

TÜRKİYE'DE TARIM ARAZİLERİNİN KORUNMASI VE KULLANIMINA İLİŞKİN SORUNLAR VE POLİTİKALAR*

*Problems and Policies Relating to the Protection and Use of Agricultural Land in
Turkey*

Berfin YÜZAL
Tarım Ekonomisi Anabilim Dalı

M. Necat ÖREN
Tarım Ekonomisi Anabilim Dalı

ÖZET

Bu çalışma ile Türkiye’de tarım topraklarının korunması ve kullanımına ilişkin sorunların ve politikaların çeşitli ülke örnekleriyle birlikte literatüre dayalı olarak tartışılması amaçlanmıştır. Bu kapsamda toprakların doğal yapısından kaynaklanan sorunlardan çok insan kaynaklı sorunlar ele alınmıştır. Bu sorunların başında yanlış, bilinçsiz, amaç dışı arazi kullanımı ile küçük, parçalı ve dağınık işletme yapısı gelmektedir. Türkiye’de bu konularla ilgili olarak yasal ve kurumsal anlamda pek çok düzenlemeye gidilmişse de kararlılık, tutarlılık ve eş güdüm anlamında, uygulamaya da yansıyan sorunların önüne geçilebildiği söylenemez.

Anahtar Kelimeler: Tarım arazisi, arazi yönetimi, arazi kullanımı, arazi politikası, Türkiye

ABSTRACT

The objective of this study is to discuss the problems and policies concerning use and protection of agricultural lands in Turkey, based on available literature and applications in several countries. In this context, particularly the problems of human origin were addressed, rather than those arising from the natural structure and properties of soils. The most important of these problems are unconscious utilization and misuse of lands and small, fragmented and scattered structure of farmlands. Although there are many legal and institutional regulations were issued with regard to this issue, it was concluded that the problems encountered in practice cannot be avoided due to some stability, consistency and coordination problems.

Keywords: Agricultural land, land management, land use, land policy, Turkey

Giriş

Yeryüzünde kıt ve miktarı artırılmayan toprak, her geçen gün artan nüfusun su ve hava gibi vazgeçilmez unsuru, ülkelerin kalkınmalarında ana faktör, her toplum için ekonomik, sosyal ve politik açıdan önemli bir kaynak durumundadır (Kalkınma Bakanlığı, 2014). Toprak aynı zamanda yerleşim alanı, ayrıca pek çok sanayi kolu için de hammadde durumundadır (Topçu, 2012).

Bugün dünya üzerinde tarım arazilerinin genişletilmesi olanağı oldukça sınırlıdır. Hatta çoğu ülkede elverişli arazilerin tamamı üretime açılmış durumdadır.

*Aynı başlıklı Yüksek Lisans tezinden üretilmiştir.

Tarımsal nüfus oranının yüksek olduğu az gelişmiş ülkelerde arazi üzerindeki baskı daha yoğun yaşanıp olumsuzluklara yol açarken, yasal ve kurumsal yetersizlikler de var olan sorunların çözümünü güçleştirmektedir. Daha çok endüstri üzerine yoğunlaşan gelişmiş ülkelerde ise sanayileşme toprak ve su kaynaklarını hedef almış, hatta pek çok ülkede düzeltilemeyecek sorunlara yol açmıştır.

Türkiye’de ise nüfus artışı ve tarımsal mekanizasyondaki gelişmelere bağlı olarak Cumhuriyetin ilk yıllarından 1990’lı yılların başına kadar tarım arazilerinin sürekli genişlediği, takip eden yıllarda ise tarıma elverişli arazilerin tamamının üretime açılmış olması nedeniyle genişleme bir yana daralmanın başladığı görülmektedir. Bu dönemde ayrıca amaç dışı kullanım yönündeki baskıların arttığı tarımsal ve kırsal nüfustaki gerileme eğilimine rağmen tarımsal yapıda ciddi anlamda bir iyileşmenin olmadığı görülmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2014).

Türkiye’de tarım arazilerinin korunması ve etkin ve sürdürülebilir kullanımı konularında halen ciddi sorunlar yaşanmaktadır. Bu sorunların bir kısmı taşlılık, tuzluluk, eğim, toprak derinliği gibi toprakların doğal yapısından ileri gelen sorunlardır. Ancak daha da önemlisi tarım arazilerinin amacına ve niteliklerine uygun kullanılmaması, küçük, parçalı, dağınık işletme yapısı, arazi tasarruf durumu, erozyon gibi daha çok insan kaynaklı sorunlardır. İnsan kaynaklı bu sorunların ise sık sık değişen ve uygulamaya da yansıyan yasal ve kurumsal yapıdaki dağınıklıktan kaynaklandığı söylenebilir.

