

MİLLİ EMLAK GENEL MÜDÜRLÜĞÜ VE HARİTA SEKTÖRÜNDEKİ YERİ

Salahaddin KARDEŞ*

M.Zeki ADLI**

ÖZET:

Devletin özel mülkiyeti ya da hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmaz mallar ile direkt ilgili bulunan Milli Emlak Genel Müdürlüğü, Türkiye geneline yayılmış bir örgüt yapısı ile hizmet vermektedir. Ancak, mevcut yapı içerisinde gerek mevzuat ve nitelikli uzman eleman istihdamı yönünden gerekse ülke gerçeklerinden kaynaklanan bir çok sıkıntılar sözkonusudur. Bundan dolayı, Devletin taşınmaz malları güncel olarak sağlıklı bir biçimde izlenememekte, dolayısıyla ekonomik bir şekilde değerlendirilemediği gibi, haksız kullanımların önüne de geçilememektedir. Bunun sonucu olarak maddi boyutları tahminleri aşan kayıplar meydana gelmekte ve normal işlem akışında zaman kaybının yanında bir çok darboğazlar ile karşılaşmaktadır. Tüm bu darboğazların ortadan kaldırılması ve mevcut problemlerin en düşük düzeye indirilebilmesi için, öncelikle yasal dağınıklığın giderilmesi, nitelikli eleman istihdamı ve günün teknolojik gelişmelerinden en iyi biçimde yararlanılması kaçınılmazdır.

1. GİRİŞ

"Milli emlak"; taşınmaz mallarla ilgili hükümler ön gören kanunlarda, "Hazine taşınmaz malı" anlamında kullanılmaktadır.

Hazine ise; genel bütçe ile idare edilen kamu kuruluşlarının taşınır ve taşınmaz malları, hakları, alacakları ve borçları açısından Devlet tüzel kişiliğinin adıdır. Hazine taşınmaz malları ise, söz konusu kuruluşların çeşitli yollardan edindikleri ve tapu sicilinde Hazine adına kayıtlı veya niteliği itibarı ile Hazine adına kaydedilebilir taşınmaz mallardır.

Hukuki açıdan devlet malları ikiye ayrılmaktadır.

* Milli Emlak Genel Müdürlüğü, Daire Başkanı

** Milli Emlak Genel Müdürlüğü, Daire Başkanı

1.1. Hazinesinin Özel Mülkiyetindeki Taşınmaz Mallar:

Tapu sicilinde Hazine adına tescil edilen taşınmaz mallara Hazinesinin özel mülkiyetindeki taşınmaz mallar denilmektedir. Milli Emlak Teşkilatındaki uygulamalar açısından Hazinesinin özel mülkiyetindeki taşınmaz mallar, tahsisli ve iratlı olarak ikiye ayrılmaktadır. Tahsisli taşınmaz mallar; kamu hizmetinin görülebilmesi için genel, katma ve özel bütçeli kuruluşlara tahsis edilen taşınmaz mallardır. İratlı taşınmaz mallar ise; kamu hizmetine tahsisli olmayan Hazinesinin özel mülkiyetindeki diğer taşınmaz mallardır.

1.2. Kamu Malları:

Kamunun doğrudan doğruya ortak yararlanmasına ve kullanılmasına doğal nitelikleri gereği açık olan (sahipsiz mallar) veya Devlet ya da bir kamu kişisi tarafından kamunun doğrudan doğruya yararlanmasına ve kullanılmasına tahsis edilen (orta mallar) veyahut bir kamu hizmetinin vasıtası olmak üzere tahsis edilen mallara (hizmet malları) kamu malları denilmektedir.

Bu genel tanımlamalardan sonra, Milli Emlak Genel Müdürlüğünün; mevcut örgüt yapısı, görevleri, karşılaşılan sorunlar, sonuç ve öneriler bölümleri ile bildirimizi sunmaya çalışacağız.

2. MEVCUT ÖRGÜT YAPISI

Osmanlı İmparatorluğu zamanında Devlet mallarının yönetimi defterdarlar tarafından yürütülmüştür. Daha sonra Maliye Bakanlığının oluşturulması ile 1911 yılında "Emlak-ı Emiriye Müdürlüğü" kurulmuş ve Devlet mallarının yönetimi bu Müdürlüğe verilmiştir.

1942'de ise 4286 sayılı Kanun ile Maliye Bakanlığı teşkilat yapısı değiştirilmiş ve "Emlak-ı Emiriye Müdürlüğü", "Milli Emlak Umum Müdürlüğü" olarak yeniden teşkilatlandırılmıştır. Halen 1983 yılında yürürlüğe giren ve son olarak 24.6.1994 tarih ve 543 sayılı değişikliğe uğrayan Maliye Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında 178 sayılı Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine uygun olarak Milli Emlak Genel Müdürlüğü hizmet vermektedir.

