

TÜRKİYE İÇİN SÜRDÜRÜLEBİLİR BİR ARAZİ POLİTİKASI İHTİYACI

T. Yomralıoğlu¹, M. Çete²

¹Karadeniz Teknik Üniversitesi, Jeodezi ve Fotogrametri Mühendisliği Bölümü, Kamu Ölçmeleri Anabilim Dalı, Trabzon, tahsin@ktu.edu.tr

²Karadeniz Teknik Üniversitesi, Jeodezi ve Fotogrametri Mühendisliği Bölümü, Kamu Ölçmeleri Anabilim Dalı, Trabzon, mcete@ktu.edu.tr

ÖZET

Arazi, insan faaliyetlerinin temel mekanı olduğundan, gerek bireysel gerekse toplumsal hayatta önemli bir yere sahiptir. Ancak, bu önemli varlık, aynı zamanda sonludur. Bu nedenle, sürdürülebilir yönetimine ihtiyaç vardır. Sürdürülebilir bir arazi yönetimi, ancak uzun erimli düşünülerek geliştirilmiş, sağlıklı bir arazi politikasının varlığıyla mümkün olabilecektir. Bu bağlamda, bu çalışmada, ülkemizdeki arazi idare sisteminin mevcut durumunu ortaya koyabilmek amacıyla, genel anlamda, temel arazi idare alanlarındaki durum irdelenmiştir. Ayrıca, Türk arazi idare yapısı yasal ve kurumsal açıdan değerlendirilerek, ülkemiz için sürdürülebilir bir arazi politikası gereksinimi ortaya koyulmaktadır.

Anahtar Sözcükler: Arazi, Arazi Yönetimi, Arazi Politikası, Sürdürülebilir Kalkınma, Yeniden Yapılanma.

ABSTRACT

THE NEED FOR SUSTAINABLE TURKISH LAND POLICY

Because land is the main place for human activities, it has vital importance in individuals' and societies' life. On the other hand, this important entity is also limited in a sense. Therefore, it has to be managed in a sustainable manner. Sustainable land management could be realized only with an effective land policy developed with long life planning. In this context, in this paper, firstly, main land administration areas are evaluated in general meaning to reflect the current Turkish land administration system. In addition, Turkish land administration structure is evaluated from legal and institutional perspectives. Thus, the need for sustainable land policy for Turkey is emphasized. Then, the road map is identified to meet these requirements. At the end, some recommendations about the reorganization are presented.

Keywords: Land, Land Management, Land Policy, Sustainable Development, Reorganization.

1. GİRİŞ

Arazi, insan faaliyetlerinin temel mekanı olduğundan, gerek bireysel gerekse toplumsal hayatta önemli bir yere sahiptir. Ayrıca, arazi, fertler için bir zenginlik kaynağı olduğu gibi, ülkeler için de önemli bir finansal değer, hatta toplumları güçlendiren sosyal ve politik olgunun önemli bir parçasıdır. Ancak, birey ve toplumların hayatında bu derece önemli bir yere sahip olan 'arazi', aynı zamanda tüketilebilir, sonlu bir kaynaktır. Bu nedenle, arazinin sürdürülebilir yönetimine ihtiyaç vardır. Sürdürülebilir bir arazi yönetimi, ancak uzun erimli düşünülerek geliştirilmiş, sağlıklı bir arazi politikasının varlığıyla mümkün olabilecektir. Toplumların araziye bakışları, sosyo-kültürel yapıları, yönetim şekilleri ve öncelikleri farklılık gösterdiğinden, bu politikanın tüm ülkeler için standart bir yapıda olamayacağı açıktır. Nitekim, her ülke, küreselleşen dünyanın hassasiyetlerini de göz önüne alarak, kendi arazi politikasını belirlemekte ve uygulamaktadır. Bu tür politikalar, ülkelerin ekonomik, sosyal ve siyasi yapılarını ve geleceklerini doğrudan etkileyebilecek güçtedir.

Arazi politikalarının en yaygın uygulama şekli, benimsenen politikalara uygun olarak düzenlenen yasalar ve kurumlar aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Bu nedenle, bir ülkenin arazi politikasının etkinliği değerlendirilirken, o ülkedeki temel arazi idare alanlarındaki mevcut işleyiş etkinliği yanında, araziye ilişkin yasaların ve kurumların değerlendirilmesi, en belirgin göstergelerdir. Bu bağlamda, bu çalışmada, ülkemizdeki temel arazi idare alanlarındaki mevcut durum ile, arazi yönetimi ve idaresini düzenleyen yasalar ve bu yasalarla belirlenmiş görevleri yürüten kurumlar irdelenmektedir. Bu irdeleme sonucunda, ülkemiz için sürdürülebilir bir arazi politikası gereksinimi ortaya koyulmaktadır.

2. TEMEL ARAZİ İDARE ALANLARINDA TÜRKİYE'DEKİ MEVCUT YAPI

İyi işleyen bir arazi idaresi, ancak iyi bir arazi politikası ve yönetimiyle mümkündür (FIG, 1999). Bu nedenle, bir ülkedeki arazi idaresinin mevcut işleyiş etkinliği, arazi politikası ve yönetimindeki etkinliğin de önemli bir göstergesidir. Ülkemizdeki yapının bu bağlamda değerlendirilebilmesi amacıyla, aşağıda belirtilen bazı temel arazi idare alanlarındaki uygulamalar (tarım, ormancılık, kentleşme ve kadastro) dikkate alınarak, mevcut durumun öncelikle tespiti büyük önem taşımaktadır.

