



Türkiye'de Arazi Toplulaştırması: Mevzuat ve Uygulamalar

Sinan DURU¹, Aykut GÜL², Seyit HAYRAN²

¹T.C. Ekonomi Bakanlığı, Güney Anadolu Bölge Müdürlüğü, Mersin
²Çukurova Üniversitesi, Ziraat Fakültesi, Tarım Ekonomisi Bölümü, Adana

Makale Künyesi

Araştırma Makalesi

Sorumlu Yazar

Sinan DURU
s.duru85@hotmail.com

Geliş Tarihi: 12.10.2017
Kabul Tarihi: 08.11.2017

Tarım Ekonomisi Dergisi
Cilt: 23 Sayı: 2 Sayfa: 263-269

DOI 10.24181/tarekoder.369476

Özet

Arazi; toprak, iklim, topografya, ana materyal, hidroloji ve canlıların değişik oranda etkisi altında bulunan yeryüzü parçasıdır. Dünya nüfusunun artması ile beraber tarım alanlarının azalmasıyla var olan alanların korunması zorunlu hale gelmiştir. Ayrıca ülkemizde miras ve intikal yoluyla tarım arazilerinin bölünmesi, var olan arazi kaynaklarının etkin kullanılması bakımından sorun teşkil etmektedir. Bu durumlardan dolayı var olan tarım arazilerinin korumak ve verimliliği sürdürmek için yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerden biri de 2005 yılında yürürlüğe giren 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunudur. 2014 yılında 6537 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile özellikle arazilerin miras yoluyla bölünmesini engelleme ve yeter gelirli tarım arazi büyüklüğünün belirlenmesi konusunda büyük değişiklikler gerçekleştirilmiştir. 5403 sayılı Kanun ile toprağın korunması ve tarım arazilerinin sınıflandırılarak, arazi bölünmesinin önlenmesi ve planlı kullanımını sağlanması amaçlanmıştır. Bu çalışmada, mezkur yasal düzenlemelerin arazi toplulaştırmasına etkileri ile oluşan sorunlar değerlendirilmiş ve bazı çözüm önerileri geliştirilmiştir.

Anahtar kelimeler: 5403 Sayılı Kanun, Arazi toplulaştırma, Nitel gözlem, Tarım arazileri

Land Consolidation In Turkey: Legislation and Practices

Abstract

Land is the part of the earth that is under the influence of soil, climate, topography, parent material, hydrology, and living things different proportions. Protection of the existing land became obligatory as a result of increase of the world population with the decrease of agricultural land. Also in our country division of agricultural land through inheritance and transition, poses a problem in terms of efficient use of existing land resources. For these reasons, legal regulations have been made to protect the existing agricultural land and to maintain the productivity. One of these regulations is the Law No. 5403 on Soil Conservation and Land Use, which entered into force in 2005. The Law on the Amendment of the Law on Soil Protection and Land Use No. 6537 in 2014 has made significant changes in terms of preventing the division of land by inheritance and determining the land size of sufficient income. With the law numbered 5403, it was aimed to protect the land and to classify the agricultural land, to prevent the land division and to provide the planned use. In this study, the problems caused by the effects of the legal regulations on the land consolidation were evaluated and some solution proposals were developed.

Keywords: Law no. 5403, Land consolidation, Qualitative observation, Agricultural land

1.GİRİŞ

Arazi toplulaştırması genel olarak, toprak koruma ve sulama uygulamalarını zora sokacak ve ekonomik anlamda tarım yapılması engelleyecek düzeyde bölünmüş parsellerin bir araya getirilmesidir. Arazi toplulaştırmasında genel amaçlar parçalanmış arazilerin modern tarımsal işletmecilik açısından birleştirilmesi ve kırsal alanların korunması, çevre planlaması, toprak ıslahı, drenaj, toprak muhafaza hizmetlerinin inşası, ulaşım yolu ve sulama sistemi gibi tarla içi geliştirme hizmetlerinin uygulanmasıdır (Ekinci ve Sayılı, 2010).

Arazi toplulaştırması, tarım arazisi yönetimi konusunda ilk akla gelen hususlardan birisidir (Kalkınma Bakanlığı, 2014). Arazi toplulaştırması, tarımsal işletmelerin çeşitli nedenlerle (miras hukuku, hisseli satışlar gibi) bölünerek tarımsal faaliyetlerin düzgün yürütülememesi, sulama sistemlerinin kurulması ve işletilmesinin zorluğu ya da imkansızlığı, yolu olmayan tarımsal parsellere ulaşım için komşu parsel sahiplerinin izin vermemesi, bölünen arazilerde sınırlar nedeniyle işlenebilen arazi miktarının azalması ve çok hisselliğin yarattığı mülkiyet sorunlarının önüne geçmek amacıyla zorunlu hale gelmiştir (Çiftçi, 2011).

Ülkemizde ilk arazi toplulaştırma projesi Topraksu Genel Müdürlüğüne 1961 yılında Konya ili Çumra ilçesinin Kargın köyünde parsellerin gruplandırılmasıyla başlamış olup, 1966 yılına kadar yapılan çalışmalardan sonra 1966 yılında Arazi Toplulaştırma Tüzüğü çıkarılmış ve 1973 yılında Toprak ve Tarım Reformu Kanununun yürürlüğe girmesine kadar yürürlükte kalmıştır (Küsek, 2014). Günümüzde arazi toplulaştırmasının hukuki dayanağını 1983 yılında çıkarılan 3083 sayılı "Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu", 2005 yılında çıkarılan 5403 sayılı "Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu" ve 2009 yılında çıkartılan "Tarım Arazilerinin Korunması, Kullanılması ve Arazi Toplulaştırmasına İlişkin

Tüzük” oluşturmaktadır (Ceylan ve ark., 2014).

Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu toprağın korunmasını ve geliştirilmesini, tarım arazilerinin sınıflandırılarak asgari ve yeter gelirli tarımsal arazi büyüklüğünü belirleyerek bölümlerinin önlenmesini ve bu arazilerin çevre öncelikli sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak planlı kullanımını sağlayacak usul ve esasları belirlemiştir. İlgili kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütmektedir. Arazi toplulaştırması ile ilgili faaliyetlerde Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Belediyeler, Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü, İl Özel İdareler ile Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'nün yetki ve görevleri bulunmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2013).

Arazi toplulaştırması üzerine son yıllarda ülkemizin farklı bölgelerinde birçok bilimsel çalışma yürütülmüştür. Aktaş ve ark. (2006) Adana ili Karataş ilçesi Yemişli köyünde tarımsal işletmelerle yaptığı anket çalışmasında çiftçilerin arazi toplulaştırma kararını etkileyen sosyoekonomik faktörleri ortaya koymuş ve arazi toplulaştırmasını benimseme düzeyini orta düzey olarak belirlemişlerdir.

Küsek (2008) arazi toplulaştırmasını ana hatlarıyla kazanımlarını kamu, sosyal, demokratik ve çevresel kazanımlar olarak ayırmış, bunların yanında diğer kazanımları arazi ve ürün kaybını azaltma, tarımsal girdilerin ve yatırımların ekonomik kullanımını, sulama ve ulaşım randımanının artıma ve köy sınırların belirlenmesi olarak açıklamıştır.

Sönmezaydız ve Çakmak (2013) Eskişehir ili Beyazaltın köyünde yaptıkları çalışmalarında, arazi toplulaştırmasının sulama performansı üzerine yaptığı etkinin toplam parsel sayısında azalma olduğunu, toplulaştırma yapılan arazilerde sulama oranının %100 olarak gerçekleştiği ve mevcut işletmelerin hepsinde iyileşme ve gelir artışı sağlandığını belirlemişlerdir.

Arslan ve Değirmenci (2016) Kahramanmaraş ili Türkoğlu ilçesinin 10 köyünde 194 işletme sahibiyile arazi toplulaştırma projelerine bakış açısı ve bilgi düzeyini ölçmek amacıyla anket çalışması yapmışlar, çalışma sonucunda eğitim seviyeleri ile arazi toplulaştırma projeleri hakkında bilgi sahibi olma arasında önemli bir ilişki saptamışlardır.

Peker ve Dağdelen (2016) Aydın ili merkezi ile Yenipazar ilçesinde bulunan 9 köyde 4.389 ha alanda arazi toplulaştırma çalışmaları sonucunda parsel sayısının 8.465'den 4.731'e, tek hisseli parsel sayısının ise 7.088'den 4.080'e düştüğünü, ortalama parsel büyüklüğünün 5,18 dekardan 9,28 dekara yükseldiğini tespit etmişlerdir. Ayrıca sulama projelerinin arazi toplulaştırma projeleriyle birlikte uygulanmasının optimum düzeyde yarar sağlayacağını belirtmişlerdir.

Şişman ve Bilgin (2016) Edirne ili İpsala ilçesinde 94 işletme sahibi ile yaptıkları anket çalışmasında işletme sahiplerinin %92'si arazi toplulaştırma çalışmalarıyla tarımsal üretimde artış sağlandığını ve toplulaştırma çalışmalarına bakış açılarının değiştiğini belirtmişlerdir.

Arazi toplulaştırmasıyla ilgili yalnızca ülkemizde değil dünyada da birçok çalışma yapılmıştır. Crecente et al. (2001) İspanya'nın Galiçya bölgesinde arazi toplulaştırmasının çevreye negatif etkilerine rağmen sosyal ve ekonomik alanda olumlu etkisi nedeniyle 190.000 ha alanlık kısmın arazi toplulaştırma ihtiyacı olduğunu belirtmişlerdir.

Yu et al. (2009) Çin'in Hubei eyaletinin Chongyang kentinde arazi toplulaştırması sonucunda ekolojik riski analitik hiyerarşik işleme sistemi ile toprak, su ve biyolojik olarak ölçmüş ve ekolojik riskin 3. dereceden 4. dereceye indiğini tespit etmişlerdir.

Demetriou et al. (2011) Güney Kıbrıs'da arazi toplulaştırmasının IPDSS (Akıllı Planlama Karar Destek Sistemi) ile etkinliği, verimliliği ve şeffaflığı artırarak arazi toplulaştırmasını kolaylaştırdığını ve ulusal hükümlere, yerel otoritelere, planlayıcılara ve toprak sahiplerine çeşitli kolaylıklar sağladığından bahsetmişlerdir.

Hartvigesen (2014) Orta ve Doğu Avrupa'da 1989 yılındaki toprak reformundan sonra Moldova, Arnavutluk ve Bosna Hersek örneklerinde yoğun toprak parçalanmalarıyla karşılaşıldığını ve arazi toplulaştırmasının düşük arazi hareketliliği ile çözülebildiği ve toprak reformu ile ilgili problemlerin bulunduğu belirtilmiştir.

Podhrazska et al. (2015) arazi toplulaştırmasını küçük çiftçi ve belediyeleri erozyon veya selden koruduğu, şirketlerin toprak sahibinin açığa çıkması olarak gördüğü, arazi toplulaştırmalarının uzun zaman alması ve arazi toplulaştırması yönetiminin isteklerinin olumsuz yönleri olmasına rağmen küçük çiftçilerin %75'i, tarım işletmelerinin %62'sininin arazi toplulaştırmasıyla ilgilendiğini belirtmişlerdir.

Bu çalışmada arazi toplulaştırma mevzuatı ve tarihsel gelişimi ile ülkemizde özellikle 5403 sayılı Kanunun arazi toplulaştırmalarına etkileri incelenmiş, derinlemesine mülakat yöntemiyle arazi toplulaştırması sonucu ortaya çıkan sorunlar ve buna ilişkin çözüm önerileri ortaya konmuştur.

