

Arazi Varlığının Tespitinde Alansal Sınırlandırmanın ve Bölge Sistematiğinin Önemi

The importance of fixation of spatial boundaries and regional systematic in determination of land potential in Turkey

Ali Özçağlar*

Ankara Üniversitesi, Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi, Coğrafya Bölümü, Ankara

Öz: Türkiye'nin arazi varlığının kullanım yönünden tespitinde mülki idare alanları (il ve ilçe) bazında tespitle yetinilmektedir. Aslında, arazi varlığının doğal, coğrafi ve fonksiyon bölgelere göre en alt mekan birimi "alan" dan başlayarak "alan-kesim-yöre-bölüm- alt bölge-bölge" sistematiği içinde belirlenmesi farklı yaklaşımlara göre hazırlanacak arazi kullanım planlarına zemin oluşturacaktır. Bölge sistematiği içinde en küçük mekan birimlerine karşılık gelen alanlar, insanın yeryüzüyle etkileşim halinde bulunduğu birimlere (yerleşim alanları ve yakın çevresine) karşılık gelmektedir. Bakanlar Kurulu kararı ile "Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemi-NUTS" adıyla 2002 yılında yürürlüğe koyulan İstatistik Bölge Birimleri Sınıflandırmasında da mülki idare bölgelerine (illere) bağımlı kalınmıştır. Bu sınıflandırmada en küçük birimi Düzey-3 olarak ele alınan iller oluşturmakta; Düzey-3'lerden sonra Düzey-4(ilçelere) ve Düzey-5'lere (köy ve kentlerin idari alanları ile hazine arazilerine) yer verilmemektedir. Bu durum Türkiye'nin arazi varlığı tespitinde de olumsuzluk yaratmaktadır. Uydu Görüntüleri Kullanarak Türkiye Arazi Örtüsünün Belirlenmesi Projesi (Corine Projesi) kapsamında yapılan çalışmalarda bu hususların göz önünde bulundurulması gerekir.

Anahtar Kelimeler: Arazi varlığı, bölge sistematiği, alansal sınırlandırma, arazi kullanım planlaması

Abstract: In the detection of land potential in Turkey in terms of utilization, only the detection on the basis of civil administration units (province and districts) is used. In fact, the determination of land potential within the area-subdistrict-district-division-subregion-region systematic according to natural, geographical and functional regions starting from the smallest space unit "area" will lay the basis of land utilization plans which will be prepared according to different approaches. The areas which correspond to the smallest space units in region systematic correspond to the units in which human beings interact with (settlement areas and neighborhood). In The Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS) which was put into force in 2002 in accordance with the decision of the Council of Ministers is based on civil administration divisions, which are provisions. In this classification, the smallest unit includes Level-3 provinces; and after Level-3 provinces, Level-4 (districts) and Level-5 (administrative areas of villages and cities and towns with civil lands) are not included. This situation causes drawbacks in the determination of Turkey's land potential. In the studies which are carried out within the scope of the CORINE Land Cover Project for Turkey using satellite images (Corine Project), these issues have to be taken into account.

Keywords: Land potential, regional systematic, fixation of spatial boundaries, land use planning

* İletişim yazarı: A. Özçağlar, e-posta: ozcaglar@humanity.ankara.edu.tr

1. Giriş: Türkiye’deki Arazi Varlığının Tespitine Yönelik Çalışmalar

Ülke arazisi, her yönüyle değerlendirilmesi gereken doğal kaynak olup öncelikle potansiyel olarak tespitinin yapılması ve ayrıntılı kullanım durumunun ortaya çıkarılması zorunludur. Ne yazık ki Türkiye’de arazi varlığını bütünüyle tek başına tespitle görevli bir resmi kuruluş bulunmamaktadır. Türkiye’nin arazi varlığı ve kullanım durumuyla ilgili verileri il ve ilçe bazında olmak üzere 1970’li ve 1980’li yılların başında Toprak Su Genel Müdürlüğü’nün *Toprak Kaynağı Envanter Raporları* ile *Verimlilik Envanteri ve Gübre İhtiyaç Raporları*’ndan; 1981 yılında Toprak İskan Genel Müdürlüğünce hazırlanıp 1984 yılında Devlet İstatistik Enstitüsü’nce yayınlanan *Köy Envanter Etütleri*’nden; 1990’lı yılların başından itibaren de Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün “İl Arazi Varlığı Raporları” ndan ve DİE’nin belirli aralıklarla yayınlamış olduğu *Tarımsal Yapı ve Üretim* bültenlerinden elde edilmiştir.

Şu hususu açık olarak belirtmek gerekir ki, Türkiye’de arazi varlığı ve kullanımıyla ilgili çalışmalar yapan bakanlıkların ve bağlı kuruluşların (*Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı: Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü-Orman Genel Müdürlüğü-Orman Harita ve Fotogrametri Müdürlüğü, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı: Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü-İller Bankası Genel Müdürlüğü-Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Maliye Bakanlığı: Milli Emlak Genel Müdürlüğü, İç İşleri Bakanlığı: İller İdaresi Genel Müdürlüğü-Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Devlet Planlama Teşkilatı, Türkiye İstatistik Kurumu, Harita Genel Komutanlığı, Belediyelerin ilgili birimleri*) sadece kendi alanlarına yönelik tespitler yapmaları ve sık aralıklarla teşkilat yapıları ve görevlerinde meydana gelen değişiklikler yüzünden ülke bütünündeki arazi varlığının ve kullanım durumunun tek elden tespiti mümkün olmamıştır. Şimdiye kadar yapılan arazi tespiti çalışmalarında genellikle mülki idare bölünüşü esas alınmış olup il ve ilçelere göre doğruluk derecesi şüpheli rakamlar elde edilmiştir. Örneğin, 1981 yılında Köy İşleri ve Kooperatifler Bakanlığı-Toprak İskan Genel Müdürlüğü’nce yapılan arazi envanter çalışmasında belediye teşkilatlı yerleşim alanları kapsam dışı bırakılarak bütünlük bozulmuştur. Ülke bütünündeki arazi varlığı ve kullanım durumuna göre bölünüş bilgilerinin net olarak elde edilememesi, Türkiye genelinde bölgesel ve alansal ölçekte yapılan çalışmalar için olumsuz bir durum yaratmıştır.

