

# TOPRAK DÜZENLEMELERİNDE YENİ GELİŞMELER VE YAPILANMALAR

ZERRİN DEMİREL<sup>1</sup>, AHMET AÇLAR<sup>1</sup>, HÜLYA DEMİR<sup>2</sup>, MEHMET GÜR<sup>3</sup>, VİLDAN KURT<sup>3</sup>,  
VOLKAN ÇAĞDAŞ<sup>3</sup>

## ÖZET

*Bu bildiride; dünyada ve ülkemizde küreselleşme, sürdürülebilir kalkınma ve Avrupa Birliği'ne uyum doğrultusunda, yeniden yapılanma sürecinde oluşan toprağa bakış ve politikaların toprak düzenlemeleri ve kadastrodaki etkileri ortaya konacak ve gelecekteki yapılarına ışık tutulacaktır.*

## ABSTRACT

### **NEW DEVELOPMENTS AND RE-ENGINEERING IN LAND ARRANGEMENT WORKS**

*Changing of the view to the land and land politics because of globalization, sustainable development and integration to European Union have been causing re-engineering of land arrangements and cadastre in the world and also in Turkey. In this paper, the development process and re-engineering works of land arrangements and cadastre will be expressed and given some clues about their structures in the future.*

## 1. GİRİŞ

Son yarım yüzyıldaki büyüme, çevre sorunları ve küreselleşme bağlamındaki gelişmeler insanın toprağı algılayış, kullanım ve yaklaşım biçimlerinde büyük değişimler yaratmıştır. Yönetim ve planlamada yerelleşme ve çevre, ekonomide ise küreselleşme öne çıkmıştır. Bilim ve teknolojiadaki gelişmelere karşın toplumların yaşamlarını sürdürebilmeleri için toprağı olan gereksinimleri giderek artmış ve çeşitlenmiş 'sürdürülebilir kalkınma' (sustainable development), 'toprak yönetimi' (land management), 'taşınmaz idaresi' (land administration) gibi yeni yaklaşımlar doğrultusunda toprak düzenleme araçları yeniden yapılanma sürecine girmiştir.

<sup>1</sup>Prof. Dr., Yıldız Teknik Üniversitesi, Kamu Ölçmeleri Anabilim Dalı, Beşiktaş-İstanbul.

<sup>2</sup>Doç. Dr., Yıldız Teknik Üniversitesi, Kamu Ölçmeleri Anabilim Dalı, Beşiktaş-İstanbul.

<sup>3</sup>Arş. Gör., Yıldız Teknik Üniversitesi, Kamu Ölçmeleri Anabilim Dalı, Beşiktaş-İstanbul.

## 2. DEĞİŞEN YENİ YAKLAŞIMLAR

Küresel çevre sorunları üstesinden gelinemez duruma gelince Birleşmiş Milletler (United Nations-BM) 1983'de Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu'nu kurmuş ve sürdürülebilir kalkınma yaklaşımının temellerini atmıştır.

Sürdürülebilir kalkınma stratejisi ilk kez 1987 tarihinde, bu komisyonun çalışmaları doğrultusunda hazırlanan ve Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nda kabul edilen 'Ortak Geleceğimiz' (Our Common Future) adlı raporda; "bugünün gereksinimlerini, gelecek kuşakların gereksinimlerini de karşılayabilme olanağından ödün vermeksizin karşılamak" olarak tanımlanmıştır. Rapor, BM tarafından tüm üye ülkelere dağıtılmış böylece sürdürülebilir kalkınma stratejisinin yaygınlaştırılması yönünde ilk adımlar atılmıştır.

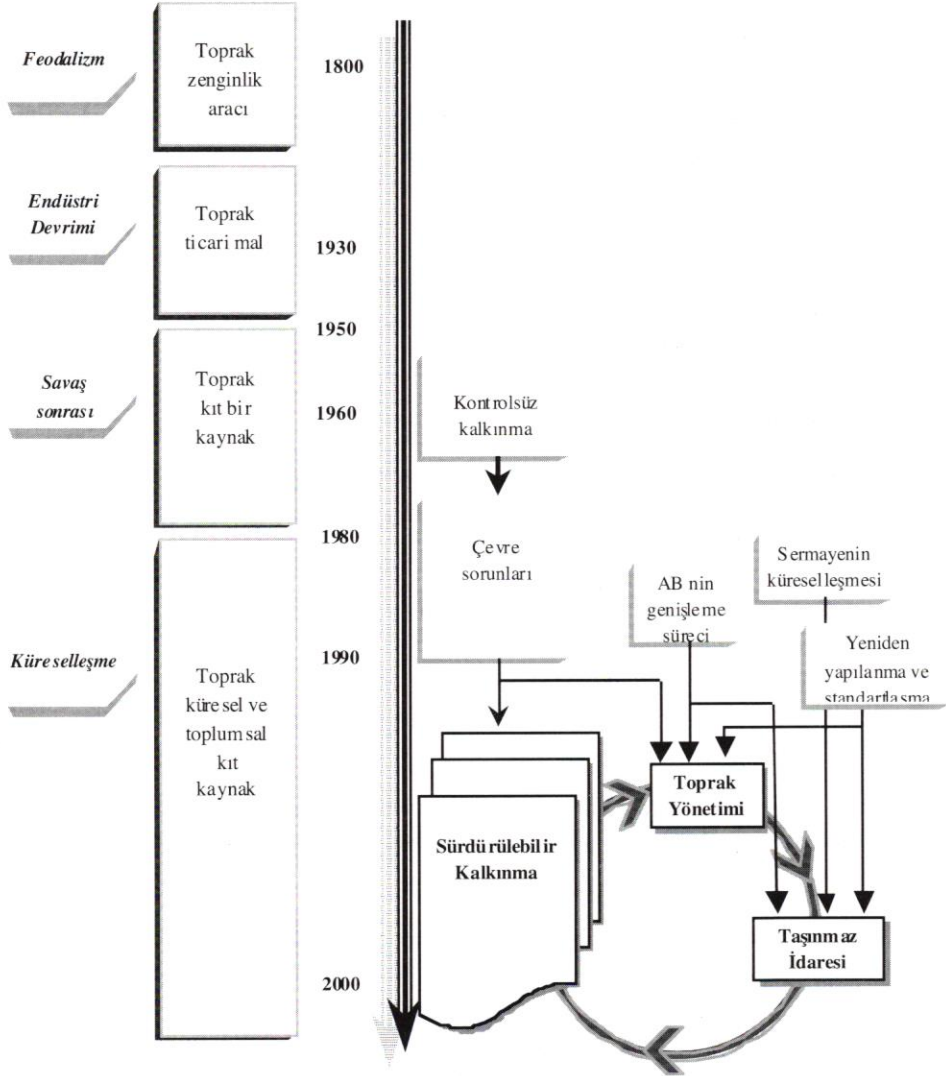
Kalkınma, daha büyük amaç için eyleme geçmeyi ve daha iyi koşullar için kaynak kullanımını anlatır. Amaç, gelişmekte olan ülkelerin daha önce yapılmış olan yanlışları yinelemekten gelişmiş ülkeler düzeyine gelmesidir. Sürdürülebilir kalkınma ile bu kaynakları idareli kullanma ve koruma modeli, bugün hem gelişmekte olan hem de gelişmiş ülkeler için geçerlidir .

Bu gelişmelere paralel "yeni dünya düzeni" olarak nitelendiren ve "dünyanın bütünleşmiş tek bir pazar olması" anlamına gelen küreselleşme kavramı belirginleşmekte ve oluşturduğu yeni yapıda ülke ekonomilerini, politikalarını ve kültürlerini biçimlendirmektedir.

Yeni dünya düzeni;

- hizmet sektöründe -bankacılık, sigortacılık, nakliyat vb.,
- finans sektöründe -küresel bağlantılı, 24 saat çalışan, yeni enstrümanların kullanılabildiği yeni pazarlar,
- üretim ve pazarlama fonksiyonlarını bütünleştirerek dünya üretimine egemen olan çokuluslu şirketler,
- ulusal hükümetlere uymaları gereken kuralları ortaya koyma otoritesine sahip kuruluşlar- (Dünya Ticaret Örgütü) gibi,
- sivil toplum örgütleri,
- bölgesel bloklar -Avrupa Birliği, Güneydoğu Asya Ulusları Birliği, Kuzey Amerika Serbest Ticaret Birliği gibi,
- politik koordinasyon gurupları -G7, G10, G22, G77, OECD gibi yeni aktörler,
- daha fazla özelleştirme ve liberalleşme etkisi taşıyan pazar ekonomisi politikalarının yaygınlaşması,
- her türlü hizmet ve üretimde standartlaşma,
- insan haklarında duyarlılığın artması,
- kalkınma hedef ve uygulamaları gündeminde uzlaşma,
- küresel çevre sorunlarında görüşme ve anlaşmalar,
- çevresel ve sosyal koşullar gibi yeni anlayışları gündeme alan çok taraflı ticaret anlaşmaları,

- yeni çok taraflı anlaşmalar ile hizmet, iyelik hakkı ve haberleşmenin daha fazla koruyucu koşullara bağlanması,
  - internet ve elektronik haberleşme,
  - daha hızlı ve daha ucuz ulaşım
- gibi yeni kural ve normlar ile ortaya çıkmaktadır .



Çizem 1. Toprağa bakıştaki evrim (WILLIAMSON 1999; ENEMARK 2001'den geliştirilmiş)

Bu süreçte toprak gereksinimleri, politikaları ve düzenleme araçları da evrimleşmiştir (Çizem 1.). Endüstri devrimi öncesi, salt zenginlik kaynağı olan toprak, endüstri devrimi sırasında bir ticari mala dönüşmüş, alınıp satılmaya başlanmıştır. II.Dünya Savaşı sonrası toprak kıt bir kaynak olmuş, planlama öne çıkmıştır. Küreselleşme sürecinde ise toprak, küresel ve toplumsal kıt kaynak olarak değerlendirilmekte, sürdürülebilir kalkınma ekseninde en iyi biçimde kullanılması, korunması ve gelecek kuşaklara aktarılması öngörülmektedir.

Bu gelişmeler doğrultusunda Uluslararası Ölçmeciler Birliği (Fédération Internationale des Géomètres-FIG) ve BM, küreselleşme ve sürdürülebilir kalkınmanın getirdiği yeniden yapılanma zorunluluğunda toprak yönetimi ve taşınmaz idaresi kavramlarını ortaya koymuştur.

