

AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİNDE FEDERAL DEVLETE AİT TAŞINMAZ MALLARIN YÖNETİMİ

Taner TURAN*

I. GİRİŞ

Hazineye ait taşınmaz malların yönetiminde nasıl bir politika takip edilmesi gerektiği sık sık tartışma konusu olmaktadır. Ancak bu tartışmalarda gelişmiş ülkelerde devlete ait taşınmaz malların nasıl yönetildiği konusuna pek değinilmemektedir. Oysa bu konuyla ilgili diğer ülkelerdeki uygulama ve düzenlemelerin ülkemiz açısından da dikkate değer ve yararlı olabileceği açıktır. Taşınmaz mal yönetiminde elbette tarihi, coğrafi ve ekonomik koşullar önemli bir rol oynadığından, devletler bazı konularda farklı politikalar uygulayabilmektedirler. Ancak bu, devlete ait malların yönetiminde, en azından, bazı ortak noktaların hatta çözümlerin bulunmadığı anlamına gelmemektedir. Bu yazının konusu Amerika Birleşik Devletlerinde federal devlete ait taşınmaz malların yönetimi, hukuksal durumu ve bu konudaki yetkili kuruluşlardır.

Bilindiği üzere Amerika Birleşik Devletleri federal bir yönetim sistemine sahiptir. Bir federal devlet ve her eyaletin kendi federe (eyalet) devleti bulunmaktadır. Dolayısıyla federal devlete ait taşınmaz mallar olduğu gibi eyalet devletlerine ait taşınmaz mallar da bulunmaktadır. Ancak hiç şüphesiz federal devletin mülkiyetinde bulunan taşınmaz mal miktarı bütün eyalet devletlerinin mülkiyetinde bulunan taşınmaz malların toplamından çok daha fazladır. Hem bu sebeple, hem de eyalet devletlerinin sayısal çokluğu ve bunların tamamıyla ilgili sağlıklı bilgiler edinilmesinin fiziksel olarak imkansız olması gibi nedenlerle, sadece federal devlete ait taşınmaz mallar üzerinde durulacaktır.

ABD'deki toplam toprakların yaklaşık %29'u federal devletin yönetimi altındadır. Federal devlete ait taşınmaz malların yönetimiyle ilgili başta 1976 yılında çıkarılan Federal Toprak Politikası ve İdaresi Kanunu (Federal

* Maliye Bakanlığı Milli Emlak Başkontrolörü

Land Policy and Management Act) olmak üzere çok sayıda kanun bulunmaktadır. Federal devlete ait topraklar konusunda Toprak Yönetim Bürosu (The Bureau Of Land Management), binalar konusunda ise Genel Hizmetler İdaresi (General Service Administration) genel yetkili kuruluşlar olmakla beraber çok sayıda kuruluş söz konusu taşınmaz malları yönetme görev ve yetkisine sahiptir.

Bu yazıda ABD’de federal devlete ait toprakların tarihi gelişimi, söz konusu malların günümüzdeki hukuksal durumu, idaresi ve yetkili kuruluşlar incelenmekte ve son olarak da ulaşılan sonuçlar hakkında genel bir değerlendirme yapılmaktadır.

II. FEDERAL DEVLETE AİT TOPRAKLARIN TARİHİ GELİŞİMİ

Amerika Birleşik Devletlerinde federal devlete ait toprakların tarihi gelişimi kabaca üç dönem şeklinde ele alınabilir: Edinim, tasfiye ve nihayet koruma - yönetim dönemleri. Elbette herhangi bir dönem sadece edinim, tasfiye veya koruma ve yönetimden ibaret olmamış, genellikle bunların hepsi bir arada uygulanmıştır. Değişik dönemlerde edinim, elden çıkarma veya koruma-yönetim politikasından biri, bazen diğerleriyle çakışarak, federal devlete ait taşınmaz mal idaresinde belirleyici olmuştur.

a) Edinim

Federal devletin 1780’li yıllarda başlayan arazi edinim dönemi 19’uncu yüzyılın başında hız kazanmış, bu durum yaklaşık olarak 19’uncu yüzyılın son çeyreğine kadar devam etmiştir. Belli bir dönem arazi edinimine ara verildikten sonra, 20’inci yüzyılda tekrar az miktarda da olsa federal devletin arazi edinimi sürmüştür.

Federal devlet tarafından çok farklı yöntemlerle arazi edinilmiştir. Amerika birleşik devletlerinin kuruluş yıllarında, birliğe katılmak isteyen eyalet devletlerinden araziler edinildiği gibi, federal devlet tarafından satın alma yoluyla da çok önemli miktarlarda arazi edinilmiştir. Örneğin bugün Louisiana ve Florida eyaletlerinin bulunduğu araziler satın alınmak suretiyle federal devlet tarafından iktisap edilmiştir.

b) Elden Çıkarma

Federal devletin 18’inci yüzyılın son yıllarında başlayan arazi elden çıkarma dönemi 19’uncu yüzyılda hız kazanmış ve 1930’lu yıllara kadar da bu

şekilde devam etmiştir. 1930'lu yıllardan sonra federal devlete ait arazilerin elden çıkarılması yavaşlamış, özellikle 20'inci yüzyılın son çeyreğinden itibaren, aşağıda daha detaylı bahsedilen Federal Toprak Politikası ve İdaresi Kanunundan sonra, bazı istisnalar dışında federal devlete ait arazilerin elden çıkarılması politikasına son verilmiştir.