Türkiye’nin sağlıklı bir biçimde arazi varlığının belirlenmesi ve bölgesel dağılımının ortaya çıkarılması için ilk olarak 1998 yılında “*Uydu Görüntüleri Kullanarak Türkiye Arazi Örtüsünün Belirlenmesi Projesi (Corine Projesi)*” kapsamında ön çalışmalara başlanmıştır. Bu proje ile ülkenin arazi kaynaklarının optimal olarak kullanılması, bölgeler arasında arazi örtüsünün nicel olarak karşılaştırılarak ülke için çevre politikalarının belirlenmesi, çeşitli araştırmalarda *alan örneklemesine* olanak sağlayacak çerçevenin yaratılması gibi *coğrafi temelde* yapılacak çalışmalarda ihtiyaç duyulan arazi örtüsü envanterinin uydu görüntüleri kullanılarak kısa sürede ve en az hata ile oluşturulması ve ilgilenilen konularda grafik olmayan verilerle de ilişkilendirilerek arazi örtüsü dağılımının harita olarak sunulması amaçlanmıştır. Birinci yıl içerisinde çalışmanın yürütüleceği bölgeler tespit edilmiş ve gerekli olan uydu görüntülerinin satın alınmasına yönelik şartname hazırlanmış ancak hükümetçe ilan edilen tasarruf tedbirleri ile her türlü yatırım harcamaları durdurulduğu için uydu görüntülerinin satın alınmaması yüzünden, proje ile ilgili çalışmalara maalesef 1998 yılında başlanamamıştır.

Avrupa Birliği ülkelerinde 1985 yılından itibaren uygulanan CORINE (Coordination of Information on the Environment) sisteminin ülkemizde de uygulanması için Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü (KHGM) ile anlaşmalar yapılmış ve bu anlaşma gereği Landsat 2000 yılı uydu görüntüleri kullanılarak 44 arazi sınıfı temelinde Türkiye’nin arazi kullanım haritaları hazırlanmıştır. Ancak bu haritalar alana inilmeden ve arazi doğrulaması yapılmadan KHGM’ne teslim edildiği için istenilen doğru sonuç elde edilememiştir. Daha sonraki süreçte gerek KHGM, gerekse Çevre ve Orman Bakanlığı’nin ilgili birimleri (*Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü ve Orman Genel Müdürlüğü-Orman Harita ve Fotogrametri Müdürlüğü*) ile yapılan görüşmeler sonucunda yapılan bu çalışmanın arazi doğrulaması da dahil tüm revizyonu için KHGM başkanlığında olmak üzere, Çevre ve Orman Bakanlığınca yürütülen “Türkiye için Çevre Alanında Kapasite Geliştirilmesi Projesi-Doğa

alt Bileşeni” kapsamında 11.02.2005 tarihinde Çevre ve Orman Bakanlığı birimleri ile KHGM ve Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı arasında bir protokol imzalanmıştır. Ancak KHGM'nin Ocak 2005'te lağvedilerek görevin Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı'na aktarılması nedeniyle 2006 yılı sonunda tamamlanması öngörülen CORINE 2000 arazi uygulaması çalışmaları halen tamamlanamamıştır.

Bu arada devlet katında yapılan diğer olumlu bir çalışma ise, devlet kuruluşları arasındaki eşgüdümü sağlayarak yaşanan veri kargaşasını önlemeye yönelik olmuştur. 2003 yılında “Türkiye Ulusal Coğrafi Veri Altyapısı” kurma konusunda kavramsal çalışmalara başlanmış ve çalışmanın gerekçesi şu şekilde belirtilmiştir: “*Halen tüm dünyada olduğu gibi, Türkiye’de de coğrafi (mekânsal/konumsal) bilgiye olan ihtiyaç günden güne artmakta, bu ihtiyaca paralel olarak farklı kurum ve kuruluşlar tarafından, farklı kaynaklardan, farklı yöntemlerle, farklı kalitede coğrafi bilgi/veri üretimi yapılmaktadır. Ancak, bu üretim sürecinde, coğrafi veri/bilgi üreten kurum/kuruluşlar, gerek üretimde gerekse kalitede önceliği doğal olarak, kanunlarla kendilerine verilen sorumluluk alanına vermektedirler. Yapılan bu uygulamayla bağlantılı olarak, coğrafi bilgi/veri üretimi ve paylaşımı konusunda, ulusal düzeyde eşgüdüm (koordinasyon) sağlayacak teknik ve idari alt yapı olmadığından, üretilen bu coğrafi verilerin/bilgilerin kalitesi her kullanıcı için farklı nitelikte, standartları uyumsuz olabilmekte; sonuç olarak tekrarlı üretimler, dolayısıyla ulusal işgücü, zaman ve para israfı kaçınılmaz olmaktadır.*” (Eylem 36, 2006:1)

Türkiye Ulusal Coğrafi Bilgi Sistemi (TUCBS), tüm yerel, bölgesel ve ulusal nitelikli coğrafi bilgi sistemlerinin birbirleriyle bilgisayar ağları üzerinden veri paylaşabildiği ve sade vatandaşa dahil her düzeyde kullanıcının kullanabildiği bir coğrafi bilgi sistemidir. TUCBS, coğrafi veri ve servislerin ortaklaşa kullanımını olanaklı kılacak, veri ve servis sağlayıcıların oluşturduğu bir ağ olarak da tanımlanabilir. Burada servis ile kastedilen, arazi varlığı ve kullanımıyla ilgili veriler dahil tüm coğrafi verinin toplama, depolama, işleme, analiz, sunum ve paylaşımına yönelik işlemlerdir. Kullanıcılar TUCBS'den sağlayacakları veri ve servisleri kullanarak uygulamalarını modelleyip gerçekleştirebileceklerdir.

2. Arazi Varlığının Tespitinde Alansal Sınırlandırmanın Önemi

Sınırları belli olmayan yeryüzü (arazi) parçalarının nicelik olarak alansal miktarlarını (yüzölçümlerini), nitelik olarak vasıflarını ve kullanım durumlarını tespit etmek mümkün değildir. Yeryüzünde sınırlandırılmış en küçük mekan birimlerine “alan” denilmektedir. Alanlar, insanların yeryüzüyle etkileşim halinde bulunduğu ve farklı işlevleri olan arazi parçaları olup *idari alan (mülki idare alanı, köy idari alanı, kentsel idari alan, mücavir alan, belediye hizmet alanı), yerleşim alanı, sit alanı, tarım alanı, orman alanı, otlak alanı, maden alanı, sanayi alanı, milli park alanı, doğal sit alanı, kayalık alan, sulak alan, taşkın alanı, heyelan alanı, çığ alanı, yararlanılmayan alan vb.* adlarla nitelendirilirler.

