

HARİTA VE KADASTRO SEKTÖRÜNDE TEKNİK DÜZENLEMELER, BEKLENTİLER VE ÖNERİLER

ŞENOL KUŞCU*

ÖZET

Harita-Kadastro Sektörünün tüzel altlığı (mevzuatı) en yoğun ve ağır olan sektörlerin başında geldiği bilinmektedir. Bu tüzel altlığı oluşturan yasalardaki ve idare düzenlemelerdeki hatalar, eksiklikler sektörel işleyişte önemli güçlükler neden olmaktadır.

Bildiride, mesleğimizin ana ilgi alanını oluşturan arazi içerikli projelerin ve uygulamaların ayrılmaz bir parçası olan teknik yönetmelikler ve şartnameler ile ilgili genel tanımlama ve değerlendirmeler üzerinde durulmakta; sektörel düzenlemelerdeki sorunlara, beklentilere ve önerilere yer verilmekte, konunun tartışmaya açılması amaçlanmaktadır.

ABSTRACT

TECHNICAL REGULATIONS, EXPECTATIONS AND PROPOSALS IN SURVEYING AND CADASTRE SECTOR

It is well-known that the Surveying and Cadastre Sector has the most complicated and comprehensive regulations. Defacts and deficiencies in laws and administrative dispositions that made up this regulation cause prominent difficulties in sectoral bureaucracy.

In this paper, general definitions and evaluations related to the technical regulations which is essential part of hand-based projects and applications that form the main interest of our professionare dealt with first. Then, the problems, expectations and proposals for sectoral regulations are given, and finally discussion over the subject is targeted.

1. GİRİŞ

Harita ve Kadastro Sektörünün, tüzel altlığı (mevzuatı) en yoğun ve fazla olan sektörlerden birisi olduğu bilinmektedir. Bu tüzel altlık, yasa, yönetmelik, şartname, yönerge, genelge ve

* Prof. Dr. ZKÜ Mühendislik Fakültesi Öğretim Üyesi, ZONGULDAK.

tebliğ türünde düzenlemelerden oluşmaktadır. Düzenlemelerin fazlalığı ve yoğunluğu, meslek mensuplarına bazı haklar ve yararlar sağlamakta ise de, ağır sorumluluklar yüklediği, sektörel işleyişi güçleştirdiği; bu nedenle de uygulayıcıların, toplumda "zorlaştıran, engellenen" insanlar olarak algılanmasına neden olabildiği de bilinmektedir.

Özellikle bu düzenlemelerin yeterince uygun ve uygulanabilir olmadığı, toplumsal ve teknolojik gelişme ve gereksinimlerin gerisinde kaldığı durumlarda, olumsuz etkileri daha da artmaktadır. Bu olumsuzluklardan, sektörde hizmeti sunanlar da alanlar kadar etkilenmektedir.

Bu nedenle her alanda olduğu gibi sektörümüzü ve meslektaşlarımızı ilgilendiren yasaların ve idari düzenlemelerin günlük ve çağdaş gereksinimlere uygun hale getirilmesi; ortaya çıkan yeni ihtiyaçlar için yeni düzenlemelerin yapılması büyük önem taşımaktadır. Bugün için bu alanda, gerek hizmeti alanlar ve sunanlar gerekse toplumsal yararlar açısından rahat ve rasyonel bir işleyişe imkan veren yeterli düzenlemelerin olduğunu söylemek mümkün değildir. Bu Bildiride kanunlar ve kararname dışındaki kalan teknik içerikli idari düzenlemeler olan teknik yönetmelik ve şartnamelerde olması gereken temel nitelikler; sektörümüzün bu alanlardaki sorunları ve eksiklikleri değerlendirilerek bu konulardaki sektörel beklentilerin dile getirilmesi, konunun tartışmaya açılmasının sağlanması amaçlanmaktadır.

2. İDARİ DÜZENLEMELERİN TANIMLARI VE UYGULAMADAKİ ÖNEMİ

Türk Hukuk Sisteminde yer alan idari düzenlemelerin tanımları aşağıdaki şekilde özetlenebilir.

