

SERIE
SERIE
SERIE

B

CILT
VOLUME 31
BAND
TOME



SAYI
NUMBER 1 1981
HEFT
FASCICULE

İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ

ORMAN FAKÜLTESİ

DERGİSİ

REVIEW OF THE FACULTY OF FORESTRY,
UNIVERSITY OF ISTANBUL
ZEITSCHRIFT DER FORSTLICHEN FAKULTÄT
DER UNIVERSITÄT ISTANBUL

REVUE DE LA FACULTÉ FORESTIÈRE
DE L'UNIVERSITÉ D'ISTANBUL



TÜRKİYE'DE ARAZİ KULLANMA SORUNLARI VE ORMANLAR

Prof. Dr. İlhan GÜLEN¹

Prof. Dr. Nihat BALCI²

Prof. Dr. Metin ÖZDÖNMEZ³

G İ R İ Ő

Genellikle arazi kullanma şekillerini tarım, orman ve mera olarak üç grupta toplamak mümkündür. Bilindiği gibi, ülkemizde ormanlar hemen tamamına yakın kısmı itibariyle devlet mülkiyetindedir ve işletilmesi de devlet eliyle olmaktadır. Tarımda ise durum tam tersidir. Tarım arazisinin hemen tamamı özel mülkiyet rejimindedir. Meralar ise, köy tüzel kişiliğinin ortak malı sayılmaktadır. Orman, tarım ve mera alanlarının idare ve işletilmesi çeşitli dönemlerde çıkarılmış mevzuatla düzenlenmiştir. Ancak, ülkemizde arazi kullanma belirli bir plana, tekniğe ve bilimsel esaslara dayandırılmış değildir. Bunun sonucu olarak bir yandan en verimli ovalar endüstri işletmeleri için kuruluş ve inşaat alanı olarak kullanılmakta; öte yandan ormanlardan ve meralardan tarla açılarak tarım arazisi kazanılmaya çalışılmaktadır. Ayrıca, örneğin verimli ovaların yerleşme alanı ve endüstri tesislerine kuruluş yeri olarak kullanılmasını engelleyecek yasal düzenlemeler de yoktur. Böylece, arazi kullanmada ekolojik koşullar hiç gözetilmediği gibi, ekonomik esaslara da uyulmamış olmaktadır. Uzun yıllardan beri sürüpgiden bu yanlış uygulama sonucunda doğal ekolojik denge bozulmuş ve ülkemiz büyük zararlara katlanmak zorunda kalmıştır. Toprak taşınması, su kaybı, sel afetleri, iklimin olumsuz yönde değişmesi vb. biçiminde ortaya çıkan bu zararlı sonuçların temelinde yanlış arazi kullanma ve özellikle ormanlık alanları güncel menfaatler uğruna tarım ve endüstri alanı haline getirerek azaltma olgusu yatmaktadır.

Bu incelemede, Türkiye'de arazi kullanma konusundaki tarihsel gelişmeler, sorunlar ve bu sorunların ülke yararına çözüme kavuşturulması için yapılması gereken işler ve alınması gerekli önlemler gerçekçi bir yaklaşımla ele alınmaya çalışılmıştır.

1. TÜRKİYE'DE ARAZİ KULLANMANIN TARİHSEL GELİŐİMİ VE BUGÜNKÜ DURUMU

Ülkemizde arazinin tarımsal amaçlarla işlenmesi 7000 yıl önce, Anadolu'nun çeşitli bölgelerinde ve özellikle Dicle ve Fırat vadilerinde başlamıştır. Anadolu'da Neolitik devirlerden başlayıp M.Ö. III. yüzyıla kadar olan dönemde arazi, doğa tanrıçasının (Ma, Cybele veya Diana) mülkü addedilirdi. Arazi, rahiplerin sıkı kont-

¹ İ.Ü. Orman Fakültesi, Ormancılık Ekonomisi Kürsüsü, İstanbul.

² İ.Ü. Orman Fakültesi, Havza Amenajmanı Kürsüsü, İstanbul.

³ İ.Ü. Orman Fakültesi, Ormancılık Politikası Kürsüsü, İstanbul.