2.1 Tarım

XIX. yüzyılın başında 0,9 milyar olan dünya nüfusu, XX. yüzyılın başında 1,5 milyara, XXI. yüzyılın başında da 6 milyara yükselmiştir. Nüfustaki bu hızlı artışa karşılık dünya yüzeyi aynı kalmakta ve tarım yapılabilir topraklar arttırılamamaktadır. Dünya üzerinde açlık sorununun yaşandığı bölgelerin günümüzde bile varolduğu dikkate alındığında, oldukça hızlı bir şekilde artan nüfusun gıda ihtiyacının karşılanması sorununun, dünyanın en önemli ve ciddi sorunlarından biri olduğu söylenebilir. Bu bağlamda, Türkiye'deki durum da dünyadakinden farklı değildir. Üstelik ülkemizdeki nüfus artış hızı, dünya ortalamasından daha yüksek bir ivmeye sahiptir. Bu durumda, hızlı artan ülke nüfusumuzun gıda ihtiyacının karşılanabilmesi için, mevcut tarım topraklarımızın etkin bir biçimde işlenmesi gereği ortaya çıkmaktadır. Ülkemizdeki tarım alanlarına bakıldığında, genel anlamda iki temel sorun göze çarpmaktadır. Bunlar; tarım arazilerinin tarım dışı alanlarda kullanılması ve arazilerin, verimli işletmeciliği engelleyecek bir şekilde parçalanmış, dağınık ve düzensiz bir yapıda olmalarıdır.

a) Tarım arazilerinin tarım dışı alanlarda kullanılması: Toprakların korunması, geliştirilmesi ve kullanılmasında, 'arazi kullanma kabiliyet sınıfları' esastır. Bu sınıflar, toprağın kullanılmasındaki sınırlamalar ve yanlış kullanıldığı takdirde ortaya çıkabilecek sakıncalar göz önünde tutularak düzenlenir. Bu nedenle, toprakların arazi kullanım kabiliyet sınıflarına göre kullanılması zorunludur. Bu zorunluluğa uyulmadığı takdirde, hem verimli topraklar bir daha geri gelmemek üzere elden çıkmakta, hem de bu alanlar üzerinde yapılmış olan konut, turistik tesis, sanayi kuruluşları, v.b. yapılar büyük bir risk altında bulunmaktadır.

Ülkemizin işlemeye elverişli tarım toprakları olan I, II, III ve IV. sınıf arazilerine bakıldığında, bu alanlar üzerine, arazi kullanım kabiliyet sınıfları dikkate alınmadan kamu ve özel sektör yatırımları yapıldığı ve bir daha elde edilmesi mümkün olmayan bu toprakların, imar planı uygulamaları ile amacı dışında kullanıldığı görülmektedir. Tarımda işlemeye elverişli olmayan fakat işlenen toplam 5,1 milyon hektar alan her yıl erozyonla aşınmakta, kaybolmakta ve verimini yitirmektedir. Buna karşılık işlemeli tarıma uygun olup çayır, otlak, çalılık-fundalık olarak duran 5 milyon hektar alan ise, işlemeli tarımın dışında tutularak, ekonomik olmayan şekilde kullanılmaktadır (DPT 1, 2001).

Diğer taraftan, plansız arazi kullanımının yol açtığı deprem, toprak kayması, sel gibi tabii olayların neden olduğu can ve mal kaybının yanında, daha önce kaynak harcanarak yapılan yatırımlar da boşa gitmiş olmaktadır. DSİ tarafından sulamaya açılmış arazilerin daha sonra sanayi ve yerleşim alanlarına dönüştürülmesi bunun örneklerindedir (DPT 1, 2001). Yukarıda sözü edilen benzeri nedenlerden dolayı, ülke topraklarının arazi kullanım kabiliyet sınıflarına göre makro düzeyde yeniden planlanması ve arazi üzerindeki faaliyetlerin bu planlamalara uygun olarak gerçekleştirilmesinin sağlanması kaçınılmazdır.

b) Tarım işletmelerinin parçalanmış, dağınık ve düzensiz bir yapıda olması: Ülkemizdeki tarım işletmelerinin büyük çoğunluğu küçük işletmelerden oluşmaktadır. Ayrıca bu işletmeler, dağınık ve geometrik olarak da düzensiz bir yapıdadırlar. Bu durum, tarım arazilerinden arzulanan verimin alınmasını önemli ölçüde etkilemektedir. Üstelik bu olumsuzluk, her geçen gün daha da kötüye gitmektedir. Bunun en önemli sebeplerinden biri ise, halen yürürlükte olan miras yasalarıdır. Gelişmiş ülkelerdeki tarım işletmelerinin yapısına bakıldığında, Türkiye'dekinden tamamen farklı bir durum gözlenmektedir. Ülkemizdeki tarım işletmelerinin sayıları her geçen gün artmakta ve buna bağlı olarak da işletme büyüklükleri azalmakta iken, AB ülkeleri başta olmak üzere gelişmiş ülkelerde, işletme sayılarında azalma, ortalama işletme büyüklüklerinde ise artma görülmektedir (Tablo 1).

İşletme Büyüklüğü	0,1 – 4,9 (Hektar)	5,0 – 9,9 (Hektar)	10,0 – 19,9 (Hektar)	20,0 – 49,9 (Hektar)	50,0 > (Hektar)
Ülke					
Almanya	% 5,0	% 8,3	% 20,3	% 43,8	% 22,7
Belçika	% 4,5	% 8,6	% 23,1	% 41,1	% 22,6
Danimarka	% 0,2	% 4,5	% 13,7	% 41,7	% 39,8
Fransa	% 1,9	% 3,7	% 11,2	% 37,2	% 46,1
Hollanda	% 3,9	% 8,9	% 24,7	% 46,3	% 16,3
İngiltere	% 0,5	% 1,3	% 3,3	% 12,7	% 82,2
İrlanda	% 1,9	% 5,1	% 18,8	% 41,0	% 33,1
İtalya	% 19,6	% 14,5	% 14,8	% 16,8	% 34,3
Lüksemburg	% 1,7	% 2,3	% 7,1	% 41,0	% 47,9
Yunanistan	% 39,1	% 29,3	% 17,8	% 9,9	% 3,9
AB	% 6,6	% 7,0	% 12,8	% 29,4	% 44,1
Türkiye	% 22,1	% 20,0	% 21,0	% 19,8	% 17,1

Tablo 1: Türkiye ve Bazı AB Ülkelerindeki Tarım İşletme Büyüklüklerinin Yüzdesi (DPT 1, 2001).

