

TÜRKİYE' DE ARAZİ TOPLULAŞTIRMASI UYGULAMALAR, SORUNLAR, ÖNERİLER

MÜMTAZ BAYRAM ¹
Prof. HÜSEYİN ERKAN ²

ÖZET

Arazi toplulaştırma, tarımsal verimliliğin artırılması amaçlı çalışmadır. Türkiye'de ayrı kuruluşlarca yürütülen arazi toplulaştırma çalışmaları, yine tarımsal verimliliği artırma amacı taşıyan sulama tesisleri yapımı ekseninde ele alınmaktadır.

Arazi Toplulaştırma Tüzüğü uyarınca yapılan uygulamalarda, sulama projelerinin gerçekleştirilmesinde önemli darboğazlar doğmaktadır. Bu bağlamda, 1996 yılı sonuna kadar ihale edilen 179 336 ha alanda, toplulaştırma kararının çifte ekseriyetle alınması koşulu nedeni ile 126 333 ha alanın sulama tesisleri yapımında tıkanma noktasına gelinmiştir. 3083 sayılı yasa uyarınca yürütülmekte olan GAP kapsamında ise sulama tesisleri inşaatında tıkanma bulunmamakta, ancak bu uygulamada da ya Hazine toprakları kullanılmakta ya da ortak kullanım alanları için yapılan kesintilerin ilerde ne gibi sorunlar yaratacağı belirsizliğini korumaktadır.

Bildiride, Türkiye'de Arazi Toplulaştırma ile Sulama Tesisleri Yapımı arasındaki ilişkiler irdelenmekte, sorunlara değinilmekte ve çözüm önerileri geliştirilmeye çalışılmaktadır.

1. TOPLULAŞTIRMANIN AMACI

Arazi toplulaştırması, tarımsal verimliliğin artırılması, tarımsal bünyedeki mülkiyet ilişkilerinin ve hisseli mülkiyet sisteminin olabildiğince müstakil mülkiyet biçimine dönüştürülerek, uygun biçimde yeniden düzenlenmesi, çok parçalı olan ve sulama tesisleri yapımı ile daha da parçalanmakta olan tarımsal toprak parçalarının bir araya getirilerek yeniden düzenlenmesidir.

(¹) DSİ Emlak ve Kam. Daire Başkanı - Ankara

(²) STFA HARİTA A.Ş.- İstanbul

Ayrıca arazi toplulaştırması; sulama alanlarında, her tarlaya yol ve sulama hizmetinin kolaylıkla ulaştırılabilmesi, dağınık parsellerin düzgün dikdörtgen şeklinde birleştirilerek, tarlalar oluşturulmasının sağlanması, mevcut arazilerin sulama sistemi ile bütünlük sağlayacak şekilde tarla içi tesviyenin sağlanması, sulama kanallarındaki sanat yapıları adedinin azaltılması ve sulama maliyetini düşürölmesi gibi nedenlerle ekonomi sağlayan, sulama randımanını arttıran bir çalışmadır.

2. TÜRKİYE'DEKİ UYGULAMALAR

2.1. YASAL DAYANAKLAR ve KURULUşLAR

Türkiye' deki arazi toplulaştırma çalışmaları günümüzde, temel amaç bakımından aynı olmasına rağmen yasal dayanakları birbirinden çok farklı iki ayrı kurum olan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü (KHGM) ve Tarım Reformu Genel Müdürlüğü (TRGM) tarafından yürütölmektedir.

2.1.1 KÖY HİZMETLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

KHGM toplulaştırma çalışmalarını, Türk Medeni Kanunu'un 678. maddesine dayalı olarak toprakların 2/3' üne sahip olanların ve toprak sahiplerinin sayıca yarısından fazlasının muvafakatları ile isteğe bağlı toplulaştırmayı esas alan "Arazi Toplulaştırma Tüzüğü " hükümlerine göre yürötmektedir.

