

Türkiye İçin Bir Arazi İdare Sistemi Yaklaşımı¹

Mehmet ÇETE², Tahsin YOMRALIOĞLU³

Özet

Arazi, etkin yönetilmesi gereken toplumsal kut bir kaynaktır. Etkin yönetim için öncelikle sağlıklı politikalara, bu politikaların geliştirilebilmesi için de nitelikli arazi bilgilerine ihtiyaç vardır. Bu nedenle, temel arazi bilgilerinin üretildiği Arazi İdare Sistemlerinin zaman içinde etkinlik değerlendirmesinden geçirilmesi ve ihtiyaç halinde yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Bu makalede, ilk olarak, Türk arazi yönetiminin etkinliği üzerine gerçekleştirilmiş olan araştırmanın bulguları aktarılmakta, daha sonra da arazi idare sistemleri incelenen bazı Avrupa ülkelerinden elde edilen deneyimler ve uluslararası kuruluşların arazi idaresi alanında yayınlamış oldukları raporlar ışığında, Türkiye için bir arazi idare sistemi yaklaşımı önerilmektedir.

Anahtar Sözcükler

Arazi Yönetimi, Arazi İdaresi, Arazi Bilgi Sistemi, Tapu-Kadastro

Abstract

An Approach for Turkish Land Administration System

Land is a scarce resource that has to be managed with sustainable development goals. Appropriate land policies are required for such a land management, and they have only been developed in presence of qualified land information. Therefore, effectiveness of land administration systems by which basic land information is produced should be evaluated in the course of time, and they should be reengineered in case of need. In this context, this paper gives, firstly, the findings of the research carried out on effectiveness of Turkish land management. Then, it presents an approach for Turkish land administration system based on the experiences gained from the research carried out in some European countries' land administration systems and the publications of the international organizations.

Key Words

Land Management, Land Administration, Land Information System, Land Registry-Cadastre

1. Giriş

Toprak, tarihin farklı devirlerinde insanoğlu için farklı anlamlar ifade etmiştir. Yerleşik hayatın başlangıcından 1970'li yıllara kadar geçen süreçte sırasıyla zenginlik, alınıp satılabilen bir mal ve kut bir kaynağı temsil eden arazi, bu tarihten itibaren, artan nüfus ve yetersiz gıda üretimiyle birlikte, etkin yönetilmesi gereken "toplumsal" kut bir kaynak olarak görülmeye başlanmıştır (DALE ve MCLAUGHLIN 1988, LARSSON 1991, UNECE 1996, FAO 1998, WILLIAMSON ve TING 2001, ENEMARK 2005). Etkin yönetim için öncelikle sağlıklı arazi politikala-

rına, bu politikaların geliştirilebilmesi için de nitelikli arazi bilgilerine ihtiyaç vardır (Şekil 1). Bu bağlamda, nitelikli arazi bilgileri, etkin yönetimin önceliğini oluşturmaktadır. Diğer taraftan, araziye yönelik sahiplik, değer ve kullanım gibi temel bilgilerin üretildiği yapı olan Arazi İdare Sistemleri (AİS); küresel eğilimler, teknoloji ve benzeri etkenler nedeniyle dinamik bir yapıya sahiptir. Bu nedenle ülkelerin AİS'ini zaman içinde etkinlik değerlendirmesinden geçirmeleri ve ihtiyaç halinde yeniden yapılandırmaları gerekmektedir.



Şekil 1: Arazi bilgisi, politikası, yönetimi, idaresi ve kullanımı arasındaki ilişki (UN ve FIG 1999)

Bu çalışmada, ilk olarak, Türk arazi yönetiminin etkinliği üzerine gerçekleştirilmiş olan araştırmanın bulguları aktarılmakta, daha sonra da, bazı Avrupa ülkelerinin arazi idare sistemleri ile uluslararası kuruluşların arazi idaresi alanında yayınlamış oldukları raporlardan hareketle, ülkemiz için yeni bir Arazi İdare Sistemi yaklaşımı önerilmektedir.

2. Türkiye'de Arazi Yönetimi

Bu bölümde, Türk arazi yönetiminin mevcut yapısı üzerine gerçekleştirilmiş olan araştırmanın temel bulguları özetlenmektedir.

2.1. Arazi Yönetimine İlişkin Yasal Çerçeve

Arazi politikalarının hayata geçirilmesi, ilgili alanda oluşturulan yasal düzenlemelerle sağlanmaktadır. Bu bağlamda yasal çerçeve, yani mevzuat, arazi politikalarının etkinliği, dolayısıyla da arazi yönetim ve idare sistemlerinin uygunluğu hakkında önemli ipuçları içermektedir.

Ülkemizde, başta Anayasa ve Medeni Kanun'da olmak üzere, farklı kanun, kanun hükmünde kararname (KHK), tüzük, yönetmelik, yönerge ve genelgelerde araziyle ilgili düzenlemeler bulunmaktadır. Bunlardan kanun, KHK ve tüzükler "kural koyucu"; yönetmelik, yönerge ve genelgeler ise ilgili mevzuatın uygulanmasına "yol gösterici" düzenlemelerdir. Bu bağlamda, araştırmanın kapsamı, "kural koyucu" mevzuat ile sınırlandırılmıştır. "Değişiklik kanunları" yürürlüğe girdikleri tarihten itibaren ilişkili oldukları

¹ Bu çalışma, Karadeniz Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü bünyesinde, Harita Yük. Müh. Mehmet ÇETE tarafından Prof. Dr. Tahsin YOMRALIOĞLU danışmanlığında gerçekleştirilen "Türkiye İçin Bir Arazi İdare Sistemi Yaklaşımı" başlıklı doktora tezinin özeti niteliğindedir.

² Yrd. Doç. Dr., Erciyes Üniversitesi, Mühendislik Fakültesi, Harita Mühendisliği Bölümü, 38039, Kayseri

³ Prof. Dr., Karadeniz Teknik Üniversitesi, Mühendislik Fakültesi, Harita Mühendisliği Bölümü, 61080, Trabzon

yasaların maddeleri haline geldiklerinden, ayrı düzenlemeler olarak değerlendirilmemişlerdir.

Bu öngörüler çerçevesinde yürütülen araştırmada, ülkemizde araziyle doğrudan ilgili 88 adet yasa, KHK ve tüzüğün bulunduğu tespit edilmiştir. Ancak, araziyle ilgili dolaylı hükümler içeren mevzuat ve araziye yönelik faaliyet yürüten kurumların yetki ve sorumluluklarını belirleyen kuruluş yasaları bu sayıya dâhil değildir. Bunların da dikkate alınması halinde düzenleme sayısı 300'ü bulmaktadır.

2.2. Türkiye’de Arazi Faaliyeti Yürüten Kurumlar

Arazi yönetimine ilişkin mevzuatın uygulamaya aktarılması, ilgili alanda faaliyet yürüten kurumlar tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu nedenle, arazi yönetimi ve idaresinin etkinliği, bu alanda hazırlanmış mevzuat kadar, kurum yapılanmasının etkinliğine de bağlıdır.

Bu bağlamda, ülkemizde araziyle ilgili faaliyet yürüten kurumlar, “e-Türkiye”nin bileşenlerinden biri olan “Devlet Teşkilat Veritabanı”ndan ve kurumlara araziyle ilgili faaliyetlerde yetki ve sorumluluk veren yasalardan yararlanıla-

rak belirlenmiştir. Buna göre ülkemizde araziye yönelik faaliyet yürüten 55 kurum bulunmaktadır. Başbakanlık ve 9 farklı bakanlığın altında, merkez teşkilatları genellikle genel müdürlükler şeklinde yapılandırılmış olan bu kurumların büyük bir bölümünün taşra teşkilatı bölge ve il müdürlüklerinden oluşmaktadır.

Arazi faaliyeti yürüten kurumlar belirlendikten sonra, ilgili kurumların görev, yetki ve sorumluluklarının tanımlandığı kuruluş yasaları ile arazi yönetimine ilişkin mevzuattan yararlanılarak, araziyle ilgili yürütülen faaliyetler ve hangi faaliyetlerin hangi kurumlarca yürütüldüğü tespit edilmiştir. Daha sonra, araziyle ilgili faaliyetlerin yürütüldüğü kurumsal yapının etkinliğine bütüncül bir bakış sağlayabilmek amacıyla, Çizelge 1’de görülen “Kurumlar ve Arazi Faaliyetleri Matrisi” oluşturulmuştur. Ortaya çıkan matriste, ülkemizde aynı nitelikli faaliyetlerin birçok farklı kurum tarafından gerçekleştirildiği açık bir şekilde görülmektedir. Sadece üç faaliyet alanında tek bir kurumun sorumluluğu bulunurken, diğer faaliyetleri yürüten kurum sayısı 2 ile 21 arasında değişmektedir.