2.2 Ormancılık

Ülkemiz ormanlarına bakıldığında, iki temel sorun göze çarpmaktadır. Bunlardan biri; Türkiye ormanlarının gün geçtikçe yok edilmekte olması, diğeri ise; ormanların korunmasında önemli bir yere sahip olan orman kadastrosu çalışmalarının zamanında bitirilememesidir.

M.Ö. 10.000 yıllarında, Anadolu yarımadasının %72'si orman, %17'si de bozkır (step) olmasına karşın, bugün % 26,6'sı orman, %35'i step haline gelmiştir. Ormansızlaşma süreci halen de devam etmektedir (DPT 2, 2001). Ülkemiz ormanlarındaki bu azalmanın başlıca nedenleri arasında; orman kadastrosu çalışmalarının halen bitirilememiş olması, ormanlar aleyhine yapılan yasal düzenlemeler ve yerleşim alanlarının yasal olmayan bir şekilde orman alanları içerisine kaydırılması bulunmaktadır. Ayrıca, farklı kişi ve kuruluşlara, kamu yararı adı altında, farklı yatırım alanları için kullanımı tahsis edilerek yitirilen alanlar da, üretken orman alanımızın %10,84'ünü, ülke topraklarımızın ise %1,2'sini oluşturmaktadır. İşte bu gerçekler, Türkiye gibi orman fakiri bir ülkede, orman sınırlarının tespit edilerek tapuya tescil edilmesi anlamına gelen orman kadastrosunun ne denli önemli olduğunu göstermektedir.

2.3 Kentleşme

Ülkemizde kentleşme, özellikle 1950'li yılların başından itibaren köyden kente göç olgusu ile birlikte hız kazanmış, günümüzde de hala güncelliğini korumaktadır. Özellikle çekim odakları olarak bilinen sanayi kentlerine yönelen bu göç sürecinde, yerel yönetimler, temelde bütçe yetersizlikleri nedeniyle yeterli arsa arzını ve altyapı yatırımlarını sağlayamamışlardır. Bu durum, bilhassa büyük kentlerde, hızlı bir gecekondulaşma sürecini de beraberinde getirmiştir (Tablo 2).

Yıllar	Gecekondulu Sayısı	Gecekondulu Nüfus	Kentsel Nüfustaki Payı (%)
1955	50.000	250.000	14,7
1960	240.000	1.200.000	16,4
1965	430.000	2.150.000	22,9
1970	600.000	3.000.000	23,6
1980	1.150.000	5.750.000	26,1
1990	1.750.000	8.750.000	33,9

Tablo 2: Ülkemizdeki Gecekondulaşma Oranı (DPT 3, 1996).

Gecekondular, başlangıçta kırsal alandan kentsel alana göç eden kimselerin barınak olarak kendilerine sağladıkları bir çözüm iken, zaman içerisinde bir rant aracı haline dönüşmüştür. Neredeyse tamamına yakını kamu arazileri üzerinde inşa edilen bu yapılar, zaman içerisinde kentlerin çevresinde mahallelere dönüşmüş, spekülasyon amaçlı olarak kullanılır hale gelmişlerdir. Özellikle 1980'li yıllarda çıkarılan af niteliğindeki yasalar, daha sonraları için de beklenti oluşturmuş ve gecekondulaşmayı içinden çıkılmaz bir hale sokmuştur.

Bugün bilhassa kentlerin çevrelerinde yoğunlaşan bu alanlar, birçok teknik ve sosyal temel altyapıdan yoksun olup, varlıklarıyla da çevresel olumsuzluklara ve görsel kirliliğe yol açmaktadırlar. Kentin gelişme alanlarını da tıkayarak, kentin sağlıklı büyümesini ve gelişmesini önlemekte; ayrıca sit alanlarını, tarım alanlarını, orman alanlarını, su havzalarını, yeşil alanları ve tarihi dokuyu yok etmektedirler (Bayraktar, 2003). Bu sebeple, bu alanların çağdaş ve yaşanabilir mekanlara dönüştürülmesine ve benzeri alanların yeniden oluşmaması için gereken yasal ve kurumsal önlemlerin alınmasına ihtiyaç vardır.

2.4 Kadastro

Ülkemizdeki özellikle kadastral çalışmaları, 1924 yılından günümüze kadar farklı ölçme yöntemleri, altlıklar, koordinat sistemleri ve ölçeklerde gerçekleştirilmiştir. Dolayısıyla bugüne kadar üretilen altlıklar birbirinden çok farklı yapı ve doğruluklarda bulunmaktadır. Bugün gelinen noktada, kadastrosu yapılması hedeflenen 430.000 km²'lik ülke topraklarının yaklaşık %85'i tamamlanmıştır. Ancak, bu altlıkların büyük bir bölümü, günümüz kadastrosunun ihtiyaçlarını karşılayabilecek nitelikten çok uzaktır. Özellikle, ilk kadastro çalışmalarında kullanılan grafik yöntemle üretilen altlıklar, bugünkü kadastral altlıkların önemli bir kısmını oluşturmakta olup, uygulanma kabiliyetlerini neredeyse tamamen yitirmişlerdir (Tablo 3). Bu yöntemle, parsel köşe noktalarının ölçüsü, zeminde işaretli, ancak, koordinat değerleri olmayan poligonlara dayalı olarak zincirleme ölçülerle yapılmıştır. Bu yöntemle üretilen parsel ölçü değerleri, genellikle, kontrol adımlarından bağımsız olarak üretilmişlerdir. Bu nedenle, bu altlıklar mevcut parsel konum değerlerini istenilen konum duyarlılıkları içerisinde yansıtmamaktadırlar. Diğer bir ifadeyle, bu altlıkların büyük bir kısmında önemli ölçüde zemin-pafta farklılıkları mevcuttur (Demir, 2000). Benzer sorunlar, diğer bazı altlıklar için de geçerlidir.

