

# Kırsal Alanın Planlanması ve Toprak Toplulaştırması

Sema GÜN<sup>1</sup>

## Özet

Kırsal alanın düzenlenmesi ve planlanması sürecinde ekonomik, sosyal ve çevre sorunlarının giderilmesi tarım topraklarına ilişkin politikaya önemli ölçüde bağlıdır. Ekonomik ve sosyal kalkınma ve kırsal yoksulluğun çözümlenmesinde, ulusal ölçekte toprakların kullanım planlanmasına gereksinim vardır. Bu planlama tarım topraklarının tasarruf durumu, mülkiyet ilişkileri, toprak toplulaştırması, toprak reformu, kırsal yerleşim, doğal alanlar ve kırsal peyzaj ile kırsal alanın sürdürülebilir yönetimi konularını kapsayan geniş bir içeriğe sahiptir. Mülkiyet hakkını hukuksal ve şekilsel alanda düzenleyen toplulaştırma ile kırsal alanda etkin bir toprak yönetimi sağlanmaktadır. Toprak toplulaştırması ve kırsal alanın yenilenme, geliştirme önlemlerinin gerçekleştirildiği alanlar diğer alanlara göre kalkınmada daha avantajlı bir yapıya kavuşmaktadırlar. Böylelikle tarımın, çevrenin ve kırsal alanın iyileştirilmesine yönelik planlamaların yapılabilmesine ve özellikle topraktan yer talep eden sektörlerin belirlendiği bir toprak kullanım planlamasına uygun bir altyapı da kazandırılmış olmaktadır. Türkiye’de kırsal alanın kullanım planlanması, tarım topraklarının mülkiyet ilişkileri ve toplulaştırma 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Yasası gereğince yürütülmektedir. Yasanın, tarım topraklarının bugünkü ve gelecekteki verimliliğinin sağlanabilmesi için koruma kullanma dengesini kuran sürdürülebilir bir toprak kullanımını gerçekleştirebilmesindeki yeterliliği ve yeri çalışmanın temel konusunu oluşturmaktadır.

Anahtar Sözcükler: Kırsal alan, tarım toprakları, toprak toplulaştırması

## Planning of Rural Area and Land Consolidation

### Abstract

In the process of regulation and planning of rural lands, resolving the economic, social and environmental problems depends highly on agricultural land policy. It is necessary to have a nation-wide utilization plan of lands in addressing economic and social development and rural poverty issues. Such planning includes issues such as possession conditions of agricultural lands, property relations, land consolidation, land reform, rural settlement, natural areas and rural landscaping and sustainable management of rural lands. Land consolidation, which regulates property rights legally and formally, provides an efficient land management in rural areas. Areas where there is land consolidation and rural renovation or areas in which developmental measures take place have more advantageous configuration in comparison to other areas. In this way a base is determined that is suitable for planning to improve agriculture, environment and rural areas and particularly for land utilization plan, in which sectors demanding a place from the land. Utilization planning of rural areas, agricultural lands property relations and consolidation are regulated with Law on Soil Preservation and Land Utilization No. 5403 in Turkey. The main focus of this study is the capacity and role of this law in attaining a sustainable land utilization that balances preservation and utilization for efficiency of agricultural land at present and in future.

Keywords: Rural lands, agricultural lands, land consolidation

JEL: Q18, Q24, R52

Geliş tarihi (Received): 08.10.2015

Kabul tarihi (Accepted): 15.12.2015

---

<sup>1</sup> Doç.Dr. Ankara Üniversitesi, Ziraat Fakültesi, Tarım Ekonomisi Bölümü, gun@agri.ankara.edu.tr

## 1. Giriş

Toprak toplulaştırması temel olarak parçalılığın yarattığı olumsuz etkileri gidermek için parsellerin birleştirilmesi olarak tanımlanabilir. Tarımsal toprak mülkiyetinin kapsamlı bir şekilde ele alınıp yeniden düzenlenmesi olan bu uygulama toprak mülkiyetinin şekilsel düzenlenmesi, parçalılığın giderilmesi ve mülkiyet genişliğinin artırılmasına kadar giden ve tarımsal yapıyı düzenleyici bir içeriğe sahiptir. Toplulaştırmanın toprak parçalılığının yarattığı düşük tarımsal verimlilik ve yüksek maliyetlerin giderilmesinde etkin ve güçlü bir işlevi bulunmaktadır (Louwsma and Lemmen 2015). Basit anlamda bu şekilde ele alınan toplulaştırma kavramı uygulanma süreci içinde kırsal alanda sosyal ve ekonomik reformları gerçekleştirmede etkin bir yöntem olma özelliği kazanmıştır. Kırsal yaşamın doğal işleyişine hukuksal ve kamusal bir müdahale ile toprak mülkiyetini yeniden planlayan toprak toplulaştırması kırsal kalkınmanın sağlanması ve toprak kullanım etkinliğini arttırmak için standart bir araçtır (Crecente et al., 2002; Sklenicka, 2006; Sonnenberg, 2002).