Birden çok köyü kapsayan alanlarda muvafakat alınmasında ortaya çıkan aksaklıklar nedeniyle toplulaştırma amacına ulaşamamakta ve sulama tesisleri yapımında darboğazlarla ve tıkanmalarla karşılaşılabilir.

2.1.1.1 ATT' ne GÖRE TOPLULAşTIRMA KARARI

Arazi Toplulaştırma Tüzüğü; Türk Medeni Kanunu' nun 678. maddesine göre toprak sahiplerinin 2/3' ünün kabul etmelerine ve kabul edenlerin toprakların yarısından

fazla almasına dayanan çifte ekseriyetin sağlanması halinde arazi toplulaştırma kararı alınmasına imkan vermektedir. KHGM yazılı olarak bu oluru sağlarken, aynı zamanda kanal, yol vb. ortak kullanım alanları ihtiyacı dolayısıyla maliklerin topraklarındaki azalmaya da muvafakat almaktadır.

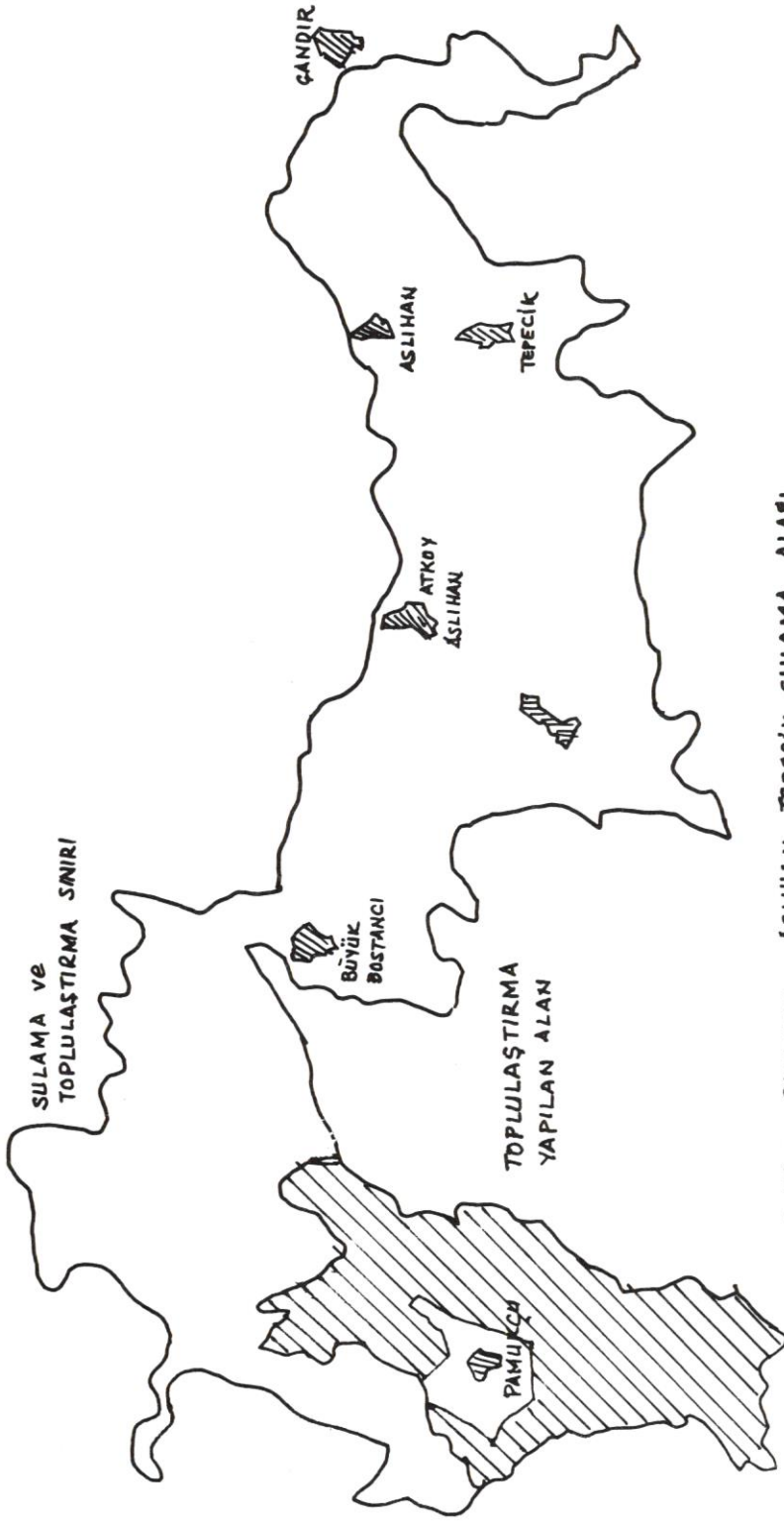
Sulama tesisleri yapımı, alan bazında topoğrafik yapıya bağlı olarak ve köy sınırları dikkate alınmadan planlanır, projelendirilir.Bu durumlarda :

