

## Bölüm 2

# ARAZİ TOPLULAŞTIRMASINDA ÇOK AMAÇLI PROJE GELİŞTİRMENİN YARARLARI VE ZORLUKLARI

İsmet ARICI<sup>1</sup>

Şerife Tülin AKKAYA ASLAN<sup>2</sup>

### GİRİŞ

Arazi parçalılığı; tarımsal işletmeye ait arazilerin küçük parçalar halinde dağılmış olma durumu olarak tanımlanmaktadır (1,2,3). Parçalanmanın devamı veya küçülerek giderek artış göstermesi, toprağın ekonomik olarak işletilmesini engellemekte verimliliği olumsuz etkilemektedir (2,3,4,5,6,7,8,9,10,11). Arazi parçalılığı ülkemizde olduğu gibi tüm dünyada görülen oldukça yaygın bir olgudur (2,3,4,5,6, 11,12,13,14,15,16).

Arazi parçalanmasının nedenleri ülkeden ülkeye hatta bölgeden bölgeye değişmekle birlikte dört ana etkileyici faktör üzerinde durulmaktadır: miras, nüfus artışı, arazi piyasaları ve tarihi / kültürel bakış açılarıdır (1, 2, 3, 17, 18,19, 20).

Arazi toplulaştırması, arazi parçalılığını sorununu yaşayan ülkelerde bu sorunu çözmek için son birkaç yüzyıldır uygulanan önemli bir uygulama olup, kırsal reformun ve kalkınmanın da önemli bir aracı durumundadır (2, 3, 21, 22, 23, 24, 25, 26).

Arazi toplulaştırması kapsamı projeden projeye değişebilen, dinamik, özel teknik uzmanlık bilgisi, büyük emek ve özveri gerektiren bir çalışmadır. Hizmet götürülürken üretici yararı yanında kamu, doğa ve doğal varlıkların yararı da gözetilir. Üretici ile birebir çalışılması ve farklı sosyal yapıdaki insan grubuyla iş birliği, istek ve onaylarına göre yürütülmesi nedeniyle uygulamada ufku geniş, ileri görüşlü, üretici ile kolay diyalog kurabilen, ikna yeteneği yüksek, iş birliğine açık, doğa ve çevre dostu, sabırlı ve özverili elamanlara gereksinim duyar. Bu yönü ile arazi toplulaştırması, angaryası da çok fazla olan sosyolojik bir çalışmadır (27, 28).

<sup>1</sup> Prof. Dr., Emekli Öğr. Üyesi, ismet.arici2@gmail.com

<sup>2</sup> Prof. Dr., BUÜ, akkaya@uludag.edu.tr

## **Çok Amaçlı Arazi Toplulaştırması Çalışmasının Yarattığı Fırsatlar ve Yararları**

Kırsal alanda mülkiyetin ve mekânın yeniden düzenlenmesinde ve kırsal alanın geliştirilmesinde temel eleman olarak kullanılan arazi toplulaştırmasının uygulanması iyi biçimde değerlendirildiğinde çeşitli fırsatlar yakalanmakta ve sayısız yararlar sağlanmaktadır. Çünkü arazi toplulaştırması, kırsal kalkınmanın desteklenmesi ve arazi işleme etkinliğini arttırmak için bir araç (2,3,4,21) ve sürdürülebilir tarımın teşviki açısından oldukça önemli bir uygulamadır (2,3,11). Bu nedenle bütün ülkeler, alana müdahale fırsatından azami yararlanmaya, üretime, tarımsal yapıya ve kırsal alanın düzenlenmesine yönelik birçok sorunu burada çözmeye, zaman içerisinde farklı birçok sorunu da çalışmaya dahil etmeye çalışır.