Çizelge 1: Kurumlar ve arazi faaliyetleri matrisi (ÇETE 2008)

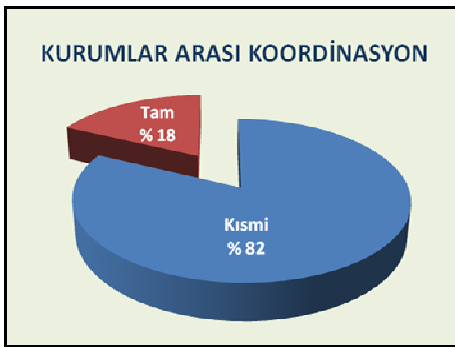
FAALİYETLER	KURUMLAR														TOPLAM FAALİYET SAYISI				
	Harita Yapımı	Kamulaştırma	Çevre ve Toprak Koruma	Taşınmaz Değerlemesi	Planlama	Altyapı Hizmetleri	İskân Düzenleme	Hazine Arazilerinin İdaresi	Madenlerin İdaresi	Arsa ve Konut Üretimi	Kadastro	Ormanların İdaresi	Tarihi Varlıkların İdaresi	Toplulaştırma		Gecekonduların Önleme	Tapu Sicili	Vakıf Taşınmazlarının İdaresi	Kıyı Yönetimi
Belediye																			11
İl Özel İdaresi																			9
Tarım Reformu GM*																			9
Devlet Su İşleri GM																			8
Toplu Konut İdaresi																			8
Orman GM																			7
Afet İşleri GM																			7
BOTAŞ GM																			7
Karayolları GM																			6
Teknik Araştırma ve Uygulama GM																			6
Tapu ve Kadastro GM																			5
İller Bankası GM																			5
Türkiye Kömür İşletmeleri																			5
Vakıflar GM																			4
Orman - Köy İlişkileri GM																			4
Maden İşleri GM																			4
Tarımsal Üretim ve Geliştirme GM																			4
Kültür Varlıkları ve Müzeler GM																			4
GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı																			3
Yatırım ve İşletmeler GM																			3
Maden Tetkik Arama GM																			3
TEDAŞ GM																			3
Özelleştirme İdaresi																			3
Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı																			3
Valilik																			2
Ağaçlandırma ve Erozyon Kontrolü GM																			2
Doğa Koruma ve Milli Parklar GM																			2
Petrol İşleri GM																			2
ÇED ve Planlama GM																			2
Yapı İşleri GM																			2
Harita Genel Komutanlığı																			1
Milli Emlak GM																			1
Tarım Kredi Koop. Merkez Birliği GM																			1
Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu																			1
Çevre Yönetimi GM																			1
Sermaye Piyasası Kurulu																			1
TOPLAM KURUM SAYISI	21	21	20	18	15	9	7	6	6	5	4	4	4	4	2	1	1	1	1

2.3. Türk Arazi Yönetiminin Etkinliği

Türk arazi yönetiminin mevcut yasal ve kurumsal yapısı üzerine gerçekleştirilen araştırmadan sonra, araziye yönelik faaliyet yürüten kurumların idareci ve çalışanlarının arazi yönetim sistemimizle ilgili düşüncelerinin alınması amacıyla mülakat çalışması yapılmıştır. Bu çerçevede; (1) kurumların araziyle ilgili yürüttükleri faaliyetlerin, (2) diğer kurumlarla koordinasyon seviyelerinin, (3) uygulamada yaşadıkları sorunların, (4) kurum idareci ve çalışanlarının sorunlarla ilgili varsa çözüm önerilerinin, (5) Türk arazi yönetiminin hukuki ve kurumsal yapısıyla ve (6) ülkemiz arazi politikasıyla ilgili düşüncelerinin sorgulandığı bir yapılandırılmış mülakat formu hazırlanmıştır. Daha sonra araziyle ilgili faaliyet yürüten 28 farklı kurumun il, bölge ve genel müdürlüklerinde toplam 63 mülakat gerçekleştirilmiştir. Bu mülakatların bulguları aşağıda alt başlıklar halinde özetlenmektedir.

2.3.1. Kurumlar Arası Koordinasyon

Araziye yönelik aynı veya benzer nitelikli faaliyetlerin birden fazla kurum tarafından gerçekleştirilebildiği ülkemizde, gerek tekrarlı çalışmaların önlenmesi, gerekse edinilmiş deneyimlerin paylaşılması bağlamında kurumlar arası koordinasyon büyük önem taşımaktadır. Diğer taraftan, araziye yönelik faaliyet yürüten kurumların idareci ve çalışanlarına göre, ülkemizde kurumlar arasında etkin işleyen bir koordinasyon bulunmamaktadır. Mülakat gerçekleştirilen 28 farklı kurumdan 23'ünde koordinasyon kurum çalışanlarının iyi niyetleriyle kısmen sürdürülmeye çalışılırken, bu kurumların sadece 5'inde etkin koordinasyon sağlanmaya çalışılmaktadır (Şekil 2).



Şekil 2: Ülkemizde araziyle ilgili faaliyet yürüten kurumlar arasındaki koordinasyon düzeyi

Mülakatlar sırasında koordinasyonla ilgili başka bulgulara da erişilmiştir. Örneğin, mülakat yapılan kişilerin neredeyse tamamına yakını, araziyle ilgili faaliyetlerde yaşanan koordinasyon sorununu örneklendirirken, harita yapımı ve taşınmaz değerlendirme alanında yaşanan karmaşadan söz etmişlerdir. Nitekim Çizelge 1'de de görüldüğü gibi, bu faaliyet alanları en çok kurumun söz sahibi olduğu alanlardır. Bir diğer ifadeyle, koordinasyon sorununun en bariz olduğu

alanların, çok sayıda kurumun yetkiye sahip olduğu alanlar olduğu görülmektedir. Benzer şekilde, en etkin koordinasyonun da, ilgili faaliyetten tek bir kurumun (Harita Genel Komutanlığı ve Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü gibi) sorumlu olduğu alanlarda işletildiği görülmektedir.

Mülakatlar sırasında elde edilen bir diğer bulgu ise ülkemizde sadece kurumlar arasında değil, kurum içi koordinasyonda bile sorunların yaşanabildiğidir. Bu sorunun kaynağını da yine, aynı kurum bünyesinde birden fazla birimin benzer faaliyetleri yürütmesi oluşturmaktadır. Bir kurumun farklı birimleri tarafından farklı projeler kapsamında üretilen halihazır ve kamulaştırma haritalarının farklı koordinat sistemlerinde olmaları sebebiyle bir arada değerlendirilememesi veya yine bir birimde yapılan bir çalışmadan diğer bir birimin haberdar olmaması, bu bağlamda yaşanan sorunlara örnek teşkil etmektedir.

2.3.2. Arazi Faaliyetlerinde Karşılaşılan Sorunlar

Mülakatlar sırasında, araziyle ilgili faaliyetler sırasında (varsa) karşılaşılan *hukuki*, *kurumsal* ve *teknik* sorunlar da sorulmuştur. *Hukuki* anlamda ifade edilen sorunlar şu şekilde özetlenebilir:

- Mevzuat son derece parçalı bir yapıya sahiptir.
- Bazı faaliyet alanlarında (taşınmaz değerlendirme, coğrafi bilginin kullanım ve mülkiyeti, vb) yasal düzenlemeler bulunmamaktadır.
- Yasal düzenleme bulunan bazı alanlarda ise, (Kadastroda sistematik güncellemeyi ve taşınmazların cins değişikliklerinin yapılmasını zorunlu kılan veya veraset intikal işlemlerinin zamanında yapılmasını teşvik eden hükümler gibi) ilave hükümlere ihtiyaç vardır.
- Belli bir faaliyet alanında (arazi toplulaştırması gibi) farklı mevzuatta farklı düzenlemelerin bulunması, uygulamalarda karmaşıklığa yol açmaktadır.

Arazi faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi sırasında karşılaşılan *kurumsal* sorunlardan başlıcaları ise şunlardır:

- Norm kadro uygulamasının mevcut olmadığı kurumlarda, personel dağılımında genellikle dengesizlikler yaşanmaktadır.
- Ülkemizin en köklü kurumlarından biri olan ve önemli bir misyonu yerine getirmeye çalışan Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün kurumsal kimliği, hak ettiği seviyeye yükseltilememiştir.
- Taşınmaz değerlendirme çalışmalarını ulusal bazda düzenleyen sorumlu bir kurum bulunmamaktadır.
- Harita üreten veya kullanan kurumlarda yeterli sayıda, hatta bazılarında hiç harita mühendisi bulunmamaktadır. Bu sebeple kurumlar, hem kendi bünyelerinde haritacılıkla ilgili yürüttükleri çalışmalarda hem de farklı kurumların haritaya dayalı taleplerine cevap vermede yetersiz kalmaktadırlar. Bazı kurumlar, bu sorunu farklı disiplinlerdeki teknik elemanlarını haritacılık alanında eğiterek aşmaya çalışmaktadırlar.
- Kurum çalışanlarının teknoloji ve diğer alanlarda yaşanan gelişmelere ayak uydurabilmesi ve nitelikli

hizmet sunumunu gerçekleştirebilmesi için gerekli olan hizmet içi eğitim programları birçok kurumda yeteri ölçüde uygulanmamaktadır.