a) ya sulama alanı olarak belirlenen alanlardaki bütün köylerde çifte ekseriyet sağlanarak sulama ve toplulaştırma projeleri aynı anda kararlaştırılır, sınırlar birbirlerine çakışık olarak belirlenir. (ATT, havza bazında ve bir köyün tümünde ya da bir kısmında arazi toplulaştırmaya izin vermektedir.)

b) ya da toprak sahiplerinden çifte ekseriyetli muvafakat alınamadığında, mülkiyet sorunlarına bağlı sulama projeleri yapımı ile arazi toplulaştırma birlikte yapılabilir.Bu halde de kanal ve yol vb. ortak kullanım alanlarının kamulaştırma ile kazanılması gerekir.Bu tür uygulamada sadece sulama tesislerinde % 30' lara varan tesis artışı olduğu tesbit edilmiştir. Ayrıca, bu halde kamulaştırma gider ve işlemleri de gündeme gelir.

Uygulamadan bazı örnekler aşağıdadır :

- Pamukkale Aslıhantepecik Ovası Sulaması tamamen arazi toplulaştırma kararı alınamadığından tıkanma noktasına gelmiştir.(Şekil 1)
- Aydın Ovasında Noral çayı batısında 1300 ha alanda arazi toplulaştırma kararı alınamadığı için sulama tesisleri yapımı durmuştur.
- Acipayam Ovası sulamasında, Kumarsarı köyünde arazi toplulaştırma kararı alınmış, ancak diğer köylerde henüz belirsizlik hakimdir ve sulama tesisleri yapımı tıkanmıştır.
- Karacabey Ovası Sulamasında Hamidiye ana kanal ve kanaletlerinin inşaatları, bazı bölümlerde arazi toplulaştırma kararı alınmadığından, sürdürülememektedir.



Şekil:1 PAMUKÇU - ASLIHAN - TEPECİK SULAMA ALANI

2.1.1.2 TEKNİK SORUNLAR

Sulama yapılması öngörülen alanlarda kalan köylerde Bakanlar Kurulu Kararı ile arazi toplulaştırma yapılacağı hükme bağlanmakta ve buna göre DSİ sulama tesisleri ihaleleri programlanmaktadır.

Sulama yapılması öngörülen saha içinde bazen toprak sahiplerinin muvafakatları alınamaması yanında, bazı köylerde “ teknik nedenler “ olarak tanımlanan toprak sığlığı, arazi eğiminin çok yüksek olması gibi nedenlerle toplulaştırma yapılmadığından vazgeçilmektedir.Bu durumlarda, sulama tesisleri yapımı mülkiyet sınırlarına bağlı kalınmadan projelendirildiği için toprak sahiplerinin engellemeleri ile karşılaşmakta ve tesis yapımı sürdürülememektedir.