Arazi toplulaştırmasında gerek uygulayıcı kuruluş ve yetkileri gerek çalışmanın kapsamı ve farklı önlemlerin alınması gerek ilgili kuruluşlarla iş birliği gerekse bireysel kurum, işletme ve şahısların mülkiyet yapısının kamulaştırmaya değiştirilmesi yönünden mutlaka müstakil bir yasaya ihtiyaç vardır. Onun için uygulayıcı ülkelerde toplulaştırma çalışmalarına ilişkin bir yasa ve buna bağlı tüzük ve yönetmelikler çıkarılmıştır.

Arazi toplulaştırması, çok yönlü uygulandığında tarımdaki yapısal ve toplumsal sorunların ve eşit dağıtıma dayalı miras yasasının yarattığı tahribatın giderilmesinde tarihi bir fırsat yaratır (25,27). Geleneksel arazi toplulaştırmasına; ekonomik ölçekte, yaşayabilir ve gelişebilir tarım işletmeleri oluşturmak için var olan küçük işletmelerin büyütülmesi yönünde, örneğin “tarım reformu” karakteri de kazandırılabilir. Bu özelliğe isteğe bağlı olarak “rezerv arazi edinimi” fırsatı da eklendiğinde birçok ülkenin de yararlandığı, mekâna ihtiyaç duyan ve “kırsal alan düzenlemesi” başlığı altında toplanabilen, yenilikler içeren hizmetlerde dahil edilebilir (27). Belçika, Fransa, Almanya ve Hollanda gibi ülkelerde toplulaştırma, kamu yatırımları için kamulaştırma sorunlarını çözmek için de kullanılmaktadır. Bu ülkelerdeki uygulamalar, uygulayıcı kuruma önceden arazi edinim hakkı vermektedir (27,28). Arazi toplulaştırması, tarım topraklarının ekonomik bir şekilde değerlendirilmesine fırsat yaratması yanında, üreticinin yaşamını sürdürdüğü ve ülkemiz gibi hayvancılık faaliyetlerinin ağırlıklı olarak gerçekleştirildiği köy yerleşik alanlarının “köy yenilemesi” başlığı altında yeniden düzenlendiği çalışmaları da kapsamaktadır (2,27).

Arazi toplulaştırması, kırsal mekânın ve tarımsal mülkiyetin yeniden düzenlenmesinde farklı güçlükler içeren pahalı bir yatırım olduğuna göre ülkemizde de bugüne kadar olduğu gibi dar amaçlı değil, gelişmiş ülkelerde olduğu ve 5403

sayılı yasanın öngördüğü gibi çok amaçlı biçimde yürütülmeli ve köyler bir bütün olarak ele alınmalıdır. Çünkü çok amaçlı yapıldığında;

- Kırsal alanın ve köylerin yapısal sorunları büyük oranda bir bütün olarak çözülebilmektedir.
- Üretimde çalışma koşulları iyileşmekte, masraf ve maliyet azalmakta, verimlilik artmaktadır.
- Kırsalda araziye yönelik huzur sağlanmakta, toprağa bağlılık ve değerlendirme yükselmektedir.
- Köyde üretim planlaması ortamı yaratılmakta, örgütlenme eğilimi artmaktadır.
- Tarımsal üretimde diğer desteklerin de eklenmesi ile köyden kente olan göçler azalmaktadır.
- Tarımsal üretim alanı yanında, yaşam ortamının ve mekânsal düzenlemeye gereksinim duyan kırsal ve doğal alanlarının yeniden planlaması da yapılabilmektedir.
- Devletin götürdüğü bazı kamu hizmetlerinin maliyeti azaltılmakta ve etkinliği arttırılmaktadır (27,28).

