

KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

DOKTORA PROGRAMI

**TARIM ARAZİLERİNDE KORUMA VE KULLANIM DEĞİŞİKLİKLERİNE İLİŞKİN
BİR ARAŞTIRMA: TÜRKİYE VE GELİŞMİŞ ÜLKE UYGULAMALARI**

DOKTORA TEZİ

Hülya SAĞLAM YILDIZ

ŞUBAT 2023

TRABZON

KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

DOKTORA PROGRAMI

**TARIM ARAZİLERİNDE KORUMA VE KULLANIM DEĞİŞİKLİKLERİNE İLİŞKİN
BİR ARAŞTIRMA: TÜRKİYE VE GELİŞMİŞ ÜLKE UYGULAMALARI**

DOKTORA TEZİ

Hülya SAĞLAM YILDIZ

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Abdulkadir TOPAL

ŞUBAT 2023

TRABZON

ONAY

Hülya SAĞLAM YILDIZ tarafından hazırlanan “Tarım Arazilerinde Koruma ve Kullanım Değişikliklerine İlişkin Bir Araştırma: Türkiye ve Gelişmiş Ülke Uygulamaları” adlı bu Çalışma 20.03.2023 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği / oyçokluğu ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Doktora Programı’nda **doktora tezi** olarak kabul edilmiştir.

Jüri Üyesi		Karar		İmza
Unvanı - Adı ve Soyadı	Görevi	Kabul	Ret	
Prof. Dr. Abdulkadir TOPAL	Başkan	☐	☐	
Prof. Dr. M. Çağatay OKUTAN	Üye	☐	☐	
Prof. Dr. Mehmet TUNÇER	Üye	☐	☐	
Doç. Dr. Hayriye ŞENGÜN	Üye	☐	☐	
Doç. Dr. Levent MEMİŞ	Üye	☐	☐	

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduklarını onaylarım.

Prof. Dr. Tülay İLHAN NAS

Enstitü Müdürü

BİLDİRİM

Tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca KTÜ - Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Kılavuzu'na uygun olarak hazırlanan bu Çalışmada yararlanılan kaynakların tümüne eksiksiz atıf yapıldığını, aksinin ortaya çıkması durumunda her tür yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

HÜLYA SAĞLAM YILDIZ

09.02.2023



ÖNSÖZ

Doğal kaynakların en değerlisi arasında yer alan verimli tarım arazileri; sahip oldukları fiziksel özellikler, kentleşme, özel mülkiyet ve ekonomik kazanç elde etme güdüsü, kültürel nedenler ve kamunun almış olduğu kararlar gibi faktörlerin etkisiyle çeşitli biçimlerde amaç dışı kullanıma maruz kalarak her geçen gün azalmaktadır.

Bu çalışma, kıt bir doğal kaynak olan verimli tarım arazilerinin etkili ve verimli kullanımının sağlanabilmesi için dünyada kullanılan iyi uygulama araçlarından yola çıkarak politika geliştirilmesine yönelik öneriler sunmayı amaçlamaktadır. Bu amaç doğrultusunda, tarım arazilerinin amaç dışı kullanımına neden olan faktörler dünyadaki genel eğilimler doğrultusunda belirlenmiş, ardından amaç dışı kullanım biçimleri ele alınmıştır. Daha sonra Türkiye’de amaç dışı kullanımlara neden olan yasal yönetsel süreç incelenmiş, son olarak da yurt dışında kullanılan imara dayalı etkili uygulama araçlarına değinilmiştir.

Bu çalışma süresince kıymetli desteğini ve bilgisini benden hiçbir zaman esirgemeyen danışman hocam Sayın Prof. Dr. Abdulkadir TOPAL’a, tez jürimde yer alan Sayın Prof. Dr. M. Çağatay OKUTAN’a ve Sayın Prof. Dr. Mehmet TUNÇER’e sonsuz teşekkür ederim.

Şubat, 2023

Hülya SAĞLAM YILDIZ

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	IV
İÇİNDEKİLER	V
ÖZET.....	VIII
ABSTRACT	IX
TABLolar LİSTESİ.....	X
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	XI
KISALTMALAR LİSTESİ	XII
GİRİŞ	1-4

BİRİNCİ BÖLÜM

1. TARIM ARAZİLERİNDE KULLANIM DEĞİŞİKLİĞİNE NEDEN OLAN FAKTÖRLER VE KULLANIM DEĞİŞİKLİĞİ BİÇİMLERİ	5-42
1.1. Kavramsal Bakımdan Tarımsal Arazi ve Kentsel Arazi	5
1.2. Tarım Arazilerinin Önemi.....	8
1.3. Tarım Arazilerinin Amaç Dışı Kullanımı Kavramı	9
1.4. Tarım Arazilerinde Kullanım Değişikliğine Neden Olan Faktörler.....	11
1.4.1. Özel Mülkiyet Olgusu ve Ekonomik Faktörler	11
1.4.2. Arazilerin Fiziksel Özelliklerinden Kaynaklanan Faktörler	16
1.4.3. Kentleşme Faktörü	19
1.4.4. Sosyo-Demografik ve Kültürel Faktörler.....	24
1.4.5. Mekânsal Politikalardan Kaynaklanan Faktörler	27
1.5. Tarım Arazilerinde Kullanım Değişikliği Biçimleri	31
1.5.1. Tarım Arazilerinin Sanayi Gerekçesiyle Kullanılması.....	32
1.5.1.1. Organize Sanayi Bölgeleri (OSB).....	34
1.5.1.2. Tarım Arazilerinin Toprak Sanayisi Gerekçesiyle Kullanılması	36
1.5.2. Tarım Arazilerinin Turizm Gerekçesiyle Kullanılması.....	37
1.5.3. Tarım Arazilerinin Kamusal Altyapı ve Madencilik Faaliyetleri Gerekçesiyle Kullanılması.....	40

İKİNCİ BÖLÜM

2. TÜRKİYE'DE TARIM ARAZİLERİNDE KORUMA VE KULLANIM DEĞİŞİKLİĞİNE İLİŞKİN YASAL MEVZUAT.....	43-95
2.1. Toprak Reformu Yasalarıyla Tarım Arazilerinde Kullanım Değişikliği Yaratılması.....	43
2.2. Toprak Reformu Olgusu ve Türkiye'yi Toprak Reformu Yapmaya İten Sebepler.....	43
2.2.1. 4753 Sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Yasası	47
2.2.2. 1617 Sayılı Tarım ve Toprak Reformu Ön Tedbirler Yasası	51
2.2.3. 1757 Sayılı Tarım ve Toprak Reformu Yasası.....	52
2.2.4. 3083 Sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Yasası.....	53
2.3. Doğrudan Tarım Arazilerine Yönelik Olarak Hazırlanan Mevzuat Aracılığıyla Tarım Arazileri Üzerinde Kullanım Değişikliği Yaratılması.....	56
2.3.1. 1989 Tarihli Tarım Alanlarının Tarım Dışı Gaye İle Kullanılmasına Dair Yönetmelik.....	56
2.3.2. 5403 Sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Yasası.....	59
2.4. Hazineye Ait Olan Tarım Arazilerinin Satılmasına İlişkin Yasalar Aracılığıyla Tarım Arazileri Üzerinde Kullanım Değişikliği Yaratılması.....	65
2.4.1. 4070 Sayılı Hazineye Ait Tarım Arazilerinin Satışı Hakkında Yasa	65
2.4.2. 6292 Sayılı Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi ve Hazine Adına Orman Dışına Çıkarılan Yerlerin Değerlendirilmesi İle Hazineye Ait Tarım Arazilerinin Satışı Hakkında Yasa	68
2.4.3. 4706 Sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Yasasında Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa	70
2.5. Kentsel Alan Düzenlemelerine İlişkin Yasalar Aracılığıyla Tarım Arazileri Üzerinde Kullanım Değişikliği Yaratılması.....	72
2.5.1. 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Yasa Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa	73
2.5.2. İmar Affına İlişkin Yasalar.....	77
2.5.2.1. İmar Barışı Yasası	82
2.5.3. Kentsel Dönüşüme İlişkin Yasalar	86
2.5.4. İmar Yasaları	89
2.5.5. Diğer Yasalar.....	94

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE TARIM ARAZİLERİNİ KORUMAYA YÖNELİK UYGULAMALAR VE POLİTİKA ARAÇLARI	96-138
3.1. Tarım Arazilerini Korumak İçin İmar Düzenlemelerini Temel Alan Uygulamalar.....	96

ÖZET

Ekonomi ve gıda güvenliği açısından önem arz eden ve kıt bir doğal kaynak olan tarım arazileri süreç içerisinde çeşitli nedenlerle amaç dışı kullanımlara maruz kalmakta ve geri dönüşü mümkün olmayan şekilde tahrip edilmektedir. Amaç dışı kullanımlar, arazi sahiplerinin arazilerini izinsiz olarak tarımsal gayelerle uyumlayacak şekilde kullanması sonucunda gerçekleşebileceği gibi kamunun almış olduğu kararlar neticesinde de ortaya çıkabilmektedir. Dünya üzerinde birçok ülke, tarım arazilerinin amaç dışı kullanımı sorunuyla yüzleşmekte bu sorunu en aza indirebilmek adına çeşitli uygulamaları hayata geçirmektedir.

Çalışma, verimli tarım arazilerinin korunması ve kullanılmasına ilişkin yurt dışında kullanılan imara dayalı koruma araçlarından yola çıkarak Türkiye’de kullanılabilecek yeni uygulama önerileri geliştirilmesini amaçlamaktadır.

Bu bağlamda çalışmada ilk olarak tarım arazilerinde kullanım değişikliği diğer bir ifadeyle amaç dışı kullanımlara neden olan faktörler ve amaç dışı kullanım biçimleri ortaya koyulmuştur. Ardından, Türkiye’de söz konusu süreç yasal ve yönetsel boyutlarıyla ele alınmış ve amaç dışı kullanımlarda etkili olan en temel faktörlerin; kentleşme - kentsel yayılma, özel mülkiyet olgusu ve kamu kesiminin aldığı kararlar olduğu tespit edilmiştir. Son olarak ise, dünya üzerinde verimli tarım arazilerinin korunmasında başarılı olan imara dayalı uygulama araçlarına değinilerek bu araçların etkinlikleri, avantajları ve dezavantajları tartışılmıştır.

Çalışmanın sonucunda, Türkiye’de, faydası tüm topluma ve ülkeye yayılan verimli tarım arazilerini amaç dışı kullanımlardan korumak için hâlihazırda yürürlükte olan mevzuatın yetersiz olduğu, doğrudan tarım arazilerini korumaya yönelik yeni uygulama araçları ve koruyucu tekniklerin mevzuata eklenmesi gerektiği ortaya koyulmuştur. Ayrıca tarım arazilerinin amaç dışı kullanımında önemli bir etken olan kentsel büyüme ve yayılmayı yönetmek amacıyla yeni politikaların hayata geçirilmesi gerektiğine vurgu yapılmıştır.

Anahtar Sözcükler: Tarım Arazisi, Amaç Dışı Arazi Kullanımı, Arazi Kullanım Değişikliği, İmar Uygulaması

ABSTRACT

Agricultural lands, which are important both in terms of economic and food security and which are a scarce natural resource, are exposed to non-purpose uses and irreversibly destroyed over time. Non-purpose using can occur as a result of unauthorized use of land by landowners in ways that are incompatible with agricultural purposes, or as a result of decisions taken by the public. Many countries around the world are facing the problem of non-purpose using of agricultural land and are implementing various practices to minimize this problem.

The study aims to formulate policy recommendations for the protection and utilization of productive agricultural land in Turkey based on development-based conservation tools used abroad.

In this context, the study examines the factors that cause change of use in agricultural lands, in other words, the factors that cause non-purpose using and the types of non-purposing using. Then, the mentioned process is discussed with its legal and administrative dimensions in Turkey. It has been determined that the main factors influencing the non-purpose using of agricultural land in Turkey are urbanization - urban sprawl, the phenomenon of private ownership and the decisions taken by the public sector. Subsequently, successful zoning-based implementation tools that have been used to conserve productive agricultural land around the world were examined. And the effectiveness, advantages and disadvantages of these tools are discussed.

The study concluded that current legislation in Turkey is insufficient to protect productive agricultural land from non-purpose using, the benefits of which extend to the whole community and the country. Therefore, new enforcement tools and protective techniques directly aimed at protecting agricultural land should be included in the legislation. It was also emphasized that new policies need to be put in place to manage urban growth and sprawl, which is an important factor in the non-purpose using of agricultural land.

Keywords: Agricultural Land, Non-purpose Land Use, Land Use Change, Zoning Implementation

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo Nr.	Tablo Adı	Sayfa Nr.
1	1930-1945 Yılları Arasında Tarımla Uğraşan Nüfusun Sahip Olduğu Toprak Miktarı ...	46
2	4070 Sayılı Yasa Uyarınca Satışı Gerçekleştirilen Hazineye Ait Tarım Arazisi Miktarı .	67
3	6292 Sayılı Yasa Uyarınca Satışı Gerçekleştirilen Hazineye Ait Tarım Arazileri	69
4	4706 Sayılı Yasa'nın 4. Maddesinin 12. Fıkrası Uyarınca Satışı Gerçekleştirilen Hazineye Ait Tarım Arazileri	71
5	Clarke County Kayan Ölçek Tahsis Ölçeği	102
6	İngiltere Yeşil Kuşak Uygulamasının Bölgesel Dağılımı	122

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil Nr.	Şekil Adı	Sayfa Nr.
1	İmar Hakkı Transferi Uygulamasında Gönderen Alandan Alıcı Alana Transfer.....	113
2	İmar Haklarının Transferi Uygulaması Kapsamında Yapı Yüksekliği ile Yoğunluk Düzenlemesi	113
3	İmar Haklarının Transferi Uygulaması Kapsamında Ek Yapılaşma ile Yoğunluk Düzenlemesi	114
4	Lancaster County (Pensilvanya) Kentsel Büyüme Sınırı	127
5	Randstat Bölgesi Yeşil Kalp Haritası.....	130

KISALTMALAR LİSTESİ

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ACE	: Tarımsal Koruma İrtifakları
EEA	: Avrupa Çevre Ajansı
AEZ	: Agro-Ekolojik Bölgeler
AFT	: Amerikan Tarım Arazisi Tröstü
CBS	: Coğrafi Bilgi Sistemleri
FAO	: Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü
GSYİH	: Gayrisafi Yurt İçi Hâsıla
Ha	: Hektar
IIASA	: Uluslararası Uygulamalı Sistemler Analizi Enstitüsü
İHT	: İmar Haklarının Transferi
Km ²	: Kilometre Kare
md.	: Madde
m ²	: Metrekare
NIMBY	: Arka Bahçemde Olmasın
NALS	: National Agricultural Lands Study
OSB	: Organize Sanayi Bölgesi
PACE	: Tarımsal Koruma İrtifaklarının Satın Alınması
PDR	: İmar Haklarının Satın Alınması
SAFER	: Fransız Arazi Kullanımı ve Kırsal Yerleşim Şirketi
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TDR	: İmar Haklarının Transferi
TEM	: Trans-Avrupa Kuzey-Güney Otoyolu
TMMOB	: Türk Mühendis Mimar Odaları Birliği
TOKİ	: Toplu Konut İdaresi
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
yy	: Yüzyıl
vb.	: Ve Benzeri
vd.	: Ve Diğerleri
YTL	: Yeni Türk Lirası
ZMO	: Ziraat Mühendisleri Odası
ŞPO	: Şehir Plancıları Odası

GİRİŞ

Tarım arazileri gerek canlıların yaşam alanı olması gerekse de gıda ihtiyacını karşılaması bakımından doğal kaynakların en kıymetlisidir. Beslenme ve bunun için ihtiyaç duyulan gıda, dünya üzerindeki tüm canlılar için sonu gelmeyecek bir ihtiyaç niteliğindedir. Gıdanın elde edilmesi ise tarım arazilerine doğrudan bağımlılık göstermektedir. Bu gerçeğe rağmen, özellikle gelişmekte olan ülkelerde tarım arazilerinin arzının sınırına ulaşılmış durumdadır. Dolayısıyla bu ülkelerin, zaten kıt bir kaynak olan verimli tarım arazilerini artırma imkanları kalmamıştır. Tüm bunlara ek olarak dünya üzerindeki nüfusun sürekli olarak artış göstermesi, gıda talebinde artış yaşanmasını da beraberinde getirmektedir. Söz konusu talep “yeşil devrim” olarak ifade edilen tarım teknolojilerindeki gelişmeler ile karşılanmaya çalışılsa da hiçbir teknoloji verimli tarım arazilerinin sahip olduğu eşsiz nitelikleri karşılayabilecek yetkinlikte değildir. Bu bakımdan tarımsal üretim için verimli tarım arazilerine duyulan ihtiyaç yadsınamaz. Buna ek olarak, son yıllarda ortaya çıkan iklim değişikliği, pandemi olarak nitelendirilen Covid-19 virüsü, bitkisel yağlar ve tahıl gibi gıda ürünlerinin üretiminde önde gelen ülkelere Rusya ve Ukrayna arasında savaşın başlaması gibi beklenmedik olaylar gıdada tedarik sorununa yol açarak, gıda krizi beklentilerini ortaya çıkarmıştır.

Tüm bu gelişmeler ülkeler açısından miktarı artırılmayan bir doğal kaynak olan verimli tarım arazilerine sahip olmanın ve söz konusu arazilerin sürdürülebilir yönetiminin önemini bir kez daha ortaya koymuştur. Diğer bir ifadeyle dünya, tarımın ve tarım arazilerinin önemini yeniden keşfetmiştir. Öyle ki, temiz ve ucuz gıdaya erişimi güvence altına almak isteyen ülkeler, verimli tarım arazisi bakımından zengin olan Afrika ve Latin Amerika ülkelerinden arazi kiralamaya başlamıştır. Türkiye de bu anlamda gıda arzını güvence altına almak amacıyla tarım arazisi kiralayan ülkeler arasında yer almaktadır. Fakat tarımın ülke ekonomisi için önemli bir istihdam kaynağı olması ve arazi kiralama politikasının gerek kiralayan ülke açısından gerekse de kiralanan ülke açısından birtakım belirsizlikleri içerisinde barındırması, öncelikli olarak ülkedeki mevcut tarım arazilerinin korunmasını zorunlu kılmaktadır. Buna rağmen Türkiye’de tarım arazilerinin miktarında çeşitli nedenlere dayalı olarak her geçen gün azalma yaşanmaktadır. Resmi kurumların verilerine göre ülkemizde 2004 yılında 265.931.780 dekarlık bir alanı kaplayan tarım arazileri 2021 yılına geldiğinde 234.728.774,3 dekara gerilemiştir (TÜİK, 2022). Bu, 17 yılda tarım arazilerinin yaklaşık olarak %12 azaldığı anlamına gelmektedir.

Tarım arazileri süreç içerisinde erozyon, tuzluluk, eğim gibi birçok yapısal sorundan kaynaklı olarak azalmakla birlikte ifade edilen sorunlar bu çalışmanın kapsamı dışında bırakılmış, çalışmada sadece tarım arazilerinde kullanım değişikliği diğer bir ifadeyle tarım arazilerinin amaç dışı

kullanımı sorunu ele alınmıştır. Bu noktada çalışmada, dünyadaki kullanım şekliyle uyumlu olarak amaç dışı kullanım ve arazi kullanım değişikliğinin aynı anlamı ifade edecek şekilde kullanıldığını da ifade etmek gerekmektedir. Zira arazi kullanım değişikliği kavramı, arazilerin amacı dışında kullanımını da içine almaktadır. Şöyle ki, tarım arazileri sınıflandırılırken herhangi bir sınıfta bulunan arazinin bir kullanım türünden başka bir kullanım türüne geçirilmesi de bir kullanım değişikliği ifadesi olarak değerlendirilmektedir.

Tarım arazilerinin bir kullanım türünden başka bir kullanım türüne dönüştürülmesi sürecinde birçok faktör etkili olmaktadır. Bu dönüşümde kamunun almış olduğu kararların etkisi yadsınamaz. Bu kararlar kamusal zorunluluk, kamu yararı gibi gerekçelerle doğrudan arazilerin amaç dışı kullanımına izin verme şeklinde gerçekleşebileceği gibi imar planları, kentsel dönüşüm projeleri ve imar afları gibi kentsel mekanın düzenlenmesine ilişkin kararlar aracılığıyla da gerçekleşebilmektedir. Buna ek olarak, tarım arazilerinde kullanım değişikliği yaratılmasında, tarım arazisi sahiplerinin arazilerini gerekli izinleri almaksızın tarımsal gayelerle bağdaşmayacak şekilde kullanmaları da önemli bir etken olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu türden kullanım değişikliklerinin temelinde genellikle ekonomik gerekçeler yatmaktadır.

Tarım arazilerinin önemini kavrayan gelişmiş ülkeler, arazilerini korumak amacıyla çeşitli politikalar ve uygulamalar hayata geçirmektedir. Özellikle Amerika Birleşik Devletleri (ABD) tarım arazilerini korumak adına en fazla çalışma yürüten ülkelerin başında gelmektedir. ABD tarım arazilerini korurken imar uygulamaları ve teşvik temelli uygulamalar gibi birçok yöntemden yararlanarak bu amacı gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Gerek imar uygulaması gerekse de teşvik sistemleri kullanarak tarım arazilerini koruma uygulamaları diğer gelişmiş ülkelerde de yoğun bir şekilde yürütülmektedir. ABD'nin yanı sıra Hollanda, İsveç, Almanya, Çin, İsrail ve Avusturya gibi ülkeler de tarım arazilerini korumak adına çeşitli politikalar uygulamakta ve başarılı sonuçlar elde etmektedir.

Türkiye'de ise doğrudan tarım arazilerini korumaya yönelik imar uygulaması olarak nitelendirilebilecek herhangi bir uygulama bulunmamaktadır. Ayrıca Türkiye'de tarım arazileri hakkında yasal mevzuatın oluşturulmasına 1989 gibi geç bir tarihte başlanması, mevzuat düzenlemesinin yönetmelik düzeyinde kalması ve söz konusu düzenlemenin tarım arazilerini korumak yerine doğrudan bu arazilerin amaç dışı kullanımını düzenlemesi, süreç içerisinde tarım arazilerinin amaç dışı kullanımında önemli bir faktör olmuştur. Doğrudan tarım arazilerinin korunması ve kullanılmasına yönelik ilk yasa düzeyinde mevzuatın oluşturulması için ise 2005 yılını beklemek gerekmiştir. Oluşturulan yasal mevzuat da tarım arazilerinin amaç dışı kullanımı hakkındaki istisnaları son derece geniş tutmuştur. İlerleyen yıllarda da söz konusu istisnaların kapsamı sürekli olarak genişlemeye tabi tutulmuştur. Tüm bunlara yasa dışı kullanımların da eklenmesi ve bu kullanımların zaman içerisinde çeşitli yasalarla affedilerek meşru zemine oturtulması geri dönüşü mümkün olmayacak şekilde tarım arazilerinin tahribine neden olmuştur.

Bu bağlamda çalışma, Türkiye’de tarım arazilerinin amaç dışı kullanımında kamu kesiminin etkisini içeren yasal süreci inceleyecek şekilde kurgulanmıştır.

Tüm bu bilgilerden hareketle çalışmada, bugün gelinen noktada tarım arazilerinin insanlık için önemi ortaya koyulmuş ve korunması gerekliliğine vurgu yapılmıştır. Bu bağlamda çalışmanın amacı, Türkiye’de tarım arazileri üzerinde kullanım değişikliği yaratılmasında etkili olan yasal süreci ele almak ve tarım arazilerini korumak adına gelişmiş ülkelerin uyguladıkları imara dayalı uygulamaları inceleyerek Türkiye’de tarım arazilerini korumak için öneriler sunmaktır.

Çalışmanın hipotezi, tarım arazilerini korumaya yönelik yeni imara dayalı koruyucu tekniklerin ve politikaların Türkiye’deki tarım arazilerini konu alan mevzuata eklenmesi ve amaç dışı kullanımda önemli bir etkisi olan kentsel yayılmanın önüne geçmek için büyüme yönetimine ilişkin yeni politikaların hayata geçirilmesinin yararlı olacağıdır. Çalışmada betimsel araştırma yöntemi kullanılmış olup, yerli ve yabancı literatürden yararlanılarak öncelikle tarım arazilerinde kullanım değişikliğinin yaratılmasında etkili olan faktörler ve tarım arazilerinin farklı kullanım biçimlerine yönelik teorik alt yapı oluşturulmuştur. Daha sonra Türkiye’de tarım arazilerinde kullanım değişikliğine neden olan yasal mevzuat ele alınmış ve dünyada tarım arazilerini korumaya yönelik etkili uygulamalara yer verilerek, Türkiye bağlamında yapılması gerekenler hakkında çıkarımda bulunulmuştur.

Üç bölüm olarak tasarlanan çalışmanın birinci bölümünde, çalışma konusunun kavramsal alt yapısı incelenecektir. Bu minvalde öncelikle tarım arazisi ve arsa kavramları üzerinde durulacaktır. Ardından tarım arazilerinin insanlık için önemli doğal kaynaklar arasında yer aldığına vurgu yapılarak korunmasının gerekliliği ortaya koyulacaktır. Daha sonra tarım arazilerinde kullanım değişikliğine neden olan faktörler dünyadaki genel eğilimle bağlantılı olarak belirlenecek ve nihayetinde tarım arazilerinin hangi biçimlerde farklı kullanımlara tahsis edildiği örneklerle ele alınacaktır.

Çalışmanın ikinci bölümünde, ülkemizde tarım arazilerinde kullanım değişikliği yaratılmasına neden olan yasal mevzuat kendi içinde tutarlı bir sınıflandırmaya tabi tutularak incelenecektir. Bu sınıflandırma toprak reformuna, hazineye ait tarım arazilerinin satışına, kentsel alan düzenlemelerine ve doğrudan tarım arazilerine ilişkin mevzuatlar olarak ayrılacaktır. Her bir mevzuat düzenlemesinin altında yer alan yasalar ve yönetmelikler incelenerek tarım arazilerinin amaç dışı kullanımındaki etkinlikleri değerlendirilecektir. Söz konusu mevzuat düzenlemelerinin ortak özelliği, tarım arazileri üzerinde devlet eliyle amaç dışı kullanım yaratılmasını sağlamalarıdır.

Son bölüm olan üçüncü bölüm, dünyada tarım arazilerini korumaya yönelik etkili uygulamalar üzerine kurgulanacaktır. Söz konusu uygulamalar, doğrudan imar düzenlemelerini temel alan, piyasa mekanizmasına dayanan ve kentsel çevreleme politikalarını konu alan

uygulamalar olarak üç ana başlık altında incelenecektir. Son olarak, ele alınan uygulamaların hukuksal açıdan Türkiye’de uygulanabilirliği, avantajları ve dezavantajları ele alınacaktır.

Sonuç ve öneriler kısmında ise Türkiye’nin tarım arazileri konusunda izlemiş olduğu politikalardan yola çıkarak kavramsal açıdan bir değerlendirme yapılacak, Türkiye’de tarım arazilerinde kullanım değişikliği yaratılmasında hangi faktörlerin etkili olduğu ortaya koyulacaktır. Ayrıca dünyada kullanılan etkili uygulama örneklerinden hareketle Türkiye’nin tarım arazilerini etkin bir şekilde kullanabilmesi ve koruyabilmesi için öneriler sunulacaktır.



BİRİNCİ BÖLÜM

1. TARIM ARAZİLERİNDE KULLANIM DEĞİŞİKLİĞİNE NEDEN OLAN FAKTÖRLER VE KULLANIM DEĞİŞİKLİĞİ BİÇİMLERİ

Tarım arazilerinde kullanım değişikliği yaratılmasının nedenleri ve biçimlerinin inceleneceği çalışmanın bu bölümünde öncelikli olarak tarımsal arazi ve kentsel arazi kavramlarına yer verilecektir. Nitekim araziler üzerinde kullanım değişikliği büyük ölçüde tarımsal kullanımdan kentsel kullanıma tahsis şeklinde gerçekleşmektedir. Ardından tarım arazilerinde kullanım değişikliğine neden olan faktörler, özel mülkiyet olgusu ve ekonomik faktörler, arazinin fiziksel özelliklerinden kaynaklanan faktörler, kentleşme faktörü, sosyo-demografik ve kültürel faktörler ve mekânsal politikalardan kaynaklanan faktörler olarak beş başlık altında sıralanacaktır. Son olarak ise tarım arazilerinde kullanım değişikliği yaratma biçimleri, sanayi, turizm, yerleşme, altyapı ve madencilik olmak üzere beş başlık altında ele alınarak bölüm sonlandırılacaktır.

1.1. Kavramsal Bakımdan Tarımsal Arazi ve Kentsel Arazi

Tarım arazileri üzerinde kullanım değişikliğinin nedenleri ve biçimlerini incelemenden önce tarımsal arazi ve kentsel arazi kavramlarının tanımlarını ayrıntılı olarak yapmak gerekmektedir.

Avrupa Çevre Ajansı (EEA) (2019: 6) araziye, genel olarak dünyanın denizler, nehirler veya göllerle kaplanmamış yüzeyi, yani kıtalar ve adalar dâhil tüm kara kütlesi olarak tanımlamaktadır. Toprak ise, arazinin temel unsurlarından biri olarak arazi kavramından daha dar bir anlam ifade etmektedir. Buna göre toprak, gözenekleri içerisinde su ve hava, bitki kalıntıları, bakteri ve mantar gibi organizmaları barındırmanın yanı sıra kaya ve kilden oluşmaktadır. Bu bağlamda, arazi kavramının, toprak kavramından daha geniş bir anlam ifade ettiği ve toprak kavramını da içerisinde barındırdığı gerekçesiyle çalışmada toprak kavramı yerine arazi kavramının kullanılması tercih edilecektir.

Tarım toprağı, kırsal toprak ve tarımsal arazi (Keleş ve Mengi, 2022: 193) gibi farklı şekillerde ifade edilebilen tarım arazisi kavramı ülkemizde tarım konusundaki ilk mevzuat olarak nitelendirilen ve 1945 yılında yürürlüğe giren 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Yasası'nın 4. maddesinde, “*ormandan başka olan kültür arazisi*” şeklinde tanımlanmıştır. Söz konusu maddenin devamında, kültür arazisinin tanımı yapılmış ve kültür arazisi “*çiftçilikte kullanılabilen arazi*” olarak nitelendirmiştir. Kültür arazisi de, tarla, bağ, bahçe, ağaçlık, çayır ve mera olarak ayrıca sınıflandırılmıştır (Çiftçiyi Topraklandırma Yasası [ÇTY], 1945: madde 1). 1973 yılında yürürlüğe

giren 1757 sayılı Tarım ve Toprak Reformu Yasası'nda ise tarım arazisi, “*üzerinde ekim, dikim, bakım, yetiştirme yapılabilen veya orman hariç doğrudan doğruya tabiatın yararlanmak suretiyle bitki veya hayvan üretimine elverişli olan veya ıslah suretiyle üretime elverişli hale getirilen arazi*” şeklinde tanımlanmaktadır (Tarım ve Toprak Reformu Yasası [TTRY], 1973: madde 3).

Öte yandan, 2017 yılında yürürlüğe giren, Tarım Arazilerinin Korunması, Kullanılması ve Planlanmasına Dair Yönetmelik tarım arazisini, “*toprak, topoğrafya ve iklimsel özellikleri tarımsal üretim için uygun olup, hâlihazırda tarımsal üretim yapılan veya yapılmaya uygun olan veya imar, ihya, ıslah edilerek tarımsal üretim yapılmaya uygun hale dönüştürülebilen araziler*” olarak tanımlamaktadır (Tarım Arazilerinin Korunması, Kullanılması ve Planlanmasına Dair Yönetmelik, 2017: madde 3) .

1984 yılında yürürlüğe giren ve halen yürürlükte bulunan 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Yasası'na göre ise tarım arazisi, “*orman sınırları dışında kalan, zirai üretim yapılan, çayır, mera, yaylak ve kışlak olarak kullanılan, kullanıma şekillerinden birine tahsis edilen veya ekonomik olarak imar, ihya ve ıslah edilerek üretime açılacak araziler*”den oluşmaktadır (Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Yasası [SAADDTRY], 1984: madde 2).

Tarım arazilerinin yasal mevzuatta yer alan tanımlarına ek olarak akademik yazında da kimi tanımları mevcuttur. Keleş (1980: 77) Kentbilim Terimleri Sözlüğü'nde tarım arazisini “kent içinde, dışında veya kent sınırları yakınında tarım etkinliklerine ayrılmış ya da bölünerek ve altyapısı hazırlandıktan sonra kentsel yerbölümler durumuna getirilmeye elverişli geniş yerlere verilen ad” biçiminde tanımlamaktadır. Akdeniz (2001: 102), tarım arazisini, tarımsal üretim maksadıyla kullanılan ve değerinin, üzerinde üretilen tarımsal ürünün miktarınca belirlendiği, bununla birlikte kentsel kullanıma özgülüne beklentisi yaratmayacak kadar kentin ve imarlı arsaların dışında yer alan toprak parçası olarak ifade etmektedir. Tekeli de (2009a: 52) benzer bir tanımlama ile tarım arazisini, üzerinde tarım yapılan ve değerini toprağın tarımsal verimliliğinin belirlediği toprak parçası olarak tanımlamaktadır.

Öte yandan, kentsel arazi diğer bir ifadeyle arsa ise, herhangi bir belediye ya da imar hududu içinde kalan bu sebeple imar mevzuatının düzenleme alanı içine giren topraklar olarak nitelendirilebilir (Arslan, 1978: 29). Keleş (1980: 73) kentsel araziye, kent ve kasabalarda yapı yapmaya ayrılmış ve kent yönetiminin sunduğu kolaylık ve donanımlardan yararlanabilecek yerel yani yeryüzü parçası olarak tanımlamaktadır.

Halen yürürlükte bulunan 1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Yasası uyarınca çıkarılan 1972 tarihli 6 Seri Numaralı Emlak Vergisi Yasası Genel Tebliği kentsel araziye, “*üzerinde inşaat yapılmak üzere parsellenmiş ve parselasyonu kamu otoritelerince onaylanmış arazi parçası olarak*”

tanımlamakta ve belediye sınırlarının içinde yer alıp belediyeler tarafından parsellenen, belediyenin mücavir alan sınırları içinde yer alıp yine belediyelerce parsellenerek inşaat ruhsatları belediyelerce verilen arazileri de arsa statüsüne dâhil etmektedir.

Tekeli (2009a: 66), kentsel toprak ve kentsel arsayı birbirinden nitelik itibarıyla farklı iki kavram olarak ele almaktadır. Buna göre, kentsel arsa, imar planları aracılığı ile imar parselleri haline getirilerek imar hakları ile donatılmış ve altyapısı kentin altyapı sistemine bağlanmış kentsel topraklar iken; kentsel toprak, henüz imar planı uygulanmamış, dolayısıyla imar haklarından yoksun fakat çok yakın bir gelecekte kentsel arsa haline dönüşmesi beklenen topraklardır. Kentsel topraklar, kentlerin saçağında bulunmakla birlikte kentsel toprakların değerini üzerindeki tarımsal üretim potansiyeli değil, kentsel arsa olma potansiyeli belirlemektedir. Buradan hareketle Tekeli, kentsel toprak üzerinde oluşan bu nitelik değişimini kentsel topraktan kentsel arsa üretimi olarak nitelendirmektedir. Keleş (2015a: 561-562) ise, bu görüşün aksine, toprağın artırılmayan bir doğal kaynak oluşu nedeniyle üretilemeyeceğini, tarımsal toprağın kentsel altyapı ve imar planları aracılığıyla nitelik ve değer değişikliğine uğrayarak kentsel toprak haline geleceğini ifade etmektedir. Dolayısıyla burada söz konusu olan arsa üretimi değil değer üretimidir.

Kartal (1977: 25-28), kentsel arazinin özelliklerini şu şekilde sıralamaktadır:

- Hızlı nüfus artışı, ülke ekonomisindeki dalgalanmalar ve enflasyonist nedenler, kentin içinde ya da kente yakın olması, imar hakları ile donatılmış ya da donatılma ihtimalinin yüksek olması, altyapısının hazırlanmış olması gibi nedenlerle kentsel toprakların fiyatı sürekli değişiklik göstermekte ve bu değişiklik genellikle artış yönünde olmaktadır.
- Kentsel arazilerin kent içerisinde bulunan göreceli yerleri sürekli olarak değişmektedir. Kentsel arsanın konumu fiziksel olarak aynı olmakla birlikte kent bütünü içindeki göreceli yeri değişmektedir. Bu durum tüm kentsel topraklar için geçerlidir.
- Göreceli yerleri sürekli değişen kentsel araziler teknik olarak sahibinin denetimi dışındaki etkilere açıktır. Bu durumda kentsel arazinin sahibi, arsasının hangi kentsel işlev için kullanılacağına ya da hangi kentsel işlevin çevresinde yer alacağına karar veremez. Bu durum, uygulamada farklılık göstermekte, kentsel arsa sahipleri rant güdüsü ile plan yapıcılarla politik baskılarla yönlendirmekte ve kent planlarını yozlaştırmaktadır.
- Kentsel araziler sahibine, kentte bulunmak ve faaliyet göstermek, kentsel faaliyetlere yakın olmak, statü sağlamak, risksiz servet biriktirme ve emeksiz kazanç sunma gibi çeşitli işlevler sunmaktadır.
- Diğer tüm özelliklerinin de bir sonucu olarak kent arazisi zaman içerisinde sürekli nitelik değiştirmektedir.

Öte yandan, arazilerin kentsel ya da kırsal olarak kullanımı konusunda kırı ve kenti savunanların görüşleri farklılık göstermektedir. Kırsallık görüşünü savunanlar, arazilerin tarımsal

niteliğini korumanın önemine vurgu yaparak, tarım arazilerinin kaybının hem doğrudan gıda güvenliğini tehdit edeceğine hem de dolaylı olarak sanayi yatırımlarının karlılığını azaltacağına vurgu yapmaktadırlar. Kentleşme yanlısı görüşü savunanlar ise, arazi kullanım değişikliklerinin kentleşmenin rasyonel bir sonucu olduğuna vurgu yaparak, dönüşüm sonucunda meydana gelecek tarımsal ürün düşüşünün ve gıda güvenliği sorununun teknolojik gelişmeler ile ortadan kaldırılabileceğini öne sürmektedirler. Dolayısıyla tarım alanlarında meydana gelen dönüşümü bir tehdit olarak algılamamaktadırlar (Azizan ve Hussin, 2015: 280).

1.2. Tarım Arazilerinin Önemi

Tarım canlıların gıda ve beslenme ihtiyacını karşılamasının yanı sıra, istihdam yaratması, sanayi sektörüne hammadde ve sermaye sağlaması açısından ülkelerin ekonomik kalkınmaları için stratejik bir öneme sahiptir. Bu sebeple tarımsal üretimin gerçekleştirildiği artırılmaz bir doğal kaynak olan toprağın sürdürülebilir kullanımı son derece önemlidir. Bu bağlamda toprağın sürdürülebilir kullanımını hayata geçirebilen ülkelerin ekonomik kalkınma konusunda da başarı sağlayabilecekleri söylenebilir.

Tarım sektörünün ekonomik kalkınmaya hizmet eden yönü bir yana, özellikle Covid-19 salgını (pandemisi) ve değişen iklim koşullarından sonra akademik çevrelerce de sıklıkla dile getirilen “gıda krizi” beklentileri ve tarımda kendi kendine yeterliliğin öneminin anlaşılması tarım arazilerinin korunması gerekliliğini bir kez daha ortaya koymuştur. Nitekim gıda, canlı varlıklar için asla sonu gelmeyecek bir ihtiyaçtır. Bu durumun bilincinde olan ABD, Fransa, Çin gibi ülkeler verimli tarım arazileri arzında henüz sınıra ulaşılmamış olan Afrika ülkelerinden tarım arazisi kiralama yoluna gitmektedirler. Türkiye de bu bağlamda Sudan ve Nijer’le toprak kiralama anlaşması yapmış ve bu doğrultuda Sudan’dan 780.500 hektar (ha), Nijer’den ise 1 milyon ha tarım arazisini 99 yıllığına kiralamıştır. Bugün itibariyle kiralanan arazi miktarı ülkemiz topraklarının üç katına ulaşmış durumdadır (TRT Haber, 2022).

Gelinen noktada eldeki veriler, doğrudan gıda tüketimi için kişi başına gıda arzının bugün otuz yıl öncesine göre %18 oranında artmış olduğunu göstermekle beraber (Food and Agriculture Organization Of The United Nations (FAO), 2015), bu artış, yeni arazilerin tarımsal üretime kazandırılmasından ziyade, “Yeşil Devrim” olarak adlandırılan kimyasal gübre ve tohum kullanımı, tarımda mekanizasyonun ortaya çıkardığı verim artışından kaynaklanmaktadır (Greenpeace Akdeniz, 2020: 24). Fakat bu uygulamalar zamanla topraklar üzerinde baskı yaratarak onların tarımsal verimliliklerinin düşmesine de sebebiyet vermektedir (EEA, 2019: 6). Bu yüzden tarımsal sürdürülebilirlik ve gıda arzının güvenliği için verimli tarım arazilerinin korunması bir zorunluluk haline gelmektedir. Zira dünya üzerindeki tarım arazilerinin arzında sınıra ulaşılmış durumdadır. Bu bağlamda, FAO’nun yayınlamış olduğu Dünya Tarımı: 2010’a Doğru (World Agriculture: Toward to 2010) adlı rapora göre, gelişmekte olan ülkelerde tarımsal üretimde

kullanılan arazi miktarı 760 milyon (ha) dolaylarındadır ve bu miktarın artırılma imkânı kalmamıştır. Bu alanlar dışında dünya üzerinde verimlilik düzeyi yüksek ve tarımsal üretime uygun yaklaşık 1.8 milyar ha arazi bulunmakla birlikte söz konusu arazilerin %90'lık kısmı Afrika ve Latin Amerika ülkelerinde yer almaktadır. Fakat bu arazilerin de yarısı orman altı araziler statüsünde olduğu için tarımsal üretime kazandırılmaları mümkün görülmemektedir (FAO, 2010). Bu durum tarım arazilerinin tarımsal üretimde tutulmasının ve sürdürülebilir kullanımının önemini daha da artırmaktadır. Buna rağmen tarım arazilerinin çeşitli sebeplerle kullanım dışı bırakılması her geçen gün artmaktadır. FAO'nun 2019 yılı verilerine göre dünya üzerindeki tarım arazilerinin miktarı son yirmi yılda 0,13 milyar ha azalmış ve bu miktar 4,8 milyar hektara gerilemiştir. İfade edilen azalma yaklaşık %3'lük bir orana tekabül etmektedir (FAO, 2021). Durumun vehametinin farkında olan Birleşmiş Milletler ve küresel birçok kuruluş sürdürülebilir kalkınma hedeflerine arazilerin korunması ve kullanılması konusunu da eklemesine rağmen tarım arazilerinin korunması çabası yetersiz kalmaktadır.

Yukarıda aktarılan bilgiler ışığında, ülkelerin ekonomik kalkınmaları ve gıda güvenliğinde sürdürülebilirliğin sağlanması için tarım arazilerinin kullanım ve yönetme biçimlerinin acilen değiştirilmesi gerektiği görülmektedir. Zira tarım arazileri miktarı artırılması mümkün olmayan doğal kaynaklardır ve arazilerin kullanılması ve korunması esnasında ortaya çıkan maliyet onları geri kazanmak için ortaya çıkan maliyetten çok daha düşüktür (EEA, 2019: 8). Bununla birlikte, birçok durumda tarım arazilerinin geri kazanılma ihtimali bulunmamaktadır. Bu sebeple başta kentsel fonksiyonlardan kaynaklanan baskılar olmak üzere tarım arazilerinin üzerindeki baskıların azaltılması son derece elzemdir.

1.3. Tarım Arazilerinin Amaç Dışı Kullanımı Kavramı

Arazilerin kullanım biçimleri genellikle konut, ticaret, sanayi, tarım ve diğerleri olarak beş grupta sınıflandırılmaktadır. İlk üç arazi kullanım biçimi olan konut, ticaret ve sanayi genellikle kentsel kullanımlar olarak kategorize edilirken diğerleri yani tarım, orman, sulak alan olarak adlandırılan alanlar kentsel kullanımlardan sakınılması gereken alanlar olarak kabul edilmektedir. Bununla birlikte tarım arazileri genellikle kimi özelliklerinden dolayı kentsel kullanım için ilk feda edilen alanlar olmaktadır (Huang vd., 2010: 385).

Tarım arazilerinin amaç dışı kullanımı kavramını incelemeden önce “arazi kullanımı” kavramını tanımlamak gerekmektedir. Zira tarım arazilerinin amaç dışı kullanımı konusu arazi kullanımı ile doğrudan ilişkilidir.

Arazi kullanımı, işlevsel bir role sahip olup insanların araziden yararlanma biçimini ifade etmek için kullanılmaktadır. Bu bağlamda arazi kullanımı nüfus artışı, ekonomik kalkınma ve teknoloji ile yakından ilişkilidir (Bozkurt, 2019: 655; Haughton, 1994: 305).

Araziler, kullanım biçimlerinin belirlenebilmesi için arazi ve laboratuvar çalışmaları sonucunda hazırlanan ayrıntılı toprak haritalarına göre kullanım bakımından birtakım sınıflandırılmalara tabi tutulurlar. Bu sınıflandırmalar, toprağın yapısını bozmadan arazinin en uygun kullanım biçimini belirlerken plancılara rehberlik etmektedir. Plancılar, arazilerin, tarımsal arazi, yerleşim yeri, madencilik, orman, mera gibi kullanımlara özgülenmesini sağlayan arazi kullanım planlarını söz konusu arazi sınıflamalarına dayanarak hazırlamaktadır (Haktanır, 2016: 153).

5403 sayılı Arazi Koruma ve Toprak Kullanım Yasası, tarım arazilerinin tarımsal üretimde doğru kullanımının sağlanması ve giderek artan miktarda başka kullanımlara aktarılmasını önlemek için tarım arazilerini tarımsal kullanımındaki önemine göre mutlak tarım arazisi, özel ürün tarım arazisi, dikili tarım arazisi, marjinal tarım arazisi olarak sınıflandırmaktadır. Yasada yer alan bu sınıflandırma arazi kullanım planlarının oluşturulması ve tarım arazilerinin amacı dışında kullanılmasının önlenmesi amacıyla kullanılmaktadır (Toprak ve Arazi Sınıflaması Standartları Teknik Talimatname, madde 10).

Öte yandan arazi kullanım kabiliyet sınıflandırması olarak da ifade edilen arazi yetenek sınıflandırması, arazilerin gerek kullanım gerekse de erozyona yol açmayacak şekilde en yoğun ve en uygun tarımsal kullanımını sağlar. Bu sınıflandırmadan yalnızca tarımsal kullanım ve koruma önlemlerini oluşturmak için değil, aynı zamanda arazi kullanım planlarının hazırlanması sürecinde de yararlanılabilir. Söz konusu sınıflandırmanın içeriği çalışmanın ikinci bölümünde detaylı olarak ele alınacağından burada daha fazla ayrıntıya yer verilmeyecektir (Toprak ve Arazi Sınıflaması Standartları Teknik Talimatname, madde 11).

Bu bilgiler ışığında, arazi kullanım değişikliği, arazilerin fiziksel, kimyasal, biyolojik özellikleri dikkate alınmaksızın, arazilerin etkinlik alanı dışında bulunan başka amaçlar için kullanılması olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımlamaya göre, bir tarım arazisinin amaç dışı kullanılabilmesi için, arazinin tarımsal üretim için gerekli özelliklere sahip olması ya da arazi kullanım planlarıyla tarım arazisi olarak belirlenmesi gerekmektedir. Aksi takdirde tarım arazilerinin amaç dışı kullanımından söz etmek mümkün değildir (Kılıç, 2008: 13-14). Nitekim bakir arazilerde en yaygın kullanım biçimi tarımsal kullanım olduğu için tarım arazilerinin amacı dışında kullanılması dünya çapında sıklıkla karşılaşılan bir durumdur (Briassoulis, 2009: 131).

Bununla birlikte ülkemizde tarım arazilerinin korunması ve kullanılmasını düzenleyen 5403 sayılı yasada yer alan sınıflandırma sisteminde herhangi bir sınıfta bulunan arazinin başka bir sınıfta bulunan araziye dönüştürülmesi durumunda amaç dışı arazi kullanımı olup olmayacağına dair bir ifade içermemektedir. Bu sebeple amaç dışı arazi kullanımını yalnızca tarımsal arazilerin

tarım dışı amaçlarla kullanılması olarak değil aynı zamanda tarımsal arazi sınıflama sistemi içinde bulunan başka bir arazi biçime dönüşmesi olarak da düşünmek gerekmektedir (Kılıç, 2008: 15).

1.4. Tarım Arazilerinde Kullanım Değişikliğine Neden Olan Faktörler

Tarım arazileri üzerinde kullanım değişikliği süreci, tüm amaç dışı arazi kullanımlarında olduğu gibi, insan faaliyetlerinin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Söz konusu sürece neden olan birçok faktör bulunduğu gibi bu faktörler, farklı ülkelerde farklı nedenler ve yoğunluklar gösterebilmektedir. Bu bağlamda, Setiawan ve Purwanto arazilerin kullanım değişikliğine neden olan faktörleri dâhili ve harici faktörler olarak ikiye ayırmış, dâhili faktörleri, kentleşme ve sosyo-ekonomik koşullar, harici faktörleri ise arazinin konumu, büyüklüğü, hanehalkı büyüklüğü, gelir ve mülkiyet yapısına ek olarak mekânsal planlar gibi politik nedenler olarak sınıflandırmıştır (Setiawan ve Purwanto'dan aktaran Firman, 1997: 1028). Brandt vd., (1999), yapmış oldukları çalışmada tarım arazileri üzerinde kullanım değişikliğini sosyo-ekonomik, politik, teknolojik, doğal ve kültürel olmak üzere beş temel sebebe dayandırmıştır. Pierce ise 1981 yılında yapmış olduğu çalışmada bu durumu yedi temel sebebe dayandırmaktadır ki bu sebepler, nüfus değişimi ve yoğunluğu, ekonomik yapı, kent büyüklüğü, arsanın tarımsal değeri, arsaların değişim değeri, coğrafi konumdan oluşmaktadır (Pierce'den aktaran Firman, 1997: 1028). Ustaoglu ve Williams (2017), literatürde yer alan çalışmalardan yola çıkarak tarım arazilerinde kullanım değişikliğine neden olan faktörleri, ekonomik, biyofiziksel, kentleşme, teknolojik, sosyo-demografik, mekânsal politikalardan kaynaklanan faktörler olarak altı başlık altında incelemişlerdir. Bu minvalde, çalışmada tarım arazileri üzerinde kullanım değişikliği oluşturulmasına neden olan faktörler, özel mülkiyet olgusu ve ekonomik faktörler, arazinin fiziksel yapısından kaynaklanan faktörler, kentleşme faktörü, sosyo-demografik ve kültürel faktörler, mekânsal politikalardan kaynaklanan faktörler olarak beş başlık altında incelenecektir.

1.4.1. Özel Mülkiyet Olgusu ve Ekonomik Faktörler

Tarım, insanoğlunun ihtiyaç duyduğu temel gıda maddelerini sağlaması, sanayinin hammaddesi olması, istihdam yaratması gibi gerekçelerle ülkeler için stratejik bir öneme sahiptir. Tarım sektörünün temel girdisi olan arazi ise, tarımsal üretimin devamlılığı için vazgeçilemez bir doğal kaynaktır. Fakat arazinin sınırlı bir doğal kaynak, ihtiyaçların ise sınırsız oluşu araziler üzerinde özel mülkiyetin kurulmasının önemini ortaya koyarak tarihsel süreç boyunca insanların araziye sahip olmak için çaba göstermelerine neden olmuştur. Bununla birlikte özel mülkiyet olgusu daha fazla ekonomik kazanç elde etme güdüsüyle arazilerin değişik kullanımlara tahsis edilmesini de beraberinde getirmiştir. Bu bağlamda, tarım arazileri üzerinde kullanım değişikliği yaratılmasının en temel nedenlerinden birinin özel mülkiyet olgusu ve bununla bağlantılı olarak ekonomik kazanç elde etme güdüsü olduğunu söylemek mümkündür.

Kapitalist ekonomik sistemin etkin olduğu günümüz dünyasında kentsel toprak rantı, arazilerin kullanım biçimini belirleyen en etkin faktör olarak değerlendirilmekle birlikte arazilerin en yüksek getiri sağlayan kullanıma tahsis edileceği varsayımına dayanmaktadır (Ustaoglu ve Williams, 2017: 719). Toprak rantının gerek kaynağı gerekse de ortaya çıkış biçimi konusunda farklı yaklaşımlar bulunmaktadır. Bunlardan ilki temel olarak aynı ilkelere dayanan ve rantı farklılık rantı olarak tanımlayan klasik ve neoklasik yaklaşım iken ikincisi kentsel rantın da temeli olarak nitelendirilen Marksist rant yaklaşımıdır.

Klasik ekonomi teorisi kent topraklarını ayrı bir rant kaynağı olarak nitelendirilmeksizin rantın kaynağını tarımsal araziler olarak kabul etmektedir. Klasiklerin görüşüne göre ekonomik değer, insan emeğinin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla insan emeği olmaksızın var olan hiçbir malın ekonomik değeri yoktur. Bu bağlamda, insan emeğinin ürünü olmayan ve doğanın sunmuş olduğu doğal bir kaynak olan toprak hakkında ekonomik değer değil rant söz konusudur (Tekeli, 2009a: 19).

Klasiklerin önde gelen temsilcilerinden Ricardo (1941: sy), toprak rantını, “*toprağın özgün ve yok edilemez güçlerini kullanmanın karşılığında mahsülden toprak sahibine ödenen pay*” olarak tanımlamakta ve bu türden rantı da “diferansiyel rant” diğer bir ifadeyle “farklılık rantı” olarak adlandırmaktadır. Bu anlamda Ricardo rantın, toprakların sahip oldukları verimlilik gibi birtakım özelliklerden kaynaklandığını öne sürmektedir. Ona göre ekonomik değerin kaynağı emek olduğuna göre söz konusu toprakların değerini de üzerinde yetiştirilen ürünün miktarı belirlemektedir. Bununla birlikte yetiştirilen ürünlerin fiyatı, söz konusu piyasada yer alan ve en düşük verimliliğe sahip olan toprak üzerinde yetiştirilen ürünlerin fiyatına göre belirlenmektedir. Bu durum verimli topraklarda yetiştirilen ürünler için bir artı değerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır (Tekeli, 2009a: 199). Buna göre, yerleşime yeni açılmış bir alanda henüz mülk edinilmemiş ve işlenmeye uygun bol miktarda verimli toprağın varlığı durumunda nüfusu beslemek için çok az miktarda toprak ekmek yeterli olacaktır. Böyle bir durumda rantın varlığından söz edilemez, zira toprağı işlemek için özel bir bedel ödemeye gerek yoktur. Fakat zamanla nüfusun artması ve var olan nüfusu beslemek için ikincil derecede verimli toprakların kullanıma açılması halinde birincil derecede verimli topraklar üzerinde rantın ortaya çıkması kaçınılmaz olacaktır. Benzer şekilde üçüncü derecede verimli toprakların ekime açılması hem birincil hem de ikincil derecede verimli topraklar üzerinde rantın oluşması ile sonuçlanacaktır. Nitekim bu topraklar üzerinde üretim yapmak daha az sermaye gerektireceği için daha karlı hale gelecektir. Diğer bir ifadeyle rantın ortaya çıkış nedeni toprağa uygulanan ve her seferinde bir öncekinden daha az ürün ortaya çıkmasına neden olan ilave sermayedir. Dolayısıyla Ricardo’nun görüşüne göre, eğer doğal kaynaklardan biri olan toprağın miktarı sınırsız ve nitelikleri eşit olsaydı toprağın kullanımı karşılığında hiçbir bedel ödemeye gerek olmazdı. Fakat toprakların sınırlı ve farklı verimlilikte olmaları hasebiyle rantın ortaya çıkması kaçınılmazdır (Ricardo, 1941: sy).

Klasiklerden farklı bir bakış açısı ile rantı ele alan Karl Marx *Kapital Üçüncü Cilt* adlı eserinde rantı, Farklılık Rantı I, Farklılık Rantı II ve Mutlak Rant olarak üç farklı gruba ayırmaktadır. Marx'ın "farklılık rantı I" olarak tanımladığı rant türü, klasiklerin, sermaye unsurunu dışarda bırakan ve rantı toprağın verimliliğinin yanı sıra konumu ile ilişkilendiren rant yaklaşımına benzerlik göstermektedir. Marx'ın "farklılık rantı II" olarak tanımladığı ikinci rant türü ise, rantın toprağa uygulanan sermaye farkından kaynaklandığını öne sürmektedir (Marx, 2016: 617-632).

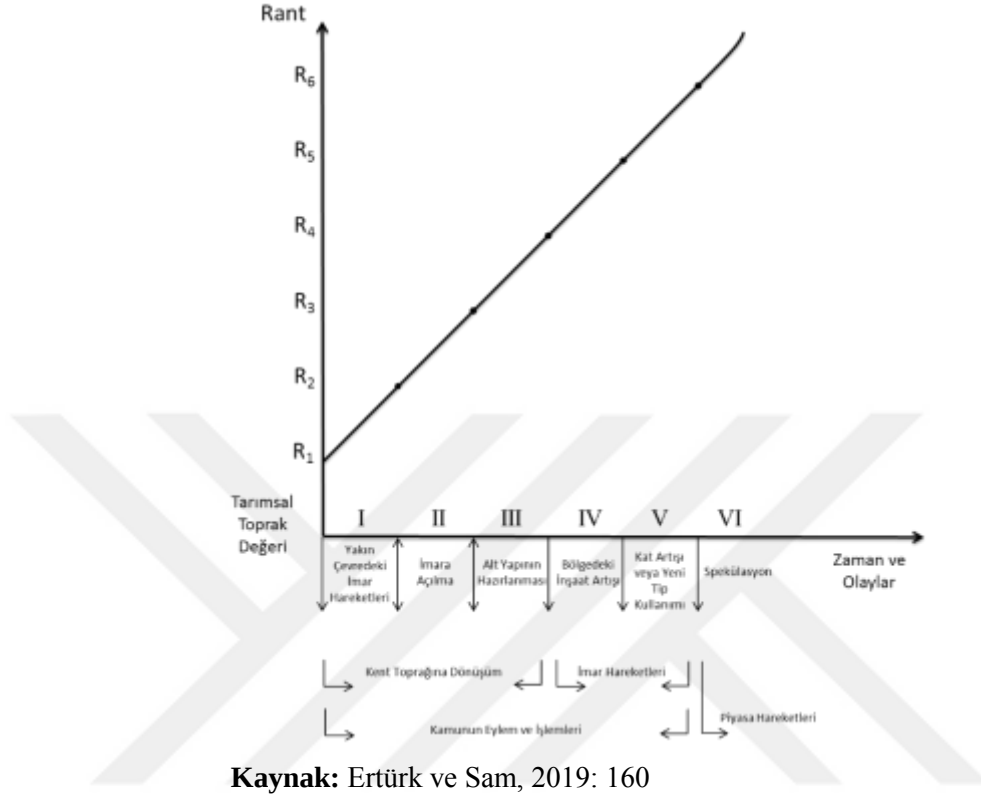
Marx'ın üzerinde çalıştığı ve çalışma açısından önem taşıyan rant türü ise "mutlak rant"tır. Marx, mutlak rantı, ilk iki rant türünden farklı olarak toprak üzerinde özel mülkiyetin varlığına dayandırmaktadır. Bu bağlamda, mülkiyet kelimesinin etimolojik analizi Marx'ın rantın kaynağını özel mülkiyete dayandırmasının nedeninin anlaşılması açısından önem taşımaktadır. Arapça kökenli "mulk" sözcüğünden türetilen mülkiyet, hüküm aracılığıyla bir şeyi zapt etme ve tasarruf etme olarak tanımlanarak, "azim", "azamet", "şevket", "saltanat" anlamlarına gelmektedir (Sönmez 1998: 147). Bu bilgiler ışığında, toprak üzerinde özel mülkiyet olgusunun varlığının kaçınılmaz bir şekilde toprağın tekelleşmesine neden olacağı sonucuna varılabilir. Bu sebeptendir ki Marx, toprak üzerinde salt özel mülkiyetin toprak sahibi için hiçbir rant yaratmayacağını, fakat toprak sahibi kimseye iktisadi koşullar kendisine en yüksek getiriyi sağlayıncaya dek toprağı kullanım dışı tutma hakkını vereceğini ifade etmektedir. Bu gerekçeyle Marx özel mülkiyet olgusunu rantın kaynağı olarak kabul etmektedir. Bu bakış açısına göre, toprak üzerinde özel mülkiyet sahibi olan kişi toprağın miktarını azaltma ya da çoğaltma konusunda etkisiz olmasına rağmen piyasaya konulacak toprak miktarını değiştirmek konusunda yetkindir. Kapitalist sistemin uygulandığı ülkelerde toprağın önemli bir kısmı her zaman tarımsal kullanım dışında bırakılmasının altında ifade edilen durumun yattığını söylemek mümkündür (Marx, 2016: 714).

Gerek klasikler gerekse de Marx rant kavramını tarım toprakları üzerinden okumuş, kentsel mekanda arazilerin kullanım biçimi ve mekânsal organizasyonlarına yön veren etkenlerden en önemlilerinden biri olan kentsel rant olgusu üzerinde son derece sınırlı kestirimlerde bulunmuşlardır. Bu anlamda toprak rantını kentsel alanlara uyarlayan teorisyenler de mevcuttur. Nitekim neoklasik akımın önemli temsilcilerinden olan Alman teorisyen Von Thünen, rantın kentsel mekânda yer alan arazileri nasıl şekillendirdiği konusu ile ilgilenmiş ve tarımsal arazi kullanımı modellerinin yanı sıra bu modellere yön veren yasaları ortaya koymaya çalışmıştır. Kentsel arazi kullanım teorileri Thünen'in teorisi üzerinde geliştirilmiştir. Thünen, teorisinde, izole bir kentin etrafında yer alan ve verimlilik bakımından herhangi bir farklılık göstermeyen tarım arazileri üzerindeki rantın ortaya çıkışını ele almaktadır (Tekeli, 2009a: 21). Ona göre rantın oluşmasında etkili olan en önemli faktör taşıma maliyetleridir. Taşıma maliyetleri kentin merkezinde yer alan pazar alanına olan mesafe arttıkça artış göstereceği için rantta da düşüş görülecektir. Bu bakımdan rant kavramı pazara olan mesafenin bir fonksiyonu olarak kabul edilebilir. Thünen'in teorisinin kentsel rant konusuna yapmış olduğu en önemli katkı, rantın kentsel arazilerin kullanımını belirleyen temel faktör olduğunu ortaya koymuş olmasıdır. Zira araziler en

çok rantı sağlayacak kullanıma tahsis edileceği için mekânsal organizasyonlar rantın bir ürünü olarak ortaya çıkmaktadır (Sinclair, 1967: 73).

Rant olgusunu kentsel topraklara uyarlayarak geliştiren bir diğer teorisyen de Harvey'dir. Harvey (2019: 175-176), rantın toprağın çeşitli kullanımlara tahsisinde işlevi olduğunu öne sürmüştür. Harvey'in yaklaşımına göre, toprağın değerini kullanım belirliyorsa, rant toprağın kullanımını kapitalist üretim örüntülerine tahsis etmekle birlikte bu durum toplum için ussal olarak kabul edilecektir. Aksine değer toprağın kullanımını belirlediği durumlarda ise topraklar yaygın olarak spekülasyon amaçlı kullanılacak ve yapay bir toprak kıtlığı meydana gelecektir. Yani kentsel topraklarda rantın görünümü spekülasyon biçiminde vücut bulacaktır. Yine Harvey, toprakta özel mülkiyetten kaynaklanan mutlak rantın elde edilmesinin zaman içinde kentlerin büyümesine bağlı olarak değişiklik göstereceğini öne sürmektedir. Kentsel büyüme, bir yandan rantın artışına neden olurken bir yandan da hayatın devamlılığı için gerekli olan üretimin düşmesine neden olacaktır. Çünkü özel mülkiyet sahipleri bir an evvel sabit sermayelerini kapitalist sermayeye dönüştürme hevesi içindedirler. Söz konusu dönüşüm büyük ölçüde kentlerin büyümesiyle kendini göstermektedir. Zira kentler, hızlı nüfus artışı ve göç yoluyla büyürken tarımsal amaçlarla kullanılan topraklar zamanla imar hakları ve altyapı ile donatılarak kentsel kullanma için tahsis edilmektedir. Bu durum, bir yandan kente yeni eklenen toprağın değerinde bir artışa, bir yandan da mevcut kent topraklarının değerinin artmasına neden olmaktadır (Ertürk ve Sam, 2019: 159). Bu türden bir değer artışına "yüzen değer" adı verilmektedir. Zira kente yeni gelen nüfusun nereye yerleşeceği tam olarak belli değildir. Yeni gelen nüfus kentin belirli bir bölgesine yerleşince yüzen değer çökmekte ve söz konusu alanda değer artışı yaşanmaktadır. Özel mülkiyetin var olduğu toplumlarda ise yüzen değer çökmesiyle oluşan rant doğrudan mülk sahibinin cebine girmektedir. Bu durum kent toprakları üzerinde spekülasyon faaliyetlerinin artması için uygun koşullar yaratmaktadır (Tekeli, 2009a: 24). Aşağıdaki grafikte, tarımsal arazinin kentsel araziye dönüşüm ve bu doğrultuda kent topraklarında meydana gelen değer artış süreci gösterilmektedir.

Şekil 1: Kent Toprağında Değer Artış Süreci



Buna göre, üzerinde üretilen ürünün miktarına göre belirlenen tarımsal arazinin değerinin 0R1 seviyesinde olduğu varsayılırsa, kentin büyümesi ve civardaki imar hareketlerinin etkisiyle arazinin değerinde 0R2 oranında bir artış yaşanacaktır. Söz konusu tarımsal arazinin değeri bu alanların belediye sınırına dâhil olması ve imar düzenlemelerine tabi tutulması ile daha da artarak 0R3 seviyesine gelecektir. Fakat belediye sınırına dâhil olan arazinin üzerinde yapılaşma sağlanabilmesi için kamu tarafından altyapı ile donatılması gerekecektir. Altyapı ile donatılan arazi artık tam olarak kentsel toprak yani arsa niteliğini kazanmış olacaktır. Bu durum değer artışının 0R4 seviyesine kadar yükselmesini de beraberinde getirecektir. Bununla birlikte alandaki yapı faaliyetlerinde artış yaşanması arsanın değerini yeniden artırarak 0R5 seviyesine getirecektir. 0R5 seviyesine kadar yaşanan değer artışının arkasında tamamıyla kamunun eylem ve işlemleri yatmaktadır. Bu seviyeden sonraki değer artışı ise kentin daha da büyümesi sonucu arsaların kent içindeki konumunun değişmesinden kaynaklanmaktadır. Arazi sahiplerinin bu yükselişte hiçbir katkısı söz konusu değildir.

Özetle, topraktaki rant artışı kamunun eylem ve işlemlerine bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Arazi sahiplerinin bu süreçte herhangi bir etkisi bulunmamaktadır. Zira tarımsal nitelikte olan toprakların nüfus baskısı altında imara açılması, altyapısının hazırlanması, ardından alandaki

yapılarda artış görülmesi ve kullanım biçiminin değişmesi kamunun toprak üzerinde rantı oluşturan kamusal faaliyetlerdir. Kamunun yapmış olduğu bu faaliyetlere ek olarak hazırlamış olduğu tüm yasal işlemler ve birer düzenleyici işlem olarak kabul edilen kent planları, rantın oluşum ve bölüşümünde önemli bir belirleyicidir (Keleş vd., 1999: 41; Turan, 2008: 112). Toprak üzerinde kamunun eylem ve işlemlerinden kaynaklanan rant artışı ise tarım arazileri üzerinde kullanım değişikliği baskısı yaratarak söz konusu araziler üzerinde tehdit oluşturmaktadır.

1.4.2. Arazilerin Fiziksel Özelliklerinden Kaynaklanan Faktörler

İnsanların, doğal çevreden yararlanma biçimlerini fiziksel ve doğal koşullar belirlemektedir. Arazilerin sahip oldukları özellikler onların hem kullanım potansiyellerini hem de kullanım kısıtlamalarını içermesi bakımından önem taşımaktadır. Bu bağlamda, her bir arazi için en uygun kullanım biçimini belirleyen birtakım doğal fiziki topografik özellikler mevcuttur. Bu özellikler, yerel iklim ve hava koşulları (sıcaklık, yağış, rüzgâr, nem vb.), yerel topografik koşullar (eğim, baki), su kaynakları ve suya erişim, drenaj koşulları şeklinde sıralanabilir (Briassoulis, 2009: 131). Arazilerin sahip oldukları bu özellikler, onların tarım, konut, sanayi, ormanlık alan gibi fonksiyonlara ayrılmasında baz alınan temel faktörlerdir (Ustaoglu ve Williams, 2017: 720; Bayar, 2003: 97). Arazinin fiziksel özelliklerinden kaynaklanan kullanımlar tüm arazi kullanım değişiklikler için de kapsayıcı bir özellik taşımaktadır (Hersberger ve Bürgi, 2007: 47). Örneğin bir arazinin tarımsal gerekçeyle kullanılması için gerekli olan toprak, drenaj ve jeolojik uygunluğu gibi özellikleri o arazinin konut amaçlı kullanımında da belirleyici faktörlerdir. Bu sebeple genellikle tarımsal kullanım için uygun olan arazilerin tamamının diğer tüm kentsel fonksiyonlar için de kullanışlı olduğu söylenebilir (Verburg vd., 2004: 126).

Bu bilgiler ışığında Levia (1998: 128), çalışmasında ABD’de tarım arazilerinin konut yapımı amacıyla amaç dışı kullanılmasına sebep olan fiziksel etmenleri incelemiş ve tarım arazisinin büyüklüğü, eğimi, kentsel alanlara mesafesi ve ulaşım altyapısının gelişmişliği olarak dört faktöre ulaşmıştır. Bu bağlamda tarım arazilerinin fiziksel olarak büyük alanları kaplaması onların dönüştürülerek amacı dışında kullanılmasında önemli bir belirleyicidir. Nitekim konut geliştiriciler, büyük ebatlardaki parselleri ölçek ekonomilerinden yararlanmak güdüsüyle tercih etmektedirler. Zira parselin büyüklüğü arttıkça konut yapma maliyeti de düşeceği için arazinin konut amacı ile kullanılması daha karlı hale gelecektir (Levia ve Page, 2000: 542). Bununla birlikte, literatürde tarım arazilerinin küçük ve parçalı yapıda olmasının dönüşümü hızlandıracağı yönünde de görüşler mevcuttur. Parçalı yapıda olan tarım arazilerine yol, su, drenaj gibi altyapı hizmetlerinin götürülmesi güç ve maliyetli bir hal alacağından, tarımsal üretimin verimi düşük ve maliyeti yüksek olacaktır. Ayrıca bu tür arazilerin denetimi güçleşeceği için amaç dışı kullanımların artması olasıdır (Ekinci ve Sayılı, 2010: 122; Bizimana vd., 2004: 248).

Öte yandan tarım arazilerinin çeşitli sebeplerden dolayı farklı kullanımlara tahsis edilmesi arazinin parçalı bir yapıya dönüşmesini besleyerek yeni kullanım değişikliklerini de özendirir. ABD'nin Ohio eyaletinde yer alan ve kırsal bir nitelik taşıyan Cleveland ilçesinde yapılan araştırma bu bilgiyi destekler niteliktedir. 1956-1996 yılları arasındaki arazi kullanım değişikliğini inceleyen çalışmanın sonucuna göre 1956 yılında bölgenin %77'si tarımsal arazi niteliğinde iken nüfus artışına bağlı olarak konut yapımında kırsal alana doğru genişleme yaşanmış ve bu durum tarım arazilerinin parçalanarak ebatlarının küçülmesi ile sonuçlanmıştır. Bu parçalı yapı, ticaret ve endüstri faaliyetlerinin de söz konusu alana taşınması için teşvik edici olmuş ve tarım arazilerinin farklı amaçlarla kullanılmasını dönüşümlü olarak beslemiştir (Carrion Flores ve Irwin, 2004: 891).

Tarım arazilerinde kullanım değişikliği yaratılmasında etkili olan bir diğer fiziksel faktör arazinin eğimidir. Tarımsal üretim için en elverişli araziler eğimi az olan arazilerdir. Fakat söz konusu araziler kentsel fonksiyonların konumlanabilmesi için de en uygun arazi türleridir. Nitekim arazinin eğim düzeyi arttıkça yapılaşmaya açılması daha güç ve maliyetli hale gelmektedir. Levia ve Page (2000: 542), Amerika'nın Massachusetts eyaletinde yapmış oldukları çalışmada, ortalama olarak 15 dereceden fazla eğime sahip olan tarım arazilerinin tarım dışı kullanımlara dönüşüm oranının daha az olduğu sonucuna varmışlardır. Bunda eğimi fazla olan arazilerin farklı kullanım türlerine dönüştürülmesinin daha maliyetli olmasının önemli bir etkisi bulunmaktadır. Ülkemizde Samsun ilinde yapılan çalışmanın verileri de bu bilgiyi destekler niteliktedir. Çalışmanın yapıldığı alanda, güneyden kuzey kıyılarına doğru eğimin azaldığı ve bu durumla bağlantılı olarak tarımsal üretime uygun arazilerin miktarının da arttığı ortaya koyulmuştur. Fakat söz konusu alanda tarım arazilerinin tarım dışı amaçlarla kullanım düzeyinin de yüksek olduğu sonucuna ulaşılmıştır (Dengiz ve Demirağ Turan, 2014: 82). Benzer bir durum Trabzon ili için de söz konusudur. Çolak ve Memişoğlu (2018: 948) yapmış oldukları çalışmada ilin eğimli topografik yapısından dolayı tarımsal verimi yüksek arazilerin miktarının az olduğunu, bununla birlikte verimli tarım arazilerinin tamamının nispeten düz bir yapıya sahip olan kıyı kesimlerinde konumlandığını ortaya koymuşlardır. Fakat ifade edilen arazilerin süreç içerisinde tarımsal kullanımdan çıkarılarak konut alanına dönüştürüldüğü gözlemlenmiştir. Söz konusu kullanım değişikliğinde eğim düzeyi az olan arazilerde yerleşme maliyetlerinin de az olmasının önemli bir etkisinin olduğu bilinmektedir.

Öte yandan, tarımsal üretime uygun arazilerin fiziksel özelliklerinin (yüksek kil oranına sahip olmak gibi) yapı maliyetini düşürücü etkisi de söz konusu arazilerin farklı kullanımlara dönüştürülmesinde önemli bir etkidir (Yılmaz, 2001: 158). Fakat tarımsal üretim için uygun olan araziler üzerine inşa edilen yapılar, toprağın yapısal özelliklerinden kaynaklanan sorunlardan dolayı kullanılamaz hale gelmektedir. Geçtiğimiz yıllarda yaşanan İzmir ve Kahramanmaraş merkezli depremlerde yaşanan yıkımların önemli bir miktarının tarım arazileri üzerine inşa edilen yapılarda görülmesi bu durumun en önemli kanıtı niteliğindedir.