Amerika Birleşik Devletleri yüzölçümünün çok önemli bir bölümü federal devletin mülkiyetinde bulunmuştur. Clawson (1968), 50 eyalet devletin toplam arazi miktarının 2.298 milyon acre¹ olduğunu, 442 milyon acrenin hiçbir zaman kamu mülkiyetine girmediğini, 1.140 milyon acrenin çeşitli yollarla kamu mülkiyetinden çıkarıldığını, 716 milyon acrenin kamu mülkiyetinde kaldığını ifade etmektedir. Clawson (1951) federal topraklar elden çıkarıldıkça kalan federal toprakların daha değerli hale geldiğini ileri sürmektedir.

Federal devletin sahip olduğu taşınmazların elden çıkarılmasında değişik yöntemler kullanılmıştır. Bu yöntemler arasında satış, eğitim, eyalet devletlerine arazi transferi gibi çeşitli yollarla ve kamusal amaçlarla yapılan transferler sayılabilir. 1841 yılında çıkarılan Pre-emption Kanunuyla arazileri işgal edenlere belli koşullarla yerleşik oldukları arazileri satın alma konusunda bir nevi öncelik tanınmıştır. Bu Kanunla bir arazi satışa çıkarıldığında bu araziye yerleşmiş kişiye acresi 1.25 dolardan 160 acreyi geçmemek üzere ve halihazırda 320 acreden fazla arazisi olmamak şartıyla, söz konusu araziye satın alma hakkı tanınmıştır.

Federal devletin mülkiyetindeki arazilerin dağıtılmasında, 1862 yılında çıkarılan The Homestead Kanunu önemli bir rol oynamıştır. Bu Kanuna göre belli kişilere, idari masrafları karşılamak için alınan küçük bir bedel dışında, hiçbir bedel alınmaksızın arazi verilmesi kabul edilmiştir. Ancak tapu devri için, arazi verilen (tahsis edilen) kişilerin 5 yıl boyunca ya arazide ikamet etmeleri ya da araziye işlemeleri şart koşulmuştur. Bu kanunla federal devletin mülkiyetinden çıkarılan arazi miktarı yaklaşık 287 milyon acedir.

Federal devlete ait olup çeşitli amaçlarla eyalet devletlerine verilen arazi miktarı yaklaşık 328 milyon acedir. Bunların dışında federal devlete ait arazilerden bir bölümü askeri hizmet karşılığında, demiryolu yapımı için vb. nedenlerle elden çıkarılmıştır.

¹ 1 Acre: 0,404 dönüm(4047m2).

Toprak Yönetim Bürosu Kamu Toprakları İstatistiklerine (2004) göre 1781-2004 tarihleri arasında federal devlet tarafından toplam 1.276.380.000 acre arazi elden çıkarılmıştır.

c) Koruma ve idare

19'uncu yüzyılın sonlarında ilk milli parkların, ormanların, doğal yaşam alanlarının oluşturulmasıyla federal toprakların yönetim önceliklerinde önemli bir değişiklik olmuştur. Bahsedilen toprakların yerleşim amaçlı kullanımdan çekilmesiyle, Kongre tarafından kamu topraklarıyla ilgili politika değişikliğine gidileceğinin ilk sinyalleri verilmiştir. Kongre söz konusu toprakların yerleşim amacıyla kullanılması yerine bu toprakların farklı kaynak değerleri nedeniyle kamu mülkiyetinde tutulmasının önemini kabul etmiştir. Behan (1987) gibi bazı yazarlar, 1891 yılında çıkarılan Genel Gözden Geçirme Kanununu, kamu topraklarının özelleştirme çabalarında sonun başlangıcı olarak nitelendirmişlerdir.

Federal devlete ait topraklarla ilgili olarak özellikle 1950'li yıllardan sonra yoğun bir koruma-yönetim dönemine girilmiştir.

1976 yılında çıkarılan Federal Toprak Politikası ve İdaresi Kanunuyla (Federal Land Policy and Managment Act) kamu topraklarında federal devletin mülkiyetinin korunması ve bu toprakların federal devlet tarafından yönetilmesi benimsenmiş ve bu doğrultuda hükümler getirilmiştir.

III. FEDERAL DEVLETE AİT MALLARIN GÜNÜMÜZDEKİ HUKUKSAL DURUMU, İDARESİ VE YETKİLİ KURULUŞLAR

Bu bölümde öncelikle federal devlete ait taşınmaz malların profili ortaya konulacak daha sonra bu malların yönetimiyle ilgili temel düzenlemelere değinilecek ve son olarak da yetkili ve görevli kuruluşlar hakkında bilgi verilecektir.

a) Federal Devlete Ait Taşınmaz Malların Profili

Genel Hizmetler İdaresi Federal Taşınmaz Mal Profili (2004) verilerine göre Eylül 2004 itibarıyla Amerika Birleşik Devletlerinin toplam yüzölçümünün yaklaşık olarak yüzde 29'u federal devletin mülkiyetinde bulunmakta olup federal devlete ait toplam arazi miktarı 653 milyon acre civarındadır.

Mezkur verilere göre Eylül 2004 itibarıyla federal devletin sahip olduğu toplam bina sayısı 415852'dir.

b) Temel Düzenlemeler

Amerika Birleşik Devletlerinde federal devlete ait topraklarla ilgili en önemli ve temel düzenleme 1976 yılında çıkarılan daha sonra bazı değişikliklere konu olan Federal Toprak Politikası ve İdaresi Kanunudur. Bu Kanunla kamu toprakları konusunda detaylı düzenlemeler yapılmıştır.