Maliye Bakanlığına bağlı genel bütçeli bir kuruluş olan Milli Emlak Genel Müdürlüğü, merkez örgütü dışında taşra birimleri olarak illerde defterdarlık, ilçelerde ise malmüdürlüklerine bağlı olarak hizmet veren ve büyük illerde (Ankara, İstanbul ve İzmir) milli emlak daire başkanlıkları, diğer illerde milli emlak müdürlükleri ve ilçelerde ise milli emlak servisleri bulunmaktadır (Şekil 1,2). Türkiye geneline yayılmış biçimde organize olan Milli Emlak Genel Müdürlüğünün görevlerini şu şekilde sıralamak mümkündür:

- 1- Hazinesinin özel mülkiyetinde ve Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmaz malların yönetimine ilişkin hizmetleri, gerektiğinde diğer kamu kurum ve kuruluşları ile işbirliği yaparak yürütmek,
- 2- Devletin özel mülkiyetindeki taşınmaz malların satışı, kiraya verilmesi, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin gerekli görülen hallerde kiraya verilmesi, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi, ormanlar ve Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki diğer yerler ile Devletin özel mülkiyetindeki yerlerde bulunan su ürünleri üretim yerleri, kaynak suları ve taş, kum, çakıl ve toprak ocaklarının kiraya verilmesi işlemlerini yapmak,
- 3- Devlete intikali gereken taşınır ve taşınmaz mallarla hakların Hazineye maledilmesi işlemlerini yürütmek, taşınmaz malların tescilini, taşınır malların tasfiyesini sağlamak,
- 4- Hazinesinin özel mülkiyetinde veya Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerden, kamu hizmeti için kullanılması gerekli olanları; genel, katma ve özel bütçeli idarelere tahsis etmek ve tahsis amacının ortadan kalkması veya amaç dışı kullanılması halinde tahsisi kaldırmak; tahsisi kaldırılan taşınmaz mallar üzerinde Hazine dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapı ve tesisleri tasfiye etmek, tasfiyeye ilişkin esas ve usulleri belirlemek,
- 5- Devlete ait konutları yönetmek ve kamu kurum ve kuruluşlarına ait konutların yönetimi konusundaki politikaları belirlemek, her yıl yurtiçi ve yurtdışındaki kamu konutlarının kira ve yakıt bedelleri ile işletme, bakım ve onarım esaslarını tespit etmek,

- 6- Hazineye ait taşınmaz malların envanter kayıtlarını tutmak ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının taşınmaz mallarının envanter kayıtlarının tutulmasına ilişkin esas ve usulleri belirlemek,
- 7- Bakanlık adına yapılacak kamulaştırma işlemlerini yürütmek ve diğer genel bütçeli kuruluşların kamulaştırdığı yerlerin Hazine adına tescilini sağlamak,
- 8- Kanunlar ve antlaşmalar gereğince muayyen zümrelere izafetle elkonulması gereken para, mal ve hakların işlemlerini yapmak ve tasfiyelerini sonuçlandırmak,
- 9- Genel bütçeye dahil dairelerin hizmet dışı kalan taşınır mallarının satışını yapmak veya Tasfiye İşleri Döner Sermaye İşletmeleri Genel Müdürlüğü aracılığı ile sattırmak,
- 10- Bakanlık hizmet binaları ve İçişleri Bakanlığının görüşünü almak suretiyle Hükümet konaklarının yapımını programlamak, satınalma işlemlerini yürütmek ve bunların onarımlarını yapmak,
- 11- Kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmaz mallar üzerindeki yönetim esaslarını tespit etmek,
- 12- Kamu kurum ve kuruluşlarının taşınmaz mal edinme ve yönetimine ilişkin olarak hazırlayacakları kanun, tüzük ve yönetmelik tasarıları hakkında görüş bildirmek,
- 13- Kamu mallarına ilişkin politikaları tespit etmek,
- 14- Hazine mallarıyla ilgili diğer mevzuatla Bakanlığa verilen görevleri yürütmek,
- 15- Görev alanına giren konulardaki alacakların süresinde ve mevzuata uygun olarak takip edilerek tahsil aşamasına getirilmesi için gerekli tedbirleri almak,
- 16- Teşkilat ve görev alanına giren işlemleri kontrolörleri vasıtasıyla incelemek ve denetlemek.

3. KARŞILAŞILAN SORUNLAR

Türkiye genelinde bugüne kadar yaklaşık 300.000 km²'lik alanın kadastro su tamamlanmıştır. Bunun sonucunda 1.500.000 civarında parselin Hazine adına tescili sağlanmıştır. Türkiye'de kadastral çalışmalar tamamlandığında bu rakamın 2.000.000 parseli geçmesi beklenmektedir. Tescil harici alanlar, ormanlar, mer'alar, kısacası Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler dikkate alındığında Türkiye yüzölçümünün yarısına yakınının Devlete ait olduğu görülmektedir. Bu kadar büyük bir alanı kapsayan taşınmaz malların takibi, değerlendirilmesi ve yukarıda sıralanan tüm görevlerin yerine getirilmesi için, Milli Emlak Genel Müdürlüğü ve bağlı birimleri halen yürürlükteki kanunlardan yaklaşık 203'üne direkt ya da dolaylı olarak dayanarak işlem yapmaktadırlar. Mevzuattaki bu kargaşa doğal olarak uygulamada bir çok sıkıntıyı beraberinde getirmektedir.