Tarım arazilerin kentsel mekânlara olan yakınlığı da arazi kullanım değişikliğinin en önemli nedenleri arasındadır. Bu bağlamda söz konusu arazilerin kentsel mekânlara yakınlığı ve farklı kullanımlara tahsis arasında ters bir orantının mevcut olduğundan söz etmek mümkündür. Öyle ki, kentsel mekâna yakınlık arttıkça tarım arazileri üzerindeki amaç dışı kullanımlar artarken tersi durumlarda da amaç dışı kullanımlarda azalma görülmektedir (Mazzocchi vd., 2013: 155). Zira kentin çeperinde bulunan tarım arazileri kentsel büyümenin yaratacağı baskıya maruz kalacağı için bu alanlardaki tarım arazilerinin kentleşme gerekçesiyle amacı dışında kullanımının da yüksek olması beklenmektedir. Ayrıca söz konusu alanlar genellikle parçalı bir parsel yapısına sahip olduğu için bu alanlarda tarımsal üretim yapmak ölçek ekonomilerinin ortaya çıkardığı menfaatlerden de yoksundur. Bu yüzden arazi sahipleri ifade edilen tarım arazilerini daha fazla kazanç getirecek tarım dışı kullanımlara dönüştürme eğilimi göstermektedirler (Lokeretz, 1989: 205). Tarım arazilerinin kentsel mekânlara yakın olmalarından kaynaklanan kullanım değişiklikleri kentleşme faktörü altında detaylı bir şekilde inceleneceği için bu kısımda kısaca bilgi vermekle yetinilmiştir.

Arazilerin erişilebilirlik niteliğine sahip olması da amaç dışı kullanımda önemli bir belirleyici faktördür. Nitekim karayolu, havayolu, liman, demir yolu gibi ulaşım ağlarına erişim imkânına sahip olmasının yanı sıra, pazar alanları, hammadde ve iş gücüne yakınlık da arazilerin dönüşümü üzerinde önemli bir etkidir. Çünkü tüm bu nitelikler söz konusu tarım arazisinin kentleşme baskısı altında kalması ve dolayısıyla amacı dışında kullanımlara maruz kalma riskini artıracaktır (Briassoulis, 2009: 131). Tarım arazilerinin dönüşümünde kente ve otoyollara olan uzaklık konusu bu alanların kentsel baskı altında kalmasına neden olması bakımından söz konusu alanların amacı dışında kullanılması için önemli bir itici güçtür. Bu kısım da kentleşme konusu ile doğrudan bağlantılı olduğundan dolayı burada detaylı bilgi verilmeyecektir.

Tarım arazilerinin fiziksel özelliklerinden kaynaklanan amaç dışı kullanımların önüne geçmek için söz konusu arazilerin gerek fiziksel gerekse de biyofiziksel özelliklerinin belirlenerek kent planlarına entegre edilmesi son derece önemlidir. Arazilerin ifade edilen özelliklerini belirlemek için dünya üzerinde çeşitli uygulamalar hayata geçirilmiştir. Agro-Ekolojik Bölgeler (Agro-Ecological Zones-AEZ) stratejisi bu uygulamaların en önemlilerinden biridir. Agro-Ekolojik Bölgeler arazilerin iklim ve diğer yerel topografik özelliklerinin yanı sıra tarımsal kaynaklar ve tarımsal potansiyellerin değerlendirmesini yapmak için Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü (FAO) ve Uluslararası Uygulamalı Sistemler Analizi Enstitüsü (IIASA) tarafından oluşturulmuştur. Agro-Ekolojik Bölgeler, 1970’li yıllarda oluşturulmakla birlikte günümüzde tüm dünya çapında uygulama alanı bulmuş mekânsal arazi kaynaklarını içeren bir veri tabanıdır. Bu veri tabanı araziler üzerindeki fiziksel sınırlamalar ve çeşitli girdi seviyelerinin yanı sıra farklı yönetim koşulları altında üretim potansiyelinin izlenebilmesine olanak tanımaktadır. Ayrıca sistem, alternatif arazi kullanım performanslarını değerlendirmesi açısından da önem taşımaktadır. Agro-Ekolojik Bölgeler tüm bu analizlerine sosyo ekonomik koşulları da dahil ettiği için sürdürülebilir planlama

yaklaşımına da önemli bir katkı sağlamaktadır (Fischer vd., 2002: 4; Global Agro-Ecological Zones (t.y), <https://gaez.fao.org/>, FAO, 2021: 2).

Agro-Ekolojik Bölgeler verilerine göre, küresel tarım arazileri yaklaşık 5 milyar ha dolayındadır. Bu miktar dünya üzerindeki arazi yüzeyinin %38'ine karşılık gelmektedir. Bu arazilerin yalnızca 1/3'ü tarım arazisi olarak kullanılmaktadır (Global Agro-Ecological Zones (t.y, <https://gaez.fao.org/>).

Ayrıca sistem, aşağıda yer alan uygulamalar için de temel sağlamaktadır (Fischer vd., 2002: 4):

- Tarımsal üretim için önemli olan iklim, toprak ve arazi kısıtlamalarının belirlenmesi
- Sulanabilir arazilerin kapsamı ve bu arazilerin arttırılma kapasitesinin belirlenmesi
- Tarımsal üretim için verimli olan fakat orman ekosistemi içinde yer alan arazilerin belirlenmesi

Yukarıda da ifade edildiği gibi, Agro-Ekolojik Bölgeler stratejisinin yaygın kullanımı ve bu uygulamanın kent planlarına entegre edilmesi ile tarım arazilerinin fiziksel özelliklerinden kaynaklanan amaç dışı kullanımlarının önüne geçilmesi mümkün olabilecektir.

1.4.3. Kentleşme Faktörü

Dar anlamda kentleşme kavramı, kent olarak kabul edilen yerleşim birimlerinin sayısının ve kentte yaşayan insan popülasyonunun artması olarak ifade edilebilir. Bu bakımdan kentleşmenin dar anlamda ifadesi demografik bir nitelik taşımaktadır. Fakat yalnızca nüfus boyutunu içeren bu tanımlama kentleşme için yetersiz kalmaktadır. Zira kentleşme olgusu nüfusun yanı sıra iktisadi, siyasi, toplumsal nitelikleri de içinde barındırmaktadır. Bu bağlamda Keleş (2015a: 35), kentleşmeyi, “sanayileşme ve ekonomik gelişmeye koşut olarak kent sayısının artması ve bugünkü kentlerin büyümesi sonucunu doğuran, toplum yapısında artan oranda örgütleşme, iş bölümü ve uzmanlaşma yaratan, insan davranış ve ilişkilerinde kente özgü değişikliklere yol açan bir nüfus birikim süreci” olarak tanımlamaktadır. Bu tanımdan anlaşıldığı üzere kentleşme kavramı kır-kent arasındaki bir karşıtlık düşüncesine dayanmakta ve kırsal alandan kopuş ve kentsel alana yönelmeyi içerisinde barındırmaktadır. Kentsel alana yönelme isteği ise iktisadi, psikolojik, teknolojik, siyasi faktörlere bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Bu yönelişi gerçekleştiren en güçlü olgu ise göçtür (Şahin, 2010: 8).

Kentleşme olgusunun içerisinde yer alan iktisadi faktör konu açısından ayrıca önem arz etmektedir. Zira kentleşmenin iktisadi faktörü, tarımdan sanayi ve hizmet sektörüne doğru bir yönelmeyi beraberinde getirmektedir. Bu durum yalnızca kentlerde üretimin denetlenmesini

sağlamakla kalmaz, aynı zamanda kentlerin büyümesine ve nüfusunun artmasına da katkıda bulunur (Keleş, 2015a: 36). Hızlı nüfus artışı kentlerin de hızlı büyümesine neden olur. Bununla birlikte ifade edilen süreç genellikle az gelişmiş ülkelerde karşımıza çıkmaktadır. Nitekim az gelişmiş ülkelerde yıllık ortalama %2-3 nüfus artışı gerçekleşirken kentsel nüfus da %6-7 artış göstermektedir. Öte yandan gelişmiş ülkelerde yıllık ortalama %0-1 nüfus artışı gerçekleşirken bu ülkelerin kentsel nüfusu yıllık ortalama %1-2 artış göstermektedir. Yani bu ülkelerde nüfus artışına bağlı kentleşme olgusunun son derece yavaş gerçekleştiğini söylemek mümkündür (Es ve Ateş, 2004: 213).

İfade edilen türden bir kentleşme olgusu, özellikle sanayi devrimi sonrası üretim biçiminde tarımdan sanayiye doğru bir değişim yaşanması ile sonuçlanmıştır. Yeni inşa edilen sanayi kuruluşlarının mekânda kendilerine yer seçme zorunluluğu ve bu sektörlerden sağlanan getirinin tarımsal üretimden daha fazla olması verimli tarım arazilerinde kullanım değişikliğini beraberinde getirmiştir. Gelişen ve büyüyen kentlerde altyapı yatırımlarına duyulan ihtiyacın artması, bu ihtiyacı karşılamak için maliyeti en aza düşürme güdüsüyle topografik özellikleri en uygun olan tarım arazilerinin seçilmesi bu araziler üzerindeki baskıyı arttırarak geri dönüşü mümkün olmayan şekilde yok olmalarına sebebiyet vermiştir. Ayrıca kentlerin büyümesi sonucu kentsel alanlarda oluşan rantın tarımsal üretimden elde edilen gelirden çok daha fazla olması da bu alanların amacı dışında kullanılmasını teşvik ederek korunmasını daha da güçleştirmiştir (Sezgin ve Varol, 2012: 275).

Yukarıda ifade edilenlerin yanı sıra, teknolojik gelişmelerin de kentsel alanları şekillendirme konusunda son derece etkili bir faktör olduğunu söylemek mümkündür. Zira demir yolu, karayolu gibi ulaşım teknolojilerinin gelişmesi yerleşim biçimlerinin oluşumu üzerinde önemli bir belirleyicidir (Burgi vd., 2004: 859). Ek olarak teknoloji, tarımsal üretimde kullanılan emek ve sermaye üretkenliği üzerindeki etkileriyle arazi sahiplerinin arazinin kullanım biçimi konusundaki kararlarını etkileyerek arazi kullanımını şekillendirmektedir (Ustaoglu ve Williams, 2017: 720). Tarımsal üretimde yaşanan teknolojik gelişmeler, tarımda mekanizasyona geçişi sağlayarak verimliliğin artırılmasının yanı sıra, söz konusu alanda bir istihdam fazlasının da doğmasını beraberinde getirmektedir. İş bulma umuduyla kırsal alandan kentsel alana yoğun bir göç ile sonuçlanana bu durumun bir sonucu olarak da kentlerde ortaya çıkan fazla nüfus plansız bir şekilde tamamen kendi inisiyatifleri doğrultusunda kentsel yayılmaya sebebiyet vererek kentlerin çevresinde bulunan tarım alanlarını doğrudan etkilemektedir (Azadi vd., 2011: 3). Söz konusu sürecin tarım toprakları üzerindeki yıkıcı etkisini Türkiye örneği üzerinden okumak mümkündür. Zira 1950'li yıllara tekabül eden ve tarımsal reform olarak nitelendirilen tarımda modernizasyon ve makineleşme sürecinin ardından yaşanan kırdan kente göçlerin sebep olduğu kentsel yayılma sonucu her yıl 25.000 ha verimli tarım toprağının kentleşme ve sanayileşme gerekçeleriyle yok edildiği ortaya koyulmuştur (Keleş, 1984: 18). İfade edilen durum özellikle gelişmekte olan ülkelerde daha net görülmektedir. Bu bağlamda Türkiye'de ortaya çıkan tarım arazilerinin amaç

dışı kullanımının en temel nedeninin aynı olguya dayandığını söylemek mümkündür. Diğer bir ifadeyle, Türkiye’de görülen amaç dışı arazi kullanımının en temel nedeni kentsel alanlarda görülen göçe bağlı olarak yaşanan kentleşmedir (Ustaoglu ve Aydinoglu, 2019: 10).

Bu minvalde ülkemizde Çanakkale ili üzerinde yapılan çalışmanın verileri, özellikle göçlerin etkisiyle yaşanan hızlı kentleşmenin sonucunda kentin saçaklarında bulunan 758 hektarlık alanın tarımsal kullanımdan çıkarılarak kentsel kullanıma özgülendiğini ortaya koymuştur (Özelkan vd., 2018: 134). Benzer şekilde tarım arazisi bakımından son derece zengin olan Konya ilinde yapılan bir çalışmanın sonuçlarına göre, hızlı nüfus artışına bağlı olarak son 50 yıl içerisinde 17.629 ha tarım arazisi kentsel kullanıma tahsis edilmiştir (Akseki ve Meşhur, 2013: 170). Türkiye’nin en verimli tarım arazilerine sahip olan Çorlu Havzası’nda yaşanan süreç de benzerlik göstermektedir. Havza’nın 1990-2015 yılları arasındaki arazi kullanım değişikliğini inceleyen bir çalışmanın verilerine göre 1990 yılında 553,36 km²’lik alanı kapsayan tarım arazilerinin miktarı 2015 yılına gelindiğinde %16,44 oranında azalarak 498.74 km²’ye gerilemiştir. Söz konusu azalışta İstanbul-Edirne TEM otoyolunun tamamlanmasının getirdiği yoğun göç ve nüfus artışına bağlı olarak yaşanan kentleşmenin önemli bir etkisi bulunmaktadır (Pektezel, 2016: 70). Yine Türkiye’nin sahip olduğu tarımsal verimliliği en yüksek arazilerinden olan Çukurova’da 1984-2000 yılları arasında yaşanan sanayileşmenin etkisiyle kentsel alanların 48.72 km² genişlediği ve bu genişlemenin tamamının tarım arazilerinden kazanıldığı ortaya koyulmuştur (Alphan, 2003: 580).

Anılan süreç dünyada özellikle hızlı gelişen ülkelerin tamamında benzer şekilde ortaya çıkmaktadır. Çin’in en hızlı kentleşen 27 kenti üzerinde yapılan çalışmadan elde edilen verilere göre, 1986-96 yılları arasında tarım arazilerinin kentsel kullanıma dönüşüm oranının %50’den daha fazla olduğu tespit edilmişken, kıyı illerinde bu rakamın %62’nin üzerine çıktığı görülmüştür (Ho ve Lin, 2004: 86).

Bu bilgiler ışığında tarihsel süreç içerisinde kentsel büyümenin itici gücünün nüfus artışı ve göçler olduğunu söylemek mümkündür. Günümüzde gelinen noktada ise kentlerin fiziksel olarak genişlemesini yönlendiren güçler çeşitlilik göstermeye başlamıştır. Nitekim bugün Avrupa’nın kimi kentlerinde nüfus artışı hiç görülmesine dahi kentler genişleyerek büyümeye devam etmektedir. İfade edilen türden bir kentsel büyüme “kentsel yayılma” olarak nitelendirilmektedir (EEA, 2006).

En genel ifadesiyle kentsel yayılma, kentlerin olağan büyümesi dışında aşırı şekilde büyümesi anlamına gelmektedir (Habibi ve Asadi, 2011: 133). Zira kentsel yayılmada, kentler sınırsız bir şekilde dışarıya doğru genişleyen düşük yoğunluklu konut ve ticari alanlardan oluşmaktadır. Ayrıca bu türden bir büyüme kesintisiz değil sıçramalı bir özellik göstermektedir. Bunun bir sonucu olarak birbirinden kopuk, arazi kullanım yetkilerinin parçalanmış olduğu ve denetimden yoksun küçük yerleşim birimleri ortaya çıkmaktadır. Galster vd., (2001: 683) de kentsel yayılma konusunda benzer kestirimlerde bulunarak, kentsel yayılmanın en belirleyici

faktörünün düşük yoğunluklu, sıçramalı ve şeritler boyunca devam eden bir kentsel büyüme şekli olduğunu, bu türden bir kentsel büyümede konut alanları ve istihdam alanları arasında fiziksel mesafenin dikkat çekici derecede fazla olduğunu ifade etmiştir. EEA (2006) da benzer bir tanımlama ile kentsel yayılmayı, “piyasa koşulları altında, geniş kentsel alanların düşük yoğunluklu biçimde fiziksel genişlemesi” olarak tanımlamaktadır. Clawson (1962: 99) kentsel yayılmanın kent merkezinden önemli ölçüde bağımsızlık gösteren bir büyüme biçimi olduğunu vurgulamaktadır. Downs (1999: 956) ise kentsel yayılmayı, nüfus artışına bağlı bir büyüme olarak değerlendirmektedir.

Kentsel yayılma gerçek anlamda ilk kez 20. yüzyılın(yy) başlarında ABD’nin kentlerine özgü bir olgu olarak ortaya çıkmıştır. Nitekim aynı dönemlerde Avrupa ülkeleri merkezi bir büyüme yaşayarak kompakt bir kent modeli sergilemekteydi. Fakat günümüzde geline nokta kentsel yayılma, sınırları ABD’nin dışına taşınmış küresel bir olgu olarak karşımıza çıkmakta ve nüfus artışı ve göçlere bağlı olarak yaşanan kentsel büyümeden farklı sebeplere dayanmaktadır.

Şöyle ki, özellikle 20. yy da ortaya çıkan ve halen devam eden birtakım gelişmelere bağlı olarak şekillenen kentsel yayılma olgusu söz konusu gelişmeler dolayısıyla değişim ve dönüşüm geçirmektedir. İfade edilen gelişmelerin ilki bu dönemde görülen ekonomik kalkınma ve onun bir getirisi olan refah seviyesindeki artıştır. Refah seviyesi yükselen kesim, statü göstergesi olarak kentin merkezinde yaşayan yoksul kesimden izole bir hayat sürme isteği ile yaşam alanlarını, kentin çeperinde bulunan kırsal alanlara kaydırmışlardır. Ayrıca söz konusu alanların imar ve planlama mevzuatı kapsamında yer almaması ve genellikle tarımsal niteliğe sahip olmaları dolayısıyla daha ucuza elde edilebilmeleri de bu alanların sıçramalı şekilde yapılaşmasını kolaylaştırmıştır (Galster, 2001: 683). Zira arazi kullanım kontrol mekanizmalarının az olduğu alanlarda kentsel yayılma daha sık görülürken, büyümenin güçlü politika araçları ile kontrol edildiği alanlarda kentlerin büyümesi daha kompakt olmaktadır (EEA, 2016: 16). Kentsel yayılma olgusunu ortaya çıkaran bir diğer önemli neden de ulaşım ve iletişim ağlarında yaşanan gelişmelerdir. Özellikle karayolu ağının gelişmesine bağlı olarak otomobil kullanımının artması kentin dışında yaşamayı kolaylaştırarak cazip hale getirmiştir (Öncel ve Meşhur, 2021: 192). İkinci Dünya Savaşı sonrasında yaşanan kentsel yayılmanın temelinde de aynı olgu yatmaktadır (Antrop, 2004: 12). Öte yandan iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmelere bağlı olarak ulaşım ve iletişim maliyetlerinin düşmesi, seyahat etme ihtiyacının azalması, iş yeri ve konut alanlarının birbirinden fiziksel olarak uzak olmasının olumsuz etkilerini azaltarak yaşam alanlarının kentin dışına taşınmasını beslemiştir (Audirac, 2005: 122).

Kentsel yayılma olgusunu meydana getiren bu faktörlere ek olarak her ülkenin sahip olduğu, planlama pratikleri, sosyo-kültürel faktörleri, ekonomik gelişmişlikleri gibi faktörler de kentsel yayılma üzerinde etkiye sahiptir (Öncel ve Meşhur, 2021: 192). Tüm bu eğilimler kır-kent arasındaki mekânsal yapılanmayı doğrudan etkileyerek kentlerin çeperinde birbirinden kopuk

olarak yapılaşan, İngilizce literatürde “suburban” yani banliyö adı verilen üst düzey yerleşim birimlerinin oluşması ile sonuçlanmıştır. İçinde bulunduğumuz yüzyılda kentlerin büyümesinin en temel nedeni kentsel yayılmaya bağlı olarak ortaya çıkan banliyö yerleşmeleri olarak kabul edilmektedir (Nechyba ve Walsh, 2002: 178). Bununla birlikte, söz konusu yayılma daha önce de ifade edildiği gibi kentlerin çevresinde yer alan verimli tarım arazileri üzerinde gerçekleşmektedir.

Bu bilgilerle tutarlı bir şekilde Slovakya’da yalnızca kentsel yayılmaya bağlı olarak bir takvim yılı içerisinde 7.425 ha tarım arazisinin kaybedildiği kayıt altına alınmıştır (Meliskova, 2018: 7) . Ayrıca ABD’ye bağlı özerk bir bölge olan Porto Rico adasında kentsel yayılmanın tarım arazileri üzerindeki etkilerini araştıran bir çalışmanın verileri, 1991 yılında 512 km² olan tarım arazilerinin 2000 yılına gelindiğinde yaklaşık %50 oranında bir azalma göstererek 263 km²’ye kadar gerilediğini ortaya koymuştur. Bu azalmada, Porto Rico’da yaşanan iktisadi gelişmeler ve kişi başına gelirin artmasının yanı sıra kentin dışına ulaşımı kolaylaştıran yol ağlarının gelişmesinin neden olduğu banliyöleşmenin önemli bir katkısı bulunmaktadır (Parés-Ramos vd., 2008: sy).

Verimli tarım arazilerinin amaç dışı kullanılarak geri dönüşümü mümkün olmayacak şekilde tahrip edilmesinin en önemli nedenlerinden birisi olan kentleşme ve kentsel yayılma olguları aynı zamanda, tarım arazilerinin en yaygın amaç dışı kullanım biçimlerinden biri olan yerleşme ve konut amacıyla kullanımların nedenini de teşkil etmektedir. Bu bağlamda çalışmada tarım arazilerinde kullanım değişikliği yaratma biçimleri kısmında tekrara düşmemek adına yerleşim amacıyla tarım arazilerinin amaç dışı kullanımlarına yeniden yer verilmeyecektir.

Daha önce de vurgulandığı gibi kentleşme ve kentsel yayılmanın en önemli nedenlerinden olan göç ve nüfus artışı kentlerin çevresinde konut amacıyla yoğun bir arazi kullanım talebini beraberinde getirmektedir. Tarımsal kullanımdan elde edilen gelirin konut kullanımından elde edilen gelire göre son derece düşük olması da bu alanların konut kullanımına tahsis edilmesine yol açarak tarımsal amaçla kullanılmasını neredeyse imkânsız hale getirmektedir (Topçu, 2012: 45; Yılmaz, 2001: 158; Karakayacı, 2010: 355). Bunun yanında güçlü bir kentsel ekonomi ve zayıf bir kırsal planlama politikası da kentleşme ve kentsel yayılmaya sebebiyet vererek tarım arazilerinin amacı dışında kullanılması ile sonuçlanmaktadır (Csatari vd., 2013: 154).

Bu bağlamda tarım arazilerinin konut yapımı gerekçesiyle kullanılması, tarım arazilerini korumak adına yeterince aşama kaydedememiş ülkelerin tamamının ortak sorununu oluşturmaktadır. Nitekim Endonezya’da tarım arazilerinin amacı dışında kullanılmasının en önemli nedeni kentleşme ve kentsel yayılma olarak belirlenirken, tarım arazileri en fazla yerleşim gerekçesiyle amacı dışında kullanılmıştır (Rondhi vd., 2018: 148). Aktarılabilecek bir başka deneyim de Çin’e ilişkindir. Çin’de yapılan bir araştırmanın verilerine göre, 1990’lı yılların ilk yarısında yaşanan hızlı nüfus artışı ve ekonomik gelişmeye bağlı olarak 1 milyon ha tarım arazisi amacı

dışında kullanılmıştır. Dönüştürülen toprakların %80'inden daha fazlasının ise konut ve sanayi gerekçesiyle kullanıldığı ortaya koyulmuştur (Lichtenberg ve Ding, 2008: 61). Güney Asya'da da tarımsal arazilerin arzının sınırına ulaşılması nedeniyle nüfus artışına bağlı olarak tarımsal verimliliği yüksek alanların %45'inin insan yerleşimleri tarafından işgal edildiği tahmin edilmektedir (FAO, 2015).

Benzer şekilde ülkemizde tarımsal verimliliği çok yüksek olan Çorlu havzasında 1990-2015 yılları arasında yaşanan amaç dışı kullanımları araştıran çalışmanın verileri, 25 yılda tarım alanlarının 88,29 km² azaldığını, yerleşim alanlarının ise, 62,04 km² arttığını ortaya koymuştur. Söz konusu rakamlar oran bakımından incelendiğinde ise, tarım sahalarının %16,44 oranında azaldığı, yerleşim alanlarının oranlarının ise, %323,12 arttığı görülmektedir. Yerleşim alanlarında yaşanan bu artış büyük oranda verimli tarım arazileri üzerinde konumlanırken, kısmen çayır, mera ve ormanlar üzerinde yer işgal etmiştir (Pektezel, 2016: 70).

Yine Samsun ilinde yapılan ve 1984-2011 yılları arasında arazi kullanım değişikliğini inceleyen çalışmanın sonuçlarına göre, 1984 yılında 24313,76 ha alan ile toplam alanın %71,31'ini oluşturan tarım arazilerinin miktarı, 2011 yılına gelindiğinde 6960,69 ha bir alana kadar gerileme göstererek toplam alan içindeki oranı % 20,42'ye düşmüştür. Tarım arazilerinde yaşanan bu azalış, bu alanların önemli bir miktarının yerleşim alanı olarak kullanılmasıyla ilişkilendirilmektedir. Nitekim tarım arazileri üzerinde yer alan yerleşim birimi miktarı 1984 yılında 1893,36 ha alan ile toplam alanın %5,55'ini oluştururken, 2011 yılında bu alan 7917,737 ha ve toplam alanın %23,22'si olarak belirlenmiştir. Amaç dışı kullanımların önemli bir çoğunluğu ise tarımsal bakımdan en verimli olarak kabul edilen I., II. ve III. sınıf verimli tarım arazileri üzerinde gerçekleşmiştir (Dengiz ve Demirağ Turan, 2014: 82).

Öte yandan, buradaki asıl sorun, diğer tüm amaç dışı kullanımlarda olduğu gibi yapılaşmaların büyüklüğü ya da kapladığı alanın büyüklüğü değil, yapılaşmanın üzerine kurulduğu arazinin tarımsal üretime uygunluk derecesidir. Dolayısıyla amaç dışı kullanımlarda arazilerin kullanım kabiliyetine göre tarımsal üretim değeri düşük ya da hiç olmayan araziler üzerindeki kullanımlar herhangi bir sorun teşkil etmemektedir (Yılmaz, 2001: 158).

1.4.4. Sosyo-Demografik ve Kültürel Faktörler

Arazilerin kullanım biçimini belirleyen doğal, fiziksel, ekonomik, teknolojik gibi birçok etmen bulunmakla birlikte insanların sosyo-demografik özellikleri de arazilerin kullanımını şekillendiren önemli etmenler arasındadır (Bayar, 2003: 98). Bu sebeple arazilerin kullanımı ve dönüşümlerinin arkasında yatan etmenleri incelerken sosyo-demografik farklılıklara yer vermek gerekmektedir. Sosyo-demografik faktörleri, tarımsal üretimde bulunan nüfusun yaşı, cinsiyeti, eğitim durumu, medeni hali, istihdam durumu, hanehalkı büyüklüğü gibi değişkenler

oluşturmaktadır (Ustaoğlu ve Williams, 2017: 720). Bu bağlamda Kristensen vd., (2004: 237), Danimarka’da tarımla uğraşanların yaşı ve tarım arazilerindeki kullanım değişikliği arasındaki ilişkiyi araştırmış ve iki değişken arasında ters orantı olduğunu tespit etmiştir. Şöyle ki tarımla uğraşanların yaşı ilerledikçe ve emeklilik yaşları yaklaştıkça tarımsal faaliyete devam etmek istememektedirler. Riedel (2007: 160) bu durumu, genç nüfusun tarımsal üretimde yeni uygulamalar ve teknolojik gelişmelere daha kolay adapte olmaları fakat yaş oranı yükseldikçe söz konusu değişime adapte olmanın güçleşmesi ve bunun bir sonucu olarak arazilerin tarım dışı faaliyetlere yönlendirilme eğiliminin artmasıyla açıklamaktadır. Afrika’nın Muyira bölgesinde yapılan araştırmanın sonuçları bu bilgiyi doğrular niteliktedir. Buna göre söz konusu alanda tarımsal üretimde bulunanların yaş oranları düştükçe tarım arazilerinin parçalanma oranının azaldığı ve böylece tarımsal üretimin devamlılığının da sağlandığı ortaya koyulmuştur (Bizimana vd., 2004: 250).

Ayrıca sosyo-demografik faktör olan eğitim düzeyi ve arazi kullanım kararları arasında doğrudan bir ilişki bulunmaktadır. Zira eğitim düzeyinin yüksek olduğu alanlarda nüfusun hammadde üretiminden ziyade sanayi ve hizmet sektörüne kayması beklenmektedir. Ülkemizin Mersin ilinin Anamur ilçesinde yapılan çalışmanın verileri, söz konusu alanda eğitim ve kültürel faaliyetlerin yaygın olmayışından dolayı nüfusun önemli bir kısmının tarım sektöründe çalıştığını, bu sebeple hizmet ve sanayi sektörünün payının son derece düşük kaldığını göstermektedir (Bayar, 2003: 106). Bu bağlamda eğitim düzeyinde yaşanan artışın tarım arazilerinin dönüşümü ve amacı dışında kullanımını arttıran bir faktör olduğu sonucuna varmak mümkündür.

İlaveten, tarımsal istihdamın oranı ve tarımsal üretimden elde edilen gelir de tarım arazilerinin amacı dışında kullanımı üzerinde önemli etkenlerdir. Nitekim tarımsal istihdamın oranının toplam istihdam oranı içindeki payının önemli bir yere sahip olmasının yanı sıra tarımdan elde edilen Gayrisafi Yurtiçi Hasıla (GSYH)’nın toplam GSYH içindeki payının yüksek olması da tarımsal üretimin devamlılığı konusunda teşvik oluşturacak ve arazilerin dönüştürülme oranını düşürecektir. Zira bu durum tarımdan sağlanan gelirin diğer sektörlere göre fazla olduğunu ve tarım arazilerini amacı dışında kullanmanın ekonomik olmayacağını göstermektedir (Ustaoğlu ve Aydınoglu, 2019: 10).

Tüm bunlara ek olarak değerler ve normlar bütünü olan kültürün de tarım arazilerinin korunması ve amacı dışında kullanılmasında önemli bir etkisi bulunmaktadır. Kültür kelimesi latince “cultura” ya da “cultus” sözcüğünden türemekle birlikte, işlemek ya da toprağı işlemek anlamlarında kullanılmaktadır. Bu bakımdan kültür, doğaya karşı üstün olan insanın, doğayı değiştirip dönüştürmesi ve kendi çıkarları doğrultusunda şekillendirmesi anlamlarını taşımaktadır. Diğer bir ifadeyle kültür, insan faaliyetleri sonucu ortaya çıkan doğadır. İnsanların kültürel gelişmişlikleri de doğayı hâkimiyeti altına alma ve kendi gereksinimleriyle uyumlaştırma düzeyiyle

ölçülmektedir (Çalışlar'dan akt. Çeçen: 1985: 114). Bu süreçte ortaya çıkan tüm yaratıcı etkinlikler, değerler ve tutumlar kültürün içeriğini oluşturmaktadır (Çeçen, 1985: 115).

Tarihsel süreç içerisinde toplumdan topluma aktararak süregelen kültürel kodlar doğaya uyarlanarak doğa bu kodlar doğrultusunda şekillendirilir. Bu bağlamda, gerek doğal olana saygı gerekse de yerel değerlerin korunması bilinci kültürel deneyimler tarafından öğrenilir (Meydan Yıldız, 2013: 176).

İnsanlar tarih boyunca fiziksel çevresini, ait olduğu kültürü yansıtacak biçimde şekillendirmiştir. Dolayısıyla fiziksel çevrenin, insanların sahip olduğu gelenek, görenek, inanç ve normların bir bütünü olduğunu söylemek mümkündür (Korgavuş, 2012: 21). Örneğin, ABD'de bulunan yaygın görüşe göre bir Amerikalının evinin peyzajı, çevresinde bulunan insanlara o kişi hakkında fikir vermektedir. Bu yüzden evini tasarlariken sahip olduğu kültürü doğru yansıtmaya özen göstermesi beklenmektedir (Nassauer, 1995: 234). Bu yönüyle kültürün, toprak kullanım kararları üzerinde önemli bir belirleyici olduğu sonucuna ulaşmak mümkündür.

Öte yandan kültür, toplumların üretim biçimi ve ekonomisi üzerindeki etkisi dolayısıyla beklenenden çok daha fazla oranda toprak kullanım kararları üzerine etkili olmaktadır. Fakat bu etki genellikle dolaylı şekilde gerçekleştiğinden ve arazi kullanım değişikliği perspektifinden belirsizlik içerdiğinden genellikle göz ardı edilmekte ve sınırlı sayıda çalışmanın konusunu oluşturmaktadır (Burgi vd., 2004: 759; Meydan Yıldız, 2013: 177). Oysa kültür, hızlı nüfus artışı, yoğun yerleşim kalıpları, aşırı tüketim, kirlilik gibi faktörlerle de yakından ilgili olup, arazi kullanım kararlarını hem etkilemekte hem de onlardan etkilenmektedir. Yani kültür, insanların çevre ile etkileşiminde temel belirleyici bir role sahiptir (Rockwell, 1994: 357). Kültürü oluşturan değerler ve tutumlar, evlilik yaşı, doğurganlık, çocukların arasındaki yaş farkı, hatta ölüm yaşı üzerinde dahi ortaya çıkardığı etkilerden dolayı nüfusun gerek büyüklüğünü gerekse de büyüme hızını etkilemektedir. Genellikle tüm demograflar, kültür ve nüfus artışı arasındaki bu ilişkiyi kabul etmektedir. Nitekim dünya genelinde nüfusun hızla arttığı 1700'lü yıllarda uzak mesafelerde dahi hızlı bir nüfus artışının görülmesinin sebebi kültürün etkisine bağlanmaktadır (Rockwell, 1994: 373).

Tüm bu bilgilere ek olarak kültür, toplumsal bir olgu olması hasebiyle sosyal sistemlere de kaynaklık etmektedir. Bu bakımdan kültür, toplumsal yaşamda düzeni sağlayan sosyal sistemlerden biri olan hukukun da kaynağını oluşturmaktadır. Nitekim hukuk sisteminin korumaya çalıştığı ilkeler, hayata geçirmek istediği prensipler, üstün değer yargıları, hak, suç ve suçlu kavramları içinde bulunduğu kültürün değer yargılarından etkilenmekte ve bu değer yargılarına uygun olarak şekil almaktadır. Bu bakış açısına göre hukuk da kültürün bir ürünüdür ve tüm yasal sistem hukukun koruduğu değer yargılarına göre oluşturulmaktadır. Bu bilgi ışığında tarım arazilerini

korumaya ve dönüşümünü engellemeye yönelik yasaların da kültürün etkisi doğrultusunda hazırlanacağını söylemek evleviyetle mümkündür (Çeçen, 1983: 54).

1.4.5. Mekânsal Politikalardan Kaynaklanan Faktörler

Tarım arazileri, insanlığa besin sağlama işlevinin yanı sıra, sanayileşmenin temelinde sağlam bir tarımsal yapının olması bakımından da önem taşımaktadır (Haktanır, 2016: 128). Öte yandan, arazilerin çeşitli amaçlar için kullanılması konusunda çatışma olması kaçınılmazdır. Zira tarım, orman, turizm, mera, kentsel fonksiyonlar, doğal yaşam gibi faktörlerin tamamı önemli miktarda arazi talebi gerektirmekte fakat mevcut araziler bu talebin gerisinde kalmaktadır. Dahası, ekonomik faydanın geçerli olduğu arazi kullanım biçimleri arazi kaynaklarının sürdürülemez kullanımına neden olarak verimli arazilerin yok olmasını beraberinde getirmektedir (FAO, 2021). Bu durumu idrak edebilen gelişmiş ülkeler gerek tarımsal üretim teknolojilerine gerekse toprak koruma politikalarına son derece önem vermektedir. Zira daha önce de ifade edildiği gibi tarım arazilerinin sınırlı ve bugünün teknolojisi ile artırılmaz bir doğal kaynak oluşu ve insanlığın hayatta kaldığı süre boyunca toprağa mutlak bir şekilde bağımlı olması arazi koruma ve kullanma politikalarının hayata geçirilmesini zorunlu kılmaktadır (Haktanır, 2016: 128). Tarım arazilerinin amaç dışı kullanıma tahsis edilmesi ise artırılması mümkün olmayan bu doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımını önemli ölçüde etkilemektedir. Bu bağlamda, amaç dışı arazi kullanımını etkileyen en önemli etmenlerden bir diğeri de izlenen mekânsal politikalardır. Zira ulusal düzeyde hazırlanan ve uygulanan mekânsal politikalar, arazilerin işlevsel kullanımını etkileyerek, onların bir kullanım türünden başka bir kullanım türüne dönüştürülmesinin araçlarıdır. Mekânsal politikalar, tarım alanlarının korunması ya da kullanılmasına ilişkin kamu politikalarıdır (Ustaoglu ve Williams, 2017: 721). Kamu politikaları ise bu alana ilişkin mekânsal planlama çalışmaları, hukuksal mevzuat, yönetim ve denetim gibi faaliyetleri içerisinde barındırmaktadır.

Mekânsal politikalar bağlamında, genelde amaç dışı arazi kullanımını özelde ise tarım arazilerinin amaç dışı kullanımını etkileyen en önemli etkenlerin başında plansız arazi kullanımı ve usulüne uygun olmadan hazırlanan arazi kullanım planları gelmektedir.

Topraklar, kullanım biçimlerinin belirlenebilmeleri için arazi ve laboratuvar çalışmaları sonucunda hazırlanan ayrıntılı toprak haritalarına göre kullanım bakımından birtakım sınıflandırılmalara tabi tutulurlar. Toprakların tarımsal toprak, yerleşim yeri, madencilik, orman, mera gibi kullanımlara özgülenmesini sağlayan arazi kullanım planları söz konusu toprak sınıflandırmalarına dayanılarak hazırlanır (Haktanır, 2016: 153-154).

FAO (1993), arazi kullanım planlamasını, doğal kaynakların gelecek nesiller adına korunabilmesi ve en iyi arazi kullanım seçeneklerinin belirlenebilmesi için, arazi ve su potansiyelinin, arazi kullanım alternatiflerinin, ekonomik ve sosyal koşulların sistematik olarak

değerlendirmesini yapmak olarak tanımlamaktadır. Ülkemizde ise toprağın korunması, geliştirilmesi ve sürdürülebilir kullanımının sağlanması amacıyla yasalaştırılan 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanım Yasası, arazi kullanım planlamasını, “her ölçekte plânlamaya temel oluşturmak üzere, toprağın ve diğer çevresel kaynakların bozulmasını önlemek için ekolojik, toplumsal ve ekonomik şartlar gözetilerek sürdürülebilirlik ilkesine uygun, farklı arazi kullanım şekillerini oluşturmaya yönelik toprak ve su potansiyelinin belirlenip, sistematik olarak değerlendirilmesini ve birbirleri ile olan ilişkilerini ortaya koyan rasyonel planlar” olarak tanımlamaktadır. Öte yandan yasa, arazi kullanım planlamasının bir uzantısı olan tarımsal arazi kullanım planlamasını, “tarım alanlarında yörenin ekolojik, ekonomik ve toplumsal özellikleri dikkate alınarak toprakların sürekli üretkenliğini sağlayacak tarım tekniklerini, toprak, su, bitki ve insan ilişkileri ile toprak korumaya yönelik diğer fiziksel, kimyasal, kültürel ve bitkisel düzenlemeleri kapsayan rasyonel plan” şeklinde tanımlamaktadır. Bu bağlamda arazi kullanım planlaması, arazilerin farklı kullanım biçimleri arasında dengeli kullanımını sağlayarak amaç dışı kullanımların önüne geçmesinin yanı sıra arazilerin var olan potansiyellerinden en verimli şekilde yararlanmayı sağlaması açısından önem arz etmektedir. Usulüne uygun olarak hazırlanan arazi kullanım planlamasından beklenen fayda, toprak kullanımının ülke düzeyinde en yüksek katkıyı sağlayacak kullanımlara yönlendirilmesidir. Yani bu tür planların bir fayda maliyet analizi içermesi gerekmektedir.

Doğru şekilde hazırlanan arazi kullanım planları aracılığıyla verimsiz tarım arazilerinin belirlenmesi sağlanarak bu arazilerin, sanayi, ticaret, turizm, yerleşim yeri gibi kentsel fonksiyonlara tahsisinin yapılması mümkündür. Bu bakımdan iyi hazırlanmış arazi kullanım planlarının verimli tarım arazilerinin korunmasında başat bir faktör olduğu söylenebilir (Topçu, 2012: 2). Nitekim arazi kullanım planları ülkesel ve bölgesel düzeyde hazırlanacak tüm planlara veri teşkil etmektedir. Bununla birlikte, söz konusu planların etkin olarak hazırlanabilmesi, uygulanabilmesi ve denetlenebilmesi için güçlü bir siyasi otoritenin yanı sıra etkili denetleme mekanizmalarına da ihtiyaç duyulmaktadır (Kılıç, 2008: 18).

Bu anlamda mekânsal planların hazırlanmasında izlenen hatalı politikalar kamu aracılığıyla tarım arazilerinin amacı dışında kullanımını teşvik ederek, geri dönüşü mümkün olmayan şekilde tahribine neden olmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde bu durumla sıklıkla karşılaşmaktadır. Bu kapsamda, Sezgin ve Varol’un (2012: 276-284) Ankara özelinde hazırladıkları çalışma, amacı dışında arazi kullanımını, kentin makroformunu belirleyen üst ölçekli planlar ve arazi kullanım biçimleri kapsamında göz önüne sermişlerdir. Çalışma, 1957 yılında onaylanan Yücel-Uybadin Planı, 1990 yılında kabul edilen Nazım İmar Planı ve 2023 Başkent Ankara Nazım Planı kapsamında ele alınmıştır. Buna göre, 1957 yılında kabul edilen ve 10 yıl yürürlükte kalan Yücel-Uybadin Planı ile özellikle İstanbul yolu üzerinde öngörülen gelişmeler Ankara için tarım arazilerinin amaç dışı kullanım kararları olarak kabul edilmektedir. Plan ile amaç dışı kullanım için tahsis edilen verimli tarım toprağı miktarı 1.569 ha olarak belirlenmiştir. Fakat

kentin henüz saçaklanma boyutunda büyümemiş olması amaç dışı kullanımın önüne geçmekte önemli bir etken olmuştur.

1990 Nazım İmar Planı da kentin amaç dışı toprak kullanımını öngören planları arasında değerlendirilmektedir. Yücel-Uybadin planı ile eski İstanbul yolu üzerinde yer alan tarım topraklarının kentsel gelişmeye açılması sınırlı tutulmuşken, 1990 Nazım Planı söz konusu verimli tarım alanlarının tamamının kaybedilmesinde aracı olmuştur. Öte yandan plan, Etimesgut, Sincan ve Yenikent bölgesinde yer alan tüm verimli tarım topraklarını da kentsel kullanıma açmıştır. Ayrıca plan aracılığıyla kentin kuzey ve batıdan güneye uzanan alanlarında bulunan tarım toprakları da kentsel kullanıma tahsis edilmiştir. 1990 Nazım İmar Planında kentsel gelişim öngörülmeyen tek ova Mürted Ovası olmuştur. Plan kapsamında 2007 yılına kadar kentsel kullanıma açılan verimli toprak miktarı 55.992 ha olarak belirlenmiştir. Öte yandan bu dönem kentsel saçaklanmanın da artmasıyla fiili olarak tarım alanlarının elden çıktığı bir dönem olmuştur.

2023 Başkent Ankara Nazım Planı ise önceki iki plan döneminde alınan kararların devamı niteliğinde olmakla birlikte 1990 Nazım Planında kentsel kullanım için öngörülmeyen Mürted Ovası'nı imara açması bakımından önem taşımaktadır. Böylece amaç dışı kullanımı öngörülen verimli tarım toprağı miktarı 105.963 ha olarak belirlenmiştir.

Hatalı plan kararları aracılığıyla amaç dışı arazi kullanımı aynı zamanda küresel çapta bir sorun olarak da görülmektedir. Nitekim Çin'in yürüttüğü mekânsal politikalar ifade edilen durumun diğer bir örneğidir. Çin, kent merkezlerinde var olan konut yoğunluğundan dolayı artan nüfusun konut ihtiyacını kentin çevresinde bulunan kırsal alanlardan karşılama politikası yürütmüştür. Çin'in bu politikası, kentin çevresinde bulunan verimli tarım arazilerin hem mekânsal planlar aracılığıyla tahribinin önünü açmış hem de yeni yerleşim alanları çevresinde bulunan tarım arazilerinin plan dışı tahribini de beraberinde getirmiştir (Azadi vd., 2011: 3).

Hatalı mekânsal politikalar ve arazi kullanım planlarının yanı sıra arazi kullanım planlarının eksikliği de verimli tarım arazilerinin amacı dışında kullanılmasında önemli bir etkidir. Bilimsel ilkelere göre hazırlanacak arazi kullanım planları gerek artan nüfusun talep ve ihtiyaçlarına çözüm bulunmasında gerekse de ekosistemlerin verimliliğinin korunmasında önemli bir rol oynayarak, sürdürülebilir arazi kullanımına katkı sağlamaktadır (Yılmaz,ty: 3). Bu bağlamda plansız arazi kullanımının tarım arazileri üzerindeki olumsuz etkilerinin bilincinde olan ve bu arazilerin amaç dışı tahsisini sınırlamak isteyen birçok gelişmiş ülke 1900'lü yılların başında arazi kullanım planlaması çalışmalarına başlamışlardır. Örneğin, tarım arazisi bakımından son derece zengin olan ABD ve Rusya gibi ülkeler fiziksel arazi planlamasını ilk hazırlayan ülkeler arasındadır. İfade edilen ülkeler bilimsel ilkeler doğrultusunda hazırladıkları arazi kullanım planlarıyla kentleşme, sanayileşme gibi faaliyetleri tarımsal bakımdan verimsiz arazilere yönlendirerek tarımsal verimliliği yüksek arazileri koruma altına almayı başarmışlardır (Tekinel vd., 1984: 30). Ülkemizde

ise bu durum tam tersi yönde bir gelişme göstermiştir. Arazi kullanım planlarının hazırlanmasına dayanak teşkil eden ayrıntılı toprak haritaları ilk kez Mülga Toprak Su Genel Müdürlüğü'nce 1965-1971 yılları arasında hazırlanmıştır. Kuruluş, ülke düzeyindeki toprakların tamamının toprak etütlerini istikşafî düzeyde yaparak toprak haritalarını hazırlamıştır. Fakat oluşturulan bu haritalar arazi kullanım planlamasının hazırlanması için yeterli düzeyde detaydan yoksun kalmıştır. Daha sonraki süreçte etüt çalışmaları hızını kaybetmiş ve birden çok kuruluşun yetkisine bırakılarak kurumsal bir karmaşa oluşmasına sebebiyet verilmiştir. Bu durum arazi kullanım planlarının bilimsel ölçütlere göre hazırlanıp uygulanmasının önünde bir engel oluşturmuştur (Haktanır, 2016: 153-154; 11. Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyon Raporu, 2018: 19). Bu anlamda Türkiye'nin en verimli ovalarından olan Bursa Ovası'nda tarım arazilerinde kullanım değişikliği yaratılmasının en temel nedenlerinden birisi arazi kullanım planlarının hazırlanmamış olmasıdır. Ayrıca yerel yönetimlerin arazi kullanımı konusunda kontrol ve denetim bakımından yetersiz oluşu perçinleyerek amaç dışı arazi kullanımını daha da perçinlemiştir(Ünalı vd., 2007: 382).

Tarım arazilerinin korunması ve sürdürülebilir kullanımında kapsamlı bir arazi planlama sistemi ve ekonomi politikalarının hayata geçirilmesi önemli bir rol oynamaktadır. Zira başarılı arazi kullanım planları, kentleşme baskılarının arttığı zamanlarda dahi tarımsal nüfusa, tarımsal üretime devam edebilmesi için ekonomik teşvik sağlayarak tarım ekonomisinin güçlenmesine ve tarım arazilerinin farklı amaçlarla kullanılmasının önüne geçmeye katkı sağlayabilir (Paster, 2004: 284).

Mekânsal politikalar bağlamında amaç dışı arazi kullanımını özendiren diğer bir önemli sorun da bu alanda görülen hukuksal eksiklikler ve yasalarda yer alan boşluklardır. Tarım arazilerinin amaç dışı kullanılmasını önleyen ya da bu olguyu önemli ölçüde azaltabilen ülkeler bu alanda önemli ve kapsamlı hukuksal düzenlemelere sahip olan ülkelerdir. Diğer bir ifadeyle, bu ülkelerde tarım arazilerini korumaya yönelik politikalar hukuksal düzenlemeler ile desteklenmektedir (Kılıç, 2008: 20). Sorunu Türkiye örneği üzerinden ifade etmek gerekirse tarım topraklarının amaç dışı kullanımı konusu ilk kez 1982 Anayasası'nın 45. maddesinde "Devlet, tarım arazileri ile çayır ve meraların amaç dışı kullanılmasını ve tahribini önlemek, tarımsal üretim planlaması ilkelerine uygun olarak bitkisel ve hayvansal üretimi artırmak maksadıyla, tarım ve hayvancılıkla uğraşanların işletme araç ve gereçlerinin ve diğer girdilerinin sağlanmasını kolaylaştırır" ifadeleriyle düzenlemiştir. Buna rağmen 2005 yılına gelinceye değin doğrudan tarım arazilerinin amaç dışı kullanımını sınırlandıracak yasa düzeyinde bir mevzuat hayata geçirilmemiş, yasal düzenlemeler yalnızca yönetmelik düzeyinde kalmıştır. Düzenlemelerin yönetmelik düzeyinde kalması ise onların siyasi otorite tarafından kolayca değiştirilmesine zemin hazırlamıştır (Kılıç, 2008: 20). Nitekim çalışmanın ikinci bölümünde daha detaylı şekilde ifade edileceği gibi ülkemizde tarım arazilerini korumaya yönelik ilk yasal düzenleme olan 1989 tarihli Tarım Alanlarının Tarım Dışı Gayelerle Kullanılmasına Dair Yönetmelik, 2005 yılına gelinceye kadar 11

kez değişikliğe uğramıştır. Bununla birlikte, anılan düzenlemelerin içeriği tarım arazilerinin amaç dışı kullanılmasının önlenmesinden ziyade amaç dışı kullanımı özendirmek çerçevesinde şekillenidirmiştir. Öte yandan, gerek kent planlarının temelini oluşturan 3194 sayılı İmar Yasası'nda gerekse de yerel yönetimlere yönelik olarak hazırlanan mevzuatta tarım topraklarının korunması ve sürdürülebilir kullanımına yer verilmemesi de tarım arazilerinin amaç dışı kullanımını hızlandırmıştır (10. Kalkınma Planı Tarım Arazilerinin Sürdürülebilir Kullanımı Çalışma Grubu Raporu, 2014: 19).

Ayrıca, tarım arazilerinin korunmasına yönelik yasal düzenlemelerin birçok farklı kuruluşun görev ve yetki alanına girmesi uygulayıcı kuruluşların koordinasyon içinde çalışmasını engelleyerek tarım arazilerinin farklı kullanımlara dönüştürülmesinin önünü açmaktadır (Haktanır, 2000: 52). Örnek vermek gerekirse ülkemizde tarım alanlarının korunması ve kullanılmasına ilişkin hazırlanan 3083 sayılı Sulama Alanlarında Tarım Reformu Yasası, 3194 sayılı İmar Yasası, 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Yasası'nın aynı anda yürürlükte olması bu düzenlemelerdeki uygulama yetkisinin farklı kurum ve kuruluşlarda bulunması ve söz konusu uygulayıcı kuruluşların koordineli çalışmaması bu alanda boşluğun doğmasına sebebiyet vererek tarımsal niteliği yüksek arazilerin farklı kullanımlara tahsis edilmesini arttırmaktadır (Topçu, 2012: 34).

Bu bağlamda, tarım arazilerinin korunması ve etkin kullanımının sağlanması için oluşturulan politikaların uzun soluklu, toplumun ihtiyaçlarına cevap verebilen, politik kaygılardan uzak olarak hazırlanması son derece önem arz etmektedir. Ayrıca aynı amaca hizmet eden politikaların arasında çelişkinin olmaması, usulüne uygun olarak hazırlanan politikaların yanlış uygulamalarla içinin boşaltılmaması için gerekli denetim mekanizmalarının hayata geçirilmesi tarım arazilerinin amaç dışı kullanılarak dönüştürülmelerinin önüne geçmekte etkili olacaktır (Albayrak, 2019: 226-227).

1.5. Tarım Arazilerinde Kullanım Değişikliği Biçimleri

Dünya nüfusunun önemli bir kısmı kentsel alanlarda yaşamaktadır ve bu oranın daha da artması beklenmektedir. Kentsel nüfusun artması bu alanlarda çeşitli kentsel fonksiyonların yerleştirilmesi için arazi talebini de her geçen gün arttırmaktadır. Söz konusu arazi talebi ise genellikle kentlerin çevresinde bulunan tarımsal arazilerden karşılanmaktadır. Bu durumun bir sonucu olarak tarımsal açıdan verimli olan araziler kaçınılmaz şekilde dönüşüme uğramaktadır. Tarım arazilerinin dönüşüm biçimleri dünyanın her yerinde benzerlikler göstermekle birlikte bu biçimler çalışmada, sanayileşme, turizm, konut, altyapı ve madencilik faaliyetleri olarak ele alınacaktır. Fakat daha önce de belirtildiği gibi konut amacıyla amaç dışı kullanım biçimleri konusuna, amaç dışı kullanım nedenlerinden biri olan kentleşme başlığı altında yer verildiği için burada yeniden ele alınmayacaktır.

1.5.1. Tarım Arazilerinin Sanayi Gerekçesiyle Kullanılması

Sanayileşme, yarattığı katma değer ve istihdam olanakları dolayısıyla ülkelerin ekonomik kalkınmasında önemli bir yere sahiptir. Gerek ulusal düzeyde bölgeler arası eşitsizliklerin giderilmesinde, bölgesel kalkınmanın ve rekabet edilebilirliğin artırılmasında gerekse de uluslararası düzeyde ticaret ilişkilerinin geliştirilmesinde, ihracat rakamlarının artırılmasında sanayi etkin bir kalkınma aracı olarak kabul edilmektedir. Bu sebeple sanayinin yer alacağı ve geliştirileceği kentsel alanlarda, sanayinin mekânsal düzenlemesinin kentle olan ekonomik, sosyal ilişkiler bağlamında düzenlenmesi önem taşımaktadır (Armatlı Köröğlu, 2017: 214). Zira sanayileşme üretimin mekânsal yapılanmasını etkileyerek, iktisadi, toplumsal ve çevresel düzeyde önemli değişiklikleri beraberinde getirmektedir. Fakat gerek kamu kuruluşları gerekse de özel sanayi kuruluşları yer seçimi yaparken, toprağın verimlilik derecesini göz ardı ederek, kuruluş maliyetini en aza indirmek, ürünleri mümkün olan en kısa sürede tüketim merkezine ulaştırmak gibi kendilerine en fazla avantajı sağlayacak alanları tercih etmektedirler. Söz konusu faydacı davranışın temelinde “sanayinin yer seçimi kuramı” olduğunu söylemek mümkündür. Bu davranışın bir sonucu olarak tarıma elverişli olan ovalar, düz olmaları, karayollarına yakın olmaları ve inşaat yapımının kolay olması nedeni ile sanayi tesislerinin kurulum alanı olarak seçilmektedirler (Yiğitbaşıoğlu, 2000: 4).

Geleneksel yer seçim kuram teorisyenlerinden olan Weber (1929: 18-36), “Theory of Location of Industries” eserinde girişimcilerin, sanayinin kuruluş aşamasında iktisadi davranarak, maliyetlerini minimum, karlarını ise maksimum yapma güdüsüyle hareket ettiklerini ve bu güdüyle mekânsal olarak konumlanacakları alanları belirlediklerini ifade etmektedir. Weber’in teorisine göre, tüm sanayi kuruluşları yer seçimi yaparken taşıma maliyeti, emek maliyeti ve yığılma ekonomileri olmak üzere üç temel faktörü merkeze koymakta, taşıma ve dağıtım maliyetlerini minimuma indirebildiği noktada faaliyetlerini hayata geçirme kararı almaktadır. Tekeli (1975: 47) ise geleneksel yer seçim kuramcılarının yer seçim faktörlerinin yalnızca satışları kuruluş yerinden etkilenmeyen sanayi kuruluşları için geçerli olduğunu, satışları kuruluş yerlerinden etkilenen sanayi kuruluşları için ise farklılık gösteren özel faktörler bulunduğunu ifade etmektedir. Buna göre yığılma ekonomilerinin olmadığı kentin dışında düşük maliyetlerle sahip olunan ve sanayi tesisi kurulan büyük ölçekli arazilerden elde edilen spekülasyon da sanayinin yer seçiminde önem taşımaktadır. Benzer şekilde sanayileşmede devletin önemli payı olan ülkelerde sanayileşmenin yer seçim davranışında yalnızca özel kesimin maliyet-kar güdüsünü incelemek yeterli değildir. Devletin sahip olduğu sanayi kuruluşlarının pazarı genellikle bir bölge değil ülkenin tümünü kapsamaktadır. Bu nedenle söz konusu sanayi kuruluşları için genellikle kentin dışında büyük ölçekli araziler tercih edilmekte ve bu arazilerin çevresi kamusal altyapı ve sosyal tesislerle

donatılmaktadır. Bu durum kentlerin çevresinde, kentsel mekândan kopuk küçük kent parçalarının doğması ile sonuçlanmaktadır.

Sanayicilerin yer seçimi yaparken gütmüş oldukları gerek özel gerekse de genel faktörler, arazilerin kullanım biçimlerini doğrudan etkileyerek özellikle tarım arazileri üzerinde telafisi mümkün olmayan tahribatlara neden olmaktadır. Bu bağlamda sanayinin yer seçimi aşamasında kaynak kullanımında verimliliğin sağlanabilmesi için tarımsal açıdan en az verime sahip, jeolojik bakımdan en elverişli toprakların seçilerek sanayi tesislerine tahsis edilmesine önem verilmelidir. Zira tarımsal verimi düşük bir toprak parçası üzerinde sanayi kuruluşlarının faaliyette bulunmasında hiçbir sakınca bulunmazken, bu topraklar üzerinde tarım yapılması hem maliyetli hem de verimsizdir. Bununla birlikte uygulamada bu duruma tam tersi bir sürecin izlendiği görülmektedir (Yılmaz, 2001: 154).

Tarım arazilerinin sanayileşme amacıyla amacı dışında kullanılması tüm dünyada benzer bir süreç göstermektedir. Örneğin Almanya'da 19.yy'ın ikinci yarısına kadar herhangi bir sanayi hamlesi görülmezken tarım arazilerinin tüm arazilere oranı %85,5 dolaylarında bulunmaktaydı. Sanayileşmenin artış gösterdiği 20. yy'ın ortalarında bu oran %47,7'lere kadar gerilemiştir (Grigg, 1995: 130).

Tayvan'da ise 1980-1990 yılları arasındaki on yıllık zaman diliminde tarım arazilerinin yaklaşık 17.000 ha azaldığı ve söz konusu alanın 6.000 hektarının yalnızca sanayi tesislerinin kuruluşu için kullanıldığı kayıt altına alınmıştır (Tsai'den akt. Firman, 1997: 1027).

Türkiye'de ki durum da dünya geneliyle tutarlılık göstermektedir. Nitekim Türkiye'de görülen amaç dışı kullanım biçimlerinden en yaygını, sanayileşme gerekçesiyle amaç dışı kullanımlardır. Öyle ki Türkiye'de sanayileşme gerekçesiyle amaç dışında kullanılan tarım arazilerinin miktarı konut amacıyla kullanılan arazilerin iki katını oluşturmaktadır (Ustaoglu ve Aydınoğlu, 2019: 10). Bu durumun bir sonucu olarak sanayileşme-toprak kullanım dengesi sürekli olarak tarım toprakları aleyhine bozulmaktadır. Yapılan araştırmalar göstermektedir ki ülkemizde küçük sanayi siteleri ve organize sanayi sitelerinin kurulduğu alanların %62'si verimli tarım topraklarını kapsamaktadır (Keleş, 2015a: 587). Bilecik ili üzerine yapılan bir çalışma, bu alanda kurulan sanayi tesislerinin büyük çoğunluğunun tarım arazileri üzerinde konumlandığını, özellikle Bozüyük ilçesi çevresindeki tarım topraklarının büyük bir çoğunluğunun sanayi kuruluşlarınca işgal edildiğini ortaya koymaktadır. Ayrıca Çukurova Bölgesi de tarım arazilerinin sanayi gerekçesi ile amacı dışında kullanıldığı alanlara önemli bir örnek teşkil etmektedir. Bölgede, Adana, Mersin, Osmaniye arasında kalan, 125 kilometre uzunluğunda, 40 kilometre genişliğinde olan ve çoğu I.

sınıf tarım toprağından oluşan 5.000 dekarlık alan yok olmaktadır. Söz konusu bölgede 1956 yılında sanayinin kapladığı toprak alanı 691 dekar iken, 1975 yılında bu büyüklük 11.121 dekara yükselmiştir (Keleş,2015a: 587). Topraklarının %64'lük kısmı mutlak tarım topraklarından oluşan Trakya Bölgesi de İstanbul'a yakın olmasından dolayı İstanbul sanayisinin etkisinde kalmış ve bölgenin doğusu sanayileşme amacıyla hızla yapılaşmıştır. Bununla bağlantılı olarak bölgenin batısında kalan kırsal nüfus da doğuya göç etmiştir. Bu durum, bir yandan bölgede nüfus ve gelir dağılımında adaletsizliğe, bir yandan da tarımda çalışan nüfusun miktarında azalmaya yol açmıştır (Sönmez, 2018: 103). Tarım arazisi bakımından zengin olan Bursa ilinde ise 1990 yılında kentsel yapılı alanlar 16.963 ha, tarım alanları ise, 487.909 ha alan kaplamaktayken 2019 yılına gelindiğinde, kentsel yapılı alanlarda 163.745 ha artış, tarımsal nitelikli toprak miktarında da, 139.293 ha azalma olduğu tespit edilmiştir. Söz konusu değişikliğin en önemli nedenin ise nüfus artışı ve sanayileşmeye bağlı olduğu gözlemlenmiştir (Taşkan ve Atik, 2020: 5).

Sanayinin ekonomik getirisinin tarımın sahip olduğu getiriden daha fazla olduğu herkesçe kabul edilen bir gerçektir. Fakat sanayi tesisinin kurulduğu arazilerin verim düzeyinin sanayinin getirisi üzerinde herhangi bir etkisi bulunmazken, tarımsal üretimde arazilerin verimi düştükçe hem üretim maliyeti artmakta hem de verim düşmektedir (Yılmaz, 2001: 154).

1.5.1.1. Organize Sanayi Bölgeleri (OSB)

1800'lü yıllarda başlayan sanayileşme hareketleri, gerek yerleşim birimlerinde gerekse de kentlerin dışında plansız bir şekilde gelişen sınai işletmelerinin ortaya çıkması ile sonuçlanmıştır. Bu durum toplumsal, ekonomik hareketliliği de beraberinde getirmiştir. İfade edilen sürecin mekânda sebep olduğu dönüşümü kontrol altına almak amacıyla Batı Avrupa ülkeleri ve ABD'de sanayi sektörü başta olmak üzere konut, ticaret gibi sektörlerle yönelik politikalar geliştirme ihtiyacı hâsıl olmuştur (Özden, 2016: 107). Ayrıca sanayileşmenin ekonomik kalkınmanın lokomotifi olduğu gerçeğinin kabul edilmesiyle birlikte sanayiye yönelen bireysel teşebbüsün, kuruluş aşamasında arazi, altyapı, makine teçhizat ve insan gücü temin etmesinin maliyetli olmasından kaynaklanan aksaklıklar da sanayi sektörüne yönelik politika ihtiyaçlarını ortaya çıkarmıştır (Eyüpoğlu, 2003: sy). Bu bilgiler ışığında, OSB fikrinin, plansız sanayileşmenin mekânsal yapıda ortaya çıkan sorunların giderilmesi ihtiyacının yanı sıra, sanayinin öncülük ettiği ekonomik kalkınmayı hayata geçirmek maksadından doğduğunu söylemek mümkündür.

Bu gerekçelerle dünyada ilk organize sanayi bölgesi uygulaması 1800'lü yılların başında ABD'de tekstil üretim merkezlerinin kendiliğinden fiziksel olarak aynı mekânda kümelenmesi ile ortaya çıkmıştır. Bu durum ABD'de ekonomik gelişmeye katkı sunacağı gerekçesiyle sanayi bölgeleri oluşturma fikrinin doğmasına neden olmuştur. Planlı bir sanayi bölgesi girişimi olarak hayata geçirilen ilk organize sanayi bölgesi uygulaması ise 1896 yılında İngiltere'nin Manchester

şehrinde “Trafford Park” adıyla kurulmuştur. Söz konusu sanayi bölgesi, geri kalmış alanlarda işsizliğe bir çözüm önerisi olarak inşa edilmiştir. Birinci Dünya Savaşı sonrası ise uygulamalar yaygınlaşmaya başlamıştır. ABD’de ise ilk planlı uygulamalar 1899 yılında özel girişimciler tarafından hayata geçirilmiştir (Eyüboğlu, 2003:sy). Yani ilk OSB uygulamaları, kar etme amacı güden özel firmaların, sanayicilere altyapısı tamamlanmış arsa sunması faaliyetleri olarak ortaya çıkmıştır. İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra ise OSB’ler bir devlet yatırımı haline dönüştürülerek az gelişmiş ülkelerde küçük ve orta ölçekli sanayicilerin yatırım alanı haline getirilmişlerdir (Osbük). Ülkemizde ise ilk OSB kurma girişimi planlı kalkınma dönemine geçilmesiyle birlikte 1962 yılında Bursa ilinde gerçekleştirilmiştir.

Günümüzdeki anlamıyla OSB’ler, sanayinin uygun görülen alanlarda yapılanmasını sağlamak, çarpık sanayileşme ve çevre sorunlarını önlemek, kentleşmeyi yönlendirmek, kaynakları rasyonel kullanmak, bilgi ve bilişim teknolojilerinden yararlanmak, sanayi türlerinin belirli bir plan dâhilinde yerleştirilmesi ve geliştirilmesi amacıyla oluşturulmaktadırlar (Osbük).

Tekeli (1970: 54) de benzer bir kestirimle OSB’lerin kuruluş amacını dört maddede sınıflandırmaktadır. Bunlar;

- Kentsel arazi kullanım kararlarının gerçekleştirilmesi
- Sanayinin kentlerin merkezinden yakın çevresine desantralizasyonunu sağlamak
- Bölgeler arası sanayi dağılımını planlanan yöne doğru şekillendirmek
- Ülkenin sanayileşmesinde özel yatırımları teşvik etmek ve bu yolla sanayileşmeyi hızlandırmaktır.

OSB’lerin yukarıda ifade edilen kuruluş amaçlarının yanı sıra konunun muhtevası açısından önem taşıyan tarımsal verimi yüksek arazilerinin korunması konusunda da önemli işlevleri bulunmaktadır. Nitekim OSB’ler, dağınık vaziyette bulunan sanayi tesislerini bir araya toplayarak kentin dışında bulunan verimli tarım arazilerinin parçalanarak tahrip edilmesinin önüne geçebilmede önemli birer araç olabilecekleri gibi sanayinin yer seçimi aşamasında tarıma elverişli olmayan arazilerin sanayi alanı olarak tesis edilmesini sağlamada da önemli işlevleri vardır (Kayıkçı, 2005: 136). Fakat bu bakımdan uygulamada OSB’lerden beklenen yararın sağlanamadığı görülmektedir. Zira ülkemizde OSB’lerin ilk kurulmaya başlandığı yıllarda özellikle siyasi baskılar nedeniyle talep oranında OSB açmak yerine her ile bir OSB kurma politikası uygulanmıştır (Demirdöğen, 1993: 44). Fakat her ile bir OSB kurulması politikasının yanlışlığı geçmiş yıllarda net bir şekilde ortaya koyulmuş, kimi OSB’lere sanayiciler çekilememiş ve kurulan OSB’lerin yatırım masrafları sanayicilere yansıtılmıştır. Bu durumun bir sonucu olarak da sanayiciler, daha kolay ve ucuz yollardan elde edebildikleri, ulaşım gibi altyapı hizmetlerine yakın oldukları tarım topraklarına yönelerek bu alanları tahrip etmişlerdir. Özellikle 1980 sonrasında özel sektörün

ihracata yönelik olarak sanayileşmeye teşvik edilmesiyle henüz planlanmamış alanlarda yalnızca ulaşım olanaklarından faydalanma ve kolay yapılaşma güdüsüyle tarım arazileri sanayi sitesi haline getirilmiştir. Ayrıca OSB’lerde istihdam edilen nüfusun, OSB’lerin kuruluş yerlerinin civarında inşa ettiği gecekondular ve kaçak yapılar gibi yasa dışı yerleşim birimleri de tarım alanlarının ikincil tahribine neden olmuştur (Haktanır, 2000: 54; Bayülken ve Kütükoğlu, 2012: 39).

Sanayi ve Ticaret Bakanlığının 1987 yılındaki verilerine göre, OSB’ler ve küçük sanayi sitelerinin kurulması için tahsis edilen 17.999 ha arazinin 11.196 hektarı, verimli sınıf tarım topraklarından oluşmaktadır. Yine 2005 yılında kapatılan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün son verilerine göre, sanayi yatırımı için kullanılan toplam toprak miktarı 27.168 ha iken bu alanın 20.191 hektarı verimli tarım arazilerinden oluşmaktadır. Verimlilik bakımından mutlak korunması gereken araziler üzerine kurulu miktar ise 13.219 ha olarak belirlenmiştir (Haktanır, 2000: 54). 2000 yılı öncesinde şeftali, zeytin ve sebze tarımının yapıldığı Türkiye’nin en verimli ovalarından olan Bursa ve Yenişehir Ovalarının günümüzde Bursa (Gürsu) OSB ve Kestel OSB’nin kuruluş yeri olması da yukarıda verilen bilgileri doğrular niteliktedir (Taşkan ve Atik, 2020: 7).

1.5.1.2. Tarım Arazilerinin Toprak Sanayisi Gerekçesiyle Kullanılması

Tarım topraklarının amacı dışında kullanım alanlarından biri de toprak sanayisi amacıyla toprağın fiziki varlığının yok edilmesidir. Özellikle tuğla-kiremit sanayisinde kullanılan hammaddenin verimli tarım topraklarından elde edilmesi toprağın geri dönüşümü mümkün olmayan tahribiyle sonuçlanmaktadır (Kılıç, 2010: 420).

Toprağın yapı malzemesi olarak kullanılması ülkelerin hem gelişmişlikleri ile hem de alışkanlıkları ile doğrudan bağlantılıdır. Gelişmekte olan ülkelerde yapı malzemesi olarak topraktan üretilen tuğla ve kiremidin hem maliyetinin az olması hem de üretiminin kolay olması verimli toprakların bu sanayide kullanımını teşvik etmektedir. Böylece, tarımsal üretim için en uygun özellikleri gösteren alüvyal topraklar, taban suyu ya da ana kaya seviyesine varacak düzeyde alınarak fabrikalarda, tuğla, kiremit, seramik vb. alanlarda üretim yapmak için kullanılmaktadır. Tarıma uygun olmayan toprak yapıları ise, bu amaçla kullanılan fabrikaların yeterince gelişmemiş olmasından dolayı daha maliyetli olmakta ve tercih edilmemektedir (Kılıç, 2010: 420; Sönmez, 2016: 113).

Tuğla-kiremit sanayisi inşaat sektörü ile doğrudan bağlantılı olarak, inşaat faaliyetlerinin arttığı dönemlerde artış göstermektedir. Bu veriyi doğrular nitelikte ülkemizde de kentleşmenin hız kazandığı dönem olan 1950’li yıllarda tuğla kiremit sanayisi faaliyetleri ciddi bir artış göstermiştir (Şahin, 2001: 23). Konut üretimindeki artışın bir sonucu olarak tuğla kiremit sektörüne verilen teşviklerin de arttırılmasıyla 1987 yılından sonra mevcut fabrika kapasitesinde %50 artış yaşanmıştır (Dokuzuncu Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2008: 267).

2005 yılı verilerine göre ülkemizde bulunan 450 adet tuğla-kiremit fabrikası tahmini olarak her yıl 25 milyon ton hammadde kullanmaktadır. Çorum ili üzerine yapılan bir araştırmanın verilerine göre, söz konusu ilde bulunan tarım alanlarının yapısının tuğla-kiremit üretimine uygun olması ve fabrikaların hammadde ihtiyaçlarını kolaylıkla karşılamaları nedeniyle Çorum ili tuğla kiremit üretimi için bir cazibe merkezi haline gelmiştir. Çorum ilinde hammadde olarak kullanılan verimli tarım toprağının miktarı bilinmemekle birlikte, Çorum Tarım İl Müdürlüğü'nün resmi kayıtlarına göre 5403 sayılı yasanın kabulünden sonra iki yıl içinde 600 dekarlık tarım arazisi, tuğla ve kiremit sanayine hammadde olarak tahsis edilmiştir (Kılıç, 2008: 152-153).

Alüvyon bakımından zengin olan Bursa Ovası söz konusu amaçla arazi kullanımının örneklerinden bir diğeridir. Ovada toprağın alüvyonlu olan üst katmanı tuğla yapımında kullanılırken alt katman ise inşaat kumu üretiminde kullanılmaktadır. Bu amaçla ovada çok sayıda tuğla ve kum ocağı kurulmuştur. Bu durum aynı zamanda ovadaki arazi fiyatlarının yükselmesine de neden olmuş, fiyat artışından faydalanmak isteyen taşınmaz sahipleri, toprağı bu amaçla satmış ya da kendileri tuğla ve kum ocakları kurmaya başlamışlardır. 2007 yılı verilerine göre, Bursa Ovası üzerinde kurulu olan 13 ruhsatlı tuğla kiremit fabrikası her yıl 400 dekar tarım toprağını yok etmektedir (Ünalı vd., 2007: 382-383).

Aktarılabacak diğerk bir deneyim de Çin'e ilişkindir. Çin 1980'den sonra kırsal alanda bir nüfus patlaması yaşamış ve bu durum beraberinde yoğun bir inşaat talebini getirmiştir. Bu soruna bir çözüm arayışı olarak yerel halk, tarım arazilerini inşaat malzemesi yapımında bir araç olarak kullanmaya başlamıştır. Bu süreçte Çin, yaklaşık 700 ha tarım toprağını toprak sanayisinde kullanmak suretiyle yok etmiştir (Ho ve Lin, 2004: 91).

1.5.2. Tarım Arazilerinin Turizm Gerekçesiyle Kullanılması

Bacasız sanayi olarak nitelendirilen turizm, küresel dünyanın en hızlı gelişen sektörlerinden birisidir. Turizm, özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin ekonomik kalkınmalarında sermaye birikimi oluşturabilmeleri için ihtiyaç duyulan döviz girişini sağlaması ve önemli oranda istihdam yaratması hasebiyle de önem taşımaktadır. Fakat toprağı ihtiyaç duyan diğerk tüm sektörlerde olduğu gibi turizm ve tarım sektörü arasında da arazi kullanımı açısından bir rekabet söz konusudur. Zira araziler, turizm faaliyetleri için doğrudan kaynak teşkil etmektedir. Araziler üzerinde var olan rekabet ise genellikle tarım arazilerinin aleyhine sonuçlanmaktadır.

