

TÜRKİYE'DE ARAZİ YÖNETİMİ VE KAMU MALLARI

Dr. Erdal KÖKTÜRK

ÖZET

Bildiri, tüm ülke arazilerinin standart - topoğrafik - kadastral (STK) haritalara dayalı sınırlandırılması ve tapu sicili bilgileriyle de üzerindeki hakların yapısının güvenilir biçimde belgelendirilmesi düşüncesinden hareketle arazi yönetimi ve kamu malları konusundaki tartışmalara katkı sağlamayı amaçlamaktadır. arazi mülkiyetini ve buna ilişkin hakları güvenceleyen, elde edilen bilgilerin aleniyetini sağlayan sistemin oluşturulmasıyla, Türkiye'de arazi yönetiminde önemli bir adım atılacaktır. Çabaların, yalnızca özel haklar üzerinde değil, aynı zamanda giderek artan bir şekilde kamu malları ve buna ilişkin haklar üzerinde de yoğunlaştırılması gerekmektedir. Çalışmada kamu mallarına açıklık getirilerek, bunların yönetimi ve değerlendirilmesi konusundaki gelişmelere yer verilmekte ve Türkiye koşullarında var olan durum incelenmektedir.

1. GİRİŞ

Kalkınma ve gelişme sorunları hızla çözülmesi gereken Türkiye'de, taşınmaz mülkiyeti ve kullanımı ile arazi yönetimi konuları, etkili sosyo-ekonomik, politik, teknik ve tüzel çözümler beklemektedir. Varılacak çözümler, ülke topraklarının geleceğini etkileyecek politikaların belirlenmesine ışık tutacağı gibi, ülkemizin her cm²'sinin nasıl değerlendirilmesi gerektiği konusundaki tartışmalara da yön verecektir. Arazi politikalarını olumsuz etkileyen her konudaki belirsizliğin giderilmesi zorunludur. Bunun için, arazi ile ilişkili her türlü istatistiki bilginin elde edilmesi, kavramlaşmanın gelişmelere ve gereksinmelere ters düşmeyen ve yeni sorunlar doğurmayan ölçütlerle sağlanması, temel ilkelerin belirlenerek sistemin tutarlı bir biçimde kurulması gerekmektedir.

Tapu kütüğünün yalnızca özel kişilere ait taşınmazlar hakkındaki bilgileri içermesi ve onlar üzerindeki alım-satımı güvence altına alması, kamu mallarını alış-veriş dışında bırakmasının haklı bir gerekçesi bulunmamaktadır. Tapu sicil sisteminin, tüm taşınmazlar bakımından bir envanter oluşturması arazi yönetimi için zorunludur. Bu nedenle, kamu ya da özel tüm ülke arazilerinin, her cm²'sine ilişkin her türlü hakların ve sınırların kayıtlanarak envanterlerinin çıkarılmasının gerektiği Türkiye'de, kamu mallarına ilişkin bilgilerinde tapu sicilinde yer alması için gerekli değişiklikler yapıldığı takdirde, taşınmaz bilgilerinde aleniyet en yüksek düzeye çıkacaktır. Ayrıca, tapu sicilinde kayıtlı bilgilerin "ilgisini kanıtlayanlar" yerine, isteyen herkesin bilgisine sunulacak tüm arazilerin yasal durumu hakkında güvenilir bilgilerin elde edilmesiyle, özellikle kamu mallarının korunmasını güçleştiren, istismara ve talana neden olan sorunların önü alınacaktır.

Oysa varolan durumda, ülke arazilerine ilişkin elde edilen bilgilerin aleniyeti sağlanmadığı gibi, verilen rakamlar tahmini kalmakta, değişik zamanlardaki açıklamalar arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır (çizelge-1).

Çizelge.1: Türkiye'de Arazi Varlığı

Arazinin Kullanım Şekli	Miktarı (km2)	%
Tarım Arazileri	276 990.04	35.5
Ormanlar ile Baltalık+Koruluk +Fundalık+Çalılık Arazi	234 684.63	30.1
Göller	11 322.07	1.5
Çayır ve Mera Arazileri	217 456.9	27.9
Yerleşim Alanları ve Diğer Araziler	38 998.36	5.0
Türkiye yüzölçümü	779 452	

Arazi mülkiyetini ve buna ilişkin hakları güvenceleyen, elde edilen bilgilerin aleniyetini sağlayan sistemin oluşturulmasıyla, "arazi yönetimi"nde önemli bir adım atılacaktır. Çabaların, yalnızca özel haklar üzerinde değil, aynı zamanda giderek artan bir şekilde kamu hakları ve sınırları üzerinde de yoğunlaştırılması gerekmektedir.

Bildiri, tüm ülke arazilerinin gerek standart-topoğrafik-kadastral (STK) haritalarla ve gerekse parsellerin her bir kırık noktasına konulacak işaretlerle sınırlandırılması ve tapu sicili bilgileriyle de üzerindeki hakların yapısının güvenilir biçimde belgelendirilmesi düşüncesinden hareketle arazi yönetimi ve kamu malları konusundaki tartışmalara katkı sağlamayı amaçlamaktadır.