Bu yararları ülkeden ülkeye ve projeden projeye değişebilen daha birçok yarar da eklenebilir. Yukarıda sıralanan birçok sorunu çözmek üzere 03/07/2005 tarih ve 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanım Kanunu çıkartılmış ve arazi toplulaştırmasının içeriği ve uygulama fırsatı genişletilmiştir. 28.04.2018 tarih ve 30405 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren, 7139 sayılı Kanun ile ülkemiz genelinde arazi toplulaştırması ve tarla içi geliştirme hizmetlerini yürütme yetkisi DSİ'ye verilmiştir. Yapılan bu son yasal düzenlemede toplulaştırma çalışmalarını yürütmek üzere Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü bünyesinde "Arazi Toplulaştırma ve Tarla İçi Geliştirme Hizmetleri Dairesi Başkanlığı" ve "Arazi Toplulaştırması Etüt ve Projelendirme Dairesi Başkanlığı" kurulmuştur. Arazi Toplulaştırması ve Tarla İçi Geliştirme Hizmetleri Dairesi Başkanlığı kısa zamanda yapılandırılırken, Arazi Toplulaştırması Etüt ve Projelendirme Dairesi Başkanlığı, Şube Müdürlükleri ile birlikte Genel Müdürlüğün internet sitesinde ilan edilmesine karşın henüz gerekli personel ataması yapılarak teşkilatlanması tamamlanamamış ve faaliyete geçmemiştir. Oysa arazi toplulaştırması çalışmalarının, tek daire ile yürütülmesinin zor olduğu ve yeterli gelişmeleri sağlayamadığı geçmiş yıllardan beri bilinmektedir.

Ülkemizde arazi toplulaştırması projeleri, yeterli etüt-planlama yapılmadan ve bütünüyle doğrudan «uygulama projesi» olarak ihale edilmekte, üstüne üstlük bitirilmesi için çoğunlukla 2-3 yılla sınırlandırılmaktadır. Çalışmanın, 5403 Sayılı yasanın kapsamı ve ruhuna uygun yürütülmeyip, sulama projelerinin kamulaştırma bedelinden kurtulma aracı ve sulama sisteminin uygulanmasında kolaylaştırıcı olarak bakılması, planlama, projeleme ve uygulama çalışmalarının uzun yıllardır ve ağırlıklı olarak yüklenici firmalara bırakılması, toplulaştırmanın amacından saptırılmasına ve arazi toplulaştırmasının “adet yerini bulsun” tarzına dönüştürülmesine neden olmuştur. Maliklerin “parselim yerinde kalsın, hatta bölünerek verilsin» istekleri de eklenince çalışma, yer yer toplulaştırma yerine toplam parsel sayısının arttığı tapu yenilemeye dönüşmüştür.

### **Çok Amaçlı Arazi Toplulaştırması Çalışmasındaki Zorluklar**

Çok amaçlı arazi toplulaştırması projesi geliştirmek zordur. Arazi toplulaştırması şemsiyesi altında kendi iç mühendislik çalışmaları yanında sulama, drenaj, yol planlaması, kırsal alan düzenlemesi ve kırsal yerleşimlerin yeniden planlanması vb. birçok mühendislik hizmetleri de yürütülebilmektedir. Çalışmada, üreticinin bugüne ve ileriye dönük çıkarları yanında toplum ve doğa yararlarının ve «çevre dostu mühendislik» ilkelerinin de gözetilmesi zorunluluğu vardır. Kırsal peyzaj korunurken, kırsal alanda var olan potansiyel varlıkların değerlendirilmesi de gerçekleştirilmektedir.

Kırsal toplumun gelenek ve görenekleri, maliklerle işbirliği içerisinde yürütülmesi ve mülkiyete kamulaştırmaksız müdahale edilmesi gerçekleri, çalışmanın, hassas ve adil olmasını zorunlu kılmaktadır. Mülkiyete müdahalenin kamulaştırmaksız yapılacağı bilgisi üreticiyi, arazisini kaybetme korkusuna ve her türlü yeniliğe şüphe ile bakmasına yöneltmektedir. O nedenle çalışmalarda kamu ve yüklenici firma olarak maliklerle iyi bir diyalog oluşturmaya, güven vermeye ve bilinçlendirmeye ihtiyaç vardır.

