

## Sürdürülebilir Kalkınma ve Kadastro Evrim

Volkan Çağdaş<sup>1</sup>, Mehmet Gür<sup>2</sup>

### Özet:

Günümüzde küreselleşme, sürdürülebilir kalkınma, kentleşme ve teknolojik gelişmeler toprağı, kullanımının planlanmasını, kaydı ve dolaşımını daha da önemli kılmaktadır. Bu gelişme kadastro, vergilendirme ve iyeliğin güvencesi olma'dan çok amaçlı kadastro ve taşınmaz idaresine (land administration) evrimleşmektedir. Makalede, sürdürülebilir kalkınma ekseninde evrim sürecinin ulaştığı toprak yönetimi (land management) ve taşınmaz idaresi kavramları ele alınmış, taşınmaz idare sistemi üzerinde durulmuştur.

### Anahtar Sözcükler

Sürdürülebilir Kalkınma, Toprak Yönetimi, Taşınmaz İdaresi, Kadastro, Çok Amaçlı Kadastro.

### Abstract:

#### *Sustainable Development and Evoulution of the Cadastre*

Nowadays, land, land use planning, registration and circulation become more important due to globalization, sustainable development, urbanization and technological developments. These drivers have been transforming cadastre from being guarantee of ownership and taxation to multi-purpose cadastre and land administration system. In this paper, evolution phases of this progress, land management and land administration concepts, which are occurred and shaped in the sustainable development context, are considered.

### Key Words

Sustainable Development, Land Management, Land Administration, Cadastre, Multipurpose Cadastre.

## 1. Giriş

İkinci Dünya Savaşı'nın ardından barışı güvenceye alan ilke ve kurumlar yaratılırken, yeryüzünün doğal ve kültürel değerlerini giderek yok edecek bir sanayileşme ve kalkınma politikası yürürlüğe konmuştur (TANİLLİ 1997). Bu dönemin ardından ortaya çıkan küreselleşme, bilişim teknolojilerindeki değişimlerle birlikte mal, hizmet ve sermayenin serbestçe dolaşımına olanak tanıyan yeni bir dünya düzeni oluşturma çabasına girmiştir. Küreselleşmeyle birlikte, etkileşimli çalışan yeni piyasalar; çok uluslu şirketler; geniş bilgi ağları, taşınır telefonlar gibi yeni kurumlar ve yeni araçlar ortaya çıkmıştır. 'Yeni dünya düzeni' olarak tanımlanan küreselleşme, liberal politikaların güdümünde; sosyal devlet kavramını yıkmaya çalışan, ulus devletlerin politika alanını daraltan, egemenlik haklarının bir kısmına ortak olmaya çalışan ya

da bu hakları kısıtlayan yeni uluslararası kurumlar (Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu vd.) yaratmıştır.

Çevresel kaliteyi ve doğal kaynaklardaki bozulmayı dikkate almadan geliştirilmiş bu model salt ekonomik büyümeye önem vermiş, sonucunda doğal kaynaklar tümden bir yıkım tehlikesi ile yüz yüze gelmiştir. AKTAN ve ŞEN (1999)'un da belirttiği gibi, bu tehlike temelde iki biçimde ortaya çıkmaktadır: Bunlardan biri, denetimsiz sanayileşme diğeri ise fakirliğin tüm dünyada hızla artmasıdır. Çok uluslu şirketler, maliyetlerin getirdiği ek yüklerden kurtulmak için sanayi etkinliklerini gelişmiş ülkeler yerine çevre tüzesinin daha gevşek olduğu ülkelere yöneltmektedirler. Bu durumda, gelişmiş ülkelerde etkinlik gösteren firmaların, çevre standartlarının yüksekliği dolayısıyla rekabet gücü zayıflamakta, bunun sonucunda gelişmiş ülkeler de çevre standartlarını düşürmektedir. Çevreye zarar veren bir başka etmen ise küreselleşmenin tüm dünyada nüfusun büyük bir kesimini hızla fakirleştirmesidir. Fakirlik, insanların çevreye bağımlılığını arttırmakta, bireylerin aşırı ölçüde doğal kaynak kullanımını zorunlu kılmaktadır.

Çevre sorunlarını, kalkınmanın doğal ve katlanılması gereken bir sonucu olarak gören küresel ekonomi stratejileri; doğal kaynakların tükenmeye ve çevre kirliliğinin ulusal sınırları aşarak tüm dünyayı etkilemeye başlamasıyla eleştirilmiş, küreselleşmenin neden olduğu çevresel, ekonomik ve kültürel yıkıma, sistem kendi ürettiği uluslararası kurumlar aracılığıyla çözüm yolları aramaya koyulmuştur. Bu amaçla Birleşmiş Milletler (United Nations-UN) 1987 yılından başlayarak, 1992 'Rio Yeryüzü Zirvesi', 1994 'Kahire Nüfus ve Kalkınma Konferansı', 1995 'Kopenhag Sosyal Gelişme Konferansı', 1995 'Pekin Dördüncü Dünya Kadın Konferansı' ve 1996 'İstanbul Habitat II.Kent Zirvesi'nde geliştirilerek ortaya konan 'sürdürülebilir kalkınma' ile bu arayışlarını sürdürmüş ve sürdürmektedir.

Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu'nun, Birleşmiş Milletler (United Nations-UN) Genel Kurulu adına 1987 yılında hazırladığı 'Ortak Geleceğimiz' (Our Common Future) adlı raporda; ekoloji ile ekonomik kalkınma arasında denge kurulması ve kalkınmanın 'sürdürülebilir' nitelikte olması önerilmektedir. Ana amaçları; insanlığın temel gereksinimlerinin karşılanması, herkes için yaşam kalitesinin iyileştirilmesi ve güvenli bir geleceğin sağlanması olarak özetlenebilecek sürdürülebilir kalkınma kavramı bu raporda; "bugünün gereksinim ve beklentilerini, gelecek kuşakların gereksinim ve beklentilerini karşılama olanaklarından ödün vermeksizin karşılamak" biçiminde tanımlanmıştır. Kurumsal ve teknolojik gelişmeleri gelecek nesillerin sürekliliğine ve gereksinimlerine yönlendirmeyi amaçlayan, toprak ve doğal kaynakların yönetimi ve korunmasını temel alan sürdürülebilir kalkınma, öncelikle ekonomik gelişimi hedefleyen ama kalkınma için gereken kaynakların akılcı, idareli kullanımını ve gelecek kuşaklar