FIG ve BM'nin 1999 yılında ortaklaşa yayımladıkları '*Sürdürülebilir Kalkınma için Taşınmaz İdare Sistemleri Bathurst Bildirgesi*'nde toprak yönetimi; "toprağın toplumsal kıt kaynak olarak hem ekonomik hem de çevresel açılardan sürdürülebilir kalkınmaya yönelik yönetimiyle ilişkili eylemlerin tümü", taşınmaz idaresi ise; "toprak yönetim politikalarının uygulanması sırasında, taşınmaz iyeliğine, değerine ve kullanımına ilişkin bilgileri belirleme, kaydetme ve yayımlama süreci" biçiminde tanımlanmıştır.

## 2.1 KIRSAL TOPRAK DÜZENLEMESİ

### 2.1.1 Genel Yaklaşım

1957 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğu kurulduğunda amaç, üye ülkelerin ekonomilerini aynı düzeye çıkarmak, bunun için de farklı tarımsal yapılara karşın ortak bir tarım politikası (OTP) oluşturmaktır. Bu politikanın hedefi;

- tarımda verimliliği artırmak,
- üreticiye çağdaş bir yaşam düzeyi sağlamak,
- tarım pazarını düzenliliğe kavuşturmak,
- tarım ürünleri sunumunu güvenceye almak,
- tüketicinin uygun ederle beslenme gereksinimini karşılamasını sağlamaktır (DEMİREL 1989).

Aslında üye ülkeler işlenebilen tüm topraklarını işliyordu ve üretim artışı ancak birim alandaki verimliliğin artırılması ile olanaklı olacaktı. Bu bakımdan OTP'nin ilk hedefi tarımda verimliliği artırmak oldu.

Hedefe ulaşmayı hızlandırmak için 1968 yılı sonunda Avrupa Komisyonu'nca hazırlanan 'Mansholt Planı' uygulamaya kondu. Tarımsal işletmelerin küçük ve tarımsal nüfusun fazla olduğunu belirten plan, önündeki 10 yıl içinde tarımsal nüfusun yarı yarıya azaltılmasını ve bitkisel üretimde ortalama işletme ölçeğinin 80-120 hektara yükseltilmesini öngördü. Bu hedefler için arazi toplulaştırma çalışmalarına öncelik ve hız verildi. Bu yolla çiftçiler mekanizasyona, yoğun tarıma ve uzmanlaşmaya yöneltildi. İşletmelerini büyütme, modernleştirme ve yüksek verimli bir üretim yapısına kavuşturmak isteyen çiftçiler için mali destek bu



planın ekonomik yönünü, tarım dışına çıkan nüfusa daha iyi yaşam koşulları sağlamak için yardım da sosyal yönünü oluşturdu.

Dokuz topluluk ülkesinde tarımda çalışan insan sayısı, 1960'dan 1980 yılına kadar yarı yarıya azalarak 15 milyondan 7.7 milyona düştü. Yani tarımda çalışan nüfusun toplam çalışan nüfusa oranı, %21'den %7.4'e geriledi. Tarımsal işletme sayısı ise 7.3 milyondan 4.9 milyona düştü. İşletmelerin 1/3'ü yok olurken, toplulaştırma çalışmaları ile ortalama işletme ölçekleri büyüdü. 1960 yılında 12 hektar olan ortalama işletme genişliği, 20 yıl sonra 17.5 hektar'a yükseldi. Yine aynı dönemde, 50 hektar'ın üzerinde bulunan işletmelerin toplam tarım alanlarındaki yeri %20'den %43'e yükseldi. Tüketici daha ucuz fiyatla tarım ürünlerine ulaşabildi.

Bu sonuçlar için topluluk, bütçesinin 2/3'ünü tarım kesimine aktarırken bu kesimin bütçeye katkısı 1/5 dolayında kaldı ve OTP giderek büyüyen bir mali yüke dönüştü. Yüksek fiyat ve korumacılık üretim artışlarına yol açarken, üretim artışları da stokları besledi, stoklar ise tarımsal giderleri ve dışsatım özendirmelerini artırdı.

Toplulukta tarımsal üretim artışları 1960'lı yıllarda iç talep tarafından eritildi, 1970'li yıllarda hızla gelişen dünya tarım pazarları, büyüme hızı düşen iç talebin tamamlayıcısı oldu, 1980'li yıllara gelindiğinde ise Topluluk iç pazarları doyum noktasına ulaşmıştı. Yeni pazarlar bulmak ve elde tutmak giderek zorlaştı. 1983'te yani GATT (Ticaret ve Gümrük Tarifeleri) Konferansından birkaç ay sonra Amerika Birleşik Devletleri (ABD) Mısır'a tonu 25 dolardan buğday unu sattı. Oysa bu dönemde dünya piyasalarında buğday ununun tonu 150 doların üzerinde dolaşmakta idi. ABD bununla kendi geleneksel pazarlarını korumaya kararlı olduğunu göstermişti (DEMİREL vd. 2001).

Bu nedenlerle, OTP 1992 yılından başlayarak önemli bir değişikliğe uğradı. 1997'de AB'ce hazırlanan 'Gündem 2000' de (Agenda 2000) tarım reformları,

- OTP'de üretimi dengelemek (tarım ürünleri fiyatlarının düşürülmesi, kotalar, arazilerin boş bırakılması, erken emeklilik vb.),
- Dünya Ticaret Örgütü'nün tarım ürünleri üretimi ve ticaretinde öngördüğü iç destekleri azaltmak ve dış satım desteğini kademeli olarak kaldırmak,
- üreticilerin gelir düzeylerini ve yaşam standartlarını yükseltmek

hedeflerini de gözeterek, 'çok işlevli' bir biçim almış, böylece çevre ve kırsal gelişim politikaları OTP ile bütünleştirilmiştir (ÖZCAN 2003).

Arazi toplulaştırmasının temel hedefi başlangıçta dağınık parselleri bir araya getirerek emeğin verimliliğini ve tarımsal üretimi artırmaktır. Toplumsal dönüşümde sosyal devlet anlayışları; çalışma koşullarının iyileştirilmesi ve sürelerinin kısaltılması ve çiftçiliğin de öteki iş kollarına eşdeğer kılınması çabalarını gerektirince arazi toplulaştırması bu doğrultuda kendini yeniledi. Daha iyi yaşam koşulları için kente duyulan özlem, kente göç kent yaşamını tehdit etmeye başlayınca arazi toplulaştırması, üretimin ve çalışma koşullarının iyileştirilme-

si yanında yaşam koşullarının da niteliğinin artırılmasına yöneltildi. Son birkaç on yıldan bu yana, toplum politikaları ve tarımsal yapıdaki gelişmeler, çevre ve doğanın algılanışı; arazi toplulaştırmasını sürdürülebilir kalkınma çerçevesinde doğa ve çevre korumaya yönlendirdi. Arazi toplulaştırma böyle bir gelişim süreci izlerken, küreselleşmenin toplumsal etkileri de belirginleşti. Birey, bu kültürel küreselleşmenin; 'McDonaltizm'in, 'Coca-Colazasyon'un, 'Mc World'ün neresinde duracak ve onun yurdu ona ne verecekti. İşte tam burada; ülkenin kırsal görünümünün, doğal ve kültürel varlığının tarihsel gelişim içindeki çeşitliliğinden başlayarak dilden mutfağa uzanan kesitteki değişmezliklerinin korunması küreselleşmede yani 'globalleşmede' ulusun varlığını koruyacaktır. Bu nedenle İngiliz Sosyolog Roland Robertson 'Global'in yanında 'Glokal'i vurgulamıştır (SCHNAPPAUF 2002).

Küreselleşme sürecinin kültür yarışında öteki ülkelere göre daha iddialı olabilmek için; doğa ve çevre sorumluluğunu taşıma, çevre sınır değerlerini aşmama ve kendi kültürel değerlerini koruma ilkesi arazi toplulaştırmasını biçimlendirdi. Bu kapsamda arazi toplulaştırması, doğa, çevre ve kırsal görünümün yanında en eski yerleşim birimleri ve ulusun gelenek, görenek, kültür, dil ve mutfağının kaynağı olan köyleri, yenileme-canlandırma çalışmaları ile bütünleştirildi.

Nitelikler	AB Ülkeleri (Batı Avrupa)	Türkiye'deki Durum	Türkiye'deki Tasarılar
Sürdürülebilirlik stratejisi	Var	.yok	.net değil
Çevresel etki değerlendirmesi	Yapılıyor	.yok	.yok
Tarım alanlarının düzenlenmesi	Var	.var	.var
Kırsal alana bütüncül yaklaşım	Var	.yok	.yetersiz
Toprak kullanım planlaması (boş bırakma, ürün çeşidi, yeni yerleşim alanlarının ayrılması)	Var	.yok	.var
Planlamaya çiftçilerin ve sivil toplum örgütlerinin katılımı	Var	.yok	.yok
Çiftçilerin maliyete katılımı	Var	.yok	.yok
Kamulaştırma amaçlı toplulaştırma	Var	.yok	.yok
Köy yenileme-canlandırma	Var	.yok	.net değil
Çevre koruma	Var	.yok	.var
Kırsal görünümü geliştirme	Var	.yok	.net değil
Özel tarım alanlarının arazi toplulaştırma için ele alınması	Var	.yok	.yok
Kırsal alanlara ilişkin tüm planların kırsal toprak düzenleme kuruluşu tarafından eşgüdümleştirilmesi	Var	.yok	.yok