Kanunun 1702'inci maddesinde bazı kavramlar tanımlanmıştır. Buna göre çeşitli eyalet devletlerinin içinde Amerika Birleşik Devletlerine ait ve İçişleri Bakanlığı Toprak Yönetim Bürosu tarafından yönetilen topraklar ve bu topraklardaki çıkarlar kamu toprakları olarak tanımlanmıştır. Aşağıdaki açıklamalar değerlendirilirken bu tanım dikkate alınmalıdır.

Söz konusu Kanunun genel hükümler başlıklı 1nci altbölümünün 1701'inci maddesiyle;

- Kamu topraklarının, arazi kullanım planı sonucu olarak spesifik bir parselin elden çıkarılmasının milli bir çıkara hizmet edeceğine karar verilmesi hariç, federal devletin mülkiyetinde tutulması,

- Kamu topraklarının yönetiminde, kanun tarafından aksi belirtilmedikçe, çoklu kullanım ve sürekli üretimin esas alınması,

- Kamu topraklarının ilmi, tarihi, görsel, çevresel, ekolojik, su kaynaklarının ve arkeolojik değerlerin kalitesini koruyacak, uygun olduğunda belirli kamu arazilerinin doğal durumlarını muhafaza edecek vb şekilde yönetilmesi,

- Kamu topraklarının ülkenin yurtiçi maden, gıda, kereste ve lif ihtiyaçları dikkate alınarak idare edilmesi,

- Kanun tarafından aksi belirtilmedikçe, kamu topraklarının ve bunlardaki kaynakların kullanılmasında piyasa değerinin esas alınması (tahsil edilmesi),

Kabul edilmiştir.

Görüldüğü gibi, söz konusu maddeyle kamu topraklarının elden çıkarılması anlayışından, istisnalar dışında, kesin olarak vazgeçilmiştir. Ancak tahmin edilebileceği gibi bu konudaki tartışmalar literatürde bitmemiştir. Federal devlete ait arazilerin yerel idarelere devredilmesi veya özelleştirilmesini savunan yazar ve akademisyenler bulunduğu gibi söz konusu arazilerin mülkiyetinin federal devlette kalmasını savunanlar da bulunmaktadır. Örneğin

Nelson (1996) toprak yönetimi konusunda eyalet devletlerinin daha başarılı olacağını ifade ederek Toprak Yönetim Bürosunun (BLM) yönetimindeki federal toprakların eyalet devletlerine transfer edilmesi gerektiğini savunmaktadır. Ancak O'Toole (1997) eyalet devletlerinin toprak yönetimleri incelendiğinde bu devletlerin, federal bürokratlardan daha iyi yönetici olmadıklarının görüldüğünü, temel problemin federal yönetimin yetersizliği değil, doğal kaynakların siyasi yandaşlara tahsisi olduğunu ifade ettikten sonra söz konusu arazilerin eyalet devletlerine transfer edilmesinin sadece politik manipülasyonların gerçekleşme yerini değiştireceğini ileri sürmektedir.

Terry L. Anderson, Vernon L. Smith, ve Emily Simmons (1999) genel olarak federal toprakların verimsiz ve kötü yönetildiğini ileri sürerek bu toprakların özelleştirilmesi gerektiğini ifade etmektedirler. Lehman (1995) ise federal toprak yönetiminin oldukça iyi olduğunu, özelleştirme yanlılarının özel toprak yönetiminin kamu toprak yönetiminde daha iyi olduğunu ispatlama konusunda başarılı olamadıklarını belirtmektedir. Loomis (2005) ise söz konusu araziler üzerinde federal mülkiyetin sürdürülmesi gerektiğini ileri sürmektedir. Özellikle son dönemlerde, genel olarak, çevreci grup ve sivil toplum örgütlerinin söz konusu toprakların federal devletin mülkiyetinde tutulmasından yana tavır aldıkları gözlemlenmiştir. Bunun söz konusu grup ve sivil toplum örgütlerinin kamu topraklarıyla ilgili federal karar mercileri nezdinde daha etkili olabileceklerini düşünmelerinden kaynaklandığı belirtilmektedir.

Federal Toprak Politikası ve İdaresi Kanununun yukarıda belirtilen maddesinde "Çoklu kullanım" tanımlanırken bunun mutlaka en çok ekonomik kazanç getiren veya birim üretimi sağlayan kullanım biçimlerinin birleşimi demek olmadığı ifade edilmiştir. Bu noktanın önemli olduğu düşünülmektedir.

Kanunda kamu topraklarının kullanım planlarının yapılmasına ilişkin düzenlemelere de yer verilmiştir. Vincent (2005) Toprak Yönetim Bürosunun yönetimindeki tüm toprakların, Alaska'daki bazı yerler hariç, kullanım planlarının olduğunu ifade etmektedir.

Söz konusu Kanunun 1713'üncü maddesinde kamu topraklarının satışına ilişkin ayrıntılı hükümler bulunmaktadır. Bu maddeyle;

- Federal devlete ait ve Toprak Yönetim Bürosu tarafından yönetilen toprakların idaresinin ekonomik olmaması veya belirli bir amaç için edinilip, o veya başka bir federal amaç için artık ihtiyaç duyulmaması ya da tasfiye

edilmesinin önemli kamu amaçlarına hizmet edecek olması gibi nedenlerle elden çıkarılabileceği,

- Yüzölçümü 2500 acreden daha büyük bir arazinin satışının Kongreye bildirilmesi ve Kongrenin bu satışın uygun görülmediğine dair bir karar almaması durumunda söz konusu arazinin satılabileceği,

- Federal devlete ait ve Toprak Yönetim Bürosu tarafından yönetilen toprakların satışının İçişleri Bakanınca belirlenen piyasa değerinin altında olmayan bir bedel üzerinden yapılabileceği,

Hükme bağlanmıştır.