Bu çalışma Türkiye’de tarım topraklarının korunması ve kullanımına ilişkin insan kaynaklı sorunların ve arazi kullanım politikalarının çeşitli ülke örnekleriyle birlikte tartışılarak, etkinlik ve sürdürülebilirlik açısından katkı sağlayacak politikalar geliştirmek amacıyla planlanmıştır.

Materyal ve Yöntem

Materyal

Çalışmada araştırma konusuyla ilgili ve erişilebilen yerli ve yabancı çalışmalardan ve ilgili kurum bilgi ve belgelerinden araştırma materyali olarak yararlanılmıştır. Verilerinden yararlanılan yerli kurumların başında Tarım ve Orman Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, TÜİK ve DSİ; uluslararası kurumların başında ise FAO sayılabilir.

Yöntem

Araştırmada tarım topraklarına ilişkin daha çok insan kaynaklı sorunlar literatüre dayalı olarak, tarihsel süreç içerisinde ve verilerin elverdiği ölçüde çeşitli ülke örnekleriyle zenginleştirilerek değerlendirilmeye çalışılmıştır.

Araştırma kapsamında konu dört ana bölüm halinde ele alınmıştır. Birinci bölümde ilgili yerli ve yabancı çalışmaların yanı sıra TÜİK, TOB, diğer ilgili bakanlıklar, FAO gibi kurum ve kuruluşların verilerinden yararlanılarak dünyada ve Türkiye’de arazi varlığı ve kullanımına ilişkin mevcut yapı ortaya konulmaya çalışılmıştır. İkinci bölümde Türkiye’nin tarım arazilerinin korunması ve kullanımına ilişkin sorunları; erozyon, toprak yapısı, işletme yapısı, arazilerin niteliklerine uygun kullanılmaması, arazi tasarruf durumu ve tarım arazilerinin amaç dışı kullanılması

başlıkları altında gruplandırılarak incelenmiştir. Üçüncü bölümde dünyada ve Türkiye'de konuya ilişkin yasal ve kurumsal yapı ve bu kapsamdaki uygulamalar (politikalar) değerlendirilmiştir. Bu bölümde arazi kullanımına yönelik en yaygın, kapsamlı ve hemen her ülkede bir şekilde uygulanmakta olan arazi toplulaştırması, diğer bazı ülke örnekleriyle birlikte incelenmiştir. Dördüncü ve son bölümde ise Türkiye'de tarım topraklarının etkin ve sürdürülebilir kullanımına katkı sağlayacağı düşünülen öneriler geliştirilmeye çalışılmıştır.

Bulgular ve Tartışma

Dünyada Arazi Varlığı Ve Kullanımı

FAO verilerine göre dünyada 13 milyar ha alan karalarla kaplı olup bunun da yaklaşık 5 milyar hektarını tarım alanları oluşturmaktadır. Dünya'da mevcut tarım topraklarının artırılması olanağı oldukça sınırlıdır. Gelecekte sadece Afrika'nın Aşağı Sahra bölümü ile Güney Amerika'da yoğunlaşmış 1.8 milyar ha alanın daha tarıma açılabilmesi, Türkiye'de dahil olmak üzere pek çok ülkede artık tarım alanlarının artırılması olanağının neredeyse kalmadığı belirtilmektedir. Üstelik pek çok ülkede mevcut tarım topraklarının önemli bir kısmı yanlış ve bilinçsiz kullanım sonucu verim gücünü kaybetmekte, ayrıca her yıl erozyon, diğer kullanım alanı yaratma, konut ve kentleşme, sanayi vb birçok sebeple amacı dışına çıkmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2014).

Türkiye'nin Arazi Potansiyeli ve Tarım Arazilerinin Kullanımı

Türkiye'nin 77 milyon ha olan arazi varlığının yaklaşık %30'unu (23,2 milyon ha) işlenen alanlar, %19'unu (14,6 milyon ha) çayır ve mera alanları olmak üzere toplamda yaklaşık yarısını tarım alanları oluşturmaktadır. Türkiye'nin toplam tarım arazisi varlığı 2001'de 40.967 bin hektar iken dalgalı ve azalan bir seyirle 2018'de 37.800 bin hektara gerilemiştir (TUİK, 2018).

Türkiye'de mevcut tarım topraklarının kullanımına oransal açıdan bakıldığında en büyük payı yüzde 41 ile ekilen arazilerin oluşturduğu görülmektedir. Bunu sırasıyla, yüzde 39 ile çayır ve mera yüzde 9 ile nadasa bırakılan araziler, yüzde 9 ile meyveler, çiçek ve baharat alanları ve yüzde 2'lik payla sebze yetiştirilen arazilerin takip ettiği anlaşılmaktadır (TUİK, 2018).