2.1.1.3 BAKANLAR KURULU KARARI

ATT'ne göre arazi toplulaştırma yapılması öngörülen alanlarda, önce Bakanlar Kurulu Kararı alınmaktadır. Her köy için, sınırları ve alanları belirtilerek alınan bu karar, önemli bir bürokratik işlemdir.

Bu karar alınmakla, Bakanlar Kurulu gibi bir yüksek otoritenin irade beyanı ortaya konulmakta ve bir kesin uygulama iradesi belirlenmektedir. Ancak, bu karardan sonra köyde çifte ekseriyete dayalı muvafakat sağlanmaya çalışılmaktadır. Bu ekseriyetin sağlanamaması durumunda, hem bu karara dayalı olarak başlatılmış olan sulama tesisleri yapımı işleri, birçok yatırımlar da gerçekleştikten sonra, kesintiye uğramakta ve hem de Bakanlar Kurulu otoritesi zedelenmektedir.

2.1.2 TARIM REFORMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

TRGM çalışmalarını, 3083 sayılı “ Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu “ uyarınca yürütmektedir. 3083 sayılı Kanun, isteğe bağlı arazi toplulaştırmasını özendirici hükümlere sahip olmakla birlikte, Zorunlu

Toplulařtırmayı'da benimsemiřtir. Özellikle sulama tesisleri yapımı dűřűnűlen alanlarda zorunlu toplulařtırma gereklilik arzetmektedir.

Bu kanun ; toprağın verimli olarak işletilmesi, verimin arttırılması, tarım arazisinin korunması ve parçalanmanın önlenmesi, az topraklı ve topraksız çiftçilerin topraklandırılması, çiftçilerin eğitilmesi ve bölgenin sosyal yapısının iyileştirilmesi amaçlarını kapsamaktadır.

DSİ'ce inřaatı sürdürűlen Harran Ovasındaki 150 000 ha'lık alanda arazi toplulařtırma çalıřmaları GAP İdaresi Başkanlıđı ve Tarım Reformu Genel Müdürlűğűnce yürütűlmektedir.

Toplulaştırma projelerinin uygulanmasına 1988 yılında başlanılmış olup, öncelikle Ceylanpınar ilçesi İkicırcıp Bölgesinde 20 700 ha alandaki çalışmalar tamamlanmıştır ve 1990 yılında tescilleri sağlanmıştır. Aynı yıllarda yapılan etűd çalışmaları sonunda Harran Ovası genelinde toplulaştırma projeleri yapılmasına karar verilmiştir.

GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı ile Harran Ovasında sulamaya açılacak 20 024 ha'lık bölgede toplulaştırma 1995 yılı hasat dönemi sonunda tamamlanmış, yer teslimi yapılmıştır..

Harran Ovası çalışmaları üç ayrı proje olarak yürütűlműř 20 024 ha'lık alana ilave olarak, şanlıurfa merkez ilçe sınırları içinde 45 750 ha alanı ve 69 köyű kapsayan tescil işlemleri de 1996 yılında tamamlanmış ve 01 Eylül - 30 Kasım 1996 tarihleri arasında yer teslimleri yapılmıştır.

42 703 ha'lık 52 köyű kapsayan Harran II Projesinde ise 42 köye ait 23 864 ha'lık alanın tescil işlemleri tamamlanmış, yer teslimi yapılmıştır.

Sulama tesisleri inşaatı ihale edildiği halde toplulaştırma projeleri dışında kalan VI. kısım inşaatı içerisindeki 8 966 ha'lık kısım da arazi toplulaştırma yapılması için çalışmalar sürmektedir.

3. KAMULAŞTIRMA ÇALIŞMALARI

DSİ Genel Müdürlüğü yürütmekte olduğu projeleri uygulayabilmek için ihtiyaç duyduğu taşınmaz malları elde etme işlemlerini, 2942 Sayılı Kamulaştırma Kanunu ve ilgili mevzuat çerçevesinde sürdürmektedir.