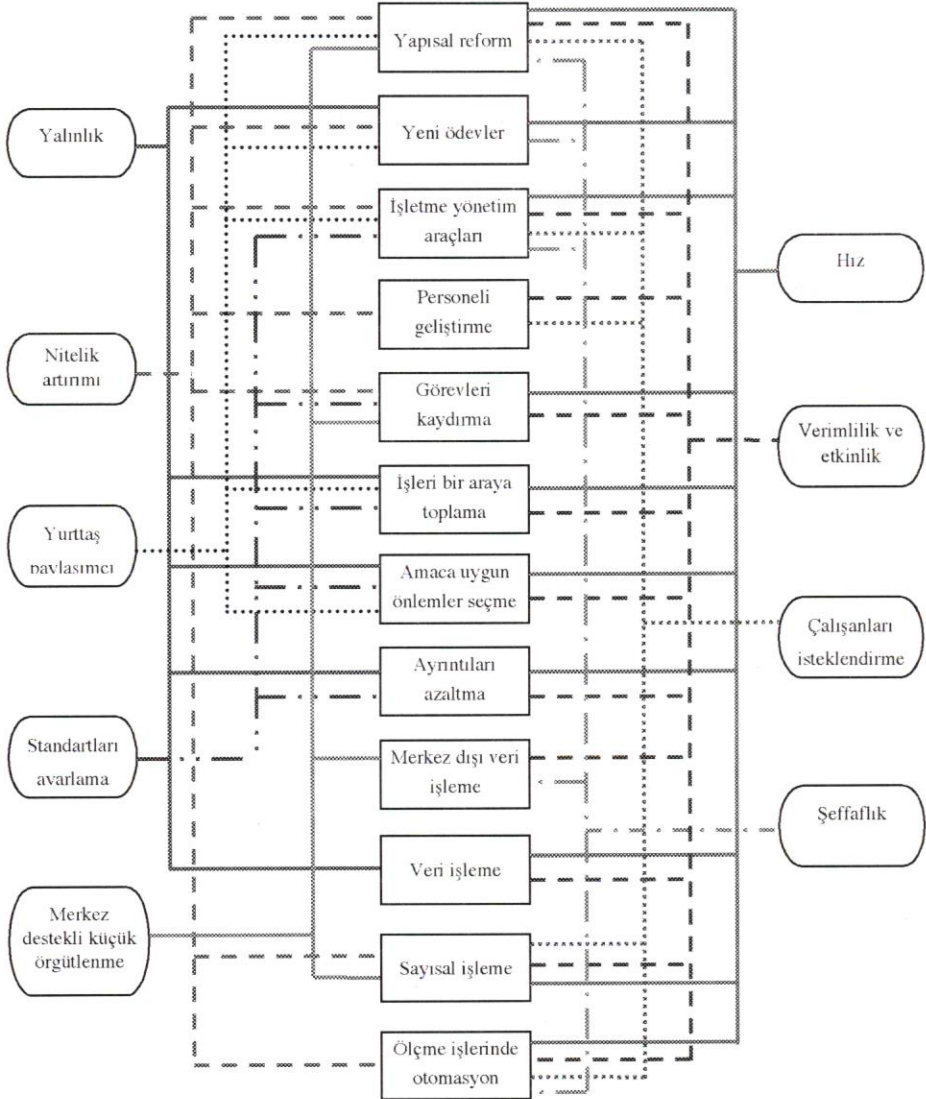
Çizelge 1. Arazi toplulaştırma çalışmalarında Türkiye'deki mevcut durum ve tasarıların Batı Avrupa ülkeleriyle karşılaştırılması

Bu etkilerle Batı Avrupa ülkeleri; arazi toplulaştırma yasalarını ve kurumlarını kırsal gelişme yönelik olarak Çizem 2.'deki ilkeler (THURMAIER 2002) doğrultusunda yeniden yapılandırdılar.

**İLKELER**

**YAPILACAKLAR**

**İLKELER**



Çizem 2. Arazi toplulaştırma çalışmalarında yeniden yapılanma ve genel ilkeleri (THURMAIER, 2002)



### 2.1.2 Türkiye’de Kırsal Toprak Düzenlemesi

Arazi toplulaştırma çalışmaları, 60’lı yıllardan bu yana, değişen toplumsal ve ekonomik koşullara karşın aynı içerikle, çok dar kapsamlı ve bir yasaya dayandırılmadan yürütülmektedir. Tarım ve kırsal topraklarla ilgili faaliyetlerde bulunan birbirinden bağımsız oldukça fazla kuruluş bulunmaktadır.

Kırsal toprak düzenlemesi ve bu düzenleme sırasında toprağı koruyacak önlemleri alacak, üretim, çalışma ve yaşam koşullarını iyileştirecek, doğa koruma, yeni bayındırma yapılarını gerçekleştirecek ve bu sırada doğrudan kamulaştırma işlemini ortadan kaldıracak tek bir yasa yerine, her kuruluş (KHGM, DSİ, TEMA vb.) kendince bir yasa tasarısı hazırlamakta ve bunun yasalaşması için uğraş vermektedir. Yeniden yapılanma kapsamında değerlendirildiğinde aşağıdaki Çizelge 1. ortaya çıkmaktadır.

### 2.1.3 Türkiye’de Kırsal Toprak Düzenlemesinde Yeniden Yapılanma

Tarım alanında öncelikli konulardan biri OTP’ye uyumdur. Ancak, topluluk sistemine uygun yeterli bir altyapı oluşturulmadan bu uyumun sağlanması olanaklı değildir.

AB Komisyonu tarafından hazırlanarak Avrupa Birliği Konseyi’nin onayına sunulan 08.11.2000 tarihli ‘Katılım Ortaklığı Belgesi’nde, kırsal toprak düzenlemesiyle ilişkili olarak,

#### *kısa dönemde;*

- arazi kayıt sistemlerinin oluşturulması,
- tarım pazarlarının izlenmesi, çevresel-kırsal kalkınma ve yapısal önlemlerin uygulanması amacıyla idari yapının iyileştirilmesi,

#### *orta dönemde;*

- tarım ve kırsal kalkınma politikalarındaki tüzel uyuma tam hazırlık hedefleri yer almaktadır.

Bu hedeflere ulaşmak için kırsal toprak düzenlemesiyle ilişkili ülkemizdeki reform çalışmaları;

- kalıcı, etkin ve kapsamlı bir tarım politikasının tek elden belirlenerek uygulanması,
- tarımla ilgili kuruluşların bir çatı altında toplanması,
- tarım nüfusun azaltılması,
- AB’de uygulanan tarımsal destekleme sistemlerinin uygulanması

olarak belirlenmiş,

- proje bazında doğrudan gelir desteğı,
- çiftçi kayıt sistemi,
- tarım bilgi sistemi oluşturma ve
- tüze düzenleme

çalışmalarına başlanmıştır (DPT 2002; ÖZCAN 2003),



Köy yaşam koşullarının elverişsiz olması nedeniyle ortaya çıkan göç sonucu köylülerin; geçmiş bilinci, gelenek ve görenekleri, geleneksel yapı biçimi, tarımsal kültürü kaybolmaktadır. Bu kayıp, köylülerin köyleri ile uyumunu güçleştirmekte ve göçü hızlandırmaktadır. Oysa köyün yenilenmesi, canlanması ve hareketli bir yaşam ve çalışma ortamına kavuşması köylülerin geleceklerine güvenle bakmasını sağlayacak, göçü önleyecek, sürdürülmesi gereken bir köy yaşam kültürünün olduğu bilincini güçlendirecektir (DEMİREL1999).

Öte yandan kırsal toprak düzenleme kapsamında ele alınmayan kamulaştırma işlemleri; uygulanan biçimi ile hem kamu kurumlarına büyük bir maliyet yüklemekte hem de taşınmaz iyelerinin iyelik hakları zorla ellerinden alınmaktadır. Buna karşılık kamulaştırma dışı kalmış iyeler de genelde büyük rant elde etmektedir.

- Üretim ve çalışma koşullarının iyileştirmesi,
- doğa, çevre ve kırsal görünümün -peyzaj- koruması yanında,
- göçün önlenmesi,
- toplumsal kültürün korunması,
- kamulaştırma,
- vb.

gibi ülkemizin özel koşul ve sorunları da göz önünde tutularak görev tanımı yapılmış bir kırsal toprak düzenlemenin kural ve kuramları belirlenirken örgütsel yapısı kırsal topraklar üzerindeki (TCK, DDY, DSİ gibi) farklı kurumlara ait planlamaları da eşgüdümleyecektir.

Bu yapı içinde;

- ilgili kurumlar ve onların planlama istek ve programları arasında eşgüdümü ve uyumu sağlayarak proje bölgesini yeniden düzenleyecek,
- arazi ölçümlerini ve büro değerlendirmelerini yapacak, topoğrafik ve tematik haritaları oluşturacak ve baskı işlerini gerçekleştirecek,
- gerekli donatı ve programların sağlanması ve üretilen bilgilerin bir sistem içinde tutulmasını ve ilgililere ulaşımına açılmasını sağlayacak,
- çiftçilik ve tarımla ilgili konularda güncel tarım ve ekonomi politikalarını uygulayacak,
- proje bölgesinin kırsal görünüm, bitye (fauna) ve direy (flora) varlığını saptayarak kırsal görünümü planlayacak ve uygulayacak,
- çevre Yasasının gereklerini yerine getirecek,
- köy yerleşimini, onun özgün kişiliğini koruyarak gelecekteki gereksinim ve gelişmelere hazırlayacak, uygun yaşam koşulları ve köyde gelir sağlayacak önlemleri gerçekleştirecek, el sanatları, küçük sanayi ve hizmet sektörünü destekleyerek yeni iş olanakları yaratmaya katkıda bulunacak ve özgün bir yurdu güçlendirecek,
- kırsal toprak düzenleme planı kapsamında gerçekleştirilecek yapıların türlerini, niteliklerini ve ederlerini belirleyecek,
- kırsal toprak düzenleme kurumunun eşgüdüm sağladığı kurumlar ve toprak düzenlemeye katılan hak sahipleriyle olan tüzel ilişkileri düzenleyecek,
- yapılan çalışmalar konusunda toplumu bilgilendirecek, öteki köyleri kırsal toprak düzenleme önlemlerine özendirerek, turizm, spor, avcılık vb amaçlar için gerekli harita ve belgeleri hazırlayacak, dağıtacak vb. işleri yerine getirecek

örgütsel birimler oluşacaktır.

## 2.2. KENTSEL TOPRAK DÜZENLEMESİ

### 2.2.1 Genel Yaklaşım

AB'nin, 1991 ve 1994 yıllarında yayımlanan 'Europa 2000' ve 'Europa 2000+' belgelerinde mekansal politika ve planlamaların uyum sürecindeki önemi vurgulanmaktadır.

AB'nin farklı sektörlerde benimsediği politikalar ve kabul ettiği ilkeler, mekansal planlama ve bölgesel gelişme politikalarının yönlendirilmesinde de etkilidir. Doğrudan etkisi,

- çevre koruma ve
- bölgesel gelişme politikaları

üzerinde olmaktadır.