rol ve güdümü altında esir köylü topluluğu tarafından işlenirdi. Anadolu'nun bir çok kırsal kentindeki mabetlerde yaşayan bu rahipler insan yaşamının nasıl olması gerektiğini tiyatroya ve orta oyunlara biçiminde köylülere gösterir ve öğretirlerdi. Her mabet tarımsal bir uzmanlık dalını temsil etmekteydi. Meselâ, Efes'teki mabet arıcılık, Denizli yakınındaki mabet siyah yünlü koyu üretimi ve muhtemelen Ankara'daki mabet ise tiftik keçisi yetiştirmekte uzman idiler. Anadolu'daki tarımsal kaynaklardan faydalanma bu dönemde mabetlerin kontrolü altında ormanların korunması istikametinde gelişmişti. Büyük İskender'in, Anadolu'yu istilasından sonra bu koşullar değişmiş, sadece yerli halkın ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş olan yararlanma sistemi yıkılmış, yerine çok uzaklardaki ülkelerin ihtiyaçlarını da karşılamayı amaçlayan bir sistem getirilmiştir. Bu, Anadolu'nun doğal kaynaklarının insafsız bir biçimde sömürülmesi ve tahribi sonucunu doğurmuştur. Gerçekten, Theophrastus ve Strabo'nun eserlerine göre, Roma İmparatorluğu döneminde Anadolu ormanları gemi yapımı, madenlerin eritilmesi (izabe), katran üretimi ve yeni tarım alanları elde etmek amacıyla büyük ölçüde ve aşırı bir biçimde tahrip görmüştür. Öte yandan, Anadolu'yu Romalılaştırmak ve Elenleştirmek için kurulan kolonilere göçlerle nüfus da büyük ölçüde arttırılmış bulunuyordu. Sonuç olarak, doğal yetişmiş ormanların ortadan kalkması ve onların yerinde uygulanan monokültür tarım ve aşırı hayvan otlatması doğal dengeyi bozmuş ve geniş ölçüde erozyon olayı ortaya çıkmıştır. Bunun neticesinde bir taraftan, limanlar dolmaya başlamış ve Efes, Milet gibi liman şehirleri sahilden kilometrelerce içerde kalmış; diğer taraftan zengin ve verimli ovalar taşkın ve sellerden zarar görmüş, çoğu yerde bu ovalar işe yaramaz bataklıklar haline dönüşmüştür (BRICE, 1964). Böylece, Anadolu'nun Selçuk Türkleri tarafından fethinden önce, yani Bizans'ın son zamanlarında Anadolu'da limanlar ve ova şehirleri eski büyüklük ve önemlerini yitirmiş, ovalar verimliliklerini, yollar ticari değerlerini kaybetmiş durumdaydı. Türklerin Anadolu'ya yerleşmesi ile durum tekrar yön değiştirmiştir. Yerleşim merkezleri kendi kendine yeterli tarım bölgelerinin merkezi haline gelmiştir. Böylece, tekrar doğanın korunması ve kendi kendini yenilemesine imkân veren bir dönem başlamıştır. Ancak, son iki yüzyıl içerisindeki gittikçe çoğalan ve Cumhuriyetten bu yana daha da hızlanan nüfus artışı, bu dengeyi tekrar bozma eğilimi göstermiştir. Gerçekten, ülkemizde doğal yenilenebilir kaynaklara olan ihtiyaçlar artarken, arazinin miktarı ve topraklarımızın verim gücü aynı derecede arttırılamamıştır. Bunun sonucu, tarım alanları, orman ve mera alanlarının aleyhine genişletilmiş ve dolayısıyla toprak taşınmaları, seller ve taşkınlar gittikçe tehlikeli boyutlara ulaşmıştır. Bu itibarla, Anadolu toprakları tarihinde ikinci kez ciddi ve büyük bir tehlike ile karşı karşıya gelmiş bulunmaktadır. Bu kez, tehlike daha da büyüktür. Zira, bugünkü durumu doğuran ana neden nüfusumuzun yüksek düzeye ulaşmasıdır. Bu da, kalıcı bir etken ve denetimi çok zor olan bir sorun olarak gözükmektedir.

Türkiye'de halen arazinin kullanma şekillerine göre dağılımı tablo 1 deki gibi tahmin edilmektedir (TOPRAKSU, 1975) :

Tablo'dan anlaşılacağı üzere, TOPRAKSU Genel Müdürlüğü tarafından yapılan etüdlere göre, ülkemizde tarım arazisi yaklaşık 28 milyon ha., meralar 21 milyon ha., ormanlar 20 milyon ha. dır. Bunların dışında 3 milyon ha. kadar bir alan kaplayan maki ve çalılıklar bulunur. Göller, yerleşme alanları ile bataklık ve kumullar gibi arazinin toplamı 5 milyon ha.'ı aşar. Bu duruma göre, arazi kullanma bakımından tarım, orman ve mera'ya ilâveten maki ve çalılık karakterinde 3 milyon hektar kadar da henüz bu üç sektöre tahsis edilmemiş ve fakat toprak muhafazası ve hidrolojik bakımdan önem taşıyan bir arazi mevcuttur. Yukarıda zikredilen

Tablo 1. Türkiye'de arazi kullanma şekilleri

Arazi kullanma şekli	A l a n	
	Hektar	%
Tarım alanı	27699003	35,6
Mera	21170196	28,0
Orman(*)	20468463	26,0
Maki ve çalılık	3298267	4,2
Yerleşme alanları	569400	0,7
Bataklıklar, kumullar v.d.	3212175	4,1
Göller	1102396	1,4
TOPLAM	77797127	100,0

(*) Orman Bakanlığına göre, orman alanı 20 199 296 ha. dir.

sosyal, ekonomik baskılar arttıkça, teknolojik değişmeler vuku buldukça arazi kullanımında bir sektörden diğer sektöre kaymalar olmaktadır. Öyleki, tarıma traktörün girmesiyle 1950 - 1960 yılları arasında birçok meralar tarım arazisi olarak kullanılmıştır.