TÜZÜK (Nizamname): Bakanlar Kurulunun, kanunların uygulanmasını göstermek veya kanunların emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak koşulu ile ve Danıştay incelemesinden geçirilerek çıkarılan ve Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe konulan düzenlemelerdir. (Arazi Toplaştırma Tüzüğü, Tapu Sicil Tüzüğü, vb.)

YÖNETMELİK (Talimatname): Kanun ve tüzüklerin ilgili maddelerine dayanarak, bu kanun ve tüzüklerin uygulanmasına açıklık getirilmek üzere, belirli bir konuda standartlar ve kurallar saptayan düzenlemelerdir. Yönetmelikler, Bakanlıklar ve Kamu Tüzel Kişileri (İdareler) tarafından yapılır ve Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girerler. Yönetmelikler de yasalara ve tüzüklere aykırı olamazlar. Teknik konularla ilgili olanlar "Teknik Yönetmelik" olarak da adlandırılırlar. Halen Harita-Kadastro Sektörü ile ilgili olarak yürürlükte olan ve olmayan çok sayıda yönetmelikten söz edilebilir. (Büyük Ölçekli Haritalar Yapım Yönetmeliği, İmar Yönetmeliği v.b.)

Diğer düzenlemelerde olduğu gibi yönetmeliklerde de; amaç, dayanak, kapsam, tanımlar, kısaltmalar, yürürlük, yürütme, geçici maddeler, yönetmeliğin yürürlüğe girmesiyle, yürürlükten kalkacak düzenlemeler vb. içerikte ortak maddeler bulunur.

ŞARTNAME: Şartnameler Kamu Kurumlarının mal ve hizmet alma, satma, üretme, kirala-

ma işlerinde alınacak, satılacak, kiralanacak, üretilecek mal ve hizmetlerin nitelik, nicelik ve standartları ile ilgili uyulması gereken koşulları içeren, ilgili idarece yapılmış düzenlemelerdir. Resmi Gazete'de yayınlanma zorunluluğu yoktur. Teknik içerikli olanlar "Teknik Şartname" olarak adlandırılır. Belirli bir sektör ya da konuda olanları "Genel Şartname", tek bir mal, hizmet alım, satım ve üretimiyle ilgili olan şartnameler ise "Özel Şartname" olarak adlandırılır.

Şartnamelerde de, yine şartnamenin konusu, kapsamı, yürürlük, anlaşmazlıkların halli, kontrol ve denetim gibi konuları içeren ortak maddeler yanında, şartnameye konu mal ve hizmet alım-satımı ve üretimi ile ilgili teknik nitelikleri ve standartları belirleyen maddeler yer almaktadır.

Günümüzde diğer sektörlerde olduğu gibi sektörümüzde de mesleki faaliyetler hizmet alımı yolu ile, serbest piyasa ekonomisi işleyişi içinde gerçekleştirilmektedir. Bu işleyişte, ilgili yasalar ve idari düzenlemeler daha da önem kazanmakta, yönetmelikler ve şartnameler yapılan sözleşmelerin temel unsurlarını oluşturmaktadır. Projelerin ve sözleşmelerin gerçekleştirilmesinde, bu tür düzenlemelerdeki belirsizlikler ve eksiklikler azaldıkça uygulamanın ve denetimin de kolaylaştığı ve ilgili taraflar arasındaki anlaşmazlıkların azaldığı bilinmektedir.

Kamu kurumlarının belirli bir konudaki işleyişini ve uyulması gereken kuralları belirlemek üzere hazırlanan yönergeler, genelgeler, tamimler, tebliğler de idari düzenlemeler kapsamında değerlendirilir. Burada, sektörümüzde de önemli yeri olan teknik yönetmelikler ve şartnamelerle ilgili genel konular üzerinde durulacaktır.