Toplulaştırma genellikle kırsal alanlar için daha geniş bir bölgesel kalkınma programının bir parçası olabilmektedir. Bölgesel kalkınmada toprak toplulaştırması kırsal alanlarda sistemli ve planlı toprak kullanımını arttırmada başarılı sonuçlar yaratmaktadır (Vitikainen, 2004). Toplulaştırma her zaman kırsal kalkınma için bir araç ya da başlangıç noktası olarak kabul edilmelidir. Kırsal kalkınma kimi zaman kırsal alanlarda tarımın baskın rolü nedeniyle tarımsal kalkınma ile iç içedir. Kırsal alanda tarımsal kalkınma hala önemlidir, ancak kırsal alan artık tek başına tarımsal üretim alanı olarak ele alınmaktan farklı bir boyut kazanmıştır. Kırsal alan çok boyutlu bir konuma gelmiş ve artan çevre bilinci, doğal ve tarım dışı alanların kullanımı nedeniyle içeriği genişlemiştir. Bu nedenle toplulaştırma projelerinin planlanması tarım, peyzaj, doğa koruma, dinlenme ve ulaşım içeriğiyle kırsal alanın daha verimli ve çok yönlü kullanımını sağlamayı gerçekleştirecek şekilde yapılmaktadır. Toplulaştırma

projelerinin köylerin yenilenmesi, doğal peyzajın geliştirilmesi ve korunması uygulamaları ile tarımsal ve kırsal kalkınma hedeflerine ulaşmada katkısı bulunmaktadır. Projeler yaşam ve çalışma koşullarını iyileştirmek amacıyla yeni konut ve işyerleri için yeterli alanın ayrılmasını, köylerin ve tarımsal alanın planlanmasını gerçekleştirmektedir. Böylece toprak toplulaştırması değişen kırsal ekonomiye ve sürdürülebilir kırsal kalkınmaya önemli katkılarda bulunmaktadır (Pasakarnis and Maliene, 2010; Louwsma et al., 2014).

Çevresel koşulların artan önceliği, doğal kaynak rezervlerinin, su havzalarının belirlenmesi ve korunması, özellikle kırsal yolların doğal peyzaja uygun planlanması, sulak alanların korunması, su taşkınlarının engellenmesi ve nehirlerin ıslahı, sulama ve drenaj sistemlerinin kurulması, erozyonun kontrolü ve erozyon alanlarında toprak kullanım alışkanlıklarının değiştirilmesi için toplulaştırmadan yararlanılmaktadır.

Toprak toplulaştırma projeleri bireylerin toprak mülkiyetine erişimini kolaylaştırmakta, toprak sahiplerine mülklerini büyütme için bir fırsat yaratmakta, toprak ve insanın mülkiyet ilişkilerini iyileştirmekte, mülkiyet anlaşmazlıklarını gidererek yanlış kullanım haklarını ortadan kaldırmakta ve böylece kırsal alanda sosyo-ekonomik yapının değişimine büyük bir etkide bulunmaktadır. Ulaşım altyapısı köylünün sosyal hareketliliğinin artması, köy-kent ilişkilerinin yoğunlaşması açısından kırsal kapalı toplumsal yapısını da değiştirmektedir.

Kapsamlı toprak toplulaştırma projeleri genellikle geniş kamusal bir ağı ilgilendirmektedir. Tarım, mülkiyet ve kadastro, doğal kaynaklar ve çevre, ulaşım ve altyapı, kent yönetimi ve gelişimi, kırsal kalkınma gibi kamusal devlet kurumlarının katılımını gerektirmektedir. Ayrıca projeler giderek, yerel ve bölgesel yönetimlerin, belediyelerin, sulama birlikleri ve kooperatiflerin de ilgi ve görev alanına girmektedir. Bu kurumların toplulaştırmada aktif bir rol alması toprak

maliklerinin, çiftçilerin ve sivil toplumun diğer temsilcilerinin katılımını üst düzeyde tutarak uygulama sonuçlarının başarısını olumlu yönde etkilemektedir.

## **2.Toprak Toplulaştırmasının Yasal Temelleri**

Toplulaştırmanın yasal yapılanmasında temel olarak toplulaştırmaya ilişkin karar verme yöntemi, uygulama sürecine ilişkin kurallar ile toplulaştırma sonuçlarının korunmasını sağlayıcı sınırlamalar yer almalıdır. Bu kurallar tarımsal mülk işletme altyapısının yeniden şekillenmesi, düzenlenmesi ve iyileştirilmesi için yeterli olup amaç tarımsal üretim alanına başka bir söylemle çiftçinin çalışma alanına yöneliktir. Toprak toplulaştırmasının önemi toprak parçalılığının ve şekilsel düzensizliğinin yarattığı düşük verimlilik ve yüksek maliyetlerin önüne geçebilmenin toplulaştırma ile yapılabilmesinden dolayıdır. Bu nedenle toplulaştırmanın başlangıcında yasal yapılanma temelde tarımsal işletmenin toprak varlığının yeniden şekillenmesi ve mülkiyet haklarının alanda düzenlenmesi kurallarından oluşmuştur. Bu kurallar ana başlıklar olarak şu şekildedir:

**Toprak toplulaştırmasının amacı ve kapsamı:** Toplulaştırmanın yapılma gerekçesi ve uygulanma amacının belirlenmesi önemlidir. Toplulaştırmanın hangi alanlarda uygulanacağı, hedef kitlesi ve bu süreç sonunda varılmak istenilen sonuç yasanın toplulaştırmaya neden gerek duyduğunu ve hangi olumsuz koşulları ortadan kaldırmaya ilişkin kurallar getirdiğini belirtmektedir.

**Toprak toplulaştırması kararının alınması ve yönteminin belirlenmesi:** Toprak toplulaştırması mülkiyet hakkına kamusal bir müdahale olması nedeniyle hukuk kuralları açısından bu müdahalenin gerçekleşebilmesi için toplulaştırma yönteminin yasalda yer alması zorunlu olarak gereklidir. Bu aşamada zorunlu ya da istemli toplulaştırmanın yapılmasına karar verilir. Zorunlu olarak yapılan toplulaştırma toprak maliklerinin iznine başvurulmadan kamu yararı gerekçesi ile hareket edilmektedir.

