

KIRSAL ALANI YENİDEN DÜZENLEMENİN KAPSAMI ve ÖRGÜTLENMESİ

Zerrin DEMİREL



Özet

Kırsal alanı çeşitli işlevleri ile tüm toplum yararına düzenlemeyi üstlenen örgütsel yapının kurulması bir kişi veya grubun sezgi ve birikimleri ile olanaklı değildir. Bu, ancak kırsal alanı yeniden düzenlemeyi bir bütün içinde ele almak ve bu bütünü sistem yaklaşımıyla adım adım çözümlenmekle olanaklıdır. Bunun için; öncelikle kırsal alanı yeniden düzenlemenin hedeflerinin, bu hedeflere yönelten içeriğinin ve çözümlenmede gözönünde bulundurulacak olan toplumsal ve ekonomik öncelikler ile üst düzey karar kurumlarının öngörülerinin ortaya konması gereklidir.

Giriş

Kırsal alan, canlıların beslenmesinin güvencelendiği, endüstri ve küçük sanayinin yerleştirildiği, doğanın dengelendiği dinlenme olanaklarının sağlandığı ve toplumun bir bölümünün yaşadığı bunun için de devingen bir yapıda tutulmasının zorunlu olduğu yerdir. Kırsal alanda yaşayanların kırsal alana ilişkin görevleri ile yükümlendirilemediği, yaşam koşulları iyileştirilemediği ve gelir dağılımındaki denge sağlanamadığı sürece, toplumsal ve ekonomik sorunlara çözüm bulmak olanaklı olmayacaktır.

Kırsal alanı yeniden düzenleme tarımsal parsellerin biçimlerini değiştirmeden öte boyuttur. Bu da bizim ülkemiz için yeni başka önlemlerin alınmasını zorunlu kılar. Bu yeni önlemler yeni işlem adımlarına yarışacaktır. Her bir işlem adımını gerçekleştirmede gerekli olan yasal yetki, yöntem, uzman kişi ve uygun donanım saptaması kendiliğinden bir örgütsel yapıyı ortaya koyacaktır.

1. Kırsal Alanın Yeniden Düzenlenmesi Neyi İçerir

Kırsal alanın yeniden düzenlenmesi; tarım ve orman alanında üretim ve çalışma koşullarını iyileştirme, tarımsal üretimi gerektiği ölçüde artırma ve kırsal kalkınmayı güçlendirme önlemlerini içerir. Aşağıda ayrıntılandırılan bu önlemler ile daha iyi yaşama ve çalışma olanakları yaratılırken aynı zamanda doğa ve kırsal görünüm korunup kollanarak kırsal toprakların kullanımının doğa ve kırsal yapı ile çelişkileri çözümlenebilmektedir.

1.1 Tarım ve Ormancılığın Korunması

Tarım ve orman işletmeciliğinde işleme biçim ve donanımı bakımından günün gereklerine uygun düzenlemeler yapılır. Bunun için;

- Parçalanmış tarım ve orman parselleri birleştirilerek konum biçim ve büyüklükleri değiştirilir.
- Tüm parsellere ulaşım olanakları sağlanır.
- Avlular yeni tarımsal yapıya göre yeniden düzenlenir.
- Özel tarım alanları ((tütün, çay, okaliptüs, vb.) güçlendirilir.

Böylece daha fazla tarım ürünleri üretmesi gereken ülkelerde üretim ve üretim artışı sağlanırken aynı yolla üretimin denetimi, kimi toprakların tarımdan alıkonması ya da biyotap amaçlı kullanımı sağlanır.

1.2 Köy Yenilemesi

Kırsal politikaların temel amacı çalışma koşulları yanında yaşam koşullarını da iyileştirmektir. Bu nedenle köy yenilemesi yapılır ve köylerin gelişimi sağlanır. Kırsal alana ilişkin başka önlemlerle birleştirilerek;

- Ulaşım durumu iyileştirilir.
- İşletme evleri yenilenir.
- Yerel dinlenme ve boş zaman değerlendirme yapıları kurulur. Bu işlemlerle aynı zamanda yöne insanına yurt bilinci de verilmiş olur.