Üretim Tekniği	Adedi	%
Grafik Yöntem	113.499	36.51

Kutupsal Yöntem	63.733	20.50
Prizmatik Yöntem	62.846	20.22
Fotogrametrik Yöntem	46.191	14.86
Sayısal Yöntem	24.585	7.91

Tablo 3: Türkiye genelinde üretilen kadastr haritalarının üretim tekniklerine göre dağılımı (Köktürk, 2002).

Gelişmiş ülkelerin kadastral çalışmalarına bakıldığında ise; ilk kadastrolarını tamamladıkları, şimdilerde ise, bilgi teknolojilerine dayalı, iyileştirme ve yenileştirmeye dönük, arazi değeri, toprak sınıfı, bitki örtüsü, topoğrafik durum, teknik alt yapı, ülke ekonomisi üzerinde büyük önemi bulunan değerlendirme haritaları gibi arazi bilgi sistemi çalışmalarını yürüttükleri bilinmektedir (DPT 1, 2001).

3. TÜRK ARAZİ İDARE SİSTEMİNİN YASAL VE KURUMSAL DURUMU

3.1 Yasal Durum

Bir ülkenin kalkınmasında gerek sosyal, gerekse ekonomik öneme sahip olan arazi politikaları, benimsenen ilkelere uygun olarak düzenlenen yasalar aracılığıyla uygulamaya aktarılmaktadır. Bu nedenle, mevcut arazi yasalarının yapısı, arazi politikalarının etkinliğinin ortaya koyulmasındaki bir diğer önemli göstergedir. Bu bağlamda, ülkemizdeki arazi idare sistemini düzenleyen yasalar değerlendirilmiş ve bunun sonucunda, arazi idare yasalarımızla ilgili başlıca şu sorunlar tespit edilmiştir:

- Ülkemizdeki arazi idare yasalarının en dikkat çekici özelliği, çok parçalı bir yapıya sahip olmalarıdır. Herhangi bir yasada bir değişiklik yapılmak istendiğinde, bu değişiklik yeni bir yasanın çıkarılması şeklinde gerçekleştirilmektedir. Bu da, tam anlamıyla bir yasa karmaşasını ortaya çıkarmaktadır.
- Arazi idaresiyle ilgili yasaların önemli bir bölümü, gelişen ve değişen ülke ihtiyaçlarını karşılayabilecek nitelikten oldukça uzaktır.
- Bazı arazi idare faaliyetleri, birden fazla mevzuat ile düzenlenmiştir. Bu durum, uygulamada karmaşa ve adaletsizliklere yol açmaktadır. Örneğin; arazi toplulaştırması çalışmaları, 1979 yılında çıkarılan “Arazi Topplulaştırma Tüzüğü” ve 1984 yılında yayımlanan 3083 sayılı “Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu” olmak üzere, farklı içeriğe sahip iki mevzuatla yürütülmektedir.
- Çıkarılan af nitelikli yasalar, mevcut yasaların etkinliğine zarar verdiği gibi, bazı toplum kesimlerinin de daha sonraları için beklentiye girmelerine sebep olmaktadır. Dolayısıyla bu durum yeni olumsuzlukların tetikleyicisi olmaktadır. Mevzuatımızda bu türden birçok yasa bulunmaktadır.
- Mevzuatımızda, arazi idaresini düzenlemek ve bu alanda yaşanan bazı olumsuzlukları çözmek amacıyla çıkarılmış birçok düzenleme bulunmaktadır. Ancak, halen bu sorunlar çözülebilmemiş değildir. Örneğin; mevcut gecekonduların ıslahı, tasfiyesi, yeniden gecekonduların önlenmesi ve bu amaçlarla alınması gereken tedbirlerin düzenlendiği 1966 yılında çıkarılan 775 sayılı ‘Gecekondular Kanunu’, yukarıda ‘kentleşme’ başlığı altında ifade edilen gecekondulaşma sorununun çözümünü sağlayamamıştır.
- Yasalarımızda, ne anlama geldiği veya kapsamının ne olduğu açıkça belirtilmeyen bazı ifadelerin bulunması, farklı yorumlamalara kapı araladığından, geri dönüşü mümkün olmayan sorunlara yol açabilmektedir. Örneğin ‘kamu yararı’ ifadesi bunlardan biridir. Bu ifadenin olması gerektiği manada yorumlanmaması sonucu, bugün kıyılarımız ve ormanlarımız gibi çok önemli değerlerimiz tahrip edilmektedir.
- Arazi idare yasalarımızda uygulamaya yansıtılmamış hükümler de bulunmaktadır. Örneğin; 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı ‘Büyükşehir Belediyeleri Kanunu’ ve 1981 yılında çıkarılan 2464 sayılı ‘Belediye Gelirleri Kanunu’ ile düzenlenen, “gayrimenkul sahiplerinden yol, su, kanalizasyon gibi altyapı yatırımları harcamalarına katılma payı alınması” ile, 1966 yılında çıkarılan 775 sayılı ‘Gecekondular Kanunu’ nun 16. maddesiyle belediyelere verilen “belediye sınırları içerisindeki gecekonduların 6 ay içinde tespit edilmesi” görevi, uygulamaya aktarılamayan bu türden hükümlere örnek oluşturmaktadır.
- Bazı yasalarla, bazı kurumlara, altyapısı oluşturulmamış görevler verilebilmektedir. Bu durumda, bu görev yerine getirilmeye çalışılırken harcanan maliyet ve emeğin boşa gitme riski yüksek olmaktadır. 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı ‘Büyükşehir Belediyesi Kanunu’ nun 7. maddesinde büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerine verilen “coğrafi/kent bilgi sistemlerini kurmak” görevi de bu türden bir hükümdür.
- Arazi idaresiyle ilgili hazırlanmış birçok yasada, o yasayla getirilen hükümlere uyulmadığında uygulanacak cezai müeyyideler bulunmaktadır. Ancak, yaptırımı parasal değer belirtilerek düzenlenen hükümlerin önemli bir kısmı zaman içinde güncellenmediğinden, günümüz itibarıyla anlamını yitirmiş hükümler olarak yasalarımızda durmaktadır.