Türkiye genelinde alansal bazda arazi sınırlandırması yapan tek kuruluş, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı bünyesindeki Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'dür. Bu kuruluşumuz, taşınmaz malların nerede, ne kadar, ne durumda ve kime ait olduğunu hukuki ve teknik durumlarıyla tespit etmekte; her türlü tescil işlemini yapmakta ve tapu sicillerini düzenlemektedir. Bu itibarla, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü iki eylemi gerçekleştirmektedir: *Taşınmaz malların ne durumda ve kime ait oluşunun hukuki yönden tespitiyle ilgili görevine "TAPULAMA"; taşınmaz malların konumlarını, sınırlarını, alanlarını belirleyip bir plan üzerinde göstermeyle ilgili görevine ise "KADASTRO" denilmektedir.*

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, yasalarla belirlenmiş görevlerini yerine getirmekle yükümlü olduğu için ülke arazisinin tümünde kadastro işlemi yapmamaktadır. 3402 sayılı Kadastro Kanunu'nun 16/c maddesine göre “*Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan kayalar, tepeler, dağlar (bunlardan çıkan kaynaklar) gibi, tarıma elverişli olmayan sahipsiz yerler ile deniz, göl, nehir gibi genel sular tescil ve sınırlandırmaya tabi değildir.*” Kadastro çalışmalarındaki bu yasal sınırlayıcılık yüzünden Türkiye'nin tümünde alansal ölçekte sınırlandırma yapılamamakta ve ülkedeki arazi varlığı kullanım durumuna göre ayrıntılı olarak tespit edilememektedir.

Kadastro çalışmalarında köylerin ve belediyelerin idari sınırlarına bağımlı kalınması dikkati çeken en önemli husustur. 3402 sayılı Kadastro Kanunu'nun 4. maddesinde “Kadastro bölgesindeki her köy ile belediye sınırları içinde bulunan mahallelerin her biri, kadastro çalışma alanını teşkil eder..... Kadastro ekibi; kadastro çalışma alanı sınırının tespitinde il ve ilçelerin belediye sınırları ile köy sınırlarını dikkate alır. Bu sınırlar mahalle, belediye, köy idari sınırları sayılmaz. Sınır tespitlerinde; komşu mahalle veya köyün bilgi ve belgelerinden istifade edilir. Tespit edilen sınır harita veya ölçü krokisinde gösterilir.” denilmektedir. Yasadaki bu ifadelerden anlaşıldığı üzere, kadastro çalışmaları kapsamında yapılan alansal sınırlandırmalarda, mülki idare taksimatı içinde yer alan illerin ve bunların alt bölümleri durumundaki ilçelerin idari sınırları içinde yer alan köylerde köy muhtarlık sınırları, belediye teşkilatlı yerleşim ünitelerinde ise belediye sınırları dikkate alınmakta, devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan diğer alanlar (kayalar, tepeler, dağlar ve bunlardan çıkan kaynaklar, tarıma elverişli olmayan sınırsız yerler ile deniz, göl, nehir gibi genel sular) kapsam dışı tutulmaktadır.

Türkiye'nin arazi varlığının kullanım yönünden tespitinde teamül gereği genelde mülki idare bölümleri (il ve ilçe) bazında tespit yapılmaktadır. Burada üzerinde durulması gereken öncelikli konu, mülki idare taksimatı içinde yer alan illerin ve ilçelerin idari bölünüş yapılarının ve kullanım durumları itibariyle arazi varlıklarının bilinmesidir.

Bilindiği üzere, “ülke sathına yayılmış değişik türde ve fonksiyondaki yerleşmeleri yakın çevrelerindeki ekonomik faaliyet sahalarıyla birlikte ele alıp sınırlandırmakla alt kademedeki idari bölünüş gerçekleşmektedir. Köylerin ve kentlerin idari alanları, bir bal peteği içindeki gözlerle benzetilmektedir. Nasıl ki arıların içini balla doldurdukları her bir göz yan yana gelerek peteğin tümünü oluşturuyorsa, köy ve kent idari alanları ile devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan diğer alanlar (hazine arazileri) yan yana gelerek ülkemizin mülki idare bölümlerini, yani ilçeleri oluştururlar (Çizelge 1). İşte bir bal peteğinin gözlerine benzetmeye çalıştığımız bu çekirdek idari üniteler içinde kırsal yerleşmeler bulunduğu gibi kentsel yerleşmeler (kasaba ve şehirler) de bulunmaktadır. Kırsal hayatın egemen olduğu yerleşmeleri kapsayan idari üniteler köy muhtarlıkları, kentsel hayatın egemen olduğu idari üniteler belediyeler, diğerleri ise il özel idareleri vb. tarafından yönetilmektedir. Bu itibarla köy muhtarlıkları tarafından yönetilen çekirdek idari alanlara “köy idari alanı”, belediyelerce yönetilen kasaba ve şehir alanlarına “kentsel idari alan”, diğerlerine ise “hazine arazileri” adını vermekteyiz. İşte temelde yer alan ve birbiriyle karşılıklı etkileşim halinde bulunan bu çekirdek idari alanların ve hazine arazilerinin ilçe merkezi konumundaki bir yerleşme (kasaba veya şehir) etrafında yan yana gelmesiyle çeşitli büyüklükteki “ilçe alanları”, ilçe alanlarının bir araya gelmesiyle “il alanları”, illerin birleşmesiyle de “Türkiye” ortaya çıkmaktadır.

Çizelge 1. Türkiye'nin idari bölünüş sistematigi

Ülke	Mülki İdare Bölgeleri	Mülki İdare Bölümleri	İlçeleri Oluşturan Tabandaki İdari Alanlar
Türkiye	İller	İlçeler	Köy ve kentlerin idari alanları içindeki araziler ile bunların içinde veya dışında kalan devlete ait hazine arazileri

Türkiye bütününde arazi varlığının alansal sınırlandırma yoluyla tespiti için öncelikli olarak bu sistematik yapı kapsamında ilçelerin idari sınırları içinde yer alan köylerle belediye teşkilatlı yerleşmelerin idari alanlarını ve hazine arazilerini yakından tanımak gerekmektedir.