Turizmin arazi kullanım değişikliklerine etki ederek verimli tarım arazilerini tehdit eden en belirgin işlevi, ikincil konut olarak nitelendirilen bireylerin yazlık konut talebi ve kitle turizmine hitap eden tesislere yönelik yatırımlardır. Daha çok kıyılarda ve kırsal alanlarda inşa edilen ikincil konutlar tarım arazileri için en temel tehlikeyi oluşturmaktadır. Denize kıyısı olan ülkelerde verimli

tarım arazilerinin kıyı bölgelerde yoğunlaştığı göz önüne alınırsa bu tehlikenin önemi daha da iyi anlaşılabilir.

Özellikle emekli nüfusun artışının sebep olduğu demografik yapıdaki değişiklikler, ulaşım ve iletişim imkânlarında yaşanan gelişmeler, özel araç sahipliğinin artması, refah seviyesindeki artış insanların kentlerde yaşama arzusunu önemli ölçüde azaltmakta ve onları kentlerden uzakta yer alan ikincil konutlara sahip olmaya teşvik etmektedir (Bell ve Irwin, 2004: 219). Yılın belli dönemlerinde kullanıcılar tarafından dinlenme, tatil yapma ve kentin yorucu hayatından kaçmak için kullanılan ikincil konutların önemli bir kısmı muhtevası gereği genellikle tarımsal verimi yüksek araziler üzerine inşa edilmektedir. Bu durum turizmin geliştiği tüm ülkelerde benzer bir seyir göstermektedir. Örneğin, Portekiz’de 1960’lı yıllardan sonra turizm sektörünün ivmelenmesi, ikincil konut ve turistik konaklama tesislerinin sayısında önemli bir artışa neden olmuştur. Bununla birlikte söz konusu tesislerin %26’sının verimli tarım arazileri üzerinde kurulduğu tespit edilmiştir (Boavida Portegue vd., 2016: 85). Ülkemizde de Akdeniz, Ege, Marmara ve Karadeniz’in kıyı kesimlerinde bu tür yapılanmaların son yıllarda arttığı gözlemlenmiştir (Yılmaz, 2001: 161). Eski veriler ülkemiz genelinde turizm amacıyla kullanılan alanın 7.705 ha olduğunu ve bunun 4.593 hektarının yani yaklaşık olarak %69,5’ inin tarıma elverişli topraklar üzerinde bulunduğunu göstermektedir. Ayrıca Antalya- Kuşadası-Silifke- Erdemli kıyı kuşaklarında yer alan ruhsatlı ve ruhsatsız birçok yapının verimli tarım topraklarının yok olmasında etkili olduğu bilinen bir gerçektir (Haktanır, 2000: 55). Özellikle, 1960’lı yıllardan sonra turizmin ülke kalkınmasındaki öneminin anlaşılması, insanların kentlerin yoğunluğundan uzaklaşma isteği, kıyılara yakın konutlara sahip olmanın statü atlama olarak değerlendirilmesi ve aynı zamanda kıymetli bir yatırım aracı olarak görülmesi bu alanlarda ikincil konutların sayısının ve niteliğinin artması ile sonuçlanmıştır (Emekli, 2014: 27-29). Aynı yıllarda benzer bir durum İsveç’te de yaşanmıştır. İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra Stokholm’de turizm faaliyetlerinde yaşanan gelişmeler tarım arazilerinde kayda değer bir daralmaya neden olmuştur. 1960’lı yıllarda yaklaşık 10.000 çiftçi tarımsal üretimi terk ederek sahip oldukları tarım arazilerini ikincil konut ve turizm tesisleri gibi rekreasyon alanlarına tahsis etmişlerdir (Marjavaara ve Müller, 2007: 209).

Öte yandan, turizmin arazilere değer kazandırma işlevi bu alanların ikincil konuta tahsis edilmesinde önemli bir etkidir. Zira turizmin, tarımsal üretimden daha fazla kazanç sağlaması, tarımla uğraşan kesimin genellikle arazilerini yüksek fiyattan ikincil konut inşası için satmalarına ya da bu alanları bireysel tercihleriyle ikincil konut alanı haline getirmelerine neden olmaktadır (Doğaner, 1998: 45). Ayrıca konut yapımı için hazırlanan yollar ve altyapı çalışmaları da söz konusu arazilerin ikincil tahribini beraberinde getirmektedir. (Ceylan ve Somuncu 2018: 1157). Bununla birlikte söz konusu konutlar, yılın büyük bir kesiminde boş durmalarının yanı sıra, aynı yerde tatil yapmanın monotonluğu gerekçesiyle sahipleri tarafından genellikle atıl bırakılmaktadırlar (Doğaner, 1998: 42).

Tarım arazilerinin turizm gerekçesiyle amaç dışı kullanımında devletlerin yürütmüş oldukları politika ve uygulamalar da önemli bir rol üstlenmektedir. Örneğin ülkemizde 1980'li yıllardan sonra turizmin ekonomik kalkınma için önemli bir sektör olduğunun kabul edilmesi bu alanda çeşitli politikaların hayata geçirilmesini beraberinde getirmiştir. 1982 yılında çıkarılan 2634 sayılı Turizm Teşvik Yasası kapsamında mevzuatta belirlenen koşulların sağlanması durumunda, kültür ve turizm koruma gelişim bölgesi olarak ilan edilen tarım alanlarının daha sonra turizmi teşvik kapsamında turizm yatırımlarına açılabilmesi hüküm altına alınmıştır. Bu durumu tarım alanlarının turizme açılabilmesi için kamu politikası yoluyla sağlanan teşvik olarak kabul etmek mümkündür (Kılıç, 2008: 39). Nitekim yasanın kabulünden sonra bu durumu doğrular nitelikte, Balıkesir ilinin Burhaniye ilçesine bağlı Pelitköy üzerine yapılan bir araştırma, 1980 öncesinde zeytin tarımı için kullanılan tarımsal toprakların, 1990 yılı sonrasında imar izni alınarak, ikincil konut turizmine açıldığını ortaya koymuştur (Ceylan ve Somuncu, 2020: 48). Benzer şekilde, Bursa ilinin 1990-2019 yılları arasında amaç dışı arazi kullanımının incelendiği çalışmanın verilerine göre, Mudanya-Bursa karayolu üzerinde yer alan ve zeytin tarımının yapıldığı alanlar, tarımsal alanların sağladığı peyzaj değerinin de etkisiyle kentsel yaşamdan uzaklaşmak isteyenlerin ikincil konut alanı haline dönüştürülmüştür (Taştan ve Atik, 2020: 7).

Turizmin tarım arazileri üzerindeki olumsuz etkisini en aza indirmek ve aynı zamanda kırsal kalkınmayı sağlamak için birçok ülke alternatif turizm faaliyetleri arayışı içine girmişlerdir. Bu arayışın bir sonucu olarak agro turizm kavramı ortaya atılmıştır. Agro turizm özellikle 1970'li yıllardan bu yana yazında yer almaya başlayan, iki karmaşık sektör olan tarım ve turizmin melez birleşiminden ortaya çıkan bir turizm faaliyetidir (Wicks ve Merrett, 2003: 1-2). Agro turizm, çevreye duyarlı, doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımını sağlayan, tarımsal bölgelerin yerel kültürel değerlerini korumayı amaçlayan bir turizm türü olmanın yanı sıra tarımsal ürünler için yeni pazarlar yaratarak kırsal kalkınmayı hedeflemektedir (Çıkın, 2009:5; Wicks ve Merrett, 2003: 1-2). Ayrıca agro turizm, yerel düzeyde doğal cazibeye sahip kırsal alanlarda tarımsal faaliyet gösteren çiftçiler tarafından yürütülmektedir (Kizos ve Losifides, 2007: 70; Çıkın vd., 2009: 4). Ancak agro turizm faaliyetleri de turizmin tarım arazileri üzerindeki yıkıcı etkilerini gidermekte yeterince başarılı olamamıştır. Söz konusu turizm faaliyetlerini kullanan ülkelerin birçoğunda agro turizm faaliyetlerini yürütmek adına tarımsal üretimin azaldığı gözlemlenmiştir. Dahası, özünde yerel çiftçilerin işletmesi gereken tarım çiftliklerine uluslararası yatırımların yapıldığı birçok örnek de bulunmaktadır (Sznajder'den aktaran Serin, 2016: 6). Agro turizmin tarım arazileri üzerinde olumsuz sonuçlarını Yunanistan örneği üzerinden okumak mümkündür. Nitekim Yunanistan tarımsal faaliyetlerin turizm için feda edilmesinin önüne geçmek adına agro turizm faaliyetlerini devlet politikası kapsamına alarak bu alanlarda istihdam yaratmayı amaçlamıştır. Fakat Yunanistan'ın yürüttüğü bu politikadan beklenen yarar sağlanamamış ve tarım alanlarının tahribi artarak devam etmiştir. Zira ülkenin uyguladığı agro turizm politikalarının zamanla asıl amacı olan tarımsal üretimden uzaklaştığı ve yalnızca konaklama, yeme içme gibi faaliyetlerin yürütüldüğü kitle turizmine hitap eden tesislere dönüştüğü gözlemlenmiştir (Kizos ve Losifides, 2007: 73-74).

1.5.3. Tarım Arazilerinin Kamusal Altyapı ve Madencilik Faaliyetleri Gerekçesiyle Kullanılması

Arazi kullanım değişikliğine neden olan bir diğer önemli faktör de kamu altyapı yatırımlardır. Kamu altyapı yatırımları, okul hastane gibi eğitim ve sağlık faaliyetleri, karayolu, hava yolu, liman gibi ulaşım faaliyetleri, doğalgaz, merkezi ısıtma, elektrik, su, haberleşme gibi iletişim ve enerji faaliyetlerinin yanı sıra, çevre düzenlemesi, kanalizasyon gibi yapı yapılabilmesi ve bu yapıda kentsel hayatın idame ettirilebilmesi için gerekli faaliyetlerin tamamıdır (Ünal vd., 1998: 8; Bayraktutan, 1992: 87-88). Kamu altyapı yatırımları kamu kesimi tarafından finanse edilmekle birlikte tüm kamunun eşit kullanımına sunulan hizmetlerdir. Gelirin hem fonksiyonu hem de kaynağını oluşturan altyapı yatırımları, ülkelerin ekonomik faaliyetlerini aksatmadan sürdürebilmeleri için olmazsa olmaz faaliyetlerdir. Bu bakımdan ekonomik kalkınmanın da vazgeçilmez unsurunu oluşturmaktadırlar (Bayraktutan, 1992: 83).

Hem ülkelerin ekonomik kalkınmasında hem de sağlıklı kentsel hayatın sürdürülebilmesinde bu denli önem arz eden kamu altyapı yatırımlarının tarım arazilerin amaç dışı kullanımındaki etkisi iki boyutludur. Bunlardan birincisi altyapı yatırımlarının inşası esnasında tarım arazilerinin amaç dışı kullanımı iken diğeri, altyapı yatırımlarının bulundukları bölgelerde cazibe merkezi oluşturmaları hasebiyle, etraflarına yeni kentsel fonksiyonları çekmelerinden kaynaklanan amaç dışı kullanımlardır (Topçu, 2012: 52).

Kamu altyapı yatırımları, hayata geçirilirken genellikle arazilerin tarımsal verimlilik düzeyleri göz ardı edilmekte, yalnızca maliyet unsuru göz önüne alınarak en az maliyetli uygulamalar tercih edilmektedir (Yılmaz, 2001: 160). Kamu altyapı yatırımlarının arasında tarım arazileri üzerinde en fazla etkisi bulunan faaliyet ise ulaşım faaliyetleridir.

Ülkemizde İzmir-Aydın, Adana-Mersin, Ankara-Eskişehir, Amasya-Erbaa-Suşehri, Adana-İskenderun karayollarının güzergâhları bu durumun en belirgin örneklerini oluşturmaktadır (Kayıkçı, 2005: 147; Haktanır, 2000: 56). Yine, Batı Trakya Bölgesinde yaklaşık 130.000 ha büyüklüğünde tarımsal üretim için uygun olmayan alan atıl vaziyette bulunurken, 26.000 ha büyüklüğünde tarıma elverişli alanın ulaşım amacıyla elden çıkartıldığı gözlemlenmiştir (Keleş vd., 2009: 602). Benzer bir durum Çin örneğinde de görülmektedir. 1980'lerin sonunda hızla gelişen sanayi ve artan mobilite, Çin'de merkezi ve yerel yönetimlerin karayolu yapım faaliyetlerine önem vermesine neden olmuştur. Çin bu süreçte önemli bir miktarda karayolunu verimli tarım arazileri üzerinden karşılamıştır (Ho ve Lin, 2004: 93). Karayolları, ulaşım kolaylığı sağlaması açısından sanayi ve konut alanlarını etrafında toplamakta böylece, karayolunun tahrip ettiği tarım arazilerinin yanı sıra yol güzergâhında bulunan araziler de kaybedilmektedir (Haktanır, 2000: 56). Örnekler altyapı faaliyetlerinden olan karayolunun tarım arazileri üzerindeki etkisini ortaya koyması bakımından önem taşımaktadır.

Konuya diğerk bir ulaşım altyapısı olan havalimanları açısından bakılacak olursa, ülkemizde bulunan 55 hava limanından 32 tanesinin yani %60'lık bir kısmının doğrudan tarım alanlarının üzerine inşa edilmiş durumda olduğu görülecektir. Söz konusu havalimanlarının kapladıkları alan ise toplam 12.676 ha büyüklüğündedir. Bunlardan Adana Şakir Paşa Havalimanı 1.293 ha, Diyarbakır Havalimanı 1.136 ha ve Malatya Havalimanı 1.096 ha büyüklüğe sahip olmakla birlikte söz konusu havalimanları ülkenin en verimli ovaları üzerine kuruludurlar (Özür, 2018: 18). Bu durum tarım topraklarının geri dönüşü olmayan şekilde tahrip edilmesine zemin hazırlarken aynı zamanda bölgede var olan araç trafiğinin neden olduğu kirliliğin tarımsal ürünlere zarar vermesini de beraberinde getirmektedir.

Ulaşımın tarım arazilerine verdiği zararın yanında altyapı yatırımlarından olan enerji faaliyetlerinin de tarım arazileri üzerinde olumsuz etkileri bulunmaktadır. Bu bağlamda ülkemizde Konya Karapınar, Adana Çukurova ve Çanakkale'de yapılması planlanan termik santrallerin bölgede yer alan verimli tarım arazilerine önemli bir tehdit oluşturması beklenmektedir (Greenpeace Akdeniz, 2020: 28).

Tarım arazilerinin amacı dışında kullanıldığı alanlardan bir diğeri de madencilik faaliyetleridir. Günümüzde metal, mineral, fosil yakıtlara talebin artması madencilik sektörünün gelişmesini hızlandırmıştır. Öyle ki son on yıl içinde dünyada demir üretiminde %180, kömür üretiminde %144 kobalt madeni üretiminde ise %165 oranında artış görülmüştür. Yalnızca Çin'de 2005-2010 yılları arasındaki 5 yıllık dönemde madencilik sektörü üçte bir oranında bir büyüme kaydetmiştir. Böylesine hızlı büyüyen bir sektörün çevre ve doğal kaynaklar üzerinde baskı yaratması ve onları geri dönüşü mümkün olmayan şekilde tahrip etmesi kaçınılmazdır. Nitekim madencilik faaliyetleri hem maden aramada hem moloz yığnında hem de demiryolu, karayolu gibi altyapı çalışmalarında kullanmak için devasa büyüklükte arazilere ihtiyaç duymakta ve bu arazileri kullanılmaz duruma getirmektedir (Toprak Atlası, 2015: 32). Bu bağlamda madencilik faaliyetleri, tüm doğal kaynaklarda olduğu gibi tarım arazileri üzerinde de önemli tahribatlara sebep olmaktadır. Yasaların yeterince koruyucu olmadığı ülkelerde bu durum daha belirgin hale gelmektedir. Ülkemizden örnek vermek gerekirse, 2005 yılında kabul edilen 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanım Yasası'nın tarım arazilerinin amaç dışı kullanımını düzenleyen 13. maddesi, mutlak tarım arazileri, özel ürün tarım arazileri, dikili tarım arazileri ve sulu tarım arazilerinin tarımsal üretim dışında kullanılamayacağını düzenlemekle birlikte, alternatif alan bulunmaması halinde söz konusu arazilerin madencilik faaliyetleri için Toprak Koruma Kurulu'nun uygun görmesi ve ilgili bakanlığın kamu yararı kararı alması koşuluyla tarımsal üretim dışında kullanılabileceğini hüküm altına almıştır. Zira Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın (Tarım ve Orman Bakanlığı), 2011 yılı verilerine göre ülkemizde toplam 7.883,2 ha alan madencilik faaliyetleri gerekçesiyle amacı dışında kullanılmıştır (Topçu, 2012: 41). Ayrıca 01.03.2022 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren Maden Yönetmeliğinde Değişiklik

Yapılmasına Dair Yönetmelik ile Madencilik Yönetmeliğinin 115. maddesine yeni bir fıkra eklenmiştir. Bu maddeye göre, ülkenin elektrik ihtiyacını karşılamak için yürütülen faaliyetlerin tapuda dikili tarım alanlarından olan zeytinliklere denk gelmesi ve başka alanlarda yapılmasına imkân bulunmaması halinde faaliyet bitiminde eski haline getirme şartıyla bu alanlarda ifade edilen faaliyetlere izin verilebileceği de hüküm altına alınmıştır. Fakat madencilik faaliyetleri gerekçesiyle tarım arazilerinin üzerinde yapılacak herhangi bir işlem tarım arazilerinin verimlilik kaybını beraberinde getirmektedir. Bu bağlamda faaliyet sonrası yeniden eski haline getirme şartının tarım arazilerinin korunması açısından bir anlam ifade etmediğini söylemek mümkündür. Nitekim Hindistan'ın Jharkand kentinde kömür madenciliği faaliyetlerinin tarım arzileri üzerinde yürütülmesinin zorunlu olduğu durumlarda toprağın üst katmanının yeniden eski haline getirmek şartıyla kaldırılmasına izin verilmiş, fakat daha sonra bu durumun toprakta önemli bir verimlilik kaybına neden olduğu ortaya koyulmuştur (Toprak Atlası, 2015: 32).

Verimli tarım arazilerinin madencilik faaliyetleri gerekçesiyle amaç dışı kullanımı bir yana madencilik faaliyetlerinde kullanılan kimyasalların da tarım arazileri üzerinde olumsuz etkileri bulunmaktadır. Nitekim madenin topraktan ayrıştırılması için kullanılan kimyasallardan çıkan toksik atıkların biriktirildiği atık havuzlarındaki olası sızıntılar tarım arazilerinin verimliliğinin tamamen ortadan kalkmasına neden olabilmektedir. İfade edilen durum 2000 yılında Romanya'da gerçekleşmiştir. Aşırı yağışlar Baia Mare'de bulunan toksik atık havuzunun taşmasına, havuzda bulunan siyanür ve ağır metallerin Tuna Nehri aracılığıyla nehir kenarında bulunan verimli ovalara taşınmasına neden olmuş ve tarım arazilerini kullanılamaz duruma getirmiştir (Toprak Atlası, 2015: 32).

İKİNCİ BÖLÜM

2. TÜRKİYE'DE TARIM ARAZİLERİNDE KORUMA VE KULLANIM DEĞİŞİKLİĞİNE İLİŞKİN YASAL MEVZUAT

Türkiye’de tarım arazileri üzerinde kullanım değişikliği yaratılması sürecinin ele alınacağı bu bölümde tarım arazilerinin amaç dışı kullanımına doğrudan neden olan veya bu süreci özendiren yasal mevzuat kapsamlı bir analize tabi tutulacaktır. Bu bağlamda yasal mevzuat, toprak reformuna ilişkin mevzuat, doğrudan tarım arazilerine yönelik olarak hazırlanan mevzuat, hazineye ait olan tarım arazilerinin satışına ilişkin mevzuat ve kentsel alan düzenlemelerine ilişkin mevzuat olarak dört başlık altından sınıflandırılacaktır. Her bir sınıfta yer alan düzenlemenin tarım arazileri üzerinde kullanım değişikliği yaratmadaki etkisi sayısal verilerle ve örnek olaylarla desteklenerek konuya açıklık getirilmeye çalışılacaktır.

2.1. Toprak Reformu Yasalarıyla Tarım Arazilerinde Kullanım Değişikliği Yaratılması

Toprak reformuna yönelik olarak hazırlanan yasaların tarım arazilerinde kullanım değişikliği yaratmadaki en önemli etkisi, söz konusu yasalar aracılığıyla devletin mülkiyetinde yer alan toprakların özel mülkiyete geçirilmesidir. Zira daha önce de ifade edildiği gibi, arazi kullanım değişikliğinin en temel sebeplerinden birisi özel mülkiyet olgusudur. Özel mülkiyet arazi üzerinde spekülasyon ve rant olgusunun doğmasına sebebiyet vererek arazilerin imar baskısı altında amaç dışı kullanımlarını özendirmektedir. Bu bağlamda toprak reformuna yönelik yasaların tarım arazileri üzerinde kullanım değişikliği yaratma etkisini incelemeden önce toprak reformu olgusu ve Türkiye’deki toprak reformu faaliyetlerinin zeminini incelemekte yarar görülmektedir.

2.2. Toprak Reformu Olgusu ve Türkiye’yi Toprak Reformu Yapmaya İten Sebepler

Toprak reformu konusu özel mülkiyet rejimine sahip az gelişmiş ülkelerin tamamının ortak sorununu oluşturmakla birlikte, özellikle ekonomisi tarıma dayalı ülkelerin üzerinde çalıştığı temel konularından birisi olmuştur (Sönmez, 1998: 275). Korkut (1984: 13) toprak reformunu; “Toprak mülkiyetinin parçalanarak bu toprakların, onların üzerinde çalışan topraksız ya da az topraklı köylülere dağıtımı” olarak tanımlamaktadır. Dar anlamda bakıldığında, toprak reformu, toprak mülkiyeti üzerinde değişikliğe sebep olan ve toprakların azınlıkta bulunan büyük toprak sahiplerinden alınarak, çoğunluğu oluşturan tarımla uğraşan kesime aktarılması sonucunu doğuran bir düzenleme şeklinde olabilir. Bu durumun bir sonucu olarak, siyasi ve ekonomik bakımdan güçlü olan toprak sahipleri bu güçlerini çoğunluğu oluşturan çiftçiler ile paylaşmak zorunda

kalabilir. Toprak reformu yalnızca tarım ile uğraşan kesimin toprak sahibi yapılmasını amaçlamamakta aynı zamanda köylülerin büyük toprak sahiplerinin baskısından ve köleleştirmesinden kurtarılmasını da amaçlamaktadır. Bu niteliği ile toprak reformu demokratik bir öze de sahiptir. Bununla birlikte, dar anlamda toprak reformu başarılı olmaktan uzaktır. Gerçek anlamda bir reform, mevcut yapısal sorunları gidermenin yanı sıra, parçalanmış toprak parçalarını birleştirmeli, yeniden parçalanmasını önlemeli ve toprak üzerinden kurulan ilişkileri düzenleyerek tarımsal üretim güçlerini geliştirmeli, daha ileri bir üretim ilişkisi oluşturmalıdır (Kayıran ve Metintaş, 2018: 664; Sönmez, 1998: 275).

Toprak reformu ya da diğer bir ifadeyle insan-toprak ilişkilerinin düzenlenmesi sosyalist ve demokratik olmak üzere iki farklı yol ile gerçekleştirilmektedir. Sosyalist yolu kullanarak insan-toprak ilişkilerinin düzenlenmesi yöntemi esasında topraktan yoksun bırakmayı içerisinde barındırmaktadır. Zira sosyalist sistemlerde devletin görevi, insan-toprak ilişkisini korumak ya da düzenlemek değil aksine toprağın tasfiyesini sağlamaktır. Toprak reformunun demokratik yöntemler ile hayata geçirilmesi ise toprak üzerindeki mülkiyetin adaletli bir şekilde kişiler arasında dağıtılması yolu ile daha çok kişinin toprak mülkiyetine sahip olması amacını taşımaktadır. Ülkemizde insan-toprak arasındaki ilişkilerin düzenlenmesinde demokratik yöntem kullanılmış ve kullanılmaktadır (Cin, 1987: 344).

Demokratik yöntemin kullanılmasıyla hayata geçirilen toprak reformu, hem büyük miktarda toprağa sahip olan toprak ağalarının arazilerinin belli bir miktarının kamulaştırılarak tarımla uğraşan kesime dağıtılması hem de hazineye ait olan arazilerin tarımla uğraşan kesime dağıtılması usullerini kapsamaktadır. Kamulaştırma yöntemi devlet için son derece masraflı olduğundan ülkemizde toprak reformu ağırlıklı olarak hazine arazilerinin topraksız ve az topraklı çiftçilere dağıtılması yolu ile gerçekleştirilmiştir (Cin, 1987: 345).

Ayrıca, toprak reformu konusunu çağdaşlaşma yolunda atılan bir adım olarak okumak da mümkündür. Bu bağlamda, gelişmiş batı ülkelerinde sanayi devriminin temelinde toprak reformunun yer aldığı bilinmektedir. Nitekim sanayi devriminin de kaynağını oluşturan toprak reformunun ilk savunucuları İngiltere'nin liberal iktisatçıları olmuştur (Avcioğlu, 1975: 351). Ülkemizde ise toprak reformu düşüncesi batıya göre çok daha geç bir tarih olan 1930'larda oluşmuştur. Zira Kurtuluş Savaşı'nın büyük toprak sahiplerinin desteği ile kazanılmış olması siyasal iktidarı büyük toprak sahiplerinin aleyhine bir toprak reformu yapmaktan alıkoymuştur. Bu sebeple siyasal iktidar, toprakların büyük çoğunluğunun toprak ağalarının elinde olmasından rahatsızlık duyduğunu hiçbir zaman ifade etmemiş, aksine söz konusu durumdan memnuniyetini her zaman vurgulamıştır (Korkut, 1984: 45 ve Avcioğlu, 1975: 489). Buna karşın bürokratik kesim her fırsatta köylünün topraklandırılmasını ve iktisadi olarak desteklenmesini savunmuştur. Türkiye'de toprak reformu bu iki farklı görüş çerçevesinde şekillendirilmiştir (Tezel, 1982: 343).

Siyasi iktidarın büyük toprak sahiplerine karşı tutumunu değiştiren ilk olay, 1925 yılında başlayan ve 1938'e kadar devam eden ülkenin doğusundaki etnik grupların ayaklanmaları olmuştur. Ayaklanmanın arkasındaki gücün bölgede yerleşen büyük toprak sahiplerinin olduğunun fark edilmesi ile 1927 yılında bu gücü kırmak için 1097 sayılı Bazı Eşhasın şark Menatıkından Garb Vilâyetlerine Nakillerine Dair Yasa yürürlüğe koyulmuştur. Yasa, bölgede yerleşik olan yaklaşık 1400 farklı etnik kökene sahip vatandaşın batıya göç ettirilerek iskân edilmesini düzenlerken, terk ettikleri toprakların ise iskân edildikleri yerlerde kendilerine toprak verilmesi koşulu ile hazineye aktarılmasını hüküm altına almıştır (Tezel,1982: 344). Bu anlamda yasa yalnızca doğu illerinde uygulama alanı bulmuştur. Ardından siyasi iktidar, özellikle doğu illerinde bulunan köylünün topraklandırılması için yeni çalışmalara girişmiş ve bu gerekçeyle 1929 yılında 1505 sayılı şark Menatıkı Dahilinde Muhtaç Zürraa Tevzi Edilecek Araziye Dair Yasa yürürlüğe koyulmuştur. Bu yasa, 1927'de yürürlüğe giren yasa gereğince hazineye aktarılan topraklardan köylü, aşiret efradı, göçebe ve muhacirlere dağıtılan yerlerin dağıtımından yararlanan kişilerin üzerinde bırakılmasını; doğudaki aşiret ailelerine ait toprakların kamulaştırılma suretiyle köylülere dağıtılabilmesini hüküm altına almıştır (Tezel, 1982: 344).

Öte yandan 1934 yılında yasalaşan 2510 sayılı İşkân Yasası doğrudan toprak reformu amacı taşımaya dahi toprak reformu düşüncesini içerisinde barındırması açısından önem arz etmektedir. Bu noktada, Türkiye'de Türk kültürüne bağlı olarak nüfusun oturuş ve yayılışını, mülteci ve muhacirlerin yerleşme düzen ve şartlarını düzenleme amacı taşıyan yasanın 10. maddesine değinmek gerekmektedir. Söz konusu madde, aşiretlerin hükmi şahsiyetlerinin kaldırılmasına hükmetmektedir. Ayrıca madde, bu yasanın kabulünden önce herhangi bir şekilde aşiretlerin şahsiyetleri ve onlarla bağlantılı olarak reis, bey, ağa ve şeyhlere tanınan kayıtlı ve kayıtsız tüm gayrimenkullerin devlete intikaline, bu yolla elde edilen gayrimenkullerin mülteci, muhacir, göçebe, naklolunanlar ile topraksız ve az topraklı olan köylülere dağıtılarak tapuya bağlanmasına hükmetmektedir. Yasanın toprak reformu konusunu içeren bu maddesi, ülkenin doğu bölgelerinde bulunan ve aşiretlerin yoğun olduğu alanlar için uygulanabilir durumda idi. Fakat yasanın asıl amacı, ülke geneline nüfusun dengeli dağılımı sağlamak olarak ifade edilmiştir. Zira yasa tasarısı üzerine yapılan ve meclis tutanak dergilerine geçen tartışmalarda, yasanın nüfusun yoğun ve taşkın olduğu illerden nüfusun daha az olan illere yerleştirileceği ve bunun bu yasada yer alan ilkelere göre gerçekleştirileceği yer almaktadır (TBMM Zabıt Ceridesi, 1934: 141).

Ne var ki İşkân Yasası'nın çeşitli etnik grupların doğuda kurdukları feodal yapıyı tasfiye etme ve ellerindeki büyük toprakları dağıtma düşüncesinin pratiğe aktarılması mümkün olmamıştır. Anılan dönemde hayata geçirilmeye çalışılan tedbirlerin tamamı ülke çapında geçerli olmaktan ziyade günün ihtiyaçlarını karşılamak için hızlıca alınan kararlar olmuştur. Bu sebeple siyasi iktidar, İşkân Yasası girişiminin üzerinden birkaç ay geçtikten sonra ülke çapında uygulanabilecek bir reform fikrini olgunlaştırmaya başlamıştır (Tezel, 1982: 347; Barkan, 1980: 453-454).

Tek Parti iktidarının tüm ülke çapında geçerli olacak ilk kapsamlı toprak reformu yapma düşüncesi, 1935 yılında toplanan kurultayda kabul edilen parti programı ile ortaya atılmıştır. Söz konusu program çiftçileri toprak sahibi yapmak konusu üzerinde ağırlıkla durmakta idi. Nitekim 1930-1945 yılları arasında tarımla uğraşan köylü nüfusun elinde bulunan arazi miktarı son derece adaletsiz bir dağılım sergilemekteydi.

Tablo 1: 1930-1945 Yılları Arasında Tarımla Uğraşan Nüfusun Sahip Olduğu Toprak Miktarı

Miktar (Dönüm)	Tarımsal Faaliyette Bulunan Aile Sayısı
1-10	144.828
10-20	161.380
20-30	124.514
30-40	92.222
40-50	75.313
50-75	112.720
75-100	74.914
100-200	88.355
200-500	31.886
500-1.000	40.104
1.100 ve üstü	1.876

Kaynak: İnce, 2006: 64.

Dönemin toprak dağılımını gösteren Tablo 1 incelendiğinde, nüfusun önemli bir kısmının elinde bulunan toprakların dönemin şartlarına göre yetersiz sayılabilecek büyüklükte olduğu görülmektedir. Buna karşın büyük toprak parçalarına sahip olan kesim ülkede azınlık durumundadır. Bu durum toprak dağılımındaki adaletsizliği ortaya koymasının yanında acilen bir toprak reformunun yapılması gerekliliğini ortaya koymuştur.

Bu sebeple dönemin İçişleri Bakanlığı'ndan tapusu olmayan toprakların kamulaştırılmaları için bir tasarı hazırlaması istenmiştir. Bu tasarıya göre devlet, 2.000 dönümden fazla olan toprakları ve sahiplerinin bizzat başında bulunmadıkları ve işletilmeyen topraklar 2.000 dönümden az olsa bile devlet tahvilleri karşılığında kamulaştırma yetkisine sahip olacaktı. Fakat bu tasarı, 1924 Anayasası'nın kamulaştırmalarda bedel tespiti ve bedelin peşin ödenmesi gerektiğine ilişkin maddesi ile uyuşmadığı gerekçesiyle kabul edilmemiştir (Aydın, 2018: 364). Bunun üzerine 1937 yılında yapılan bir anayasa değişikliği ile kamulaştırma bedellerinin özel yasalar çerçevesinde belirlenmesine hükmedilerek sorunun üstesinden gelinmiştir. Bu gelişmelerin bir sonucu olarak topraksız köylünün durumu savaş sonrasında yeniden görüşülmeye başlanmış ve bu çabaların

sonucu olarak toprak reformuna yönelik ilk hukuksal düzenleme olan 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Yasası 1945 yılında kabul edilmiştir.

Yasanın çıkarılma gayesi hakkında birçok farklı görüş mevcuttur. Öyle ki bu yasanın ortaya atılmasını siyasi ve ekonomik gerekçelere bağlayan görüşler bulunmaktadır. Sönmez (1998: 15)'e göre, yasanın hazırlanmasının sebebi Birinci Dünya Savaşı yıllarındaki tarım topraklarının mülkiyetinin görünümünden kaynaklanmaktadır. Söz konusu yıllarda, tarıma elverişli toprakların %39,3'ü, nüfusun yalnızca %1'ini oluşturan büyük toprak sahiplerinin elinde bulunmakta idi. Bu büyük toprak sahiplerinden sonra gelen toprak ağaları, zengin köylülerden oluşan ve nüfusun %4'lük kısmını oluşturan kesim ise tarım arazilerinin %26,2'sini ellerinde bulundurmaktaydılar. Cumhuriyetin kuruluşunun ilk yıllarında da durum benzer bir seyir takip etmiştir. İşlenmeye uygun arazilerin %40-50'si, yine toprak ağalarının ve varlıklı kesimin elinde bulunurken, %40'ı orta varlıklı kesim olan çiftçilerin elinde bulunuyordu. Nüfusun büyük çoğunluğunu oluşturan, yoksul köylü sınıfın elinde ise işlenmeye uygun toprakların yalnızca %5-10'u bulunuyordu.

Öte yandan Barkan (1980: 452), başka bir bakış açısıyla söz konusu tarımsal düzenlemelerin altında yatan asıl nedeni, mevcut devrimci ve halkçı rejimin demokratik söylemlerini somutlaştırma çabası olarak yorumlamaktadır. Ona göre, işlediği toprağa sahip çıkamayan halk yığınları, demokrasinin gerçek nimetlerinden faydalanmamış olacak, böylece, ekonomik ve siyasi olarak geri planda kalan ve nüfusu milyonları bulan köylü kesim, rejimle bağ kuramayacak ve yurt çapında barış ve sükûneti tehdit eden bir kesim haline gelecektir. Erdost (2020: 19) da benzer bir değerlendirme ile toprak reformu yasasını ülkemizdeki demokratikleşme sürecinin bir parçası ve ulus devlet olma sürecinin tamamlanması yolunda kırsal demokratikleşmenin sağlanması için atılmış bir adım olarak yorumlamaktadır.

Keyder (1989: 173-176) ise yasanın ortaya çıkış amacını, dönemin bürokrasisi karşısında güç kazanarak muhalefet konumuna geçen ve aralarında mesafe oluşan burjuvaziye bir alternatif olarak köylü kesim ile ittifak kurma çabası olarak yorumlamaktadır. Zira tek parti döneminde devlet eli ile oluşturulan ve bürokrasi ile iş birliği içinde olan burjuvazi sınıfı da dönemin devletçi, hantal işleyen politikalarından uzaklaşmak ve kendi ideolojilerini hayata geçirmek arzusuna sahip olduktan sonra bürokratik sınıf ile çatışmaya düşmüştür. Nitekim 1950 seçimlerinde yoksul köylü kesiminin piyasa özgürlüğünden yana tercihini kullanması, tek parti dönemi bürokrasisinin ittifak amacına ulaşamadığını kanıtlamaktadır.

2.2.1. 4753 Sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Yasası

4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Yasası ilk şekli ile Çiftçiye Toprak Dağıtılması ve Çiftçi Ocakları Kurulması Hakkındaki Yasa Tasarısı olarak meclisin gündemine gelmiştir. Tasarı daha

sonra Çiftçi Ocakları bölümü çıkarılarak 1945 yılında Çiftçiyi Topraklandırma Yasası adıyla kabul edilerek yasalaşmıştır. Yasanın amacı, 1. maddesinde,

- Arazisi olmayan veya sahip olduğu arazisi yeterli olmayan çiftçileri ve çiftçilik yapmak isteyenleri iş kuvvetlerini değerlendirecek ölçüde araziye sahip kılmak;
- Kendilerine arazi verilenler ile yeterli arazisi bulunup üretim yapma araçları eksik olan çiftçilerden muhtaç durumda olanlara kuruluş, çevirme ve onarma sermayesi ve canlı cansız demirbaş vermek;
- Yurt topraklarının sürekli olarak işlenmesini sağlamak, olarak ifade edilmiştir (ÇTY, 1945: madde 1).

Ayrıca yasa, bu amaç doğrultusunda arazi dağıtılacak kişileri,

- Hiçbir arazisi olmayıp başkalarının arazisinde ortakçılık ya da kiracılık yapan kişiler,
- Arazisi yetmeyen çiftçiler,
- Hiçbir arazisi olmayıp yerleştiği yerde öteden beri tarım işçiliği ile geçinen,
- Göçebeler ve göçmenler, göçürülenlerden çiftçi olanlar,
- Yasa hükümlerine göre verilmiş arazinin miras yolu ile devredilmesi halinde, mirastan feragat eden mirasçılar,
- Tarım ve veteriner okullarını veya Tarım Bakanlığı'na tanınmış kursları bitirenlerden arazisi olmayan veya arazisi yetmeyen kişiler,
- Daha evvel çiftçi olmamasına rağmen arazi edindiği takdirde çiftçilik yapacağına Tarım Bakanlığı'na kanaat getirilen kişiler olarak sıralamıştır (ÇTY, 1945: madde 34).

Öte yandan dağıtılacak topraklar yasanın 8. maddesinde,

- Devletin hüküm ve tasarrufu veya özel mülkiyeti altında bulunup kamu işlerinde kullanılmayan arazi;
- Bir veya birden fazla köy, kasaba veya şehrin orta malı olan arazinin ihtiyaçtan fazla olduğu Tarım Bakanlığı'na belirtilen parçası;
- Sahibi bulunmayan arazi;
- Devletçe kurutulan sahipsiz bataklıklardan kazanılacak arazi;
- Göllerin kuruması ve nehirlerin doldurmasıyla elde edilecek arazi;
- Bu yasa hükümlerine göre kamulaştırılacak araziler olarak sıralanmaktadır (ÇTY, 1945: madde 8).

Yasaya göre kamulaştırılarak topraksız veya yeter toprağı bulunmayan köylüye dağıtılacak araziler, Vakıflar Genel Müdürlüğü veya mütevelliler tarafından tasarruf edilen vakıf arazilerinin tamamı, özel idare ve belediyeye ait olup kamu hizmetinde kullanılmayan araziler, gerçek kişiler ve özel hukuk tüzel kişilerine ait olan arazilerin 5.000 dönümü geçen kısımları, yasanın yürürlüğe girmesinden sonra işlenmeyen araziler, bu yasa hükümlerine göre kamulaştırmaya bağlı araziden

bölünmek suretiyle 1944 Ekim ayından sonra iktisap edilen ve yine sahipleri tarafından doğrudan işletilmeyen arazilerin tamamı olarak sıralanmıştır (ÇTY, 1945: madde 14).

Dağıtılacak arazilerin, üzerindeki yapı ve tesislerin bedel karşılığında borçlandırma yoluyla verileceği hüküm altına alınmıştır (ÇTY, 1945: madde 42). Söz konusu arazi, yapı ve tesislerin karşılığı borçlandırmayı takip eden altıncı yılın Ocak ayında başlayacak şekilde, yirmi yılda ve yirmi eşit taksitle ve faizsiz olarak ödenmek üzere Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası adına senede bağlanır ve senetler bankaya verilir (ÇTY, 1945: madde 46). Ayrıca, yasadan faydalanan kişiler için işletmelerini, yapı ve tesislerini inşa etmek, bakım onarımlarını karşılamak üzere Ziraat Bankası tarafından özel bir fon oluşturulacağı da hüküm altına alınmıştır (ÇTY, 1945: madde 47). Bu koşullar altında arazi dağıtımından faydalanan kişilerin tapuları kendi adlarına düzenlenir. Fakat gerek dağıtımı yapılan arazilerin bedelleri gerekse de 47. maddeden doğan borçlar ödenmedikçe yasadan faydalananların söz konusu gayrimenkuller üzerinde hiçbir temlik tasarrufları bulunmaları mümkün değildir (ÇTY, 1945: madde 54).

Öte yandan yasa kapsamında dağıtılacak arazilerin çok kısıtlı şartlar dışında kiraya veya ortakçılığa verilmesi de yasaklanmıştır. Söz konusu toprakların kiraya ya da ortakçılığa verilmesi ya da işletilmediğinin tespit edilmesi durumunda arazilerin tapu kaydından düşülerek başkalarına tahsis edilmesi mümkün kılınmıştır (ÇTY, 1945: madde 57). Dağıtımı yapılan toprakların borçlarının ödenmesi tamamlanmış olsa dahi 25 yıl süreyle bu hükümlere tabi kalacakları da yasa da belirtilmiştir (ÇTY, 1945: madde 58). Bu madde yasanın amacına hizmet etme noktasında ne kadar kararlı olduğunu ortaya koyması bakımından önem taşımaktadır (Sönmez, 1998: 14).

Yasanın özellikle 5.000 dönümden fazla olan toprakların kamulaştırılmasını konu alan kısmı büyük toprak sahipleri tarafından rahatsızlıkla karşılanmıştır. Onlara göre yasanın bu hükmü büyük işletmelerin tırpanlanması anlamı taşımaktaydı. Bu sebeple zaman içerisinde kamulaştırılarak dağıtılacak arazileri konu alan maddelerin birçoğu yürürlükten kaldırılmış (İnce, 2006: 65; Çamurcuoğlu, 2009: 174), dağıtılan topraklar hazine arazileri ve vakıf arazileri ile sınırlı kalmıştır.

Yasa kapsamında 1950-1965 yılları arasında hazine arazilerinden 54.000 ha toprak 5.491 aileye dağıtılmıştır. Fakat toprağı işlemek için gerekli olan araç gerek ve sermayeden yoksun olan aileler toprakları yeniden büyük toprak sahiplerine satarak, söz konusu topraklar üzerinde yarıcı ve ortakçı konumuna düşmüşlerdir (Güneş ve Sarı, 2005: 81).

Yasanın toprak reformunun ruhunu yansıtan en önemli yapılanmalarından biri “çiftçi ocakları” adında bir arazi yapısını öngörmesi idi. Çiftçi ocağının yapılanması arazilerinin büyüklüğü 30 ve 500 dönüm arasında değişecek şekilde, her bölgenin şartlarına göre belirlenecek olup bir çiftçi ailesinin geçimini sağlayacak miktardan az olamayacak şekilde tasarlanmıştı. Ayrıca ocaklar, tapuda tek kişi adına kayıtlı olmak şartı ile miras yolu ile devredilebilecekti. Ocağın

sahibinin ölümü halinde ocak, gerekirse hakemden yardım alarak, en iyi işletecek varise diğer varislerin miras hakkı saklı kalmak kaydı ile intikal edebilecekti. Öte yandan ocak, bölünmeden ancak bir bütün olarak satılabilecekti. Askerlik ve hastalık gibi özel durumlar dışında ise kiraya verilmesi de mümkün değildi (Tezel, 1982: 353). Bu sistem Fransa’da bugün uygulanan Fransız Arazi Kullanımı ve Kırsal Yerleşim Şirketi (SAFER)¹’ne benzemesi açısından önem taşımaktadır.

Özü bakımından demokratik bir niteliğe sahip olan Çiftçiyi Topraklandırma Yasası ile 1950-1960 yılları arasında 18.737.535 dönüm toprağın 433.117 aileye dağıtımı gerçekleştirilmiştir. Dağıtımı gerçekleştirilen toprakların %96,6’sı hazine, %2,6’sı ise vakıf topraklarından oluşmuştur. Kamulaştırılmasına hükmedilen toprakların kamulaştırma işlemlerinin büyük ölçüde sahibinin rızasına bırakılması sebebiyle dağıtılan toprakların yalnızca %0,5’i özel mülkiyete ait olan topraklardan oluşmuştur (Taraklı, 1976: 274; Sönmez, 1998: 276).

Son olarak, yasanın etkisiyle makineleşmede yaşanan artış ekim alanlarının da genişlemesi sonucunu beraberinde getirmiştir. Yeni ekime açılan toprakların önemli bir bölümü hazine arazilerinin gasp edilmesi yoluyla sağlanmıştır. Toprakların gaspı genellikle büyük toprak sahipleri tarafından gerçekleştirilmiştir. Gasp edilen toprakların özel mülkiyete geçirilmesi ise 1926 yılında 743 sayılı Medeni Yasa’nın kabulünden sonra gerçekleşmiştir. Nitekim Medeni Yasa’nın 639. maddesi, tapu siciline kaydı olmayan bir taşınmazı çekişmesiz ve aralıksız 20 yıl süreyle malik sıfatıyla zilyetliğinde bulunduran kişinin söz konusu taşınmazı mülk edinebilmek için tescil talebinde bulunabileceğine ilişkindi. İlerleyen süreçte bu hüküm Medeni Yasa’nın yürürlüğünden öncesini de kapsayacak şekilde genişletilmiş ve tapulu yerlerin de yüz ölçümü kaydını göstermeye gerek olmaksızın zilyet adına tescil edilebilmesinin önü açılmıştır. Böylece büyük toprak sahipleri hazineye ait olan toprakları tapuda kendi adlarına tescil ettirebilmişlerdir.

Hazineye ait olan taşınmazların yukarıda ifade edilen biçimde özel mülkiyete geçirilmesinin önüne geçebilmek adına 1954 yılında Medeni Yasa ve Tapulama Yasası’nda yapılan değişikliklerle özel mülkiyete geçirilecek taşınmazların yüz ölçümü sınırı 20 dönüm olarak belirlense de yasadan beklenen fayda sağlanamamıştır. 1966 yılında kabul edilen 766 sayılı Tapulama Yasası’nın yürürlüğe girmesi ise söz konusu toprakların özel mülkiyete geçirilmesini kolaylaştırıcı bir nitelik taşıması bakımından bir geriye dönüş olarak ifade edilebilir. Zira yasanın 33. maddesi 20 dönüm olarak belirlenen yüz ölçümü sınırını 100 dönüme kadar genişletmiştir. Ayrıca tescil edilebilecek taşınmazların bitişiğinde bulunan ve yüz ölçümü 100 dönümden fazla olan bitişik parçalı

¹ Fransız Arazi Kullanım ve Kırsal Yerleşim Şirketi (SAFER), 1960’ların başında Fransa’da, Fransız Yasaları doğrultusunda kurulan ve kamu yararı amacı taşıyan özel bir şirkettir. Şirket gerek tarımsal gerekse de çevresel önem taşıyan alanların korunması amacıyla arazi kullanım planları hazırlayıp önlemler almanın yanı sıra ön alım hakkını da kullanarak piyasadan arazi alım satımı yapma görevleriyle donatılmıştır. SAFER satın aldığı arazileri kamu ihaleleri yoluyla, araziye amacına uygun olarak kullanacağına kanaat getirdiği alıcılara satar.

taşınmazların üzerinde zilyetliğin ayrı ayrı nedenlere dayandırılması durumunda da 100 dönümlük kısımların yasada belirtilen belgelerle ispatlanması durumunda tescilinin yolu açılmıştır.

Toprak reformunun gerekliliğinin sürekli olarak vurgulandığı yıllarda hayata geçirilen bu düzenlemeler aracılığıyla büyük toprak sahiplerinin topraklarının hazine toprakları vasıtasıyla sürekli arttırılması reformun ruhuna son derece aykırı bir görünümün ihtiva etmekteydi (Aksoy, 1971: 144-148). Özetle yasa, asıl amacı olan topraksız çiftçileri koruyamamış bunun ötesinde büyük toprak sahiplerinin hazine arazilerini gasp ederek topraklarını daha da genişletmelerinin önünü açmıştır.

2.2.2. 1617 Sayılı Tarım ve Toprak Reformu Ön Tedbirler Yasası

Sosyal devlet anlayışıyla hazırlanan 1961 Anayasası'nın "*Devlet, toprağın verimli olarak işletilmesini gerçekleştirmek ve topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçiye toprak sağlamak amaçlarıyla gereken tedbirleri alır. Yasa, bu amaçlarla, değişik tarım bölgelerine ve çeşitlerine göre toprağın genişliğini gösterebilir. Devlet, çiftçinin işletme araçlarına sahip olmasını kolaylaştırır. Toprak dağıtım, ormanların küçülmesi veya diğer toprak servetlerinin azalması sonucunu doğuramaz*" ibarelerinden oluşan ve devlete tarım ve toprak reformu yapma görevi yükleyen 35.maddesi kapsamında yeniden toprak reformu çalışmalarına başlanılmıştır. Anılan Anayasa maddesine dayanarak 1961-1970 yılları arasında 8 adet toprak reformu yasa tasarısı hazırlanmış fakat hiçbirisi yürürlüğe koyulamamıştır. Tarım ve toprak reformu amacı taşıyan önemli taslak çalışmalar sonucunda 1972 yılında 1617 sayılı *Tarım ve Toprak Reformu Ön Tedbirler Yasası* resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yasanın amacı, tarım ve toprak reformunun gerçekleştirilmesi için gereken ön tedbirlere ilişkin düzenlemelerin belirlenmesidir

Yasanın 20. maddesinin 766 sayılı Tapulama Yasası'nın 33. maddesinde yapmış olduğu değişiklik çalışmanın kapsamı açısından önem arz etmektedir. Zira söz konusu madde sadece Osmanlı'dan Cumhuriyete devreden özel mülklerin değil, aynı zamanda sipahi, mültezim temessük veya senetleri de toprakların özel mülkiyete geçirilmesi için yeterli belgeler olarak kabul etmiştir. Temessük veya senetler, mültezimlere hizmetleri karşılığında kira senedi olarak verilmekte ve mülkiyet hakkı iddiasına yol açması mümkün olmayan belgeler niteliğindedir. Durum böyleyken bu belgelerin özel mülkiyet hakkının ileri sürülebilmesi için geçerli belgeler haline getirilmesi zilyetliği elinde bulunduran ve tarımsal üretim yapan çiftçileri bu araziler üzerinde işgalci durumuna düşürdüğü için toprak reformunun ruhuna aykırı bir nitelik taşımaktaydı (Sönmez, 1998: 281; Erdost, 2005: 318). Nitekim 1963 yılında 500 dönüm ve üzeri toprağa sahip olanların sayısının toplam topraklara oranı %10,7 iken 1973 yılında bu oranın %15,4 e yükselmesi (Sönmez, 1998: 276) Tapulama Yasası'nın büyük toprak sahiplerinin topraklarını daha da genişletmede önemli bir araç olduğunu doğrular niteliktedir.

Tarım ve Toprak Reformu Ön Tedbirler Yasası, 766 sayılı Tapulama Yasası'nın 33. maddesini değiştiren 20. maddesi hariç 1984 yılında yürürlüğe giren 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Yasası'nın kabul edilmesi ile yürürlükten kalkmıştır.

2.2.3. 1757 Sayılı Tarım ve Toprak Reformu Yasası

Cumhuriyet döneminde yürürlüğe koyulan ikinci toprak reformu yasası, sosyal adalet ve verimlilik ilkeleri temelinde hazırlanan 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Yasası'dır. Yasa, 1973 tarihinde kabul edildiği tarihte yürürlüğe koyulmuştur. Yasa genel olarak amacını 2. maddesinde,

- Toprağın verimli bir şekilde işletilmesini, tarımsal üretimin sürekli olarak artırılmasını, değerlendirilmesini, pazarlanmasını ve ulusal kalkınmayı hızlandıracak tarımsal yapının kurulmasını,
- Topraksız veya az topraklı çiftçi ailelerinin yeter gelirli tarımsal aile işletmeleri haline getirilmeleri için topraklandırılmalarını, donatılmalarını, desteklenmelerini ve örgütlenmelerini,
- Toprak ve Tarım Reformu hedeflerinin gerçekleştirilmesine yardımcı olmak amacı ile Toprak ve Tarım Reformu Kooperatifleri kurulmasını,
- Tarımda kiracılık ve ortakçılığın belli bir düzene sokulmasını,
- Ekonomik bir üretime imkân vermeyecek şekilde parçalanmış arazinin birleştirilmesi ve gerektiğinde genişletilmesi suretiyle toplulaştırılmasını ve tarımsal mülklerin çiftçi ailelerinin geçimini sağlamaya ve aile işgücünü değerlendirmeye yetmeyecek derecede parçalanmasını ve küçülmesini önlemeyi,
- Örnek köyler kurmayı, mevcut köylere eklemeler yapmayı,
- Tarımda toprak ve su kaynaklarının teknik ve ekonomik gereklere göre kullanılması, korunması, ıslahı, geliştirilmesi ve verimliliğinin sürdürülmesini sağlamak olarak ifade etmektedir (Tarım ve Toprak Reformu Yasası[TTRY], 1973: madde 2).

Yasaya göre dağıtılacak araziler, Çiftçiyi Topraklandırma Yasası'nın aksine kamulaştırılmak suretiyle elde edilen özel ve tüzel kişilere ait topraklardan oluşmaktadır. Ayrıca yasa, toprağın eşitlik ilkesi uyarınca dağıtılmasının yanı sıra tarım reformu konusuna yönelik olarak toprağın verimliliğinin artırılmasına dair düzenlemeler de içermektedir. Bu bağlamda, yeniden dağıtımdan yararlanan ailelerin ihtiyaç duydukları donanım, destek ve örgütlenmeyi sağlamak amacıyla kooperatif sisteminin hayata geçirilmesini de sağlamıştır (Tekelioğlu, 2010: 69). Bununla birlikte yasada toprak reformunun yanı sıra tarım reformu konusuna da yer verilmesi, Osmanlı'dan kalan miri toprakların hızla özel mülkiyete dönüştürülmesi sorununun yeterince dikkate alınamamasına neden olmuştur. Zira yasa uygulanmaya başladıktan sonra özel mülkiyete geçen topraklar konusu

artık hiç tartışma konusu olmamış, yalnızca özel mülkiyete geçen toprakların nasıl kamulaştırılacağı ve bedellerinin nasıl ödeneceği sorunu gündemi meşgul etmiştir (Yiğit, 2019: 42).

Yasanın uygulanması için Şanlıurfa ili pilot bölge olarak ilan edilmiş ve bölgede başlatılan toprak reformu uygulamaları kapsamında tapulama çalışmaları yürütülmüştür. Bu bağlamda 16 milyon 600 bin dönüm arazinin tapulanma işlemleri tamamlanmıştır. Fakat söz konusu arazilerin 8 milyon 525 bin dönümü yukarıda ifade edilen şekilde 766 sayılı Tapulama Yasası'nın zilyetlik hükümlerinden faydalanarak büyük toprak sahipleri adına tapulanmıştır (Beşiktepe ve Demir, 2005: 145). Yani önce hazineye ait olan toprakların çeşitli yasalar aracılığıyla özel mülkiyete geçirilmesi sağlanmış ardından da söz konusu topraklar kamulaştırılarak toprak reformu adı altında yeniden dağıtılmıştır. Öte yandan yasa kapsamında dağıtılmak üzere kamulaştırılan arazi miktarı 1 milyon 600 bin dönüm civarında olmuştur. Ayrıca 1 milyon 100 bin hazine arazisi de dağıtılacak arazi kapsamına alınmıştır. Yasadan yararlanmak için ise 75 bin aile başvuruda bulunmuştur. Buna karşılık yalnızca 1.218 aileye toprak dağıtımı yapılmıştır. Bununla birlikte yasa kapsamında toprak reformu amacıyla kamulaştırılan fakat dağıtılamayan topraklar zamanla büyük toprak sahiplerine geri iade edilmiştir (Beşiktepe ve Demir, 2005: 146; Kendir, 2005: 295).

Beş yıl süreyle yürürlükte kalan yasa, 1978 tarihinde, mecliste yasa maddelerinin tek tek değil toplu olarak onaylanmış olması yani kabul edilmesi esnasında usul hatası yapılmış olması gerekçe gösterilerek Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.

2.2.4. 3083 Sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Yasası

Tarım ve toprak reformuna dair hayata geçirilen son reform yasası, 1984 yılında kabul edilen ve halen yürürlükte bulunan 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Yasası'dır. Yasanın kabulünden bir yıl sonra 1985 tarihinde 3155 sayılı Tarım Reformu Genel Müdürlüğü'nün Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Yasa ile Tarım Orman ve Köy İşleri Bakanlığı'na bağlı Tarım Reformu Genel Müdürlüğü kurulmuş ve 3083 sayılı yasanın uygulama bölgelerinde yasanın uygulanmasından sorumlu kurum olarak belirlenmiştir. Yasa 1. maddesinde amacını, sulama alanları ile Cumhurbaşkanı tarafından gerekli görülen alanlarda;

- Toprağın verimli şekilde işletilmesini, işletilmesinin korunmasını, birim alandan azami ekonomik verimin alınmasını, tarım üretiminin sürekli olarak artırılmasını, değerlendirilmesini ve buralarda istihdam imkânlarının artırılmasını,
- Yeterli toprağı bulunmayan ve topraksız çiftçilerin zirai aile işletmeleri kurabilmeleri için devletin mülkiyetinde bulunan topraklarla topraklandırılmalarını, desteklenmelerini, eğitilmelerini,

- Ekonomik üretime imkân vermeyecek şekilde parçalanmış tarım topraklarının gerektiğinde ve imkânlar ölçüsünde genişletilmesi suretiyle de toplulaştırılmasını, tarım arazisinin ailenin geçimini sağlamaya ve aile iş gücünü değerlendirmeye yeterli olmayacak derecede parçalanmasını ve küçülmesini önlemeyi,
- Yeni yerleşme yerleri kurmayı, mevcut yerleşme yerlerine eklemeler yapmayı,
- Zorunluluk halinde tarım arazisinin diğer amaçlara tahsisini düzenlemeyi,
- Dağıtılmayan tarım arazisinin değerlendirilme şeklini belirlemeyi,
- Cumhurbaşkanınca gerekli görülen diğer bölgelerde gayrimenkullerin Milli Güvenlik nedeniyle mülkiyet ve tasarruf şekillerinde ve yerleşim yerlerinde düzenlemeler yapmayı, sağlamak olarak ifade etmektedir (SAADDTRY, 1982: madde 1).

Yasa, uygulama alanlarında uygulayıcı kuruluşun tasarrufuna geçecek arazileri, devletin hüküm ve tasarrufu veya özel mülkiyetinde olup kamu hizmetlerinde kullanılmak üzere tahsis edilmemiş araziler ve gerçek veya özel hukuk tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan arazi ve diğer gayrimenkuller olarak belirlemiştir. Buna göre, uygulama alanlarında, devletin hüküm ve tasarrufu veya özel mülkiyetinde bulunan araziler uygulama kararının resmi gazetede yayımı ile; gerçek veya özel hukuk tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan arazi ve diğer gayrimenkuller ise kamulaştırma ile uygulayıcı kuruluşun tasarrufuna geçeceği hüküm altına alınmıştır (SAADDTRY, 1982: madde 5). Uygulayıcı kuruluş, tasarrufuna geçen araziye yeterli toprağı olmayan veya toprağı olmayan çiftçilere dağıtabileceğı veya kiraya verebileceğı gibi iskân projeleri ve toplulaştırma faaliyetlerinin gerçekleşmesinde de kullanabilecektir (SAADDTRY, 1982: madde 7). Yasada yer alan bu düzenleme toprak reformunun amacını aşan bir nitelik taşımaktadır. Nitekim toprak reformu kapsamında özel mülkiyetten kamulaştırma yoluyla elde edilen arazilerin tek kullanım şekli, yeter toprağı bulunmayan ya da toprağı olmayanlara dağıtımdır. Bu bağlamda kamulaştıran arazilerin tarımsal iyileştirmeler veya iskân amacıyla kullanılması toprak reformunun gerçek amacına aykırı bir nitelik taşımaktadır (Gün, 2001: 329).

Yasanın geçici 1. maddesi ise çalışmanın kapsamı açısından önem taşımaktadır. Buna göre, mülga 1757 sayılı yasa gereğince kendilerinden toprak kamulaştırılanların altı ay içinde müracaat etmeleri halinde bu yasanın hükümlerine göre yapılacak incelemeden sonra yasanın “Sahibine Bırakılacak Arazi”ye ilişkin hükümlerinin uygulanacağına hükmetmektedir. Buna göre, geri verilecek arazinin, dağıtılmamış veya tahsis edilmemişse, bu miktara tekabül eden kamulaştırma bedeli ve faizi ödenmeyecektir. Bedellerin hak sahipleri tarafından tahsil edilmesi durumunda ise bedel ve faizlerin defaten fona iade edilmesi ile arazinin ilgili kişi adına tescili yapılabilecektir. Fakat iade edilecek arazinin dağıtılması ya da tahsisinin yapılması durumunda, hak sahiplerine aynı değerde arazi verilecek, hak sahipleri bu arazileri kabul etmezlerse iade edilecek toprağın miktarına tekabül eden kamulaştırma bedelleri kendilerine ödenecektir. Ayrıca yasa, “Sahibine Bırakılacak Arazi” miktarını 1757 sayılı yasanın belirlediğı miktarın iki katı oranında belirlemiştir. Bu hüküm

gereğince 1975 yılında Şanlıurfa ilinde kamulaştırılan ve dağıtımı yapılmayan toprakların tamamı eski sahiplerine iade edilmiştir (Kendir, 2005: 296).

Ayrıca 2013 yılında kabul edilen 6487 sayılı yasa² ile 3083 sayılı yasaya eklenen geçici 5. madde kapsamında mülga 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Yasası hükümlerine göre kendilerinden kamulaştırılan ancak kamulaştırma bedelleri ödenmeyen arazilerin de ilgililerine iadesinin önü açılmıştır. Buna göre, kamulaştırılan arazilerden dağıtılmayan, tahsis edilmeyen, satılmayan ya da yasanın amacı doğrultusunda kullanılmasına ihtiyaç duyulmayanların iadesi mümkün kılınmıştır. Öte yandan uygulayıcı kuruluş tarafından tahsis edilmesi, satılması veya bu yasanın amaçlarında kullanılmak üzere ihtiyaç duyulması nedeniyle iade edilemeyen araziler yerine ise ilgililerine, aynı bölgede bulunan ve uygulayıcı kuruluşun tasarrufunda olan Hazineye ait eşdeğer arazi verileceği de hüküm altına alınmıştır. Bu maddeden yararlanmak için hak düşürücü süre 1 yıl olarak belirlenmiştir. Geçici 5.madde kapsamında ilk dört yılda 72 eski malik adına toplam 70 bin dekar hazine arazisinin iade işlemleri sağlanmıştır (Tarım ve Orman Bakanlığı Faaliyet Raporu, 2018: 102).

Bu bağlamda değerlendirildiğinde yasanın öngördüğü özel mülkiyete ait topraklardan kamulaştırılarak toprağı olmayan ya da yeter toprağı bulunmayan çiftçilere toprak dağıtılması uygulaması neredeyse hiç kullanılmamıştır. Yasa genellikle devlete ait toprakların talep edenlere dağıtılması, 1757 sayılı yasa uyarınca kamulaştırılan toprakların sahiplerine iade edilmesi ve toplulaştırma işlemlerinin hayata geçirilmesi amacıyla kullanılmıştır (Gün, 2001: 329). Bu sebeple yasanın gerçek bir toprak reformu yasası olduğunu söylemek güçtür. Zira tek başına devlet topraklarının toprağı olmayanlara dağıtılması politikası toprak reformunun ruhuyla bağdaşır bir nitelik taşımamaktadır. Ayrıca yasada yer alan milli güvenlik gerekçesiyle toprakların farklı amaçlarla kullanımının önünün açılması da tarım ve toprak reformu bağlamında değerlendirildiğinde tartışmaya açıktır (Gün, 2001: 330).

Yasa ayrıca tarım arazilerinin amaç dışı kullanımı konusuna ilişkin düzenlemeleri de içerisinde barındırmaktadır. Buna göre yasa kapsamında uygulama alanlarında bulunan tarım arazilerinin zorunlu haller olmadıkça tarım dışı amaçlarla kullanımı yasaklanmıştır. Ancak, zorunlu hallerde uygulama alanlarında yer alan tarım arazilerinin ilgililerin müracaatı üzerine uygulayıcı kuruluşun izni ile tarımsal amaç dışında kullanımına imkân tanımıştır. Öte yandan, 2017 yılında tarım arazilerinin amaç dışı kullanımları için 2005 tarihinde kabul edilen 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanım Yasası hükümlerinin uygulanacağı yasaya eklenmiş, böylece amaç dışı kullanımlarda 5403 sayılı yasa ile 3083 sayılı yasa arasında yetki bakımından tutarlılık oluşturulmuştur. Söz konusu değişiklik kapsamında uygulama alanlarında yer alan özel mülkiyetin

² Bazı Yasalar İle 375 Sayılı Yasa Hükümünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa R.G., 11/06/2013 Sayı: 28674

konusu olan 200 dekar tarım arazisinin amacı dışında kullanımına izin verilmiştir (Tarım ve Orman Bakanlığı Faaliyet Raporu, 2018: 99).

2.3. Doğrudan Tarım Arazilerine Yönelik Olarak Hazırlanan Mevzuat Aracılığıyla Tarım Arazileri Üzerinde Kullanım Değişikliği Yaratılması

Toprak koruma yasaları özleri itibarıyla tarıma elverişli arazilerin korunması ve etkin kullanılmasını düzenleme amacı taşımaktadır. Buna karşın ülkemizde toprak kullanım yasaları tarım arazilerinin amacı dışında kullanımı konusunu son derece kapsamlı bir biçimde içerisinde barındırmaktadır. Bu başlık altında ülkemizdeki toprak korumaya yönelik olarak çıkarılan yasa ve yönetmeliklerin analizi yapılarak tarım arazilerinin kaybedilmesi ve farklı amaçlar doğrultusunda kullanılmalari konusundaki etkinlikleri incelenecektir.

2.3.1. 1989 Tarihli Tarım Alanlarının Tarım Dışı Gaye İle Kullanılmasına Dair Yönetmelik

Ülkemizde tarım arazilerinin amacı dışında kullanılmasına ilişkin ilk hukuksal düzenleme, dönemin Tarım, Orman ve Köy İşleri Bakanlığı tarafından 1989 yılında kabul edilen “Tarım Alanlarının Tarım Dışı Gaye İle Kullanılmasına Dair Yönetmelik”tir. Yönetmelik isminden de anlaşılacağı üzere doğrudan tarım arazilerinin farklı amaçlar doğrultusunda kullanımına hizmet etmek üzere hazırlanmıştır. Bu bağlamda yönetmeliğin amacı 1. maddesinde, “3161³ ve 3202⁴ sayılı yasalar uyarınca tarım alanlarının gayesine uygun bir şekilde kullanılmasını sağlamak bakımından, bu alanların hangi hallerde tarım dışı gayelerle kullanılacağına dair prensip ve esasları belirlemek” olarak ifade edilmektedir (Tarım Alanlarının Tarım Dışı Gaye İle Kullanılmasına Dair Yönetmelik [TATDGKDY], 1989: madde 1).

Yönetmeliğin 2. maddesi ise, tarım alanlarının amacı dışında kullanımını son derece kapsamlı bir şekilde düzenlemiştir. Buna göre, 2. madde “*bu yönetmelik tarım alanlarının korunması bakımından, yerleşme birimlerinin kurulması ve geliştirilmesi, eğitim, sağlık, askeri, sanayi, ulaştırma ve haberleşme, turistik ve sportif tesisler ile depo ve antrepolar ve benzeri maksatlar için kullanılmasına ihtiyaç duyulan arazilerin tarım dışı gaye ile kullanılmasına izin verilmesiyle ilgili faaliyetleri kapsar.*” ifadelerinden oluşurken (TATDGKDY, 1989: madde 2), 8. maddesi ise tarım dışına tahsis edilebilecek arazileri (TATDGKDY, 1989: madde 8),

- Köy ve mezraların planlı yerleşimi için gerektiğinde mevcut yerleşik alanları çevresinde,

³ Tarım Orman ve Köy işleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Yasa Hükmünde Kararname ile 13.12.1983 Tarihli ve 183 Sayılı Tarım Orman ve Köy işleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Yasa Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi, Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddeler Eklennesi Hakkında Yasa Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Yasa (R.G., 12.03.1985, Sayı: 18692)

⁴ Köye Yönelik Hizmetler Hakkında Yasa (R.G., 22.05.1985, Sayı: 18761)

- Konut ihtiyacı için belediye ve mücavir alan sınırları içindeki mevcut yerleşik alanlara ilave olarak iskân açılmak istenen yerlerde,
- Eğitim ve sağlık tesisleri için belediye ve mücavir alan sınırları içinde veya dışındaki alanlarda,
- Sanayi siteleri kurulması için belediye ve mücavir alan sınırları içinde veya dışındaki alanlarda,
- Akaryakıt istasyonları veya alışveriş merkezi kurulması için yapılaşma ve kullanım alanı toplam 5000 dönümü geçmemek şartıyla karayolları güzergâhında veya belediye ve mücavir alan sınırları içinde veya dışındaki arazilerde,
- Devlet karayolları, köy yolları ve benzeri yollar için daha uygun bir güzergâh tespit edilemediği takdirde, teklif edilen yer ve güzergâhta,
- Turizm amaçlı tesislerin kurulacağı alanlarda, ancak, Bakanlar Kurulunca turizm alanı ve turizm merkezleri ilan edilen yerlerdeki birinci ve ikinci sınıf dışında kalan ve ekonomik olarak ürün elde edilemeyen dikili durumda olan yağışa bağlı tarım yapılan arazilerde,
- Enerji üretim tesisleri ve bunlara ait sosyal tesislerin bu madde kapsamındaki a, b, c bentlerinde belirtilen alanlar dışında kurulması şartıyla direk, pilon, kök ve kesiciler ve zemin 1.000 dönümü geçmeyen trafolar ile enerji nakil hatları ve düz alanlarda kurulması zaruri olan büyük kapasiteli şalt merkezleri ile eski ve yeni hatların irtibatlarının sağlanması için teknik olarak muayyen bir yerde kurulması gerekli olan trafo merkezleri, kamuca yapılan sınai imalatlara zarar vermemek şartı ile her sınıf arazide,
- Maden işletmelerinin idari ve sosyal tesisleri için gereken alanlarda,
- Milli savunma hizmetleri için belediye ve mücavir saha sınırları içinde ve dışındaki alanlarda, ifadeleriyle düzenleyerek söz konusu kullanımları Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün iznine tabi kılmıştır. Bu bağlamda yönetmeliğin uygulanmasından kaynaklanan tüm yetkiler Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'ne bırakılmıştır.

Ayrıca yönetmelik, ülkemizde ilk kez toprak sınıflandırma sistemini uygulamaya koyması bakımından da önem taşımaktadır. "Arazi Kullanma Kabiliyeti Sınıfları" adı verilen bu sistem, toprağı korunmak ve özelliklerine uygun olarak planlı, dengeli kullanılmasını sağlamak gerekçesiyle toprakları birden sekize kadar sınıflandırmaya tabi tutmaktadır. Buna göre I, II, III, IV, V, VI, VII numaralı sınıflarda yer alan, orman sınırları dışında kalan ve üzerinde kültür bitkileri yetiştirilen veya mera, çayır, yaylak ve kışlak olarak kullanılan araziler tarım arazisi olarak kabul edilmektedir. Öte yandan sınıflandırma kapsamında ilk dört sınıfta yer alan araziler işlemeli tarıma elverişli iken, V, VI ve VII. sınıflarda bulunan araziler işlemeli tarıma elverişli olmayan araziler olarak kabul edilmektedir. VIII. sınıfta yer alan araziler ise tarıma elverişli olmayan araziler olarak kabul edilmektedir (TATDGKDY, 1989: madde 3).

1989 tarihli Tarım Alanlarının Tarım Dışı Gaye İle Kullanılmasına Dair Yönetmelik gerek ismi gerekse de içeriği değiştirilerek 2005 yılına dek toplamda 11 kez değişikliğe uğramıştır. Yapılan tüm değişiklikler çeşitli bakımlardan tarım arazilerinin amacı dışında kullanımını içeren istisnaları içerisinde barındırmaktadır (Turan, 2008: 158). İfade edilen değişiklikler kimi zaman yargı kararları doğrultusunda kimi zaman da ilgili idarenin iradesine bağlı olarak gerçekleştirilmiştir. Nitekim yönetmelik, anayasa, yasalar, yargı kararları ve kamu kesimi için bağlayıcı nitelikte olan kalkınma planlarına aykırılık gerekçeleri ile Danıştay 10. Dairesi tarafından 1995 yılında iptal edilmiş, bu kararı Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu aynı yıl onamıştır. Oluşan boşluğu doldurmak için 1998 yılında “Tarım Alanlarının Tarım Dışı Gaye İle Kullanılmasına Dair Yönetmelik” adıyla yeni bir yönetmelik yayımlanmış ve yönetmeliği yürütme yetkisi Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı’na bırakılmıştır. İfade edilen yönetmelik de TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası’na (ZMO) Danıştay’a açılan iptal davası sonucunda 2000 yılında hukuka ayarlığı bulunmadığı gerekçesiyle iptal edilmiştir. 2001 yılına gelindiğinde Devlet Bakanlığı ve Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı’nın ortaklığıyla “Tarım Arazilerinin Korunması ve Kullanılmasına Dair Yönetmelik” adında yeni bir yönetmelik yayımlanmıştır⁵. Bu yönetmelik de 2002 yılında iki kez değişikliğe tabi tutulmuş ve 2003 yılında idarenin kendi iradesiyle aynı isimli yeni bir yönetmeliğin yayımlanmasıyla yürürlükten kaldırılmıştır⁶. Söz konusu yönetmelik önceki yönetmeliklerin aksine tarım arazilerinin sınıflandırılmasını, mutlak tarım arazileri, özel ürün arazileri, dikili tarım arazileri ve marjinal tarım arazileri olarak değiştirmiştir. Anılan yönetmeliğin kimi maddeleri de ZMO tarafından tarım arazilerini sınıflandırırken dünya ölçeğinde kullanılan ve somut ölçülere dayanan Arazi kullanım kabiliyet sınıflandırması yerine nitelikleri Bakanlık tarafından belirlenen yeni bir sistemi benimsemiş olması, benimsenen bu sınıflandırma sisteminin içeriğinin belirsizlik taşıması ve sınıflamanın esasını oluşturan tanımlamaların Bakanlığın genelge ve talimatlarıyla değiştirilip genişletilmesinin mümkün kılınması sebebiyle yargıya taşınmıştır (TMMOB, Ziraat Mühendisleri Odası, 2003). Yargı süreci devam ederken 2005 yılında ilgili idare aynı isimli yeni bir yönetmelik yayımlayarak dava konusu yönetmeliği yürürlükten kaldırmıştır⁷ (TMMOB, Ziraat Mühendisleri Odası, 2005). Söz konusu yönetmelik de tarım arazilerinin sınıflandırılması sisteminde 2003 yılında kabul edilen sistemin aynısını benimsemesi bakımından önem taşımaktadır. 2005 tarihinde kabul edilen “Tarım Arazilerinin Korunması ve Kullanılmasına Dair Yönetmelik” 2012 yılında “Tarım Arazilerinin Korunması ve Kullanılmasına Dair Yönetmeliğin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Yönetmelik”⁸ aracılığıyla yürürlükten kaldırılmıştır.