Söz konusu Kanunun 1717'inci maddesinde, bu Kanun kapsamında, hiçbir arazi parçasının satış, takas veya bağış yoluyla Amerika Birleşik Devletleri vatandaşı olmayan birine, şirketler açısından da, Amerika Birleşik Devletleri veya herhangi bir eyalet devletinin (ABD'deki) kanunlarına tabi olmayan şirketlere devredilemeyeceği belirtilmiştir.

Kanunda kamu toprakları üzerinde otlatma izni ve kiralamasına, ayrıca yine söz konusu taşınmazlarla ilgili olarak yol hakkı (geçit veya bir tür kullanım hakkı-“right of way”) verilmesine ilişkin detaylı düzenlemeler yapılmıştır. Bu Kanunda ayrıca arazi edinimi, takas, devir vb. konular da düzenlenmiştir.

Mezkur Kanunun 1731'inci maddesinde, bu kanunun yürütülmesiyle ilgili bir nevi genel yetkili kuruluş olan Toprak Yönetim Bürosu hakkında düzenlemelere yer verilmiştir. Kanuna göre Toprak Yönetim Bürosunun en yüksek idarecisi Direktördür. Toprak Yönetim Bürosu Direktörünün, Senatonun onayı (rızası) ve tavsiyesiyle Amerika Birleşik Devletleri Başkanı tarafından atanacağı söz konusu maddenin a bendiyle hükme bağlanmıştır. Toprak Yönetim Bürosu Direktörünün kamu arazileri ve doğal kaynaklar yönetimi konusunda geniş bir bilgi birikimine ve önemli bir deneyime sahip olması gerektiği yine aynı bendle hüküm altına alınmıştır. Toprak Yönetim Bürosu Direktörünün kamu topraklarının yanında “doğal kaynak yönetimi” konusunda geniş bir bilgi birikimine ve önemli bir deneyime sahip olması gerektiği hükmü aslında şaşırtıcı değildir. Çünkü Toprak Yönetim Bürosu tarafından yönetilen topraklar kereste, kömür, petrol, gaz, likit ve katı maden üretimi vb. gibi son derece değişik amaçlı kullanımlara konu olmaktadır.

Ayrıca söz konusu maddenin c bendiyle Direktörün yanı sıra bir ortak direktör ve yardımcı direktörler ve diğer çalışanların atanması kabul edilmiştir.

Görüldüğü gibi Federal Toprak Politikası ve İdaresi Kanunu kamu topraklarıyla ilgili detaylı düzenlemeler içermektedir. Ancak bilindiği gibi devlete ait taşınmaz mallar sadece arazilerden ibaret değildir. Kamu binalarıyla ilgili en önemli yasal düzenlemeler ise 1949 yılında çıkarılan Federal Emlak ve İdari Hizmetler Kanunu, 1959 yılında çıkarılan ve 1972, 1976 ve 1988 yıllarında 3 önemli değişikliğe uğrayan Kamu Binaları Kanunudur. Bu Kanunlarla kamu binalarının yaptırılması veya elden çıkarılması gibi bir takım esaslar düzenlenmiştir. Genel Hizmetler İdaresine kamu binalarıyla ilgili bazı genel yetkiler verilmiş, belirli istisnalar dışında, kamu binalarının Genel Hizmetler İdaresinin kontrolü altında olduğu ifade edilmiştir.

Bu yasal düzenlemelerin yanında ayrıca federal taşınmaz malların idaresiyle ilgili olarak Amerika Birleşik Devletleri Başkanlarının İdari Emirleri bulunmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri Başkanı tarafından son olarak 13327 sayılı İdari Emir yayınlanmıştır. Buna göre kamu kuruluşlarının bünyelerinde kıdemli bir taşınmaz mal görevlisi atamaları zorunlu hale getirilmiş ve atanacak bu görevlilerin yapması gereken işlemler belirtilmiştir. Yine bu İdari Emirle federal kuruluşların bir varlık yönetim planı hazırlamaları gerekli hale getirilmiştir. Ayrıca bu İdari Emirle Federal Taşınmaz Mal Konseyi oluşturulmuş ve bu Konseyin yetki ve sorumlulukları belirlenmiş, Konseyin, Genel Hizmetler İdarecisiyle birlikte çalışarak federal taşınmaz mal yönetiminin verimliliğine karar vermeye yarayacak uygun performans kriterlerini oluşturması gerektiği ifade edilmiştir. Bu kriterlerin belirli kuruluşlarla ilgili taşınmaz mal edinim, bakım, onarım, yönetim ve elden çıkarılmasıyla ilgili maliyet ve yararların değerlendirilmesini içermesi gerektiği, ancak sadece bunlarla sınırlı olmayacağı belirtilmiştir.

Amerika Birleşik Devletlerinde milli ormanların yönetimiyle ilgili en önemli yasal düzenleme ise 1976 yılında çıkarılan Milli Orman Yönetim Kanunudur (National Forest Management Act). Amerika Birleşik Devletlerindeki ormanların önemli bir bölümü özel mülkiyette bulunmaktadır. Adı geçen Kanunla çoklu kullanım ve sürekli üretim esasları benimsenmiş, kullanım planları ve başka bazı hususlar düzenlenmiştir.