3. TEKNİK YÖNETMELİK VE ŞARTNAMESİNİN TEMEL NİTELİKLERİ

Teknik yönetmelikler ve şartnameler, bir hammadde, yarı mamul, ve mamul madde, veya hizmet üretimi, alım-satımı ve gerçekleştirilmesi ile ilgili iş ve işlemlerde teknik koşulları, nitelikleri ve standartları belirtmek üzere hazırlanırlar. Özellikle arazi içerikli projelerin ayrılmaz bir parçası ve (nitelikler açısından) tamamlayıcısı olan teknik yönetmeliklerde ve şartnamelerde olması gereken önemli temel nitelikler aşağıdaki başlıklar altında özetlenebilir:

- Yönetmeliklerde ve şartnamelerde gerçekleştirilmesi öngörülen teknik özellikler ve ölçütler uygulanabilir, ulaşılabilir ve denetlenebilir olmalıdır. Her konuda "gereklilik ve yeterlilik" göz önünde bulundurulmalıdır.
- Kullanılacak malzeme, teknoloji, ekipman ve işlemlerin, iş kalemlerinin tanımları; çeşitli ortam, ölçü ve özelliklere, niteliklere ait sınır değerleri eksiksiz belirtilmeli; bilinen tanım ve standartlara, kalite ve hassasiyet ölçütlerine bağlanmalıdır.
- Bu düzenlemeler kendi içinde tutarlı olmalı, alt iş ve işlemler için, tanımlanan, sağlanması ön görülen ölçütler ve nitelikler, sonuç ürün ya da hizmet için öngörülen tamlığı sağlamalıdır.

- Hukuki itilaflara, subjektif yaklaşımlara neden olabilecek belirsizlikler taşımamalıdır.
- Açık, anlaşılması ve uygulanması kolay, gereksiz ayrıntılardan uzak olmalı; uygulamayı iyi bilen uzman uygulamacıların görüş ve inisiyatifleri ile hazırlanmalıdır.
- Kendi içinde denetim ve kalite kontrolü sağlayıcı unsurlar taşınmalıdır.
- Farklı Kuruluşlar tarafından aynı ya da benzer konularda hazırlanmış düzenlemeler arasında, temel konularda büyük farklılıklar olmamalıdır.
- Farklı iş, işlem, yöntem, malzeme, donanım ve teknolojilerle elde edilmesi mümkün olan mal ve hizmetler için belirli bir marka, model, malzeme, donanım, yöntem öneren ve gösteren hususlar içermemelidir.
- Uygulamada, düzenlemede yer almayan durumlarla karşılaşıldığında nasıl bir yol izleneceğini belirten maddeler içermelidir.
- Düzenlemede yararlanılan, atıfta bulunulan ulusal ve uluslar arası (TSF, AASHTO, ASTM, DİN, BS, ACI vb.) standartlar ve kaynaklar belirtilmelidir.
- Düzenlemeler, ilgili taraflar açısından objektif ve yansız olmalı; kişilere ve gruplara haksız ayrıcalıklar sağlamamalıdır.

4. SEKTÖREL DÜZENLEMELERİMİZLE İLGİLİ GENEL YETERSİZLİKLER VE EKSİKLİKLER

Sektörümüzü ve meslektaşlarımızı yakından ilgilendiren yasa ve idari düzenleme eksiklikleri ve nedenleri, olarak aşağıdaki hususlar sayılabilir:

- Sektörün, tüm ilgi alanlarını kapsayacak içerikte temel ölçüt ve standartları belirleyen etkin bir "Temel Haritalar ve Harita Bilgileri Teknik Yönetmeliği" ne sahip olmayışı,
- Teknolojik ve toplumsal gelişmelerin, düzenlemelere yansıtılamaması, gerisinde kalınması; CBS gibi yeni sektörel işlevlerle ilgili düzenlemelerin hayata geçirilememesi,
- Sektörümüz ve meslek disiplini ile ilgili tanım, kavram, tarif ve standartların tam oluşmamış oluşu; mesleğimizin ve meslek ünvanımızın toplumda yeterince tanınmaması,
- Sektörün temsilcisi durumunda yetkin ve etkin tek bir kuruluşun bulunmaması, bu nedenle ilgili kuruluşlar arasında gerekli koordinasyon ve birlikteliğin sağlanamaması,
- Özel Sektörde yeterli sermaye birikiminin, kurumsallaşma ve ihtisaslaşmaların olmayışı,
- Sektörün ülke savunması açısından askeri gizlilik gerektiren uygulamalar içermesi,
- Mesleki yetki ve sorumluluk sınırlarının belirgin olmaması; komşu meslekler arasındaki ilişkilerin yeterli düzeyde olmayışı,
- Kişilerle kurumlar ve devlet arasında yeterli güven ortamının olmayışı; tapu-kadastro hizmetlerinde olduğu gibi yapılan her işlemin düzenlemelerle güvence altına alınma zorunluluğunun olması,
- Bu alanda kamunun öncü rolünü yeterince yerine getirememesi, (ülke temel jeodezik ağlarının oluşturulması vb.) sektörel alt yapının oluşturulamamış oluşu,