3.2 Kurumsal Durum

Arazi politikaları çerçevesinde düzenlenen yasaların hayata geçirilmesi, arazi idaresi kurumları aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Bu nedenle, arazi yönetimi ve idaresinin etkin bir şekilde yürütülebilmesi, bu alanda hazırlanmış yasalar kadar, oluşturulan kurumlara da bağlıdır. Bu bağlamda, ülkemiz arazi idaresindeki kurumsal durumun değerlendirilebilmesi için, ülkemizdeki arazi idaresinin yürütülmesinde görevli kurumlar belirlenmiş ve bu kurumların arazi idaresindeki rolleri tespit edilmiştir. Buna bağlı olarak da, kurumlar ve arazi idare fonksiyonlarının bir arada değerlendirilmesini sağlayacak bir matris düzenlemiştir. Ayrıca, değerlendirmeler sonucunda, ülkemizdeki arazi idare kurumlarıyla ilgili ortaya çıkan tablo şu şekilde özetlenebilir:

- Arazi yönetiminin bir bütün olduğu düşünüldüğünde, arazi idaresi kurumlarının da bu bütünün parçaları olması gerektiği açıktır. Bütünün bir parçası olmak ise, ancak etkin bir koordinasyon ve bu koordinasyonu sağlayacak kurum veya kurumlarla mümkün olabilir. Ülkemizdeki arazi idaresi kurumlarına bakıldığında bu bütünlük görülememektedir. Bir faaliyet birden fazla kurum tarafından yürütülebilmekte, koordinasyonsuzluk sebebiyle de tekrarlı işler ortaya çıkmaktadır. Bu da hem ulusal kaynakların hem de emeğin israf edilmesi anlamına gelmektedir.
- Kurumlar, detaylı bir ön etüd yapılmadan kurulabilmektedir. Bazı kurumların kurulduktan kısa bir süre sonra kapatılması veya sık sık bağlı bulunduğu bakanlıklarda değişiklik yapılması, bunun en önemli göstergelerindendir. 28.06.2001'de kurulan Konut Müsteşarlığı'nın, 31.07.2003'te kaldırılması bunun bir örneğidir.
- Bazı durumlarda da, ülke için gerekli olan kurumlar, mevcut aktivitesi yeterli bulunmadığından kapatılabilmektedir. Oysa, bu kurumların kapatılması yerine işlerlik kazandırılmasının yollarının araştırılması daha faydalı olabilir. Örneğin; 1969 yılında 1164 sayılı kanunla, "arsaların aşırı fiyat artışlarını önlemek amacıyla tanzim alışı ve satış yapmak; konut, sanayi, eğitim, sağlık ve turizm yatırımları ve kamu tesisleri için arazi ve arsa sağlamak" gibi günümüzde de önemini koruyan bir amaçla kurulan 'Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü', 2004 yılında kapatılmıştır.
- Taşınmaz değerlemesi, kamulaştırma, v.b. arazi idaresinde önemli bir yere sahip bazı faaliyet alanlarında, uzmanlaşmış bir yapı mevcut değildir. Bu alanlarda yetkilendirilmiş birçok kurum, bu tür temel aktiviteleri kendi bünyesinde birbirinden bağımsız olarak yürütmektedir.
- Birden fazla kuruma, farklı yasalarla, aynı faaliyet alanında görevler verilmekte, bu da uygulamada karmaşa neden olabilmektedir. Kadastral faaliyetlerden Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü ve Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı gibi üç kurumun sorumlu olması, arazi toplulaştırma çalışmalarının, hem Tarım Reformu Genel Müdürlüğü'nce, hem de Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nce yapılması, bu gibi durumlara örnek olarak verilebilir.
- Ülkemizde arazi idaresi alanında önemli bir yere sahip olan belediyelerin yapısına bakıldığında, aynı görevleri yerine getirmekle yükümlü olmalarına rağmen, idari yapılarında standart bir yapı bulunmamaktadır.
- Belli amaçlarla kurulmuş, ancak yürütmesi gereken görevleri özel sorunlar nedeniyle yerine getiremeyen kurumlar da bulunmaktadır.