Araziye yönelik faaliyetlerin gerçekleştirilmesi sırasında karşılaşılan temel *teknik* sorunlar ise şunlardır:

- Ülkemizdeki kadastro haritalarının büyük bir bölümü, günümüz ihtiyaçlarına cevap vermekten son derece uzak bir yapıdadır.
- Tapu sicilindeki bazı bilgilerde güncel olmama ve yanlış yazım sorunları bulunmaktadır.
- İdari sınırların, koordinat yerine cihetlendirmeyle (taşınmazın doğu, batı, güney, kuzey yönlerindeki komşuları ile) tanımlanmış olması, kadastro dâhil birçok uygulamada problemlere neden olmaktadır.
- Farklı projelerde ihtiyaç duyulan coğrafi bilgi sistemleri çerçevesinde üretilmiş temel sayısal haritalar mevcut olmadığı gibi, bu haritaların oluşturulması için yürütülen çalışmalar da son derece sınırlı bir düzeydedir.
- Bugüne kadar farklı kurumlar tarafından üretilmiş olan büyük ölçekli haritalar homojen bir yapıya sahip değildir. Üstelik bu haritalara ait sağlıklı metaveriler de önemli ölçüde bulunmamaktadır. Dolayısıyla ilgili haritaların farklı kurum ve kuruluşlar tarafından kullanılabilirliği de azalmaktadır.
- Sayıları her geçen gün artan kentsel teknik altyapı tesislerine ait haritalar belediyelerin büyük bir bölümünde bulunmamaktadır.
- Veri ücretlendirilmesiyle ilgili ulusal bazda kayda değer çalışmaların bulunmaması, veri paylaşımı mekanizmalarının işletilmesini de olumsuz yönde etkilemektedir.
- Vergilendirme, kamulaştırma, devletleştirme vb faaliyetlerde ihtiyaç duyulan taşınmaz değerleri, genellikle kurumların oluşturduğu değer tespit komisyonları tarafından belirlenmektedir. Ancak, ülkemizde bu alanda yürütülen çalışmaların etkinliğini sağlayacak sağlıklı veri altyapısı, standartlar, değer haritaları veya objektif kriterler bulunmamaktadır. Üstelik değerlemeyi yapan komisyon üyelerinin çoğu, bu alanda eğitim almış kişiler değildir.

Araziye yönelik faaliyetler bağlamında ifade edilen bu hukuki, kurumsal ve teknik sorunlara genel olarak bakıldığında, sorunların *tapu, kadastro, harita yapımı ve taşınmaz değerlendirme* alanlarında, yani *arazi idaresinde* yoğunlaştığı görülmektedir.

2.3.3. Arazi Yasalarıyla İlgili Değerlendirmeler

Mülakatlar sırasında yanıtı aranan sorulardan bir diğeri de, ülkemizdeki arazi faaliyetlerini düzenleyen mevcut yasal yapının etkinlik düzeyi olmuştur. Bu bağlamda, yapılan 63 mülakatın tamamında "*Türk arazi yasalarında bir belirsizlik ve dağınıklık olduğu*" ifade edilmiştir. Ayrıca, mülakata katılan kişilerin konuyla ilgili yaptıkları değerlendirmeler, birkaç nokta etrafında kümelenmektedir. Buna göre ilk vurgulanan husus, ülkemizdeki arazi yasalarının bütüncül bir yapıda olmadığı, zaman içinde ortaya çıkan ihtiyaçların karşılanması veya sorunlara çözüm üretilmesi amacıyla kısa vadeli olarak hazırlandığı, bunun da birbirinden kopuk, tekrar ve çelişkileri olan parçalı bir yasal yapıyı

ortaya çıkardığıdır. Bu nedenle, mevcut arazi yasalarının gözden geçirilerek sadeleştirilmesi, tekrar ve çelişkilerin giderilmesi ve bütüncül bir yapıda yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

Mülakatlar sırasında Türk arazi yasalarıyla ilgili sıkça ifade edilen bir diğer husus ise, yasaların çok kısa sürelerde, dolayısıyla da katılımcılıktan uzak bir yapıda hazırlandığıdır. Bunun en önemli sebeplerinden biri, gündeme gelen bir sorunun, acil bir yasal düzenlemeyle çözüme kavuşturulmaya çalışılmasıdır. Ancak, arazi faaliyeti yürüten kurumların idareci ve çalışanlarına göre bu yaklaşım, sorunları çözmek yerine, yenilerine zemin hazırlamaktadır.

Arazi faaliyeti yürüten kurumlarda gerçekleştirilen mülakatlar sırasında, muhataplara, arazi yasalarının bir bütün olarak ele alınıp, tek bir "*Arazi Kanunu*" çatısı altında toplanmasının uygun bir yaklaşım olup olmayacağı ile ilgili düşünceleri de sorulmuştur. 63 görüşmenin *tamamında*, bu tür bir yasal düzenlemenin *gerekli olduğu* ifade edilmiştir. Arazi uzmanları bu ifadelerinin gerekçelerini ise şu şekilde sıralamışlardır:

- Mevcut yasal yapıdaki dağınıklığın, tekrarların ve çelişkilerin giderilebilmesi,
- Araziyle ilgili düzenlemelerin, uzun vadeli politikalar çerçevesinde, sade, etkin, anlaşılır ve bütüncül bir yapıda oluşturulabilmesi,
- Araziye yönelik uygulamalarda, ilgili yasal mevzuatın açık bir şekilde bilinebilmesi ve bu bağlamda farklı kurumlarca yürütülecek çalışmalarda standart bir yapının oluşturulabilmesi,
- Uygulama niteliğini kaybetmiş düzenlemelerin yasalardan ayıklanabilmesi,
- Taşınmaz değerlemesi gibi yasal düzenleme boşluğu bulunan alanlardaki eksikliklerin giderilebilmesi,
- Yasal sorunlara yol açan hükümlerin gözden geçirilerek mahkemelerin yüklerinin azaltılması ve
- Zaman içinde yapılan değişikliklerle özünü ve bütünlüğünü kaybetmiş yasaların yeniden düzenlenebilmesi

için mevcut yasaların gözden geçirilerek, "*Arazi Kanunu*" şeklinde yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Ancak, diğer bütün yasalar gibi, "*Arazi Kanunu*"nun da, mutlaka sağlıklı ve uzun vadeli politikalar temelinde, katılımcı bir yaklaşımla ve zamana yayılarak oluşturulması gerekmektedir. Ayrıca, "*Arazi Kanunu*" sade bir içeriğe sahip olacağından, hem yasal düzenlemelerin standart bir yapıda uygulanabilmesi, hem de yürütücülerin uygulamalar sırasında sıkıntı yaşamaması için, her bir faaliyet alanına ait yönetmeliklerin oluşturulmasına ihtiyaç vardır.

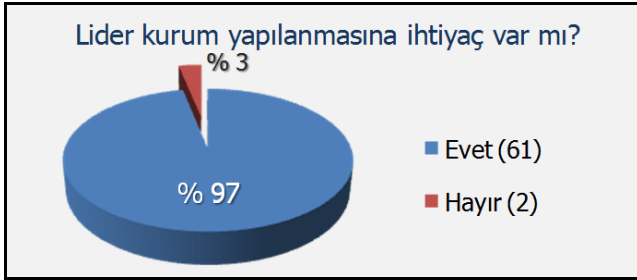
2.3.4. Kurumsal Yapıyla İlgili Değerlendirmeler

Mülakat kapsamında, mevcut arazi yönetimi kurumsal yapısının yeniden yapılandırılmasına gereksinim duyulup duyulmadığı da irdelenmiştir. Bu bağlamda, 63 mülakatın tamamında katılımcılar fikirlerini "*Türk arazi yönetimi kurumsal yapısı yeniden yapılandırılmalıdır*" şeklinde beyan etmişler, ancak, hemen ardından da bu yapılanmanın kısa bir süreçte değil, adım adım, uzun erimli ve planlı bir biçimde gerçekleştirilmesi gerektiğine vurgu yapmışlardır. Yeniden yapılanma ihtiyacının gerekçeleri bağlamında ifade edilenler de birbiriyle önemli ölçüde örtüşmektedir.

Buna göre, ülkemizdeki mevcut arazi yönetimi kurumsal yapısı bütüncül bir yapıya sahip değildir. Kurumlar zaman içinde ortaya çıkan ihtiyaçlar çerçevesinde eklemeler şeklinde yapılandırıldığından, kurumsal yapıda parçalılık sorunu yaşanmaktadır. Bu da, özellikle farklı kurumlar tarafından aynı kapsamda yürütülen arazi faaliyetlerinde bindirme ve boşlukları beraberinde getirmektedir. Ayrıca, zaman içinde artan ihtiyaçlar ve özellikle teknolojik gelişmeler paralelinde değişen iş süreçleri de, onlarca yıl önce oluşturulmuş olan kurumsal yapıların yeniden düzenlenmesini gerektirmektedir. Etkin bir yeniden yapılanma için öncelikle mevcut arazi faaliyetlerinin belirlenmesi, daha sonra da bu faaliyetler temelinde yasal ve kurumsal düzenlemelerin etkin bir yapıda şekillendirilmesi gerekmektedir. Bazı temel arazi alanlarındaki kurumsal bölünmüşlüğü giderilmesine ve bu kurumların tek bir çatı altında toplanmasına ihtiyaç vardır. Bunların yanında, harita yapımı, taşınmaz değerlendirilmesi vb alanlarda yaşanan kurumsal boşluk ve sorunların da yeniden yapılanma sürecinde giderilmesi gerekmektedir.

2.3.5. Lider Kurum İhtiyacı

Mülakat yapılan kişilere, araziyle ilgili faaliyet alanlarında lider kurum yapılanmalarının oluşturulmasına ihtiyaç olup olmadığı yönündeki düşünceleri de sorulmuştur. Sadece 2 mülakatta bu tür bir yaklaşıma olumlu bakılmakla, 61 mülakatta lider kurum yapılanmalarının mutlaka hayata geçirilmesi gerektiği vurgulanmıştır (Şekil 3).