- Bir çok düzenlemede, imparatorluk döneminden kalma ya da devam niteliğindeki statükocu yaklaşımın hakim oluşu; sektörün dışa açılmayışı,
- Jeodezi ve Fotogrametri Mühendisliği Öğretim Planlarında, meslek mevzuatı, proje yönetimi, maliyet, keşif, şartname gibi konulara yeterince yer ve önem verilmemesi,
- Sektörel isteklere, yetkin kişi ve kuruluşların ilgi ve desteğinin sağlanması konularında yetersiz kalınması; demokratik baskı grubu oluşturulamaması,
- Üniversitelerin mesleki uygulamaların içinde yeterince yer alamaması; Üniversite-Uygulamacı birlikteliğinin sağlanamaması,
- Meslektaşlarımızın ilgi, yetki ve yeteneklerine göre istihdamları konusunda düzenlemelerin yetersiz kalması.

5. YASALAR VE İDARİ DÜZENLEMELER KONUSUNDA SEKTÖREL BEKLENTİLER VE ÖNERİLER

Sektörel faaliyetlerde yukarıda belirtilen tüzel altlıklardaki eksiklik ve yetersizliklerden kaynaklanan güçlüklerin ve sorunların aşılması, rahat ve rasyonel bir işleyişin sağlanması; bugün için yeterince meslek disiplinimiz içine alınamamış uygulama alanlarının sektör faaliyet alanına sokulması vb. düzenleme içerikli konularda sektörümüzde önemli sorunlar ve beklentiler bulunmaktadır. Yakın geçmişte, ZKÜ Jeodezi ve Fotogrametri Mühendisliği Bölümü tarafından yapılan bir anket sonuçlarından da yararlanılarak aşağıda belirtilen beklentilerin varlığından ve önerilerden söz edilebilir:

- Sektörel uygulamalar için temel çerçeve oluşturacak olan yeni "Büyük Ölçekli Haritalar ve Harita Bilgileri Teknik Yönetmeliği" nin çıkarılması, bu konudaki en acil ve öncelikli beklentiyi oluşturmaktadır.
 - Bu yönetmeliğe göre üretilecek harita ve harita bilgilerinin coğrafi tabanlı bilgi sistemlerine altlık oluşturacak ya da bu tür sistemlere entegre olabilecek teknik tamlıkta olmasının sağlanması;
 - Kuruluşların bu yönetmelikte öngörülen temel kriterlere uyması koşulu ile harita ve harita bilgileri üretiminde; harita ve harita bilgilerinin uygulanmasında istedikleri yol ve yöntemleri kullanabilmelerinin mümkün olabilmesi,
 - Ülke temel yatay ve düşey (TUTGA-TUSAGA-TUDKA) kontrol ağlarının oluşturulmasının ve yaşatılmasının ilgili kamu kuruluşları tarafından sağlanması,
 - Bu yönetmeliğe göre üretilen haritalarda arazinin doğal ve kültürel yapı özelliklerinin yansıtılmasının temel amaç olması; ancak kuruluşların, bu yönetmelikte belirtilen teknik kriterlere uyulması koşulu ile, kendi özel yönetmelikleri (şartnameleri) ile kendi hizmete özel haritalarını ve harita bilgilerini üretebilmelerinin sağlanması.
 - Kamu kurumlarının arazi içerikli her türlü yapı ve tesis inşaatlarında gerçekleştirilen yapı ve tesislerine ait standart coğrafi konum verilerinin ilgili idarelere tesliminin sağlanması,

- Harita ve harita bilgisi üreten her kuruluşun ürettiği harita ve harita bilgileri üzerinde ilgili düzenlemeler çerçevesinde tasarruf yetkilerinin olması,
- Bu yönetmelikte belirlenecek temel ölçütlere uymayan her türlü harita ve harita bilgisi üretme ve uygulama faaliyetlerinin yasal bir değer taşımamasının, resmi işlemlerde veri ve belge olarak kullanılmamasının sağlanması,

vb. hususlar bu yönetmelik ile ilgili temel beklentilerimizi oluşturmaktadır.