İstemli yöntem ise temelini ilgililer arasındaki bir anlaşmadan alan ancak belirli sayıda ilgililerce istenilmesi durumunda toplulaştırmanın yapılabilmesine onay veren bir yöntemdir(Aksoy,1984).

**Toprak toplulaştırmasının uygulanması:** Toplulaştırma bölgesi sınırları içindeki bireysel ve kamusal mülkiyete söz konusu olan toprakların haklarının ve konumlarının belirlenmesi ve sınıflandırılıp derecelendirilmesi yasalda ayrıntılı bir şekilde ele alınmalıdır. Çünkü toplulaştırma öncesi bu toprakların tanımlandırılması ve değerlerinin takdir edilmesi toplulaştırma sonrası yeni mülkiyetin eş değer olmasını sağlayacak kuraldır. Bu aşamada yeni mülkiyet haklarının hazırlanması, yeni yerlerin verilmesinde benimsenecek kurallar, ilgililerle yeni yerlerin belirlenmesi için yapılacak anketler ve olabilecek itirazlara ilişkin ilkeler ve toplulaştırma sonuçlarının yetkili makamlarca onaylanmasına ilişkin kurallar da belirlenmektedir.

**Toprak toplulaştırması masraflarına katılım:** Toplulaştırma masraflarına ilgililerin ne oranda katılacağı toplulaştırma hizmetlerinin benimsenmesini ve sürecin her aşamasına aktif bir katılımın elde edilmesi açısından önemli olup yasalda bu kuralın düzenlenmesi ve toprak maliklerinin bu konuda bilgilendirilmesi önemlidir. Toplulaştırma sonuçlarının korunmasında ve gereksiz yatırımların engellenmesinde masrafların ilgililere dağıtılmasının etkisi bulunmaktadır.

**Toprak toplulaştırmasında mülkiyet hakkına getirilen kısıtlamalar:** Toprak mülkiyetinin tasarrufuna ilişkin sınırlamalar toplulaştırma projesinin planlaması ve uygulanması sırasında, böyle tasarrufların projeyi engellememesi için getirilmektedir. Toprak mülkiyetinin devrinin yasaklanması ya da uygulayıcı kuruluşun iznine bağlı kılınması, toplulaştırma projesi sürecinde ilgililerin aynı ürünü yetiştirmesi gerekliliği bu kurallardandır.

**Toprak toplulaştırmasında ortak kullanım alanlarına katılım:** Tarımsal altyapının

düzenlenmesinde işletmeye ulaşımı sağlayan yolların veya sulama altyapısının ve diğer ortak kullanım alanlarının nereden karşılanacağı ve kesinti oranının belirlenmesi gereklidir. Genellikle bu alanlar öncelikle varsa kamusal mülkiyetten olmadığı durumda maliklerin mülk genişliğinden karşılanacak bir şekilde kurala bağlanmaktadır.

**Toprak toplulaştırması sonuçlarının korunması:** Toplulaştırma zaman alan yüksek maliyetli bir kamu yatırımı olup sonuçlarının korunması gereklidir. Bu nedenle toprakların parçalanması ve küçülmesini engellemek için gereken kurallar alınarak toplulaştırmayı gerektiren nedenlerin yeniden ortaya çıkması engellenmelidir. Toplulaştırma sonuçların korunması tarım topraklarının korunmasıyla aynı kapsamda ele alınmalı tarımsal üretimin sürdürülebilirliği korunmalıdır.

**Toprak toplulaştırmasında kuruluşlar arası eşgüdüm:** Toplulaştırma süreci kırsal alana hizmet götüren kuruluşlar arasında bir eşgüdümü gerektirmektedir ve genel uygulama proje kuruluşu bu eşgüdüme yetkili kurum olarak tanımlanmaktadır. Toplulaştırma çalışmalarının planlanan sürede tamamlanması ve başarılı bir biçimde sonuçlanmasına kuruluşlar arasındaki eşgüdümün büyük oranda etkisi vardır.

Kırsal alanın tarımsal altyapısının planlanmasının ve tarımsal mülkiyetin iyileştirilmesinin tek başına yeterli olmaması alanın bütüncül bir şekilde tüm kullanım şekillerinin ve tüm yaşam alanlarının planlanması gerekliliği toplulaştırmanın kapsamını genişletmiş ve yasaların içeriği ve kapsamı da o oranda farklılaşmıştır. Yaşamını kırsal alanda sürdüren ve geçimi tarıma dayalı olan toplumun, yaşam mekânlarının ve ayrıca toprakların diğer kullanım alanlarının planlanması özellikle tarımsal sürdürülebilirlik açısından giderek daha önemli hale gelmiştir. Yalnız bu konuların tümünün toplulaştırma hukukunda ele alınması ülkedeki toplulaştırmanın tarihsel süreci ve ülkenin gelişmişlik düzeyi ile yakından ilgili olup gereksinime göre ve zaman içinde yasal

kurallara dönüşmektedir. Kırsal alanı bütüncül bir yaklaşımla ele alan toprak toplulaştırmasının hukuksal düzenlemelerinde aşağıda yer alan konular yer alabilmektedir.

**Yaşam mekânlarının planlanması ve iyileştirilmesi:** Köylerin yenilenmesi, tarihi ve kültürel varlıkların korunması, zamansal planlamanın yapılarak nüfus artışının gereksinim duyacağı köy yerleşim yerlerinin toplulaştırma kapsamında düzenlenmesine ilişkin kurallar bu kapsamda değerlendirilmektedir. Köylerin çevresinde yeşil alanların oluşturulması, ulaşım ağı yatırımları, köylüye sağlıklı bir çevrenin sağlanmasına ilişkin altyapı yatırımları, çevre kirliliğinin engellenmesi, boş zaman ve dinlenme alanlarının planlanması bunlar arasında sayılabilir.