<sup>1</sup> Arş. Gör., YTÜ İnşaat Fakültesi, Kamu Ölçmeleri Anabilim Dalı, 34349, Beşiktaş/İstanbul

<sup>2</sup> Arş. Gör., YTÜ İnşaat Fakültesi, Kamu Ölçmeleri Anabilim Dalı, 34349, Beşiktaş/İstanbul

için korunmasını öngören, toplumsal, ekolojik, ekonomik, konumsal ve kültürel boyutları olan bir kavramdır (GÜR 2001). Sürdürülebilir kalkınma modeli, mesleğimizle doğrudan ilintili iki yeni kavramın ortaya çıkmasına da neden olmuştur: 'Toprak yönetimi' (land management) ve 'taşınmaz idaresi' (land administration).

## 2. Toprak Yönetimi ve Taşınmaz İdaresi

Uluslararası Ölçmeciler Birliği (Fédération Internationale des Géomètres-FIG) ve UN'nin 1999 yılında ortaklaşa yayımladıkları 'Sürdürülebilir Kalkınma için Taşınmaz İdare Sistemleri Bathurst Bildirgesi' (The Bathurst Declaration on Land Administration for Sustainable Development), **toprak yönetimi** kavramını; "toprağın bir -toplumsal kıt- kaynak olarak hem ekonomik hem de çevresel açılarından sürdürülebilir kalkınmaya yönelik yönetimiyle ilişkili eylemlerin tümü", **taşınmaz idaresi** kavramını ise; "toprak yönetim politikalarının uygulanması sırasında, taşınmaz iyeliğine, değerine ve kullanımına ilişkin bilgileri saptama, kaydetme ve yayımlama süreci" biçiminde tanımlamaktadır. Tanımlarda geçen **toprak**; "dünyanın yer yüzeyi olup, yerin altında, üstünde ya da üzerinde sabitlenmiş her şeyi kapsar" olarak ifade edilmektedir (UNECE 1996).

Bu çalışmada, toprak yönetimi ve taşınmaz idaresi olarak adlandırılan kavramlar başka sözcüklerle de tanımlanabilir, tartışılarak geliştirilebilir.

Türk Yurttaşlar Yasası (Türk Medeni Kanunu) taşınmaz iyeliğinin konusunu, "arazi, tapu kütüğüne kaydedilen bağımsız ve sürekli haklar, kat mülkiyeti kütüğüne kayıtlı bağımsız kısımlar" olarak sıralamıştır. Kavramın bu tüzel içeriği, kadastro sistemimizin oluşumunu da etkilemiş, onu 'tüzel kadastro' niteliğinde yapılandırmıştır. Bu çalışmada 'taşınmaz' kavramı, ülkemizdeki tüzel tanımından daha kapsamlı, iyeliği, niteliği, kullanımı ne olursa olsun, toprak ve toprağa bağımlı tüm doğal ve yapay yapıları kapsayacak biçimde algılanmakta, ormanlar, madenler, kıyıları vd. doğal kaynakları da içermektedir. Öte yandan, 'yönetim' ve 'idare' kavramları arasında da anlam bakımından yakın bir ilişki bulunmaktadır. Türk Dil Kurumu Sözlüğü'nde **yönetim**; "yasalara, kurallara veya belli şartlara uygun biçimde çalışmayı sağlamak, idare etmek, tedvir etmek", **idare** ise; "ülke işlerinin yürütülmesi, kamuya ilişkin hizmetlerin bütünü" olarak tanımlanmaktadır. Tanımları birbirine bu denli yakın iki ayrı sözcüğün kullanılmasıyla,

toprak yönetimi ve taşınmaz idaresi arasındaki farklılığın vurgulanması amaçlanmıştır. Çünkü toprak yönetimi, ülke kaynaklarının kullanım politikalarını, taşınmaz idaresi ise, bu politikaların hazırlanmasında gereksinim duyulan verileri sağlayan yapıyı, başka bir deyişle çok amaçlı kadastro nun çağın gereksinimlerine göre yeniden düzenlenmiş biçimini anlatmaktadır.

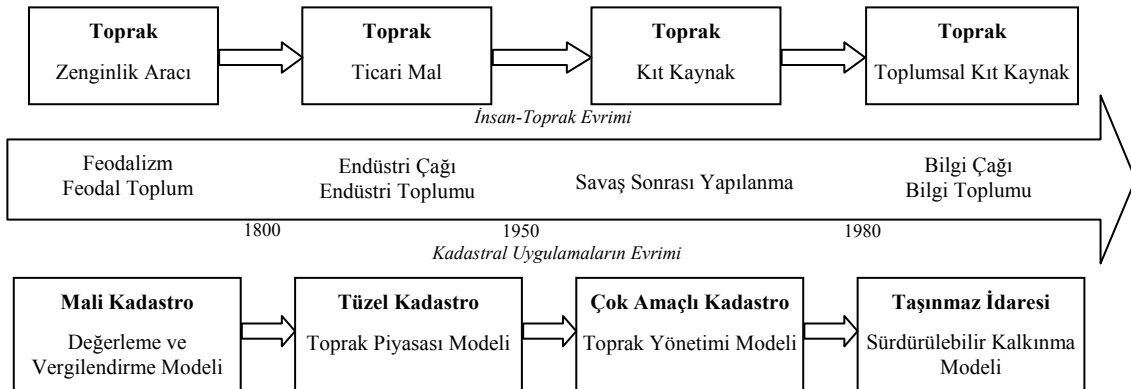
Doğal kaynaklardan en uygun yararlanmayı, hem kırsal hem de kentsel alanlarda ekonomik ve toplumsal sürdürülebilir kalkınmayı desteklemesi öngörülen toprak yönetimi, değinilen hedeflere ulaşırken taşınmaz idare sisteminden yararlanacaktır. Taşınmaz idare sistemi, sürdürülebilir kalkınmada toprağa ilişkin işlemlerin yürütülmesinde toprak politikalarının temelidir ve bu politikaların uygulanmasına yönelik işlevsel araçlara sahiptir (MOLEN 2002).