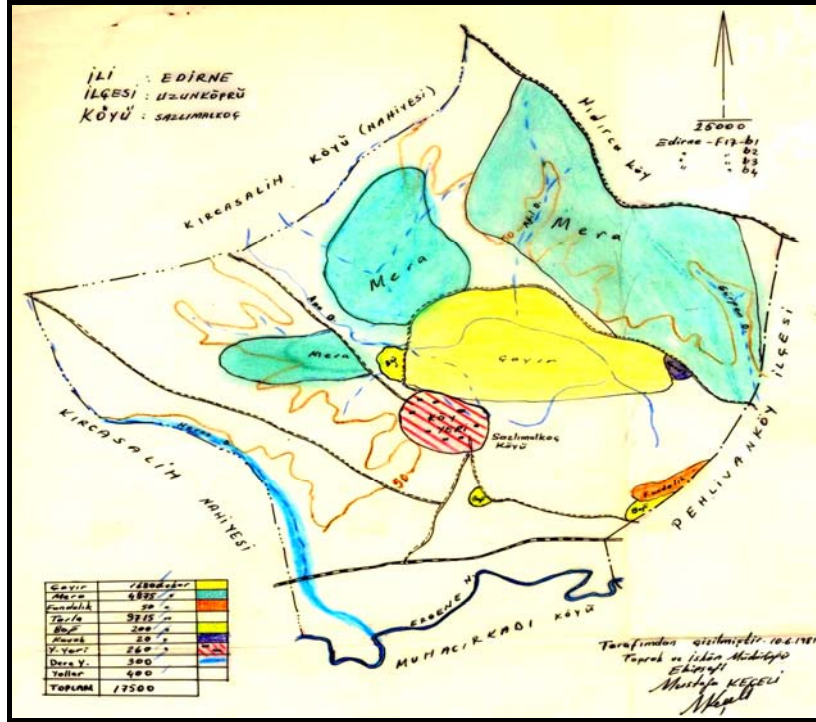
2.1. Arazi Varlığının Tespitinde ve Alansal Sınırlandırmada Köy İdari Alanları

Köy idari alanları, “belirli bir idarî sınırı bulunan ve bu sınırlar içerisinde yer alan sürekli ve dönemlik kır yerleşmeleriyle ekonomik faaliyet sahalarından oluşan, hammadde üretimi (tarım,

hayvancılık, ormancılık, avcılık, toplayıcılık) ve evsel sanayi ile ilgili faaliyetlerin egemen olduğu ülkemizin kırsal kesimini oluşturan en küçük idarî sahalarıdır." (Özçağlar,1996: 8). Bu tanımda vurgulanan husus, idarî anlamdaki köyün, herhangi bir coğrafi mekânda yer tutan, sınırları belirli bir yönetim alanı olmasıdır. Bu idarî alanı yakından incelediğimiz zaman, köyün arazisini görmekteyiz. Köylerin idari sınırları içindeki arazi bölünüşü coğrafi ortam koşullarına göre değişkenlik göstererek, yerleşim, tarım, otlak (çayır-mera), orman, kayalık, göl ve bataklık alanları, akarsu yatakları ve sahillerdeki kumsallar 'dan oluşabilmektedir.

Köylerin idari sınırlarının ve kullanıma göre arazi bölünüşlerinin tespiti ilk defa 1980-1981 yıllarında Köy İşleri ve Kooperatifler Bakanlığı Toprak İskan Genel Müdürlüğü'nce gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmada belediye teşkilatı bulunan yerlerle ilgili idari sınır ve arazi bölünüş çalışması yapılmamıştır. Köy sınırı çizme ve alansal ölçekte kullanıma göre arazi bölünüş tespiti yapmakla görevli kişiler, köy muhtarlıklarındaki sınır tespit tutanaklarını da dikkate alarak 1/25.000 ölçekli topografya haritaları temelinde aydınlar üzerine aşağıdaki örnekte olduğu gibi çizim yapmışlardır (Şekil 1). Bu işle görevlendirilen memurların pek çoğunun harita ve arazi konusunda deneyiminin bulunmaması yüzünden çok yerde yanlış tespitler de yapılmıştır.

Şekil 1. Edirne ili Uzunköprü ilçesi Sazlımalkoç köyü'nün haritası



Kaynak: Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı arşivi

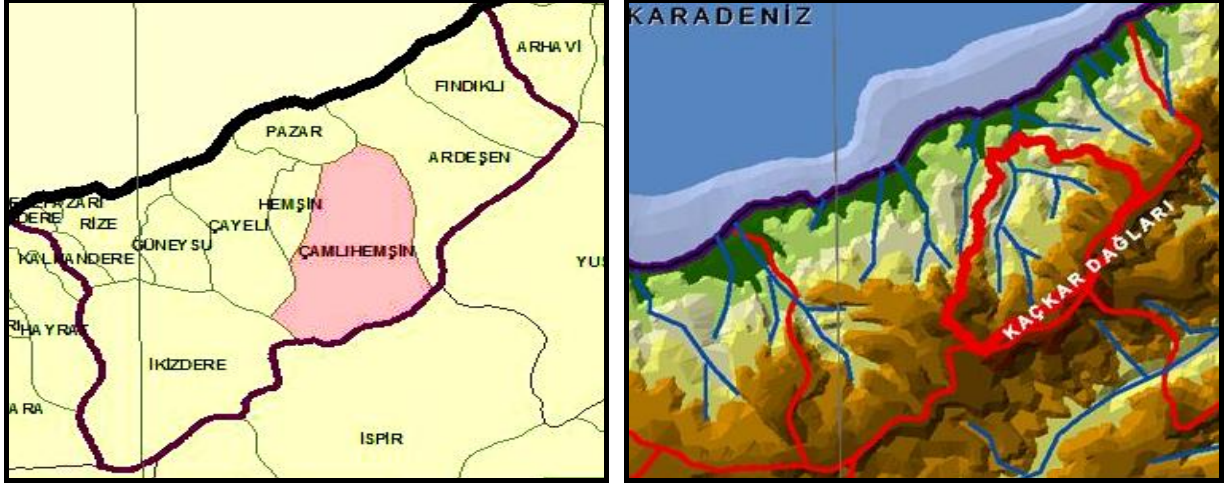
Eksikleri ve yanlışları olmakla birlikte, köy bazında idari alan sınırı ve arazi varlığı tespiti için yapılan bu çalışmalar Türkiye'de ilk olma yönünden ayrı bir önem taşımaktadır. "1981 Köy Envanter Etütleri" olarak tarihe geçen bu çalışmanın sonuçları DİE tarafından genelleştirilerek illere göre kitaplar halinde yayınlanmıştır. Sayısal bilgilerden oluşan bu yayınlarda ne yazık ki köylerin alansal bilgilerine yer verilmemiştir. Köylere ait bilgiler, köy envanteri anket kitapçıklarının karton kapağına iğnelenen haritalar üzerinde kalmıştır. Özenle çizilen bazı köy haritalarında arazi bölünüşünün alansal sınırlandırma yapılarak renklendirilmiş olması bu işe verilen önemi göstermektedir (Şekil 1). Daha sonra parça bölük halde oldukları için kaybolma riski taşıyan bu haritalardaki sınırlar Devlet İstatistik Enstitüsü tarafından 1/25000 ölçekli paftalara aktarılmıştır.