Günümüze değinki uygulamalar, yerleşim alanlarına dönük olmayan salt tarımsal amaçlı toprak düzenlemesinin kırsal gelişme için yeterli olmadığını göstermiştir (Manger 1990 : 142), Köy yerleşme ve yaşam koşullarının iyileştirilmesi herşeyden önce kentsel alanlarda yığılmayı önleyerek kentsel sorunların çözümüne katkı sağlayacaktır.

1.3. Genel Amaçlı Kamusal Yapıların Desteklenmesi

Her yeni bayındırma kırsal topraklara gözdiker. Bu projelerin arazi düzenleme kapsamı içinde ele alınmasıyla gerekli toprak sağlanırken yeni yapılaşmanın doğaya olumsuz etkileri de azaltılmış olur. Aynı zamanda bu yapıların proje bölgelerinde ya da geçgilerindeki toprak kaybı tüm iyelere dağıtılabılır.

1.4. Doğanın ve Peyzajın Korunması

Kırsal alanın yeniden düzenlenmesi sırasında doğanın korunması amacına yönelik toprak ayrılır ve gerekli yapılaşma sağlanır.

1.5. Kullanım Çelişkilerinin Çözümlemesi

Kırsal alandaki yapılaşma birçok çelişkileri de birlikte getirir:

- Planlanan yol geçgisi ekolojik olarak çok değerli bir bölgede yer aldığında doğa koruması,
- Yerleşim alanları genişletildiğinde, tarım topraklarının tarımsal amaçlı kullanımı,
- Ürün ve verim artırılmasına yönelik yoğun tarım yapıldığında çevre koruma ile çelişir.

Kırsal alanın yeniden düzenlenmesi çeşitli kullanımlar için ortaya çıkan bu çelişkileri olanaklar ölçüsünde azaltmayı ve karşılıklı çıkarları dengelemeyi içerir.

1.6. Toprak İyeliğinin ve Haklarının Düzenlenmesi

Yeniden düzenleme, üzerindeki hak, yetki ve yükümlülükleri ile birlikte bir iye-lik düzenlemesini içine alır.

2. Kırsal Alan Yeniden Nasıl Düzenlenir

Kırsal alanın yeniden düzenlenmesi iki boyutta ele alınır:

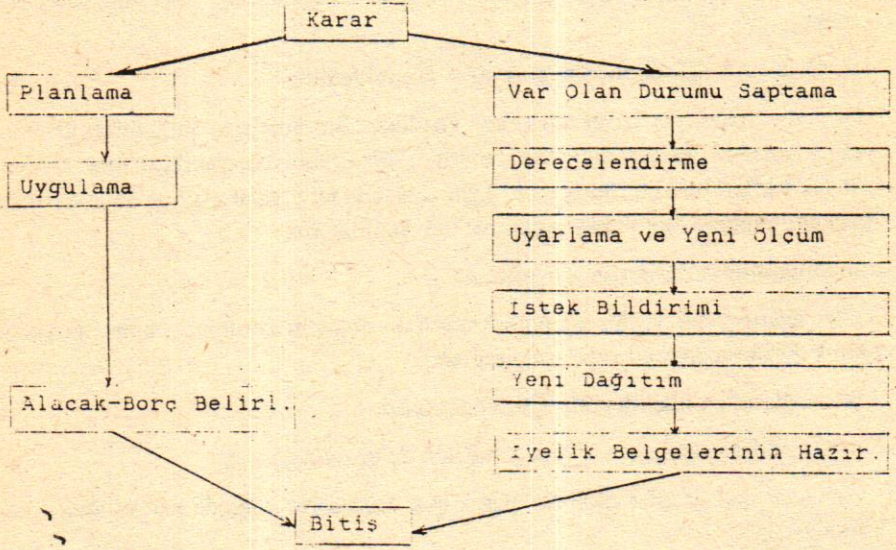
I. Kırsal alanı biçimlendirme (planlama)

II. Toprak düzenleme

Kırsal alanı biçimlendirme genelde bir toprak düzenleme hazırlığıdır. Öte yandan toprak düzenleme ve bu yolla işletmelerin ve yaşam ortamının iyileştirilmesi aynı zamanda kırsal alanı biçimlendirme planının bir uygulamasıdır. O nedenle bu iki boyut birbirinden soyutlanmamalıdır. Aksi durumda kırsal alan yeniden düzenlenemez

Bu iki başlık altında aşağıdaki işlemler yapılır.