Genel olarak karşılaşılan sorunları şu şekilde sıralamak mümkündür:

1- Milli emlak mevzuatının dayandırıldığı yasalardan çıkarılan hükümler uyarınca, Hazine taşınmaz malları ile ilgili işlemlerde yetki kargaşası sözkonusu olmaktadır. Zaman zaman bir konu ile ilgili yetki, değişik kamu kuruluşu tarafından kullanılmaktadır. Bu da Hazine taşınmazlarının takibi, değerlendirilmesi ve kontrolünde bir çok sıkıntıyı beraberinde getirmektedir.

2- Hazine taşınmaz mallarının haksız kullanımını önleyici kararların uygulatma yetkisine sahip olan merkezi ya da mahalli idareler, bu yetkilerini etkili bir biçimde kullanmamaları nedeni ile haksız kullanımlar önlenememekte, hatta artarak devam etmektedir.

3- Mevcut olan teşkilat organizasyonunda, merkez ve taşra birimleri içinde ayrı bir teknik şube düşünülmediği için, teknik elemanca yapılması gereken işler idari memurlar tarafından yapılmakta ya da sınırlı sayıda istihdam edilen teknik elemana idari memur gözü ile bakılmaktadır. Sonuçta, teknik eleman istihdam edilemediği gibi, mevcutlar da hem verimli çalıştırılmamakta hem de kurumda devamlı çalışmaları sağlanamamaktadır.

4- Hazineye ait taşınmaz mallarla ilgili satış, tahsis, kira, ecrimisil, adli davalar vb. gibi yalnız merkezde yıllık ortalama 100.000'e yakın işlem yapılmaktadır. Bu kadar yoğun işlemin manuel olarak yapılması, işin sağlıklı bir şekilde bitirilmesi, işlemlerin takibi konusunda büyük sıkıntılara neden olmakta ve zamanında işlem yapılamamasından dolayı büyük ekonomik kayıplar sözkonusu olmaktadır.

5- Kiralama, tahsis, ecrimisil vb. işlemlere tabi tutulan taşınmazların kira ya da tahsis sürelerinin takibi, gelirlerinin tahsili, bu gelirlerin rayiç üzerinden alınması sağlıklı ve zamanında yapılamamaktadır.

6- Hazine taşınmaz mallarının tesbitinin sağlıklı yapıp güncel olarak izlenememesi nedeni ile üçüncü şahıslar tarafından maddi boyutları tahminleri aşan haksız kullanımlar sözkonusu olmaktadır.

7- Mahalli idareler tarafından yapılmakta olan imar uygulamaları esnasında, Hazine taşınmaz malları ile ilgili yasalarca verilen yetkiler aşılarak haksız uygulamalar yapılmaktadır. Mevcut organizasyon içinde bu uygulamalar izlenemediği için (teknik eleman yetersizliği vb. nedenlerden) gerekli yasal itirazlar zamanında yapılamamaktadır. Bu yolla büyük oranda Hazine taşınmaz malları, mahalli idarelere rant getirici araç olarak kullanılmaktadır.

8- Milli Emlak Genel Müdürlüğü'nün merkez ve taşra teşkilatında, özel ya da tüzel kişilerin Hazine malları ile ilgili çeşitli taleplerinin karşılanması ve bundan dolayı yoğun bir bilgi akışı söz konusu olmaktadır. Mevcut sistem ile bu akış yavaş ve istenen düzeyde olmamakta, aynı zamanda gerekli bilginin toplanması uzun zaman almaktadır. Bundan dolayı işleyişte tıkanmalar yaşanmakta ve bir çok şikayetler sözkonusu olmaktadır.

9- Onay ve kararlara baz olacak, takdir ve kıyas gerektirecek veriler zamanında ve sağlıklı olarak toplanamamakta, bundan dolayı işlemleri uzatan ve itirazlara neden olan sonuçlar doğmaktadır.

10- Hazine taşınmaz malları, işlem yoğunluğu ve çeşitliliği nedeni ile güncel olarak izlenememektedir. Bu nedenle yönetim mekanizmasının kararlarına yardımcı olacak doğru bilgi anında ve sağlıklı bir şekilde verilememektedir.

11- Güncel olarak izlenemeyen Hazine taşınmazları ile ilgili zaman zaman mükerrer kararlar vermenin yanısıra, kamu kullanımı için (okul, hastane, sağlık ocağı vb.) gerekli yer tesbiti sağlıklı bir şekilde yapılamamaktadır.

