazi miktarı, kadastro ölçümlerine göre değişiklik göstermiştir. Bunun sonucunda da %62 gibi önemli oran, alması gereken desteği alamamış, daha az ya da daha fazla almıştır. Bu değerlendirme sadece 50 katılımcıdan oluşan bir araştırmanın katılımcılarının % kaçını gerçek desteği alabilmiştir sorusunu yanıtlamaktadır. Kimlerin kaç yüzölçümlük miktar üzerinden az ya da fazla destek aldığı ve Türk Lirası üzerinden vatandaşın ve devletin hesabına giren ya da giremeyen ne kadar ekonomik miktarın olduğu ayrı bir inceleme konusu olmaktadır. Ancak şu söylenebilir ki kadastro verilerine dayanarak yapılan destek ödemeleri gerçeği yansıtmaktadır.

Kadastro kayıtlarının olmadığı yörelerde, çiftçi beyanlarının esas alınmasının son derece sakıncalı ve yanlış olacağı Adıyaman örneğiyle anlaşılmıştır. Tapu ve kadastro çalışmalarının tamamlanmamış olduğu bazı köylerde, arazi beyanlarının köyün toplam tarım arazisini de aşması bakımından önemli anlaşmazlıklar çıkmış, sorunlar yaşanmış ve nitekim bu konuda çıkan ihtilafın giderilememesi, köy yüzölçümünü dahi aşan miktar üzerinde ısrar edilmesi üzerine Kahta'nın Dumlu Köyü proje kapsamından çıkarılmıştır. Kayıtlarda toplam yüzölçümü 4.342 da görülen Kahta'nın Dumlu köyünde 8.864 da arazi beyan edilmiştir. İl Müdürlüğü köyün arazi yapısından toplam yüzölçümün ancak %35'inin (1.520 da) tarım arazisi olabileceğini tespit etmiştir. Bu derece olmasa da, diğer köylerde de benzer sorunlar yaşanmış, ancak karşılıklı görüşmelerle çiftçi beyanlarında kısıntıya gidilerek, üzerinde anlaşılan miktarlar üzerinden ödeme yapılmıştır. Benzer şekilde Kahta'nın Alıdamı köyünde de 42.000 da arazi beyan edilmiş ancak karşılıklı görüşmeler sonucu bu miktar üzerinde kısıntıya gidilerek 8.258 dekara kadar düşürülmüştür (Anonim,2000 - ÖREN, 2001: 22-24).

Köy muhtarları ile köylüler arasında da arazi beyanı konusunda önemli sorunlar yaşanmıştır. Bazı köylerde, hiç arazisi olmadığı ya da işlemediği halde arazisi varmış gibi gösterilen çiftçilere rastlanmıştır. Muhtara yakın kişilerin arazileri, olduğundan daha büyük gösterilirken, bazı işletme arazilerinin küçük gösterildiği ya da kayıt esnasında köyde olmadığı için yazılamayan dolayısıyla ödemelerden de yararlanamayan üreticilerin olduğu yönünde bazı rahatsızlıklar ve huzursuzluklar dile getirilmiştir (ÖREN, 2001: 29). Bu sosyo-ekonomik sorunların çözümü sağlam, güncel ve erişilebilir kadastro kayıtlarına dayanmaktadır.

Adıyaman ili pilot uygulama ön araştırma sonuçları, ödemelerin sadece mülk araziye veya tapuya göre yapılmasının da sakıncalı olduğunu göstermektedir. Sadece mülk arazilerin esas alınması durumunda destekler, köyle ilişkisini yıllar önce kesmiş, çiftçilikle de ilgisi olmayan ancak köydeki arazilerini hala elinde bulunduran kişilere de yapılmış olacaktır. Bu da uygulamanın amacına ters düşmektedir. Kentsel alanlara göçün yoğun olarak yaşandığı ülkemizde bu tür arazilerin çokluğu gözönüne alınırsa, önemli bir tutarın hedef kitleye ulaşmadığı söylenebilir. Bu amaçla, ödeme için fiilen köyde ikamet etme koşulu düşünülmesi gerekmektedir. Burada da sağlam ve güncel kadastro verilerinin önemi bir kez daha ortaya çıkmaktadır. Ayrıca malik ve yüzölçümü bilgilerinin yanı sıra çokamaçlı kadastro gereği araziye kullanan kişi (çiftçi) ve arazinin kullanım şekli bilgilerinin de var olmasıyla hedef, kitleye ulaşılmış olacaktır.

Diğer taraftan, tam anlamıyla toprak reformunun gerçekleştirilemediği, hala feodal yapının hüküm sürdüğü bölgede, DGD'den daha çok yörede ağa olarak tabir edilen büyük toprak sahipleri yararlanmaktadır. Asıl yardıma muhtaç, topraksız (kiracı veya ortakçı) ya da yeterli toprağı olmayan ve ağanın elindeki araziye yine ağanın belirlediği koşullar dahilinde işleyen kişilerse yararlanamamaktadır. Araziyi fiilen işleyenlerin bu arazi sahiplerine karşı, kiracılık-ortakçılık konusunda ya da bunların belgelendirilmesi yönünde bir hak iddia etmeleri de oldukça zordur. Bu durumda, ödemelerin kira ve ortakçılık sözleşmelerine bağlanmasının da pratikte bir yararı ve geçerliliği olmamaktadır. Ayrıca, kira sözleşmesi ve ortaklığın belgelendirilmesi zaten sosyal ilişkilerin ve akrabalık bağlarının güçlü olduğu kırsal kesimde karşılıklı

güvensizliğin bir göstergesi olarak da düşünülebileceğinden ödemelerden yine mülk sahibi yararlanmaktadır (ÖREN, 2001 : 28).

Polatlı ilçesi örneğinde olduğu gibi DGD uygulamalarına genel olarak çiftçilerin katılım oranı yüksektir. Polatlı'da seçilen 27 pilot köyde destek alımına katılım oranları köylere göre % 92.78 ile % 100 arasında değişmektedir.

İlçede projeye katılımın %100 olmamasının başlıca nedenlerinden birisi üreticilerin *genellikle hisseli tapuya sahip olmalarıdır*. Bazı köylerde tek bir tapu üzerinde hissedarların sayısının çok fazla (50 gibi) olması nedeniyle, hissedarlardan biri adına beyanda bulunulması ve ödeme yapılması söz konusu olmayacağından, genellikle projeden haberdar olan bütün üreticiler projeden yararlanmak için başvurmuştur. Bu durumda üreticilerin sahip oldukları hisselerle ait çok sayıda tapu ile başvuru yapmasıyla bu hisselerin birleştirilmesinde önemli sorunlar yaşanmıştır. Ayrıca hissedarlardan biri veya birkaçı tarımsal üretim faaliyeti ile ilgilenmeseler de DGD'den yararlanmak için başvurmuşlardır.

Polatlı'da halkın DGD alımına katılmamasının bir diğer nedeni ise *mülk arazinin küçük olmasıdır*. İlçede mülk arazi varlığı yetersiz olan üreticiler başka köylerden ve Hazine'den arazi kiralamakta veya ortakçılıkla arazi işlemektedirler. Polatlı'da kiracılık ve ortakçılıkla işlenen arazilerin DGD'de dikkate alınmaması, katılımı olumsuz etkilemiştir (GÜNDOĞMUŞ/TANRIVERMİŞ, 2001 : 53).

Mülkiyet konusunda yaşanan sorunların ve ihtilafli arazilerin, yapılan destekleme ödemelerinin önemli ölçüde fiilen üreticilik yapan üreticiler dışına kaymasına yol açtığı Antalya ili örneğinde görülmektedir. Bu sorunların bir bölümü Türkiye genelinde var olan tarımsal yapıdan, bir bölümü ise Antalya iline özgü yapıdan kaynaklanmaktadır. Var olan yapıdan kaynaklanan sorunlar aşağıda maddeler halinde açıklanmıştır:

- Geçmiş yıllarda yapılmış olan kadastro çalışmalarına ve bunların sonuçlarına itiraz edilmesi, bunlara ilişkin davaların (mahkemelerin) uzun yıllar devam etmesi ve bir sonuca bağlanamaması.
- Eski arazi satışlarının, tapu belgesi yerine noter veya muhtar şahitliğinde veya başka bir şahsın şahitliğindeki senetlerle yapılmış olması, örfi kurallara göre satış yapılması, yasal yol olan noter kanalı ile satış yapanların sayısının oldukça az olması.
- Kadastro sonucuna ilişkin davalar devam ederken, arazilerin satışının birkaç kez el değiştirmesi, bu sebeple tapunun kime devredildiği konusunda (aynı arazi, çeşitli zamanlarda çeşitli kişilere satıldığı için) karmaşaların yaşanması.
- Tapusuz araziye sahip tarım işletmesi sayısının giderek artmış olması ve miras paylaşımı yolu ile de bu sayının giderek kabarması.
- Miras yolu ile paylaşımına devam edilmesi ve işletmelerin daha da küçülmesi.

Bazı durumlarda üzerinde tapu kaydı bulunan anne veya babanın sağdır, arazi bölüşümü gerçekte yapılmasına karşın güncel durum tapuda belirtilmemiştir. Çocuklar baba veya anneden tamamen bağımsız olarak kendilerine tahsis edilen araziye işlemektedirler. Bazı durumlarda da kiracı ve/veya ortak olarak arazi tutup toplam arazisini büyüten, fiilen çiftçilik yapan üreticiler bulunmaktadır. Bu

örneklerden de anlaşıldığı üzere fiilen çiftçilik yapan önemli bir kesim, üzerlerinde tapulu arazi olmaması nedeniyle DGD’den yararlanamamış ve kapsam dışı kalmıştır. Öte yandan, üzerinde tapulu arazisi olan ve doğrudan üreticilik yapmayıp üretimden çekilmiş olanlar DGD’den yararlanmıştır. Konuyu biraz daha açmak gerekirse aslında DGD yapılan arazi aynı arazi olmasına karşın, fiilen üreticilik yapan ve üretimde devamlılık sağlayan farklıdır. Diğer bir ifade ile üretimde girdi (gübre, ilaç, tohum, işçilik, kredi vd.) kullanan ve desteğe ihtiyacı olan gerçek kişi çocuklar iken, DGD’den yararlanan (tapu sahibi olan) babadır. Ebeveyn hayatta iken, tapulu malın çocuklara devrinin tapu kaydında belirtilmesi uygulaması yaygın olmayıp, tapu sahibi ile işleten kişiler farklıdır. Tapulu arazi sahibi olma esas alındığı için de, bazı aile fertleri kapsam dışıdır.

- Üzerinde tapulu arazi bulunan ebeveynin vefat etmiş olmasına rağmen varisli konumda bulunan çocukların veraset işlemlerini yaptırmaması.
- Hisseli tapuya sahip olunması.

Tapu üzerinde birden fazla isim bulunduğundan, başvurunun, tapuda yazılı bütün isimler için ayrı ayrı mı olacağı veya bütün hissedarlar adına sadece birinin mi başvuru yapabileceği konularında karmaşa yaşanmıştır. Bu durum bazen hissedarlar arasında, birbirlerinden habersiz başvuruda bulunulması, diğerlerinin ise bundan yararlanamaması gibi kuşkulara yol açmıştır. Bunun dışında, hissedarlar arasındaki olası kırılganlıklar da konunun yeterince konuşulmamasına ve dolayısıyla bazı üreticilerin başvuru yapmamasına yol açmıştır. Hissedarlar arasında sadece birinin veya birkaçının üretim faaliyeti ile devamlı meşgul olması ve bu nedenle destekten yararlanmak istemesi, öte yandan diğer hissedarların üretim faaliyeti ile hiçbir ilgileri olmamasına karşın destekten yararlanmak istemeleri, fiilen üreticilik yapan

üreticilerin başvuru konusunda gönülsüz kalmalarına yol açmıştır (ÖZKAN, 2001: 86-87).

Belirtilen bu nedenlerle, aslında fiilen üreticilik yapan ve hisseli de olsa tapulu arazisi olan gerçek üreticiler doğrudan gelir desteğinden yararlanmada isteksiz davranmışlar ve desteklemeden yararlanamamışlardır. Bu sorunların giderilebilmesi için miras paylaşımlarının, arazilerin el değişim işlemlerinin, davalı taşınmaz malların son durumlarının güncel ve doğru olarak tapu ve kadastro kayıtlarına yansıtılması gerekmektedir.

DGD ödemeleri ve Arazi ve Çiftçi Kayıt Sistemi (AÇKS) Projesi, 2000 yılında yayınlanan Bakanlar Kurulu Kararı ile gündeme gelmiştir. Karar ile DGD ödemelerinin ülke genelinde yaygınlaştırılmasını ve ülke genelinde üreticilerin gerçek kayıtlarının yapılmasını sağlamak, yürürlükteki mevcut tarımsal desteklerin gerçek üreticilere ulaşmadığı düşüncesiyle bu desteklerin zamanla kaldırılarak ülke ekonomisine getirdiği aşırı finansman yükünü azaltmak, küçük üreticilere parasal destek vererek sosyal dengeyi kurmak hedeflenmiştir. 2003 yılından itibaren de elde edilen çiftçi kayıtlarının her yıl güncellenerek sağlıklı tarım politikalarının oluşturulması ve özellikle AB'ye girmek için gerekli zemini hazırlamak, fiyatların serbest piyasa ortamında oluşmasını sağlamak amaçlanmıştır. Bu dönemde nihai amaç doğrudan gelir desteğinden ürün planlamasına ve ihracata yönelik ürün desteklerine geçmektir (EDİZ vd, 2001). Ocak 2000 tarihinde IMF ile yapılan ekonomik program, Türkiye'de DGD uygulamasının esas amacını, tarım sektörüne sağlanan korumaların azaltılmasının/kaldırılmasının küçük ve orta ölçekli

işletmelerin gelirleri üzerinde yaratacağı negatif etkiyi kısmen dengelemek olarak belirtmektedir. DGD uygulamasında belirli işletme büyüklüğü esas alınmakta ve özellikle kırsal kesimde gelir dağılımının iyileştirilebilmesi için, gelir desteğinin tamamının saptanan ölçüte göre küçük aile işletmelerine yöneltilmesi ile sosyal dengenin korunabilmesi hedeflenmektedir (KOÇ ve BAYANER, 2001: 4).

Öneminin uygulamalarda da görüldüğü işletme büyüklükleri, arazi parsellerinin parçalı ve küçük olması, konuyu bir başka önemli konuya arazi toplulaştırmasına taşımaktadır.

2. Arazi Toplulaştırmasında

Parçalı ve küçük tarımsal arazi parsellerinin birleştirilmesi işlemi olan arazi toplulaştırmasında kadastronun yeri ve önemi, sosyal ve ekonomik gelişmedeki konumundan ve olumlu çevresel etkilerinden dolayı sürdürülebilir gelişmedeki yerini belirlemektedir. Kadastro bilgilerinden yararlanarak gerçekleştirilen arazi toplulaştırmasının olumlu sonuçları kırsal ve toplumsal gelişmenin temel konularıdır. Her toplumsal gelişme ekonomik gelişmeyi ve çevresel uyumu da içermektedir.

Toplulaştırma alanının sınırlarının belirlenmesi, mülkiyet çalışmalarının ve parselasyon planının yapılması, yeni parselasyon planlarının araziye uygulanması, kadastro işlemleri arazi toplulaştırmasının en önemli aşamalarındandırılar (KARA vd., 2005:28).

Arazi toplulaştırması, kırsal yaşamın daha iyi kılınması için mevcut mülkiyetin yeniden düzenlenmesi olarak tanımlanabilmektedir. Tapu kütüğünde sahipliğ iilişkin hakları ve yükümlülükleri açıkça belli olan taşınmaz malların, kırsal parselasyon (imar) planlarına göre çok paralılığ gidermek, yol ve su ağına bağlamak, daha düzenli ve az parçalı biçimde yeniden oluşturmak amacıyla yapılan mülkiyet düzenlemesidir (ÜLGER, 2005: 62). Arazi toplulaştırması, bir anlamda kırsal alanda bir ifti ailesine ait çok sayıdaki arazi parçalarının birleştirilmesidir. Çünkü arazi paralılığının hem tarım işletmeciliğne hem de tarımsal altyapı hizmetlerine olumsuz etkisi oldukça büyük ve önemli boyuttadır.

Parçalanma arazi kayıplarını, küçük parsellerde birim alana düşen sınır ve dönüş kayıplarını, çok küçük ve şekilsiz parseller boş bırakıldıkları için işlenmeyen alan oranını arttırmaktadır. Bu parçalanmayla çalışma süresi ve işçilik giderleri yükselmektedir. Çok parçalı parseller arasında ulaşım ve taşıma sıkıntıları yaşanmaktadır. Dolayısıyla ekim, hasat, ilaçlama gibi faaliyetlerin organizasyonu da olumsuz etkilenmektedir. Daha da ötesi parçalanmış arazilerde teknolojik üretim araçları yeterince kullanılamadığ için bu arazilere yatırım yapmaktan ekinilmektedir, verim düşmüş olmaktadır. Tüm bunların yanında mevcut veya yapılacak yol ve kanallardan yararlanacak parsel sayısı ve oranı düşmekte, yol ve kanalların kapladığı alan arazi kayıplarını arttırmakta ve üretim alanı azalmaktadır. En önemli olumsuz etkilerden birisi de parçalı arazilerdeki altyapı yetersizliğinin toplumsal huzursuzluklara yol açmasıdır (KARA vd., 2005: 28). Bu parçalanmaların en büyük nedenlerinden birisi miras yoluyla blnmelerdir (KAYAOĞLU, 2005: 45).

Ulaşım ve taşıma sistemi oturmuş parseller, üretim faaliyetlerinde kullanılan gelişmiş tarım teknikleri ve araçlarının çalışabilmesini sağlamaktadır. Bu da üretimin ve verimin artmasına en önemli desteği vermektedir. Düzgün, biçimli, belli bir standartta birleşmiş parseller her türlü planlama için büyük bir kolaylıktır. Sulama tesislerinin, drenaj kanallarının, karayolu ve demiryolu gibi tesislerin arazi toplulaştırması ile planlı olarak zemine uygulanması daha sonradan fiziki tesislerin neden olabileceği parçalanmaları engellemektedir. Planlamanın sağlıklı yapıldığı mekanlar yatırımları üzerine çekmekte, insanları ekonomik refaha götürmektedir. Toplulaştırma bir anlamda planlama demektir. Projelerin toplulaştırma ile birlikte uygulanması ekonomik kazanç sağlamaktadır. Bu çalışmaların eşgüdümlü olarak sürdürülmesi ile parselleri parçalamamak adına parsel sınırlarından yol ya da kanal geçirilmeye çalışılmayacak, mesafeden kazanılacak, yatırım maliyeti de azalacaktır. Projelerde, sulama başta olmak üzere kanal ve yolların geçtiği parseller, hazine arazilerinden karşılanarak, kamulaştırma bedellerini ödeme amaçlı doğacak olan masraflar da indirgenmiş olmaktadır (KAYAOĞLU, 2005: 46-47).

Toplulaştırma projelerinde parsellerin birleştirilerek yol ağına bağlanması daha az yol kat edilmesi ile zamandan, akaryakıttan ve araçların yıpranmasından kazanımlar sağlamaktadır. Her bir parselin yola bağlantısının bulunması çiftçiler arasındaki geçişlerden kaynaklanan anlaşmazlıkları da gidermektedir. Anlaşmazlıkların azalması demek huzurun artması demektir. Toplumsal huzurun sağlanmasında arazilerin müşterek mülkiyetten müstakil mülkiyete dönmesi de önemli bir etkidir. Böylece varisler arasındaki mülkiyet anlaşmazlıkları, sulama suyu ve sınır

anlaşmazlıkları, geçit ve yol anlaşmazlıkları ortadan kalkmakta, toplumda huzur sağlanmakta ve mahkemelerin yükü azalmaktadır (KAYAOĞLU, 2005: 48).

Arazi toplulaştırması, AB ülkelerinde kırsal gelişmenin sağlanmasına ve kırsal alanların çeşitli kullanımlar arasında dengeli ve sürdürülebilir şekilde yeniden düzenlenmesine yönelik bir araç olarak görülmektedir¹⁰⁶.

1999 yılının Aralık ayında AB'ye aday üyelik sürecine giren Türkiye, Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB) ile kırsal gelişme alanındaki mevzuat uyumunun tamamlanmasını orta vadeli öncelikler arasında almıştır. Bu gelişmeye dayanılarak 19.07.2005 tarihinde yürürlüğe konulan 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu'nun 17. maddesi arazi toplulaştırmasını ve arazi dağıtımını hükme bağlamıştır. Geçici 2. Maddesi de çiftçi kayıt sistemi ile ilişkilendirilmiştir. Bu maddeye göre her çiftçinin işlediği arazi ile bütünleştiği ve arazi kayıt sistemi ile bağlantısının olması kaçınılmaz bir durumdur (BALLI, 2005: 113-121).