Şekil 3: Arazi faaliyetleri için lider kurum ihtiyacı

Olumlu görüş belirtenlerin gerekçeleri genellikle birkaç noktada birleşmektedir. Buna göre, temel arazi faaliyeti alanlarında lider kurum yapılanmalarının oluşturulmasıyla;

- Aynı faaliyetlerin farklı kurumlar tarafından yürütülmesinin neden olduğu karmaşa ortadan kaldırılabilir,
- Her bir faaliyet uzman kurum tarafından gerçekleştirilecek,
- Faaliyetlerle ilgili muhatap kurumlar belli olacağından koordinasyon ve iş verimi artacak,
- Uygulama farklılıkları giderilerek faaliyetlerde standart bir yapı sağlanmış olacak ve
- Arazi bilgi sistemlerinin tesisi için gerekli olan kurumsallaşmanın altyapısını hazırlanmış olacaktır.

Lider kurum yapılanmasına olumlu bakmayan iki arazi kurumu çalışanına göre ise böylesi bir yapılanma yerine ihtiyaç duyan kurumların hizmet alımıyla çalışmalarını gerçekleştirmesi daha uygun olacaktır. Lider kurum yaklaşımında faaliyetlerin yürütülmesi sırasında farklı kurumlara bağlı kalınacağından çalışmalar aksayabilecektir.

2.3.6. Arazi Politikasıyla İlgili Değerlendirmeler

Arazi faaliyeti yürüten kurumların idareci ve çalışanlarına, Türk arazi politikasının etkinlik düzeyiyle ilgili görüşleri de sorulmuştur. Mülakata katılan 63 kişinin *tamamı*, ülkemizde hem kentsel hem de kırsal alanlar için *sağlıklı arazi politikalarının bulunmadığını* ifade etmiştir. Bu tespitlerini desteklemek için de; kentleşme, tarım, orman, arazi kullanımını vb alanlarda yaşanan birçok sorunu dile getirmişlerdir.

2.3.7. Genel Değerlendirme

Gerek literatür araştırması, gerekse araziye yönelik faaliyet yürüten kurumların idareci ve çalışanlarıyla yapılan bire-bire görüşmelerden elde edilen bulgular, ülkemizde etkin bir arazi politikası ve yönetiminin bulunmadığını, bunun temel kaynağının da Türk arazi idare sisteminin sorunlu yapısı olduğunu göstermektedir. Nitekim arazi faaliyeti yürüten kurumların çalışanlarının, Türk arazi politikası ve yönetim sisteminin sağlıklı bir yapıda olmadığını dile getirirken, sık sık arazi idaresi alanında yaşanan sorunlara vurgu yapmaları, bu tespiti destekler niteliktedir. Bu nedenle sağlıklı arazi politikalarının geliştirilebilmesi ve arazinin etkin yönetiminin sağlanabilmesi için öncelikle arazi idare sistemimizin yeniden yapılandırılmasına ihtiyaç vardır. Bu bağlamda, çalışma kapsamında Türkiye için sürdürülebilir bir arazi idare sistemi yaklaşımının geliştirilmesi hedeflenmiş, ancak, bu yaklaşım ortaya koyulmadan önce bazı Avrupa ülkelerinin arazi idare sistemlerinin incelenerek bu ülkelerin deneyimlerine ulaşılması planlanmıştır.

3. Avrupa Ülkelerinde Arazi İdare Sistemleri

Avrupa ülkelerinin Arazi İdare Sistemleri (AİS) incelemesine, sistemleri araştırılacak ülkelerin belirlenmesiyle başlanmıştır. Bu bağlamda, harita, tapu, kadastro ve taşınmaz değerlendirme alanlarında, uluslararası bazda kendini kabul ettirmiş sistemlere sahip, diğer ülkelerdeki çalışmalara yol gösterici nitelikte gelişmelerin yaşandığı, aynı zamanda da ülkemizin arazi idare sistemiyle temelde benzeşen yapıdaki sistemleri bünyesinde barındıran ülkelerin inceleme kapsamına alınması öngörülmüştür. Bu öngörüler çerçevesinde, Türk tapu, kadastro ve harita sistemlerinin oluşturulması ve sürdürülmesinde bugüne kadar hep sıkı bir etkileşim içinde bulunulan ve taşınmaz değerlendirme alanında da köklü geçmişe sahip ülkelere biri olan Almanya; harita, tapu ve kadastro sektöründe gerek kurumsal gerekse teknik açıdan hızlı ve önemli gelişmelerin yaşandığı ve aynı zamanda da taşınmaz değerlendirme sistemini yakın bir geçmişte yeniden yapılandıran ülkelere biri olan Hollanda; taşınmaz değerlendirme deneyim sahibi olması nedeniyle Hollanda ve diğer bazı ülkelerin taşınmaz değerlendirme sistemlerini oluştururken model ülke olarak inceledikleri ve İskandinav ülkelerinin karakteristiklerini taşıyan Danimarka ile Türk taşınmaz hukukunun temelini oluşturan Türk Medeni Kanunu'nun bu ülkeden alınmış olması nedeniyle mülkiyet yönetimi anlayışının ülkemizle büyük benzerlik gösterdiği ve kadastro alanında dünyada kabul görmüş bir vizyon çalışması olan Kadastro 2014 bağlamında hızlı ve önemli gelişmelerin yaşanmakta olduğu İsviçre, inceleme kapsamına alınmıştır.

Almanya, Hollanda, Danimarka ve İsviçre'nin AİS'i iki aşamada incelenmiştir. Birinci aşamada, bu ülkelerin sistemleriyle ilgili uluslararası alandaki literatür değerlendirilmiştir. İkinci aşamada ise; (1) literatürde mevcut olmayan bilgilere ulaşılabilmesi, (2) henüz literatüre yansımamış son gelişmelerden haberdar olunabilmesi, (3) ülkelerin sistemlerinin yerinde incelenmesi ve (4) arazi idaresi alanında faaliyet yürüten kurumların idareci ve çalışanlarının, etkin AİS'te bulunması gereken özelliklerle ilgili değerlendirmelerinin alınabilmesi için, ilgili ülkeler bizzat ziyaret edilerek, arazi idare kurumlarının uzmanlarıyla yüz yüze görüşmeler yapılmıştır. İnceleme kapsamındaki ülkelerin arazi idare sistemleri, "Tapu, Kadastro ve Harita" ile "Taşınmaz Değerlemesi" alt başlıklarında aşağıda özetlenmektedir.

3.1. Tapu, Kadastro ve Harita

Almanya, Hollanda, Danimarka ve İsviçre'de kadastro ve harita faaliyetleri genellikle bütüncül bir yapıda sürdürülmektedir. Bu nedenle bu bölümde ilgili ülkelerin tapu, kadastro ve harita sistemleri bir arada değerlendirilmiştir. Aşağıdaki bilgiler genelde ilgili ülkelerin yetkilileri ile yapılan sözlü görüşmelerde edinilen bilgileri yansıtmaktadır.

3.1.1. Yasal Yapı

İnceleme kapsamındaki ülkelerin tapu, kadastro ve harita üretimi faaliyetlerini düzenleyen yasal yapılarına bakıldığında, her bir faaliyet alanında sadece bir veya birkaç düzenlemenin bulunduğu görülmektedir (Tablo 1). Özellikle İsviçre'de yasal mevzuat son derece sade bir yapıya sahiptir. Bu yapı 2008 yılı başında oluşturulmuştur. Ülkede arazi idaresi alanındaki çalışmalar 2008'e kadar Medeni Kanun ve birçok farklı yasa ile tanımlanmışken, bu tarihte yapılan değişikliklerle, dağınık yapıdaki kadastro, harita üretimi ve coğrafi bilgi yasaları ile Ulusal Topoğrafya Ofisi'nin tâbi olduğu yasalar, "Coğrafi Bilgi Kanunu" adı altındaki yeni bir düzenlemeyle bir araya getirilmiştir. İsviçre'nin tapu, kadastro ve harita mevzuatında son zamanlarda yaşanan bir diğer dikkat çekici gelişme ise Türk Medeni Kanunu'nun temelini oluşturan İsviçre Medeni Kanunu'nda 2004 yılında yapılan değişikliklerdir. Buna göre, önceleri taşınmaz bilgilerine ilgisini ispat eden kişiler erişebilmekteyken, bu tarihten itibaren üçüncü şahıslar da taşınmazla ilgili malik ve kısıtlama bilgilerine ulaşabilmektedir. Mülkiyet verilerine erişim haklarının bu şekilde genişletilmesini zorunlu kılan unsur ise tapu ve kadastro bilgilerinin dijital ortamda sunulmasına olanak tanınması düşüncesidir.

Tablo 1: Bazı Avrupa ülkelerinin tapu, kadastro ve harita faaliyetlerini düzenleyen kanunlar

ÜLKE	TAPU	KADASTRO ve HARİTA
Almanya	Medeni Kanun Tapu Kanunu Kat Mülkiyeti Kanunu	Ölçme ve Kadastro Kanunu İşaretleme Kanunu
Hollanda	Medeni Kanun	Kadastro Kanunu Kadastro Organizasyonu K. Temel Kayıtlar Kanunu Toplulaştırma Kanunu

Danimarka	İfraz ve Arazi Kaydı Kanunu	Kadastro Kanunu Harita Üretimi Kanunu
İsviçre	Medeni Kanun	Coğrafi Bilgi Kanunu

3.1.2. Kurumsal Yapı

Tapu ve kadastro çalışmaları, inceleme kapsamındaki ülkelere Almanya, Danimarka ve İsviçre'de iki farklı bakanlık bünyesinde yürütülmekteyken, Hollanda'da tek bir bakanlığın çatısı altında toplanmıştır (Tablo 2). Nitekim Hollanda hariç diğer üç ülkede, iki çatılı sistemin neden olduğu koordinasyon sorunları ve etkin olmayan mülkiyet kayıt sistemi işleyişi mevcuttur. Ne var ki bu yapının sorunlu olduğu bilinmesine rağmen, özellikle kurumların yetkilerini ellerinden bırakmak istememeleri nedeniyle, mevcut yapıdan tek çatılı sisteme dönüşüm gerçekleştirilememektedir.