Bölgesel gelişme politikasının iki temel hedefi vardır:

- Eskiden önemli sanayi merkezleri iken, gelişen teknoloji ve ekonominin etkisi ile önemini yitirmiş bölgelerin sorunlarını azaltmak,
- Birliğin tarım, ulaşım, çevre, enerji gibi diğer politikaları çerçevesinde uyguladığı önlemlerden ya da dünya ekonomisindeki değişikliklerden dolayı doğabilecek yeni bölgesel sorunları önleyecek ve uyum sürecini güçlendirecek önlemleri almak.

AB'nin çevre ve bölgesel gelişme politikaları doğrultusunda ulusal mekansal gelişme politikaları oluşturabilmek için mevcut imar tüzeleri yeniden düzenlenmektedir.

Ayrıca, sosyal ve ekonomik politikaların fiziksel etkilerini belirleyen, merkezi ve/veya bölgesel yönetimlerin politika önceliklerini yansıtarak, arazi kullanımının genel hedef ve ilkelerini tanımlayan stratejik planlamaya verilen önem de artmıştır.

Bu bağlamda kentsel toprak düzenlemelerinde yeni yapılanma ilkeleri aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Her düzeyde stratejik planlamanın benimsenmesi,
- Ülkelerin özel koşullarının dikkate alınması,
- Sektörler ve yönetimler arası eşgüdümün önem kazanması,
- Her aşamada, değişen ölçülerde halk katılımının sağlanması,
- Denetim işleyişleri ve yaptırımların her kademedede güçlendirilmesi,
- Yetkilerin yerel yönetimlere devredilmesi, güçlü belediyeler oluşturulması yönünde reformların yapılması,
- Planların temel kararlarını etkileyecek değişikliklerden kaçınılması,
- Yargı yoluna başvurulmasını kolaylaştırıcı önlemlerin alınması (BİB 1998).

### 2.2.2 Türkiye'de Günümüze Kadar Uygulanan Kentsel Toprak Düzenlemesi Politikaları

İlk bütüncül imar yasası, Cumhuriyetin kuruluşundan 33 yıl sonra yürürlüğe girmiştir. Modern hukuk anlayışının yasalara ve kurumlara yansıtıldığı 1923'den bu yana uygulamalar in-

celendiğinde, yapılanların gündemdeki sorunların kısa sürede çözümünü amaçlayan düzenlemelerden öteye geçmediği görülmektedir.

1950'li yıllarda ivme kazanan kırdan kente göç, göç eden nüfusu barındıracak konut oluşumu sağlanamadığından gecekondulaşmayı doğurmuş, problemin çözümü amacıyla 1966 yılında çıkarılan 775 sayılı Gecekondu Yasası'nı 16 tane imar affı yasası izlemiş ancak, kaçak yapılaşma ve yasadışı kentleşmenin devlet ve belediyeler eliyle hukuksal kazanımlara kavuşturulması engellenememiştir.

Planlama onay yetkisinin denetimden yoksun bir biçimde merkezi yönetimden yerel yönetimlere devredildiği, şehircilik ve düzenleme esasları ile arazi kullanım planlarıyla ilgili esasların yeterli olarak getirilemediği yürürlükteki imar yasası ile gelenen noktadaki sorunlar aşağıdaki gibi özetlenebilir;

- kentleşme ve imara ilişkin temel tüzenin olmaması,
- stratejik planların olmaması,
- yasal boşluklar, yasal dayanaklar ve örgütsel yapıda çok başlılığın olması,
- kent kimliğinin, doğal, tarihsel ve kültürel değerlerinin korunması ve geliştirilmesinin, çevre koruma ve sürdürülebilir kalkınma ilkelerinin göz ardı edilmesi,
- %90'ı afet bölgesi olan ülkemizde İmar Kanunu'nun afetler karşısındaki yetersizliği,
- uygulamaya esas olacak altlıkların nitelik ve yasal olarak yetersizliği,
- mevcut arsa ve arazi düzenlemesi uygulamalarının beklentileri karşılayamaması,
- ilgili idarelerin elinde yeterli toprak birikimlerinin bulunmaması,
- kentsel toprakların spekülasyon amaçlı kullanımının önlenememesi,
- kentsel toprak düzenlemesinde denetim ve katılım eksikliği,
- yapı niteliği, güvenliği ve denetimi konularının yetersiz olması,
- konut sektörü ve konut üretimine ilişkin tüzenin beklentileri karşılayamaması,
- kaçak yapılaşma ve gecekondulaşmanın önlenememesi,
- vb.

### **2.2.3 Kentsel Toprak Düzenlemelerinde Yeniden Yapılanma**

1999 İzmit ve Düzce depremleri sonrasında planlama ve yapı üretimi konularının öneminin bir kez daha ortaya çıkması ve dünyadaki gelişmeler, kentsel toprak düzenlemelerinde yeniden yapılanmayı kaçınılmaz kılmaktadır. Bu gelişmeler ve eksiklikler doğrultusunda yeni bir yapılanmayı sağlamak için;

- 28.06.2001 tarih, 4698 sayılı Konut Müsteşarlığının Kurulması ve Arsa Ofisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun,
- 29.06.2001 tarih, 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun,
- imar yönetmeliklerinde değişiklikler,
- konut ve arsa üretim politikalarının ve yasal çerçevesinin yeniden değerlendirildiği ve önerilerin geliştirildiği Konut Politikası Geliştirme Çalışması,
- ekim 2001'de İmar ve Şehirleşme Yasa Tasarısı

gibi çalışmalar olmakla birlikte köklü değişim ve dönüşümler sağlanamamıştır.



Ekim 2001 tarihli İmar ve Şehirleşme Yasa Tasarısı ile;

- ülke fiziki planı, bölge planı ve alt bölge planlarından oluşan mekansal strateji planına yer verilmesi,
- yerleşme ve yapılaşmanın sanat ve yöresel koşullara uygun, doğal, tarihi ve kültürel çevreyi korumaya duyarlı, sürdürülebilir gelişme ilkesi ile uyumlu gerçekleşmesi,
- jeolojik haritalar ve afet haritalarının yapımı,
- imar planlarının onaylı halihazır haritalar üzerine varsa kadastral durum, jeolojik bilgiler ve afet verileri işlenmiş olarak hazırlanması zorunluluğu,
- planlama ve yapılaşmanın denetimi için 'Harita ve Parselasyon Planı Denetim Komisyonu' ve 'Plan Denetim Komisyonu'nun oluşturulması

gibi öneriler getirilmekle birlikte yetersizlikler bulunmaktadır:

- İmar planları geçerlik süresi, belirlenen plan döneminin öngördüğü nüfus sayısına bağlanmıştır. Oysa, değişen koşullar ve dinamikler de planı geçersiz kılabilir.
- Belediyelere, halihazır harita ve imar planı yapma zorunluluğu getirilmiş ancak yap-tırımı yasa tasarısında yer almamıştır.
- İmar planlarının hazırlanması sırasında halihazır haritaları üzerine kadastral durum, jeolojik bilgiler ve afet verilerinin işlenmesi zorunluluğu getirilmemiştir.
- Eşdeğerlik uygulamasına olanak sağlayacak bir altyapı öngörülmemiştir.
- Düzenlemelerle meydana gelen rantın kamuya geri dönmesini sağlayacak yeni hükümler yoktur.
- Kent koruma, yenileme, kentsel dönüşüm ve bunlara finansal destek konu edilmemiştir.
- vb.

Sürdürülebilir kalkınmaya olanak sağlayacak bir kentsel toprak düzenlemesinin temelini oluşturacak planlama, bütüncül ve ilkelidir. Yerleşme ve yapılaşmaların;

- bilim, teknik, sanat, sağlık, plan ve yöresel koşullara uygun,
- doğal, tarihi ve kültürel çevreyi korumaya duyarlı,
- sürdürülebilir kalkınma ilkesi ile uyumlu,
- afetlere karşı dayanıklı ve
- yaşam kalitesini artırıcı

biçimde oluşumu için plan kararları öncesinde;

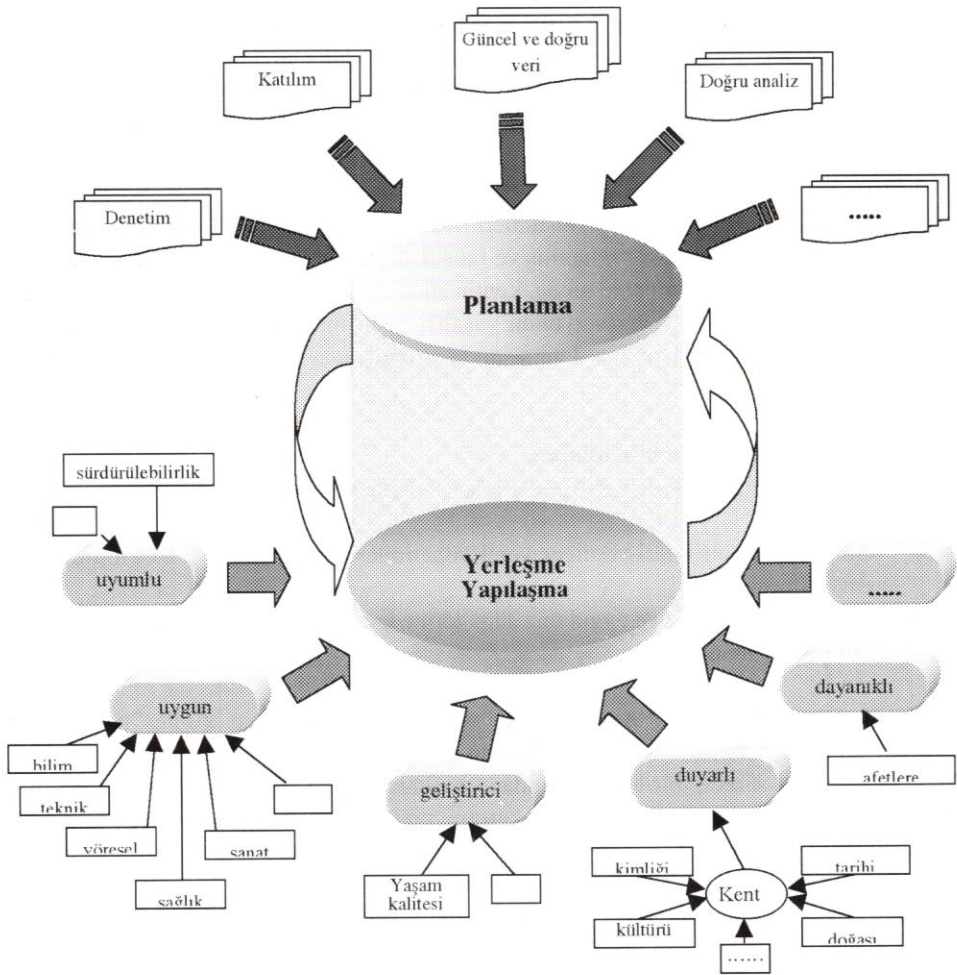
- analiz ve katılım süreçlerinin doğru işletilmesi,
- güncel, doğru ve güvenilir veriler ile planlamanın desteklenmesi

önem taşır (Çizem 3.). Bu alandaki yasal ve örgütsel düzenleme böylesi bir planın hazırlanması ve yaşama geçirilmesini sağlamalıdır.