4. ARAZİ YÖNETİMİ ALANINDAKİ KÜRESEL BAZLI TEMEL ÇALIŞMALAR

Günümüzde, Uluslararası Haritacılar Federasyonu (FIG), Birleşmiş Milletler (UN), Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomi Komisyonu (UNECE), Dünya Bankası ve Avrupa Birliği (AB) gibi farklı uluslararası örgütlerin öncülüğünde bir araya gelen arazi uzmanları, teknolojik gelişmeler ışığında, arazi yönetiminin gelişimi ve gelecekte alacağı yapı üzerinde çerçeve politikalar üretmektedirler. Bu çalışmalardan bazıları şunlardır:

- FIG Kadastro Bildirisi (1995),
- Bogor Deklarasyonu (1996)
- Arazi İdaresi İlkeleri (1996),
- Kadastro 2014 Raporu (1998),
- Sürdürülebilir Kalkınma İçin Bathurst Arazi Zilyetliği ve Kadastral Altyapılar Deklarasyonu (1999),
- Arazi İdaire Sistemlerinin Karşılaştırılması (2003),
- Avrupa Birliği Arazi Politikası İlkeleri (2004).

a) FIG Kadastro Bildirisi: Uluslararası Haritacılar Federasyonu (FIG) tarafından 1995 yılında yayınlanan bu raporda, sosyal ve ekonomik gelişim perspektifinden kadastro'nun önemi vurgulanmaktadır. Ayrıca, arazi politikalarının oluşturulması, uygulanması ve izlenmesinde, kadastro'nun hayati rolü üzerinde durulmaktadır. Kadastro'nun açık bir şekilde tanımı yapıldıktan sonra, kadastro'nun oluşturulması ve sürdürülmesi bağlamında çözülmesi gereken *yasal*, *kurumsal* ve *teknik* sorunlar belirtilmektedir. Bildiride, ayrıca, arazi yönetimi; "*arazi*

kaynaklarının kullanım ve gelişimini yönetme işlemi” olarak tanımlanmakta ve arazi yönetim politikaları tarafından yerine getirilmesi gereken, kritik ve karmaşık amaçlardan bazıları şu şekilde sıralanmaktadır (FIG, 1995):

- Hızlı gelişen nüfusun ihtiyaçlarının karşılanması için, arazi kaynağının etkinliğinin artırılması.
- Yerleşim alanlarının ve temel altyapıların sağlanması amacıyla teşviklerin oluşturulması.
- Tabii çevrenin korunması.
- Arazi ve taşınmaz pazarının ekonomik faydalarına adaletli ve etkin erişimin sağlanması.
- Kamu hizmetlerinin, vergilendirme ve arazi tabanlı gelirlerle desteklenmesi.

b) Bogor Deklarasyonu: 1996 yılında, Birleşmiş Milletler ve FIG tarafından ortaklaşa yayınlanan bu deklarasyonda, her ülkenin farklı ihtiyaçlara sahip olabilmesine ve insanoğlu-arazi ilişkisinin gelişimi bağlamında farklı konumlarda bulunmalarına rağmen, ülkelerin fikir ve deneyimlerin paylaşılmasında büyük yararlar bulunduğu ifade edilmektedir. Ayrıca, geleceğin kadastrounun arazi pazarlarının etkinliğini artırması, sürdürülebilir kalkınmayı ve arazi yönetimini desteklemesi gerektiği de önemle vurgulanmıştır (UN ve FIG, 1996).

c) Arazi İdaresi İlkeleri: Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomi Komisyonu (UNECE) tarafından 1996 yılında yayınlanan çalışma ile, arazi ve arazi ile ilgili bilginin etkin bir biçimde yönetilebildiği bir işlem olan arazi idaresi tanımlanmaktadır. Ayrıca, iyi bir arazi idare sisteminin sahip olması gerektiği özellikler de şu şekilde sıralanmaktadır (UNECE, 1996):

- Zilyetliği güvence altına alma
- Taşınmaz vergilendirmesini destekleme
- Kredi güvenliği sağlama
- Arazi pazarlarını geliştirme ve izleme
- Devlet arazilerini koruma
- Arazi anlaşmazlıklarını azaltma
- Arazi reformunu kolaylaştırma
- Kentsel planlama ve altyapıyı geliştirme
- Çevre yönetimi destekleme
- İstatistiksel veri üretme

‘Arazi İdaresi İlkeleri’ raporunda, arazi yönetimi ile ilgili bazı öneriler de yer almaktadır. Bu önerilerden birkaçı özetlenecek olursa:

- Bilgi ihtiyacını irdelemek ve arazi bilgi yönetimi aktivitelerini ve projelerini koordine etmek için, ilgili bakanlık, kurum ve kullanıcılardan temsilcilerin katıldığı bir arazi idare koordinasyon kurulu oluşturulmalıdır.
- Arazi ile ilgili verilerin ulusal bir kaynak olarak paylaşılabilmesi için politikalar geliştirilmelidir.
- Her devlet, arazi bilgisi bağlamında, bakanlıklararası koordinasyonu sağlamalıdır. Politika oluşumundan, ve arazi idaresinden sorumlu lider bir kurum tanımlanmalıdır. Bu lider kurumun tüm ilgili gruplarla işbirliği içinde olması sağlanmalıdır.
- Kurumsal sorunlarına çözüm arayan ülkeler, arazi idaresi ile ilgili farklı yaklaşımlar üzerine çalışmalı, analiz etmeli ve kendine en uygun bileşenleri tanımlamalıdır.
- İyi bir arazi kaynak yönetimi, hem kentsel hem de kırsal alanlardaki ekonomik ve sosyal gelişime yardımcı olacaktır. Bu hedeflerin başarılmasında arazi reformu anahtar bir bileşendir.
- Devlet, pazar ekonomisine yatırımı cesaretlendirmek için, arazi pazarlarının etkili ve etkin bir şekilde işletilebileceği mekanizmaları oluşturmalıdır.
- Arazi idare sistemlerinin otomasyonunda adım-adım uygulama yaklaşımını önerilmektedir. Kayıtların veri içeriği, başlangıçta, öncelikli kullanıcı taleplerini yerine getirmek için, gerçekten ihtiyaç duyulan veri kısmıyla sınırlandırılmalıdır.
- Arazi bilgi sistemlerinin oluşturulmasında ve sürdürülmesinde özel sektörün kaynaklarından yararlanılabilir. Özel sektörün uygulamalara dahil edildiği yerlerde, uyum ve kalitenin sağlanması için mekanizmalar oluşturulmalıdır.
- Arazi idare sistemlerinin yapılandırılmasında, arazi ve arazi bilgisinin yönetimini içeren yeni bir mevzuat hazırlanmalıdır.