## 3. Kadastrodan Taşınmaz İdaresine

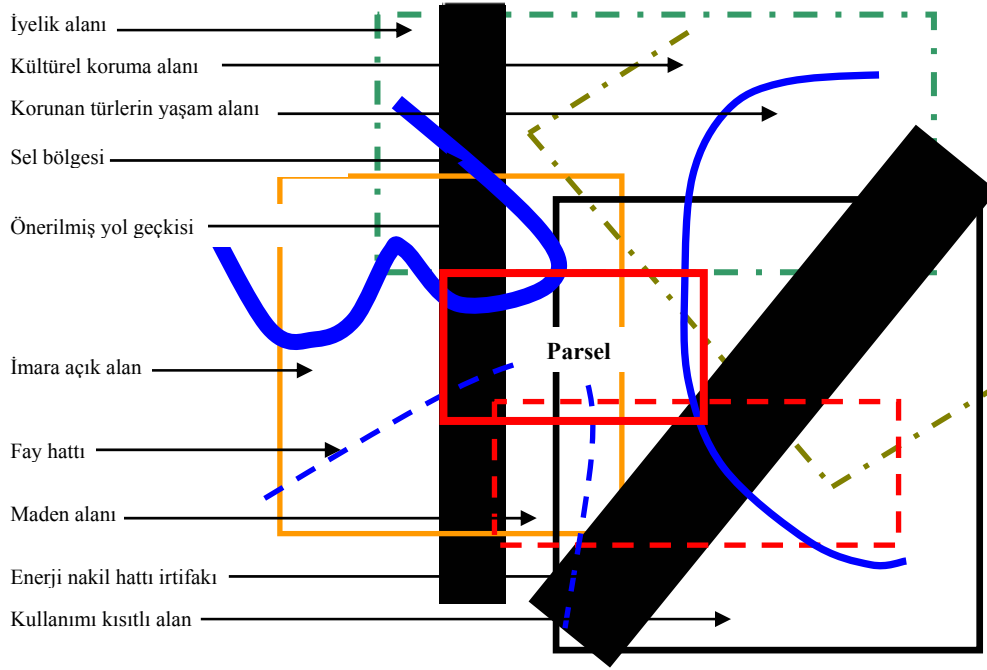
Tüm dünyada, son birkaç yüzyıl içinde toprağa ve kadastroya bakış önemli ölçüde değişmiştir. Önce bir zenginlik aracı olan toprak, ardından bir ticari mal, sonra kıt bir kaynak ve günümüzde toplumsal bir kıt kaynak olma özelliklerini de kazanmış ve kadastro; basit iyelik kayıtlarından mali araçlara dönüşmüş, taşınmaz piyasaları ile planlamanın temel taşı biçimine gelmiştir (Bkz. Çizelge 1). Başka bir deyişle, kadastro; iyeliğin korunması ve vergilendirme amaçlarından, çevresel yönetim, sürdürülebilir kalkınma, ekonomik gelişim ve sosyal adalet kavramlarına hizmet eden bir yapıya kavuşmuştur (WILLIAMSON ve TING 1999-1).

Teknolojik, toplumsal ve ekonomik değişimler ile sürdürülebilir kalkınma ekseninde ortaya çıkan toprak yönetiminin gereksinimleri; bu geleneksel kadastro nun taşınmaz idaresine doğru yeniden yapılanmasını zorunlu kılmıştır. FIG'in 1995 yılında hazırladığı 'Kadastro Raporu', FIG ve UN'in 1996 yılında ortaklaşa yayımladıkları 'Kadastral Reform Üzerine Bogor Bildirgesi', FIG tarafından 1998 yılında yayımlanan '2014 Kadastro su' ve FIG ve UN'in 1999 yılında ortaklaşa yayımladıkları 'Sürdürülebilir Kalkınma İçin Taşınmaz İdaresi Bathurst Bildirgesi' nde de bu eğilim ortaya konmaktadır.

Kadastro ölçmeleri, tescil, değerlendirme ve planlama ile bunların taşınmaz piyasalarının işletilmesindeki rolleri; temel hedefi sürdürülebilir kalkınma olan bütüncül bir sistemin bileşenleri olarak algılanmaktadır. Böylesi geniş ve bütüncül bir yaklaşım sonucunda, toprağa ilişkin tüm hak, kısıtlılık ve



Çizelge 1: Toprağa bakış ve kadastro nun evrimi (ENEMARK 2001)



Çizelge 2: Çok amaçlı kadastroda hak, kısıt ve sorumlulukların çakışması (WILLIAMSON ve TING 1999-2)

sorumlulukların Çizelge 2’de gösterildiği gibi tasarlanması ve yönetilmesi gerekir. Bu içerik, geçmişteki klasik kadastro ya da tescil sistemlerinden çok daha kapsamlıdır. Bunun sonucunda, geçen yüzyılın son çeyreğinde ortaya çıkan çok amaçlı kadastro kavramı bir gerçeklik olarak karşımıza çıkmaktadır. Bir başka sonuç ise taşınmaz idaresinin sürdürülebilir kalkınmanın altyapısı olarak görülmeye başlanmasıdır (WILLIAMSON ve TING 1999-2), (WILLIAMSON vd. 1999).