**Doğanın ve çevrenin korunması:** Çevrenin, doğal yaşam alanlarının ve doğal peyzajın korunmasına ilişkin kuralların toplulaştırmanın projelendirme sürecini belirlemesidir. Bu yaklaşımda ekolojik, ekonomik ve estetik unsurların karşılıklı etkileşimleri göz önüne alınmakta, doğal ve peyzaj varlıklar birincil önceliği alarak toplulaştırmayı yönlendirici bir güçte olmaktadır(Gün,1996). İklim koşullarının iyileştirilmesi, erozyondan korunma önlemleri tarımsal üretimle güçlü bir şekilde ilişkili olup proje sürecine kolaylıkla dahil edilebilecek konulardandır.

**Toprakların kullanım planlanması:** Tarım dışı kullanım taleplerinin kırsal alanda da giderek artışı özellikle konut yapımı, sanayi ve turizm yatırımları, ulaşım ağı gibi yatırımlar için tarım topraklarının tarımsal işlevlerini birincil olarak ele alan planlamalara gereksinim vardır. Bu planlama ayrıca orman alanlarının mer'aların, yaylak ve kışlakların da korunmasına katkıda bulunmaktadır.

**Kamu yatırımları için alan gereksiniminin karşılanması:** Toprak toplulaştırması diğer kamu yatırımları için gerekli toprağı kamulaştırmalara gerek kalmadan sağlama olanağı yaratmaktadır. Karayolları, demiryolları, havaalanlarının alan

gereksinimleri toplulaştırma ile birlikte planlanarak düşük kamu maliyeti ile gerçekleştirilebilir. Bu tür yatırımların alan kullanımında yaratacağı olumsuz etkileri en aza indirmede toplulaştırma en uygun araç olmaktadır (Hendricks and Lisec 2014).

### **3. Türkiye’de Toprak Toplulaştırması ve Kırsal Alanın Planlanması**

Şekilsel iyileştirmeden işletme büyüklüklerinin artırılması ve kırsal yaşamın planlanmasına kadar geniş bir perspektif içeren toplulaştırma Türkiye’de mülk işletmelere yönelik olarak toprak mülkiyetinin yeniden düzenlenmesi kapsamında yapılmaktadır(Gün,2006). 2014 yılı Tarım Reformu Genel Müdürlüğü verilerine göre toplam 4.982.785 hektar alanda bitirilen toplulaştırma projeleri tarım reformu alanları ve ülke geneli için ayrı yasal düzenlemelerle yürütülmektedir. 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Yasası ve 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Yasasının toprak toplulaştırmasına ilişkin kurallarının eş değer olması nedeniyle beklenen, yasal ikilemin ortadan kaldırılmasıdır(Gün ve ark.,2012).

2005 tarihli 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Yasası Türkiye’de tarım topraklarının kullanımı, planlanması ve korunmasına ilişkin yasa kapsamında ülke geneline yönelik ilk düzenleme olup 2014 yılında 6537 sayılı yasa ile kapsamı tarım işletmelerinin miras kuralları ile parçalanmasının engellenmesi kuralları ile genişletilmiştir(Anonim,1985;Anonim,2014).

Yasanın “toprağın korunması, geliştirilmesi, tarım topraklarının sınıflandırılması, asgari parsel büyüklüklerinin ve yeter gelirli mülk işletme genişliklerinin belirlenmesi ve bölünmelerinin önlenmesi, bu alanların çevre öncelikli sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak, plânlı toprak kullanımını sağlayacak usûl ve esasları belirlemek” olarak geniş kapsamlı bir amacı bulunmaktadır. Yasanın amacında toprak toplulaştırması içerimine ancak toprağın geliştirilmesi, korunması ve

parçalanmasının engellenmesi anlatımının yorumlanması ile ulaşılabilmektedir. Topraklara ait olacak bütün planlamaların çevre ve sürdürülebilir kalkınma önceliğinde gerçekleştirileceği de yasanın amacında yer almaktadır.

Yasa ülke ölçeğinde toprak kaynaklarının bilimsel esaslara uygun olarak sınıflandırılması, asgari parsel büyüklüklerinin ve yeter gelirli mülk işletme genişliklerinin belirlenmesi ve bölünmelerinin önlenmesi, toprak kullanım plânlarının hazırlanması, toprağın korunması ve geliştirilmesi sürecinde toplumsal, ekonomik ve çevresel boyutlarının katılımcı yöntemlerle değerlendirilmesi, toprağın amaç dışı ve yanlış kullanımlarının önlenmesi, korumayı sağlayacak yöntemlerin oluşturulması ile görev, yetki ve sorumluluklara ilişkin usul ve esasların belirlenmesine yönelik uygulamaları kapsamaktadır. Geniş kapsamlı bir içeriği olan yasanın uygulama alanları; toprak koruma kurullarının oluşturulması, toprak varlığının belirlenmesi, genel ve tarımsal amaçlı toprak kullanım planlarının hazırlanması, toprak koruma projelerinin yapılması, büyük ova koruma alanları ve erozyona duyarlı alanların belirlenmesi, toprak toplulaştırması, asgari parsel büyüklükleri ve yeter gelirli mülk işletme genişliklerinin belirlenerek toprak parçalanmasının engellenmesine yöneliktir.

5403 sayılı yasa toplulaştırmanın genel kurallarını ve yasa gereğince aslında yasanın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde çıkarılması gereken 2009 tarihli tüzük ise toplulaştırmanın uygulama süreci kurallarını düzenlemektedir(Anonim,2009). Bu kurallar aşağıda toplulaştırmanın kapsamı açısından konulandırılarak incelenmektedir.