2. ARAZİ YÖNETİMİ

Arazi yönetimi, ekonomik ve sosyal kalkınmanın sağlanması, toplumsal ve bireysel refah düzeyinin artması için arazi ile ilişkili (mülkiyet, kullanım, değerlendirme, kira, ipotek, satış, vergi, planlama, imar, teknik altyapı gibi) bilgilerin çok amaçlı değerlendirilmesi işlemidir. Bu işlem, arazi hakkında karar vermeyi ve alınan kararları yerine getirmeyi gerektiren bütün faaliyetleri kapsamaktadır.

Fiziksel planlama, tarım, kentleşme, turizm, sulama, enerji, orman gibi çok sayıda faaliyetin yürütülmesi sırasında gereksinilecek türdeş, doğru ve güvenilir arazi bilgilerinin elde hazır bulundurulması ve sürekli güncelleştirilmesi gerekmektedir. Arazi yönetimi politikası, güncel arazi bilgilerinin yalnızca hazır bulundurulmasını değil, aynı zamanda bunların istenildiğinde en kolay, hızlı ve güvenilir biçimde hizmete sunulmasını da anlatan genel bir kavramdır (F. Dale - Mc Laughlin, 1988: 1-17; UN, 1996: 3-11).

Arazi yönetimi, arazinin gelişimini etkileyen her bir seçeneğin ve sonuçlarının araştırılmasını, faaliyetlerin başarılmasında yöntem seçimini ve bu faaliyetler sırasında öngörülen amaca ulaşılmasını kolaylaştırmaktadır. Arazi kullanım planlarının, taşınmaz değer haritalarının, arazi ile ilişkili farklı programların açık ve kesin olarak belirlenmesini kapsayan arazi yönetiminde bilgilerin her türlü kullanıma ve kullanıcıya açık olması da gerekmektedir. Beş yıllık ve yıllık olabilen ulusal kalkınma planlarıyla tanımlanan politikaların yerel ölçeklere kadar yansıtılması, kurumlar arasında eşgüdüm ve işbirliğinin en yüksek düzeyde gerçekleşmesi arazi yönetimi için oldukça önemlidir.

Taşınmazlar hakkındaki kuralların onlarca farklı yasaya serpiştirildiği ülkemizde var olan dağınıklığın giderilerek genel ve temel ilkeleri içeren bir sistemin gerek kendi içinde ve gerekse dışarıya karşı tutarlı bir biçimde kurulması gerekmektedir. Bu yaklaşım, arazi bilgilerinin ülke kalkınması için değerlendirilmesi sürecinde, tek sicilde kayıt ve aleniyet ilkeleri çerçevesinde, kamu malları açısından öncelikle tercih edilmelidir.

3. KAMU MALLARI

Devletle bağıntılı olan, özel mülkiyete elverişli olmayan, herkesin ortak ve genel yararlanmasına sunulan, kamu yararına kullanılmak üzere ayrılan, bir kamu hizmetine özgülünen mallara geniş anlamda "**kamu malı**" denilmektedir. Gülan'a göre (1999: 69), kamu malları kuramının bugünkü anlamıyla ilk kez Fransa'da ortaya çıkmasının başlıca nedeni, kimi malları, devredilmelerine engel olmak, korumak düşüncesidir. Dolayısıyla bu kuramın, satılabilecek devlet malları ile satılamayacak devlet mallarının belirlenmesi amacıyla doğduğu ve geliştiği; özel mülkiyete elverişli olmayan, herkesin yararlanmasına sunulmuş malların, kamu mallarını, diğerlerinin ise, kamunun özel mallarını oluşturduğu; özel mülkiyete elverişli olmama niteliğinden dolayı kamu malları üzerinde kamu tüzel kişilerinin yalnızca bir gözetim ve denetim hakkının bulunduğu ancak, kamunun özel mallarının bir kısmının ise özel mülkiyete konu olabileceği kabul edilmiştir.

Türkiye'de ise, kamu mallarını genel ve sistematik olarak düzenleyen bir yasa bulunmamaktadır. Bu konuda ilk girişim sayılan Ebul'üla Mardin ile Sıddık Sami Onar'ın hazırladıkları kamu malları yasa tasarısının (1944), KİT'lerin mallarının konumu hakkındaki duraksamalar yüzünden yasalaşmadığı söylenmektedir (Gülan, 1999: 69). 1961 Anayasası'nda kamu malları ile ilgili özel madde konulmasına ilgi gösterilmemesi ise, "**...kamu malı kuramının ve kavramının Türk Hukukundaki varlığının reddi değil; yalnızca Anayasa kuralına çevrilmesinin uygun bulunmaması...**" şeklinde değerlendirilmektedir (Gülan, 1984: 533). Yapılan incelemelere, genel ve özel yasal düzenlemelere ve yargısal kararlara karşın, kamu mallarının içeriğine ve ayırımlarına yönelik belirsizlikler henüz giderilebilmiş değildir. Türk hukuk sisteminde özel mal - kamu malı, tahsis, sahipsiz mal, devletin hüküm ve tasarrufu altında olma gibi kullanılan birçok terim üzerinde genel kabul sağlanamadığı, Türk Medeni Kanunu (TMK), Kadastro Kanunu (KK) gibi konuyla ilgili metinlerde de doyurucu terim tutarlılığının, açık

ve kesin anlam birliğinin bulunmadığı görölmektedir (Gölan, 1999: 9; Sirmen, 1999: 175; Saner, 1999: 180).