(Çizem: 1)



Çizem 1: Kırsal Alanı Yeniden Düzenleme İşlemleri

I. Kırsal alanı biçimlendirme

- Planlama
- Uygulama

II. Toprak düzenleme

- Var olan durumu saptama
- Derecelendirme
- Uyarlama (aplikasyon) ve yeniden ölçüm (rölöve)
- İstek bildirimi
- Yeni dağıtım (parselasyon)
- İyelik belgelerinin hazırlanması

I. Kırsal alanı Biçimlendirme

Yöreye ilişkin planlama politikası doğrultusunda ilgili tüm kurumların katkısı ile yeni düzenlemenin temel ilkeleri belirlenir. Bu ilkelere dayalı olarak aşağıdaki başlıklar altında somut planlar hazırlanır.

- Yol Yapımı

Kırsal görünümle uyumlu topoğrafik yapıya uygun ve genel trafik ile tarım trafiğini gözetken bir ulaşım sisteminin kurulması hedeflenir. Yerleşim yerlerini birbirine bağlayan yollar, ana işletme yolları, toprak yollar, yaya ve bisiklet yolları, köprüler, dayanma duvarları, geçitler, oto parklar, vb.

- Sulama

Toprağın verimliliğini artırmak ve su taşmalarını önlemek amacıyla; sulama, boşaltma, göl, gölet, bentler, yağmurlama sistemi, vb.

- Toprak Koruma

Toprağın yapısını iyileştirme önlemlerini kapsar. Bunun için; taşlardan arındırma, düzeleme, teraslama, ağaçlandırma, vb.

- Köy Yenileme

Tarım ve yerleşim alanlarına ilişkin ulaşım sistemlerinin, alt yapı tesislerinin ve yeni yapı alanlarının planlanması. Bunlara ek olarak hizmet binalarını oluşturma konutları çağdaş biçime dönüştürme ve köy görünümünü güzelleştirme vb.

- Doğa Koruma

Doğa korumada belli bir biyotop topluluğunun oluşturulmasına ve bunlar arasındaki bağlantı kurulmasına özen gösterilir. Yol, hendek ve sulama kanallarının ağaçlandırılması, çalılıkların oluşturulması ve toprak koruma için bitkilendirme, verimi düşük arazileri ağaçlandırma ve bu yolla yeni ağaçlık bölgeler oluşturma, tarlaları tek tek veya ağaç grupları ile yeşillendirme, kaynak sularını değerlendirme, doğal anıtları koruma, yeni anıtlar yapma bu kapsamda ele alınır.

- Boş Zaman Değerlendirme ve Dinlenme Alanları Kurma, Konaklama yapıları, güneşleme ve yüzme yerleri, oyun alanları, bitki tanıma ve jimnastik yapma patikaları, atla gezim yolları vb.

II. Toprak Düzenleme

Planlanan tüm önlemlerin gerçekleştirilmesi ve yeni işletmelerin oluşturulması toprak düzenleme ile ele alınmak durumundadır. Bu bölüm yoğun ölçüm, hesap ve çizim işlemlerini bir anlamda haritacılık hizmetlerini gerektirir.

- Var olan Durumu Saptama

Kırsal alının yeniden düzenlenmesi onun fiziksel görünümünün ve tüzel içeriğinin değiştirilmesi demektir. Bu nedenle öncelikle düzenleme bölgesine ilişkin en son durumu gösterir topoğrafik kadastral haritaların ve bu haritalardaki taşınmaz bilgi ve belgelerin güncelleştirilmesi veya yeniden üretilmesi ve kullanıma hazır biçime getirilmesi gerekir.

- Uyarlama ve Yeniden Ölçüm

Düzenleme bölgesi için hazırlanmış planlar ve yeni iyelik dağılımının genel çerçevesini oluşturacak yol ve sulama ağı yerine uyarlanır ve yeniden ölçümü yapılarak kesin durum elde edilir.

- Derecelendirme

Toprak düzenlemesi sırasında bir toprak değişimi kaçınılmazdır. Bu değişim sırasında bir değişim ölçütünün ortaya konması gereklidir. Bu, tek tek parsellerin toprak özellikleri, verimliliği vb. gibi nitelikleri gözetilerek ve birbirine göre ölçülerek bulunan görece bir değerdir.