12- Çok geniş olan yasal dayanaklar nedeni ile, birimler arası farklı uygulamalar sözkonusu olmakta, vatandaşın güvenini kazandırıcı, tıkanıklıkları giderici standart birliğine gidilememektedir.

4. ÖNERİLER

Devletin özel mülkiyetindeki ya da hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmaz malların sağlıklı bir şekilde ülke ekonomisine kazandırılması, haksız kullanımların önlenmesi, mevcut olan işleyişin modern yönetim biçimine uygun hale getirilerek iş akışının hızlandırılması ve standart birliğinin sağlanarak yetki ve görev kargaşasının giderilebilmesi için;

1- Öncelikle yasal kargaşaların giderilerek, Hazine taşınmaz malları ile ilgili çalışmaların düzenli yürütülmesi sağlanmalıdır.

2- Merkezi ve mahalli yönetim birimlerinin, Hazine taşınmaz mallarının haksız kullanılmasını önlemek için kendilerine verilen görevleri tam olarak kullanmaları sağlanmalıdır.

3- Modern teknolojinin sağladığı imkanlardan yararlanılarak bir an önce otomasyona geçilmelidir.

4- Kurumlar arası koordinasyon sağlanarak Hazine taşınmaz mallarının kamu yararına kullanılması ve gerektiği biçimde değerlendirilmesi için ortak çalışmaları sağlanmalıdır.

5- Milli Emlak Genel Müdürlüğünün merkez ve taşra birimlerinde yapılan işlemlerin yarısından çoğu taşınmaz mal ile ilgilidir. Kurumda çalışan personel ile Hazine taşınmaz malları (ormanlar hariç) karşılaştırılacak olursa, kişi başına 70 km²'den fazla bir alanın idaresi düşmektedir. Bunun dışında, Türkiye genelinde Milli Emlak Genel Müdürlüğünün, Milli Emlak Daire Başkanlığı, Milli Emlak Müdürlüğü ve Malmüdürlüğü Milli Emlak Servislerinden oluşan 861 adet taşra birimi bulunmaktadır. Bu birimlerde 2800 civarında personel çalışmaktadır.

Bunların da büyük çoğunluğu Ankara, İstanbul, İzmir gibi büyük illerde bulunmaktadır. Ayrıca, 1987 yılından sonra kurulan ilçelerin çoğunluğunda milli emlak memuru bulunmamakta, bu görevleri gelir servisi memurları yapmaktadır. Belirtilen nedenlerle Milli Emlak Genel Müdürlüğü taşra birimlerinin en küçüğünün 2 milli emlak memuru ve 1 şeften oluşması, işlemleri yoğun ilçelerde ise taşra birimlerinin Milli Emlak Müdürlüğü şeklinde örgütlenmesi gereklidir.

6- Devletin özel mülkiyetindeki tarım arazileri 1930 yılından beri tarım reformuna kaynak teşkil etmesi için elde stok olarak tutulmuştur ve bunların tasfiyesi yoluna gidilmemiştir. 4753 sayılı Kanunun 30 yıla yakın bir zaman yürürlükte olmasına rağmen istenilen sonuç elde edilememiştir. 12 Mart döneminde çıkarılan tarım reformu ile ilgili kanunlar sadece Şanlıurfa ilinde uygulamaya konulmuş, ancak 22 yıllık bir zaman geçmesine rağmen halen sonuçlandırılmamıştır. Olay Türkiye geneline yaygınlaştırılır ve her il için bu kadar bir süreye gerek duyulacak olursa ($75 \times 22 = 1650$) 1650 yıllık bir zamanda ancak tarım reformu tamamlanabilecektir. Bu nedenle reform yerine Devletin, ihtiyaç sahiplerine, elindeki toprakları uygun fiyatlarla satması, kısa zamanda amaca ulaşma bakımından gerekli ve zorunludur.

7- Bugün için Hazineye ait tarım arazilerinin kiraya verilmesi veya ecrimisil ile idare edilmesi, uzun vadede düşünülecek olursa, Devletin aleyhine olacaktır. Çünkü, kiracı veya işgalci sıfatı ile taşınmaz malı elinde bulunduran vatandaşlar, arazinin daha verimli hale gelmesi için verim artırıcı temel gerekleri, mal sahibi olmadıklarından yerine getirmemektedirler. Bu, durum ülke ekonomisini olumsuz etkilemektedir. Halbuki sözkonusu tarımsal alanların mülkiyeti vatandaşlara devredilse, zaman içinde vatandaşların verimi artırıcı önlemleri almaları sonucu üretim artacaktır. Böylece hem milli ekonomiye katkı artacak hem de gerek emlak vergisi gerekse gelir vergisi yolu ile vatandaşın Devlete ödediği para, muhtemelen Devletin kira yolu ile elde ettiği gelirden fazla olacaktır.