Bunun bir sonucu olarak, Türkiye'de "bazı çevreler" kamu arazilerinin çokluğundan yakınarak bunu varolan yönetim biçiminin "yanlışı" olarak görmekte ve sürekli eleştiri konusu yapmaktadırlar. Oysa, "hukuk"u, özellikle de "kamu hukuku"nu "erozyona uğratma" olarak değerlendirilebilecek bu çabalar yoğunlaşsa da, ölkemizde "kamu"ya ait alanların tümüyle "özel mülkiyet"e açılmasında "kamu yararı" olduğundan söz edilmesi olanaksızdır. İdare üzerinde baskı oluşturmaya yönelik bu davranışların bağışlanabilir bir yanı da bulunmamaktadır. Kaldı ki, ölkemizde kamu mallarının giderek azalmasının ve korunamamasının önemli nedenlerinden biri de idarenin ihmavidir. Bu durum, idare üzerinde kurulan baskının etkili olduğunu göstermektedir.

Var olan durumda, hangi malların niçin ve neye göre kamu malı sayılacağıın belirlenmesi, ardından ölkede genelinde bir kabule gidilmesi zorunludur. Genel ilkelerin günlük gereksinimleri de kapsayacak dönüşümlerinin ihmal edilmesinin yol açtığı; herkesi rahatsız eden belirsizliklerin giderilmesi gerekmektedir. Tersine durumda, ölkede arazilerinin kullanımı konusundaki karmaşanın çözümü olanaklı değildir. Kentleşme olgusunu zamanında ve gerektiği biçimde yönlendiremeyen devletin, bu kez, kırsal alanlar dahil olmak üzere ölkede arazileri konusunda da benzer yaklaşımı sürdürmesi bu yöndeki endişeleri artırmaktadır. Bunun için, kamu mallarının çeşitli ayırımlarında tümü için geçerli ölçütlerin ve temel ilkelerin belirlenmesine çalışılmalıdır. Çerçeve yasada yer alması gereken temel ilkelere aykırı olmamak ve zaman içindeki değişikliklere uyarlanaabilecek her mal için özel kuralların konulmasında yarar vardır. Günümüzde kamuya ilişkin malların;

1. Kamu malı,

2. Kamunun özel malı,

şeklindeki ayırımı yanı sıra, uygulamada kimi farklılıklar gösterse ve eleştirilere konu olsa da, kamu mallarının;

1. Hizmet malları,

2. Orta malları,

3. Sahipsiz mallar,

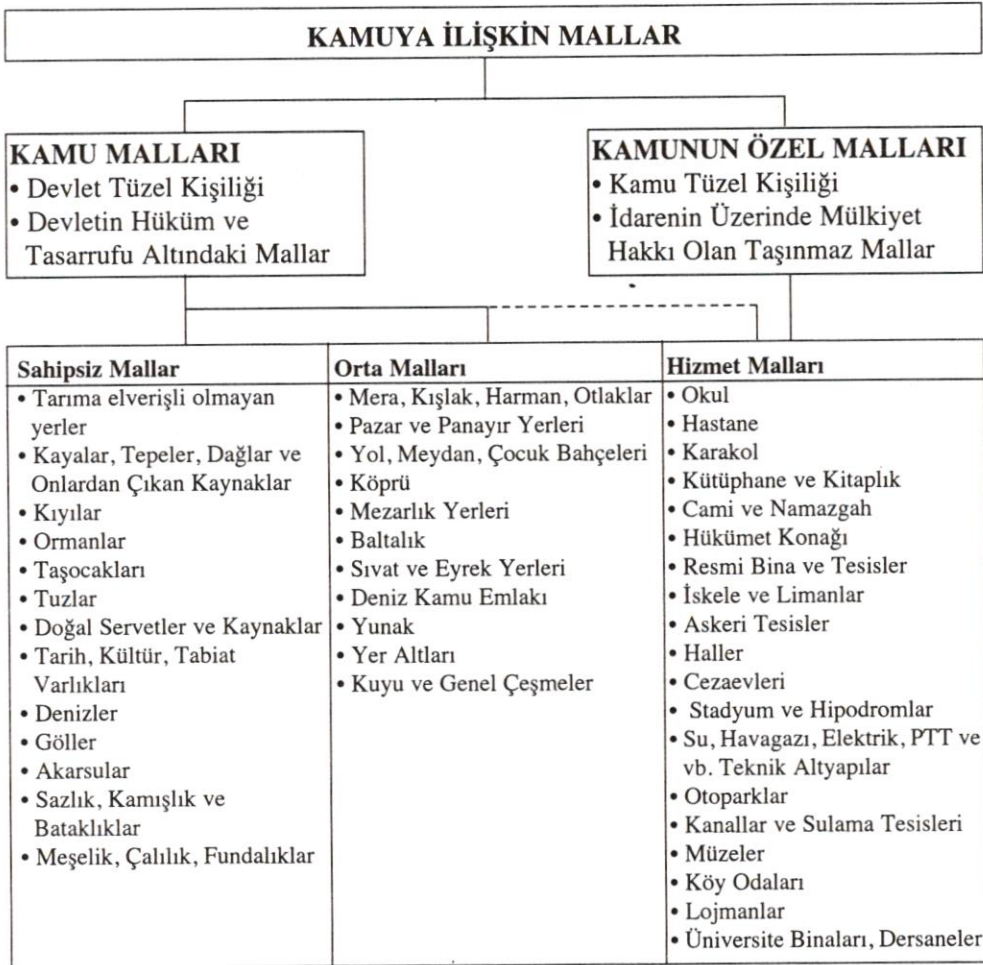
şeklindeki ayırımı da artık yerleşmiştir denilebilir.