⁵ Tarım Arazilerinin Korunması ve Kullanılmasına Dair Yönetmelik R.G., 10.08.2001 Sayı: 24489

⁶ Tarım Arazilerinin Korunması ve Kullanılmasına Dair Yönetmelik, R.G., 13.06.2003 Sayı: 25127

⁷ Tarım Arazilerinin Korunması ve Kullanılmasına Dair Yönetmelik, R.G., 25.03.2005 Sayı: 25766

⁸ R.G. 03/07/2012 Sayı: 28342

2.3.2. 5403 Sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Yasası

Ülkemizde tarım arazilerinin korunmasına ilişkin yasa düzeyindeki ilk mevzuat düzenlemesi 2005 yılında kabul edilen 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanım Yasası'dır. Yasa ile 1989 yılında başlayıp 2005 yılına kadar devam eden ve yönetmelikler dönemi olarak nitelendirilebilecek süreçte hayata geçirilen düzenlemeler önemli ölçüde değişikliğe uğramıştır. İlk kabul edildiği haliyle 5403 sayılı yasanın amacı 1.maddesinde, *“toprağın doğal veya yapay yollarla kaybını ve niteliklerini yitirmesini engelleyerek korunmasını, geliştirilmesini ve çevre öncelikli sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak, plânlı arazi kullanımını sağlayacak usûl ve esasları belirlemek”* olarak ifade edilmiştir (Toprak Koruma ve Arazi Kullanım Yasası [TKAKY], 2005: madde 1).

Yasanın uygulanmasını düzenlemek adına 2005 tarihinde “Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Yasası Uygulama Yönetmeliği”⁹ yürürlüğe koyulmuştur. Söz konusu yönetmelik 2017 yılında kabul edilen ve halen yürürlükte bulunan “Tarım Arazilerinin Korunması, Kullanılması ve Planlanmasına Dair Yönetmelik”¹⁰ aracılığıyla yürürlükten kaldırılmıştır.

5403 sayılı yasanın getirdiği en önemli yenilik, tarım arazilerinin parçalanmasının önüne geçmek amacıyla “yeter büyüklükteki tarımsal arazi parsel büyüklüğü” uygulamasıdır. “Yeter büyüklükteki tarımsal arazi parsel büyüklüğü” kavramı yasada, tarımsal faaliyetin ekonomik olarak yapılabildiği en küçük alana sahip ve daha fazla küçülmemesi gereken parsel olarak tanımlanmıştır. Yeter büyüklükteki tarımsal arazi parsel büyüklüklerinin ise bakanlık tarafından, tarım arazilerinin bulunduğu bölge ve yörelerin toplumsal, ekonomik, ekolojik, teknik özellikleri gözetilerek belirleneceği hüküm altına alınmıştır (TKAKY, 2005: madde 8). Ayrıca yasa, kamu yatırımları için ihtiyaç duyulan yerler dışında belirlenen yeter büyüklükteki tarımsal arazi parsellerinin daha küçük ebatlara bölünemeyeceğini, miras yolu ile intikallerde yeter büyüklükteki tarımsal parsellerin oluşturulamaması durumunda ifraz yapılamayacağını, yalnızca ortak kullanım, kiralama ve satış yoluna gidilebileceğini de hüküm altına almıştır.

Yasa kapsamında hayata geçirilen düzenlemelerin tarım arazilerinin parçalanmasının yeterince önüne geçemediğinin fark edilmesi üzerine 2007 yılında yasada birtakım değişiklikler yapılmıştır. 5578 yasa¹¹ kapsamında yapılan değişikliklere göre, yeter büyüklükteki tarımsal arazi parsel büyüklüğüne ulaşmış tarım arazilerinin bölünemez eşya niteliği kazanacağı ve bu durumun tapu kütüğüne şerh edileceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca söz konusu yasa, yeter büyüklükteki tarımsal arazi parsel büyüklüklerini her bir tarım arazisi sınıfına göre ayrı ayrı belirlemiştir. Bu büyüklüklerin, mutlak tarım arazilerinde 2 ha, dikili tarım arazilerinde 0,5 ha, örtü altı tarımın

⁹ R.G., 15/12/2005 Sayı: 26024

¹⁰ R.G., 09/12/2017 Sayı: 30265

¹¹ Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Yasasında Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa, R.G., 09/02/2007 Sayı: 26429

yapıldığı arazilerde 0,3 ha ve marjinal tarım arazilerinde 2 ha olması öngörülmüştür (TKAKY, 2005: madde 8). Bölünemez büyüklüğe erişmiş arazilerin mirasa konu olmaları ve üzerlerinde herhangi bir şekilde birlikte mülkiyetin meydana gelmiş olması durumlarında, söz konusu arazilerin ifraz edilemeyeceği, payların üçüncü kişilere satılamayacağı, devredilemeyeceği veya rehnedilemeyeceği vurgulanmıştır (TKAKY, 2005: madde 8).

İfade edilen düzenlemeler, tarım arazilerini hukuksal olarak korumasına karşın fiiliyatta tarım arazilerinin parçalanmasının önüne geçilememesi üzerine yasa koyucu 2014 yılında 6537 sayılı yasa¹² aracılığıyla, 5403 sayılı yasada tarım arazilerini korumak amacıyla yeni düzenlemelere gitmiştir (Özçelik, 2015: 88). Buna göre, yasanın amacı *“toprağın korunması, geliştirilmesi, tarım arazilerinin sınıflandırılması, asgari tarımsal arazi ve yeter gelirli tarımsal arazi büyüklüklerinin belirlenmesi ve bölünmelerinin önlenmesi, tarımsal arazi ve yeter gelirli tarımsal arazilerin çevre öncelikli sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak planlı kullanımını sağlayacak usul ve esasları belirlemek”* olarak değiştirilmiştir (TKAKY, 2005: madde 8).

Ayrıca 6537 sayılı yasa kapsamında tarım arazilerinin bölünmesinin önüne geçmek için *“asgari tarımsal arazi büyüklüğü”* ve *“yeter gelirli arazi büyüklüğü”* kavramları yasaya eklenmiştir. Buna göre yasa, asgari tarımsal arazi büyüklüğünü, *“üretim faaliyet ve girdileri rasyonel ve ekonomik olarak kullanıldığı takdirde, bir tarımsal arazide elde edilen verimliliğin, söz konusu tarımsal arazinin daha fazla küçülmesi hâlinde elde edilemeyeceği Bakanlıkça belirlenen en küçük tarımsal parsel büyüklüğü”* şeklinde tanımlamıştır (TKAKY, 2005: madde 3).

Asgari tarımsal arazi büyüklükleri, mutlak tarım arazileri, özel ürün tarım arazileri ve marjinal tarım arazilerinde 2 ha, dikili tarım arazilerinde 0,5 ha, örtü altı tarımı yapılan arazilerde ise 0,3 ha olarak belirlenmiş ve bakanlığın ifade edilen büyüklükleri günün koşullarına göre değiştirebileceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca bakanlıkça belirlenen bu büyüklüklerin bölünemez eşya niteliği kazanacağı, ifraz edilemeyeceği, hisselendirilemeyeceği, Hazine taşınmazlarının satış işlemleri hariç olmak üzere pay ve paydaş sayısının artırılamayacağı vurgulanmıştır. Bununla birlikte yatırım programlarında yer alan kamu projeleri için zorunlu ifraz gerekmesi durumunda Bakanlığın onayının aranmayacağı da yasada belirtilmiştir (TKAKY, 2005: madde 8).

Yeter gelirli tarımsal arazi büyüklüğü ise yasada, *“bölge farklılıkları göz önünde bulundurularak il ve ilçelerin ekli (1) sayılı listede belirlenen arazi büyüklükleri”* şeklinde tanımlanmıştır. Buna göre, yeter gelirli tarımsal arazi büyüklüğünün asgari tarımsal arazi büyüklüğüne eşit olması ya da ondan daha büyük olması gerekmektedir. Ancak yeter gelirli

¹² Toprak Koruma Ve Arazi Kullanımı Yasasında Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa, R.G., 15.05.2014 Sayı: 29001

tarımsal arazi büyüklüğünün asgari tarımsal arazi büyüklüğünden küçük olması mümkün değildir (Özdemir, 2015: 90).

Yasa ayrıca önceki mevzuattan farklı olarak ülkesel ve bölgesel planlamaya temel oluşturan ve diğer fiziki planlara veri teşkil eden arazi kullanım planlarının hazırlanmasını düzenleyen ifadeler de içermektedir. Buna göre, tarım arazilerinin yasada belirlenen istisnalar haricinde arazi kullanım planlarına aykırı olarak kullanılmayacağı da hüküm altına alınmıştır (TKAKY, 2005: madde 10).

Yasanın getirdiği bir diğer yenilik tarım arazilerinde toprağın fiziksel, kimyasal ve biyolojik özelliklerinin sürekli üretimi sağlayacak şekilde korunarak kullanılması amacıyla tarımsal amaçlı arazi kullanım plan ve projelerinin hazırlanmasına ve araziye kullananların bu plan ve projelere bağlı kalacağına hükmetmesidir (TKAKY, 2005: madde 11).

Yasa kapsamında öngörülen bir diğer düzenleme, toprak koruma projelerinin hayata geçirilmesine ilişkindir. Buna göre, kentsel yerleşim amaçlı imar planlarının bulunduğu alanlar dışında zorunlu olarak kazı veya dolgu gerektiren herhangi bir arazi kullanım faaliyeti sonucunda herhangi bir toprak bozulması söz konusu ise araziye kullananlar tarafından toprak koruma projelerinin hazırlanması zorunlu tutulmuştur (TKAKY, 2005: madde 12).

Ayrıca yasa, her ilde bir Toprak Koruma Kurulu'nun oluşturulmasına da hükmetmektedir. Yasa, kurulun valinin başkanlığında, ilde tarımdan sorumlu birim amiri, plan yapma yetkisine sahip kamu kurum ve kuruluşları ve üniversitelerden üç kişi, maliye bakanlığının ildeki üst düzey temsilcisi ve/veya planlama ve toprak koruma konularıyla ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum kuruluşlarının ildeki temsilcilerinden üç kişi olmak üzere toplam dokuz kişiden oluşmasını öngörmektedir (TKAKY, 2005: madde 5). Toprak Koruma Kurulu;

- Arazi kullanılan tüm faaliyetlerde, arazinin korunması, geliştirilmesi ve verimli kullanılmasına yönelik inceleme, değerlendirme ve izleme yapmak, ortaya çıkan olumsuzlukları belirlemek, toprak korumayı ve bununla ilgili sorunları giderici önlemleri almak, geliştirmek, uygulanmasını sağlamak için görüş oluşturmak.
- Arazi kullanımını gerektiren tüm girişimleri yönlendirmek üzere, yerel plân veya projelerin uygulanması amacıyla takibini yapmak.
- Toprak koruma önlemlerinin yerine getirilmesi sürecini yerel ölçekte izlemek, değerlendirmek ve çözümleyici öneriler geliştirmek, hazırlanacak toprak koruma ve arazi kullanım plânları doğrultusunda, yerel ölçekli yıllık iş programları için görüş oluşturmak ve uygulamaya konulmasının takibini yapmak.
- Ülkesel, bölgesel veya yerel ölçekli yapılan plânlar arasındaki uyumu denetlemek.
- Yasada yer alan konularla ilgili başvuruları almak ve ilgililere aktarmak.

- Yasayla verilen diğer görevleri yerine getirmek görevlerine sahiptir.

Toprak Koruma Kurulu işlevini gereği gibi yerine getirememesi konusunda sık sık eleştiriye tabi tutulmaktadır. Bu eleştirilerin ilki, kurulun yapısal özelliklerinden kaynaklanmaktadır. Zira kurulun başında bulunan valinin kurul üyelerinin birçoğunun amiri konumunda olması kurulun kararlarını sınırlamaktadır. Ayrıca kurulun içerisinde alanında uzman bir üyenin bulunmaması ihtimali de kurulun yapısal yönden eleştirilmesine neden olmaktadır. Bir diğer eleştiri de Toprak Koruma Kurulu'nun görevini sağlıklı bir şekilde yürütebilmesi için gerekli olan toprak haritalarının ve toprağa ilişkin diğer bilgilerin eksik olmasından kaynaklanmaktadır. Nitekim ilgili bakanlık ve onun taşra teşkilatlarının düzenli olarak toprak haritaları oluşturacak birimlerinin bulunmaması kurulun görevini yerine getirmesini güçleştirmektedir. Öte yandan amaç dışı kullanımlar için gerekli olan kamu yararı kararlarının gereken özenden yoksun olarak verilmesi, alternatif arazilerin mevcut olmasına rağmen tarım arazilerinin öncelikli olarak kullanıma açılması durumları göz önüne alındığında kurulun yalnızca amaç dışı kullanım taleplerini incelemek ve karara bağlamak için toplandığı görüntüsü ortaya çıkmaktadır (Topçu, 2012: 67-68). Samsun ili örneği bu durumu destekler niteliktedir. Buna göre, Samsun ilinde yasanın kabul edildiği 2005 yılından 2019 yılına kadar geçen 15 yıllık süreçte amaç dışı arazi kullanımı için 685 adet başvuru yapılmıştır. Başvuruları inceleyen Toprak Koruma Kurulu amaç dışı kullanımı talep edilen 87.342 dekar arazinin 50.790 dekarına izin vermiştir. Amaç dışı kullanımlara izin verilen arazilerin %15'i sulu mutlak tarım, sulu marjinal tarım ve sulu özel ürün arazisinden oluşmaktadır (TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, 2021). Bu durum Toprak Koruma Kurulları hakkında yapılan eleştirileri doğrulamaktadır. Ayrıca 5403 sayılı yasanın Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı tarafından 2005 yılında çıkarılan Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Yasası Uygulama Yönetmeliği adlı ilk uygulama yönetmeliği kurulun beşte üç çoğunlukla yani en az 6 üye ile karar almasına hükmetmekteydi. 2017 yılında kabul edilen ve söz konusu yönetmeliği yürürlükten kaldıran Tarım Arazilerinin Korunması, Kullanılması ve Planlanmasına Dair Yönetmelik, Toprak Koruma Kurulu'nun çalışma usul ve esaslarında birtakım değişiklikler öngörmüştür. Buna göre, kurulun üye tam sayısı ile toplanmasının esas olduğu fakat zorunluluk hallerinde 6 üye ile toplanabilmesi ve gündemdeki kararın geçerli olabilmesi için en az 6 üyenin aynı yönde oy kullanması mümkün kılınmıştır. Ayrıca kurulun karar yeter sayısı 2/3 olarak belirlenmiştir. 2018 yılına gelindiğinde ise yönetmelik, kurulun amaç dışı kullanım kararlarını almasını kolaylaştıracak şekilde değişikliğe tabi tutulmuştur. Anılan değişikliğe göre, kurulun zorunlu hallerde yine 6 üye ile toplanabileceğine hükmedilmekle birlikte, kamuya ait enerji ve ulaşım yatırım projelerinde kurulun toplantıya katılanların çoğunlu ile karar alabilmesine imkân tanınmıştır.

Bununla birlikte, yasada yukarıda ifade edilen düzenlemelerinin yanı sıra tarım arazilerinin hangi gerekçelerle amacı dışında kullanılabileceği 13. maddede son derece geniş bir şekilde

düzenleme alanı bulmuştur. Anılan maddeye göre, alternatif alan bulunmaması ve Toprak Koruma Kurulunun uygun görmesi halinde;

- Savunmaya yönelik stratejik ihtiyaçlar,
- Doğal afet sonrası ortaya çıkan geçici yerleşim yeri ihtiyacı,
- Petrol ve doğal gaz arama ve işletme faaliyetleri,
- İlgili bakanlık tarafından kamu yararı kararı alınmış madencilik faaliyetleri,
- Bakanlıklarca kamu yararı kararı alınmış plân ve yatırımlar için bu arazilerin amaç dışı kullanım taleplerine toprak koruma projelerine uyulması halinde izin verilebileceği hüküm altına alınmıştır (TKAKY, 2005: madde 13).

Yasanın amacı tarım arazilerinin korunması iken yukarıda ifade edilen istisnaların adeta genel kural gibi uygulanması tarım arazilerinin geri dönülmez şekilde yok edilmesinin önünü açmaktadır (Albayrak, 2019: 226). Nitekim yukarıda ifade edilen Samsun ili örneğinde de görüldüğü gibi Toprak Koruma Kurullarının kendilerine yapılan başvuruları incelerken hassas davranmadıkları görülmektedir.

Ayrıca yasaya eklenen geçici 1. madde tarım arazilerin amaç dışı kullanımına af getirmesi bakımından önem taşımaktadır. Madde, 11.10.2004 tarihinden önce gerekli izinler alınmaksızın amacı dışında kullanılan tarım arazilerinin, tarımsal bütünlüğü bozmamak kaydıyla 6 ay içerisinde bakanlığa gerekli müracaatların yapılması durumunda ve her m²'si için 5 Yeni Türk Lirası (YTL) ödenmesi karşılığında amaç dışında kullanıma devam edilebileceğini hükme bağlamıştır. Söz konusu madde aracılığıyla ülke çapında birçok sanayi tesisinin üzerinde kurulduğu tarım arazilerinin amaç dışı kullanımı meşrulaştırılmıştır. Bununla birlikte geçici 1.maddenin Bursa Orhangazi'de 190 dönüm tarım arazisi üzerinde kurulu olan gıda, çelik, hububat gibi alanlarda faaliyet gösteren ABD'li Cargill firmasına avantaj sağlamak için yasaya eklendiği öne sürülmektedir. Nitekim yasanın kabul edildiği 03.07.2005 tarihinden iki gün sonra 2005/8944 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Cargill firmasının kurulduğu alan "özel endüstri bölgesi" ilan edilerek geçici 1. madde kapsamına alınmamış ve böylece ceza ödemekten muaf tutulmuştur. Fakat 08.02.2006 tarihinde Danıştay'ın Bakanlar Kurulu'nun "özel endüstri bölgesi" kararının yürütmesini durdurması üzerine söz konusu firma 1.madde kapsamında 6 aylık başvuru süresinin de dolmasıyla kurulu olduğu topraklar üzerinde yeniden işgalci konumuna düşmüştür. Bunun üzerine, 2006 yılında 5557 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Yasasında Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa ile belirlenen 6 aylık başvuru süresi 1 yıla kadar uzatılmıştır. Dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer yasayı Anayasaya aykırılık gerekçesiyle yeniden görüşülmek üzere meclise iade etmiştir. Bununla birlikte yasada hiçbir değişiklik yapılmadan 5578 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Yasasında Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa adıyla kabul edilmiştir. 5578 sayılı yasa ile 5403 sayılı yasaya tarım arazilerinin amaç dışı kullanımına af getiren geçici 3. madde eklenmiştir. Buna göre, 11.10.2004 tarihinden önce gerekli izinler

alınmadan tarım dışı amaçlı kullanıma açılmış bulunan arazilerin istenilen amaçla kullanımı için yasanın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 1 yıl içinde Bakanlığa başvurulması ve hazırlanacak toprak koruma projelerine uyulması halinde m²'sine 5 Yeni Türk Lirası ödemek koşuluyla tarım arazilerinin amaç dışı kullanımına devam edilebileceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca 5403 sayılı yasanın geçici 1. maddesinde yer alan amaç dışı kullanımlarda tarımsal bütünlüğü bozmama ilkesi de bu yasada yer alamamıştır. Böylece affı gerçekleştirilen amaç dışı kullanımların kapsamı da genişletilmek istenmiştir. Öte yandan söz konusu yasa ile 5403 sayılı yasanın 13. maddesinde düzenlenen tarım arazilerinin amaç dışında kullanılabileceği alanlara “Kamu yararı gözetilerek yol altyapı ve üst yapı faaliyetlerinde bulunacak yatırımlar”, ifadesi eklenerek amaç dışı kullanım alanları genişletilmiştir.

2008 yılına gelindiğinde ise 5751 sayılı yasa¹³ ile 5403 sayılı yasaya geçici bir madde eklenmiş ve böylece amaç dışı kullanımların affedilmesi için gereken başvuru süresinde yeniden bir düzenlemeye gidilmiştir. Buna göre, 11.10.2004 tarihinden önce, gerekli izinler alınmadan tarım dışı amaçlı kullanıma açılmış bulunan arazilerin tarımsal bütünlüğü bozmuyor ise istenilen amaçla kullanımı için, bu yasanın yayımı tarihinden itibaren bir yıl içerisinde Bakanlığa başvurulması, hazırlanacak toprak koruma projesine uyulması ve tarım dışı kullanılan tarım arazilerinin her metre karesi için beş Yeni Türk Lirası ödenmesi şartıyla amaç dışı kullanımlara izin verilmiştir.

Ayrıca 5751 sayılı yasa kapsamında 5403 sayılı yasanın amaç dışı kullanılacak tarım arazilerini düzenleyen 13. maddesine,

- Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun talebi üzerine 20.02.2001 tarihli ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Yasası uyarınca yenilenebilir enerji kaynak alanlarının kullanımı ile ilgili yatırımları,
- Jeotermal kaynaklı teknolojik sera yatırımları için bu arazilerin amaç dışı kullanım taleplerine, toprak koruma projelerine uyulması kaydı ile Bakanlık tarafından izin verilebilir,

ifadelerinin eklenmesiyle bu alanlarda da yeniden bir genişleme sağlanmıştır. Son olarak 2020 yılında 7255 sayılı yasa¹⁴ kapsamında 5403 sayılı yasanın 13. maddesine “İmar planlarında tarımsal niteliği korunacak alan olarak ayrılan yerler ile kamu yararı kararı alınarak tarım dışı amaçla kullanım izni verilen yerler, yeniden izin alınmaksızın bu amaç dışında kullanılamaz ve planlanamaz. Ancak yerleşim alanlarının gelişim alanı ihtiyaçlarını karşılamak için izin verilerek planlanmış alanlarda yeniden izin şartı aranmaz.” ifadelerinin eklenmesiyle yerleşim alanlarının ihtiyaçlarının tarım arazilerinden karşılanması kolaylaştırılmıştır.

¹³ Toprak Koruma Ve Arazi Kullanımı Yasası İle Mera Yasasında Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa, RG., 02/04/2008 Sayı: 26835

¹⁴ Gıda, Tarım ve Orman Alanında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Yasa, R.G., 04/11/2020 Sayı: 31294

2.4.Hazineye Ait Olan Tarım Arazilerinin Satılmasına İlişkin Yasalar Aracılığıyla Tarım Arazileri Üzerinde Kullanım Değişikliği Yaratılması

Hazinenin mülkiyetinde bulunan tarım arazileri çeşitli dönemlerde çıkarılan yasal düzenlemelerle özel mülkiyetin konusu haline getirilmiştir. İlk dönem yasalar belediye ve mücavir alan sınırları dışında bulunan tarım arazilerinin satılarak özel mülkiyete geçirilmesini düzenlerken zamanla bu alanlar belediye ve mücavir alan sınırları içerisine kadar genişletilmiştir. Çalışmanın bu kısmında söz konusu yasalar dönemsel olarak ele alınacaktır.

2.4.1. 4070 Sayılı Hazineye Ait Tarım Arazilerinin Satışı Hakkında Yasa

1929 ekonomik bunalımında büyük ilgi gören Keynesyen politikaların 1970’li yıllarda önemini kaybetmesi ve ithal ikameci politikaların yerini neoliberal politikalara bırakmasıyla devletin etkinlik alanında daralma görülmüş, sermayeyi desteklemeye yönelik politikalar önem kazanmaya başlamıştır (Şengül, 2004: 71). İfade edilen politikaları hayata geçirmeye yönelik olarak en sık başvurulan yöntem ise devletin, kamu kesimine ait olan varlıkların en etkili ve verimli şekilde kullanılmasını sağlamak amacıyla piyasada sürdürdüğü faaliyetlerden çekilerek bu faaliyetleri özel sektöre devretmesi anlamına gelen özelleştirme uygulamalarıdır (Şahin, 2021: 163). Söz konusu politikalar ve uygulamalar yasal düzenlemeler aracılığıyla da desteklenmiştir. Anılan düzenlemeler ve özelleştirme hareketleri 1980’li yıllarda Türkiye’de de uygulama alanı bulmuş, birçok alanda gerçekleştirilen özelleştirme faaliyetleri Hazineye ait tarım arazilerine de sirayet etmiştir. Konu hakkında hayata geçirilen düzenlemelerin içeriği ise genellikle devlet mülkiyetinden özel mülkiyete ya da alt sınıftan üst sınıfa mülkiyet devri şeklinde olmuştur (Kurtuluş, 2012: 51).

Hazineye ait tarım arazilerinin satış işlemleri, söz konusu toprakları kullananların onların mülkiyetine de sahip olmak istemeleri ve bu toprakların satışının Anayasa ve sosyal amaçlara daha uygun olacağı görüşüne dayandırılarak çıkarılan çeşitli yasalar aracılığıyla gerçekleştirilmiştir. (Keleş, 2015a: 590). Bu bağlamda, tarım arazilerinin satılarak özel mülkiyete konu edilmesi amacıyla hazırlanan ilk yasal düzenleme 1995 tarihinde kabul edilen 4070 sayılı Hazineye Ait Tarım Arazilerinin Satışı Hakkında Yasa’dır. Söz konusu yasa, belediye ve mücavir alan sınırları dışında kalan hazineye ait olan tarım arazilerinin ihale usulü ve doğrudan satış esaslarını belirlemek amacıyla hazırlanmıştır.

Yasa, tarım arazilerinin satışından doğrudan yararlanacak kişileri 5., 6. ve 7. maddelerinde kiracılar, hissedarlar ve tarım arazilerini tarımsal amaçla kullananlar olarak belirlemiştir. Buna göre, topraksız ve yeterli toprağı olmaması sebebiyle 31.12.1993 tarihinden önce kendisine hazineye ait tarım arazisi kiralanan kiracılara; hazineye ait tarım arazisindeki hissesi sulu arazilerde 40, kuru arazilerde ise 100 dönümden az olan hissedarlara ve hazineye ait tarım arazilerini

31.12.1993 tarihinden önce fiilen 10 yıl süreyle tarımsal amaçlar için kullanan ve o yerde sulu arazilerde 40, kuru arazilerde ise 100 dönümden fazla arazisi bulunmayanlara talep etmeleri halinde takdir edilecek bedel üzerinden doğrudan satışın yapılmasına imkân tanınmıştır.

Tarım arazilerinin ihale ile satışından faydalanacak olanlar ise, taşınmaz malın bulunduğu köy veya belde nüfusuna kayıtlı, o köyde veya beldede oturmakta olan veya 31.12.1993 tarihinden önce o köyde veya beldede bir malı malik ya da zilyet sıfatıyla elinde bulunduran gerçek kişiler olarak belirlenmiştir (Hazineye Ait Tarım Arazilerinin Satışı Hakkında Yasa [HATASHY], 1995: madde 3).

Yasa ayrıca bu haktan faydalanarak gayrimenkul satın almak isteyenler için yasanın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 1 yıllık hak düşürücü süre tanımış ve bu süre içerisinde ilgili defterdarlık ve mal müdürlüklerine başvuru yapılması gerektiğine hükmetmiştir. Öte yandan yasa ile Bakanlar Kurulu'na söz konusu süreyi bir defaya mahsus uzatma yetkisi de tanınmıştır (md. 9). Nitekim Bakanlar Kurulu bu yetkisini kullanarak 19.03.1996 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere başvuru süresini 1 yıl uzatmıştır. Ayrıca yasa, satışı yapılan arazilerin amaç dışı kullanımına yönelik düzenlemeleri de içerisinde barındırmış ve amaç dışı kullanımları Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün iznine tabi kılmıştır (HATASHY, 1995: madde 10).

2001 yılında 4070 sayılı yasada, 4707 sayılı yasa¹⁵ aracılığıyla birtakım değişiklikler yapılmıştır. Buna göre, ilgililere satışı yapılan hazineye ait tarım arazilerinin 10 yıl süre ile başka bir amaç için kullanılamayacağı hükmü yasaya eklenmiştir. Bu sürenin bitiminde ise tarım arazilerinin tarım dışı amaçlarla kullanımı yine Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün iznine tabi kılınmıştır. Böylece tarım arazilerinin belirlenen sürenin sonunda amacı dışında kullanımı mümkün kılınmıştır. Ayrıca hazineye ait olan tarım arazilerini satın almak isteyenler için hak düşürücü süre uzatılarak 2001 tarihli yasanın kabulünden itibaren 2 yıl olacak şekilde güncellenmiştir.

2003 yılına gelindiğinde 4916 sayılı yasa¹⁶ aracılığıyla 4070 sayılı yasada yeniden hazineye ait tarım arazilerinin satışını kolaylaştıran ve satışın kapsamını genişletmeye yönelik değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Buna göre, kiracıların ve hazineye ait tarım arazilerini fiilen tarımsal amaçla kullananların satın alma talebinde bulunabilmeleri için araziye 31.12.2002 tarihinden önce ellerinde bulundurmaları gerektiğine hükmedilmiştir. Bunun yanında hazineye ait tarım arazilerini kullananların araziye satın alma talebinde bulunabilmeleri için gerekli olan “*en az 10 yıldır fiilen*

¹⁵ 4707 sayılı Hazineye Ait Tarım Arazilerinin Satışı Hakkında Yasa, 3 Mart 1924 tarihli ve 431 Sayılı Yasayla Hazineye Kalan Taşınmaz Mallardan Bazılarının Zilyedlerine Devri Hakkında Yasa ile Mülga 2613 ve 766 Sayılı Yasalarla Hazine Adına Tescil Edilen Miktar Fazlalıklarının İlgililerine Devrine Dair Yasada Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa R.G., 13/07/2001 Sayı: 24461

¹⁶ 4916 sayılı Çeşitli Yasalarda ve Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Yasa Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa R.G., 19/07/2003 Sayı: 25173

kullanma” şartı “5 yıl” olarak güncellenmiştir. Ayrıca hissedarlara satış kısmında düzenlenen arazi büyüklüğü sınırlaması kaldırılarak satın alma işlemi yalnızca hissedarların talebine bağlı kılınmıştır. Bununla birlikte, hazineye ait tarım arazilerini satın almak için başvuru süresi yasanın kabul edildiği yıl olan 2003 tarihinden itibaren 2 yıl olarak yeniden düzenlenmiş ve yine bu süreyi 1 yıla kadar uzatmak Bakanlar Kurulu’nun yetkisine bırakılmıştır.

Aşağıdaki Tablo 2’de yasanın yürürlükte bulunduğu süre boyunca satılarak özel mülkiyete konu edilen Hazineye ait tarım arazisinin adedi ve m² cinsinden yüz ölçümü yer almaktadır. Buna göre 18 yılda toplam 352.728.269 m² Hazineye ait tarım arazisinin satışı gerçekleştirilmiş ve araziler özel mülkiyete dönüştürülmüştür.

Tablo 2: 4070 Sayılı Yasa Uyarınca Satışı Gerçekleştirilen Hazineye Ait Tarım Arazisi Miktarı

Yıllar	Adet	Alan (m ²)
1995	580	6.747.010
1996	1.135	13.515.919
1997	1.870	21.684.590
1998	1.267	13.774.992
1999	766	7.872.925
2000	496	4.591.455
2001	670	7.317.158
2002	1.023	11.784.257
2003	801	8.502.292
2004	4.278	57.248.140
2005	6.654	75.451.902
2006	4.711	67.812.683
2007	1.722	17.397.721
2008	1.230	14.276.375
2009	719	6.963.108
2010	501	7.130.091
2011	543	9.830.547
2012	88	827.104
Toplam	29.054	352.728.269

Kaynak: Milli Emlak Genel Müdürlüğü Yıllık Faaliyet Raporlarından Derlenerek Tarafımızca Oluşturulmuştur.

Tablo 2’den de anlaşılabacağı üzere hazineye ait tarım arazilerini satın almak için en fazla başvurunun yapıldığı yıllar, hazineye ait tarım arazilerinin satışı için hak düşürücü sürenin güncellenerek uzatıldığı yıllara tekabül etmektedir. Özellikle en fazla başvurunun görüldüğü yıllar

olan 2004-2008 yılları arasında görülen başvuru miktarındaki artışın kaynağını 2003 yılında 4916 sayılı yasa aracılığıyla hayata geçirilen düzenlemeler olarak okumak mümkündür. Zira 4916 sayılı yasa hazineye ait tarım arazilerini satın almak için hak düşürücü süreyi 2 yıl daha uzatmanın yanında önceki yasada satın almanın şartlarından olan 10 yıl süreyle araziye elinde bulundurma şartını 5 yıl olarak güncellemiştir. Ayrıca yasa ile haktan faydalanabilecek hissedarların sahip olduğu kısıtlar da ortadan kaldırılmıştır. Bu durum yasadaki faydalanma hakkına sahip olanların sayısında ciddi bir artışı beraberinde getirmiştir. Tüm bu bilgiler ışığında süreç içerisinde yasada hayata geçirilen güncellemelerden beklenen amacın gerçekleştiğini söylemek mümkündür.

2.4.2. 6292 Sayılı Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi ve Hazine Adına Orman Dışına Çıkarılan Yerlerin Değerlendirilmesi İle Hazineye Ait Tarım Arazilerinin Satışı Hakkında Yasa

4070 sayılı yasa, 2012 yılında kabul edilen ve kamuoyuna 2B yasası olarak yansıyan 6292 sayılı Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi ve Hazine Adına Orman Sınırı Dışına Çıkarılan Yerlerin Değerlendirilmesi ile Hazineye Ait Tarım Arazilerinin Satışı Hakkında Yasa ile yürürlükten kaldırılmıştır. Söz konusu yasanın 12. maddesi Hazineye ait tarım arazilerinin satışına yönelik önemli düzenlemeler içermektedir. Yasanın 12. maddesinin uygulanmasına yönelik detaylar ise 2013 yılında çıkarılan 355 sayılı Milli Emlak Genel Tebliği'nde¹⁷ düzenlenmiştir.

12. maddeye göre, Hazineye ait olan tarım arazilerini 31.12.2011 tarihi itibarıyla en az 3 yıldan beri tarımsal amaç için kiralayan, kira sözleşmesi halen devam eden kiracılar veya bu arazileri aynı süreyle tarımsal amaçla kullanan ve kullanmaya devam ettiği idarece belirlenen kullanıcılar ya da paydaşların bu madde yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 2 yıl içinde başvuru yapmaları halinde bedel karşılığında bu arazileri doğrudan satın alma hakkı doğmuştur. Yani yasa, doğrudan satıştan yararlanacak kişileri, kiracılar, kullanıcılar ve hissedarlar olarak belirlemiştir. Kullanıcılar ve kiracılar için ifade edilen sürede araziye tarımsal amaçla kullanma şartı aranırken, hissedarlar açısından ise araziye yalnızca ellerinde bulundurmak yeterli görülmüştür. Bu durum, tarımsal faaliyetle uğraşmasalar bile Hazineye ait olan tarım arazisini satın alma hakkı sağladığı için hissedarlar açısından önemli bir avantaj sağlamıştır (Torun, 2014: 104).

Yasadaki faydalanmak için gerekli görülen 2 yıllık hak düşürücü süre, 2014 yılında 6527 sayılı¹⁸ yasa kapsamında yasaya geçici bir madde eklenmesiyle 1 yıl daha uzatılarak 2015 yılı olarak güncellenmiştir. Ardından Bakanlar Kurulu Kararı¹⁹ ve 6745 sayılı²⁰ 7144 sayılı²¹ 7181

¹⁷ R.G., 31/05/2013 Sayı: 28663

¹⁸ Bazı Yasalarda Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa, R.G: 01/03/2014 Sayı: 28928

¹⁹ 2017/10842 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı R. G., 03/10/2017 Sayı: 30199

²⁰ Yatırımların Proje Bazında Desteklenmesi ile Bazı Yasa ve Yasa Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa, R.G., 07/07/2016 Sayı: 29284

sayılı²² yasalar kapsamında yasadan yararlanmak için öngörülen hak düşürücü süre 16.12.2019 tarihine kadar uzatılmıştır. Son olarak, 2022 yılında kabul edilen 7394 sayılı yasa²³ ile bu süre 31.12.2022 ye kadar uzatılarak daha fazla başvurunun alınması amaçlanmıştır.

Öte yandan Hazineye ait tarım arazilerinin satışına yönelik olarak hazırlanan önceki yasalara nazaran 6292 sayılı yasa, tarım arazilerini satın alanlar açısından birtakım ödeme kolaylıkları da içermektedir. Nitekim 4070 sayılı yasa, Hazineye ait olan tarım arazilerini satın almak isteyenlere takdir edilen bedel üzerinden doğrudan satışın yapılacağını hüküm altına alırken, 6292 sayılı yasa, satış bedeli olarak rayiç bedelin %70'ini öngörmekle birlikte, son 5 yıl içinde ödenen ecrimisil ve kira bedellerinin de satış bedellerinden mahsup edilmesini öngörmüştür.

Bu bağlamda yasanın yürürlükte olduğu süre boyunca satışı yapılan arazi miktarı Tablo 3'te yer almaktadır. Buna göre, 7 yıl içinde 794.000.000 m² hazineye ait tarım arazisi satılarak özel mülkiyetin konusu haline getirilmiştir. Yasa kapsamında 7 yılda satışı yapılan tarım arazisi miktarı 4070 sayılı yasanın yürürlükte olduğu 18 yıl boyunca satışı yapılan tarım arazisinin yaklaşık 2 katını oluşturmaktadır. Bu durumu 6292 sayılı yasanın 4070 sayılı yasaya göre daha fazla kişiye faydalanma olanağı sağlamasına bağlamak mümkündür. Zira 4070 sayılı yasada ilgililerin araziye en az 10 yıl süreyle ellerinde bulundurma şartı aranırken, (2003 yılında yapılan düzenlemelerle bu süre 5 yıla indirilmiştir) 6292 sayılı yasada bu süre 3 yıl olarak belirlenmiştir. Ayrıca 6292 sayılı yasa hissedarların araziye satın alabilmeleri için gerekli olan toprağı kullanma şartını ortadan kaldırmıştır.

Tablo 3: 6292 Sayılı Yasa Uyarınca Satışı Gerçekleştirilen Hazineye Ait Tarım Arazileri

Yıllar	Adet	Alan (m ²)
2016	20.460	199.267.625
2017	18.097	184.488.320
2018	2.701	107.856.941
2019	11.587	163.171.429
2020	7.945	30.932.030
2021	9.210	53.318.392
2022	471	54.965.263
Toplam	70.471	794.000.000

Kaynak: Milli Emlak Genel Müdürlüğü Faaliyet Raporlarından Derlenerek Tarafımızca Oluşturulmuştur.

²¹ Bazı Yasalarda Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa, R.G.,25/05/2018 Sayı: 30431

²² Tapu Yasası Ve Bazı Yasalarda Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa, R.G., 10/11/2019 Sayı: 30827

²³ Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi Ve Katma Değer Vergisi Yasasında Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa İle Bazı Yasalarda Ve Yasa Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa, R.G., 15/04/2022 Sayı: 31810

6292 sayılı yasa kapsamında hazineye ait tarım arazilerini satın almak için yapılan başvuruların değerlendirilmesi ve arazilerin kıymet takdirlerinin belirlenmesi işlemlerinin tamamlanması sonucu satış işlemlerine ilk kez 2016 yılında başlanmıştır. Bu bağlamda Tablo 3'te de görüleceği gibi 2016 yılı, başvuruların değerlendirilerek satışların gerçekleştirildiği ilk yıl olması hasebiyle en fazla talebin değerlendirildiği yıl olmuştur. Yasanın yürürlükte kaldığı sürenin 4070 sayılı yasaya oranla daha kısa olmasına rağmen daha fazla hazineye ait tarım arazisinin satışını gerçekleştirmiş olmasının sebebinin ise yasadan yararlanmak için gerekli olan araziye kullanma süresinin 3 yıl olarak belirlemiş olmasından kaynaklandığı düşünülmektedir.

Öte yandan, 6292 sayılı yasanın hazineye ait tarım arazilerinin satışını düzenleyen 12. maddesinin uygulanmasına yönelik olarak yayımlanan 355 sayılı tebliğin 13. maddesi satın alınan tarım arazilerinin amaç dışı kullanımını mümkün kılacak düzenlemeler de içermektedir. Tebliğe göre, satış gerçekleştirilen hazineye ait tarım arazilerinin tarım dışı amaçlarla kullanılması halinde taşınmazın satış tarihi itibarıyla belirlenen rayiç bedelinin %70'i esas alınarak aradaki fark yasal faiziyle birlikte taşınmazın sahibinden tahsil edilerek amaç dışı kullanımına izin verilecektir.

2.4.3. 4706 Sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Yasasında Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa

4070 sayılı yasayla başlayan ve 6292 sayılı yasayla devam eden belediye ve mücavir alan sınırları dışında kalan Hazineye ait tarım arazilerinin satışına yönelik süreç, 2017 yılında belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde kalan hazineye ait tarım arazilerini de içine alacak şekilde genişletilmiştir. Bu durum, 7061 sayılı yasa²⁴ ile 4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Yasasında Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa'nın 4. maddesine eklenen 12. fıkra ile mümkün kılınmıştır. Ayrıca anılan maddenin uygulanması hakkında 382 sayılı Milli Emlak Genel Tebliği²⁵ yayımlanarak uygulamanın detayları belirlenmiştir.

İfade edilen düzenlemeye göre, 26.04.2012 tarihi itibarıyla belediye ve mücavir alan sınırları içinde bulunan ve imar planı bulunmayan veya imar planında tarımsal amaca ayrılan hazineye ait tarım arazilerini, 30.03.2014 tarihinden beri en az 3 yıldır tarımsal amaçla kiralayan ve kira sözleşmesi hala devam eden, aynı amaçla kullanan ve bu araziler üzerinde hissedar olan kişilerin 31.12.2019 tarihine kadar başvuru yapmaları halinde söz konusu arazileri belirlenen rayiç bedelin tamamı üzerinden satın alma hakları doğmuştur. Bu süre 2022 yılında 7394 sayılı yasa kapsamında 31.12.2022 olarak yeniden düzenlenmiştir.

²⁴ 7061 sayılı Bazı Vergi Yasaları ile Diğer Bazı Yasalarda Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa R.G.,05/12/2017 Sayı: 30261

²⁵ R.G.,31/12/2017 Sayı: 382

İfade edilen arazilerin değerlendirme süresi tamamlanarak satışı işlemlerine ilk kez 2019 yılında başlanmış olup 2022 sonu itibariyle satışı yapılan arazi miktarı aşağıdaki tabloda yer almaktadır (Tablo 4).

Tablo 4: 4706 Sayılı Yasa'nın 4. Maddesinin 12. Fıkrası Uyarınca Satışı Gerçekleştirilen Hazineye Ait Tarım Arazileri

Yıllar	Adet	Alan (m ²)
2019	726	11.724.344
2020	2.532	68.628.487
2021	1.647	25.473.626
2022	5.152	53.173.543
Toplam	10.57	159.000.000

Kaynak: Milli Emlak Genel Müdürlüğü Faaliyet Raporlarından Derlenerek Tarafımızca Oluşturulmuştur.

Tablo 4'ten de anlaşılacağı üzere 4 yıllık süreçte belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde toplam 159.000.000 m² hazineye ait tarım arazisinin satışı gerçekleştirilmiştir. Söz konusu arazilerin belediye ve mücavir alan sınırları içinde yer almaları onların kentleşme baskısı altında amacı dışında kullanılması ihtimallerini arttırmaktadır. Nitekim yasa, satışı gerçekleştirilen arazilerin amaç dışı kullanımının önünü açacak düzenlemeleri de içerisinde barındırmaktadır.

Yasaya göre, satın alınan tarım arazilerinin satın alma tarihinden itibaren 20 yıl içinde amacı dışında kullanılması mümkün değildir. Fakat satıştan itibaren 20 yıl içinde arazinin imar planlarında farklı bir amaç için kullanımın düzenlenmesi halinde, arazinin rayiç bedeli ile satış tarihinden itibaren Yİ-ÜFE (bir önceki yılın aynı ayına göre değişim) oranında arttırılması sonucu güncellenen rayiç bedeli arasındaki farkın peşin ya da taksitle son malikinden tahsil edileceği ve bu durumun ayrıca tapuya şerh olarak düşüleceği de hüküm altına alınmıştır. Bununla birlikte 20 yılın dolması ya da malikin mali sorumluluklarını yerine getirmesi halinde tapudan şerh kaldırılır. Öte yandan, amaç dışı kullanımın kısıtlandığı 20 yıllık süre 2019 yılında 7181 sayılı yasa²⁶ ile 30 yıl olarak belirlenmiştir. Yasada yer alan bu düzenleme satışı yapılan hazineye ait tarım arazilerinin amaç dışı kullanımını mümkün kılması bakımından önem taşımaktadır.

Söz konusu yasa 26.04.2012 tarihinde belediye ve mücavir alan sınırları içinde bulunan hazineye ait tarım arazilerini kapsamakla birlikte, bu tarihten sonra belediye ve mücavir alan sınırları dışına çıkarılan hazineye ait tarım arazilerinin 6292 sayılı yasa ve 355 sayılı tebliğ kapsamında değerlendirileceği yine aynı yasayla hüküm altına alınmıştır.

²⁶ Tapu Yasası Ve Bazı Yasalarda Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa R.G., 10/07/2019 Sayı: 30827

Tüm bunlara ek olarak 4706 sayılı yasaya 2018 yılında 7143 sayılı²⁷ yasa ile eklenen ek madde ile imar planı bulunmayan ya da imar planında tarımsal amaca ayrılan Hazineye ait tarım arazilerini önce en az 3 yıldan beri tarımsal amaçla kullandığı 31.12.2017 tarihinden önce Bakanlık tarafından tespit edilen ve başvuru tarihi itibarıyla kullanımı hala devam eden kullanıcılara bu maddenin yürürlüğe giriş tarihinden itibaren altı ay içinde başvurmaları halinde bu arazileri doğrudan kiralama fırsatı sunulmuştur. Ayrıca yasada belirlenen 10 yıllık süre sonunda yükümlülüklerini yerine getirdiği tespit edilen kiracılara talepleri halinde söz konusu arazilerin kiralama sürelerini uzatma ya da bu arazileri doğrudan satın alma hakkı da düzenlenmiştir. Buna göre bu arazilerin satışında söz konusu araziler eğer belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde bulunuyorsa 4706 sayılı yasanın 4. maddesinin 12. fıkrası hükümlerinin, belediye ve mücavir alan sınırları dışında bulunuyorsa 6292 sayılı yasanın 12. maddesi hükümlerinin kıyasen uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. Anılan madde 2022 yılında 7394 sayılı yasa kapsamında değişikliğe tabi tutulmuş ve imar planı bulunmayan veya imar planında tarımsal amaca ayrılan Hazineye ait tarım arazilerinin, 31.12.2019 tarihinden önce en az üç yıldan beri tarımsal amaçla kullanan ve kullanımlarının halen devam ettiği Bakanlıkça belirlenen kullanıcılarına, cari yıl ecrimisil bedelinin yarısı üzerinden 10 yıla kadar doğrudan kiralabilmesinin önü açılmıştır. Kira sonunda yükümlülüklerini yerine getirdiği tespit edilen kiracıların kira süresinin uzatılabileceği ya da 10 yıllık kullanım süresinin ardından kiracılara doğrudan satılabileceği hüküm altına alınmıştır (md. 17).

Çağdaş kent bilimin en önemli değerlerinden birisi kamu kesiminin mümkün olduğu kadar fazla arsa ve araziye sahip olmasıdır. Zira kamu kesiminin taşınmaz mallardan yararlanma biçimlerinden hiçbirisi bu taşınmazlara sahip olması durumlarındaki kadar efektif değildir (Keleş, 2015a: 581; Keleş, 2015b: 166). Buna rağmen, Hazineye ait olan ve faydası tüm topluma yayılan tarım arazilerinin çeşitli yasal düzenlemelerle satılarak şahısların özel mülkü haline getirilmesi ve sonrasında amacı dışında kullanımının önünün açılması, çoğaltılması mümkün olmayan doğal kaynaklardan olan tarım arazilerinin yok olup gitmelerinin en önemli nedenlerinden birini oluşturmaktadır.

2.5. Kentsel Alan Düzenlemelerine İlişkin Yasalar Aracılığıyla Tarım Arazileri Üzerinde Kullanım Değişikliği Yaratılması

Kentsel alan düzenlemesine ilişkin mevzuat kentlerin ve çevrenin sürdürülebilir kullanımını sağlayan tek araçtır. Bununla birlikte söz konusu mevzuat aracılığıyla korunması gereken doğal alanların tahrip edildiğine de sık sık tanık olunmaktadır. Bu bağlamda bu başlık altında artırılması

²⁷ Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Yasalarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yasa, R.G., 18/05/2018 Sayı: 30425

mümkün olmayan doğal kaynaklardan olan tarım arazilerinin kentsel alan düzenlemesine yönelik yasalar aracılığıyla nasıl doğrudan tehdit edildiği konusu ele alınarak soruna açıklık getirilmeye çalışılacaktır.

2.5.1. 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Yasa Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa

Ülkemizde büyükşehir belediyeleri, 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde düzenlenen “Yasa, büyük yerleşim birimleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” ibaresine dayanılarak ilk kez 1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Yasa Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Yasa ile oluşturulmuştur. Yasa, büyükşehir belediyesi olabilmeyi belediye sınırları içerisinde birden fazla ilçe bulunması şartına bağlamıştır (Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Yasa Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Yasa, 1984: madde). Yasa kapsamında Ankara, İstanbul ve İzmir illeri olmak üzere 3 ilde büyükşehir belediyesi kurulmuştur. İlerleyen yıllarda çeşitli yasal düzenlemelerle büyükşehir belediyelerinin sayısı arttırılmıştır. Buna göre, 1986 yılında 3306 yasa²⁸ ile Adana, 1987 yılında 3391²⁹ sayılı yasa ile Bursa, 3398 sayılı yasa³⁰ ile Gaziantep, 3399 sayılı yasa³¹ ile Konya, 1988 yılında 3508 sayılı yasa³² ile Kayseri, 1993 yılında 504 sayılı yasa hükmünde kararname³³ ile Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin, Samsun, 2000 yılında 593 sayılı yasa hükmünde kararname³⁴ ile Adapazarı illeri de büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşturularak Türkiye geneli toplam büyükşehir belediyesi sayısı 16'ya yükseltilmiştir.

3030 sayılı yasa kapsamında 1984 yılında büyükşehir belediyesi kurulan 3 il, yasada yer alan düzenlemelere uygun bir şekilde il merkezinde var olan ilçe belediyeleri üzerine kurulmuştur. Buna karşın, 1986, 1987, 1988 yıllarında büyükşehir belediyesi olan illerde çeşitli yasalar aracılığıyla merkez ilçenin birden çok parçaya bölünmesi suretiyle büyükşehir belediyesi kurulmuştur. 1993 yılında kabul edilen 504 sayılı yasa hükmünde kararname ile ise 3030 sayılı yasanın öngördüğü büyükşehir belediyesi olan illerde belediye sınırları içerisinde “merkez ilçenin” kurulması koşulu terk edilerek “alt kademe belediyeleri” oluşturulmak suretiyle büyükşehir belediyelerinin kurulması sağlanmıştır. “Alt kademe belediye” kavramı daha sonra kabul edilecek olan 5216 sayılı yasada

²⁸ 3306 sayılı Adana İlinde Seyhan ve Yüreğir Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Yasa, R.G.,19/06/1986 Sayı: 19139

²⁹ 3391 Sayılı Bursa İli Merkezinde Osmangazi, Yıldırım ve Nilüfer Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Yasa, R.G., 27/06/1987 Sayı: 19500

³⁰ 3398 Sayılı Gaziantep İli Merkezinde Şehit Kamil ve Şahinbey Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Yasa, R.G., 27/06/1987 Sayı: 19500

³¹ 3399 Sayılı Konya İli Merkezinde Karatay, Selçuklu ve Meram Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Yasa, R.G., 27/06/1987 Sayı: 19500

³² 3508 Sayılı Kayseri İl Merkezinde Melikgazi ve Kocasinan Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Yasa R.G., 14/12/1988 Sayı: 20019

³³ 504 Sayılı Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Yasa Hükmünde Kararname, R.G., 09/09/1993 Sayı: 21693

³⁴ 593 Sayılı Sakarya İlinde Büyük Şehir Belediyesi Kurulması Hakkında Yasa Hükmünde Kararname, R.G., 06/03/2000 Sayı: 23985

ast-üst ilişkisini çağrıştırdığı için “ilk kademe belediye” olarak değiştirilmiştir. (Arıkboğa, 2007: 35; Toprak, 2014: 313). Son olarak, 2000 yılında büyükşehir belediyesine dönüşen Adapazarı’nda ise durum karma bir yapı göstermekte yani büyükşehir belediyesi sınırlarında hem ilçe hem de ilk kademe belediyesi yer almaktadır (Arıkboğa, 2007: 35).

3030 sayılı yasa 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası kabul edilinceye kadar yürürlükte kalmıştır. 5216 sayılı yasa, büyükşehir belediyelerinin sınırlarına, ölçek ve nüfus kriteri getirmiştir. Pergel düzenlemesi olarak ifade edilen yöntemle büyükşehirlerin kurulduğu alan coğrafi olarak genişletilmiştir (İzci ve Turan, 2013: 124). Nitekim yasa, yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla İstanbul ve Kocaeli belediyelerinin sınırlarını il mülki sınırına kadar genişletmenin yanı sıra, diğer büyükşehir belediyelerinin sınırlarını da nüfus ve yarıçap ilişkisi üzerinden kurgulamıştır. Buna göre yasa İstanbul ve Kocaeli belediyeleri hariç hâlihazırda var olan büyükşehir belediyelerinde “*mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülki sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu bir milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturur*” ibaresiyle büyükşehir belediyelerinin sınırlarını belirleyerek bu sınırlar içinde kalan ilçe belediyelerini büyükşehir ilçe belediyesi, belde belediyelerini ise büyükşehir ilk kademe belediyesi olarak nitelendirmiştir. Ayrıca yasa, bu sınırlar içinde kalan köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak mahalleye dönüştürüleceğini hüküm altına almıştır (Büyükşehir Belediyesi Yasası [BŞBY], 2004: geçici madde 2). Dolayısıyla ifade edilen düzenlemeler, büyükşehir belediyelerinin kapsadıkları coğrafi alanları genişleterek kırsal olarak nitelendirilen alanları ve bu alanlara özgü faaliyetleri ortadan kaldıran düzenlemelerdir.

Büyükşehir belediyelerinin sınırını il sınırına ulaştırma amacıyla bir sonraki adım ise 2008 yılında kabul edilen 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Yasalarda Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa’dır. Yasa, büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yer alan ilk kademe belediyelerinin tüzel kişiliğini kaldırarak büyükşehir belediye sistemini, büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesinden oluşan iki kademeli sade bir yapıya kavuşturmuştur. Böylece 5216 sayılı yasanın sonucu olan coğrafi genişlemenin ortaya çıkardığı sorunlara çözüm bulunması amaçlanmıştır (Çelikyay, 2014: 3). Diğer bir ifadeyle 2008 yılında yapılan düzenlemelerin amacı, büyükşehir belediyelerinin yönetiminden sorumlu olduğu “metropol” olarak tabir edilen alanların uyumunu ve sürdürülebilir yönetimini sağlamanın yanı sıra büyükşehir belediye sisteminin de bütünlüğünü ve uyumunu sağlamak olarak görülebilir. (Arıkboğa, 2013: 61). Öte yandan, gerek 3030 gerekse de 5216 sayılı yasalar, büyükşehir belediyelerini “il merkezini” kapsayan yerel yönetimler olarak kurgulamışlardır. 2004 yılından itibaren İstanbul ve Kocaeli illerinde yer alan büyükşehir belediyelerinin il sınırını kapsayacak şekilde genişletilmesi bu durumu değiştirmemektedir (Arıkboğa, 2013: 53).

Büyükşehir belediyelerine yönelik düzenlemelerin son halkasını 2012 kabul edilen 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Yasa ve Yasa Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa oluşturmaktadır. Söz konusu yasanın kabulü ile ülkemizin büyükşehir statüsünde yer alan illerinin gerek coğrafi gerekse de idari yapılanmalarında önemli değişiklikler hayata geçirilmiştir. Yasa kapsamında Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van illerinin ve 2013 yılında 6447 sayılı yasa kapsamında Ordu ilinin de büyükşehir statüsüne alınması ile mevcut büyükşehir belediyesi sayısı otuza yükselmiş ve tüm büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırı olarak belirlenmiştir. Ayrıca büyükşehir olarak kabul edilen illerde bulunan köylerin ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılarak mahalle statüsüne dönüştürülmüştür. Bu bağlamda otuz büyükşehir belediyesinde toplam 1.053 belde belediyesi ve 16.082 köyün tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Öte yandan söz konusu illerde belediye ve mücavir alan dışında kalan alanların planlama ve imar faaliyetlerinden sorumlu olan il özel idarelerinin de varlığına son verilerek yerine Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı birimleri oluşturulmuştur.

İfade edilen yasaların ve özellikle 6360 sayılı yasanın çalışmanın kapsamı açısından önemi, büyükşehir belediyelerinin sınırlarını genişletici niteliklerinden kaynaklanmaktadır. Her bir yasa ile belediyelerin sahip oldukları yetkileri (özellikle imar ve planlama yetkileri) kullanabilecekleri alanlar fiziksel olarak genişlemiş ve nihayet il mülki sınırına kadar ulaşmıştır. Bu durum kırsal alanlar açısından birçok sorunu da beraberinde getirmiştir. Yasanın kırsal alanlar açısında getirdiği en büyük sorunlardan biri başta tarım arazileri olmak üzere, kıyı alanları, meralar, havzalar, ormanlık alanlar gibi çevresel açıdan hassasiyet gösteren kırsal alanlarda yapılaşma koşullarına aykırı olarak inşa edilen yapıların tamamını ruhsatlandırılmış saymasından kaynaklanmaktadır. Söz konusu durumu bir imar affi olarak nitelendirenlerin sayısı oldukça fazladır. Nitekim TMMOB, söz konusu yapıların önemli bir bölümünün kaçak yapı statüsünde olduğunu bu sebeple muhtemel yıkım kararları taşıdıklarını, fakat 6360 sayılı yasa kapsamında ruhsatlandırılarak affedildiklerini öne sürerek yasanın bir imar affi niteliğinde olduğunu ifade etmektedir (TMMOB Şehir Plancıları Odası 27. Çalışma Grubu Raporu, 2014: 303). Özden (2013: 184)'de benzer bir bakış açısı ile yasayı imar affi olarak yorumlamakta ve bu durumun kırsal alanda önemli bir talanın önünü açarak tarım arazilerini doğrudan dönüşüme sürükleyeceğini ifade etmektedir.

Ayrıca yasanın hem kırsal alanda gerçekleştirilen tarımsal faaliyetleri olumsuz yönde etkilemesi hem de söz konusu alanları rant baskısı altında bırakarak bu alanların imara açılmasına neden olması beklenmektedir. Bu bağlamda her ne kadar tarım arazilerinin korunması 5403 sayılı yasa ile güvence altına alınmış olsa da anılan yasanın 13. maddesinde düzenlenen ve amaç dışı kullanımlara izin veren istisnaların geçerli olması halinde büyükşehir statüsündeki illerde, il bütününde yer alan tarım arazilerinin tarım dışı amaçlarla kullanımı mümkün kılınmış olacaktır. Öte yandan tarımın 6360 sayılı yasanın kabulüne kadar belediyelerin yetki ve sorumluluğunda

olmayan bir sektör olması (Gün, 2014: 476) ve büyükşehir kavramının kentlerin büyüyen ve metropol haline gelen kısımlarına yönelik bir kavram olması sebebiyle ifade edilen kentlerin tarım ile iç içe düşünülmesi de mümkün değildir (Gözler, 2013: 34). Fakat bu durumun tam tersi niteliğinde yasa, büyükşehir belediyelerini tarım ve hayvancılığı desteklemek adına her türlü faaliyette bulunma yetkisi ile donatmıştır (md. 7). Yani yasa bir yandan büyükşehir olan illerde tarımsal faaliyetlerin yürütüldüğü kırsal alan ve köyleri kentsel alan haline getirmekte diğer yandan bu alanlarda tarımsal faaliyetleri destekleme görevini belediyelere yüklemektedir. Böylece tarım arazilerinin kullanılmasına ilişkin yetki karmaşasına da sebebiyet vermektedir. Öyle ki büyükşehir statüsündeki iller ve diğer iller arasında tarım arazilerinin korunması ve kullanılmasına ilişkin iki farklı yasa ve kuruluş ortaya çıkmaktadır. 6360 sayılı yasa kapsamında kırsal alandan kentsel alana dönüşen alanlarda, kıyılarda yer alan tarım alanları gerek fiziki ve iklimsel özellikleri bakımından gerekse de altyapısının elverişli olması bakımından en fazla rant baskısına maruz kalması beklenen alanlardır (Gün, 2014: 477). 6360 sayılı yasa kapsamında büyükşehir olarak kurgulanan illerin tamamının kırsal alanlarının, kırsal nüfusunun ve tarım sektörünün sektörler arası payının (Tekirdağ hariç) Türkiye ortalamasının üzerinde olduğu dikkate alınır ve bu alanların tamamının yasa kapsamında belediye sınırına dâhil edildiği düşünülürse yasanın tarım arazileri üzerinde ortaya çıkaracağı olumsuz etkiler daha net görülebilir (Üçer ve Yenigün, 2014: 49).

Yasanın anılan olumsuz etkilerine ek olarak, tarım sektörünün hâkim olduğu kırsal alanların yasa kapsamında belediyeye bağlı mahallelere dönüşmesi, bu alanlarda tarımsal üretimin maliyetini de arttırıcı nitelik taşımaktadır. Zira yasa kapsamında büyükşehir belediyesinin sınırının mülki sınıra ulaştığı illerde kırsal alanlarda yer alan içme ve kullanma suları ücret kapsamına alınmıştır. Ülkemizde kullanılan suyun %75'inin tarımsal üretimde kullanıldığı göz önüne alındığında söz konusu alanlarda tarımsal üretimin son derece maliyetli bir hal alacağı görülmektedir. Bu durum, tarımsal üretimin azalmasında önemli bir belirleyici olacaktır (Adıgüzel, 2012: 173). İfade edilen durumun tarımsal üretimi olumsuz yönde etkilediği ilgili Bakanlık tarafından da kabul edilmiş ve sorunun çözümüne yönelik arayışlar başlamıştır. Bu bağlamda 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası'na 2020 yılında 7254 sayılı yasa³⁵ ile “ köy veya belde belediyesi iken mahalleye dönüşen büyükşehir belediyesi sınırları içinde bulunup sosyo-ekonomik durumu, şehir merkezine uzaklığı, belediye hizmetlerine erişebilirliği, mevcut yapılaşma durumu ve benzeri hususların dikkate alınarak ilgili ilçe belediye meclisinin kararı ve teklifi üzerine büyükşehir belediye meclisinin en geç doksan gün içinde alacağı karar ile kırsal yerleşim özelliği taşıdığı tespit edilen mahalleler, kırsal mahalle kabul edilir.” (Ek md., 3) ifadelerini içeren yeni bir madde eklenmiştir. Yasaya eklenen bu yeni maddenin uygulanmasını yönlendirmek maksadıyla 2021 yılında Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği yürürlüğe koyulmuştur.

³⁵ 7254 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Yasası İle Bazı Yasalarda Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa, R.G., 16/10/2020 Sayı: 31276

Buna göre kırsal mahalle ya da kırsal yerleşik alan olarak belirlenen yerlerde, gelir vergisinden muaf esnaf ile basit usulde gelir vergisine tabi mükellefler tarafından bizzat işyeri olarak kullanılan bina, arsa ve araziler ile mesken amaçlı kullanılan binalar ve zirai istihsalde kullanılan bina, arsa ve araziler emlak vergisinden ve 26.05.1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Yasası uyarınca alınması gereken bina inşaat harcı ile imarla ilgili harçlardan muaf tutulmuştur (Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği, 2021: madde 9)

Ayrıca, kırsal mahalle ya da kırsal yerleşik alan olarak belirlenen yerler için birtakım indirimler de öngörülmüştür. Buna göre, kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan olarak belirlenen yerlerde ticari, sınai ve turistik faaliyetlerde kullanılan bina, arsa ve araziler için emlak vergisinin; 2464 sayılı Yasa uyarınca alınması gereken vergi, harç (bina inşaat harcı ile imarla ilgili harçlar hariç) ve harcamalara katılma paylarının ise %50 indirimli uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. Öte yandan, bu yerlerde, içme ve kullanma suları için alınacak ücretin; işyerleri için belirlenmiş olan en düşük tarifenin %50'sini, konutlar için belirlenmiş olan en düşük tarifenin %25'ini geçmeyecek şekilde belirleneceği de ifade edilmiştir (Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği, 2021: madde 10).

7254 sayılı yasa kapsamında hayata geçirilen düzenlemelerin 6360 sayılı yasanın tarımsal üretime verdiği zararı telafi etmede etkili olup olmayacağı zamanla ortaya çıkacak olmakla birlikte söz konusu alanların tarımsal araziden kentsel arsa konuma geçmesinin yaratacağı imar baskısı sorunu varlığını devam ettirmektedir.

2.5.2. İmar Affına İlişkin Yasalar

Tarım arazilerinde kullanım değişikliği yaratılmasında etkili olan bir diğer yasal düzenleme de mevzuata aykırı olarak inşa edilen yapıların affedilerek meşru bir zemine oturtulmasını konu edinen imar affına ilişkin yasal düzenlemelerdir. İmar afları aracılığı ile yasal zeminde tanınan mevzuata aykırı yapılar, tarım arazilerinde kullanım değişikliği yaratılarak bu arazilerin amaç dışı kullanımı sürecinde önemli bir etkiye sahiptir.

İmar affı olgusu, ülkemizin gündemine II. Dünya Savaşı'ndan sonra yaşanan hızlı kentleşme süreci ile birlikte girmiştir. Bu dönemde Marshall yardımlarının da etkisiyle tarımda makineleşmenin artması, karayolu ağlarının gelişmesi ve genişlemesi gibi etkenlerle köyden kente hızlı bir göç başlamıştır. Göç eden nüfusun barınma ihtiyacını karşılamak için yasadışı yollara başvurması gecekondu sorununun ortaya çıkması ile sonuçlanmıştır. Bu süreçte gecekondu yıkım tehdidinden kaçma güdüsü ile özellikle kentlerin çevresinde yer alan hazineye ve kamuya ait arazilerin yanı sıra denetimden uzak, parçalanmış verimli tarım arazileri üzerine inşa edilmiştir (Şenyapılı, 2016: 121; Özcan, 2000: 61; Adaman ve Keyder, 2006: 19).

Yasadışı yapılaşma sorununu çözmek için bu dönemden itibaren devlet bir dizi yasal düzenlemeye başlamıştır. Söz konusu yasaların ilki Ankara ili özelinde çıkarılmış olan 1948 tarihli 5218 sayılı³⁶ yasadır. Yasanın amacı, Ankara ili belediye sınırları içinde inşa edilmiş olan gecekonduların durumlarının iyileştirilmesi ve konut yapacaklara arsa tahsis edilerek mevzuata aykırı bina yapımının önlenmesidir. Yasaya eklenen bir harita ile belediyenin mülkiyetinde olan ve bu yasa kapsamında belediyenin mülkiyetine geçecek arsaların belirlenmesi sağlanmıştır. Yasanın kapsamına alınan yapıların söz konusu haritada belirtilen arazilerin üzerinde bulunması durumunda hazırlanacak parselasyon planına uygun olan yapılara ruhsat düzenlenmesi ve binanın bulunduğu arsanın yapı sahibine temlikinin sağlanması öngörülmüştür (md. 1-2). Yasa ayrıca Ankara ili özelinde gecekondulu önleme bölgeleri oluşturulmasına ve bu bölgeler dışında kalan gecekonduların yıkılmasına da hükmetmiştir. Yasadan yararlanabilmek için en az bir yıldır belediye sınırları içinde oturmuş olmak, kendisinin eşinin ya da reşit olmayan çocuğunun Ankara’da meskeni ya da mesken yapmaya elverişli arsasının olmaması veya meskende en az yarı hissesinin ya da başka bir irat ya da akarının bulunmaması öngörülmüştür (md. 3). Birden fazla gecekondusu olanların ise yalnızca bir gecekondusu için yasadan yararlanabileceğine hükmedilmiştir (md. 7).

5218 sayılı yasanın kabulünden iki hafta sonra kabul edilen 5228 sayılı³⁷ yasa ile Ankara belediyesine verilen yetkiler ülke çapındaki tüm belediyelere verilecek şekilde genişletilmiştir. Fakat yasadan beklenen yarar sağlanamamış, gecekondulu sorunu artarak devam etmiştir. Bu durumun bir sonucu olarak gecekondulu sorununa çözüm bulmak gerekçesiyle yeni bir imar affı yasası olan 5431 sayılı³⁸ yasa 1949 yılında kabul edilmiştir. Yasa, kabul edildiği yıl olan 1949’a kadar inşa edilen gecekonduların yıkılması ve yeni gecekonduların inşasına engel olmak amacıyla hazırlanmıştır. Fakat yeni inşa edilen gecekonduların yıkılması konusunda yasadan beklenen yarar sağlanamamış (Keleş, 2015a: 538), aksine yasa, mevcut gecekonduların meşrulaştırılması işlevini yerine getirmiştir.

1953 yılına gelindiğinde imar afları zincirinin yeni bir halkasını oluşturan 6188 sayılı³⁹ yasa kabul edilmiştir. Söz konusu yasa da 5218 sayılı yasaya benzer uygulamalara sahip olup belediyelere, konut yapmak isteyenlere arsa tahsis etme yetkisi vererek gecekondulu sorununa çözüm bulmayı amaçlamıştır. Yasa ayrıca 1953 yılına kadar inşa edilen gecekonduları da meşru bir zemine oturtarak o tarihten sonra gecekondulu yapımını yasaklamıştır. Fakat söz konusu yasa da kendisinden beklenen yararı sağlamaktan uzak kalmış, kentlerin kontrolsüz ve denetimsiz şekilde genişleme süreci devam etmiştir.

³⁶ Ankara Belediyesine, Arsa Ve Arazisinden Belli Kısmını Mesken Yapacaklara 2490 Sayılı Yasa Hükümlerine Bağlı Olmaksızın Ve Muayyen Şartlarla Tahsis Ve Temlik Yetkisi Verilmesi Hakkında Yasa, R.G., 22.06.1948 Sayı: 6938

³⁷ Bina Yapımını Teşvik Yasası R.G., 06/07.1948 Sayı: 6950

³⁸ Ruhsatsız Yapıların Yıkıtılması ve 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Yasası’nın Değiştirilmesine Ait Yasa, R.G., 11/06/1949 Sayı: 7230

³⁹ Bina Yapımını Teşvik ve İzinsiz Yapılan Binalar Hakkında Yasa, R.G., 29/07/1953 Sayı: 8470

Yukarıda ifade edilen ve plansız dönem olarak nitelendirilen 1960 yılına kadar olan dönemde siyasilerin gecekondula olgusuna karşı tutumları özendirici ve teşvik edici nitelikte olmuştur. Nitekim bu dönemde hazine, belediye ve diğer kamu kuruluşlarına ait arsalar üzerine inşa edilen gecekondulara tapu dağıtılarak yasal zemine oturtulması sağlanmıştır. Bu tutum gecekondula inşasının artmasını beraberinde getirmiştir (Keleş, 2015a: 535).

Planlı kalkınma dönemi adı verilen 1960 yılı sonrasında çıkarılan imar affı niteliğindeki yasalar, bu dönemde kabul edilen kalkınma planlarının etkisinde kalarak gecekondula sorununu daha geniş kapsamlı olarak ele alacak şekilde hazırlanmıştır (Keleş, 2015a: 539). Bu dönemde çıkarılan imar aflarının ilki halen yürürlükte bulunan 775 sayılı Gecekondula Yasası'dır. Yasa "gecekondula" ifadesini ilk kez kullanması açısından önem taşımaktadır. Nitekim önceki yasalar gecekondula ifadesine yer vermemiş onun yerine "*başkasının arsasına yapılmış ruhsatsız olarak vücuda getirilmiş bina*" tabirini kullanmışlardır. 775 sayılı yasa ise gecekondula "*imar ve yapı işlerini düzenleyen mevzuata ve genel hükümlere bağlı kalınmaksızın kendisine ait olmayan arazi ve arsalar üzerinde sahibinin rızası alınmadan yapılan izinsiz yapılar*" olarak ifade etmiştir (Gecekondula Yasası [GY], 1966: madde 2).

Yasa, önceki yasalara paralel bir şekilde mevcut gecekonduların ıslahı, tasfiyesi yeni gecekondula yapımının önlenmesi amacını taşımaktadır (GY, 1966: madde 1). Bu anlamda gecekonduların ıslah edilmesi, durumu düzeltilebilecek nitelikte olan gecekonduların ve gecekondula bölgelerinin devletin, yerel yönetimlerin ve gecekondula sahibinin desteği ile yaşanabilecek duruma getirilmesini; gecekonduların tasfiye edilmesi, iyileştirilmesi mümkün olmayan gecekonduların ortadan kaldırılmasını, önlenmesi ise, yeni gecekondula yapılmasının önüne geçilmesi ve gecekondula yapacaklara yeni konut imkânları sunulmasını ifade etmektedir (Tercan, 1996: 7).

1976 yılına gelindiğinde 775 sayılı Gecekondula Yasası'nda birtakım değişiklikleri içeren 1990 sayılı⁴⁰ yasa kabul edilmiştir. 1990 sayılı yasa kapsamında, belediyelere ait olan ya da 775 sayılı yasa uyarınca gecekondula önleme bölgesi olarak belediyelerin mülkiyetine geçmesi gereken arsalarda 01.03.1976 tarihinden önce inşa edilen gecekondula için de 775 sayılı yasada yer alan ıslah ve tasfiye şartları geçerli kılınmıştır. Diğer bir ifadeyle, 1990 sayılı yasa kapsamında imar affından yararlanabilme süresi uzatılarak daha fazla gecekondunun yasadan yararlanabilmesinin önü açılmak istenmiştir.

1980 sonrası çıkarılan af yasalarının niteliği 1980 öncesi döneme göre farklılık göstermektedir. Öyle ki bu döneme kadar gecekondula bölgeleri, kente yeni gelen yoksul kesimin barınma alanı olarak kabul edilmiş ve aflar yoluyla meşruluk kazandırılarak belediye

⁴⁰ Gecekondula Yasası'nda Bazı Değişiklikler Yapılması Hakkında Yasa, R.G., 15.05.1976 Sayı: 15588

hizmetlerinden faydalandırılması sağlanmıştır. 1980 sonrası çıkarılan imar afları ise kentlerin çeperlerinde üst gelir grupları tarafından uydu kentler oluşturulmasının önünü açmıştır. Nitekim kentlerin çeperlerinde yer alan gecekondu alanları bu tarihten sonra çıkarılan af yasaları kapsamında ıslah imar planları aracılığıyla yenilenerek kentsel arsa haline getirilmiş ve üst gelir gruplarının kullanımına sunulmuştur (Özcan, 2000: 63; Genç, 2014: 18). Bu durum kentin çeperinde bulunan tarım arazilerinin ikincil tahribinde önemli bir rol oynamıştır.