2.MATERYAL ve METOT

Araştırmanın ana materyalini 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanım Kanunu ile arazi toplulaştırması hakkında nitel gözlem yapmak amacıyla Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Adana ve Mersin İl Müdürlüklerine bağlı Tarımsal Altyapı ve Arazi Değerlendirme Şube Müdürlüklerinde görevli ve arazi toplulaştırma uygulamalarında yer almış teknik personel ile Çukurova Üniversitesi Ziraat Fakültesinde görevli bir öğretim üyesi ile derinlemesine mülakat oluşturmuştur. Derinlemesine mülakat, araştırılan konuyla ilgili kişinin tecrübe ve düşüncelerini almak amacıyla konunun her açıdan incelenerek, genellikle açık uçlu soruların sorularak bilgi toplanan nitel görüşme tekniğidir (Tekin, 2006).

Araştırmada ayrıca 5403 sayılı Kanunda değişiklik içeren 6537 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu ve

arazi toplulaştırması hakkında daha önceden kurum, kuruluş veya kişilerin yayınlamış olduğu makale, rapor ve çalışmalardan da yararlanılmıştır.

3.TÜRKİYE'DE ARAZİ TOPLULAŞTIRMASI UYGULAMALARI

Türkiye'de Arazi Toplulaştırması Mevzuatı

Tarımsal işletme toprağının birbirinden ayrılarak, genişliğinin küçülmesi arazi parçalanmasıdır (Ekinci ve Sayılı, 2010). Tarım arazilerinin parçalanması işlenebilir arazi miktarını küçültmekte, verim artırıcı önlemlerin alınmasını zorlaştırmakta, üretim maliyetini yükseltmekte, parsellere ulaşım mesafesini artırmakta ve işçilik giderlerini yükseltmektedir (Boztoprak ve ark., 2015). TÜİK (Türkiye İstatistik Kurumu) verilerine göre ülkemizde tarımsal arazisi varlığı 23.7 milyon hektar, ortalama işletme büyüklüğü 67 dekar olup, 3 milyon tarımsal işletme bulunmaktadır (TÜİK, 2001).

Arazi toplulaştırmasında ana kanun 5403 sayılı Kanun olmakla birlikte, kanunda bulunan eksiklikler ve zamanla ortaya çıkan ihtiyaçlar nedeniyle süreç içerisinde bazı değişiklikler yapılmıştır. 9 Şubat 2007 tarihinde 5578 sayılı Kanun değişikliği ile kamu kuruluşlarına veya tüzel kişiliklere arazi toplulaştırma için Bakanlar Kurulunun onayı ile yetki verilmiştir. 15 Mayıs 2014 tarihinde 6537 sayılı Kanun ile ilgili kanunda yapılan değişiklikle miras yolu ile bölünmelerin önüne geçmek amacıyla tarım arazileri belirlenen büyüklüğün altında ifraz edilemeyeceği, hisselendirilemeyeceği, pay ve paydaş sayısının artırılmayacağı hüküm altına alınmıştır (Küsek, 2014). Bu değişiklikle 6537 sayılı Kanun ile arazi bölünmesi ve parçalı satışın önlenmesi amaçlanmıştır.

5403 sayılı Kanun ile her il için sulu arazi, kuru arazi, dikili arazi ve örtüaltı arazi için dekar bazlı tarımsal arazi büyüklükleri belirlenmiştir. Ayrıca tarım arazileri 5403 sayılı Kanuna göre Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından doğal özellikleri ve ülke tarımındaki önemine göre kuru ve sulu olmak üzere mutlak tarım arazileri, özel ürün arazileri, dikili tarım arazileri ve marjinal tarım arazileri olmak üzere 4'e ayrılmıştır. Asgari tarım arazileri büyüklüğü mutlak (arazi yeteneği ve kabiliyeti I.sınıf), marjinal ve özel ürün arazilerinde 2 hektar, dikili tarım arazilerinde ise 0.5 hektardan az olmamaktadır (Resmi Gazete, 2005a). 6537 sayılı Kanunda ise tarım arazilerinin tanımlanmasına yeter gelirli tarım arazileri eklenmiştir. Yeter gelirli tarım arazi büyüklükleri 5403 sayılı Kanunda illere göre belirlenmiş olup, Bakanlar Kurulu tarafından arazi büyüklükleri değiştirilebilmektedir (Resmi Gazete, 2014).

5403 sayılı Kanunun 5. maddesiyle illere valinin başkanlığında, tarımdan sorumlu amirin (tarım il müdürü) başkan yardımcılığı yapacağı, genellikle 11 kişiden oluşan toprak koruma kurulu oluşturma yetkisi vermiştir. Kurul kararları oy çokluğu ile alınmaktadır. Bu kurulda görev alacak kişi ve kuruluşlar valilikçe belirlenmektedir. Ayrıca 15 Aralık 2005 tarihinde Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu Uygulama Yönetmeliği ile yerel yönetimlere de yetki ve sorumluluk verilmiştir. Arazi toplulaştırılması başvuruları 5403 sayılı Kanun ile oluşturulan Toprak Koruma Kurulu'na yapılmakta ve kurul kararı Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığına gönderilmektedir (Resmi Gazete, 2005b).

Toprak koruma kurulunun uygun bulunmasıyla tarım arazileri savunma amaçlı, doğal afet sonrası geçici yerleşim yeri ihtiyacı, doğal gaz ve madencilik faaliyetleri gibi tarım dışı kullanım amacıyla ilgili bakanlıkça verilen kamu yararı kararı ve raporu olan yatırımlar için alternatif alan bulunmadığında, toprak koruma projelerine uyulmak kaydıyla tarım dışı kullanımlara 5403 sayılı Kanun kapsamında tahsis edilebilmektedir. Marjinal kuru arazilerin tarım dışı kullanımına ise valilikçe izin verilmektedir. Ancak kuru ve sulu olan dikili tarım, özel ürün ve mutlak tarım arazileri ile sulu marjinal arazilerde Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü veya belediyelerin ilgili birimlerine bu alanların sulama projeleri alanında kalıp kalmadığı sorulmakta ve sulama projesi alanındakilere tarım dışı kullanım amacıyla izin verilmemektedir (Resmi Gazete, 2005a).