8- Kadastral çalışmalar, ecrimisil, kiralama vb. bir çok faaliyetten dolayı vatandaş ile Devlet karşı karşıya gelmektedir. Bugün için mahkemelerde Devlet ile vatandaş arasında taşınmaz mal anlaşmazlıklarından kaynaklanan milyonlarca dava devam etmektedir. Bu sürtüşmelerin bir an önce sonuçlandırılması için; özelleştirmenin

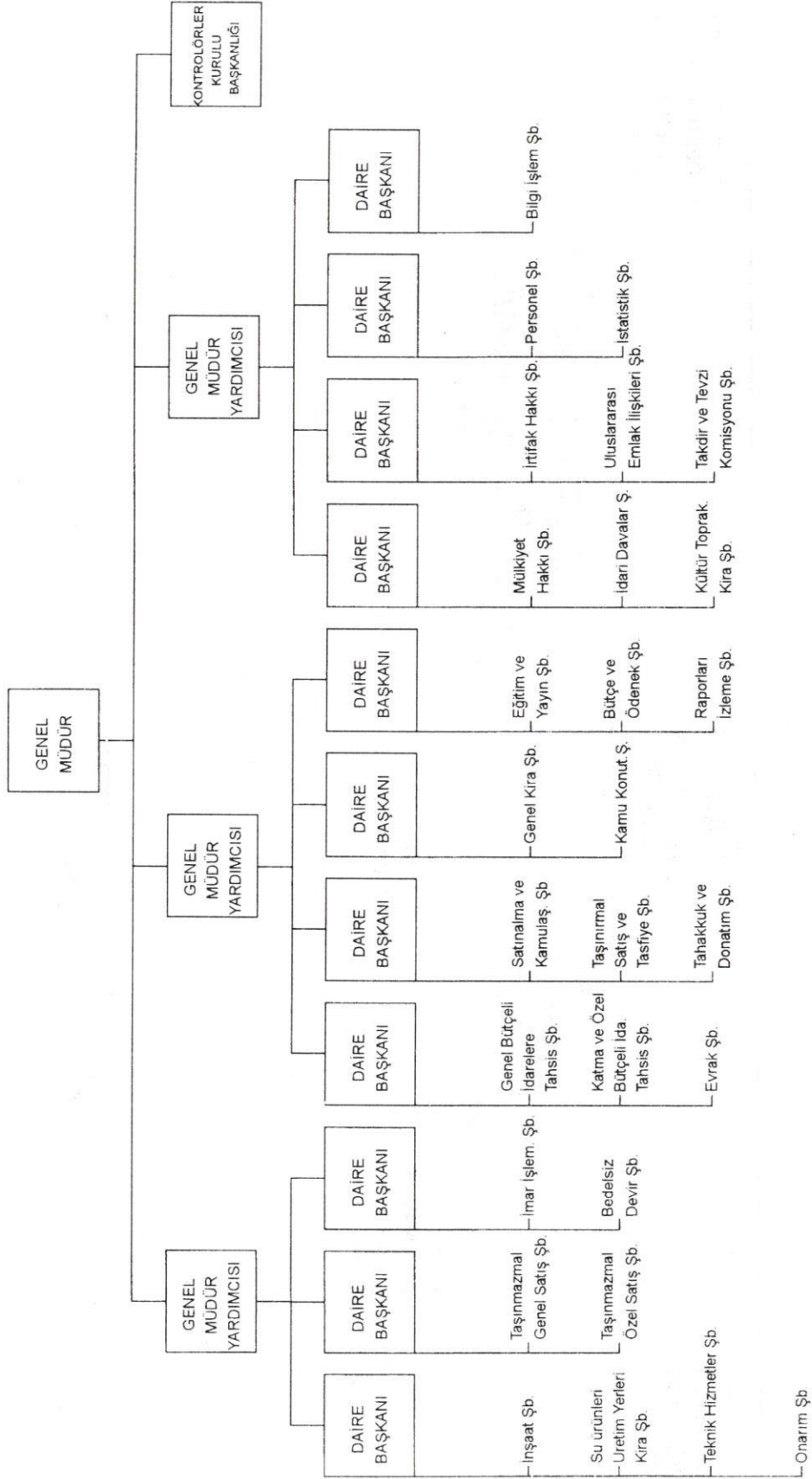
gündemde olduğu bir dönemde, kamu ihtiyaçları için gerekli taşınmaz mallar dışında kalanların bir an önce tasfiye edilmesi yararlı ve uygun olacaktır.