Şanlıurfa Bölgesinde toplam kamulaştırma harita alanı 70 000 ha'dır. Şanlıurfa ve Harran Ovası sulamalarında toplam 22 409 ha ve 515 km'lik alanın kamulaştırma haritaları yapılmıştır. Geri kalan kısımda toplulaştırma desteği ile kamulaştırma yapılmayacaktır.

Şanlıurfa ve Harran Ovalarında toplulaştırma uygulaması yapılmasaydı DSİ'ce kanal ve yol güzergahlarının isabet ettiği yerler için, 1995 yılı fiyatlarıyla ilk takdir bedeli olarak 2 trilyon TL ödeme yapılacaktı. Oysa ova genelinde üç ayrı proje sahasında yürütülen arazi toplulaştırma çalışmaları 1995 yılı fiyatlarıyla 200 Milyar TL'na tamamlanacaktır. Toplulaştırma sahasında kalan kanal ve yol güzergahlarına rastlayan taşınmaz mallar için bir defaya mahsus olmak üzere sadece zarar-ziyan bedelleri ödenmiştir.

DSİ aleyhine açılan davalar sonucunda kanal ve yol güzergahları ve sanat yapılarının geçtiği yerler için büyük miktarda bedel ödenmemesi için arazi toplulaştırma çalışmalarının özellikle sulamaya açılacak yerlerden başlamak üzere biran önce sonuçlandırılması gerekmektedir.

4. SORUNLAR

1) KHGM' nce yürütölmekte olan arazi toplulaştırma çalışmalarının dayanağı olan Arazi Toplulaştırma Tüzüğü, Türk Medeni Kanunun 678. maddesindeki " arazinin yarısından çoğuna malik bulunan ve sayıca maliklerin 2 /3 ünü oluşturan kişilerce karar verilirse, bu karar proje alanındaki bütöun malikleri bağlar" hükmüne istinaden isteğe bağlı toplulaştırmayı öngörmektedir. Sulama alanı içinde kalan bazı köylerde muvafakat alınması, bazılarında alınmaması sonucu sulama projelerinin yürütölməsi engellenmekte, öngörölen zaman içinde gerçekleştirilememekte ve bazı bölgelerde yapılan sulama ihalelerinin iptali noktasına gelinmiş bulunmaktadır.

2) Sulamanın ve toplulaştırmanın ayrı ayrı kurumlar ve yükleniciler tarafından yürütölməsi, her iki işin ödeneklerinin farklı olması, başlama ve bitiş tarihlerindeki farklılıklar nedeni ile arazi toplulaştırma çalışmaları sulama tesisleri yapımına paralel olarak yürümektedir. Bu durum hem inşaatların gecikmesine sebep ölmakta hem de işletme faaliyetlerinde aksamalar yaratmaktadır.

3) TRGM' ce yürütölmekte olan arazi toplulaştırma çalışmaları köy bazında düzenlenmektedir. Bu, Hazine arazisi olan bazı köylerde kesinti yapılmaması, bazı köylerde ise yüksek oranda (% 11-12 gibi) kesinti yapılmasına sebep olmaktadır. Bu durum, bir ifte standart ortaya çıkarmakta, yapılan kesintiler sonucu gelecekte DSI' yi büyük tazminatlar ödemek zorunda bırakabilecek gibi görünmektedir.

4) DSI'ce yapılan sulama inşaatı çalışmaları ile KHGM tarafından yapılmakta olan arazi toplulaştırma çalışmalarında paralellik sağlanamamakta, yapılan yatırımların faydaya dönüştürölmesinde önemli gecikmeler olmaktadır.

5. SONUÇ ve ÖNERİLER

1) KHGM' nce yürütölmekte olan 179 336 ha alanda 126 333 ha alanın sulama tesisleri yapımı, arazi toplulaştırma çalışmalarında ortaya çıkan engeller nedeni ile tıkanmıştır.