Tarım Arazileri ve Kullanımına İlişkin Sorunlar

Erozyon: Başka bir adıyla toprak aşınımı olan erozyon insanların bitki örtüsünü kısmen veya tamamen yok etmesi sonucunda örtüden mahrum olan toprağın rüzgar veya su yoluyla aşındırılıp taşınması olayıdır (Anonim, 2018a). Türkiye'de orman arazilerinin % 54'ünde, meraların % 64'ünde, tarım arazilerinin ise % 58'sinde çok şiddetli ve şiddetli erozyon görülmektedir (Erpul ve Saygın, 2012: Öztürk, 2007'den).

Arazi tasarruf durumu: Tarım arazileri ile bunları işletenler arasındaki ilişkinin hukuki kapsamını ifade eden arazi tasarrufu tarımda arazi kullanım etkinliği konusunda belirleyici diğer bir unsurdur. Türkiye'de tarım arazilerinin yaklaşık % 85'i mülk olarak işletilmekle beraber son 20-30 yılda kiracılık ve ortaklıkla arazi

işleme özellikle bazı bölgelerde yaygınlaşma eğilimindedir. Ancak kiracılık ve ortakçılıkla arazi işleme işletmelere yapılacak yatırımları olumsuz etkilediği gibi işletme arazilerinin parçalanmasına da zemin hazırlayabilmektedir.

İşletmelerin küçük, parçalı ve dağınık yapıda olması: Tarım arazilerinin parçalanmasında miras yoluyla bölünmeler başta olmak üzere, kamu yatırımları, kiracılık ve ortakçılık, gelir yetersizliği, topoğrafik konum gibi pek çok faktör etkili olmaktadır (Berk, 2015). Tarım ve Orman Bakanlığı “Çiftçi Kayıt Sistemi (ÇKS)” verilerine göre 2002 yılında Türkiye’de işletme başına 5,9 adet parsel düşmekteyken, bu rakam 2011 yılında 6,9 parsel yükselmiştir. İşletme genişlikleri ise 1950’li yıllarda 7,7 hektar iken 2000 yılında 6,1 hektara gerilemiştir. 2011 yılı ÇKS kayıtlarına göre ise işletme ölçekleri bir miktar artarak 6,8 hektara yükselmiştir. Sonraki araştırmalar ve kayıtlar (ÇKS) da parçalanmanın halen devam ettiğini ve işletme genişliklerinde ciddi anlamda bir iyileşmenin olmadığına işaret etmektedir. Parçalanma sadece işletme arazilerinin küçülmesine neden olmamakta, çoğu zaman dağınık ve şekilsiz bir yapıya da neden olmaktadır. Türkiye dahil pek çok gelişmekte olan ülkede gözlenen bu durum tarımda etkinlik ve verimlilik kaybına neden olarak sonuçta işletme gelirlerine yansımaktadır.

Arazilerin niteliklerine uygun kullanılmaması: Türkiye’de tarım arazilerinin niteliklerine göre sınıflandırılarak, bu niteliklerine uygun kullanılması konusunda bugüne kadar pek çok çalışma yapılmış, yasal ve kurumsal düzenlemeye gidilmiştir. Bu konu en son 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanma Kanununda kapsamlı olarak ele alınmış ve yasal güvence altına alınmıştır. Bununla beraber Türkiye’de bugüne kadar konuya ilişkin yürütülen çalışmalarda eksiklik ve yetersizliklerin olduğu ve arazilerin niteliklerine uygun kullanılmasına ilişkin mevzuata da tam anlamıyla uyulmadığı bilinmektedir.

Tarım arazilerinin amaç dışı kullanımı: Türkiye’de olduğu gibi diğer pek çok ülkede de amaç dışı kullanım tarımsal üretimi tehdit eden en önemli sorundur. Amaç dışı kullanım, gerek sorunun büyüklüğü gerekse neden ve sonuçları gibi pek çok açıdan diğerlerinden ayrılmaktadır. Türkiye’de nüfusun hızla artması, çarpık kentleşme, gelişen sanayileşme, plansız kamu, turizm ve madencilik yatırımları nitelikli tarım arazilerinin her geçen gün azalmasına yol açmaktadır. Bu sorun özellikle bazı bölgelerde ciddi boyutlara ulaşmış ve gelecekte daha da aratacak gibi görünmektedir. Tarım arazilerinin amaç dışı kullanım nedenleri ülkelerin gelişmişlik düzeyleri ile de yakından ilgilidir. Gelişmiş ülkelerde sosyal ve ekonomik yetersizlikler, azgelişmiş ülkelerde ise yasal ve kurumsal yapıdan kaynaklanan nedenler bunda daha fazla etkili olmaktadır (TOB, 2011).

Tarım Arazilerinin Korunması ve Kullanımına Yönelik Politikalar

Türkiye’de tarım topraklarının korunmasına ve etkin kullanılmasına yönelik politikaların genel çerçevesi Anayasa ile belirlenmiştir. Anayasa’nın 44’üncü maddesinde toprak mülkiyetini ele alan kanunda; devlet, arazinin en optimum faydayı sağlayacak şekilde işletilmesini, korunmasını ve geliştirilmesini sağlamak toprak aşınımını engellemek ve toprağı olmayan ya da az toprağı olan çiftçileri topraklandırmaktan sorumludur hükmü geçmektedir.