Bu dönemde çıkarılan af yasalarının ilki 1983 yılında kabul edilen 2805 sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Olarak Yapılan Yapılara Uygulanacak İşlemler ve 6785 sayılı İmar Yasasının Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Yasa'dır. Yasa, 1966 yılı sonrasında türeyen kaçak yapıları ve gecekondu yapıları yasal zemine oturtmayı amaçlamaktadır. Ayrıca söz konusu yasa, af kapsamına girecek yapıları muhafaza edilecek yapılar, ıslah edilerek muhafaza edilecek yapılar ve yıkılacak yapılar olarak üçlü bir ayrıma tabi tutmuştur. Yasa, kişinin kendisine ait arsa ve araziler üzerinde imar mevzuatına aykırı olarak inşa ettiği yapıları genel bir tutum olarak hoşgörü ile karşılayarak onlara meşruluk kazandırmaya çalışırken, başkasının arazi ve arsası üzerinde inşa edilen yapıları sahibinin rızasının olup olmamasına göre ikili bir ayrıma tabi tutmuştur. Buna göre başkasının arazisi üzerinde sahibinin rızası ile inşa edilen yapılar tıpkı kendi arazisi üzerinde inşa edilen yapıların tabi olduğu prosedüre tabi tutulurken, başkasının arazisinde sahibinin rızası olmadan inşa edilen yapılar sahibi ile anlaşma sağlanamaması durumunda yıkıma tabi tutulmuştur. Kamu arazileri üzerinde inşa edilen yapıların arsası ise yasa kapsamında gecekondu inşa edenlere satılmıştır.

Yasanın getirdiği bir diğer yenilik de ıslah imar planları olmuştur. ıslah imar planları ile düzensiz ve sağlıklı bir biçimde ortaya çıkan yapı topluluklarının yer aldığı alanlarda, mevcut durumu göz önünde bulundurarak sosyal ve teknik altyapı sağlamak suretiyle mümkün olduğu kadar dengeli ve düzenli gelişmenin sağlanması amaçlanmıştır (Torlak, 2003: 68). 2805 sayılı yasa, belediye sınırları içerisinde ıslah imar planı yapma ve onaylama yetkisinin İmar ve İskân Bakanlığına verilmesini öngörmüştür. ıslah imar planı hazırlama konusunda belediyelerin görevleri yalnızca mücavir alanla sınırlı tutulmuş, mücavir alan dışında ise bu görev il idare kuruluna verilmiştir. Bununla birlikte bu alanlarda da ıslah imar planlarını onaylama yetkisi yine İmar ve İskân Bakanlığı'nın yetkisine bırakılmıştır (Torlak, 2003: 68).

1984 yılına gelindiğinde 2805 sayılı yasayı yürürlükten kaldıran 2981 sayılı "İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 sayılı İmar Yasası'nın Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Yasa" yürürlüğe koyulmuştur. Söz konusu yasa o döneme kadar hazırlanan en kapsamlı ve hoşgörülü yasa olması bakımında önem taşımaktadır. Öyle ki yasanın kapsamı 1.maddede imar ve gecekondu mevzuatına aykırı olarak inşa edilmiş ve inşa edilen tüm yapılar olarak belirlenmiştir. Ayrıca yasa imar ve gecekondu mevzuatına aykırı olarak inşa edilmiş yapıları muhafaza edilecek olanlar, ıslah edilerek muhafaza edilecek olanlar ve bu yasa

hükümlerinden yararlanamayacak olanlar olarak üçlü bir tasnife tabi tutmuştur. 2805 sayılı yasanın aksine bu yasa, “yıkılacak yapılar” ifadesine yer vermemiş onun yerine “yasadan yararlanamayacak olanlar” ifadesini kullanarak üstü kapalı olarak söz konusu yapıların varlığına göz yumulacağını ima etmiştir (Özcan, 2000: 74). Yasanın 2805 sayılı yasaya nazaran getirdiği bir diğer yenilik de işlemleri hızlandırabilmek adına ıslah imar planı hazırlama görevini “yeminli özel teknik bürolar” olarak adlandırılan özel kesime ait bürolara devretmesi ve hak sahiplerine tapuya esas teşkil edecek “tapu tahsis belgesinin” verilmesini öngörmesidir (Erdoğan ve Ömürgönülşen, 1989: 178). Bu değişiklik ile ıslah imar planları kapsamında gecekondur alanlarında tapuların alınması kolaylaştırılmıştır. Ayrıca yasa 2805 sayılı yasada olduğu gibi ıslah imar planlarını mülkiyeti çözmekte kullanılan ve yaşam koşullarını iyileştiren planlar olarak kabul etmesine rağmen 2805 sayılı yasadan farklı olarak bu alanlara kentsel arsalarla dönüştürülecek stok olarak bakması açısından önem taşımaktadır. Nitekim kentin çevresinde yer alan gecekondur bölgeleri için hazırlanan ıslah imar planları mevcut dokuya uyumlu olarak hazırlanmamış, yüksek katlı yapılaşmalara izin verecek şekilde hazırlanıp onanmaları sağlanmıştır. ıslah imar planları karşılığında tapu tahsis belgelerini alanlar müteahhitlerle anlaşarak bu alanlara ıslah imar planlarına uygun olarak yüksek katlı binalar yaptırarak tapu tahsis belgesini tapuya çevirmişlerdir. Bu durum kentlerin çevresinde yüksek katlı binaların hızla çoğalmasını beraberinde getirmiştir (Özcan, 2000: 75). Yani yasa, yüksek katlı gecekondur yapımını, gecekonduruların alınıp satılmasını ve müteahhide verilmesini mümkün hale getirmiştir (Genç, 2014: 19).

2981 sayılı yasadan sonra ardı ardına çıkarılan yasalar ile imar aflarının kapsamı genişletilmeye devam etmiştir. Bu yasaların ilki 1986 yılında kabul edilen 3290 sayılı 2981 Sayılı Yasanın Bazı Maddelerinin Değıştirilmesi ve Bu Yasaya Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında Yasa’dır. Yasa, gecekondur olarak yapılip iş yeri olarak kullanılan yapıları da bu kapsama dâhil ederek imar affının kapsamını genişletmiştir. Ayrıca yasa, ıslah imar planlarını onaylama görevini bakanlıktan alarak yerel yönetimlere vermiştir. Böylece gecekondur sahiplerine tapu verme işlemleri kolaylaştırılmaya çalışılmış ve yeni gecekonduruların inşa edilmesi teşvik edilmiştir.

3290 sayılı yasanın kabulünden 1 yıl sonra kabul edilen 3366 sayılı yasa⁴¹ kapsamında 2981 ve 3290 sayılı yasalar uyarınca hak düşürücü sürede belediye ve valiliklere başvurmayanların işlemlerinde değışiklik yapılarak özel harçlar getirilmiştir. Ayrıca yasa kapsamında her türlü kaçak yapı, gecekondur olarak değierlendirilmiş ve tapu verilmesi sağlanmıştır. Yani yasa ile gecekondur olarak kabul edilen yapıların kapsamında genişlemeler yapılmaya devam etmiş dolayısıyla da gecekondulaşmanın teşviki sağlanmıştır (Genç, 2014: 19; Tercan, 2018: 23).

⁴¹ 22.5.1986 Tarih ve 3290 Sayılı Yasa ile Değışik 24.2.1984 Tarih ve 2981 Sayılı Yasanın Bazı Maddelerinin Değıştirilmesi Hakkında Yasa, R.G., 26.05.1987 Sayı: 19471

1988 yılında kabul edilen 3414 sayılı yasa⁴² kapsamında 775 sayılı yasa ile büyükşehirlere verilen gecekondularla ilgili işlemleri yürütme görevi bu yasa ile ilçe belediyelerine devredilmiştir. Ayrıca 775 sayılı yasanın kendilerine konut ve arsa tahsis edilenlerden bu arsa veya konutu 20 yıl boyunca satma hakkı olmadığını içeren 34. madde bu yasa ile yürürlükten kaldırılmış söz konusu arsa ve konutların satışının önü açılmıştır.

İmar aflarının tarım arazilerinin tahrip edilmesi bakımından en dikkat çekici özelliği gecekondulu tipi yerleşim birimlerinin apartmana dönüşmesini kolaylaştırması ve bu sebeple gecekondulu faaliyetlerini teşvik etmesidir (Balaban, 2011: 23). Nitekim imar afları başta tarım arazileri olmak üzere ormanlık alan, su havzaları gibi çevresel açıdan önem taşıyan alanların tahrip edilmesini meşru bir zemine oturtmuştur. Bireylerin iradelerine dayalı, plansız denetimsiz yapılaşmalar, yönlendirilmeyen kentsel büyümeye, böylece de tarım arazilerinin geri dönüşü mümkün olmayan şekilde tahribine neden olmuştur (Torlak, 2003: 70). Kamunun doğal çevresel değeri yüksek alanların korunması konusunda ilkeli davranmaması ve yanlış plan kararları alması da bu alanların tahribinde önemli bir rol oynamıştır (Özden, 2016: 261).

2.5.2.1. İmar Barışı Yasası

Tarım arazilerinin amaç dışı kullanımına etki eden imar affı düzenlemelerinin son halkası, kamuoyunda “imar barışı” olarak nitelendirilen ve 2018 tarihinde 7143 sayılı Vergi ve Diğer Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Yasalarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yasa’nın 16.maddesi ile 3194 sayılı İmar Yasası’na geçici 16. madde eklenmesi kapsamında yapılan değişikliklerdir. Yasa, afet risklerine hazırlık kapsamında ruhsatsız ve ruhsat eklerine aykırı yapıların kayıt altına alınması ve imar barışının sağlanması amacı taşımaktadır. Bu amaç doğrultusunda 31.12.2017 tarihinden önce yapılmış olan yapılar için Çevre Şehircilik Bakanlığı ve onun yetkilendireceği kurum ve kuruluşlara 31.10.2018 tarihine kadar başvuru yapılması, bu madde uyarınca belirlenen şartların yerine getirilmesi ve 31.12.2018 tarihine kadar kayıt bedelinin ödenmesi halinde “Yapı Kayıt Belgesi” verilebileceği, böylece imar düzenine aykırı yapıların bir anlamda bağışlanacağına hükmedilmiştir. Öte yandan, üçüncü kişilerin özel mülkiyetinde yer alan taşınmazlarda ve hazineye ait sosyal donatı için tahsis edilen araziler üzerinde bulunan yapılar dışında tüm yapıların yasadan faydalanabileceğinin altı çizilmiştir.

Yasa, Yapı Kayıt Belgesini, yapının kullanım amacına yönelik olarak hazırlanmış bir belge olarak tanımlamakta ve bu belge ile ilgili yapılara talep edilmesi halinde geçici olarak elektrik, su ve doğal gaz bağlanabileceği belirtilmektedir. Ayrıca Yapı Kayıt Belgesi alan yapılara ilişkin İmar

⁴² 775 Sayılı Gecekondulu Yasasının Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında 3.5.1985 Tarih ve 247 Sayılı Yasa Hükmünde Kararname ile Bu Yasa Hükmünde Kararnamenin İki Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair 16.8.1985 Tarih ve 250 Sayılı Yasa Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Yasa R.G., 11/03/1988 Sayı: 19751

Yasası uyarınca alınmış yıkım kararlarının ve tahsil edilmeyen idari para cezalarının iptal edileceği de yasada yer almıştır. Yapı Kayıt Belgesinin geçerliliği ise yapının yeniden yapılması veya kentsel dönüşüm uygulamalarına maruz kalmasına kadar devam edecektir. Bu bilgiler ışığında, yapı kayıt belgesinin, “yapı kullanım izin belgesinin” sağladığı avantajları geçici bir süre için sağladığını fakat mülkiyet hakkı iddia etmede herhangi bir işlevi bulunmadığını söylemek mümkündür. Bununla birlikte yasa, yapı kayıt belgesi aracılığıyla dolaylı bir mülkiyet hakkının doğmasına izin veren düzenlemeleri içerisinde barındırmaktadır (Özkaya Özlüer, 2018: 324-325). Nitekim yasa, Yapı Kayıt Belgesi düzenlenen yapıların hazine ve belediyeye ait araziler üzerinde olmaları durumunda bu arazilerin satılarak özel mülkiyete konu edilebilmelerini sağlamaktadır. Şöyle ki, Yapı Kayıt Belgesi alınan yapıların hazine arazileri üzerine inşa edilmesi durumunda, bu taşınmazlardan özel yasalar kapsamında kalanlar dışındaki arazilerin bakanlığa tahsis edileceği ve yapı kayıt belgesi sahipleri ile onların akdi veya yasal haleflerinin 31.12.2019 tarihine kadar başvuruda bulunmaları üzerine bu arazileri bakanlığın belirleyeceği rayiç bedel üzerinden doğrudan satın alabilecekleri yasada hüküm altına alınmıştır. Yapı Kayıt Belgesi alınan yapıların belediyenin özel mülkiyetinde bulunan araziler üzerine inşa edilmesi durumunda da benzer bir süreç söz konusu olup, Yapı Kayıt Belgesi sahipleri ile onların yasal ve akdi haleflerinin başvurusu yapmaları halinde bedelini doğrudan belediyeye ödemek suretiyle arazileri satın alabilmeleri mümkün kılınmıştır. Söz konusu arazilerin satışı için belirlenen hak düşürücü süre 2022 yılında 7394 sayılı yasa ile 31.12.2022 olarak güncellenmiş ve böylece hazine arazilerinin satışı için daha fazla başvuru alınmasının önü açılmıştır. Ayrıca 7394 sayılı yasa hazineye ait olan arazileri satın alanlar için bir takım ödeme kolaylıkları da ön görmüştür. Buna göre, satış bedelinin tamamının peşin ödenmesi halinde %20, en az yarısının peşin ödenmesi halinde %10 indirim uygulanacağı; taksitli satışlarda ise, bedelin en az %10'unun peşin ödeneceğini kalanın 5 yıla kadar taksitlendirileceği yasaya eklenmiştir. Ayrıca taksit tutarlarına da yasal faiz oranının yarısının uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Bu bağlamda hazinenin ve belediyenin mülkiyetinde bulunan hangi taşınmazların geçici 16.madde kapsamında özel mülkiyete konu edilebileceğine değinmek gerekmektedir. Kamu tüzel kişiliğinin malları kamusal mallar ve özel mallar olmak üzere iki gruba ayrılmaktadır. Kamunun sahip olduğu özel mallar özel hukuk hükümlerine tabidir. Kamu tüzel kişiliği, bu mallar üzerinde mülkiyet hakkının sağladığı tüm avantajlara (kullanma, yararlanma, semerelerinden faydalanma) sahiptir. Kamunun sahip olduğu ve kamusal mallar olarak nitelendirilen mallar ise kamu hukuku hükümlerine tabi olup kamu yararına tahsis edilmiş mallardan oluşmaktadır. Yani kamusal mallar, kamunun mülkiyetinde olma ve kamu yararı amacıyla kamunun kullanımına tahsis edilmiş olma şartlarının ikisini birlikte barındırmalıdır. Bu bağlamda kamusal mallar tahsis amaçlarına göre sahipsiz mallar, orta malları ve hizmet malları olarak sınıflandırılmaktadır. Bu mallardan sahipsiz mallar olarak nitelendirilen mallar üzerinde mülkiyet kurulmasına imkân olmasına rağmen hiçbir zaman özel mülkiyete konu olmamış, doğaları gereği kamunun kullanımına sunulmuş, kayalar, tepeler, dağlar, denizler gibi tarıma elverişli olmayan alanlardan oluşmaktadır (Gözler, 2008: 660-

665). Bu anlamda 4721 sayılı Medeni Yasa'nın 715.maddesi sahipsiz yerleri devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan alanlar olarak kabul etmekte ve özel mülkiyete konu olmalarına imkân tanımamaktadır. Orta malları (yollar, meydanlar, mezarlıklar vb.) ve hizmet malları da kamunun ortak kullanımına sunulmuş ve kamusal hizmetlerin yürütülebilmesi için tahsis edilmiş (okullar, karakol, hastane, üniversite) mallardan oluşmaktadır (Gözler, 2008: 665). Bu malların da 3402 Sayılı Kadastro Yasası'nın 16. maddesinde devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu ve özel mülkiyete konu olamayacağına hükmedilmiştir. Bu bilgiler imar barışı yasası kapsamında değerlendirildiğinde, belediyelerin ve hazinenin özel mülkiyeti dışında yer alan taşınmazlarının üzerine imar mevzuatına ve ruhsata aykırı yapı inşa edenlerin Yapı Kayıt Belgesi almasına rağmen taşınmazların mülkiyetine sahip olmaları mümkün olmayacağı sonucu ortaya çıkmaktadır. Diğer bir ifadeyle hazinenin özel mülkiyetinde yer alan arazilerinin üzerinde bulunan yapılar için alınmış Yapı Kayıt Belgelerinin özel mülkiyete konu edilebilmesi mümkün olabilecektir. Dolayısıyla hazinenin özel mülkiyetinde bulunan tarım arazilerinin bu kapsamda değerlendirilebileceği sonucuna ulaşılabilir. Nitekim Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın 2019 yılında yayımladığı 396 sayılı Milli Emlak Genel Tebliği yasa kapsamında satışı yapılamayacak arazileri;

- 31.12.2017 tarihinden sonra üzerinde yapı yapılan taşınmazlar,
- 25.2.1998 tarihli ve 4342 sayılı Mera Yasası kapsamında kalan taşınmazlar,
- 31.08.1956 tarihli ve 6831 sayılı Orman Yasası kapsamında kalan taşınmazlar,
- 04.04.1990 tarihli ve 3621 sayılı Kıyı Yasasına göre kıyıda kalan yerler,
- 09.08.1983 tarihli ve 2873 sayılı Milli Parklar Yasası uyarınca milli park, tabiat parkı, tabiat anıtı ve tabiatı koruma alanları içinde kalan taşınmazlar,
- 21.07.1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yasası kapsamında satışı mümkün olmayan taşınmazlar ve ilgili idare tarafından satılması uygun görülmeyen taşınmazlar,
- 18.11.1983 tarihli ve 2960 sayılı Boğaziçi Yasası'nda tanımlanan Boğaziçi sahil şeridi ve öngörünüm bölgesi içinde 3194 sayılı Yasanın geçici 16. maddesi uyarınca adı geçen yasaya eklenmiş olan kroki ile listede sınır ve koordinatları gösterilen alanda bulunan taşınmazlar,
- İstanbul tarihi yarımada içinde 3194 sayılı Yasanın geçici 16. maddesi uyarınca adı geçen Yasaya eklenmiş olan kroki ile listede sınır ve koordinatları gösterilen alanlarda bulunan taşınmazlar,
- 19.06.2014 tarihli ve 6546 sayılı Çanakkale Savaşları Gelibolu Tarihi Alanı Hakkında Bazı Düzenlemeler Yapılmasına Dair Yasa'nın 2. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde belirlenmiş tarihi alanda bulunan taşınmazlar,
- Özel yasalar kapsamında kalan ve ilgili idare tarafından satışı uygun görülmeyen taşınmazlar,
- Sosyal donatı için tahsisli alanlarda kalan taşınmazlar,

- İmar planlarında kamu hizmeti için ayrılmış taşınmazlar (ilgili idare tarafından bu hizmette kullanılmayacağı belirtilenler, fiili veya hukuki durumu itibarıyla kamu hizmetlerinde kullanılması mümkün bulunmayanlar veya ilgili milli emlak idaresince fiilen kamu hizmetinde kullanılmadığı tespit edilenler hariç) veya fiilen kamu hizmetlerinde kullanılan taşınmazlar,
- Teferruğ yoluyla edinilen ve edinme tarihinden itibaren bir yıl geçmemiş taşınmazlar,
- Kamulaştırma yoluyla edinilip 04.11.1983 tarihli ve 2942 sayılı Kamulaştırma Yasası’nın 23. maddesinde yazılı süresi dolmamış taşınmazlar,
- Taşkın yapı durumunda olanlar hariç; üzerinde havuz, spor sahası, konteyner ve benzeri bina niteliğinde olmayan yapı bulunan taşınmazlar,
- Devletin hüküm ve tasarrufu altında olup tescili mümkün olmayan taşınmazlar,
- Özel yasa hükümleri gereği kamu kurum ve kuruluşlarına tahsisi, devri, terki ve kullanım hakkı verilmesi gereken taşınmazlar,
- Hatay ili sınırları içerisinde bulunanlar ile Çanakkale ilinin Bozcaada ve Gökçeada ilçeleri sınırları içerisinde bulunan taşınmazlar,
- Yapı Kayıt Belgesi iptal edilen taşınmazlar,
- Bakanlıkça satışı uygun görülmeyen taşınmazlar, olarak belirlemiştir (Milli Emlak Genel Tebliği [MEGT], 2019: madde 4).

Tebliğde yer alan sınırlamalar içerisinde doğrudan tarım arazilerine yönelik herhangi bir düzenleme yer almamakta yalnızca “özel yasalar kapsamında yer alan ve satışı uygun görülmeyen araziler” ifadesi bulunmaktadır. Bu anlamda, meraların da özel bir yasayla korunmasına rağmen tebliğde meralara satışı gerçekleştirilemeyecek araziler arasında yer verilmiş olması tarım arazilerinin durumu konusunda belirsizlik oluşturmaktadır.

Tebliğ ayrıca satışı yapılacak belediye ve hazineye ait taşınmazların belediye ve mücavir alan sınırları içinde yer alması durumunda en fazla 600 m², bu alanların dışında yer alması durumunda ise en fazla 2.000 m²’ye kadar olan kısımlarının satışının gerçekleştirilmesini düzenlemiştir. Taşınmaz üzerinde bulunan yapının taban alanının ifade edilen boyutlardan geniş olması halinde ise bu kısıtlamalara tabi olmaksızın yapının tamamının satışa konu edileceği hüküm altına alınmıştır (md. 9). Bu bilgiden hareketle hazine ve belediyenin mülkiyetinde bulunan tarım arazilerinin satışı için alan kısıtlaması göz önünde bulundurularak belediye sınırları içerisinde Milli Emlak Genel Müdürlüğü’nün 382 sayılı; belediye ve mücavir alan sınırları dışında ise Milli Emlak Genel Müdürlüğü’nün 355 sayılı tebliğince işlem yapılacağını düşünmek mümkündür.

3194 Sayılı İmar Yasası’nın geçici 16. maddesi (İmar Barışı) Uyarınca Yapılacak Olan İşlemler adlı genelge tarım arazileri üzerinde yapılan yapılar için cins değişikliği yapılabilmesinin şartlarını düzenlemiştir. Tebliğ’de tarım arazilerinin cins değişikliğine ilişkin “Tarım arazileri

üzerine yapılan yapılar hakkında imar barışı kapsamında cins değişikliği yapılabilmesi için Tapu Dairesi Başkanlığı'nın 12.06.2014 tarih ve 34306 sayılı "5403 Sayılı Yasa Uygulamaları" konulu genel duyurusunun "D- Tarım Arazilerinde Teknik Nitelikli İşlem Talebi" bölümüne göre İl/ilçe Tarım ve Orman Müdürlüklerinin uygunluk görüşünün Kadastro Müdürlükleri'nce işlem öncesi alınması gerekmektedir" şeklinde bir düzenleme yer almaktadır. Buna göre, söz konusu taşınmazların imar planında tarımsal niteliği korunacak alanda kalması halinde taşınmazın yol, park gibi yerlere terk, ifraz ve tarımsal niteliğin değiştirilmesine ilişkin cins değişikliği işlemleri ile köy yerleşik alanı dışında plansız alanlarda kalan taşınmazların ifrazı, tarımsal niteliğin değiştirilmesine ilişkin cins değişikliği işlemlerinde il/ilçe tarım ve orman müdürlüğünün uygunluk görüşünün kadastro müdürlüklerince işlem öncesi alınması gerekmektedir. Bu ifadeden imar barışı kapsamında tarım arazileri için cins değişikliğinin mümkün olduğu sonucuna varmak mümkündür.

Yukarıda da belirtildiği gibi tarım arazilerinin imar barışı kapsamında değerlendirilip değerlendirilemeyeceği ve hazinenin özel mülkiyetinde yer alan tarım arazilerinin satışının mümkün olup olmadığı konusu belirsizlik göstermekte ve bu durumun acilen açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2.5.3. Kentsel Dönüşüme İlişkin Yasalar

Tarım arazileri üzerinde kullanım değişikliği yaratılmasında etkili olan bir diğer mevzuat düzenlemeleri de kentsel dönüşüme ilişkin yasalardır.

Kentsel dönüşüm, çökme, bozulma ya da savaş ve doğal afetler gibi tahribatlar sonucu yeniden yapılandırılmasına ihtiyaç duyulan kentsel mekânların, ekonomik, fiziksel, toplumsal ve çevresel koşullarının kapsamlı ve bütünsel yaklaşımlar doğrultusunda yeniden şekillendirilmesi (Akkar Ercan, 2016: 223) işlevinin yanı sıra, konut ihtiyacını karşılama, cazibe merkezleri yaratma, böylece kente dönüş, akıllı büyüme ve dolayısıyla doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımına katkı sağlama gibi işlevleri yerine getirmektedir (Serdaroğlu Sağ ve Karaman, 2020: 96). Fakat ülkemizde son dönemde ekonomik büyümenin lokomotifleri olarak görülen gerek kamu gerekse de özel sektör eliyle yürütülen, kentlerin mevcut planları ile uyumsuz, arazi koruma konusunu göz ardı eden kentsel dönüşüm projeleri, kentlerin gelişmiş büyümesine sebebiyet vererek tarım arazilerini geri dönüşü olmayan biçimde tahrip etmektedir (10.Kalkınma Planı Tarım Arazilerinin Sürdürülebilir Kullanımı Çalışma Grubu Raporu, 2014: 19).

Kentsel dönüşüm kendiliğinden gelişen bir süreç olmanın aksine toplumsal, iktisadi, kültürel ve siyasi gerekçelerle kentsel alanların kullanım biçimine dışarıdan bir müdahale sonucunda ortaya çıkmaktadır (Keleş, 2015a: 402). Bu anlamda ülkemizde kentsel dönüşüm kavramı öncelikle deprem odaklı bir şekilde meydana gelmektedir. Ek olarak Avrupa Birliği'ne giriş ve uyum için verilen çabalar, küreselleşmenin ve uluslararası sermayenin kentsel mekânda değişiklik yapılmasını

baskılaması 2000’li yılların başında kentsel mekânda dönüşüm olgusunun gerekliliğini göz önüne sermiştir (Özden, 2016: 269).

Bu gerekçelerle ülkemizde kentsel dönüşüm konusuna ilişkin mevzuat düzenlemelerinin 2004 yılından itibaren oluşmaya başladığını söylemek mümkündür. Bu minvalde bir yandan Yerel Yönetim Reformu Paketi adı altında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası, 5393 sayılı Belediye Yasası, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Yasası bütün olarak ele alınmış ve söz konusu yasal düzenlemelerle yerel düzeyde kentsel dönüşümün uygulayıcıları belirlenmişken, bir yandan da 5162 sayılı yasa kapsamında Toplu Konut İdaresi’nin (TOKİ) yetki alanı kentsel dönüşüm yapmasına izin verecek şekilde genişletilerek merkezi düzeyde kentsel dönüşüm projelerini hayata geçirecek kuruluşlar belirlenmiştir. Tüm bunlara ek olarak doğrudan kentsel dönüşüm uygulamalarına ilişkin yasal düzenlemeler de hayata geçirilmiştir (Özden, 2016: 279-280).

Ülkemizde doğrudan kentsel dönüşüm projelerine yönelik ilk mevzuat düzenlemesi 2004 yılında kabul edilen 5104 sayılı Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Yasası’dır. Yasa, Kuzey Ankara girişi ve çevresini kapsayan alanlarda kentsel dönüşüm projesi çerçevesinde fiziksel durumun ve çevre görüntüsünün iyileştirilmesi ve yaşam düzeyinin yükseltilmesi amacını taşımaktadır (KAGKDPY, 2004: madde 1). Yasanın en önemli özelliği kentsel dönüşüm projesi kapsamında kalan alanlarda hâlihazırda var olan tüm plan kararlarını geçersiz kılarak söz konusu alanları proje kapsamında hazırlanacak planlara tabi kılmasında yatmaktadır (KAGKDPY, 2004: madde 4). Bu özelliği kentsel dönüşüm projeleri kapsamında hazırlanan planları planların kademeli birlikteliği ilkesi uyarınca uyulması gereken alt ölçekli planların üst ölçekli planlara aykırı olamaması ilkesini geçersiz kılmaktadır. Yani kentsel dönüşüm projeleri kentlerin bütüncül planlar çerçevesinde gelişmesinin önüne geçmektedir. Yasa aracılığıyla ilk kez özel bir yasa ile kent planları yok sayılmıştır (Bektaş, 2014: 159). Ayrıca yasa kapsamında yer alan gecekonduların arazi yapısıyla uyumsuz bir biçimde yüksek katlı yapılara dönüşmesinin önü açılmıştır (Özden, 2016: 288).

Kentsel dönüşümüne ilişkin bir diğer düzenleme 2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı Belediye Yasası’nda yer almıştır. Yasa ile ilk kez yerelde belediyelere kentsel dönüşüm projelerini hayata geçirmek konusunda yetki verilmiştir. Nitekim yasanın Kentsel Dönüşüm ve Gelişim başlıklı 73. maddesi belediyeleri, belediye ve mücavir alan sınırları içinde kentin gelişimine uygun olarak eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek; konut alanları, sanayi ve ticaret alanları, teknoloji parkları ve sosyal donatılar oluşturmak, deprem riskine karşı tedbirler almak veya kentin tarihî ve kültürel dokusunu korumak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulama konusunda yetkili kılmıştır. 2010 yılında 5998 sayılı yasa⁴³ ile 5393 sayılı yasanın kentsel dönüşümü içeren 73. maddesi kapsamlı bir değişikliğe tabi tutulmuştur. Söz konusu değişiklikler

⁴³ Belediye Yasasında Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yasa R.G: 24/06/2010 Sayı: 27621

ile belediyelere imarlı ya da imarsız, üzerinde yapı bulunan ya da boş araziler üzerinde kentsel dönüşüm projeleri uygulama yetkisi verilmiştir. Ayrıca değişiklik kapsamında 5104 sayılı yasada olduğu gibi kentsel dönüşüm projelerinin üst ölçekli planlardan bağımsız olarak gerçekleştirileceği de hüküm altına alınmıştır. Kamu arazileri, gecekondü alanları, tarım arazileri vb. arazilerin belediyelere harca esas değer üzerinden devredileceği ve bu arazilerin üçüncü kişilere satılabileceği de 5998 sayılı yasada düzenlenmiştir (Bektaş, 2014: 160).

Kentsel dönüşüm uygulamalarına yasal zemin oluşturulmak amacıyla kabul edilen bir diğer yasa 2005 tarihli 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Yasa'dır. Yasa, sit alanı olarak tescil edilen ve bu bölgelere ait koruma alanlarını bölgenin yeniden gelişime uygun olarak inşa ve restore etmek, söz konusu bölgelerde konut, ticaret, sosyal donatı alanları gibi kentsel fonksiyonları oluşturmak, doğal afet risklerine karşı tedbir almak, tarihi kültürel taşınmaz varlıkların yenilenerek korunması, yaşatılarak kullanılması amacıyla çıkarılmıştır (Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Yasa [YTKTVYKYKGY], 2005: madde 1). Yasanın uygulanmasında belediyeler ve il özel idareleri sorumlu tutulmuş, ayrıca uygulama alanlarında TOKİ'nin uygulama yapabileceği de hükme bağlanmıştır (YTKTVYKYKGY, 2005: madde 3). Söz konusu yasa da diğer tüm kentsel dönüşüm yasalarında olduğu gibi bütüncül planlama anlayışından uzak oluşu, dönüşümün uygulanacağı alanlarda önceden hazırlanmış koruma amaçlı imar planlarının içeriğiyle uyumsuzluğu ve bu planların bütünlüğünü bozması, parçacıl ve eksik çözümler üreten bir niteliğe sahip olması dolayısıyla eleştiriye tabi tutulmaktadır (Özden, 2016: 282).

Kentsel dönüşüm konusunda bugüne kadar çıkarılan en kapsamlı yasa 2012 yılında kabul edilen 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Yasa'dır. Yasa afet riski altındaki alanlar ve bu alanlar dışında riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde sağlıklı, güvenli yaşam çevreleri oluşturmak amacıyla yapılacak iyileştirme, tasfiye ve yenilemelere dair usul ve esasları belirlemek amacı taşımaktadır (Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Yasa [ARAADHY], 2012: madde 1). Yasa, kentsel dönüşüm yapma konusunda merkezi yönetim (TOKİ, Çevre Şehircilik Bakanlığı) ve yerel yönetimleri (Belediye ve İl Özel İdaresi) yetkilendirmiştir. Ayrıca yasa, kentsel dönüşümün uygulanacağı alanları riskli alan, riskli yapı ve rezerv yapı alanı olarak ifade etmektedir. Yasa kapsamında riskli alan, *“zemin yapısı veya üzerindeki yapılaşma sebebiyle can ve mal kaybına yol açma riski taşıyan alanlar”* olarak tanımlanmaktadır. Bir alanın riskli alan olarak ilan edilebilmesi için Bakanlık veya idare tarafından Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının görüşünün alınarak belirlenmesi ve bakanlığın teklifinin alınarak Bakanlar kurulunca kararlaştırılması gerekmektedir. Riskli yapı, *“riskli alan içinde veya dışında olup ekonomik ömrünü tamamlamış olan ya da yıkılma veya ağır hasar görme riski taşıdığı ilmî ve teknik verilere dayanılarak tespit edilen yapıyı”* ifade etmektedir. Rezerv yapı alanı ise, *“bu yasa uyarınca gerçekleştirilecek uygulamalarda yeni yerleşim alanı olarak*

kullanılmak üzere belirlenen alanlar” olarak tanımlanmaktadır. Rezerv yapı alanları TOKİ’nin veya İdarenin talebine bağlı olarak ya da resen, Maliye Bakanlığının uygun görüşü alınarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’nca belirlenmektedir. Bu noktada çalışmanın kapsamı açısından rezerv yapı alanları önem arz etmektedir. Zira rezerv yapı alanı belirlenirken resen ilan olanağının bulunması, üst ölçekli planlara uygunluk denetimine gerek olmaması, bilimsellikten uzak, merkeziyetçi bir dayatmayla belirlenmesi rezerv yapı alanı olarak belirlenecek alanlar açısından risk oluşturmaktadır (Özden, 2016: 291). Yasanın uygulanmayacak mevzuat başlıklı 9. maddesi de bu durumu destekler niteliktedir. Nitekim bu madde, 6306 sayılı yasa uyarınca hazırlanacak planların 3194 sayılı İmar Yasası ve imara ilişkin düzenlemeler içeren diğer özel yasaların içerdiği kısıtlamalara tabi olmayacağını hüküm altına almaktadır. 6306 sayılı yasa kapsamında öngörülen iş ve işlemlerin zorunlu olması halinde başta 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanım Yasası olmak üzere, 3573 sayılı Zeytinciliğin Islahı ve Yabanilerinin Aşılattırılması Hakkında Yasanın, 6831 sayılı Orman Yasası’nın, 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Yasa’nın, 189 sayılı Millî Savunma Bakanlığı İskân İhtiyaçları İçin Sarfiyat İcrası ve Bu Bakanlıkça Kullanılan Gayrimenkullerden Lüzumu Kalmayanların Satılmasına Salâhiyet Verilmesi Hakkında Yasanın, 2565 sayılı Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Yasasının, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Yasasının, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yasasının, 3621 sayılı Kıyı Yasasının, 4342 sayılı Mera Yasasının, 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Yasanın ve 2960 sayılı Boğaziçi Yasasının 6306 sayılı yasanın uygulanmasına engel olan hükümlerinin uygulanmayacağı ifade edilmiştir.

İfade edilen durumun bir örneğine çılgın proje olarak nitelendirilen “Kanal İstanbul Projesi” kapsamında rastlamak mümkündür. Yaklaşık 45 km uzunluğunda olması planlanan kanalın iki yakası 6306 sayılı yasa kapsamında afet riskini bertaraf etmek amacıyla “Yeni İstanbul” adı altında rezerv alan olarak ilan edilmiştir. Söz konusu alanın kentsel yerleşim alanı, kentsel gelişim alanı, turizm bölgesi, eko turizm bölgesi, spor alanı gibi kentsel mekânlara özgü kullanımlar ile donatılması planlanmıştır. Rezerv alan olarak belirlenen alanda toplam 12.688.04 ha tarım arazisi yer almaktadır. İl Toprak Koruma Kurulunun 05.05.2016 tarihli kararıyla ve mülga Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının 30.05.2016 tarihli değerlendirme yazısıyla rezerv alandaki tarım arazilerinin, tarım dışı amaçlı kullanılması uygun görülmüştür (İstanbul İli Avrupa Yakası Rezerv Yapı Alanı 1/100.000 Ölçekli Çevre Düzeni Planı Değişikliği Plan Açıklama Raporu, 2019: 48).

2.5.4. İmar Yasaları

Tarım arazilerinin korunması fiziksel planlama ve dolayısıyla imar mevzuatı ile yakından ilişkilidir. Zira korunması gereken araziler plan kararlarıyla belirlenmekte ve yine planlar

aracılığıyla yapılaşması kısıtlanmaktadır. Bu bağlamda ülkemizdeki imar yasalarına ve yasaların tarım arazileri üzerindeki etkilerine değinmekte yarar görülmektedir.

İmar ve planlama mevzuatımızın temelini yalnızca İstanbul ilini kapsayan ve 1848 yılında kabul edilen Ebniye Nizamnamesi (Yapı Tüzüğü)'ne kadar geriye götürmek mümkündür. Nizamname yalnızca 16 yıl yürürlükte kalmış olup 1864 yılında tüm ülke çapında geçerli olacak Turuk ve Ebniye Nizamnamesi'nin (Yapı ve Yollar Tüzüğü) kabulüyle yürürlükten kaldırılmıştır. Nizamnameyi uygulama görevi İstanbul için şehri emirlere verilirken Anadolu'da bu görev valiliklere verilmiştir. Turuk ve Ebniye Nizamnamesi, 1882 yılında kimi değişikliklere tabi tutularak yeniden düzenlenmiş ve Ebniye Yasası (Yapı Yasası) adı altında yürürlüğe koyulmuştur. Ebniye Yasası, 1956 yılında 6785 sayılı İmar Yasası'nın kabulüne kadar küçük değişikliklerle yürürlükte kalmıştır (Akdeniz, 2001: 479). 6785 sayılı yasanın kabulüne kadar çıkarılan mevzuat planlamadan ziyade yapı ölçekli bir içeriğe sahiptir. Temel unsur, yapının konforu ve yapı yapılabilir arsanın değerini arttıran her türlü faaliyetin maliyetinin arsa ya da yapı sahibi tarafında karşılanmasıdır (Özcan, 2000: 14).

Cumhuriyet döneminin ilk imar yasası 6785 sayılı yasadır. Yasanın uygulama alanı, belediye sınırları olarak belirlenmiştir (İmar Yasası [İY], 1956, madde 1). Yasa kapsamına yalnızca kentsel alan olarak nitelendirilebilecek belediye ve mücavir alanların dâhil edilmesi, yasanın kırsal alan planlamasına yönelik herhangi bir düzenleme getirmemesi kırsal alanlarda arazi talebinin niteliklerinde değişiklikleri de beraberinde getirmiştir. Öyle ki, Çukurova örneğinde olduğu gibi ülkenin en verimli tarım arazileri başta sanayi olmak üzere farklı kullanımlara özgülenerek kaybedilmiştir (Özcan, 2000: 85).

6785 sayılı yasa, planlama bütünlüğünü sağlamak adına ilk kez “mücavir alan” kavramını mevzuata dâhil etmesi bakımından önem taşımaktadır. Yasa, mücavir alan kavramına doğrudan bir tanım getirmemekle birlikte “*Belediye hudutlarına mücavir bulunan ve beldenin müstakbel inkişafı bakımından lüzumlu görülen ve belediyenin teklifi üzerine vilâyet idare heyetinin kararı ve Nafia Vekâletinin tasdiki ile kabul edilen sahalarda da bu yasa hükümleri tatbik olunur.*” ifadeleri ile yasanın mücavir alanlarda da uygulanacağına atıf yapmaktadır. Buna göre yasa, mücavir alanı belediye sınırlarının bitişiğinde ve kentin gelecekteki gelişimi için lüzumlu görülen alanlar olarak kabul etmiştir. Mücavir alanı belirleme yetkisini ise belediyenin teklifi il idare kurulunun kararı ve dönemin Bayındırlık Bakanlığı'nın onayına tabi kılmıştır.

Mücavir alan kavramı ile belediye sınırlarının dışında yeni bir sınır belirleme ihtiyacı söz konusu yasanın yürürlüğe girdiği dönemlerde büyük şehirlerin çeperlerinde yaşanan gecekondulaşmaya hızlı bir şekilde müdahale isteğinden doğmuştur. Nitekim 6785 sayılı İmar Yasa'nın ilk kabul edildiği haliyle imar hizmetlerini yalnızca belediye sınırları içerisinde düzenlemesi belediye sınırları dışında hızlı ve denetimsiz kentleşmenin ortaya çıkmasını

önlemekten uzaktı. 6785 sayılı yasa bu olumsuzluğun önüne geçmek için mücavir alan kavramını ortaya atarak bu alanların imar bakımından denetlenmesi işini belediyelerin sorumluluğuna bırakmıştır. Böylece mücavir alan olarak belirlenen ve dönemin şartlarına göre belediye sınırına alınmasına gerek görülmeyen alanlarda yapılaşmanın ve arsa spekülasyonunun önüne geçilmesi, belediye sınırlarının imar bakımından güvenliğinin sağlanması amaçlanmıştır. Kısacası mücavir alan düzenlemesi büyük şehirlerin düzensiz yapılaşması için bir tedbir olarak hayata geçirilmiştir (Tekinbaş, 1992: 5-6).

1972 yılına gelindiğinde 6785 sayılı yasada önemli değişiklikler yapan 1605 sayılı 6785 sayılı yasa yürürlüğe girmiştir. Yeni yasa mücavir alan konusunda önemli değişiklikler getirmiştir. Buna göre mücavir alanların belediye sınırına bitişik olması zorunluluğu kaldırılmış ve mücavir alanın köyleri de kapsayabileceği yasaya eklenmiştir. Ayrıca söz konusu düzenlemeler ile 6785 sayılı yasanın ilk halinde yer alan imar faaliyetlerinin belediyeye ait bir faaliyet olduğu konusu değiştirilerek belediye sınırları dışında imar faaliyetleri İmar ve İskân Bakanlığı ile valiliklerin yetki alanına bırakılmıştır.

Tüm bunlara ek olarak 1605 sayılı yasa, 6785 sayılı yasada eksik bırakılan kırsal alan planlaması konusunu içine alan kimi düzenlemeleri de içermekteydi. Buna göre, 1605 sayılı yasa kapsamında 6785 sayılı yasaya kırsal planlamayı konu alan bir madde eklenmiş ve belirli özellikleri taşıyan alanlarda kırsal alan planlamasının yapılabileceği hüküm altına alınmıştır. İfade edilen alanlarda kırsal alan planlaması yapılabilmesi, bölge planlaması, sanayi, turizm, ulaşım yolları açısından önemi ve bunların emniyeti veya civarlarının yerleşim düzeninin önemi gibi gerekliliklerin bulunmasına bağlanmıştır. Bu alanlar 1975 yılında çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararı⁴⁴ ile 47 il⁴⁵ olarak belirlenmiştir. Bu alanlara ilişkin planlama esasları ise 1975 yılında çıkarılan yönetmelik⁴⁶ uyarınca belirlenmiştir. Söz konusu alanlara ilişkin yetki ve sorumlulukların detaylı bir şekilde belirlenmesi ise yaklaşık bir yıl sonra çıkarılan yönetmelik⁴⁷ aracılığıyla gerçekleştirilmiştir. Yönetmelik kapsamında tarım alanlarının imar planları olmayan alanlarda minimum ifraz şartı 20.000 m² olarak belirlemişse de İmar İskân Bakanlığının kararı doğrultusunda bu şartın 5.000 m² ye indirilmesinin önü açılmıştır.

6785 sayılı yasayı yürürlükten kaldıran 1985 yılında kabul edilen ve halen yürürlükte bulunan 3194 sayılı İmar Yasası da mücavir alan uygulaması hakkında önemli yenilikler getirmiştir. Yasanın getirdiği en önemli yenilik, önceki yasanın aksine mücavir alan kavramının tanımına yer

⁴⁴ R.G., 10/01/1975 Sayı: 15114 Karar Sayısı: 7/9163

⁴⁵ Adana, Afyon, Ankara, Antalya, Artvin, Aydın, Balıkesir, Bilecik, Bitlis, Bolu, Burdur, Bursa, Çanakkale, Denizli, Diyarbakır, Edirne, Elazığ, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, Giresun, Hatay, Isparta, İstanbul, İçel, İzmir, Kastamonu, Kayseri, Kırklareli, Kocaeli, Konya, Malatya, Manisa, K.Maraş, Muğla, Nevşehir, Niğde, Ordu, Riza, Sakarya, Samsun, Sinop, Sivas, Tekirdağ, Trabzon, Van, Zonguldak

⁴⁶ İmar Yasasının Ek 7 ve Ek 8. Maddelerine İlişkin Yönetmelik R.G., 18/01/1975 Sayı: 15122

⁴⁷ 6785/1605 Sayılı İmar Yasasının Ek 7 ve Ek 8.maddelerine İlişkin Yönetmelik Kapsamına Giren Alanlardaki Belediye ve Mücavir Alan Sınırları Dışında Kalan Köy ve Mezraların Yerleşik Alanlarında Uygulanacak İşlemler Hakkında Yönetmelik, R.G., 14/11/1975 Sayı: 15412

vermesidir. Buna göre mücavir alan yasanın 5. maddesinde “*imar mevzuatı bakımından belediyelerin kontrol ve mesuliyeti altına verilmiş alan*” olarak tanımlanmıştır. Ayrıca yasanın mücavir alanı düzenleyen 45. maddesi, mücavir alanları belirlemek için gerekli kıstasları tamamen ortadan kaldırmıştır. Ek olarak 3194 sayılı yasa, 6785 sayılı yasada değişiklik yapan 1605 sayılı yasada olduğu gibi mücavir alanın belediyelerin sınırlarına bitişik olma zorunluluğunu da kabul etmemiştir. Öte yandan, 6785 sayılı yasada bakanlığın yetkisi mücavir alanı yalnızca onaylamakla sınırlı iken, 3194 sayılı yasa bu yetkiyi onama, değiştirerek onama ve değiştirilmek üzere geri gönderme olacak şekilde genişletmiştir.

Yine 6785 sayılı yasada düzenlenmeyen mücavir alandan çıkma konusu, 3194 sayılı yasada, mücavir alana kabul edilme ile aynı koşullara tabi tutulmuştur. Söz konusu düzenleme mücavir alanı belirlemek için gerekli kıstasların ortadan kaldırılmasını yeniden vurgulaması bakımından önem taşımaktadır. Şöyle ki, 6785 sayılı yasada mücavir alana kabul edilme şartının “*beldenin müstakbel inkişaf sahası içinde olma*” şeklinde ifade edilmiş olması, belediyelerin zorunlu gelişim alanına sahip olması gerekliliğinin bir sonucudur. Bu bakımdan mücavir alandan çıkarılmanın mantiken olanağı bulunmamaktadır (Tekinel, 1992: 9).

Mücavir alan uygulamasını kentsel büyümenin kontrol altına alınması ve yönetilmesi açısından olumlu bir adım olarak değerlendirmek mümkünse de, uygulamada mücavir alanlar tarım arazilerinin amaç dışı kullanımında önemli birer faktör olmuşlardır. Nitekim mücavir alanlar kırsal alanlarda kentleşmenin ilk basamağını teşkil etmektedir. Bu uygulama ile tarımsal üretimde kullanılan kırsal alanlar mahalle statüsü adayı haline getirilerek belediyelerin hizmet sınırına dâhil edilmiştir. Bu durumun bir sonucu olarak kentler mücavir alan olan kırsal alanlara doğru yayılma yaşamışlardır (Uzun ve Demir, 2019: 122). Samsun ilinde 6360 sayılı yasanın kabulünden önce mücavir alan uygulamasının tarım arazileri üzerine etkisini ölçen bir çalışmanın verilerine göre mücavir alan uygulaması, tarım arazilerinde ve tarımsal üretimde önemli değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Uygulamanın hayata geçirilmesiyle birlikte tarım arazilerinin miktarında azalma görülürken yerleşim birimlerinde ise önemli bir artış meydana gelmiştir. Yine yüksek kentleşme beklentisine sahip olan mücavir alanlarda tarım arazilerinin fiyatlarında %212,37 oranında bir artış gözlemlenmiştir (Uzun ve Demir, 2019: 125).

Sivas ili için de benzer bir durum söz konusu olup, 1972 ve 1982 yıllarına ait planlardaki kullanım kararları incelendiğinde 10 yıllık süreçte mücavir alanların %1507 oranında arttığı buna karşın, tarım arazilerinin %26,20 azaldığı tespit edilmiştir (Demiroğlu ve Karakuş, 2012: 9).

Yukarıda da ifade edildiği gibi 3194 sayılı yasanın kabulüne kadar kırsal alan planlaması konusu 1605 sayılı yasa kapsamında getirilen isitisnalar hariç imar mevzuatının dışında bırakılmıştır. 3194 sayılı yasa ise önceki yasaların aksine belediye ve mücavir alan sınırı ayrımı yapmaksızın tüm ülke sınırlarını kapsamına dâhil etmiştir. Diğer bir ifadeyle 3194 sayılı yasa, ülke

apında kırsal alan planlamasını içeren ilk imar yasası özelliğini taşıtmaktadır. Yasa kapsamında kırsal alanların planlanmasının usul ve esasları 1985 yılında kabul edilen Plansız Alanlar İmar Yönetmeliğı⁴⁸ aracılığıyla sağlanmaktadır.

Yasa, tarım arazilerinin amaç dışı kullanımı bakımından önemli kabul edilebilecek kimi düzenlemeleri de içerisinde barındırmaktadır. Bu anlamda yasanın getirdiğı en olumlu düzenlemelerden biri, 2005 yılında 5403 sayılı yasanın kabul edilmesiyle yasanın 8.maddesinin c fıkrasına “*tarım arazilerinin toprak koruma ve arazi kullanım yasasından gerekli izinler alınmadan tarımsal amaç dışında kullanılmak için planlanamayacağı*” hükmünün eklenmesidir. Ardından 2019 yılında 7181 sayılı yasa kapsamında yapılan değışiklik ile bu madde “*tarım arazilerinin 5403 sayılı yasa kapsamında gerekli izinler alınmadan tarımsal amaç dışında kullanılmak üzere planlanamayacağı, köy ve/veya mezarların yerleşik alanı ve civarı veya yerleşik alan olarak tespit edilemeyeceğı*” şeklinde genişletilmiştir. Ayrıca 7181 sayılı yasa kapsamında, 5403 sayılı yasanın kabul edildiğı 2005 yılı öncesinde onaylanan 1/5000 ve 1/1000 ölçekli imar planlarında arsa vasfı kazanmış parsellerle, 7181 sayılı yasanın yürürlüğe girdiğı tarih olan 2019 yılı öncesinde köy ve/veya mezarların yerleşik alanı ve civarı ile yerleşik alan olarak kabul edilmiş alanların izinli kabul edileceğı de hüküm altına alınmıştır. Tarım arazilerinin gerekli izinler alınmadan köy ve mezarların yerleşik alanı ve civarı olarak planlanamayacağı ilkesinin yasaya eklenmesini olumlu bir gelişme olarak değıerlendirmek mümkündür. Ancak 3194 sayılı yasanın köy yerleşik alan sınırları içinde 5403 sayılı yasanın hükümlerinin uygulanmayacağı ilkesine yer vermesi (md. 27) ve 2019 yılına kadar köy yerleşik alan sınırları belirlenirken tarım arazilerini dikkate alan herhangi bir hükme yer vermemesi tarım arazilerinin amaç dışı kullanımında önemli bir etken olmuştur. 2007 yılında Tokat’ın Zile ilçesinde Coğrafi Bilgi Sistemleri (CBS) yöntemi kullanarak köy yerleşim alanlarının niteliklerini belirleyen çalışmanın verileri bu durumu doğrular niteliktedir. Çalışmanın verileri Zile ilçesinde yer alan köy yerleşim alanlarının %42’sinin I. II. ve III. sınıf tarım arazileri üzerinde kurulduğunu ortaya koymuştur (Susam ve Karaman, 2007: 160).

Bu noktada, Plansız Alanlar İmar Yönetmeliğı’nde 2021 yılında yapılan değışikliğe de değinmek gerekmektedir. Nitekim ifade edilen değışikliklerin tarım arazilerinin üzerinde olumsuz etkiler yapması beklenmektedir. Yönetmelikte 2021 yılında hayata geçirilen değışikliklerin ilki köy yerleşik alanlarında yapı yapma ve izin alma için aranan “köy nüfusuna kayıtlı ya da köyde sürekli oturan olmak” şartının kaldırılmasına ilişkindir. İfade edilen değışikliğin kentlerden köylere yönelik bir konut baskısı yaratacağı, köyleri ikincil konut alanına dönüştüreceğı ve böylece tarımsal üretimde aksamalara sebep olacağı düşünülmektedir. Ayrıca değışiklik kapsamında köy yerleşik alanı civarını belirlemek için kullanılan köy yerleşik alanı sınırından azami 100 metreye kadar olan mesafe 300 metre olarak güncellenmiştir. 300 metre olarak belirlenen yeni alanın köy yerleşik alanları etrafında son derece geniş bir alanın yerleşime açılabilceğı anlamına gelmektedir.

⁴⁸ 02/11/1985 Sayı: 18916

Bu alanlarda inşa edilecek yapıların yapı ruhsatına tabi olmadığı ve söz konusu alanların büyük ölçüde tarım arazisi olarak kullanıldığı düşünüldüğünde verimli tarım arazilerinin korunması ve kullanılması açısından önemli sorunlar doğuracağı öngörülmektedir. Son olarak değişiklikler kapsamında köy yerleşim alanları ve kırsal yerleşim alanlarında tek parsel üzerinde birden çok bağımsız bölüm ve 3 adet bina yapılabilmesinin önü açılmıştır. Bu durumun sınırları genişletilen köy yerleşik alanlarını konut baskısı altında bırakarak, bu alanların tarımsal ve kırsal karakterini yok edeceği düşünülmektedir (TMMOB Şehir Plancıları Odası, 2021).

2.5.5. Diğer Yasalar

Tarım arazileri üzerinde amaç dışı kullanımın yaratılmasında etkili olan yasal düzenlemelerden bir diğeri de 1965 yılında kabul edilen 634 sayılı Kat Mülkiyeti Yasası⁴⁹'dir. Daha önce de ifade edildiği gibi 1950'lerden sonra kentlerde görülen hızlı nüfus artışı yoğun bir konut talebini de beraberinde getirmiştir. Mevcut konut stokunun bu talebin gerisinde kalması kentsel mekânda gecekondular olarak nitelendirilen yasadışı yerleşim alanlarının ortaya çıkması ile sonuçlanmıştır. Bu durumun bir sonucu olarak kentler kontrolsüz olarak büyümüştür. İdarenin konut talebine meşru yollardan bir çözüm bulma çabalarının bir çıktısı olarak halen yürürlükte bulunan Kat Mülkiyeti Yasası kabul edilmiştir. İdareyi Kat Mülkiyeti Yasası'nı hazırlamaya iten sebepleri, konut yapımı için yeterli altyapıya sahip arsa stokunun bulunmaması, altyapısı tamamlanmış arsa sayısının az olmasından kaynaklanan yüksek arsa fiyatları ve bu durumun konut yapımına ayrılacak sermaye miktarını azaltması olarak sıralamak mümkündür. Bu etkenler az sayıda arsa üzerinde birden çok sermaye sahibinin bir araya gelerek konut üretebilmesine olanak sağlayan çözüm arayışlarını beraberinde getirmiştir (Balamir, 1975: 298). Bu anlamda yasa, genel olarak tek parselde birden çok bağımsız bölüm üzerinde mülkiyet kurulabilmesine imkân verecek şekilde tasarlanmıştır.

Kat Mülkiyeti Yasası'nın uygulanması, sağladığı avantajlar sayesinde yüzen yatırım kararlarını konut alanına çekmesi, konut kredilerinin konut yapımında her kesim için kolaylık sağlaması ve kentte yaşayanların önemli bir çoğunluğunun sosyo-ekonomik statülerine hitap etmesi, gibi nedenlerle hızla yaygınlaşmıştır (Balamir, 1975: 298). Tüm bu avantajlar konutları kar getirme aracı olarak görmeye neden olmuş bu da konutların kullanım değeri yerine değişim değerinin ön plana çıkmasına zemin hazırlamıştır (Koca, 2015: 25). Böylece kentler daha hızlı bir büyüme kaydetmiştir. Zira yasa, konut sahibi olmak isteyen orta gelirli bir kesimin bir araya gelerek yüksek arsa fiyatlarını birlikte karşılamalarına ve üzerinde inşa edilen yapının her katında mülkiyet hakkı kurabilmesine olanak tanıdığı için "yapsatçı" sunum biçiminin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Yapsatçı konut sunma biçimi genellikle yasalar çerçevesinde işlemesine rağmen, ekonomik ömrünü tamamlamamış yapıların yıkılıp yüksek katlı olarak yeniden inşa edilmesi imar

⁴⁹ R.G., 02/07/1965 Sayı: 12038

haklarının arttırılması ve yeni arazilerin imara açılması konusunda baskı yaratması bunun bir sonucu olarak da sağlıksız kentsel mekânların ortaya çıkması gibi sorunları beraberinde getirdiği için meşruluğu her dönemde sorgulanmıştır (Tekeli, 2009b: 246). Bu anlamda Kat Mülkiyeti Yasası'nın da gecekondularda olduğu gibi kentlerin tarım arazilerine doğru yayılmalarında önemli etkileri olduğunu söylemek mümkündür.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE TARIM ARAZİLERİNİ KORUMAYA YÖNELİK UYGULAMALAR VE POLİTİKA ARAÇLARI

Verimli tarım arazilerinin kıt bir kaynak, gıdanın ise sonsuz bir ihtiyaç oluşu tarım arazilerine sahip olmayı ve tarım arazilerini korumayı ülkeler açısından stratejik bir öneme sahip kılmaktadır. Bu durumun bilincinde olan her ülke tarım arazilerini korumak ve en etkili kullanım biçimine tahsis etmek amacıyla kendi arazi mülkiyetini ve kullanım düzenini hayata geçirmektedir. Özellikle verimli tarım arazisi bakımından fakir olan ülkelerde koruma çabalarının daha yoğun olduğu gözlemlenmektedir. Söz konusu düzenlemeler, her ülkenin siyasi, yasal ve idari yapısına göre farklılıklar göstermekle birlikte, temelinde kıt olan tarım arazisi kaynaklarının korunabilmesini içermektedir. Bu bağlamda çalışmanın üçüncü bölümünde çeşitli ülkelerde tarım arazilerini korumak amacıyla geliştirilen uygulamalar ve politikalar ele alınacaktır. Söz konusu uygulamalar, imar düzenlemelerini temel alan uygulamalar, piyasa mekanizmasını temel alan uygulamalar ve büyüme yönetimini temel alan uygulamalar olmak üzere üç başlık altında sınıflandırılacaktır. Son olarak ele alınan uygulamaların Türkiye’de kullanımına ilişkin bir değerlendirmede bulunulacaktır.

3.1. Tarım Arazilerini Korumak İçin İmar Düzenlemelerini Temel Alan Uygulamalar

Tarım arazilerinin korunmasında imar düzenlemelerini temel alan uygulamalar, tarım arazilerini amaç dışı kullanımdan korumak için oluşturulan imar planlaması prosedürlerinden oluşmaktadır. Dünyada söz konusu uygulamaların en başarılısı ABD’de kullanılan Tarımsal Bölgeleme (Agricultural Zoning)’dir.

Literatürde “tarımsal bölgeleme” (agricultural zoning) (Daniels ve Bowers, 1997; Kruft, 2001; Daniels, 2017; Jacob, 1997; Nelson, 1992; Franzen, 2006; Cordes, 2002; Gottlieb, 2013; Coughlin, 1991; Rose, 1984; Paster, 2004), “tarımsal koruma bölgelemesi” (agricultural protection zoning) (American Farmland Trust (AFT), 1997; Anthony, 2004; Ewing vd., 2022), gibi farklı isimlerle ifade edilebilen bu bölgeleme türü, ABD’de tarım arazilerinin korunmasında en sık kullanılan yöntemlerdendir.

3.1.1. Tarımsal Bölgeleme (Agricultural Zoning)

ABD’de metropolleşme sürecinde kentlerde ortaya çıkan sanayileşme, nüfus artışı, hava kirliliği gibi sorunlar, varlıklı kesimin kentten uzaklaşarak daha bağımsız, özgür ve sağlıklı yaşam sürme arzusuna neden olmuştur. Takip eden süreçte ulaşım imkânlarında yaşanan gelişmeler kentlerin çeperlerinde hem kentin hem de kırsal avantajlarını bir arada yaşama imkânı sunan banliyö adı verilen yerleşim birimlerinin oluşmasını beraberinde getirmiştir (Mumford, 1991: 585-589). Banliyölerin zaman içinde kontrolsüzce büyümesi ve kentlerin çeperlerinde bulunan verimli tarım arazilerini tehdit etmeye başlaması, ABD’de tarım arazilerine özgü koruma tekniklerinin oluşturulması çabalarını ortaya çıkarmıştır. Bu anlamda tarım arazilerini kentsel yayılmanın yıkıcı etkilerinden korumak ve tarım arazileri üzerinde kullanım denetimi sağlamak için hayata geçirilen uygulamalardan en önemlisi özel bir bölgeleme türü olan tarımsal bölgelemedir.

ABD’nin arazi düzenlemesi konusunda sahip olduğu kültürel gelenek gereği federal düzeyde eyaletlerin uyması gereken tarım arazisi koruma politikası bulunmamaktadır (Jacobs, 1997: 13). Bu sebeple tarım arazilerini koruma görevi eyaletlerin ve onların yetkilendirdiği yerel yönetimlerin yetki alanında bulunmaktadır (Daniels, 2004: 22). Dolayısıyla tarımsal bölgeleme uygulaması eyalet yerel yönetimlerinin kullandığı bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Yerel yönetimlerin tarımsal bölgeleme tekniğini kullanmaları onların imar düzenleme yetkilerinin bir parçasıdır. Yani bu uygulamayı kullanabilmeleri için doğrudan federal devlet ya da eyalet tarafından yetkilendirilmeleri gerekmemektedir. Nitekim 1926 gibi erken bir tarihte ABD yüksek mahkemesi imar yetkilerini eyalet yerel yönetimlerinin yetkisine bırakmıştır. Yerel yönetimler bu yetkilendirme kapsamında tarımsal bölgelemeyi uygulayabilmek için yönetmelikler hazırlamakta ve tarımsal bölgelemeyi kapsamlı planlarına dâhil etmek suretiyle korunması gereken tarımsal bölgeler oluşturmaktadır (Franzen, 2006: 1; Kruft, 2001: sy).

Tarımsal bölgeleme, klasik bölgeleme faaliyetlerinden farklı olarak gelecek nesillerin de verimli tarım arazilerinden yararlanmasını sağlayacak düzenlemelere sahip olması bakımından özel bir önem arz etmektedir (Daniels ve Bowers, 1997: 105). Uygulama, tarım arazilerinin korunması amacını gerçekleştirirken tarımsal üretim ile ilgili olmayan arazi kullanımlarını ve yapılaşmaları katı bir şekilde kısıtlamanın yanı sıra planın etki alanında kalan tarımla uğraşan kesime de birtakım vergisel avantajlar sağlamaktadır (Kruft, 2001: sy; Daniels ve Bowers, 1997: 123). Bu bağlamda, tarımsal bölgelemenin amacının, tarım arazilerinin ekonomik getirisini uzun vadede etkileyecek potansiyel farklı kullanımların önüne geçmek olduğunu söylemek mümkündür (Kruft, 2001: sy). Öte yandan, bu türden bir bölgeleme, tarım arazilerinin yanı sıra sulak alan, açık ve yeşil alan, ormanlık alan, vahşi yaşam habitatı gibi yüksek doğal değere sahip olan tüm alanların korunmasında da yaygın olarak kullanılmaktadır.

ABD’de tarım arazilerinin korunmasında etkili bir biçimde kullanılan bu yöntem, ilk kez 1960’lı yıllarda uygulama alanı bulmuş 1980’li yıllara gelindiğinde ise kullanımı önemli oranda yaygınlaşmıştır (Daniels, 2017: 3). Öyle ki, Sierra Club’ın 1999’da “yayılma” üzerine yayınladığı raporda, uygulamanın ABD’nin tüm eyaletlerinde kullanım alanı bulduğu ortaya koyulmuştur (Sierra Club, 1999: sy). Uygulama, tarım arazilerini korumada kullanılan diğer yöntemlere göre maliyetinin az olması ve hızlı olması nedeniyle sıklıkla tercih edilmektedir.

Günümüzde başta Batı kıyıları ve Orta Atlantik olmak üzere birçok eyalet, county⁵⁰ ve belediyelerine tarımsal bölgelemeyi eyalet çapında yürütmeleri için yetki vermiştir. 500’den fazla county bu imar biçimiyle tarım arazilerini korumaktadır. Hawaii ve Oregon tarımsal bölgelemeyi başarılı şekilde uygulayan bu eyaletlerin başına gelmektedir (Daniels ve Bowers, 1997: 106). ABD’nin 49 eyaleti üzerinde (Alaska hariç) gerçekleştirilen ve 1982-1997 yıllarını kapsayan 15 yıllık süreçte kentsel yayılma ve kentsel yoğunlukta yaşanan değişikliği inceleyen bir çalışmanın verileri, tarımsal bölgeleme uygulamalarına en fazla yer veren Oregon’da kentsel yayılmanın son derece düşük olduğunu, Hawaii ve California eyaletlerinde ise hem kentsel yayılmanın düştüğünü hem de yoğunluğun kent merkezinde toplandığını ortaya koymuştur. Söz konusu çalışmanın verileri, tarımsal bölgelemenin yalnızca tarım arazilerini korumadığını aynı zamanda kentleşmeye de yön verdiğini ortaya koyması bakımından önem taşımaktadır (Anthony, 2004: 389). Benzer şekilde, Lancaster County’de (Pennsylvania) 2007- 2016 yılları arasında tarım arazilerinin amaç dışı kullanımını CBS metodu kullanarak inceleyen bir araştırmanın sonuçları 2007 yılında 290.000 dönüm olarak belirlenen tarım arazilerinin %96’sının, yani 283.000 dönümlük kısmının tarımsal bölgelemeyle korunduğunu ortaya koyarken, 2016 yılına gelindiğinde korunan tarım arazisi miktarının 417.000 dönüme yükseldiği bu alanların da %97 sinin, yani 404.000 dönümünün yine tarımsal bölgeleme uygulaması sınırlarına dâhil edildiğini tespit etmiştir. Çalışmanın verileri göstermiştir ki dokuz yıllık süreçte tarım arazileri %96 oranında tarımsal bölgeleme uygulamasıyla korunmuştur (Daniels ve Payne-Riley, 2017: 7). Bu örnekler ışığında etkin olarak kullanılan tarımsal bölgeleme uygulamasının tarım arazilerini korumada başarılı sonuçlar doğurduğunu ifade etmek mümkündür.

Bununla birlikte, tarımsal bölgeleme her yerel yönetimin zorunlu olarak kullanması gereken bir uygulama değildir. Örneğin günümüzde Harford County ve Carrol County (Maryland) tarım arazilerini korurken bu uygulamadan yararlanmamaktadırlar (Daniels, 2020: 763).

Tüm bu bilgiler ışığında, ABD genelinde tarımsal bölgelemenin uygulanmasında bir örnekliğin olmadığını söylemek mümkündür. Bu sebeple çalışmada, tarımsal bölgeleme uygulamasının usul ve esaslarına genel hatlarıyla yer verilmesi tercih edilmiştir.

⁵⁰ Ülkemizde bu yönetim birimini doğrudan karşılayacak bir yerel yönetim birimi olmadığından çalışmada doğrudan ABD’de kullanılan ifade olan “county” ifadesinin kullanılması tercih edilmiştir.

ABD’de tarımsal bölgeleme uygulamaları sonucu oluşturulan tarımsal bölgeler taşıdıkları kimi niteliklere göre, özel tarımsal bölgeler (exclusive agricultural zoning) ve özel olmayan tarımsal bölgeler (nonexclusive agricultural zoning) olarak ikiye ayrılmaktadır. Yerel yönetimler tarım arazilerini korurken söz konusu arazilerin hangi bölge türüne dâhil olacağına kimi esasları göz önünde bulundurarak karar vermektedirler. Bu esaslar, tarım arazilerinin büyüklüğü, tarım alanlarındaki parsel sayısı ve parsellerin büyüklükleri, tarım dışı konutlara koyulmak istenen sınırın büyüklüğü, yerel ve siyasal durumlar gibi faktörlerden oluşmaktadır (Daniels ve Bowers, 1997: 136). Ayrıca her bir bölge türünde uygulanacak arazi kullanım politikaları, vergi düzenlemeleri, imar ve koruma teknikleri de farklılık göstermektedir (Paster, 2004: 301).

3.1.1.1. Özel Tarımsal Bölge (Exclusive Agricultural Zoning)

Tarımsal bölgeleme türlerinden olan özel tarımsal bölgeler, tarım arazisi olarak belirlenmiş araziler üzerinde amaç dışı kullanımların önemli bir çoğunluğunu yasaklamakta böylece tarım arazilerini yalnızca tarımsal kullanımda tutmayı hedeflemektedir. Özel tarımsal bölge ilan edilen alanlarda arazi sahiplerinin inşa etmesine izin verilen tek yapı türü, tarımsal üretimin devam edebilmesi için gerekli olan yapılardır (Cordes, 2002: 423). Bu anlamda özel tarım bölgelerinde inşa edilebilecek yapıları her yerel yönetim birimi kendi oluşturdukları uygulama yönetmelikleri aracılığıyla düzenlemektedir. Bu yapılar genel olarak, izin verilen, şartlı izin verilen ve yasaklanan yapılar olarak sınıflandırılmaktadır. Buna göre izin verilecek yapılar, seralar, ahırlar gibi tarımsal üretimin sürdürülebilmesi için gerekli olan yapılardan oluşmaktadır. Korunması gereken tarım alanlarında söz konusu yapılara izin verilmesi tarım arazilerinin korunması açısından riskli görülmekle birlikte asıl amaç bir arada olmanın yarattığı ölçek ekonomilerinden faydalanmaktır (Daniels ve Bowers, 1997: 128).

Özel tarımsal bölge, fiziksel olarak büyük alanlar kaplayan ve ticari amaçlarla tarım yapılan araziler üzerinde uygulandığında anlam kazanmaktadır. Tarımsal bölgelemenin en uç düzeyi olarak nitelendirilen bu bölgeleme türünün kullanımı son derece nadirdir. Öyle ki, Hawaii ve Wisconsin eyaletlerinden başka çok az eyalette kullanım alanı bulmaktadır (Grosman, 2010: 223; Daniels ve Bowers, 1997: 116).

3.1.1.2. Özel Olmayan Tarımsal Bölge (Nonexclusive Agricultural Zoning)

Yerel yönetimlerin tarım arazilerini korumak amacıyla kullandığı ikinci bölgeleme türü özel olmayan tarımsal bölgedir. Bu bölgeleme türünün kullanımı özel tarımsal bölge uygulamasına göre daha yaygındır. Özel olmayan tarımsal bölge olarak ilan edilen alanlarda, özel tarımsal bölgedeki uygulamaların aksine tarım arazileri üzerinde tarımsal yapıların inşasına izin verilmekle birlikte başta konut olmak üzere tarım dışı kullanımlar da tam anlamıyla yasaklanmamakta bunun yerine

yoğunluk sınırlamasına tabi tutulmaktadır (Cordes, 2002: 423). Böylece hem tarımsal kullanım ve diğer kullanımlar arasında denge kurularak tarım arazileri korunmaya çalışılmakta hem de tarım dışı kullanımlar belirli kısıtlamalara tabi tutularak tarım arazilerinin dönüşümünün önüne geçilmesi amaçlanmaktadır (Daniels ve Bowers, 1997: 134; Rose, 1984: 600).

Özel olmayan tarımsal bölgelerde izin verilen kullanımlar şartlı kullanımlardır. Buna göre şartlı izin verilecek yapılar, yetiştirilen ürünlerin satılması için yol kenarlarında kurulacak stantlar, tarım işçilerinin kalması için gereken konutlar, çiftlik malzemelerinin satışı ve onarımı için gereken işletme binaları ve sınırlı sayıda konut alanı gibi yapılardan oluşmaktadır. Bunlar dışında spor salonu, hava alanı, maden ocağı ve çöp depolama tesisi gibi yapılar bu bölgelerde yapımına izin verilmeyen yapılar arasındadır (Daniels ve Bowers, 1997: 128).

Özel olmayan tarım bölgelerinde izin verilen yapılar inşa edilirken yerel yönetimler iki farklı imar tekniği kullanabilirler. Bunlar “minimum genişlikte parsel” (large minimum lot-size zoning) ve “alan bazlı tahsis” (area-based allocation) tekniğidir.

3.1.1.2.1. Minimum Büyüklükte Parsel (Large Minimum Lot-Size Zoning)

Düşük ve orta dereceli kentleşme baskısına maruz kalan alanlarda son derece etkili bir tarımsal arazi koruma yöntemi olan minimum büyüklükte parsel (Franzen, 2006: 6), tarım arazilerin bölünebilirliğini düzenleyen bir imar tekniğidir. Minimum büyüklükte parsel, tarım arazilerinin yönetmelikler aracılığıyla daha önceden belirlenmiş boyutlardan daha küçük parçalara bölünemeyeceği anlamına gelmektedir. Bu tekniğe göre, asgari büyüklükte boyutlara ulaşmamış tarım arazilerinin bölünmesi mümkün değildir (Kruft, 2001: sy).

Daha önce de ifade edildiği gibi, ABD’nin her eyaleti ve eyaletlerin uygulamaları yönetmek üzere yetkilendirdiği yerel yönetimler söz konusu uygulamaların usul ve esaslarını kendi inisiyatifleri doğrultusunda şekillendirme hakkına sahip bulundukları için eyaletler arası minimum parsel büyüklükleri farklılıklar göstermektedir. Örnek vermek gerekirse Oregon ve California eyaletlerinde minimum parsel büyüklüğü 320 dönüm olarak uygulanmaktadır. İfade edilen 320 dönüm kısıtı, tarım arazilerinin 320 dönümden daha küçük parçalara bölünemeyeceği anlamına gelmektedir. Buna göre 600 dönüm boyutunda olan tarım arazisinin bölünmesi mümkün değildir. Çünkü 600 dönüm ebatlarında bir parselden minimum parsel genişliğini sağlayacak şekilde 320 dönüm parsel ifraz edildiğinde oluşan 280 dönümlük ikinci parsel, belirlenen ebatların altında kalacaktır. Bu sebeple bölme işleminin gerçekleştirilmesi için tarım parsellerinin boyutlarının en az 640 dönüm ebatında olması gerekmektedir (Daniels ve Bowers, 1997: 134). Countyler belirlenen bu minimum parsel büyüklüklerini daha aşağı çekmek isterlerse ticari amaçla yapılan tarımsal üretimin miktarında herhangi bir değişikliğin olmayacağını ispatlamalıdır (Legislative Committee Services, Oregon, 2012: 4).