Amerika Birleşik Devletlerinde, devlet mallarıyla ilgili hukuksal düzenlemeler elbette yukarıda belirtilenlerle sınırlı değildir. Daha önce de belirtildiği gibi bu konuyla ilgili olarak Federal Toprak İşlem Kolaylaştırma Kanunu, Genel Maden Yasası, Dinlenme ve Kamusal Amaçlar Yasası, Otlak Kanunu gibi çok sayıda düzenleme bulunmaktadır.

Bu yasal düzenlemelerin yanında bir başka noktanın daha altı çizilmelidir. Bugün Amerika Birleşik Devletlerinde kamu mallarının yönetimi konusunda son derece duyarlı ve etkili bir kamuoyu bulunmaktadır. Mesela Toprak Yönetim Ofisinin yürüttüğü bazı faaliyetlere binlerce insan gönüllü olarak katılmaktadır. Sadece kamu malları konusunda faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşları bulunmaktadır. Hatta bir sivil toplum kuruluşu tarafından her yıl Milli Kamu Toprakları Günü düzenlenmekte, bugün de insanlar kamu topraklarının geliştirilip güzelleştirilmesine yardımcı olmaya çağrılmaktadır. Amerika Birleşik Devletlerinde kamu mallarının yönetimi konusu değerlendirilirken bu duyarlı ve etkili kamuoyunun varlığı da mutlaka dikkate alınmalıdır.

c) Yetkili Kuruluşlar ve Görevleri

1) Toprak Yönetim Bürosu (BLM)

Toprak Yönetim Bürosunun kökleri 1785 yılında çıkarılan Toprak Düzenlemesine ve 1787 yılında çıkarılan Northwest Düzenlemesine dayanmaktadır. 1812 yılında Kongre tarafından Hazine Bakanlığı bünyesinde Genel Toprak Ofisi, 1934 yılında çıkarılan Taylor Otlak Kanunuyla Amerika Birleşik Devletleri Otlak İdaresi kurulmuştur. Daha sonra 1946 yılında Amerika Birleşik Devletleri Otlak İdaresi, Genel Toprak Ofisiyle birleştirilerek İçişleri Bakanlığı bünyesinde Toprak Yönetim Bürosu kurulmuştur.

Toprak Yönetim Bürosu ilk kurulduğunda kamu arazilerinin yönetimi konusunda ilgisiz ve birbiriyle çelişen 2000'den fazla kanunun bulunduğu belirtilmektedir. Başka bir ifadeyle yukarıda bahsettiğimiz Federal Toprak Politikası ve Yönetim Kanunu çıkarılana kadar Toprak Yönetim Bürosunun yönetiminde bulunan federal kamu arazileriyle ilgili toplu-birleşik bir yasal düzenleme mevcut değildi. Günümüzde Toprak Yönetim Bürosu, en önemlisi 1976 yılında çıkarılan Federal Toprak Politikası ve İdaresi Kanunu olmak üzere, sorumluluğu altındaki kamu arazilerini değişik kanunlar çerçevesinde yönetmektedir.

Misyonu şimdiki ve gelecek kuşakların keyif alması ve kullanımı için kamu topraklarının üretkenliğini, çeşitliliğini ve sıhhatini sürdürmek olan Toprak Yönetim Bürosunun yönetiminden sorumlu olduğu arazi miktarı takriben 262 milyon acreditedir, ki bu yaklaşık Amerika Birleşik Devletlerindeki toplam toprakların 1/8'dir. Ayrıca, Toprak Yönetim Bürosu yaklaşık 700

milyon acrelik bir alandaki yer altı madenlerinin yönetiminden ve 388 milyon acrelik bir alandaki yangınları söndürme görevinden de sorumludur. Ayrıca Toprak Yönetim Bürosunun 2006 mali yılı Bütçe Gerekçesine göre adı geçen büro ücretli ve ücretsiz dinlenme tesisleri, kamp yerleri, barajlar, binalar, vb. idare etmektedir.

Toprak Yönetim Bürosu arazi edinimi, elden çıkarılması, kiralama, kullanım ve otlama hakkı verilmesi gibi birçok görev ve yetkiye sahiptir. Ayrıca adı geçen Büronun koruma, toprak ve maden kayıtları tutma, yangın söndürmeyle ilgili bazı yetki ve görevleri de bulunmaktadır.

Diğer görevlerinin yanı sıra Toprak Yönetim Bürosu sorumlu olduğu federal arazilerle ilgili olarak likit (petrol, gaz ve geothermal mineraller) ve katı madenlerle ilgili kiralama yapma yetkisine de sahiptir. Loomis (2005) Toprak Yönetim Bürosunun federal devlete ait madenlerinin yöneticisi olduğunu bunun sadece Büronun kendi toprakları için değil, zaman zaman, Orman İdaresi gibi diğer federal kuruluşların toprakları için de geçerli olduğunu belirtmektedir. Esasen böyle bir durumun varlığı Toprak Yönetim Bürosunun yönetiminde olan yerlerle ilgili olarak yukarıda verilen bilgilerden de anlaşılmaktadır.

Daha önce de belirtildiği gibi Toprak Yönetim Bürosu tarafından, Federal Toprak Politikası ve İdaresi Kanunu uyarınca, ilgili taşınmaz mallar için bir arazi kullanım planı yapılmaktadır. Arazi kullanım planlarından Kaynak Yönetim Planlaması genel plan niteliğinde olup, bu genel nitelikli plandan sonra Uygulama Planları yapılmaktadır.