## 2.4 YEREL YÖNETİMLER

### 2.4.1 Genel Yaklaşım

Küreselleşme, yerel ve bölgesel yönetimleri uluslararası ve uluslararası çeşitli kuruluşların doğrudan ilgi alanına sokmuştur. Devletlerin imzasına açılan sözleşmeler, ülkelerin iç hukuk



Çizem 3. Yeniden yapılanmada planlama yerleşme-yapılaşma ilişkisi

yapılarını değiştirmekte; imzalanan kredi anlaşmaları yerel yönetim yapılarında değişiklikler yapılmasını gündeme getirebilmektedir.

Türkiye'nin de üyesi olduğu BM ile Avrupa Konseyi-'Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'; yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren uluslararası sözleşmeler hazırlamakta ve devletlerin imzasına açmaktadır. Dünya Bankası, devletler ve yerel yönetimler ile kredi anlaşmaları imzalamakta; yerel hizmetlerin yürütülmesi için geçerli olandan farklı, yönetim-işletme modelleri uygulanmasını desteklemektedir.

BM'nin 1970'li yıllardan bu yana çevre ve kalkınma yönünde genişleyen etkinlikleri, üye ülkelerin yerel altyapı, donatı kısaca, yerleşim yatırımları ve yerel yönetim örgütlenmeleri üye-

rinde etkiler yaratmaktadır. 1992 'Rio Konferansı'nda 'Gündem 21' adıyla dünya için 21.yüzyıl planlaması yapılmış ve ülkeler kendi 'Ulusal Gündem 21'lerini ve yerel yönetimler bazında halka en yakın yönetim kademesi olarak yerel yönetimlerin, sürdürülebilir kalkınma konusundaki yaşamsal konularının altını çizen 'Yerel Gündem 21'lerini hazırlama yükümlülüğü altına girmişlerdir .

'Küresel ortaklık' ilkesinin yerel izdüşümleri olan Yerel Gündem 21'lerin tüm dünyada kabul görmesi ve yaygınlaşması sağlanmış ve bu süreç güçlü uluslararası dayanaklara bağlanmıştır. Yerel Gündem 21 süreci, özünde, kentin sürdürülebilir geleceğine yönelik bir vizyon geliştirilmesini, ardından da bu vizyonun yaşama geçirilmesini sağlayacak stratejik, uzun dönemli bir yerel eylem planı hazırlanmasını (ve sonrasında uygulanmasını) kapsar ve dört ana hedef ortaya koyar:

- Katılımcı bir sürecin başlatılması,
- uluslararası topluluk ile yerel yönetimler arasındaki işbirliğinin artırılması ve güçlendirilmesi,
- yerel yönetim birlikleri ve diğer yerel yönetimler ile eşgüdüm ve işbirliği düzeyinin geliştirilmesi,
- karar alma, planlama ve uygulama süreçlerine kadınların ve gençlerin etkin olarak katılımının sağlanması.

Yerel Gündem 21 sürecinde, 'ne yapılacağı' sorusu kadar, 'nasıl' ve 'kimler' tarafından yapılacağı soruları da büyük önem taşır. "Kentın geleceğine kimler, nasıl karar verecektir?". Yerel Gündem 21 süreci, 'birileri' tarafından, 'başkaları adına' yürütülebilecek teknik bir çalışma niteliğini taşımaz. Bu süreç, çeşitli katılımcı mekanizmaları içeren ve yerel ortaklıklara dayalı bir 'yönetişim' anlayışının geliştirilmesini gerekli kılar.

Dünyadaki ve Türkiye'deki Yerel Gündem 21 uygulamaları, önceden belirlenmiş bir şablona göre değil, her kentin kendine özgü koşul, değer ve önceliklerini gözeterek yöntemlerle yürütülmektedir .

41 Avrupa devletini barındıran Avrupa Konseyinin bir organı olarak Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresinin amacı;

- yerel demokrasiyi,
- yerel ve bölgesel yönetimlerin
  - siyasal,
  - yönetsel ve
  - akçal

özzerklüğünü korumak ve geliştirmektir.



#### 2.4.2 Türkiye'de Yerel Yönetimler

Ülkemizde yerel yönetim işleyişini düzenleyen tüze oldukça eski ve dağınıktır. İlk düzenlemeler 1996 yılında,

- (1) İl Özel İdaresi Kanunu'nun (1913 tarihli) Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi ve Çeşitli Kanunlarda Özel İdarelerle İlgili Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı,
  - (2) Belediye Kanunu'na (1930 tarihli) Bazı Maddeler Eklenmesi, Bazı Maddelerin Değiştirilmesi ve Bazı Maddelerin Değiştirilmesi ile Çeşitli Kanunlarda Mahalli İdarelerle İlgili Değişiklikler Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı,
  - (3) Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Oniki Madde Eklenmesine Dair Kanun Tasarısı
- biçiminde üç ayrı yasa tasarısının gündeme getirilmesiyle başlamıştır. Bu tasarılar, birçok kez değişikliğe uğramış, ancak yasalaşamamış, sorun güncelliğini her hükümet döneminde korumuştur.

Yerel nitelikli kamu hizmetlerinin;

- yerinden yönetim,
- verimlilik,
- açıklık,
- özgün denetim ve
- demokratik katılım

ilkelerine uygun olarak yürütülmesini sağlamak amaçlı hazırlanan bu yasa tasarılarında;

- merkezi ve yerel idareler arasındaki görev, hizmet ve kaynak bölüşümü,
- merkezi ve yerel idarelerin yeniden yapılandırılmaları,
- belediyelerin denetimi,
- belediye başkanlarının yetkileri

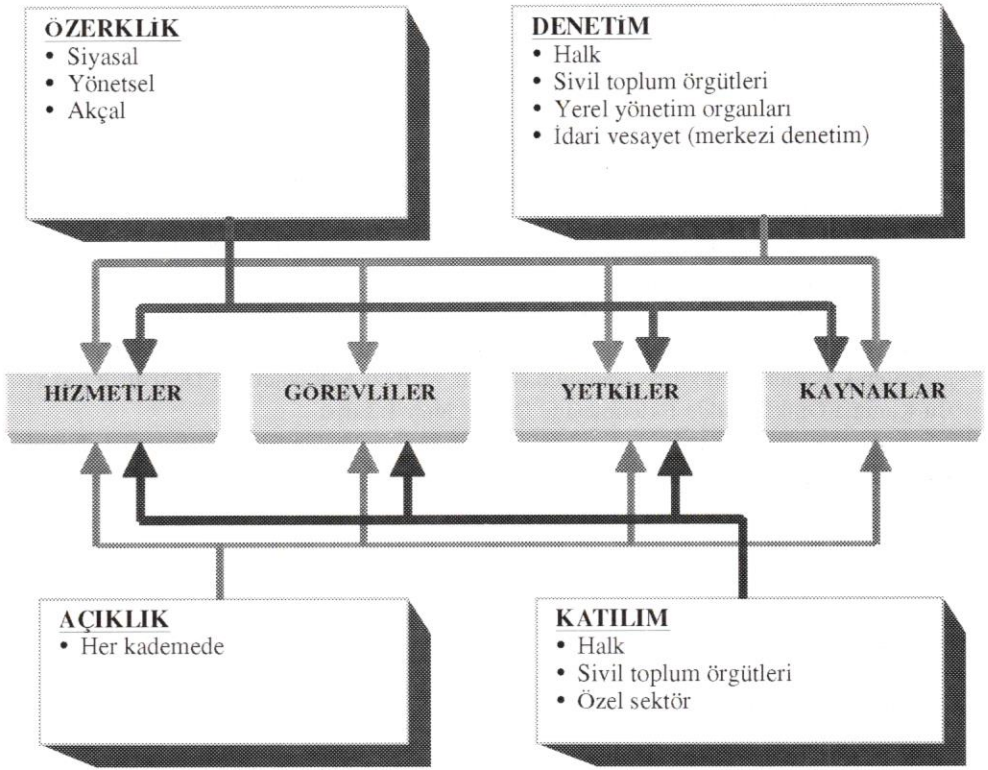
gibi esaslar düzenlenmeye çalışılmıştır.

#### 2.4.3. Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma

Dünyada demokrasi okulları olarak görülen yerel yönetimlerin yeniden yapılanmasına ilişkin taslağın ilkeleri:

- yasalardaki dağınıklığın giderilmesi,
- siyasal, yönetsel ve akçal özerkliğin sağlanması,
- sivilleşme, yerelleşme ve gönüllüleştirme ilkelerinin konulması,
- halkın karar almaya katılımının öngörülmesi,
- sivil toplum örgütlerine yetki ve olanaklar tanınması,
- açıklık ilkesinin benimsenmesi,
- denetim ilkesinin vazgeçilmez olması

gibi belirlenmelidir (Çizem 4.). Böylece yerel yönetimlerin demokratikleşmesi ve dünyadaki gelişmelerle bütünleşmesi sağlanacaktır.