Minimum parsel büyüklüğü tekniğinden beklenen temel amaç, tarım arazilerinin farklı amaçlar doğrultusunda kullanımını sınırlandırmaktır. Zira minimum parsel büyüklüğü tekniğinin kullanıldığı alanlarda arazilerin belirli büyüklüklerin altında parçalara bölünememesi onları farklı kullanımlar, özellikle de yerleşim amaçlı kullanımlar için hem büyük hem de maliyetli hale getirmektedir. Tarım arazilerinin amaç dışı kullanımını sınırlamaya çalışan bu teknik aynı zamanda tarımsal üretimin büyük arazi parçaları üzerinde yapılmasını beraberinde getireceği için üretkeliliğin artmasını da sağlayacaktır (Kruft, 2001: sy; Daniels ve Bowers, 1997: 134).

Minimum parsel büyüklüğü tekniğinin tarım arazilerinin amaç dışı kullanımının önüne geçme noktasında etkili olabilmesi için belirlenen parsel boyutlarının küçük ebatlarda olmaması son derece önem arz etmektedir. Nitekim Nelson (1992: 472), minimum parsel büyüklüklerinin düşük tutulmasının düşük yoğunluklu kentsel yayılmayı teşvik etmekle birlikte arazi spekülasyonunu da beraberinde getireceğini ifade etmektedir. Ona göre 160 dönümün altında belirlenen parsel büyüklüklerinin kentsel yayılmaya sebebiyet vermesi muhtemeldir. Bu sebeple, küçük ebatlarda belirlenen minimum parsel büyüklüklerini kentsel yayılmanın sinsi nedeni olarak nitelendirmekte bu türden parsellerin kentsel yayılmaya bağlı tarım arazilerinin dönüşümünü de hızlandıracağını öne sürmektedir. Örneğin, Napa County (California) tarım arazilerinin dönüşümünün önüne geçmek için minimum parsel büyüklüğünü 640 dönüm olarak belirlemiştir. Buna ek olarak Napa County tarım arazileri üzerinde izin verilen farklı kullanımları da sıkı bir denetime tabi tutarak tarım arazilerini korumaya çalışmaktadır (Nelson, 1992: 472).

Bununla birlikte, yukarıda da ifade edildiği gibi minimum parsel büyüklüğü uygulaması tarım arazileri üzerindeki yapılaşmayı doğrudan engellememekte, bunun yerine ekonomik gerekçelerle banliyö yoğunluğunu azaltarak tarım arazilerini korumaya çalışmaktadır (Gottlieb, 2013: 4).

3.1.1.2.2. Alan Bazlı Tahsis (Area-Based Allocation)

Özel olmayan tarımsal bölgelerde kullanılabilecek bir diğer imar tekniği alan bazlı tahsistir. Bu teknik, tarım arazisinin üzerine inşa edilebilecek konut sayısını tarım arazisinin toplam yüz ölçüme göre belirlemektedir (Coughlin, 1991: 184). Ayrıca bu tekniği uygulayan yerel yönetimlerin, konutların inşa edileceği alanı arazinin verimlilik durumuna göre belirleyebilme, konutları verimliliği en düşük olan toprak parçası üzerine inşa etmeye zorlama hakları da bulunmaktadır (AFT, 1997: 59).

Bu tekniğe göre tarım arazisi üzerinde konut kullanımı için izin verilen alan kullanıldıktan sonra arazinin kalan kısmının tarım dışı amaçlarla kullanılmasına hiçbir şekilde izin verilmemektedir (Kruft, 2001. sy). Böylece tarım arazileri üzerinde kontrollü bir amaç dışı

kullanıma izin verilmek suretiyle tarım arazilerinin tamamının kaybedilmesinin önüne geçmeye çalışılmaktadır (Paster, 2004: 293).

Alan bazlı tahsis tekniğinin hayata geçirilmesinde “sabit ölçekli tahsis (fixed area)” ve “kayan ölçekli tahsis (sliding scale)” olmak üzere iki farklı teknik kullanılmaktadır.

– Sabit Ölçekli Tahsis;

Sabit ölçekli tahsis tekniği, daha önceden belirlenmiş ebatlara sahip olan her bir parsel için 1 konut hakkı tanımaktadır. Örneğin, sabit ölçekli tahsis tekniğini kullanan bir yerel yönetim birimi her 100 dönüm başına bir konut hakkı verilmesini öngörmüşse bu, 400 dönüm tarım arazisine sahip bir kişinin 4 adet konut yapma hakkını elde edebileceği anlamına gelmektedir (Daniels ve Bowers, 1997: 135). Nitekim sabit ölçekli tahsis tekniğini kullanan Lancaster County (Pensilvania) her 200 dönüm için 1 konut hakkını öngörmekle birlikte bu konutların yapılabilmesi için minimum 4 dönüm maksimum 8 dönüm arazinin ifraz edilerek temel tarım arazisinden ayrılması koşulunu öne sürmektedir (AFT,1997: 60).

Minimum parsel genişliği tekniğinde olduğu gibi bu uygulamanın içeriği de eyaletler arasında farklılık göstermektedir. Örneğin ABD’nin Midwestern Bölgesinde yer alan eyaletlerde genellikle 160 dönüm başına bir konut inşasına izin verilirken, kuzey eyaletlerinde 80 -100 dönüm başına bir konut, batıda ise 320 dönüm başına bir konut inşasına izin verilmektedir (Ewing vd., 2022: 8).

– Kayan Ölçekli Tahsis;

Kayan ölçekli tahsis tekniğinde tarım arazileri üzerinde inşa edilmesine izin verilecek konut miktarı arazinin yüz ölçümüne göre değişiklik göstermektedir. Fakat bu teknikte, arazinin yüz ölçümü ve izin verilecek konut sayısı arasında ters orantılı bir ilişki mevcuttur. Öyle ki tarım arazisinin yüz ölçümü arttıkça dönüm başına inşa edilmesine izin verilecek konut miktarı düşmekte azaldıkça da artmaktadır (Coughlin, 1991: 184). Aşağıda yer alan Tablo 5, Clarke County (Virginia)’nın kayan ölçek tahsis tekniği ölçeğini göstermektedir.

Tablo 5: Clarke County Kayan Ölçek Tahsis Ölçeği

Parsel Genişliği (Dönüm)	Dönüm Başına Tahsis Edilen Konut Birimleri
0-59,99	1
60-159,99	2
160-319,99	3

Tablo 5: (Devamı)

Parsel Genişliği (Dönüm)	Dönüm Başına Tahsis Edilen Konut Birimleri
520-719,99	5
720-919,99	6
920-1.119	7
1.120-1.319.99	8
1.320-1.599.99	9
1600-1.999.99	10
2.000-2.399.99	11
2400-2.919.99	12
2.920-3.439.99	13
3.440-4.119.99	14
4.120 ve üstü	15

Kaynak: England 2021-22 Statistical Release (2022)

Tablo 5'e göre Clarke County'de kayan ölçek tahsis tekniğinin kullanıldığđ tarımsal bölgede ilk 60 dönüm için bir konut hakkđ tanınırken, sonraki 100 dönüm için ekstra bir konut hakkđ daha ve sonraki 160 dönüm için ekstra bir konut hakkđ daha tanınmaktadır. Bu şekilde parsellerin büyüklüğü arttıkça dönüm başına konut miktarında bir azalma görölmektedir. Clarke County 1980'de uygulamaya koyduğu bu ölçeği hiçbir değişikliğe tabi tutmadan günümüzde de kullanmaya devam etmektedir. Söz konusu ölçekte değişiklik yapılabilmesi ise ancak parsellerin yeniden bir imar değişikliğine tabi tutulması ile mümkün olabilir (Guidance Manual To The Clarke County Zoning & Subdivision Ordinances, 2022).

Kayan ölçekli tahsis tekniğinin önemi, kentsel yayılma baskısı altındaki geniş tarım arazilerini korurken küçük ebatlara sahip, parçalı yapı gösteren ve bu sebeple ticari getirisi az olan tarım arazilerini kontrollü şekilde yapılaşmaya açmasından kaynaklanmaktadır (Kruft, 2001: sy; AFT, 1997: 60).

Tüm bunlara ek olarak alan bazlı tahsisin kayan ölçek tekniği daha küçük boyutlardaki tarım arazilerine daha fazla imar hakkđ tanıdığından, kentsel gelişim baskılarının hissedilmeye bařlandığđ alanlarda, sabit ölçekli tahsis tekniği ve özel olmayan bölgelerde kullanılan bir diğer imar tekniği olan minimum büyüklükte parsel tekniğine göre halk nezdinde daha fazla kabul görmektedir (Coughlin, 1991: 184; Franzen, 2006: 6).

Alan bazlı tahsis tekniği minimum parsel genişliği tekniğine göre tarım arazilerini koruma noktasında daha karmaşık ve daha fazla zaman alan bir imar tekniğidir. Fakat uzun vadede yoğun

kentsel yayılma baskısı altında kalması beklenen tarım arazilerini korumak bakımından minimum parsel genişliği tekniğine göre daha elverişlidir. Zira bu uygulama uzun vadede tarımsal amaçlarla kullanılma ihtimali düşük olan parçalı yapıdaki küçük arazilere daha fazla imar hakkı tanıyarak kentsel gelişimi yönlendirebilmektedir. Ayrıca alan bazlı tahsis tekniğini destekleyenler, bu uygulamanın konutların inşa edileceği alanlar konusunda esneklik sağladığı için daha kullanılabilir olduğunu iddia etmektedir. Bu durum büyük tarım arazilerinin korunmasını da kolaylaştırmaktadır (Kruft, 2001: sy).

Tüm koruma araçlarında olduğu gibi tarımsal bölgelemenin birtakım avantajları ve dezavantajları bulunmaktadır. Tarımsal bölgelemenin diğer koruma araçlarına göre en önemli avantajı daha önce de ifade edildiği gibi, geniş tarım arazilerini koruyabilmesinden kaynaklanmaktadır. Üstelik bu korumayı son derece düşük maliyetlerle gerçekleştirmektedir (Kruft, 2001: sy). Nitekim uygulama, çalışmanın ilerleyen kısımlarında ele alınacak olan imar haklarının satın alınması gibi koruma yöntemlerinin aksine tarım arazilerini korumanın maliyetini arazi sahiplerine yansıtmaktadır (Cordes, 2002: 422). Tarımsal bölgelemenin yerel yönetimler için en önemli maliyeti, tarımsal bölgeleme konusunda danışmanlık firmalarına ödenen ücretler ve şeffaflığı sağlamak için söz konusu firmaları halka açık toplantılarla denetleme maliyetleridir. Bu toplantıların maliyetleri de tarımsal bölgeleme uygulamalarının maliyetleri arasında değerlendirilmektedir (Kruft, 2001: sy). Ayrıca bu uygulama esnektir, yani koşullar ve topluluğun ihtiyaçlarına göre değişiklik gösterebilmektedir (Daniels ve Bowers, 1997: 106).

Tarımsal bölgelemenin en önemli dezavantajı ise programın yerel yönetimlerin kendi iç ilişkileri dâhilinde hazırlanmasından kaynaklanmaktadır. Nitekim yerel yönetimlerde gerçekleşecek siyasi bir değişiklik ya da programın uygulayıcılarının bakış açısında meydana gelebilecek bir değişiklik programın iptal edilmesine neden olabilir (Paster, 2004: 299; Daniels, 2017: 5). Bu bağlamda daha sonra ele alınacak olan, kamu için maliyetli fakat sınırsız bir koruma sağlayan, Tarımsal Koruma İrtifaklarının Satın Alınması programıyla karşılaştırıldığında tarımsal bölgelemenin daha az koruyucu olduğunu söylemek mümkündür (Kruft vd., 2001: sy).

ABD’de yaygın bir kullanım alanı bulan ve tarım arazilerini koruma çabalarının temelini oluşturan tarımsal bölgeleme uygulaması her ne şekilde kullanılırsa kullanılsın tarım arazilerini kentsel yayılma baskısına karşı koruyan önemli bir koruma aracıdır. Daha da önemlisi tarımsal bölgeleme uygulaması tarım arazilerine kullanım kısıtlaması getirerek imar baskısı altında ortaya çıkabilecek ranttan faydalanmak için yapılan amaç dışı kullanımların önüne de geçebilmesi bakımından önem taşımaktadır (Cordes, 2002: 424).

Son olarak belirtmek gerekir ki tarımsal imar, tarım arazilerinin imar baskısı altında amaç dışı kullanımını yüzde yüz oranda ortadan kaldırmamaktadır. Uygulama, daha önce de belirtildiği gibi

banliyöleşmenin ortaya çıkardığı kentsel yayılmayı sınırlandırarak en aza indirme amacı gütmektedir. Bununla birlikte uygulama ABD’de yer alan imar hakkı transferi/satın alınması, tarımsal irtifak haklarının satın alınması gibi diğer koruma araçlarıyla birlikte uygulandığında ve gerek siyasi gerekse de yasal olarak sağlam temeller üzerine inşa edildiğinde etkili sonuçlar vermektedir (Coughlin, 1991: 183).

3.2. Tarım Arazilerini Korumak İçin Piyasa Mekanizmasını Temel Alan Uygulamalar

Tarım arazilerinin korunmasında piyasa temelli uygulamalar, araziler üzerinde bulunan imar haklarının taşınmazdan ayrıştırılarak birer meta gibi piyasa koşullarında alınıp satılmasını içeren uygulamalardır. Uygulamaların amacı, tarımsal kullanıma tahsis edilen verimli arazilerde yaşanan imar hakkı kayıplarını tazmin etmek suretiyle tarımsal üretimin devamlılığını teşvik etmektir. Kamunun serbest piyasa mekanizması içerisinde arazi edinmesini de bu kapsamda değerlendirmek mümkündür. Nitekim kamu, arazi edinerek kentleşmeye yön vermek suretiyle tarım arazilerini doğrudan koruyabilmektedir. Söz konusu uygulamalar çalışmada Tarımsal Koruma İrtifaklarının Satın Alınması, İmar Haklarının Transferi Uygulamaları ve Kamunun Arazi Edinimi Politikası ve Arazi Bankacılığı olarak üç başlık altında ele alınacaktır.

3.2.1. Tarımsal Koruma İrtifaklarının Satın Alınması (Purchase Agricultural Conservation Easements-PACE)

Tarım arazilerinin korunmasında piyasa mekanizmasını temel alan uygulamaların ilki “Tarımsal Koruma İrtifaklarının Satın Alınması” (Purchase Agricultural Conservation Easements-PACE) diğer bir ifadeyle, İmar Haklarının Satın Alınması (Purchase Development Rights-PDR) uygulamasıdır. ABD’de kullanılan bu uygulama, taşınmaz sahiplerinin gönüllülük esası çerçevesinde hazırlanan bir sözleşme aracılığıyla arazileri üzerinde bulunan imar haklarını kamu kurumu ya da özel bir kuruluşa (arazi tröstü) satması temeline dayanmaktadır (AFT, 1997: 83). Bu anlamda uygulama, daha önceden belirlenmiş prosedürlere katılımı içerdiği için program olarak da nitelendirilmektedir.

Kurum ve kuruluşların satın aldıkları imar hakları esasında bir tarımsal koruma irtifakı (Agricultural Conservation Easement-ACE)’dir. Bu sebeple tarımsal koruma irtifaklarını, tarım alanlarını koruyan tapu kısıtlamaları olarak tanımlamak mümkündür (AFT, 2020: 1). Bu kısıtlar arazinin imar kısıtları olup, tarım arazileri üzerinde konut, sanayi ve ticari kullanımları yasaklamakta, araziye yalnızca tarımsal kullanıma tahsis etmektedir (Daniels, 2020: 759). Bu bağlamda Tarımsal Koruma İrtifaklarının Satın Alınması uygulamasının Anglo-Sakson hukuk sistemine dahil olan ABD’nin mülkiyet hukukunun bir getirisi olduğunu söylemek mümkündür. Nitekim Anglo-Sakson hukuk sistemine göre “taşınmaz mülkiyet hakkı” birçok hak ve yükümlülüğü içerisinde barındıran bir “hak demeti” görüntüsüne sahiptir (Renard, 2007: 42). Buna

göre mülkiyet hakkı, su, hava, araziyi geliştirme ve satma, mirasçılara devretme hakkı gibi hakların yanı sıra arazinin vergisini ödeme gibi yükümlülükleri de içerisinde barındırmaktadır. Söz konusu haklardan herhangi birinin mülkiyet hakkından ayrılarak satılması, bağışlanması veya ipotek edilmesi mümkündür (Daniels ve Bowers, 1997: 162). ABD’de tarım arazilerinin korunmasında aktif olarak kullanılan Tarımsal Koruma İrtifaklarının Satın Alınması uygulaması ifade edilen türden bir mülkiyet hakkı düzenlemesinin getirisiidir.

ABD’de tarım arazilerinin korunması gerekçesiyle arazi üzerindeki imar haklarını satın almanın iki yolu bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, kamunun taşınmazı satın alması, ardından imar haklarını kısıtlayarak taşınmazı yeniden eski sahibine satması ya da kiralamasıdır. İkincisi ise taşınmazın sahibi tarafından imar haklarının satılması ya da bağışlanmasıdır (National Agricultural Lands Study (NALS), 1981: 66). İlk yöntem arazi mülkiyetinin tamamının satın alınmasını konu edindiği için daha maliyetlidir. Bu sebeple pratikte, tarım arazilerini korumak için Tarımsal Koruma İrtifaklarının Satın Alınması adı verilen ikinci yöntemin uygulanması daha fazla tercih edilmektedir (Peterson ve Mccarthy: 1977: 454).

Uygulama ilk kez 1974 yılında New York eyaletinde yer alan ve New York’un en fazla tarımsal hasılatına sahip olan Suffolk County tarafından oluşturulmuştur. Suffolk County’nin bu programı yürürlüğe koymasının ardında yatan temel neden yaşanan benzin ve enerji krizlerinin ardından gıda güvenliği endişelerinin baş göstermesidir. Ayrıca kentsel büyümenin ortaya çıkardığı tarım arazisi kaybı gıda güvenliği endişelerini daha da attırmıştır (AFT, 1997: 84). Bu sebeplerle Suffolk County bu programı oluştururken tehlike altında olduğunu düşündüğü sınıf tarım arazilerini mümkün olduğunca korumayı amaçlamıştır (Peterson ve Mccarthy: 1977: 453). Suffolk County, 1974 yılında programı tasarlayabilmek için eyaletten 21 milyon dolarlık bir tahvil ihraç ederek kendisine fon sağlaması talebinde bulunmuştur. County’nin istediği fon, 1976 yılında kabul edilmiş, böylece County ilk İmar Haklarının Satın Alınması sözleşmesini 1977 yılında imzalayabilmiştir (AFT, 1997: 84). Suffolk County’nin ardından Maryland ve Massachusetts 1977’de, Connecticut 1978’de ve New Hampshire 1979’da programı kullanmak için girişimde bulunmuşlardır. 1981’de Rhode Island, 1983’te New Jersey, 1987’de Vermont ve 1988’de Pennsylvania’nın eklenmesiyle 1980’lerde eyalet düzeyindeki programların sayısı artmaya devam etmiştir. Tüm bu erken dönem programı kullanma girişimlerinin arkasında yatan ortak neden, gıda güvenliği endişesidir (AFT, 2020: 2).

Günümüzde gelinen noktada gıda güvenliği endişelerinin artarak devam etmesi tarım arazilerini koruma çabalarının da artmasını beraberinde getirmektedir. Bu sebeple tarım arazilerinin dönüştürülmesine engel olmak amacıyla 2021 yılı itibariyle ABD’de 27 eyalet aktif olarak Tarımsal Koruma İrtifaklarının Satın Alınması programı yürütmektedir. 27 eyaletten kimileri eyalet düzeyinde (Delawera ve Masachusetts) imar hakkı satın alırken, kimileri de eyalet-yerel yönetimlerle iş birliği halinde imar hakkı satın almayı tercih etmektedir. Bununla birlikte

programının uygulanması esnasında yerel yönetimler ve arazi tröstlerine fon sağlayarak imar haklarının satın alınmasını sağlayan eyaletler (New York ve Virginia) de mevcuttur (AFT, 2021: 1).

ABD’de Tarımsal Koruma İrtifaklarının Satın Alınması programlarının özel birer kuruluş olan arazi tröstleri tarafından uygulanması da son derece yaygındır. Bu anlamda, ABD’de tarım arazilerinin korunması konusunda en aktif faaliyet gösteren arazi tröstü AFT’dir. Ülke çapında faaliyet gösteren bu kuruluş bölgesel, eyalet ve yerel düzeyde arazi tröstlerinin oluşturulmasında önemli bir role sahiptir. Bu anlamda AFT, 25 eyalette 292.000 dönüm tarım arazisini (200 taşınmaz sahibi) Tarımsal Koruma İrtifaklarının Satın Alınması programları aracılığıyla korumayı başarmıştır (AFT, t.y).

Tarımsal Koruma İrtifaklarının Satın Alınması programıyla korunması hedeflenen tarım arazileri kapsamlı planlarla belirlenmektedir. Korunması istenen tarım arazilerini kapsamlı planlara dâhil ederken toprağın kalitesi, bitişiğinde bulunan tarım arazisinin büyüklüğü, tarım arazisinin büyüklüğü, tarım dışı yapılaşma ve kamusal altyapıların bulunduğu yerler gibi faktörler dikkate alınmaktadır (Daniels ve Bowers, 1997: 171). Nitekim koruma amaçlı programı ilk kez hayata geçiren Suffolk County de program kapsamına alınacak arazileri belirlerken benzer kriterler kullanmış; birinci derece verimli tarım arazilerini, mevcutta tarımsal üretim yapılan arazileri, bitişik tarım arazilerinin oluşturduğu arazi bloklarını, kentsel büyüme baskısı altında bulunan arazileri program kapsamına almıştır (Peterson ve Mccarthy: 1977: 458).

Öte yandan, her bir eyalet bu programa dâhil edilecek tarım arazilerini belirlerken farklı teknikler kullanmaktadır. Örneğin, Pensilvanya ve Maryland, yalnızca tarımsal güvenlik alanına kayıtlı tarım arazilerini bu programa dâhil etmektedir. Ayrıca Pensilvanya korunan tarım arazisine bitişik olan tarım arazisinin bu programdan yararlanabilmek için asgari 200 dönüm büyüklükte olması şartı ararken, bitişik olmayan araziler için 40 dönüm büyüklüğü şartı aramaktadır. Maryland ise bitişik olmayan araziler için 400 dönüm şartı aramaktadır (Daniels ve Bowers, 1997: 171).

Daha önce de ifade edildiği gibi, Tarımsal Koruma İrtifaklarının Satın Alınması programları tarım arazileri üzerindeki imar haklarının satın alınarak arazinin yalnızca tarımsal kullanıma özgülenmesi amacını taşımaktadır. Ancak programın imar hakkı açısından kimi esneklikler gözetilerek düzenlenmesi de mümkündür. Nitekim tarım arazilerini korumak için oluşturulan bir Tarımsal Korunma İrtifaklarının Satın Alınması programı taşınmaz sahiplerine, tarımsal üretimin devamlılığına zarar vermemek kaydıyla yerleşim amacıyla konut inşa etme hakkı da tanıyabilmektedir (Miller ve Krieger, 2004: 1).

İmar haklarını satın alan alıcı kurum ve kuruluşların ödeyeceği bedel arazinin teknik bilirkişi aracılığıyla belirlenen tarımsal değeri ve piyasa değeri arasındaki farka göre tespit edilmektedir.

Buna göre satın alınacak imar haklarının bedeli aşağıdaki formül aracılığıyla elde edilmektedir (Daniels ve Bowers, 1997: 166).

$$[\text{Piyasa Değeri} - \text{Tarımsal Değer} = \text{İrtifak Değeri}]$$

Tarımsal değer, arazinin yalnızca tarımsal gerekçeler için kullanılması durumunda ortaya çıkan değerini ifade etmektedir. Piyasa değeri ise arazinin konut, sanayi, ticaret gibi imar hakları ile donatılması durumunda sahip olacağı değerini ifade etmektedir (NALS, 1981: 66). Bu bilgiler ışığında satın alınacak imar haklarının bedelini arazinin kullanım değeri ve değişim değeri arasındaki fark olarak da nitelendirmek mümkündür. Böylece arazi sahibinin elinden alınan tarım dışı kullanım hakkı bir anlamda tazmin edilmiş olmaktadır.

Tarımsal Koruma İrtifaklarının Satın Alınmasının tarım arazilerini koruma noktasında dikkate değer bir diğer özelliği de taşınmaz sahibi ile sözleşme imzalandıktan sonra ilgili taşınmazın tapu kütüğüne bu kısıtlara ilişkin şerh bir düşülmesidir. Tapu kütüğüne düşülen bu şerh gerek satış gerekse de miras yoluyla taşınmazı elinde bulunduracak olan sonraki sahipleri için bağlayıcı bir özellik göstermektedir. Böylece tarım arazilerinin kalıcı olarak korunabilmesi de garanti edilmiş olmaktadır (Daniel ve Bowers, 1997: 166). Öte yandan, gelişim haklarını satan taşınmaz sahibinin arazisi üzerinde mülkiyet hakkından kaynaklanan araziye satma, kullanma, miras olarak bırakma, arazinin emlak vergisini ödeme gibi diğer tüm hak ve yükümleri devam etmektedir. Fakat programa dâhil edilen taşınmaz, kamunun sıkı bir denetimi altına alınmaktadır (Daniels ve Bowers, 1997: 162).

Tarımsal Koruma İrtifaklarının Satın Alınması programına katılım oranının artırılması için taşınmaz sahiplerine birtakım teşvikler de sunulmaktadır. Bu teşviklerden en önemlisi satın alınan imar haklarının bedelinin peşin ödenmesidir. Ayrıca programa katılan taşınmaz sahiplerinin emlak vergilerine de bazı indirimler uygulanmaktadır (Daniels, 2020: 762). Bu durum yerel yönetimler için bir kaynak kaybı gibi görünse de yerel yönetimler söz konusu alanlara artık altyapı hizmeti götürmeyeceği için gelir gider dengesi kendiliğinden sağlanmış olmaktadır (Miller ve Krieger, 2004: 6).

Tarımsal Koruma İrtifaklarının Satın Alınması, imar haklarını satın alma yetkisi bulunan kamu ve özel sektör kuruluşları için son derece maliyetli olduğundan dolayı ABD’de bu uygulamayı finanse etmeye yönelik birçok fon kaynağı oluşturulmuştur. Tahvil ihracı, gayrimenkul devir vergisinden bu uygulama için ayrılacak pay ve genel bütçeden alınan pay bu kaynakların en önemlilerindendir (Buist, 1995: 5). Bunlara ek olarak kurumlara yapılan bağışlar gibi ek finansman kaynakları da mevcuttur (Miller ve Krieger, 2004: 5). Buna rağmen imar haklarının satın alınmasını karşılayacak fonların sınırlı oluşu başvuruların değerlendirilmesinin özel bir

stratejiye tabi tutulmasını gerektirmektedir. Bu strateji kimi zaman korunmuş tarım arazilerinin bitişiğinde yer alan tarım arazilerine öncelik vermek olabileceği gibi en verimli tarım arazilerini korumaya yönelik olarak da belirlenebilmektedir. Birçok eyalet, korunmuş tarım arazilerinin bitişiğinde bulunan arazilerini program kapsamına almayı tercih etmektedir. Zira bu strateji kentsel alanların uzağında yer alan tarım arazilerine öncelik sağlayacağı için imar haklarını satın alan kurum ve kuruluşlar açısından daha az maliyetli olmaktadır (Daniels ve Bowers, 1997: 171).

Tarımsal Koruma İrtifaklarının Satın Alınması, ABD’de tarım arazilerini koruma uygulamaları içerisinde en gelişmiş fakat en karmaşık olanıdır. Bu sebeple kullanımının daha önce ele alınan tarımsal bölgeleme uygulaması kadar yaygın olduğunu söylemek mümkün değildir (Smith ve Giraud, 2006: 410). Fakat imar baskısının çok yüksek olduğu, bu yüzden de tarımsal bölgelemenin etkin şekilde kullanılamayacağı alanlarda Tarımsal Koruma İrtifakların Satın Alınması uygulaması son derece etkili bir koruma aracı olarak karşımıza çıkmaktadır (NALS, 1981: 66). Ayrıca arazisi miras yoluyla nesilden nesle aktarılan ya da çeşitli sebeplerden ötürü arazisini elinde tutmak isteyen ve araziye bir metadan farklı kabul eden taşınmaz sahipleri için bu uygulama adeta bir ödül gibi değerlendirilmektedir (Daniels ve Bowers, 1997: 166). Tarımsal Koruma İrtifaklarının Satın Alınması, hem topluma hem de taşınmaz sahibine avantaj sağladığı için giderek daha popüler hale gelmektedir. Zira bu uygulama, taşınmaz sahiplerine arazilerinin üretken kapasitesini kaybetmeden sermaye elde etme avantajı sunmaktadır (Miller ve Krieger, 2004: 1).

3.2.2. İmar Haklarının Transferi (Transfer Of Development Rights)

Tarım arazilerini korumaya yönelik kullanılan uygulama araçlarından bir diğeri de İmar Haklarının Transferi/Aktarılması-İHT (Transfer Of Development Rights-TDR) uygulamasıdır. Tarımsal Koruma İrtifaklarının Satın Alınmasında olduğu gibi hazırlanan programlar çerçevesinde hayata geçirilen İmar Haklarının Transferi uygulaması, tarım arazilerinin yanı sıra sulak alan, orman arazisi, özel çevre koruma bölgesi gibi çevresel açıdan duyarlılık gösteren ve bu sebeple korunması gereken alanları kentsel gelişimin yıkıcı etkilerinden korumakla birlikte kentsel yayılmayı da kontrol altında tutmaktadır (Triedman vd., 2014: 6; Ersoy, 2016: 161). Bu anlamda uygulama, kalıcı bir planlama aracı olmanın yanı sıra günümüzde popülerlik kazanan akıllı büyüme hareketinin de sembolik bir politikası olarak kabul edilmektedir (Linkous, 2016: 162).

İlk olarak ABD’de kullanılmaya başlayan uygulamanın ortaya çıkış zamanı ve şekli konusunda farklı görüşler bulunmaktadır. Bir görüşe göre, New York kentinde 1916 yılında ilk kez hazırlanan kapsamlı imar planları aracılığıyla gökdelenlere çevresinde bulunan mülklerin gökyüzünden yararlanmasını engellediği gerekçesiyle yükseklik sınırlaması getirilmiştir. Ayrıca yine kapsamlı imar planı aracılığıyla iş yeri olarak kullanılan alanlarda konut ve fabrikaların yapılması yasaklanmıştır. Bu yapılırken bitişik parsellerde bulunan ve henüz kendilerine verilen yükseklik sınırına ulaşmamış olan parsel sahiplerine, kullanamadıkları imar haklarını satmaları

imkânı tanınmıştır. Bir nevi imar haklarını başka alanlara transfer etmelerinin önü açılmıştır (Yamak, 2006: 64).

İmar Haklarının Transferi uygulamasının ortaya çıkışına dair diğer bir görüş ise, bu uygulamanın New York'un merkezinde bulunan tarihi yapıların yıkılması sonucu yapı sahiplerine mevcut imar emsali kadar imar hakkı verilmesi için baskı yapılması sonucu ortaya çıktığına ilişkindir. Söz konusu baskılar, 1965 yılında Tarihi Anıtları Koruma Yasası'nın kabul edilmesiyle sonuçlanmış, yasa kapsamında tarihi yapıların sahiplerine bitişik parsellerde imar hakkı verilerek sosyal adalet ilkesi sağlanmaya çalışılmıştır. İlerleyen yıllarda imar haklarının bitişik olmayan parsellerde de kullanımına imkân verilmiş ve korunması istenen araziler üzerinde bulunan imar haklarının tamamının ya da bir kısmının kentsel hizmetlere yakın, büyüme için uygun görülen alanlara aktarılması sağlanmıştır (Ersoy, 2016: 161; AFT, 1997: 121).

Söz konusu uygulama, ilk kez ABD'de ortaya çıkmış olmasına rağmen zamanla, Hindistan, Japonya, Çin, Brezilya, Avusturalya, Kanada, İtalya, Fransa, Almanya, Latin Amerika, Kuzey Kore, Yeni Zelanda, İspanya, Hollanda gibi ülkelerde de uygulanma alanı bulmuştur (Mataracı vd., 2017: 4; Kaman ve Aliefendioğlu, 2017: 724).

Uygulama, mülkiyet hakkının getirisi olan imar haklarının, korunması gereken taşınmazlardan ayrıştırılarak daha önceden belirlenen taşınmazlar üzerinde kullanılmasına ya da söz konusu hakların tam rekabet piyasası koşullarında alınıp satılarak değerlendirilmesine, böylece imar hakkı kısıtlanan hak sahiplerinin haklarının tazmin edilmesine olanak tanımaktadır. (Triedman vd., 2014: 6; Ersoy, 2016: 161). Yani uygulama kapsamına alınan imar hakları, piyasa koşullarında, özel mülk sahipleri arasında alınıp satılabilen, ticarete konu olabilen bir imar kredisine, diğer bir ifadeyle bir menkul kıymete dönüşmektedir (Nelson vd., 2012: 3). Bu bakımdan uygulama, yukarıda açıklanan ve imar haklarının kamu kesimi tarafından satın alınmasını içeren Tarımsal Koruma İrtifaklarının Satın Alınması uygulamasından ayrılmakta ve bu yönüyle kamunun araziye korumaya yönelik mali ve siyasi kaynaklarının yetersiz olduğu dönemlerde son derece işlevsel bir koruma aracı olarak karşımıza çıkmaktadır (Linkous vd., 2019: 2355). Tarımsal Koruma İrtifaklarının Satın Alınması uygulamasında olduğu gibi taşınmazı üzerindeki imar haklarını farklı bir alanda kullanılmak üzere satan ya da transfer eden kişi, taşınmazı üzerinde yapılaşma hakkı dışında mülkiyet hakkından kaynaklanan diğer tüm hakları (tarımsal üretime devam edebilmek gibi) kullanmaya devam edebilmektedir (Nelson, 2012: 3).

Linkous ve Chapin, (2014: 256-264) İmar Haklarının Transferi uygulamalarını, hakların transfer edilebileceği alanlara göre geleneksel, hibrit ve kırsal olarak üç başlık altında sınıflandırmaktadır. Buna göre;

– Geleneksel İmar Haklarının Transferi;

Geleneksel İmar Haklarının Transferi uygulamasının asıl amacı, sulak alanlar, tarım arazileri gibi çevreye duyarlı alanlarda yer alan imar haklarının kaldırılması suretiyle bu alanların korunmasıdır. İmar Haklarının Transferine yönelik bu yaklaşım, kırsal alanların korunmasını sağlamak için bu alanlarda yer alan imar haklarının kentsel alanlara aktarılması temeline dayanmaktadır. Bu türden bir transferin odak noktası, alıcı alan olarak belirlenen kentsel alanları geliştirmekten ziyade çevresel açıdan duyarlılığı olan gönderen alanları korumaktır.

– Hibrit İmar Haklarının Transferi;

Hibrit İmar Haklarının Transferi uygulaması geleneksel uygulamada olduğu gibi imar haklarının kırsal alandan kentsel alana aktarımı esasına dayanmakla birlikte bu uygulamanın geleneksel uygulamalardan farkı, imar haklarının kentlerin saçaklarına aktarımına da izin vermesidir. Transferin bu türden bir yaklaşımla uygulanması, Arka Bahçemde Dahi Olmasın (Not-In-My-Backyard-NIMBY) gibi çevreci tutumların var olduğu topluluklarda güçleşmektedir. Nitekim bu topluluklar, kentlerin saçaklarında gelişime sıcak bakmadıkları için bu alanları ekstra yoğunluğu kabul eden alıcı alan olarak kabul etmezler. Bu durum, imar haklarının farklı alanlarda kullanılmak üzere alınıp satılmasını sağlayacak İmar Haklarının Transferi piyasasının oluşmasını ve aktif kullanılmasını teşvik etmektedir.

– Kırsal İmar Haklarının Transferi;

Kırsal İmar Haklarının Transferi uygulaması kırsal alanlarda koruma ve kullanma dengesini sağlamaya yöneliktir. Bu yüzden Kırsal İmar Haklarının Transferi kentsel büyüme sınırının dışındaki alanlarda kullanılmaktadır. Bu yaklaşım, kırsal alanda mülkiyet hakkının korunmasını, kırsal ekonomik kalkınmayı, kırsal alanlarda kalkınmanın teşvikini, büyük yatırım projelerinin hayata geçirilmesini amaçlamaktadır. Kırsal İmar Haklarının Transferi uygulanmasında Collier County (Florida) önemli bir örneği teşkil etmektedir. County, bu uygulama aracılığıyla kırsal alanlarda kompakt gelişmeyi teşvik ederek 222 dönüm kırsal araziye korumayı başarmıştır.

Söz konusu İmar Haklarının Transferi uygulaması türlerinden kullanım alanı en yaygın olan Klasik İmar Haklarının Transferi uygulamalarıdır. Florida üzerinde yapılan bir çalışmanın verileri göstermiştir ki, 20 eyalette tasarlanan 31 transfer programının yaklaşık %50'si klasik yaklaşım aracılığıyla korumayı sağlamaktadır (Lincous ve Chapin, 2014: 256). Öte yandan, türü ne olursa olsun başarılı tüm İmar Haklarının Transferi programlarının olmazsa olmaz birtakım unsurları bulunmaktadır. Bunlar;

– Gönderen Alan;

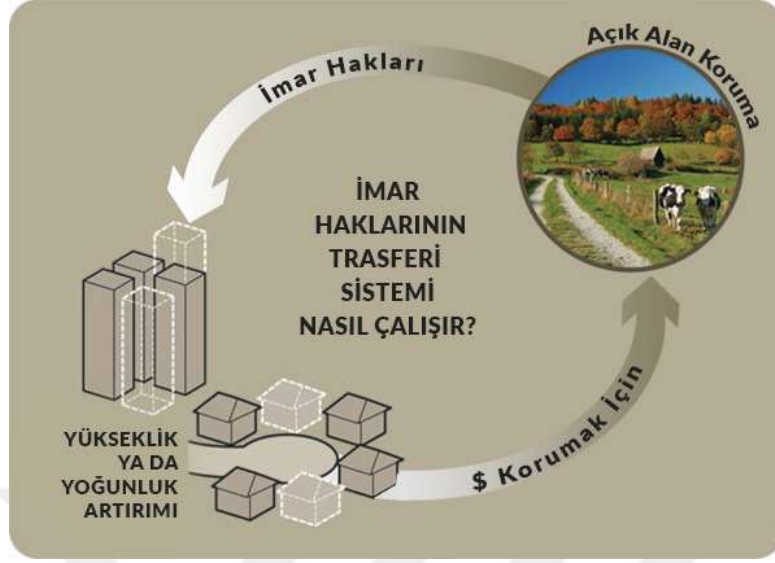
Tarım alanları, orman, tarihi yapıların yer aldığı alanlar, sulak alanlar gibi çevresel açıdan hassasiyet gösteren, bu sebeple de yapılaşmasına izin verilmeyerek korunması istenen alanlardır (Nelson, 2012: 75). Diğer bir ifadeyle, gönderen alanlar, imar hakları transfer edilecek alanlardan oluşmaktadır. Bir İmar Hakları Transferi programının başarısı gönderen alanın yani korunan alanın büyüklüğü ile ölçülmektedir (Pruetz ve Standrige, 2008: 78). Gönderen alanlar belirlenirken arazinin toprak yapısı, eğimi, nüfus miktarı, ticari tarımı destekleyecek altyapının mevcudiyeti gibi faktörler dikkate alınmaktadır (AFT,1997: 129). Gönderen alandaki taşınmaz sahiplerinin kısıtlı imar hakları bir sertifikaya bağlanarak menkul kıymetleştirilmekte ve taşınmazın sahibine söz konusu hakları daha önceden belirlenen “alıcı alanda” kullanma ya da serbest piyasada satma yetkisi verilmektedir (Pizor, 1986: 209). Bununla birlikte daha önce de ifade edildiği gibi, gönderen alandaki taşınmaz sahipleri mülkleri üzerinde yapılaşma hakkı dışındaki tüm haklarını kullanmaya devam edebilmektedir (Machemer ve Kaplowitz, 2002: 776). Böylece hem kentsel gelişme kontrollü bir şekilde yönlendirilmekte hem de imar hakkı kısıtlanan alanda taşınmazı bulunan malikler tazmin edilmiş olmaktadır.

Yukarıda da ifade edildiği gibi, İmar Haklarının Transferi uygulamasının başarılı olabilmesi için gönderen alanların önemli bir yoğunluk sınırlamasına tabi tutulması gerekmektedir. Zira gönderen alanda izin verilen yoğunluk ne kadar çok olursa programın başarı şansının aynı oranda azalması beklenmektedir. Bu durumun tersi de doğrudur. Nitekim Collier County (Florida), gönderen alanlarda en katı sınırlamalara sahip olup en fazla hak transferi sağlamayı başaran tarımsal koruma İmar Hakkı Transferi programı yürüten County olmuştur (Pizor, 1986: 204). Bu durumun tersi de doğrudur.

– Alıcı Alan;

Alıcı alanlar, kentsel gelişimin arzulandığı, hâlihazırda imar hakları ile donatılmış olmakla birlikte izin verilen imar yoğunluğunun ötesinde İmar Haklarının Transferi programları aracılığıyla ekstra yoğunluğun kullanılabileceği alanları temsil etmektedir (Machemer ve Kaplowitz, 2002: 775; Pizor, 1986: 210). Bu bağlamda alıcı alanların ikili bir imar düzenlemesine sahip olduğunu söylemek mümkündür ki bunlar, alıcı alanın sahip olduğu temel imar düzeni transfer kapsamında izin verilen, ekstra imar haklarının kullanılmasını sağlayan imar düzenidir (Machemer ve Kaplowitz, 2002: 775).

Şekil 1: İmar Hakkı Transferi Uygulamasında Gönderen Alandan Alıcı Alana Transfer

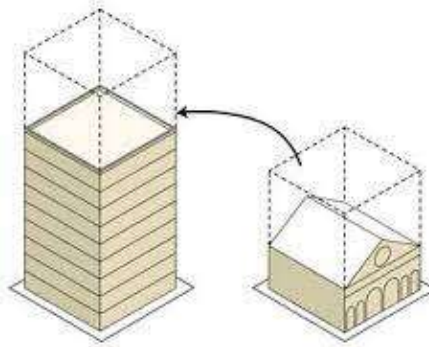


Kaynak: King County (t.y) <https://kingcounty.gov/>

Şekil 1’den de anlaşılacağı üzere, korunması istenen alanlardaki imar hakları bedel karşılığında ya da doğrudan gelişimi istenen alana transfer edilmek suretiyle söz konusu alanların korunması sağlanmaktadır.

Gönderici alanlar ve alıcı alanlarda yoğunluk düzenlemesi iki biçimde gerçekleştirilmektedir. (Mengilli Işıldak, 2012: 41). Bunlardan ilki, gönderen alanda uygulanan yükseklik bölgelemesi sonucu kısıtlanan imar haklarının alıcı alanda yükseklik artırımı suretiyle kullanılmasıdır. Bu türden bir düzenlemede, gönderici alandaki imar haklarının tamamen kısıtlanması söz konusu değildir. Aksine, gönderen alanda yükseklik bölgelemesi yapılarak alanın yoğunluğunun azaltılması amaçlanmaktadır (Johnstone ve Madison, 1997: 365).

Şekil 2: İmar Haklarının Transferi Uygulaması Kapsamında Yapı Yüksekliği ile Yoğunluk Düzenlemesi

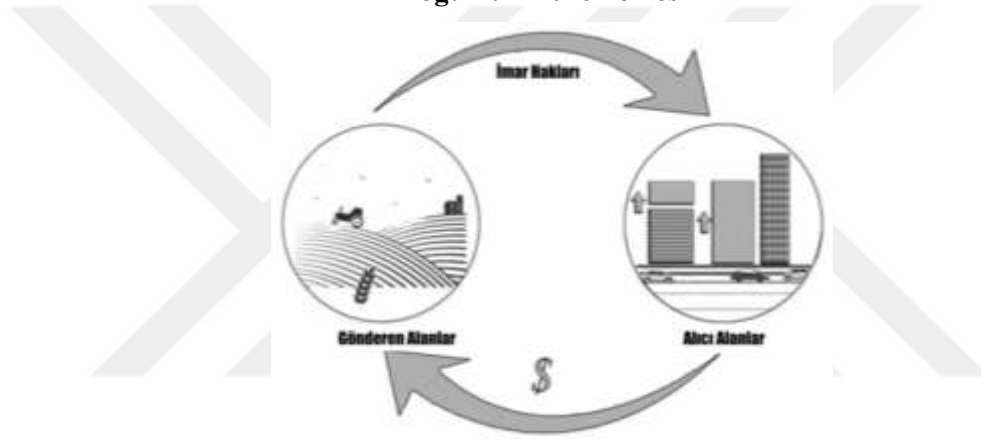


Kaynak: Department of City Planning, City Of New York City (2015)

Şekil 2’den de anlaşılacağı gibi gönderen alanda kullanımı kısıtlanan imar haklarının alıcı alanda kat artırımı suretiyle kullanılması mümkün kılınmıştır. Hak transferinin bu biçimi daha çok kentsel alanlarda yoğunluk düzenlemesi amacıyla kullanılmaktadır (Göksu’dan Aktaran Mengilli Işıldak: 2012: 42).

Gönderici alanlar ve alıcı alanlar arasında yoğunluk düzenlemesinin bir diğer biçimi ise ek yapılaşma ile yoğunluk düzenlemesidir. Yoğunluk düzenlemesinin bu biçimi kullanım bölgelemesi şeklinde gerçekleşmekte ve böylece parsel bazında koruma sağlamayı amaçlamaktadır. Bu bakımdan, çevresel açıdan önem taşıyan arazilerin korunmasında son derece işlevseldir.

**Şekil 3: İmar Haklarının Transferi
Uygulaması Kapsamında Ek Yapılaşma ile
Yoğunluk Düzenlemesi**



Kaynak: Shahab vd., 2018: 63

Şekil 3’den de anlaşılacağı gibi bu uygulama biçiminde korunması istenen alandaki tüm imar hakları kısıtlanarak daha önce belirlenen alıcı alanlarda kullanılmak üzere transfer edilmesi sağlanmaktadır.

Alıcı alan olarak belirlenen alanlar kentsel gelişimi istenen alanlar olmakla birlikte İmar Haklarının Transferi programı kapsamında izin verilen ek yoğunluğu taşıyabilecek altyapılarının tamamlanmış olması gerekmektedir (Pizor, 1986: 210). Ayrıca alıcı alan olarak belirlenen alanların, kentsel yapılı alanların çekici kısımlarında konumlanması programın başarısını arttırması açısından önem taşımaktadır. Zira söz konusu alanlarda ilave imar hakkına sahip olmak geliştiriciler açısından daha fazla rant sağlayacağı için hakların transferi işlemi daha kolay olacaktır. Bu durum programın devamlılığı için son derece önem arz etmektedir (Ersoy, 2016: 162). Öte yandan alıcı alanda hâlihazırda izin verilen imar haklarının miktarı da programın başarısında önemli bir etkidir. Nitekim alıcı alanda izin verilen imar hakkı ne kadar fazlaysa izin verilen ilave yoğunluk o kadar az olacağı için programın başarısız olması olasıdır. Bu durumun tersi de doğrudur (Walls ve Mcconnel, 2007: 23).

Bununla birlikte, başarılı bir İmar Hakkı Transferi uygulaması için fiziksel olarak bir alıcı alanın varlığının gerekli olmadığını savunan görüşler de mevcuttur. Buna göre program, korunan alanda taşınmazı bulunan malikler ile hakları satın almak isteyen geliştiriciler arasında serbest piyasa koşullarında hakların alım satımı ile işlemektedir (Walls ve Mcconnel, 2007: 22). Bu türden bir İmar Hakkı Transferi programını çevre korumada kullanılan kirlilik izinleri piyasası ya da emisyon ticareti yaklaşımına benzetmek mümkündür (Linkous, 2017: 1122).

– İmar Haklarının Transferi Piyasası ve İmar Haklarının Transferi Bankası;

Yukarıda da ifade edildiği gibi, yoğunluğu azaltılması hedeflenen taşınmazlarda, kullanımı kısıtlanan imar hakları menkul kıymete dönüştürülmekte ve imar hakkı sertifikaları aracılığı ile temsil edilmektedir. Söz konusu sertifikaların alım satımı ise birden çok alıcı ve satıcının bulunduğu serbest piyasa koşullarında gerçekleşmektedir (Linkous vd., 2019: 2354). Piyasa koşullarında kısıtlı haklarına alıcı bulamayan taşınmaz sahiplerinin mağduriyetinin önüne geçmek için yerel yönetimler İmar Hakkı Transferi bankası kurabilmektedirler (Stevenson, 1998: 1329). Söz konusu bankalar, kamu kaynakları ile kurulmakta ve kamu tarafından işletilmektedir. Bu anlamda İmar Hakları Transferi bankalarının işlevlerini, Tarımsal Koruma İrtifaklarının Satın Alınması uygulamasında kamu kesiminin sahip olduğu işlevlere benzetmek mümkündür. Fakat İmar Hakları Transferi bankası, satın aldığı imar haklarını daha sonra satmak üzere sakladığından Tarımsal Koruma İrtifaklarının Satın Alınması programından ayrılmaktadır. Nitekim Tarımsal Koruma İrtifakların Satın Alınması programında kamu tarafından satın alınan imar haklarının başka alanlarda kullanılmak üzere satılması söz konusu değildir (AFT, 1997: 137). Alıcılar imar haklarını hayata geçirebilecekleri projede kullanmak üzere satın alabilecekleri gibi, imar haklarını içeren sertifikayı ellerinde tutarak değeri yükselince satıp kar elde etme aracı olarak da kullanabilmektedir. Bu durum ancak yüksek bir likiditeye sahip piyasanın varlığında mümkün olabilmektedir (Aksoy vd., 2019: 443).

İmar Haklarının Transferi uygulamaları yerel yönetimlerin hazırlayacağı kapsamlı planlar aracılığı ile hayata geçirilmektedir. Nitekim yerel yönetimler gerek verimlilik gerekse de tarım ekonomisine katkısı yüksek olan tarım arazilerini kapsamlı planlarına dâhil etmektedirler (AFT, 1997: 129).

Öte yandan İmar Haklarının Transferi programlarının zorunlu ve ihtiyari olarak kurgulanabilmesi mümkündür. Zorunlu olarak kurgulanmış bir programda, korunması istenen alandaki mevcut yapılaşmalar dışında tüm yapılaşmalar yasaklanmakta ve imar hakları bir sertifikaya bağlanmaktadır. İmar hakkı kısıtlanan taşınmaz sahibi bu kısıtını tazmin etmek için söz konusu hakları ya satmakta ya da başka bir alanda kullanmak üzere aktarabilmektedir. İhtiyari

olarak kurgulanan bir transfer programında ise korunması istenen alanda taşınmaz sahiplerine plan kararları ile belirlenen oranda yapılaşma hakkı tanınmakta ya da bu haklar sertifikaya bağlanarak satışına imkân tanınmaktadır. Taşınmaz sahipleri sertifikaların satılması durumunda yapılaşma haklarından tamamen vazgeçmiş olmaktadır. Bu durumun gerçekleşmesi ise sertifikaların satışının yapılaşma hakkını kullanmaktan daha karlı olduğu durumlarda geçerli olacaktır. Yani zorunlu uygulamalar herhangi bir piyasa kaygısı taşımamaktadır. Bu sebeple bu türden transfer programlarının koruyuculuğunun daha fazla olduğunu söylemek mümkündür (Yamak, 2006: 67).

Klasik imar planlamasına göre imar hakkı kısıtlanan taşınmaz sahiplerinin zararının tazmin edilmesini öngördüğü için İmar Haklarının Transferi uygulaması daha adil bir sistem olarak nitelendirilmektedir. Ayrıca sistem klasik imar planlamasına göre daha kalıcı bir koruma sağlamaktadır. Nitekim klasik imar planlaması belirli koşullar altında değişikliğe tabi tutulabilmektedir. Fakat transfer programına dâhil olan bir gönderici alanda imar haklarının devredildiğine dair tapu kısıtı devamlılık göstermektedir. Bu da programa kalıcı koruma özelliği kazandırmaktadır. Öte yandan İmar Haklarının Transferi uygulamalarının finansmanı alıcı alanlarda imar haklarını satın alanlar tarafından karşılanmaktadır. Bu da kamuya ekstra bir maliyet yüklemekten tarım arazilerinin ve diğer çevresel açıdan duyarlılık gösteren arazilerin korunması anlamına geldiği için son derece önemlidir. (Nelson vd., 2012: 15-17).

Son olarak, özellikle tarım arazilerini korumayı amaçlayan İmar Haklarının Transferi programlarının diğer koruma araçlarıyla birlikte kullanılması durumunda daha verimli sonuçların alınmasını beklenmektedir. Örneğin, İmar Haklarının Transferi programı ve tarım arazilerinin bölünebileceği minimum miktarı düzenleyen asgari tarımsal arazi büyüklüğü uygulamasının birlikte kullanılması tarım arazilerinin korunması noktasında çok daha başarılı sonuçlar vermektedir (Pruetz, 2013: 508).

3.2.3. Kamunun Arazi Edinimi ve Arazi Bankacılığı Sistemi

Tarım arazileri üzerinde kullanım değişikliği yaratılmasının en önemli nedenlerinden biri çalışmanın ilk bölümünde de ifade edildiği gibi özel mülkiyet olgusudur. Özel mülkiyet olgusundan kaynaklanan bu sorunun en aza indirilebilmesi ülkelerin yürüttükleri arsa politikaları ile yakından ilintilidir. Nitekim arsa politikası aracılığıyla özel mülkiyet ile toplum ve kamu yararı bağdaştırılmakta, kamu yararının özel mülkiyetten kaynaklanan bireysel toprak kullanımından elde edilen yararın önüne geçmesi sağlanmaktadır (Keleş, 2015a: 564). Böylece çevresel açıdan hassasiyet gösteren alanlar korunmaktadır.

Kamunun arsa politikası yürütürken kullandığı araçlar mali nitelikli araçlar ve mali nitelikli olmayan araçlar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır (Keleş, 2015a: 565). Mali nitelikli araçlar, kamunun kentlerin yönünü ve biçimini belirlemek için vergileme yetkisini kullanması ilkesine

dayanmaktadır. Mali nitelikli olmayan araçların ise vergilendirme yetkisinden ziyade planlama ilkelerine dayandığını söylemek mümkündür. Bu anlamda çalışma kapsamında yalnızca imara dayalı uygulama araçları ele alındığı için arsa politikasının mali araçlarına burada yer verilmeyecektir.

Kamunun mali nitelikli olmayan arsa politikası, arsaların mülkiyetinin kamuya geçmesini içeren ve içermeyen araçlardan oluşmaktadır. Mülkiyetin kamuya geçmesini içermeyen araçlar, bölgeleme, yapı yasağı ya da yapı yapmaya zorlama, fiyatların denetlenmesi, fiyatların dondurulması gibi arsaların kamu ve toplum yararına kullanılması amacıyla mülkiyet üzerindeki el değiştirmelerin önlenmesini ve mülkiyetin kullanımına sınırlamalar getirilmesini içermektedir (Keleş, 2015a: 569-570). Mülkiyetin kamuya geçmesini içeren araçlar kentlerin planlanmasında kamunun gücünü arttırıcı bir niteliğe sahip olduğu için tarım arazilerinin korunması ve kullanılmasında da doğrudan etkilidir. Bu anlamda tarım arazilerinin korunması bakımından özel bir anlam ifade eden mülkiyetin kamuya geçmesini içeren araçların üzerinde ayrıca durulması gerekmektedir. Zira arsa ve arazilerin mülkiyetinin kamuya geçirilmesi politikası, devletin ve yerel yönetimlerin kentleşmeye yönelik uzak görüşlü bir kent toprağı yönetme politikası olup, birden çok amaca hizmet etmektedir. Söz konusu politikanın en önemli işlevi ise, kentlerin, arazi sahiplerinin istediğı yönde değil olması gerektiğı yönde gelişimini sağlayabilmesidir (Keleş vd., 1999: 78; Ertürk ve Sam, 2019: 166; Bengston vd., 2004: 274).

Mülkiyetin kamuya geçmesini içeren politikaları, diğer bir ifadeyle kamunun arazi edinim biçimlerini, kamulaştırma, satın alma, uluslaştırma ve devletleştirme şeklinde dört başlık altında toplamak mümkündür. Söz konusu araçlardan kamulaştırma ve satın alma kamunun arazi edinmesinin doğrudan yolunu oluştururken; devletleştirme, arazi edinmenin dolaylı bir yolunu oluşturmaktadır. Nitekim devletleştirme, özünde özel bir teşebbüsün kamu teşebbüsü haline getirilmesini içermektedir. Burada, devlet teşebbüsü haline getirilen taşınmazın üzerinde bulunduğu taşınmazlar da devlet mülkiyetine geçtiğı için dolaylı bir arazi ediniminden söz etmek mümkündür. Karşılığı ödenmeksizin özel mülkiyetteki taşınmazlara el koyma anlamına gelen uluslaştırma ise daha çok sosyalist ülkelerde kullanılan bir yöntem olarak karşımıza çıkmakta ve kullanıldığı ülkelerde kentleşmeyi yönetmede mutlak olarak etkili sonuçlar vermektedir (Keleş vd., 1999: 79-80).

Kamunun arazi edinme yollarından olan kamulaştırma, kamu yönetimlerinin kentsel fonksiyonlar için özel mülkiyette bulunan arazilerin mülkiyetini bedel karşılığında kendi mülkiyetine geçirmesidir (Keleş vd., 1999: 78). Kamulaştırmanın uygulama usul ve esasları her ülkede farklı şekilde düzenlenmekle birlikte temelinde özel mülkiyette bulunan arazinin mülkiyetinin kamuya geçmesini içerdiği için kamunun arazi edinme yollarından birisi olarak nitelendirilmektedir.

Kamunun arazi ediniminin en temel yollarından satın alma ise, sağlıklı ve düzenli kentsel gelişmenin sağlanması, plan kararlarının özel kesimin baskıcı talepleri olmaksızın uygulanabilmesi ve dar gelirli ailelerin konut sorununun çözülebilmesi gibi gerekçelerle kamunun serbest piyasa koşulları çerçevesinde özel mülkiyette bulunan arsaları bedelini peşin ödeyerek sahibinden satın almasıdır. Satın alma, kamunun kesiminin arazi stokunu artırmada kullandığı etkili bir yöntem olmasına karşın, son derece maliyetli olabilmektedir. Fakat uzun vadede kentleşmenin yönüne ve biçimine yön vermede önemli bir rol oynayacağından modern anlamda kentleşmenin sağlanabilmesi noktasında yararlı bir politikadır (Keleş vd., 1999: 78).

Birçok ülke, kamu kesiminin arazi stoğunu artırabilmesi için kurum ve kuruluşlarını arazi satışlarında ön alım hakkı ile yetkilendirmektedir. Başta İsveç ve Norveç gibi İskandinav ülkeleri olmak üzere, Hollanda, Fransa, Almanya gibi Avrupa ülkeleri ve İsrail kamunun arazi edinimi politikasını uygulayan ülkelerin başında gelmektedir (Yavuz, 1980: 42; Keleş, 2015a: 569). Söz konusu ülkelerde kamu kesimi serbest piyasa koşulları içerisinde özel mülkiyette yer alan arazileri satın almakta böylece hem kentsel büyümeyi yönetmekte hem de başta tarım arazileri olmak üzere çevresel açıdan önem taşıyan alanları kentleşmenin yıkıcı etkilerinden koruyabilmektedir.

Kamunun arazi edinimi politikasını etkin bir şekilde uygulayan ülkelerin başında İsveç gelmektedir. İsveç'te öncelikle Stockholm Belediyesi'nde ön alım hakkı kapsamında hayata geçirilen bu uygulama, zamanla tüm belediyeleri içine alacak şekilde yaygınlaşmıştır (Keleş, 2015a: 568). Stockholm günümüzde dünyanın en güzel kent planına sahip şehirleri arasında yer almaktadır. Bu başarının altında yatan temel neden, Stockholm Belediyesi'nin kentin çevresinde bulunan arazileri satın alması ve uzun süreli kiralama yoluyla halkın kullanımına sunmasıdır (Zakhour ve Metzger, 2018: 50). 19. yy'da liberal ekonomi düzeninin hâkimiyetinin artması ile İsveç'in arazi edinimi politikasında gevşemeler yaşanmış, fakat 20.yy'ın başlarında ülke yeniden kamunun arazi edinimi politikasına hız vermiştir. Bu bağlamda 1935 yılında Stockholm Belediyesi'nin mülkiyetinde mevcut imarlı alanın yaklaşık beş katına karşılık gelen 10.000 ha toprak bulunurken, ilerleyen dönemde belediye bu alanı 18.000 hektara kadar genişletebilmiştir (Yavuz, 1980: 109).

Kamunun arazi satın alması politikası açısından üzerinde durulması gereken ülkelere bir diğeri de Hollanda'dır. İngilizce "Netherlands" yani "alçak topraklar" anlamına gelen Hollanda, arazi varlığını tarihsel süreç içinde denizin kurutulması gibi meşakkatli yollardan elde ettiği için sahip olduğu arazinin kamu yararı dışında gerekçelerle kullanılmasını göze alamamakta, arazi ve arsa politikasını buna göre şekillendirmektedir. Hollanda, toprakların önemli bir kısmını kamu kesiminin mülkiyetinde bulundurmakta ve söz konusu toprakları 50 yıl gibi uzun süreli kiralama yöntemiyle vatandaşların kullanımına sunmaktadır. Bu bağlamda, kentsel toprakları idare etme konusunda dünya üzerinde başarılı yönetimler arasında yer alan Amsterdam Belediyesi, 1896 yılından beri toprak satmama politikası uygulamaktadır. Bununla birlikte Hollanda'da sayıları az da

olsa toprak satan birkaç yerel yönetim birimi bulunmaktadır. Fakat söz konusu yerel yönetimler, satış işleminden sonra topraklar üzerinde güçlü bir denetim mekanizması işleterek kent planlamasını kontrol altında tutmaktadır (Yavuz, 1980: 108).

Yukarıda ifade edilen politikasına ek olarak Hollanda, kentsel gelişme baskısı altında olan tarım arazilerini satın alma politikasını da aktif bir şekilde yürütmektedir. Hollanda’da tarım arazilerinin satın alınması işlevini belediyeler yerine getirmektedir. Nitekim yasalar da belediyelere bu konuda ön alım hakkı tanımaktadır. Yerel yönetimler bu işlevi yerine getirirken tarım arazilerinin sahipleri ile müzakere yoluyla satın almayı tercih etmektedir. Arazi sahipleriyle anlaşma sağlanamaması durumunda ise yerel yönetimlerin zor kullanarak araziyi satın alma yetkileri bulunmaktadır. Fakat bu yöntem maliyetli olduğu için genellikle tercih edilmemektedir (Tan vd., 2009: 963). Hollanda’nın tarım arazileri konusunda uyguladığı bu politikaya benzer bir şekilde Norveç de amaç dışı kullanıldığını düşündüğü tarım arazileri üzerinde kamulaştırma yetkisini kullanmak suretiyle tarım arazilerini koruyabilmektedir.

Kamunun arazi edinimi politikasını başarılı bir şekilde hayata geçiren ülkelerden bir diğeri İsrail’dir. Nitekim İsrail topraklarının %93’ü kamunun mülkiyetinde bulunmaktadır. Bu durum ülkede tarım arazilerinin korunmasında son derece önemli bir faktördür. Ülkede tarımla uğraşan kesim, tarım arazilerini ancak İsrail Toprak İdaresi’nden uzun süreli olarak kiralamak suretiyle kullanabilmektedir (Alterman, 1997: 233). Gelişmekte olan ülkelerden Arjantin, Hindistan, Afganistan gibi ülkeler de kamunun arazi edinimi politikasını hayata geçirmeye yönelik programlarını hazırlamaya başlamışlardır (Keleş, 2015a: 568).

Kamunun arazi edinimi konusuyla ilişkili olup tarım arazilerini korunması ve kullanılmasında etkili bir şekilde kullanılan bir diğer politika aracı da “arazi bankacılığı” sistemidir. Evrensel bir tanımla olamamakla birlikte en genel ifadesiyle arazi bankacılığı, kamusal amaçlar doğrultusunda, kırsal alandan arazi satın almak, satın alınan arazileri belirli prosedürleri sağlayanlara satmak, kiralamak veya takas etmek suretiyle tarımsal kalkınmayı sağlamayı amaçlayan sistem olarak tanımlanabilir. Bu anlamda arazi bankalarını, yatırım sağlayan, kredi veren ve özel ticari amaç güden bankalardan ayırmak gerekmektedir (FAO, 2022: 1). Arazi bankacılığı sisteminin birçok işlevi olmakla birlikte temel işlevleri arazilerin mülkiyetini düzenlemek, kamusal ihtiyaçlar için arazi edinmek, arazi piyasasını kontrol altına almak ve tarım arazilerini korumaktır (Mengi ve Karalezli, 2020: 78; Keşli, 2011: 3569).

Arazi bankacılığı sistemi başta Hollanda, Fransa, İngiltere gibi Batı Avrupa ülkeleri olmak üzere Kanada, ABD gibi birçok ülkede etkili bir biçimde kullanılmaktadır. Bununla birlikte söz konusu bankanın her ülkede yapısal özellikleri ve faaliyetleri çeşitlilik göstermektedir (Keşli, 2011: 356). Örneğin, Danimarka’da uygulanan ve bakanlığa bağlı merkezi bir kuruluş olan arazi bankası, neredeyse her zaman arazi toplulaştırma projelerinin uygulanmasını gerçekleştirmek amacıyla

tarım arazilerini satın almak, satın aldığı arazileri kısa süreli yönetmek, ardından satmak ya da takas etmek faaliyetlerini yürütmektedir. Danimarka’da arazi bankası kiralama faaliyeti yürütmez (FAO, 2022: 7). Almanya da ise ülkenin federal yapısı, mevcut kurumsal yapılanması gibi nedenlerle arazi bankası çeşitli şekillerde ve merkezi olmayan bir yapılanmayla kurgulanmıştır. Örneğin Mecklenburg-Vorpommern eyaletinde arazi bankacılığı kar amacı gütmeyen arazi geliştirme şirketleri tarafından yürütülmekte ve arazi toplulaştırma faaliyetlerini hayata geçirmektedir (Hartvigsen, 2015: 36). Hollanda ise Avrupa’nın en eski arazi bankacılığı sistemine sahip olması bakımından ayrıca öneme haizdir. Sistem ilk kez 1841 yılında ulusal düzeyde faaliyet gösterecek şekilde kurulmuş olup, 2015 yılında ulusal düzeyden taşra düzeyine taşınarak yerelleşmesi sağlanmıştır (FAO, 2022: 29). Hollanda’da arazi bankası kurulduğu ilk yıllarda arazi toplulaştırması faaliyetlerini gerçekleştirmeyi amaçlamış, fakat zamanla farklı işlevler de kazanmıştır (Mılıćević, 2014: 34). Sistem, tarımsal verimliliği artırmak ve tarım arazilerini korumak amacıyla özel kesimden arazi satın alma, söz konusu arazileri geçici olarak yönetme ve takip eden süreçte satma işlevlerini yerine getirmektedir (FAO, 2022: 29).

Türkiye’nin de yapılanmasını örnek aldığı Fransa örneğine bakılacak olursa arazi bankacılığı, arazi geliştirme ve kırsal kuruluş şirketi (Sociétés d’aménagement foncier et d’établissement rural-SAFER) adı altında, kar amacı gütmeyen, kamusal amaçlar için çalışan, limited şirket görüntüsünde ve merkezi olmayan şekilde örgütlenen yapılanmalar olarak karşımıza çıkmaktadır (FAO, 2022: 12). Kamu ve özel sendikaların iş birliği ile kurulan bu şirketler ülkenin tarım ve maliye bakanlıklarının denetiminde olup işlemleri yargısal denetime de tabidir (www.safer.fr).

SAFER’ler kuruldukları ilk dönemlerde tarımsal işletmeleri düzenlemek, tarımsal üretimde verimlilik artışını sağlamak, genç çiftçiler için araziye erişimi sağlamak işlevlerini yerine getirmişken zamanla faaliyet alanları genişlemiş, tarım arazilerinin kullanım denetimi, tarım arazilerinin kentleşme nedeniyle amaç dışı kullanımının önlenmesi ve sürdürülebilir tarımın sağlanması işlevlerini de yerine getirmeye başlamışlardır (www.safer.fr). SAFER’ler bu işlevleri yerine getirebilmek için piyasadan tarım, orman ve kırsal arazileri satın almak, kendisine ait mülkleri geçici olarak yönetmek, sahip olduğu mülkleri kiraya vermek ve prosedürler yerine getiren adaylara satmak ve arazi sahiplerinin talebi üzerine (kamu ya da özel arazi sahipleri) araziye koşulları sağlayan bir başkasına kiraya vermek gibi faaliyetlerde bulunmaktadır (FAO, 2022: 13). Bu anlamda Fransa’da uygulanan arazi bankacılığı modelinin diğer Avrupa ülkelerine göre çok daha kapsamlı faaliyetler yürüttüğünü söylemek mümkündür.

Fransa, Hollanda, Almanya ve Danimarka’da uygulanan arazi bankacılığı özel mülkiyette yer alan tarım arazilerinin arazi bankası tarafından satın alınarak bir süre yönetildikten sonra yeniden özel mülkiyete satışına ya da kiralanması esasına dayanırken, İspanya (Galiçya)’da uygulanan arazi bankacılığı sistemi yukarıda ele alınan ülkelere göre önemli farklılıklar içermektedir. Sistem, arazi toplulaştırması faaliyetlerinde destekleyici rol oynamanın yanı sıra arazi sahibi ve kiracı arasında

arabulucu rolü üstlenmektedir. Diğer bir ifadeyle mülkiyeti muhafaza etmektedir. Ayrıca İspanya'nın arazi bankacılığı sistemi diğer ülkelerden farklı olarak, tarımsal arazilerin korunmasına ek olarak yeni yerleşim yerlerini planlama, çevreyi koruma gibi faaliyetleri de yerine getirmektedir. (Mılıćević, 2014: 34).

3.3. Tarım Arazilerini Korumak İçin Büyüme Yönetimini Temel Alan Uygulamalar (Kentsel Çevreleme Araçları)

Kentsel büyümeyi yönetmek için kullanılan politikalardan olan kentsel çevreleme araçlarının temel amacı yoğunluğu kent merkezlerine yönlendirerek kentlerin büyümesini kontrol altına almaktır. Diğer bir ifadeyle kompakt (derişik) gelişmeyi sağlamaktır. Bu anlamda söz konusu uygulamalar verimli tarım arazilerini koruma noktasında da dolaylı bir etkiye sahip olmakla birlikte bir o kadar da yararlı olmaktadır. Pendall vd., (2002: 20) bu politikaları yeşil kuşak, kentsel büyüme sınırı ve kentsel hizmet sınırı olarak üç başlık altında sınıflandırmaktadır. Aşağıda bu üç uygulamaya ek olarak Hollanda'da uygulanan ve tarım arazilerini koruma açısından etkin bir uygulama olan Yeşil Kalp (Green Heart) uygulaması da başlık altında ele alınacaktır.

3.3.1. Yeşil Kuşak Uygulaması (Green Belt)

Yeşil kuşak Uygulaması (Green Belt), kentsel büyümeyi sınırlandırmak ve kontrol altında tutmak amacıyla kullanılan kentsel çevreleme araçları içinde tanınırlığı en yüksek olanıdır. Yeşil kuşak, diğer kentsel çevreleme araçları göre daha kapsamlı ve daha katı prosedürlere sahip olduğu için aynı zamanda en koruyucu büyüme sınırlama politikası olarak da nitelendirilmektedir. Yeşil kuşak uygulaması, kentsel yapılı alanların kontrolsüz şekilde yayılmasına engel olmak, uydu kentleri kentsel çekirdekten ayırmak, tarım, orman arazileri gibi çevresel açıdan önem taşıyan arazileri korumak, kentin ihtiyacı olan rekreasyon alanlarını oluşturmak amacıyla kentlerin imar hakları ile donatılmamış kırsal araziler ile çevrilmesi düşüncesine dayanmaktadır (Amati, 2016: 3).

Kentleri yeşil bir kuşak ile çevreleme düşüncesi ilk kez 20. yy'ın başında karmaşık hale gelmeye başlayan kentsel büyümeye bir çözüm olarak İngiltere'de E. Howard tarafından 1902 yılında kaleme alınan "Yarının Bahçe Şehirleri" kitabında önerilmiştir. Modern bir kent tasarlamaya çalışan Howard, yeşil kuşağı, tasarlayacağı bahçe şehirlerin ayrılmaz bir unsuru olarak kabul etmiştir (Amati ve Yokohari, 2006: 314). Buna göre Howard, oluşturulacak yeşil kuşağın, tarım arazileri, ormanlar ve kentlerin yanı başındaki diğer doğal alanları kapsamasını öngörmüştür. Ayrıca Howard çalışmasında, yeşil kuşağın başlıca işlevlerini kentleri birbirinden ayırmak, tarım arazilerini, ormanları ve diğer çevresel açıdan önem taşıyan arazileri korumak şeklinde belirlemiştir (Yang ve Jinxing, 2007: 288).

Yeşil kuşağın İngiltere’de ulusal bir kentsel büyüme yönetimi politikası olarak kabul edilmesi ise kır ve kentin belirgin şekilde ayrılmasını ve kırsal alanlara vatandaşların müdahalesinin ortadan kaldırılmasını savunan korumacı bir grup vasıtasıyla gerçekleşmiştir. Söz konusu korumacı grup, ülkenin planlama yasasının oluşturulmasına önemli katkıları bulunan coğrafyacı L. D. Stamp’ın yanı sıra, Patrick Abercrombie, Raymond Unwin ve F. J. Osborn gibi önemli planlamacılar oluşmaktaydı. Korumacıların bu düşünceleri İkinci Dünya Savaşı öncesinde önemli derecede kabul görmeye başlamıştır (Amati, 2016: 4). Bu çabaların bir sonucu olarak 1938 yılına İngiltere’de Yeşil Kuşak Yasası (Green Belt Act) kabul edilmiştir. 1955 yılına gelindiğinde ise planlama yapma yetkisi olan kurumlara yeşil kuşağı tanımlama ve böylece kentsel büyümeyi kısıtlama yetkisi veren hükümet genelgesi kabul edilmiştir (Alterman 1997: 228). Bu anlamda yeşil kuşağın tarihinin, her bir planlamacının rasyonel bir yeşil kuşak oluşturma çabalarının kümülatif birikimi olarak yazıldığını söylemek mümkündür (Amati ve Yokohari, 2007: 312).

Başlangıçta uygulanan kamunun arazi satın almak suretiyle yeşil kuşak oluşturma politikası mali sebepler nedeniyle yeterince başarılı olamamıştır. Fakat 1944-1955 yılları arasında Birleşik Krallık planlama mevzuatında yapılan önemli değişiklikler ile Londra ve diğer Birleşik Krallık kentlerinde kamunun arazi satın almadan yeşil kuşak oluşturabilmesinin önü açılmıştır. Bu anlamda 1957 tarihli içeren Town And Country Planning Act (Şehir ve Ülke Planlama Yasası)’nın dikkate değer bir etkiye sahip olduğunu söylemek mümkündür. Nitekim yasa, doğrudan yeşil kuşak olarak planlanacak araziye satın almak yerini arazi üzerinde bulunan imar haklarının kamulaştırmasını içeren düzenlemeler içermektedir. Bu durum, araziye satın almaktan çok daha az maliyetli olduğu için yeşil kuşak oluşturulmasını kolaylaştırıyordu (Amati ve Yokohari, 2007: 315).