5. SONUÇ

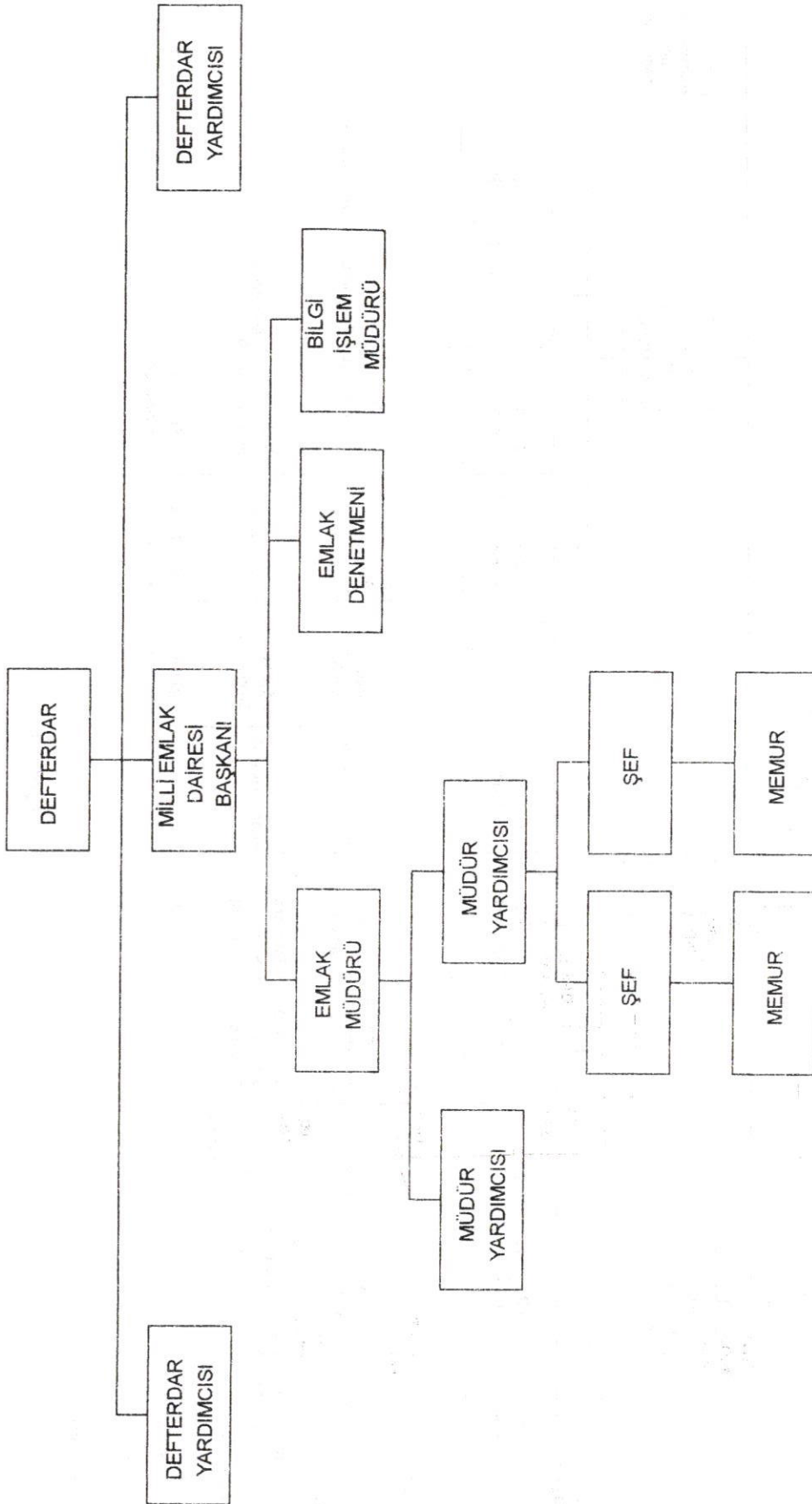
Türkiye yüzölçümünün yaklaşık yarısına yakın bir bölümü üzerinde söz sahibi olan Milli Emlak Genel Müdürlüğü, gerek kadastro öncesi Hazine taşınmaz mallarının takibi ve değerlendirilmesinde gerekse kadastral çalışmalar esnasında ve bu çalışmalar sonrasında Hazine adına tescili yapılmış olan veya yapılması gereken taşınmaz mallarla ilgili yoğun bir çalışma içindedir.