Arazi toplulaştırması, 03.07.2007 tarih ve 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu içinde hüküm altına alınmış ve “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

¹⁰⁶ AB ülkeleri kırsal alanların geliştirilmesini ön plana almış ve Avrupa Konseyi'nin EC 1257/1999 sayılı tüzüğünü uygulamaya koymuştur. Bu tüzük ile kırsal gelişme ve toplulaştırma yaklaşımıyla arazi iyileştirilmesi, arazi birleştirilmesi, arazi kullanım planlaması, kırsal alana götürülen temel hizmetlerin oluşturulması ve daha iyi duruma getirilmesi, köylerin yenilenmesi ve geliştirilmesi, kırsal mirasın korunması, tarım ve bağlantılı faaliyetlerin çeşitlendirilmesi, tarımla ilgili kırsal altyapının iyileştirilmesi, tarım-ormancılık-doğa yönetimi ile bağlantılı olarak çevrenin korunması, doğal afetlerle oluşan zararların giderilmesi hedeflenmiştir.

parsellerin oluşturulmasını ve bu parsellerin arazi özellikleri ve alanı değerlendirilerek kullanım şekillerinin belirlenmesini, köy ve arazi gelişim hizmetlerini sağlamak” olarak tanımlanmıştır (Madde 3/ö).

Bu kanunun 13, 14, 17 ve 24üncü maddeleri uyarınca 24.07.2009 tarih ve 27298 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak “Tarım Arazilerinin Korunması, Kullanılması ve Toplulaştırmasına İlişkin Tüzük” yürürlüğe girmiştir. Tüzüğün dördüncü kısımda kırsal alan düzenlemesi, arazi toplulaştırması ve dağıtımı, kadastro işlemleri bir bütün olarak ele alınmıştır. Buradan da anlaşılacağı gibi kırsal kalkınma için arazi toplulaştırması ve kadastro işlemleri ihtiyaç duyulan araçlardır. Arazi toplulaştırması ile tarım kesiminde yaşayabilir işletmeler kurmak, tarım arazilerinin rasyonel kullanımını sağlamak amacıyla parsel büyüklüklerinin optimum ölçülerde oluşmasını sağlamak, mevcut parsel desenini parseller arası ulaşım, modern sulama ve tarımsal mekanizasyon tekniklerinin gereksinimlerine göre yeniden düzenlemek amaçlanmaktadır. İsteğe bağlı arazi toplulaştırması işlemi için arazinin yarısından çoğuna malik bulunan ve sayıca maliklerin yarısından fazlasını oluşturanların muvafakati ile yapılabilmektedir. Ancak kamu yararı gözetilerek Tarım ve Köyişleri Bakanlığının veya kurulların talebi üzerine isteğe bağlı olmaksızın yapılabilmektedir. Tüzükle arazi toplulaştırmasının kadastrusu yapılmış yerlerde uygulanacağı ayrıca hüküm altına alınmıştır. Belirlenen toplulaştırma alanı içerisinde bir kısım alanın kadastro paftalarının yenilenmesi durumunda kadastro ve yenileme işlemleri Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünce öncelikle yapılacak veya yaptırılacaktır. Tüzükte ayrıca sürdürülebilir gelişme anlamında, ekonomik ölçekte yaşayabilir ve gelişebilir tarım işletmeleri oluşturmak için tarım arazisi bulunmayan veya yetersiz olan proje

alanındaki çiftçi ailelerine, yeter gelirli tarımsal işletme kurabilmeleri veya mevcut olanı geliştirmeleri amacıyla, toplulaştırma kapsamında tahsis edilen arazilerin Bakanlıkça bedeli karşılığında dağıtılabileceği de hüküm altına alınmıştır.

Sürdürülebilir gelişme ancak disiplinler arası ve çok yönlü düşünülmesi, uygulamaya alınan plan ve projelere sağlıklı temel verilerle başlanması ile mümkün olabilmektedir. Arazi kullanım planlarındaki her veri aynı zamanda arazi bilgi sisteminin verisidir. Arazi toplulaştırma projelerinin arazi kullanım planları verileri dikkate alınarak düzenlenmesi gerekmektedir. 5403 sayılı kanunda tarım alanlarında ekolojik, ekonomik ve toplumsal özellikler dikkate alınması, toprakların sürekli üretkenliğini sağlayacak tarım tekniklerinin geliştirilmesi, toprak ve arazi ilişkileri ile toprak korumaya yönelik rasyonel tarımsal arazi kullanım planlarının üretilmesi öngörülmektedir.

3. Toprak Korumada

2005 yılında yürürlüğe giren 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu, tarım topraklarının düzenlenmesini amaçlamıştır. 2006, 2007 ve 2008 yıllarında, özellikle tarım topraklarının tarım dışı amaçlarla kullanılması ile ilgili bazı maddeleri değiştirilmiştir¹⁰⁷. Amaç her ne kadar tarım topraklarının korunması olsa da, savunmaya yönelik ihtiyaçlar, doğal afet, petrol ve doğal gaz arama ve işletme

¹⁰⁷ 5557 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
5578 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (RG: 9 Şubat 2007, 24429)
5751 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu ile Mer'a Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (RG: 2 Nisan 2008, 26835)

faaliyetleri, kamu yararı kararı alınmış madencilik faaliyetleri, kamu yararı kararı alınmış plan ve yatırımlar gibi konularda tarım dışı amaçlarla arazilerin kullanımı mümkün kılınmıştır. Bu konularla ilgili izinler Tarım ve Köyşleri Bakanlığı tarafından verilmektedir. Kanunun amacı tarım topraklarının korunmasıdır. Ancak diğer taraftan tarım topraklarının metrekaresinin 5 TL'den satılarak gelir elde edilmesi gerekçelendirilmiştir.

Verimli tarım toprakları üzerine kurulmuş Cargill A.Ş. isimli şirket, tarım arazisinde nitelik değişikliğine izin verilen ve son zamanlarda gündemde en çok yer tutan konu olmuştur. Amerika Birleşik Devletleri (ABD) sermayeli Tarımsal Sanayi A.Ş. 1998 yılında Bursa ili Orhangazi ilçesinde, tarımsal niteliği korunması gereken arazide, nişasta bazlı şeker üretmek üzere kurulan bir şirkettir. Şirketin üzerine kurulduğu arazi, şirketin mülkiyetinde bulunmaktadır. Yasal düzenlemelerle şirkete tanınan ayrıcalıklar, daha fazla rant oluşumuna bu rantın da tamamının şirket lehine işlemesine yol açmıştır (TURAN, 2008: 164-167).

5403 sayılı kanunun amacı, toprağın korunmasını ve planlı arazi kullanımını sağlayacak usul ve esasları belirlemektir. Kanun içerisinde “arazi yetenek sınıflaması”, “arazi kullanım planlaması”, “tarımsal amaçlı arazi kullanım plan ve projeleri”, “toprakların sürekli üretkenliğinin sağlanması”, “toprak koruma projeleri” gibi tanımlar yapılmaktadır. Oysa arazi, üretim ve üretime dayalı planlamalar dışında özel ya da kamusal mülkiyete ve kullanıma konu yapılaşma, yerleşme, dinlenme, doğal yaşam alanıdır. Toprağı sadece üretim aracı olarak gören bir anlayış çerçevesinde “arazi toplulaştırması”, arazinin rasyonel kullanımını sağlamak

amacıyla parsel büyüklüklerinin optimum ölçülerde oluşması için yapılan bir düzenleme olarak tanımlanmıştır. Buna ek olarak devletin mülkiyetinde bulunan tarım arazisi niteliğindeki arazilerden toplulaştırma kapsamında dağıtım yapılacağı belirtilmiştir. Arazi toplulaştırmasının sadece tarımsal boyutuyla ele alınarak, Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununun bir maddesi içinde sınırlandırılması ve bir tüzük ile yetinilmesi, AB içindeki gelişim sürecinin göz önünde bulundurulmaması onun sağladığı pek çok olanakları göz ardı etmek anlamına gelmektedir.

Feodal toplum düzenini ortadan kaldırmak için yapılan toprak reformu sonunda ortaya çıkan arazi parçalılığını ortadan kaldırma düşüncesi arazi toplulaştırma uygulamalarını başlatmıştır. Toplumun sosyal ve ekonomik gelişmeleri, arazi toplulaştırmasının ödev kapsamını ve buna bağlı olarak yasal içeriğini değiştirmiş, geliştirmiştir. Tarımsal üretim ve verimliliğin artırılmasının önemli ve gerekli olduğu dönemlerden kırsal mekanın doğa, çevre, ekonomi ve mülkiyet ile kullanım koşulları gözetilerek düzenlenmesine gelinmiştir. Kırsal alanda mülkiyetin ve arazi kullanımının yeniden düzenlenmesi konusu birçok detayı da içinde barındırmaktadır:

- Yatırım projelerinin eşgüdümlü olmasını,
- Karayolu, demiryolu ve öteki mühendislik çalışmalarının ihtiyaç duyduğu arazinin uzun kamulaştırma işlemlerine başvurmadan, insan hakları ile temellendiren, iyelik hakkına zorla el koymadan, proje bedelini aşan kamulaştırma bedellerine gerek kalmadan gerçekleştirilmesini,
- Ulusal varlığı ve kimliği güçlendirmek için uygulanan köy-yenileme-canlandırma projelerinin uygulanmasını,

- Toprak üzerinde farklı beklentilerin yarattığı çelişkilerin dengelenmesini.

Burada arazi toplulaştırması bir amaç değil, pek çok amacı bir bütün olarak gerçekleştirmek, projenin olumlu ve olumsuz getirilerini hakça dağıtmak ve bu sırada mülkiyet ve kullanım hakkını korumak için bir araç olmaktadır.

Toprak Koruma ve Arazi Kullanım Kanunundaki arazi toplulaştırması ifadesi, ülkemizde kırsal alana, tarımsal yapıya, köylünün yaşam biçimine, toprak kullanım ekonomisine, doğanın ve çevrenin korunması yöntemlerine bakış açısını göstermektedir. Bu bakış açısı AB'nin bu konudaki politikalarını izlemediğini de sergilemektedir. Üretim fazlalığı nedeniyle tarımsal üretimin kısıtlanması, tarımsal işletme sayılarının küçültülmesi ve köylü nüfusunun azaltılması gündemdeyken salt dağınık parselleri birleştirmek ve hazine arazilerinden dağıtım yapmak için arazi toplulaştırması öngörmek Avrupa Birliği'nin konuya ilişkin politikaları ve uygulamalarıyla bağdaşmamaktadır (DEMİREL, 2005:1-2).

B. Orman Alanlarında

Kırsal alan sayılan köylerimizin önemli bir bölümü ormanların yakınında, bitişğinde ya da içinde kurulmuş durumdadırlar (GERAY, 2006a: 12). DPT'nin kaynaklarındaki bütünleşmiş kırsal kalkınma projeleri listesine bakıldığında ormancılık projelerinin de önemli yeri görülmektedir (DPT, 2006a: 53).

Tüm dünyada doğal zenginlik kaynağı olarak bilinen ormanın beraberinde taşıdığı orman sorununun uluslararası bir sorun olduğu dünyaca kabul edilmektedir. 3-14 Haziran 1992 tarihleri arasında Brezilya'nın Rio de Janeiro kentinde düzenlenen "Birleşmiş Milletler Çevre ve Gelişme Konferansı" sonucunda ortaya çıkan beş temel belgelerden birisi "Orman İlkeleri" üzerinedir. Bir başka belge ise, 11. bölümü tamamen "Ormansızlaşma ile Mücadele"ye ayrılmış olan Gündem21'dir. Aynı sorunlar 2002 yılında Johannesburg'te gerçekleştirilen "Sürdürülebilir Gelişme Zirvesi"nde de gündeme getirilmiştir (ALGAN/MENGİ, 2003: 21-24).

Ormanlar ülkemizin zenginlikleri arasında sayılırken, ülkemizin temel orman sorunu ormansızlaşma olmaktadır. Ormanların gelecek kuşakların sosyal, ekonomik, ekolojik, kültürel ve ruhsal gereksinimlerini karşılayabilmesi için sürdürülebilir yönetimi gerekmektedir. Orman alanlarının korunması ve güvence altına alınması, sürdürülebilir orman yönetimi için ilk yapılması gereken çalışmadır.

Sürdürülebilir ormancılıktaki başarının temellerinden birisi orman kadastrostur ve sürdürülebilir ormancılığın bir koşulu olarak, 1982 Anayasasında da belirtildiği gibi, orman sınırlandırmaların yapılması ve tapu kütüğüne tescil edilmesi zorunludur. Ancak bu şekilde orman alanlarından orman dışına çıkarma işlemleri son bulacaktır ve orman alanları korunmuş olacaktır (KÖKTÜRK/KÖKTÜRK, 2005: 113-114).

Türkiye'de sürdürülebilir ormancılıktan söz edilebilmesi için ormanları tehdit eden ve orman yağmasına yol açan nedenlerin kaynağının ortadan kaldırılması gerekmektedir. Bu nedenlerden birisi orman kadastrosunun tamamlanamamış olması,

diğeri ise orman dışına çıkarılma tanımlarının sıkça değişmesi ve bu tanımların orman sınırlarının da değişikliğe uğramasına neden olmasıdır. Ormanları koruyabilmek için orman kadastro ve 2/B konularında kesin çözümler gerekmektedir (KÖKTÜRK, 2006: 9). Orman köylerinde kadastro çalışmalarının yapılacak olması, bazı köylüleri mutlu ederken bazılarını endişelendirmektedir. Ormana yakın arazileri olanlar, arazilerinin orman alanı içerisine alınacağından ve arazilerini kaybedeceklerinden korkmaktadırlar (DURUTAN/OKAN, 2007: 7).

Orman alanlarının sınırlandırması ve tapu kütüğüne tescil işlemlerini kapsayan orman kadastro tamamlanamadığı müddetçe orman alanlarının orman sınırları dışına çıkarılma süreci devam etmektedir.

Ormanları sınırlama işlemi ile 2/B kapsamında orman dışına çıkarma işlemi birbirinden ayrı işlemlerdir. Bir yerde orman dışına çıkarmadan söz edebilmek için, o yerde orman sınırlarının belirlenmiş olması gerekmektedir. Her iki çalışma da aynı anda yapılmakta ise öncelikli işlem orman alanının sınırlandırılmasıdır”. Ormanların sınırlarının arazide ve haritada belirlenerek tapu kütüğüne tescili olan orman kadastro, ormanı koruyan ve güvence altına alan bir işlem olarak görülmektedir. Yeni ormanların oluşturulması, mevcut ormanlardan bilim ve fân bakımından hiçbir yarar görülmeyen alanların orman dışına çıkarılmaları için kadastroya her zaman ihtiyaç duyulmaktadır. Bu sebeple orman kadastro sürekli bir faaliyettir (KÖKTÜRK, 2006: 4).

Köylerde, kadastro çalışmaları kesinleşmeden önce, davaların büyük oranda orman arazisi ile bağlantılı davalar görülmektedir. Bu davaların da büyük çoğunluğunu Orman İdaresi ile kişiler arasındaki davalar oluşturmaktadır (DURUTAN/OKAN, 2007: 14). Nihayetinde mahkemelerde harcanacak zaman ve mahkemeler için yapılacak masraf zaten dar gelirli olan orman köylüsünü sıkıntıya sokmaktadır.

Orman kadastro su ile bütünlüğün korunması, orman köylüsünün üretici durumuna getirilerek kalkındırılması, üzerinde yerleşme alanı niteliğinde işgaller bulunan 2/B alanlarının değerlendirilmesi konuları birbirinden bağımsız olarak düşünölememektedir (KÖKTÜRK, 2006: 9).

2/B alanları toplumda “tahrip edilen orman alanları” ve “rant bölgeleri” olarak olumsuz bir şekilde anılmaktadır. Bu olumsuz ifadede “2/B alanları, sahipsizdir, kolayca işgal edilebilir, yağmalanabilir, imar mevzuatına aykırı biçimde rahatlıkla kullanılabilir, kaçak yapılaşmaya elverişlidir” anlamları yüklü bulunmaktadır (KÖKTÜRK/KÖKTÜRK, 2005: 85-115). Bu durumlarda orman dışına çıkarılan alanlar hiçbir bedel ödenmeden işgalcileri tarafından tarım ve hayvancılık ya da yerleşim amacıyla kullanılmaktadır. Yerleşim amacıyla kullanılan alanlarda mülkiyet sorunu çözülemediği için imar planlaması yapılamamakta ve altyapı çalışmaları aksamaktadır ya da yasalara rağmen altyapı çalışmaları sürdürölerek fiili durum yaratılmaya çalışılmaktadır (AYANOĞLU, 2005: 68-82). Zaten işgalci olarak yerleşilmiş alanlarda mülkiyet sorunun giderilememesinden kaynaklanan planlama eksikliği, bölgede yaşayan orman köylülerinin sosyal yaşamlarını da olumsuz etkileyebilmektedir.

Kırsal yerleşmenin yaygın tanımlaması olan köy ve köylü tanımlarının orman köyü ve orman köylüsü tanımından tek farkı “orman” kelimesinin geçmesidir. Orman köyü ve orman köylüsü olmak diğer kırsal yerleşim birimlerine göre farklı sosyal, ekonomik ve kültürel oluşumlara neden olmak demektir. Orman köyleri hemen hemen tümüyle ormanlardan açma yoluyla elde edilen alanlardaki kırsal yerleşim birimleridir ve bugün sayıları 21000’e yakındır. Ancak orman köylerindeki nüfus azalmasına rağmen orman köyü sayısı her geçen gün artmaktadır. Orman içine göç eden halk yani orman köylüsü, barınak için ormandan kerestelik sağlarken geçimini sağlayabilmek amacıyla da tarımsal alan için açmalık yapmaktadır (SOLMAZ, 2007: 115-127). Orman köylerinde tarım ve hayvancılıktan elde edilen sınırlı gelir açık ve gizli işsizliği, bunun sonucu da yoksulluğu hayatımıza getirmektedir. Yoksulluğun verdiği sıkıntılarla, orman köylüsü orman ve mer’a alanlarından tarım arazisi kazanmak için açma yapmakta ve usulsüz yararlanmaktadır. Bu da orman köylüsünü ormanlarda yangın çıkarılarak alan açılması gibi suç teşkil eden davranışlara kadar götürmektedir (SOLMAZ, 2007: 161-162). Ayrıca yoksulluk ile çevredeki bozulmanın dolayısıyla ormanlık alanların azalmasının ve ormanların zarar görmesinin bir ilişkisi olduğu da bilinmektedir (DPT, 1999: 9)

Orman köylerinde kaynaklar sınırlı olduğundan, tarımsal ürünlerden elde ettikleri gelirler ile eğitim, sağlık, ulaşım gibi devlet yardımlarından yararlanma düzeyi düşük olduğundan orman köylülerinin yaşam standardı da düşüktür. Geçimlerini sağlayabilecekleri tarım alanları toplam köy alanının yaklaşık %31.7’sini kapsamaktadır, geri kalanı orman ve mer’a alanıdır. Bunun yanında orman

köylerindeki hanelerin %10'u topraksız olup %28'i ancak 10 dekara kadar toprak sahibidir. Sosyal, kültürel ve ekonomik açıdan bu yetersizlikler yaşam şartları ormana zarar verilmesinin en önemli etkenlerindendir. Orman alanlarından daha fazla yararlanma isteği öne çıkmaktadır. Dolayısıyla topraksızlık, yoksulluk, düşük gelir seviyesi ormancılığı ülkemizin önemli sorunları arasına almaktadır (SOLMAZ, 2007: 115-127).

1982 Anayasası'na göre orman niteliğini kaybetmiş alanların özellikle kırsal alanlarda (köylerde) gelişigüzel elden çıkarılması, tarım ve hayvancılık dışında kullanılması, özellikle orman köylülerini de etkilemektedir. Ormanların korunması ve orman bütünlüğünün sağlanması, yaşamını zor koşullar altında sürdüren orman köylülerinin kalkındırılmasında hayati önem taşımaktadır. Ülkemizde köy yerleşim yerlerinin neredeyse yarısı kırsal yoksulluğun yoğun olarak yaşadığı bölgelerde bulunmaktadır. Yaşamsal altyapının eksikliği veya yokluğu, köylünün orman içindeki köy yaşam alanından kopup kentlere göçüne sebebiyet vermektedir. Geleneksel tarım yöntemleriyle geçimlerini sağlamaya çalışan köylüler, sağlıklı barınma ve insanca yaşama şartlarına ihtiyaç duymaktadırlar. Bu imkanların eksikliği davranış bozuklukları ve perişan yaşam görüntüsü ile sosyal ve ekonomik sorunların varlığını göstermektedir. Hem sosyal hem de ekonomik sorunlar köylerdeki ikameti ve istihdamı etkilemektedir¹⁰⁸.

Orman köylüleri uzun yıllar boyunca verimli ormanlık alanları ekip biçerek o alanlar üzerine yerleşmektedirler. Birçok yerde belediyeler bu yerleri vatandaşlara vermiş

¹⁰⁸ Buğday Derneği, "Kalkınma Köyden Başlar", (<http://www.bugday.org>, 06.02.2008).

durumdadır. Devletin verdiği tapularla kendilerine barınacakları bir ev yaparak, köye götürülen yol-su-elektrik-kanalizasyon hizmetlerinden faydalanmaktadırlar yani köylülerin orman alanlarını işgal etmeden değerlendirdikleri bilinmektedir. Zamanla 2/B kapsamına giren bu orman alanları, yoksul orman köylüsüne tespit edilen bedel karşılığında satılmak istenmektedir. Bu arazileri satın alma gücü olmayan orman köylüsü ise hem ekonomik anlamda hem de ekonominin de etkilediği sosyal yaşam anlamında zor duruma düşmektedir¹⁰⁹. Aslında orman niteliğini kaybeden bir yer kişilerin özel mülkiyetine geçirilemese de iyileştirilip geliştirilerek 1982 Anayasası (170.madde) doğrultusunda köylüye verilebilmektedir. Bu, köylüye tanınan bir mülkiyet hakkı değil yararlanma hakkıdır.