FIG tarafından 1995 yılında yayımlanan ‘*Kadastro Raporu*’, kadastro nun bir arazi bilgi sistemi olarak sosyal ve ekonomik kalkınmadaki önemini vurgulamakta, kadastro nun kurulabilmesi ve sürdürülebilmesi için gerekli teknik, kurumsal ve yasal ilkeleri ortaya koymaktadır. Kadastro Raporu, sürdürülebilir kalkınmanın desteklenmesi amacıyla kadastro nun; iyeliğe bağlı krediler için güvence oluşturacak ve taşınmaz vergilendirmesini destekleyecek biçimde yapılanmasını öngörmekte, bunun yanında devlet topraklarının korunması, sınır anlaşmazlıklarının azaltılması ve toprak reformlarının uygulanmasında, doğal kaynakların izlenmesi, geliştirilmesi ve kullanım planlarının tasarlanmasında, çevre yönetiminin desteklenmesi ve istatistiksel verilerin üretiminde etkin rol oynamasını vurgulamaktadır. Toprak yönetimini; “*doğal kaynaklarının kullanım ve gelişiminin yönetilme süreci*” biçimde tanımlayan Kadastro Raporu, yönetim politikalarına ilişkin hedeflerin başarıya ulaşabilmesi için toprak ve doğal kaynakların kapasitesine, elmenliği ve kullanımına ilişkin bilgilere gereksinim duyulduğunu belirtmekte ve kadastro nun tanımını şöyle yapmaktadır: “*Kadastro, toprağa ilişkin hak, kısıtlılık ve sorumluluk kayıtlarını içeren parsel bazlı güncelleştirilmiş bilgi sistemidir. Kadastro genelde parselin geometrik tanımını, parsel ile ilişkin hak ve kısıtlılık kayıtlarını, iyeliği ya da bu hakların denetimini ve kimi durumda parselin değerini içerir. Kadastro, mali (değerleme, vergileme) ve tüzel boyutu ile toprak kullanımının yönetimine yardımcı olmak (planlama) ve*

*sürdürülebilir kalkınma ile çevresel korumayı sağlamak için kurulabilir*” (FIG 1995).

18-26 Mart 1996 tarihinde Endonezya’nın Bogor kentinde yapılan ‘*UN Bölgelerarası Kadastro Uzmanları Toplantısı*’ (United Nations Interregional Meeting of Experts on the Cadastre) sonucunda yayımlanan ‘*Kadastal Reform Üzerine Bogor Bildirgesi*’ (The Bogor Declaration on Cadastral Reform) 1995’de yayımlanan Kadastro Raporu’ndaki kadastro tanımını geliştirerek, geleceğin kadastro sunun; taşınmaz piyasalarının etkinliğini kolaylaştıracak, toprakla ilgili tüm hakları koruyacak, uzun erimli sürdürülebilir kalkınma ve toprak yönetimini destekleyecek çağdaş bir yapıya kavuşması gerektiğini öngörmektedir. Bogor Bildirgesi; kadastro nun basit, etkili, nüfusun yapısına ve büyüme hızına uyumlandırılabilir olması, toprağa ulaşmayı sağlaması, ulusal ve konumsal veri altyapısının bir parçası olması gerektiğini belirtmektedir (FIG ve UN 1996).

Kadastro sistemlerine ilişkin bir başka araştırma, FIG’in ‘*Kadastro ve Toprak Yönetimi*’ (Cadastre and Land Management) isimli yedinci komisyonu tarafından 1998 yılında yayımlanan ‘*Geleceğin Kadastal Sistemlerine İlişkin Bir Vizyon-Kadastro 2014 Raporu*’dur (Cadastre 2014: A Vision for A Future Cadastral System). Kadastro 2014; insan toprak ilişkisinin değişimi üzerine eğilmiş, geleceğin kadastro suna ilişkin altı ilke ortaya koymuştur.

1. Doğal kaynakların korunmasında, kadastro ya araziye ilişkin tüm özel-kamusal hak, kısıtlılık ve sorumlulukları sistematik arşivleme -başka bir deyişle, arazi bilgi sistemi oluşturma- görevi düşmektedir.
2. Kadastro ve tapu sicilinin ayrı kurumların denetiminde olduğu klasik sistem, tapu sicili ile bütünleşik bir kadastro ya dönüşmelidir.
3. Geleceğin kadastro sununda, klasik kadastal harita üretiminin yerini, derlenmiş bir veritabanından farklı ölçek ve veri yapısına esneklik tanıyan modelleme ala-

çaktır. Böyle bir yapıyla, haritaların tip, ölçek ve içeriği gereksinimlere göre düzenlenebilecek, veritabanındaki bilgilerden aynı veriler kullanılarak farklı ürünler üretilen ve sayısal veri değişimi yardımıyla kadastral bilgilerin yayımlanması ve dağıtılması kolaylaşacaktır.

4. Bilişim teknolojisi ve geomatik uygulamaları geleceğin kadastrounda etkin rol oynayacaktır.
5. Kadastro hizmetleri yüksek oranda özelleştirilecek, kamu sektörü denetim-gözetim işlevi üzerinde yoğunlaşacaktır.
6. Önemli maliyet gerektiren kadastroun işletilmesi ve sürdürülebilmesi, kamu finansmanı yerine, yararlanılardan geri alınarak oluşturulacak fonlarla sağlanacaktır (KAUFMANN ve STEUDLER 1998).

UN ile FIG tarafından 18-22 Ekim 1999 tarihleri arasında Avustralya'nın Bathurst kentinde düzenlenen 'Sürdürülebilir Kalkınma İçin Toprak Elmenliği ve Kadastral Altyapılar Semineri' (Bathurst Workshop on Land Tenure and Cadastral Infrastructures for Sustainable Development) sırasında altı çalışma grubu oluşturulmuş; 'İnsan-Toprak İlişkilerinin Dinamiği'; 'Sürdürülebilir Kalkınmada Toprağın Rolü'; 'Gıda, Su ve Toprak'; 'Toprak Elmenliği ve Taşınmaz İdaresi'; 'Piyasaların, Toprak Tescili, Planlama ve Değerleme ile Arakesiti'; 'Taşınmaz İdare Sistemlerinin Yeniden Tasarımı' konu başlıkları altında tartışmalar yapılmıştır. 'Sürdürülebilir Kalkınmada Toprağın Rolü'nün tartışıldığı çalışma grubunda, sürdürülebilir kalkınma açısından toprağın birbiriyle çelişen niteliklerinin olduğu ortaya konulmuş; duyarlı ve kıt bir kaynak olmasından dolayı hem çevresel korumanın bir nesnesi olarak görülmesi gerektiği hem de zenginlik üreten, yatırımları çeken ekonomik ve sosyal bir değere sahip olduğu belirtilmiştir. Seminer sonunda 'Bathurst Bildirgesi' adıyla anılan bir bildirme yayımlanmış, toprak elmenliği için etkili yasal güvencenin sağlanması; tüm bireylere toprakla ilgili ekonomik eylemlerde fırsat eşitliği yaratılması; taşınmaz idare sistemi sürdürülebilir kalkınmayı destekleyecek düzenlemeler yapılması; bu düzenlemelerin başarıya ulaşması için taşınmaz idare sistemi altyapılarına yatırım yapılması; ulusların, uluslararası kurumlar ve sivil toplum örgütlerinin Bathurst Bildirgesi ilkelerine uyum sağlamaları için desteklenmesi; taşınmazla yönelik bilgilerin farklı devlet kurumları arasında ya da devlet kurumları ile kamu arasında kolayca akışının sağlanması için çeşitli önerilerde bulunulmuştur (FIG ve UN 1999).