Üretici çalışmanın, farklı konuları kapsamamasından ve de ağırlıklı olarak yüklenici firmalara emanet edilmesinden huzursuzluk duyduğu için tarafsızlığından ve hassasiyetinden emin olduğu devleti dolayısıyla kurumunu sürekli işin içinde görmek ister. Bu kadar farklı konuların göz önünde tutulması ve farklı mühendislik projelerinin etüt, planlama ve projelenmesinin belli bir disiplin ve uyum içerisinde organize edilmesi ve yapılması güçtür ve uzun bir zamana ihtiyaç duyar. Hele bütün çalışmaların düzgün bir kadastro ortamında hatasız yapılması, alana yönelik birçok yeni bilginin toplanması ve birbiriyle ilişkilendirilerek kullanılabilir duruma getirilmesi zorunluluğu planlama aşamasında bile

zamana olan ihtiyacı arttırmaktadır. Bu nedenle toplulaştırmanın her aşamasında teknolojik ve gelişmelerden yararlanılmak suretiyle, proje mühendislerinin ve uygulayıcıların yükü azaltılmakta, süre kısaltılmakta, böylece, projelerde hata oranı azaltılmaktadır.

## **SONUÇ VE ÖNERİLER**

Yukarıda da değinildiği gibi arazi toplulaştırması konusunda geniş kapsamlı müstakil bir yasal düzenlemeye ihtiyaç duyulduğu gibi, toplulaştırmayı üstlenen kamu kurumu, uzman ve deneyimli, farklı disiplinli teknik elemanlarla donanımlı olmalıdır. DSİ Genel Müdürlüğü, merkez ve taşra teşkilatı ile tarımsal sulama çalışmalarıyla kırsal kalkınmaya katkı veren uzman bir kuruluşumuzdur. DSİ, geliştirdiği projelerde etüt-planlama, projeleme ve uygulama çalışmalarını konu uzmanlarına ayrı ayrı ihale etmede geleneği ve deneyimi olan bir yapıya sahiptir. Böylece rezerv proje üretme, projeleme ve uygulama çalışmaları dar bir zamana sıkıştırılmamış, amaca uygun projelerin yapılması sağlanmış olmaktadır. Projeler ise zaman baskısı olmaksızın detaylandırılarak geliştirilme fırsatına sahip olmaktadır. Bu yöntem, yukarıda kapsamı ve özellikleri açıklanan çok amaçlı, özellikle de havza ya da köy grupları bazında düşünülen arazi toplulaştırması projelerine çok uygundur.

Son yapılan yasal düzenlemeler ile Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü teşkilat yapısında Arazi Topluulaştırması Etüt ve Projelendirme Dairesi Başkanlığına yer verilmesi çok olumlu bir gelişmedir. Söz konusu daire başkanlığının merkezde ve taşrada teşkilatlanmasının hızla tamamlanması ve faaliyete geçmesi, ülke düzeyinde daha sağlıklı toplulaştırma projelerinin üretilmesinin temelini oluşturacaktır.

Bu dairenin aktif hale gelmesi ile arazi toplulaştırmasında ülke düzeyinde yeni bir ivme ve içerik kazanılacak, canlılık yaratılarak çok amaçlı arazi toplulaştırmasının önü açılacaktır. Böylece, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'nün ihale gelenekleri desteği ile arazi toplulaştırması etüt, planlama ve projeleme konularında uzman mühendislik bürolarının ve yüklenici firmalarının geliştirilmesi sağlanacaktır. Belki başlangıçta proje kapsamı ve sayıları istenilen seviyede olmayacaktır. Ancak arazi toplulaştırmasının dinamik yapısı, kazanılan deneyimler, elde edilen başarılı sonuçlar, dünyadaki uygulamalar ve üreticinin talepleri çok amaçlı arazi toplulaştırması çalışmalarını daha da zorlayacak, hatta uygulamalar arasında tatlı bir rekabet yaratılarak kapsamı daha da genişletilecektir. Sonuçta, çalışmanın ve diğer hizmetlerin başarısı, etkinliği ve hizmet süresi de artacaktır.