Tablo 2: Bazı Avrupa ülkelerinin tapu, kadastro ve harita faaliyetlerinin kurumsal yapısı

ÜLKE	TAPU	KADASTRO ve HARİTA
Almanya	Adalet Bakanlığı	İçişleri Bakanlığı
Hollanda	Konut, Fiziksel Planlama ve Çevre Bakanlığı	
Danimarka	Adalet Bakanlığı	Çevre Bakanlığı
İsviçre	Adalet ve Polis Bakanlığı	Savunma, Sivil Koruma ve Spor Bakanlığı

Arazi idare sistemleri incelenen ülkelere Almanya, Hollanda ve İsviçre'de taşınmazların kayıt işlemleri noterler ile tapu ofislerinin ortaklaşa çalışmalarıyla gerçekleştirilirken, Danimarka'da noterler kayıt sisteminde yer almamaktadır. Taşınmazların alım-satımında gerekli sözleşmeleri hazırlama yetkisine sahip olan noterler, daha sonra bu sözleşmeleri ilgili tapu ofisine göndermektedirler. Ancak, Hollanda'da bu bağlamda önemli bir farklılık mevcuttur. 2005 yılından itibaren noterler hazırlamış oldukları sözleşmeleri tapu ofislerine elektronik yolla göndermektedirler. Yakın bir gelecekte de noterlerin kayıt işlemini doğrudan gerçekleştirme planlanmaktadır. Bu sayede tapu ofislerine olan ihtiyacın da ortadan kalkacağı düşünülmektedir. Bu açıdan değerlendirildiğinde, noterlerin arazi kayıt sisteminde rol alması önemli bir hale gelebilmektedir. Aksi takdirde, tapu ofislerinin mevcut olduğu ülkelere, sözleşmelerin noterler tarafından hazırlanmasının bir takım avantajları bulunsa da, taşınmaz alım-satımlarını daha maliyetli hale getirdiği açıktır. Nitekim, Molen (2006) ve Enemark (2006) gibi arazi idare uzmanları da, tapu kayıtlarının noterlerin sisteme dâhil edilmeden sürdürülebildiği ülkelere bu yaklaşımın devam ettirilmesinin daha doğru olacağı yönündeki kanaatlerini ifade etmişlerdir.

İnceleme kapsamındaki ülkelerin kadastro sistemlerinin kurumsal yapısına bakıldığında ise Hollanda hariç diğer üç ülkede lisanslı harita mühendislerinin kadastro çalışmalarında değişen rollere sahip oldukları görülmektedir. Almanya'da lisanslı harita mühendisleri yerel kadastro ofisleriyle birlikte çalışmakta ve kadastro teknik kısmını yürütmektedirler. Danimarka'nın tamamında, İsviçre'nin ise büyük bir bölümünde yerel kadastro ofisleri bulunmamakta,

buralarda lisanslı harita mühendisleri yerel kadastro ofisleri gibi faaliyet göstermektedirler.

Almanya, Hollanda, Danimarka ve İsviçre'nin harita üretim sistemlerinin kurumsal yapılarına bakıldığında ise bu ülkelerde orta ve küçük ölçekli harita üretim çalışmalarına askeri otoritelerce başlandığı, ancak zaman içinde yaşanan değişimle bugün dört ülkenin tamamında da bu haritaların üretim görevinin harita-kadastro idaresine devredildiği görülmektedir.

3.1.3. Teknik Yapı

Almanya, Hollanda ve Danimarka'da tapu ve kadastro verilerinin tamamı dijital ortamdadır. İsviçre'de ise kadastro verilerinin yaklaşık % 80'i dijital iken, tapu verileri için bu oran kantondan kantona farklılık göstermektedir.

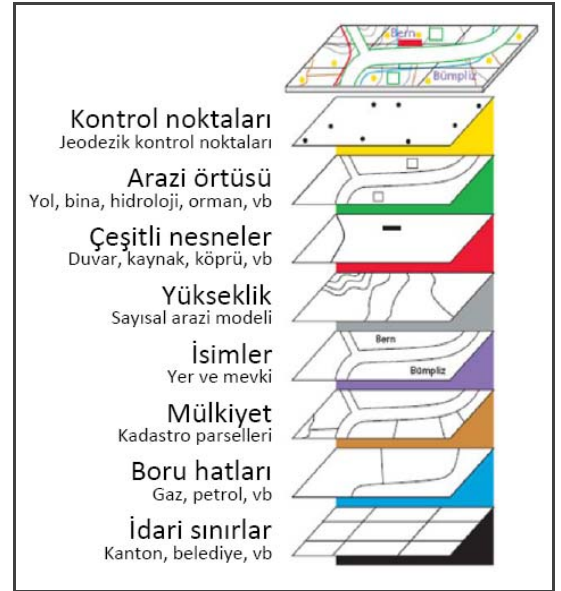
İnceleme kapsamındaki ülkelerin tapu verilerinin güncelliğine bakıldığında, Almanya haricindeki ülkelerde, özellikle veraset intikallerin önemli ölçüde yapılmamasından kaynaklanan sorunların yaşandığı görülmektedir. Almanya'da ise bu sorun uygulanmakta olan teşvik sistemiyle çözülmüştür. Bu sistemde, taşınmaz sahibinin vefatını takip eden iki senelik süre içerisinde yapılan intikal işlemlerinden herhangi bir ücret talep edilmemektedir. Bu sürenin dolmasından sonra yapılacak olan intikaller ise harca tabidir. Bu sebeple varisler, intikal işlemlerini iki sene içinde yaptırma ihtiyacı hissetmemektedirler.

Sayısal kadastro verilerinin niteliği bağlamında ise dört ülkede de farklılıklar söz konusudur. Örneğin Almanya'da sayısal kadastro haritası üzerindeki detayların konum doğruluğu sekiz ağırlıklı olarak sınıflandırılmıştır. Ağırlığı sekiz olan bir noktanın konum doğruluğu 1–3 cm iken, bir olanda bu değer 0,5–2 metredir. Bu nedenle, düşük doğruluğa sahip noktalarla ilgili işlemlerde orijinal ölçülere müracaat edilmektedir. Hollanda'da ise parsel detayları jeodezik kontrol noktalarına değil binalara dayalı olarak oluşturulmuştur. Ülkede binaların harita üzerindeki konum doğruluğunun kentsel alanlarda ± 20 cm, kırsal alanlarda da ± 40 cm olduğu düşünüldüğünde, sayısal kadastro parsellerinin doğruluğunun ne derece düşük olduğu anlaşılabilir. Dolayısıyla, arazide gerçekleştirilen kadastro uygulamalarında, sayısal kadastro haritaları üzerindeki veriler değil, orijinal ölçüler kullanılmaktadır. Hollanda gibi Danimarka'da da sayısal kadastro haritalarında konumsal doğruluk sorunu yaşanmaktadır. Ülkedeki mevcut sayısal kadastro verileri kadastro paftalarından sayısallaştırma yoluyla oluşturulduğundan, detayların konum doğruluğu 10 cm ile 20 metre arasında değişmektedir. Doğal olarak, Danimarka'da da kadastral uygulamalar orijinal ölçülere dayalı olarak gerçekleştirilmektedir. İnceleme kapsamındaki ülkeler arasında, Almanya'nın yanında sayısal kadastro verileri iyi durumda olan bir diğer ülke İsviçre'dir. Ülkede kadastro çalışmalarının yaklaşık % 10'luk bir kısmı henüz tamamlanmamıştır. Ancak, tamamlananların % 55'e yakını onaylanmış, % 35'e yakını da onay aşamasındadır. Bir başka ifadeyle, ülkede sayısal kadastro verileri arazi uygulamalarında kullanılabilir niteliktedir.

Sayısal kadastro haritalarındaki detayların güncellenmesi bağlamında en ciddi çalışmaların yürütüldüğü ülke ise Almanya'dır. Ülkede kadastro ofisleri bünyesinde oluşturulan gruplar, kadastro haritaları üzerindeki parseller hariç diğer detayları belirli zaman aralıklarında güncellemekte-

dirler. Bu sebeple Alman kadastro haritaları güncel bir yapıya sahiptir. İnceleme kapsamındaki ülkeler arasında bu alanda en sorunlu durumda bulunan ülke ise Hollanda'dır. Ülkede taşınmazlar üzerindeki değişikliklere ait ölçmeler, işlem tarihinden 1–2 sene sonra yapılmaktadır. Bu nedenle, kadastro haritaları üzerindeki parsel bilgileri bile güncel durumu yansıtmamaktadır.