Osmanlı devletinde devlet mülkiyetinde olan tarım toprakları has, zeamet tımar olarak ayrılarak şahısların kullanımına bırakılmışken Cumhuriyet döneminde Medeni Kanun hükmüyle tarım arazileri mülk arazi olarak şahısların üzerine tapulanmıştır.

Cumhuriyet döneminde tarım topraklarıyla ilgili çıkarılan yasaların başlıcaları şunlardır:

4753 Tarih ve Sayılı Çiftçiye Topraklandırma Kanunu: Kanunun amacı arazisi olmayan çiftçi ailelerine geçimini sağlayacak ve istihdam yaratacak düzeyde arazi imkanı sağlama, arazisi olan çiftçi ailelerine ise tarımsal faaliyette eksik bütçeleri için kredi imkanı sağlama, ana malzemeleri sağlama ve ülke arazilerinin boş kalmasını önlemektir.

1757 Sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu: 17.7.1973'te yürürlüğe giren bu kanunun amaçları; arazinin en uygun biçimde işletilmesi, tarımsal üretimin ulusal kalkınmaya göre geliştirilmesi, topraksız ailelerin topraklandırılması, arazi reformunun amaçlarının uygulanması için Tarım Reformu Kooperatiflerinin hizmete sunulması, kiralık ve ortaklık ilişkilerinin düzenlenmesi, arazi toplulaştırma çalışmalarının yapılması ve parçalanmaların önlenmesi, örnek köylerin oluşturulması, tarımsal faaliyette toprak ve su kaynağının iyileştirilmesi ve uygun şekilde kullanılmasının sağlanması olarak sıralanabilir.

3083 Sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu: 1 Aralık 1984'te yürürlüğe giren kanun ile tarım arazilerinin en uygun biçimde işletilmesi, tarımsal üretimin ulusal kalkınmaya göre geliştirilmesi, topraksız ailelerin topraklandırılması, arazi toplulaştırma çalışmalarının yapılması ve parçalanmaların önlenmesi, yeni yerleşim alanlarının kurulması, dağıtılmayan toprakların bir şekilde kullanıma uygun hale getirilmesi, tarım arazilerinin amaç dışı kullanım durumunun iyileştirilmesi öngörülmüştür.

5403 Sayılı Toprak Koruma Ve Arazi Kullanımı Kanunu: Sürdürülebilir arazi yönetimi anlayışının benimsendiği 5403 sayılı bu yasanın amaç ve kapsamla ilgili maddeleri aşağıdaki gibidir:

Madde 1: Bu Kanunun amacı; toprağın doğal veya yapay yollarla kaybını ve niteliklerini yitirmesini engelleyerek korunmasını, geliştirilmesini ve çevre öncelikli sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak, plânlı arazi kullanımını sağlayacak usûl ve esasları belirlemektir.

Madde 2: Bu kanun arazi ve toprak kaynaklarının bilimsel esaslara uygun olarak belirlenmesi, sınıflandırılması, arazi kullanım plânlarının hazırlanması, koruma ve geliştirme sürecinde toplumsal, ekonomik arazi yönetimi kavramı ve Türkiye gereksinimi ve çevresel boyutlarının katılımcı yöntemlerle değerlendirilmesi, amaç dışı ve yanlış kullanımların önlenmesi, korumayı sağlayacak yöntemlerin oluşturulmasına ilişkin sorumluluk, görev ve yetkilerin tanımlanması ile ilgili usûl ve esasları kapsar.

Madde 10: Arazi kullanım planları ile ülkesel ve bölgesel planlamalara temel oluşturan ve diğer fizikî planlamalara veri teşkil eden; su potansiyeli, toprak veri tabanı ve haritaları esas alınarak çevre öncelikli sürdürülebilir kalkınma ilkesi doğrultusunda toprağın niteliği, arazinin yeteneği ve diğer arazi özellikleri

gözetilerek uygun arazi kullanım şekilleri belirlenir. Hazırlanan arazi kullanım planlarında; yerel, bölgesel ve ülkesel ölçekte tarım arazileri, mera arazileri, orman arazileri, özel kanunlarla belirlenen alanlar, yerleşim alanları, toplumsal ve ekonomik amaçlı altyapı tesisleri ile diğer arazi kullanım şekillerine yer verilir. Tarım arazileri, bu Kanunda belirtilen istisnalar hariç olmak üzere, arazi kullanım plânlarında belirtilen amaçları dışında kullanılamaz.

Madde 11: Arazi sahipleri ve araziyi kullananlar, hazırlanan plân ve projelere uymakla yükümlüdür.