d) Kadastro 2014: Kadastro 2014, FIG’in 7. Komisyonu tarafından 1994 yılında çalışmalarına başlanmış ve 1998 yılında tamamlanmış bir rapordur. Raporun içeriğinde, 1994 yılından itibaren gelecek 20 yıl için bir kadastral vizyon geliştirilmiştir. Amaç ise, kadastrounun küresel anlamda bütünlük göstermesini sağlamak ve kadastro faaliyetleri ile haritacılık mesleğinin geleceğini şekillendirmektir. Kadastro 2014’ün içeriğinde bulunan altı ifade, Kadastro 2014’ün oluşturulmasındaki ana hatları teşkil etmektedir. Bunlar (Kaufmann ve Steudler, 1998):

1. **İfade:** Kamusal haklar ve kısıtlamalar da dahil olmak üzere, arazinin tüm yasal durumu bilinecektir.
2. **İfade:** Haritalar ve kayıtlar arasındaki ayırım ortadan kalkacaktır.
3. **İfade:** Kadastral haritaların modellenmesi daha esnek bir yapıda olacaktır.
4. **İfade:** Kağıt-kalem anlayışlı kadastro ortadan kalkacaktır.

5. İfade: Kadastro özelleşmiş olacak, kamu ve özel sektör kadastral faaliyetlerde birlikte çalışacaktır.

6. İfade: Kadastro maliyet geri kazanımlı olacaktır.

e) Sürdürülebilir Kalkınma İçin Bathurst Arazi Zilyetliği ve Kadastral Altyapılar Deklarasyonu: Bu rapor, Birleşmiş Milletler ve FIG tarafından, 1999 yılında yayınlanmıştır. Raporda; dinamik insanoğlu–arazi ilişkisi, sürdürülebilir kalkınmada arazinin rolü, arazi zilyetliği, idaresi, pazarları, kaydı, mekansal planlama, değerlendirme ve arazi idare sistemlerinin yeniden yapılandırılması üzerinde durulmaktadır. Bu konuların değerlendirilmesi sırasında öne çıkan arazi idaresiyle ilgili bazı öneriler ise şu şekilde özetlenebilir (UN ve FIG, 1999):

- Arazinin sonlu bir yapıda olması, bugün alışık olduğumuzdan daha bütüncül bir arazi yönetim yaklaşımını gerektirmektedir.
- Devletlerin tüm toplum ihtiyaçlarına daha iyi cevap verebilmeleri için, arazi idare sistemlerinin yeniden yapılandırması yararlı olacaktır.
- Arazi idaresiyle ilgili herhangi bir yapılanma programında, ilk olarak, etkin arazi idaresinin sürdürülmesi ile ilgili politika meseleleri çözümlenmelidir.
- Mülkiyet haklarının kolaylıkla transfer edilebilmesini sağlamak için, işlemlerin mümkün olduğunca basit ve etkin olmasını sağlayan politikalar geliştirilmelidir.
- Gerek kentsel gerekse kırsal toplumun arazi ve kaynaklarıyla ilgili ihtiyaçlarının belirlenebilmesi için, dengeli ve bütüncül bir politika yaklaşımı gerçekleştirilmelidir.
- Sürdürülebilir kalkınma için gerekli olan arazi idare reformları hızlandırılmalıdır.
- Arazi ve kaynaklarına erkek ve kadınların eşit olarak erişimi sağlanmalıdır.

Deklarasyonda ayrıca, arazi bilgisi, politikası, idaresi, yönetimi ve kullanımı arasındaki ilişkinin önemi vurgulanmış ve bu ilişki Şekil 1’de görüldüğü gibi şematize edilmiştir.



Şekil 1: Arazi bilgisi, politikası, idaresi, yönetimi ve kullanımı arasındaki ilişki (UN ve FIG, 1999).

f) Arazi İdare Sistemlerinin Karşılaştırılması: Bu rapor, Dünya Bankası tarafından 2003 yılında yayınlanmıştır. Yeryüzünün farklı bölgelerindeki araziyle ilgili mevcut yapı ve meselelerin kapsamlı bir değerlendirmesini içermektedir. Raporda ayrıca, arazi yönetim sistemlerinin etkinlik göstergeleriyle, bu sistemleri bekleyen gelecekteki sorunlar da değerlendirilmektedir (World Bank, 2003).

g) Avrupa Birliği Arazi Politikası İlkeleri: ‘AB Arazi Zilyetliği Çalışma Kolu’ tarafından 2004 yılında hazırlanan bu raporda; arazi politikasının önemi ve diğer önemli politika alanlarıyla ilişkisi, arazi politikası tasarımıdaki temel meseleler, arazi politikalarının uygulanmasında AB gibi katkı sağlayıcıların rolü, arazi politikasının yasal ve kurumsal çerçevesi, başarılı bir arazi politikası tasarımı için prensipler gibi, arazi politikası bağlamındaki önemli konular işlenmektedir. Raporda bulunan arazi politikası ve idaresiyle ilgili önerilerden bazıları şu şekilde özetlenebilir (EU, 2004):