Ayrıca, Toprak Yönetim Bürosu federal ve Indian (yerli) toprakların kadastro işlemlerini de yürütmektedir. Büro ve Orman idaresi, yerel idareler ve özel sektörle işbirliği içinde, ortak projeleri olan Milli Entegre (birleşik-toplu) Toprak Sistemiyle kadastral kayıt ve toprak (parsel) bilgi yönetimi için Coğrafi Bilgi Sistemi kapsamında çözümler temin etmektedir.

Toprak Yönetim Bürosu 2006 mali yılı Bütçe Gerekçesine göre adı geçen büronun 2006 yılı ödenek talebi yaklaşık 1 milyar 750 milyon dolardır. Bunun yaklaşık 750 milyon dolarlık kısmı yangın söndürme faaliyetlerine yöneliktir. 2006 mali yılı gelir tahmini yaklaşık 1 milyar 350 milyon dolardır. En fazla gelir beklenen kalem arazi satışlarıdır. Ayrıca Toprak Yönetim Bürosunun yapmış olduğu mineral kiralama faaliyetleri sonucunda 3 milyar 600 milyon dolarlık bir gelir elde edilmesi beklenmektedir. Ancak bu gelir, kiralama işlemi Toprak Yönetim Bürosu tarafından yapılırsa da, kiralama

işlemiyle ilgili bedeller genel olarak Maden İşletme İdaresi tarafından tahsil edildiğinden, Maden İşletme İdaresinin gelir tahminleri arasında yer almaktadır.

Toprak Yönetim Bürosunun elde ettiği gelirlere eyalet devletlerine ve diğer yerel kuruluşlara pay verilmektedir.

Toprak Yönetim Bürosu tarafından yönetilen taşınmazların çoğu, Alaska dahil, Amerika Birleşik Devletlerinin batısındaki eyaletlerdedir. Bu eyaletler Alaska, Arizona, California, Colorado, Idaho, Montana, Nevada, New Mexico, Oregon, Utah, Wyoming'dir. Toprak Yönetim Bürosunun sayılan bu eyaletlerde ofisleri bulunmaktadır. Ayrıca sayılan eyaletler dışındaki yerlerde bulunan Büronun yönetimindeki araziler için ayrı bir ofis oluşturulmuştur. Toprak Yönetim Bürosunda yaklaşık olarak 12000 personel görev yapmaktadır.

2) Genel Hizmetler İdaresi (GSA)

Bütçe ve Yönetim Ofisine (Office of Budget and Managment) göre federal taşınmaz mal yönetimini yerine getiren sistematik ve standart bir kuruluş bulunmamaktadır. Bunun bir problem olarak görüldüğü ve daha önce bahsedilen 13327 sayılı İdari Emir (Executive Order) ile bu soruna bir çözüm getirilmeye çalışıldığı anlaşılmaktadır.

Genel Hizmetler İdaresine yukarıda belirtilen düzenlemelerle federal taşınmaz malların yönetimi konusunda bazı yetkiler verilmiştir. Genel Hizmetler İdaresi tarafından, bünyesinde bulunan Kamu Binaları Servisi ve Devlet Çapında Politika Ofisi aracılığıyla, federal taşınmaz mallarla ilgili bir takım görevler yerine getirilmektedir.

Genel Hizmetler İdaresinin federal hükümet için sivil ev sahibi olduğu belirtilmektedir. Genel Hizmetler İdaresinin (Kamu Binaları Servisi) görevlerinden bazıları şunlardır:

- Federal devlete ait artık ihtiyaç duyulmayan taşınmaz malları elden çıkarmak,
- Varolan tesislerin onarımını, değişimini ve yenilemesini yapmak,
- Federal kuruluşlara yer kiralamak,
- Federal devletin envanterindeki 400'den fazla tarihi binayı koruyup idame ettirmek.

Federal devlete ait taşınmaz mallardan fazla olanlar kamu yararına kullanılmak üzere yerel idarelere, bölgesel kuruluşlara veya kar amacı olmayan organizasyonlara teklif edilebilmektedir. Bunun için Genel Hizmetler İdaresi belirli kanunlar kapsamında hak sahibi olabilecek yerel kuruluşları, fazla taşınmaz malların varlığından haberdar etmektedir. Söz konusu taşınmaz mallardan bazılarının yerel kamu kuruluşlarına piyasa değerinin altında satışı yasal olarak mümkündür. Ayrıca söz konusu taşınmaz mallar yerel kamu kuruluşlarına kiraya da verilebilmektedir.

Devlet Çapında Politika Ofisi tarafından federal devletin sahip olduğu taşınmazların verimli kullanımı ve yönetimi için federal devlet çapında bazı faaliyetler yürütülmektedir. Ofis bünyesindeki Taşınmaz Mal Yönetim Biriminin misyonu federal taşınmaz malların etkili ve verimli yönetimini geliştirmek ve değerlendirmek olarak ifade edilmektedir. Buna ilave olarak mezkur birimin söz konusu taşınmaz mallarla ilgili olarak dayanışmacı ve yenilikçi politikaları ve hizmetleri desteklemek misyonu da bulunmaktadır.

Taşınmaz Mal Yönetim Biriminin yerine getirdiği görevler üç başlık altında toplanmaktadır: Varlık Yönetimi, Düzenlemeler Yönetimi ve Performans Ölçümü.