Şimdi Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı'nın arşivinde bulunan ve Türkiye bütününde 1980 yılı idari bölünüşüne göre yapılan bu çalışma ne yazık ki güncellenmemiştir.

Köylerin idari sınırları içindeki arazi bölünüşünün alansal tespitinde doğru sonuçlar elde edilmesi kesinleşmiş köy sınırlarıyla mümkündür. Özellikle, birbirine komşu (bitişik) köylerin pek çoğunda sınıra yakın kesimde arazi satın alınması veya ortak kullanılan hazine arazileri (orman, meralar ve yaylaklar) yüzünden köy sınırları ihtilafli ve davalıdır. A köyündeki bir kişinin sınır komşusu B köyünün içinde iki köyü ayıran sınıra yakın alanda arazi satın alması kesinlikle sınır değişikliğine yol açmamalıdır. İl ve ilçe sınırlarında olduğu gibi köy sınırlarında da kesinlik sağlanmalıdır. Türkiye bütününde köyler için sabitlenmiş bir idari sınır haritası oluşturulmamış olması yüzünden köylerin sınır sorunu halen çözümlenememiştir. Devlet katında il ve ilçelerin sınırlarıyla köy sınırlarının tespiti ve haritalanması İçişleri Bakanlığı'nın (İller İdaresi ve Mahalli İdareler Genel Müdürlükleri) görevleri arasında yer almaktadır. Söz konusu sorunun çözümü için, bu işle görevli kuruluşlar arasında eşgüdüm sağlanarak, mülk edinmeye bağlı sınır değişikliklerinin ortadan kaldırılması, köy bazında sınırların sabitlendiği ilçe idari bölünüş haritalarının hazırlanması gerekmektedir. İster alansal, ister bölgesel ölçekte olsun Türkiye'de yapılan tüm envanter ve planlama çalışmalarında temel alınan il ve ilçe sınırlarının güvenilirliği ancak bu yolla sağlanabilir.

İlçe ölçeğinde hem ayrıntılı idari bölünüşün, hem de arazi varlığının tespit edildiği alansal sınırlandırmayla ilgili en yeni çalışmalardan biri "Rize İli Çamlıhemşin İlçesi'nde Doğal ve Beşeri Kaynakların Belirlenmesi ve Arazi Kullanım Kararlarının Geliştirilmesi" adlı araştırma projesidir (Özçağlar vd., 2006). Bu proje kapsamında Çamlıhemşin ilçesinin idari bölünüş haritası yukarıda belirtilen hususlar doğrultusunda yeniden hazırlanmıştır. Çamlıhemşin ilçesi, 1 kentsel idari alan (Çamlıhemşin kasabası), 27 köy idari alanı ve 20 yayla alanından oluşmaktadır. Yapılan arazi çalışmaları sırasında her bir ünitenin yerinde yapılan gözlemlere, incelemelere ve belgelere (*belediye ve muhtarlık sınırları ile tapu kayıtlarına*) bağlı kalarak 1:25.000 ölçekli topografya haritaları üzerine sınırları çizilmiş ve bu alanların yüzölçümleri bilgisayar ortamında ayrıntılı olarak hesaplanmıştır. Bu hesaplamalara göre Çamlıhemşin ilçesinin idari alanı içinde yer alan kentsel idari alanın (*Çamlıhemşin kasabasının belediye yönetim alanı*) yüzölçümü 16.6 km², 27 köy idari alanının yüzölçümü 439.7 km², hiçbir köyün idari alanı içinde yer almayan müşterek kullanım alanı durumundaki 20 yayla alanının yüzölçümü ise 469.1 km² olarak tespit edilmiştir. Bu duruma göre ilçenin gerçek yüzölçümü 925,4 km² olup, TÜİK'ce yayınlanan yüzölçümü miktarına göre ilçenin 225 km² daha büyük olduğu ortaya çıkarılmıştır.

İlçe sınırları içinde kaldığı halde hiçbir köyün idari alanı içinde yer almayan hazine arazisi durumundaki yayla alanlarında şimdiye kadar hiçbir bölümlenme yapılmadığından, araştırma ekibi 2003 Ağustos ayında yayla alanlarında bir çalışma yaparak bu sahayı 20 yayla alanı halinde bölümlenmiş ve sınırlarını harita üzerine işlemiştir. Bu bölümlenme sonucunda ilçedeki yayla alanlarının arazi varlığı ve arazi bölünüşü ile her yayla alanı içinde hangi yerleşmelerin bulunduğu kayıt altına alınmıştır. İlçenin mülki idare alanı içinde kalan yayla alanlarının sınırlandırılması sonucunda Çamlıhemşin ilçesinin komşu ilçelerle olan gerçek idari sınırları elde edilmiştir. Bu sınırların Harita Genel Komutanlığı'nın 1:1.000.000 ölçeğinde hazırladığı Türkiye İdari Bölünüş haritasındaki Çamlıhemşin ilçesine ait itibari sınırlardan çok farklı olduğu görülmektedir (Şekil 2, Şekil 3).