Hazineye ait taşınmaz malların haksız iktisabı ve haksız kullanılmasının önlenmesi için, kadastral çalışmalar öncesinde gerekli eski kayıtlardan ve grafik bilgilerden yararlanılarak tesbitlerin yapılması ve Hazine mülkiyetindeki yerlerin envanterinin çıkarılması gereklidir. Aynı şekilde kadastro çalışmaları esnasında milli emlak elemanının, kadastrosu yapılan çalışma alanı içindeki Hazine taşınmaz malları ile ilgili eski tapu kaydı ve grafik bilgileri ile birlikte, kadastro ekibi ile beraber tahdit ve tesbit çalışmalarında bulunması, Hazine taşınmaz mallarının haksız olarak üçüncü şahıslar adına tescilini engelleyeceği gibi, vatandaşla Devlet arasındaki taşınmaz mal ihtilafından kaynaklanan davaları da minimum düzeye indirerek kadastro mahkemelerinin yükü hafifletilmiş olacaktır. Kadastro çalışmaları sonrasında ise, Hazine mülkiyetindeki taşınmaz malların takibi ve ekonomik olarak değerlendirilerek haksız kullanımların önlenmesi önemli bir sorun olarak önümüzde bulunmaktadır. Bunun yanında, kentsel alanlardaki imar uygulamalarında, Hazine taşınmaz mallarının, kamu yararının gerektirdiği amaçlar dışında mahalli idareler ya da onlara yakın üçüncü şahıslara rant getirecek biçimde değerlendirilmesi ya da Hazine taşınmaz malının haksız bir şekilde amaç dışı kullanılması önlenmelidir. Aynı şekilde imar planında kamu yararına ayrılan yerlerin belediye adına terki yapıldıktan sonra, plan değişiklikleri ile bu yerlerin mahalli idarelere rant getirecek şekilde değerlendirilmeye tabi tutulmasını önleyecek fiili tedbirler alınmalıdır (yasal olarak önlem alınmış ancak fiilen durum önlenememektedir). Bu ve buna benzer gerek üçüncü şahıslarla gerekse çeşitli kamu kurum ve kuruluşları ile olan ilişkilerde Hazine taşınmaz mallarının haksız kullanılmasının veya haksız

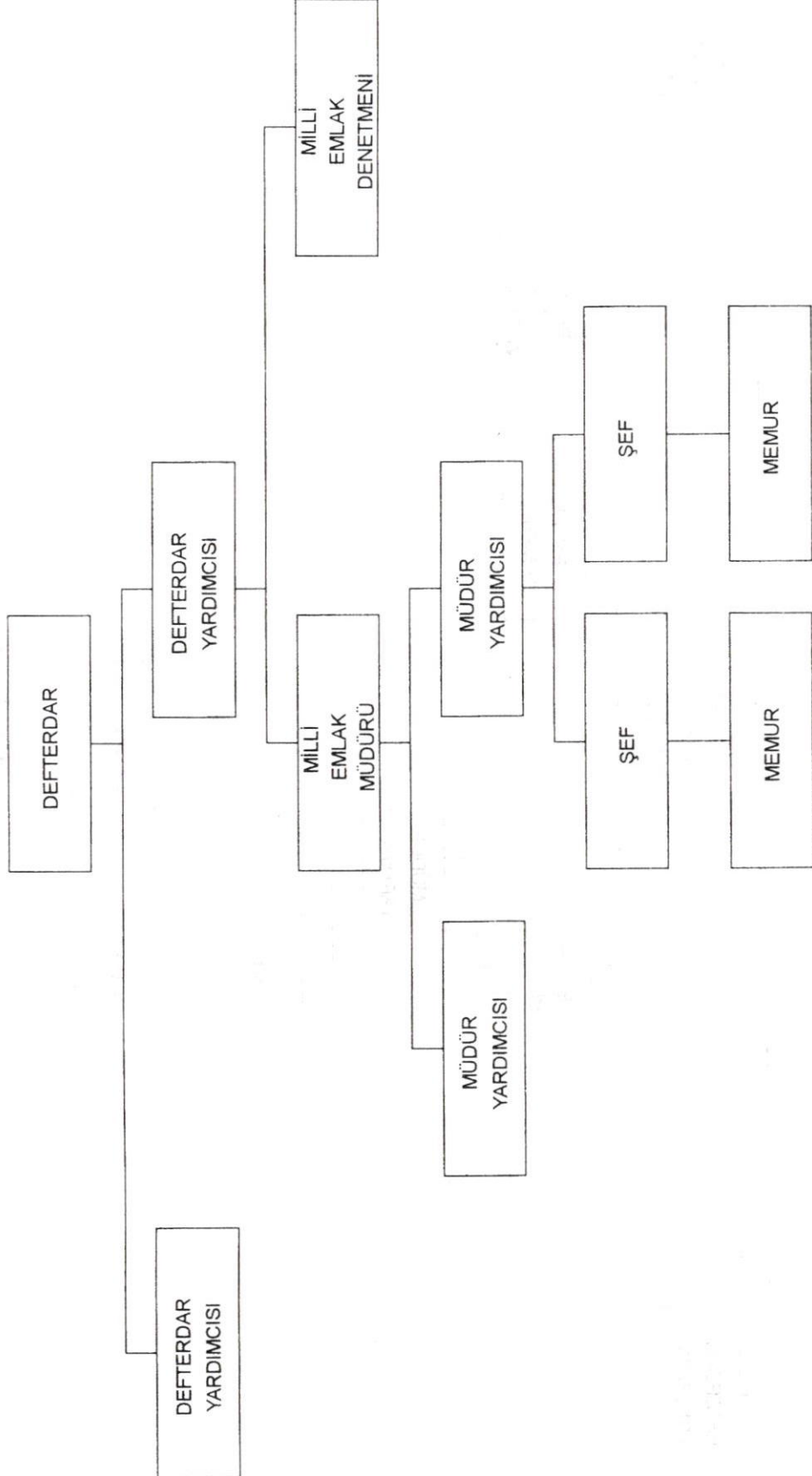
iktisabının önlenmesi şarttır. Bunun için ise; öncelikle Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün otomasyona geçerek, Hazine taşınmaz malları ile ilgili değişiklik işlemlerinin zamanında milli emlak birimlerine aktarması sağlanmalıdır. Ayrıca, milli emlak birimlerinde, Hazine taşınmaz mallarıyla ilgili teknik ve hukuki belgeleri bulunduran ve güncel olarak değişiklikleri izleyebilen birimler oluşturulmalıdır. Bunun yanında, taşınmaz mal mülkiyeti ile ilgili konuları içeren meslek dala mensubu personelin istihdamı ile idari ve mevzuat konularındaki tikanlıkların giderilmesi sağlanmalıdır.