Ülkemizde kırsal kesimlerle ilgili daha çok ürün ve üretim alanlarına yönelinmektedir. Oysaki kırsal kesimlerde orman köylerinin çok parçalı yerleşim yapısı, bundan dolayı enerji, yol, ulaşım, haberleşme, sağlık, eğitim gibi alanlardaki plansızlık ve yetersizlikler (SOLMAZ, 2007: 130-131), mülkiyetlerdeki belirsizliklerden ve kullanılan alanların arttırılmaya çalışılmasından kaynaklanmaktadır.

Doğal kaynaklarımızın başında gelen, ekonomik ve sosyal açıdan birçok yarar sağlayan ormanlarımızın korunabilmesi, öncelikle orman içi ve bitişiğinde yaşayan orman köylüsünün sosyal ve ekonomik yönden kalkındırılması ile mümkündür. Orman köylüsünün sorunlarını gidermekle, köylülerin ormanlar üzerindeki olumsuz etkileri ortadan kaldırılmış ve bu köylerin kalkındırılması için önlemler alınmış

¹⁰⁹ Müdahale Dergisi, “2B Alanları orman Köylüsüne Tahsis Edilmeli”, 04 Aralık 2007, (<http://www.mudahale.net/2007/12/04/2b-alanlari-orman-koylusune-tahsis-edilmeli>, 06.02.2008).

olmaktadır. Orman köylüsüne yönelik kalkındırma çalışmaları, ilk defa 1956 yılında çıkarılan 6831 sayılı Orman Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle gündeme gelmiştir. 6831 sayılı kanunun 13. maddesi gereğince orman içinde ve bitişiğinde bulunup, köylerde ve dağınık yerlerde oturanlar *bulundukları yerlerde kalkındırılmaları mümkün görülenler* ve *bulundukları yerlerde kalkındırılmaları mümkün görülmeyenler* olarak iki gruba ayrılmıştır. Bulundukları yerde kalkındırılmaları mümkün görülmeyen veya su ve toprak rejimi bakımından bulundukları yerleşim yerlerinden kaldırılmaları zorunlu bulunan köyler halkının kısmen veya tamamen orman sınırları dışına çıkarılan yerlere, bu mümkün olmadığı takdirde başka yerlere nakli ve yerleştirilmeleri kabul edilmiştir. 1982 Anayasının 170. maddesi gereğince 1983 yılında 2924 sayılı Orman Köylerinin Kalkındırılmalarının Desteklenmesi Hakkında Kanun yürürlüğe konmuştur. Kanunun amacı, nakline karar verilen orman köyleri halkının yerleştirilmesi, orman sınırları dışına çıkarılmış/çıkarılacak yerlerin değerlendirilmesi suretiyle orman köylülerinin kalkındırılmalarının desteklenmesidir (SOLMAZ, 2007: 136-137). Bu kanunla tarım alanlarına dönüştürülerek yıllardır tarımsal faaliyet yapılan orman arazileri ile orman dışına çıkarılan köy yerleşim alanlarının tapularının verilmesi amaçlanmıştır. Böylece orman idaresi ile köylüler arasındaki sorunların ortadan kaldırılacağı düşünülmüştür. Orman dışına çıkarılan yerlerde otlak, yaylak ve kışlakların hayvancılıkta kullanılmak üzere orman köylülerine bir bütün olarak bedelsiz tahsis edilmesi, tarım alanlarına dönüştürülmüş veya binaların toplu olarak bulunduğu yerleşim alanlarının ise kullananlara rayiç bedel üzerinden satılması öngörülmüştür. Anayasa Mahkemesi, 30.03.1993 tarihli kararı ile 2924 sayılı kanunun 11. ve 12. maddelerinin bazı fıkralarını iptal etmiş, gerekçe olarak da orman sınırları dışına çıkarılan ve hazine adına tescil edilen

yerlerin, orman köylülerinden başkasına yapılamayacağını göstermiştir. Bunun üzerine 1995 yılında 4127 sayılı kanun çıkarılmıştır. “31.12.1981 tarihinden sonra sürekli olarak köyde oturmak” yerine, kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren geriye dönük en az 5 yıl köyde ikamet etmiş olmak yeterli sayılmıştır.

Bugüne kadar orman köylüsünün sorunlarını gidermek, köylünün ormanlar üzerindeki olumsuz etkilerini ortadan kaldırmak ve bu köylülerin kalkındırılmalarını sağlamak amacıyla Devlet tarafından birtakım önlemler alınmıştır. Bunlardan birisi de 2924 sayılı Orman Köylülerinin Kalkındırılmalarının Desteklenmesi Hakkında Kanun’dur. Ekonomik ve sosyal açıdan birçok yararlar sağlayan orman varlığımızın korunması, öncelikle orman içinde ve orman bitişiğinde yaşayan orman köylüsünün sosyo-ekonomik yönden kalkındırılması ile mümkündür. Ancak orman kadastro bitmediği ve orman sınırlarına tecavüzlerin önüne geçilmediği sürece, orman sınırları dışına çıkarılmamış yerlerin satışının yapılabilecek olması da söz konusu olmaktadır. Orman dışına çıkarılan yerlerin satışının yapılabilmesi, orman yağmasını arttırmakta, ormanların korunmasının önünde engel olarak durmaktadır (KÖKTÜRK, 2006: 9).

2924 sayılı kanunun 11. maddesine göre tarım alanına dönüştürülerek orman dışına çıkarılmış yerlerin kadastro, 4127 sayılı kanunun 1. maddesine göre öncelikle yapılmaktadır. Orman Kanunu’na göre 2/B arazilerinin sadece orman köy nüfusuna kayıtlı ve son beş yıldır bu köyde oturan kişilere satılması öngörülmektedir. Ancak bu arazilerin orman köylüsü olmayanlara satılamayacağına dair bir hüküm bulunmamaktadır (AYANOĞLU, 2005: 68-82). Bu bir anlamda sürdürülebilir gelişme ve sürdürülebilir ormancılık anlamında tarım ve mer’a alanlarında olduğu

gibi orman alanlarında da bu arazilerin amaç dışı kullanımları için satışları arttırmaktadır.

6831 ve 2924 sayılı kanunların uygulaması ile ilgili iş ve işlemleri yapmak ve yaptırmak, orman köylülerinin kalkınma faaliyetlerini desteklemek, orman köyü tespit çalışmalarını yapmak veya yaptırmak Orman-Köy İlişkileri Genel Müdürlüğü (ORKÖY)'nün çalışmalarındandır. ORKÖY'ün asıl amacı ormanların korunması ve geliştirilmesidir. Bununla birlikte orman köylülerinin ekonomik ve sosyal yönden kalkındırılmasını, ormanlarda yaşayan orman köylüsünün kalkınmasını sağlayarak ormanlar üzerindeki olumsuz baskıları en aza indirmeyi ve üretici duruma geçirmeyi, 2/B maddesine göre orman köylüsünü toprak sahibi yapmayı amaç edinmiştir. Orman alanlarının korunabilmesi ve köylü için sosyo-ekonomik destek olan bu çalışmalar sürdürülebilir gelişmenin bir parçasıdır^{110,111}.

C. Mer'a Alanlarında

“Sürdürülebilir kalkınma” ve “sürdürülebilir tarım” yaklaşımının, ülkemiz koşulları açısından yönelmesi gereken alanların önemli bir yerinde çayır, mer'a, yaylak, otlak ve benzeri doğal kaynaklarımız gelmektedir. Bu alanların tarımın öncelikli sektörlerinden olan hayvancılığın gelişmesinde belirleyici rolü bulunmaktadır. Ayrıca erozyonun azaltılarak toprağın korunmasına sağlayacağı katkılar nedeniyle, ülke ekonomisi bakımından yaşamsal önem taşımaktadır. Belirtilen nedenlerle mer'aları yalnızca bir tarım ya da bir toprak koruma ögesi olarak görmemek, ülke

¹¹⁰ <http://www.sinopcevreorman.gov.tr/orkoymuhendisligi.htm>, 26.03.2009.

¹¹¹ <http://www.giresun-cevreorman.gov.tr/ORKÖY>, 26.03.2009.

kalkınması ve toplumun geleceğinde sayısız yararı olacak bir kaynak, korunarak geliştirilmesi gereken bir üretim ortamı, toplumun geleceğinin güvenliğine katkısı olacak bir stratejik olanak olarak değerlendirmek gerekmektedir.

Mer'aların sahiplenilmesi, korunması ve geliştirilmesi, yalnızca tarımın ve toprağın değil, kalkınmanın, ekonominin, bütünüyle Türkiye'nin konusudur. Bu nedenle 1998 yılında kabul edilen ve yürürlüğe giren 4342 sayılı Mer'a Kanunu ile mer'a ve benzeri alanlar (mer'a, yaylak, otlak, kışlak) sahipsizlikten kurtarılmış, başta devlet olmak üzere köy ve belediye tüzel kişilikleri ve toplumun bu kaynakları ortaklaşa sahiplenmesinin ilkeleri konulmuştur. Tanımlanması öngörülen mer'a ve benzeri alanların, kapsamının çizilmesi, sınırlarının belirlenmesi, fiziki boyutlarının açıkça saptanması öngörülmüştür.

Geçimini tarımdan sağlayan köylerin içinde ya da yakınında olabildiği gibi orman bölgelerindeki köy ve belediyelere tahsis edilen, orman içi, orman kenarı ve orman üst sınırında da bulunabilen çayır ve mer'alar kırsal alan tanımlamasında yer alan arazilerdir. Çayır ve mer'a kaynağı sürekli ve canlı bitki örtüsüdür, otlatma ve biçme olarak değerlendirilmektedir. Mer'a, çayır, yaylak ve kışlaklar, hem kırsal halkın en önemli geçim kaynaklarından biri olan hayvancılık açısından hem de sürdürülebilir tarım ve erozyon kontrolü açısından önem taşımaktadır. Bu nedenle tarım, hayvancılık, sağlıklı beslenme ve sağlıklı yaşamla da içeren çok yönlü düşünülmelidir. Yaylacılık, çıkılan yaylaların otlaklarından faydalanmayı amaç edinmektedir. Hayvancılık ekonomisine dayalı olarak mer'alardan önemli ölçüde köylüye gelir sağlanmaktadır.

Mer'aların aşırı derecede otlatılmasıyla yeterince korunamayan toprak, su ile kolayca taşınabilmekte ve erozyon¹¹² hızlanmaktadır. Burada bahsedilmek istenen, toprağın aşınıp taşınması olayıdır (DPT, 2001: 319). Kırsal bölgelerdeki hızlı nüfus artışından kaynaklanan ekonomik baskılar ve çiftliklerin en uygun ölçülerden daha küçük parçalara bölünmesi, çiftçilerin zaten düşük olan gelirlerinin daha da düşmesine yol açmaktadır. Bu durum, küçük çiftçileri yasadışı orman kesimine, aşırı otlatmaya, mer'aları sürmeye ve yabancı bitkileri biyolojik çeşitliliği tahrip etme pahasına kontrolsüzce toplamaya itmektedir¹¹³ (RHEM, 2007: 31).

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Marshall Planı ile traktörleşmenin başladığı yıllarda, traktörle mer'alar yok edilmiş, dağ taş sürülmüştür, mer'alar tarım alanı haline dönüştürülmüştür. Ortak mer'alarda hayvanlarını otatabilen küçük çiftçiler, mer'alar tarlaya dönüştükten sonra önemli bir yan gelirden yoksun kalmışlardır. Bu durum tarımsal gelir adaletsizliğini arttırmıştır (KÖYMEN, 2008: 138-139).

Zamansal veya bölgesel değişime göre mer'a alanlarının azaldığı veya arttığı gözlemlenebilmektedir. Mer'a alanlarının azalmasının temel nedenleri iklim şartları, yağış rejimi, bitki örtüsü, jeolojik yapı ve topoğrafyadır. Mer'a azalmasının bir başka sebebi, köy mer'alarının bir kısmının orman kadastro çalışmaları sırasında orman alanlarına dahil edilmesidir. Ayrıca bazı mer'a alanlarının Ağaçlandırma ve Erozyonu Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından ağaçlandırma çalışması yapılarak mer'a alanlarından orman alanları yaratılmıştır. Bu örneklerin yanında Ordu'nun

¹¹² Erozyon, bir varlığın bir değerinin yerine getirilemeyecek şekilde yok olmasıdır.

¹¹³ <http://www.findiklihem.com/modules/makaleler/makepdf.php?itemid=25>, 18.03.2009.

Fatsa ve Ünye ilçelerinde olduğu gibi mer'a alanlarının tarım alanına dönüştürülerek tarımsal amaçlı kullanıldığı da tespit edilmiştir (ATASOY/BIYIK, 2005: 181).

1970-2000 dönemindeki 30 yıllık sürede tarım alanlarında %1'lik, çayır-mer'a alanlarında %6'lık bir azalma meydana gelmiştir (BAYAR, 2004: 43).

Yerleşim merkezlerine uzak ve eğimin yüksek olduğu mer'alarda ise orman artışının olduğu görülmektedir. Köy merkezine yakın mer'alarda ormanlar artarken, yaylalarda ormanlar azalmaktadır. Ormanların azalmasına, halkın yerleşim ve hayvancılık amaçlı kullanımları etkili olmaktadır. Büyük ölçüde orman içerisine yapılmış evlerin etrafındaki ormanlar çayır alanlarına dönüştürülebilmektedir.

Orman ve tarım alanlarında olduğu gibi mer'a alanlarının da amaç dışı kullanımı ve betonlaşma bu alanları tehdit etmektedir. Plansız bir şekilde gelişen yapılaşma, hem görüntü kirliliği oluşturmakta hem de altyapısı olmayan bir yerleşim sergilemektedir. Bu da çevre turizminin önünde bir problem olarak durmaktadır (ATASOY/BIYIK, 2005: 183). 2634 sayılı Turizm Teşvik Kanunu uygulamaları ile yaylalara konutlar yapılmakta ve mer'a alanları yok edilmektedir.

Orman alanlarının açma-yerleşme, usulsüz-kaçak kesim, aşırı otlatma ile bozulma/yok olma, yaylalarda yaşanan sorunlar gibi özellikle yamaçlardaki mer'aların yanlış, düzensiz, kontrolsüz ve zamansız aşırı biçimde otlatılmaları mer'aları tehdit etmektedir. Sadece orman içi mer'a, otlak, yaylak ve kışlaklar 6831 sayılı Orman Kanunu gereğince orman kadastro su ile tespit, tahdit ve tescil

işlemlerine tabi tutulmaktadır. Halbuki, 4342 Sayılı Kanunun 6. maddesi orman içi tüm mer'aların ve otlakların tespit, tahdit ve tahsisini öngörmektedir. Bu iki kanunda yetki karmaşası mevcuttur. Mer'a Kanununda belirtilen orman kenarı ve orman üst mer'alarının tespiti, sınırlandırılması ve tescilinin bitirilmesi gerekmektedir.

Mer'a Kanununca öngörülen mer'a alanlarının haritalarının yaptırılması çalışmaları kapsamında önemli bir görev “mer'a niteliği kazanılması ve yitirilmesine” ilişkin çalışmalardır. Kanun ile mer'aların sahiplenilmesinin sağlanması, beraberinde bu alanları amaç dışında kullanma heveslerini de arttırmıştır. Birçok yerde, yakın zamana kadar mer'a olarak kalan ve kullanılan alanlar, işlenerek tarla haline getirilmekte, sözde “uzun zamandan beri tarla olarak kullanıldığı ve mer'a olmadığı” ortaya koyulmak istenmektedir¹¹⁴.

4342 sayılı Mer'a Kanununda yapılan değişiklikler ile mer'aların niteliklerinin ve tahsis amaçlarının değiştirilerek satışa sunulması gündeme gelmiştir. Bu düzenlemelerde belediye ve mücavir alan sınırları içinde kalan ve imar planına göre yerleşim yeri olarak işgal edilen mer'aların tahsis amacının değiştirilerek hazine adına tescil edilmesi öngörülmüştür. Eğer daha önce ilgili belediye ve kamu kurum ve kuruluşları adına tescil edilmişse bedelsiz olarak tescillerinin devam ettirilmesi, özel mülk olarak tescil edilmişse bedelleri ilgili kişilerden tahsil edilerek tescilinin sürdürülmesi ifade edilmiştir. Böylelikle mer'alar için bir anlamda imar affi çıkarılmış olmaktadır. Örneğin Adana Pozantı'da mer'aları işgal etmiş oldukları için hazine tarafından mahkemeye verilen 18880 kişiye ait davaların düşürülmesi

¹¹⁴ <http://www.tema.org.tr/Sayfalar/Calismalarimiz/Mer'aKanunu.html>, 18.03.2009.

gündeme gelmiştir. Benzer şekilde Bursa’da, belediyelerle protokol yapmış olan 17 adet kooperatifin yaptığı konutta yaşayan 5000’den fazla kişi bu düzenlemelerden yararlandırılmaya çalışılmıştır. Adana ve Bursa’dan olduğu gibi aynı şekilde Sakarya’dan da yoğun talepler olmuştur. Bu durumun tek istisnası mer’a yasasıyla ilgili değişiklikten önce mer’anın hazine adına tescil edilmiş olmasıdır. Düzenlemelere göre yıkılmasında yarar bulunmayan yapılar yıkılmayacaktır. Bu tür yapılar çoğunlukla çok katlı binalar ve sitelerdir. Yıkılacak yapılar ise köylülere ait derme çatma binalardır. Halkın konut sahibi olmasına yardımcı oluyormuş gibi görünen ve maddi çıkar hesapları yapan aracılar, doğal kaynaklarımızdan bir unsurun yok olması, yüksek binalarla çevre ve görüntü kirliliğinin oluşması için çalışmış olmaktadır. Köylü ise ne olduğunu anlamadan sosyal hem ekonomik yönden zarar görmektedir.

Yargıtay 16. Hukuk Dairesinin 27.2.1997 tarihli kararı ile Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun 10.11.1999 tarihli kararında belirtildiği gibi, 3402 sayılı Kadastro Kanununun 18. maddesi ile 4721 sayılı Türk Medenî Kanununun 713. maddesi, mer’aların imar ve ihya yoluyla zilyetliğe dayalı olarak tapuya tescil edilemeyeceğini öngörmektedir. Orta malı niteliğinde olan mer’a vasfındaki araziler özel sicile yazılarak sınırlandırılmakta, çıplak mülkiyeti Hazineye, yararlanma hakkı mer’a olarak belediyelere bırakılmaktadır. Bu taşınmazların mer’a niteliğinin değiştirilmesi ile çıplak mülkiyetinin Hazineden belediyeye geçmesi de olanaksız bulunmaktadır. Anayasa ve yargı kararlarına rağmen, Mer’a Kanununa getirilen değişikliklerle mer’aların özel mülkiyete dönüştürülerek hızla elden çıkarılmasının önü açılmakta ve Anayasaya ve Yargıtay kararlarına aykırı davranılmaktadır.

Mer'alar rant amaçlı kullanılan araziler olmuştur. Tahsis amacı dışında kullanarak mer'aları yapılaşmaya açan belediyeler, bu sürecin asıl aktörleridir. Devletin hüküm ve tasarrufu altında olmasından dolayı mutlak rantı devlete ait olan mer'alardan tam yararlanma ancak özel mülkiyetin sağlanmasıyla mümkün olmaktadır. Ancak bu durum yasa değişiklikleri ile fiili olarak işgal edilmiş olan mer'aların özel mülkiyete geçmesi ile olanaklı kılınmıştır (TURAN, 2008: 152-157). Bunun yanında köy ve belediye veya diğer mülki idare sınırlarında yapılacak değişiklikler mer'a, yaylak ve kışlaklara ilişkin tahsis kararlarını etkilememektedir.

Mer'a alanlarının tahsis amacı toprağın korunabilmesi, milli park ve ormanların kurulabilmesi, doğal, tarihi ve kültürel varlıkların korunabilmesi, sellerin kontrol edilebilmesi, akarsu ve kaynakların düzenlenebilmesi, bu kaynaklarda yapılması gereken su ürünlerinin üretimi ve termale dayalı tarımsal üretim faaliyetlerinde olabildiği gibi imar planlarının hazırlanması sırasında ihtiyaç duyulması halinde de değişebilmektedir¹¹⁵.

Oysaki Anayasanın 45. maddesi, Devlete, tarım arazileri ile çayır ve mer'aların amaç dışı kullanılmasının ve tarım arazilerinin şehirleşme nedeniyle yok edilmesinin önlenmesi görevini vermiştir. Mer'a Kanununda yapılan değişikliklerle, uygulama imar planlarıyla mer'a niteliğinin değiştirilmesi, bu arazilerin yapılaşmaya açılması ve üzerindeki kaçak yapı sahiplerine de devri mümkün olmaktadır. Dolayısıyla, bu kanun, mer'a, yaylak ve kışlaklarda yapılacak imar planlarıyla bu yerlerin tahsislerinin değiştirilmesi ve işgalcilere mülkiyet devriyle rant sağlamaktadır.

¹¹⁵ 4342 sayılı Mera Kanunu Madde 14 (RG: 28.02.1998, 23272).

Hayvancılık için olmazsa olmaz sayılan, sınırlı miktardaki mer'aların, yaylakların ve kışlakların kaybedilme tehlikesiyle karşı karşıya bırakmaktadır.