- İstek Bildirimi

Derecelendirme yardımıyla düzenleme bölgesindeki her bir işletmenin değeri bulunur. Düzenleme sırasında her bir işletmeye eşdeğerde yeni bir parsel verilecektir. Bu toprak değişiminin işletmelerin dileğince olabilmesi için onların görüş ve istekleri değerlendirilir.

- Yeniden Dağıtım

Kırsal alanın yeniden düzenlenmesi kapsamında, işletmelerin çağdaş ölçütlere göre planlanması ve bu planın uygulanması yeniden dağıtım adımıyla gerçekleştirilir. Tarımsal alandaki yol ve sulama ağının oluşturduğu bloklar içerisinde kalanların istekleri doğrultusunda ve katılım değerlerine eş yeni işletmeler yerleştirilir. Başka bir deyişle yeni tarım parselleri oluşturulur.

- İyelik Belgelerinin Hazırlanması

Yeni parseller yeni kadastral dokuyu yeni iyelik durumunu orta koyar. Buna dayalı olarak son durumu gösterir topoğrafik kadastral haritalar ile iyelik hak ve yükümlülüklerini gösteren belgeler hazırlanır bir anlamda kadastro yenilenir.

3. Türkiye'de Yapılan Çalışmalar

Ülkemizde kırsal alanın yeniden düzenlenmesi bir bütün olarak ele alındığında planlama boyutunun eksik kaldığı görülmektedir. Hele bunun toprak düzenleme ile ilişkisi hemen hemen yoktur. Kurumlar planlarını, kırsal alanını bütününden soyutlanmış olarak salt proje alanını ya da geçgisini kamulaştırarak gerçekleştirmektedirler. Toprak düzenleme boyutunda ise yapılan işlem Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü ile Tarım Reformu Genel Müdürlüğü tarafından yürütülen ve Devlet Su İşleri Genel Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'nün de yetkili olmak istediği özde bir kadastro çalışmasıdır. Bu yolla DSİ'nin kamulaştırma yoluyla gerçekleştirdiği sulama kanallarından yararlanılarak tarla içi sulama tesisleri kurulmakta ve dağınık parseller birleştirilmektedir. Sonuçta; sulanamayan parsellerin oluşturduğu kadastral dokunun yerine sulanabilir parsellerden oluşan yeni bir kadastral biçimlendirme gerçekleşmektedir. Bu durum, kırsal alanı düzenlemenin yasal dayanağı olan 25. 11. 1979

günlü Arazi Toplulaştırma Tüzüğü'nde "toprak koruma ve sulama tekniğinin zorunlu kıldığı durumlarda bir kişiye veya çiftçi ailesine ait arazi parçalarının olanaklar ölçüsünde az sayıda ve tek parça olarak birleştirilmesi, biçimlerinin değiştirilmesi ve amaca uygun olarak yeniden düzenlenmesi"(Madde 2-a) biçimindeki ele alışla açıkça ortaya konmaktadır.

Kırsal alanı yeniden düzenlemedeki en çağdaş beklentileri karşılamaya hazırlanan GAP kapsamındaki Harran Ovası toprak düzenlemesinde ise şu işlerin yapılması istenmektedir:

A- Arazi Kullanım Planlaması

Tarım alanlarında toprağın tüm özellikleri ile iklim koşulları ilişkilendirilerek ve bitki istekleri de gözönüne alınarak arazinin kullanım planı hazırlanacaktır.

B. - Yeni Parselasyon Planlaması

Amaç;" işletmelere ait parselleri bir veya enaz sayıya indirmek, parsellerin yola ve kanala bağlantılarını sağlamak ve parsel biçimlerini düzeltmek, tarıma uygun dağınık hazine arazisini dağıtımaya hazır hale getirmek, -eğer yeter ise- dağıtım normunun altında arazisi bulunan işletmeleri gerektiğinde hazine arazisi ile artırarak yeterli işletmeler haline dönüştürmektir. " Buradaki beklenti bize göre kısaca bir kadastro yenilemesidir. Bunun için;

- * İyelik bilgilerini güncelleştirilme ve bilgisayar ortamına alma,
- * Topoğrafik kadastral haritaları güncelleştirerek sayısallaştırma.
- * Sayısal arazi modelleri oluşturma,
- * Toprak derecelendirme,
- * Çiftçinin isteklerini saptama,
- * Yeni tarım parsellerini oluşturma,
- * Toprak dağıtımı sonucundaki kamulaştırma ve borçlandırma

İşlemleri yapılacaktır.