Kamu hizmetlerine özgülenmiş (tahsis edilmiş), idarenin kamu hizmetlerinde kendisinin kullandığı taşınmaz mallara "**hizmet malları**"; herkesin ortak, genel ve doğrudan yararlanmasına özgülenmiş, kamu yararı ve toplum halinde yaşamının vazgeçilmez gerekleri ile yakından ilgili, halkın önceden izin almadan ücretli veya ücretsiz yararlandığı mallar "**orta malları**"; doğal nitelikleri gereği kamunun ortak kullanımına açık olan mallara ise "**sahipsiz mallar**" denilmektedir (çizelge-2). Sahipsiz mallar yetkinin niteliğine, hizmet ve orta malları ise kullanım biçimlerine göre yapılmış ayırımlardır. 3402 sayılı Kadastro Kanunu'nun 16. maddesinde yalnızca hizmet mallarının tapuya tescili, orta mallarının ise özel siciline yazılması öngörülmüştür.

Türkiye’de kamu malları konusunda en genel ifadenin yer aldığı Medeni Kanun’un 641. maddesinde, kimsenin malı olmayan nesnelerin (sahipsiz mallar) ve yararı kamuya ait olan malların (orta malları) devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu belirtilmiştir. Hizmet mallarını içermeyen bu maddedeki sahipsiz şeyler deyiminden özel mülkiyete konu olamayan ve devletin özel mülkiyete girmesine izin vermeyeceği, ne kamu hizmetlerine ne de halkın yararlanmasına tahsis edilen, doğal nitelikleri gereği kamunun ortak kullanımına açık bulunan, "**yararı kamuya özgü sular, tarıma elverişli olmayan yerler, kayalar, tepeler, dağlar ve onlardan çıkan kaynaklar**" kastedilmiştir. Sirmen’e göre (1999: 177), doğal nitelikleri gereği kamunun ortak kullanımına açık olduklarından idarenin tahsis işlemiyle bile sahipsiz malların özel mal haline getirilmesi olanaksızdır.

Oysa, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü’nün 01.05.1989 tarihli ve 1498 sayılı genelgesinde, "**...3194 sayılı İmar Kanunu’nun 11. maddesi uyarınca imar planı kapsamında kalan...tescil harici yerler ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki sahipsiz yerlerden olması nedeniyle tespit harici bırakılmış yerler...**" in, kamu hizmetlerine ayrılan kısımları dışındaki "konut, ticaret ve sanayi" alanlarına isabet eden kısımları, "**...özel mülkiyete konu alanlar...**" şeklinde değerlendirilerek, bu kısımların, "**...arsa vasfı ile Maliye Hazinesi adına tescil edilmesi...**" eğer "**...tescil işlemi sırasında imar planında özel mülkiyet konusu edilen yerlerin belediye adına tescil edilmesi için Maliye ve Gümrük Bakanlığı’nın yazılı muvafakatı sağlanabilirse, doğrudan belediye adına tescili...**"nin olanaklı olduğu belirtilmiştir. Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü’nün uygulamaya yön veren bu talimatı, yukarıda verilen açıklamalara aykırıdır. Kadastro tespiti dışında bırakılan sahipsiz yerler ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin imar planlarında kamu hizmetlerine tahsis edilerek sorunun çözümü olanaklı olduğu halde, buna aykırı uygulamaların yapılması isabetli değildir. Sahipsiz yerlerle ilgili ölçütlerin olmamasının, böylesi idari tasarruflara yol açtığı görülmektedir.

İmar planlarında kamu hizmetlerine tahsis edilmeleri nedeniyle, 3194 sayılı yasanın 11. maddesi uyarınca kamuya bedelsiz terk edilen alanların, kullanım şekillerinin yeni bir imar planıyla değiştirilerek yasayla verilen hakların kötüye kullanıldığına da sıkça rastlanılmaktadır. Maliye Bakanlığı’nın kamu hizmetlerinde kullanılması için belediyelere devredilen alanların izlenmesinde güçlük çekildiği gerekçesiyle ve hazine hukukunun korunması bakımından bu yerlerin, terkten önce Hazine adına tescillerinin istenmesi ve konunun Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü’nün 15.09.1993 tarihli ve 1993/5 sayılı genelgesiyle duyurulması düşündürücüdür. **Arazilerin satış yerine kiralama yoluyla değerlendirilmesine öncelik tanınması ve Belediyelerin sınırlı alım fiyatlarıyla öncelikli arazi edinme haklarının** temel politika olarak benimsendiği gelişmiş ülkelerdeki uygulamaların tersine, ülkemizde, 1580 sayılı Belediye Kanunu’nda açık bir hüküm olmamakla birlikte, belediye meclislerince alınan belediye taşınmazlarının elden çıkarılması kararlarının çokluğu karşısında, Saner’in (1999: 182), "**...Belediye malı devlet malı mıdır? Bence devlet malıdır...**" şeklindeki değerlendirmesinin yerine ulaşması zordur.