Arazi toplulaştırması ile ulaşılması gereken en önemli sonuçlardan birisi yüksek arazi toplulaştırması oranıdır. Toplulaştırma oranı, önemli başarı kriterlerinden birisi olduğundan, sağlanması için tarihi ve pahalı bir fırsat olduğu gerçeğiyle her türlü ortamın yaratılması, kurumsal kararlılığın ve gayretin gösterilmesi gerekir. Üreticiler, genel olarak uygulama aşamasında bunun bilincinde değillerdir. Çalışmanın ne kadar yararlı olduğunu düşünemediklerinden bir an önce bitirilmesini isterler. Bu aşamada çok yaygın olarak ifade edilen “parselim yerinde kalsın” isteklerinin ne kadar hatalı olduğu yine maliklerce, özellikle de üreticilerce toplulaştırma sonrası yıllarda sıkça söylenen “ah bu günkü aklım olsaydı” söylemince teyit edilmektedir

Çok amaçlı arazi toplulaştırmasında elde edilen olumlu sonuçlar, bugüne kadar yapılan dar anlamda arazi toplulaştırması çalışma sahalarında ikinci toplulaştırmanın yapılması ihtiyacını ve taleplerini doğurmaktadır. O durumda elbette daha bilinçli bir üretici grubu işbirliğinde, deneyimli bir kurumla ve uzman bir teknik kadro ile gerçek ve çok amaçlı arazi toplulaştırmasına kavuşulmaktadır. Ancak gereksiz bir zaman, emek, masraf ve üretim kaybı yanında yeni bir yatırıma, emeğe ve zamana ihtiyaç duyulacaktır.

## **KAYNAKLAR**

1. King, R. ve S. Burton, 1982. Land fragmentation: notes on a fundamental rural spatial problem. Prog. Hum. Geogr. 6 (4), 475–494.
2. Küsek, G., 2014. Türkiye’de Arazi Toplulaştırmasının Yasal Durumu ve Tarihsel Gelişimi. Çukurova Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi, 29 (1) : 1 – 6
3. Yağanoğlu, A.V., Okuroğlu, M., Hanay, A., 2000. Land Consolidation. Erzurum: Atatürk University Agricultural Faculty Publication, pp 159.
4. Arslan, F., Değirmenci, H., 2016. Çiftçilerin arazi toplulaştırma projesine bakışı: Kahramanmaraş Türkoğlu ilçesi ve köyleri. U.Ü. Ziraat Fakültesi Dergisi, 30(2): 23-34.
5. Değirmenci H., Arslan F., Ketten M., 2018. Arazi Toplulaştırma Projelerinde Parsel Şekillerinin Değişimi: Şanlıurfa Bozca Köyü Örneği. International Conference on Agriculture, Forest, Food Sciences and Technologies, 2-5 April 2018, Çeşme-Izmir/Turkey.
6. Boyraz, Z., 2008. Kırsal alanda arazi toplulaştırma çalışmalarının önemi. e-Journal of New World Sciences Academy 2008, Volume: 3, Number: 3
7. Yomralioğlu, T., Nisanci, R., Yildirim, V., 2007. An implementation of nominal asset based land readjustment. The XXX FIG General Assembly and Working Week, 1–12. Hong Kong.
8. Jha, R., H.K. Nagarajan ve S. Prasanna, 2005. Land Fragmentation and its Implications for Productivity: Evidence from Southern India. ASARC Working Paper