Adı geçen birim;

- Federal kuruluşlara, yukarıda belirtilen İdari Emre uymaları için, varlık yönetimi planlaması, envanter yönetimi ve performans yönetimi programları aracılığıyla yardımcı olmak,

- Federal Taşınmaz Mal Konseyine destek olup, Konseyin önemli politika konularıyla ilgilenmesini temin etmek,

- Federal taşınmaz malların maksimum kullanımı ve elden çıkarılmasıyla ilgili düzenlemelerin geliştirilmesine dönük faaliyetleri koordine etmek ve yönetmek,

- Federal kuruluşlardan taşınmaz mallarla ilgili data toplamak, analiz etmek, yayınlamak ve devlet çapındaki sonuçlarla ilgili raporlar üretmek ve özel sektörle performans karşılaştırması yapıp sonuçlarını yayınlamak,

- Devlet çapında federal mülkler ile ilgili politikalar, kriterler, standartlar ve prensipler geliştirmek, koordine etmek ve yönetmek,

- Taşınmaz mal yönetimi konusunda teknolojiler ve uygulamalar geliştirmeye katkıda bulunmak,

Görevlerini yerine getirmektedir.

3) Diğer Kuruluşlar

Amerika Birleşik Devletlerinde federal devlete ait taşınmaz malların yönetimiyle ilgili çok sayıda kuruluş bulunmaktadır. Bunların hepsine değinmek neredeyse imkansız olmakla birlikte konumuz açısından asıl önemli iki kuruluş yukarıda detaylı bir şekilde anlatılmıştır. Bunların dışında kalan kuruluşlardan bazılarını aşağıda kısaca değinilmiştir.

Amerika Birleşik Devletlerinde federal devlete ait arazilerin yönetiminde İçişleri Bakanlığının bariz bir ağırlığa sahip olduğu görülmektedir. Federal devlete ait arazilerin yüzde 68'i İçişleri Bakanlığı bünyesindeki kuruluşlar tarafından kontrol edilmektedir. İçişleri Bakanlığı bünyesinde federal topraklarla ilgili Toprak Yönetim Bürosu dışında Balık ve Doğal Yaşam İdaresi, Milli Park İdaresi, Maden Yönetim İdaresi, Yüzey Madenciliği İdaresi gibi kuruluşlar bulunmaktadır.

Balık ve Doğal Yaşam İdaresinin yönetiminde bulunan arazi miktarı yaklaşık 94 milyon acredir. Bu kuruluş asıl olarak yönetimi altındaki arazilerde bulunan hayvan ve bitkilerin korunmasıyla ilgilidir. Adı geçen kuruluşun misyonu Amerikan halkının sürekli yararı için, ilgililerle birlikte çalışarak balık, doğal yaşam, bitkiler ve onların doğal ortamlarını (yerleşim yerlerini) muhafaza etmek, korumak ve değerlerini arttırmak olarak ifade edilmektedir.

1916 yılında çıkarılan bir kanunla kurulan Milli Park İdaresinin yönetiminde bulunan federal arazi miktarı 78 milyon acredir. Adı geçen kuruluş, yönetimindeki arazilerin korunması ve kamu kullanımına elverişli tutulmasından sorumludur. Bu kuruluşun misyonu şimdiki ve gelecek nesillerin keyif ve eğitimi için bozulmamış doğal ve kültürel kaynakları ve milli park sisteminin değerlerini korumak olarak ifade edilmektedir.

Federal devlete ait arazilerin yüzde 29'u Tarım Bakanlığının kontrolündedir. Tarım Bakanlığı bünyesinde yer alan, 1905 yılında kurulan Amerika Birleşik Devletleri Orman Servisi yaklaşık 190 milyon acretlik bir alanı 30.000'i aşkın personeliyle idare etmektedir. Amerika Birleşik Devletlerinde çok önemli miktarda orman alanının özel mülkiyette bulunduğu daha önce belirtilmişti. İlginç olan, yukarıda ifade edildiği gibi, Toprak Yönetim Bürosunun sorumluluğu ve yönetimi altında 47 milyon acretlik bir orman alanının bulunmasıdır. Başka bir anlatımla federal devlete ait topraklardan orman vasfını taşıyanlardan bir bölümü Orman İdaresinin yönetiminde değildir.

Loomis’e (2005) göre Amerika Birleşik Devletlerindeki arazi kullanım kategorisinde ormanlar 731 milyon acreyle (ki bu ABD’deki toplam toprakların yaklaşık yüzde 32’sine tekabül etmekte) ikinci sırada bulunmaktadır. Orman Servisinin misyonu şimdiki ve gelecek nesillerin ihtiyaçlarını karşılamak için ulusal ormanların ve otlakların üretkenliğini ve çeşitliliğini sürdürmektir. Daha önce federal devlete ait arazilerin elden çıkarılması konusundaki tartışmalara kısaca değinilmişti. Bu tartışmaların bazılarında, Orman İdaresinin yönetiminde bulunan ormanların da federal devletin mülkiyetinden çıkarılması gerektiği yönünde görüşler ileri sürülmektedir. Söz konusu ormanların özelleştirilmesinin iyi yönetilmelerinin önündeki engellerin çoğunu ortadan kaldıracağını ileri süren ekonomistler bulunmaktadır. Ayrıca devletin kereste üretim işinden çekilmesi gerektiği, devletin sahip olduğu ticari kereste alanlarının (timberland) özelleştirilmesinin toplumu gereksiz ve çok masraflı bir vergi yükünden kurtaracağı ifade edilmektedir. Orman İdaresinin giderlerinin gelirlerinden çok daha fazla olması da eleştiri konusu olmaktadır.