Çizelge 2: Kamuya İlişkin Mallar

Sahipsiz mallar ile orta mallarının, devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu Mevdeni Kanun'un 641. maddesinde belirtilmekle birlikte, "**devletin hüküm ve tasarrufu altında**" ifadesinin ne anlama geldiği açık değildir. Kamuya ilişkin malların ortak adı olmaktan ve onları nitelendirmekten çok, kamu tüzel kişilerinin bu mallar üzerindeki yetkilerinin niteliğini belirten, yasal bir tanımı ve ölçütü olmayan, özel hukuk anlamındaki mülkiyeti ifade etmediği kesin olan, bu güne değin ele alınıp açıklığa kavuşturulmamış bulunan bu deyim anlamını ve kapsamını, yasalardaki kullanış biçimlerini dikkate alarak açıklamaya çalışmak gerekmektedir. Devletin hüküm ve tasarrufu altında deyiminin, orta malı niteliğindeki mallar (442, Ek m.12); tüm kamu malları (TMK, m.641); hizmet malları (3402, m.18); idareye ilişkin tüm mallar (3402, m.17) için kullanılması yukarıdaki değerlendirmeyi doğrulamakta ve yaygın olarak yalnızca devlet tüzel kişiliği mallarına ilişkin olarak ancak değişik kapsamlarda kullanıldığı kabul edilmektedir.

Anayasa Mahkemesi'nin 07.06.1983 tarihli ve E. 1982/1, K. 1983/10 sayılı kararı-na göre, "**Devletin hüküm ve tasarrufunda bulunan yerlerde özel mülkiyet kurulamayacağı, esasen, Medeni Kanun'un 641. maddesinde ilke olarak hükme bağlanmıştır. Bu yerler özel mülkiyete konu olamayacağı içindir ki, Medeni Kanun'un 912. maddesine göre tescilleri de gerekmemektedir.**" Kamu malları üzerindeki kol-luk yetkisinin bulunduğu anlayışının bir görünümü olan devletin hüküm ve tasarrufu al-tında olma deyiminin bırakılarak veya özelliği olan türlere terkedilerek; malları üzerin-de kamu tüzel kişilerinin kamu mülkiyeti yetkisinin varlığını ve tüm kamu malları ba-kımından geçerliliğinin kabul edilmesi önerilmektedir (Gülan, 1999: 89).

Kamu malları bakımından yeterli genişliğe sahip olmayan Medeni Kanun'un 641. maddesine benzer bir durum, 3402 sayılı Kadastro Kanunu'nun 16. maddesi bakımın-dan da söz konusudur. Kadastro Kanunu'nun 16. maddesinde, hizmet malları ve orta malları arasında sayılan mal türleri hem tekrarları hem de yanlış deyimleri içermekte-dir. Orta malları arasında olması gereken, "**...genel mezarlık, yollar, meydanlar, parklar ve bahçeler...**" yasanın 16/A bendinde tapu sicilinde tescili gereken hizmet malları arasında sayılmış, bunlardan "**..yol, meydan...**" gibi yerler bu kez 16/B bendin-de orta malı olarak değerlendirilmiştir. Sirmen (1999: 176), yapılan yanlışlığın bu alan-lara sahip çıkılması bakımından belki de iyi olduğu kanısındadır.

Kamu malları kuramının temel ilkeleri;

1. Devir ve ferağ edilememeleri,
2. Zamaşımı ile edinilememeleri,
3. Özel hukuk işlemlerine konu olamamaları,
4. Kamulaştırmaya konu olamamaları,
5. Özel olarak korunmaları,

şeklinde verilmektedir (Gülan,1999: 151; Saner, 1999: 182).

Bu ilkelerin kapsamlarında, temel ilkelerden ayrılmadan çağdaş gereksinmeleri kar-şılacak nitelikte değişikliklerin yapılması, kamu malları kuramının yaşatılması ve ge-liştirilmesi bakımından önemlidir. Bu anlamda, özel kişilerin mülkiyet haklarının ko-runmasına ilişkin tekniklerin kamu malları için de geçerli sayılması zorunludur. Maddi varlıklarının ve bütünlüklerinin korunması yanında kamu malı olarak kalabilmeleri için bir kamu tüzel kişisi ile ilişkilerini sürdürmelerinin korunması da bu ilkeler arasında yer almalıdır. Özellikle kamu mallarının zamaşımıyla edinilememesi, devir ve ferağ edi-lememesi ilkeleri bu sonuca hizmet etmekte, ayrıca kamu mallarının özel hukuk işlemlerine konu olamaması ve zorunlu yöntemleriyle karşılaşma yasakları da bu sonucu sağ-lamaktadır.