Mer'a Kanununa göre mer'a, yaylak ve kışlaklar, ihtiyaç içinde bulunan çevre köy ve belediye tüzel kişiliğine kiralanabilmektedir. Otlatmadan dolayı alınan kira ücretleri gelir olarak Mer'a Fonu'na aktarılmaktadır¹¹⁶. Köy sınırı içindeki mer'aların fazlasının kira parası köy bütçesine ekonomik katkı sağlamaktadır¹¹⁷.

Türkiye'de topoğrafik koşullar, yatay ve dikey yayılışlar nedeniyle mer'a alanları, orman alanları ve tarım alanları birbirlerinin arasında sıkışmış alanlardır (DPT, 2007: 42). Üstelik mer'a alanları, 78 milyon ha'lık toplam arazinin %27,6'lık bir oranıyla orman alanı ve tarım alanı kadar bir yer kaplamaktadır. 5,0 milyon ha'lık tarım arazisi de çayır-mer'a, orman-funda ve yerleşim alanı gibi değişik şekillerde kullanılmaktadır (DPT, 2006b: 9). DPT'nin raporlarına göre bu rakamlar belirtilmiş olsa da Tablo 1'de de görüldüğü gibi devlet kurumlarının raporlarına girmiş olan arazi kullanım biçimlerine göre değerler, her bir kurum için farklılık göstermektedir. Doğal kaynakların varlığı ve kullanımlarının bu derece farklı olması, planlama çalışmalarının bilimsellikten ve güvenilirlikten uzaklaştırmaktadır.

Devletin, tarım, orman ve mer'a arazilerinin amaç dışı kullanılmasını ve tahribini önleyebilmesi için her doğal kaynak alanının sınırlarının ve alanlarının doğru ve tam belirlenmesi yani kadastro gerekmektedir.

¹¹⁶ 4342 sayılı Mer'a Kanunu, Geçici Madde 2 – (Ek: 11/6/1998 - 4368/3 md.) “1998 Mali Yılına münhasır ve 30 uncu maddenin birinci fıkrasının (a) bendinin 1 numaralı alt bendindeki gelire karşılık olmak üzere, bütçe kapsamındaki fonlara ait ödeneklerin yüzde biri tutarındaki miktar, 1998 yılı için bütçe kapsamına alınan Mer'a Fonuna aktarılır”.

¹¹⁷ 442 sayılı Köy Kanunu, madde 17.

Tablo 1: Çeşitli Kurumlara Göre Ülke Arazi Varlığı (milyon ha)

KAYNAK	Tarım Arazisi	Çayır- Mer'a	Orman- Funda	Ülke Yüzölçümü
DİE (1980)	28,17	19,72	20,17	-
DİE (1991)	21,10	12,38	19,24	77,94
DİE (2001)	21,60	14,62	18,48	77,94
DSİ (1993)	28,06	21,51	23,25	77,95
KHGM (1987)	27,70	21,75	23,47	77,80
KHGM (1998)	28,05	21,50	23,23	77,89
OB (1994)	-	-	20,20	-

(DPT, 2006b: 109)

D. Kırsal Alanlarda Yabancıların Mülkiyet Ediniminde

Anayasa'nın 44. maddesine göre Devlet'ten, toprağın verimli olarak işletilmesini korumak ve geliştirmek, erozyonla kaybedilmesini önlemek ve topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçilikle uğraşanlara toprak sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri alması beklenmektedir. Bunun yanında bir ülkenin kurucu unsuru ve bağımsızlık simgesi olan toprağın yabancılarla satışına ilişkin esas ve usullerin ülke çıkarına ve kamu çıkarına göre belirlenmesi gerekmektedir. Bu noktada gündeme gelen yabancıların mülkiyet edinimindeki karşılıklılık ilkesi, egemenlik hakkının uluslararası ilişkilere yansımış temel bir ilkesidir.

Yabancıların ülkemizde taşınmaz edindikleri il ve ilçelere bakıldığında, bu yerlerin genellikle doğal, kültürel ve tarihsel özelliklere sahip, sosyo-ekonomik yönden veya turizm açısından gelişmiş yerler olduğu görülmektedir. Yabancılar a ait taşınmazların ne kadarının kentsel, ne kadarının kırsal alanda olduğunu net bir biçimde belirlemek olanağı bulunmamaktadır. Çünkü Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü bilgi işlem kayıtlarında; mahalle, köy, belediyeler aynı sütunda (mah/köy adlı alan) ve sadece metinde belirtilmiştir. Bu nedenle; ilgili tapu sicil müdürlüklerince düzenlenerek merkeze gönderilen ve merkezdeki bilgi işlem kayıtlarına esas olan bilgi formlarında, adı yazılı yerleşim yerlerinin köy veya mahalle olup olmadığı ayrıştırılamamakta; söz konusu yerleşimin şehir ya da kasaba belediyesinin sınırları içindeki bir mahalle olup olmadığı da bilinmemektedir (CDDK, 2006).

Her ne kadar arazilerin yabancılar a satılmaması düşüncesinde olunsa da ülkelerin ekonomik kalkınmasında iç tasarruf ve dış borçlanmanın yanında yatırımların da önemi büyüktür. Sermaye birikiminin yetersiz olduğu ülkelerde yatırım düzeyi düşüktür. Yatırımların arttırılmasında ise Doğrudan Yabancı Yatırımlar (DYY) önemli bir çıkış yolu olarak görülmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde yurtiçi tasarruf imkanlarının yetersizliği ve dış borçlanmanın güçlüğü doğrudan yabancı yatırımların ülkedeki önemini arttırmaktadır (TERİN/YILDIRIM, 2008: 1-2). Bunlarla birlikte arazinin ucuzluğu, yer altı doğal kaynakların varlığı, stratejik konum, ulaşım kolaylığı, uygun iklim, doğal zenginlikler ve güzellikler, çevre kirletici yatırımlara dahi izin verilebilmesi, yaşamın ucuz olması gibi etmenler taşınmaz mal ediniminde Türkiye'yi cazip kılan etmenlerdir (UZUN/YOMRALIOĞLU, 2007: 2-3).

Doğrudan yabancı yatırım açısından Türkiye, Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) ülkeleri arasında son sıralarda yer almasına rağmen 2001-2004 yılları arasında yabancı yatırımlarında artış yaşamış, bu artış 2005 yılında itibaren büyük bir ivme kazanmıştır (TERİN/YILDIRIM, 2008: 2). Bu ivmede son yıllarla yapılan yasal düzenlemelerin payı oldukça fazladır. Türkiye’de tarım sektörüne yatırım yapan uluslararası firma sayısı 2005 yılında 40, 2006 yılında 39, 2007 yılında 42 iken Eylül 2007 tarihi itibarıyla bu sayı 269’u geçmiştir. Tarım sektörüne yatırım yapan uluslararası sermayeli firmaların illere göre dağılımı incelendiğinde sırasıyla İstanbul, Antalya, İzmir, Ankara ve Muğla gelmektedir (TERİN/YILDIRIM, 2008: 6-7).

Türkiye’deki yabancı yatırımların alanlarına bakıldığında 1980-2000 yılları arasında doğrudan yabancı yatırımların %54,41’i imalat sanayine yapılırken 2000 yılından sonra doğrudan yabancı yatırımların ağırlıklı olarak % 81,24 oranıyla hizmet sektörüne kaymış olduğu görülmektedir. Hizmet sektörüne yapılan doğrudan yabancı yatırım miktarlarının önemli bir kısmı ise gayrimenkul alımına yönelmiştir. Yabancıların taşınmaz mala yönelmelerinde ulaştırma, haberleşme ve bankacılık alt sektörlerinin gelişim hızı ve karlılık oranlarındaki göreceli yükseklik etkili olmaktadır (TERİN/YILDIRIM, 2008: 5).

Ülkemizde yapılan yabancı yatırımların ve ülkemizdeki yabancılara arazi satışlarının hepsi insanlarımızın çıkarları ve geleceklerinin sürdürülebilirliği açısından düşünülerek yapılmamaktadır. Rant oluşturma, kişisel maddi çıkar sağlama gibi amaçlarla siyasi güçlerin olumsuz kullanıldığı da görülmektedir. Silivri’de yaşanan

bir örnek olay arazi üzerindeki oyunları ortaya koymaktadır: “Tarla” olan bir arazi sahiplerinden satın alınmış, o bölgenin “ticari alana açık bölge” olması sebebiyle plan değişikliğinden sonra TESCO KİPA isimli bir yabancı şirkete satılmış, tarla iken 3 milyon 400 bin YTL’ye alınan arsa ticari alana açık bölge olmasıyla 16 küsur milyon YTL’ye el değiştirmiştir. Bu kadar işlem Belediye tarafından “tarla”nın “ticari alan”a dönüştürülmesi ve “plan değişikliği”nin yapılması sonucunda gerçekleşmiştir ki bu da siyasi nüfuz kullanılarak yapılmıştır. Buna benzer bir başka örnek de Gaziantep’te yaşanmıştır. 120 dönüm büyüklüğünde bir arazi 14 milyon YTL karşılığında sahiplerinden satın alınarak 87 milyon 500 bin YTL karşılığında Lüksemburg firmasına satılmıştır. Bir önceki örnekten farklı olarak satış işleminden sonra tarım alanı ticari alan haline dönüştürülmüştür (EKŞİ, 2008). Buradan anlaşılmaktadır ki belediyeler arazilerin bu talanına imar planları değişiklikleri ile aracı olmakta ve siyasiler de bu doğrultuda nüfuzlarını kullanmaktadırlar. Sadece İstanbul Büyükşehir Belediyesi Meclisi’nde 2004 yılından itibaren 4300 imar değişikliği yapılmış olduğu göz önüne alınırsa, ihtimal dahilindeki talanlar için tüm değişikliklerinin incelenmesi gerekmektedir (ÜLSEVER, 2008).

Yabancı yatırımcıların yer seçimi konusunda yatırım yapılan ülkenin politik, ekonomik, yasal ve altyapı faktörleri gibi çevresel değişkenler de etkin olmaktadır: Nüfus büyümesi, kentsel alanların yoğunluğu, kişi başına yurtiçi hasıla büyümesi, telefon sayısındaki değişim, önceki yabancı yatırımcılar, banka kredileri, illere yapılan kamusal yatırımların miktarı ve tüm bu etmenlerin yanı sıra en dikkat çeken özellik liman olanağı olan bölgelerin veya kıyı bölgelerinin seçilmesidir (BERKÖZ/TÜRK, 2008: 5). Yatırımcılar, bilgi edinmeye ilişkin harcamalarını

azaltma bakımından kıyı alanlarını tercih etme eğilimindedirler. Kıyı alanlarının coğrafi olarak DYY'ın ana kaynaklarına ve uluslararası pazarlara daha açık olduğuna inanılmaktadır (BERKÖZ/TÜRK, 2008: 6). Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün 28.10.2004 tarihli internet sitesine göre yabancıların en çok taşınmaz edindikleri ilçeler Alanya, Manavgat, Fethiye, Didim, Bodrum, Kaş-Kalkan, Çeşme, Marmaris ve Datça gibi kıyı şeritleridir. Kıyı şeritlerindeki ilçelerin hemen hepsinde konutların yaklaşık yarısı yabancılara satılmış durumdadır. Kaş-Kalkan'da artık yerli veya köylü halkın dışarıya göçü başlamıştır (ÖZKAYA, 2005: 175-182).

AB normları adı altında tarım toprakları da yabancılara ya da Çok Uluslu Şirketlere (ÇUŞ) satılmaktadır (ÖZKAYA, 2005: 195). Toprağa sahip olmaktan doğan mutlak rant, şirketin kullanımına daha başlangıçta geçmektedir. Ayrıca tarım toprağının niteliğinin değişmesi ve kamu gücünün kullanılması da bir rant oluşturmaktadır. Şirketlerin kuruldukları alanın konumu da önemli farklılık yaratmaktadır. Bundan sonra araziye sermaye yatırılarak, ortaya çıkan rantın yükseltilmesi amaçlanmaktadır (TURAN, 2008: 179-180). Örnek olarak Cargill A.Ş. ve üzerine kurulduğu arazi için şu söylenebilir: Dev bir küresel şirket bütün yargı kararlarına rağmen Bursa'nın Orhangazi ilçesinde birinci sınıf verimli bir arazi üzerine kurulmuştur. Şirketin ülkedeki şeker piyasasını değiştirebilecek güce sahip olması, kurulmuş olduğu toprağın ne kadar önemli olduğunu göstermektedir (TURAN, 2008: 184).

Yabancı şirketlerden Cargill A.Ş. mısır, ayçiçeği, buğday, pamuk üretimimizi kontrol altına almıştır. Wirginia tütünü ülkemizde kurduğu sigara fabrikalarıyla tarımı yok etmiştir. Danone, Nestle, Kagomeco, Unilever, Teekane, Dr. Öetker, RJ Raynolds-

BAT gibi yabancı ve yerli işbirlikçi şirketlerle hayvan ürünlerinden gıda ve tarım ürünlerine kadar satın alınan arazilerde çiftlikler kurulmuş, Türk tarımı-Türk köylüsü zarara uğratılmıştır. Satılan araziler üzerinde ne üretileceğine yabancılar karar vermekte, pazara el konulmakta, ürün üretimine, hayvancılığa ve balıkçılığa ağır kotalar getirilerek kırsal alan yok edilmekte, tarım çökertilmekte, tarımla geçinen nüfus işsiz bırakılmaktadır. Bir ülkede geçim sanayiye de dayansa işsizliği önlemenin tek yolu tarımsal üretimden geçmektedir. Tarımın çökmesi, köylünün dolayısıyla halkın yoksullaşması demektir. Kendi topraklarının %80'i devlete, %13.6'sı Yahudi Ulusal Fonu'na, %6'sı İsraili Yahudi vatandaşları ile Arap asıllı İsraililere ait olan İsrail, ülkemizin Mezopotamya Ovası'na, Tanrı'nın İsrailoğullarına vaat edilmiş topraklar olarak kutsadığı inancı ile sahiplenmek istemektedir. Bu nedenle Güneydoğu Anadolu'da, Şanlıurfa'da toprak almaktadır. "Tarımsal İşbirliği ve Kalkınma Projesi", başka bir isimle "Konya Ovası Projesi" adı altında Konya'nın Karapınar ve Ereğli ilçelerinin Ambarlar ve Kavuklar köylerinin en verimli 40 bin dekar tarım arazisini, ayrıca Mersin'in Erdemli ilçesinde bulunan "Alata Tarımsal Araştırma ve Geliştirme Çiftliği"ni almışlardır (ÖZKAYA, 2007: 43-45). 35 bin dekarlık bölgenin akciğeri sayılan Dalaman İşletmesi, Ege ve Akdeniz Bölgesinin tohumluk ve damızlık ihtiyacını tek başına karşılayan, 150 bin narenciye ve okaliptüs ağacı ile verimli ova, "Muğla-Dalaman Turizm Kenti Projesi" olarak elden çıkarılmaktadır. 400 ailenin geçimini sağlayan bu ova tarım dışına itilmeye çalışılmaktadır. Bunun yanında Dalaman ve Ortaca ilçelerinin arazilerinin büyük bir kısmı "Muğla Dalaman Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesi" olarak ilan edilmiştir. Birinci sınıf tarım arazisi olan bu ovanın, golf sahası olarak yabancılara satılacağına inanılmaktadır (ÖZKAYA, 2007: 92).

Köy Kanunu ile yabancıların kırsal alanlarda mülkiyet edinimi yasaklanmış iken 22.12.1934 tarihli ve 2644 sayılı Tapu Kanunun 35. maddesine göre yabancı gerçek kişilere Türkiye’de taşınmaz mal edinme hakkı tanınmaktadır. 2644 sayılı kanununun 36. maddesine göre ise yabancı gerçek kişilere bir köye bağlı olmayan bağımsız çiftlikleri ve köy dışında kalan arazileri edinme olanağı sağlanmaktadır (ERDOST, 2006: 57-97). Köylünün zilyetlik yoluyla elinde tuttuğu arazileri, elinden alınarak ilerde üzerine çiftlikler yapılmak üzere yabancıların kullanımına verilmektedir. Kadastro görmeyen yerlerde, mülkiyeti belgeleyen tapu senedi bulunmadığı için, zilyetlik devirleri muhtar senetleri, noter senetleri, iki tanıkla yapılan el senetleri ve tanıklıkla ispat edilen satışlar geçerlilik taşımaktadır. Mahkemeler bu evraklara dayanarak tapu verebilmekte, bu köylerde yapılacak kadastro çalışmaları ile bu evraklar bütünlük oluşturmaktadır. Bütün bu gelişmeler, halkın çaresizliğini ve tarım topraklarının yok edilmesini göstermektedir (ÖZKAYA, 2005: 175-182). Tarım alanlarının dışında tarım sektörüne yapılan doğrudan yabancı yatırım miktarlarının düşük olduğu bilinmektedir. Bunun nedenleri arasında temel yapısal sorunlar, yatırımların geri dönüş oranlarının uzunluğu, belirsizlik ve risk faktörleri, tarım piyasalarının dünya tarım piyasaları ile bütünleşmesindeki sorunlar ve özellikle hizmetler sektörünün gelişim hızı sayılabilmektedir.

5444 sayılı kanuna göre yabancılara arazi satışında illerin yüzölçümlerinin binde beş sınır oranı olarak alınmakta idi. “Binde beş” ifadesi tüm ilin yüzölçümü üzerinden hesaplandığında bu binde beşlik alanın çoğu zaman tarım, orman ve sulama alanlarını kapsadığı görülmektedir. Toplumun gelişiminin sürdürülebilir kılınabilmesi için korunması gereken araziler, yabancılara ticari ve konut amaçlı

satılmış olmaktadır. İl toplam yüzölçümüne dayalı kısıtlamanın, hedeflenen stratejik koruma amacını sağlamaya uygun ve yeterli olmadığı görülmektedir. Oranı hesaplamaya esas alınacak yüzölçümü belirlenirken ilin imarlı kısmı esas alınmalıdır; aksi halde il toplam yüzölçümünün binde beşi, aşırı geniş bir alana karşılık gelebilmektedir. Binde beşlik alan il yüzölçümü içerisinde değerlendirildiğinde, Türkiye genelindeki tarım ve orman arazileri de toplam binde beşlik oran içerisinde kalmaktadır (HKMO, 2006: 22-24). Bu hassas konu 5782 sayılı kanun ile ele alınmış ve “her ilde imarlı alanın %10’u” olarak düzenlenmiştir. Tapu Kanununda yapılan son değişiklikle imar planları üzerinde yabancı sermayenin baskısının artması beklenmektedir. Bu kanunla yabancılara arazi satışında yerleşim alanları dışında (kırsal alanlarda, orman alanlarında, tarım alanlarında, hazine arazilerinde vb.) yeni imar planlarının hızlıca yapılması, imar planlarının oluşturulmasında kamu ve toplum yararı değil de, “kar” asıl belirleyici olacaktır.

Tapu Kanunundaki son değişiklik ile sulama, enerji, tarım, maden, sit, inanç ve kültürel özellikleri nedeniyle korunması gereken alanları, özel koruma alanları ile flora ve fauna özelliği nedeniyle korunması gereken hassas alanları belirlemeye, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının tescile esas koordinatlı harita ve planları içeren teklifi üzerine Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır. Oysaki bu durumlarda kamu çıkarı düşünülerek yabancılar açısından bir mülkiyetten ve hak kazanımından tamamen vazgeçmek ve bu alanların satışını tamamen yasaklamak gerekmektedir.

Sakarya’da yeni bir Hong Kong meydana getireceğini belirterek İpek Yolu Vadisi Serbest Bölgesini kuran EGS Holding 100 bin dönümlük bir alanı kapatmıştır. Bu

alan sadece tarım alanlarını değil, aynı zamanda kıyı kenar çizgisini, orman alanlarını ve findık bahçelerini de içine almıştır. 1. Derece Doğal Sit Alanı olması gereken bölge talan edilmiş durumdadır (ÖZKAYA, 2007: 60).

Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerindeki sonlandırılmayan “feodal toprak mülkiyeti” yapısının bir örneğinin görüldüğü Diyarbakır’ın Bismil ilçesinin Aslanoğlu köyü ile komşu dört köyün toplam arazisi üzerinde SHELL’in 10 adet petrol kuyusu bulunmaktadır. Ağanın işgali altındaki bu araziler için ağaya kira bedeli ödenerek 99 yıllığına ruhsatı alınmıştır. Üstelik kuyulardan 3 adedi köyün 980 dekarlık mer’ası üzerinde, mer’a da ağanın işgali altındadır (ÖZKAYA, 2007: 153).

Örneklerden de görüldüğü gibi özel mülkiyet hakkı, yüksek kazanç elde etme aracı olan vurgunculuğu doğurmaktadır (KAYIKÇI, 2005: 49). Bu da tarım, orman ve mer’a alanlarını baltalamaktadır. Tarım yapılmaya uygun tarlalar parsellenerek, orman alanları yağmalanarak, mer’alar işgal edilerek özellikleri kaybettirilmektedir. Bu arada yabancılara yapılan arazi satışlarından elde edilen ekonomik gelir inkar edilemez. Ancak hiçbir maddi değer milli egemenliğin, doğal servetlerimizin bir unsuru olan topraklarımızın elden gitmesine, kendi geleceğimizin ve gelecek kuşaklarımızın risk altında kalmasına karşılık olmamalıdır.