Federal devlete ait arazilerin geriye kalan yüzde üçü ise diğer kuruluşlar tarafından kontrol edilmektedir.

Ayrıca, Amerika Birleşik Devletlerinde Konut ve Şehir Gelişimi Bakanlığı tarafından insanların ev sahibi olmasını destekleyici politikalar üretilmekte, belirli koşullara sahip kişilere kamu konutları kiraya verilmektedir. Adı geçen bakanlığa göre bu tip konutlarda yaklaşık 1 milyon 300 bin kişi yaşamaktadır.

IV. SONUÇ

Önceki bölümlerde söz edilen hususlar ve ulaşılan sonuçlar aşağıda kısaca özetlenmiştir.

Amerika Birleşik Devletlerinde federal devlet, önce taşınmaz mal edinim, daha sonra ve uzunca bir süre mülkiyetindeki arazilerin elden çıkarılmasına yönelik politikalar takip etmiştir. Özellikle 1976 yılında çıkarılan Federal Toprak Politikası ve İdaresi Kanunuyla, istisnalar dışında, federal devlete ait arazilerin elden çıkarılması anlayışı yerine söz konusu toprakların federal devletin mülkiyetinde tutulması ve idaresi anlayışı benimsenmiş fakat konuyla ilgili tartışmalar literatürde bitmemiştir.

Günümüzde federal devlete ait arazi miktarı yaklaşık 653 milyon acre olup, bu Amerika Birleşik Devletlerindeki toplam arazilerin yüzde 29’una

tekabül etmektedir. Söz konusu araziler çok farklı şekillerde, örneğin kömür, gaz, petrol, maden, kereste üretimi; dinlenme alanı, park, doğal yaşamın korunması gibi amaçlarla kullanılıp değerlendirilmektedir. Federal devlete ait araziler konusundaki en temel düzenleme, yukarıda detaylı bilgi verilen, 1976 yılında çıkarılan Federal Toprak Politikası ve İdaresi Kanunu olup, bu kanunla söz konusu arazilerin yönetimi konusunda ayrıntılı düzenlemeler yapılmıştır.

Federal devlete ait bina sayısı 415852 olup, kamu binalarıyla ilgili en önemli yasal düzenlemeler ise 1949 yılında çıkarılan Federal Emlak ve İdari Hizmetler Kanunu ve 1959 yılında çıkarılan ve 3 önemli değişikliğe uğrayan Kamu Binaları Kanunudur. Ayrıca, Amerika Birleşik Devletleri Başkanları tarafından çıkarılmış İdari Emirler bulunmakta olup, son olarak 2004 yılında 13327 sayılı İdari Emir yayınlanmıştır. Bu İdari Emirle federal taşınmaz malların verimli ve etkili kullanılmasını sağlamaya yönelik bazı düzenlemeler yapılmıştır.

Federal devlete ait malların yönetimi konusunda çok sayıda kuruluş yetkili olmakla birlikte federal devlete ait topraklar konusunda İçişleri Bakanlığı bünyesindeki Toprak Yönetim Bürosu, kamu binaları konusunda ise Genel Hizmetler İdaresi genel yetkili kuruluştur.

Yararlanılan Kaynaklar

Kitaplar:

CLAWSON, Marion, (1983), **The Federal Lands Revisited**, Resources for Future, Washington D.C.

CLAWSON, Marion, (1968), **The Land System Of The United States**, University of Nebraska press, Lincoln.

CLAWSON, Marion, (1951), **Unde Sam's Acres**, Dodd mead co., New York

KLYZA, Christopher Mcgrory, (1996), **Who Controls Public Lands**, University of North Carolina press, New York

LOOMIS, B. John, (2005), **Integrated Public Lands Managment**", 2nd edition, Columbia University press, Newyork.

Derlemeler: BEHAN, R. W., (1987), "The Polemics and Politics of Federal Land Management", Phillips O. FOSS (der.), **Federal Lands Policy** içinde, Greenwood pres.

VINCENT, Carol Hardy, (2005), "Bureau Of Land Managment," Pamela D. BALDWIN (der.) **Federal Land Managment Agenices** içinde, Novinka books, New York.

Diğer Kaynaklar:

ANDERSON, Terry L., SMITH Vernon L. ve SIMMONS, Emily , (1999), **How and Why to Privatize Federal Lands**, Cato Institute Policy Analysis.

General Services Administration, (2004), **Federal Real Property Profile**.

NELSON, Robert , (1996), **How and Why to Transfer to BLM lands to the States**. Competitive Enterprise Institute, Washington.

O'TOOLE, Randal, (1997), **Should Congress Transfer Federal Lands to the States**, Cato Institute Policy Analysis.

The Bureau of Land Management,(2006), **Fiscal Year 2006 Budget Justification**.

The Bureau of Land Managment,(2004), **Public Lands Statistics**.

US Department of Interior,(2004), **Real Property Holdings**.

İnternet Kaynakları:

US Department of Agriculture www.usda.gov 10.05.2006

US Department of Housing and Urban Development www.hud.gov
10.05.2006

US Department of the Interior www.doi.gov 10.05.2006

US DOA Forest Service www.fs.fed.us 10.05.2006

US DOI Bureau of Land Management www.blm.gov 10.05.2006

US DOI Fish and Wildlife Service www.fws.gov 10.05.2006

US DOI National Park Service www.nps.gov 10.05.2006

US General Services Administration www.gsa.gov 10.05.2006

US Office of Management and Budget www.whitehouse.gov/omb 10.05.2006