Gerçekten, Tarım İstatistiklerine göre tarım için işlenen alan 1950 yılında 14,5 milyon hektar iken, sürekli artış göstererek 1960 yılında 23,2 milyon hektara çıkmıştır. Buna karşılık çayır ve meralar 1950 yılında 37,8 milyon hektardan 1960 yılında 9 milyon hektarlık bir azalma ile 28,7 milyon hektara düşmüştür (DİE, 1966). Görüldüğü üzere, azalan mera alanı ile çoğalan tarım alanı birbirine eşittir. Bu da, artan tarım alanının meralardan sağlandığını kanıtlamaktadır. Ormanlar, ormancılık mevzuatındaki yasaklayıcı hükümlere rağmen, otlatma alanları olarak kullanılmaktadır. Usülsüz kesimler ve tarla açmalar devam etmektedir.

Halen, 20 milyon hektar olarak kabul edilen orman arazisinin içersinde yasa dışı yollarla elde edilmiş tarım alanları vardır ve çok düşük verimle ülke zararına kullanılmaktadır. Bu alanların teknik ve ekonomik önlemlerle verimlerini arttırmak mümkün olmadığı gibi, hergeçen gün, verimlerinin düşmesine neden olmaktadır. Ülkemizde bu yanlış kullanmadan doğma geniş çoraklaşmış alanlar her yörede görülmektedir. Bunun yanında, tarım ve orman topraklarının yerleşme alanı olarak kullanılması da önlenememektedir. İşte bütün bu gerçekler, orman, tarım ve mera alanlarının sınırlarının bilimsel esaslara göre ve ülke topraklarının en yüksek hasılayı devamlı olarak elde edecek şekilde belirlenmesini zorunlu kılmaktadır.

2. ARAZİ KULLANMA İLE İLGİLİ SORUNLAR

Daha önce de ifade edildiği üzere, geçmişte Türkiye'de, doğal kaynakların ve özellikle ormanların tahribi iki ana nedenden doğmuştu. Bunlardan biri, diğer ülkelerin orman ürünlerine olan ihtiyaçlarını ülkemiz ormanlarından takatları üstünde bir yararlanma temposu ile sağlanmak istenmesi; diğeri de yerel nüfusun artması sonucu orman kaynaklarımızın baskı altında tutulması idi. Günümüzde birinci neden ortadan kalkmıştır. Ormanlarımız devletçe ülke yararına bilimsel usul ve yöntemlerle ve bu konuda yetiştirilmiş personel tarafından işletilmektedir. Bu durum, dış talepler için yurdumuz ormanlarının tahribini önleyen yeterli bir güvencedir. Fakat yerel ihtiyaçlar karşısında ormanların durumu aynı derecede gü-

ven verici olmamıştır. Şöyleki, orman içi ve civarında yaşayan 10-12 milyon dolayındaki nüfus zaten çok düşük düzeyde olan geçimini sağlayabilmek için ormanları devamlı bir şekilde tahrip etmektedir. Devlet ormancılığı ilkesi ve yetişmiş teknik personelin varlığı bu sosyal baskıya tek başına cevap vermeye yeterli değildir. Temel sorun, ormanlık bölgelerde yaşayan nüfusun olması gerekenin üstünde bulunmasıdır. Aslında, ülkemizde nüfus miktarı Cumhuriyet döneminden itibaren çok süratli bir tempo ile artmıştır. Nitekim, 1927 yılında yapılan ilk nüfus sayımında nüfusumuz 13 milyon dolayında iken, 1960 yılında 28 milyona yaklaşmış ve 1980 yılında da 45 milyonu aşmıştır. Bu artan nüfusun doğal kaynaklar ve ormanlar üzerindeki baskısı azımsanmayacak bir düzeydedir.

Nüfus çoğalmasının iki önemli sonucu gözükmektedir. Birisi, kırsal alandaki nüfusun artmasıyla kentlere denetimden yoksun ve düzensiz bir şekilde göçlerin meydana gelmesi ve büyük sosyal, ekonomik, moral, çevre kirlenmesi, sağlık vb. sorunları doğurmasıdır. Diğeri ise, ülkenin sosyal, ekonomik ve kültürel ihtiyaçlarının büyük ölçüde artmasıdır. Her iki sonuç, toplumun doğal kaynaklar üzerindeki baskı ve tahripkâr etkilerini arttırıcı yönde tesir etmektedir. Bu nedenle, ilk yapılacak iş bütün sorunların temeli olan nüfus artışını durdurmak, hiç olmazsa yavaşlatmak olmalıdır. Burada üzerinde durulması gerekli bir konu da, nüfus artışının bilhassa kırsal alanda ve ülke yararına üretici olmayan, kültür düzeyi düşük ve becerisi yetersiz toplum kesimlerinde vuku bulmasıdır.

Nüfusun çoğalması ve buna paralel olarak üretimin yeteri düzeye çıkarılamaması, bir yandan mevcut tarım topraklarının ülkenin tarımsal ürünlere olan ihtiyacını karşılayamaz duruma gelmesine neden olmakta, diğer yandan da orman kaynaklarına olan baskıyı arttırmaktadır. Böylece ülkemizde tarım, orman ve mera alanlarını kullanan ve temsil eden meslek ve kurumlar arasında gereksiz sürtüşmeler ortaya çıkmıştır. Aslında bu sürtüşmelerin gerçek nedeni, adı geçen alanlarda modern, bilimsel ve olumlu yönde başarılı çalışmaların yapılamamış olmasıdır.