Bireylerin istediği yerde taşınmaz edinimi temel insan haklarından birisidir. Yabancıların taşınmaz mal edinimi çok öncelere dayansa da 1980’li yıllarla birlikte küreselleşme ve bireylerin serbest dolaşımı ile bireylerin yaşadıkları ya da iş yaptıkları yerlerde taşınmaz mal edinimi istekleri hız kazanmıştır. Ancak ülkelerin

kendi vatandaşlarının haklarını ve menfaatlerini koruması ve sürdürmesi de önemlidir. Dolayısıyla ülkelerin devleti korumak, onun devamlılığını sağlamak gibi düşünsel kaygılarla yabancıların taşınmaz edinimine sınırlayıcı ve kısıtlayıcı hükümler getirmesi kaçınılmazdır. 1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanunu kırsal alanın her yönüyle geliştirilmesi ve korunması amacıyla 87. maddesinde yabancıların taşınmaz mal edinimine değinmiştir. Ardından bu sınırlamalar sürmüştür. Ancak 2003 yılındaki düzenleme ile köy sınırları içindeki taşınmaz edinimleri serbest bırakılarak ve yabancı tüzel kişilerin taşınmaz edinimine izin verilerek yabancıların yoğun arazi edinimlerine olanak sağlanmıştır. Türkiye'nin on binde ikisinin (%0.02) yabancıların elinde olduğu değerlendirildiğinde bu oranın %2.49 ile kadastro çalışmaları ile yabancıların mülkiyetine geçmiştir (YAVUZ/BIYIK, 2007).

SONUÇ

Çağımızda teknolojik gelişmeyle birlikte toprağın önemi daha iyi anlaşılmış ve toprak-insan ilişkileri için daha fazla ve değişik nitelikli bilgilere ihtiyaç duyulmuştur. Bu ilişki için her türlü kaynak veri hazırlanması, bilgilere mekansal boyutun kazandırılması, yeryüzünün topoğrafik yapısının gösterilmesi, kamu yönetiminin, ekonominin ve sosyal bilimlerin gereksinimlerine cevap verilebilmesi gündeme gelmiştir. Bunun yolu olarak da kadastro gösterilmiştir.

Kadaastro, arazi yönetiminin altlığıdır ve arazi yönetimi sürdürülebilir kalkınmanın temelini oluşturmaktadır. Bu demektir ki toprak-insan ilişkilerinin, arazi yönetiminin ve sürdürülebilir kalkınmanın temeli, kadastro sistemidir. Kadastro, sürdürülebilir gelişmenin tek unsuru olmamakla birlikte temel taşlarından birisidir. Tüm dünyada sürdürülebilir gelişme adına politikalardan ve uygulamalardan bahsedilirken, kırsal alanlardaki kadastro ve mülkiyeti ele almanın kaçınılmaz olduğu belirtilmektedir. Bu nedenle kadastro ve mülkiyet olgusunun kırsal alanlar ve sürdürülebilir gelişme üzerindeki önemi ve etkisi incelenmiştir. Kadastro hizmetinin ve mülkiyetin memleketin sosyal, ekonomik ve hukuki alanlardaki rolü ve önemi, bu çalışmaların birçok hukuki düzenlemede yer almasını gerektirmiştir.

Kırsal kalkınmanın da birçok tanımlaması yapılmıştır. Bu tanımlamalar birbirini bütünlendirmektedir. Kırsal kalkınma ekonomik, toplumsal ve kültürel boyutları bulunan bir süreçtir. Kırsal alanda yoksulluğun ve kötü beslenmenin yok edilmesi, kent/kır farklılıklarının azaltılması, kırsal sayılan ortamların ekonomik kalkınması, kırsal

toplum yaşamının geliştirilmesi, kırsal emeğin üretken olduğu ve haklarını alabildiği bir istihdam biçimi amaçlanmaktadır.

Kırsal kalkınma politikasının odaklandığı belli bazı kilit alanlar bulunmaktadır. Bunlar, tarım-gıda ekonomisi, çevre ve arazi yönetimi ile kırsal nüfus ve kırsal ekonomidir. Kırsal kalkınma politikalarının uygulanabilmesi için öncelikle kırsal alanların belirlenmesi gerekmektedir. Tarım alanları ve köyler, öncelikli olarak kırsal alan tanımlamasına alınan bölgelerdir. Geçimi ve yaşamı çoğunlukla tarımsal üretime dayanan kırsal nüfusun yaşadığı alan kırsal alan olarak anıldığından, kırsal kalkınma ile ilk akla gelen tarımsal kalkınma olmaktadır. Tarım alanları kadar orman alanları da kırsal alan kapsamında yer almaktadırlar. Ormanların içinde, kenarında ya da sınırında orman köyleri bulunmaktadır. Ayrıca ormanlar, mer'a ve tarım alanları birbirleri arasına sıkışmış alanlardır. Buradan anlaşılacağı gibi tarım, orman ve mer'a alanları, kadastronun ve mülkiyetin konu edildiği kırsal alanlardır.

Türkiye’de kırsal alanda kalkınmanın sağlanmasında pek çok zorluk bulunmaktadır. Bu sorunların başında kır yerleşmelerinin yerleşim düzeni, plansız yapılaşma ve altyapı eksikliği, parçalı ve dağınık arazi, küçük işletmeler ve mülkiyet sistemi gelmektedir.

Osmanlı devletinde özel mülkiyete doğru gelişen süreç, Türkiye Cumhuriyeti’nin kurulmasından sonra yasal nitelik kazanmıştır. Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında Türk Medeni Kanunu’nun yürürlüğe girmesiyle özel mülkiyet hakkı hukuk sisteminde yerini almıştır. Türk Medeni Kanunu’nun ikinci bölümü taşınmaz

mülkiyetinin konusuna, kazanılmasına ve kaybına ayrılmıştır. Kanunun 704. maddesine göre taşınmaz mülkiyetinin konusu üç grup halinde ele alınmıştır, ilk grubu da “araziler”dir.

Bir taşınmazın mülkiyetini, kimin olduğunu kanıtlamaya yarayan, mülkiyetin sağladığı yetkileri kullanmaya olanak veren, tüzel bir değeri olan belge “tapu” dur. Taşınmaz malların kimin olduğunu, niteliklerini, konumlarını, bulundukları ada ve parsel numaralarını gösteren, taşınmaz alım satımlarında işlemin güvenilirliğini sağlamak için yararlanılan ve Tapu Sicil Müdürlüklerince tutulan büyük defter ise “tapu (sicil) kütüğü”dür

Toprakta devlet güvencesi altındaki mülkiyet ve kişilere tanınan mülkiyet hakkı, yatırımların güvenle yapılmasında, kişilerin güven içinde topraklarını kullanma, devretme ya da kredi karşılığı ipotek edilmesi gibi yöntemlerin geliştirilmesinde, kişilerle kişiler arasında, kişiler ile devlet arasındaki ilişkilerde, kamu yararına düzenlenen plan ve projelerin sorunsuz biçimde uygulanmasında önemli etkindir.

Toprak mülkiyeti hakkı, Türk Medeni Kanunu ile devlet güvencesi altındadır ve toprak mülkiyeti kırsal kalkınmada önemli bir işleve sahiptir. Kırsal yerleşmelere ait sosyal, ekonomik ve konumsal bilgi ve veriler, kırsal kalkınma faaliyetlerinde gerekli araçlardandır. Kırsal alanlardaki veri tabanının oluşturulmasında üretime ilişkin bilgiler, toprak analizleri, toprağın geçmişteki kullanım biçimleri gibi toprak özelliklerini içeren bilgilere temel olan mülkiyete ilişkin bilgiler, olması zorunlu bilgilerdir. Sağlam ve devlet güvencesi altına alınmış bir mülkiyet hakkı, kırsal

halkın daha üretken çalışmasında önemli bir faktördür. Daha üretken olma doğrultusunda üretim araçlarını ve yöntemlerini geliştirmek üzere özel çabalar gösterilmektedir. Bu çabaların asıl sebebi de edindikleri gelirleri arttırmaya, sosyal yaşamlarını geliştirmeye yöneliktir. Bu nedenle mülkiyetin ve mülkiyet hakkının toplumsal kalkınmadaki işlevi ve önemini vurgulamak gerekmektedir.

Mülkiyet ve arazi üzerinde tasarrufa ilişkin çekişmeler, toprak reformunun hukuki etkenlerini oluşturmaktadır. Topraktan gerekli verimi elde edebilmek için teknik bilgilere sahip olarak teknik araçlarla toprağın işletilmesi, toprak reformunun teknik etkenlerini meydana getirmektedir. Siyasi iktidara sahip olabilme, toprak politikasının tespiti konuları da toprak reformunun politik etkenleridir. Tarım reformunun milli gelire gerekli katkıda bulunması gereği, ekonomik yönden toprak reformunu zorunlu kılmaktadır. Çiftçiye toprağı işlemesi için gübre, alet, makine, kredi sağlamadan önce gerekli toprağı vermek gerekmektedir. Üretim etkinlikleri tarıma dayalı kırsal nüfusun geçimi toprak üzerinden olduğundan topraksız veya az topraklı olmak üretimi etkilemektedir.

Kırsal kalkınmada toprak reformunun ekonomik, sosyal, hukuki, teknik ve politik önemi bulunmaktadır. Toprak reformu, toprak ile kişiler ve toplum arasındaki mülkiyet ve işletme ilişkilerini düzenleyen, arazilerin yüzölçümü, niteliği ve sınırlarını kesin olarak tespit eden, toprağın sahip olduğu özelliklere göre kendisinden beklenen verimi verecek şekilde işletilmesini sağlayan tedbirler bütünüdür. Toprak reformuna başlamadan önce reformun yapılacağı bölgedeki toprakların gerçek miktarını, maliklerini, özelliklerini, tarıma elverişli olup

olmadıklarını belirlemek gerekmektedir. Bu bilgiler de kadastro çalışmaları ile elde edilmektedir. Düzenli bir reform daha önceden yapılmış olan kadastroya bağlıdır.

Ancak Cumhuriyetin ilk yıllarından bu yana konu edilen toprak reformu gerçekleştirilememiştir. Bunun yanı sıra her planda, her raporda, tapu ve kadastro çalışmalarının bitirilememiş olmasından kaynaklandığı belirtilen mülkiyet sorunlarından bahsedilmiştir. Bu nedenle 2000’li yıllarda Tarım Reformu Uygulama Projesi (TRUP) kapsamında tesis kadastrosu çalışmaları sorunlu köyler dışında tamamlanmıştır. Amaç, ülke genelinde, kırsal alanlardaki mülkiyet sorununu çözmek ve tarımsal faaliyetlere destek sağlamaktır. Bu sebeple kadastro çalışmalarının eksiksiz ve sağlıklı bir biçimde tamamlanması, bilgilerin güncellenmesi ve güncel tutulması gerekmektedir.

Kırsal kalkınmada topraksız ya da az topraklılara toprak dağıtılması konusunu işleyen toprak reformu kadar arazi toplulaştırması da büyük öneme sahiptir.

Arazi toplulaştırması, dağınık ve küçük, mülkiyet ve işletme yapısı yönünden bir bütünlük göstermeyen toprak parçalarının bir araya getirilerek birleştirilmesine ek olarak toprağın ıslahı, sulama şebekesinin geliştirilmesi, yol inşaatı gibi tedbirleri de amaçlamaktadır. Kırsal alanda arazi toplulaştırması, para, zaman, malzeme tasarrufunu, gelirin artmasını, daha verimli bir şekilde tarım yapılmasını sağlamaktadır. Bir işletmeye ait farklı yerlerde bulunan birden fazla parsel veya hissenin, tarımsal işletmeye uygun, daha düzgün geometrik şekilli, daha büyük

parseller olarak bir araya getirilmesi, ekonomik ve verimli tarımsal üretimin altyapısıdır.

Çok küçük ve şekilsiz parseller boş bırakıldıkları için işlenmeyen alan oranı artmaktadır. Bu parçalanmayla çalışma süresi ve işçilik giderleri artmaktadır. Çok parçalı parseller arasında ulaşım ve taşıma sıkıntıları yaşanmaktadır. Dolayısıyla ekim, hasat, ilaçlama gibi faaliyetlerin organizasyonu da olumsuz etkilenmektedir. Parsellerin birleştirilerek yol ağına bağlanması daha az yol kat edilmesi ile zamandan, akaryakıttan ve araçların yıpranmasından kazanımlar sağlamaktadır. Her bir parselin yola bağlantısının bulunması çiftçiler arasındaki geçişlerden kaynaklanan anlaşmazlıkları da gidermekte en önde gelen etmenlerdendir. Anlaşmazlıkların azalması demek huzurun artması demektir. Daha da ötesi parçalanmış arazilerde teknolojik üretim faktörleri yeterince kullanılmadığı için bu arazilere yatırım yapmaktan çekinilmekte, verim düşmüş olmaktadır.

Arazi toplulaştırması çok parçalılığı gidermek, araziye yol ve su ağına bağlamak, daha düzenli ve az parçalı biçimde yeniden oluşturmak amacıyla yapılan mülkiyet düzenlemesidir. Kadastro çalışmalarından ve mülkiyet verilerinden yararlanarak gerçekleştirilen arazi toplulaştırmasının olumlu sonuçları kırsal ve toplumsal gelişmenin temel konularıdır. Her toplumsal gelişme ekonomik gelişmeyi ve çevresel uyumu da içermektedir.

Arazi toplulaştırması belirli bir düzen ve sınır içerisinde gerçekleştirilmektedir. Toplulaştırma yapılacak bölgenin öncelikle toprak, sulama ve tarımsal koruma

yönünden özellikleri ve ihtiyaçları tespit edilmektedir. Arazi toplulaştırması, kırsal yaşamın daha iyi kılınması için mevcut mülkiyetin yeniden düzenlenmesi, kırsal alanda çok sayıdaki küçük arazi parçalarının birleştirilmesidir. Çünkü arazi parçalılığının hem tarım işletmeciliğine hem de tarımsal altyapı hizmetlerine olumsuz etkisi oldukça büyük ve önemli boyuttadır.

Toplulaştırma yapılmamış, dağınık, parçalı ve küçük arazilerin yarattığı olumsuz etki, 2000 yılından sonra gündeme gelen tarımsal destek amacını taşıyan Doğrudan Gelir Desteği (DGD) ödemelerinde de görülmektedir. Arazi sahibi destek başvurusu sırasında yapılacak masrafa değmeyeceği düşüncesiyle DGD ödemesi başvurusundan kaçınmıştır. Bu sorunun giderilebilmesi için de arazi toplulaştırması yapılması gerekmektedir.

DGD ödemeleri, tarım alanlarında üreticinin arazi mülkiyeti ve yüzölçümü değişkenine oturtulmuştur. Ülkemizde gelire doğrudan destek ve fark ödeme sistemi gibi tarım politikalarının rasyonel bir biçimde uygulanması ve sistemin kontrol ve denetiminin kolaylaştırılabilmesi için, öncelikle tarım işletmelerinin arazi varlıkları ve üretim faaliyetleri ile ilgili doğru ve güvenilir tarımsal işletme kayıt sisteminin kurulması gerekmektedir. Bu işlem yapılmadan söz konusu politikalardan büyük ölçüde başarı sağlamak oldukça güç olmaktadır. Tarım arazilerinin tapu ve kadastro işlemlerinin yapılması ve kayıtların bilgisayar ortamına aktarılması ile proje uygulaması sırasında ilgililerin yapabilecekleri çeşitli hatalar ve yanlış uygulamalar önlenabilmektedir. Beyana dayalı olarak işleyen DGD ödemesi sisteminde, kadastro yapılmış yerlerde üreticilerin çeşitli nedenlerle eksik beyanda bulunmalarının önüne

geçilebilmekte, beyanların gerçekçi olması sağlanabilmektedir. Ayrıca DGD'den yararlanacak olan üreticilerin hisseli arazilerinden kendi adlarına düşen miktarları Tapu Sicil Müdürlükleri'nde kesin olarak tespit ettirdikten sonra Tarım İl ve/veya İlçe Müdürlükleri'ne beyanda bulunmaları daha yararlı ve doğru olmaktadır.

2007 yılının Eylül ayında Kars, Malatya, Adıyaman, Mardin, Sivas ve Konya illerindeki köylerde yapılan anket çalışmasına göre (DURUTAN/OKAN, 2007) kesin arazi bilgilerine dayanan ödemeler haksız ve fazla ödemelerin önüne geçilmesine yardımcı olmuştur. Ayrıca ödemeler için her yıl arazi miktarlarını hesaplamada Bakanlığın harcadığı zamandan ve emekten tasarruf edilmiştir. Ankette çiftçiler DGD ödemelerinden çok memnun olduklarını belirterek, bu ödemelerden yararlanabilmek için arazilerini bırakmaktan vazgeçtiklerini ve üretime başladıklarını söylemektedirler. Ödemelerin, ekonomik olarak katkısı olduğunu, öncelikle çocukların eğitiminde kullandıklarını ifade etmektedirler. Kadastro, köydeki yaşam biçimlerini değiştirmese de yaşamlarında önem taşıyan DGD ödemelerinde tartışmasız temel olan bir araç olmuştur.

Tapu kayıtlarının olmadığı yörelerde, çiftçi beyanlarının esas alınmasının son derece sakıncalı ve yanlış olduğu Adıyaman örneğiyle anlaşılmıştır. Tapu ve kadastro çalışmalarının tamamlanmamış olduğu bazı köylerde, arazi beyanlarının köyün toplam tarım arazisini de aşması bakımından önemli anlaşmazlıklar çıkmıştır. Tapu kayıtları esas alınmadan beyana dayalı DGD ödemeleri başvurularında köy muhtarları ile köylüler arasında yaşanan sorunlar bazı rahatsızlıklar ve huzursuzluklar meydana getirmiştir. Hiç arazisi olmadığı ya da işlemediği halde

arazisi varmış gibi gösterilenler olduğu, muhtara yakın kişilerin arazileri olduğundan büyük gösterilirken, bazı işletme arazilerinin küçük gösterildiği ya da kayıt esnasında köyde olmadığı için yazılamayan dolayısıyla ödemelerden de yaralanamayan üreticilerin olduğu ortaya çıkmıştır.

Diğer taraftan arazi yüzölçümü kadar arazi mülkiyeti temeline dayanan DGD ödemelerinin, araziyi işleyen çiftçiye değil de malike (arazi sahibine) yapılıyor olması ortaya çıkan bir sorundur. Uzun yıllar çiftçilik yapmayan, tarlasını kiraya veren kişi ödemedен faydalanırken tarlayı işleyen, üreten, zahmeti çeken çiftçi yardımdan faydalanamamaktadır. Bununla beraber yüzölçümü bakımından çok arazisi olana daha fazla ödeme yapılarak maddi durumu iyi olana daha fazla yardım edilmiş olmaktadır. Ayrıca ödemeyi asıl ihtiyaç sahibi olan ve hak eden topraksız ya da yeterli toprağı olmayan çiftçilerin alamadığı görölmektedir.

Kırsal kalkınmaya katkıda bulunacak ve adil bir doğrudan gelir desteğinin yapılabilmesi için öncelikli olarak kadastro verileri ile arazi kullanım verilerinin entegre edildiği, sağlıklı ve güncel bir Arazi Bilgi Sistemi olmalıdır. Ancak bu sistemdeki araziye ve çiftçiye ilişkin bilgiler ile doğru miktardaki destek yardımı doğru kişiye erişecektir.

AB Ortak Tarım Politikası çerçevesinde de çiftçilerin ve tarım arazilerinin kayıt altına alınması ihtiyaç haline gelmiştir. Bu kayıtların tutulması ve destek ödemelerinin yönetimi EİKS (Entegre İdare Kontrol Sistemi)'nin kurulması, destek uygulamalarının daha iyi yönetimi ve koordinasyonun sağlanması için EİKS

çerçevesinde CBS (Coğrafi Bilgi Sistemi) kullanımı gündemde yerini almıştır. Kırsal kalkınma uygulamaları ve veri yönetimi açısından CBS kullanımının önemli bir yeri bulunmaktadır. EİKS'lerinin CBS destekli hale getirilmesi, ayrıca tarımsal amaçlı kullanılan arazilerin konumsal olarak tespit edilebilmesi ve destek uygulamalarının kontrollerinin yapılabilmesi için EİKS altında APTS (Arazi Parseli Tanımlama Sistemi)'nin geliştirilmesi gerekmektedir. Sağlam kadastro altyapısına sahip olan ülkeler EİKS'lerini kadastro sistemlerine dayandırmaya çalışmışlardır. Ülkemizde de sayısal ortamda tamamlanmış kadastro verilerinin olması beklenmektedir. Ancak şu da bilinmelidir ki kadastro sistemi araziye kullananlarla yani çiftçilerle değil, arazi sahipleriyle ilgilidir.

AB'de APTS ve EİKS geliştirilirken AB'ye giriş sürecinde Türkiye'de de gelişmeler yaşanmıştır. TRUP çerçevesinde araziler kayıt altına alınmış, tapu kayıtları üzerine sözel bir veritabanı ile ÇKS (Çiftçi Kayıt Sistemi) oluşturulmuştur. Ancak bu kayıtlara karşılık gelen kadastro parselleri bir konumsal veri olarak bütünleşmemiştir. ÇKS bünyesinde konumsal sorgulama ve analizler yapılamamaktadır. Tapu bilgilerine dayandırılan bir ÇKS güvenilir bir sistemdir ancak kadastro sisteminin ÇKS'ye konumsal veri sağlayacak CBS altyapısı henüz tamamlanamamıştır. Bu alanda veri altyapısı ve CBS kurulum çalışmalarının hızlandırılması ve bir an önce tamamlanması gerekmektedir.