Bu görüşlerin oluşumunda, özel iyelik ve serbest piyasa ekonomisine geçiş süreci yaşayan eski 'Doğu Bloku Ülkeleri' ile gelişmekte olan ülkeler için yepyeni bir kadastroun tasarlanması ve küresel sermaye için yeni taşınmaz piyasaları yaratma amacının etkili olduğu da söylenebilir.

#### 4. Taşınmaz İdare Sisteminin Yararları

Taşınmaz idare sistemi genelleştirilmiş veriler yerine parsel bazında ayrıntılı bilgilerle ilgilenir ve bu yapıyla hem bireysel hem de toplumsal gereksinimlere yanıt verir. Taşınmaz idare sisteminin belli başlı yararları 'UN Avrupa Ekonomi Komisyonu'nun (United Nations Economic Commission for Europe-UNECE) 1996 yılında yayımladığı 'Taşınmaz İdaresi Kılavuzu'nda (Land Administration Guidelines) şöyle sıralanmaktadır:

*İyelik güvencesi sağlama:* Sistem toprak iyeliğini güvenceleyen tapu senetlerini düzenleyerek ve sınır anlaşmazlıklarını çözerek taşınmaz dolaşımında güven sağlar, bu da toplumsal düzenin oluşumuna yardımcı olur.

*Taşınmaz piyasasının gelişimi ve denetimi:* Taşınmaz piyasasının saydam ve etkin işleyebilmesi, spekülasyonların önlenmesi; taşınmaz alıcı-satıcılarının güncel, güvenilir ve kamuya açık taşınmaz kayıtlarına ulaşımı ile olanaklıdır.

*Vergilendirmenin desteklenmesi:* Doğru ve güncel taşınmaz kayıtları, taşınmazla dayalı vergilerinin toplanmasında verimlilik ve etkinlik sağlayarak, vergi yükümlülerince de kabul görececek hakça bir sistemin oluşmasına hizmet eder.

*Kredi güvenliğinin sağlanması:* Taşınmazların çeşitli araçlar ile likiditesi yatırım için sermaye sağlamanın yollarından biridir. İyelik güvence altında olması ve taşınmazla ilintili tüm hak, kısıtlılık ve sorumlulukların kayıt altında bulunması kredi sağlayan mali kurumlar için güvence oluşturmaktadır.

*Toprak reformunun kolaylaştırılması:* Taşınmaz idare sistemi, topraksız çiftçilerin topraklandırılması, arazi toplulaştırması ve tarım topraklarının etkin kullanımı için planlanmasında gereksinim duyulan iyelik, toprak kullanımı gibi veriler ile toprağın tarımsal verimliliğine, kimyasal ve biyolojik yapısına ilişkin bilgileri sunmalıdır.

*Konumsal planlama ve altyapı hizmetleri:* Taşınmaz idare sistemi iyelik, değer ve kullanıma ilişkin verileri, fiziksel planlamayı destekleyecek sosyolojik, ekonomik ve çevresel veriler ile bütünleştirerek planlama süreçleri ve plan uygulamalarına hız kazandırır.

*Devlet topraklarının korunması:* Devlet toprakları üzerindeki yasadışı yapılanmanın önüne geçilmesi, bu taşınmazların kamu yararına hizmet eden biçimde kullanımı; devlete ait taşınmazların özel iyelikteki taşınmazlar gibi kayıt altına alınması ve dökümünün çıkarılması ile olanaklıdır.

*Çevresel yönetimin desteklenmesi:* Taşınmaz idare sistemi; arkeolojik ya da çevre koruma alanlarının kayıt altına alınması, çevresel etki değerlendirme raporlarının hazırlanması ve çeşitli bayındırma projelerinin sonuçlarının izlenmesinde etkin rol oynamaktadır.

*İstatistiksel verilerin üretimi:* İyelik, değer ve toprak kullanımına ilişkin istatistiksel veriler üretilerek, kalkınma programlarında öngörülen hedeflerin gerçekleşme oranı izlenebilir, kamu, toprak yönetimine ilişkin politikaları bu verilerle gözden geçirebilir, değiştirir.

#### 5. Taşınmaz İdare Sisteminin Temel Bileşenleri

İşlevi ve yararları yukarıda sıralanan taşınmaz idare sisteminin; tüzel, düzenleyici, ekonomik ve bilgi yönetimi biçiminde dört temel bileşeni olduğu görülmektedir. Tüzel bileşeni; iyelik haklarının saptanması, sınırlandırılması güvencelenmesi ve dolaşımı süreçlerinden oluşur. Mali bileşeni ise toprağın ekonomik yararları üzerine odaklanır. Bu bileşen vergi gelirlerinin artırılmasını, toprağın toplulaştırılıp yeniden dağıtılmasını ya da salt belli amaçlar için kullanılmasını sağlayabilir. Düzenleyici bileşeni çoğunlukla toprağın kullanımı ve gelişimine ilişkin verilerle ilgilenir. Bu bileşen, planlama sisteminde zorlanan gelişim ve kullanım kısıtlamalarını, mekânların özel gereksinimler için tasarlanmasını ve tarihsel bölgelerden duyarlı çevresel alanlara kadar sınıflandırılmasını kapsar. Bilgi yönetimi bileşeni ise yukarıda değinilen üç bileşenin bütünüdür.

bir parçası olarak tanımlanabilir (DALE ve MCLAUGHIN 1999).