#### **Toprak toplulaştırmasının tanımı**

Yasanın 3. maddesinde toplulaştırmanın tanımı ve kapsamı belirlenmektedir. Yasa “toprakların doğal ve yapay etkilerle bozulmasını ve parçalanmasını önlemek, parçalanmış topraklarda ise doğal özellikleri, kullanım bütünlüğü ve mülkiyet hakları gözetilerek birden fazla toprak parçasının birleştirilip

ekonomik, ekolojik ve toplumsal yönden daha işlevsel yeni parsellerin oluşturulmasını ve bu parsellerin toprak özellikleri ve alanı değerlendirilerek kullanım şekillerinin belirlenmesini, köy ve toprağa ilişkin gelişim hizmetlerinin sağlanmasını” bu uygulamanın içine almaktadır. Toprak parçalılığının giderilmesi toprakların doğal özelliklerini koruyucu ve işletmenin toprak bütünlüğünü sağlayıcı ve mülkiyet haklarını koruyucu ve iyileştirici fonksiyonu önceliğinde gerçekleştirilecektir. Tarım toprağının tarımsal üretimde kullanılmasını sağlayan doğal özelliklerinin ya da toprağın bulunduğu alanın doğal yapısının korunmasının mı öncelikli olacağına ilişkin karar toplulaştırmanın planlanmasını farklı şekilde yönlendirecektir. Toprakların doğal ve yapay nedenlerle özelliklerini kaybetmesini engellemek ve toprakların özellikleri ve alanı değerlendirilerek kullanım şekillerinin belirlenmesi amacıyla kullanım planlanmasının yapılması da toplulaştırmanın tanımına alınmıştır. Toplulaştırma sonuçlarının korunması amacıyla parçalanmayı önlemek toplulaştırmayı gerektiren nedenlerin süreç içinde yeniden ortaya çıkmasını engellemek amacıyla kapsamın içinde yer almaktadır. Köylerin gelişimine yönelik hizmetlerle kapsam kırsal alanı bütün bir şekilde planlayıcı bir şekilde genişlemektedir. Yasa gereğince çıkarılan tüzüğün toplulaştırma tanımında köye ait gelişim hizmetleri yer almamaktadır. Tüzük köy gelişimini, kırsal alan düzenlemesini ve toprak toplulaştırmasını ayrı başlıklar ve konular olarak ele almıştır. Tüzüğün toplulaştırmaya ilişkin kapsamı tarım kesiminde yaşayabilir işletmeler kurmak ve tarım topraklarının rasyonel kullanımını sağlamak amacıyla parsel büyüklüklerinin optimum ölçülerde oluşması, mevcut parsel deseninin parseller arası ulaşım, modern sulama ve tarımsal mekanizasyon tekniklerinin gereksinimlerine göre yeniden düzenlenmesi ve gerekli olması durumunda tarla içi geliştirme hizmetlerinin yapılmasından oluşmaktadır. Tüzüğün toplulaştırmaya bakışı tarım

işletmelerinin altyapısını iyileştirmek olup sınırlandırılmıştır.

### **Toprak toplulaştırmasının uygulama alanı**

Bu konuda yasanın özel bir kuralı bulunmamaktadır. Bakanlar Kurulunca karar verilmesi toplulaştırmanın yapılabilmesi için yeterlidir. Bakanlar Kurulunun bu kararı toplulaştırma ve diğer işlemler yönünden kamu yararı kararı sayılmaktadır. Kamu yararı kararı özellikle toplulaştırmanın yöntemi olarak zorunlu toplulaştırma kararında tüm toprak maliklerinin ve istemli toplulaştırmada toplulaştırmaya onay vermeyen mülk sahiplerinin mülkiyet haklarına kamusal müdahale yapılabilmesine olanak sağlamaktadır. Toplulaştırma, belirlenen yerleşim birimlerinin kadastral sınırları içerisinde kalan alanlarda uygulanacak olup bu alana bir veya birden çok yerleşim birimine ait topraklar girebilecektir.

Bu yasa kapsamında değerlendirilmek üzere, hazinenin özel mülkiyetinde veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazlardan, nitelik ve mevcut kullanım şekline bakılmaksızın toplulaştırma kapsamında değerlendirilebilecek tarım toprakları, Tarım Bakanlığının kullanımına verilecektir. Bu alanlar ekonomik ölçekte, yaşayabilir ve gelişebilir tarım işletmeleri oluşturmak için tarım toprağı bulunmayan veya yetersiz olan çiftçilere, tarımsal işletme kurabilmeleri veya mülk topraklarını büyütmeleri amacıyla bedeli karşılığında dağıtılabilecektir. Ayrıca gerekli durumlarda asgari büyüklükte olmayan parseller gerektiğinde toplulaştırma ve bu yasa kapsamında değerlendirmek üzere kamulaştırabilecektir.

Toplulaştırma uygulamalarında, tahsisli yerler ile birlikte asgari büyüklüğün altındaki topraklar kullanılarak asgari büyüklükte yeni parseller oluşturulup bu parseller; toplulaştırma veya kamulaştırma konusu olan toprak maliklerine öncelikli olmak üzere bu kişiler satın almadığı takdirde, yeter gelirli tarımsal toprak büyüklüğü bulunmayan yöre çiftçilerine rayiç bedeli üzerinden satışı yapılabilecektir.