Şekil 2. Çamlıhemşin ilçesinin birbirine benzemeyen itibari ve gerçek sınırları ve haritalardaki görünüşleri

Kaynak: "Rize İli Çamlıhemşin İlçesi'nde Doğal ve Beşeri Kaynakların Belirlenmesi ve Arazi Kullanım Kararlarının Geliştirilmesi" Araştırma Projesi. (Soldaki sınırlar 1:1000.000 Türkiye Mülki İdari Bölümleri Haritası'ndan alınmıştır. Sağda fiziki harita üzerindeki ilçe sınırı, köy ve kentsel idari alan sınırlarına ve yayla alanlarına göre belirlenmiştir. Her iki haritada ilçenin sınırları ile alansal biçimi ve coğrafi konumu farklıdır.)



Şekil 3. Çamlıhemşin ilçesinin idari bölünüş haritası
(Bu haritadaki ilçe sınırı alansal sınırlandırma sonucunda elde edilmiştir.)

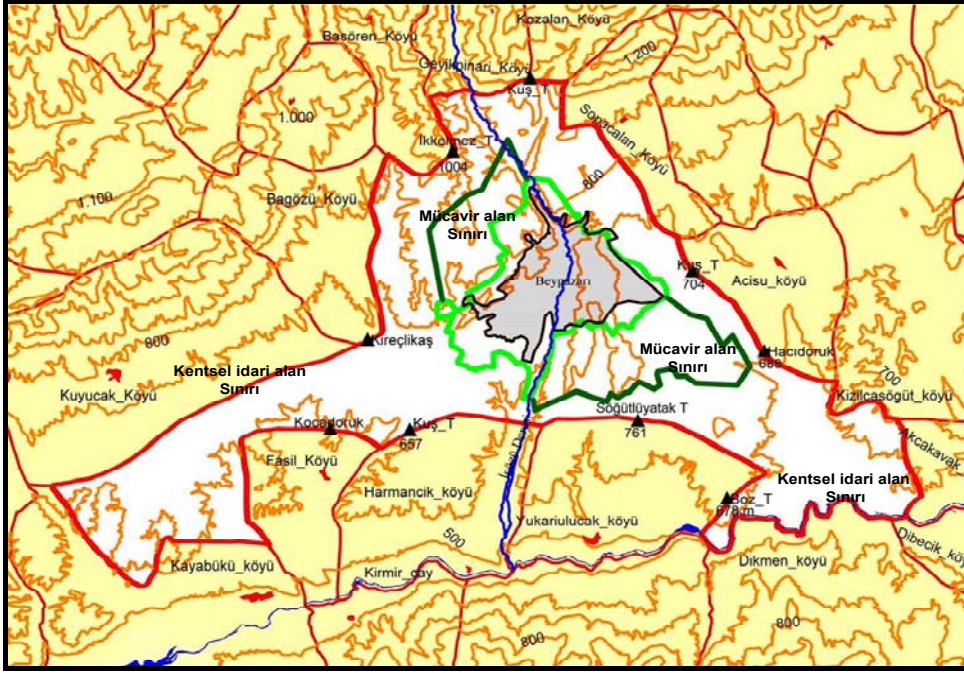
2.2. Arazi Varlığının Tespitinde ve Alansal Sınırlandırmada Kentsel İdari Alanlar

Ülkemizdeki belediye teşkilatlı yerleşmelerin tümünü (şehir ve kasabaları) herhangi bir fonksiyonel ayrıma tabi tutmadan “*kentsel yerleşmeler*” başlığı altında toplamak mümkündür. Belediye teşkilatına sahip olan ilçe merkezi, il merkezi durumundaki yerleşmelerle, ilçe ve il merkezliği görevi olmayan belediye örgütlü yerleşmelerin (= *beldelerin*) içerisinde yer aldıkları idari alanlara “*kentsel idari alan*” demektedir. Bir kentsel yerleşmenin idari alanını, kendisine komşu olan ilk halkada yer alan köylerle diğer belediye teşkilatlı yerleşmenin/yerleşmelerin idari sınırları belirlemektedir. Bu sınırlar içinde kalan sahada bir kentsel yerleşim alanı (şehir/kasaba) ile tarım, otlak, orman, maden alanları vb. bulunabilmektedir (Şekil 4, Şekil 5).

Kentsel idari alanlardaki sınırlandırma çok karmaşık ve belirsiz bir durum göstermektedir. Kentsel yerleşmelerdeki belediyeler, “*kentsel idari alan sınırları*” içinde kalan arazinin tümüne sahip çıkmayarak belirli dönemler için belirledikleri “*belediye hizmet alanı*”, “*mücvir alan*” sınırlarına göre planlamalar yapıp yönetim ve denetim hakkını kullanmaktadır (Şekil 4-5). Bu keyfi durum kentsel idari alanlar içinde yönetim boşluğu doğurmaktadır; kaçak yapılaşmalara, yanlış arazi kullanımına ve çevre sorunlarına yol açmaktadır. Bu karmaşık yapı yüzünden Türkiye genelinde kentsel idari alanlardaki arazi varlığının tespiti mümkün olmamaktadır. Arazi istatistiklerinde köy, kasaba ve şehirlerimiz arazi varlıklarıyla ilgili verilere rastlanılmamasının başlıca sebebi budur. Bu nedenle, kentsel idari alanlardaki arazi varlığının tespitinde de köy idari alanları için önerdiğimiz hususların gerçekleştirilmesi zorunluluk arz etmektedir.