Kanun kapsamında tarım potansiyeli yüksek büyük ovaların belirlenmesi ve korunması için gerekli düzenlemeler yapılmıştır. Bu kapsamda 5403 sayılı Kanunun 14.maddesine istinaden 21 Ocak 2017 Tarihli Resmi Gazetede yayınlanan "Bazı Ovaların Büyük Ova Koruma Alanı Olarak Benimsenmesine İlişkin Karar" ile erozyon, kirlenme, amaç dışı veya yanlış kullanım nedeniyle tarım arazilerinin bozulma potansiyeli yüksek olan 49 ilde 141 ovanın tarım dışı kullanımını önlemek amacıyla koruma alanı olarak kabul edilmiştir. Bu alanlar içerisindeki bütün talepler doğrudan toprak koruma kuruluna gitmektedir. Toprak Koruma Kurulunun alacağı karar tavsiye niteliğinde olup, başvuruları ilgili bakanlıklara iletmektedir. Tarım dışı kullanım amacıyla olan başvurularda ilgili bakanlığın yanı sıra Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından da kamu yararı kararı ve raporu verilmelidir (Resmi Gazete, 2017).

5403 sayılı Kanun ile bazı olumsuz durumların oluştuğu düşünülmektedir. Bunlardan biri 6537 sayılı Kanun değişikliği ile tarımsal işletmelerin miras yoluyla bölünmesini önlemek amacıyla 4721 sayılı Türk Medeni Kanununun 659'dan 668. maddesine kadar olan maddeler yürürlükten kaldırılmasıyla mirasçılar için ortaya çıkan hukuki problemlerin çözümünde yetersiz kalacağı düşünülmektedir (Yavuz ve Topuz, 2015). Medeni kanundaki bu maddelerin kaldırılmasıyla mirasçılardan birinin limited şirket kurarak diğer mirasçıların payını alma hakkı verilmesi tarımda şirketleşmenin önu açılmıştır (Tüzüner ve Öz, 2014).

Arazi Toplulaştırma Uygulamaları

Arazi toplulaştırmasının yöntemi 5403 sayılı Kanunun 17. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre arazi toplulaştırma sahası Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenmekte ve Resmi Gazete'de yayınlanmaktadır. Arazi toplulaştırma projeleri isteğe bağlı veya zorunlu olacak şekilde gerçekleştirilmektedir (Boztoprak ve ark., 2016). Arazi toplulaştırma projeleri Bakanlar

Kurulu kararıyla yürütüldükleri için çiftçiler projelerle ilgili şikayetçi olamamakta, taleplerini toplulaştırmanın yürütüldüğü birimlere dilekçe ile belirtebilmektedirler.

Arazi toplulaştırmasının ilk yapıldığı 1961 yılından 1980 yılına kadar 87 proje ile 58 bin ha arazi toplulaştırması yapılmıştır (Tekelioğlu, 2010). Arazi toplulaştırması 2006 yılına kadar toplam 0.6 milyon ha iken 2012 yılı sonunda 3.2 milyon ha olarak gerçekleşmiş olup, 2018 yılı sonunda ise 8 milyon ha, 2023 yılında ise 14 milyon ha olacağı tahmin edilmektedir. 2012 yılı sonu itibarıyla ülkemizin sayılı projelerinden GAP projesinde arazi toplulaştırma miktarı 1.1 milyon ha olarak gerçekleşmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2013).

Arazi toplulaştırması, sulama projeleri sırasında oluşacak olan kamulaştırma masraflarını ortadan kaldırmakta ve sulama projeleri sırasında oluşacak olan inşaat, işletme ve bakım maliyetlerini %40 oranında azaltabilmektedir. Ayrıca sulama projeleri sırasında tesviye, drenaj ve diğer tarla içi geliştirme hizmetleri sayesinde tarımsal işletmelerin modern bir yapıya kavuşması sağlanmaktadır (DSİ, 2014). 10. Kalkınma Planında kamu kurumları arasında koordinasyon sağlanarak sulama faaliyetlerinin artırılacağı ve 2018 yılında işletmeye açılan sulama alanının 3.75 milyon ha olacağı hedeflenmiştir. Bu kapsamda arazi toplulaştırmasının sulama alanlarında artırılması ve şebeke dağıtımında etkinliğinin artırılması amacıyla tarımda su kullanımının etkinleştirme programı kapsamında mevcut sulama altyapısının modernizasyonu ve etkinliğinin artırılması 10. Kalkınma Planında yer almıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2013).

Arazi yönetiminin etkin yapılabilmesi amacıyla Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından 2008 yılında Tarımsal İzleme ve Bilgi Sistemi Projesi (TARBİL) başlatılmış ve tarım alanlarının tespiti için TÜİK, Meteoroloji Genel Müdürlüğü ve İstanbul Teknik Üniversitesi ile protokol imzalanmıştır. Arazi toplulaştırması faaliyetlerinin yürütülmesi için toplulaştırma atlasının oluşturulması faaliyeti yürütülmektedir. Proje kapsamında toplulaştırma atlasının veri tabanı oluşturması işlemi tamamlanmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2014).