Günümüzde kamu mallarının özgülendiği amaca uygun kullanılmasını ve ona veri-len işlevin korunmasını sağlayan işlem "tahsis"dir. İdarenin kamu hizmetlerinde kendi-sinin kullandığı taşınmaz mallardan olan "hizmet malları"nın satılıp satılmayacağı gö-rüşü sonucu ortaya atılan "tahsis", kamu tüzel kişilerinden çok görmekle yükümlü ol-duğu hizmete yapılan bir işlemdir ve bir malın kamu malı olmasını sağlaması gözönü-

ne alındığında, tahsisin kaldırılmasından sonra malın özel mal haline gelme olasılığı da bulunmaktadır. Kamu malları üzerindeki mülkiyet hakkının sağladığı yönetim yetkisinin bir sonucu olarak ortaya çıkan tahsis, kamu malının işletilmesinin kapsamını ve malikinin malı kullanma olanağını belirleyen bir unsur da olmaktadır. Kamu malı üzerindeki yetkinin sınırını ve içeriğini etkileyen tahsis işlemi, aynı zamanda özel malları, orta malı ve hizmet malı haline getiren bir idari tasarruf olarak belediye ve mücavir alanlarda imar planları aracılığıyla taşınmazlara yüklenen (park, yeşil alan, yol, v.b. gibi) işlevlerle de güncelliğini sürdürmektedir. 3194 sayılı İmar Kanunu'nun çeşitli maddelerinde (madde: 11, 13, 15 gibi), kamu mallarının kullanımına ilişkin kurallar tanımlanırken, bu malların gelişigüzel sıralanması dikkat çekicidir. Yapılan tanımlar bununla da kalmamakta "**...ve benzeri umumi hizmetlere ayrılan**" ya da "**...gibi umumi hizmetlere ayrılmış yerler**" şeklindeki ifadelerle genelleme yoluna gidilmektedir. Oysa kamu mallarının kullanım özellikleri, konulacak kuralları etkileyebileceği gibi her bir kamu malı hakkında herhangi bir belirsizliğe yer vermeyecek hükümlerin de bulunması gerekmektedir. Bunun önemli bir örneği, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18. maddesinde öngörülen kuraldır. Yasanın 18. maddesinde, düzenleme dolayısıyla meydana gelen değer artışları karşılığında düzenleme ortaklık payı adı altında %35'e kadar yapılacak bedelsiz kesinti ile kazanılacak alanlar "**yol, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi, yeşil saha, cami, karakol**" olarak 8 (sekiz) ayrı fonksiyon halinde belirtilmiştir. Buna rağmen, Danıştay 6. Dairenin 16.11.1995 tarihli ve E. 1995/1737, K 1995/4591 sayılı kararında, "**...Temyizi istenilen mahkeme kararında pazar yerinin düzenleme ortaklık payından karşılanamayacağı belirtilmiş ise de, yukarıda sözü edilen yasa maddesinin değerlendirilmesinden pazar yerinin de madde de belirtilmiş olan umumi hizmetler kapsamına girdiği sonucuna varılmıştır...**" gerekçesiyle, "**...pazar yeri de 3194 sayılı yasanın 18. maddesinde düzenlenen umumi hizmetler kapsamındaki yerlerden olduğundan, düzenleme ortaklık payından karşılanabileceği...**" şeklindeki karara varılması yanlıştır. Danıştay'ın bu konularda daha dikkatli olması gerekmektedir. Yanlış kararlara varılmasının bir nedeni de, imar mevzuatında kamu mallarının yeterli titizlikte ele alınmamasıdır. Bu tür uygulamalar, kamu mallarına devletin gerekli özeni göstermediğinin kanıtlarıdır. Tahsise ilişkin hükümler yanı sıra mülkiyet hakkının sağladığı kamu malını yönetme ve işletme yetkisine ilişkin hükümler de mevzuatımızda yer almaktadır. Devletin üzerinde mülkiyet hakkı bulunan ve "**Devlete ait bilumum gayrimenkul emval**" olarak tanımlanan taşınmaz mallar, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun 23. maddesine göre tapu sicilinde "Maliye Hazinesi" adına tescil edilmektedirler. Yalnızca maliye hazinesi adına tapuda kayıtlı taşınmazlarla ilgili değil aynı zamanda kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmaz mallar üzerindeki "**...yönetim esaslarının tespit edilmesi...**" (madde: 13/h) ve "**...tahsis amacının ortadan kalkması veya amaç dışı kullanılması halinde tahsisin kaldırılması...**" (madde: 13/d) yetkisi de, Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki KHK/178'e göre Milli Emlak Genel Müdürlüğü'ne aittir. Kamu mallarının yönetimi, gözetimi, tahsisi ve bunun kaldırılması konularında aynı makamın yetkili kılınması dikkat çekicidir.

Türkiye yüzölçümünün %54.7'sinin devlete ait arazilerden oluştuğunu belirten Cansızlar'a göre (2000: 39-41), kadastro gören alanların %8.5'ini oluşturan 66 000 km2 dolayındaki, tapuda maliye hazinesi adına tescil edilen arazilerle ilgili Milli Emlak Genel Müdürlüğü'nün proje üreterek bunları değerlendirme olanağı bulunmamaktadır. Bu arazilerin tek değerlendirilme biçimi olarak görülen tahsisin ve satışın kapsamının ve ilkelerinin de tam anlamıyla açıklığa kavuşturulduğu söylenemez.