Çizem 4. Yerel yönetim yapısında temel bileşenler

## 2.5 KAMULAŞTIRMA

### 2.5.1 Genel Yaklaşım

Kamulaştırma, taşınmaza kamu tarafından el konulması, bir zoralıdır. Hiç kimse istenci dışında kamu yararı gerekçesiyle de olsa, karşılığı da ödense taşınmazına el konmasını, zor alınmasını istemez. Çoğu kez manevi kaygıları maddi kayıplarının önüne geçmektedir. Öte yandan, ilgili kamu kurumu için kamulaştırma bedelleri projenin ederini önemli ölçüde artırmakta, kimi zaman da proje bedelinin üstüne çıkmaktadır. Bu açıdan bakıldığında kamulaştırmanın hem iyenin hem de idarenin benimseyebileceği bir yöntem olmadığı anlaşılmaktadır. Bu nedenle, Avrupa ülkelerinde kamulaştırmayı gerektiren kalkınma projeleri kırsal toprak düzenlemesi kapsamında ele alınmakta, bir yandan ilgili kamu kurumu gerekli arazi birikimi yaparken öte yandan iyeler projenin zarar ve getirisini aynı oranda paylaşmaktadır.

## 2.5.2 Kamulaştırmada Yeniden Yapılanma ve Getirdiği Sorunlar

Kalkınmada özel bir yeri olan bayındırma projeleri önemli ölçüde toprak gereksinmektedir. Ancak, ülkemiz yönetimince saptanmış, kendi içinde tutarlı arazi ve arsa politikası ve buna bağlı olarak kamu kurum ve kuruluşlarının elinde yeterli taşınmaz stoku ve işleyişi bulunmadığından, taşınmaz edinimi en son başvurulması gereken kamulaştırma ile karşılanmaktadır.

Yatırımlara ayrılan paranın önemli bir bölümü kamulaştırma için kullanıldığından, bayındırma projelerine yeterli ödenek bulmakta güçlük çekilmektedir. Kamulaştırma tutarları baraj, oto yol devlet yolu vb. gibi arsa ve arazi gereksindiren yatırımların yoğun olduğu yıllarda 3-8 katrilyon TL'yi, az olduğu yıllarda bile 1-1.5 katrilyon TL'yi bulmaktadır.

04.11.1983 gün ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu uygulamalarındaki sorunlar nedeniyle 24.04.2001 günü 4650 sayılı yasayla değiştirilmiştir. Yeni yasa ile yapılandırılan kamulaştırma yine de sorunlar içermektedir.

TC Başbakanlık Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğü'nün 06.01.1999 tarih ve 200 sayılı yazısında (Genelge 1999/3) "Kamulaştırma için bütçede ayrılacak ödenek miktarının kamulaştırılacak taşınmazın gerçek rayici hesaba alınarak belirlenmesi yerinde olacaktır." denmektedir. 4650 sayılı Kanunla, "İdarelerce yeterli ödenek temin edilmeden kamulaştırma işlemlerine başlanamaz." hükmü getirilmiştir. 1999/3 sayılı genelgeye göre kamulaştırılacak taşınmazın 'gerçek rayici' hesaba alınarak kamulaştırma için bütçede ödenek ayrılması halinde, 4650 sayılı Kanun'da belirtilenlerin dışında yeni bir kıymet takdiri söz konusu olmaktadır. Çünkü yasada gerçek rayicin değil, 'kamulaştırma bedelinin tespiti esasları' verilmektedir (m.11).

4650 sayılı Kanunla getirilen bir yenilikle, satın almaya veya trampa yapmaya temel olacak taşınmaz malın tahmini bedelini idarelerin öncelikle kendi bünyesinde kurup görevlendirdiği 'kıymet takdir komisyonu' aracılığıyla saptamaları; bu bedel üzerinden, yine kendi bünyesinde kurup görevlendirdiği 'uzlaşma komisyonu' aracılığıyla, mal sahibi ile pazarlık ve anlaşma yoluyla satın almaları veya idareye ait başka bir taşınmazla trampa etmeleri olanaklı kılınmıştır (m.8). Böylece, daha kısa sürede, sorunsuz ve dava konusu olmayacak biçimde taşınmazın devralınması düşünülmüştür. Ancak bu maddede, 'kıymet takdir komisyonu'na belirlenecek olan 'tahmini bedel'in ölçütleri, yani 'kesin değer'i belirleyen matematiksel ölçütler mi, yoksa 'rayiç bedel'i belirleyen piyasadaki alım satım ölçütleri mi belli değildir (DEMİREL ve DEMİR 2002). Kısacası yine taşınmazlara değer biçilmesi iki türde evrede olmaktadır.

Kanunla, komisyonlara sanayi ve ticaret odaları, yerel emlak komisyoncuları gibi uzman kurumlardan bilgi alma olanağı tanınmıştır. Ama kıymet takdir ve uzlaşma komisyonlarının kimlerden oluşacağı belirtilmemiştir. Kamulaştırma yapmaya yetkili idarelerin çokluğu, bu idarelerde eğitimli ve deneyimli değerlendirme uzmanı sayısının yetersiz olması, hatta bazı kurumların örgütsel yapılarında bu tür uzmanlara yer olmaması yeni sorunlar yaratacaktır (AÇ-



LAR ve ÇAĞDAŞ 2002). Hangi uzman kişilerden oluşacağı belirtilmemiş olan bu komisyonun belirlediği tavan bedeli üzerinden taşınmaz iyesi ile uzlaşılacaktır. Kimi iyelerle uzlaşmadığı durumlarda m.15' e göre oluşturulan bilirkişilerce saptanan 'taşınmaz malın değeri' arasında farklar olduğunda bu iki komisyondan birinin güvenilirliğini ve işleyişin sürekliliğini etkileyecektir.

Yapılan bu değişiklikte, mal sahibi ile yapılacak pazarlık görüşmelerinin ne kadar süreceği belli değildir. Bu sürenin belli olmaması, işlemleri hızlandıracağı yerde sürüncemede de bırakabilir.

Bunun yanı sıra, kamulaştırmada öncelikle mal sahibi ile uzlaşarak satın alma yoluna gidilmesinin, büyük alanları kapsayan kamulaştırma projelerinde işlem süresini uzatabileceğinin de düşünülmesi gerekir.

Kamulaştırmanın ve belgelerinin en az bir kez gazetede yayımlanması koşulu, büyük projelerde idare adına önemli bir maddi yük getirebilir. Ayrıca, bu maddede belirtilen sürele uyulmazsa işlemin ne olacağına açıklık getirilmemiştir. Sürelere uyulmazsa işlemin başa dönebileceği unutulmamalıdır. Belli koşullarda üçer aylık vadeli hesaba yatırılacak olan kamulaştırma bedellerinin çok yüksek çıkması durumunda idarenin böyle bir mali yükün altından nasıl kalkacağı da düşündürücüdür (DEMİREL ve DEMİR 2002).

Yapılan bu değişikliklerde, davanın açılma zamanı belirlendiği halde bitirilme süresi düzenlenmemiştir. Mahkemelerin iş yoğunluğu da buna eklenirse 4650 sayılı Kanunun çıkarılmasındaki temel amaçlardan biri olan işlemlerin hızlandırılmasını engelleyici bir etken olarak düşünülebilir.

### **2.5.3 Kamulaştırmada Yeniden Yapılanma**

Toprağın hakça kullanımı, iyelik hakkının her yurttaş için eşdeğer ölçüde korunması ve kamulaştırmanın kimi taşınmaz iyelerini mağdur ederken kimilerine rant sağlamaması için ülke taşınmaz yönetim politikası oluşturulmalı ve işleyişi düzenlenmelidir. Kamulaştırmaya ancak çok ayrıcalıklı durumlarda ve iyenin onayı ile başvurulmalıdır. DSİ, TCK, DDY vb. kurumların geniş alanları gerektiren kamulaştırmaları, kırsal toprak düzenlemeleri ile bütünleştirilmelidir.

## **2.6 KADASTRO**

### **2.6.1 Genel Yaklaşım**

Kadastro, ekonomik gelişme ve çevre yönetimindeki işlevi nedeniyle küreselleşme düzeni içinde daha da önem kazanan bir faaliyet alanı olmuştur.

Veriye erişim kolaylaştıkça kullanıcılar; iyelik, planlama, değerlendirme ve öteki veriler ve bunların eşgüdümü ile ilgili daha çok şey bilmek istemiş, bu da kadastral veriye duyulan dolaylı ve dolaysız istemin büyümesi sonucunu doğurmuştur. Böylece kadastronun işlevsellik merkezi, arazi ölçmelerinden veri yönetimine kaymış ve verileri farklı kullanıcılar için daha yararlı olmaya başlamıştır.

Artan nüfus yanında yapı teknolojisindeki gelişmeler mekan kullanımını yoğunlaştırmaktadır. Zeminin alt ve üstünün kullanımı kadastronun 2 boyutuna bir 3'üncü boyut eklemektedir. Bu nedenle, karmaşık bir yapı kazanacak olan iyeliğin geometrik gösterimi, yasal güvenliği, komşu iyeliklerle ilişkiler ve sınırlamalar üzerinde çalışılmaya başlanan konulardır (STOER vd. 2002).

Bu gelişmeler kadastryu yeniden yapılanmaya yöneltmektedir. Yeni yapılanma hedefleri ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte ortak ilkeler;