Yasanın 20. ve 21. maddelerinde ise tarım ve tarım dışı arazi kullanımının koruma projelerine uygun olmaması halinde izinsiz yapılan bütün yapıların yıkılması hükmüne bağlanmıştır. Ancak, yürürlüğe konulan Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununda sürdürülebilir arazi yönetimi benimsenmiş olsa da güçlü bir denetim sistemi getirilmemiştir (Erkan ve ark, 2011).

5403 Sayılı Kanunun 6537 Sayılı Kanun İle Değişik Hükümleri: 6537 sayılı kanunla yapılan değişikliklerin temel amacı "Toprağın korunması, geliştirilmesi, tarım arazilerinin sınıflandırılması, asgari tarımsal arazi ve yeter gelirli tarımsal arazi büyüklüklerinin belirlenmesi, bölünmelerinin önlenmesi, tarımsal arazi ve yeter gelirli tarımsal arazilerin çevre öncelikli sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak planlı kullanımını sağlayacak usul ve esasları belirlemektir."

Bu kanunla getirilen başlıca düzenlemeler şu şekilde özetlenebilir:

- Tarım arazilerine büyüklük sınırlaması getirilmiş ve bölünemez eşya niteliği kazandırılmıştır.
- Bakanlıkça belirlenen, mutlak, marjinal ve özel ürün arazilerinde 2 ha, dikili arazilerde 0,5 ha, tarım yapılan örtü altı arazilerinde 0,3 ha bölünebilecek en alt parsel sınırı olarak belirlenmiştir.
- Büyüklükleri belirlenen tarım arazileri parçalanamaz, küçültülemez, pay olarak ayırlamaz, mülkiyeti devlete ait olan arazilerin satış prosedürleri dışında pay ve paydaş adedi yükseltilemez ve bakanlıkça aralarında ekonomik ilişki olan ve aynı şahsa ait tarım alanları beraber ilişkilendirilir.
- Aynı köy veya mahalle sınırları içinde olan, kuru tarım arazilerinde 10 da, sulu tarım arazilerinde 5 da, dikili tarım arazilerinde 3 da, örtü altı tarım arazilerinde 1 da ve üzerindeki araziler (hisseli veya müstakil) ekonomik bütünlük teşkil eder.
- Köy ve mahalle açısından farklı sınırlar içinde olan ve en uzak parselle uzaklığı 5 km'den az olan kuru tarım arazilerinde 10 da, sulu tarım arazilerinde 5 da, dikili tarım arazilerinde 3 da, örtü altı tarım arazilerinde 1 da ve üzerindeki araziler (hisseli veya müstakil) ekonomik bütünlük teşkil eder. Yine köy ve mahalle açısından farklı sınırlar içinde olan ve tarımsal üretimin yapıldığı parselle uzaklığı 5 km üzeri olan araziler ekonomik bütünlük teşkil etmez.
- Mirasçılar, miras olarak belirlenen tarım alanları ve yeter gelirli tarımsal arazilerin sahipliği hakkında; her 10 yıl içinde 2 milyon ha alan parçalanarak

kullanılmayacak duruma girmektedir, bundan sonra ise kuru şartlarda 160 ile 180 da; sulu şartlarda 80 da altında bölünemeyeceği hükme bağlanmıştır.

6537 sayılı kanunun temel amacı tarım arazilerinde devretme, miras vb nedenlerle parçalanma ve küçülmenin engellenmesidir. Bu amaçla bu kanunla konularla ilgili olarak köklü değişiklikler bu sorunlar üzerinde çok değişiklik yapılmıştır. Medeni hukuk kapsamında bu değişikliklerin en önemli olanı yeter gelirli tarımsal arazi büyüklüğü ve asgarî tarımsal arazi büyüklüğü ifadelerinin bulundurulması, miras olarak belirlenmiş tarım arazilerinin sahipliğinin devir mecburiyetinin getirilmesi, sınırları aynı olan tarım arazi yurtluklarına önalım hakkı verilmesi ve paylı sahipliğe tâbi tarım arazilerinde payın aktarımı ve rehnini yasaklayan kararın çıkarılmasıdır. Bu değişikliklerle beraber yürütülecek önlemlerin tarım alanlarının parçalanarak küçülmesi sorununa çok az yardımcı olabileceği belirtilebilir. Asıl vurgulanması gereken bu önlemlerle beraber toplumun konu hakkındaki bilgisinin ve bilincinin artmasıdır. Aksi taktirde alınan önlemler tek başına yeterli fayda sağlamayacaktır (Özçelik, 2015).

İşletme arazilerinin parçalanmasını önlemek miras yasalarında yapılacak düzenlemelerle mümkün iken küçük, parçalı, dağınık ve şekilsiz yapıların düzenlenmesi ancak arazi toplulaştırmasıyla mümkündür. Arazi toplulaştırması bozulan tarımsal yapının işletmecilik gereklerine göre yeniden düzenlenmesi için alınan önlemleri kapsar ve dünyada olduğu gibi Türkiye’de de uzun yıllardan beri uygulanan en köklü yapısal önlemdir. Bu bakımdan arazi toplulaştırması aşağıda ayrı bir başlık halinde ele alınmıştır.