ENEMARK (2001)'e göre, iyelik ve değerlendirme alanlarında yapılacak hakça bir sistem tasarımı; verimli bir taşınmaz piyasasının oluşmasına, toprak kullanımı denetimi ve gelişimi alanlarında yapılacak hakça bir sistem tasarımı ise; etkili bir toprak kullanım yönetiminin kurulmasına öncülük edecektir. Verimli bir taşınmaz piyasası ile etkili toprak kullanım yönetiminin bileşimi; ekonomik, sosyal ve çevresel gelişme için sürdürülebilir bir yaklaşım olacaktır.

### 5.1. Taşınmaz İdare Sisteminin Tüzel Bileşeni

Bu bileşen, toprağa bağlı haklar ile kısıtların derlenmesi ve güvencelenmesini kapsar. Taşınmazlar üzerindeki tüm yasal hakların belirliliği ve güvenliği; taşınmaz iyelerinin taşınmazlarını likidite ederek fon sağlaması ve kredi kurumlarının risklerinin azaltılması açısından önem taşır (Bkz. Çizelge 3). En önemli beklentilerden biri de taşınmaz idare sistemi ile etkili ve verimli bir taşınmaz piyasasının oluşturulmasıdır. Bunun için, taşınmaz idaresi kamuya açık olmalı, bireylerin taşınmaz piyasasına ilişkin doğru ve güncel bilgilere hızlı biçimde ulaşmasını sağlamalıdır.

### 5.2. Taşınmaz İdare Sisteminin Mali Bileşeni

Merkezi ve yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynaklarından biri olan taşınmaz vergilerinden en uygun yararı sağlamak için vergilendirme sisteminin hakça ve sosyal hedeflere hizmet eden bir yapıda tasarlanması, bu niteliğinin vergi yükümlülükleri tarafından kabul edilmesi gerekir. Hem taşınmaz piyasasını düzenleyici hem de yönetimlere gelir getirici bir araç olan taşınmaz vergileri; taşınmaz idare sisteminin mali kadastro boyutu ile yaşama geçirilir (Bkz. Çizelge 3). Taşınmaz idare sisteminin mali boyutu DALE ve MCLAUGHIN (1999)'e göre şu nitelikte olmalıdır:

1. Vergiye konu olan taşınmazların tanımlanması ve haritalanması;
2. Kentsel ve kırsal alanlardaki tüm taşınmazların sınıflandırılması, değer etmenleri ve değerlendirme için gereken ekonomik ve çevresel verilerin kaydedilmesi;
3. Taşınmazların satış fiyatları ve satış tarihleri, kiralaları, bakım-onarım giderleri, net gelirleri vb. gibi piyasa verilerinin derlenmesi ve analizi;
4. Taşınmazların vergiye esas olacak zemin ve yapı değerlerinin kestirimi;
5. Her bir taşınmaz için vergi yükümlüsünün tanımlanması;
6. Vergi yükümlülerince ödenmesi zorunlu olan vergi miktarının belirlenmesi;
7. Yerel ya da bölgesel düzeyde taşınmaz fiyatlarının izlenmesi, istatistiksel bilgilerin üretimi.

### 5.3. Taşınmaz İdare Sisteminin Düzenleyici Bileşeni

Taşınmaz idaresinin temel hedefi, sürdürülebilir kalkınmayı sağlayacak toprak yönetimi politikaları için gerekli verileri

sunmaktır. Toprak kullanımının istenilen yön ve biçimde denetimli gelişmesi, planlama merkezlerinin gereksindiği verileri kapsayan bir taşınmaz idare sistemi ile olanaklıdır. Bunun için taşınmaz idare sisteminin toprağın sınıflandırılmış nitelik verilerini de kapsamı gerekir.

Hem üst düzey hem de fiziksel planlama açısından önemli olan nitelik verileri kademelenmiş planlama anlayışına uyan yapıda olmalı, toprağı niteliğine göre genelden özele doğru dikey yönde sınıflandırmalı ve sınıflar kesin çizgilerle birbirinden ayrılmalıdır. Nitelik verileri ayrıca, kırsal alanlar için toprağın fiziksel ve kimyasal yapısı, üretim türü gibi veriler, kentsel alanda ise; imar planı uygulamalarını kolaylaştıracak veriler üzerine yoğunlaşmalıdır. Bu nedenle, taşınmaz idare sisteminin, tüm plan örgütleri ile plan uygulayıcıları tarafından kabul edilmiş standart bir taşınmaz sınıflandırma yapısına sahip olması gereklidir.

### 5.4. Taşınmaz İdare Sisteminin Bilgi Yönetimi Bileşeni

Taşınmaz idaresinin anahtar bileşeni toprak ve iyelik ile ilgili verilerin yönetimidir. Yönetim eylemlerinden en çok yararı sağlamak; temelde veri niteliğine, verilerin güncel, duyarlı, tam, kapsamlı, anlaşılabilir ve erişilebilir olmasına bağlıdır.