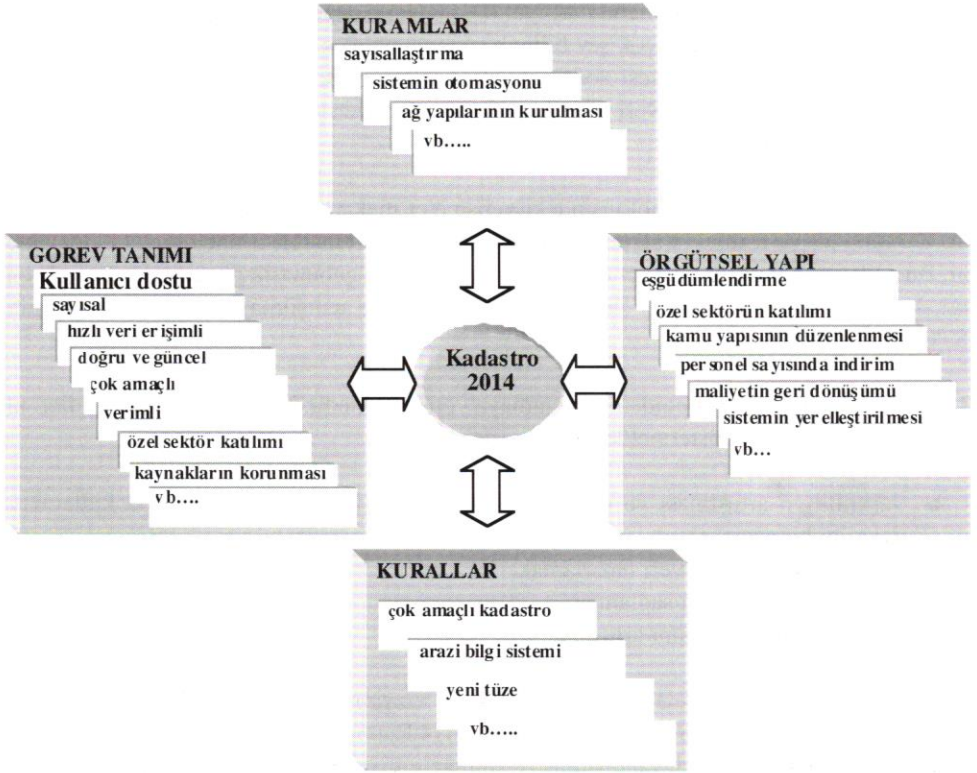
- verimliliğin artırılması ve maliyet/yarar oranının iyileştirilmesi yoluyla kullanıcıya daha iyi hizmet sunmak,
- nitelikli, çok amaçlı veri hazırlamak,
- verilerin güncelliğini sağlamak,
- özel sektörün katılımını artırmak

olarak saptanmıştır. Bu ilkelere göre kadastronun vizyonu ve gelecekteki yapısı, kamusal haklar ve sınırlamalar doğrultusunda 'Kadastro 2014 Raporu' ile biçimlendirilmiştir. Kadastro 2014, sınır ölçümlerine dayandırılmış 'taşınmaz'a ilişkin verilerin kamu adına kaydedilmesi yöntemidir. Bu taşınmaz, sistematik olarak belirli özel tanımlayıcılarla betimlenir ve tüzel olarak tanımlanır. Sınırlar ve niteleyici verilerle tanımlayıcılar, her bir taşınmazın doğal durumunu, büyüklüğünü, değerini ve ona bağlı yasal hak ve kısıtlamalarını gösterir. Özünde, Kadastro 2014 'nerede?', 'ne kadar?', 'kim?' ve 'nasıl?' sorularını yanıtlar.

Kadastroda yeniden yapılanmanın gelişme eğilimleri içerik, teknoloji, tüze ve örgüt başlıkları altında aşağıdaki gibi somutlaştırılabilir (Çizem 5.)

#### **Görev tanımı**

- Kullanıcı gereksinimlerini karşılayan,
- Sayısal ortamda,
- Hızlı veri erişimli,
- Verimli,
- Doğru, güvenilir ve güncel,
- Çok amaçlı,
- Çevresel verilerle bağlantılı ve doğal kaynakları koruyucu,
- Krediler için güvence oluşturan ve vergilendirmeyi destekleyen,
- Özel sektör katılımını artıran
- vb.



Çizem 5. 2014 Kadastro'suna göre yeniden yapılanma

### Kuramları

- Sistemin otomasyonu, sayısallaştırma,
- Ağ yapılarının kurulması ve başka sistemlerle bağlantılarının sağlanması,
- vb.

### Kuralları

- Çok amaçlı kadastronun (ÇAK) ve arazi bilgi sisteminin (ABS) oluşturulması,
- Tüze yenilemesi,
- vb.

### Örgütsel yapısı

- Taşınmaz idaresi ile ilgili kurumların eşgüdümlendirilmesi,
- Özel sektörün katılımının sağlanması, katı kamu yapısının yeniden düzenlenmesi,
- Personel sayısında indirim,
- Maliyet dönüşüm sistemleri çalıştırılması,
- Sistemin yerleştirilmesi,
- vb.



## 2.6.2 Türkiye’de Kadastro

22.04.1925 gün ve 658 sayılı Kadastro Kanunu ile kadastro çalışmaları başlamıştır. 11.12.1934 gün, 2613 sayılı ‘Kadastro ve Tapu Tahriri Kanunu’ ile bu çalışmalar sürmüştü ve 1950 yılına kadar kentlerde ve köylerdeki birçok taşınmazın kadastro gerçektirtilmiştir. 1950 yılındaki 5602, 1964 yılındaki 509, 1966 yılındaki 766 sayılı Tapulama Kanunları ile kasaba, köy ve çiftlik arazilerinin kadastro 2613 sayılı Kanun uyarınca yapılmakta olan kent kadastroundan ayrılmıştır. Kent kadastro ile tapulama çalışmaları 26.06.1987 gün ve 3402 sayılı Kadastro Kanunu ile birleştirilmiştir. Günümüzde yürürlükte olan bu yasa ve 2014 Kadastro karşılaştırıldığında Çizelge 2’deki sonuçlar ortaya çıkmaktadır.

### Kurumsal sorunlar

Ülkemizde kadastro hizmetleri, tüzel, kurumsal ve teknik anlamda bir dağınıklık içindedir. Taşınmaz kadastro, orman kadastro, altyapı kadastro gibi çeşitli amaç ve gereksinimlerde, farklı standartlarda, ayrı ayrı kurumlar tarafından birbirinden bağımsız kadastro çalışmaları yapılmaktadır.

### Eşgüdüm sorunları

Çeşitli amaç ve gereksinimlerle kadastro yapan ve taşınmazlarla ilgili veri işleyen ve üreten kurumlar farklı standartlarda ve eşgüdümsüz çalışmaktadırlar.

Konu	Türkiye Kadastro	2014 Kadastro
Gösterim	Klasik harita	
	Kısmen sayısal harita	%100 Sayısal
Veri çeşitliliği	Geometrik sınırlar, iyelik, hak ve yükümlülükler	Amaçlara göre çok çeşitli
Veri doğruluğu	Güncel değil, pek çok atlık kullanılıyor	Güncel
Veri duyarlılığı	Altlık haritanın ölçeğine göre değişiyor	Hassas ve istenilen doğrulukta
İnternet ve İnternet	Yok	Kamuya-kamu intranet
Otomasyonu		Toplum-kamu-toplum internet
Ölçek	Sabit ölçekler	Esnek ve amaca yönelik
Yasal düzenlemeler	Yetersiz	Yeterli
Kullanımı	İyeliği güvencelemek (Tescil ve Tespit)	İyelik, planlama, ekonomi vb.
Veri üretim altyapısı	Yetersiz	Gelişmiş
Özel sektörün katılımı	Yetersiz	Var
Veri Saklama ve Depolama	Klasik ve sayısal ortamda	Veri tabanı, bilgi sistemi
İstatiksel veri üretimi	Yok	Var
Sistemin kendini finansmanı	Var	Var
Jeodezik altyapı	Yetersiz	Yeterli

Çizelge 2. Türkiye’deki mevcut kadastro 2014 Kadastro ile karşılaştırılması

### **Teknoloji kullanımı sorunları**

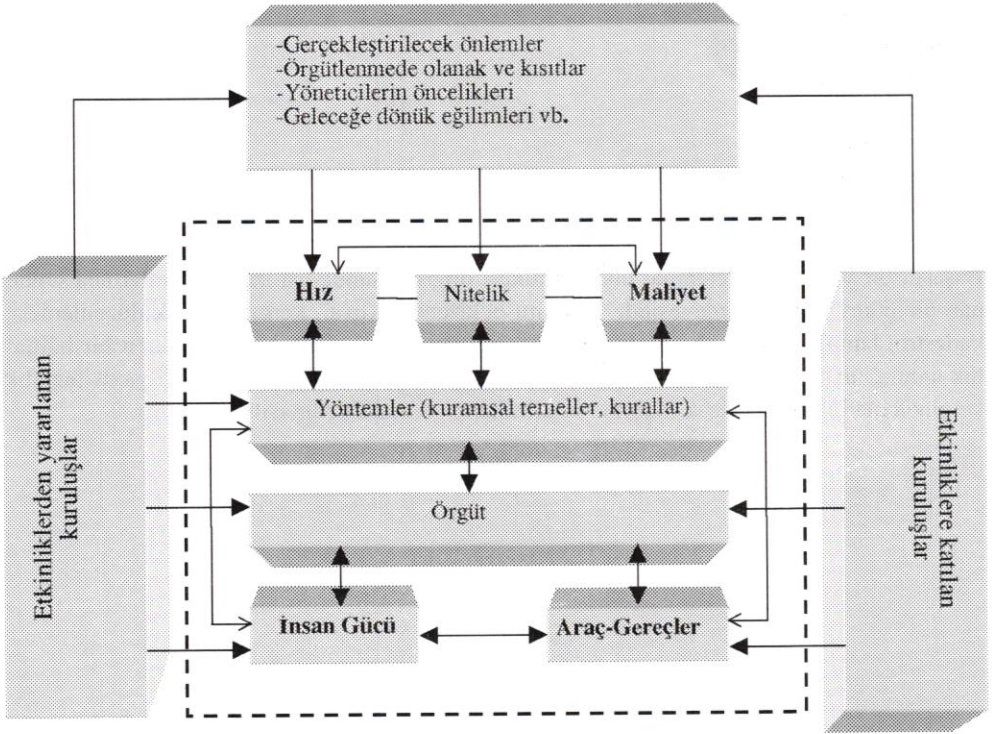
Kadastroda teknoloji kullanımında hızlı gelişmeler olmaktadır. Ancak, teknoloji kullanımının altyapısı yeterli ölçüde hazırlanmadan teknoloji transferi yapılmaktadır.