Bu bedelin aslında toprağın verim ya da gelir değeri üzerinden belirlenerek topraksız veya az topraklıların desteklenmesi ve mülk işletme genişliklerinin artırılması katkısında düzenlenmesi gerekliliği bulunmaktadır. Asgari büyüklükte olmayan parsellerin kamulaştırılmasının devlete getireceği mali yük ve topraksızlandırma sürecinin artabileceği nedeniyle aslında bu parsellerin yalnız toplulaştırma kapsamında değerlendirilmesini zorunlu kılmaktadır.

### **Toprak toplulaştırmasının yöntemleri**

Toplulaştırma, toprakların yarısından çoğuna malik bulunan ve sayıca maliklerin yarısından fazlasını oluşturanların onayı üzerine istemli, Tarım Bakanlığının veya kurulların talebi üzerine kamu yararı gözetilerek zorunlu olarak yapılabilecektir. İstemli toplulaştırmaya öncelik tanınması kuşkusuz toprak maliklerinin toplulaştırmaya ilişkin onaylarının proje uygulamasını kolaylaştırması ve başarılı bir sonuç alınması için uygundur.

### **Toprak toplulaştırmasının uygulayıcı kuruluşları**

Yasa kurumsal ve alansal genişleme için özel toplulaştırmayı kabul ederek köy tüzel kişiliği, belediyeler, kooperatifler, birlikler gibi tüzel kişilikler veya kamu kuruluşlarının, hizmet konuları ile ilgili özel toprak toplulaştırması ve/veya tarla içi geliştirme hizmetini Tarım Bakanlığının denetiminde yapabileceklerini de kurala bağlamıştır. Bakanlık, toplulaştırmanın etkinliğini artırmak için toplulaştırma uygulamasını yapan kuruluş ve diğer ilgili kuruluşlar arasında işbirliğini sağlamada yetkili organ olarak belirlenmiştir. Özel toplulaştırma yapan kurum veya kuruluşlar kamu yatırımları için gereksinim duyulan alanı toplulaştırma yoluyla karşılayabilecektir. Bu yatırımlar için ortak kullanım alanı kesinti payı ile karşılanamayan alan, öncelikle hazine topraklarından, daha sonra bu yatırımların yapılacağı alana bağlı kalımsızın gerçek ve tüzel kişilerinden anlaşma yoluyla alınabilecektir.

Özel toplulaştırma ile tarım topraklarının toplulaştırılması daha kısa bir sürede bitirilebilme olanağına kavuşabilecektir. Ayrıca çeşitli kuruluşlarca kırsal alana götürülen hizmetlerin etkinliği artabilecektir. DSİ 2009 yılından itibaren 252 000 hektarda sulama yatırımlarını özel toplulaştırma ile birlikte yürütmektedir.

### **Toprak toplulaştırılmasında ortak kullanım alanlarına katılım**

Toplulaştırma alanlarında, gölet, baraj, yol, sulama ve tahliye kanalları, elektrik iletim tesisleri ve diğer tesislerin sadece toplulaştırma proje alanına hizmet eden ayrıntıları için gerekli olan alan, öncelikle en fazla yüzde on oranında ortak katılım payından karşılanacaktır. Daha fazla alana gereksinim olduğunda bu alan, hazine topraklarından veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan topraklardan, bunların yeterli olmadığı durumlarda gerçek ve tüzel kişilerden anlaşma veya kamulaştırma yoluyla sağlanabilecektir.

Kamuya ait karayolları, demiryolları, havaalanları, elektrik iletim tesisleri, barajlar, göletler ve buna benzer kamu yatırımları için gerekli olan alan, varsa ortak katılım payı için kesilen miktardan bedeli ödenerek alınacağı kurala bağlanmıştır. Bu yatırımların proje alanına hizmet eden ayrıntıları için de kesinti yapılabilmesi yönünde bir değişikliğe gidildiği takdirde özellikle büyük altyapı projelerinin toplulaştırma ile yürütülmesini sağlanarak kamu maliyetlerinde büyük bir tasarruf gerçekleştirilecektir.

### **Toprak toplulaştırılmasında mülkiyet hakkının kullanımına ilişkin kısıtlamalar**

Toplulaştırma işlemleri sonuçlanıncaya kadar bu alanlarda toplulaştırmaya konu toprakların mülkiyet ve zilyetliğinin devir, temlik, ipotek ve satış vaadi işlemleri projeyi uygulayan birimin iznine bağlı kılınmıştır. Toplulaştırma yapılacak alanda, uygulamayı geciktirmemek için üç yılı geçmemek üzere, yapılacak bitkisel üretimin tür ve çeşidi, kapsayacağı alan çiftçilerin de görüşü alınarak proje birimince kararlaştırılacaktır.

Yasanın tarım topraklarının parçalanmasını engelleyici kuralları tarım işletmelerinin miras ve diğer nedenlerle bölünmesine alt sınırlar getirmektedir. Bu kurallar tüm ülke genelinde uygulanan kurallar olup toplulaştırma alanları için de geçerlidir. Kuşkusuz toplulaştırma sonuçlarının korunması sürdürülebilir doğal kaynak kullanımını desteklemektedir.

### **Toprak toplulaştırmasının uygulanması süreci**

Bakanlar Kurulunun toplulaştırma kararı ve bu kararın alanda ilan edilmesi ile uygulama süreci başlamaktadır. Proje kapsamında yapılacak çalışmalara temel oluşturmak üzere topografya, sabit tesisler ve benzeri ayrıntıları gösteren mülkiyet haritalarının hazırlanması uygulamanın ilk aşamasıdır.