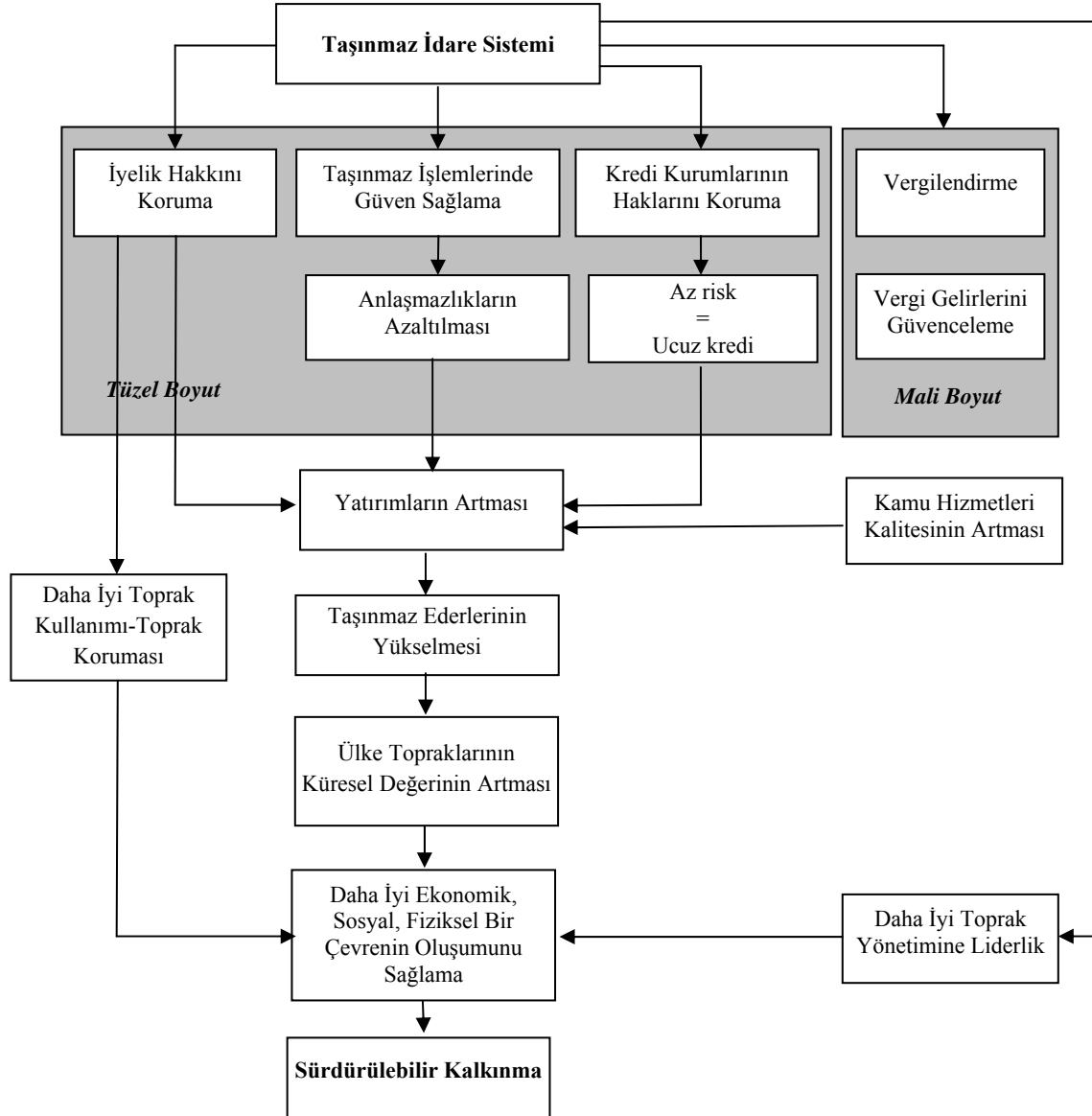
Toprağa yönelik bilgi sistemleri; toprak yönetiminin işlevlerini yerine getirmek amacıyla, genelde dört temel biçimde sınıflandırılabilir:

1. *Kadastro Bilgi Sistemi*: Toprak üzerindeki hak, kısıtlılık ve sorumlulukları yani iyeliği, kullanım ve değer verilerini kaydederek; saydam bir taşınmaz pazarının oluşumuna hizmet eder.
2. *Altyapı Bilgi Sistemi*: Metro, ulaşım, gaz, su, elektrik, iletişim gibi kamu hizmetlerinin yönetimiyle ilgilidir. Bu sistemler daha çok kentsel alanlar için önemlidir.
3. *Çevre Bilgi Sistemi*: Özellikle toprağın fiziksel ve jeolojik yapısı, su kaynakları, bitki örtüsü ve doğal yaşamla ilgilidir. Doğal kaynakların en uygun kullanımını için gereken bilgileri üretir. Bu tür sistemler daha çok kırsal toprak yönetiminde önem kazanır.
4. *Sosyo-Ekonomik Bilgi Sistemi*: Toplumun ekonomik ve sosyal yapısını tanımlayacak sağlık, eğitim, ekonomik gelişmişlik vb. veriler üzerine yoğunlaşarak, üst düzey planların şekillenmesinde rol oynar.

Taşınmaz idaresi açısından bu sistemlerin içinde en önemli olanı parsel tabanlı kadastro bilgi sistemidir. Ancak, toprak yönetimi için gerekli olan tüm bilgilerin kadastro bilgi sistemlerinde tutulması ve kullanımı olanaksızdır. Bu nedenle toprak yönetiminin çeşitli işlevlerinden sorumlu olan kurumlar, tasarlayacakları bilgi sistemlerinde; kadastro bilgi sistemlerince üretilen *'tek bir parsel numarasını'* anahtar olarak kullanmalı, tüm sistemler birbirleriyle bütünleşebilecek yapıda olmalıdır (DALE ve MCLAUGHIN 1999).

## 6. Sonuçlar

Toprak yönetimi, sürdürülebilir kalkınma için toprağa bağlı sorunları çözüme kavuşturan bütüncül bir sistemdir. Taşınmaz idaresi; toprak yönetim sistemi içinde toprağın iyeliği, değeri



Çizelge 3: Taşınmaz idare sisteminin tüzel ve mali boyutu (ROBERGE 2000)

ve kullanımı ile ilgilidir. Daha açık bir anlatımla bu sistem; toprak, toprak üzerindeki hak, kısıtlılık ve sorumluluklar ile toprağın öz niteliklerini yasal olarak belirleme, dökümünü çıkarma ve bu verileri etkin bir taşınmaz piyasasının oluşumu için paylaşmakla sorumludur. Bir anlamda, çok amaçlı kadastro kavramının sürdürülebilir kalkınma ve küreselleşme gereksinimlerine göre yeniden düzenlenmiş biçimidir. Taşınmaz idare sistemi; planlama, taşınmaz değerlendirme ve vergilendirmenin gereksinim duyduğu verileri üretir, ama bu görevleri üstlenmez. MOLEN (2002)'e göre, taşınmaz idaresi ve toprak yönetimi, yapıları nedeniyle kültüre, tarihe ve insan davranışına bağlıdır. Bu nedenle ülkeden ülkeye farklılık gösterir.