### **Uygulama sorunları**

- Bir çok alanda kadastro paftaları ülke koordinat sisteminde oluşturulmamıştır.
- 1988 tarihli 'Büyük Ölçekli Harita ve Planların Yapım Yönetmeliği' klasik analog yapıda olup uydu ölçmeleri, sayısal görüntü işleme, GIS/LIS gibi çağdaş gereksinimlere yanıt verememektedir.
- Kadastronun dayandığı yer kontrol noktaları büyük ölçüde kaybolmuştur.
- Kadastronun her türlü yatırım projelerine altlık olduğu düşünüldüğünde, Kadastro Kanunu ve Büyük Ölçekli Harita ve Planların Yapım Yönetmeliği uyarınca, kadastro haritalarının standart topoğrafik kadastral harita niteliğinde üç boyutlu olarak düzenlenmesi gerekmektedir. Ancak büyük ölçüde tamamlanmış olan kadastro paftalarının çoğunluğu iki boyutludur.
- Ölçü ve çizimde yanılma sınırı üzerinde hatalar vardır.
- Harita ölçekleri gereksinimlere yanıt vermemektedir.
- Kadastro paftaları, üretim ve korunma koşulları nedeniyle bugünkü gereksinimleri karşılamaktan nitelik olarak uzaktır.
- Bazı paftalar fotoplan olduğu için yetersizdir.
- Kadastro, değişikliklerin yeterli düzeyde izlenmediği alanlarda güncelliğini yitirmiştir.
- Pafta ve zemin birbirine uymamaktadır.
- Bilgisayar ve diğer teknolojik donanımlardan çağın koşullarında yararlanılamaması nedeniyle, verilen hizmetler nitelik ve hız bakımından yetersiz kalmaktadır.
- İstemlerin karşılanabilmesi için amaçlanan düzeyde sayısal sisteme geçilememiştir.
- Öteki kamu kurum ve kuruluşları ile eşgüdüm ve bilgi sistemi oluşturmada yetersizlikler görülmektedir.
- Krediler için güvence oluşturan, vergilendirmeyi destekleyen çok amaçlı kullanıma yanıt vermemektedir.
- Beklentilerin karşılanmasında tüzel yetersizlikler bulunmaktadır.
- Bir çok yerde özel sektöre yaptırılan ayırma, birleştirme, yola terk, yoldan ihdas, sınır düzeltme, arazi ve arsa düzenlemesi hizmetleri bir standarda kavuşturulamamış ve iyi denetlenememektedir.

### **2.6.3 Türkiye'de Kadastroda Yeniden Yapılanma**

Kamu yönetimini küçültme çabasıyla birlikte kadastroda da yeni örgütsel düzenlemelere gidilmektedir. Bu düzenlemeler, kadastronun yönetimi ve geliştirilmesi için ortaklıklardan, hükümet ve özel sektör arasında stratejik dayanışmalardan, Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü taşra teşkilatının yerel yönetimlere bağlanmasından, kimi hizmetlerin özel sektöre verilmesine kadar uzanmaktadır.



Çizim 6. Yeniden yapılanma bileşenleri (DEMİREL 1989)

Kadastro için;

- ülke koordinat sistemine dayalı,
- sayısal,
- çok amaçlı,
- farklı veri tabanlarıyla ilişkili,
- bilgi sistemiyle bütünleşik,
- vb.

genel ilkeler doğrultusunda tüzel, teknolojik ve örgütsel yeniden yapılanma kaçınılmazdır.

### 3. SONUÇ

Kırsal, kentsel toprak düzenlemeleri, kadastro ve kamulaştırma ile ilgili yasalar, kuruluşları ve uygulama yöntemleri birbirinden bağımsız oluşturulduğu sürece uygulamada kopukluk ve aksaklıkların olması, beklentilere yanıt verememesi ve çok kısa sürede işlevselliğini yitirmesi kaçınılmazdır. Çünkü toplum düzeyinde etkinlik gösteren böylesi faaliyetler birbirinden bağımsız düşünülmemesi ve ülkenin kendi özel koşul, olanak ve beklentilerine göre birlikte tasarlanması gereken



- kurallar,
- kuramsal temeller,
- araç- gereç,
- insan gücü,
- örgütlenme

bileşenlerinden oluşmaktadır (Çizem 6.) (GÜRKAN 1984-1; GÜRKAN 1984-2; DEMİREL 1989).

Başarılı bir yeniden yapılanma; ülke politikası doğrultusunda üst karar organlarınca saptanan bir görev tanımı çerçevesinde kapsamı belirlenen -kırsal, kentsel toprak düzenlemesi, kadastro, kamulaştırma, vb.- faaliyetin bileşenlerinin birbirinden bağımsız değil bir bütünlük içinde, hiçbirinde en küçük bir boşluk, belirsizlik, kuşkulu durum, çelişki ya da fazlalık ve yineleme bırakılmayacak biçimde tasarlanıp somutlaştırılmasını gerektirir.

## KAYNAKÇA

- AÇLAR A, ÇAĞDAŞ V., "Mühendis Mimar ve Uzmanlar İçin Taşınmaz (Gayrimenkul) Değerlemesi", TMMOB Harita Mühendisleri Odası Yayını, Ankara, 2002.
- AÇLAR A., DEMİR H., "Kentsel Toprak Düzenleme Ders Notları", Yıldız Teknik Üniversitesi, sf:1-20, (Basılmamış), 2002.
- DEMİREL Z., "Köy Yenileme ve Canlandırmanın GAP Bölgesi için Önemi", GAP Bölgesinde Arazi Toplulaştırma Uygulamaları ve Sorunları Sempozyumu, Şanlıurfa, 3-5 Kasım 1999 (Basılmamış).
- DEMİREL Z, IŞIK A., "Ülkemiz Koşulları İçin Köy Yenileme-Canlandırma ve Bergama-Kadıköy Örneği", Harita Kadastro Mühendisleri Odası Kırsal Toprak Düzenlemesi Sempozyumu, Ankara (Basılmamış), 2001.
- DEMİREL Z., "Arazi Toplulaştırma Çalışmaları İçin Bir Örgütsel Yapı Örneği", Sivil Harita Mühendisliği Eğitim ve Öğretiminde 40.Yıl Arazi Toplulaştırması Kolokiyumu, 1989.
- DEMİREL Z., "Arazi Toplulaştırmasının Toplumsal Gelişim Süreci İçindeki Etkinliği", Türkiye II.Bilimsel ve Teknik Kurultayı, TMMOB Harita Kadastro Mühendisleri Odası, 6-10 Şubat, Ankara, 1989.
- DEMİREL Z., DEMİR H., "Harita Kadastro Raporuna İlişkin Görüşler", TMMOB Harita Mühendisleri Odası, 10 Ocak 2002.
- DEMİREL Z., DEMİR H., "Kamulaştırma Kanununda Yapılan Değişikliklerin (4650 Sayılı Kanunun) İrdelenmesi", Selçuk Üniversitesi, Jeodezi ve Fotogrametri Mühendisliği Öğretiminde 30.Yıl Sempozyumu, 16-18 Ekim 2002.
- ENEMARK, S., "Land Administration Systems A Major Challenge For The Surveying Profession", XVIII. Survey and Mapping Educators Conference, 2001, USA, <http://surveying.wb.psu.edu/suredu/wb/Papers/Enemark.pdf> 15.10.2002.
- GÜRKAN O., "Türkiye'de Kadastro Faaliyetlerinin Tasarımı Üzerine", Türk Mühendis Mimar Odaları Birliği, Harita Kadastro Mühendisleri Odası, Harita Kadastro Mühendisliği Dergisi Sayı:50-51, sf:51, 1984-1.
- GÜRKAN O., "Yönetmeliklerin Bütünlüğü ve Tutarlılığı", TC enerji ve Tabii Kaynaklar bakanlığı, DSİ genel Müdürlüğü, Etüt ve Plan dairesi Başkanlığı, Harita Mühendisleri Semineri, 25.06.1984-2, Trabzon.
- KAUFMANN J., STEUDLER D., "Cadastre 2014 A Vision For A Future Cadastral System", FIG Commision 7- Cadastre and Land Management, 1998, [http://www.fig7.org.uk/publications/cadastre/statement\\_on\\_cadastre.html](http://www.fig7.org.uk/publications/cadastre/statement_on_cadastre.html), 20.09.2002.
- ÖZCAN N., "Tarım Sektörü ve Ortak Tarım Politikaları", Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı Brüksel Tarım Müşaviri, 2003, [http://www.tarim.gov.tr/arayuz/1/icerik.asp?efl=UlusalPr/anagiris.htm&curdir=\\sanal\\_kutuphane\UlusalPr&fl=tarim\\_sektörü\\_ve\\_ortak\\_tarım\\_pol.htm](http://www.tarim.gov.tr/arayuz/1/icerik.asp?efl=UlusalPr/anagiris.htm&curdir=\\sanal_kutuphane\UlusalPr&fl=tarim_sektörü_ve_ortak_tarım_pol.htm).
- SCHNAPPAUF W., "Vom Biotop-zum ganzheitlichen Ressourcenschutz-Neue Herausforderungen an die Landentwicklung in Deutschland. Materialiensammlung Heft", Technische Universitaet München, 2002.
- STOER J., MARTIN A., SALZMAN P., OOSTEROM P., MOLEN P., "Towards a 3D Cadastre", FIG XXII. International Congress, Washington, DC USA, 19-26 April 2002.
- THURMAIER, C., "Effizienz-und Qualitaetspotentiale vor dem Hintergrund von Verwaltungsreformen", Materialiensammlung Heft 26/2002, Technische Universitaet München.
- WILLIAMSON, I. P., TING, L., "Cadastral Trends-A Synthesis", The Australian Surveyor, Volume:44, 1999-1, No:1, Page:46-54, Australia
- , "3194 Sayılı İmar Kanunu ve Yönetmeliklerin Revizyonu Tasarısı", T.C. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Teknik Araştırma Genel Müdürlüğü,cilt 1,1998
- , "Our Common Future", United Nations Europe Economic Commission, <http://www.unecp>.

org/reports/our\_common.htm, 2001

, "Tarım Sektörü ve Ortak Tarım Politikaları", Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, [http://www.tarim.gov.tr/arayuz/1/icerik.asp?efl=UlusalPr/anagiris.htm&curdir=sanal\\_kutuphane\UlusalPr&fl=girisulusal\\_program.htm](http://www.tarim.gov.tr/arayuz/1/icerik.asp?efl=UlusalPr/anagiris.htm&curdir=sanal_kutuphane\UlusalPr&fl=girisulusal_program.htm), 2002

, "The Bathurst Declaration on Land Administration for Sustainable Development", Fédération Internationale des Géomètres-FIG, Publication No:21, Copenhagen, Denmark, 1999.

, "Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu", Devlet Planlama Teşkilatı, Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ankara, Ekim 2002.

, "VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı", Devlet Planlama Teşkilatı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/2001>

, <http://www.chem.edu.tr/ArticleFolder/sdrrrlbbklknm.htm>.

, <http://www.yerelgundem21.org/tur/ya21/yg21.html>.

, <http://www.hdr.undp.org/>, Birleşmiş Milletler İnsan Gelişimi Programı

, <http://www.turkab.net/kure/wkureundp.htm>, Global Gündem,2003

, <http://www.yerelnet.org.tr/>, Yerel Yönetimler Birliği,2003