Bugün gelinen noktada İngiltere’de ülke genelinin %12,6’sı yani 1.638.150 ha alan yeşil kuşak sınırları içerisinde yer almaktadır (Great Britain Department of the Environment, 2022). Üstelik İngiltere’de uygulanan yeşil kuşak politikası ABD ya da diğer yeşil kuşağı uygulayan ülkelerde olduğu gibi yalnızca temsili bir koruma alanını ifade etmez. Aksine bir köy ya da bir ilçeyi içerisine alabilecek kadar büyük ve işlevsel bir kullanıma sahiptir (Alterman, 1997: 229). Bu son derece geniş bir alanı temsil etmektedir. Aşağıda yer alan Tablo 6, 2022 Mart ayı itibarıyla İngiltere’nin yeşil kuşağının bölgesel dağılımını göstermektedir.

Tablo 6: İngiltere Yeşil Kuşak Uygulamasının Bölgesel Dağılımı

Bölge	Yeşil Kuşak Alanı (ha)	Bölge Toplam Alanın Yüzde Miktarı
East Midlands	77.470	5.0
East of England	231.560	12.1
London	34.780	22.1
North East	98.640	11.5
North West	255.440	18.0

Tablo 6: (Devamı)

South East	305.430	16.0
South West	107.600	4.5
West Midlands	264.950	20.4
Yorkshire and The Humber	262.280	17.0
TOPLAM	1.638.150	12.6

Kaynak: Gov.uk (ty.)

Tablo 6'dan da anlaşılabacağı üzere yeşil kuşak İngiltere'de önemli bir alanı kaplamaktadır. İngiltere genelinde en yüksek yeşil kuşak alanına sahip bölge South East iken en az yeşil kuşağa sahip bölge ise Londra'dır. Bununla birlikte Londra, toplam alan miktarı içinde yeşil kuşağın en yüksek yüzde oranına sahip olması bakımından önem taşımaktadır.

Yeşil kuşak, bir planlama aracı olarak kullanılmaya başlandığı ilk dönemlerde kentsel büyümeyi kontrol etme, kentlerin birbirine karışmasını önleme ve kent ve kırsal karakteristik özelliklerini ayırmak amacıyla kullanılmıştır. İlerleyen dönemlerde ise, yeni ekolojik işlevler kazanarak, doğal çevreyi koruma ve kentsel dönüşüme zemin hazırlama gibi amaçlara da hizmet etmeye başlamıştır (Kühn, 2003: 3).

Günümüzde İngiltere'de yeşil kuşak (Great Britain Department of The Environment, 2012),

- Yerleşim alanlarının sınırsız gelişimini önlemek
- Kasabaların sınırlarının komşu kasaların sınırları ile iç içe geçmesine engel olmak
- Kırsal alanı tecavüzlerden korumak
- Kentlerin kimliklerini ve karakterlerini korumak
- Kentsel dönüşüme yardımcı olmak,

gibi gerekçelerle kullanılmaktadır.

İngiltere'nin yeşil kuşak uygulamasını yukarıdan aşağı doğru bir plan ve koordinasyon içinde yürütmesi, planlarını uzun vadeli hazırlaması, yeşil kuşak arazilerini önceden satın alması ya da yeşil kuşak içindeki imar haklarını kamulaştırması, güçlü bir halk desteği elde etmesi uygulamanın başarılı olmasında önemli bir yer tutmaktadır (Han ve Go, 2019: 646).

Öte yandan, yeşil kuşak olarak belirlenen alanların plan kararları ile amaç dışı kullanılması da mümkündür. Fakat yeşil kuşak uygulaması, İngiltere'de gerek siyasi gerekse de manevi olarak o kadar kabul görmüştür ki bu alanların imara açılma teklifleri genellikle büyük direnişle karşılaşmaktadır (Grant'dan aktaran Alterman, 1997: 229). Ayrıca yeşil kuşak içinde yer alan alanların imara açılabilmesi ancak geçerli gerekçelerin olması ve tüm alternatiflerin değerlendirilmiş olmasıyla mümkündür (Great Britain Department of The Environment, 2012). Nitekim yerel planlama birimlerinin yeşil kuşağın amaç dışı kullanımı için hazırlamış olduğu planlar merkezi yönetimin denetimi altındadır. Merkezi yönetim söz konusu planların yukarıda

ifade edilen gerekçelere dayanmadığını gözlemlediğinde planları iptal etme yetkisine sahiptir. Bu sebeple yerel yönetimler yeşil kuşak içerisinde yer alan arazileri farklı amaçlarla kullanmak konusunda son derece hassas davranmaktadır (Elson'dan aktaran Alterman, 1997: 228).

İngiltere'de ortaya çıkan yeşil kuşak politikası İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Viyana, Frankfurt, Barselona, Budapeşte gibi Avrupa şehirlerinin yanı sıra Kaliforniya, Şikago gibi Amerika şehirlerinde ve Tokyo, Seul, Bangkok, Kore, gibi Asya şehirlerinde de kentsel yayılmayı kontrol etme aracı olarak kabul görmeye başlamıştır (Demirbaş Topcu, 2015: 32; Amati, 2016: 5). Öte yandan yeşil kuşak, kabul gördüğü her ülkede farklı şekillerde tasarlanmaktadır. Örneğin, İngiltere ve Güney Kore ulusal seviyede bir uygulama yetkisine sahipken, Kanada ve Avusturalya eyaletler düzeyinde uygulama yetkisine sahiptir. ABD ise bölgesel ve yerel yönetim düzeyinde söz konusu uygulamayı hayata geçirmektedir (Han ve Go, 2019: 644). Fakat İngiltere, politikanın kullanıldığı diğer tüm ülkelere göre daha başarılı sonuçlara sahiptir. Bu başarının altında yatan neden, diğer ülkelerin aksine yeşil kuşağı bir köyü hatta bir kasabayı içine alabilecek kadar geniş bir alanı kapsayacak şekilde tasarlamasından kaynaklanmaktadır (Alterman, 1997: 228).

Yukarıda da ifade edildiği gibi, yeşil kuşak politikasının temel amacı kentsel yayılmanın kontrol altında tutulmasıdır. Fakat uygulama aynı zamanda doğası gereği tarım arazilerini amaç dışı kullanıma ve parçalanmaya karşı koruyacak önemli bir koruma aracıdır (Caldwell ve Procter, 2013: 8).

Yeşil kuşak politikasına sahip 30 Avrupa kenti ve sahip olmayan 30 Avrupa kenti üzerine yapılan bir çalışma, yeşil kuşağın uygulandığı kentlerde yayılmanın önemli derece kontrol altına alındığı sonucuna ulaşmıştır. Öyle ki çalışmanın verileri, yeşil kuşak uygulamasına sahip kentlerin %90'ında kentsel yayılmanın %22,6 azaldığı, yeşil kuşak uygulamasına sahip olmayan kentlerde ise kentsel yayılmanın %29,2 arttığını ortaya koymuştur. Ayrıca yeşil kuşak uygulamasının kentsel nüfusu yüksek alanlarda daha işlevsel olduğu ve bireysel arazi edinimini de önemli ölçüde azalttığı çalışmanın verileri arasındadır (Pourtaherian ve Jaeger, 2022: 5-16).

Benzer şekilde, Kore Savaşı sonrası ciddi bir nüfus büyümesi yaşayan ve kentsel büyümeyi kontrol altına almak için 1970 yılında yeşil kuşak politikasını yürürlüğe koyan Seoul kentinde yapılan bir çalışmanın verilerine göre yeşil kuşak, kentsel büyümeyi kontrol etmede son derece başarılı olmuştur. Buna ek olarak, uygulama sayesinde hem kentte yaşayanlar için rekreasyon alanları oluşturulmuş hem de önemli miktarda tarım arazisinin dönüşümünün önüne geçilmiştir (Bengston ve Youn, 2006: sy).

Yeşil kuşağın son derece basit prosedürlerle kentsel büyümeyi kontrol edebilmesi, tarım, orman ve kamusal öneme sahip diğer alanları koruyabilmesi onu bir koruma aracı olarak daha güçlü hale getirmektedir (Amati ve Yokohari, 2006: 139). Bununla birlikte uygulama, yeşil kuşak

içinde yer alan arazilerin imar haklarını kısıtladığı, kent merkezinde konut ve arsa fiyatlarını artırdığı, kent merkezinde trafik sıkışıklığına neden olduğu ve tüm bunların bir sonucu olarak yaşam kalitesinde düşüş meydana getirdiği gibi gerekçelerle sıklıkla eleştiriye tabi tutulmaktadır. Fakat çalışmalar göstermektedir ki, yeşil kuşağın avantajları dezavantajlarına göre çok daha güçlüdür (Bengston ve Youn, 2006: sy). Bu sebeple dünya üzerinde çevre koruma, sürdürülebilir kalkınma, ekolojik denge gibi konuların ehemmiyeti arttıkça yeşil kuşak uygulamasının popülaritesinin daha da artması beklenmektedir (Tang vd., 2007: 371).

3.3.2. Kentsel Büyüme Sınırı

Kentsel çevreleme politikalarından bir diğeri kentsel yayılmanın önüne geçmede etkili ve yararlı bir uygulama olarak kabul edilen kentsel büyüme sınırıdır. Yeşil kuşağın aksine kentsel büyüme sınırı belirli bir alanı değil, kentsel alanı kırsal alandan ayırmak için çizilen bir ayırım çizgisi olarak tanımlanmaktadır. Bu bağlamda kentsel büyüme sınırı ve yeşil kuşak uygulaması arasındaki temel fark, kentsel büyüme sınırının kalıcı olmamasıdır. Yani kentsel büyüme sınırı olarak tanımlanan sınır, yeşil kuşağın aksine zamanın gereklerine göre belirli aralıklarla gözden geçirilerek değişikliğe tabi tutulabilmektedir (Bengston ve Youn, 2006: sy; Lewis ve Parker, 2021: 890). Uygulama, başta ABD olmak üzere, Çin, İsviçre, Almanya, İran gibi dünyanın birçok ülkesinde kentsel büyümeyi sınırlandırmak amacıyla kullanım alanı bulmaktadır (Tayyebi vd., 2011; Gennaio vd., 2009; Harig vd., 2021; Long vd., 2013).

Kentsel büyüme sınırı olarak belirlenen sınırın içerisinde kalan alanlar kentsel gelişim için imar edilmek üzere kullanılırken sınırın dışında kalan alanlar belirli istisnalar dışında, tarım, orman gibi kırsal kullanımlara ayrılmaktadır (Bengston ve Youn, 2006: sy; Pendall vd., 2002: 20; Ewing, 2022: 9).

Kentsel büyüme sınırı uygulamasının amacı kentsel yoğunluğu hâlihazırda altyapısı var olan kent merkezine yönlendirmek suretiyle hem kentsel yayılmanın önlenmesi hem de çevresel açıdan hassas alanların korunmasının sağlanmasıdır (Catenaccio, 2011: 33). Diğer bir ifadeyle, uygulama kentsel gelişimi durdurmayı değil, gelişimin yeri ve zamanını belirleyerek onu kademeli bir şekilde yönlendirmeyi amaçlamaktadır (Ewing vd., 2022: 9; Daniels ve Bowers, 1997: 139).

Uygulama bu özellikleriyle kompakt (derişik) bir kent yaratmayı amaçlamaktadır. Bu noktada uygulamanın ortaya koymayı amaçladığı kompakt kent modeline kısaca değinmekte yarar görülmektedir. Birçok tanımı bulunmakla birlikte en genel ifadesiyle kompakt kent, gelişmiş dünyanın daha sürdürülebilir kentsel ve kırsal alan modelleri oluşturma çabalarının bir sonucu olarak ortaya çıkan, verimli toplu taşıma sistemleri aracılığıyla yürüme ve bisiklete binmeyi teşvik eden, karma kullanımlı bir kenti temsil etmektedir (Burton, 2000: 1969). Kentsel gelişimi yoğunlaştırmak suretiyle kır kent ayrımını belirgin bir şekilde ortaya koymayı da amaçlayan

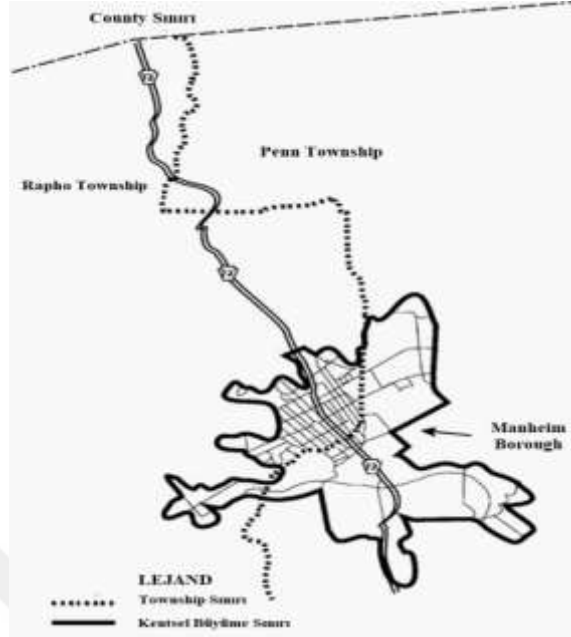
kompakt kent, böylece açık alanların korunmasına da katkı sağlayabilmektedir (Van Der Waals, 2000: 112). Kentsel gelişimi kent merkezlerine yönlendirmek, kent merkezlerinde yer alan yapıların ve arsaların kullanımını teşvik edeceği için kentsel dönüşümü de zorunlu kılmaktadır. Böylece kentlerde tek merkezli bir yapı oluşturularak kentsel yayılmanın önüne geçilmekte ve çevresel açıdan önem arz eden alanların korunması da sağlanmış olmaktadır (Catenaccio, 2011: 33).

Daha önce de ifade edildiği gibi, kentsel büyüme sınırı uygulamasının amacı büyümenin durdurulması değil kontrol altına alınmasıdır. Bu sebeple kentsel büyüme sınırı belirlenirken, doğal nüfus artışı, göçler, gelir seviyesindeki yükselme gibi kentsel yayılmaya sebebiyet verebilecek faktörler göz önünde bulundurularak kentsel yapılı alana bitişik bir gelişme alanı sınırın içerisine dâhil edilmektedir. Belirlenen bu sınırlar belirli aralıklarla gözden geçirilerek ihtiyaç duyulması halinde genişletilmektedir (Daniels, 2017: 5; Dempsey ve Plantinga, 2013: 997). Bu süre her yerde farklı olarak belirlenmektedir. ABD bu süreyi 20 yıl olarak uygulanmakta iken İsviçre, 10-15 yıllık aralıklarla kentsel büyüme sınırlarını gözden geçirmekte ve sınırları, nüfusu ve yapılaşmayı karşılayabilecek oranda esnetmektedir. Kentsel büyüme sınırı olarak belirlenen alanların dışında yapılaşmaya müsaade edilmemektedir (Daniels ve Bowers, 1997: 137; Gennaio vd., 2009: 225). Örneğin Portland, kentsel büyüme sınırı uygulamaya koyulduğu günden bu yana sınırlarını yaklaşık %14 daha genişletmiştir (Landis, 2021: 40).

Yapılan çalışmalar uygulamanın tarım arazilerini koruma noktasında başarılı sonuçlar verdiğini ortaya koymuştur. Örneğin, ABD’de hayata geçirilen kentsel büyüme sınırı uygulamasının en önemli örneklerinden birini oluşturan Portland (Oregon) kentsel büyüme sınırı eyalet çapında planlamanın bir ürünü olarak 1970 yılında hayata geçirilmiştir. Uygulama ile yalnızca Portland değil Oregon eyaletinde yer alan tüm kentlerin kentsel sınırı oluşturulmuş ve bu sınırlar aracılığıyla kent ve kırsal alanlar birbirinde ayrılmıştır. Böylece kırsal arazi denizi içerisinde bir nevi kentsel adalar oluşturmuştur. Programın eyalet çapında yürütülmesi onun başarısında önemli bir etken olmuştur. 1970’te yürürlüğe koyulan programın 1980’ler boyunca birincil hedefi olan tarım arazilerinin korunması konusunda başarılı sonuçlar verdiği ortaya koyulmuştur (Catenaccio, 2011: 36-38).

Benzer şekilde 1980’den itibaren kompakt bir büyümeyi özendirmeyi amaçlayan Lancaster County (Pensilvanya) de bu gerekçeyle 1993 yılında ilk kentsel büyüme sınırını oluşturmuştur. Bugün Lancaster County’nin 1/6’sından daha fazlası -ki bu oran yaklaşık 453.000 dönüme tekabül etmektedir- kentsel büyüme sınırı içerisinde yer almaktadır. County bu uygulama aracılığıyla önemli miktarda tarım arazisini de korumayı başarmıştır (Daniels ve Payne-Riley, 2017: 5; Daniels, 2020: 766).

Şekil 4: Lancaster County (Pensilvanya) Kentsel Büyüme Sınırı



Kaynak: Daniels ve Browser, 1997: 156

Bununla birlikte, kentsel büyüme sınırı uygulaması bir takım eleştirilere de tabi tutulmaktadır. Söz konusu eleştiriler genellikle kentsel büyüme sınırı dışında kalan arazi sahipleri ve spekülâtörler tarafından getirilmekle birlikte, uygulamanın imar haklarını kısıtladığı gerekçesiyle arazilerin değerinde düşüşe neden olacağı endişesinden doğmaktadır (Daniels ve Bowers, 1997: 139).

3.3.3. Kentsel Hizmet Sınırı

Kentsel hizmet sınırı, kamu kesimi tarafından kanalizasyon, su, elektrik, yol gibi kentsel hizmetlerin sunulacağı alanı temsil eden sınır olarak tanımlanmaktadır (Daniels ve Bowers, 1997: 328; Lewis ve Parker, 2021: 890). Kentsel hizmet sınırı kentsel büyüme sınırı gibi coğrafi bir sınırdır (Pendall, 2002: 4). Fakat kentsel hizmet sınırı kentsel yayılmayı doğrudan sınırlayan kentsel büyüme sınırının aksine, kentsel hizmet götürülecek alanların sınırlarını belirleyerek yayılmanın önlenmesini dolayısıyla tarım arazilerinin korunmasını dolaylı olarak sağlamaktadır (Landis, 2021: 3).

Kentsel hizmet sınırı, kentsel büyümeyi kontrol eden kentsel çevreleme politikaları içerisinde en esnek, dolayısıyla en kolay değişikliğe tabi tutulabilir. Bu da kentsel hizmet sınırı uygulamasını, büyüme yönetimi, dolayısıyla tarım arazilerini koruma becerisi bakımından daha az etkili hale getirmektedir (Bengston ve Youn, 2006: sy; Ewing vd., 2022: 9; Lewis ve Parker, 2021: 890). Kentsel hizmet sınırının tarım arazilerini koruma noktasındaki başarısı, arazi sahipleri ve

geliştiricilerin sınır esnekliği baskılarına karşı gösterdiği dirençle ölçülmektedir (Alterman, 1997: 224). Bunu gerçekleştirebilen yönetimler uygulama ile kentsel yayılmanın önlenmesi ve tarım arazilerinin korunması noktasında önemli başarılar elde edebilmektedir.

Örnek vermek gerekirse, göç ve kentleşmenin sebep olduğu kentsel yayılmanın ve tarım arazisi kaybının önüne geçmek isteyen Lexington (Kentucky), 1958 yılında ABD'nin ilk kentsel hizmet sınırı uygulamasını hayata geçirmiştir. Uygulama kendisinden beklenen amacı gerçekleştirme noktasında başarılı olmuş ve zaman içerisinde kentsel yoğunluğun sınırların içerisinde gerçekleştiği gözlemlenmiştir. Söz konusu sınırlar 1995 yılına kadar herhangi bir değişikliğe tabi tutulmadan uygulanabilmiştir. İlk kez 1995 tarihinde 23.000 dönümlük alan sınırların içine dâhil edilerek kentsel hizmet sınırları genişletilmiştir (Daniels ve Bowers, 1997: 149).

1970-2010 yılları arasında Lexington'un kentsel hizmet sınırı uygulamasının etkinliğini ölçmeyi amaçlayan çalışmanın verileri, uygulamanın bu amacı gerçekleştirmede yerel imar düzenlemelerine göre son derece başarılı sonuçlar verdiğini ortaya koymuştur. Nitekim yerel imar düzenlemeleri uygulanan alanlarda sıçramalı kentsel yayılmanın devam ettiği, kentsel hizmet sınırının kullanıldığı alanlarda ise kentsel yayılmanın durduğu gözlemlenmiştir (Phillips, 2015: 67).

3.3.4. Yeşil Kalp (Green Heart) Uygulaması

Hollanda, sahip olduğu 4.152.628 km² yüz ölçümü ve 17 milyonun üzerinde nüfusu ile en yüksek kentsel arazi kullanım baskısının yaşandığı Batı Avrupa ülkesi olarak nitelendirilmektedir. Bu husus Hollanda'da çeşitli kentsel işlevler arasında mekânda yer edinme yarışının ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Sonuç olarak çevresel açıdan önem taşıyan açık alanlar ve tarım arazilerinin korunması daha önemli hale getirmektedir. Zira Hollanda'nın ihtiyaç duyduğu kentsel arazi ihtiyacı tarım arazilerinde amaç dışı kullanım tehdidini beraberinde getirmiş ve ülkede tarım arazilerinin dönüşüm oranı önemli seviyelere ulaşmıştır. Ülkenin içinde bulunduğu bu tablo, ülkeyi tarım arazilerini korumaya yönelik politikalar hayata geçirmeye teşvik etmiştir. Hollanda, hayata geçirdiği politikalar sayesinde arazi varlığının yarısından fazlasını tarımsal kullanımda tutmayı başarmıştır (Alterman, 1970: 229; Fazal vd., 2012: 108-109). Bu anlamda Hollanda'nın tarım arazilerini korumak amacıyla hayata geçirdiği politikalardan en dikkat değer olanı Yeşil Kalp (Green Heart)'tir.

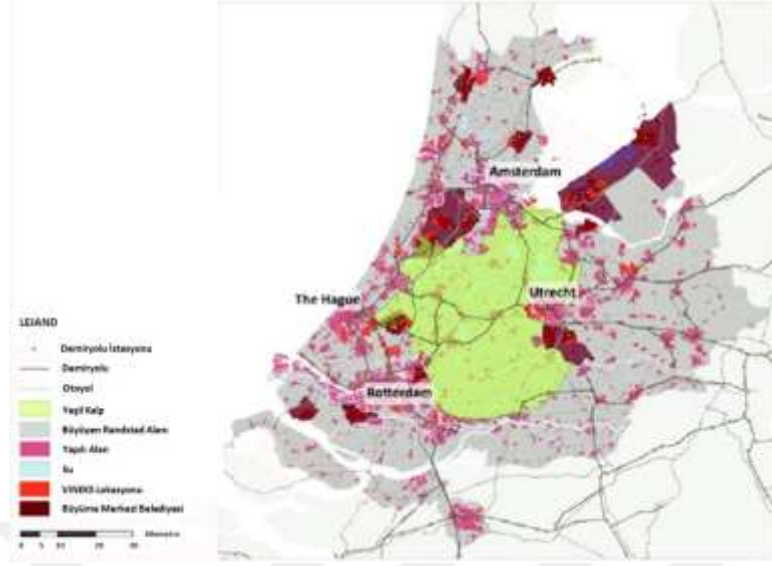
Yeşil Kalp, Hollanda'nın tarım arazilerini kentleşmenin yıkıcı etkilerinden korumak ve arazi kıtlığını tarım arazileri lehine çevirmek için oluşturduğu karakteristik bir kentsel çevreleme aracıdır. Yeşil Kalp yalnızca kentleri değil tüm ülkeyi etkileyen bir kırsal planlama politikası olarak kullanılmaktadır (Günay, 2016: 503). Bu politikanın temelinde kırsal arazilerin merkeze alınarak etrafının kentsel kullanımlar ile çevrilmesi bulunmaktadır (Kühn, 2003: 23). Bu anlamda Yeşil

Kalp, Yeşil Kuşak, Kentsel Büyüme Sınırı, Kentsel Hizmet Sınırı politikaları gibi kentsel yayılmayı yönlendirerek kontrol altına almaya çalışmaktadır. Fakat Yeşil Kalp söz konusu politikaların zıttı yönde bir kentsel çevreleme politikası olarak karşımıza çıkmaktadır. Zira anılan üç çevreleme politikası tek merkezli bir kentsel büyüme yaklaşımı üzerine kurgulanmışken, Yeşil Kalp birden çok merkezli bir kentsel tasarım oluşturarak açık arazileri ve tarım arazilerini koruma amacı üzerine kurgulanmıştır (Kühn, 2003: 26). Bu bağlamda bu politikaya Yeşil Kalp adının verilmesinin altında, Hollanda'nın adeta bir vücut olduğu ve bu vücudun refahının, hayati derede kalbinin sağlıklı olmasına bağlı olduğu metaforu bulunmaktadır (Van Der Valk ve Faludi, 1997: 57).

Yeşil Kalp politikası, Hollanda'nın batısında yer alan ve ülkenin en fazla kentleşmiş bölgesi olarak bilinen Randstad üzerinde hayata geçirilmiştir. (Fazal vd., 2012: 108-109). Ülkenin, Amsterdam, Rotterdam, Lahey ve Utrech gibi tüm büyük kentlerinin yanı sıra nüfusu 50.000 ve 100.000 arasında değişen bir çok küçük kent de Randstad bölgesinde yer almaktadır (Dieleman vd., 1999: 607). Bu politika çerçevesinde, Randstad bölgesi ilk kez 1956 yılında "Yeşil Kalp" adı altında merkezi bir yeşil alanın etrafında at nalı şeklinde kentleşmiş bir halka biçiminde planlanmış, konut ve diğer yapılaşmalar için "büyüme merkezleri" ve "büyüme kasabaları" olarak adlandırılan yeni alanlar belirlenmiştir (Kühn, 2003: 23; Verburg vd., 2004: 134). 1956 yılına kadar doğrudan Yeşil Kalp kavramı kullanılmamış "merkezi alan" kavramıyla aynı planlama biçimi yürütülmüştür. Bu biçimde bir planlama şeklinin "Yeşil Kalp" olarak ifade edilmesi 1956 yılında gerçekleşmiştir. 1960-70'li yıllara kadar Yeşil Kalp kavramı nadiren kullanılmış, söz konusu alanlar "tarımsal merkez alanı", "merkezi açık alan" olarak nitelendirilmiş ve ağırlıklı olarak tarımsal ihtiyaçlar için oluşturulmuştur. (Valk ve Faludi, 1997: 59-60).

Randstad bölgesinde bulunan Yeşil Kalp alanı yaklaşık 1600 km²'lik bir alanı kaplamakta ve alanın önemli bir kısmı mera amaçlı tarım arazisi olarak kullanılmaktadır. Ayrıca Randstad'ın Yeşil kalbinde 43'ü kendi sınırları içerisinde olmak üzere 70 adet belediye yönetimi bulunmaktadır (Kühn, 2003: 23). Aşağıda yer alan Şekil 4, Randstad bölgesindeki yeşil kalp haritasını temsil etmektedir.

Şekil 5: Randstat Bölgesi Yeşil Kalp Haritası



Kaynak: Kasraian vd., 2017: 1003

1966'da Hollanda'da yayınlanan Ulusal Mekansal Planlama Üzerine İkinci Rapor (The Second Report on Physical Planning), Yeşil Kalp bölgesinde yayılmaya başlayan banliyö tarzı yapılaşmalar için daha katı bir tutum sergileyerek nüfusu Randstat bölgesinden kuzey ve güney yönünde dağıtmayı amaçlamıştır. Böylece “yoğunlaştırılmış dekonsantrasyon” olarak ifade edilebilen ve yeni kentsel yerleşmelerin mevcut şehirler dışında belirlenmiş taşma merkezlerine taşınması anlamına gelen bir politika belirlenerek Yeşil Kalbin korunması amaçlanmıştır (Dieleman, 1999: 609). Ayrıca rapor, Yeşil Kalp uygulamasının işlevlerini 3 başlık altında sınıflandırmıştır (Borchert ve Ginkel, 'den aktaran Kühn, 2003, 25).

- Nüfus dağılımını dengelemek,
- Rekreatyon için açık bir alan işlevi görmek, bu yüzden bu alanlardaki nüfus artışını kontrol altında tutmak,
- Randstat'ın kuzey ve güney kanatlarını kentsel büyüme için serbest bırakmak böylece kentsel yayılmayı merkezi olmayan bir politika haline getirmek.

Yeşil Kalp politikası kullanılmaya başlandığı ilk yıllarda çok katı kısıtlama politikalarına sahip olarak kurgulanmış, Yeşil Kalp alanı içinde kentsel gelişim tamamen kısıtlanmıştır. Fakat 1998 yılında Dördüncü Mekansal Planlama Memorandumu (Fourth Spatial Planning Memorandum Extra) ile hükümetin bu konudaki tutumu değişmiş, Yeşil Kalp içerisinde yaşamak ve çalışmak isteyenler için sınırlı bir gelişme modeline geçilmiş, belediye arazilerinde kısıtlamalar esnetilmiştir (Koomen vd., 2008: 366).

Yeşil Kalp uygulamasının etkinliğinin, zamanla verilen yapılaşma imtiyazları doğrultusunda azaldığı ifade edilse de (Fazal vd., 2012: 116) literatürde bu konu hakkında yapılan çalışmalar

göstermektedir ki yeşil kalp uygulamasının açık alan ve tarım arazilerinin korunmasında göreceli etkinliği devam etmektedir.

Nitekim Hollanda da 1995-2004 yılları arasında kısıtlayıcı politikaların etkisini ölçen bir çalışmanın verileri, yeşil kalp politikasının kullanıldığı alanlardaki kentleşme oranının kısıtlayıcı politika kullanılmayan alanlara göre çok daha düşük olduğu sonucuna varmıştır. Fakat bu başarı mutlak değil görecelidir. Yani söz konusu alanlarda kentleşme tamamen durmamış, kısıtlayıcı politika kullanılmayan alanlara göre önemli derecede yavaşlamıştır (Koomen vd., 2008: 372).

Gelinen noktada çevresel açıdan önem taşıyan arazilerin korunmasına yönelik politikalar ve uygulamaların son derece önem arz ettiği göz önüne serilmiştir. Nitekim yaşam kalitesi, bölgenin imajı, uluslararası alanda rekabet kapasitesi bu alanların korunması ile sıkı bir bağlantı içindedir (Fazal vd., 2012: 115). Bu bağlamda gerek tek merkezli ve çok merkezli kentsel çevreleme politikaları gerekse de tarım arazilerinin korunmasına yönelik diğer politikaları planlama sürecine dahil eden ülkelerin bu politikaları kullanmayan diğer ülkelere göre başarılı sonuçlar elde ettikleri ortadadır.

3.4. Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme

Tarım arazilerinin parçalanarak yitip gitmesinin ve farklı kullanım alanlarına özgülenmesinin önüne geçmek, özellikle tarımın önemli bir ekonomik faaliyet olduğu ülkelerde devletin asli görevleri arasındadır. Nitekim ülkemizde de 1982 Anayasası'nın 45. maddesi, "*Devlet, tarım arazileri ile çayır ve mer'aların amaç dışı kullanılmasını ve tahribini önlemek, tarımsal üretim planlaması ilkelerine uygun olarak bitkisel ve hayvansal üretimi artırmak maksadıyla, tarım ve hayvancılıkla uğraşanların işletme araç ve gereçlerinin ve diğer girdilerinin sağlanmasını kolaylaştırır.*" ifadelerine yer vererek tarım arazilerinin korunması görevini devlete yüklemiştir. Bu amaç doğrultusunda ülkemizde tarım arazilerini korumaya yönelik bir takım yasal düzenlemeler hayata geçirilmiş olmasına karşın henüz yeterli başarının elde edildiğini söylemek mümkün değildir. Öyle ki ülkemizde tarım arazilerini korumaya yönelik ilk yasa düzeyinde mevzuat düzenlemesi olan 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanım Yasası, tarım arazilerinin satış, miras gibi yollarla parçalanarak verim kaybına uğramasının ve farklı kullanımlara özgülenmesinin önüne geçmek adına kimi düzenlemeleri hayata geçirmiştir. Çalışmada kapsamlı şekilde ele alınan yasanın getirdiği en önemli yeniliklerden birisi tarım arazilerinin bölünebileceği asgari büyüklükleri belirlemiş olmasıdır. Karşılaştırmalı hukuk verileri, birçok ülkenin tarım arazilerinin parçalanarak verim kaybına uğramasına ve bu durumun sonucu olarak da farklı kullanımlara özgülenmesine engel olmak amacıyla benzer asgari büyüklük uygulamaları kullandığını göstermektedir (Özçelik, 2015: 106). Çalışmada ele alınan ABD örneği, bu yöntemi en başarılı şekilde uygulayan ülkeler arasındadır. ABD'de tarım arazilerinin korunmasında asgari tarımsal parsel büyüklüğü uygulamasının bu denli başarılı olmasının arkasında yatan temel neden ise

tarımsal bölge kapsamına aldığı bu tarım arazileri üzerinde kısıtlı olarak yapılaşmaya izin veren özel imar teknikleri kullanmasıdır. Temelinde ekonomik gerekçelerle tarım arazilerinin farklı kullanımlara özgülenmesine engel olmayı amaçlayan bu teknik, aynı zamanda tarım arazilerinin parçalanarak verim kaybına uğramasının önüne geçebilmektedir. Üstelik bu teknik, kamu kesimi için özel bir maliyet unsuru da içermemektedir. Öte yandan taşınmazı tarım arazisi olarak planlanan ve bu gerekçeyle imar hakkı kısıtlanan malikler açısından da kısıtlı yapılaşmaya izin veriyor olması uygulamaya meşruluk kazandırmakta ve sürdürülebilirliğini artırmaktadır. Ülkemizde ise tarım arazilerinde uygulanabilecek özel imar tekniklerinin bulunmaması, tarım arazilerinin fiiliyatta parçalanması ve farklı kullanımlara tahsis edilmesinde önemli bir etkindir. Tüm bunlara ek olarak, 3194 sayılı İmar Yasası'nın, temel ekonomik faaliyet alanı tarım olan köy yerleşik alanlarını 5403 sayılı yasanın kapsamı dışında bırakması, söz konusu alanlardaki verimli tarım arazilerinin parçalanması ve farklı gerekçelerle kullanılması sorununu ortaya çıkararak telafisi mümkün olmayan sonuçların meydana gelmesine sebebiyet vermektedir.

Çalışma kapsamında piyasa mekanizmasına dayanan araçlar başlığı altında ele alınan Tarımsal İrtifakların Satın Alınması (İmar Haklarının satın alınması) ve İmar Haklarının Transferi uygulamalarının Türkiye'de kullanılabilirliği ise temelde, Türkiye'nin sahip olduğu hukuk sistemi ile yakından ilintilidir. Önceki bölümlerde de ifade edildiği gibi taşınmaz mülkiyeti hakkı kapsamında yer alan hakların taşınmazdan ayrıştırılarak kullanılabilmesi konusu Anglo-Sakson hukuk sistemlerinde kabul edilmektedir. Kaynağını Roma hukukundan alan hukuk sistemleri olan Kıta Avrupası hukuk sistemleri ise mülkiyet hakkının bölünemezliği ilkesini kabul etmektedir (Renard, 2007: 42). Türkiye de Kıta Avrupası hukuk sistemini kabul eden ülkelerden birisi olmasına karşın, mülkiyet hakkının getirisi olan kimi hakların ayrıştırılarak kullanılabildiği göze çarpmaktadır. Öyle ki, taşınmazın mülkiyeti sahibinde kalmak koşuluyla kiraya verilmesi veya yükleniciye taşınmaz üzerinde yapı inşa etme ve söz konusu yapıyı belirli bir müddet kullanma yetkisi veren üst hakkı, ifade edilen durumun en belirgin örneklerini oluşturmaktadır (Aynural, 2020: 8). Bu bağlamda, mülkiyet hakkının bir parçası olan imar haklarının taşınmaz mülkiyetinden ayrıştırılarak başka alanlara transfer edilebilmesine imkân tanıyan İmar Haklarının Transferi uygulamasının kullanılmasında hukuken sakıncalı bir durum olmadığını ifade etmek mümkündür. Nitekim İmar Haklarının Transferi uygulamasına ülkemizde kimi yasalarda atıf yapılmıştır. Anılan uygulama ilk kez 2004 yılında Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yasası ile Çeşitli Yasalarda Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa ile 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yasası'na eklenmiştir. Buna göre yasanın 17. maddesi, “*Yapılanma hakları kısıtlanmış tescilli taşınmaz kültür varlıklarına veya bunların koruma alanlarında bulunan ya da koruma amaçlı imar plânlarıyla yapılanma hakları kısıtlanan taşınmazlara ait mülkiyet veya yapılanma haklarının kısıtlanmış bölümünü, imar plânlarıyla yapılanmaya açık aktarım alanı olarak ayrılmış, mülkiyetlerindeki veya üçüncü şahıslara ait alanlara, aktarımdan yararlanacak öncelikli hakları belirleyerek bir program dahilinde aktarmaya, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyeler, bunların dışında valilikler yetkilidir.*” ifadeleriyle imar hakları transferi sisteminin

kullanımını düzenlemektedir. İlgili maddeden de anlaşılacağı üzere Yasa'da, "imar hakları" kavramı yerine "yapılanma hakları" kavramının kullanılması tercih edilmiştir. Ayrıca aktarım süreci belediye ve valiliklerin yetki alanına bırakılmıştır. Maddenin devamında aktarım işlemlerinde kullanılacak rayiç değer denkleştirmesinin Sermaye Piyasası Kurulu tarafından onaylanan gayrimenkul değerlendirme şirketlerince yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Ayrıca 17. madde, yapılanma hakkı kısıtlanmış taşınmazların yapılanma haklarını planlar aracılığıyla yapılanmaya açık diğer alanlarda kullandırmaya, kısıtlanan hakları hamiline yazılmış menkul kıymete dönüştürecek belgeler düzenlemeye ve bu belgeleri yapılanma hakkı kısıtlananlara vermeye, ilgili idareleri (belediyeler ve valilikler) yetkili kılmıştır. Menkul kıymetlerin basılması, saklanması, el değiştirmesi işlemlerinin onaylanması, veri tabanının oluşturulması ve denetlenmesi konularında ise İller Bankası yetkilendirmiştir.

Öte yandan yasanın 17. maddesi, kesin yapılaşma yasağı dolayısıyla imar haklarının tamamının aktarılması durumunda, taşınmazın tamamlayıcı parçaları ile birlikte idarenin mülkiyetine geçeceğini, parsellerin idare adına tescil edileceğini ve hiçbir suretle satışa konu edilemeyeceğini hüküm altına almıştır. Yapılaşma hakkı kısıtlanan parselde malikin korunabilir hakkının kalması durumunda ise yapılaşma hakkının kısmen aktarılacağı ve malikin korunması gereken alanda mülkiyet hakkının devam edeceği hüküm altına alınmıştır. Maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esasların ise Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından yayınlanan bir yönetmelik ile belirleneceği yine aynı madde kapsamında düzenlenmiştir. Buna karşın ilgili bakanlık henüz uygulamanın usul ve esaslarını belirleyecek bir yönetmelik yürürlüğe koymamıştır. İlerleyen zamanlarda İmar Haklarının Transferi uygulamasına 2011 yılında yürürlüğe giren Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevler Hakkında Yasa Hükmünde Kararname (md. 11), 2012 yılında yürürlüğe giren 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Yasa (md. 7) ve 2017 yılında yürürlüğe giren Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'nde (md. 56) atıf yapılmış olmasına rağmen, ifade edilen düzenlemelerin hiçbirisi 2863 sayılı Yasa kadar kapsamlı değildir. Ayrıca anılan düzenlemelerden hiçbirisi uygulamanın yapılaşması kısıtlanan tarım arazileri üzerindeki hak kısıtlamalardan doğan mağduriyetleri gidermeye yönelik ifadeler içermemektedir.

Ülkemizde İmar Hakkı Transferi uygulamasına atıf yapan yasalar ve yönetmeliklerden anlaşılacağı üzere, hayata geçirilmesi düşünülen hak transferi uygulamasının dünya genelindeki yaygın kullanımlara göre kimi farklılıkları içerisinde barındırdığını söylemek mümkündür. Şöyle ki, uygulamanın ilk ortaya çıktığı ABD'de ve diğer ülkelerde imar haklarının kısıtlanması nedeniyle hakları aktarılan taşınmazların mülkiyeti kamuya geçmemekte, taşınmazın sahibinde kalmaya devam etmektedir. Yani taşınmaz sahibi, hakkı kısıtlanan taşınmaz üzerinde yapılaşma dışındaki diğer faaliyetlerine devam edebilmektedir. Bu durum özellikle uygulamanın tarım arazileri üzerinde kullanılması durumunda son derece anlamlı sonuçlar içermektedir. Öyle ki, tarım arazisine sahip olması dolayısıyla yapılaşma hakkı kısıtlanan taşınmaz sahibi, arazisinin devletin

mülkiyetine geçmesiyle tarımsal üretime devam etme imkânını da kaybetmiş olacaktır. Oysa uygulamayı tarım arazilerini yapılaşma baskısından korumak amacıyla kullanan ülkeler, hak transferi yapıldıktan sonra arazinin yalnızca tarımsal gerekçelerle kullanılabileceğine dair tapuya şerh düşmekte, böylece tarımsal üretim sektöre uğramadan devam edebilmektedir.

Bununla birlikte ülkemizde İmar Hakkı Transferinin usul ve esasları belirlenmemiş olmasına rağmen kimi yerel yönetimlerin imar planlarında yer alan plan notlarına dayanarak uygulamayı hayata geçirmeye çalıştıklarına tanık olunmaktadır, fakat söz konusu uygulamaların önemli bir çoğunluğu, uygulamanın yürütülmesine dair usul ve esasların henüz belli olmadığı gerekçesiyle mahkeme kararlarıyla iptal edilmektedir (Niron, 2021: 141).

Piyasa mekanizmasına dayanan koruma araçlarından biri olan Tarımsal Koruma İrtifaklarının Satın Alınması (İmar Haklarının Satın Alınması) konusuna ilişkin ise mevzuatımızda henüz bir düzenleme bulunmamaktadır. Fakat söz konusu koruma aracının ülkemizde uygulanabilmesi imar haklarının transferi uygulaması ile aynı hukuksal koşullara sahip olduğu için kullanılmasında hukuksal anlamda bir sakınca görülmemektedir. Zira tarımsal koruma irtifaklarının satın alınması uygulamasında da mülkiyet hakkının bir parçası olan imar hakları taşınmazdan ayrıştırılmakta, fakat bu haklar kullanılmak üzere başka bir alana aktarılmamakta, kamu kesimi ya da kar amacı gütmeyen kuruluşlar tarafından satın alınmaktadır. Bu anlamda uygulama, İmar Haklarının Transferi uygulamasına göre kamu kesimi için çok daha maliyetlidir. Fakat ülkemizde imar planlarının neden olduğu hak sınırlılıklarında kaynaklanan mağduriyetlerin giderilmesi amacıyla hâlihazırda kullanılan kamulaştırma yöntemiyle karşılaştırıldığında kamu kesimine maliyetinin çok daha az olduğunu söylemek mümkündür. Zira kamulaştırma yöntemi, taşınmazın bedelinin ödendikten sonra mülkiyetinin kamuya geçmesini içerirken, Tarımsal İrtifakların Satın Alınması uygulaması yalnızca taşınmazın imar haklarının satın alınmasını, çıplak mülkiyetinin malikte kalmasını içerdiği için kamu kesimi açısından daha az maliyet unsuru içermektedir.

Tarım arazilerini koruma bağlamında çalışma kapsamında ele alınan bir diğer piyasa temelli politika olan “kamunun arazi edinimini” hususu ise ülkemizde planlamadan sorumlu kamu kurumu olan belediyelerin yetki alanına bırakılmıştır. Buna göre, belediyeler, gerek 1580 sayılı yasa (68. madde), gerekse de 5393 sayılı yasa (69. madde) kapsamında kentlerin inkişaf alanlarında arazi satın alma yetkisi ile donatılmıştır. Fakat belediyelerin bu yetkilerini kullanmayı tercih etmedikleri göze çarpmaktadır. Buna ek olarak, özellikle 1980 sonrasında yaşanan ekonomik gelişmeler ve bu gelişmelerin getirisi olan özelleştirme faaliyetleri çerçevesinde kamu kesiminin elinde bulundurduğu arsa stokunu satarak elinden çıkardığı görülmektedir. Nitekim çalışmada da kapsamlı şekilde ele alındığı gibi hazineye ait olan tarım arazileri de aynı politikaların etkisinde kalarak çeşitli dönemlerde çıkarılan yasalar aracılığıyla satılmış ve özel mülkiyetin konusu haline getirilmiştir.

Kamunun arazi edinimi konusu ile yakından ilintili olan ve tarım arazilerinin korunmasında etkin şekilde kullanılan arazi bankacılığı sistemi ise son yıllarda ülkemizde sıklıkla dile getirilmekte ve Yeni Ekonomi Programı 2020-2022, 2019 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı, On Birinci Kalkınma Planı gibi politika belgelerinde de yer almaktadır (Mengi ve Karalezli, 2020: 91-92). Bu doğrultuda sistemi hayata geçirebilmek için gerekli çalışmalar başlatılmış ve alt yapı çalışmaları tamamlanmıştır. Ülke genelinde atıl tarım arazilerini belirlenme çalışmaları ise devam etmektedir. Ayrıca tespit edilen atıl tarım arazilerinin kiralanması ya da satılmasına ilişkin Tarımsal Arazi Edindirme İş ve İşlemleri İle İlgili Teknik Talimatı hazırlanmıştır (Tarım ve Orman Bakanlığı, 2019: 14). Bununla birlikte anılan politika belgelerinin tamamında oluşturulması düşünülen arazi bankacılığı uygulamasının işlevinin, atıl vaziyetteki tarım arazilerinin üretime kazandırılması ve Hazineye ait arazilerin satış ve kiralanmasına ilişkin olduğu dikkat çekmektedir (Mengi ve Karalezli, 2020: 92). Bu sebeple oluşturulacak arazi bankacılığı sisteminin özel kesimdeki tarım arazilerinin yönetilmesini amaçlayan dünya uygulamalarının aksine, devlete ait tarım arazilerinin vatandaşlara kiralanması ve satılması kaygıları ortaya çıkmaktadır (Mengi ve Karalezli, 2020: 80). Bu durum, hayata geçirilecek arazi bankacılığı sisteminin tarım arazilerinin amaç dışı kullanımına katkı sağlayacağı endişelerini de beraberinde getirmektedir.

Bu noktada, Türkiye'nin geçmişte tecrübe ettiği ve arazi bankacılığı sistemiyle benzerlik gösteren Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü uygulamasına da değinmek gerekmektedir. 1969 yılında 1164 sayılı Yasa kapsamında oluşturulan Arsa Ofisi'nin amacı, Yasanın 1.maddesinde, arsalarda aşırı fiyat artışının önüne geçmek amacıyla tanzim alım ve satış yapmak, konut, sanayi, turizm bölgeleri ve kamu tesisleri için arazi sağlamak olarak belirlenmiştir. Ofis, merkezi bir kuruluş olarak tasarlanmış olup İmar ve İskân Bakanlığı'na bağlı olması öngörülmüştür. Ayrıca Ofis, konut, sanayi ve turizm bölgeleri ile çeşitli kamu hizmet ve tesisleri için anlaşma, devir, satın alma ve benzeri şekillerde arazi ve arsa sağlamaya; arsa stoku ve tanzim satışlar yapmaya; sağladığı arazi ve arsaları Bakanlıkça tespit edilecek esaslara göre planlayarak, olduğu gibi veya kısmen ya da tamamen altyapı tesisleriyle donatarak ihtiyaç sahiplerine satmaya, kiralamaya, takas etmeye ve irtifak hakkı tesis etmeye yetkilendirilmiştir (md. 2). 35 yıl yürürlükte kalan Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü 2004 yılında 5273 sayılı yasa ile kaldırılmış ve ofisin yetkileri Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'na devredilmiştir.

Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü, gerek yapısı gerekse de işleyiş şekli itibarıyla bir takım sorunları içerisinde barındırmıştır. Bu sorunlardan ilki, arsa ofisinin amacını yerine getirebilmesi için gerekli sermayeden mahrum olmasıyla ilgilidir. Bir diğeri ise, ofisin elde ettiği arazileri satış yoluyla elinden çıkarmasına yönelik politikalarıdır. Zira düzenli ve sağlıklı kentsel planlamayı hayata geçirmeyi amaç edinen ülkelerin birçoğunda kamunun arazi edinmesi ve sahip olduğu arazileri uzun süreli kiraya vermesi uygulaması söz konusudur. Bununla bağlantılı diğer sorun da, ofisin satın aldığı arazilerin üçüncü kişilere satışının kuruluş yasası uyarınca yasaklanmış olması,

fakat bu yasağın arsanın üzerine yapı yapılması durumundan ortadan kalkacak olmasına ilişkindir. Yasanın bu hükmü ofisi yapılı arsa dağıtan bir kurum haline getirmiştir (Keleş vd., 1996: 61).

Dünyanın birçok ülkesinde tarım arazilerinin başarılı şekilde korunup kullanılmasını sağlayan arazi bankacılığı sistemi ve ülkemizde uygulanan arsa ofisi uygulaması arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Bunlardan en önemlisi arazi bankacılığı sisteminin doğrudan tarım arazilerini ve açık alanları konu alması iken, arsa ofisinin kentin imar planları sınırları içinde bulunan arsa vasfı kazanmış taşınmazları edinmesine yönelik politikalarıdır. Dolayısıyla arsa ofisi uygulamasının açık alanları koruma işlevinden söz etmek olanaksızdır.

Son olarak, kentsel çevreleme araçları diğer bir ifadeyle kentsel büyüme yönetimine dayanan uygulamaların ülkemizdeki kullanımından söz etmek gerekirse, söz konusu uygulamalardan tanınırlığı en yüksek olan yeşil kuşağın ülkemizde ilk kez 1920’li yılların sonlarında Ankara’da kullanıldığı göze çarpmaktadır. Uygulama başkent olarak seçilen Ankara’da ortaya çıkan arazi spekülasyonlarına çözüm bulmak ve yeni başkent modern bir biçimde planlanması sağlamak amacıyla, Ankara İmar Komisyonunun düzenlediği plan yarışmasını kazanan Jansen’in planında kendisine yer edinmiştir. Jansen, hazırladığı planda yeşil kuşağı, kentsel büyümeyi yönetmek, tarım arazilerini korumak amacıyla temel strateji olarak belirlemiştir. Fakat kent nüfusunda yaşanan beklenmeyen artış, bu durum sonucunda oraya çıkan kaçak yapılaşmalara göz yumulması ve yöneticilerin, kentin büyüme sınırlarını belirlenen alanların dışına taşması, yeşil kuşak projesinin başarısızlık ile sonuçlanmasına neden olmuştur. Jansen’in planı, önerilen bütüncül planlama ve koruma anlayışına sadık kalınmadan 1932-1938 yılları arasında yürürlükte kalmıştır (Sınacı Özfindık, 2022: 493). Devam eden süreçte Ankara özelinde hazırlanan Yücel –Uybadin Planı (1957-1977), Ankara Metropol Planı (1977-2006) gibi planların tamamı yeşil kuşak politikasını kapsamına almıştır. Fakat, gerek planlamada ademi-i merkezileşmenin sağlanması, gerekse de liberal ekonomi politikalarının ortaya çıkardığı arazi spekülasyonları, kentsel yayılmayı teşvik ederek yeşil kuşak politikalarını uygulanamaz hale getirmiştir (Sınacı Özfindık, 2022: 495-500). Ankara deneyiminin ardından İstanbul ilinde uygulanan yeşil kuşak politikalarında da benzer bir süreç görülmüş, planda yeşil kuşak olarak ayrılan alanlar yalnızca hazine arazileri üzerinde ve parça parça hayata geçirilebilmiştir (Korgavuş ve Ersoy, 2015: 165). Yeşil kuşak uygulamalarının yalnızca hazine arazileri üzerinde hayata geçirilmesinin temel nedeni, planda yeşil kuşak olarak belirlenen alanlarda özel mülkiyette bulunan taşınmazların sınırlanan imar haklarını telafi etmenin kamu kesimi için maliyet unsuru içermesi olarak düşünülmektedir. Nitekim 3194 sayılı meri imar mevzuatımız, belediyeleri imar planlarının kabulünden itibaren geç 3 ay içerisinde 5 yıllık imar programlarını hazırlamakla yükümlü tutmaktadır. Hazırlanan programlar doğrultusunda kamu kuruluşlarına tesis edilen alanlar ile umumi hizmetlere ayrılan alanların kamulaştırılması gerçekleştirilmektedir (md. 10). Kamulaştırma uygulamaları daha önce de ifade edildiği gibi kamu kesimi için son derece maliyetli olduğundan dolayı hayata geçirilmeleri güçlükler taşımaktadır. Tüm bu nedenlerden dolayı ülkemizdeki yeşil kuşak uygulamalarının kentlerin büyümesini

sınırlandırma ve tarım arazilerini koruma noktasında yeterli işlevselliğe sahip olduğunu söylemek mümkün değildir. (Korgavuş ve Ersoy, 2015: 165).

Bu bilgilere ek olarak, günümüzde yeşil kuşak uygulamalarının Londra örneğindeki gibi planlama aracı olarak kullanıldığını söylemek de son derece güçtür. Nitekim ülkemizdeki yeşil kuşak uygulamalarının önemli bir çoğunluğu, imar planlarında ağaçlandırılacak alan olarak ayrılan alanların ağaçlandırılması işinden ibarettir. Öyle ki, Tarım ve Orman Bakanlığı'na Bağlı Orman Genel Müdürlüğü'nün bir kuruluşu olan Toprak Muhafaza ve Havza Islahı Dairesi Başkanlığı'nın görevleri arasında yeşil kuşak projelerinin uygulanması da yer almaktadır. Konya ilinde hayata geçirilen yeşil kuşak uygulamalarının içeriğinin ele alındığı bir çalışanın verileri bu durumu destekler niteliktedir (Önder ve Öztürk Kurtaslan, 2009: 60).

Yeşil kuşağa göre daha esnek kentsel çevreleme araçlarından olan kentsel büyüme sınırı ve kentsel hizmet sınırı uygulamalarını ise ülkemizde kullanılan mücavir alan uygulamasına benzetmek mümkündür. Nitekim çalışmada da ifade edildiği gibi kentsel büyüme sınırı, kır ve kenti birbirinde ayırarak kentlerin yayılmasını kontrol altına almayı amaçlayan sınırdır. Mücavir alan ise meri imar yasasında, imar mevzuatı bakımından belediyelerin kontrol ve sorumluluğuna bırakılmış alanı ifade etmektedir (md. 5). Bu bakımdan her iki uygulama da kentlerin büyümesinin kontrol edilmesi ve yönetilmesi işlevlerini yerine getirmesi bakımından benzerlik göstermektedir. Diğer yandan, kamusal hizmetlerin götürüleceği sınırı ifade eden kentsel hizmet sınırı uygulamasının da işlevi itibarıyla mücavir alan uygulaması ile benzerlikleri bulunmaktadır. Öyle ki 5393 sayılı Belediye Yasası, imar bakımından belediyelerin sorumluluğuna bırakılan mücavir alanlara, belediye hizmetlerinin götürülebilmesini belediye meclisinin kararına bağlamıştır. Bu bağlamda, kentsel büyüme sınırı, kentsel hizmet sınırı ve mücavir alan uygulamalarının kentsel yayılmayı kontrol etme ve yönetme işlevlerinin ortak olduğu söylenebilir. Ancak söz konusu uygulamalar, tarım arazilerini koruma kapasiteleri açısından değerlendirildiğinde, mücavir alan uygulamasının işlevsel olduğunu söylemek mümkün değildir. Nitekim önceki bölümlerde de vurgulandığı gibi, ülkemizde kullanılan mücavir alan uygulamasının tarım arazileri üzerinde koruyucu etkisinin bulunmadığı, aksine söz konusu alanlar üzerinde amaç dışı kullanımları teşvik ettiği örneklerle ortaya konulmuştur.

Bu bilgiler ışığında dünyada tarım arazilerini korumak için kullanılan uygulamaların ülkemizde kullanılmasında hukuksal açıdan bir sakınca olmadığı söylenebilir. Bununla birlikte söz konusu uygulamalar gerek vatandaş gerekse de kamu kesimi açısından değerlendirildiğinde en avantajlı uygulamanın, tarım arazilerinin özel imar teknikleriyle korunması olduğu söylenebilir. Zira bu yöntem hem kamu kesimi için daha az maliyet unsuru içermekte hem de taşınmaz sahiplerine tarım arazileri üzerinde yapılaşma hakkı tanıdığı için halk nezdinde daha meşru olarak kabul edilmektedir. Bununla birlikte söz konusu yöntemin tarım arazilerinin korunması noktasında mutlak koruma sağlayamayacağı da çalışma kapsamında ifade edilmiştir. Bu sebeple tarım

arazilerindeki imar kısıtlamalarından kaynaklanan mağduriyetlerin giderilebilmesi, koruma kullanma dengesinin hayata geçirilebilmesi ve tarım arazilerini mutlak surette korunabilmesi için ifade edilen uygulamaların birlikte kullanılması önem arz etmektedir.



SONUÇ ve ÖNERİLER

Tarım arazileri, gıda ihtiyacını karşılaması, sanayiye hammadde sağlaması, istihdam yaratması gibi nedenlerden dolayı ülkeler açısından stratejik bir öneme sahiptir. Fakat tüm bu önemine rağmen Türkiye'nin tarım arazilerini tarım dışı faaliyetlerden koruma noktasında başarılı sonuçlar elde ettiğini söylemek son derece güçtür.

Türkiye'de tarım arazileri üzerinde kullanım değişikliği yaratılmasında, diğer bir ifadeyle amaç dışı kullanımların hayata geçirilmesinde etkili olan yasal ve yönetsel sürecin ele alındığı bu çalışmada öncelikle kuramsal bir çerçevenin oluşturulması amaçlanmıştır. Bu kapsamda, dünyadaki genel eğilimler doğrultusunda tarım arazileri üzerindeki kullanım değişikliği yaratılmasında etkili olan faktörler ve tarım arazilerinin amaç dışı kullanım biçimleri analiz edilmiştir. Söz konusu faktörlerin ve kullanım biçimlerinin ülkemizde de dünyadaki genel eğilimle örtüştüğü çalışma kapsamında ele alınan örneklerle ortaya koyulmuştur. Buna ek olarak, Türkiye'de tarım arazileri üzerinde kullanım değişikliği yaratılmasında etkili olan en belirleyici faktörlerin özel mülkiyet olgusu ve onun getirisi olan ekonomik gerekçelerin yanı sıra kentleşme ve mekânsal politikalardan kaynaklanan faktörler olduğu tespit edilmiştir. Nitekim çalışmanın ikinci bölümünde yer alan yasal mevzuat ve uygulanan politika incelenmelerinde ifade edilen faktörleri ön plana çıkaracak bulgular ortaya koyulmuştur.

Çalışma kapsamında detaylı bir şekilde ele alınan özel mülkiyet olgusu, toprağın mülkiyetini elinde bulundurmaktan kaynaklanan mutlak rantı doğuran yegâne faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim Karl Marks'ın teorisyonu olduğu mutlak rant, kişilere, arazisini en yüksek getiriye sağlayacak kullanıma tahsis etme imkanı sunarak rant elde etmelerini sağlamaktadır. Bu sebeple özel mülkiyet rejiminin geçerli olduğu ülkelerde tarım arazilerinin önemli bir kısmı tarımsal üretimin dışında tutulmakta ve daha yüksek getiri sağlayan kullanım alanlarına tahsis edilmektedir. Bu anlamda gerek tarım arazilerinin amacı dışında kullanılmasında gerekse de kentsel mekânın şekillenmesinde özel mülkiyet olgusunun önemli bir etkisinin bulunduğunu söylemek mümkündür. Bu bağlamda çalışmanın ikinci bölümünde ele alınan yasal düzenlemeler ve politikalar kendi içinde tutarlılığa sahip olan bir sınıflandırmaya tabi tutulmuştur.

Tarım arazilerinin özel mülkiyete konu edilmesi suretiyle söz konusu araziler üzerinde kullanım değişikliği yaratılmasına neden olan yasal düzenlemeler çalışmada, toprak reformu yasaları ve hazineye ait tarım arazilerinin satışı yasaları olarak ele alınmıştır. Toprak reformu yasalarının düşünsel temeli, yurt topraklarını sürekli üretimde tutmak amacıyla hiç ya da yeterli miktarda tarım arazisi bulunmayan ve tarımla uğraşan kesime devlet arazilerinin yanı sıra belirli

şartlar altında kamulaştırılacak arazilerden dağıtım yapılmasına dayanmaktadır. Fakat söz konusu yasal düzenlemeler, süreç içerisinde toprak reformu düşüncesinin ruhuna aykırı bir biçimde, devletin mülkiyetinde bulunan arazilerin özel mülkiyete geçirilmesinin bir aracı olarak kullanılmaya başlanmıştır. Öyle ki, yalnızca Çiftçiyi Topraklandırma Yasası kapsamında 1950-1960 yılları arasında dağıtımı gerçekleştirilen yaklaşık 19.000 dönüm arazinin %96,6'sının hazine arazilerinden sağlandığı ortaya koyulmuştur.

Çalışma kapsamında ele alınan ve tarım arazileri üzerinde özel mülkiyet yaratılmasında rol oynayan diğer bir yasal düzenleme grubunu, hazineye ait tarım arazilerinin satışını konu edinen yasal düzenlemeler oluşturmaktadır. Özellikle 1980 sonrası liberal ekonomik düzene geçiş çabaları doğrultusunda hayata geçirilen özelleştirme faaliyetleri kapsamında hazırlanan bu düzenlemeler, tarım arazileri üzerinde özel mülkiyet yaratılmasında etkili olan temel düzenlemeler arasında değerlendirilmektedir. İfade edilen yasalar aracılığıyla 2022 yılı sonu itibarıyla, hazineye ait 1.305.728.269 m² tarım arazisinin satılarak özel mülkiyete konu edilmesi sağlanmıştır. Üstelik söz konusu yasalar, belirli koşulların sağlanması halinde tarım arazileri üzerinde amaç dışı kullanımlara izin verilebileceğini de hüküm altına alarak tarım arazilerinde yağmanın önünü açmıştır.

Gerek toprak reformu gerekse de hazineye ait tarım arazilerinin satış yasaarı aracılığıyla, faydası tüm topluma ait olan tarım arazilerinin özel mülkiyete geçirilmesi ve bu arazilerde kullanım değişikliği yaratılmasının mümkün kılınması ülkemizde tarım arazilerinin amaç dışı kullanımlarının en temel sebepleri olarak değerlendirilebilir. Oysa tarım arazilerinin mülkiyetinin devlete ait olmasının önemini kavrayan gelişmiş ülkeler, sahip oldukları arazileri satmak yerine uzun süreli kiraya vermeyi tercih etmektedir. Buna ek olarak, Hollanda gibi ülkeler piyasadan tarım arazisi satın alarak kamunun elinde bulunan tarım arazisi miktarını artırma politikasını başarılı bir şekilde yürütmektedir.

Çalışmadan elde edilen veriler kapsamında Türkiye özelinde tarım arazilerinde amaç dışı kullanımda etkili olan bir diğer faktörün kentleşme ve kentsel yayılma olduğu tespit edilmiştir. Bu bağlamda, özellikle göçün ortaya çıkardığı hızlı nüfus artışı, ulaşım ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler, plansız ve programsız kentsel yayılmayı beraberinde getirmektedir. Buna tarım arazilerinin sahip oldukları fiziksel özelliklerin sanayi, ticaret, konut gibi diğer kentsel kullanımlar için uygunluk göstermesi özelliği de eklendiğinde kentsel yayılmanın daha çok tarım arazileri üzerinde gerçekleştiği sonucuna ulaşılmaktadır. Bu anlamda, Türkiye’de görülen amaç dışı arazi kullanımlarında nüfus artışına bağlı plansız kentsel yayılmanın önemli bir payı olduğu söylenebilir. Nitekim Türkiye’de çeşitli iller üzerinde yapılan çalışmalar, göçlerin etkisiyle ortaya çıkan hızlı nüfus artışının, tarım arazilerinin amaç dışı kullanımında önemli bir faktör olduğunu ortaya koymuştur. Süreç gelişmekte olan tüm ülkelerde benzer bir eğilim göstermektedir.

Çalışmadan elde edilen sonuçlara göre, Türkiye’de tarım arazilerinde kullanım değişikliği yaratılmasında etkili olan bir diğer faktörün mekânsal politikalardan kaynaklandığını ortaya koymuştur. Ulusal düzeyde hazırlanan ve arazilerin bir kullanım biçiminden başka bir kullanım biçimine dönüştürülmesini sağlayan mekânsal politikalar, kent ve çevrenin sürdürülebilir kullanımının sağlanmasında temel araçtır. Fakat söz konusu politikalar hazırlanırken ve uygulanırken tarım arazilerinin korunması ve verimli kullanılması genellikle göz ardı edilmektedir. Bu anlamda çalışmada da kapsamlı bir şekilde ele alınan yerel yönetimlere ilişkin yasal düzenlemeler, ki bu düzenlemeler içerisinde tarım arazilerinin amaç dışı kullanımı bakımından en dikkate değer olanı 6360 sayılı yasadır, imar aflarını konu alan yasal düzenlemeler, imar yasaları ve kentsel dönüşüm yasaları, tarım arazilerinin amaç dışı kullanımlarında önemli etkilere sahiptir. Ayrıca ifade edilen mevzuat düzenlemeleri hâlihazırda tarım arazisi olarak kullanılan araziler üzerinde de önemli bir tehdit unsurunu oluşturmaktadırlar. Bu noktada 6360 sayılı yasa, imar affı yasaları ve kentsel dönüşüm politikalarının üzerinde ayrıca durmak gerekmektedir. Söz konusu yasaların hem tarım arazileri üzerinde özel mülkiyet oluşturmak suretiyle hem de tarım arazileri üzerinde bulunan kaçak ve mevzuata aykırı yapılaşmaları yasal zemine oturtmak suretiyle tarım arazilerinin tahribatında önemli birer rol oynadıkları tespit edilmiştir. Şöyle ki kentsel dönüşüm projelerinin üst ölçekli planlardan bağımsız olarak hayata geçirilmesi ve kentsel dönüşüm projeleri kapsamında tarım arazilerinin rezerv alan olarak belirlenebilmesine imkân tanınması, tarım arazileri üzerinde kullanım değişikliğine neden olan hatalı mekânsal politikaların en önemli örnekleri arasındadır.

Benzer şekilde, büyükşehir belediyelerinin sınırlarını il sınırına taşıyan yasal düzenlemeler aracılığıyla kır kent ayrımının ortadan kaldırılması, özel enformasyon ve yetkinlik gerektiren bir sektör olan tarımın kent yönetiminden sorumlu olan belediyelerin yetki alanına bırakılması, büyük şehir olarak ilan edilen kentlerde tarım arazileri üzerine inşa edilen yapıların yasa kapsamında ruhsatlandırılmış sayılarak bir anlamda affedilmesi ve bu illerde tarım alanlarının imar baskısına maruz bırakılması, yasayı tarım arazileri için önemli bir tehdit unsuruna dönüştürmüştür.

Tarım arazilerinin korunması, fiziksel planlama ve dolayısıyla imar yasaları ile yakından ilişkili bir konudur. Nitekim korunması gereken araziler söz konusu planlar kapsamında belirlenmekte ve planlanmaktadır. Bununla birlikte, ülkemizdeki imar ve planlama mevzuatının tarım arazilerini korumak bakımından yeterince hassasiyet göstermediğini söylemek mümkündür. Öyle ki, imar yasalarının tarım arazilerini koruyacak özel düzenlemeler ve uygulama araçlarından yoksun olması, yalnızca kentleşmeyi özendirecek usul ve esaslara sahip olması tarım arazileri üzerinde önemli bir tehdit unsuru oluşturmaktadır.

Tarım arazileri üzerinde kullanım değişikliği yaratmada etkili olan yasal düzenlemeler bağlamında ele alınan son mevzuat düzenlemesi toprak koruma yasalarıdır. Özünde toprakların korunmasını ve verimli işletilmesini konu edinen toprak koruma yasaları, tarım arazilerinin

tahribinde önemli bir yer işgal etmektedir. Bu bağlamda tarım arazilerine yönelik ilk mevzuat düzenlemesi olarak hayata geçirilen 1989 tarihli *Tarım Alanlarının Tarım Dışında Kullanılmasına Dair Yönetmelik*'in, doğrudan tarım arazilerinin amacı dışında kullanılmasına yönelik olarak hazırlanmış olması ve 2005 yılında kabul edilen tarım arazilerini korumaya yönelik ilk yasa düzeyinde düzenleme olan *5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanım Yasası*'nın tarım arazilerinin amaç dışı kullanımı konusunu son derece kapsamlı ele alması tarım arazilerinin geri dönülmez şekilde tahribi üzerinde önemli bir rol oynamıştır. Öyle ki, Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın verilerine göre, 1989-2018 yılları arasında 2.604.517 ha tarım arazisinin farklı amaçlarla kullanımı için izin verilmiştir (Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2019).

Türkiye'de tarım arazileri üzerinde kullanım değişikliği yaratılmasında etkili olan faktörler esasında tüm dünya ülkeleri için geçerlidir. Fakat gelişmiş ülkeler uyguladıkları politikalarla bu faktörlerin etkisini en aza indirerek tarım arazilerini büyük ölçüde korumayı başaramamıştır. Bu kapsamda hayata geçirilen etkili uygulama araçları çalışmanın üçüncü bölümünde detaylı bir şekilde ele alınmıştır. Uygulamalar, tarım arazilerini koruma gerekçesiyle imar düzenlemelerini temel alan, piyasa mekanizmasına dayanan ve büyümenin yönetimini (kentsel çevreleme politikaları) temel alan uygulamalar adı altına bir sınıflandırmaya tabi tutulmuştur. İfade edilen uygulamaların ortak özellikleri, bunların kentsel yayılmayı kontrol etmesi ve tarım arazilerinin amaç dışı kullanımında özel mülkiyetin etkisini en aza indirmeye çalışmasıdır.

Ülkemizde de gelişmiş ülkelerde uygulanan ve başarılı sonuçlar veren bu türden uygulamaların hayata geçirilmesi önem arz etmektedir. Bu anlamda ülkemizde kentsel büyümenin yönetimine ilişkin alternatif politikaların üretilmesinin ve doğrudan tarım arazilerinde kullanılacak imar tekniklerinin mevzuata eklenmesinin tarım arazilerinin korunmasında etkili olacağı düşünülmektedir.

Kentleşmenin yönünü, biçimini, yoğunluğunu ve zamanlamasını belirleyen büyüme yönetimi araçları, plansız kentleşmenin ortaya çıkardığı negatif dışsallıkların minimum seviyeye indirilmesinde önemli bir rol oynamaktadır. Bununla bağlantılı olarak anılan politikalar, başta tarım arazileri olmak üzere tüm açık alanların korunmasında da son derece başarılı sonuçlar vermektedir. Nitekim kentsel büyümenin yönetilmesi ve verimli tarım arazilerinin korunması bir madalyonun iki farklı yüzünü oluşturmakta, bu sebeple birlikte ele alınmaları gerekmektedir. Bu bakımdan kentsel büyüme yönetimi, ülkemizde kullanılan ve yeni alanları imar hakları ile donatarak kentleşmenin yönlendirilmesini sağlayan klasik imar planlama anlayışına göre önemli farklılıklar içermektedir. Ülkemizde geçerli olan planlama anlayışı büyüme yönetimi açısından yetersiz kalmakta ve koruma kullanma dengesini yeterince sağlayamamaktadır. Bu anlamda koruma kullanma dengesini sağlayacak alternatif politika araçlarının geliştirilmesi ve planlama sistemine entegre edilmesi son derece önemlidir. Öte yandan oluşturulacak planlara sıkı sıkıya bağlı kalınması çevresel açıdan

duyarlılık gösteren verimli tarım arazilerinin korunmasında önemli bir etkiye sahiptir. Kentsel büyüme yönetimine ilişkin kullanılabilecek politikalar, yeşil kuşak, kentsel büyüme sınırı, kentsel hizmet sınırı gibi tek merkezli ve kompakt büyümeyi hedefleyen kentsel çevreleme politikalarıdır. Bu politikalar, kent planları aracılığıyla kentlerin etrafına yayılmayı önleyici bir sınırın oluşturulmasıyla hayata geçirilmektedir. Söz konusu politikalardan yeşil kuşak uygulaması ülkemizde kimi planlara eklenmiş olmasına rağmen uygulamada planlara bağımlı kalınmaması gibi gerekçelerle işlevsiz kalmıştır. Tarım arazilerini merkeze alarak kentlerin bu merkezler çevresinde büyümesini hedefleyen ve Hollanda'da kullanım alanı bulan Yeşil Kalp uygulamasını da kentsel çevreleme politikalarına dâhil etmek mümkündür. Fakat Yeşil Kalp uygulaması, henüz kentleşmemiş alanlarda etkili bir çevreleme aracı olduğundan ülkemiz açısından kullanımının uygun olduğu söylenemez. Bu anlamda kentsel çevreleme politikalarının ortak özelliği kentlerin plan ve programlar doğrultusunda kontrollü bir şekilde büyümesini sağlamak, böylece uzun vadede tarım arazilerinin farklı amaçlar için kullanılmasının önüne geçmektir. Ülkemizde de söz konusu politikaların planlara entegre edilmesi ve bu planlara bağlı kalınması tarım arazilerinin korunması bakımından etkili olacaktır.

Tarım arazilerinin korunmasında kullanılabilecek bir diğer uygulama grubu, piyasa mekanizmasına dayanan uygulamalardır. Bu uygulamalar, tarım arazilerinin mutlak korunmasını sağlayabilmeleri bakımından önem taşımaktadır. Ek olarak bu uygulamalar, kentlerin planlanmasında özel mülkiyetin varlığından kaynaklanan sorunları da minimum seviyeye indirebilmektedir. Dünya genelinde kullanılan piyasa mekanizmasına dayanan uygulamalar çeşitlilik göstermektedir. Bu uygulamalar, kamu kesiminin sürece doğrudan dâhil olarak, piyasadan arazi satın alması veya arazi satın almaya göre çok daha az maliyetli olan arazi üzerindeki imar haklarını satın alması şeklinde olabileceği gibi, imar haklarının transferi olarak nitelendirilen, kamu kesimine herhangi bir yük yüklemezsizin imar haklarının vatandaşlar arasında alınıp satıldığı programlar şeklinde de olabilir. Bu uygulamalar arazi sahiplerine peşin ödeme yapmayı içerdiği için aynı zamanda teşvik temelli araçlardır. Söz konusu uygulamalardan imar haklarının transferine ülkemizde kimi mevzuatta atıf yapılmış olmasına rağmen uygulanmasının usul ve esasları henüz belirlenmemiştir. Öte yandan, kamunun arazi edinimi politikası da ülkemizde kimi yasalarda mevcut olmakla birlikte başta finansal olmak üzere çeşitli nedenlerle aktif bir kullanıma sahip değildir. Kamu kesimi için maliyetli olan bu aracın kullanılabilmesi için yalnızca bu amaç için kullanılacak finansal kaynakların oluşturulması yerinde olacaktır. Gelişmiş ülkeler uzun süreli tahvil ihracı yaparak bu sorunun üstesinden gelebilmektedir. Kamunun arazi ediniminin yanı sıra kamunun sahip olduğu başta tarım arazilerini ve diğer arazilerini satmak yerine uzun vadeli kiraya vermesi tarım arazilerinin korunması açısından son derece önemlidir. Ülkemizde ise sürecin tam tersi yönde işlediği görülmektedir. Yukarıda da ifade edildiği gibi Türkiye'de önemli miktarda hazineye ait tarım arazisi satılarak özel mülkiyete dönüştürülmüştür.