Anayasa Mahkemesinin 12.12.1996 tarihli ve E. 1996/64, K. 1996/47 sayılı kararında, "**...Yasama organının, Anayasa'ya aykırı olmamak koşuluyla her konuda yasal düzenleme yapabileceği dikkate alındığında, kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazların satışına ilişkin kural koymasında Anayasa'ya aykırı bir yön bulunmamaktadır. Ayrıca kamu hizmeti için hangi taşınmazın gerekli olmadığına saptanması, idarenin takdir alanı içerisindedir. Çünkü, kamu hizmetlerinin çeşitliliğinin zamanla değişmesi gereklilik konusunda ölçüt getirilmesini olanaksız kılmaktadır**" denilmektedir. Kamu varlıklarının satılmasında düzenleme yetkisinin yasama organında olmasına ve bu yetkinin yasama organının kamu mülkiyetinin koruyucusu olmasının doğal sonucu olarak görülmesine söylenebilecek bir söz bulunmamaktadır. Ancak, Anayasa Mahkemesi'nin yukarıda verilen, "**...kamu hizmetlerinin çeşitliliğinin zamanla değişmesi...**"nin, "**...kamu hizmeti için gereklilik konusunda ölçüt getirilmesini... olanaksız kıldığı...**" şeklindeki değerlendirmesi isabetli değildir. Kaldı ki anılan kararda, "**...kamu hizmeti için hangi taşınmazın gerekli olmadığına saptanması idarenin takdir alanı içerisindedir...**" değerlendirmesiyle, kamu mallarının geleceğinin idarenin her zaman değişebilir takdirine bırakılması, bu alanların hızla elden çıkarılmasına ve giderek yok olmasına yol açması bakımından sakıncalıdır. İdarenin sorumsuz ve keyfi yetki kullanımının nasıl önleneceğinin belirsizliği ve ulusal iradenin bu tür davranışlar karşısında caydırıcı olamaması da kamu malları aleyhine sonuçlar yaratacaktır. Anayasa Mahkemesi kararındakine benzer değerlendirmelerin temelinde, kamu mallarının bir finans kaynağı olarak görülmeye başlanması ve giderek işletme anlayışlarındaki değişmeler yatmaktadır. Kamu mallarından "en iyi yararlanmanın sağlanması"nda, "en iyi"nin ne olduğu, nasıl ve kim tarafından belirleneceğinde düğümlenen soruların yanıtının, denetimi yapabilecek yeterli tekniklerin henüz yerleşmesi nedeniyle kolayca verilemeyeceği görülmektedir.

Gülen'a göre (1999:235), "**...kamu mallarının korunamamasının görünür sebebi envanterinin olmaması ve idarenin ihmali'dir. Ancak sorun önemli bir oranda, ekonomik ve sosyal hayatın gereklerine uygun ama kamu malını da koruyacak yasal çerçeveler kurularak yararlanma imkanlarının tanınmamasından kaynaklanmaktadır. Bu yüzden usulüne uygun şekilde kurulmamış yararlanmalara göz yumulmakta ve sadece ecrimisil tahsil edilerek durum kısmen meşrulaştırılmaya çalışılmaktadır...**" Türkiye'de kamu malının işgalinin önlenmesi ya da olası bir işgalin kaldırılmasını sağlamaya yönelik caydırıcı ve etkili önlemler bulunmamaktadır. Hiç bir yasal dayanağı olmadan, eylemsel olarak kamu malının kullanılmasının normal karşılandığı ülkemizde zamanla çıkarılan "af yasaları" ile bu tür haksız yararlanmaların, o

yerin mülkiyetinin işgalcisine devriyle sonuçlandığı bilinmektedir. Haksız olarak sahiplenilen kamu malının işgalcisine devredilmesini öngören uygulamaların bu tür suçları özendirdiği, kamu mallarının yağmalanması isteğini artırdığı, toplum içinde ve kişiler arasında eşitsizliklere yol açtığı görmezlikten gelinmektedir. Mahalli İdareler Reformu Kanun Tasarısı'nda (İB, 1998: 19), "**...Hazinenin özel mülkiyetinde olup da kamu idarelerine tahsisli bulunmayan taşınmaz mallar...belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeye...devredilir...**" şeklindeki öneri, geç kalmakla birlikte olumludur. Bu kural yanı sıra, "**...Belediyelere, hazineye, özel idarelere veya katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalar üzerinde veya Devletin hüküm ve tasarrufunda bulunan yerlerde izinsiz yapılan yapıların mülkiyet ve tasarruf hakkı, hiç bir işlem yapılmasına gerek olmaksızın kendiliğinden yapının yapıldığı arazi veya arsanın sahibi olan idareye ait olur...**" şeklindeki kuralın 775 sayılı Gecekondu Kanunu'na eklenmesi ve "**...ruhsatsız yapı yapanlar ve yaptırnanlar; yapı ruhsatı olmayan inşaatlara ve yapı kullanma izni olmayan yapılarla elektrik, su, kanalizasyon, doğalgaz ve telefon gibi hizmetleri sağlayan kamu görevlileri ile bu hizmetlerden kaçak olarak yararlananlar; imar planı ve mevzuatına aykırı yapılar hakkında gerekli kararları almayan, yıkım kararlarını süresi içinde uygulamayan kamu görevlileri ile istisnalar dışında özel parselasyon yoluyla hisse karşılığı yer alan ve satanlar...**" hakkındaki etkili cezai ve mali yaptırımlar da imar mevzuatında tanımlanmalıdır.