- Coğrafi tabanlı bilgi sistemlerinin oluşturulması ve işletilmesi ile ilgili yasal ve idari düzenlemelerin yapılması, bu düzenlemelerde sektörümüzün ve meslektaşlarımızın konumunun belirlenmesini beklemekteyiz.
- Aynı şekilde "Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi, Numarataj Uygulamaları, Altyapı Hat ve Tesislerinin Haritalanması, Maden, Taş ve Kum-Çakıl Ocakları Üretim Haritalarının Yapılması; Arazi İslahı ve Toprak Düzenleme Uygulamaları, Orman Kadastrosu, Afet Yönetim Sistemi vb." meslektaşlarımıza ve sektörümüze yeni işlevler kazandıracak konularla ilgili düzenlemeler de önemli beklentiler arasındadır.
- Sektörel faaliyetlerimizle ilgili, birim iş, birim fiyat, analiz, rayiç, maliyeti keşif gibi şartname ve sözleşme kavramlarında standart, çağdaş, tanım ve tariflerin yapılması; Öğretim planlarımızda bu ve meslek mevzuatı, proje yönetimi gibi konuları içeren derslerin konulmasının yararına inanmaktayız.
- Üniversitelerdeki Mühendislik Bölümlerimizin ve verdikleri ünvanlarının adlandırılması ile ilgili karmaşıklıkların giderilmemesini de bir düzenleme sorunu olarak görmekteyiz.
- Sektörün ürettiği hizmetlerin başka sektörler için servis hizmeti (altlık oluşturma) yanında asıl hizmet niteliği kazandıracak, önemini ve değerini artıracak uygulamalara ve düzenlemelere ağırlık verilmesinin gereğine inanmaktayız.
- Lisanslı Ölçme Büroları ve Uygulaması ile ilgili düzenleme konusunun önemine inanmaktayız.

6. SONUÇ

Sektörümüzün işleyişinde yasaların ve idari düzenlemelerin yetersizlikleri ve eksiklikleri, önemli güçlükler neden olmaktadır. Bu çerçevede, özellikle başta yeni Büyük Ölçekli Harita ve Harita Bilgileri Teknik Yönetmeliği olmak üzere, meslektaşlarımıza yeni işlevler kazandıracak alanlarla ilgili düzenlemelerin sektörümüze kazandırılması önem taşımaktadır. Bu arada, Mühendislik Bölümlerimizin Öğretim Planlarında mevzuat bilgisi, proje yönetimi, keşif, şartname vb. konuları içeren derslerin yer almasında fayda görülmektedir.

7. KAYNAKLAR

1. AKSOY, A., v.d., Büyük Ölçekli Haritaların Yapım Yönetmeliği (Panel), III. Harita Kurultayı, 1991.
2. GALİPOĞULLARI, N., Şantiye Yöneticileri İçin İnşaat Yönetimi, 2001, Birsen Yayınevi, İstanbul.
3. KÖKTÜRK, E., Harita Sektöründe İnsan Kaynakları, Harita Kadastro Mühendisliği, 1995, sayı:78
4. KUŞCU, Ş., Proje Ölçmeleri Ders Dokümanları
5. ÖCAL, M. E., Proje Teknik Şartname Sözleşme, Teknik Yayınevi, Kızılay, Ankara.
6. TÜDEŞ, T., BIYIK, C., Kadastro Bilgisi, KTÜ Mühendislik Mimarlık Fakültesi, 1994, Trabzon.
7. ZKÜ Jeodezi ve Fotogrametri Mühendisliği Bölümü, Mesleki ve Sektörel Sorunlarla İlgili Anket Sonuçları, 2001, Zonguldak.