Sulama projeleri ile arazi toplulaştırma projelerinin birbirlerini etkiler biçimde eşgüdömlü ve paralel kararlaştırılması ve yürütölməsi gerekli bulunmaktadır.Bu gereklilik, KHGM ve TRGM' ce yürütölmekte olan arazi toplulaştırma çalışmalarında özenle korunmaktadır.Ancak özellikle ATT' ne göre yürütölmekte olan çalışmalar, çiftte ekseriyetli muvafakat sağlanamaması nedeni ile ve muvafakatlara köy biriminde sağlanması zorunluluğu karşısında zaman zaman engellenmekte, tıkanmaktadır.

Özellikle sulama tesisi yapımı öngörölen bütün alanlarda 3083 sayılı yasada da öngöröldüğu üzere zorunlu toplulaştırma imkanı sağlanması zorunlu hale gelmiştir. Bu sebeple; arazi toplulaştırma çalışmalarının yaygınlaştırılması, yararlı olması ve devamlılığının sağlanması ancak geniş kapsamlı toplulaştırma uygulama programlarının gerçekleşmesine imkan sağlayan, toplulaştırmanın temel görüş ve prensiplerini etraflı şekilde açıklayan, bir "Arazi Toplulaştırma Kanunu"na ihtiyaç vardır.

2) 3083 sayılı "Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu" na göre arazi toplulaştırma çalışmaları yürütölen alanlarda, ATT uyarınca yapılan uygulamalara göre adaletsizlik yaratılmaktadır. Kanal ve yol ortak alanları ihtiyacı ATT' ne göre toprak sahiplerinden kesilirken 3083 sayılı yasaya göre Hazine arazilerinden karşılanmaktadır.

3083 sayılı yasa uyarınca yapılan uygulamalarda, her köyde Hazine arazisi bulunmadığından sadece Hazine arazisi olan ve ortak kullanım alanı ihtiyacına yeten köylerde bu ihtiyaç Hazine arazisinden karşılanmaktadır. Hazine arazisi

olmayan köylerde toprak sahiplerinden eşit oranda kesinti yapılarak ortak alan ihtiyaçları karşılanmaktadır. Ancak bu uygulamaların ilerde getireceği sorunlar dikkatlerden kaçmaktadır.

3) Sulama inşaatlarının DSİ'ce, arazi toplulaştırma çalışmalarının TRGM tarafından yürütülmesi sonucu her iki işin projelerinin hazırlanması, ödeneklerinin temin edilmesindeki darboğazların olması, başlama ve bitiş tarihleri arasındaki değişiklikler ve işlerin farklı müteahhitler tarafından yapılması sonucunda uygulanmasının tıkanması noktasına gelen eşgüdüm sorunları yaratmaktadır.

Bu sorunların ortadan kaldırılması, sulama ve arazi toplulaştırma çalışmalarında ya ciddi ve etkileşimli bir koordinasyon ve işbirliği sağlanmalı ya da sulama tesisleri ile arazi toplulaştırma yapımı aynı yükleniciye verilmelidir.

4) DSİ'ce inşaatı yürütülmekte olan bazı sulama sahaları işletmeye açıldığı halde bu bölgelerde arazi toplulaştırma çalışmaları tamamlanmamıştır. Bu sulama açısından ciddi problemler yaratmaktadır.

3. madde de geçen önlemlerden biri gerçekleştirildiğinde bu önemli sorunun da ortadan kalkacağı açıktır.

5) Yukarıdaki durum tesbitinin ardından, özet olarak, sulama alanlarında doğan ve arazi toplulaştırma çalışmalarının yasal dayanak yetersizliğinden kaynaklanan sorunların çözümünün Türkiye koşullarına uygun bir " Arazi Toplulaştırma Kanunu " hazırlanmasından ve uygulamaya konulmasından geçtiği kolayca görülmektedir.