Arazi toplulaştırma çalışmalarının yaygınlaştırılması amacıyla 10. Kalkınma Planında stratejik amaçlar belirlenmiştir. Stratejik amaç olarak toplulaştırma çalışmalarının daha etkin şekilde yürütülebilmesi için 639 sayılı KHK'da değişiklik yapılması, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının merkez ve taşra teşkilatındaki mevcut yapının iyileştirilmesi ile kapasite ve kurumsal yapılanmaya ilişkin sorunların çözümüne yönelik adımlar atılması ve toplulaştırma çalışmalarında erozyonun önlenmesine yönelik tedbirlerin alınması hedeflenmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2014).

Avrupa ülkelerinde arazi toplulaştırmaları, 2. Dünya Savaşından sonra başta Almanya olmak üzere özellikle küçük aile işletmeleri ve topraksız kırsal nüfus için uygulanmaya başlamıştır. Özellikle 1989 yılındaki Berlin Duvarının yıkılmasından sonra sosyalist ülkelerdeki rejim değişikliği sonrası arazi toplulaştırmasında temel yaklaşımları sosyalizm öncesi toprak sahiplerine geri verme ve tarım arazilerini kırsal nüfusa dağıtma üzerine olmuştur. Birleşmiş Milletlere bağlı Gıda ve Tarım Örgütü (FAO) arazi toplulaştırmasını "kırsal kalkınma için önemli bir araç" olarak değerlendirmiştir (Hartvigsen, 2015). Hollanda ve Almanya gibi ülkeler 2. kuşak toplulaştırma çalışmalarına başlamış iken, Fransa'da ise Medeni Kanuna miras veya satış yoluyla arazi parçalanmasını önlemek için mirasçılardan birine tercihi tahsis veya kendi aralarında aldıkları kararla birine bırakılmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2014). Arazi toplulaştırmasıyla Batı Avrupa ülkelerinde üretim artışı %25 civarında gerçekleşirken işletme masrafları %10 azalmıştır (Tekelioğlu, 2010).

Avrupa'da arazi toplulaştırması için olumlu ve olumsuz görüşler söz konusudur. Olumlu görüşlerden biri Avrupa ülkelerinde arazi toplulaştırmaları katılımcı, demokratik ve müşterek tasarruf görülmeyle birlikte kırsal geçimlilik üzerine odaklandığı ve bu sayede sürdürülebilir ekonomi ve kalkınmanın oluştuğunun gözlenmesidir (Podhrazska et al., 2015). Olumsuz görüşün ise son 50 yılda arazi toplulaştırmalarının yüzlerce veya binlerce milyon avrolara neden olduğu şeklindedir (Ciutau et al., 2015).

Konuyla İlgili Derinlemesine Mülakat

Derinlemesine mülakat, arazi toplulaştırmasının mevzuat, uygulama ve bilimsel açıdan bilgi edinmek amacıyla Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Adana ve Mersin İl Müdürlüklerinde ilgili Şube Müdürlüğünde görevli teknik personel ve Çukurova Üniversitesi Ziraat Fakültesinde görevli bir öğretim üyesi ile gerçekleştirilmiştir. Tarım il Müdürlüklerinde yapılan derinlemesine mülakatta Arazi Toplulaştırması mevzuatın muhteviyatı, uygulamada ne ölçüde başarılı olduğu, çiftçilerin toplulaştırma faaliyetlerine bakış açısının ne olduğu dair görüşler alınmaya çalışılmış, Üniversitede yapılan derinlemesine mülakatta ise konunun akademik boyutu ele alınmıştır.

Mersin Tarım İl Müdürlüğünde yapılan görüşmede genel mevzuat ve prosedürler dışında Mersin ilinde yapılan toplulaştırmalarda 3083 sayılı Kanun kapsamında 2 projenin Tarsus ilçesinde yürütüldüğü ve proje kapsamında 38 köyde 438.000 da alanın toplulaştırma işleminin devam ettiği belirtilmiştir. Bu toplulaştırma projelerinde topraksız ya da az topraklı çiftçilerin Bakanlık ve TÜİK'in belirlediği puanlama kriterlerine (işletme büyüklüğü, aile, çocuk sayısı vb.) göre 150 çiftçinin belirlenip 10 yıl geri ödemeli şekilde topraklandırıldığı ve toplulaştırma, drenaj ve tarla içi hizmetleri geliştirme işlemlerinin toplulaştırma projeleriyle aynı anda yürütüldüğü belirtilmiştir. Arazi toplulaştırma faaliyetlerini denetlemek için il müdürlüğü bünyesinde iki ziraat mühendisi ve bir harita mühendisinden oluşan teknik komisyon oluşturulduğu ve ayrıca bu komisyonun tarım arazilerinin amaç dışında kullanımı için il müdürlüklerine yapılan başvuruları tarım arazisi özelliklerine göre (mutlak, özel ürün, dikili ve marjinal) değerlendirdikleri beyan edilmiştir. 5403 sayılı Kanun çerçevesinde ise Mersin ilinde henüz

toplulaştırma projelerinin başlamadığı belirtilmiştir.

Çiftçilerin, Mersin ilindeki arazi toplulaştırma projelerine başta nötr yaklaştığı, ancak topraksız çiftçilerin topraklandırılması, yol yapımı, tarla içi hizmetler, parsellerin birleştirilmesinin herkesten rıza alınarak yapılması sonucu genel olarak memnuniyet düzeyinin yüksek olduğu belirtilmiştir. Ancak toplulaştırmadan yararlanmak için bazı kişilerin ikametgahlarını köye taşımaları, yasal olmayan evliliklerin yapılması, toplulaştırma yapılan 19 köy ve 200.000 da alanda taban suyunun çok yüksek çıkması ve denize yakınlık nedeniyle 50 cm derinlikte suya rastlanmasıyla drenaj için 2 metre derinlikte boru kullanılması ve bu nedenle 1 da alan için 200 TL'ye kadar yükselen maliyetin oluşmasıyla diğer tarla içi geliştirme hizmetlerin ödenek yetersizliği nedeniyle eksik kalması toplulaştırma projelerinde yaşanan sıkıntılardır.