- Arazi reformu süreçlerinin, mevzuat değişikliklerinin, arazi hakları kaydı ve idaresinin, uzun dönemli, karmaşık ve önemli ölçüde politik olması muhtemeldir. Bugün yapılmış tercihler, uzun dönemli sonuçları doğuracaktır. Bu nedenle hükümetlerin ve bu süreçte yer alan diğer grupların, uzun dönemli stratejik yaklaşım konusunda istekli olmaları gerekmektedir.
- Arazi disiplinler arası bir meseledir ve farklı bakanlık ve kurumları içerir. İhtiyaç duyulan reformlar üzerinde bir uzlaşma sağlamak ve etkin çözümler yönünde çalışmak için, ortak bir analiz çerçevesinin oluşturulması gerekmektedir.
- Reformu çökertebilecek boşluklardan kaçınmak ve istenmeyen negatif etkileri ortadan kaldırmak için, kurallar, araçlar ve işlemler dikkatli bir şekilde tartışılmalı, tasarlanmalı ve test edilmelidir.
- Arazi politikası, güçlü bir kullanım planlaması içermelidir.
- Politika ve kurumlar tasarlamadan önce, politik hedeflerin belirlenmesi gerekmektedir.
- Arazi politikası, tarım ve ekonomi politikasıyla güçlü bir ilişkiye sahiptir. Arazi haklarının güvence altında olması, araziye yatırımın ve arazinin gelişiminin desteklenmesi için gerekli bir koşuldur.
- Ulusal arazi politikasının, yerel kurumların güç ve sorumluluğuyla uyumlu olması gerekir.
- Arazi politikası, çevresel bozulma ve bu bozulmanın ekonomik ve sosyal maliyetlerinden korunmada önemli bir role sahiptir.

- Arazi politikası, yerel, bölgesel ve ulusal arazi kullanım planlama prosedürleriyle tutarlı olmalıdır.
- Adaleti geliştirmek ve tarımsal üretkenliği arttırmak için, politika, araziye erişimi güçlendirmeli ve arazi ile ilgili hakların güvenliğini arttırmalıdır.

5. SONUÇ

Yukarıda yapılan değerlendirmelerden de anlaşılacağı üzere, ülkemizde etkin bir arazi politikası henüz mevcut değildir. Temel arazi idare alanında yaşanan temel sorunlar bunun bir göstergesi olup, mevcut yasal ve kurumsal yapıımızdaki dağınık yapı da arazi-tabanlı işlemlerin aksamasına neden olmaktadır. Ayrıca, ülkemizdeki hukuk mahkemelerine açılan davaların yarıya yakınının arazi nitelikli davalar olması da sorunun bir diğer önemli göstergesidir (URL, 2005).

Sistemlerin etkinliğinin, sistemi oluşturan parçaların birbiriyle uyumlu ve birbirini tamamlar bir yapıda olmasıyla önemli ölçüde ilişkili olduğu açıktır. Bu nedenle, ülkemizdeki arazi idare sisteminin gerek yasal, gerekse kurumsal bazda, bütüncül bir yaklaşımla yeniden yapılandırılmasına ihtiyaç vardır. Bu yapı içerisinde, yasal açıdan çerçeve bir arazi yasası, kurumsal açıdan da lider bir arazi idare kurumu düşünülebilir. Bunun yanısıra, yeniden yapılanma sürecinde, etkin arazi idare sistemine sahip ülkelerin modellerinin ve uluslararası alanda kabul görmüş bu kapsamdaki çalışmaların değerlendirilmesinin de önemli yeri olacaktır. Bu sayede, arazi idaresinde ortaya çıkan yasal ve kurumsal örtüşmelerin önüne geçilebileceği gibi, başlangıçta geliştirilecek arazi politikalarıyla da mevcut sorunlara daha etkin güncel çözümler üretilebilecektir.

KAYNAKLAR

Bayraktar, E., 2003. *Toplu Konut İdaresinin Konut ve Kentleşme Politikalarındaki Yenilikler*, Yerel Yönetimler ve Şehircilik Sempozyumu, 15-16 Ekim, Ankara.

Demir, O., 2000. *Ortogonal Yontemle Şehir Kadastro Yapılan Yerlerde Kadastro Bilgi Sistemi Temel Altlığının Oluşturulması (Trabzon Örneği)*, Doktora Tezi, KTÜ Fen Bilimleri Enstitüsü, Trabzon.

DPT 1, 2001. *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Devlet Planlama Teşkilatı Harita, Tapu Kadastro, Coğrafi Bilgi ve Uzaktan Algılama Sistemleri (Arazi ve Arsa Politikaları, Arazi Toplulaştırması, Arazi Kullanımı) Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.

DPT 2, 2001. *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Devlet Planlama Teşkilatı Ormancılık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.

DPT 3, 1996. *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Devlet Planlama Teşkilatı Konut Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.

FIG, 1995. *The FIG Statement on the Cadastre*, FIG Publication No: 11.

FIG, 1999. *Report of the Workshop on Land Tenure and Cadastral Infrastructures for Sustainable Development*, Final Edition, Bathurst-Australia.

Kaufmann, J., ve Steudler, D., 1998. *Cadastre 2014 – A Vision for a Future Cadastral System*, FIG Publication.

Köktürk, E., 2002. *Türkiye Kadastrounun Coğrafi Bilgi Sistemine Hazırlanması Koşulları*, Mülkiyet Dergisi, Sayı: 47.

UNECE, 1996. *Land Administration Guidelines*, Geneva.

EU, 2004. *EU Land Policy Guidelines*.

UN ve FIG, 1996. *The Bogor Declaration*, UN Interregional Meeting of Experts on the Cadastre, Bogor, Indonesia.

UN ve FIG, 1999. *Report of the Workshop on Land Tenure and Cadastral Infrastructures for Sustainable Development*, Final Edition, Bathurst-Australia.

URL 1, *Hukuk Mahkemeleri İstatistikleri*, [T.C. Adalet Bakanlığı Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğü İnternet sitesi. http://www.adli-sicil.gov.tr/istatist.htm](http://www.adli-sicil.gov.tr/istatist.htm), 04.03.2005.

World Bank, 2003. *Comparative Study of Land Administration Systems*, Critical Issues and Future Challenges, Australia.