İşletme stratejilerinin kamu malının klasik ilkelerini zorladığı günümüzde, "en iyi yararlanma"nın genel çerçevesinin ivedilikle tespit edilmesi gerekmektedir. Ters durumda, kamu malını ve tahsis amacını daha etkin koruma yollarını araması yerine, kamu mallarının işgaline ve istismarına göz yuman, gecekondu gerçeğinde olduğu gibi zaman içinde eylemsel işgalleri yasalarla meşrulaştıran anlayışlar karşısında, "**arazi yönetimi**" ve "**arazi geliştirme**" konularında kamu yararı içinde kalan nesnel çizgiye ulaşmak olanaksızdır.

4. SONUÇ

Tapu kütüğünün yalnızca özel kişilere ait taşınmazlar hakkındaki bilgileri içermesi ve onlar üzerindeki alım - satımı güvence altına alması, kamu mallarını alış-veriş dışında bırakmasının haklı bir gerekçesi bulunmamaktadır. Tapu sicil sisteminin, tüm taşınmazlar bakımından bir envanter oluşturması arazi yönetimi için zorunludur. Bu nedenle, kamu ya da özel tüm ülke arazilerinin, her cm²'sine ilişkin her türlü hakların ve sınırların kayıtlanarak envanterlerinin çıkarılmasının gerektiği Türkiye'de, kamu mallarına ilişkin bilgilerinde tapu sicilinde yer alması için gerekli değişiklikler yapıldığı takdirde, taşınmaz bilgilerinde aleniyet en yüksek düzeye çıkacaktır. Ayrıca, tapu sicilinde kayıtlı bilgilerin "ilgisini kanıtlayanlar" yerine, isteyen herkesin bilgisine sunularak tüm arazilerin yasal durumu hakkında güvenilir bilgilerin elde edilmesiyle, özellikle kamu mallarının korunmasını güçleştiren, istismara ve talana neden olan sorunların önü alınacaktır. Bundan hareketle, Türkiye yüzölçümünün her bir cm²'si üzerindeki hakları, yükümlülükleri, arazi değerlerini ve kullanım bilgilerini, çoklu kul-

lanımlar için gereksinilen araziye ilişkin diğer yönetsel verileri içeren bir kadastro ve tapu sicili sistemi kurulamamıştır. Kadastro sisteminde her açıdan yeniden yapılanmaya gidilmesinde zorunluluk vardır.

Tapuda maliye hazinesi adına kayıtlı olan ya da sahipsiz şeyler, devletin hüküm ve tasarrufu altında olan yerler adıyla kayıt dışı bırakılan kamu mallarının yönetilmesi, tahsisi gibi konularda yetkili kılınan Maliye Bakanlığı'nın teknik ve mali faaliyetleri içermeyen yalnızca idari işlemle sınırlı yetki kullanımı ile gerçek bir denetim ve gözetim yapamadığı görülmektedir.

Bilgisayar destekli sayısal haritalar ve harita bilgileri olmaksızın arazi yönetiminde başarılı olunması olanaksızdır. Arazi yönetimi, coğrafi bilgi sisteminin kurulmasını zorunlu kılmaktadır.

Gerek kentsel ve gerekse kırsal alanlardaki faaliyetlerin ve ihtiyaçların gerektirdiği her türlü bilginin edinilmesi bakımından sayısal kadastro sistemi kurulmalı ve tapu sicili dahil her türlü bilgi, kullanıcılara açık olmalıdır.

Arazi hakkında karar vermeyi ve alınan kararları yerine getirmeyi gerektiren bütün faaliyetleri kapsayan arazi yönetimi konusunda, temel tercihleri ve içerikleri, gerekçeleri ile belirleme zorunluluğu vardır.

KAYNAKÇA

1. Cansızlar, D., 2000. Türkiye Yüzölçümünün Yüzde 54.7'si Devletin, 21. Yüzyılda Gayrimenkul Sektörü Konulu Konferans, GYODER, İstanbul.
2. Gülan, A., 1999. Kamu Mallarından Yararlanma Usullerinin Tabii Olduğu Hukuki Rejim, ALFA Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 256s.
3. Güran, S., 1984. Anayasa Mahkemesi'nin Kamu Malına Bakışı, İdare Hukuku ve İlimleri dergisi, Yıl: 5, sayı: 1-3.
4. İB., 1998. Mahalli İdareler Reformu Kanun Tasarısı, İçişleri Bakanlığı (İB) Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, 52s.
5. McLaughlin, J. D., F. Dale, P., 1988. Land Information Management - An Introduction With Special Reference to Cadastral Problems in Third World Countries, Clarendon Press, Oxford, 266s.
6. Sirmen, L., 1999. Mülkiyete Çağdaş Bir Yorumla Yaklaşılması, Mülkiyetin Anayasal Düzeyde Tartışılması, Türkiye 7. Harita Kurultayı, TMMOB Harita ve Kadaströ Mühendisleri Odası Yayını, Ankara, s: 173-180.
7. Saner, A. İ., 1999. Hukukumuzda Kamu Taşınmazları ve Karşılaşılan Sorunlar, Türkiye 7. Harita Kurultayı, TMMOB Harita ve Kadaströ Mühendisleri Odası Yayını, Ankara, s: 180-184.
8. UN ECE., 1996. Land Administration Guidelines With Special Reference to Countries in Transition, United Nations Economic Commission For Europe, New York and Geneva, United Nations:1-94.