Eski mülk ile yeni mülk arasında eş değerliği sağlayan toprakların derecelendirilmesinde toprağın, doğal ve sürekli özellikleri, yerleşim yerine veya işletme merkezine olan uzaklığı ile toprak ve verimlilik etütleri esas alınarak bulunan ve toprakların değişimine esas olacak değerleri belirlenerek derecelendirme haritaları oluşturulmaktadır. Derecelendirme işlemi uygulayıcı kuruluşun ve toprak maliklerinin eşit katılımı ile gerçekleşen altı üyenin oluşturduğu dereceleme komisyonu tarafından yapılmaktadır.

Mülkiyet listesi ve derecelendirme haritasının ilan ve itirazlar ve karar verilmesi süresine ilişkin kurallar tüzükte yer almaktadır. Bu süreç sonunda da derecelendirme kesinleşmektedir.

Parsellerin yeniden düzenlenmesi; çevre ve doğanın korunması ve iyileştirilmesi ve maliklerin istekleri de dikkate alınarak hisseli mülkiyet ve parsel sayısının azaltılması şeklinde planlanacaktır. Sabit tesisler ile çevre ve doğaya görünüm güzelliği veren toprak, yapı ve tesisler eski maliklerine verilecek şekilde düzenlenecektir.

Dikili tarım toprakları ile seraların olduğu alanlar gerektiğinde kendi içinde toplulaştırmaya konu olmaktadır. Bu yerlerde parsel büyüklükleri yörenin gereksinimlerine

göre belirlenecektir. Uygulama alanında bulunan meyve ağaçları, meyvesiz ağaçlar ile geniş çalı topluluğu ve diğer doğal varlıkların proje ile korunması ve iyileştirilmesi esastır. Erozyon tehlikesi bulunan alanlarda bitki örtüsünün korunması ve geliştirilmesi için doğal dengeyi bozmamak kaydıyla proje idaresi tarafından gerekli önlemler alınacaktır. Çayır ve mer'alar, toplulaştırma kapsamına alınarak olanaklar ölçüsünde sulama, tahliye ve yol sisteminden yararlandırılacaktır.

Yeni mülkiyet durumlarını gösteren haritaların ilan ve itirazların karara bağlanmasından sonra Tarım Bakanlığının onayı ile kesinleşen parseller hak sahiplerine dağıtılacak, alana uygulanacak ve tapuya tescil edilecektir.

### **Kırsal alanın düzenlenmesi ve planlanması**

Köylerin yaşam ve çevre koşullarının iyileştirilmesi amacı ile yerleşim yerinin ve tarım topraklarının koruma, ıslah, sulama gibi köy gelişimi için tüm altyapı hizmetlerinin ve yerleşim birimlerine ait kadastral sınırların toplulaştırma amacına uygun olarak planlanması ve uygulanması yasanın kırsal alan düzenlemesine ilişkin kuralıdır.

Tüzükte bu kapsamda yapılacak işlemler daha ayrıntılı olarak belirtilmiştir. Bakanlar Kurulunca ilan edilen proje alanlarında, gerçek ve tüzel kişiler ile kamuya ait tarım topraklarının toplulaştırılması, gerektiğinde genişletilmesi, toprakların verimli bir şekilde işletilmesi ve bu durumun korunması, ucuz ve kaliteli üretimin artırılmasına olanak sağlayan önlemlerin alınması, toprakların ekonomik bir şekilde işlenmesini sağlamak için yol, sulama ve drenaj şebekelerinin kurulması, toprak tesviyesi, erozyon önleyici tesisler ve yan dere yatağı ıslahının yapılması, toprağın yeteneği ve özelliklerine göre çayır, mer'a dahil tüm bitkisel üretim alanları ile yerleşim ve sanayi yerlerinin belirlenmesi, mevcut mer'a alanlarının 4342 sayılı Mer'a Yasası gereğince düzenlenmesi, çevrenin ve doğanın korunması ve iyileştirilmesi, yerleşim alanları ve sosyal ve kültürel kamu tesisleri ile proje alanındaki ortak yatırımların kapladığı alanlar için alan



gereksiniminin karşılanması ve köy yerleşim yerlerinin düzenli oluşturulmasını kapsamaktadır.

Kuşkusuz bu kural kırsal alanın tüm topraklar ölçeğinde planlanmasını sağlayıcı olup özellikle tarım topraklarının korunmasına, tarımsal üretimin sürdürülebilirliğine ve doğal kaynakların ve çevrenin korunmasına olumlu katkılar verebilecektir. Ancak bu planlamanın diğer planlamalar karşısında bağlayıcılığı oldukça önemli olup sektörel, kurumsal ve yasal düzenlemeleri eksiktir. Tarım topraklarının kullanımı ve yönetiminde sürdürülebilir bir gelişme yasal ve kurumsal çerçevenin ve uygulama sürecine ilişkin planlama ve politikanın belirlenmesi ile sağlanabilecektir (Gün,2012). Bu kapsamda Tarım Reformu Genel Müdürlüğü verilerine göre 2010 yılı sonu itibariyle 1 783 679 hektar alanda çalışma tamamlanmıştır.

#### 4. Sonuç

Toprak toplulaştırması tarım işletmesinde toprak parçalılığının yarattığı olumsuz koşulların giderilmesini ve tarımsal altyapının iyileştirilmesini, toprak sahibinin mülkiyet hakkını koruyucu ancak yer ve konumunu değiştiren bir şekilde sağlamaktadır.