Adana Tarım İl Müdürlüğünde yapılan görüşmede ise genel mevzuat ve prosedürler dışında Adana ili sınırlarında 3083 sayılı Kanuna göre Seyhan, Yüreğir, Yumurtalık ve Karataş ilçelerinde toplulaştırma faaliyetlerinin yürütüldüğü, 5403 sayılı Kanuna göre ise Ceyhan ilçesinde 62 köyde ve İmamoğlu ilçesindeki Yedigöze Barajında DSI'nin yürüttüğü sulama projeleri kapsamında toplulaştırma faaliyetlerine yeni başlandığı belirtilmiştir. Adana ilinde yapılan toplulaştırma projelerinin müteahhit firmanın teknik personelden oluşan beş kişilik bir komisyonca denetlendiğini ve dört kişinin merkez teşkilattan, bir kişinin ise Adana İl Müdürlüğünde görev yapan teknik personelden oluştuğu belirtilmiştir.

Çiftçilerin, Adana ilinde toplulaştırma projelerinde memnuniyet düzeyi yüksek olup Mersin iline göre daha çok toplulaştırma projesinin gerçekleşmiş olması nedeniyle toplulaştırma sonucu oluşan sorunlar daha çok ön plana çıkmıştır. Oluşan sorunlar genel olarak 2-3 projeye aynı teknik personelden oluşan komisyonun kontrolü nedeniyle personel yetersizliği, arazi satışlarının noter yoluyla yapılmasının satışları geçersiz kılması, toplulaştırma yapılan arazilerin fiziksel yapısının değişken olmasıyla çiftçiler arasında itilaf oluşması, çiftçilerin toplulaştırma projelerinde yaşanan sıkıntıları siyasilere aracılı olarak aşmak istemeleri, köylünün toplulaştırmayla toprağının başkasına verileceği düşüncesi, menfaati olumsuz etkilenen çiftçilerin diğer çiftçileri olumsuz etkilemesi ve toplulaştırma öncesi köye zengin kişilerin gelip arsaları toplaması olarak belirlenmiştir.

Çukurova Üniversitesi Ziraat Fakültesinden bir Öğretim Görevlisi ile yapılan görüşmede ise arazi toplulaştırmalarına sulama projeleri açısından bakılmıştır. Sulama projelerinin yapılabilmesi için arazi toplulaştırma projeleriyle birlikte yürütülmesi gerektiği belirtilmiş olup, sulama faaliyetiyle birlikte toplulaştırmayla daha az girdi ile daha fazla üretim artışı sağlandığı, ancak daha önce sulama projeleri uygulanan arazilerde toplulaştırma uygulanamamasının sorun teşkil ettiği ve hedeflenen düzeyde verimlilik artışı sağlayamadığı belirtilmiştir. Ayrıca karayolu geçen köylerde yolun bir tarafına sulama projesinin uygulandığı, yolun diğer kısmında kalan araziye sulama projesinin uygulanmamasının çiftçilerin toplulaştırma projesine olumsuz yönde bakmasına neden olduğu belirtilmiştir.

Derinlemesine mülakat sonucu her iki ilde arazi toplulaştırmalarının avantajlarının yanı sıra bazı sorunların ortak olduğu tespit edilmiştir. Bunlardan birincisi ödenek yetersizliğidir. Özellikle sulama projelerinde tarla içi sulama, drenaj gibi tarla içi geliştirme veya köprü ve yol yapım projeleri ödenek eksikliği nedeniyle tam olarak gerçekleştirilememektedir. Tarla içi geliştirme hizmetleri ve altyapı projeleri için, toplulaştırma sahasında kalan işletme arazilerinde bir kısım kesintiler yapılmaktadır. Arazi kesintileri ortalama %2-8 arasında olmakta, %10 üzerinde olduğu zaman ise devlet tarafından karşılanmaktadır. Ödenek sorunu dışında bir diğer sorun ise çiftçilerin toprağa bağlılığı yüzünden arazi toplulaştırması sonucu parsel birleştirilmesi ile başka bölgeye gitmeyi kabul etmekte zorlanmaları ve bu nedenle bazı ihtilafların yaşanmasıdır. Bununla birlikte toplulaştırma sonucu toprağının başkasına verileceği düşüncesi çiftçilerin arazi toplulaştırma projelerine soğuk bakmasına neden olmaktadır.

4.SONUÇ

Nüfus artmasıyla beraber daha çok tarımsal üretime gereksinim duyulması ve şehirlerin büyümesiyle tarım alanlarının azalması nedeniyle toprağın verimli ve etkin kullanılması amacıyla birçok yasal çalışma yapılmıştır. En çok tartışılan yasalardan biri olan 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanım Kanunu özellikle miras yoluyla parçalanmış tarım arazilerinin toplulaştırılması ve daha fazla parçalanmasını önlemek amacıyla yürürlüğe girmiştir. Bu kanun tarımsal işletmelere düşen arazi miktarını artırarak, verimi artırma ve işletme maliyetlerini düşürme konularında başarı sağlamasına karşın özellikle Medeni Kanunda bazı maddelerin yürürlükten kaldırılması neticesinde, hukukçular tarafından miras paylaşımında sıkıntı oluşturacağını belirtmektedir. Bununla beraber arazi toplulaştırmalarında en önemli sorun intikal konusudur. Geçmişte birçok köyde noter yolu ile arazi satışları gerçekleştirilmiştir. Ancak Türk hukuk sistemine göre geçerli bir arazi satışı olmayan bu uygulama fiili durum ile hukuki durum arasında önemli ihtilaflar çıkarmaktadır. Söz konusu satış geçersiz bir işlem olduğu için arazi esas sahibinin kendi ya da mirasçıları üzerinde tapuya kaydedilmektedir. Ancak fiilen araziye işleyen kişi ise bir başkası konumundadır.