Arazi Toplulaştırılması

Arazi toplulaştırması; Aynı kişi ve ailesine ait farklı sebeplerle tarımsal üretime olanak tanımayacak şekilde toprak koruma ve zirai sulama önlemlerinin alınmasını zorlaştıracak boyutta; parçalanıp küçülerek, asıl şekillerinin dışına çıkarak bozulan arazi parsellerinin ve paylarının birleştirilerek, bütünleştirilip tekrar düzenlenmesi işlemidir (Küsek, 2014).

Dünyada birçok ülke işletme arazilerinin parçalanmasını önlemek amacıyla bölünebilecek alt sınırlar belirlemiş miras yolu ile parçalanmayı önleyen kanunlar çıkarmıştır. Bu hukuki tedbirler ile arazi sahibinin ölümünün ardından arazilerin devredilmesi, işletilmesi, ortak mülkiyetlilik durumu Fransa, Avusturya, Belçika, Almanya, Irak, İsviçre yasalarında bulunmaktadır. Küba, Meksika, Irak ve Mısır gibi ülkelerde toprak ve iskan kanunuyla çiftçilere dağıtılan arazinin bölünemeyeceğine dair içerikler yer almaktadır. Ayrıca toplulaştırma yapılan arazilerde tekrar parçalanma olmaması için Avusturya, Fransa, İsviçre, Hollanda ve Ürdün’de toplulaştırmadan sonra arazilerin tekrar parçalanması engellenmiştir. Arazi parçalanması şart ise arazilerin parçalanması asgari parsel yüzölçümü ile sınırlandırılarak ve zarar söz konusu olmayacaksa parçalanma gerçekleşebilir. Türkiye’de 20 dekar olarak belirlenen bu sınır, Hindistan’da 2 dekardır. İsveç’te bu kuralı önemsemeyen mülk sahibine devlet tarafından masraf bedeli ödetilmektedir. Kimi ülkelerde ise bu konuya dair kanunlar olmadığından arazi toplulaştırmasından

sonra parçalanmış arazilerde tekrar toplulaştırma çalışmasına gidilmektedir (Ercan, 1970: Sayılan 2013'ten).

Dünyada arazi toplulaştırması konusunda başarı sağlamış Almanya, İsviçre, Fransa, Avusturya vb ülke örnekleri vardır. Bu ülkeler toplulaştırmayla beraber üretim ve imar çalışmalarını arttırmış, işgücü ve harcamalarda tasarruf sağlamış, parsel sayısını düşürüp işletme genişliklerini arttırmış, bitkisel hayvansal verim artışı sağlamış, yol uzunluğu ve masrafları azaltmışlardır (Anonim, 2018b).

Türkiye'de ilk arazi toplulaştırma çalışmaları Toprak-Su Genel Müdürlüğü tarafından 1961 yılında başlatılmıştır. 1966 yılında ise gereklilik bağlamında ilk Arazi Toplulaştırma tüzüğü çıkarılmıştır. Bu tüzük içeriği 1973'e kadar devam etmiş ve 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu 1978 yılına kadar Toprak-Su Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmüştür. 1978'de kanun iptal edilince 7/18231 sayılı arazi toplulaştırma tüzüğü yürürlüğe girmiştir. 01.12.1984 tarihinde yürürlüğe giren "3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu" Türkiye genelindeki toplulaştırma girişimlerini kapsamamakta sadece tarım reformunun uygulanacağı belirlenen alanları kapsamaktadır. Bu nedenle Tarım Reformu uygulama kapsamı dışındaki alanlarda Arazi Toplulaştırma Tüzüğü ve yönetmeliği esas alınmaktadır (Şahin, 2013).

2003 yılına gelindiğinde ilk başta köyde başlatılan basit arazi toplulaştırma uygulaması 2005 yılından itibaren daha kapsamlı, çok amaçlı çalışmalara yerini bırakmıştır. 2008 yılından itibaren, özel arazi toplulaştırması için yasal düzenleme yapılmış ve GAP arazi toplulaştırması ile de sulama yatırımlarının hızlandırılması amacıyla çok amaçlı toplulaştırma çalışmalarına hız verilmiştir. 2014 yılında 5403 sayılı kanunda 6537 sayılı Kanunla Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun ile miras yolu ile parçalanmanın önüne geçecek radikal bir düzenleme yapılmıştır. 5403 sayılı Kanun üzerinde 6537 sayılı Kanun ile yapılmış değişikliklerde tarım alanlarının belli sınırlar altına düşürülemeyeceği, paylaştırılmayacağı, parsel sayısının arttırılmayacağı, var olan parsel parçalarının ise birleştirilmesi bir bütünlük oluşturulması amaçlanmıştır.