Toprak toplulaştırması toprak mülkiyetinin iyileştirilmesinden kırsal alanın planlanmasına kadar geniş bir içeriğe sahip olup sürdürülebilir kalkınma için geniş kapsamlı bir toprak yönetimini desteklemektedir. Kırsal alanda etkin bir toprak yönetimi ve toplulaştırmanın planlama kapsamında yürütülmesinden dolayı toprağın amaçlarına uygun, işlevsel ve doğru kullanımı sağlanmaktadır. Toplulaştırma ile kırsal alanın planlanması ve kırsal alandaki yaşam ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi özellikle kentsel planlama ve tarım dışı sektörlerle ilişkin politikaların yürütülmesine uygun koşullar yaratmaktadır.

Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Yasasının kırsal alanın planlanmasına ilişkin yetki ve görev tanımlamaları ile planlamalarının

denetim ve yaptırım fonksiyonları yeniden düzenlenmelidir. Toprak kullanım planlamaları ülke, kurumsal ve yerel planlarla uyumlu olmalı ve kırsal alanın planlanmasında etkin olmasını sağlayıcı yasal ve kurumsal yapılanmaya gidilmelidir. Türkiye'de öncelikle verimli tarım alanlarının ve tarım dışı kullanım taleplerinin yoğun bulunduğu bölgelerde toplulaştırmanın tamamlanması gerekmektedir. Bu alanlarda yer alan toprakların kullanım planlamalarının yapılması ve bu planların uygulanırılığı yasal, kurumsal, sosyal ve ekonomik önlemlerle desteklenmelidir. 5403 sayılı yasaya toplulaştırılan tarım toprakları için amaç dışı kullanımı engelleyen kurallar eklenmelidir.

#### Kaynaklar

Aksoy, S., 1984. Tarım Hukuku. AÜZF Yayınları 907, Ankara, 396s.

Anonim, 1985. Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu. Resmi Gazete No. 25880.

Anonim, 2014. Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. Resmi Gazete No. 29001.

Anonim, 2009. Tarım Arazilerinin Korunması, Kullanılması ve Arazi Toplulaştırmasına İlişkin Tüzük. Resmi Gazete No. 27298.

Crecente, R., Alvarez, C., Fra, U., 2002. Economic, social and environmental impact of land consolidation in Galicia. Land Use Policy, 19, 135-147.

Gün, S., 1996. Türkiye'de Uygulanan Toprak Toplulaştırma Yöntemlerinin Karşılaştırılması İzmir ve Şanlıurfa Örneği. A.Ü. Fen Bilimleri Enstitüsü, (Basılmamış) Doktora Tezi, Ankara, 176s.

Gün, S., 2006. Tarımda Toprak Mülkiyet Yapısı ve İşletmelerin İyileştirilmesi. Türktarım Dergisi, 171, 34-37.

Gün, S., 2012. Türkiye'de Tarım Topraklarının Korunması ve Yönetimi. International Food Agricultural And Gastronomy Congress, 15-19 February, Antalya.

Gün, S., Dellal, İ., Ünüvar, İ.F., 2012. Türkiye'de Toprak Politikası ve Kırsal Yoksulluk. 10. Ulusal Tarım Ekonomisi Kongresi, 5-7 Eylül Konya, Bildiri Kitabı, Cilt 1, 217-223.

[https://www.fig.net/commission7/france\\_2004/papers\\_symp/ts\\_01\\_vitikainen.pdf](https://www.fig.net/commission7/france_2004/papers_symp/ts_01_vitikainen.pdf), Erişim:21.4.2015.

Hendricks, A., Lisec, A., 2014. Land consolidation for large-scale infrastructure projects in Germany. *Geodetski Vestnik*, 58(1):46-68. [http://geodetski-vestnik.com/cms/images/58/1/gv58-1\\_hendricks.pdf](http://geodetski-vestnik.com/cms/images/58/1/gv58-1_hendricks.pdf), Erişim:26.7.2015.

Louwsma, M., Van Beek, M., Hoeve, B., 2014. A New Approach: Participatory Land Consolidation. FIG Congress 2014, Engaging the Challenges - Enhancing the Relevance, Malaysia 16 – 21 June, [https://www.fig.net/resources/proceedings/fig\\_proceedings/fig2014/papers/ts02d/TS02D\\_louwsma\\_van\\_beek\\_et\\_al\\_7020.pdf](https://www.fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/fig2014/papers/ts02d/TS02D_louwsma_van_beek_et_al_7020.pdf), Erişim : 11.8.2015.

Louwsma, M., Lemmen, C., 2015. Relevance of leased land in land consolidation, FIG Working Week 2015, From the Wisdom of the Ages to the Challenges of the Modern World, Bulgaria, 17-21 May, [https://www.fig.net/resources/proceedings/fig\\_proceedings/fig2015/papers/ts07i/TS07I\\_louwsma\\_lemmen\\_7597.pdf](https://www.fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/fig2015/papers/ts07i/TS07I_louwsma_lemmen_7597.pdf), Erişim:26.10.2015.

Pasakarnis, G., Maliene, V., 2010. Towards sustainable rural development in Central and Eastern Europe: Applying land consolidation. *Land Use Policy*, 27, 545–549.

Sklenicka, P., 2006. Applying evaluation criteria for the land consolidation effect to three contrasting study areas in the Czech Republic. *Land Use Policy*, 23, 502-510.

Sonnenberg, J., 2002. Fundamentals of Land Consolidation as an Instrument to Abolish Fragmentation of Agricultural Holdings, FIG XXII International Congress, April 19-26, Washington, D.C. USA, [https://www.fig.net/resources/proceedings/fig\\_proceedings/fig\\_2002/Ts7-4/TS7\\_4\\_sonnenberg.pdf](https://www.fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/fig_2002/Ts7-4/TS7_4_sonnenberg.pdf), Erişim:20.6.2015.

Vitikainen, A., 2004. An Overview Of Land Consolidation in Europe. *Nordic Journal*, 1,