C. - Yerleşim Yerleri Düzenlemesi

Proje bölgesinde bulunan yerleşim yerleri ve onların gelişme sınırları üretilecek olan 1/1000 ölçekli haritalarda gösterilecektir.

D. - Kamulaştırma ve Toprak Dağıtımı

Dağıtım normunun üzerindeki işletmeler için kamulaştırma, norm altı işletmeler için ise borçlandırma işlemleri hazırlanacaktır.

E.- Eğitim

İş yüklenen firma, idarenin en az 10 elemanına idarenin kabul edeceği modern teknoloji uygulayan ülkelerde 15 günlük" uygulama " 5 elemanına altı aydan kısa olmamak üzere " oryantasyon eğitim" yaptıracaktır.

Bu sıralama incelendiğinde şu önceliklerin yapılacak işleri belirlediği ortaya çıkıyor:

* Olabildiğince ileri teknolojinin kullanımı ve bilgisayar desteği,

* Sayısal kadastronun üretilmesi,

*Devlet Su İşleri, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün uyguladığı ve uygulayacağı projelere bağlı kalarak tarım topraklarının sulanması ve bu yolla üretim ve verimin artırılması.

1978 yılında Tarım ve Toprak Reformu Yasası yürürlükten kaldırıldıktan sonra onun yerine geçen ve GAP uygulamalarına altlık olan 1 Aralık 1984 gün ve 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanununun 27 Haziran 1985 günlü Uygulama Yönetmeliği de kırsal alanı yeniden düzenleme ilkelerini şöyle koyuyor: ".. uygulama alanında ekonomik üretime imkan vermeyecek şekilde parçalı ve hisseli arazinin birleştirilmesi ve bu amaçla kamulaştırma, az topraklı veya topraksız çiftçinin topraklandırılması, sahibine bırakılacak arazinin belirlenmesi, köy gelişme ve yeni köy yerleşme alanlarına yer ayrılması gibi arazi düzenlemesine dair diğer hususları kapsar." (Madde 20) hükmü ile kırsal alanın yeniden düzenlenmesi dağınık parselleri sulama olanaklarına kavuşturarak birleştirmekle sınırlı tutulmuş ek olarak toprak dağıtımını öngörülmüştür. Bu açıklama ülkemizdeki kırsal alanı yeniden düzenleme çalışmalarının salt parsel sınırlarının değiştirilmesine yöneltildiğini ortaya koymaktadır.

Kırsal alanı yeniden düzenlemenin yukarıda kısaca açıklanan içeriği ile ülkemizdeki bu durum karşılaştırıldığında 1961 yılından bu yana 30 yıldır süregelen çalışmaların hala çok dar kapsamda ele alındığı görülmektedir. Bir örgütsel yapı düzenlemesine geçmeden önce, kırsal alanı yeniden düzenlemedeki çağdaş yaklaşımlar da gözetilerek ülkemiz için öncelikle kırsal kesimi geliştirmeye yönelik kırsal alan düzenlemesinin temel hedefleri ve buna bağlı olarak içeriğinin ortaya konması gerekmektedir. Örgütsel yapıyı belirlemede bu içerik önemli olacaktır.

4. Örgütsel Yapı Nasıl Belirlenir

Kırsal alanı yeniden düzenleme; onu geliştirmeye yönelik önlemlerin bir sistem yardımıyla tasarımını, bu tasarımın planlanmasını ve buna dayalı bir uygulamayı gerektirir. Uygulama, çeşitli planlama alanlarında yetkili kurum ve kişilerin belli bir örgütsel yapı içinde ortak çalışmalarını zorunlu kılar. Böyle bir yapılaşma içinde planlamacılar, haritacılar, inşaatçılar, tarımcılar, çevreciler, kent planlamacılar, inşaatçılar, hukukcular, ekonomistler, toplumbilimciler yer alır. Avrupa ülkelerindeki uygulamalar haritacıların, çeşitli disiplinlerin katkısını gerektiren ve özünde bir toprak düzenleme olan kırsal alanı yeniden düzenlemenin teknik yürütümünü en iyi gerçekleştirdiklerini göstermiştir. (manger 1990:144). Tabii bunun için haritacıların sadece jeodeziye ilişkin değil yanı sıra mekan planlaması, arsa ve arazi düzenlemesi, alt yapı tekniği, taşınmaz değerlendirme ve taşınmaz tüzmesine ilişkin yeterli bilgilerle donanmış olması gerekmektedir.