2018 yılında yapılan son değişiklikle arazi toplulaştırma çalışmaları Tarım ve Orman Bakanlığından Devlet Su İşleri (DSİ)'ne devredilmiştir. 28 Nisan 2018'de yürürlüğe giren ilgili Kanunla konu ile ilgili Başkanlıklar kurulacak, bu konuya ilişkin projelerin izni, alana su taşınması, tarım alanını iyileştirme ve hatta iyileştirme yapılan alanda tarımsal faaliyetleri kısıtlama yetkisi tamamen DSİ'ye devredilmiştir. DSİ dışında tüzel kişiler veya kuruluşlar arazi toplulaştırması yapmak isterlerse DSİ'den izin almaları gerekecektir. Yeni düzenlemeyle DSİ'ye en düşük arazi parsellerini birleştirerek toplulaştırma yapma veya kamulaştırma yapma yetkisinin yanında izinsiz su kullananlara cezai işlem yapma yetkisi de verilmiştir. Yeni düzenlemeyle DSİ'nin Tarla İçi Geliştirme Hizmetleri (TİGH) için yapılacak masraflara katkı sağlayacağı hükmü de getirilmiştir (Yıldırım, 2018).

Türkiye'de 1961 yılında başlayan toplulaştırma çalışmaları 2018 yılında DSİ'ye devredilene kadar bakanlıkça yürütülmüş ve bugüne kadar toplam 5.082.785 ha arazide toplulaştırma çalışmaları tamamlanmıştır. Ayrıca pek çok bölgede de çalışmalar devam etmektedir. Bugüne kadarki uygulamalarda sadece

parsel büyüklüğü ve dağınıklığı değil, altyapı hizmetlerinin de geliştirilmesine çalışılmıştır.

Sonuç ve Öneriler

Ekonomik kalkınma konusunda belirleyici faktörlerden birisi de doğal kaynak varlığı ve bu kaynakların kullanım etkinliğidir. Üzerinde yaşadığımız toprak bu kaynakların başında gelmekte ve oluşumu uzun yıllar süren ancak yanlış kullanımlarla kolayca elden çıkan ve geri kazanımı çok zor ve maliyetli olan bir kaynaktır.

Günümüzde artık tarım arazilerinin genişletilme olanağı oldukça sınırlıdır. Hatta Türkiye dahil pek çok ülkede azalma eğilimi gözlenmektedir. Bu da tarım arazilerinin korunarak etkin kullanımının önemini daha da artırmaktadır. Buna karşılık bugün kalkınmanın sürdürülebilirliği ve özellikle gıda güvenliği açısından ciddi bir tehdit oluşturan arazilerin korunması ve kullanımına ilişkin sorunlar artarak devam etmektedir. Bu sorunların bir kısmı arazilerin doğal yapısından kaynaklanan sorunlardır. Ancak asıl büyük ve üzerinde düşünülmesi gereken ve insanlık için giderek daha büyük bir tehdit unsuru haline gelen insan kaynaklı sorunlardır. Arazilerin küçük ölçekli, çok parçalı, dağınık yapısı, niteliklerine uygun kullanılmaması, verimli arazilerin kamulaştırma, sanayi, konut alanı vb girişimlere karşı yeterince korunamaması, bilinçsiz arazi kullanımı bugün ve gelecek için ihtiyaç olacak verimli arazilerin genel problemleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Tüm bu sorunlar farklı düzeylerde de olsa hemen her ülke için geçerlidir. Bununla beraber, insan kaynaklı sorunların yasal ve kurumsal eksiklikler ve bilinç düzeyi ile ilgili olarak az gelişmiş ülkelerde daha fazla görüldüğü, gelişmiş ülkelerde ise insan kaynaklı sorunlardan çok doğal yapı ve koşullardan kaynaklanan sorunların görüldüğü söylenebilir.

Dünyada olduğu gibi Türkiye'de de yanlış ve amaç dışı arazi kullanımı tarımsal üretimi tehdit eden en önemli sorundur. Türkiye nüfusu hızla artan gelişmekte olan bir ülkedir. Türkiye'de tarım dışı sektörlerin daha hızlı gelişmesi tarım arazileri üzerindeki baskıyı artırmaktadır. Son çıkarılan Büyükşehir Yasası ile çok sayıda ilde köylerin tüzel kişiliklerinin ortadan kaldırılarak buraların büyükşehir sınırlarına dahil edilmesi tarım toprakları üzerindeki baskıyı daha da artıracaktır.