Tarım alanları kadar her dönem hem sosyal hem de ekonomik çıkarların söz konusu olduğu orman alanları, aynı zamanda en çok mülkiyet sorunları yaşanan bölgelerdir. Orman kadastro çalışmalarının bitirilememiş ve mülkiyet sorunlarının giderilememiş

olması, ormancılık sektörünün, orman köylüsünün ve kırsal kalkınmanın zayıf yanları olarak her raporda yer almıştır.

Orman Kadastrosu'nun genel kadastradan farkı, takip ettiği amaçtan kaynaklanmaktadır. Genel kadastronun amacı özel mülkiyet konusu taşınmazlar için sağlıklı ve güvenilir bir tapu sicili sistemini oluşturmak iken, orman kadastrosunun amacı ülke çapında orman niteliği taşıyan yerlerin sınırlarını belirleyerek tapuya tescil edilmesini sağlamak ve bu şekilde orman varlığını korumaktır.

Günümüzde “orman niteliğini kaybetmiş alanlar” ve “orman dışına çıkarılmış/çıkarılacak alanlar”, “2/B alanları” gibi ifadeler kanunlarda yer almaktadır. 6831 sayılı Orman Kanununun 2/B maddesine göre eğer bir orman “bilim ve fen bakımından orman niteliğini tam olarak kaybetmişse, bu durum 31.12.1981 tarihinden önce gerçekleşmişse, şehir, kasaba ve köy yapıları toplu olarak bulunuyorsa”, orman dışına çıkarılabilir. Bir arazinin orman arazisi dışına çıkarılabilmesi için orman kadastro komisyonunun öncelikle orman sınırlarını belirlemesi gerekmektedir.

Tüm ormanların orman kadastro çalışmaları tamamlanmamıştır. Devletin bu görevi yerine getirememiş olması 2/B sorununu yaratmıştır. 2/B alanları toplumda “tahrip edilen orman alanları” ve “rant bölgeleri” olarak olumsuz bir şekilde anılmaktadır. Bu durumlarda orman dışına çıkarılan alanlar hiçbir bedel ödenmeden işgalcileri tarafından tarım ve hayvancılık ya da yerleşim amacıyla kullanılmaktadır. Yerleşim amacıyla kullanılan alanlarda mülkiyet sorunu çözülemediği için imar planlaması

yapılamamakta ve altyapı çalışmaları aksamakta ya da yasalara rağmen altyapı çalışmaları sürdürülerek fiili durum yaratılmaya çalışılmaktadır. Zaten işgalci olarak yerleşilmiş alanlarda mülkiyet sorunun giderilememesinden kaynaklanan planlama eksikliği, bölgede yaşayan orman köylülerinin sosyal yaşamlarını da olumsuz etkileyebilmektedir. 2/B alanları üzerinde su, doğalgaz, elektrik gibi altyapıları sağlanmış bina ve işyerleri de bulunmaktadır. Bu bina ve işyerlerinin boşaltılması ve yıkılması ya da içinde oturanlara satılması hem sosyal hem de ekonomik açıdan sıkıntı yaratan konulardır.

Ormanlar ülkemizin zenginlikleri arasında sayılırken, ülkemizin temel orman sorunu ormansızlaşma biçiminde gelişmektedir. Orman kadastrounun tamamlanamamış olması, ormanları tehdit eden nedenlerdir. Ormanların gelecek kuşakların sosyal, ekonomik, ekolojik, kültürel ve ruhsal gereksinimlerini karşılayabilmesi için sürdürülebilir yönetimi gerekmektedir. Orman alanlarının korunması ve güvence altına alınması, sürdürülebilir orman yönetimi için ilk yapılması gereken çalışmadır. Sürdürülebilir ormancılıktaki başarının temellerinden birisi orman kadastroudur. Ancak bu şekilde orman alanlarından orman dışına çıkarma işlemleri son bulacaktır ve orman alanları korunmuş olacaktır.

Orman kadastrou ile bütünlüğün korunması, orman köylüsünün üretici durumuna getirilerek kalkındırılması, üzerinde yerleşme alanı niteliğinde işgaller bulunan 2/B alanlarının değerlendirilmesi konuları birbirinden bağımsız olarak düşünülememektedir

Orman köylerinde tarım ve hayvancılıktan elde edilen sınırlı gelir açık ve gizli işsizliği, bunun sonucu da yoksulluğu getirmektedir. Yoksulluğun verdiği sıkıntılarla, orman köylüsü orman ve mer'a alanlarından tarım arazisi kazanmak için açma yapmakta ve usulsüz yararlanmaktadır. Ormanların korunması ve orman bütünlüğünün sağlanması, yaşamını zor koşullar altında sürdüren orman köylülerinin kalkındırılmasında hayati önem taşımaktadır.

Orman köylüleri uzun yıllar boyunca verimli ormanlık alanları ekip biçerek o alanlar üzerine yerleşmektedirler. 2/B kapsamına giren bu orman alanları, yoksul orman köylüsüne tespit edilen bedel karşılığında satılmak istenmektedir. Bu arazileri satın alma gücü olmayan orman köylüsü ise hem ekonomik anlamda hem de ekonominin de etkilediği sosyal yaşam anlamında zor duruma düşmektedir. Orman sınırları dışına çıkarılmış/çıkarılacak yerlerin değerlendirilmesi amacıyla orman köylülerinin kalkınmalarının desteklenmesi amaçlanmıştır. Nakline karar verilen orman içi köyler halkının orman niteliğini kaybetmiş ve orman sınırları dışına çıkarılmış/çıkarılacak yerlere yerleştirilmesi ile köy halkının kalkındırılması hedeflenmiştir. Ayrıca 2/B alanlarının tapuya tescil işlemi, orman içi köyler halkının arazi koruma ve geliştirme planları çerçevesinde kısmen ve tamamen bu yerlere yerleştirilmesi, zilyetlik yolu ile işgalcilerin mülkiyetine geçmesinin engellenmesi yönünde önemli bir adımdır.

Ülkemizde kırsal kesimlerle ilgili daha çok ürün ve üretim alanlarına yönelinmektedir. Oysaki orman köylerinin çok parçalı yerleşim yapısından dolayı orman köyleri yerleşim yerlerine enerji, yol, ulaşım, haberleşme, sağlık, eğitim gibi altyapı hizmetleri götürülememektedir. Bu aksaklıklar, plansızlık ve yetersizlikler,

mülkiyetlerdeki belirsizliklerden ve kullanılan alanların arttırılmaya çalışılmasından kaynaklanmaktadır.

Artan nüfus ile birlikte ihtiyaçların karşılanabilmesi için orman alanları amaçları dışında kullanılmaya başlanmıştır. Arazi açma nedeniyle yaşanan mülkiyet sorunları, orman içinde ya da bitişiğinde yaşayan köylülerin yaşam koşulları, kırsal kalkınmanın ele alması gereken en önemli konularından olmuştur. Kırsal alanlarda, orman alanlarının tarıma dönüştürülmesi, tarım ve orman alanlarının kentleşme, konut, turizm ve sanayileşmeye yönelik amaç dışı kullanımları, ormansızlaşmaya yol açan usulsüz açmalar, ormanlık alanlarla tarım alanları arasında sıkışıp kalabilen mer'a ve yaylaların yok olması amaç dışı kullanımlarla beraber mülkiyet sorunlarını da getirmektedir.

Doğal kaynaklarımızın başında gelen, ekonomik ve sosyal açıdan birçok yarar sağlayan ormanlarımızın korunabilmesi, orman içi ve bitişiğinde yaşayan orman köylüsünün sosyal ve ekonomik yönden kalkındırılması ile mümkündür. Orman köylüsünün sorunlarını gidermekle, köylünün ormanlar üzerindeki olumsuz etkileri ortadan kaldırılmış olacaktır. Orman köyleri halkının yerleştirilmesi, orman sınırları dışına çıkarılmış/çıkarılacak yerlerin değerlendirilmesi suretiyle orman köylülerinin kalkındırılmaları desteklenmelidir. Ancak orman kadastro bitmediği ve orman sınırlarına tecavüzlerin önüne geçilmediği sürece, orman sınırları dışına çıkarılmamış yerlerin satışının yapılabilecek olması da söz konusu olmaktadır. Orman dışına çıkarılan yerlerin satışının yapılabilmesi, orman yağmasını arttırmaktadır.

Mer'a alanlarının da zamansal veya bölgesel değişime göre azaldığı gözlemlenmektedir. Mer'a alanlarının amaç dışı kullanımı (tarım, orman, konut vb.) bu alanları tehdit etmektedir. Plansız bir şekilde gelişen yapılaşma, hem görüntü kirliliği oluşturmakta hem de altyapısı olmayan bir yerleşim yaratmaktadır.

“Sürdürülebilir kalkınma” ve “sürdürülebilir tarım” yaklaşımının, ülkemiz koşulları açısından yönelmesi gereken alanların önemli bir yerinde çayır, mer'a, yaylak, otlak ve benzeri doğal kaynaklarımız gelmektedir. Bu alanların tarımın öncelikli sektörlerinden olan hayvancılığın gelişmesinde belirleyici rolü bulunmaktadır. Ayrıca erozyonun azaltılarak toprağın korunmasına sağlayacağı katkılar nedeniyle, ülke ekonomisi bakımından yaşamsal önem taşımaktadır. Belirtilen nedenlerle mer'aları yalnızca bir tarım ya da bir toprak koruma öğesi olarak görmemek, ülke kalkınması ve toplumun geleceğinde sayısız yararı olacak bir kaynak, korunarak geliştirilmesi gereken bir üretim ortamı, toplumun geleceğinin güvenliğine katkısı olacak bir stratejik olanak olarak değerlendirmek gerekmektedir.

Kırsal alanlardaki mer'aların tespitini, sınırlandırmasını, tahsislerinin yapılmasını, bakım ve ıslahlarını, verimliliklerinin arttırılmasını ve sürdürülmesini, kullanımlarının denetlenmesini, korunmasını ve gerektiğinde kullanım amacının değiştirilmesini yasal dayanağı bağlayan Mer'a Kanununun 7. maddesi 3402 sayılı Kadastro Kanunu ile bağlantı kurmaktadır. 3402 sayılı Kadastro Kanunu uyarınca mer'aların tespiti ve sınırlandırmaları yapılmaktadır. Mer'a, yaylak ve kışlaklar Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Özel mülkiyete konu olamazlar. Kullanım

hakları ise bir veya birden fazla köy veya belediyeye aittir. Bu yerler amaçları dışında kullanılamayacakları gibi, zaman aşımı yoluyla da kişiler tarafından edinilemezler ve sınırları daraltılamaz. Özel mülkiyet bulunmamasından dolayı, bu alanlar üzerindeki evlerin tapu siciline tescil edilmeleri söz konusu değildir. Yazılı olmayan kurallarla araziler kullanılmaktadır. Mer'aların özel mülkiyete konu oluşturmaması, Devletin hüküm ve tasarrufu ve koruması altında bulunan mer'aların, amaçları dışında kullanılmasının önüne geçilmesinde önemli bir etkidir. Ancak bunun için öncelikle ve kesinlikle kadastro hizmetinin tamamlanması gerekmektedir.

Tüm kırsal alanların amaçları dışında kullanılması, niteliklerini kaybederek satışa konu olması gündemdedir. Turizm ve konut amaçlı bu alanların yabancılara satışı söz konusu olabildiği gibi sanayi ve endüstri amacıyla da yabancı şirketlere satıldığı veya tahsis edildiği görülmektedir. Ülkelerin ekonomik kalkınmasında iç tasarruf ve dış borçlanmanın yanında yatırımların da önemi büyüktür. Gelişmekte olan ülkelerde yurtiçi tasarruf imkanlarının yetersizliği ve dış borçlanmanın güçlüğü doğrudan yabancı yatırımların ülkedeki önemini arttırmaktadır. Bunlarla birlikte arazinin ucuzluğu, yer altı doğal kaynakların varlığı, stratejik konum, ulaşım kolaylığı, uygun iklim, doğal zenginlikler ve güzellikler, çevre kirletici yatırımlara dahi izin verilebilmesi, yaşamın ucuz olması gibi etmenler taşınmaz mal ediniminde Türkiye'yi cazip kılan etmenlerdir. Ülkemizde yapılan yabancı yatırımların ve ülkemizdeki yabancılara arazi satışlarının hepsi insanlarımızın çıkarları ve geleceklerinin sürdürülebilirliği açısından düşünülerek yapılmamaktadır. Rant

oluşturma, kişisel maddi çıkar sağlama gibi amaçlarla siyasi erkin olumsuz kullanıldığı da görülmektedir.

lke topraklarının üzerindeki yabancı yatırımlar ilk bakışta yatırım ve kar amaçlı görülse de doğal servetlerimizin bir unsuru olan topraklarımızın elden gitmesi, kendi geleceğimizin ve gelecek kuşaklarımızın risk altında kalması gelişen sürecin bir diğer yüzüdür. Elde edilen ekonomik gelir inkar edilemez ancak milli servetlerin yok olmasının bedelini hiçbir maddi miktar karşılayamaz.

Yaşadığımız dönemin ekonomisinde, ticaret ve sanayinin yeri ve önemi tartışılamaz. Bu nedenle toprak üzerindeki talepler de her geçen gün artmaktadır. Kırsal alanlarda mülkiyet sınırlarının tam ve doğru olarak belirlenmesiyle bu sınırların amaç dışı kullanılmasının önüne geçilmesi, arazi kullanımlarının ve yerleşimlerin plan dahilinde uygulanması, birbirleriyle etkileşim halinde olan kırsal ve kentsel halkın sürdürülebilir yaşamının odağında yer almaktadır.

Ülkemizde kadastro faaliyetlerinin eksiksiz tamamlanması kırsal alanda, özellikle orman topraklarının, mera, otlak, yaylak, kışlak ve ayır alanlarının da korunmasına ve geliştirilmesine ortam hazırlayacaktır.

Sürdürülebilir gelişme çabaları içinde kadastro, taşınmaz mal mülkiyeti hakkının düzenlenmesi, kullanılması ve korunmasının yanında, ülkenin sosyal ve ekonomik kalkınması için toprağa bağlı tüm projelerin temelini oluşturmaktadır. Çünkü toprak ve tarım reformunda, arazi toplulaştırmasında, vergi alımında, imar hareketlerinde ve

kalkınma ile ilgili yatırımların gerçekleşmesinde temel hizmettir. Ayrıca arazi ve sınır anlaşmazlıklarının giderilmesinde, yoksulluğun azaltılmasında, tarımsal ve ekonomik gelişmede, mekansal planlamada ve arazi kullanımında, iyi bir arazi yönetiminde, çevresel zararların azaltılmasında, kent/kır farklılıklarını azaltmak amacıyla uygulanan politikalarda, insan hakları ve sosyal adaletin sağlanmasında, arazilerin el değiştirme işlemlerinde yeri doldurulamayacak önemli bir araçtır.

Bireylerin mülkiyet haklarının güvence altında olması, kendi mülkiyetlerindeki araziler üzerinde yatırımları arttırmalarında en önemli olumlu etkiyi sağlamaktadır. Mülkiyet hakkına güvenilirlik, arazinin ekonomik katkısının düşünülmesine, araziye daha çok yatırım yapılmasına neden olmaktadır. Yatırımlar ve ekonomik büyüme sosyal hayatı da olumlu yönde etkilemektedir.

Mülkiyet güvenliği arttıkça, bireylerin arazi haklarının güvenliğine harcayacakları zaman ve kaynak da azalmaktadır. Ülkemizde mülkiyeti güvence altına almanın ilk adımı kadastrodur. Bu sebeple sağlam ve sağlıklı olarak kadastro tamamlanmamış arazi parçası kalmamalıdır.

Türkiye kadastro sunun, arazilerin geometrik ve hukuki durumlarını tespit ederek tapu sicilini kurmak olan tek boyutlu içeriği günümüz beklentilerini karşılamaya yetmemektedir. Kadastro, taşınmaz mallara ait hukuki işlemlerin yapılması ve belgelenmesi, taşınmaz malların yüzölçümlerinin, mevkilerinin ve geometrik durumlarının gösterilmesinin yanı sıra sosyal ve ekonomik her tür sorun ve yatırımlara altlık olan ve bu amaçla gereken bilgileri, mekanla ilişkili biçimde

vereabilen bir kamu hizmeti olma niteliği olmalıdır. Günümüzde kadastronun amacı mekansal bilgi sisteminin altyapısını oluşturmaktır. Bu zorunlu görev doğrultusunda kadastronun ve kadastro verilerinin yasal, ekonomik, çevresel ve yönetimsel ihtiyaçlara yönelmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Kitaplar ve Makaleler

AÇLAR, Ahmet/ÇAĞDAŞ, Volkan (2002), Mühendis, Mimar ve Uzmanlar için Taşımaz (Gayrimenkul) Değerlemesi (Ankara: TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Yayını)

AĞIRBAŞ, Nihal Can (2006), Doğrudan Gelir Desteği Sistemi ve Türkiye’de Tarımın Desteklenmesinde Kullanılabilirliği Üzerinde Bir Araştırma (İzmir: Ege Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Doktora Tezi)

AKDENİZ, Halil (2001), İmar Planlarının Uygulanmasında Arazi ve Arsa Düzenlemesi (Ankara: Teknik Yayınevi)

AKSOY, Enver/DEDE, İlknur/AKDAĞ, Kerem/EKİN, N. Alp (2008), “Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı, Kırsal Kalkınma Programı Hazırlıkları ve Yönetim Otoritesi”, Türktarım Dergisi, Sayı 183, Eylül-Ekim 2008, (Ankara: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Yayın Dairesi Başkanlığı): 60-66.

AKSOY, Enver/USLU, Kadriye/ÖZKAN, Mer’al/KOVA, Sevinç (2007), “Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Tarafından Yürütülen Kırsal Kalkınma Faaliyetleri ve Projeleri”, Türktarım Dergisi, Sayı 173, Ocak-Şubat 2007, (Ankara: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Yayın Dairesi Başkanlığı): 15-21.

ALTINTAŞ, Günnur BİNİCİ (2006), “Doğrudan Gelir Desteği Ödemesi Yapılmasına Dair Tebliğ Yayınlandı,...”, İzmir Ticaret Odası AR&GE Bülten,Haziran2006–Sektörel http://www.izto.org.tr/NR/rdonlyres/7475BDA1-95B7-4855-B351-9ADCE4362AFE/6944/gelirtarim_gunnur.pdf, 11.12.2007.

ANONİM (2000), Adıyaman Tarım İl Müdürlüğü Kayıtları (Adıyaman)

ANBAR, Ömer Ali (2005), “Orman Tahdit Haritaları Doğrultusunda Tapu ve Kadastro İşlemleri,” TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası İstanbul Şubesi (eds.), Orman Kadastro ve "2B" Sorunu Sempozyumu 17-18 Eylül 2004 (İstanbul: Çizgi Basım Yayın): 17-28.

ARUĞASLAN, Lütfullah/UYGUN ERGİN, Nalan/UZUN, Neslihan (2008), “Türk Tarımı ve AB”, Türktarım Dergisi, Sayı 181, Mayıs-Haziran 2008, (Ankara: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Yayın Dairesi Başkanlığı): 42-44.

ATASOY, Mustafa/BIYIK, Cemal (2005), ”Mer’a ve Yaylaların Zamansal Değişiminin Tespitinde Dijital Fotogramrtriden Yararlanma,” TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Konya Şubesi/YILDIZ, Ferruh/SELVİ, H. Zahit/DURDURAN, S. Şavaş (eds.), Türkiye’de Arazi Toplulaştırması Sempozyumu 15-16 Eylül 2005 (Ankara: Nobel Yayın Dağıtım): 179-185.

AYANOĞLU, Sedat (2005), “Orman Sınırları Dışına Çıkarma İşlemi ve Orman Dışına Çıkarılan Alanların Değerlendirilmesi Sorunu,” TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası İstanbul Şubesi (eds.), Orman Kadastro ve "2B" Sorunu Sempozyumu 17-18 Eylül 2004 (İstanbul: Çizgi Basım Yayın): 68-84.

AYBAY, Aydın (2005), “Orman Kadastro ve 2/B,” TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası İstanbul Şubesi (eds.), Orman Kadastro ve "2B" Sorunu Sempozyumu 17-18 Eylül 2004 (İstanbul: Çizgi Basım Yayın): 45-49.

BAKIRCI, Muzaffer (2007), Türkiye’de Kırsal Kalkınma Kavramlar-Politikalar-Uygulamalar, (Ankara: Nobel Yayın Dağıtım).

BALLI, Bekir (2005), “Türkiye’de Toplulaştırmaya Yönelik Politikalar ve Avrupa Birliğinde Yeni Toplulaştırma ve Kırsal Kalkınma Yaklaşımları,” TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Konya Şubesi/YILDIZ, Ferruh/SELVİ, H. Zahit/DURDURAN, S. Şavaş (eds.), Türkiye’de Arazi Toplulaştırması Sempozyumu 15-16 Eylül 2005 (Ankara: Nobel Yayın Dağıtım): 100-141.

BAŞPINAR, Veyssel (1999), “Orman Sınırının Dışına Çıkarılan Yerlerin Hukuki Durumu”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (48, 01, 04). <http://auhf.ankara.edu.tr/dergiler/auhfd-arsiv/AUHF-1999-48-01-04/AUHF-1999-48-01-04-Baspinar.pdf>, 20.05.2008.