Kadastro, bugün tüm dünyada sürdürülebilir kalkınma ve çevresel gelişimi sağlamak için yeniden tasarlanmaktadır. Bu tasarım iyelik, değer ve kullanıma ilişkin bilgilere ulaşımı kolaylaştırarak; sosyal ve ekonomik politikalar oluşturulmasına, planlama ve planların uygulanmasına, altyapı hizmetlerinin geliştirilmesine, doğal kaynakların korunması amacıyla çevre-

sel denetime, kısaca toprağın yönetimine olanak tanıma biçiminde taşınmaz idaresine doğru olmaktadır.

Küreselleşmenin neden olduğu sorunlara, sürdürülebilir kalkınma kavramı ile çözüm yolları arayan uluslararası kuruluşların bir yandan da küresel sermayenin yatırımlarını yönlendireceği yeni taşınmaz piyasaları oluşturmaya çalışması, ayrı bir paradokstur. Bu nedenle, temel ilkelerini özetlediğimiz çalışmalarla öngörülen hedeflerin, 'toplum yararı' ilkeleyle bağdaşır bir yapıyla ülkemize uyarlanması gerektiği kanısındayız.

Toprak yönetiminin ülkemizdeki tüzel durumuna baktığımızda, temel ilkeler yönünden geride olmadığımızı söyleyebiliriz. Yapılması gereken; Anayasa'nın toprak yönetimi kapsamında değerlendirebileceğimiz maddeleri uyarınca çıkarılmış olan yasaların, Anayasa'nın 'toplum yararı' ilkesi doğrultusunda uygulanmasını, toprak yönetiminden sorumlu örgütlerin hiyerarşik yapıdaki görev ve hedeflerinin yeniden tanımlanmasını, bu örgütler arasında eşgüdüm kurulmasını ve kadastro sistemimizin iyelik kadastro yapısından sıyrılarak

toprak yönetim politikalarının hazırlanmasında başvuru kaynağı olmasını sağlamak olmalıdır.

## Kaynaklar:

- AKTAN C., ŞEN H., Globalleşme, Ekonomik Kriz ve Türkiye, Türkiye Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler, Serbest Meslek Menupları ve Yöneticileri Vakfı (TOSYÖV) Yayınları, Ankara, 1999, <http://www.canaktan.org/yeni-trendler/globallesme/ana-sayfa-globallesme.htm>, 08.10.2002.
- DALE P. F., MCLAUGHIN J. D., Land Administration, Oxford University Publications, ISBN 0-19-823390-6, New York, USA, 1999.
- ENEMARK S., SEVETDAL H., Cadastres, Land Information System and Planning, Fédération Internationale des Géomètres (FIG) and United Nations (UN) Conference on Land Tenure and Cadastral Infrastructures for Sustainable Development, 25-27 October 1999, Melbourne, Australia, <http://www.sli.unimelb.edu.au/UNConf99/session/session2/enemark.pdf>, 15.10.2002.
- ENEMARK S., Land Administration Systems A Major Challenge For The Surveying Profession, XVIII.Survey and Mapping Educators Conference, 2001, USA, <http://surveying.wb.psu.edu/suredu/wb/Papers/Enemark.pdf> 15.10.2002.
- FIG, Statement on the Cadastre, Fédération Internationale des Géomètres (FIG), Commission 7-Cadastre and Land Management, 1995, [http://www.fig7.org.uk/publications/cadastre/statement\\_oncadastre.html](http://www.fig7.org.uk/publications/cadastre/statement_oncadastre.html), 20.09.2002.
- FIG ve UN, The Bogor Declaration, United Nations Interregional Meeting of Experts on the Cadastre, Fédération Internationale des Géomètres (FIG) and United Nations (UN), 18-22 March, 1996, Bogor, Indonesia, <http://www.sli.unimelb.edu.au/fig7/Bogor/BogorDeclaration.html>, 20.09.2002.
- FIG ve UN, The Bathurst Declaration on Land Administration for Sustainable Development, Fédération Internationale des Géomètres (FIG) and United Nations (UN), Publication No:21, Copenhagen, Denmark, 1999.
- GÜR M., Türkiye Koşullarında Kırsal Toprak ve Yerleşim Düzenlemelerine Genel Yaklaşım, Yüksek Lisans Tezi, Yıldız Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, 2001.
- KAUFMANN J., STEUDLER D., Cadastre 2014: A Vision for A Future Cadastral System, Fédération Internationale des Géomètres (FIG), Commission 7-Cadastre and Land Management, 1998, Brighton, UK, <http://www.swisstopo.ch/figwg71/cad2014/cad2014/titlepage.htm>, 20.09.2002.
- MOLEN P., Land Administration Theory: Thinking in Terms of Migration of Systems, XXII.International Fédération Internationale des Géomètres (FIG) Congress, 19-26 April 2002, Washington DC, USA.
- ROBERGE D., Protecting Land Rights, A Key Factor in Sustainable Development: The Quebec Example, 1st International Seminar on Cadastral System, Land Administration and Sustainable Development in Bogota, 3-5 May 2000, Bogota, Colombia, <http://www.swisstopo.ch/fig-wg71/doc/bogota00/robergebogota.htm>, 15.10.2002.
- STEUDLER D., WILLIAMSON I. P., A Framework for Benchmarking Land Administration Systems, XXII.International Fédération Internationale des Géomètres (FIG) Congress, 19-26 April 2002, Washington DC, USA.
- TANILLI S., Yaratıcı Akılın Sentezi: Felsefeye Giriş, Adam Yayınları, ISBN-975-418-460-7, Birinci Baskı, İstanbul, 1997.
- WILLIAMSON I. P., TING L., Cadastral Trends-A Synthesis, The Australian Surveyor, Volume:44, 1999-1, No:1, Page:46-54, Australia.
- WILLIAMSON I. P., TING L., Land Administration and Cadastral Trends-A Framework for Re-engineering, Computers,

Environmental and Urban Systems, No:25, 1999-2, Page:339-366, USA.

WILLIAMSON I. P., TING L. and GRANT D., The Evolving Role of Land Administration in Support of Sustainable Development, The Australian Surveyor, Volume:44, 1999, No:2, Page:126-135, Australian.

UNECE, Land Administration Guidelines, United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), New York, USA, 1996.