5403 sayılı Kanunun Avrupa Birliği'ne uyumlu olarak yasalaşması ve bu kanun çıkmadan önce belediyelerin tarım arazilerinde imarlaşmaya izin vermesi nedeniyle arazi toplulaştırmasında mağduriyetler oluşmaktadır. 5403 sayılı Kanun 12 seneden beri yürürlükte olmasına karşın birçok toplulaştırma projesi 3083 sayılı Kanun ile yürütülmüştür. Son zamanlarda arazi toplulaştırması 5403 sayılı Kanun çerçevesinde uygulanmaya başlamıştır. Ancak kanunun uygulanması için yönetmelik, genelge ve tebliğ gibi ikincil mevzuatın çıkarılmaması sorun teşkil etmektedir. Kanunun çıkarılmasından sonra dönemsel olarak eksiklikler ve ihtiyacın oluşmasıyla kanunun bazı maddelerinde değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler kanunun eksik kalan yanlarını tamamlamakla birlikte dönemsel olarak bazı maddeler güncellenmiştir. Ayrıca kanun ile oluşturulan toprak koruma kurulu ile taşra teşkilatı ve yerel yönetimlere bazı sorumluluklar verilmiştir. Bu durum karar almada bürokratik engelleri ortadan

kaldırmakta ve hızlı kararlar alınmasına yardımcı olmaktadır. Ancak arazi toplulaştırma sürecinde birden fazla kurum ve kuruluşun yer alması ve kurumlarda uzman personelin yetersizliği ve sürekliliği olmaması arazi toplulaştırma projelerinin başarılı şekilde uygulanmasını güçleştirmektedir. Bu yüzden toplulaştırma projelerine başlamadan önce kamu kurum ve kuruluşlarının ortak hareket edecek şekilde koordineli bir şekilde çalışması sağlanmalı ve kamu kurumları için 10. Kalkınma Planında belirtilen stratejik amaçların gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Çalışma kapsamında yürütülen derinlemesine mülakatta toplulaştırma projelerinde topraksız köylülere toprak dağıtımı, dağınık araziye sahip işletmelerin birleştirilmesi, sulama, drenaj ve yol yapımı gibi tarla içi hizmetlerin sağlanması gibi avantajlar sağlandığı belirtilmiştir. Bu avantajların yanında çiftçilerin toplulaştırma sonucu toprağının başkasına verileceği düşüncesi, menfaati zedelenecek olan çiftçilerin diğer çiftçileri olumsuz etkilemesi ortaya çıkmaktadır. Bu sorunların önüne geçmek için toplulaştırma projesini yürütecek kurum ve kuruluşlar, toplulaştırmayla ilgili çiftçileri bilgilendirmeli, daha önce sonuçlanan toplulaştırma projelerini anlatarak çiftçilerde toplulaştırmalara karşı oluşabilecek olumsuz düşüncelerin önüne geçerek toplulaştırmalara olumlu yaklaşımları sağlanmalıdır.

Sulama projeleri sonucu oluşturulan tesviye, drenaj ve damla veya yağmurlama sulama gibi tarla içi geliştirme hizmetlerinin sağlanmasıyla tarım işletmelerinin modernizasyonu sağlanmakta ve arazi toplulaştırmasının hedeflerinden biri olan tarımsal üretim artışına katkı sağlamaktadır. Ancak su seviyesinin yüksek olmasıyla drenaj faaliyetleri için daha fazla maliyet oluşmakta, diğer tarla içi geliştirme hizmetlere ayrılan ödenek azalmaktadır. Deniz nedeniyle su seviyesi yüksek olabilecek olan arazilerde toplulaştırma projelerinde bütçenin daha etkin ve verimli kullanımı sağlanarak diğer tarla içi geliştirme hizmetlerin de uygulanabilmesi sağlanmalıdır.

Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü tarafından yürütülen sulama projelerinin uygulanacağı bölgenin arazi toplulaştırma kapsamında olması zorunludur. DSİ, arazi toplulaştırması yapılacak bölgelerin daha önce sulama projesi kapsamında olmaması şartıyla sulama projelerini yürütülmektedir. Ayrıca arazi toplulaştırmasının köy bazlı yürütülmesi, bazı köylerin bir kısmında daha önce sulama projesi yapılması ve sulama projelerinde mahkemelere yansıyan hukuki ihtilafların bulunması toplulaştırma projelerinin tıkanmasına neden olmaktadır. Sulama projelerinin arazi toplulaştırma projeleriyle birlikte etkin olarak yürütülmesi için tek kanun çerçevesinde uygulanması ile yatırım maliyetlerinin azaltılması, toprak ve suyun verimli kullanılması ile tarımsal üretime daha fazla katkı sağlanabilir. Bununla beraber katkının daha verimli olması için proje başlamadan önce maliyet hesaplaması iyi yapılarak tarla içi geliştirme hizmetlerinin toplulaştırma ile birlikte tamamlanması daha uygun olacaktır.