Arazilerin verimini kaybetmeden gelecek kuşaklara aktarılması onun amaca uygun ve planlı kullanılmasıyla mümkündür. Tarımsal yapıyı iyileştirmeye yönelik çalışmalar ve amaç dışı kullanım konusunda başarı sağlanması detaylı, etkin bir planlamaya bağlıdır. Etkin, sürdürülebilir arazi yönetimi için ise sağlıklı arazi politikası, sağlıklı bir politika için de güncel ve güvenilir toprak veri tabanının oluşturulması bu konuda atılması gereken öncelikli adımlar arasında görülmektedir. Aslında Türkiye'de tarım topraklarının korunması ve kullanımıyla ilgili sorunların yasal ve kurumsal eksikliklerden ziyade uygulama kaynaklı sorunlar olduğu söylenebilir. Özellikle konuyla ilgili kurumsal yapıdaki dağınıklık ve yapının sık sık değişmesi hizmet bütünlüğü ve sürekliliği konusunda sorun yaşanmasına neden olmaktadır. Bu bakımdan arazi yönetimi ve kullanımı konusunda toplumsal faydayı önceleyen, yetki ve sorumlulukları açıkça belli olan tek ve güçlü bir kurumsal yapı

ile bu yapıyı denetleyecek, her türlü etkiden uzak güçlü bir kontrol ve denetleme mekanizması Türkiye'nin bu konudaki en büyük eksikliği olarak görülmektedir.

Kaynaklar

- Anonim, (2018a). "Toprak ve Arazi Sınıflaması Teknik Talimatı <https://docplayer.biz.tr/> (Erişim: 18.12.2018)
- Anonim, (2018b). Türkiye'de Arazi Toplulaştırması <http://members.tripod.com> (Erişim: 06.12.2018)
- Berk, H., (2015). Arazi Toplulaştırması ve Üretici Bilinç Düzeyi. Adnan Menderes Üniversitesi. Ziraat Fakültesi. Tarım Ekonomisi Bölümü. Aydın. <https://akademik.adu.edu.tr>
- Erpul, G., Topçu, P., (2016). Arazi Koruma ve Kullanım Politikası. Fen Bilimleri Enstitüsü Taşınmaz Geliştirme Anabilim Dalı .Ankara.<https://acikders.ankara.edu.tr>.
- Erkan, H., Seylan, G., Yaşayan, A., (2011). Arazi Yönetimi Kavramı ve Türkiye Gereksinimi.TMMOB Harita veKadastro Müh Odası. 13. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı. Ankara. 18-22 Nisan 2011. <https://www.hkmo.org.tr>
- Food and Agriculture Organization (FAO) of the United Nations. Çeşitli Yıllar.<https://www.fao.org> (Erişim: 05.01.2019).
- Küsek, G., (2014). Türkiye'de Arazi Toplulaştırmasının Yasal Durumu ve Tarihsel Gelişimi. Ç. Ü. Z. F. Dergisi. 29 (1): 1-6.
- Özçelik, Ş. B., (2015). 5403 Sayılı Toprak Koruma Ve Arazi Kullanımı Kanunu'nda 6537 Sayılı Kanun'la Yapılan Değişiklikler Ve Değerlendirilmesi. Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. XIX, Y. 2015. Şa. 1.
- Öztürk, H., (2007). Yeryüzünün Sihirli Örtüsü Toprak ve Türkiye'de ToprakSorunları Üzerine Bazı Değerlendirmeler. (B.Aksoy Editör). Yaşamın Her Karesinde Toprak. İstanbul Aydın Üniversitesi. s: 348-360
- Sayılan, H., (2013). Türkiye Kırsal Arazi Kaynaklarının Sürdürülebilir Kullanımında, Arazi Toplulaştırmasının Yeri ve Önemi. Ankara Üniversitesi. 3. Uluslararası Coğrafya Sempozyumu. Ankara. 2013.
- Şahin, M. Y., (2013). Arazi Toplulaştırması. <http://mehmetyasarsahin.av.tr>. (Erişim: 16.02.2019)
- T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı. Çeşitli Yıllar. <https://www.tarimorman.gov.tr>. (Erişim: 10.02.2019)
- Kalkınma Bakanlığı, (2014). Onuncu Kalkınma Planı. Tarım Arazilerinin Sürdürülebilir Kullanımı Çalışma Grubu Raporu. Ankara 2014. <https://acikders.ankara.edu.tr> (Erişim: 12.06.2017)
- T.C. Resmi Gazete, 30. 04. 2014 tarihli ve 6537 sayılı. 5403 Toprak Koruma ve Arazi Kullanım Kanunu. <https://www.lexpera.com.tr> (Erişim: 05.01.2019).
- Topçu, P., (2012). Tarım Arazilerinin Korunması ve Etkin Kullanılmasına Yönelik Politikalar. T.C. Kalkınma Bakanlığı Uzmanlık Tezi.
- TÜİK, 2018. Türkiye İstatistik Kurumu. <http://www.tuik.gov.tr> (Erişim: 05.01.2019).
- Yıldırım, A.E., (2018). Tarımsal Sulama ve Arazi Toplulaştırmada Yeni Dönem. Tarım Dünyasından. 1 Mayıs 2018 (Erişim:16.03.2019).