Ülkemizde tarım ve orman alanı ile hayvan varlığımız için gerekli mera alanlarının sağlanması konusunda çeşitli sorunlar vardır. Bunların sonuçları :

- (1) Tarımsal ürün yetmezliği
- (2) Orman ürünleri yetmezliği
- (3) Mera yetersizliği ve bundan kaynaklanan hayvansal protein üretimi eksikliği
- (4) Henüz etkileri gözükmeyen, fakat çok önemli olan enerji yetmezliği (Barajların dolması nedeni ile) şeklinde özetlenebilir.

Bu sorunların bir kısmı, örneğin, tarımsal ürün yetmezliği sadece tarıma ayrılan toprak alanının azlığından doğmamaktadır. Daha ziyade bu toprakların yanlış kullanılmasından ileri gelmektedir. Yanlış kullanıma ise bir taraftan ülkemizde geçerli özel mülkiyet ve miras hukukunun doğal bir sonucudur, diğer taraftan arazinin bilimsel esaslara göre sınıflandırılmamış ve güncel arazi kullanmanın böyle bir sınıflandırma esaslarına uyulmadan yapılmış olmasından kaynaklanmaktadır. Nitekim bu konuda TOPRAKSU Genel Müdürlüğünün Türkiye çapında yapmış olduğu çalışma ve etüdler bu durumu aydınlatmaktadır (Tablo 2).

Tablo 2. Türkiye'de arazi kullanmanın yetenek sınıflarına göre durumu

Arazi kullanma	Arazi kullanma yetenek sınıfı	A l a n		Toplam alan	
		Hektar (Milyon)	%	Hektar (Milyon)	%
Tarıma uygun	I	5,0	6,4	26,5	34,1
	II	6,8	8,7		
	III	7,5	9,7		
	IV	7,2	9,3		
Tarıma uygun değil	V	0,2	0,2	51,3	65,9
	VI	10,2	13,2		
	VII	36,3	46,6		
	VIII	4,6	5,9		
TOPLAM	—	77,8	100,0	77,8	100,0

Bu etüdlere göre (TZOB, 1976), arazi kabiliyet sınıflaması sonuçları itibarile ülke topraklarının % 34,1'i tarıma uygundur. Halen bu oran, aşımış durumdadır ve gerçekten tablo 1'de gösterildiği üzere, ülke topraklarının 35,6'sında tarım yapılmaktadır. Aslında, daha önce de değinildiği gibi, fiilen orman olarak gösterilen 20 milyon hektar alan içersinde de yasal olmayan yollarla fiilen tarım yapılan çok sayıda küçük alanlar bulunmaktadır. Böylece fiilen tarım yapılan toprakların yapılması gereken sınırları çoktan aştığı açıkça görülmektedir. Bu nedenle, izlenecek doğru yol, tarım yapılan toprakların alanını arttırmak yerine, azaltmak olmalıdır. Arazi kullanma yetenek sınıflamasına göre, 51,3 milyon hektar tutarındaki V, VI, VII ve VIII. sınıf alanlar, hiçbir şekilde tarıma tahsis edilmemelidir. Zira, bu alanlar uluslararası ortak bilimsel tespitlere göre, vejetatif örtüsü hiçbir şekilde kaldırılmaması gereken yerlerdir. Bunlardan özellikle ülke topraklarının % 46,6'sını oluşturan VII. sınıf arazi büyük bir ihtimalle sadece orman olarak kullanmaya uygundur. Halbuki halen orman olarak kullanılan arazinin oranı % 26,0 dan ibarettir. Bu da, bir kısım orman arazisinin yanlış bir şekilde başka amaçlarla kullanıldığını kanıtlamaktadır. Halbuki, ülkemizin topoğrafik ve morfolojik yapısı ormanlık alanların asla azaltılmasına olanak vermemektedir. Zira, orman sadece, orman ürünü veren bir kaynak değil, aynı zamanda toprakların korunmasına, su düzeninin sağlanmasına ve böylece ülkenin gelecek nesillere de yaşanılır bir yurt olarak devredilmesine imkân veren bir vejetasyon örtüsüdür. Bu konuda güncel baskılar karşısında verilecek tavizler ilerde hiçbir şekilde düzeltilemeyecek yanlışlara yol açar. Bu konunun diğer bir özelliği de şudur; ormanların azaltılması, etkilerini gayet yavaş ve sinsice gösterir ve 5, 10, 20 yıl hiçbir değişiklik meydana gelmemiş gibi geçer. Fakat bir anormal yağış yılı, bu sinsi ve dikkati çekmeyen gidişi gözler önüne serebilir. Ancak, çoğu kez iş isten geçmiş olur ve ülke çok büyük maddi zararlara uğrar. 1980 yılında Seyhan barajının atlattığı büyük taşkın tehlikesi buna canlı ve yakın bir örnek olarak verilebilir.

DSİ etüdlere göre de özellikle yukarı yağış havzalarında, arazi yetenek sınıflaması itibariyle orman olarak kullanılması gerekli topraklar tarımsal ürün yetiştirme amacı ile kullanılmaktadır. Tablo 3'den görüleceği üzere, DSİ genel müdürlüğünün 519 yandere havzasında yapmış olduğu tespitlere göre arazi yetenek sınıflaması itibariyle tüm inceleme alanının % 14'ünün tarıma, % 82'sinin ormana

tahsis edilmesi gerekirken; günümüzde yanlış kullanma sonucu olarak % 29'unda tarım, % 46'sında ormancılık yapılmaktadır. Bu da, sözkonusu havzalardaki alanların % 56'sında orta ve şiddetli derecede toprak erozyonuna yol açmıştır (BALCI - UZUNSOY, 1980).