Almanya, Hollanda, Danimarka ve İsviçre'nin tapu, kadastro ve harita alanlarındaki en dikkat çekici teknik gelişmelerden biri, Arazi/Kadastro Bilgi Sistemi çerçevesinde yürütülen çalışmalarıdır. Bu çalışmaların ortak özelliği, daha önceden bağımsız veritabanları şeklinde oluşturulmuş olan sistemlerin, uluslararası standartlar temelinde bütüncül bir yapıya kavuşturulması amacını taşımaktadır. Diğer taraftan, Almanya ve İsviçre'nin sistemlerinde, bu genel özelliklerin dışında farklı yaklaşımlar da mevcuttur. Örneğin, Almanya'da uygulamaya aktarılmaya çalışılan Kadastro Bilgi Sistemi (ALKIS®) uygulaması, Topoğrafik Kartografik Bilgi Sistemi (ATKIS®) ve Jeodezik Kontrol Noktaları Bilgi Sistemi (AFIS®) ile ortak bir veri modelinde geliştirilmiştir. Bu sayede, ulusal mekansal veri altyapısının temel bileşenleri bütüncül bir yapıya kavuşturulmuştur. İsviçre'nin kadastro bilgi sisteminin en dikkat çekici özelliklerinden biri ise sistemin Kadastro 2014'ün öngörülerini çerçevesinde, her biri nesne yönelimli yapıya sahip sekiz bilgi katmanından oluşturulmuş olmasıdır (Şekil 4). Topoğrafik detaylar ve jeodezik kontrol noktaları da bu katmanlar arasında yer almaktadır. Bir başka ifadeyle İsviçre'nin mekansal bilgi sistemlerinde de Almanya'dakine benzer bir bütüncüllük söz konusudur.



Şekil 4: İsviçre Kadastro Bilgi Sistemi'nin bileşenleri

Topoğrafik veriler açısından bir değerlendirme yapılacak olursa, inceleme kapsamındaki ülkelerin tamamında gerek orta ve küçük ölçekli topoğrafik/kartoğrafik haritaların, gerekse topoğrafik veritabanlarının oluşturulmuş ve kullanıcıların hizmetine sunulmuş olduğu görülmektedir. Topoğrafik/kartoğrafik haritaların ölçekleri genellikle 1/10000, 1/25000, 1/50000, 1/100000, 1/250000 ve 1/500000'dir. Veritabanları ise temel topoğrafik kayıtlar

yapısına sahiptir. Bu bağlamda, Almanya, Hollanda ve Danimarka'da 1/10000, İsviçre'de ise 1/25000 ölçeği, temel topoğrafik kayıtları temsil etmektedir. Bu veritabanlarının ortak karakteristiklerinin başında, detayların nesne yönelimli bir yapıya sahip olması gelmektedir. Almanya'da ATKIS®, Hollanda'da TOP10NL, Danimarka'da ise TOP10DK olarak adlandırılan bu sistemler, uluslararası standartlarla uyumlu olarak geliştirilmiş veri modellerine dayanmaktadır.

3.2. Taşınmaz Değerlemesi

3.2.1. Yasal Yapı

İnceleme kapsamındaki ülkelerin tamamında, taşınmaz değerlendirme faaliyetlerini düzenleyen bir Değerleme Yasası veya Tüzüğü bulunmaktadır. Bunlara ilave olarak, uygulayıcılara çalışmalarda yol göstermek amacıyla rehber dokümanlar da hazırlanmıştır (Tablo 3). Böylece, değerlendirme çalışmalarını ulusal bazda tek tipli gerçekleştirme de sağlanmış olmaktadır.

Tablo 3: Bazı Avrupa ülkelerinde taşınmaz değerlendirme faaliyetlerinin kurumsal yapısı

ÜLKE	MEVZUAT
Almanya	İmar Kanunu Taşınmaz Değerleme Tüzüğü Taşınmaz Değerleme İlkeleri
Hollanda	Taşınmaz Değerleme Yasası Taşınmaz Değerleme Rehberi
Danimarka	Taşınmaz Değerleme Yasası Vergi Yönetimi Yasası Taşınmaz Değerleme Rehberi
İsviçre	Vergi Yasası Taşınmaz Değerleme Rehberi

3.2.2. Kurumsal Yapı

Arazi idare sistemleri incelenen ülkelerin taşınmaz değerlendirme sistemlerinin kurumsal yapıları arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Almanya'da değerlendirme çalışmaları, sekreterlikleri genellikle kadastro idareleri içinde yer alan Değerleme Uzmanları Komiteleri tarafından yürütülmektedir. Hollanda'da ise temelde vergilendirme amaçlı gerçekleştirilen gayrimenkul değerlemelerinden sorumlu kurum belediyelerdir. Belediyeler bu çalışmaları kendileri yürüttükleri gibi, özel değerlendirme şirketlerine de yaptırabilmektedirler. Ülkede ayrıca, değerlendirme çalışmalarının kalite kontrollerini gerçekleştirme ve belediyelerin deneyimlerinin paylaşılmasını sağlama gibi görevleri üstlenen, ulusal bir Taşınmaz Değerleme Konsey'i bulunmaktadır. Danimarka ve İsviçre'de ise yine temelde vergilendirme amaçlı olarak gerçekleştirilen değerlendirme çalışmaları, Vergi İdareleri'nin sorumluluğundadır. Danimarka'da bu görev Gümrükler ve Vergi İdaresi'nin sekiz alt bölgesinde, İsviçre'de ise Kanton Vergi İdareleri'nde gerçekleştirilmektedir. Ayrıca, İsviçre'de, kanton değerlendirme uzmanlarının temsilcilerinden oluşan bir de Taşınmaz Değerleme Uzmanları Komitesi bulunmaktadır.

3.2.3. Teknik Yapı

Almanya, Hollanda, Danimarka ve İsviçre'nin taşınmaz değerlendirme sistemleri teknik açıdan önemli benzerliklere sahiptir. Bunların başında, (1) alım-satım fiyatları envanteri, (2) taşınmaz karakteristikleri veritabanı ve (3) kitlesel değerlendirme sisteminin dört ülkede de değerlendirme çalışmalarının temelini oluşturması gelmektedir.

Bu ülkelerden Almanya, Hollanda ve İsviçre'de alım-satım fiyatları noterler tarafından hazırlanmakta olan sözleşmelerden elde edilirken, Danimarka'da bu verilerin kaynağını belediyelerin değerlendirme idaresine gönderdiği beyan-nameler oluşturmaktadır. Değerlemenin temel bileşenlerinden birini oluşturan alım-satım fiyatlarının doğruluğu değerlendirme sonuçlarını doğrudan etkilediğinden, bu verilerin sağlıklı olmasına büyük özen gösterilmektedir. Nitekim bu, Almanya'da, sözleşmelerin geçerliliğinin fiyatların doğru beyan edilmesine bağlanmasıyla; Hollanda'da piyasa değerinden düşük beyan edilen bir alım-satım fiyatının harca esas değer olarak kabul edilmemesiyle; İsviçre'de ise yüksek cezai yaptırımların uygulanmasıyla sağlanmaktadır.

Taşınmaz değerlendirme çalışmalarının temel girdi verilerinden bir diğeri olan taşınmaz karakteristikleri, ilgili ülkelerin tamamında, bilgisayar ortamında tesis edilen veritabanlarında tutulmaktadır.

Alım-satım fiyatları ile taşınmaz karakteristiklerinin bir arada değerlendirildiği kitlesel değerlendirme sistemlerine gelince, bu sistemler her geçen gün daha da geliştirilmekte olan modeller çerçevesinde yürütülmekte ve taşınmaz değerlerinin belirlenmesinde uzmanlara büyük kolaylıklar sağlamaktadır. Bu sistemler sayesinde ülkeler, yeniden değerlendirme periyotlarını kısaltmakta ve böylece hem belirlenen taşınmaz değerlerinin vergilendirme dışı amaçlarla da kullanımını sağlamaya hem de değerlendirme sonuçlarına yapılan itirazların sayısını azaltmaya çalışmaktadırlar.

İnceleme kapsamındaki ülkelerin, taşınmaz değerlendirme sistemlerindeki ortak noktalardan bir diğeri de, resmi anlamda olmasa da, değerlendirme çalışmaları sırasında coğrafi bilgi teknolojilerinden yararlanılmaya çalışılmasıdır. Coğrafi bilgi sistemleri, özellikle değerlendirme sonuçlarının raporlanması ve denetiminde etkin bir araç olarak görülmektedir.

Değerleme sistemlerindeki bu ortak yaklaşımların yanında, ülkelerde teknik anlamda bazı dikkat çekici özel uygulamalar da bulunmaktadır. Örneğin Almanya'da değerlendirme çalışmalarının üç ana ürünü bulunmaktadır. Bunlar; güncel alım-satım fiyatları temelinde belirlenen standart fiyatlar, yerel taşınmaz pazarı raporları ve her yılın başında hazırlanan tavsiye edilen yaklaşık arazi değerleri haritasıdır. Yine Danimarka'da uygulanan bir diğer dikkat çekici yaklaşım ise ülkede vatandaşların taşınmaz değerlerine internet ortamından erişilebilmeleridir.