KAYNAKLAR

- Aktaş, E., Bilgili, M.E., Akbay, A.Ö., Bal, T. 2006. Adana İli Karataş İlçesi Yemişli Köyünde Arazi Toplulaştırması Kararını Etkileyen Sosyo-Ekonomik Faktörlerin Belirlenmesi, Türkiye VII. Tarım Ekonomisi Kongresi, Antalya, s.13-15
- Arslan, F. ve Değirmenci, H. 2016. Çiftçilerin Arazi Toplulaştırma Projesine Bakışı: Kahramanmaraş Türkoğlu İlçesi ve Köyleri, Uludağ Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi, 30(2): 23-34.
- Boztoprak, T., Demir, O., Çoruhlu, Y.E., Nişancı, R. 2015. Arazi Toplulaştırmasının Tarımsal İşletmelere Etkilerinin Araştırılması, Selçuk Üniversitesi Mühendislik Bilim ve Teknolojik Bilim Dergisi, 3(3): 1-11.
- Boztoprak, T., Demir, O., Çoruhlu, Y.E. 2016. Arazi Toplulaştırması Uygulamalarında Mevzuattan Kaynaklı Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Harita Teknolojileri Elektronik Dergisi, 8(1): 75-86. doi:10.15659/hartek. 16.04.270.
- Ceylan, R.F., Sayın, C., Özalp, M. 2014. Türkiye'de İzlenen Arazi Toplulaştırması Politikalarının Sürdürülebilir Aile Çiftçiliği Modeline Etkileri, Ulusal Aile Çiftçiliği Sempozyumu, 30-31 Ekim 2014, Ankara, s.127-132.
- Ciutacu, C., Chivu, L., Andrei, J.V. 2015. Similarities and Dissimilarities Between the EU Agricultural and Rural Development Model and Romanian Agriculture Challenges and Perspectives, Land Use Policy, 44(2015): 169-176.
- Çiftçi, M.K. 2011. Adana'da Arazi Toplulaştırması Adana ASO IV. Merhale Sulaması Arazi Toplulaştırma ve Tarla İçi Geliştirme Yapım Çalışmaları (7YP 2 Sulama Sahaları Örneği), TMMOB Adana Kent Sorunları Sempozyumu-II, 20-21 Mayıs 2011, Adana, s.285-295.
- Crecente, R., Alvarez, C., Fra, U. 2001. Economic, Social and Environmental Impact of Land Consolidation in Galicia, Land Use Policy, 321: 1-13.
- Demetriou, D., Stillwell, J., See, L. 2011. Land Consolidation in Cyprus: Why is an Integrated Planning and Decision Support System Required? Landuse Policy, 29(1): 131-142.
- DSİ. 2014. Stratejik Plan. T.C. Orman ve Su İşleri Bakanlığı Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, Ankara.
- Ekinci, K. ve Sayılı, M. 2010. Tarım Arazilerinin Parçalanmasını Önlemeye Yönelik Mevzuat Üzerine Bir İnceleme, Gaziosmanpaşa Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi, 27(2): 121-129.
- Hartvigsen, M. 2014. Land Mobility in a Central and Eastern European Land Consolidation Context, Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research, 10(1): 23-46.
- Hartvigsen, M. 2015. Experiences With Land Consolidation and Land Banking in Central and Eastern Europe After 1989. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Working Paper No.26, Rome.

- Kalkınma Bakanlığı. 2007. 9.Kalkınma Planı Toprak ve Su Kaynaklarının Kullanımı ve Yönetimi Özel İhtisas Komisyon Raporu. Ankara.
- Kalkınma Bakanlığı. 2013. 10.Kalkınma Raporu. Ankara
- Kalkınma Bakanlığı. 2014. 10. Kalkınma Raporu Tarım Özel İhtisas Komisyonu Tarım Arazilerinin Sürdürülebilir Kullanımı Çalışma Gurubu Raporu. Ankara.
- Küsek, G. 2008. Arazi Toplulaştırması. II.Kadaastro Kongresi.
- Küsek, G. 2014. Türkiye'de Arazi Toplulaştırmasının Yasal Durumu ve Tarihsel Gelişimi, Çukurova Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi, 29 (1):1-6.
- Peker, M. ve Dağdelen, N. 2016. Aydın'da Arazi Toplulaştırmasının Arazi Varlığı Üzerine Etkisi, Adnan Menderes Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi, 13(1):7-17.
- Podhrazska, J., Vaishar, A., Toman, F., Knotek, J., Sevelova, M., Stonawska, K., Vasylychenko, A., Karasek, P. 2015. Evaluation of Land Consolidation Process By Rural Stakeholders, European Countryside, (3): 144-155.
- Resmi Gazete. 2005a. Toprak Koruma ve Arazi Kullanım Kanunu.
- Resmi Gazete. 2005b. Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu Uygulama Yönetmeliği.
- Resmi Gazete. 2014. Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.
- Resmi Gazete. 2017. Bazı ovaların Büyük Ova Koruma Alanı Olarak Belirlenmesine İlişkin Karar.
- Sönmezıldız, E. ve Çakmak, B. 2013. Eskişehir Beyazaltın Köyü Arazi Toplulaştırma Alanında Sulama Performansının Değerlendirilmesi, Akdeniz Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi, 26(1):33-40.
- Şişman, C.B. ve Bilgin, C. 2016. Trakya Bölgesinde Arazi Toplulaştırma Uygulamalarının Üretici Boyutundaki Başarısı, Tekirdağ Ziraat Fakültesi Dergisi, 13(4): 52-60.
- Tekelioğlu, Y. 2010. Toprak Reformu ve Türkiye Uygulamaları, Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi, 19: 43-80.
- Tekin, H.H. 2006. Nitel Araştırma Yönteminin Bir Veri Tekniği Olarak Derinlemesine Görüşme, İstanbul Üniversitesi Sosyoloji Dergisi, (13):101-116.
- TÜİK, 2001. Genel Tarım Sayımı. ISBN 975-19-3557-1, Yayın Numarası: 2898. Ankara.
- Tüzüner, Ö. ve Öz, K. 2014. Aile Çiftçiliğinin Türk Hukuku Yönünden Değerlendirilmesi, Aile Çiftçiliği Sempozyumu, 30-31 Ekim 2014, Ankara, s.140-147.
- Yavuz, C. ve Topuz, M. 2015. Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunu'nun Miras Hukukuna İlişkin Hüükümlerinde Yaptığı Değişiklikler, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, 21(2): 663-700.
- Yu, G., Feng, J., Lin, X., Hu, L., Yang, S. 2009. The Identification and Assesment of Ecological Risk For Land Consolidation Based on the Anticipation of Ecosytem Stabbilization : A Case Study in Hubei Province, China, Land Use Policy, 27(2010): 293-303.