Ayrıca, ABD örneğinde olduğu gibi klasik bölgelemeden ve imar tekniklerinden farklı olarak gelecek nesillerin de verimli tarım arazilerinden yararlanmasına imkân tanıyacak bir bölgeleme sisteminin hayata geçirilmesinin tarım arazilerinin korunması konusunda son derece faydalı olacağı düşünülmektedir. Nitekim bölgeleme yönteminin kullanıldığı alanlarda yalnızca tarım arazilerini korumadığı aynı zamanda kentsel büyümeye de yön verdiği tespit edilmiştir. Ayrıca bu yöntem kamu kesimi için herhangi bir maliyet unsuru da içermemektedir.

Bu türden bir bölgeleme yöntemine göre tarım arazileri, büyüklük, arazi içerisindeki parsel sayısı, parsellerin büyüklükleri ve verimlilikleri gibi kriterlere göre farklı bölgelere ayrılmakta, bu bölgelerde tarım arazilerine özgü yükseklik, yoğunluk ve arazinin kullanım oranı gibi farklı imar teknikleri kullanılmaktadır. Buna göre, fiziksel olarak büyük ve verimli olduğu için mutlak korunması gereken arazilerde yapılaşma tamamen kısıtlanmakta, parçalı yapıda, verimlilik düzeyi düşük arazilerde ise yapılaşma belirli imar prosedürleri doğrultusunda ve sınırlı olarak izin verilmektedir. Böylelikle tarımsal kullanım ve farklı kullanımlar arasında denge sağlanarak arazi sahiplerinin hem yapılaşma hakkından yararlanması hem de tarımsal üretime devam etmeleri sağlanmaktadır. Böylece arazi sahiplerinin arazilerini özel mülkiyetten kaynaklanan ekonomik kazanç güdüsüyle izinsiz olarak farklı kullanım türlerine dönüştürmesinin önüne geçilmiş olmaktadır. Bu anlamda ülkemizde bu türden bir politikanın yasal yönetsel alt yapısının oluşturularak hayata geçirilmesinin tarım arazilerinin korunmasında etkili olabileceği düşünülmektedir.

Gerek güçlü büyüme yönetimi programı oluşturmada gerekse de tarım arazilerine ilişkin yeni imar düzenlemelerinin oluşturulmasında verimli tarım arazilerinin sınırlarının kesin bir şekilde belirlenmesi, programların başarıları için önem arz etmektedir. Ayrıca hem kentsel büyüme yönetimi uygulamaları hem de tarım arazilerini korumaya yönelik diğer imar düzenlemelerinin koordineli uygulaması gerekmektedir. Zira ekoloji ile ilgili her şey birbiriyle bağlantılıdır ve birini değiştirmeden diğerini değiştirmek imkânsızdır. Bu anlamda merkezi ve yerel düzeyde arazi koruma faaliyetlerinde dikey ve yatay koordinasyonun sağlanması son derece önem arz etmektedir.

Son olarak ise kentsel büyümenin kontrol edilmesi ve doğrudan tarım arazilerini korumaya yönelik yeni imar araçlarının hayata geçirilmesi süreçlerinin tamamına halkın katılımının sağlanması sürecin meşruiyetini arttıracığı için daha etkili sonuçlar alınmasına da katkı sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- Adaman, Fikret ve Keyder, Çağlar (2006), Türkiye’de Büyük Kentlerin Gecekondu Ve Çöküntü Mahallelerinde Yaşanan Yoksulluk Ve Sosyal Dışlanma, ec. europa. eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/study_turkey_tr. pdf.
- Adana İlinde Seyhan ve Yüreğir Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Yasa (1986), **T.C. Resmi Gazete**, 19139, (19.06.1986).
- Adıgüzel, Şenol (2012), “6360 Sayılı Yasa’nın Türkiye’nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Yaklaşım”, **Toplum ve Demokrasi**, 6(13-14), 153-176.
- Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Yasa (2012), **T.C. Resmi Gazete**, 28309, (31.05.2012).
- Ahmad, Feroz (1995), **Modern Türkiye’nin Oluşumu**, Sarmal Yayınevi, İstanbul.
- Akdeniz, Halil (2001), **İmar Planlarının Uygulanmasında Arazi ve Arsa Düzenlemesi**, Teknik Yayınevi, Ankara.
- Akkar Ercan, Müge (2016), “Kentsel Dönüşüm”, **Kentsel Planlama Ansiklopedik Sözlük İçinde**, (223-226), 2. Baskı, Ninova Yayıncılık, İstanbul.
- Akseki, Hale ve Meşhur, Çağlar (2013), “Kentsel Yayılma Sonucu Yapılaşmaya Açılan Verimli Tarım Alanları: Konya Kenti Deneyimleri”, **Megaron**, 8(3), 165-174.
- Aksoy, Suat (1971), **100 Soruda Türkiye’de Toprak Meselesi**, Gerçek Yayınevi, İstanbul.
- Aksoy, Mehmet Ali, Yalçınır Kürşat, Aksoy, Emine Ebru (2019),” İmar Hakkı Transferi Sistemi ve Türkiye İçin Bir Model Önerisi”, **Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 12(3), 440-453.
- Albayrak, Haydar (2019), “Türkiye’nin Tarım Arazileri Politikası: Bir Kamu Politikası Süreç Analizi”, **Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 29(2), 211-231.
- Alexsandratos, Nikos (1995), World Agriculture: Towards 2010, Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)
- Alphan, Hakan (2003), “Land-Use Change And Urbanization Of Adana, Turkey”, **Land Degradation & Development**, 14(6), 575-586.
- Alterman, Rachelle (1997), “The Challenge Of Farmland Preservation: Lessons From A Six-Nation Comparison”, **Journal Of The American Planning Association**, 63(2), 220-243.

- Amati Marco Ve Yokohari Makoto (2006), “Temporal Changes And Local Variations İn The Functions Of London’s Green Belt”, **Landscape And Urban Planning**, 75, 125-142.
- Amati, Marco (2016), “Green Belts: A Twentieth-Century Planning Experiment”, Marco Amat (ed.), **Urban Green Belts İn The Twenty-First Century**, 1. Baskı içinde (1-17), Routledge, Londra.
- American Farmland Trust (AFT) (1997), Saving American Farmland: What Works, Washington DC.
- (2020), Status of State PACE Programs, Raporu
- (2021), Purchase of Agricultural Conservation Easements, Raporu
- (t.y), “Protecting Farmland”, <https://farmland.org/protecting-farmland-read-more/> (11.02.2022).
- Ankara Belediyesine, Arsa Ve Arazisinden Belli Kısımını Mesken Yapacaklara 2490 Sayılı Yasa Hükümlerine Bağlı Olmaksızın Ve Muayyen Şartlarla Tahsis Ve Temlik Yetkisi Verilmesi Hakkında Yasa (1948), **T.C. Resmi Gazete**, 6938, (22.06.1948).
- Anthony, Jerry (2004), “Do State Growth Management Regulations Reduce Sprawl?”, **Urban Affairs Review**, 39(3), 376-397.
- Antrop, Marc (2004) “Landscape Change And The Urbanization Process İn Europe”, **Landscape And Urban Planning**, 67(1-4), 9-26.
- Arıkboğa, Erbay (2007), “Büyükşehirlerde Kararları kim Alıyor? Büyükşehir Belediye Meclislerinde Temsil Sorunu ve Çözüm Önerileri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 16(1),31-54.
- (2013), “Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli”, **Yerel Politikalar**, 3, 48-96.
- Armatlı Köroğlu, Bilge (2017), “Sanayi Alanları ve Planlama”, Suna Senem Özdemir vd. (Ed), **Kent Planlama**, 1. Baskı İçinde, (213-231), İmge Kitabevi, Ankara.
- Arsa Ofisi Yasası (1969), **T.C. Resmi Gazete**, 13195, (10.05.1969).
- Arslan, Rıfkı (1978), “Kent Toprakları ve Çevre Sorunu Üzerine”, **Istanbul Journal of Sociological Studies**, 16, 27-38.
- Avcıoğlu, Doğan (1975), **Türkiye’nin Düzeni: Dün, Bugün, Yarın**, 10. Baskı, Tekin Yayınevi, İstanbul.

- Aydın, Mehmet Korkud (2018), “CHP’de Parti İçi Muhalefetin İlk Örneği: Çiftçi Topraklandırma Yasası ve TBMM’de Yaşanan Tartışmalar”, **Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Van
- Aydınlı, Halil İbrahim (2003), “1980 Sonrası, Türk Belediye Sisteminde Yeni Liberal ve Desentralist Eğilimler”, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 5(1).
- Audirac, Ivonne (2005), “Information Technology And Urban Form: Challenges To Smart Growth” **International Regional Science Review**, 28(2), 119-145.
- Azadi, Hossein vd. (2011), “Agricultural Land Conversion Drivers: A Comparison Between Less Developed, Developing And Developed Countries”, **Land Degradation & Development**, 22(6), 596-604.
- Azizan, Muhammad Uzai ve Hussin, Khadijah (2015), “Understanding The Pressure On Agriculture Land As A Safeguard For Food Security In Malaysia”, **International Journal Of Built Environment And Sustainability**, 2(4), 278-283.
- Balaban, Osman (2011), “İnşaat Sektörü Neyin Lokomotifi?”, **Birikim**, 270, 12-26.
- Balamir, Murat (1975), “Kat Mülkiyeti ve Kentleşmemiz”, **ODTÜ Mimarlık Fakültesi Dergisi**, 1(2), 295-318.
- Barkan, Ömer Lütfi (1980), **Türkiye’de Toprak Meselesi I**, Gözlem Yayınları, İstanbul.
- Bayar, Rüya (2003), “Arazi Kullanımı-Nüfus İlişkisi: Anamur Örneği”, **Coğrafi Bilimler Dergisi**, 1(1), 97-116.
- Bayraktutan, Yusuf (1992), “Kalkınma ve Altyapı”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 42, 83-94.
- Bazı Eşhasın Şark Menatıkından Garb Vilayetlerine Nakillerine Dair Yasa (1927), **T.C. Resmi Gazete**, Sayı: 624, (19.06.1927).
- Bazı Yasalar İle 375 Sayılı Yasa Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa (2013), **T.C. Resmi Gazete**, 28674, (11.06.2013).
- Bazı Yasalarda Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa (2014), **T.C. Resmi Gazete**, 28928, (01.03.2014).
- Bazı Vergi Yasaları ile Diğer Bazı Yasalarda Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa (2017), **T.C. Resmi Gazete**, 30261, (05.12.2017).
- Bazı Yasalarda Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa (2018), **T.C. Resmi Gazete**, 30431, (25.05.2018).
- Bektaş, Yasin (2014), “Bir Kentleşme Stratejisi Olarak Yasanın Kentsel Mekânı Dönüştürmedeki Etkisi: Ankara Örneği”, **Planlama**, 24(3), 157-172.
- Belediye Yasası (2005), **T.C. Resmi Gazete**, 25874, (13.07.2005).

- Belediye Yasasında Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yasa (2010), **T.C. Resmi Gazete**, 27621, (24.06.2010).
- Bell, Kathlen ve Irwin, Elena (2002), “Spatially explicit micro-level modelling of land use change at the rural-urban interface”, **Agricultural Economics**, 27, 217-232.
- Bengston David N. vd. (2004), “Public Policies For Managing Urban Growth And Protecting Open Space: Policy Instruments And Lessons Learned In The United States”, **Landscape and Urban Planning**, 69(2-3), 271-286.
- Bengston, David. N. ve Youn, Yeo Chang (2006). “Urban Containment Policies And The Protection Of Natural Areas: The Case Of Seoul's Greenbelt”, **Ecology and society**, 11(1).
- Beşiktepe, Celal ve Demir, Hülya (2005), “Türkiye Kadastro ve Toprak Reformu, Kadastro Toplumsal Boyutu”, **TMMOB Toprak Reformu Kongresi 11-13 Kasım Bildiriler Kitabı**, Hermes Basımevi, Ankara, 144-170.
- Bina Yapımını Teşvik Yasası (1948), **T.C. Resmi Gazete**, 6950, (06.07.1948).
- Bina Yapımını Teşvik ve İzinsiz Yapılan Binalar Hakkında Yasa (1953), **T.C. Resmi Gazete**, 8470, (29.07.1953).
- Bizimana, Claude vd. (2004), “Farm Size, Land Fragmentation And Economic Efficiency In Southern Rwanda”, **Agrekon**, 43(2), 244-262.
- Boavida, Portugal vd. (2016), “Exploring The Impacts Of Future Tourism Development On Land Use/Cover Changes” **Applied Geography**, 77, 82-91.
- Briassoulis, Helen (2009), “Factors Influencing Land-Use And Land-Cover Change, Land Use”, **Land Cover And Soil Science**, 1, 126-146.
- Buist, Henry vd. (1995), “Purchase Of Development Rights And The Economics Of Easements” , <https://naldc.nal.usda.gov/download/CAT10714224/pdf> (30.12.2021).
- Burton, Elizabeth (2000), “The Compact City: Just Or Just Compact? A Preliminary Analysis”, **Urban Studies**, 37(11), 1969-2006.
- Brandt Jesper vd. (1999), “Rural Land-Use And Dynamic Forces – Analysis Of ‘Driving Forces’ In Space And Time”, Rudolph Krönert vd (Ed.), **Land-Use Changes And Their Environmental Impact In Rural Areas In Europe**, *İçinde* , (81-102), UNESCO, Paris, France.
- Brussaard, Wim ve Grossman, M. Rosso (1992), “Agrarian Land Law In The Western World: Some Reflections. In Agrarian Land Law In The Western World”, **CAN Int.**, 254-270.
- Bursa İli Merkezinde Osmangazi, Yıldırım ve Nilüfer Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Yasa (1987), **T.C. Resmi Gazete**, 19500, (27.06.1987).

- Bürki, Matthias vd. (2004), “Driving Forces Of Landscape Change – Current And New Directions”, **Landscape Ecology**, 19, 857–868,
- Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Yasa Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Yasa (1984), **T.C. Resmi Gazete**, 18453, (09.07.1984).
- Büyükşehir Belediyesi Yasası (2004), **T.C. Resmi Gazete**, 25531, (23.07.2004).
- Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Yasalarda Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa (2008), **T.C. Resmi Gazete**, 26824 Mükerrer, (22.03.2008).
- Caldwell, Wayne ve Procter, Kate (2013), Farming in Ontario's Greenbelt: Possibility Grows Here, Friends of the Greenbelt Foundation, http://waynecaldwell.ca/Consulting/farming_in_ontario039s_greenbelt_possibility_grows_here.pdf.
- Carrión-Flores, Carmen ve Irwin, Elena (2004), “Determinants Of Residential Land-Use Conversion And Sprawl At The Rural-Urban Fringe”, **American Journal of Agriculture and Economy**, 86 (4), 889-904.
- Catenaccio, Grace (2011), “Urban Growth Boundaries: Two American Examples, Urban Growth Boundaries”, **MIT Journal Of Plannig**, 3, 31-51.
- Ceylan, Serdar ve Somuncu, Mehmet (2020), “İkincil Konut Turizmi İle Kırsal Alanların Kentleşmesi: Pelitköy Örneği”, **İdealkent**, 29(11), 484-509.
- Clawson, Marion (1962), “Urban Sprawl and Speculation in Suburban Land”, **Land Economics**, 38(2), 99-111.
- Cin, Halil (1987), **Miri Arazi ve Bu Arazinin Özel Mülkiyete Dönüşümü**, Selçuk Üniversitesi Basımevi, Konya.
- Cordes, Mark W. (2002), “Agricultural Zoning: Impacts and Future Directions”, **N.III.UL Rev**, 22, 419-458.
- Coughlin, Robert E. (1991), “Formulating and Evaluating Agricultural Zoning Programs”, **Journal of the American Planning Association**, 57(2), 183-192.
- Csatari, Balint vd. (2013), “Land Use Changes İn The Rural-Urban Fringe Of Kecskemét After The Economic Transition”, **Journal of Settlements and Spatial Planning**, 4(2), 153-159.
- Çamurcuoğlu, Gülden (2009), “Türkiye Cumhuriyeti’nin Toprak Reformu Ve Milli Burjuvazi Yaratma Çabası”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 13(1-2), 161-178.
- Çeçen, Anıl (1983), “Anayasa ve Kültür”, **Amme İdaresi Dergisi**, 16(3),
- (1985), “Kültür Yönetimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, 18(2),
- Çelikyay, Hicran (2014), “Yeni Büyükşehir Yasası Perspektifinden 2014 Yerel Seçimleri”, **SETA Perspektif**, 48.

- Çeşitli Yasalarda ve Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Yasa Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa (2003), **T.C. Resmi Gazete**, 25173, (19.07.2003).
- Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (2019), “Amaç Dışı Kullanılan Tarım Alanları”, <https://cevreselgostergeler.csb.gov.tr/amac-disi-kullanilan-tarim-alanlari-i-85768> (26.11.2022).
- Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü (2019), “İstanbul İli Avrupa Yakası Rezerv Yapı Alanı 1/100.000 Ölçekli Çevre Düzeni Planı Değişikliği Plan Açıklama Raporu”, <https://webdosya.csb.gov.tr/db/mpgm/icerikler/istanbul-cdp-arastirma-raporu-20191230132836.pdf> (13.06.2021)
- Çıkm, Ayhan vd. (2009), “Turizmin Tarım Sektörüne Etkisi, Agro-Turizm ve Ekonomik Sonuçları”, **Tarım Ekonomisi Dergisi**, 15(1), 1-8.
- Çiftçiyi Topraklandırma Yasası (1945), **T.C Resmi Gazete**, 6032, (15.06.1945)
- Çolak, Ebru ve Memişoğlu, Tuğba (2018), “Trabzon İlinde Tarımsal Arazi Kullanımındaki Zamansal Değişimin CBS ile Belirlenmesi”, **Afyon Kocatepe Üniversitesi Fen ve Mühendislik Bilimleri Dergisi**, 18(3), 946-958.
- ÇŞB (2019), “İstanbul İli Avrupa Yakası Rezerv Yapı Alanı 1/100.000 ölçekli Çevre Düzeni Planı Plan Değişikliği Plan Açıklama Raporu”, <https://webdosya.csb.gov.tr/db/mpgm/icerikler/istanbul-cdp-arastirma-raporu-20191230132836.pdf> (27.12.2021).
- Daniels, Tom ve Bowers, Deborah (1997), **Holding Our Ground Protecting America’s Farms And Farmland**, Island Press, Washington. D.C.
- Daniels, Thomas (2004), “Farmland Preservation Policies in the United States: Successes and Shortcomings”, **Departmental Papers (City and Regional Planning)**, 24.
- (2020), “Assessing the Performance of Farmland Preservation in America’s Farmland Preservation Heartland: A Policy Review”, **Society & Natural Resources**, 33(6), 758-768.
- Daniels, Thomas ve Payne-Riley Lauren (2017), “Preserving Large Farming Landscapes: The Case of Lancaster County”, **Departmental Papers (City and Regional Planning)**, 1-15.
- Demirbaş Topçu, E. (2015), **The Growing Problem Between Urban Expansion And Sustainability Of Agricultural Lands, Kircami Example In Antalya**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, ODTÜ Fen Bilimleri Enstitüsü.

- Demirdöğen, Osman (1993), **Kuruluş Yeri Alternatifi Olarak Organize Sanayi Bölgeleri'nin Değerlendirilmesi: Bir Uygulama**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Demiroğlu, Demet ve Karakuş, Can Bülent (2012), “Geçmişten Günümüze Sivas Kent Planlarının Alan Kullanımları Yönünden Karşılaştırılması”, **İnönü Üniversitesi Sanat ve Tasarım Dergisi**, 284, 1-13.
- Dempsey, Judith ve Plantinga, Andrew (2013), “How Well Do Urban Growth Boundaries Contain Development? Results For Oregon Using A Difference-In-Difference Estimator”, **Regional Science And Urban Economics**, 43(6), 996-1007.
- Dengiz, Orhan ve Demirağ Turan, İnci (2014), “Uzaktan Algılama ve Coğrafi Bilgi Sistem Teknikleri Kullanılarak Arazi Örtüsü / Arazi Kullanımı Zamansal Değişimin Belirlenmesi: Samsun Merkez İlçesi Örneği (1984-2011)”, **Türkiye Tarımsal Araştırmalar Dergisi**, 1(1), 78-90.
- Department of City Planning, City Of New York City (2015), “A Survey of Transferable Development Rights Mechanisms in New York City”, <https://www1.nyc.gov/assets/planning/download/pdf/plans-studies/transferable-development-rights/research.pdf>, (10.06.2021).
- Dieleman, Frans vd.(1999), “Planning The Compact City: The Randstad Holland Experience”, **European Planning Studies**, 7(5), 605-621.
- Doğaner, Suna (1998), “Türkiye Kıyı Kullanımında Turizm Olgusu”, **Türk Coğrafya Dergisi**, 33, 25-52.
- Dokuzuncu Kalkınma Planı (2008), “Taş ve Toprağa Dayalı Sanayiler Özeli İhtisas Komisyonu Raporu”, <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Dokuzuncu-Kalkinma-Plani-Tas-ve-Topraga-Dayali-Sanayiler-OIK-Raporu-Cilt-1.pdf>, (15.08.2022).
- Downs, Anthony (1999), “Some Realities about Sprawl and Urban Decline”, **Housing Policy Debate**, 10(4), 955-974.
- Ekinci, Kadir ve Sayılı, Murat (2010), “Tarım Arazilerinin Parçalanmasını Önlemeye Yönelik Mevzuat Üzerine Bir İnceleme”, **Gaziosman Paşa Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi**, 27(2), 121-128.
- Emekli, Gözde (2014), “İkinci Konut Kavramı Açısından Turizm Coğrafyasının Önemi ve Türkiye’de İkinci Konutların Gelişimi” **Ege Coğrafya Dergisi**, 23(1), 25-42.
- Emlak Vergisi Yasası Genel Tebliği (1972), **T.C. Resmi Gazete**, 14260, (29.07.1972)
- Erdoğan, Murat ve Ömürgönülşen, Uğur (1989), “Yeminli Özel Teknik Bürolar: Gecekondu Sorunu, İmar Affı ve Kamu Hizmetlerinin Özel Kişilere Gördürülmesi Açılarında Bir

- Değerlendirme”, **Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 7(1-2), 173-213.
- Erdost, Muzaffer İlhan (2005), “Tarım Reformunun Siyasal Boyutları ve Demokratikleşme”, **TMMOB Toprak Reformu Kongresi 11-13 Kasım Bildiriler Kitabı**, Hermes Basımevi, Ankara, 313-326.
- Ersoy, Melih (2007), “Planlamada Etik Değerler: Eşitlik ve Sosyal Adalet”, **31. Dünya Şehircilik Kolokyumu, Planlama Meslek Alanı: Geçmişten Geleceğe Bildiriler Kitabı**, Ankara, 73-86.
- (2016), “İmar Hakkı Aktarımı”, **Kentsel Planlama Ansiklopedik Sözlük İçinde**, (161-162), 2. Baskı, Ninova Yayıncılık, İstanbul.
- Ertürk, Hasan ve Sam, Neslihan (2019), **Kent Ekonomisi**, 6. Baskı, Ekin, Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- Es, Muharrem ve Ateş, Hamza (2004), Kent yönetimi, kentleşme ve göç: sorunlar ve çözüm önerileri. In *Journal of Social Policy Conferences*, <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/9112>. (15.03.2021).
- European Environment Agency-EEA (2006), “Urban Sprawl In Europe- The Ignored Challenge”, https://www.eea.europa.eu/publications/eea_report_2006_10/eea_report_10_2006.pdf/view (12.05.2021).
- European Environment Agency-EEA (2016), “Urban Sprawl In Europe”, <https://www.eea.europa.eu/publications/urban-sprawl-in-europe> (14.11.2020).
- (2019), “Urban Sprawl-a European Challenge”, https://www.eea.europa.eu/publications/eea_report_2006_10/eea_report_10_2006.pdf/view (28.12.2020).
- (2019), “Land And Soil: Towards The Sustainable Use And Management Of These Vital Resources”, <https://www.eea.europa.eu/signals/signals-2019-content-list/articles/land-and-soil-towards-the>.
- Eyüboğlu, D. (2003), “2000’li Yıllarda Organize Sanayi Bölgelerimiz”, **Verimlilik Dergisi**, (3).
- Ewing, Reid vd. (2022), “Growth Management Effectiveness: A Literature Review”, **Journal of Planning Literature**, 1-19
- Food and Agriculture Organization Of The United Nations (FAO) (1993), “Guidelines for Land Use Planning”, <https://www.fao.org/3/t0715e/t0715e02.htm#what%20is%20land%20use%20planning> (02.02.2021).

-
- (2010), “World agriculture: towards 2010”, <https://agris.fao.org/agris-search/search.do?recordID=SO2007100092> (15.12.2020).
-
- (2015), “State of Food Insecurity in the World”, <https://www.fao.org/3/i4646e/i4646e.pdf> (22.12.2020).
-
- (2021), “Agro-ecological zones Assessing alternatives for future cropping systems Part of the Land Resources Information Management System (LRIMS)”, <https://www.fao.org/3/cb5061en/cb5061en.pdf> (12.01.2021).
-
- (2022), “European Good Practices On Land Banking, FAO Study And Recommendations, Budapest”, <https://www.fao.org/3/cb8307en/cb8307en.pdf> (25.09.2021).
-
- (t.y), “Global Agro-Ecological Zones”, <https://gaez.fao.org/> (16.08.2021).
- Fazal, Shahab (2012), “Interpretation of Trends in Land Transformations: A Case of Green Heart Region (The Netherlands)”, **Natural Resources**, 3(3), 107-117
- Firman, Tommy (1997), “Land Conversion and Urban Development in the Northern Region of West Java, Indonesia”, **Urban Studies**, 34(7), 1027-1046.
- Fischer, Gunther (2002), “Global Agro-ecological Assessment for Agriculture in the 21st Century: Methodology and Results”, <https://pure.iiasa.ac.at/id/eprint/6667/1/RR-02-002.pdf> (24.01.2021).
- Frankel, Ammon (2004), “The Potential Effect Of National Growth-Management Policy On Urban Sprawl And The Depletion Of Open Spaces And Farmland”, **Land Use Policy**, 21(4), 357-369.
- Franzen Emily (2006), Agricultural Zoning as a Farmland Protection Tool in Georgia, River Basin Center İnstitute, Georgia University, 1-8.
- Galster, George (2001), “Wrestling Sprawl To The Ground: Defining And Measuring And Elusive Concept”, **Housing Policy**, 12(4), 681-717.
- Gaziantep İli Merkezinde Şehit Kamil ve Şahinbey Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Yasa (1987), **T.C. Resmi Gazete**, 19500, (27.06.1987).
- Gecekondü Yasası (1966), **T.C. Resmi Gazete**, 12362, (30.07.1966).
- Gecekondü Yasasında Bazı Değişiklikler Yapılması Hakkında Yasa (1976), **T.C. Resmi Gazete**, 15588, (15.05.1976).

- Genç, Fatma Neval (2014), “Gecekonduyla Mücadeleden Kentsel Dönüşüme Türkiye’de Kentleşme Politikaları”, **Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 1(1), 15-30.
- Gennaio, Maria vd. (2009), “Containing Urban Sprawl—Evaluating Effectiveness Of Urban Growth Boundaries Set By The Swiss Land Use Plan” **Land Use Policy**, 26(2), 224-232.
- Gıda, Tarım ve Orman Alanında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Yasa (2020), **T.C. Resmi Gazete**, 31294, (04/11/2020).
- Gottlieb, Paul (2013), “Agricultural preservation, large-lot zoning, and real estate development in New Jersey, USA”, **53rd Congress of the European Regional Science Association: "Regional Integration: Europe, the Mediterranean and the World Economy**, Palermo, Italy, European Regional Science Association (ERSA), Louvain-la-Neuve, 1-40.
- England 2021-22 Statistical Release (2022), <https://www.gov.uk/government/statistics/local-authority-green-belt-statistics-for-england-2021-to-2022/local-authority-green-belt-england-2021-22-statistical-release> (25.10.2022).
- Gözler, Kemal (2008), **İdare Hukuku**, 7. Baskı, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa.
- (2013), “6360 Sayılı Yasa Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?”, **Legal Hukuk Dergisi**, 11(122), 37-82. (www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.pdf).
- Great Britain Department of The Environment (2012), “National Planning Policy Framework”, <https://www.gov.uk/guidance/national-planning-policy-framework/13-protecting-green-belt-land> (10.10.2022).
- (2022), “Local authority green belt statistics for England: 2021 to 2022”, <https://www.gov.uk/government/statistics/local-authority-green-belt-statistics-for-england-2021-to-2022> (10.10.2022).
- Greenpeace Akdeniz (2020), “Türkiye’nin Covid-19 Kapsamında Gıda Güvenliği”, <https://www.greenpeace.org/static/planet4-turkey-stateless/2021/04/d39903a1-rapor-turkiyenin-kovid-19-kapsaminda-gida-guvenligi.pdf> (02.04.2021).
- Grigg, David (1995), **An Introduction to Agricultural Geography**, Second Edition, Routledge, London and New York.
- Grosmann, Margaret Rosso (2010), “Farmland and Food Security: Protecting Agricultural Land In The United State”, Otto Hospes ve İrene Hadiprayitno (ed), **Governing Food Security: Law Politics And The Right To Food**, 1. Baskı İçinde 185-201, Wagennig Academic Publishers, Netherlands.

- Guidance Manual To The Clarke County Zoning And Subdivision Ordinances (2022), March 2022 Version,
<https://www.clarkecounty.gov/home/showpublisheddocument/8855/637835454325730000>
(05.08.2022).
- Gün, Sema(2001), “Türkiye’de Tarım Topraklarının Mülkiyet Durumu Ve Uygulanan Politikalar”, Celal Er vd. (Haz), **Cumhuriyetin 100. Yılında Türk Tarımının Hedefleri Sempozyumu**, Türk Ziraat Yüksek Mühendisleri Birliği, Ankara, 325-336.
- (2014), “Köylerin ve Kırsal Alanın Yeniden Tanımlanması Sürecinde Tarım Topraklarının Kullanımı Ve Korunması”, **XI. Ulusal Tarım Ekonomisi Kongresi 3-5 Eylül 2014**, Samsun, 473-478.
- Günay, Baykan (2016), “Yeşil Kuşak, Kentsel Planlama” **Ansiklopedik Sözlük İçinde**, (503-507) Nivona Yayıncılık, İstanbul.
- Güneş, H. Haşimi ve Sarı, Tanju (2005), “Türkiye’de Tarım Topraklarının Mülkiyet Yapısı Ve Tarihsel Süreçteki Değişimde Diyarbakır Örneği”, **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, 4(13),71-87.
- Habibi, S. ve Asadi, N. (2011),” Causes, Results And Methods Of Controlling Urban Sprawl”, **Procedia Engineering**, 21, 133-141.
- Han, Albert ve Go, Min Hee (2019), “Explaining The National Variation Of Land Use: A Cross-National Analysis Of Greenbelt Policy In Five Countries”, **Land Use Policy**, 81, 644-656.
- Haktanır, Koray (2000), “Türkiye’de Toprak Kullanımı ve Tarımsal Arazilerdeki Nicelik ve Nitelik Değişimleri”, Zeynep Boratav (Haz.), **Türkiye’de Çevrenin ve Çevre Korumanın Tarihi Sempozyumu**, Bildiriler Kitabı, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, İstanbul, 42-59.
- (2016), “Yeryüzünün Gizemli Örtüsü Toprak”, Ruşen Keleş (ed.), **İnsan Çevre ve Toplum**, 3.Baskı *İçinde* (129-171), İmge Kitapevi, Ankara.
- Harig, Oliver vd. (2021), “Automatic Delineation of Urban Growth Boundaries Based on Topographic Data Using Germany as a Case Study”, **International Journal of Geo-Information**, 10(5), 1-31.
- Hartvigsen, Morten (2015), “Experiences with Land Consolidation and Land banking in Central and Eastern Europe after 1989”, **Food and Agriculture Organization of the United Nations**, Land Tenure Working Paper series Working Paper no, 26,
- Harvey, David (2019), **Sosyal Adalet ve Şehir**, (Çev. Mehmet Moralı), 6. Baskı, Metis Yayıncılık, İstanbul.

- Hazineye Ait Tarım Arazilerinin Satışı Hakkında Yasa (1995), **T.C. Resmi Gazete**, 22207, (19.02.1995).
- Hazineye Ait Tarım Arazilerinin Satışı Hakkında Yasa, 3 Mart 1924 tarihli ve 431 Sayılı Yasayla Hazineye Kalan Taşınmaz Mallardan Bazılarının Zilyedlerine Devri Hakkında Yasa ile Mülga 2613 ve 766 Sayılı Yasalarla Hazine Adına Tescil Edilen Miktar Fazlalıklarının İlgililerine Devrine Dair Yasada Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa (2001), **T.C. Resmi Gazete**, 24461, (13.07.2001).
- Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Yasasında Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa (2001), **T.C. Resmi Gazete**, 24466, (18.07.2001).
- Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi Ve Katma Değer Vergisi Yasasında Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa İle Bazı Yasalarda Ve Yasa Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa (2022), **T.C. Resmi Gazete**, 31810, (15.04.2022).
- Hersperger, Anna ve Bürgi, Matthias (2007), “Driving Forces of Landscape Change in The Urbanizing Limmat Valley, Switzerland”, **Modelling Land-Use Change**, Ed, E. Koomen et al, 45-60.
- Ho, Samuel ve Lin, George (2004), “Converting Land to Nonagricultural Use in China’s Coastal Provinces”, **Modern China**, 30(1), 81-112.
- Houghton, R.A. (1994), “The Worldwide Extent of Land-Use Change”, **BioScience**, 44(5), 305-313.
- Huang, Bo vd. (2010), “Spatiotemporal Analysis Of Rural–Urban Land Conversion”, **International Journal of Geographical Information Science**, 23(3), 379-398.
- İl Özel İdaresi Yasası (2005), **T.C. Resmi Gazete**, 25745, (04.03.2005).
- İmar Yasası (1956), **T.C. Resmi Gazete**, 9359, (16.07.1956).
- İmar Yasası (1905), **T.C. Resmi Gazete**, 18749, (09.05.1985).
- İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Olarak Yapılan Yapılara Uygulanacak İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Yasasının Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Yasa (1983), **T.C. Resmi Gazete**, 17994, (21.03.1983).
- İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 sayılı İmar Yasası’nın Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Yasa (1984), **T.C. Resmi Gazete**, 18335, (08.03.1984).
- İnce, Erdal (2006), “Köylüyü Topraklandırma Yasa’nın Türk Siyasal Yapısının Oluşumu Üzerindeki Etkileri”, **Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi (ÇTTAD)**, 13,59-78.
- İskan Yasası (1934), **T.C. Resmi Gazete**, 2733, (14.06.1934).

- İzci, Ferit ve Turan, Menaf (2013), “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği”, **Süleyman Demirel University Journal of Faculty of Economics & Administrative Sciences**, 18(1), 117-152.
- Jacobs, Harvey M. (1997), *Agricultural Land Protection Policy for Albania: Lessons from Western Europe, North America, and Japan*, Land Tenure Center University of Wisconsin, Albania Series, Working paper no: 6, Madison.
- Johnston, Robert ve Madison, Mary (1997), “From Land marks to Landscapes: A Review of Current Practices in the Transfer of Development Rights”, **Journal of the American Planning Association**, 63(3), 365-378.
- Kalkınma Bakanlığı (2014), “Tarım Arazilerinin Sürdürülebilir Kullanımı Çalışma Grubu Raporu”, <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Onuncu-Kalkinma-Plani-Tarim-Arazilerinin-Surdurulebilir-Kullanimi-Calisma-Grubu-Raporu.pdf>. (06.07.2021).
- Kaman, Filiz ve Aliefendioğlu Yeşim (2017), “Doğa Koruma Alanlarında İmar Hakkı Aktarımı Uygulamaları Üzerine Bir Değerlendirme”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 72(3), 715-743.
- Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Yasası İle Bazı Yasalarda Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa (2020), **T.C. Resmi Gazete**, 31276, (16.10.2020).
- Karakayacı, Zuhal, (2010), “Tarım Alanlarının Amaç Dışı Kullanımının Sürdürülebilir Kalkınma Açısından Değerlendirilmesi”, **Ziraat Mühendisliği Dergisi**, 355, 48-53.
- Kartal, Kemal (1977), “Kent Toprağında Özel Mülkiyet Hakkının Doğurduğu Sorunlar”, **Amme İdaresi Dergisi**, 10(2), 17-48.
- Kasraian, Dena vd. (2017), “The Impact Of Urban Proximity, Transport Accessibility And Policy On Urban Growth: A Longitudinal Analysis Over Five Decades”, **Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science**, 46(6), 1000-1017.
- Kayıkçı, Murat (2005), **Türkiye’de Tarım Topraklarının Tarım Dışı Amaçlarla Kullanımı: Adapazarı Örneği**, Sosyal Araştırmalar Vakfı, İstanbul.
- Kayıran, Mehmet ve Metintaş, Mustafa Yahya (2018), “1945 Çiftçiyi Topraklandırma Yasası ve Uygulanması”, **Karadeniz Sosyal Bilimler Dergisi**, 10(19), 647-666.
- Kayseri İl Merkezinde Melikgazi ve Kocasinan Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Yasa (1988), **T.C. Resmi Gazete**, 20019, (14.12.1988).
- Keleş, Ruşen (1980), **Kentbilim Terimleri Sözlüğü**, Türk Dil Kurumu Yayınları, Ankara.

- (1984), **Kentleşme ve Toprak Politikaları**, 8. Dünya Şehircilik Günü, Sanayi Yer Seçimi, Turizm Yerleşmeleri ve Tarım Topraklarının Ülkesel Arazi Kullanımı İçinde Değerlendirilmesi Kolokyumu, Adana.
- (2015a), **Kentleşme Politikası**, İmge Kitabevi, 14. Baskı, Ankara.
- (2015b), **100 Soruda Türkiye’de Kentleşme, Konut ve Gecekondu**, Cem Yayınevi, İstanbul.
- Keleş, Ruşen vd. (1999), **Kentsel Toprak Rantının Kamuya Kazandırılması**, Öteki Yayınevi, Ankara.
- (2009), **Çevre Politikası**, 6. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara.
- Keleş, Ruşen ve Mengi, Ayşegül (2022), **Türkiye’de Kırsal Kalkınma Politikaları**, İmge Kitabevi, Ankara.
- Kendir, Saim (2005), “Toprak Reformunun 75 Yıllık Öyküsü”, **TMMOB Toprak Reformu Kongresi 11-13 Kasım**, Hermes Basımevi, Ankara, 292-296.
- Keshavarznia, Negin vd. (2013), “Environmental Effects of Second Home On Damash Village, In Gilan Province, Iran”, **International Journal of Engineering and Advanced Technology (IJEAT)**, 3(2), 181-184.
- Keşli, Yücel (2011), “Arazi Bankacılığının Ülkemizde Uygulanması”, **Ziraat Mühendisliği**, 356,10-17,
- Keyder, Çağlar (1989), **Türkiye’de Devlet ve Sınıflar**, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Kılıç Mehmet (2008), **Tarım Arazilerinin Amaç Dışı Kullanımının Hukuki ve Sosyo-Ekonomik Boyutları: Çorum İli Merkez İlçesi Toprak Sanayi İşletmeleri Örneği**, Ankara Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Yayımlanmamış Doktora Tezi.
- (2010), “Amaç Dışı Arazi Kullanımının Çevre ve Kalkınma Üzerine Etkileri: Çorum İli Toprak Sanayi İşletmeleri Örneği”, **TÜCAUM VI. Coğrafya Sempozyumu**, Ankara,
- Kılınç, Gökçen (2009), **Yerel Yönetimlerde İmar Uygulamaları ve Etik. Türkiye’de Yolsuzluğun Önlenmesi için Etik Projesi**, Akademik Araştırma Çalışması, 13-30.
- (2010), **Türkiye’de İmar, Arazi ve Planlama Etiği Sorunlarının Görünümü**, Orhan Gökçe ve M. Akif Çuurçayır (ed), **5. Kamu Yönetimi Sempozyumu (KAYSEM-V): Türk Kamu Yönetiminin Yapısal Ve İşlevsel Sorunları**, Selçuk Üniversitesi, Konya, 477-489.
- Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği (2021), **T.C. Resmi Gazete**, 31455, (15.04.2021).

- King County (t.y), "Program Overview" <https://kingcounty.gov/services/environment/stewardship/sustainable-building/transfer-development-rights/overview.aspx> (22.10.2022).
- Kizos, Thanasis ve Iosifides, Theodoros (2007), "The Contradictions Of Agrotourism Development İn Greece: Evidence From Three Case Studies" **South European Society & Politics**, 12(1), 59-77.
- Koca, Derya (2015), "Türkiye’de Çağdaş Konut Üretiminin Yeniden Okunması", **Tasarım+Kuram**, 11(19),19-36.
- Konya İli Merkezinde Karatay, Selçuklu ve Meram Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Yasa (1987), **T.C Resmi Gazete**, 19500, (27.06.1987).
- Koomen, Eric vd. (2008), "Open-Space Preservation İn The Netherlands: Planning, Practice And Prospects", **Land Use Policy**, 25, 361–377.
- Korkut, Sevgi (1984), **Toprak Reformu ve Türkiye**, TBMM Basımevi, Ankara.
- Köye Yönelik Hizmetler Hakkında Yasa (1985), **T.C. Resmi Gazete**, 18761, (22.05.1985).
- Kristensen, Lone Søderkvist (2004), "Landscape Changes İn Agrarian Landscapes İn The 1990s: The İnteraction Between Farmers And The Farmed Landscape A Case Study From Jutland, Denmark", **Journal Of Environmental Management**, 71(3), 231-244.
- Kruft, David (2001), "Agricultural Zoning", The Dickinson School of Law of the Pennsylvania State University, https://pennstatelaw.psu.edu/_file/aglaw/Agricultural_Zoning.pdf (14.01.2022).
- Kurtuluş, Hatice (2012), "Kentsel Dönüşüme Modern Kent Mitinin Çöküşü Çerçevesinden Bakmak", **Planlama Dergisi**, 3-4 (53), 49-51.
- Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Yasası (2004), **T.C. Resmi Gazete**, 25400, (12.03.2004).
- Kühn Manfred (2003), "Greenbelt And Green Heart: Separating And İntegrating Landscapes İn European City", **Regions, Landscape and Urban Planning**, 64, 19-27.
- Landis, John (2021), "Fifty years of local growth management in America", **Progress in Planning**, 145, 1-23.
- Levia, Delphis (1998), "Farmland Conversion And Residential Development İn North Central Massachusetts", **Land Degradation & Development**, 9, 123-130.
- Levia, Delphis ve Page, Daniel (2000), "The Use of Cluster Analysis in Distinguishing Farmland Prone to Residential Development: A Case Study of Sterling, Massachusetts", **Environmental Management**, 25(5), 541-548.

- Lewis, Rebecca ve Parker, Robert (2021), “Exurban Growth Inside The Urban Growth Boundary? An Examination Of Development İn Oregon Cities” **Growth And Change**, 52, 885-908.
- Linkous, Evangeline ve Chapin, Timothy (2014), “TDR Program Performance in Florida”, **Journal of the American Planning Association**, 80(3), 253-267.
- Linkous, Evangeline (2016), “Transfer of development rights in theory and practice: The restructuring of TDR to incentivize development”, **Land Use Policy**, 51, 162-171.
- (2017), “Transfer Of Development Rights And Urban Land Markets”, **Environment and Planning**, 49(5), 1122–1145,
- Linkous, Evangeline vd. (2019), “Why Do Counties Adopt Transfer Of Development Rights Programs?”, **Journal Of Environmental Planning And Management**, 62(13), 2352–2374.
- Lichtenberg, Erik ve Ding, Chengri (2008), “Assessing Farmland Protection Policy In China”, **Land Use Policy**, 25, 59-68.
- Lokeretz, William (1989), “Secondary Effects on Midwestern Agriculture of Metropolitan Development and Decreases in Farmland”, **Land Economics**, 65(39), 205- 216.
- Long, Ying vd. (2013), “Urban Growth Boundaries Of The Beijing Metropolitan Area: Comparison Of Simulation And Artwork”, **Cities**, 31, 337-348.
- Machemer, Patricia ve Kaplowitz Michael (2002), “A Framework for Evaluating Transferable Development Rights Programmes”, **Journal of Environmental Planning and Management**, 45(6), 773-795.
- Marx, Karl (2016), **Kapital Cilt: III: Ekonomi Politüğın Eleştirisı**, (Çev Alaattin Bilgi), 8. Baskı, Sol Yayınları, Ankara.
- Marjavaara, R. Ve Müller, D. K. (2007), “The Development Of Second Homes' Assessed Property Values İn Sweden 1991–2001”, **Scandinavian Journal Of Hospitality And Tourism**, 7(3), 202-222.
- Mataracı, O, vd. (2017), “Kentsel Dönüşümde Alternatif Bir Yöntem: İmar Hakkı Transferi” **TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası**, 16, 3-6.
- Mazzocchi, Chiara vd. (2013), “Land Use Conversion İn Metropolitan Areas And The Permanence Of Agriculture: Sensitivity Index Of Agricultural Land (SIAL), A Tool For Territorial Analysis”, **Land Use Policy**, 35,155-162.
- Meliskova, Ina (2018), “Usage of Agricultural Land for Non-Agricultural Purposes in Slovakia”, **EU Agrarian Law**, 7(1), 7-11.
- Mengi, Ayşegöl ve Karalezli, Gökçe (2020), Avrupa Birliğine Üyelik Sürecinde Türkiye’de Arazi Bankacılığı”, **Amme İdaresi Dergisi**, 53(4),77-104.

- Mengilli Işıldak, Funda (2012), **Koruma Alanlarında İmar Hakları Transferi Ve Abd Modeli**, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Kültür Ve Turizm Bakanlığı Kültür Varlıkları Ve Müzeler Genel Müdürlüğü.
- Meydan, Seçil Gül (2013), “Kent Planlama Sürecinde Çevre Bilinci ve Kentsel Rant İlişkisi”, **Türk Bilimsel Derleme Dergisi**, 6(1), 175-179.
- Michael D. Smith ve Deborah Giraud (2006), “Traditional Land-Use Planning Regulation And Agricultural Land Conservation: A Case Study From The USA”, **Planning, Practice & Research**, 21(4), 407-421.
- Milićević, Dragana, (2014), “Review of existing land funds in European countries”, **Geonauka**, 2(1), 31-42.
- Miller Gayle ve Douglas Krieger (2004), “Purchase of Development Rights: Preserving Farmland and Open Space”, **Planning Commissioners Journal**, 53(7),1-7.
- Mumford, Lewis (1991), **Tarih Boyunca Kent, Kökenleri, Geçirdiği Dönüşümler ve Geleceği**, (Çev. Gürol Koca ve Tamer Tosun), Ayrıntı Yayınları İstanbul.
- Niron, Semin (2021), **İmar Hakkı Transferinin Düzenleyici Planlama Sistemine Entegrasyonu**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi- Lisans Üstü Eğitim Enstitüsü.
- National Agricultural Lands Study (NALS) (1981), “National Agricultural Lands Study: Final U.S. Department of Agriculture”, Soil Conservation Service, Report, Washington, D.C.
- Nassauer, Iverson (1995), “ Culture And Changing Landscape Structure”, **Landscape Ecology**, 10 (4), 229-237.
- Nechyba Thomas ve Walsh, Randall (2002), “Urban Sprawl”, **Journal of Economic Perspectives**, 18(4), 177-200.
- Nelson, Artur (1992), “Preserving Prime Farmland in the Face of Urbanization: Lessons from Oregon”, **Journal of the American Planning Association**, 58(4), 467-488.
- Nelson, Artur vd. (2012), **The TDR Handbook Designing and Implementing Transfer of Development Rights Programs**, Island Press, Washington.
- Oktar, Suat ve Varlı, Arzu (2010), “Türkiye’de 1950-54 Döneminde Demokrat Parti’nin Tarım Politikası”, **Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi**, 28(1),1-22.
- Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi ve Hazine Adına Orman Sınırı Dışına Çıkarılan Yerlerin Değerlendirilmesi ile Hazineye Ait Tarım Arazilerinin Satışı Hakkında Yasa (2012), **T.C. Resmi Gazete**, 28275, (26.04.2012).
- OSB Kuruluş Kanunu (2000), **T.C. Resmi Gazete**, 24021, (12.04.2000).

- OSBÜK, “Türkiye’de ve Dünya’da OSB Uygulamaları”, <https://osbuk.org/view/menu/goster.php?Guid=d745cb99-4c4b-11ec-83b3-00090faa0001> (21.12.2020).
- On dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Yasa Ve Yasa Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa (2013), **T.C. Resmi Gazete**, 6447, (14.03.2013).
- Ökmen, Mustafa ve Yurtsever Hatice (2010), “Kentsel Planlama Sürecinde Oluşan Kamusal Rantın Vergilendirilmesi”, **Maliye Dergisi**, 158, 58-74.
- Öncel, Hale ve Meşhur, Mehmet Çağlar (2021), “Konya Kentsel Alanının Büyümesinde Kentsel Saçaklanma ve Nedenleri”, **Planlama Dergisi**, 31(2), 191-207.
- Önder, Serpil ve Öztürk Kurtaslan, Banu (2009), “Kent Planlamaya Ekolojik Yaklaşımlar Ve Konya Kenti Yeşil Kuşak Örneği”, **Selçuk Tarım ve Gıda Bilimleri Dergisi**, 23(47), 56-62.
- Özcan, Ümit (2000), “İmar Mevzuatının ve Kentsel Toprak Mülkiyetinin İrdelenmesi”, TODAİE, Ankara.
- Özçelik, Ş. Barış (2015), “5403 Sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu’nda 6537 Sayılı Kanun’la Yapılan Değişiklikler ve Değerlendirilmesi”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 19(1), 87-110.
- Özden Pelin Pınar (2013), “Kamu Yönetimi Bölümü tarafından düzenlenen Forumlar Dizisi, Forum-I Bütünşehir Yasası”, **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 48,163-203.
- (2016), **Kentsel Yenileme: Yasal Yönetel Boyut, Planlama ve Uygulama**, İmge Kitabevi, 2. Baskı, Ankara.
- Özelkan Emre vd. (2018), “Kentleşmenin Tarım Alanları Üzerine Etkisinin Uzaktan Algılama ile İncelenmesi – Çanakkale Örneği”, **ÇOMÜ Ziraat Fakültesi Dergisi**, 6(1), 123-134.
- Özgür, Hüseyin ve Yavuzçehre, Pınar (2016), “Türkiye’nin Büyükşehir Belediyesi Sistemi: 1982-2015”, **Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 7(1): 903-926.
- Özkaya Özlüer, Ilgın (2018), “İmar Barışı Düzenlemesine Hukuki Bir Yaklaşım”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 9(2) , 313-340.318
- Özür, Nazan, (2018), “Türkiye’de Havalimanlarının Kuruluş Yerlerinin Sürdürülebilir Arazi Kullanımı Bakımından Değerlendirilmesi”, **Türk Coğrafya Dergisi**, (71), 15-25.
- Parés-Ramos, Isabel vd. (2008), “Agricultural Abandonment, Suburban Growth, And Forest Expansion İn Puerto Rico Between 1991 And 2000”, **Ecology And Society**, 13(2).
- Paster, Elisa (2004), “Preservation Of Agricultural Lands Through Land Use Planning Tools And Techniques”, **Natural Resources Journal**, 44, 283-318.

- Paul, Gottlieb, (2013), Agricultural Preservation, Large-Lot Zoning, And Real Estate Development In New Jersey, USA, **53rd Congress Of The European Regional Science Association: "Regional Integration: Europe, The Mediterranean And The World Economy"**, 1-40. https://www.econstor.eu/bitstream/10419/123970/1/ERSA2013_00513.pdf. (20.12.2020).
- Pektezel, Halid (2016), "Çorlu Çayı Havzasında (Trakya Yarımadası) Arazı Kullanımı Değişiminin Tespiti, Haritalandırılması Ve Analizi", **Route Educational and Social Science Journal**, 3(2), 57-77.
- Pendall, Rolf vd. (2002), Holding The Line: Urban Containment In The United States, Washington, DC, USA: Center on Urban and Metropolitan Policy, the Brookings Institution.
- Peterson Craig ve Mccarthy Claire (1977), "Farmland Preservation by Purchase of Development Rights: The Long Island Experiment", **Depaul Law Review**, 26(3), 447-491.
- Phillips, Lynn Roche (2015), "A Comparative Study Of Growth Management Effectiveness And Urban Sprawl In Two Thoroughbred Landscapes In The U.S, **Applied Geography**, 65, 58-69.
- Pizor, Peter (1986), "Making TDR Work: A Study of Program Implementation", **Journal of the American Planning Association**, , 52(2), 203-211.
- Porter Douglas (2008), **Managing Growth in American's Communities**, Second Edition, Island Press: Washington, DC, USA.
- Pourtaherian, Parnian ve Jaeger, Jochen (2022), "How Effective Are Greenbelts At Mitigating Urban Sprawl? A Comparative Study Of 60 European Cities", **Landscape And Urban Planning**, 227, 1-17.
- Pruetz, Rick ve Standridge, Noah (2008), "What Makes Transfer of Development Rights Work?: Success Factors From Research and Practice", **Journal of the American Planning Association**, 75(1), 78-87.
- Pruetz, Rick (2013), "Transfer of Development Credits Helps Cities Grow Up1, **Built Environment**, 39(4), 502-518.
- Renard, Vincent (2007), "Property Rights and the 'Transfer of Development Rights': Questions of Efficiency and Equity", 78(1), 41-60.
- Ricardo, David (1941), **Siyasal İktisadın ve Vergilendirmenin İlkeleri**, (Çev. Barış Zeren), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.
- Riedel JL, Casasús I, Bernués A (2007)" Sheep Farming Intensification And Utilization Of Natural Resources In A Mediterranean Pastoral Agro-Ecosystem" **Livest Sci** 111, 153–163.
- Ruhsatsız Yapıların Yıkıtılması ve 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Yasası'nın Değiştirilmesine Ait Yasa (1949), **T.C. Resmi Gazete**, 7230, (11.06.1949).

- Rockwell, Richard (1994), **Culture and Cultural Changes, Changes in Land Use and Land Cover: A Global Perspective**, Meyer, William and Turner B.L. (ed), Cilt IV, Cambridge University Press, Australia.
- Rondhi, Mohammad, vd. (2018), "Agricultural Land Conversion, Land Economic Value, and Sustainable Agriculture: A Case Study in East Java Indonesia", **Land**, 7(4), 1-19.
- Rose, Jerome (1984), "Farmland Preservation Policy and Programs", **Natural Resources Journal**, 3(24).
- Sakarya İlinde Büyük Şehir Belediyesi Kurulması Hakkında Yasa Hükmünde Kararname, (2000), **T.C. Resmi Gazete**, 23985, (06.03.2000).
- Serdaroğlu Sağ, Neslihan ve Karaman, Aykut (2020), "Kentsel Dönüşüm Projelerinin Akıllı Büyüme İlkeleri Çerçevesinde Değerlendirilebilmesine Yönelik Bir Model Önerisi", **Ege Mimarlık**, 4(108), 94-101.
- Serin, Bilge (2016), "Agro-Turizm", **Kentsel Planlama Ansiklopedik Sözlük İçinde** (6-7) 2. Baskı Nivona Yayıncılık, İstanbul.
- Seydanlıoğlu, Ahmet ve Turgut, Sırma (2017), "Türkiye Kentleri İçin Kentsel Büyüme Yönetimi Sistemi ve İstanbul Örneği", **Megaron**, 12(3), 429-442.
- Sezgin, Dinçer ve Varol, Çiğdem (2012), "Ankara'daki Kentsel Büyüme Ve Saçaklanmanın Verimli Tarım Topraklarının Amaç Dışı Kullanımına Etkisi", **METU**, 29 (1), 273-288.
- Shahab, Sina vd. (2018), "Estimates of Transaction Costs in Transfer of Development Rights Programs", **Journal of the American Planning Association**, 84 (1), 61-75.
- Sınacı Özfindık, Fulya (2022), "Urban Growth in Ankara: Planning and Policy Tools For Controlling Growth at the Urban Fringe", **Planlama Dergisi**, 32 (3), 488-509.
- Sierra Club (1999), "Sprawl Report", <https://vault.sierraclub.org/sprawl/report99/> (03.10.2021).
- Smith, Michael D. ve Giraud, Deborah (2006), "Traditional Land- Use Planning Regulation And Agricultural Land Conservation: A Case Study From The USA", **Planning, Practice And Research**, 21(4), 407-421.
- Sinclair, R. (1967), "Von Thünen And Urban Sprawl", **Annals of the Association of American Geographers**, 57(1), 72-87.
- Sönmez Tului (1998), **Osmanlıdan Günümüze Toprak Mülkiyeti: Açıklamalı Sözlük**, 2. Baskı, Yayımevi Haber Reklam Yayıncılık ve Ticaret A.Ş, Ankara.
- Sönmez, Necmi (2016), "Çevre, Toprak ve İnsan", Ruşen Keleş (haz), **İnsan Çevre Ve Toplum**, 3. Baskı İçinde (101-129), İmge Kitabevi, Ankara.

- Sönmez, Özdemir (2018), “Sanayileşen Alanlarda Tarım Topraklarını Koruma Güçlüğü: Trakya Bölge Planlama Deneyimi”, **Uygulamalı Yer Bilimleri Dergisi**, 17(2), 101-114).
- Stenvenson, S. J. (1998), “Banking On TDRS: The Government's Role As Banker Of Transferable Development Rights, Imaged With The Permission of N.Y.U”, **Law Review**, 73, 1329.
- Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Yasası (1984), **T.C. Resmi Gazete**, 18592, (01.12.1984)
- Susam Tekin ve Karaman Serdar (2007), “Köy Yerleşim Alanlarının Bazı Özelliklerinin Coğrafi Bilgi Sistemleri İle Belirlenmesi: Tokat-Zile İlçesi Örneği”, **Tekirdağ Ziraat Fakültesi Dergisi**, 4(2), 153-163.
- Şahin, Salih (2001), “Türkiye’de Tuğla Kiremit Sanayiinin Genel Görünümü ve Çorum İli Örneği”, **Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi**, 21(2), 19-41.
- Şahin, Yusuf (2010), **Kentleşme Politikası**, 2. Baskı, Murathan Yayınevi, Trabzon.
- Şahin Suna (2021), “Neoliberal Politikalar ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları”, **Necmettin Erbakan Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 3(2), 160-176.
- Şark Manatıkı Dahilinde Muhtaç Zürraa Tevzi Edilecek Araziye Dair Yasa (1929), **T.C. Resmi Gazete**, 1213, (08.06.1929).
- Şengül Tarık (2001), **Kentsel Çelişki ve Siyaset**, İmge Kitabevi, 2. Baskı, İstanbul.
- (2004), “İkinci Dünya Savaşı Sonrasında Kentsel Gelişme Ve Yönetim Paradigmalarında Yaşanan Dönüşüm Üzerine Bir Değerlendirme”, **Toplum ve Hekim**, 19(1), 69-78.
- Şenyapılı, Tansı (2016), “Gecekondu ve Evrimi”, **Kentsel Planlama Ansiklopedik Sözlük içinde**, (120-127), 2. Baskı, Ninova Yayıncılık, İstanbul.
- Tan, Rong, Beckmann Volker, Berg, Leo van den, Qu, Futian (2009), “Governing farmland conversion: Comparing China with the Netherlands and Germany”, **Land Use Policy**, 26, 961-974.
- Tang, Bo-sin vd. (2007), “Green Belt İn A Compact City: A Zone For Conservation Or Transition?”, **Landscape and Urban Planning**, 79(3-4), 358-373.
- Tapu Yasası Ve Bazı Yasalarda Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa (2019), **T.C. Resmi Gazete**, 30827, (10.11.2019).
- Taraklı Duran (1976), **Çiftçiyi Topraklandırma Yasası ve Uygulama Sonuçları**, ODTÜ Yayınları, Ankara.
- Tarım Alanlarının Tarım Dışı Gaye İle Kullanılmasına Dair Yönetmelik (1989), **T.C. Resmi Gazete**, 20105, (11.03.1989).

Tarım Arazilerinin Korunması, Kullanılması Ve Planlanmasına Dair Yönetmelik (2017), T.C. **Resmi Gazete**, 25880, (19.07.2005).

Tarım Orman ve Köy işleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Yasa Hükmünde Kararname ile 13.12.1983 Tarihli ve 183 Sayılı Tarım Orman ve Köy işleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Yasa Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi, Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında Yasa Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Yasa (1985), T.C. **Resmi Gazete**, 18692, (12.03.1985).

Tarım ve Orman Bakanlığı (2018), “2018 yılı Faaliyet Raporu”, Erişim Adresi https://www.tarimorman.gov.tr/SGB/Belgeler/Bakanl%C4%B1k_Faaliyet_Raporlar%C4%B1/2018%20FAAL%C4%B0YET%20RAPORU.pdf. (11.02.2021).

Tarım ve Toprak Reformu Ön Tedbirler Yasası (1972), T.C. **Resmi Gazete**, 14257, (26.07.1972).

Tarım ve Toprak Reformu Yasası (1973), T.C. **Resmi Gazete**, 14599, (19.07.1973).

Tarım Reformu Genel Müdürlüğü’nün Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Yasa (1985), T.C. **Resmi Gazete**, 18685, (05.03.1985).

Taşkan, Gaye, Atik, Meryem (2020), “Kentsel Yayılmanın Gölgesinde Değişen Kırsal-Tarımsal Peyzajlar İçin Sürdürülebilir Tarımsal Kuşak Planlanması Önerisi: “Bursa Kenti” Örneği, **Peyzaj Araştırmaları ve Uygulamaları Dergisi**, 2(1), ss: 1-10.

Tayyebi, Amin vd. (2011), “Two rule-based Urban Growth Boundary Models applied to the Tehran Metropolitan Area, Iran”, **Applied Geography**, 31 (3), 908-918

T.B.M.M. ZABIT CERİDESİ, (1934), Yasama Dönemi 4, Yasama Yılı 4, Cilt 23, Birleşim 68, Sayfa 140-60.

Tekeli, İlhan (1970), “Yer Seçimi Teorileri, Endüstrileşme Politikası ve Organize Sanayi Bölgeleri Üstüne”, **Mimarlık Dergisi**.

————— (1975), “Endüstrinin Arazi Kullanımı Kararlarında Etken Olan Kurumsal Çerçeve”, **Peyzaj Mimarlığı**, 49-55.

————— (2009a), **Kentsel Arsa, Altyapı ve Kentsel Hizmetler**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.

————— (2009b), **Konut Sorununu Konut Sunum Biçimleriyle Düşünmek**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul

Tekelioğlu, Yavuz (2010), “Toprak Reformu ve Türkiye Uygulamaları”, **Akdeniz Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, (19), 43-80.

Tekinbaş, Emre (1992), “İmar Hukukunda Mücavir Alan Kavramı”, **ODTÜ Mimarlık Fakültesi Dergisi**, 12(1-2), 5-15.

- Tekinel, Osman vd. (1984), “Ülkemizdeki Tarım Topraklarının Genel Kullanım Politikasındaki Gelişmeler”, 8. Dünya Şehircilik Günü, 1,2,3 Kasım, Adana.
- Tercan, Binali (1996), “Günümüze Değın İmar Afları,” **Planlama Dergisi**, 96(1), 5-8.
- (2018), “1948’den Günümüze İmar Afları”, **Mimarlık Dergisi**, 403, 20-26.
- Tezel, Yahya (1982), **Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923-1950)**, Yurt Yayınları, Ankara.
- TMMOB, Ziraat Mühendisleri Odası (2003), “Tarım Arazilerinin Korunması Ve Kullanılmasına Dair Yönetmeliğın İptaline Yönelik Danıştay Başvurusu”, https://www.zmo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=75&tipi=28&sube=0 (11.07.2021).
- TMMOB, Ziraat Mühendisleri Odası (2005), “Tarım Arazilerinin Korunması Ve Kullanılmasına Dair Yönetmelik’in İptali İçin Danıştay’da Dava Açtık”, https://www.zmo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=98&tipi=28&sube=0 (11.07.2021).
- TMMOB Makina Mühendisleri Odası (2012), “Organize Sanayi Bölgeleri Küçük Sanayi Siteleri Teknoparklar”, 4. Baskı, Yayın no: MMO/584, Ankara.
- TMMOB (2014), “27.Dönem Çalışma Raporu”, TMMOB Şehir Plâncıları Odası Yayınları, Ankara.
- TMMOB, Ziraat Mühendisleri Odası (2021), “Karadenizhayat Gazetesi: Samsun’da 50 Bin 790 Dekar Tarım Arazisinin Amaç Dışı Kullanımına İzin Verildi-22 Şubat 2021”, https://www.zmo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=34595&tipi=24&sube=19 (12.06.2021).
- TMMOB Şehir Plancıları Odası (2021), “Kırsal Alanlarımızı Yok Edecek Olan Yönetmelik Değışikliğini Yargıya Taşıyoruz”, <https://www.tmmob.org.tr/icerik/spo-kirsal-alarlarimizi-yok-edecek-olan-yonetmelik-degisikligini-yargiya-tasiyoruz> (07.03.2022).
- Triedman, Lucy vd. (2014), A Study of the Feasibility of a Transfer of Development Rights Program in Lewiston, Maine, Community Engaged Research Reports, <https://core.ac.uk/download/pdf/230688576.pdf> (15.06.2022).
- Topçu, Pınar (2012), **Tarım Arazilerinin Korunması ve Etkin Kullanılmasına Yönelik Politikalar Uzmanlık Tezi**, Kalkınma Bakanlığı, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Toplu Konut Yasasında Ve Genel Kadro Ve Usulü Hakkında YasaHükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerin Toplu Konut İdaresi Başkanlığına Ait Bölümünde Değışiklik Yapılması Hakkında Yasa (2004), **T.C. Resmi Gazete**, 25460, (12.05.2004).

- Toprak Atlası (2015), “Toprak, Araziler ve Tarlalar Hakkındaki Olgular ve Rakamsal Veriler 2015”, https://tr.boell.org/sites/default/files/toprak_atlasi_en_son_hal_-_final_1.pdf (14.04.2021).
- Toprak Koruma ve Arazi Kullanım Yasası (2005), **T.C. Resmi Gazete**, 25880, (03/07/2005).
- Toprak Koruma Ve Arazi Kullanımı Yasasında Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa (2007), **T.C. Resmi Gazete**, 26429, (09.02.2007).
- Toprak Koruma Ve Arazi Kullanımı Yasası İle Mera Yasasında Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa (2006), **T.C. Resmi Gazete**, 26835, (02.04.2008).
- Toprak ve Arazi Sınıflaması Standartları Teknik Talimatname, Tarım ve Orman Bakanlığı.
- Toprak Koruma Ve Arazi Kullanımı Yasasında Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa (2014), **T.C. Resmi Gazete**, 29001, (15.05.2014).
- TRT Haber (2022), “Sınır Ötesi Tarım: 140 Ülke, Farklı Ülkelerden Toprak Kiraladı”, <https://www.trthaber.com/haber/dunya/sinir-otesi-tarim-140-ulke-farkli-ulkelerden-toprak-kiraladi-645357.html> (10.10.2020).
- Torlak, S. Evinç (2003), “Gecekondulaşmanın Gelişimi, İmar Afları ve Islah İmar Planları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 12(1), 64-73.
- Torun, Serdar (2014), “Hazineye Ait Tarım Arazileri Satılıyor”, **Denetim** (15), 103-108.
- Turan, Abdulmenaf (2008), **Türkiye’de Kentsel Rantın Oluşumu ve Bölüşümü: Devlet Mülkiyetinden Özel Mülkiyete Geçiş Süreci**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi-Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) (2022), “Bitkisel Üretim İstatistikleri” <https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=92&locale=tr> (21.05.2022).
- Uğurlu, Örgen (2013), “Neoliberal Politikalar Ekseninde Türkiye’de Kentsel Mekanın Yeniden Üretimi”, **Türk Tabipler Birliği Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi**,
- Ural, Selçuk ve Hangül, Nesrin (2018), “Demokrat Parti Hükümet Programlarında Tarım (1950-1960), Cengiz Atılı ve Zeynep Müjde Sakar (haz.), **Türkiye’de Tarım Politikaları ve Ülke Ekonomisine Katkıları Uluslararası Sempozyumu**, Atatürk Araştırmaları Merkezi Yayınları, Şanlıurfa, 79-95.
- Ustaoglu, Eda ve Williams, Brendan (2017), “Determinants of Urban Expansion and Agricultural LandConversion in 25 EU Countries”, **Environmental Management**, 60, 717–746
- Ustaoglu, Eda ve Aydınoglu, Arif Çağdaş (2019), “Regional Variations Of Land-Use Development And Land-Use/Cover Change Dynamics: A Case Study Of Turkey”, **Remote Sensing**, 11(7), 885.

- Uzun, Ali ve Demir, Yusuf (2019), “Samsun Büyükşehir Belediyesi Mücavir Alan Uygulamalarının Tarım Alanlarına Ve Tarımsal Üretim Üzerindeki Etkileri”, **Anadolu Tarım Bilimleri Dergisi**, 34(1), 118-128.
- Üçer, Aslı vd. (2014), “‘Büyükşehir’den ‘Bütünşehir’e: Yerel Yönetim Politikalarındaki Değişimin Kırsal Alana Etkileri, **İdealkent**, 12, 26-59.
- Ünal, Erol vd. (1998), **İmar Terimleri**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, YYAM Yayın Birimi, Ankara.
- Ünaldı, Eser vd. (2007) Yanlış arazi kullanımının kentleşme ve çevre üzerine etkisi (Bursa Ovası Örneği), **ICANAS (Uluslararası Asya ve Kuzey Afrika Çalışmaları Kongresi)** Ankara.
- Van Der Valk, Amond ve Faludi, Andreas (1997), “The Green Heart And The Dynamics Of Doctrine,” **Neth. J. of Housing and the Built Environment**, 12(1), 57-75.
- Van Der Waals, Jochem (2000), “The Compact City And The Environment: A Review”, **Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie**, 91(2) 2, 111-122.
- Verburg, Peter vd. (2004), “Determinants Of Land-Use Change Patterns İn The Netherlands”, **Environment And Planning B: Planning And Design**, 31, 125-150.
- Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Yasalarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yasa (2018), **T. C. Resmi Gazete**, 30425, (18.05.2018).
- Yamak, Yalçın (2006), “İmar (Yapılanma) Haklarının Devri: Model-Uygulama Alanları ve Sonuçlar”, **Planlama**, 1(35), 63-73.
- Yang Hun ve Jinxing, Zhou (2007), “The Failure And Success Of Greenbelt Program İn Beijing”, **Urban Forestry & Urban Greening**, 6, 287-296.
- Yaşar, Okan (1998), “Erbaa ve Niksar Ovalarında Amaç Dışı Arazi Kullanımları ve Bunlar İçinde Toprak Sanayinin Yeri”, **Türk Coğrafya Dergisi**, 33, 137-149.
- Yatırımların Proje Bazında Desteklenmesi ile Bazı Yasa ve Yasa Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa (2016), **T.C. Resmi Gazete**, 29284, (07.07.2016).
- Yavuz, Fehmi (1980), **Kentsel Topraklar**, SBF Basın ve Yayın Yüksek Okulu Basımevi, Ankara.
- Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Yasa Hükmünde Kararname (1993), **T.C. Resmi Gazete**, 21693, (09.09.1993).
- Yılmaz, Özer (2001), “Tarım Alanlarının Amaç Dışı Kullanımı ve Afyon Örneği”, **Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi**, 3(1), 153-8.
- Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması hakkında Yasa (2005), **T.C. Resmi Gazete**, 25866, (05.07.2005).

- Yiğit, Ali Ata (2019), “Toprak ve Tarım Reformu Yasası ve Pilot İlk Olarak Urfa’da Uygulanması (1973-1978)”, **Türk Dünyası Araştırmaları**,123(242), 35-48.
- Yiğitbaşıoğlu, Hakan (2000), “Türkiye’de Tarım Topraklarının Kullanımında Yapılan Başlıca Yanlışlıklar ve Bunlara Bir Örnek: Eskişehir”, **Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Dergisi**, 40(3-4), ss: 3-12).
- Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Yasa (2005), **T.C. Resmi Gazete**, 25866, (05.07.2005).
- Zakhour, Sherif ve Metzger, Jonathan (2018), “From a “Planning-Led Regime” to a “DevelopmentLed Regime” (and Back Again?): The Role of Municipal Planning in the Urban Governance of Stockholm, disP”, **The Planning Review**, 54(4), 46-58.
- Walls, Margaret ve McConnell, Virginia (2007), **Transfer Of Development Rights In U.S. Communities: Evaluating Program Design, Implementation, And Outcomes, Resources For The Future**, Washington, DC.
- Weber, Alfred (1929), **Alfred Weber's Theory Of The Location Of Industries**, University of Chicago Press.
- Wicks, Bruce ve Merrett, Christopher D. (2003), “Agritourism: An Economic Opportunity for Illinois”, **Rural Research Report**, 14(9),1-8)
- 355 sayılı Milli Emlak Genel Tebliği (2013), **T.C. Resmi Gazete**, 28663, (31.05.2013).
- 382 sayılı Milli Emlak Genel Tebliği (2017), **T.C. Resmi Gazete**, 382, (31.12.2017).
- 396 sayılı Milli Emlak Genel Tebliği (2019), **T.C. Resmi Gazete**, 30990, (26.12.2019).
- 2017/10842 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (2017), **T.C. Resmi Gazete**, 30199, (03.10.2017).
- 2981 Sayılı Yasanın Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Yasaya Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında Yasa (1986), **T.C. Resmi Gazete**, 19130, (07.06.1986).
- 22.5.1986 Tarih ve 3290 Sayılı Yasa ile Değişik 24.2.1984 Tarih ve 2981 Sayılı Yasanın Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Yas (1987), **T.C Resmi Gazete**, 19471, (26.05.1987).
- 775 Sayılı Gecekondu Yasasının Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında 3.5.1985 Tarih ve 247 Sayılı Yasa Hükmünde Kararname ile Bu Yasa Hükmünde Kararnamenin İki Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair 16.8.1985 Tarih ve 250 Sayılı Yasa Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Yasa (1988), **T.C. Resmi Gazete**, 19751, (11.03.1988).
- 6785 sayılı İmar Yasasında Bazı Değişiklikler Yapılması Hakkında Yasa (1972), **T.C. Resmi Gazete**, 14251, (20.07.1972).

ÖZGEÇMİŞ

Hülya SAĞLAM YILDIZ, İlk ve orta öğrenimi Trabzon’nda tamamladı. Lise öğrenimini Trabzon Lisesi’nde tamamladı. 2007 yılında Karadeniz Teknik Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü’nde lisans öğrenimine başladı ve 2012 yılında mezun oldu. 2012-2015 yılları arasında KTÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı’nda yüksek lisans programını tamamlayarak 2015 yılında KTÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı’nda doktora eğitimine başladı. 2014 yılında başladığı Araştırma Görevlisi görevini halen sürdürmektedir.

SAĞLAM YILDIZ, evli olup ingilizce bilmektedir.