Tablo 3. Türkiye'de güncel arazi kullanma ve arazi yetenek sınıfları ilişkisi (35600 km² lik 519 yandere havzasındaki tespitlere göre)

Güncel arazi kullanma		
Kullanma çeşiti	Alan (100 km ²)	%
Tarım	104	29
Mera	64	18
Orman	163	46
Diğer	25	7
Toplam	356	100
Arazi yetenek sınıflaması		
I - IV	50	14
V	4	1
VI - VII	291	82
VIII	11	3

Bu, devamlı ve doğal vejetasyonla kaplı olması gereken arazilerin yanlış kullanılmasına bir örnek teşkil etmekte olup, sonuçları bakımından ülkeye uzun vadede büyük zararlar verecek niteliktedir. Bu zararlar üç grupta toplanabilir: (1) Yanlış kullanılan bu arazilerde toprak kısa sürede taşınmaktadır. (2) Taşınan toprak ve oluşan aşırı yüzeysel akım taşkınlarla neden olmaktadır. (3) Taşınan topraklar değerli tarım arazisini, barajları ve limanları doldurmaktadır.

Yukarıdanberi açıklanan gerçeklere göre, ülke topraklarının kullanılmasına ilişkin yasal ve örgütsel çalışmalar gerekli ve önemlidir. Ancak, arazi kullanma bakımından günümüze kadar değişik şekillerde yasal ve örgütsel çalışmalar yapılmıştır. Bu konuda yeni önerilerde bulunulmadan önce, bugüne kadar yapılan düzenlemeleri özetlemek yararlı olacaktır.

3. ARAZİ KULLANMAYA İLİŞKİN YASAL VE ÖRGÜTSEL DÜZENLEMELER

Ülkemizde araziden faydalanmayı düzenleyen ilk yasa 1858 tarihli Arazi Kanunu'dur. Bu yasa gereğince, ülke toprakları çeşitli kategorilere ayrılmış ve her bir arazi çeşidinden yapılacak faydalanmalara ilişkin esaslar belirlenmiştir. Ancak, toprakların tarım, ormancılık ve hayvancılığa tahsisi ile ilgili bir mекân düzenlemesi yapılmamıştır. Yine, 1870 tarihli «Orman Nizamnamesi» de ormanlardan ne şekilde faydalanılacağını düzenlemiş olmakla beraber, ormanların tarım ve meralarla olan ilişkilerini belirtmemiştir.

Türkiye'de orman alanlarının tarım, mera gibi arazi kullanma şekillerinden ayrılmasını düzenleyen, başka bir deyişle orman rejimine giren alanları tanımlayan ilk yasa, 1937 yılında yürürlüğe giren 3116 sayılı Orman Kanunudur. 1945 yılında çıkartılan 4785 sayılı yasa da ormanı yeniden tanımlamış olmakla beraber, bu tanım 3116 sayılı yasadaki tanımdan çok farklı değildir. Nitekim, her iki yasada da maki ile örtülü alanlar kayıtsız ve şartsız orman sayılmış, buna karşılık, fundalıklar (Erica ile örtülü yerler) ormandan sayılmamıştır. 1950 yılında çıkartılan 5653 sayılı yasa da ormanı yeniden tanımlamış ve bu defa makilikler muhafaza ormanı niteliği taşıması veya devamlı orman hasılatı vermesi şartıyla orman sayılmış ve aksi halde, ormandan sayılmamıştır. 1956 yılında çıkartılan ve 3116 ve 5653 sayılı yasaları yürürlükten kaldıran 6831 sayılı Orman Kanunu da ormanı yeniden tanımlamış, funda ve makilerle örtülü yerleri orman ve toprak muhafaza karakteri taşımak koşulu ile ormandan saymıştır.

Öte yandan, 6831 sayılı Orman Kanununun 2. maddesi gereğince, iklim, su ve toprak rejimine zarar vermeyen ve daha verimli kültür alanı haline getirilmesi uygun görülen orman alanlarının Bakanlar Kurulu kararı ile orman rejimi dışına çıkarılması öngörülmüştür. Buna karşılık, aynı yasanın 3. maddesi ile de buldukları mevki ve özellikleri bakımından ülkenin ve halkın sağlık ve yararı, turistik ve tarihi değeri yönünden korunması gereken, devletin ve kişilerin mülkiyetinde bulunan yerlerin orman rejimine alınması da Bakanlar Kurulu kararı ile mümkün kılınmıştır. Ancak uygulamada 6831 sayılı yasanın sadece 2. maddesi ele alınmış ve fakat 3. maddenin uygulaması çok sınırlı kalmıştır. Adı geçen kanunun 2. maddesine ilişkin uygulamaların yaygınlaşması ve birçok orman alanlarının orman rejimi dışına çıkarılması karşısında, 1960 yılında Milli Birlik Hükümeti Kararı ile 2. madde uygulaması durdurulmuş ve bu uygulamalarla orman rejimi dışına çıkarılan alanlar tekrar orman rejimi içine alınmıştır.¹ Bu konudaki gelişmeler, 1964 yılında çıkarılan «Devlet ormanları içindeki arazinin ve yerleşmelerin fiili durumlarının belirtilmesi» ne ilişkin yönetmelik ve bunun özel belirleme heyetleri marifetiyle uygulamaya konulması ile sürdürülmüştür.