BATSUKH, Sh (2007), “Good Governance and Good Land Administration in Mongolia”, Good Land Administration-It’s Role in the Economic Development International Workshop, Ulaanbaatar, Mongolia, June 27-29 2007.

BAYAR, Rüya (2004), “Cumhuriyet Döneminde Türkiye’nin Arazi Bölünüşü ve Tarım Alanlarındaki Değişmeler”, Coğrafi Bilimler Dergisi, 2: 1: 41-55.

BIYIK, Cemal (2005), “Havza Planlaması Yoluyla Topyekün Arazi Düzenlemesi (Trabzon Değirmendere Havzası Örneği),” TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Konya Şubesi/YILDIZ, Ferruh/SELVİ, H. Zahit/DURDURAN, S. Şavaş (eds.), Türkiye’de Arazi Toplulaştırması Sempozyumu 15-16 Eylül 2005 (Ankara: Nobel Yayın Dağıtım): 79-99.

BENNETT, Rohan/WALLECE, Jude/WILLIAMSON, Ian (2008), “Organising Land Information for Sustainable Land Administration,” Land Use Policy, 25: 126-138. <http://www.elsevier.com/locate/landusepolicy>, 28.02.2008.

BERKÖZ, Lale/TÜRK Şevkiye Şence (2007), “Yabancı Yatırımların Yerseçimini Etkileyen Faktörler: Türkiye Örneği”, İTÜ Dergisi/A, Mimarlık, Planlama, Tasarım, 6/2: 59-72.

BEŞİKTEPE, Celal/DEMİR Hülya (2005), “Toprak ve Kadastro Toplumsal Boyutu,” TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası ve TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası (eds.), TMMOB Toprak Reformu Kongresi 11-13 Kasım 2005 Şanlıurfa (Ankara: Hermes Basımevi): 144-160.

BOR, Özgür (2005), “Doğrudan Gelir Desteği Sistemi Sonrasına Bir Bakış,” Akdeniz İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 9: 33-51.

BÖRTÜCENE, İcen (1978), “Toprak Reformu,” TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası (eds.), Toprak Reformu Kongresi 1978, (Ankara: İlk yaz Basımevi): 69-104.

CANDAŞ, Cemil (2006), “Kültür ve Tabiat Varlıkları – Kadastro GÖsterimi, Tescili ve Planlama Sorunları,” Kadastro Kongresi 2006, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, (Ankara: Hermes Tanıtım Ofset Ltd. Şti):201-206.

CDDK (2006), CUMHURBAŞKANLIĞI DEVLET DENETLEME KURULU, Yabancı Uyruklu Gerçek Kişiler İle Yabancı Ülkelerde Kurulan Tüzel Kişiliğe Sahip Ticaret Şirketlerinin Türkiye Cumhuriyeti Sınırları İçerisinde Taşınmaz Edinmeleri Uygulamalarına İlişkin İnceleme Raporu, Sayı:2006/1, Tarih.06.02.2006.

CUMHURİYET GAZETESİ (03.10.2007), “2B’leri Satmak Çözüm Değil”.

CUMHURİYET GAZETESİ (02.10.2007), “Hükümet 2B’de Israrlı”.

ÇAĞDAŞ, Volkan/GÜR, Mehmet (2003), “Sürdürülebilir Kalkınma ve Kadastroda Evrim,” Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Jeodezi, Jeoinformasyon ve Arazi Yönetimi Dergisi, 89: 42-48.

ÇAĞDAŞ, Volkan/GÜR, Mehmet/DEMİREL, Zerrin (2003), “Emlak Vergisi ve Kadastro,” Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Jeodezi, Jeoinformasyon ve Arazi Yönetimi Dergisi, 89: 67-76.

ÇAĞLAR, Yücel (2005), “2B Olgusunun Tarihsel ve Nesnel Boyutları,” TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası İstanbul Şubesi (eds.), Orman Kadastro ve "2B" Sorunu Sempozyumu 17-18 Eylül 2004 (İstanbul: Çizgi Basım Yayın): 29-42.

ÇAĞLAR, Yücel (1986), Köy, Köylülük ve Türkiye’de Köy Kalkınması Sorunu (Ankara: Türkiye Ziraatçılar Derneği).

ÇAY, Tayfun/EVREN, Necati (2007), ”Kamulaştırma Uygulamalarında Uzlaşma Başarımı,” Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası 11. Türkiye Bilimsel Harita ve teknik Kurultayı.

ÇELİK, Zühre (2006), Türkiye’de Kırsal Planlama Politikalarının Geliştirilmesi, Dokuz Eylül Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü Şehir Planlama Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir.

ÇEVRE TERİMLERİ SÖZLÜĞÜ (1992), IULA-EMME (Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı), (İstanbul: Çevre Kitapları Serisi) (Hazırlayan: F. Bayramoğlu Yıldırım).

ÇEVİK, Bahri (2005), “Türkiye’de Arazi Toplulaştırma Projelerinin Yasal Dayanağı ve Uygulamalarda Gerekli eni Yasal ve Kurumsal Düzenlemeler”, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Konya Şubesi/YILDIZ, Ferruh/SELVİ, H. Zahit/DURDURAN, S. Şavaş (eds.), Türkiye’de Arazi Toplulaştırması Sempozyumu 15-16 Eylül 2005 (Ankara: Nobel Yayın Dağıtım): 1-11.

DALE, Peter F./McLAUGHLIN, John D. (1990), Land Information Management (New York, USA: Clarendon Press, Oxford University, 1. Baskı)

DEININGER, Klaus (2004), “Land Policies for Growth and Poverty Reduction: Key Issues and Challenges Ahead”, UN, FIG, PC IDEA Inter-regional Special Forum on The Building of Land Administration Policies in the Americas, Aguascalientes, Mexico 26-27 October 2004. http://www.fig.net/pub/mexico/papers_eng/ts2_deininger_eng.pdf, 20.02.2008.

DEMİR, Hülya (2006), “Kadastronun Mali Boyutu (Bileşeni),” TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası (eds.), Kadastro Kongresi 2006, (Ankara: Hermes Tanıtım Ofset Ltd Şti): 109-120.

DEMİREL, Zerrin (2005), Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanun Tasarısına İlişkin Görüşler, 23.02.2005, Yayınlanmamış Görüşler, Yıldız Teknik Üniversitesi, İstanbul.

DEMİREL, Zerrin/GÜR, Mehmet (2005), Toprak Reformu, Arazi Toplulaştırması ve Kırsal Gelişme, TMMOB Toprak Reformu Kongresi 11-13 Kasım 2005, Şanlıurfa Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, Ankara.

DEMİREL, Zerrin/KÖKTÜRK, Erol (1986), “Arazi Toplulaştırması ile Çok Amaçlı Kadastro Arasındaki İşlevsel İlişkiler”, Harita ve Kadastro Mühendisliği Dergisi, 58: 23-41.

DÖRTGÖZ, Gürsel Öcal (2000), Tapu İşlemleri (Ankara: TAKAV Matbaacılık AŞ)

DPT (2008), Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013, Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, (Ankara: DPT Yayını).

DPT (2007), Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013, Ormancılık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, (Ankara: DPT Yayını).

DPT (2006a), Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013, Kırsal Kalkınma Politikaları Özel İhtisas Alt Komisyonu Raporu, (Ankara: DPT Yayını).

DPT (2006b), Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013, Toprak ve Su Kaynaklarının Kullanımı ve Yönetimi Politikaları Özel İhtisas Alt Komisyonu Raporu, (Ankara: DPT Yayını).

DPT (2006c), Republic of Turkey Prime Ministry State Planning Organization National Rural Development Strategy, (Ankara:).

DPT (2006d), Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi, (Ankara: DPT Yayını).
<http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/2006/02/UKKS.pdf>, 22.09.2008.

DPT (2006e), Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013, (Ankara: DPT Yayını)

DPT (2005), Dokuzuncu Kalkınma Planı Kırsal Kalkınma Politikaları Alt Komisyonu Raporu, (Ankara: DPT Yayını).

DPT (2001), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005, Ormancılık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, (Ankara: DPT Yayını).

DPT (2000a), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005, (Ankara: DPT Yayını).

DPT (2000b), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005, Tarımsal Politikalar ve Yapısal Düzenlemeler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, (Ankara: DPT Yayını).

DPT (2000c), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005, Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, (Ankara: DPT Yayını)

DPT (2000d), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005, Kırsal Kalkınma Özel İhtisas Komisyonu Raporu, (Ankara: DPT Yayını).

DPT (1999), Türkiye Ulusal Çevre Stratejisi ve Eylem Planı, (Ankara: DPT Yayını, Düzeltilmiş II. Baskı).

DPT (1995), Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), Ankara: DPT Yayınları).

DPT (1989), Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994), (Ankara: DPT Yayınları).

DPT (1984), Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989), (Ankara: DPT Yayınları).

DPT (1979), Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983), (Ankara: DPT Yayınları).

DPT (1972), Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977), (Ankara: DPT Yayınları).

DPT (1967), İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972), (Ankara: DPT Yayınları).

DPT (1963), Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), (Ankara: DPT Yayınları).

DURA, Cihan/ATİK, Hayriye (2003), Avrupa Birliği, Gümrük Birliği ve Türkiye, (Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2. Baskı).

DURUTAN, Nedret/OKAN, Cüneyt (2007), An Assessment of Cadastral Activities Under Turkey Agricultural Reform and Implementation Project, (Ankara: Dünya Bankası).

DUYGULUER, Feridun (2006), “Türkiye’de Fiziki Planlama ve Kadastro İlişkileri,” Kadastro Kongresi 2006, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, (Ankara: Hermes Tanıtım Ofset Ltd. Şti):195-200.

DÜNYA ÇEVRE VE KALKINMA KOMİSYONU (1989), Ortak Geleceğimiz (Ankara: Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını): 73-102.

EDİZ, Deniz/İN TİŞAH, Ahmet Savaş/ ÖZLÜ, Refi Ratip (2001), Doğrudan Gelir Desteği Pilot Projesi, TKB, (Ankara: TEAE Yayınları).

EKŞİ, Oktay (2008), “Kurumsal Rüşvet”, (Hürriyet Gazetesi, 07 Eylül 2008 Pazar): 23

ENEMARK, Stig (2005), “Land Management and Development,” Clge International Conference 2005 European Professional Qualifications In Geodetic Surveying Brussels, 1-2 December 2005.
http://www.vugtk.cz/CLGE/seminar_brussels_2005/text/Brussels_Enemark_Land_Management_Paper.pdf, 20.02.2008.

ENEMARK, Stig (2001a), “Land Information Infrastructures for Sustainable Development, International Conference on Spatial Information for Sustainable Development,” Nairobi, Kenya, 2–5 Ekim 2001,
<http://www.fig.net/pub/proceedings/nairobi/enemark-TS10-3.pdf>, 23.02.2008.

ENEMARK, Stig (2001b), “Land Administration Systems- A Major Challenge for The Surveying Profession,” Surveying and Land Information Systems, 61/4: 267-276.

ERCİYES ÜNİVERSİTESİ HUKUK FAKÜLTESİ (2005), Türk Hukukunda Toprak Rejiminin Eleştirisi ve Çözüm Önerileri Projesi, Proje Protokol No: EÜBAP-SBA-05-02, 5 Aralık 2005

ERDOĞAN, F. Büşra (2005), Genel Kadastro-Orman Kadastro İlişkilerinin Hukuksal Açıdan İncelenmesi, İstanbul Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Ormancılık Hukuku Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Haziran 2005.

ERDOST, Muzaffer İlhan (2006), “Osmanlı’dan Günümüze Yabancılar Toprak Satışı: Yasallaşma Süreçleri ve Sonuçları,” Memleket Siyaset ve Yönetim Dergisi, (YAYED Memleket Yayınları, Sayı: 1, Haziran 2006): 57-97.

ERDOST, Muzaffer İlhan (2005), “Toprak Reformunun Siyasal Boyutları ve Demokratikleşme” TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası ve TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası (eds.), TMMOB Toprak Reformu Kongresi 11-13 Kasım 2005 Şanlıurfa (Ankara: Hermes Basımevi): 313-326.

ERKAN, Hüseyin (1991), Kadastro Tekniği (ANKARA: TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası).

ERKAN, Hüseyin (2005), “Arazi Yönetimi-Toplulaştırma İlişkileri,” TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Konya Şubesi/YILDIZ, Ferruh/SELVİ, H. Zahit/DURDURAN, S. Şavaş (eds.), Türkiye’de Arazi Toplulaştırması Sempozyumu 15-16 Eylül 2005 (Ankara: Nobel Yayın Dağıtım): 164-178.

ERKAN, Hüseyin (2009), “Türkiye Kadastro”, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası İstanbul Şubesi Bülteni, Mayıs/2009, sy:34-36.

ESMER, Galip (1984), Mevzuatımızda Gayrimenkul Hükümleri ve Tapu Sicili (Ankara: Olgaç Yayın Basım Dağıtım).

EU (2004), Land Policy Guidelines, November 2004.
http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EU_Land_Guidelines_Final_1_2_2004_en.pdf, 25.02.2008.

FIG (1995), “Statement on the Cadastre,” FIG Publications No:11, Copenhagen, Denmark.
http://www.fig.net/commission7/reports/cadastre/statement_on_cadastre.html, 25.02.2008.

FIG/UN (1999), “The Bathurst Declaration on Land Administration for Sustainable Development, (Sürdürülebilir Kalkınma için Taşınmaz İdaresi Bathurst Bildirgesi)” FIG Publications No:21, Copenhagen, Denmark.

FIG/UN (1996), “Bogor Declaration (Kadastral Reform Üzerine Bogor Bildirgesi),” United Nations Interregional Meeting of Experts on the Cadastre (BM Bölgeler arası Kadaastro Uzmanları Toplantısı), 18-22 Mart 1996, Bogor, Indonesia.

GERAY, Cevat (2006a), Kırsal Kalkınma Ders Notları, A.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

GERAY, Cevat (2006b), “Toplumsal Kalkınma Modeli Nereden Nereye? (Röportaj: Tekin Avaner)”, Memleket Mevzuat Dergisi, Temmuz 2006, Cilt: 2, Sayı: 13, s. 31-38.

GERAY, Cevat (2005), “Prof. Dr. Cevat Geray ile Söyleşi”, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını Planlama Dergisi, 2005/2, Sayı: 32.

GERAY, Cevat (1999), “İşlendirme Açısından Kırsal Gelişme Yöneltilerimiz,” A.Ü. SBF Dergisi, (54, 2): 61–101.

GRANT Donald M. (1999), “Spatial Data Infrastructures: The Vision for the Future and The Role of Government in Underpinning Future Land Administration Systems,” UN-FIG Conference Land Tenure and Cadastral Infrastructures for Sustainable Development, Melbourne, Australia.

GÜLER, Birgül Ayman (2005), Devlette Reform Yazıları, Dünya’da ve Türkiye’de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi-İdari Liberalizasyona, (Ankara: Paragraf Yayınevi, 1. Baskı).

GÜLER, Semiha (2008), “Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası ve Türk Tarımı”, Türktarım Dergisi, Sayı 181, Mayıs-Haziran 2008, (Ankara: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Yayın Dairesi Başkanlığı): 24-26.

GÜNDOĞMUŞ, Erdemir/TANRIVERMİŞ, Harun (2001), “Doğrudan Gelir Desteği Uygulaması İçin Başlangıç Verileri (Baseline) Oluşturma ve Pilot

Uygulamanın Değerlendirilmesi Projesi”, Doğrudan Gelir Desteği Pilot Uygulamasının İzleme ve Değerlendirilmesi, (Ankara: TKİB Yayınları): 38-72.

GÜRİZ, Adnan (1969), Teorik Açıdan Mülkiyet Sorunu (Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları).

HOPFER, Andrezej (2003), “Cadastre as a Compact Tool for Proper Land Use – via Taxation and Physical Planning,” FIG Working Week, April 13-17 2003, Paris, France. <http://www.eurocadastre.org/pdf/hopfer.pdf>, 25.02.2008.

HKMO (2009), “Cumhurbaşkanı 2B Alanlarına İlişkin Yasa Değişikliğini Onayladı”, http://www.hkmo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=5429, 29.01.2009,

HKMO Harita Bülteni (2008), “Yabancılar Toprak Satışında Yeni Yollar: Tapu Kanununda Değişiklik Yasa Tasarısı Yeniden Meclis Gündeminde,” (Ankara: TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası), (Yıl. 19, S. 71, Haziran 2008): 55-58.

HKMO (2007), FIG (Uluslararası Haritacılar Federasyonu) Marakeş Deklerasyonu Sürdürülebilir Kalkınma İçin Kent-Kır İlişkisi, (Trabzon: TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Trabzon Şubesi Yayınları) (Çev.: T. Yomralıoğlu ve Mehmet Çete).

HKMO (2006), Yabancılar Toprak Satışı: Neo-Liberalizmin Kıskaçında Türkiye Toprakları (Ankara: İşkur Matbaacılık Ltd. Şti.)

HKMO (2003), Kadastro 2014 - Gelecekteki Kadastral Sistem İçin Bir Vizyon, Jürg Kaufmann – Daniel Steudler ile FIG 7. FIG Komisyonu’nun 1. Çalışma Grubu Raporu (Ankara: TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Yayınları) (Çev.: T. Yomralıoğlu, B. Uzun ve O. Demir).

HKMO (2000), Türkiye’de Arazi Toplulaştırması (Ankara: TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Yayınları)

HKMO (1995), Büyük Ölçekli Haritaların Yapım Yönetmeliği (Ankara: Fersa Matbaacılık)

İNAN, Halil İbrahim/YOMRALIOğLU, Tahsin (2006), “Türkiye’de Tarım Reformu Uygulamalarının Konumsal Veri ve Bilgi İhtiyacı Açısından İrdelenmesi, Trabzon Örneği,” Ankara Üniversitesi Ziraat Fakóltesi Tarım Bilimleri Dergisi, (Cilt:12, Sayı: 4): 313-322.

KARA, Mehmet/ŞAHİN, Mehmet/TOPAK, Ramazan (2005), “Türkiye’deki Arazi Toplulaştırma Çalışmalarında Karşılaşılan Bazı Teknik Uygulama Sorunları,” TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Konya Şubesi/YILDIZ, Ferruh/SELVİ, H. Zahit/DURDURAN, S. Şavaş (eds.), Türkiye’de Arazi Toplulaştırması Sempozyumu 15-16 Eylül 2005 (Ankara: Nobel Yayın Dağıtım): 27-33.

KAYAOğLU, A. Hayati (2005), “Tarım Reformu Genel Müdürlüğü Toplulaştırma Çalışmaları, Yasal Dayanak, Sorunlar, Çözümler,” TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Konya Şubesi/YILDIZ, Ferruh/SELVİ, H. Zahit/DURDURAN, S. Şavaş (eds.), Türkiye’de Arazi Toplulaştırması Sempozyumu 15-16 Eylül 2005 (Ankara: Nobel Yayın Dağıtım): 45-53.

KAYIKÇI, Murat (2005), Türkiye’de Tarım Topraklarının Tarım Dışı Amaçlarla kullanımı-Adapazarı Örneği (İstanbul: Sosyal Araştırmalar Vakfı)

KAYIKÇI, Sabrina (2008), Türkiye’de Kırsal Alan Yönetimi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi (Yönetim Bilimleri) Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.

KELEŞ, Ruşen (2006), Kentleşme Politikası (Ankara: İmge Kitabevi, 9. Baskı).

KELEŞ, Ruşen (1998), Kentbilim Terimleri Sözlüğü (Ankara: İmge Kitabevi).

KELEŞ, Ruşen/GERAY, Cevat/EMRE, Cahit/MENGİ, Ayşegül (1999), Kentsel Toprak Rantının Kamuya Kazandırılması (Ankara: Türkiye Kent Kooperatifleri Merkez Birliği, Öteki Yayınevi).

KELEŞ Ruşen/HAMAMCI, Can (2005), Çevre Politikası (Ankara: İmge Kitabevi).

KIZILASLAN, Nuray/ÇETİN, İlyas/KIZILASLAN, Halil (2007), “Direct Income Subsidy in Turkey”, Australian Journal of Basic and Applied Sciences, 1(2): 115-125.

KOÇ, Ali/BAYANER, Ahmet (2001), “Doğrudan Gelir Desteği (DGD): Teorik Bakış, Türkiye Koşullarında Olası Ekonomik ve Sosyal Etkileri, Doğrudan Gelir Desteği Pilot Uygulamasının İzleme ve Değerlendirilmesi Doğrudan Gelir Desteği Pilot Uygulamasının İzleme ve Değerlendirilmesi, (Ankara: TKİB Yayınları): 1-9.

KOÇ, Hülya/AYDOĞAN, Muhammed/KILIÇ, Sibel E. (2006), “Koruma Amaçlı İmar Planlarında Tapu ve Kadastro Beklentiler,” TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, (Ankara: Hermes Tanıtım Ofset Ltd. Şti): 155-165.

KÖKTÜRK, Erdal (2006), “Orman Dışına Çıkarılan Yerlerle İlgili Öneriler,” HKM Jeodezi, Jeoinformasyon ve Arazi Yönetimi Dergisi (Cilt: 2, Sayı:95): 3-10.

KÖKTÜRK, Erol (2003a), “Türkiye Kadastrounun Tarihsel Görevi,” HKM Jeodezi, Jeoinformasyon ve Arazi Yönetimi Dergisi, 89: 29-42.