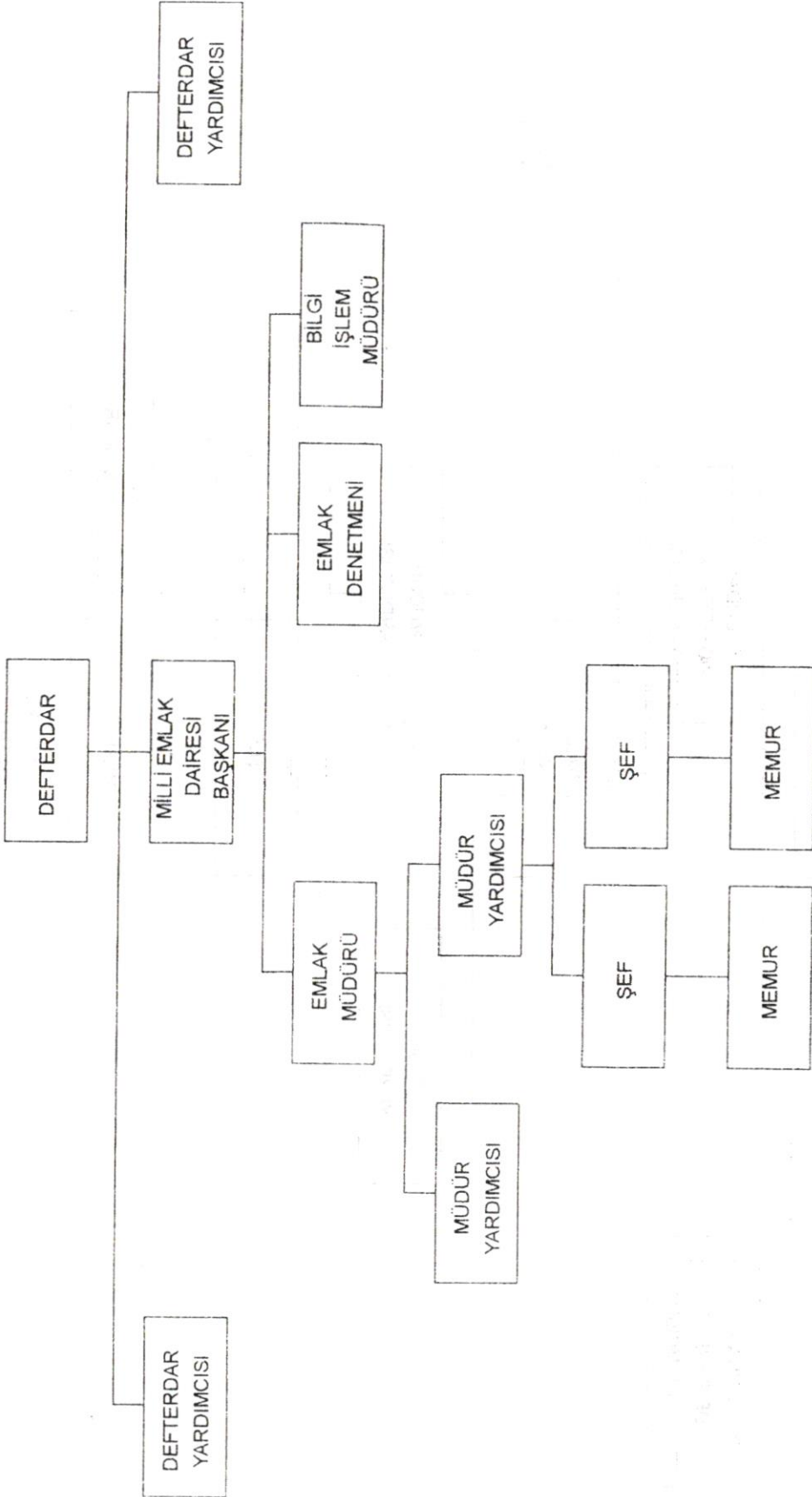
(Şekil - 1)



(ŞEKİL 2/1)



(ŞEKİL 2/2)



(ŞEKİL 2/1)