1965 yılında, 663 sayılı kanunla 6831 sayılı Orman Kanununa geçici bir madde eklenmiş ve uzun yıllar boyunca orman niteliğini kaybetmiş, tarım arazisi ya da yerleşim alanlarına dönüşmüş bir kısım orman alanlarının bazı koşullara bağlı olarak orman rejimi dışına çıkarılması öngörülmüştür. Bu yasa da, 1966 yılında Anayasa Mahkemesince Anayasaya aykırı bulunarak yürürlükten kaldırılmıştır.²

Politik düşüncelerden ve tarım alanı elde etme isteklerinden kaynaklanan bu girişimlerin başarılı olmamasına rağmen, sosyal baskılar devam etmiş, bu kez 6831 sayılı Orman Kanunundaki orman tanımının değiştirilmesi suretiyle bazı alanların orman rejimi dışına çıkarılmasına teşebbüs edilmiştir. Bu amaçla, birincisi 1967 yılında, ikincisi de 1969 yılında olmak üzere iki kanun tasarısı hazırlanmış, fakat her iki tasarı da ülke yararı ve Anayasaya aykırı nitelikleri dolayısıyla kanunlaşma şansına sahip olamamıştır.

1970 yılında Anayasanın, «ormanların korunması ve geliştirilmesi» başlığı, «ormanların ve orman köylüsünün korunması, ormanların geliştirilmesi» şekline dönüştürülmüş, bu başlığın altında yeralan 131. maddeye de bir fıkra eklenerek Anayasanın yürürlüğe girdiği tarihten önce, su ve toprak rejimine zarar vermeyen, or-

¹ Milli Birlik Hükümetinin 28.9.1960 tarihli ve 5/389 sayılı kararı.

² Anayasa Mahkemesinin 10.3.1966 tarihli ve 1966/14 sayılı kararı.

man niteliğini kaybetmiş tarım, otlak ve yerleşim alanı haline gelmiş toprakların orman sınırları dışına çıkarılabileceği kabul edilmiştir. Öte yandan, 1973 yılında, Anayasada yapılan bu değişikliğin uygulanmasını sağlamak maksadıyla 1744 sayılı yasa çıkarılmıştır. Bu yasa ile 6831 sayılı Orman Kanununun 2. maddesi yeniden düzenlenmiştir.

Daha sonra, 1976 yılında Orman Kadastrosu Yönetmeliğinde bazı değişiklikler yapılarak bir kısım funda ve makilerle örtülü alanların orman kapsamı dışında tutulması yoluna gidilmişse de bu değişiklikler 1977 yılında Danıştayca iptal edilmiştir.¹

Görüldüğü üzere, orman alanlarının, tarım ve mera alanlarından tefriki gereği duyulmuş buna ait çalışmalar 1937 tarihli 3116 sayılı Orman Kanunundan itibaren ele alınmıştır. Bu çabalar, 1961 Anayasasının hazırlanmasında doruk noktasına varmıştır. 1961 yılından sonra ise, sosyal ve ekonomik baskılar ve güncel ihtiyaçlar, ormancılık sektörü dışında tedbirler alınmamış olmasından varılan noktadan geri dönmeye neden olacak boyutlara ulaşmış ve yukarıda sözkonusu edilen değişiklikler yapılmıştır.

Ormancılık mevzuatı dışında da, orman alanlarının sınırlarını ve miktarını etkileyici bazı yasal düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin, 1929 tarih ve 1528 sayılı «Yabani Ağaçların Aşılmasına Hakkında Kanun» belli kayıt ve koşullara tâbi tutulmak suretiyle devlet ormanlarındaki yabani meyva ağaçlarıyla kaplı alanların orman kavramı dışına çıkarılmasını mümkün kılmaktadır. 1939 tarih ve 3573 sayılı «Zeytinciliğin İslahı ve Yabanilerinin Aşılattırılması Hakkında Kanun» ile de özellikle devlet ormanları içindeki yabani zeytin (delice) alanlarının orman kavramı dışında bırakılacağı öngörülmüştür. 1956 tarih ve 6777 sayılı yasa ile de, antep fıstığı, harnup (keçiboynuzu) ve sakız (pistacia) alanlarının da 3573 sayılı kanun kapsamına alınması sağlanmıştır. Öte yandan 1924 tarih ve 407 sayılı «Rize Vilâyeti ile Artvin Vilâyetinin Borçka Kazasında Fındık, Portakal, Limon, Mandalina ve Çay Yetiştirmesi Hakkında Kanun» ile 1940 tarih ve 3788 sayılı «Çay Kanunu» da sözü edilen nitelikteki yasalardır. Ancak, genel karakterleri ormanlık alanların azaltılması yönünde olan bu yasaların Anayasa karşısındaki durumları belli olmadığı gibi, uygulamaları da başarılı olmamış ve birçok orman alanlarının tahribi sonucunu doğurmuştur.