4. Uluslararası Organizasyonların Bakışıyla Arazi İdaresi

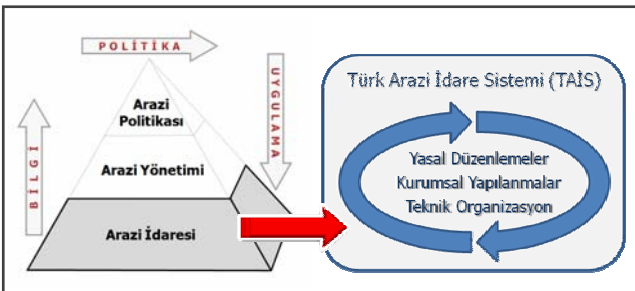
Ülkemiz için bir arazi idare sistemi yaklaşımı geliştirilmeden önce, Uluslararası Haritacılar Federasyonu (FIG), Birleşmiş Milletler (BM), Avrupa Birliği (AB) ve Dünya Bankası gibi uluslararası organizasyonlar tarafından arazi idaresi alanında yayınlanmış olan temel bildiri, rapor ve deklarasyonlar da incelenmiştir (FIG 1995, UN 1996, UNECE 1996, KAUFMANN ve STEUDLER 1998, UN ve FIG

1999, PCCEU 2003, EU 2004). Bu yayınların temel amacı; sürdürülebilir kalkınmanın desteklenmesinde önemli rollere sahip olan arazi idare sistemlerinin etkin bir yapıya kavuşturulmasına katkı sağlamaktır. Bu bağlamda ilgili bildiri, rapor ve deklarasyonlarda öne çıkan öngörüler şu şekilde özetlenebilir:

- Kadastral sistemler başlangıçta mali veya hukuki amaçlara hizmet etmek amacıyla oluşturulmuşken, bugün sürdürülebilir kalkınmayı destekleyen AİS'e doğru genişletilmektedirler. Bu bağlamda çoğu ülkede reform çalışmaları yürütülmektedir.
- AİS'in temel bileşenlerini oluşturan mülkiyet, taşınmaz değerlendirme ve arazi kullanımı alanlarındaki yasal düzenlemelerin ve bu faaliyetleri yürüten kurumsal yapıların bütüncül bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir.
- Ülkeler, arazi ve arazi verilerinin idare ve yönetiminden sorumlu lider bir kuruma sahip olmalıdır.
- Tapu ve kadastrо kurumları arasındaki ayrımlar ortadan kaldırılmalı ve bu iki bileşen tek bir çatı altında bir araya getirilmelidir.
- Devletler, taşınmaz pazar değerlerinin belirlendiği sistemleri oluşturmalı ve böylece taşınmaz pazarlarının şeffaflığını sağlamalıdır.
- Geleceğin kadastral sistemleri senet kaydına değil tapu kaydına, genel sınırlara değil sabit sınırlara dayalı olacaktır.
- Kamusal hak ve kısıtlamaların da kadastrоda yer alması her geçen gün giderek artan bir ihtiyaç haline gelmektedir.
- Özel sektör AİS'te daha çok rol almalıdır.
- AİS verilerinin sunulduğu arazi bilgi sistemi, hem arazi politikalarının geliştirilmesi hem de arazi yönetiminin gerçekleştirilmesinde büyük öneme sahiptir.

5. Türkiye İçin Bir Arazi İdare Sistemi – TAİS

Bu bölümde, araştırma kapsamında elde edilen bulgular ışığında, Türkiye için sürdürülebilir bir arazi idare sistemi yaklaşımı önerilmektedir. Türk Arazi İdare Sistemi (TAİS) olarak adlandırılan bu yaklaşımın üç temel bileşeni bulunmaktadır. Bunlar; (1) “yasal düzenlemeler”, (2) yasal düzenlemelere uygun olarak yapılandırılmış “kurumsal yapılanmalar” ve (3) kurumsal yapılar tarafından yürütülen çalışmaların ürünlerinin organize edildiği “teknik organizasyon” dur (Şekil 5).



Şekil 5: TAİS yaklaşımının fonksiyonu ve üç temel bileşeni

Önerilen yaklaşımda, zaman içinde yeni gelişmelerin ortaya çıkması veya sistemin işleyişinde herhangi bir sorunun yaşanması durumunda, TAİS'in dinamik bir şekilde yeni duruma uyarlanması ve sorunlara çözüm üretilmesi öngörülmektedir. Bir başka ifadeyle, teknik organizasyonda yaşanan bir gelişme veya sorun öncelikle kurumsal yapılanmalardaki değişikliklerle, eğer bu şekilde çözülemezse yasal düzenlemelerle yeni duruma uyarlanacak ve çözülecektir.

TAİS yaklaşımının yasal, kurumsal ve teknik bileşenleri alt başlıklar halinde aşağıda özetlenmektedir.

5.1. Yasal Yapı

Ülkemizde arazi yönetimi alanında yaşanan mevcut yasal dağınıklığın giderilebilmesi, düzenlemelerdeki boşluk ve tekrarların ortadan kaldırılabilmesi ve böylece etkin bir arazi idare sistemi altyapısının oluşturulabilmesi için çerçeve bir “Arazi Kanunu”na ihtiyaç vardır. Mevcut arazi yasaları ve yeni düzenlemelere ihtiyaç duyulan alanlar bir arada değerlendirildiğinde, Arazi Kanunu'nun içeriği Şekil 6'da görüldüğü gibi özetlenebilir.



Şekil 6: TAİS kapsamında önerilen Arazi Kanunu'nun içerik özeti

Önerilen bu yasal yapılanmanın hazırlık veya oluşum aşamasında dikkat edilmesi gereken bazı önemli hususlar bulunmaktadır. “Türk Arazi Yönetiminin Etkinliği” bölümünde de ifade edildiği gibi, ülkemizin arazi politikası sağlıklı bir yapıya sahip değildir. Bazı alanlarda henüz bir politika mevcut değilken bazılarında da mevcut politikalar yetersizdir. Bu sebeple, ilk olarak, sürdürülebilir kalkınma hedefleri çerçevesinde arazi politikalarının geliştirilmesine ihtiyaç vardır. Etkin bir Arazi Kanunu'nun yapılandırılmasında, bu politikalar kadar önemli olan bir başka nokta da katılımçılıktır. Bu nedenle Arazi Kanunu, ilgili alanlardaki uzmanların katılımlarıyla ve mutlaka zamana yayılarak hazırlanmalıdır.

5.2. Kurumsal Yapı

Ülkemizin arazi yönetimi kurumsal yapısında yaşanan dağınıklık ve koordinasyonsuzluğun giderilebilmesi ve

sağlıklı işleyen bir yapının tesis edilebilmesi için, ana faaliyet alanlarında “lider kurum” yapılanmalarının oluşturulmasına ihtiyaç vardır. Bu alanların başında ise arazi idaresi gelmektedir. Araştırmalar sırasında elde edilen bulgular dikkate alındığında, ülkemizde arazi idaresinin lider kurumu olmaya en uygun kurumun “Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü – TKGM” olduğu görülmektedir. Ancak, diğer taraftan, halihazırdaki kurumsal işleyişiyle mevcut ihtiyaçları karşılamakta dahi zorlanan, üstelik yeni düzenlemelerle sürekli yeni görevler yüklenen TKGM’nin, arazi idaresinde lider kurum rolünü üstlenmesi oldukça zor görünmektedir. Lider kurumun sadece tapu-kadastro faaliyetlerini değil, arazi idaresinin diğer iki temel faaliyeti olan harita yapımı ve taşınmaz değerlendirilmesi faaliyetlerini de yürütmesi gerektiği göz önüne alındığında, bu yapılanmanın idari açıdan genel müdürlükten daha üst bir hiyerarşide bulunması ihtiyacı ortaya çıkmaktadır.

Bu bağlamda, ülkemizde arazi idaresinin lider kurumunun “Arazi İdare Müsteşarlığı – AİM” gibi bir ad altında güçlü bir kurumsal yapılanmaya sahip olması ve tapu, kadastro, harita yapımı ve taşınmaz değerlendirilmesi gibi arazi idaresi faaliyetlerini bünyesinde bir araya getirmesi önerilmektedir. AİM; ilgili alanlardaki genel müdürlüklerden ve ihtiyaç duyulan taşra teşkilatı yapılanmalarından oluşmalıdır (Şekil 7). Buna göre AİM’nin Genel Müdürlükleri; (1) Harita, (2) Kadastro, (3) Tapu, (4) Arazi Bilgi Yönetimi ve (5) Taşınmaz Değerlemesi Genel Müdürlükleri şeklinde yapılandırılabilir. Bu yaklaşımla; harita yapımı, kadastro, tapu, arazi bilgi yönetimi ve taşınmaz değerlendirilmesi faaliyetlerinin bütüncül bir yapıda ve uzman kurumlarca gerçekleştirilebilmesi öngörülmektedir.



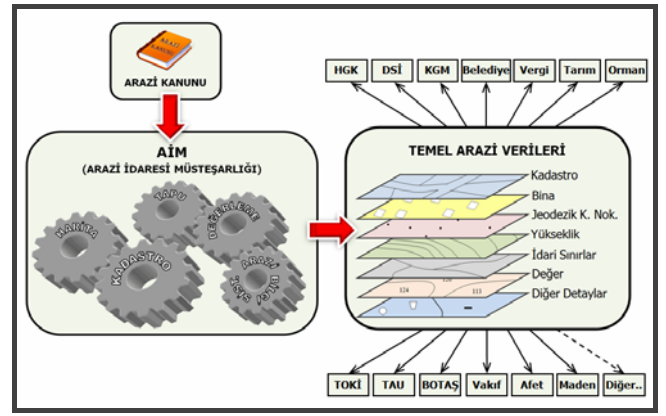
Şekil 7: Önerilen Arazi İdare Müsteşarlığı'nın kurumsal yapısı

5.3. Teknik Yapı

TAİS'in teknik açıdan en dikkat çekici özelliği, Türk Arazi Bilgi Sistemi'nin etkin bir şekilde tesis edilmesi ve sürdürülmesinin altyapısını oluşturmasıdır. Nitekim arazi idaresinin en temel görevlerinden biri, arazi politikası gelişimi ve arazi yönetiminde ihtiyaç duyulan veri ve bilgileri sağlamasıdır. Bu bağlamda, TAİS kapsamında Arazi Kanunu'na uygun bir yapıda oluşturulmuş AİM'in, Arazi Bilgi Sistemleri'nin (ABS) temel katmanları olan kadastro, bina, topoğrafya, jeodezik kontrol noktaları, idari sınırlar, taşınmaz değerleri vb verileri bünyesinde bütünleşik bir yapıda oluşturup sürdürmesi ve kullanıcılara sunması önerilmektedir (Şekil 8). Bu faaliyetin gerçekleştirimi, Arazi Bilgi Yönetimi Genel Müdürlüğü bünyesinde organize edilecek ABS ile sağlanabilecektir. Bu sistem sadece AİM tarafın-

dan üretilen temel verilerin değil, aynı zamanda araziye yönelik veri üreten diğer kurumların verilerinin de tek elden yönetimini sağlamalıdır.