Ülkemizde de sadece tarım parsellerini değil kırsal alanı da yeniden düzenleme hizmetleri bütününden sorumlu ve bu bütünlüğün sağlanmasında yetkili tek bir devlet kuruluşu belirlenmelidir. Bu kuruluşun uygulayıcı birimlerinde genel çizgileri ile;

* Uygulama alanına ilişkin çeşitli plan ve projeleri eşgüdümleyen gerektiğinde bu projelerde doğa ve tarımsal işletmecilikten yana değişiklik yapmaya yetkili olan,

* Tarımsal yapıyı iyileştirme önlemlerini, korunacak doğal yapıyı ve biyotobu belirleyen, peyzaj planlaması yapan,

" Bölgeye ilişkin topoğrafik kadastral haritaları üreten bununla ilgili ölçü, hesap ve çizim işlemlerini yapan yeni harita ve iyelik belgelerini hazırlayan ve yasal hakları düzenleyen,

* Köy yenileme çalışmalarını yürüten,

* Araştırmalar yapan, yenilikleri uygulamalara aktaran ve mesleki eğitimi yürüten,

* Kırsal alanda yapılacak çalışmalara kamunun, politikacıların ve kırsal kesimde yaşayanların katkısını sağlamak ve ilgiyi canlı tutmak amacıyla bazın ve halkla ilişkiler kuran,

* Kurumun öteki kurum ve kişilerle türel ilişkilerini düzenleyen

bölmüler olmalıdır.

Bu genel yaklaşımla ayrıntılı bir örgütlenme modeli hazırlayabilmek için ise;

* Yeniden düzenlemenin dağınık parselleri birleştirmek ile sınırlı kapsamı genişletilerek kırsal alanı yeniden düzenlemenin bir görev tanımı yapılır. Görev tanımında; devletin konuya ilişkin genel politikası, insan ve akçal kaynakları, kısa, orta ve uzun süreli hedef ve programları etkili olacağından bunların kesin ve açık bir biçimde ortaya konması gerekir.

* Bu tanıma dayalı olarak kırsal alanı yeniden düzenlemenin tüm işlem adımları belirlenir.

* İşlem adımlarının herbirini gerçekleştirmedeki yasal yetki, uygulanacak yöntem, gerekli insan gücü, kullanılacak araç gereç saptanır.

Üst düzey karar kurumlarınca hız, eder, duyarlık vb.konularda öngörülen kısıt ve öncelikler de değerlendirilerek yukarıda yapılan belirlemeler ile bir örgüt modeli kendiliğinden ortaya çıkacaktır.

Bir kez daha vurgulamak gerekir ki; kırsal alanı yeniden düzenlemenin örgütsel yapısı bir faaliyet tasarımı içinde ve onu oluşturan bileşenlerinden biri olarak bir bütünlük içinde ele alınmadıkça bir kişi ya da grubun ne kadar iyi niyetli ve güçlü olursa olsun sezgi ve birikimleri ile düzenlenemez.

KAYNAKLAR

DEMİREL, Z: Arazi Topplulaştırma Tasarım,

Doktora Tezi (Basılmamış), 1988. İSTANBUL

Arazi Topplulaştırma Çalışmaları İçin bir Örgütsel Yapı Örneği,

Sivil Harita Mühendisliği Eğitim ve Öğretiminde 40. Yıl Sempozyumu, s. : 324, 11-12-13 Ekim 1989. İstanbul.

GÜRKAN, O : Haritacılar ve Mesleki Yönetmelikler,

Türkiye II. Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı s : 248, 6 - 10 Şubat 1989, Ankara.

MANGER, R : Vergleichende Studien zur leandlichen Neuordnung,

XIX. Congress, Internationale Federation of Surveyors, Commission 7, s : 140, 10 - 19 Haziran 1990. Helsinki, Finlandiya.

BAŞKAN - Teşekkürler Sayın Demirel.

Şimdi söz sırası Sayın Mümtaz Bayram'da. Sunacağı bildirisinin konusu "Türkiye'de Topplulaştırma Çalışmalarının Yasal Durumu ve Geleceği".