Bu yasal düzenlemelere paralel olarak çeşitli kamu kuruluşlarında bu yasaların uygulanması görevini yerine getirmek üzere birimler kurulmuştur. Orman İdaresinde, ormanların sınırlarının tespiti amacıyla önce orman tahdit heyetleri ve daha sonra da orman kadastro komisyonları kurulmuştur. Ormancı, ziraatçi, hukukçu ve mahalli idare temsilcilerinden oluşan bu heyetler ya da komisyonlar marifetiyle 1937 yılından itibaren orman sınırlama çalışmalarına girilmiş ve bugüne kadar 20 milyon ha. orman alanından ancak 8 milyon hektar dolayında orman alanının sınırlandırılması yapılabilmektedir.

Öte yandan, 7457 sayılı kuruluş yasası gereği olarak TOPRAKSU Genel Müdürlüğü tarafından da toprakların kullanılabilme kabiliyetleri bakımından sınıflandırılması ve toprak haritalarının yapılması amacıyla toprak muhafaza ve arazi sınıflandırması ekipleri oluşturulmuştur. Ziraatçilerden oluşan bu ekipler marifetiyle yurt topraklarının güncel kullanma durumu, verim gücü, arazi sınıfları, sulana-

¹ Danıştay Davası Daireleri Kurulunun 14.10.1977 gün ve 1977/325 sayılı kararı.

bilirlik durumları, erozyon, drenaj, tuzluluk, taşlılık ve alkalilik sorunları saptanmıştır.

Böylece değişik kamu kuruluşları tarafından farklı amaçlarla arazi kullanmanın düzenlenmesine ilişkin çalışmalar yürütülmüştür. Ancak, bu çalışmalar her sektörün kendi ihtiyaç ve görüşlerinin etkisi altında tek tarafı olarak gerçekleştirilmiş; değişik görüşleri gereğince temsil edecek, bilimsel yöntemlerle çalışacak ve ülkenin tüm sektörlerinin ihtiyaçlarını gözetecek karma ekipler oluşturulmamıştır. Ayrıca, arazinin tarım, ormancılık, hayvancılık, iskân, turizm, endüstri sektörlerine milli hasılayı azami kılacak şekilde tahsisini düzenleyen merkezi bir planlama ve koordinasyon ünitesi de kurulamamıştır.

4. S O N U Ç

Ormanların bütün dünyada doğal dengenin en önemli öğelerinden biri olduğu, uzun zamandan beri bilinen ve önemi herkes tarafından kabul edilen bir gerçektir. Uygarlığın ilerlemesi, insan ihtiyaçlarının sonsuz bir biçimde çoğalması, yine çok eskiden beri ormanlardan yoğun bir biçimde ve alanlarını daraltacak şekilde yararlanılmasına yol açmıştır. Bunun sonucu olarak, günümüzde orman alanları daralmaktadır. Ormanların çeşitli yararlarının devam edebilmesi için alanlarının büyüğünün her ülkenin coğrafi konumuna, iklim özelliklerine, morfolojik ve jeolojik durumuna, sosyal ve ekonomik yapısına bağlı olarak farklılıklar gösterdiği görülmektedir.

Ülkemizde de orman, tarım ve mera alanlarının optimal bir kombinasyonu olması gerekir. Bu, arazinin kullanmaya tahsisine ilişkin öyle bir düzenlemedir ki, gerçekleştirilmesi halinde, milli hasıla devamlı bir surette ve ülke ihtiyaçlarını uyumlu bir biçimde karşılamayı mümkün kılar. Bunu genel oranlardan hareket ederek tespit etmek olanaksızdır. Bu nedenle, bütün ülkelerde araziye yetenek sınıflarına göre ayırma yönteminden yararlanılarak arazinin tarım, orman ve mera arasında hangi oranlarda dağıtılacağı tayin edilebilmektedir. Bu durumda, yukarıda da sözkonusu edildiği üzere, Türkiye topraklarının çeşitli sektörlerle tahsisini düzenleyecek bir mevzuata, yüksek düzeyde bir merkezi kuruluşa ve buna bağlı uygulama organlarına ihtiyaç vardır. Aksi halde, çeşitli mevzuata ve kuruluşların tek yönlü amaç ve görüşlerine dayalı bir uygulama, yarardan çok zarar getirecektir. Günümüzde görülen çeşitli yetkili ve yetkisiz kişilerin bu konudaki demec ve görüşlerinin sonu gelmeyecektir.

Bu genel görüşe ilâveten, özel bazı öneriler de öne sürülebilir.

Ülkemizde ormanların eski çağlardan beri tahrip edildiği ve alanlarının olması gerekenden aşağı düzeylere düşürüldüğü hiçbir ölçü ve tespite gerek duyulmayacak şekilde bellidir. Zira, çamur renginde akan ırmaklarımız, her yıl tekerrür eden seller ve taşkınlar, arazi kaymaları, çığlar, barajların dolması, tarım topraklarının taş ve molozlarla kaplanması vb. olaylar bu gerçeği gözler önüne sermektedir. Bu duruma göre, orman topraklarından tarım ve hayvancılığa alan ayırmayı düşünmek, gerçeklere ters bir davranış olur. Kaldı ki, marjinal tarım topraklarını yukarıda belirtilen tehlikelere rağmen, tarıma tahsis etmek yerine, gerçek tarım topraklarında verimi arttırıcı yasal, teknik, sosyal ve ekonomik önlemler alınması çok daha emniyetli ve başarı vadeden bir uygulama olacaktır.