KÖKTÜRK, Erdal (2003b), “Ormanlarda “İmar Affı”na Gidilemez,” HKMO Bülteni, 53: 36-40.

KÖKTÜRK, Erol (2004), Taşınmaz Mülkiyetinin Evinde Yaşam Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü (1960-2000) Sözlü Tarih, 50. Yıl TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası (Ankara, Desen Ofset A.Ş.)

KÖKTÜRK, Erol/KÖKTÜRK, Erdal (2005), “Orman Kadastro ve “2B” Gerçeği,” TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası İstanbul Şubesi (eds.), Orman Kadastro ve "2B" Sorunu Sempozyumu 17-18 Eylül 2004 (İstanbul: Çizgi Basım Yayın): 85-115.

KÖKTÜRK, Erol (2009), “Türkiye Kadastrounun Gerçekleri”, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası İstanbul Şubesi Bülteni, Mayıs 2009: 30-33.

KÖKTÜRK, Erol/BAKIRTAŞ, Tahsin (2009), “Türkiye Ekonomisi-Türkiye Kadastro İlişkisi Üzerine”, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası 12. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı, 11-15 Mayıs 2009, Ankara.

KÖKTÜRK, Erol/KÖKTÜRK, Erdal (2009), “Türkiye Kadastrounda Değişim Zorunluluğu ve Değişimin Yönü (Değişimin Yol Haritası)”, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası 12. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı, 11-15 Mayıs 2009, Ankara.

KÖYMEN, Oya (2008), Kapitalizm ve Köylülük - Ağalar, üretenler ve Patronlar, (İstanbul: Yordam Kitap).

KÖYMEN, Oya (1999), “Cumhuriyet Döneminde Tarımsal Yapı ve Tarım Politikaları,” 75 Yılda Köylerden Şehirlere (İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayınları).

KUNDAKÇI, Akif/ERGÖNÜL, Bülent (2005), “1945’ten Bu Yana Orman Kadastro Uygulamaları ve Toprak Mülkiyeti İlişkileri”, Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası 10. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı Kurultay Kitabı (Cilt 2): 385-397.

MENGİ, Ayşegül/ALGAN, Nesrin (2003), Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme (Ankara: Siyasal Kitabevi, 1. Baskı).

MENGİ, Ayşegül/KELEŞ, Ruşen (2003), İmar Hukukuna Giriş (Ankara: İmge Kitabevi, 1. Baskı).

OĞUZ, Fuat (2003), Mülkiyet Hakları Bir Ekonomik Analiz (Ankara: Roma Yayınları)

ÖREN, Nejat (2001), “Doğrudan Gelir Desteği Uygulaması için Başlangıç Verileri (Baseline) Oluşturma ve Pilot Uygulamanın Değerlendirilmesi Projesi: Adıyaman İli Örneği”, Doğrudan Gelir Desteği Pilot Uygulamasının İzleme ve Değerlendirilmesi, (Ankara: TKİB Yayınları): 10-37.

ÖZKAN, Burhan (2001), Doğrudan Gelir Desteği Uygulaması için Başlangıç Verileri (Baseline) Oluşturma ve Pilot Uygulamanın Değerlendirilmesi Projesi: Antalya İli Örneği”, Doğrudan Gelir Desteği Pilot Uygulamasının İzleme ve Değerlendirilmesi, (Ankara: TKİB Yayınları): 73-99.

NURLU, Murat (2006), “Afet Kadastro ve Afet Bilgi Sisteminin Kadastrodan Beklentileri,” Kadastro Kongresi 2006, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, (Ankara: Hermes Tanıtım Ofset Ltd. Şti):207-210.

ÖZEN, Haldun (1971), Kadastro Bilgisi (Trabzon: Karadeniz Teknik Üniversitesi Jeodezi Bölümü Kamu Ölçmeleri Kürsüsü).

ÖZKAYA, Orhan (2007), Cumhuriyet Toprakları ve Küresel İşgal (Ankara, Bilgi Yayınevi, 1. Baskı) (Kuran: Atilla İlhan).

ÖZKAYA, Orhan (2005), Yabancılar Toprak Satışı, Toprak Reformu ve Özelleştirmeler, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası ve TMMOB

Ziraat Mühendisleri Odası (eds.), TMMOB Toprak Reformu Kongresi 11-13 Kasım 2005 Şanlıurfa (Ankara: Hermes Basımevi): 171-204.

ÖZMEN, İhsan / ÇORBALI, Halim (1991), 3402 Sayılı Kadastro Kanunu Şerhi (Ankara: Adalet Matbaacılık).

PAASCH, Jesper M. (2004), “A Legal Cadastral Domain Model,” Joint FIG Commission 7 and COST Action G9 Workshop on Standardization in the Cadastral Domain, Bamberg, Germany, 9-10 Aralık 2004.

PEZİKOĞLU, Filiz (2007), “Kırsal Kalkınmayı Destekleme Projesi ve Programları”, Türktarım Dergisi, Sayı 173, Ocak-Şubat 2007, (Ankara: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Yayın Dairesi Başkanlığı): 12-14.

RHEM, Rize Halk Eğitim Merkezi (2007), Türkiye Ulusal Biyolojik Çeşitlilik Stratejisi Eylem Planı, 05.04.2007. (

SARICA, İsmail (2001), “Türkiye’de Bölgesel Gelişme Politikaları ve Projeleri”, Akdeniz İ.İ.B.F Dergisi, 1: 154-204.

SENCER, Muzaffer (1999), “Toprak Reformu Çabaları ve Tartışmaları,” 75 Yılda Köylerden Şehirlere (İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayınları).

SEYLAM, S. Gökşin/YURTTAŞ, Gülseren (2008), Türkiye’de Kadastro 1923-2006 (İstanbul: Yapım Tanıtım Basım Yayın Ltd. Şti., TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası İstanbul Şubesi).

SEZER, Bülent (2008), “Kırsal Kalkınma Yatırımlarının Desteklenmesi Programı”, Türktarım Dergisi, Sayı 181, Mayıs-Haziran 2008, (Ankara: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Yayın Dairesi Başkanlığı): 120-121.

SINMAZ, Burhan/KARATAŞ, İzzet (1995), Orman Kadastro (Ankara: Yetkin Basımevi, 1. Yayım).

SOLMAZ, Erdoğan (2007), Orman Köylerinin Kalkınmasına Yönelik Uygulanan Politikaların Yoksulluk Düzeyi ve Orman Kaynaklarının Kullanımına Etkisi- Muğla Örneği, Muğla Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı, Doktora Tezi, Haziran 2007, Muğla.

STANGU, Ioan (2002), “Cadastre – The Interface Between the Human Society and the Environment,” FIG XXII International Congress, TS7.13 Regional Experience in the Cadastre – Countries in Transition Washington, D.C. USA, April 19-26 2002. www.fig.net/pub/fig_2002/Ts7-13/TS7_13_stangu.pdf, 22.01.2008.

SUIÇMEZ, Baki Remzi (2006), “TRUP Gerçekleşme Durumu ve Kaynak Kullanım Analizi”, 2000’li Yıllarda Tarım Sektörü Sempozyumu, 4-5 Ocak 2006, Milli Kütüphane Konferans Salonu, Ankara.

SUIÇMEZ, Baki Remzi (2000), “Küreselleşme ve Toprak Politikamız”, Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi, 1 : 30-35.

ŞENGEZER, Betül/KILIÇ, Ali (2006), “Planlama Kademeleri ve Veri Toplanmasında Kadastrodan Beklentiler,” Kadastro Kongresi 2006, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, (Ankara: Hermes Tanıtım Ofset Ltd. Şti):127-147

TARIM VE KÖYİŞLERİ BAKANLIĞI (2004), II. Tarım Şurası Kırsal Kalkınma Politikaları Komisyonu Raporu, 29-30 Kasım – 1 Aralık 2004, Ankara

TARTAR, Mustafa (2005), “Arazi Toplulaştırma Çalışmalarında Mülkiyet Miras ve Tescil Kavramları ve Karşılaşılan Sorunlar,” TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Konya Şubesi/YILDIZ, Ferruh/SELVİ, H.

Zahit/DURDURAN, S. Şavaş (eds.), Türkiye’de Arazi Toplulaştırması Sempozyumu 15-16 Eylül 2005 (Ankara: Nobel Yayın Dağıtım): 76-78.

TERİN, Mustafa/YILDIRIM, İbrahim (2008), “Türkiye’de Tarım Sektörüne Yapılan Doğrudan Yabancı Yatırımlar ve Gelişme Seyri”, Ulusal İktisat Kongresi, 20-22 Şubat 2008, DEÜ İİBF Bölümü, İzmir, Türkiye.

TING, Lisa/WILLIAMSON, Ian P. (2000), “Spatial Data Infrastructures and Good Governance: Frameworks for Land Administration Reform to Support Sustainable Development,” 4th Global Spatial Data Infrastructure Conference, Cape Town, South Africa, 13-15 March 2000.

TING, Lisa/WILLIAMSON, Ian P. (1999), “Cadastral Trends: A Synthesis, The Australian Surveyor,” (Cilt: 4, Sayı: 1): 46-54.
<http://www.geom.unimelb.edu.au/research/publications/IPW/CadastralTrendsSynthesis.html>, 15.02.2008.

TMMOB HKMO (1978), Toprak Reformu Kongresi (Ankara: Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası).

TMMOB HKMO (2009), Kadastro Çalıştayı, Temmuz 2009 (Ankara: Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası).

TMMOB HKMO/ZMO (2005), Toprak Reformu Kongresi-(Ankara: Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası).

TURAN, Menaf (2008), “Türkiye’de Kentsel Rant Oluşumu ve Bölüşümü: Devlet Mülkiyetinden Özel Mülkiyete Geçiş Süreci”, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimleri Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi (Kent ve Çevre Bilimleri) Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara. (Yayınlanmış: “Türkiye’de Kentsel Rant-Devlet Mülkiyetinden Özel Mülkiyete”, İstanbul, Tan Yayınları, Aralık 2009).

TURAN, Menaf (2005), “Bölgesel Kalkınma Programları”: Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir? (Derleyen: Menaf Turan), (Ankara: Paragraf Yayınevi).

TÜDEŞ, Türkay/BIYIK, Cemal (2001), “Kadastro Bilgisi” (Trabzon: Karadeniz Teknik Üniversitesi Matbaası).

TÜMER, Şerif (1946), Kadastro Faydalarıyla Görevleri (Eskişehir: Ticaret Matbaası).

TZYMB (2007), Türk Ziraat Yüksek Mühendisleri Birliği, “Tarımsal Kalkınma Olmadan Kırsal Kalkınma Olmaz,” Türk Ziraat Haber, 26.11.2007, <http://www.tzymb.org.tr/HABER/default.asp?hid=450>, 07.12.2007.

UNECE (1996), Land Administration Guidelines, United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), New York, USA.

UZUN, Bayram/YOMRALIOĞLU, Tahsin (2007), “Türkiye’de Yabancıların Taşınmaz Edinimi: Arazi Yönetimi Bağlamında Bir İnceleme,” Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası 11. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı 2-6 Nisan 2007, Ankara.

UZUN, Bayram/YOMRALIOĞLU, Tahsin (2005), “Mülkiyet Cinayetlerinin İnsan-Toprak İlişkisi Açısından İrdelenmesi: Doğu Karadeniz Bölgesi Örneği”, Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası 10. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı 28 Mart-1 Nisan 2005, Ankara.

ÜLGER, Enver (2005), “Kırsal Alanda Taşınmazmal Mülkiyeti ve Kullanımına İlişkin Bir Çalışma,” TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Konya Şubesi/YILDIZ, Ferruh/SELVİ, H. Zahit/DURDURAN, S. Şavaş (eds.), Türkiye’de Arazi Toplulaştırması Sempozyumu 15-16 Eylül 2005 (Ankara: Nobel Yayın Dağıtım): 62-66.

ÜLKÜ, Hüseyin (2006), “Yabancılar Taşınmaz Satışında 4. Anayasa Meydan Savaşı,” Cumhuriyet Gazetesi, 14.02.2006.

ÜLSEVER, Cüneyt (2008), “Seçim Öncesi Belediyeler Denetlenmelidir,” (Hürriyet Gazetesi, 07 Eylül 2008 Pazar): 24

ÜRÜN, Mehmet (2005), “Arazi Düzenleme Çalışmalarının Tapu ve Kadastro Açısından İrdelenmesi ve Çözüm Önerileri,” TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Konya Şubesi/YILDIZ, Ferruh/SELVİ, H. Zahit/DURDURAN, S. Şavaş (eds.), Türkiye’de Arazi Toplulaştırması Sempozyumu 15-16 Eylül 2005 (Ankara: Nobel Yayın Dağıtım): 196-201.

VERGİN, Nur (2008), “Köylülük ve Köylülüğten Çıkış Yolu(Sorun)ları”, Almıla Düşünce ve Kültür Dergisi, 13: 34-39.

YALÇIN, Güler/ERKEK, Bilal/BAKICI, Sedat/ŞAHİN, Nihat (2009), “Through Spatial Data Infrastructure in Turkey”, FIG Working Week 2009, Surveyors Key Role in Accelerated Development, 3-8 May 2009, Eilat, ISRAEL.

YALÇIN, Güler/ŞAHİN, Nihat (2005), “Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası, Tapu-Kadastro Verileri, Fotogrametri ve Uzaktan Algılama,” TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası 10. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı 28 Mart - 1 Nisan 2005, Ankara.

YALÇIN, Güler (2002), Analysing Flood Vulnerable Areas with Multicriteria Evaluation, Ortadoğu Teknik Üniversitesi Jeodezi ve Coğrafi Bilgi Teknolojileri Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

YAVUZ, Ayşe (2001), “Türkiye’de Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Kadastral Boyut,” TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası 8. Türkiye Harita

Bilimsel ve Teknik Kurultayı 19-23 Mart 2001 (Ankara: Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Yayını): 360-371.

YAVUZ, Ayşe/BIYIK, Cemal (2007), “Türkiye’de Yabancıların Taşınmaz Mal Edinim Politikası ve Endişeler,” TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası 11. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı 2-6 Nisan 2007.

YAVUZ, Fehmi (1980), Kentsel Topraklar Ülkemizde ve Diğer Başka Ülkelerde (Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları: 452).

YAVUZ, Fehmi/KELEŞ, Ruşen (1983), Çevre Sorunları (Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları: 534, Genişletilmiş Yeni Baskı).

YAZICI, Erdinç (2008), “Köylülük ve Köylülükten Çıkış Yol(Sorun)ları”, Almıla Düşünce ve Kültür Dergisi, 13: 54-57.

YILDIZ, Nazmi (2000), Kamulaştırma Tekniği, (Ankara: Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Yayını).

YILDIZ, Ferruh/MEŞHUR, Çağlar (2006) “İmar Planı Uygulamalarında Kadastral Problemler,” Kadastro Kongresi 2006, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, (Ankara: Hermes Tanıtım Ofset Ltd. Şti):283-288.

YILDIZ, Ferruh/SELVİ, H. Zahit/DURDURAN, S. Savaş (2005), Türkiye’de Arazi Toplulaştırması Sempozyumu, 15-16 Eylül 2005 TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Konya Şubesi (Ankara: Nobel Yayın Dağıtım)

ZEMHERİ, Osman (2008), “Türkiye’nin Tarımsal Devlet Yardımları Kuralları ve Türkiye’ye Yönelik Değerlendirmeler”, Türktarım Dergisi, Sayı 181, Mayıs-Haziran 2008, (Ankara: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Yayın Dairesi Başkanlığı): 46-51.

ZEVKLİLER, Aydın (1976), Gayrimenkul Sınır İhtilafları (Ankara: Pars Matbaası)

İnternet Kaynakları

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği

www.abgs.gov.tr

Buğday Derneği

<http://www.bugday.org>

Çevre ve Orman Bakanlığı

<http://www.cevreorman.gov.tr>

<http://www.sinopcevreorman.gov.tr/orkoymuhendisligi.htm>

<http://www.giresun-cevreorman.gov.tr/ORKÖY>

Devlet Planlama Teşkilatı

www.dpt.gov.tr

Harita Kadastro Mühendisleri Odası

<http://www.hkmo.org.tr>

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

<http://www.mahalli-idareler.gov.tr/>

Müdahele Dergisi

<http://www.mudahale.net/>

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü

www.tkgm.gov.tr

Tarım Dünyası

<http://www.tarimdunyasi.net>

TEMA Vakfı

(Türkiye Erozyonla Mücadele, Ağaçlandırma ve Doğal Varlıkları Koruma) Vakfı

<http://www.tema.org.tr>

Yargıtay

<http://www.yargitay.gov.tr>

ÖZET

YALÇIN, Güler; Türkiye’de Kırsal Alanlarda Kadastro ve Sürdürülebilir Gelişme, Doktora Tezi, Danışman: Prof. Dr. Ayşegül MENGİ, 288 s.

Ülkelerin en değerli ve önemli servet kaynaklarından biri topraklarıdır. Toprak, mülkiyet konusu ile birlikte, her zaman insanları vatan topraklarına sıkı sıkıya bağlayan maddi ve manevi ilişkilerin en kuvvetlisi olmuştur. Bu nedenle, toprak ve insan ilişkileri her ülkenin sosyal, siyasal ve ekonomik sorunları ile yakından ilgili bir konudur. Toprak-insan ilişkilerinin belirlemede de kadastro temel araç olarak kullanılmaktadır. Tüm dünyada “arazi yönetimi” kavramına doğru gidilen yolda, tapu ve kadastro bilgilerinin temel altlık olarak kullanılması konu olmaktadır. Bu noktada kırsal alanlardaki kadastro ve mülkiyetin sürdürülebilir gelişme açısından irdelenmesi ihtiyacı duyulmaktadır. Çünkü hızla artan nüfus, gelişen teknoloji, sanayi ve ticaret yatırımları, genişleyen kentleşme ile birlikte kırsal alan olarak tanımlanan tarım, orman ve mer’a alanlarına ilgi artmaktadır.

Bu tez çalışmasında öncelikle tapu ve kadastro çalışmaları ile kırsal alanlardaki kadastro ve mülkiyetin yasal süreci Cumhuriyet’in ilk yıllarından itibaren ele alınmaktadır. Sürdürülebilir gelişmedeki kadastro ve mülkiyetin yanı sıra kırsal alanlardaki mülkiyetin sürdürülebilir gelişmedeki rolü ve önemi üzerinde durulmaktadır. Ayrıca yabancılara arazi satışı, toprak ve mülkiyet unsurları üzerine yükselen ve gündemden inmeyen bir konudur. Bu nedenle tarım, orman ve mer’a alanlarının niteliklerinin kaybettirilerek amaçları dışında kullanılmasında ve satışa konu olmalarında, yabancılara satışlarının gündeme gelmesinde mülkiyetin önemi üzerinde durulmaktadır.

Arazi, insan, üretim, yerleşim, bölüşüm ilişkileri bir toplumun sosyal, ekonomik ve siyasal boyutunu tanımlayabilen bir göstergedir. İnsanlar, içinde bulundukları koşullarda, gereksinimleri ve olanakları oranında arazi ile ilişkilerini belirlemek zorunda kalmışlardır. Arazi-insan ilişkilerini belirlemede yöntem olarak kadastroya başvurulmuştur, yani kadastro bir araç olarak kullanılmıştır. Öyle ki arazi yönetimi kavramına doğru gidilen çağda sürdürülebilir gelişme için kadastro olmazsa olmaz araçlardan biri konumundadır.

Anahtar Kelimeler: Kadastro, mülkiyet, kırsal alan, tarım, orman, mer’a, sürdürülebilir gelişme.

ABSTRACT

YALÇIN, Güler, Cadastre in Rural Areas in Turkey and Sustainable Development, PhD Thesis, Advisor: Prof. Dr. Ayşegül MENGİ, 288 p.

One of the most valuable and the most important wealth sources of the countries is land. Land is always the strongest material and spiritual relationship which ties the people to their native countries' land with the ownership fact. Therefore the relationship between land and the people is closely connected with social, political and economic problems of the countries'. Cadastre has been the main tool to determine this relationship between land and people. To use land registry and cadastre information as a basic support on the way of "land management" is the main subject. It is need to examine the cadastre and ownership on rural areas from the point of the sustainable development view because the interest in agricultural, forest and meadow area that are known as rural area has been rising with the increasing population, the developing technology, the expanding urbanization, industry and commercial investments.

In this study, first land registry-cadastre studies and the legal process of land registry and cadastre in rural areas from the beginning years of Turkish Republic is taken up. Then cadastre and ownership in sustainable development, and the role and the importance of the ownership in rural areas are emphasized. Also the subject of land sale to the foreigners has always risen on ownership and is always in the agenda of the country. Therefore the importance of the ownership is searched thoroughly out-of-aim usage of the agricultural, forest and meadow areas and being subject of these areas upon the sale to the foreigners after the lost of their characteristics.

The relations of land, people, production, settlement, sharing is an indicator that defines the social, economic and political dimensions of a society. The people have had to determine the relations with the land in the proportion of necessity and possibility according to their conditions. The cadastre has been used as a method to designate the relationship between the land and the people; it means that cadastre is used as a tool. Also cadastre is one of the inevitable tools for sustainable development through the way of land management concept.

Key words: Cadastre, ownership, rural area, agriculture, forest, meadow, sustainable development.