Şekil 4. Uzunköprü şehrinin kentsel idari alanı ile belediye mücvir alan sınırı
Kaynak İlçim Oba.. Yüksek lisans ödevi. Ankara-2008



Şekil 5. Beypazarı şehrinin kentsel idari alanı ile belediye hizmet ve mücavir alan sınırı
Kaynak: Sibel Atak, Beypazarı'nın Kuruluşu, Gelişimi ve Şehir İçi Arazi Kullanımı. Y.Lisans Tezi, Ankara,2008

2.3. Arazi Varlığının Tespitinde ve Alansal Sınırlandırmada Hazine Arazileri

Devletin mülkiyetinde bulunan araziler olarak tanımlanan hazine arazileri, yayla alanları, orman alanları, milli park alanları, doğal sit alanları, maden alanları, göl ve bataklıklar, plajlar, akarsu yataklarından oluşturmaktadır. Mülki idare bölümleri içinde yer aldıkları halde, idarî bölünüş, mülkiyet ve arazi kullanımı bakımından Türkiye'nin en sorunlu alanlarını oluştururlar. Hazine arazilerinin bütünü devlet adına tapu siciline tescili yapılmamıştır. Tescili olanlara hazinenin özel mülkiyetinde olan araziler, tescilsiz olanlara hazinenin genel mülkiyetinde olan araziler denir. Türkiye'nin yaklaşık % 54'ünün Hazine arazilerinden oluştuğu tahmin edilmektedir. Maliye Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğü'nün son verilerine göre, Türkiye'deki hazine arazilerin ancak % 9'unun 1/5000 ve 1/1000'lik planlarının yapıldığı bilinmektedir.

3. Arazi Varlığının Tespitinde Bölge Sistematiğinin Önemi

Daha önce de vurguladığımız gibi, bölgesel ölçekte Türkiye'nin arazi varlığının kullanım yönünden tespitinde daha çok bir fonksiyon bölge niteliği taşıyan mülki idare bölümleriyle (il ve ilçe) yetinilmektedir. Aslında, arazi varlığının doğal, coğrafi ve çeşitli türdeki fonksiyon bölgelere göre en alt mekan biriminden başlayarak "alan-kesim-yöre-bölüm- alt bölge-bölge" sistematiği içinde belirlenmesi farklı yaklaşımlara göre hazırlanacak arazi kullanım planlarına zemin oluşturacaktır.

Günümüzde "bölge" kavramı oldukça zenginleşmiş olup, Türkiye'deki bölge planlama çalışmalarında planlama alanı olarak seçilen mekânlar alansal boyutları ve sahip oldukları nitelikleri ne olursa olsun "bölge" adıyla ifade edilmektedir. Bu türlü genel yaklaşımla bölgeyi tanımlamak ve sistematiğini yapmak mümkün değildir. Herhangi bir mekansal boyut ve ölçek tayin etmeden gerçek bölge sistematiği dışında, çeşitli yaklaşımlarla ele alınan konuların kapsamına göre sınırlandırılmış yeryüzü parçalarının "bölge" olarak nitelendirilmesi, bölge konusunda kavram kargaşasına yol açmakta ve bölge kimliğini belirsiz hale sokmaktadır.

Örneğin, doğal yapının ve çevrenin korunması bakımından daha çok doğal bölgelere (*jeomorfojenetik, klimatik, hidrografik, biyocoğrafik, pedojenetik*); mekansal ölçekte sosyoekonomik amaçlı çalışmalar ve planlamalar için coğrafi bölgeler ile fonksiyonel bölgelere (*idari bölgeler, yerleşim bölgeleri, nüfus bölgeleri, folklor-kültür bölgeleri, hammadde üretim bölgeleri, sanayi bölgeleri, hizmet bölgeleri, plan bölgeler ve istatistik bölgeleri*) gereksinim duyulmaktadır.

Çizelge 2. Doğal bölgelerin, coğrafi bölgelerin ve fonksiyon bölgelerin ortak sistematik yapısı

BİRİMLER	AÇIKLAMA
Bölge (Region)	Küresel, kıtasal veya ülkesel boyutta birinci derecede yapılan bölge taksimatına göre elde edilen sınırlandırılmış yeryüzü parçalarından her biridir.
Alt bölge (Subregion)	Büyük bölgeler içinde farklı özellikleriyle birbirinden ayrılan ikinci derecede sınırlandırılmış yeryüzü parçalarıdır. Her bölgelerde alt bölge ayrımı yapılmayabilir. Bu durumda doğrudan bölümlere geçilir.
Bölüm (Division)	Alt bölgelerin veya alt bölgesi bulunmayan bölgelerin farklı özellikleri nedeniyle birbirinden ayrılan sınırlandırılmış kısımlarıdır.
Yöre (District)	Bölümlerin homojen özelliklere sahip kısımlarıdır.
Kesim (Subdistrict)	Homojen nitelikli yörelerin kendi içinde ayrılan parçalarıdır. Her yörede kesim ayrılmayabilir. Bu durumda doğrudan alana geçilir.
Alan (Area)	En küçük mekan birimi, coğrafi bölgelerde ve fonksiyon bölgelerde insanın yeryüzüyle etkileşim halinde bulunduğu birimlere (yerleşim alanları ve yakın çevresine) karşılık gelir.

Doğal bölge kapsamında olması gereken akarsu havzalarıyla ilgili planlamalarda bile proje sahasının mülki idare bölümlenmesine göre sınırlandırılmış olması tutarsız ve yanlış bir yöntemdir. Örneğin, “Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi”nde hidrografik anlamda Yeşilirmak’ı besleyen tüm kollar proje sahası içine alınmayıp, hidrografik havza sınırı olarak Samsun, Amasya, Tokat ve Çorum illerinin idari sınırları içinde kalan alanlar proje sahasını oluşturmuştur. Aslında, “Yeşilirmak Bölgesi” veya “Yeşilirmak Havzası” gibi adlandırmalarla, Yeşilirmak’ı besleyen bütün kollar ve bunların üzerinde aktıkları alanların bütünü ele alınmalıdır. Buna göre Yeşilirmak’ın bir ağacın gövdesini ve dallarını andıran drenaj ağının, diğer akarsuların drenaj ağı ile olan sınırı (ana su bölümü çizgisi) Yeşilirmak Havzasının bölge sınırını meydana getirmektedir. İşte bu sınırlar içinde kalan alanların (*köy ve kent idari alanları içindeki araziler ile diğer hazine arazilerinin*) tümü bir hidrografik bölge oluşturmaktadır. Planlamada bu sınırlar içindeki sahaların bütünü ele alınmalı ve gerekli olan çalışmaların hepsi bu kapsamda yapılmalıdır. Özellikle son yıllarda olumsuz çevresel etkiler nedeniyle akarsuların ve göllerin kirlenmesi çok sayıda sorunları da beraberinde getirmektedir. Coğrafi ve ekolojik sorunların birlikte giderilebilmesi için yapılan bölge planlama çalışmalarında göl ve bataklıklar ile akarsu havzaları güncelliklerini sürdürmektedirler.