Ayrıca, dünyanın hiçbir yerinde kabul edilemeyecek olan verimli tarım toprak-

larının endüstri kuruluş yeri ve yerleşim alanı olarak tahsisi uygulaması da mutlaka önlenmelidir.

Fundalık ve makilik alanlardan bir kısmının tarıma tahsisine karar vermeden önce, tarım arazisindeki kapasitesinin sınırlarına varılmış olması şarttır.

Bugün verimsiz olduğu söylenen makilik, fundalık ve bozuk orman alanlarının bile toprak muhafazası ve su rejimi bakımından büyük bir değer taşıdıkları şüphesizdir. Nitekim, bu alanlar sözkonusu işlevleri yönünden yeteri kadar dikkate alınmadığı ve tahrip edildikleri için ülkemizde aktif toprak erozyonu ile çok değerli topraklar denizlere taşınmış ve bu çeşit arazinin su depolama kapasitesi azalmış ve sonuç olarak antropojen kurak step alanları hergeçen gün artmıştır. İç Anadolu ile sahil kesimleri arasındaki geçiş zonları bu olguya örnek teşkil etmektedir. Bu bakımdan, orman ürünleri üretimi için verimsiz gibi görünen bu türlü arazi parçalarının aslında koruyucu işlevleri ve su potansiyeli yönünden çok önemli hizmet gördükleri unutulmamalıdır. Tarımsal üretimi arttırmak için gerçek tarım alanlarında alınması gereken tedbirler yerine, orman, maki ve fundalıklardan yeni tarım alanları kazanılması yoluna gidilmesi kolay ve fakat sonuçları bakımından çok tehlikeli bir uygulamadır. 10-15 cm. lik bir toprağın oluşabilmesi için binlerce yıla gereksinme olduğu gerçeği asla unutulmamalıdır.

Burada sözkonusu edilmeden geçilemeyecek bir noktaya da değinmekte yarar vardır. Birçok tarım formasyonu almış kişiler zeytincilik, bağ, fındıklık, narenciye vb. gibi meyva ağacı esasına dayanan kültürleri ağaçlama biçiminde isimlendirerek ormanın koruyucu etkileriyle diğer meyva ağaçlarından oluşan ağaçlık alanların farksız olduğunu iddia tamamen asılsızdır. Zira, meyva bahçelerinin her yıl çaplanması, otlarının alınması vb. kültürel işlemlere tâbi tutulması ayrıca, dikim aralık ve mesafelerinin çok geniş olması dolayısıyla bu alanlarda mineral toprağın eroziv etkenlere açık bulunması bunların toprağı koruma ve hidrolojik işlevlerini orman örtüsü ile kıyaslanamayacak ölçüde azaltmaktadır. Bu alanların, erozyona uğrama tehlikesi maki ve fundalıklardan çok daha fazladır.

Ormanda toprağı koruma ve toprağın hidrolojik kapasitesini artırma nedeni ölü ve diri örtüdür. Ölü ve diri örtü, bizzat kendi fiziksel koruyucu etkisi kadar, altındaki toprak tabakalarına kazandırdığı üstün niteliklerle bu olumlu sonucu doğurur. Bu bakımdan, orman toprakları hiçbir şekilde tarım toprakları ile kıyaslanamazlar. Öte yandan, meyva bahçelerindeki topraklar, tarım toprağı karakterinde olup orman toprağının sahip olduğu özellikleri taşımazlar. Ayrıca, bir orman örtüsünün kaldırılmasıyla tesis edilecek bir meyva bahçesinin toprağı çok kısa bir sürede orman toprağı niteliğini kaybedecektir.

Sonuç olarak, orman, funda veya makiliklerden elde edilmiş topraklar, ister meyva bahçesi yapılsın, ister pamuk yetiştiriciliğine ayrılınsın, ister tahıl üretimine tahsis edilsin, bu türlü kültür çeşitleri, orman ve öteki doğal bitki formasyonlarının toprak koruma ve hidrolojik işlevlerini gerçekleştiremezler.

KAYNAKLAR

- BALCI, N. - UZUNSOY, O. 1980. *Major problems and improvement works in watershed management in Turkey*. İ.Ü. Orman Fak. Yayını No. 2772/291.
- BRICE, C.W. 1968. (Çev.: N. Balcı). *Anadolu'da arazi kullanımının tarihi*. İ.Ü. Orman Fak. Yayını No. 1352/126.
- DİE, 1966. *Tarım İstatistikleri özeti 1944-1965*. Yayın No. 506, Ankara.
- ÖZDÖNMEZ, M. 1972. *Toprak ve tarım reformu kanunu tasarısında ormanların durumu*. Orman Mühendisliği, Sayı 10.
- TOPRAKSU, 1975. *İstatistik bülteni*, 1975.
- TZOB, 1976. *Zirai ve İktisadi durum raporu, 1974-1975*.