- 2005/01, Australia South Asia Research Centre, RSPAS. Division of Economics, Australian National University.
9. Lerman, Z., 2005. Farm fragmentation and productivity: Evidence from Georgia. Discussion Paper No. 8.05. Department of Agricultural Economics and Management, The Hebrew University of Jerusalem, 10p.
  10. Janus, J., M. Mika, P. Leń, M. Siejka ve J. Tazsakowski, 2016. A new approach to calculate the land fragmentation indicators taking into account the adjacent plots. *Surv. Rev.*, 50 (358), 1–7.
  11. Niroula, G.S. ve G.B. Thapa, 2005. Impacts and causes of land fragmentation and lessons learned from land consolidation in Asia. *Land Use Policy*, 22 (4), 358–372.
  12. Nguyen, T., E.J. Cheng ve C. Findlay, 1996. Land fragmentation and farm productivity in China in the 1990s. *China Economic Review*, 7(2), 169–180.
  13. Wan, G.H. and E.J. Cheng, 2001. Effects of land fragmentation and returns to scale in the Chinese farming sector. *Applied Economics*, 33(2), 183–194.
  14. Ntihinurwa, P.D., W.T. Vries, U.E. Chigbu ve P.A. Dukwiyimpuhwe, 2019. The positive impacts of farm land fragmentation in Rwanda. *Land Use Policy*, 81, 565-58.
  15. Colombo, S. ve M. Perujo-Villanueva, 2019. A practical method for the ex-ante evaluation of land consolidation initiatives: Fully connected parcels with the same value. *Land Use Policy Volume 81*, Pages 463-471.
  16. Demetriou, D., 2014. The Development of an Integrated Planning and Decision Support System (IPDSS) for Land Consolidation. Zug: Springer International Publishing Switzerland, pp. 340.
  17. Akkaya Aslan, S.T., K.S. Gündoğdu, E. Yashloğlu, M. Kirmikil ve I. Arıcı, 2007. Personal, physical and socioeconomic factors affecting farmers' adoption of land consolidation. *Span. J. Agric. Res.* 5 (2), 204–213.
  18. Bentley, W., 1987. Economic and ecological approaches to land fragmentation: in defence of a much-maligned phenomenon. *Annu. Rev. Anthropol.* 16 (3), 46–57.
  19. Tan, S., N. Heerink ve F. Qu, 2006. Land fragmentation and its driving forces in China. *Land Use Policy*, 23 (3), 272–285.
  20. Van Hung, P., G.T. MacAulay ve S.P. Marsh, 2007. The economics of land fragmentation in the north of Vietnam. *Aust. J. Agric. Resour. Econ.*, 51 (2), 195–211.
  21. Crecente, R., C. Alvarez ve U. Fra, 2002. Economic, social and environmental impact of land consolidation in Galicia. *Land Use Policy*, 19(2), 135–147.
  22. Derlich, F., 2002. Land consolidation: A key for sustainable development French experience. In: *Proceedings of the XXII International FIG Congress*, 19–26 April, 2002, Washington, D.C., USA.
  23. Van Dijk, T., 2007. Complications for traditional land consolidation in Central Europe. *Geoforum*, 38, 505–511.
  24. Thomas, J., 2006. Property rights, and fragmentation and the emerging structure of agriculture in Central and Eastern European countries. *Journal of Agricultural and Development Economics*, 3(2), 225-275.
  25. Arıcı, İ. ve Ş.T. Akkaya Aslan, 2014. *Arazi Toplulaştırması Planlama ve Projelemesi*. Dora Yayınları. 237 s.

26. Yashloğlu, E., S.T. Akkaya Aslan, M. Kirmikil, K.S. Gündoğdu ve I. Arıcı, 2009. Changes in farm management and agricultural activities and their effect on farmers' satisfaction from land consolidation: The case of Bursa-Karacabey, Turkey. *European Planning Studies*, 17(2), 327-340.
27. Arıcı, İ., Kirmikil, M., Akkaya Aslan, Ş.T., Gündoğdu, K.S., (2014). Kırsal Alanların Fiziksel Yönden Geliştirilmesinde Çok Amaçlı Arazi Toplulaştırmasının Gerekliliđi. 12. Ulusal Kültürteknik Sempozyumu, 21-23 Mayıs 2014 Tekirdađ.
28. Anonim, 2014. Kamu Yatırımları ve Arazi Toplulaştırması, Ulusal Kamu Yatırımlarında Arazi Toplulaştırmasının Geleceđi Çalıştayı, Sonuç Raporu, GTHB Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, 44 s.