Bakanlar Kurulu kararı ile “Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemi-NUTS” adıyla 2002 yılında yürürlüğe koyulan İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırmasında da mülki idare bölgelerine (illere) bağımlı kalınmıştır. 28/8/2002 tarih ve 2002/4720 sayılı kararnamenin 4. maddesi gereğince: Tüm kamu kurum ve kuruluşlarınca; bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyoekonomik analizlerinin yapılması ve bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi gibi çalışmalarda, İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması’nın kullanılması zorunlu hale getirilmiştir. Bu sınıflandırmada en küçük mekansal birimi Düzey-3 olarak ele alınan iller oluşturmaktadır. Çizelge 3’te görüldüğü gibi bu sınıflandırmada arazi varlığı tespiti ile ilgili veriler de genel sonuçları yansıtmaktadır. Bu bölgesel yapı içinde Düzey-3’lerden sonra Düzey-4 (ilçelere) ve Düzey-5’lere (köy ve kentlerin idari alanları ile hazine arazilerine) yer verilmemiş olması önemli bir eksikliklerdir.

Çizelge 3. İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflamasında dikkate alınmayan Düzey 4 ve Düzey 5'in kapsamı

DÜZEY 3 Mülki İdare Bölgeleri	DÜZEY 4 Mülki İdare Bölümleri	DÜZEY 5 Taban Oluşturan Alanlar
İller	İlçeler	Köy Ve Kentlerin İdari Alanları İle Hazine Arazileri

4. Sonuç

- Türkiye'deki arazi varlığının tespitinde eskiden beri genel yöntemler uygulanarak taban yerine tavan tercih edilmiştir. Ülke bütününe kapsamayan alansal sınırlandırma çalışmaları ile arazi varlığı tespiti yapılmış olması sonucu etkilememiştir.
- Ülkemizdeki arazi varlığını tek başına tespitle görevli bir kuruluş bulunmaması çalışmaların istenilen düzeyde gelişmesini engellemiştir. Arazi konusuyla ilgili kuruluşların eşgüdümünü sağlamaya yönelik çalışmalar bu konuda atılan önemli adımlardan biri sayılabilir. Ancak bu kurumların farklı yaklaşım ve yöntemlerle elde ettikleri verilerin bir merkezde toplanarak doğruluğunun test edilmesi gerekir. Sözü edilen bu merkezin mevcut yapı içinde "Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü" olması gerekir. Fakat bu kuruluşun yasayla kendine tanınan görevleri buna elverişli değildir. Türkiye'deki arazi varlığının alansal ve bölgesel ölçekte tespiti için yeni bir teşkilatlanmaya gereksinim duyulmaktadır. Japonya'da olduğu gibi bir arazi bakanlığının kurulması bu sorunun çözümü için gereklidir.
- Türkiye'nin mülki idare bakımından bölünüşüne göre ilçelerin birleşmesiyle iller, illerin yan yana gelmesiyle ülke bütünü elde edilmektedir.
- Arazi varlığının tespitinde en küçük idari ünite olarak ilçelerin idari alanları temel alınmakta, tabandaki köy ve kentlerin idari alanlarına, hazine arazi arazilerine inilmemektedir.
- Bu yüzden ilçelerin alt idari bölünüş yapıları ortaya çıkarılamamakta; buna bağlı olarak dış sınırları ve arazi varlığı tam olarak tespit edilememektedir.
- Hatasız bir Türkiye mülki idari bölümleri haritası ve arazi varlığı haritası elde etmenin yolu alansal sınırlandırmaya dayalı ilçe haritalarının hazırlanmasıyla mümkündür.
- Türkiye'nin arazi varlığının kullanım yönünden tespitinde sadece mülki idare alanları (il ve ilçe) bazında tespitle yetinilmektedir. Aslında, arazi varlığının doğal, coğrafi ve fonksiyon bölgelere göre en alt mekan birimi "alan" dan başlayarak "alan-kesim-yöre-bölüm- alt bölge-bölge" sistematiği içinde belirlenmesi farklı yaklaşımlara göre hazırlanacak arazi kullanım planlarına zemin oluşturacaktır.
- Farklı bölgelere göre yapılacak tespit de en küçük birim alan olduğuna göre, ülkemizin arazi varlığının tespitinde alansal ölçekte sınırlandırmaların yapılarak herkesin kolayca erişebileceği "Türkiye Arazi Bilgi Sistemi"nin oluşturulması gerekmektedir.

Referanslar

- Adlı, Z.; Şahin,N.; Ercan,O.; Cömert, Ç.; Mataraci, O.; Taştan,H.; Ekinciöğlü,İ.; Durduran,S.S. vd.,*Türkiye Ulusal Coğrafi Bilgi Sistemi Oluşturulabilmesi İçin Ön Çalışma Raporu (Eylem 47)*,221, TKGM , Ankara.
- Ataklı, S. (2008), *Beypazarı'nın Kuruluşu Gelişmesi ve Şehir İçi Arazi Kullanımı*,. Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniv. Sos. Bil. Enst., Ankara.
- Şahin, N.; Ercan, O.; Taştan, H.; Ekinciöğlü,İ.; Batuk, F.; Söğüt,H.; İlter,B.; Doğru,A.G.; Bakıcı,S.; Durduran,S.S.; Çelik, R.N.; Uluğtekin,N.; Ünal, R. Vd , (2006) *Türkiye Ulusal Coğrafi Bilgi Sistemi (TUCBS) Oluşturmaya Yönelik Altyapı Hazırlık Çalışmaları Raporu (Eylem 36): Türkiye Ulusal Coğrafi Bilgi Sistemi Politika Ve Strateji Dokümanı*, TKGM, Ankara.
- Özçağlar, A. (2005) "*Türkiye'de Mülki İdare Bölümlerinin İdari Coğrafya Analizi*", Coğrafi Bilimler Dergisi, Cilt:3, Sayı:1, Ankara.
- Özçağlar, A. vd. (2006), *Rize İli Çamlıhemşin İlçesinde Doğal ve Beşeri Kaynakların Tespiti ve Arazi Kullanım Kararlarının Geliştirilmesi*. Araştırma Projesi (TÜBİTAK- SOBAG-102K025), Ankara.