ABS'nin tasarımı, hayata geçirilmesi ve güncellenmesi sırasında dikkat edilmesi gereken bazı önemli hususlar bulunmaktadır. Bunların başında, sistemin uluslararası standartlarla uyumluluğunun sağlanması ihtiyacı gelmektedir. Özellikle ABS'nin analog yapıda sürdürüldüğü yıllarda yerel sistemler yeterli görülürken, zaman içinde yaşanan gelişmeler, ulusal bazda veri değişimini sağlayabilmek için ülke seviyesinde ortak veri yapılarına sahip sistemlerin tesis edilmesi ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Bugün ise bilhassa gelişen teknolojinin etkisiyle her geçen gün daha da küçülen dünyada, artık ulusal değil uluslararası alanda aynı dili konuşan sistemlere ihtiyaç duyulmaktadır. Bu nedenle, Türk ABS'sinin uzun soluklu olabilmesi için, mutlaka uluslararası standartlarla uyumluluğu sağlanmalıdır.



Şekil 8: Önerilen TAİS'in temel mekanizması

ABS'nin tasarımı sırasında dikkat edilmesi gereken bir diğer önemli nokta ise farklı alt bilgi sistemlerinin bütünleşik bir model çerçevesinde oluşturulmasıdır. Bu yaklaşım, bilgi sistemleri arasındaki veri değişiminin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi açısından önem taşımaktadır. Ayrıca, ABS'nin veri bileşenlerini üreten ve güncelleyen kurumların da tüm çalışmalarını bu standartlarla uyumlu bir yapıda yürütmeleri gerekmektedir.

TAİS'in teknik anlamdaki bir diğer önemli bileşeni de nesne yönelimli temel topoğrafik kayıtlar veritabanı olmasıdır. Ülkemizde orta ve küçük ölçekli topoğrafik harita üretiminden sorumlu kurum olan Harita Genel Komutanlığı (HGK), temel topoğrafik altlıklar olarak bugüne kadar 1/25000 ölçeğinde çalışmalar yürütmüştür. Bu çalışmalar daha çok analog, raster ve vektör haritaların üretimi şeklinde gerçekleştirilmiştir. Oysa gelişmiş ülkelerde bu kapsamda yürütülen faaliyetlere bakıldığında, genellikle 1/10000 ölçekli ve nesne yönelimli veritabanlarının tesis edildiği görülmektedir. Bu veritabanları aynı zamanda ABS'nin temel katmanlarından birini oluşturmaktadır. Mevcut yapıyla HGK'nın bu çapta bir çalışmayı tüm Türkiye'yi kapsayacak şekilde gerçekleştirmesi ve sonrasında da sürdürmesi kolay gözükmemektedir. Bu bağlamda daha yaygın bir örgütlenmeye ihtiyaç vardır. Nitekim TAİS'te bu görevin Harita Genel Müdürlüğü (HGM)'ce üstlenilmesi ön görülmektedir. Bu durumda HGM'ye düşen görev, temel topoğrafik kayıtlar veritabanını ve dolayısıyla da birçok

kurumun çalışmalarında ihtiyaç duyduğu temel altlık haritaları, inceleme kapsamındaki Avrupa ülkelerinde olduğu gibi 1/10000 ölçeğinde, ABS kapsamında oluşturulan veri modeliyle uyumlu bir yapıda ve nesne yönelimli olarak oluşturup kullanıma sunmasıdır.

6. Sonuç

Yapılan bu çalışmada, Türk arazi politikası, yönetimi ve idaresinin etkinliği üzerine gerçekleştirilmiş olan araştırmanın sonuçları aktarılmıştır. Buna göre, ülkemizde etkin bir arazi politikası, yönetimi ve idare sisteminin mevcut olmadığı gözlenmektedir. Bu sorunlu yapının temel nedenlerinin başında ise arazi politikası gelişimi ve yönetiminde ihtiyaç duyulan bilgileri sağlayan arazi idare sisteminin ülkemizdeki sağlıklı işleyişi gelmektedir. Bu bağlamda çalışma kapsamında Türkiye için bir arazi idare sistemi yaklaşımının geliştirilmesi amaçlanmıştır. Bu çerçevede, belirlenen dört temel Avrupa ülkesinin arazi idare sistemlerinin araştırılması ve bu alandaki deneyimlerinin elde edilmesi amacıyla ilgili ülkelerde bire-bir görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Ardından, uluslararası organizasyonların arazi idaresine temel bakışlarını yansıtan bildiri, rapor ve deklarasyonlar incelenmiştir. Bu araştırma ve incelemeler sonucunda Türk Arazi İdare Sistemi (TAİS) olarak adlandırılan bir arazi idare sistemi yaklaşımı geliştirilmiştir. TAİS kapsamında; ülkemizdeki mevcut yasal düzenlemelerin "Arazi Kanunu" adı altında sadeleştirilerek bir araya getirilmesi ve eksikliklerinin giderilmesi, harita, kadastro, tapu, taşınmaz değerlemesi ve arazi bilgi yönetimi faaliyetlerinin bütüncül bir yapıda gerçekleştirildiği bir "Arazi İdaresi Müsteşarlığı" (AİM)'in kurulması ve araziye yönelik faaliyetlerde farklı kurumların ihtiyaç duyduğu arazi bilgilerinin de yine bu idare tarafından sağlanması önerilmektedir.

Teşekkür

Bu çalışma kapsamında Almanya, Hollanda, Danimarka ve İsviçre'de gerçekleştirilen araştırmaları yönlendiren Prof. Dr. Holger MAGEL'e, Prof. Dr. Paul van der MOLEN'e, Prof. Dr. Stig ENEMARK'a ve Dr. Daniel STEUDLER'e teşekkür ederiz. Gerek ülkemizde gerekse Avrupa ülkelerinde gerçekleştirilen mülakatlarda bilgi ve deneyimlerini paylaştıkları arazi idare uzmanlarına ve bu çalışmanın finansmanını sağlayan Karadeniz Teknik Üniversitesi Araştırma Fonu'na da teşekkürü bir borç biliriz.

Kaynaklar

- ÇETE M.: **Türkiye İçin Bir Arazi İdare Sistemi Yaklaşımı**, KTÜ Fen Bilimleri Enstitüsü, Doktora Tezi, 225 sayfa, 2008.
- DALE P.F. ve MCLAUGHLIN J.D.: **Land Information Management**, Oxford University Press, New York, ISBN: 0-19-858404-0, 266 pages, 1988.
- ENEMARK S.: **Understanding the Land Management Paradigm**, FIG Com 7 Symposium on Innovative Technologies for Land Administration, Madison, Wisconsin, USA, 2005.
- ENEMARK S.: **Arazi İdare Sistemleri Üzerine Mülakat**, Yer: Aalborg Üniversitesi, Aalborg, Danimarka, Tarih: 26.06.2006.
- EU: **European Union Land Policy Guidelines**, Guidelines for Support to Land Policy Design and Land Policy Reform Processes in Developing Countries, EU Task Force on Land Tenure, 2004.
- FAO: **A New Framework for Conservation-effective Land Management and Desertification Control in Latin America and the Caribbean**, Guidelines for the Preparation and Implementation of National Action Programmes, Food and Agriculture Organization of the United Nations, 1998.
- FIG: **FIG Statement on Cadastre**, Fédération Internationale des Géomètres, Publication No. 11, 1995.
- KAUFMANN J. ve STEUDLER D.: **Cadastre 2014**, A Vision for a Future Cadastral System, FIG Publication, 1998.
- LARSSON G.: **Land Registration and Cadastral Systems: Tools for Land Information and Management**, Bath Press, Great Britain, ISBN: 0-470-21798-7, 175 pages, 1991.
- MOLEN I.P.: **Arazi İdare Sistemleri Üzerine Mülakat**, Yer: International Institute for Geo-information Science and Earth Observation (ITC), Enschede, Hollanda, Tarih: 18.08.2006.
- PCCEU: **Common Principles on Cadastre in the European Union**, Permanent Committee on Cadastre in the European Union (PCCEU), Rome, 2003.
- UN: **The Bogor Declaration**, United Nations Interregional Meeting of Experts on the Cadastre, Bogor, Indonesia, 1996.
- UNECE: **Land Administration Guidelines**, United Nations Publication, ISBN 92-1-116644-6, New York and Geneva, 1996.
- UN ve FIG: **Report of the Workshop on Land Tenure and Cadastral Infrastructures for Sustainable Development**, Final Edition, Bathurst, Australia, 1999.
- WILLIAMSON I.P. ve TING L.: **Land Administration and Cadastral Trends – A Framework for Re-Engineering**, Computers, Environmental and Urban Systems, 339-366, 2001.